

# 税收管理

东北财经大学出版社



WEIXUDONG



Shuishou  
Guanli  
Xue  
吴旭东

DONGBEI CAIJING DAXUE CHUBANSHE

税收是国家为了实现其职能,以政治权力为依托,按照预先规定的标准,无偿地参与社会产品或国民收入分配的一种形式。

税收作为国家存在的经济基础,在不同的社会形态中均是国家取得财政收入的重要形式。

要保证国家行使职能的需要,使税收能够及时、足额地上缴国库,并充分发挥税收的职能作用,就离不开税收管理。

42



# 税收管理学

吴旭东

东北财经大学出版社

# 税 收 管 理 学

吴旭东

---

东北财经大学出版社出版发行(大连黑石礁)

大连海事大学印刷厂印刷

---

开本:850×1168 1/32 印张:8 5/8 字数:206 000

1996年5月第1版 1997年7月第2次印刷

---

责任编辑:张剑宇

责任校对:兰 英

---

印数:5 001—12 000

ISBN 7 - 81044 - 106 - X/F·861 定价:12.00 元

# 说 明

吴旭东

1995. 12. 30

本书是在给大学本科学子讲授税收管理课程和给硕士研究生讲授税收管理研究专题讲座的基础上完成的。税收管理跟税收一样是一个古老的范畴。但由于某些原因，过去我国对税收管理的研究是非常缺乏的。改革开放以来，特别是税制改革的浪潮大大地促进了税收管理的研究，其成就可以说是硕果累累，但是都比较零散，特别是系统成篇的就更少。因此我就产生了撰写此书的念头，并注意在教学和带领学生实习的过程中搜集资料，提炼观点。虽然经过十几年的研究，也做过一些准备，但受本人的理论水平所限，书中的谬误肯定很多，十分渴望得到读者的批评指正，以便修改。

# 目录

导 论..... 1

## 第一篇 税收管理职能

第一章 税收管理的作用..... 2

第一节 税收管理与税收的关系..... 2

第二节 税收管理的内容..... 4

第三节 税收管理的作用 ..... 10

第二章 税收管理职能 ..... 13

第一节 决策职能 ..... 14

第二节 计划职能 ..... 15

第三节 组织职能 ..... 17

第四节 协调职能 ..... 18

第五节 监督职能 ..... 20

第三章 税收管理原则 ..... 22

第一节 以法治税原则 ..... 22

第二节 集权与分权相结合原则 ..... 24

第三节 组织收入与促进经济发  
展相结合原则 ..... 25

第四节 专业管理与群众管理相  
结合原则 ..... 26

第五节 效率原则 ..... 27

## 第二篇 税收管理规律

第四章 税收管理的一般规律 ..... 32

第一节 税收管理要素的协调性 ..... 32

第二节 税收管理环境的适应性 ..... 43

第五章 税收管理特有的规律 ..... 50

第一节 税收管理流程是影响管

# 目 录

	理效果的重要因素 .....	50
第二节	税收管理集行政、执法 和监督于一体 .....	53
第三节	税收管理形式决定税收 管理机构设置形式 .....	57
第四节	税收管理对象决定税收 管理的手段 .....	60
第五节	税收管理对税收制度的依 附性 .....	63
<b>第三篇 税收业务管理</b>		
<b>第六章</b>	<b>税收计划管理 .....</b>	<b>67</b>
第一节	税收计划管理的作用 .....	67
第二节	经济税源调查 .....	68
第三节	税收收入计划的编制和 执行 .....	70
第四节	税收目标管理 .....	72
<b>第七章</b>	<b>税收票证管理 .....</b>	<b>75</b>
第一节	税收票证管理的作用 .....	75
第二节	税收票证的种类 .....	77
第三节	税收票证的管理要求 .....	79
<b>第八章</b>	<b>发票管理 .....</b>	<b>82</b>
第一节	发票管理的作用 .....	82
第二节	发票的印制与领购 .....	84
第三节	发票的开具与保管 .....	85
第四节	发票的检查与发票违法 行为的处罚 .....	87
第五节	增值税专用发票的管理 .....	90

# 目录

<b>第九章 纳税会计</b> .....	92
第一节 纳税会计的性质 .....	92
第二节 纳税会计与其他会计的 联系及区别 .....	95
第三节 纳税会计的对象 .....	97
第四节 纳税会计的作用 .....	99
<b>第十章 税收征收管理</b> .....	101
第一节 税务管理 .....	101
第二节 税款征收 .....	108
第三节 法律责任 .....	113
<b>第十一章 税务检查</b> .....	119
第一节 税务检查的原则 .....	119
第二节 税务检查的内容 .....	125
第三节 税务检查的作用 .....	126
<b>第十二章 税收稽核会计管理</b> .....	130
第一节 税收稽核会计的职能 与作用 .....	130
第二节 税收稽核会计的对象 与核算方法 .....	132
第三节 税收稽核会计分析与 检查 .....	135
<b>第十三章 税收统计管理</b> .....	137
第一节 税收统计的特点和作用 .....	137
第二节 税收统计的方法和步骤 .....	139
第三节 税收统计分析 .....	141
<b>第四篇 税收行政管理</b>	
<b>第十四章 税务行政管理</b> .....	145

