



与**税务操作实务**
案例丛书

SHUIWU CAOZUO SHIWU YU ANLI CONGSHU

税务管理实务 操作指南

——本书编写组——



经济科学出版社

税务操作实务与案例丛书

税务管理实务操作指南

本书编写组 编著

经济科学出版社

责任编辑：刘怡斐
责任校对：王肖楠
版式设计：波视墨通
技术编辑：王世伟

税务管理实务操作指南

本书编写组 编著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

北京密兴印刷厂印装

880×1230 32 开 9.25 印张 250000 字

2003 年 10 月第一版 2003 年 10 月第一次印刷

印数：0001—5000 册

ISBN7-5058-3656-0/F·2962 定价：17.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

前言

税收是国家财政收入的主要来源和宏观调控的重要手段，是国家主权和权力的体现，税收业务的具体处理需要国家、企业和其他有关方面共同参与，处理税收的具体业务则构成了税务工作。企业从其纳税的角度要处理税务的核算，为了既合法、合规又合理地纳税，则需要对企业税务的各个方面进行筹划；税务监督部门为了保证税收的完整、合法，需要对企业纳税过程及结果进行稽查与监督，在宏观上对税收业务进行管理和控制；社会中介组织依照国家有关法律、法规，从客观公正的角度代理企业或有关方面处理税收或税务工作中的有关事项；在税务核算、稽查、管理、筹划和代理中存在大量的文件格式与起草、表格的设计与编制等工作，这就是税务文书的内容。

所以，为了指导国家有关部门、企业、社会中介组织及有关单位正确处理税务中的核算、监督、管理、筹划、代理与文书等工作，我们组织从事税务理论和政策研究工作的教授、学者以及具有实务工作经验的专家编写了这套《税务操作实务与案例》丛书。

《税务管理实务操作与案例》从税务机关和企业等多个角度，介绍了税务管理有关内容和方法，其中有大量的具体案例。本书对从事这方面工作的人员具有很强的指导作用。

本书编写人员有：李小明、王胜利、钱文涛、孙

文明、赵玉军、国 雨、刘明生、胡绥以、陈之红、
孔金华、王 英、王胡华、赵明泽、孙小梅、李富
明、李莉娟、杨 明、任牛慧、任逾跃、赵 娟、崔
国前、董光宇、刘 阳、支川江。

欢迎广大读者对本书提出批评指正。

作 者

2003 年 7 月

目 录

第一章	税务管理总论 / 1
	第一节 税务管理概述 / 1
	第二节 税务管理的基本原则 / 7
	第三节 税收管理体制 / 10
	第四节 税收征收管理范围划分 / 20
	第五节 税务管理征纳双方的权利和义务 / 22
第二章	税务管理机构和管理人员 / 34
	第一节 税务管理机构 / 34
	第二节 税务管理人员 / 45
第三章	税务基础管理 / 52
	第一节 税务登记管理 / 52
	第二节 账簿、凭证管理 / 68
	第三节 发票管理 / 75
	第四节 增值税专用发票的管理 / 88
	第五节 纳税申报和纳税评估 / 96
第四章	税款征收管理 / 114
	第一节 税款征收概述 / 114
	第二节 税款征收方式与措施 / 118
	第三节 关联企业往来税收管理 / 131

第四节 税款缴纳 / 134**第五章 税务计划、会计、统计、目标管理 / 139****第一节 税收计划管理 / 139****第二节 税收会计管理 / 155****第三节 税务统计管理 / 174****第四节 税收目标管理 / 183****第六章 税务信息化管理 / 190****第一节 税务信息管理的作用 / 190****第二节 税务信息管理的内容 / 192****第三节 税务信息系统的建设 / 201****第七章 税务行政法制 / 211****第一节 税务行政处罚 / 211****第二节 税务行政复议 / 221****第三节 税务行政诉讼 / 231****第四节 税务行政赔偿 / 241****第八章 税务法律责任 / 250****第一节 税收征管中征纳双方的法律责任 / 250****第二节 扣缴义务人和税务代理人的法律责任 / 256****第三节 税收征管中的犯罪行为及处罚 / 258****第九章 税收筹划管理 / 272****第一节 税收筹划概述 / 272****第二节 税收筹划的方法 / 277**

