

763

FS10.423
182

财税理论与政策系列丛书

新编税收管理学

卢剑灵 于海峰 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新编税收管理学/卢剑灵, 于海峰主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2002.3

(财税理论与政策系列丛书)

ISBN 7-5005-5648-9

I. 新… II. ①卢…②于… III. 税收管理 IV. F810.423

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 014745 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com>

E-mail: cfeph@dr.c.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京市密云县印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 11.5 印张 273 000 字

2002 年 5 月第 1 版 2002 年 5 月北京第 1 次印刷

印数: 1—4 000 定价: 20.00 元

ISBN 7-5005-5648-9/F·4974

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

前 言

税收管理是国家通过专门的职能部门对税收分配的全过程进行计划、组织、征收与控制,确保税收基本职能实现的一种管理活动。新中国成立以来,各级财税部门和广大的税务工作者,在税收管理的实践中积累了丰富的经验,也总结了不少的教训。1992年全国人大常委会颁布了《中华人民共和国税收征收管理法》及其实施细则,1994年在全国实行重大的税制改革,把税收管理工作推上了一个新台阶。为适应新时期税收管理的要求,把依法治税推向深入,2001年4月28日全国人大常委会第21次会议通过了《税收征管法修订草案》,并于同年5月1日起全面实施。为满足税收管理教学和税收理论工作者以及税收实务工作者研究、学习的需要,我们特编写了该书。

《新编税收管理学》是根据社会主义市场经济理论，结合税收管理理论的发展，特别是近年来我国征管制度改革的情况和新的《税收征收管理法》的有关规定，在对国内外税收管理的经验、教训进行深入研究的基础上编写而成的。本书结构严谨，形式新颖，内容全面、充实，由浅入深，逐步展现税收管理的全貌。全书主要介绍了税收管理的基本原理、组织管理、计划管理、征管模式、征管制度、出口退税管理、税源管理、税务法律责任与行政处罚和税务司法制度等。本书的出版，对从事税收管理工作的专业人员的理论研究和税务实践，对大专院校税收管理的教学工作将有一定的帮助。

本书的第1—13章由卢剑灵编写，第14、15章由丁予君编写，第16章由庞磊编写，全书由卢剑灵、于海峰总纂定稿。限于时间和水平，本书难免存在缺点和错误之处，敬请读者批评指正。

编 者

2001年7月

目 录

导 言	(1)
第一章 税收管理概论	(9)
第一节 税收管理的概念、特点 及其必要性	(9)
第二节 税收管理的职能与作用	(13)
第三节 税收管理的基本原则	(18)
第二章 税收管理的基本关系	(21)
第一节 征纳关系	(21)
第二节 人权税关系	(28)
第三节 征管与服务的关系	(37)
第四节 组织收入与依法治税的 关系	(42)
第三章 税收管理体制	(48)
第一节 税收管理体制的实质	(48)
第二节 我国税收管理体制沿革	

.....	(51)
第三节 建立税收管理体制的基本原则.....	(60)
第四节 税收管理权限的划分.....	(64)
第四章 税收成本管理	(69)
第一节 税收成本的构成.....	(69)
第二节 税收成本与税收管理.....	(74)
第三节 影响税收成本因素分析.....	(79)
第五章 税收计划与控制管理	(83)
第一节 税收计划及其管理目标.....	(83)
第二节 税收计划的编制.....	(88)
第三节 税收计划的执行及其检查分析.....	(105)
第四节 税收控制管理.....	(109)
第六章 税务管理的组织	(115)
第一节 税务管理机构的设置.....	(116)
第二节 国家公务员制度.....	(125)
第三节 税务队伍建设.....	(130)
第七章 税收征管及其模式	(135)
第一节 税收征收管理及其内容.....	(135)
第二节 征纳双方的权利与义务.....	(139)
第三节 税收征管模式.....	(145)
第八章 税收征管制度	(154)
第一节 税务登记制度.....	(154)
第二节 账簿凭证管理.....	(162)
第三节 纳税申报制度.....	(165)
第四节 发票管理制度.....	(171)
第五节 税务代理制.....	(188)
第九章 税款征收管理	(194)

