

普通高等教育税收类规划教材

李大明 主编

税务管理

中国财政经济出版社

编 审 说 明

本书是国家教委“八五”期间普通高等教育税收类规划教材，供普通高等院校税务专业使用，也可供财经院校其他专业使用。

参加本书编写的人员有：中南财经大学李大明、长春税务学院王向东、扬州大学税务学院王聿和谢金荣。全书由主编李大明总纂定稿。

本书经国家税务总局教材编审委员会审定通过，王平武担任主审。书中如有不妥，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

1995年6月30日

前 言

《税务管理》是高等财经院校税务专业的主要专业课程之一。这本《税务管理》教材是国家税务总局根据国家教委在《全国普通高等教育“八五”期间教材建设规划纲要》中的要求组织编写的，供税务专业本科教学使用。

在社会主义市场经济条件下，税收不仅是国家筹集财政资金，处理各方面经济关系的重要形式，而且也是国家直接掌握运用的重要经济杠杆。税收职能作用的实现最终取决于税务管理的效益与水平。《税务管理》就是专门介绍对税收分配活动及其过程进行科学有效管理的基本理论和基本方法的一门课程。本教材按照税务管理理论研究和改革实践的基本原理、基本内容和基本业务技能，使学生掌握从事税务管理工作所必需的基本知识。

本书由中南财经大学李大明同志担任主编。参加编写的有长春税务学院王向东同志，扬州大学税务学院王隼同志、谢金荣同志。李大明编写第一、二、三、十二章以及第七章第五节，王向东编写第四、五、六、十一章，王隼编写第七章第一、二、三、四节和第九章，谢金荣编写第八、十章。

本书由中国税务学会王平武同志担任主审，参加审稿的有国家税务局刘心一、许善达、赵怀恕、王秀，长春税务学院程永昌等同志。在教材编写过程中得到了国家税务总局、中南财经大学、长春税务学院、扬州大学税务学院等方面的大力支持和帮助，在此一并致以衷心的感谢。

《税务管理》教材建设是一个需要不断完善的过程，由于编者理论水平和实践经验有限，本书肯定有不足或错误，恳请读者批评指正，以便日后修改。

编者

1995年7月

目 录

第一章 税务管理的职能	(1)
第一节 税务管理的产生与发展	(1)
第二节 税务管理的职能	(8)
第三节 税务管理的必要性	(15)
第二章 税务管理的基本原则	(21)
第一节 有效管理的原则	(21)
第二节 统一领导、分级管理的原则	(27)
第三节 依法治税的原则	(32)
第四节 专业管理与群众管理相结合的原则	(36)
第三章 税务管理体系	(42)
第一节 税务管理体系概述	(42)
第二节 税收政策制度管理体系	(49)
第三节 税收管理权责制度体系	(54)
第四节 税务管理机构体系	(63)
第五节 税收征收管理体系	(67)
第六节 税收计会管理体系	(72)
第四章 征收基础管理	(78)
第一节 税务登记	(78)
第二节 帐簿及凭证管理	(84)
第三节 纳税申报	(90)
第四节 纳税资料档案管理	(100)

第五章 发票管理	(105)
第一节 发票管理概述	(105)
第二节 普通发票的管理	(113)
第三节 增值税专用发票的管理	(119)
第六章 税收计划管理	(127)
第一节 税收计划管理的意义	(127)
第二节 经济税源调查与分析	(130)
第三节 税收计划的编报	(136)
第四节 税收计划执行检查与分析	(144)
第七章 税收征管方式和出口货物退(免)税管理	(151)
第一节 税收征管形式	(151)
第二节 税款征收方法及缴纳入库方式	(156)
第三节 税收保全与强制执行措施	(162)
第四节 税务代理	(167)
第五节 出口货物退(免)税管理	(173)
第八章 税务检查 and 法律责任	(180)
第一节 税务检查	(180)
第二节 税收法律责任	(190)
第三节 税务行政复议	(195)
第九章 税收票证管理	(207)
第一节 税收票证的种类、使用及审核	(207)
第二节 税收票证管理的基本内容	(225)
第三节 税收票证的业务核算	(229)
第十章 税收会计管理	(233)
第一节 税收会计的任务	(233)
第二节 税收会计核算	(236)
第三节 税收会计监督、检查与分析	(251)