第一章

税务管理总论

第一节 税务管理概述

一、税务管理的概念

税务管理从狭义上讲是税务机关依据国家税收政策法规所进行的税款征收活动，从广义的角度来说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。这里需要明确：（1）税务管理的主体是国家及其税务管理机关。这是因为税收分配的主体是国家，税务管理是整个国家管理体系的重要组成部分，税务管理贯穿于税收分配全过程。国家主持组织管理整个税收分配活动，制定税收政策、制度以及各项税收法规，并根据经济发展的状况，调整税收政策、改革税收制度、修订各项税收法规。（2）税务管理客体是税收分配全过程。在税收分配全过程中，始终存在着管理问题。一要解决机构设置及权限划分、政策制度法规制定、税收征管办法等问题；二要解决监督与控制问题；三要研究信息反馈等问题。所以，税务管理是对税收分配全过程的管理。（3）税务管理体现国家意志行为。国家根据税收收入进行分配，以便实现资源的合理、有效配置，促进经济的发展。（4）税务管理的目标是保证税收职能的实现。即实现税收的财政收入职能、经济调

节职能、监督管理职能。税务管理应紧紧围绕其管理目标进行。

二、税务管理的要素

（一）税务管理要素的概念

税务管理要素是指税务管理活动得以进行所必须具备的基本因素或条件。税务管理要素的划分是人们为了研究和配置管理要素的需要而进行的，主要包括：税务管理人员、税务管理机构、税务管理法规、税务管理方法、税务管理手段、税务管理形式、税务管理目标等。税务管理要素之间相对独立，相互联系，相互结合并形成税务管理体系。税务管理要素的结合方式在不同经济体制和客观条件下，形成不同的税务管理体系。

（二）税务管理要素的具体划分

（1）税务管理机构具体包括：全国人民代表大会、国务院及国务院税务主管部门、各地国家税务局和地方税务局等。

（2）税务管理人员具体包括：各级、各地税务机关直接参加税务管理活动的工作人员。

（3）税务管理法规具体包括：国家有关法律法规、税收法规、税收行政法规、税收规章等。

（4）税务管理方法，从内容上划分包括：税政管理方法、税源管理方法、税款征收管理方法、税务信息管理方法等；从技术上划分包括：经济预测方法、系统分析与控制方法、计划会计统计方法、行为科学方法等现代管理方法。

（5）税务管理手段具体包括：人工管理、电子计算机管理及其他现代管理手段等。

（6）税务管理形式具体包括：征管查合一（即全能型管理）管理形式、征管查分离（即专业化管理）管理形式；属人管理形式、

属地管理形式等。

(7) 税务管理目标, 从实现税收职能角度划分包括: 税收财政职能目标、税收经济职能目标、税收监督管理职能目标; 从税收法制的角度划分包括: 税收立法质量目标、税务执法质量目标、税务司法质量目标等。

三、税务管理的职能

(一) 税务管理职能的概念

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。

税务管理职能与税收职能既有联系又有区别。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。税务管理就是要通过运用其职能来促进和保证税收职能的实现, 税收的职能是通过税务管理职能的运用而发挥其作用的。

(二) 税务管理职能的内容

1. 税务管理的决策职能

税务管理的决策职能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, 决策职能是税务管理的首要职能。从宏观角度看, 税收分配的基本原则、税收政策、税制模式、税收分配规模、税收管理体制、税收法制体系等, 这些都是税收分配涉及全局的重大问题, 对其宏观管理的决策, 是税务管理活动的起点, 宏观管理决策的失误, 将导致整个税收管理体制的失衡。从微观角度看, 组织实施和具体操作宏观决策方案中的最优方案, 也是一个决策过程。宏观决策职能主要承担税收分配总体方案的抉择,

微观决策职能主要解决选择执行方案来保证宏观决策方案的落实,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。

2. 税务管理的计划职能

税务管理的计划职能是指税务管理为执行税收决策,对税收分配活动进行具体规划、安排并组织实施的职能。它一方面体现税收既有为国家筹集财政资金的职能,又有实现国家经济调节目标的经济职能;另一方面,税收决策之后,如何确保决策目标与内容,也必须通过具体计划来组织实施,没有计划职能起作用,再好的决策也无法落实到实处,所以说,税务管理计划职能是税务管理的内在需求。

3. 税务管理的组织职能

税务管理的组织职能是指税务管理为保证税收决策目标实现和计划有效执行而对税务管理要素进行配置的职能。其核心是税务管理要素的配置,以实现最大的组织效应。具体包括税务管理人员的组织、机构的设置、管理权责的划分、征纳活动的组织、税务机关内部各项规范管理制度的建立与执行等。

税收分配活动是涉及税务管理要素合理组织的系统工程,税务管理决策和计划功能只承担对税收分配的政策、制度、规划及目标的抉择和设计。为确保税收决策目标和计划的实现,税务管理的组织职能通常承担这一职责与功能。

4. 税务管理的监督职能

税务管理的监督职能是指税务管理对税收分配过程及结果进行监督控制的职能。税务管理是对税收分配过程的管理,对其进行监督与控制,可以确保税收分配方向的正确,达到税收调控目标。另外,税收分配涉及国民经济各个领域,各种经济组织和个人,所以在对税收分配的监督控制中,客观上决定了对国民经济活动的监督与控制,由此决定税务管理监督职能具有广泛的社会监督特点。