第一节	税款的形成及征纳方法	(194)
第二节	税款入库管理	(199)
第三节	减免税管理	(209)
第四节	欠税的管理	(214)
第十章	出口退税管理	(224)
第一节	出口退税概述	(224)
第二节	增值税、消费税应退税额的确定	(229)
第三节	出口退税管理制度	(234)
第四节	出口骗税的防治	(243)
第十一章	税源管理	(246)
第一节	税源管理的意义	(246)
第二节	税收流失的形式	(248)
第三节	税源监控方法	(256)
第十二章	税收法律责任及其行政处罚	(259)
第一节	税收违法行为	(259)
第二节	税收管理相对人的法律责任	(264)
第三节	税务管理人的法律责任	(276)
第四节	税务行政处罚	(278)
第十三章	税务行政复议	(289)
第一节	税务行政复议概述	(289)
第二节	税务行政复议的受理范围与形式	(294)
第三节	税务行政复议机关与管辖	(297)
第四节	税务行政复议的参加人	(299)
第五节	税务行政复议的基本程序	(303)
第十四章	税务行政诉讼与行政赔偿	(312)
第一节	税务行政诉讼	(313)
第二节	税务行政赔偿	(323)

第十五章 税务司法制度	(333)
第一节 税务司法制度的概念与作用.....	(333)
第二节 税务司法制度的基本构成.....	(335)
第十六章 税收管理电算化	(339)
第一节 税收管理电算化的概念及意义.....	(339)
第二节 税收管理电算化的基本内容.....	(342)
第三节 税收管理电算化在税收管理中的应用.....	(348)

导 言

一、税收管理学的研究对象

税收管理学是一门专门研究税收管理理论与规律的应用型学科。它是税收学科体系的重要组成部分。税收学科是由税收基本理论、治税思想系列，税收政策系列和税收管理系列构成的。税收管理学属税收管理系列。税收学科体系中的基本理论和治税思想，是税收学科的理论基础，它通过研究税源理论，税收结构，收入规模，税负转嫁与归宿，研究税收对财政、经济，对社会公平、效率的影响等方面寻求税收分配的一般规律，借以指导税收分配活动。因此，它不仅是税收管理学研究的理论基础，也是制定税收法律制度的指导原则。只有严格按照税收分配规律制定税收政策，组织和协调税收分配活动，才能达到预期的目的。税

收政策体系是税收学科的行为准则,它通过对税收制度,税收理论,赋税历史的研究,探讨税收政策的决策、宣传、实施、效果评估等一系列的内容、方法和规律性。政策理论的研究直接影响着税收政策建立的科学性。税收管理系列是税收学科的应用理论,它是运用客观经济规律和税收分配基本规律,依据一定时期国家的税收法律政策,对税收参与国民收入分配全过程进行组织与监控。因此,税收管理学主要是研究税收管理的方针、模式与规律;税收管理职能与作用;税收管理当事人的行为取向和协调关系;税收管理政策的制定、执行和评估;税收管理体制的确定;研究税收征管查、会计统的科学体系与方法,人财物的合理组合及其约束力与激励机制的建立;研究税源拓展与控制,税款征收与入库的途径;研究有关节税、避税、逃税的特征及其防范措施;研究税收成本变化的规律等内容。

二、税收管理理论体系

税收管理的理论体系是税收管理的客观实在性的科学归类和理论抽象,它反映和揭示了一定时期税收管理理论的研究范围与深度,税收管理理论的各个层面与结构的相互关系和税收管理的运行机制和管理规律。它与税收基础理论、税制理论、税法理论、税政理论和税史理论等各理论体系,共同构成税收理论体系。

税收管理的理论体系,主要是由税收管理的基本原理、政策理论和实务理论等理论层面构成。

(一) 税收管理基本原理

这一理论层主要是通过对税收管理的基本原理的分析,抽象出税收管理的基本职能和作用,税收管理的基本关系和主要矛盾,税收管理的基本原则与方法,税收成本等理论层面,用以指

导税收管理政策的制定和执行。

（二）税收管理政策理论

这一理论层主要是通过对税收管理政策原理的理论分析，抽象出税收管理体制和税收征管政策等理论层面。税收管理体制层着重分析税收管理权限的科学界定，权限的行使、监控和效果评估等问题；税收征管政策理论层则围绕着如何规范征纳行为，实现以法治税这一核心展开研究。具体又可分为政策的制定、执行和效果评估三大次层面。在各次层面中还可以进一步划分为若干阶段，例如，在税收管理政策制定层面中，可划分为确定目标阶段，设置方案阶段和政策抉择阶段。在税收管理政策执行的层面中，又可划分为准备阶段、实际执行阶段和执行总结阶段等。税收管理政策理论层则介于税收管理基本原理和实务理论层之间，一方面，它对税收管理的实践活动，对税收管理实务理论的研究提供了行为准则，同时，又把高度抽象的税收管理基本原理演译为可触摸的、并可付诸实践的各种具体的行动规范和准则；另一方面，税收管理的实践又对税收管理政策理论的科学性作出了客观、公正的评判，税收管理政策理论可根据税收管理实践活动中反馈的信息，不断更新和完善政策理论，同时促进税收管理基本理论的完善和发展。