第十一章 税务统计管理	(259)
第一节 税务统计的对象与作用	(259)
第二节 税务统计报表及资料运用	(264)
第十二章 现代管理方法和手段的应用	(271)
第一节 现代管理方法和手段在税务管理现代化中的 地位	(271)
第二节 经济预测方法的运用	(276)
第三节 目标管理方法的应用	(285)
第四节 电子计算机的应用	(293)

第一章 税务管理的职能

第一节 税务管理的产生与发展

一、税务管理的概念

现代社会生产的运行离不开两种重要资源：一是人力、物力和财力资源，即所谓硬资源，二是信息与管理，即所谓软资源。管理作为重要的软资源蕴藏着巨大的力量和无限的潜力，“管理也是生产力”，“向管理要效益”，正是反映了人们对管理的深刻认识和切肤体验。

税收是国家参与社会产品分配的特殊形式，税收分配过程涉及国家与各方面的利益，是一个充满着矛盾及其矛盾运动的过程。为了实现对这一分配过程的有效组织，充分发挥税收的聚财功能和调节功能，这就需要国家实施税务管理活动。

税务管理是国家及其税务机关，依据客观经济规律和税收分配特点，对税收分配全过程进行决策、计划、组织、监督和协调，以保证税收职能得以实现的一种管理活动。

税务管理作为一种管理活动，其实质是在税收分配过程中妥善处理各种利益关系，对人、权、税等要素的合理配置并使之协调，以保证税收分配活动有序进行。

税收分配是一个过程，在此过程中自始至终、自上而下都存在着管理问题。税务管理的客体是税收分配全过程，而不仅是税

收分配全过程中某一阶段或某几个环节的管理活动，所以不能认为税务管理就是税收征收管理。事实上，税收征收管理只是税务管理的一个组成部分，税务管理的范围比征收管理的范围要广泛得多。

税务管理是国家管理体系的组成部分。税务管理贯穿于税收分配全过程，其首要任务是进行科学的决策，而税收决策是以国家为主体的行为。国家主持组织整个税收分配活动并制定基本政策、制度及各项税收法律法规，税务机关具体主管税务管理工作，组织实现税收分配过程，因此税务管理的主体应该是国家及其各级税务机关。

税务管理的基本职能是决策、计划、组织、监督和协调税收分配活动，其内容及实现方式包括税收政策制度的制定与贯彻实施、税收管理权责制度的确立与执行、税收管理机构设置的设置、税收征管模式的选择、税收计划管理及税收会计核算与监督、税款的征收入库、税务信息的收集整理与传递运用等等。

税务管理的目标是保证税收基本职能的顺利实现，一切管理措施和方法，应紧紧扣住管理目标。为了实现税务管理职能和管理目标，税务管理必须遵循客观经济规律和税收分配自身所具有的特殊规律，保证税务管理科学有效。

综上所述，税务管理的概念全面准确地说明和揭示了税务管理的主体是国家及其税务机关、税务管理的客体是税收分配全过程、税务管理的依据是客观经济规律和税收分配规律、税务管理的职能是决策、计划、组织、监督和协调、税务管理的目标是保证税收职能的实现。正确地把握税务管理的概念，有利于科学界定税务管理作为一门独立学科研究的范围，有利于建立税务管理科学体系，全面提高税务管理水平。

二、我国税务管理的产生及发展

税务管理是对税收分配活动的管理，而税收分配是通过具体的税务管理活动方式而呈现的，如开征什么税、征税对象是什么，如何计算、怎样征收，达到什么财政目标 and 经济目标等等，这些既是一定形态的税收制度的外在表现形式，又是税务管理活动的具体内容。如果说税收是一种分配关系，那么税务管理则是这种关系的实现过程。没有一定形态的税务管理活动，也就无所谓税收的存在，从税收产生之时起，税务管理也就同时出现，因此考察税务管理的产生与发展总是与考察税收的产生与发展联系在一起。

（一）新中国成立前的税务管理概况

税收是一个古老的财政范畴，据史料分析，我国税收的最早形式出现于夏朝，称之为“贡”，商朝演变为“助”，到了周朝发展为“彻”。《孟子·滕文公上》记载：“夏后氏五十而贡，殷人七十而助，周人百亩而彻，其实皆什一也。”“贡”相当于一种定额税，“助”实际上是一种力役税，“彻”则是一种比例税。这不仅表明税收的雏型已经出现，也可看出税务管理的原始形态的同时出现。在《周礼·地官司徒·司稼》中亦有记载：“掌巡邦野之稼，巡野视稼，以年之上下出敛法。”它具体描述了当时国家派出官员巡视农作物收成好坏，以平均数作为课税依据的税收管理的生动情形。《周礼·太宰》中还记载了太宰作为专司赋税管理之官职的有关情况：“太宰……以九敛财贿，以九贡致邦国之用。”尽管受当时社会生产力和管理水平十分低下制约，奴隶社会的税收及税务管理极为原始，但它却标志着我国税务管理由此产生并不断走向成熟与完善。

