

全国税务系统公务员

培训和职业技术教育规划教材

税务管理

单新萍 主编

HUIWU GU LI

中国税务出版社



全国税务系统公务员培训和职业技术教育

税 务 管 理

主编



中国税务出版社

责任编辑：朱承斌

责任校对：于 玲

技术设计：桑崇基

图书在版编目 (CIP) 数据

税务管理/单新萍主编.

—北京：中国税务出版社，1999.3

全国税务系统公务员培训和职业技术教育规划教材

ISBN 7-80117-229-9

I. 税…

II. 单…

III. 税收管理-中国-干部培训-教材

IV. F812.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 03388 号

税 务 管 理

主编 单新萍

中国税务出版社 出版发行

(北京市宣武区槐柏树后街 21 号 邮政编码：100053)

各地新华书店经销

北京印刷一厂印刷

850×1168 毫米 32 开 13 印张 326 千字

1999 年 3 月第 1 版 1999 年 3 月北京第 1 次印刷

印数：1—20000 册

ISBN 7-80117-229-9/F·180 定价：20.00 元

如发现有印装错误 可随时退本社更换

编 审 说 明

《税务管理》是国家税务总局职业技术教育和公务员培训“九五”规划教材，供全国税务系统公务员初任培训和中专税收专业使用。

参加本书编写的有：湖北省税务学校单新萍、西北税校杨军利、湖北省税务学校张秋元。全书由主编单新萍同志总纂定稿。

本书经国家税务总局教材编审委员会审定通过，吉林省注册税务师管理中心主任苏严同志担任主审。书中如有不妥之处，请读者批评指正，以便再版时修订。

国家税务总局教材编审委员会

一九九九年二月

前 言

为了对国家公务员进行系统的、全面的培训，提高国家公务员的税务管理水平，我们按照国家税务总局的要求组织编写了《税务管理》这本培训教材。

《税务管理》教材的内容主要包括：税务管理基本理论，宏观税务管理（税务管理体制、税收法制管理）和微观税务管理（税收征管改革、税收管理服务、纳税申报与征收管理、税务稽查、税收会计统票管理、税收信息管理和税收电子化）等三个方面。

在《税务管理》教材的编写过程中，我们针对税务管理的专业特点和培训要求，既注重了对基本理论、基础知识和基本技能的系统介绍，又广泛吸收了当前我国税收征管改革和税务管理研究方面的最新成果，并将现代管理意识贯穿于税务管理的全过程。力求理论密切联系实际，内容翔实、具体，叙述简练、准确，重点、难点突出，系统性、适应性和可操作性强。

本教材的第一、三、四、五、六、七章由湖北省税务学校单新萍编写，第八、九、十章由西北税务学校杨军利编军，第二、十一章由湖北省税务学校张秋元编写。全书由主编单新萍总纂定稿。

参加本教材初审的人员有：李万甫、苏严、唐凤学、张咸春、吕文。本教材最后由吉林省注册税务师管理中心主任苏严审定。

由于编写时间紧，书中的疏误之处，恳请读者指正。

编 者

1999 年 2 月

目 录

第一章 税务管理概述	(1)
第一节 税务管理的概念及特征.....	(1)
第二节 我国税务管理的产生与发展.....	(4)
第三节 税务管理的内容和作用.....	(10)
第四节 税务管理的原则和方法.....	(18)
第二章 税收管理体制	(27)
第一节 税收管理体制的概念、内容及原则.....	(27)
第二节 我国税收管理体制的历史演变.....	(31)
第三节 我国现行税收管理体制.....	(35)
第四节 税务管理机构.....	(39)
第五节 税务人员.....	(47)
第三章 税收法制管理	(53)
第一节 税收法制的概念和作用.....	(53)
第二节 税收立法.....	(55)
第三节 税收法律关系.....	(59)
第四节 税收违法行为.....	(67)
第五节 税法法律责任.....	(69)
第六节 税务行政复议.....	(89)
第七节 税务行政赔偿.....	(98)
第八节 税务司法.....	(103)
第四章 我国税收征管改革	(108)
第一节 我国税收征管改革的简要历程.....	(108)