## 目 录

第一节	税收管理机构·····	145
第二节	税务人员管理·····	150
第三节	税收文书送达·····	153
第四节	税务监察·····	157
<b>第十五章</b>	<b>税务行政复议</b> ·····	<b>162</b>
第一节	税务行政复议的作用·····	162
第二节	税务行政复议的形式 与原则·····	166
第三节	税务行政复议的程序·····	168
<b>第十六章</b>	<b>税务行政诉讼</b> ·····	<b>177</b>
第一节	税务行政诉讼的作用·····	177
第二节	税务行政诉讼的程序·····	179
第三节	税务行政赔偿·····	184

**第五篇 税收管理其他**

<b>第十七章</b>	<b>税收法制管理</b> ·····	<b>189</b>
第一节	税收法制的作用·····	189
第二节	税收立法·····	191
第三节	税务司法·····	198
<b>第十八章</b>	<b>税收管理体制</b> ·····	<b>201</b>
第一节	税收管理体制的作用·····	201
第二节	确立税收管理体制 的原则·····	204
第三节	分税制·····	207
<b>第十九章</b>	<b>税收管理方法</b> ·····	<b>216</b>
第一节	税收管理方法的作用·····	216
第二节	行政方法·····	218
第三节	法律方法·····	222



# 目录

第四节	经济方法.....	225
第五节	宣传教育方法.....	227
第六节	咨询顾问方法.....	228
<b>第二十章</b>	<b>税务代理与税务咨询.....</b>	<b>230</b>
第一节	税务代理的作用.....	230
第二节	税务代理人与代理机构.....	236
第三节	税务代理关系的确立 与终止.....	240
第四节	税务代理的业务范围.....	241
第五节	税务代理的法律责任.....	249
第六节	税务咨询.....	252

# 第一篇 税收管理职能

税收管理是随着税收分配的产生而产生的，与税收有着不可分割的关系。税收的存在决定了税收管理的存在，税收管理是税收分配活动顺利进行的重要保证，税收管理活动必须遵循税收分配的规律。

税收管理职能是其本身固有的功能和职责。它主要包括决策职能、计划职能、组织职能、协调职能和监督职能。

税收管理必须遵循一定的原则。如以法治税原则、集权与分权相结合原则、组织收入与促进经济发展相结合原则、专业管理与群众管理相结合原则、效率原则。

# 第一章 税收管理的作用

本章从税收管理的产生开始，研究税收管理发展演变的大致轨迹及其与税收的关系；并通过对税收管理内容的剖析，阐述税收管理的作用。

## 第一节 税收管理与税收的关系

### 一、我国税收管理的演变

税收是国家为了实现其职能，以政治权力为依托，按照预先规定的标准，无偿地参与社会产品或国民收入分配的一种形式。虽然，在不同的社会形态下，税收所体现的分配关系是不同的。但是，税收作为国家存在的经济基础，在不同的社会形态中均是国家取得财政收入的重要形式。因此，要保证国家行使职能的需要，使税收能够及时、足额地上缴国库，并充分发挥税收的职能作用，就离不开税收管理。税收管理是伴随着税收的产生而产生的，也就是当人类社会发展到一定的历史阶段，生产力水平的提高，剩余产品的出现，国家的产生，税收从整个社会产品分配中分离并独立出来，税收管理就应运而生了。因此，税收管理自始至终存在于税收分配活动的全过程。在原始社会，由于没有税收分配活动，所以也就没有税收管理。到了奴隶社会，产生了税收，

虽然只是税收的雏形，但是税收管理的一些办法已经出现。如国家派出官员“巡野视稼”，即根据一年的农业收成好坏来课征赋税；再如，周朝对商人通过关卡的货物要征收“关市之赋”，并设立课税检查的“司贡”、“司货”等管理者，登记管理这些税收。显然这种税收管理是不完整和缺乏系统性的，与现代税收管理也有许多差别。到了封建社会，国家财政收入和皇室的财政收入逐渐分开，专门的税收管理机构开始出现，税收管理制度和管理办法也逐步严密。到了半封建半殖民地时期和国民党统治时期，税收管理又得到了进一步加强。但是，曾经有一个时期税收管理特别是关税管理大权被资本主义列强把持，使我国的经济遭受了严重损失。国民党政府强化税收管理的目的是不断提高税收负担，维护其政权的存在。1949年10月1日中华人民共和国的成立，标志着半封建半殖民地的社会制度的结束，并建立了我国新的税收管理制度。经过40多年的奋斗，已经初步建立了基本适应我国国情和符合社会主义原则的税收管理制度。尽管目前我国税收管理还有些不够完善的地方，仍然比其他社会形态下的管理要完善得多。建国以后的税收管理这里不作赘述。