四、税务管理的内容

（一）税务管理机构及人员管理

税务管理机构是国家为实现税收职能，依据法律、法规组建，并依法对国家税收事务进行组织和管理的国家行政管理部门，是国家行使税收管理权力的最主要职能部门，也是政府行使行政组织体系中的重要组成部分。

税务人员是指在政府中行使国家行政权力，执行国家公务的行政人员。

税务管理机构和税务人员的管理是税务管理的首要内容，是为满足高效能、高素质的税务队伍的组织保证。税务管理机构包括从中央到地方以及地方各级设置的税务管理机构，也包括各级税务管理机构内部设置的管理机构，分别称为纵向管理机构和横向管理机构。纵向管理机构实行垂直领导，自成体系，税务管理机构能够相对独立地行使税收管理权；横向管理机构配合税收征管的要求，合理配置各职能部门，责任清楚，权责明确，各部门之间协调配合，适应管理需求。税务人员的配置要适应现代管理的要求，定员定岗，提高效率，同时加强法制教育，强化依法行政、依法征税的意识。

（二）税收政策管理

税收政策是税务管理的依据，关系到国家根本利益和纳税人切身利益。税收政策管理主要内容包括：制定符合经济发展要求，体现公平与效率原则的税收政策法规；组织贯彻执行税收政策法规；监督检查税收政策法规的执行情况；分析税收政策制定执行效果；及时解决和处理税收政策法规执行中的问题等。

（三）税收计划管理

税收计划是国家税务机关依据国民经济和社会发展规划以及市场经济发展变化情况，按照现行税制规定的计税原理，对一定时期纳税收入的测算和规划。税收计划管理是税务机关编制与执行税收计划，并运用其对税款的组织入库和税收政策法规的贯彻执行进行指导、组织、监督和协调的活动。税务计划管理包括：对税收计划的编制、分配、落实；对税收计划的执行情况进行检查、分析、考核等一系列活动所进行的综合管理。

（四）税收征收管理

税收征收管理是税务管理的基础性管理，是税务管理的核心内容。税收征收管理包括：加强税源管理，建立和执行税务登记制度、账簿及凭证管理制度、纳税申报制度、发票管理制度；依法组织税款征收工作，根据纳税人的不同情况采用不同的税款征收方法和税款征收措施，及时足额地组织税款入库；加强日常税务检查和重点税务稽查管理，打击偷税、骗税行为，维护税收秩序。

（五）税收会计统计管理

税收会计是税务机关核算和控制税款申报、征收、解缴入库过程及其结果的一种专业会计，对税收资金运转过程及其结果进行全面、连续、系统地核算和监督。税收会计管理主要包括：税收会计核算、税收会计监督、税收会计分析等。

（六）税务行政法制管理

税务管理要依法进行，依照税务行政法规正确处理国家和纳税人的合法利益，运用税务行政法规解决二者之间的纠纷，实现法制管理。税务行政法制管理主要包括：明确征、纳双方在税务管理中的权利与义务，违反税收法规应承担的法律责任；税务行政处罚的

设定、种类、主体、管辖、程序及执行；税务行政复议的受理范围、管辖、申请、受理、决定等；税务行政诉讼的管辖、受理范围、起诉、受理、审理、判决等；税务行政赔偿的范围、程序方式、费用标准等。

（七）税务信息化管理

税务实行信息化管理是现代社会发展的必然，建立规范的税务管理信息系统，可以最大限度地发挥其管理效能。税务信息化管理的主要内容包括：税务管理信息系统建设、组织管理、软件管理、硬件管理、通讯网络管理、安全保密管理、机房管理、技术培训和技術档案管理等。

第二节 税务管理的基本原则

一、统一领导，分级管理的原则

“统一领导，分级管理”，既是我国分税制、财政管理体制的基本要求，也是税务管理工作中正确处理中央和地方关系的原则。它强调既要坚持中央的统一领导，坚决维护国家的统一税收政策、法令、制度的贯彻执行；又要在中央统一领导下，因地制宜，把应该由地方决定的税收问题，授权地方掌握，以便地方根据本地区的具体情况灵活机动地及时处理某些具体问题。统一领导，分级管理，中央和地方税收征收管理机构的协调配合，是我国税务管理的必要条件。

二、依法治税的原则

依法治税就是以法律为依据进行税收征收管理，其实质是有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。就是说在税收管理活动中，税收的立法、执法、司法行为都必须受制于国家法律法规，必须依据国家法律法规来规范征税主体和纳税主体的税收行为。