第二节	我国现行税收征管改革·····	(112)
第五章	税收管理服务·····	(125)
第一节	纳税服务·····	(125)
第二节	税务登记·····	(135)
第三节	账簿、凭证管理·····	(147)
第四节	发票管理·····	(150)
第六章	申报与征收管理·····	(167)
第一节	申报征收管理概述·····	(167)
第二节	纳税申报·····	(188)
第三节	税款的征收与缴纳·····	(200)
第四节	个人税款的征收管理·····	(213)
第七章	税务稽查·····	(222)
第一节	税务稽查概述·····	(222)
第二节	税务稽查对象的确定及管辖·····	(229)
第三节	税务稽查的实施·····	(243)
第四节	税务稽查审理·····	(248)
第五节	税务处理决定执行·····	(253)
第八章	税收计划管理和税务统计管理·····	(260)
第一节	税收计划的概念、特点和作用·····	(260)
第二节	经济税源调查与预测·····	(262)
第三节	税收计划的编制·····	(276)
第四节	税收计划编报程序和组织实施·····	(284)
第五节	税收计划的检查分析·····	(287)
第六节	税务统计管理·····	(296)
第九章	税收会计管理·····	(310)
第一节	税收会计的概念、特点和任务·····	(310)
第二节	税收会计的核算对象和核算单位·····	(313)
第三节	税收会计的记账方法和会计科目·····	(318)

第四节	税收会计的凭证、账簿和报表·····	(326)
第五节	税收会计的核算程序·····	(338)
第六节	税收会计监督·····	(356)
第七节	税务经费管理·····	(359)
第十章	税收票证管理 ·····	(364)
第一节	税收票证概述·····	(364)
第二节	税收票证的填用和审核·····	(374)
第三节	税收票证的日常管理·····	(378)
第四节	税收票证的业务核算·····	(387)
第十一章	税收信息管理和税收电子化 ·····	(393)
第一节	税收信息管理·····	(393)
第二节	税收电子化·····	(399)

第一章 税务管理概述

第一节 税务管理的概念及特征

一、税务管理的概念

税务管理是国家凭借政治权力，依据税收分配规律，对税收活动全过程进行决策、计划、组织、协调和监控，以保证税收职能作用得以实现的活动。

没有税收，就没有税务管理。税务管理活动是随着税收分配活动进行的，也就是说税务管理是运用管理学的一般理论和方法，研究如何实现税收目标的一门学科。税务管理是国家经济管理的重要组成部分。

二、税务管理的特征

税务管理活动过程由三大要素构成，即管理者、管理对象和管理手段。其中，管理者是主体，管理对象是客体，管理手段是联系主、客体的环节和传递二者作用的中介。从这一角度看，税务管理区别于其他管理活动，具有如下特征：

（一）税务管理的主体是代表国家行使职权的税务机关

对税务机关有广义和狭义两种理解。广义上的税务机关包括负责税收征收管理的机关，为保证国家税收职能实现而制定税法、打击税务犯罪、惩治涉税犯罪行为的国家机关以及负有行政协税

义务的其他机关，狭义上的税务机关通常指国家税务总局下属的税务系统。本书所说的税务管理的主体是代表国家行使职权的狭义的税务机关。这个主体是一个多层次的管理主体，包括国税系统、地税系统，上到国家税务总局，下到各基层税务所，各层次间相互联系。整个税务管理活动，就是在这些不同层次的管理组织的共同作用所形成的合力的推动下进行的。每一个层次的活动都影响着其他层次与整体组织的活动。因此，要提高管理效率，必须站在系统论的角度和一体化的高度，实行统一领导、统筹规划、统一模式，整体推进，协调运作。