## 二、税收管理与税收的关系

税收管理活动与税收分配活动是密切联系着的，税收产生的同时也就有了税收管理，税收的存在决定税收管理的存在，没有税收就没有税收管理。因此，税收管理活动必须遵循税收分配的规律和管理的规律。首先，税收是国家行使其职能从而参与社会产品或国民收入分配的一种形式，同社会再生产过程有着密切的联系，税收分配的范围决定了税收管理的范围是对税收分配活动全过程的管理。其次，税收管理是税收分配活动顺利进行的重要保证。税收是国家取得财政

收入的一种主要形式和调节经济的重要手段，它涉及到国家、集体和个人三者利益。虽然在社会主义现阶段国家与集体、个人之间在根本利益上是一致的，但仍然存在着局部利益和整体利益、眼前利益和长远利益的差别。因此，国家为了保证税款及时、足额上缴国库，充分发挥税收的作用，就必须进行管理。再次，税收管理活动必须遵循税收分配的规律。税收管理是对税收分配活动全过程的管理，而税收分配活动又是由税法和税收制度规定的，所以税收管理必须研究税法和税收制度的规律性，以便制定出符合客观经济规律要求的税法和税收制度。税收分配活动离不开征纳双方的规律，决定了税收管理离不开管理者和被管理者；税收管理必须处理好管理者与被管理者之间的关系，调动管理者的积极性并影响被管理者。

## 第二节 税收管理的内容

税收管理活动涉及到国民经济各个领域和社会再生产各个环节，其内容主要包括如下几个方面。

### 一、税收法制管理

税法是国家的重要法律制度，是由国家制定或认可并由国家强制实施的。国家通过制定和颁布税法，强制地、无偿地参与社会产品或国民收入的分配与再分配，调节和支持社会经济的发展。税法一经确定，便形成了国家与企业、单位以及个人之间的税收法律关系，即以征税与纳税为内容的权利义务关系。作为国家代表的征收机关以及一切纳税单位和个人都必须在税法规定范围内相应行使征税的权利和纳税的义务。

税收法制管理的内容主要包括税收立法和税务司法。税

收立法是国家权力机关制定、颁布、实施、修正、废止税法的一系列活动。税法是税收管理的依据，只有制定出适应我国政治经济形势并反映客观规律的税法，才能使税收管理有法可依。税收立法虽然是由国家权力机关批准颁布的，但是税法草案的拟定、起草以及实施细则和具体规定等，都必须有征收机关参与。因此，税收立法也是税收管理的内容。税务司法是国家的有关机关（如人民法院、检察院等）对违反税法的案件，按照法律规定的程序进行审理、判决的一系列活动。税收立法只能解决有法可依的问题，而要做到有法必依和违法必究，就必须有税务司法。税务司法虽然主要是通过人民法院、检察院等部门执行的，但是一般的违章处理和某些税务行政复议是由征收机关直接办理的。因此税务司法也是税收管理的内容。

## 二、税收业务管理

税收业务管理是以税款征收入库为中心的管理活动。税收业务管理包括税收计划管理、税收征收管理、税收票证管理、发票管理、税务检查、税收会计核算、税收信息的收集和税收统计管理以及税务代理与诉讼等，是征收机关或中介机构的经常性业务，是税收管理的核心内容。

### （一）税收计划管理

计划与计划经济不是一回事。我国实行社会主义市场经济体制，是要改变和抛弃传统的计划经济模式，但绝不意味着不要计划。因此税收分配活动必须有计划地进行。税收计划是国家预算的重要组成部分，关系到国家行使职能的资金能否得以满足，关系到国民经济能否顺利发展。税收分配活动必须用计划来指导、组织、监督各级征收机关和征收人员执行税收政策、税收法律和组织税款入库。税收计划管理就是征收机关根据国家的经济政策、税收法律、国民经济和社