（三）税收管理实务理论

这一理论层主要是根据税收管理的基本职能及其运行规律、运行路径，把实务理论划分为计划与控制理论，组织系统理论、征管模式理论、税源监控理论、税收征管理论、税收稽查理论、税务争诉理论和税务司法理论等层面。在此基础上，各层面则依据其自身的特点和运行规律展开深入的研究。实务理论是税收管理理论的核心内容。它融合了税收管理的基本原理和贯穿着政策理论的应用，因而是指导税收最直接的理论和工具。在税收管理

理论研究中,许多超前理论和实践中出现的难点、热点问题的研究,都属于税务理论层。

1. 计划与监控理论

以税收管理目标的设置,税收管理目标实现的行动方案的议定,税收管理目标实现程度的评估及其管理手段的更新和完善为其研究的主要对象,主要解决税收管理效率的问题。该理论涉及税收计划管理原理,税收计划管理目标和管理权限,税收计划编制流程,经济税源调查渠道,税收预测方法,税收目标(主要是各项有效的指标的设置),计划的编制,税收计划的执行及其税收管理行为的监控体系等内容。

2. 组织系统理论

以机构设置和人员配备作为其研究对象,主要解决人财物的合理配置,管理工作的职能分工与协调,管理人员工作积极性的调动等问题。同时以建立合宜的税收管理(包括征管)机构体系,完善的公务员制度和约束力与激励机制相结合的管理为研究的主要内容。

3. 征管模式理论

以构建科学、合理、可行的征管方式,管理架构为其研究对象,主要解决征管效率、征管法治和征管廉政等问题。征管模式理论涉及模式设置的依据、模式运行路径、模式施行的条件和模式效果的评估等方面的内容。

4. 税源监控理论

以构建税源监控体系为其研究对象,主要解决税源保护和拓展的问题。该理论一般涉及税源监控手段和途径的选择及其可行性研究等问题,并且,由于各地区经济发展和税收管理水平的差异,加之各税种的税源结构不同,因此,税源监控理论研究强调因地制宜、因税制宜的原则。

5. 税款征管理论

以税金运动全过程及其征纳活动为其研究对象，主要解决税金形成的认知方式和税款入退库渠道的选择，税收征管的法律保障和征纳关系的协调等问题。该理论一般涉及欠税根源与解决途径，减免税政策滥用，税款在途占压，退税合理性认定和税金损失防范措施，以及征纳双方的税收态度等一系列问题。

6. 税收稽查理论

以揭露各种违反税收法律、法规行为为其研究对象，主要解决税收征管活动中各种偷逃税收的问题。该理论一般涉及偷逃税收的方式、手段、后果及其各种违法行为的特征；涉及揭露各种违法行为的方式、方法；涉及现行税制中容易产生偷逃税收的漏洞和相关的防范措施；涉及稽查人员行为规范化和接受被监督的必要性；涉及稽查模式的构建等内容。

7. 税务争诉理论

以解决征纳双方就税收征纳、征管问题上产生的争议和诉讼为其研究对象，主要解决依法治税和协调征纳关系等问题。该理论一般涉及征纳双方的权利与义务的界定，产生争诉的原因及其解决的途径；涉及税务争诉解决的公正性和解决主体行为的法律约束的客观必要性等问题。

8. 税务司法理论

以税务纠纷案件和税收犯罪案件的审理判决制度的建立和运行为其研究对象，主要解决快速、准确惩治税收犯罪和解决税务纠纷等问题，以保证税收分配秩序的良性循环。该理论涉及税务司法权的归属，审判形式、举证主体、行政权与审判权的关系等内容。

三、税收管理的研究方法

(一) 以马克思主义的基本原理和社会主义市场经济理论为指导

税收管理学是税收学科的组成部分之一，研究税收管理学要充分运用马克思主义的辩证唯物主义的立场和方法，以科学的经济理论和财税理论为基础，以社会主义市场经济理论为指导，不断更新税收管理的陈旧思维方式与管理方法。要尊重客观经济规律和税收分配规律，一切从实际出发，以科学的态度，深入探讨税收管理的规律。