(二)税务管理的客体是税收参与国民收入分配活动的全过程

税收参与国民收入分配活动过程中表现出的人、财、物、信息等都是税务管理的客观对象，所以税务管理的客体是多方面的。具体来说，它既包括纳税人和征税人、税收资金和行政经费，也包括各种税收政策的制定和方法的运用、机构的设置、信息的处理及其他各种因素。税务管理客体的每一因素都有自己独特的方面，各因素也相互制约。如征税队伍不纯洁，其他管理就会成为空谈；而资金管理不善，征收活动就丧失了基础。因此，税务管理的客体是税收参与国民收入分配活动的全过程。要搞好税务管理，就必须扎扎实实、认真细致地抓好每一个环节的工作。

(三)税务管理的依据是税收分配活动的客观规律和国家制定的各项税收法律、行政法规、规章制度等

税务管理是一种行政管理，要依据客观经济规律办事。只有遵循了客观经济规律，才能发挥税收的职能作用，促进经济的繁荣和发展。否则，就会阻碍经济的发展。同时，税务管理又是一种法制管理，这是社会主义市场经济的客观要求，也是税收的本质所在。因此，它必须以国家制定的各项税收法律、行政法规、规章制度为依据，依法治税，而不能靠主观臆断行事。税务管理也是发展变化着的，在管理过程中，应随着国家政治、经济形势及

国家有关税收法律、法规及规章的发展变化而不断地调整和完善，以适应国民经济和社会发展的客观需要。

（四）税务管理具有决策、计划、组织、协调和监控五大基本职能

税务管理的决策职能是税务机关为组织税收收入而制定税收政策、法令、制度的管理功能。在税收分配活动中，税务机关要根据党和国家的有关方针、政策，国民经济的运行状况以及国家对财政支出的需要，作出税务决策，科学制定合理的税收政策、法令和制度，以保证税收活动的顺利进行。决策职能是税务管理的首要职能。

税务管理的计划职能是税务机关根据税收活动的规律和国家的有关税收法律、法规及规章，编制、执行和分析税收计划的管理功能。计划职能和决策职能紧密联系，相互渗透。任何管理都是有目的、有计划的。税务机关在作出总体税收决策后，需要进一步编制长期、中期和短期的税收计划，以保证税务机关有明确的奋斗目标和科学的考核依据。

税务管理的组织职能是税务机关根据税收活动范围的要求，确定管理体制、设置机构、配备人员以及选择管理手段，以保证税收计划实现的管理功能。组织职能是税务管理的核心职能。

税务管理的协调职能是税务机关把一切业务活动和谐统一起来，步调一致地去实现税收目标的管理功能。税务机关对内要做好各环节、各要素之间的衔接和配合，对外要做好与其他部门及社会各方面的协商、配合工作，为税收目标的实现创造良好的治税环境。协调职能是税务管理的基本职能。

税务管理的监控职能是税务机关根据国家有关税收法律、法规和规章，监督、控制被管理者的行为与结果的管理功能。税务机关对整个税收分配全过程进行全面监督和控制，既包括上级税务机关对下级税务机关及其人员的考核、督导和监察，也包括对

纳税人履行纳税义务的检查和处理。监控职能贯彻税务管理活动的全过程，是税务征管活动的有力保障。

税务管理的五大职能相互制约和影响，任何一种职能都不能单独左右税务管理效益的好坏，而只有在相互作用所形成的整体合力的推动下，才能实现税务资源包括人力、物力、财力的合理配置与布局，达到管理效益的最优化。

具体而言，决策、计划职能确定税务管理的目标和行动方案，使税务人员知道未来活动的内容、目的、程度和规则，即知道应该做什么；组织职能进行任务和权力的分派，使税务人员明确自己在实际税务工作中应该和可能起到的作用，即知道怎么做；协调、监控职能在实际税务工作中对各部门、各环节、各方面的活动进行系统的调和、监督和处理，以保证税收决策、计划目标的实现。可见，税务管理的五大职能相互关联、相互渗透、相互作用，共同构成了一个完整的职能体系。

