



面向21世纪课程教材
Textbook Series for 21st Century

高等学校财政学专业主干课程系列教材

税收管理

主编 吴旭东



中国人民大学出版社
CHINA RENMIN UNIVERSITY PRESS



面向21世纪课程教材
Textbook Series for 21st Century

高等学校财政学专业主干课程系列教材

税收管理

主 编 吴旭东
副主编 朱晓波
主 审 马国强



中国人民大学出版社
CHINA RENMIN UNIVERSITY PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

税收管理/吴旭东主编.

北京: 中国人民大学出版社, 2001

高等学校财政学专业主干课程系列教材

ISBN 7-300-03792-5/F·1142

I. 税…

II. 吴…

III. 税收管理-中国-高等学校-教材

IV. F812.423

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 030511 号

高等学校财政学专业主干课程系列教材

税收管理

主 编 吴旭东

出版发行: 中国人民大学出版社

(北京中关村大街 31 号 邮编 100080)

邮购部: 62515351 门市部: 62514148

总编室: 62511242 出版部: 62511239

E-mail: rendafx@public3.bta.net.cn

经 销: 新华书店

印 刷: 北京密兴印刷厂

开本: 787×980 毫米 1/16 印张: 18 插页 1

2001 年 8 月第 1 版 2001 年 8 月第 1 次印刷

字数: 290 000

定价: 22.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)



总 序

面向 21 世纪财政学专业七门主干课程教材，是教育部立项的重点项目“财政学系列课程主要教学内容改革研究与实践”的重要成果。参加此项目研究的单位包括中国人民大学、厦门大学、浙江财经大学、东北财经大学、中央财经大学、上海财经大学、西南财经大学七所重点院校。三年来，本项目在教育部高教司的直接领导下，在总召集人中国人民大学陈共教授的主持下，积极开展各项调查、资料搜集和比较研究，先后召开大、小会议数次，邀请全国 10 多位同行专家讨论了教材编写大纲和知识点。教材脱稿后，同行著名专家分别审查了各门教材初稿，并进行了认真修改和完善，最后定稿。可以说，这套教材不仅倾注了主编、参编人员的智慧，而且相当广泛地征求和听取了全国著名专家的意见，是集体智慧的结晶。

面向 21 世纪财政学专业主干课程教材，包括《财政学》、《国家预算管理》、《中国税制》、《税收管理》、《财政支出学》、《地方财政与预算》和《税务信息化简明教程》。其中，《财政学》出两本。

在着手组织编写这套教材时，我们确定的指导思想是：坚持知识、能力、素质协调发展和遵循本学科专业自身发展的规律及特点，在界定各门课程主要理论、观点和知识点的基础上，编写出高水平、高质量、上台阶，融理论性、知识性、前瞻性和启发性于一体，适合我国高等学校财政学专业本科教学需要的真正面向 21 世纪的专业课程教材。我们希望全国财政学专业的广大教师继续关心和支持这项工作，及时将使用这套教材中遇到的问题 and 改进意见向各位主编反映，以供修订时参考。

教育部面向 21 世纪“财政学系列课程主要教学内容改革研究与实践”项目组

2001 年 1 月



前 言

税收是国家为了实现其职能的需要，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。要保证国家行使职能的需要，使税收能够及时足额上缴国库，并充分发挥税收的职能作用，就离不开税收管理。

《税收管理》是高等财经院校财政学专业的必修课程，该教材是教育部 21 世纪财政学专业课程体系 and 教学内容研究课题组所编写的教材之一，全书分为十一章，主要包括税务管理概述、税务管理基础、税收征收管理、税务检查、税务行政管理、税务行政处罚、税务行政复议和诉讼管理、税务代理等内容。

该教材在编写的过程中，收集和参考了我国近年来关于税收管理方面的科研成果，也站在税收管理理论的前沿，分析了税收管理实践的有关问题。

因此，该书还可以作为广大税务人员业务学习用书，也可以作为从事税收理论研究的教学和科研人员的参考用书。

该教材由吴旭东教授任主编，朱晓波副教授任副主编，参加编写的有张炜副教授和赵恒群副教授。全书由马国强教授主审。

由于编者的理论水平有限，教材中肯定存在一定的问题，欢迎读者提出宝贵意见，以便修改。

编者

2001.01.15

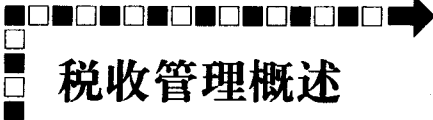


目 录

第一章 税收管理概述	1
第一节 税收管理的定义.....	1
第二节 税收管理的内容.....	6
第三节 税收管理体制	10
第四节 税收管理的原则	21
第二章 税收基础管理	28
第一节 税务登记	28
第二节 账簿、凭证管理	37
第三节 发票管理	39
第三章 纳税申报	55
第一节 纳税申报的意义	55
第二节 纳税申报的基本要求	57
第三节 几个主要税种的纳税申报	62