(二) 以现代管理理论和管理方法为基础

税收管理学是一门研究国家税收参与社会产品分配全过程的管理学科。它不仅与财税理论有关，而且与现代管理理论与方法也有着紧密的关系。现代管理理论的研究，要求充分运用“三论”即系统论、信息论和控制论原理，充实和完善各门管理学科的理论。因此，税收管理理论必须充分吸收“三论”的科学精华，以“三论”原理为基础进行研究。

系统论的基本原理是把组成系统的各种要素看作既在自己的系统之内，又与其他系统发生各种形式的联系。系统原理突出目的性、整体性和层次性的原则。系统论要求各因素之间要相互协调，通力合作，以便充分发挥其最佳的功能，实现管理的优化目标。税收管理是一个系统工程，从税收法规制定，颁布实施，到税收计划的制定，税收的组织、征收、控制，都是一环扣一环。哪一环出了问题，都会影响税收管理活动的正常进行和税收管理目标的实现。因此，税收管理问题的研究，不仅要立足于静态，而且更多的要从动态角度上进行。

税收管理系统是一个开放型的系统。它不仅受系统内部变化

的影响，而且还受着系统外部变化的制约，如国民经济活动的变化，党的方针、政策的变化，系统内的人财物组合的变更等等，都会影响税收管理活动。因此，税收管理需要各种经济信息。所谓信息乃是事物结构、状态、特征及其发展变化情况的各种迹象、消息、情况、资料的统称。税收管理过程需要不断地接受有关的信息资料，观察、分析系统内外有关因素的变化情况，及时调整管理结构、管理方法乃至管理目标和策略，以适应客观环境的变化。要提高税收管理效率，保证税收管理目标的实现，必须运用信息学原理，建立一条顺畅的信息流，使有关信息在系统内外、上下之间不断地流动，以促进税收管理的协调发展。

税收管理是根据既定的税收目标，谋划出一条达到该目标的途径。税收管理学就是要研究在这条途径中所需要运用的理论与规律，组织与规划，管理内容与程序等有关方面的问题。在税收管理过程中，控制贯穿其中。所谓税收控制是根据税收管理的实际成果与计划目标比较，找出其差异，运用一定的方法予以弥补，以确保目标的实现。控制论就是专门研究有关调控的手段，以保证既定目标实现的一门理论。税收管理必须借助控制理论的成果，不断丰富和完善税收管理学。

随着社会经济生活的日益复杂，税收管理所面临的问题，单纯凭经验和定性分析已经不够了。在全面推行微机管理的今天，必须建立有关税收管理模型，根据一定时期的税收目标要求，通过对多种方案的比较、分析，以便选择最佳的管理方案。运筹学是科学方法应用于研究一定条件下的抉择方案，其目的在于根据所要达到的目标，为取得一种最优的解法而提供数量依据。由于社会经济生活变化的频繁性，在不同时期、不同客观环境下，税收管理方案是不一样的，运筹理论为选择最佳管理方案提供了科学的方法。

（三）结合中国国情，理论与实践相结合

要根据中国的国情，如生产力发展水平，税收管理水平，纳税意识水平等基本情况，进行税收管理工作，从而使税收管理理论适合中国的税收实践。要坚持理论与实践相结合的原则进行研究。科学的税收管理理论，能推动税收管理效率的提高，促进税收管理目标的实现，确保税收分配的顺利进行。但是，税收管理理论只有通过大量税收管理活动的细致观察，科学分析，周密研究，才能把握住其规律性。也只有把税收管理理论重新置于实践之中，理论的正确性才得以验证。

（四）借鉴和吸收国外税收管理的先进经验

税收管理具有两重性，即具有体现一定社会生产关系的社会属性和体现税收管理方式与手段的自然属性。税收管理的自然属性是没有国界的，它是人类对税收分配进行科学管理的共同财富。因此，在研究税收管理时，一方面要根据现阶段中国国情进行研究；另一方面还应积极借鉴外国税收管理先进的经验，洋为中用。在税收管理研究中，任何闭关自守，夜郎自大都是要不得的。

第一章

税收管理概论

第一节 税收管理的概念、 特点及其必要性

一、税收管理的基本含义

管理就是要谋划出一系列有用的，能够实现预期目标，取得预期效果的途径和手段的行为。税收管理是政府管理的一种。它是国家通过有关职能部门，依据税收分配规律和有关经济规律，依据税收法律政策，对税收参与国民收入分配全过程进行组织与监控，以确保税收职能实现的一种管理活动。

（一）税收管理的主体是国家指定的有关职能部门