第二节 我国税务管理的产生与发展

一、税务管理的产生

税务管理与税收分配活动一同产生和发展，自始至终存在于税收分配活动的全过程。

生产力的发展，是税收产生的基础，而国家的出现是赋税产生的前提。据史籍记载，夏王朝是中国古代最早出现的国家，它用贡赋形式向臣民进行征收。征收的原则是“禹别九州，量远近，制五服，任土作贡，分田定税，十一而赋”。就是说，禹根据各地离京畿的远近，土质的肥瘠、高下来评定土地等级，并据以征收收获量十分之一的税。这是我国早期税制的雏形，同时产生了相

应的管理措施。据《周礼》记载，西周时期除实行“彻法”外，还实行了“关市之赋”和“山泽之赋”，对商人通过关卡的货物、山林所出的兽皮、齿、角以及池泽产出的鱼、盐等物要登记管理而课税，并设立课税检查的“司贡”、“司货”之执行者，同时还专门设立管理市场与征税的“廛人”。税赋是统治阶级的意志表现之一，要将统治阶级的意志付诸实施，必然会产生税务管理活动。由此可见，税务管理是伴随着税赋的产生而出现的。

二、税务管理的历史发展过程

（一）奴隶社会的税务管理

从夏到春秋时期，为我国奴隶社会时期。当时生产力水平和国家管理水平都较为低下，税收还处于雏形状状态。国家财政与皇室财政不分，没有专门的赋税征管机构和管理制度。一般是行政官兼理财政。但有了赋税会计与统计的萌芽，表现在设有专职人员根据各有关部门的赋税收入按月记录并汇总呈报宰相或国王，国王再据以考核官吏的成绩，并决定其升降。

（二）封建社会的税务管理

我国进入封建社会以后，生产力不断发展，税收制度日臻完善，税务管理制度和管理办法也逐步条理化。

自秦以后，国家财政同皇室财政逐步分开，不仅划分了各自的收入来源，而且还明确了各自的用途，并分设机构置官管理。为了有效地组织征收，秦汉时期还选配了适当的理财官员，颁布了一系列法令，制定了有关政策、制度，加强了税收会计和年终报告。据载，秦代税吏在收到税款后，每千钱装一袋，加盖令、丞的印后收藏起来备用。收纳的粮食绢帛，则要经过检验合格才能入库，检查不严的官吏，有罪。钱谷入仓后，必须加强管理。如管理不善，粮食霉变，要受到申诉和赔偿。

隋唐时期，为了加强中央集权，在中央设立三省六部。管理

全国税收的最高机构称为户部，负责掌管全国的土地、人口、钱谷、贡赋，即负责管理全国财政的收支。唐代于刑部下设比部，专门负责对全国财政收入的审核和监督工作。隋唐县以下设乡，乡以下设里，里理百户，设里正一人。里正负责查核户口，编制办理赋税征收事务，是最基层的催督纳税人员。隋唐两代，赋税管理较前代有了加强。如唐朝在“两税法”里提出了“量出为人”的征税原则；同时也提到了对赋税实行计划管理，如武德六年诏令“每岁一进账，三年一造籍”。县成于州，州成于省，最后由户部汇总。这里面就包括了赋税征收计划。在国库的管理和监督上，唐代不仅有了执行机构，还建立了审查和监督机构。

宋朝的赋税管理机构几经变革。王安石变法以前，中央的赋税管理机构为三司使。三司包括盐铁、度支、户部三部分。同时，尚书省仍设有户部，但没有任何职掌，旨在削夺宰相之权，以强化君主专制。王安石新政至北宗末，首先罢除三司，将三司的职权大部分转归尚书省的户部掌管。户部设尚书，总辖财赋。南宋政权建立后，又恢复三司。宋朝的会计制度较唐完备，条禁文簿亦渐周密，对监督赋税和平衡赋税起到了重要的作用。宋代仍设御史台主管监察工作；在刑部中设比部，审计内外账簿，职责类似今天的审计。南宋高宗时又设审计官，自此审计的职责得到了进一步明确。宋代在征收上实行买扑制度，也称揽纳制度，后称为包税。且包税者，要缴保证金。

元初，国家赋税管理机构与皇室管理机构不分，世祖以后逐渐分立，但亦互相侵碍。而且各管理机构互不统摄，十分混乱，致使财源分散，是元朝赋税管理的弊政之一。元代没有赋税的正式法律条文，只是将历代的案例汇集成编，对照执行。