会发展计划以及客观经济情况，对一定时期内（通常为一年）的税收收入、税务经费、税收成本等进行测算、规划、组织、协调与控制的活动。

### （二）税收征收管理

为了将税款稽征入库，各级征收机关和征收人员要对税收法律、法规和税收制度进行解释与宣传，要深入调查研究，掌握税收信息，摸清税源变化情况，帮助纳税人改善经营管理和提高纳税自觉性。同时，要按照税法规定，确定课税对象、纳税人、适用税率和办理税务登记，督促纳税人申报纳税，组织税款入库，并根据纳税人的申请或客观情况办理减税、免税、退税等事宜。征收税款以后，还要进行税务检查，处理违章、滞纳等案件和事项。在税款入库过程中，纳税人可能委托税务代理机构代为办理有关税收事宜，代理机构虽然属于中介服务机构，不是征收机关，但是税务代理也是同税款征收相联系的。上述这些都属于税款征收环节应包含的内容。因此，税收征收管理主要是稽核税额和征收税款过程的管理活动，是征收机关行使征税与管理税收权力的日常征收管理工作。

### （三）税收票证管理

税收票证是征收机关征收各项税款的专用凭证，填用之后即成为征纳双方履行纳税义务的证明。它既是税收会计和统计的原始凭证和资料，也是考核征收管理机构和管理人员的可靠依据。因此，税收票证管理是税收管理不可缺少的内容之一。

### （四）发票管理

发票是指在购销商品、提供或者接受服务以及从事其他经营活动时开具、收取的收付款凭证。发票作为商品经济交往中的商事凭证，是财务核算的原始凭证和计算税款以及稽

征税款的重要依据。如果对发票不进行管理，就会发生利用发票进行偷税和骗取出口退税等不法行为。为了保障国家财政收入，维护市场经济秩序，服务改革开放，促进社会主义市场经济的发展，就必须对发票进行管理。因此，发票管理是税收管理的一项重要内容。

#### （五）税收会计管理

税收会计管理是征收机关对税收计划执行和征收活动过程及其结果，系统地连续地进行核算、反映监督的活动。根据税收会计核算资料，检查分析税款的计算是否准确，检查税收收入完成情况，监督税款及时入库，保护税款安全，以确保税收收入任务的完成。同时，要监督检查征收机关的经费使用情况，减少税收成本。因此，税收会计管理应包括纳税会计、税收稽核会计、税务经费会计的管理。

#### （六）税收统计管理

税收统计管理是征收机关根据国家税收政策和法规制度的要求，对税收分配过程中涉及的税源、税款和税政等方面进行统计、整理、分析的活动。通过税收统计调查，及对搜集的资料、数据进行分类汇总，编制税收统计报表，并进行系统的整理、分析、研究，从而提供准确的税收资料和税收信息，为国家决策机关以及征收机关进行决策提供依据。

### 三、税务行政管理

税收征收机关具有执法和行政双重性质。一方面征收机关必须依法征税，另一方面征收机关又是国家的行政管理部门。税务行政管理是由征收机关的行政性所决定的。税务行政管理是对征收机关的组织形式、机构设置、工作程序以及征收人员等进行管理的活动。其主要内容包括税务机构管理、税务人员管理和税务行政复议与诉讼。

税收分配活动必须通过一定的机构有组织地完成。为了



完成预定的税收目标，必须合理设置机构，配备人员，给每个机构和人员赋予一定的权限和职责，保证税收分配活动有秩序地进行。广大征收人员是国家税收法律、法规、税收制度的直接执行者，制定征收人员工作制度、奖惩制度，进行思想教育和业务培训等，是税收管理的组成部分。

税务行政复议与诉讼是为了正确处理征纳双方发生的税务争议，维护税收法律、法规的严肃性，保护纳税人、扣缴义务人和纳税担保人的合法权益，监督征收机关及人员依法行政，而采取的一项重要措施。它是随着我国行政诉讼法的颁布实施而实施的，也是税收管理的内容之一。税收管理图示见图 1—1。

#### 四、税收管理其他

##### (一) 税收管理体制

税收管理体制是划分中央与地方政府以及地方政府之间税收收入和税收管理权限的一项制度，其目的是明确中央与地方政府以及各级税收管理机关的税收管理权限，调动各方面积极性，保证税收管理工作顺利进行和税收职能的充分发挥。税收管理体制与税收管理权限的划分、税收管理机构的设置、税收收入的划分、税收制度的完善等都有着十分密切的联系，是税收管理的重要内容。

##### (二) 税收管理方法

税收管理方法是指能够保证税收管理活动朝着既定的方向发展，达到预期目标的各种方式、手段和措施的总称。税收管理活动必须选择正确的方法，只有管理方法科学、有力，才能适应税收管理工作的要求，才能搞好税收管理。因此，税收管理方法，虽然不是税收管理的直接内容，但也是税收管理过程中不可缺少的部分。

##### (三) 税务代理与咨询