第四章 税款征收	102
第一节 税款征收与缴库方式.....	102
第二节 税款征收措施.....	110
第三节 延期纳税及减免税.....	120
第五章 税务稽查概述	124
第一节 税务稽查的概念.....	124
第二节 税务稽查的基本内容和方法.....	130
第三节 税务稽查权限和相对人的权利与义务.....	156
第六章 财务资料检查的基本方法	159
第一节 会计凭证检查方法.....	159
第二节 会计账簿检查方法.....	166
第三节 会计报表检查方法.....	173
第七章 税务稽查实务	180
第一节 商品课税稽查.....	180
第二节 企业所得税稽查.....	208
第八章 税务行政管理	223
第一节 税收管理机构.....	223
第二节 税务人员管理.....	227
第三节 税收文书送达.....	230
第四节 税务监察.....	233
第九章 税务行政处罚	238
第一节 税务行政处罚概述.....	239
第二节 税务行政处罚的设定.....	243
第三节 税务行政处罚的程序.....	245
第四节 税务行政处罚的执行.....	249
第十章 税务行政复议与税务行政诉讼	251

第一节	税务行政复议概述·····	251
第二节	税务行政复议程序·····	258
第三节	税务行政诉讼·····	261
第四节	税务行政赔偿·····	265
第十一章	税务代理·····	268
第一节	税务代理概述·····	268
第二节	税务代理的业务范围·····	271
第三节	税务代理的法律责任·····	274



第一章

税收管理概述

第一节 税收管理的定义

税收管理同税收一样,是一个古老的经济范畴,也是一个历史范畴。这里从管理一般入手,寻求税收管理的定义,为进一步阐述税收管理奠定基础。

一、管理一般

管理是一种普遍的社会现象,自有人类社会以来,管理就存在了。早在原始社会,人们为了生存,就组织起来同自然界作斗争,并进行生产和分配,这就是最初的管理活动。现代社会,管理更是到处可见,而且种类繁多,大到社会管理、政府管理、宏观经济管理;小到企业班组管理、家庭管

理、学校管理等。若从经济角度来看,管理更是多种多样,有经济管理、财务管理、货币管理、税收管理、计划管理、统计管理、财务管理,等等。总之,从经济到政治,从家庭到国家,从生活到生产,只要有人所至,就需要管理。虽然古代的管理和现代的管理存在着很大差别,但是他们的本质是一样的。那么,什么是管理呢?简单地说,管理是有关的职能部门或个人,为达到一定的目的,运用各种手段,对某一领域的人、财、物、信息等进行组织、协调和控制的一项活动,也就是管理者为达到既定的目标对管理对象进行决策、计划、组织、协调和监督的活动。

管理活动离不开管理者和被管理对象以及管理的目标,这三者构成了管理的三要素。首先,管理要有执行者即管理者,它是管理活动的主体。管理者主要是指对管理活动进行决策、计划、组织、协调和监督的有关人员的群体,管理者在管理中起着至关重要的作用。其次,管理也必须对对象即被管理者,也称之为管理对象或管理客体。管理客体主要是指管理所涉及的目的物,即人、财、物、信息和时间等。再次,管理是一种有目的的活动,所要达到的目的就是管理的目标。无目的或无目标的管理活动是不存在的,无管理目标将一事无成。

二、税收管理

根据管理一般的定义我们可以看到,税收管理就是国家的财政、税务、海关等职能部门,为了实现税收分配的目标,依据税收分配活动的特点与规律,对税收分配活动的全过程进行决策、计划、组织、协调和监督的一种管理活动。

税收管理是伴随着税收而产生的,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之中。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的一种分配形式。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。为了确定一定时期内应达到的税收目标，首先，必须进行决策和计划。国家为达到既定的税收目标，就必须制定税收政策，并通过立法机关制定一系列的税收法律、法规，为税收分配活动提供法律保障。同时，如何贯彻执行税收政策和税收法规，又需要国家的有关职能部门进行具体的决策和计划。为了使这些决策和计划付诸实施，必须合理设置管理机构，配备相应的人员，明确各自的责任和应承担的义务，运用可以借助的管理方法或手段，对税收管理活动进行组织和指挥，使税收管理活动的各个环节紧密地联系在一起，以确保税收目标的实现。在税收管理活动中，还会经常遇到一些矛盾和违反税法、违反财经纪律等问题，为了正确处理各方面的关系，维护税法的严肃性，必须处理好各方面的矛盾，及时纠正和制止各种偏差和违法乱纪行为，进行必要的协调和监督。