明代仍为中央集权制度，没有划分中央财政和地方财政。但从中央到府、州、县都设有赋税管理机构。明代的会计核算较前代有显著的进步，以货币为计量尺度，账簿的格式按“四柱式”设

计。明代进一步扩大了监察机关的权力，但监察作用发挥不大。明代有关赋税的刑罚较元代轻，但较元代系统和完备。各类赋税均有条例，尤其以盐、茶法较为详细。

清前期国家税务征管机构，在中央主要是户部。而皇室执掌财政出入的是内务府。对于重要的税务工作，中央委派专门的官吏管理。如：漕运总督专掌漕政，巡视盐政专掌盐政。清前期财政赋税管理完全集中于中央。地方虽然也征赋计入，开支动帑，但必须照户部的规定或得到户部的允许。当然地方有加征的陋规，朝廷一般也只发官样文件加以禁止。清前期编写了鱼鳞册和黄册。鱼鳞册也称丈量册，详细记载上中下田则和田地所有者的姓名。黄册以记载各户的田亩数。黄册与鱼鳞册互为经纬，都作为征收赋税的依据。清前期田赋的征收方法较以前有所改进，其方法有：易知留单法、截票法、滚单法、顺庄编里法和张贴榜示法。

（三）半封建、半殖民地时期的税务管理

鸦片战争（1840年）以后，我国的社会性质发生了根本性变化，从封建社会逐步沦为半封建、半殖民地社会。随着资本主义列强对我国政治侵略和经济掠夺的加深，清朝统治者逐渐成为资本主义列强奴役我国人民的工具，致使捐税繁多，各级官吏横征暴敛。

这时期的赋税管理同样具有半封建、半殖民地特征，主要表现为地方对赋税的管理权增大，形成中央集权其名，地方封建割据其实。二是清政府丧失了赋税管理的独立自主权，旧中国的海关为外国侵略者控制。

国民党统治时期，税务管理机构完备，中央财政内设直接税司、赋税司、税务署、缉私署等机构，并建立了一套税务管理制度。在征管上确立了中央和地方两级制税收体制，对征收、管理、检查都有比较明确的规定，还增设了税警武装人员。但国民党政府的税法只是个形式。实际征收机关不统一，无论中央或地方都

各有专设征收机构，以致百户小城，机关林立。征收过程中，又不依率计征，有些税收还实行“官商商议摊派”的办法且税赋沉重，积弊甚多。

回顾新中国成立之前我国的税务管理，不难看出它是一个从皇室财政和国家财政混为一团到逐步分开的过程，是一个从不完善到逐步完善的渐进的历史过程。但归根到底，税务管理始终是统治阶级为其服务的工具。

三、新中国成立后的税务管理

新中国成立后，税务管理随着国家政治经济形势的发展变化，大致经历了以下几个阶段：

（一）建国初期的税务管理

1950年，原国家政务院颁布了《全国税政实施要则》，建立了新中国的税制体系。同时，制定了《全国各级税务机关暂行组织规程》，明确了全国各级税务机关受上级局和同级政府双重领导，并规定了各级税务机关会计、统计、票证、报解、稽查、奖惩等工作制度。其主要做法有：

大中城市的税务机关建立专责管理制度，按公安局的派出所、地区或街道、门牌等划分，实行税务机关与市行政区相结合的分段管理。对重点行业实行业段相结合的管理。对有货物税的企业实行驻厂征收、查定征收、起运征收三种征收方式，同时还加强了货运检查。1951年12月，税务总局发布了《工商业税货运管理手续通则》，对各地的人境货物、出境货物、转运过境及自用物品出入境有关税收问题，作出了明确的规定。对临商，颁布了《临时商业税稽征办法》，规定了临商的征收办法是按居住地址的行政区划片，根据销售次数报验，分月征收，并组织多方协税护税。

这一时期，建立了新中国的税务管理体系，对保障供给、恢复经济、平衡财政收支、稳定市场物价等起到了重要作用。