从春秋战国时代一直到清道光二十年鸦片战争前夕，封建社

会沿续 2000 多年。生产力的发展，国家机器的不断完善，封建社会的税收无论从形式、作用上，还是从管理方面来看，都较之奴隶社会有所发展、成熟和完善。这一时期的税收除了继续执行聚财职能外，已开始成为统治者用以调节经济的一种手段。随着商品交换的发展，以货币形式征收也逐渐成为主要的征收形式。税收的发展与完善，促进了税务管理水平的提高。并采取了从征收原则、征收机构、征税方法等方面推进管理的措施。例如春秋战国时鲁国实行初税亩，采取“履亩而赋”，就是通过加强对土地的丈量管理达到据实征税的目的。又如秦始皇下令“使黔首自实田”，就是通过加强户籍管理据以征税的有效措施。另外如隋朝的均田、租调新令、唐朝的定期上报和巡视制度以及两税法，无不都是从管理角度提出的征收方法和控管办法。尤其是隋唐时期赋税管理的中央机构和地方机构也逐步健全完善，如：度支部、太府寺和司农寺、户曹司户参军和仓曹户参军等专职机构。到后来宋朝的“方田均税法”、明朝的“黄册”、“鱼鳞册”、“一条鞭法”、清朝的“摊丁入地、计亩征银”等等，都表明封建社会的税务管理与封建生产关系和税收制度相适应，逐步得以发展。集中与分级管理、简化征收、税收检查、税收预征、源泉控制等原则和方法已开始提出和采用。

鸦片战争后，中国沦为半封建半殖民地社会。清末关税管理大权旁落洋人手中，财政负债累累，增加国内捐税成为清王朝解决财政困难的主要手段。在税务管理方面建立了按税种设立管理机构的体系，在度支部下分设田赋司、税课司、管榷司，分别管理田赋、商货统税、盐法、杂课、土药统税。中央高度集中的税收管理体制被打破，中央权力下降，地方势力上升，税收管理权逐步下移。国民党统治时期，从国外引进了一些现代税收制度和管理办法：制定了各税税法，建立了包括所得税、利得税、印

花税、遗产税在内的直接税体系；建立了纳税登记、申报复查、纳税检查以及簿籍管理等征管制度；设立了中央与地方税务机构，实行垂直管理，建立了按政权级次划分税收管理权限的管理体制。

（二）新中国成立后至改革开放前的税务管理概况

随着新中国的诞生，税收及其税务管理也进入了新的历史发展时期。

1. 国民经济恢复时期的税务管理。

从1949年10月1日新中国成立到1952年为国民经济恢复时期，也是我国社会主义税务管理初步建立和形成的阶段。1950年1月政务院颁布了《全国税政实施要则》，在此基础上统一了税法，明确了税务机关建立的原则和各级税务机关的主要职责，并初步确立了集中统一下因地制宜的高度集中型的税收管理体制。1951年1月30日财政部颁布了《全国各级税务机关暂行组织规程》，从中央到地方共设六级税务机构。全国税政的统一和税务机构的建立健全，为新中国的税务管理奠定了坚实的基础。紧接着税务总局又着手建立各项税务管理制度，先后制定了《各级税务机关暂行会计制度》、《全国各级税务机关计划工作规则》、《各级税务机关检查工作规则》、《各级税务工作人员奖惩暂行办法》、《税务复议委员会组织通则》等。同时还建立了工商业税稽征管理制度，提出在大中城市税务局建立专责管理制度，明确税收专管员职责。为了反对偷税漏税，从政策上、征收方法上、机构设置和群众护税等方面都采取了一系列措施。这一时期，中央特别重视税务干部队伍建设，提出市、县党委“宁使其他各部缺少一个部长，而不要让税务机关成为一个弱的工作机关”，各级税务部门配备了极强的干部，并举办中央税校及各区分校、不同层次的训练班，培养了大批税务干部，满足了新中国