(1) 完善税收法制。建立和健全税收法制体系是依法治税的前提。目前，全国人民代表大会已将《税收基本法》、《增值税法》、《营业税法》、《企业所得税法》等税法列入了立法计划，但由于各方面的原因，我国绝大部分税收实体法尚未完成立法程序，某些内容还需要根据客观经济情况和征管改革的需要予以调整、充实和完善。建立起一套适合社会主义市场经济体制的税收法制体系，做到“有法可依”，真正实现税务管理法制化，首先必须加快税收立法步伐。

(2) 严格税收执法。严格税收执法是依法治税的关键。各级税务机关要进一步完善机构建设，规范征收、管理、稽查、内部监督的机构设置，做到“有法可依，执法必严”，维护税法的严肃性、统一性和权威性，推行执法人员资格认证制度，提高税务机关和税务人员依法征税的威信，同时增强纳税人依法纳税的意识，做到知法、守法、护法，自觉地履行纳税义务，使税收违法行为减少到最低限度，保证税收职能的顺利实现。

(3) 强化税收执法监督。强化税收执法监督是依法治税的保障。其实质是要做到“违法必究”，稳定税收法律关系，维护税收秩序，敢于排除一切干扰，抵制来自各方面的干预，严格依法征税。税收执法监督包括对征、纳双方的监督，通过税收执法检查 and 税务监察对税务人员进行监督，促进税务机关及其人员依法办事，依率计征；另一方面，通过强化税务稽查对纳税人纳税行为进行进行检查和处理，保证纳税人依法履行纳税义务。

三、有效管理的原则

税收有效管理是指在税收管理活动中，通过管理要素的合理配置和管理机制的最佳运行，以最少的管理成本获得最大的财政经济效果和社会经济效益。

税务管理要追求效益，要解决税务管理长期存在的忽视投入产出比的问题，把税务管理效益作为管理目标，在日常实践中，注重实施效果，并运用科学的方法和手段，考核和评价其管理效果，减少盲目行为、低效或无效行为。

要贯彻有效管理的原则，必须合理配置税务管理各要素，使各个管理要素能够充分发挥各自的作用，以最少的管理成本，获取最大的管理效益。在税务管理的各要素中，首先要全面提高税务管理人员的素质，其次要根据管理人员的不同素质和管理岗位的要求，进行人员的科学配置。只有这样，才能满足现代税务管理的需要，做到人员结构合理，管理严密有效。

四、专业管理与群众管理相结合的原则

专业管理是指国家税务机关及其人员对税收分配活动进行的管理；群众管理是指相关部门、纳税人、协税人组成的办税组织或协税组织，参与税收分配活动的管理。专业管理是税收征收管理的主要形式，在税务管理活动中始终应处于主导和指导的地位；群众管理是税收征收管理的必要补充形式，是专业管理强大的后盾和坚实的基础。这两种形式相互联系，搞好了专业管理，才能有效地指导群众管理；搞好了群众管理，专业管理才会事半功倍。

税务管理是一项对社会产品分配活动的管理，它涉及面广、政策性强。在管理过程中的一征一免，征多征少，管理的严格与松弛，税负的公平程度等，都直接涉及纳税人的切身利益。组织群众

参加税务管理，可以调动人民群众护税、协税的积极性，积极检举揭发违反**税收征管法**的单位与个人。在税务机关专业指导下，有组织的进行群众管理。

第三节 税收管理体制

一、税收管理体制的概念

税收管理体制是指在中央与地方以及地方各级政府之间划分税收管理权限的制度，是税收管理制度的重要组成部分。一个国家的税收法令政策的制定和贯彻执行，以及税收管理的实现和税款的征解入库等，都必须依靠各级政府的协同活动才能顺利完成；同时，各级政府在执行各自的国家职能任务中，也需要一定的收入供其安排使用，为此有必要在中央和地方政府之间，建立起一套税收立法、执法以及税收管理权限划分的行政规范，以调动各方面共同搞好征收管理，完成税收任务，并使各级政府都有一部分可供支配的财务，保证其职能任务的实现。

税收管理权限包括税收立法权和税收管理权两个方面。

1. 税收立法权

税收立法权是指国家最高权力机关依据法定程序赋予税收法律效力时所具有的权力。税收立法权包括：税法制定权、审议权、表决权 and 公布权。我国税收立法权分为以下几种情况：

- (1) 经全国人民代表大会审议通过的税法；
- (2) 经全国人民代表大会常务委员会原则通过、国务院发布的**税收条例（草案）**；
- (3) 授权国务院制定和发布的**税收条例（草案）**；
- (4) 授权财政部制定，经国务院批准或批转的**税收试行规定**。