三、税收管理的作用

(一) 保证税收财政职能得以实现的作用

税收管理过程实际上就是严格执法确保财政收入的过程，从而有利于保证税收财政职能的实现。税收是以国家颁布的税法为征收依据的，税收管理也是以国家有关法律法规为依据的。这就要求征纳双方都必须严格遵守税法，依法征税或纳税。但是，由于人们对税法和税收的认识的程度不同，有法不依、执法不严、偷税抗税等现象还在一些地区、部门、企事业单位以及个人身上不同程度地存在着。因此，通过税收管理，可以提高征税人员的执法意识，进行职业道德教育，保证征收人员严格执法，杜绝和尽量减少违法或执法不当的现象。同时，通过税收管理，可以对纳税人的生产经营活动和纳税情况进行检查、监督，发现并及时制止纳税人的各种违法行为，维护税法的严肃性，提高纳税人的纳税意识。

税收具有为国家筹集财政收入的职能，是国家财政收入的主要形式。目前，我国的税收收入占整个财政收入的90%以上，在为国家筹集资金方面起到了重要作用。虽然税收收入的多少主要是取决于一个国家一定时期内的经济状况，取决于科学合理的税法、税收政策和税收制度。但是，只有良好的国民经济状况和合理科学的税法、税收政策、税收制度，并不等于就一定会增加财政收入。因为，有些纳税人依法纳税观念淡薄，从本位主义出发，偷税欠税抗税的现象时有发生，造成国家财政收入的减少。

因此，要完成税收任务，保证税收计划的实现，发挥税收筹集财政收入的职能作用，必须通过税收管理并不断改革和加强税收管理工作，以防止偷抗税现象的发生，把应收的税款及时足额地收上来，保证国家行使职能的资金需要。

（二）保证税收调节职能得以实现的作用

税收具有调节经济的职能，是国家进行宏观调控的重要工具。它通过设置税种、选择课税对象、设置高低不同的税率以及减税免税等手段，调节产品结构、产业结构、分配结构和消费结构，调节生产并指导消费。但是，税收的调节经济职能和调节作用并不是自然而然地发生作用的。税收调节作用是对调节职能的运用，是随着客观条件的变化而变化的，它除了要受客观经济状况制约外，还受税收管理者的主观影响。因此，通过税收管理可使征收机关了解纳税人对税法、税收政策和税收制度的履行情况，了解国民经济的发展状况，了解税制是否符合客观经济情况，从而把税收信息及时地反馈给国家决策机关，以调整税收政策、修订税法、改革税制，使税收分配与国民经济的运行相吻合，更好地发挥税收的调节职能和调节经济的作用。

（三）保证税收监督职能得以实现的作用

征税的过程实际上就是对纳税人实施管理、监督的过程。征收税款必然要了解纳税人的生产经营情况、财务分配状况、个人收入状况以及遵守、执行税收法规的情况，对违反税法的行为给予经济和法律制裁或行政惩罚，制止违法行为的发生。要实现税收的监督职能，发挥税收的监督作用，就要通过税务登记、账簿发票管理、纳税申报、税款征收、税务检查以及税收计划、税收会计、税收统计等管理活动，对税收分配过程实施有效地监督。列宁同志曾经指出：“要使税收实际可靠，不致落空，就必须实行实际的而不是停留在纸上的监督。”^① 这也就是说，税收虽然具有为国家筹集财政资金的职能，但要把社会成员创造的社会产品或国民收入的一部分及时、有效地集中到国家手中，就必须通过税收管理实行必要的监督。否则，税收就会流失。

^① 《列宁选集》，3版，第3卷，261页，北京，人民出版社，1995。

四、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的一种分配形式。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之中。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，国家财政收入与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。近代以来，税收管理又得到进一步加强。但是，在半封建半殖民地社会中，税收管理特别是关税管理大权被资本主义列强把持，使中国的经济受到严重损失。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，并建立了新的税收管理制度。经过50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。尽管目前还有些不够完善的地方，仍然比以往其他社会形态下的税收管理制度要完善得多。

(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，税收的存在决定了税收管理的存在，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，而税收分配活动又受着税法和税收制度的支配，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、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，但是税法草案的拟定、起草以及实施细则和具体规定等，都必须有征收机关的参与。因此，税收立法是税收管理的内容。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

计划与计划经济有区别。我国实行社会主义市场经济体制，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到满足，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规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、滞纳金等