税务管理的需要。

2. 社会主义改造时期的税务管理。

1953—1956 年为社会主义改造时期，同时也是进入第一个五年计划建设时期。根据税源和税收变化情况，1953 年 1 月，国家对税制进行了修正。1954 年财政部税务总局发文，对税收管理体制贯彻税收集中统一原则下有关因地制宜的政策界限作了进一步明确规定。1955 年本着精简机构、减少层次和提高效益的精神，将建国时确定的六级税务机构改为三级，按照业务上有关系的机构上下对口统一设置的原则，各级机构内建立了相应对口的机构。在此期间，还采取了按行政区划片编组、各税统管、区别对待、分别征收的征管模式，全面推行专责管理制度，加强了税收征管工作，实行了纳税检查、税务登记、辅导建帐、纳税鉴定、建立发货票、控制购销货和货运环节等办法，有力地配合了社会主义改造。为了加强税务干部队伍的作风建设，1956 年 5 月 15 日税务总局颁发了《各级税务机关监察工作细则》，这是新中国税史上最早的有关监察工作的正式文件。在这一时期，税务总局明确提出了“依法办事，依率计征”的税收征管原则，为我国依法治税确立了基本准则。

3. 开始全面社会主义建设时期的税务管理。

1957—1966 年是全面建设社会主义的十年。

这一时期的税务管理在曲折中前进，经历了削弱——恢复的发展过程。税务管理受到冲击的主要原因是受前苏联“非税论”影响以及“大跃进”左倾思想的干扰。从而片面简化税制、搞“税利合一”，削弱了税收的调节作用。税务机构被撤并，税务干部大批下放。征管力量的削弱，导致税收政策法规贯彻实施困难。税收管理权下放，许多行之有效的税务管理制度遭到破坏，浮夸风泛滥，打乱了税收征管正常秩序。虽然在国民经济调整时期，税

务机构、管理人员有所加强，恢复和制定了一些稽征管理办法，但由于整个经济工作中“左”的指导思想未能得以根本纠正，税务管理松弛局面也未能得以全面扭转。

4. 十年动乱时期的税务管理。

1966年5月—1976年10月是“文化大革命”时期。在动乱的十年中，由于“左”的错误和林彪江青反革命集团的干扰和破坏，整个税收工作遭受了极为严重的冲击和挫折。把当时已经非常简化的税制当成“繁琐哲学”来批判；“依法办事、依率计征”原则被斥责为“资产阶级的管、卡、压”；税务机构从上而下被简并或被撤销、改名；税务干部大批下放农村，走所谓“五七道路”；新中国成立以来建立和形成的各项管理制度，有的被砸烂、有的名存实亡，税收法纪严重破坏。其间，在周恩来总理和邓小平同志主持中央工作期间，税收工作也有过明显好转，恢复了机构，充实了干部，建立和恢复了一系列税务管理制度，但是在当时极左的巨大压力下，一些好的措施也难以真正贯彻执行，我国税务管理处于极其困难时期。

（三）改革开放以来的税务管理概况

1976年10月，“四人帮”反革命集团被粉碎。1978年12月中国共产党十一届三中全会胜利召开，我国进入了改革开放的新的历史时期。这一时期既是新中国成立以来税收制度进行全面深入改革取得突破性进展的时期，也是税务管理步入全面加强阶段并不断走向科学化、法制化与现代化的历史性变革时期。改革开放以来，我国税务管理从单项改革突破到整体配套改革；从经验型管理，逐步上升到以科学理论为指导的全面规范化管理，得到长足发展。税收管理体制适应经济体制改革和财税体制改革不断调整和完善，在“合理分权”的指导思想下，正在探索建立与分税制相适应的税收管理体制。税务机构也得到恢复和强化：1988年

将财政部税务总局升格为国家税务局，由财政部归口管理；1993年，国家税务局调整为国家税务总局，成为国务院直属机构，提升为正部级。1994年省级及省级以下分别设立国家税务局和地方税务局的各级机构，初步形成与市场经济体制和分税制相适应的税务管理机构体系，全国税务队伍已达50多万人。针对十年动乱给税收征管造成的严重破坏，在迅速恢复和健全各项税收征管制度的基础上，1986年国务院颁布《中华人民共和国税收征收管理暂行条例》。为了进一步适应市场经济和以法治税的要求，1992年颁布了《中华人民共和国税收征收管理法》，这是我国税务管理史上第一部具有法律性质的征管程序法，是我国税收征管进入法制化轨道的里程碑。1993年财政部发布了《中华人民共和国发票管理办法》，同年国家税务局发布《税务行政复议规则》。在这一时期我国税务管理的理论研究也呈现出空前繁荣的局面，取得了丰硕成果，借鉴国外先进经验，结合中国国情，正在努力建设科学严密的税务管理体系以及适应社会主义市场经济和新税制管理的新的征管体系。

第二节 税务管理的职能

一、税务管理职能的意义

税务管理职能是指税务管理所固有的对税收分配活动进行决策、计划、组织、监督和协调的内在职责与功能。与人类社会所有的其他管理活动一样，税务管理同样具有管理的一般职能，只是由于管理的具体对象和目的不同，税务管理职能才具有区别于其他管理活动的具体内容和作用方式。如前节所述，税务管理的具体对象是税收分配全过程，其目的是保证税收职能的实现。遵

循管理的一般规律和税收分配活动的独特规律，税务管理职能有着自身的具体内容和作用方式。

税务管理职能与税收职能既有联系又有区别。税收职能是从分配关系的角度抽象出的税收作为一种分配方式所具有的内在职责与功能，税务管理职能是从实施管理的角度抽象出的税务管理所具有的内在职责与功能。税务管理就是要通过运用其职能来促进和保证税收职能的实现，如果没有税务管理职能起作用，税收职能则只能仅仅是理论上的抽象结论，并不能发挥其现实的作用。可以认为，税收职能通过税务管理职能的运用而发挥其作用，税收作用是税务管理职能所表现的结果。

长期以来，人们往往重视税收职能的研究而忽视税务管理职能的研究，其基本原因在于：其一，在统收统支的财政体制下，税收的主要作用在于组织一部分财政收入，税务管理是组织收入的一种手段，因而忽视了税务管理在全面实现税收职能中的地位和作用。其二，在计划经济体制及简单税制下，税种少且调节面窄，税收所体现的分配关系较为单纯，由此决定税务管理活动领域和作用面也相对狭小，经验型、驱动式及传统管理尚能适应当时的税收分配活动管理的需要，对税务管理职能的研究并无迫切要求。

社会主义市场经济的发展，特别是财税体制改革的深化，税收分配关系已成为国家与企业、与个人最基本的分配关系，税收在市场经济发展和运行中已成为重要经济参数，要求最大限度地发挥税收的职能作用。作为对税收分配活动的管理，税务管理的地位也发生了历史性的变化，它不再是一个单纯的组织财政收入的税款征收活动而且还是国家直接运用调控经济运行的重要管理手段，是用以全面有效地实现税收职能的重要工具。研究税务管理的职能就是要摒弃传统体制下的固有模式，适应税收分配关系

的变化，紧紧围绕对税收分配全过程如何进行科学的决策，合理的计划、有效的组织、严密的监督、适宜的协调等问题，展开全方位的系统研究，使税务管理朝着科学化、规范化、法制化方向发展，能动地运用其职能为社会主义市场经济服务，为实现税收职能服务。

二、税务管理职能的内容

（一）税务管理的决策职能

以美国著名管理学家西蒙为代表的决策理论学派认为“管理就是决策”，决策贯穿于管理的全过程。决策职能同样也是税务管理的首要职能，它是指税务管理对税收分配全过程中各种可行方案进行择优抉择的职能。从宏观方面而言，税收分配的基本原则、税收政策、税制模式、税制结构、税收分配规模、税收管理体制、税收法制体系等等，无一不是税收分配中涉及全局的重大问题。税收分配活动欲能有效进行，必须首先解决这些有关效率与公平的宏观决策问题，这是税务管理赖以存在的客观依据和要求，也是税务管理活动的起点和贯穿其中的运行依据，否则税收分配将无法进行。从微观方面而言，在贯彻宏观决策方案中，组织实施的具体操作方式，诸如管理的具体形式、方法以及一系列保证措施等，也有一个最佳选择和决断问题。如果说宏观决策职能主要承担税收分配总体方案的抉择，那么微观决策职能则主要解决如何选择执行方案来保证宏观决策方案的贯彻落实问题。在宏观决策无误的条件下，微观决策职能的作用程度和水平，决定着税收分配活动运行状态和效果。

现实的改革与发展，要求我们充分重视税务管理决策职能的运用。从总体上看，在社会主义市场经济条件下，究竟选择何种税制模式和税制结构；在所得税类中是以企业所得税为主还是以