

Series on Public Management

公·共·管·理·学·科 系列教材

高培勇 主编

税收管理

Taxation Administration

吴旭东 编著

税收管理

公·共·管·理·学·科
系·列·教·材



经济科学出版社



经济科学出版社
Economic Science Press

高培勇 主编

税收管理

Taxation Administration

吴旭东 编著

经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

税收管理 / 吴旭东编著. —北京: 经济科学出版社,
2003. 4

(公共管理学科系列教材/高培勇主编)

ISBN 7 - 5058 - 3560 - 2

I. 税... II. 吴... III. 税收管理—教材
IV. F810. 423

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 029615 号

责任编辑: 张余文

责任校对: 徐领弟

版式设计: 代小卫

技术编辑: 潘泽新

税 收 管 理

吴旭东 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](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京天宇星印刷厂印刷

华丰装订厂装订

760 × 990 16 开 15.5 印张 260000 字

2003 年 4 月第一版 2003 年 4 月第一次印刷

印数: 0001—5000 册

ISBN 7 - 5058 - 3560 - 2 / F · 2872 定价: 24.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

《公共管理学科系列教材》 编辑委员会

主 编

高培勇 中国人民大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员

编委 (按姓氏笔画排列)

马海涛 中央财经大学教授
马敬仁 深圳大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
王俊豪 浙江财经学院教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
计金标 中央财经大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
邓大松 武汉大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任
委员
尹庆双 西南财经大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
丛树海 上海财经大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员

KAJ39/01

- 李成智 北京航空航天大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
- 曲福田 南京农业大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任
委员
- 曲德森 首都经济贸易大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
- 杨灿明 中南财经政法大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
- 张凤荣 中国农业大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
- 武彦民 天津财经学院教授
- 周 鸿 西南师范大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
- 郑功成 中国人民大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
- 耿庆茹 西安交通大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
- 崔运武 云南大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
- 寇铁军 东北财经大学教授
- 董克用 中国人民大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任
委员
- 鞠晓峰 哈尔滨工业大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员

《公共管理学科系列教材》

总 序

—

经济科学出版社邀我出面组织编写一套公共管理学科领域的系列教材。经与有关同志商议，大家颇有信心和兴趣。于是，欣然接受了这一不算轻松的任务。

二

说起来，我们之所以乐于承担这套系列教材的编写任务，是颇有些缘由的。

1997年和1998年，教育部先后调整了研究生和本科生专业目录。其中的一个重大变化，就是管理学从经济学中分离出来，成为一个独立的学科门类。并且，在管理学门类项下，公共管理单设，同工商管理、农林经济管理并列作为一级学科而存在。可以说，中国的公共管理学科，就是从那时起真正步入蓬勃发展轨道的。

管理学和经济学相分离，特别是公共管理作为一级学科单设之后，相关学科的学科建设与发展问题也随之提上了议事日程。

1999年秋天，中国国际税收研究会在深圳市举行年会。会议间

隙，我同一道赴会的王传纶教授讨论财政学科的建设与发展方向问题。王传纶教授告诉我，可以从经济学和管理学互相交融的线索上做些事情。此后不久，我即到英国卡迪夫大学商学院做访问学者。利用这个机会，我旁听了卡迪夫大学商学院的公共管理类课程，查阅了卡迪夫大学图书馆几乎所有的公共管理类书籍，也通过卡迪夫大学图书馆从大英图书馆等处调阅了不少相关的文献。从这些课程、书籍和相关文献中，我看到了公共管理和公共财政之间的相通之处，亦感受到了将管理学和经济学分析范式共同引入政府治理领域的挑战性。事实上，支撑公共管理学科的理论基础就是经济学和管理学的复合物。^①进一步说，在当今的世界上，按照政府部门实质上是一个特殊的产业部门（即所谓“产业型政府”）的理解，有关公共管理的全部事项，说到底，就是生产或提供公共物品或服务。通过公共财政收支所折射、所反映的，正是公共管理领域的核心内容——围绕政府为生产或提供公共物品或服务而筹集财源、而拨付经费的活动。公共部门管理，或者说，“公共物品或服务”的管理，既需要经济学——特别是其中的财政学——的思维，也需要管理学的理念。

一旦将财政学科融入于公共管理学科，在公共管理和公共财政互相交融的大棋局中探询财政学科以及公共管理学科的建设与发展道路，许多在过去看得不那么清楚、心中不那么有底的事情，似乎一下子看得清楚了，心中也变得有底了。其实，公共管理本来就是一门建立在多个学科基础之上、由多个视角进入的综合性的边缘学科。美国路易斯安纳州立大学公共管理学教授托马斯·D·林奇博士所开出的有关公共管理学覆盖内容的清单——“公共管理学=政治学+经济学+会计学+行为科学+财务学+……”，^②便是对公共管理学科内涵与外延的一个极好概括。所以，公共管理学科领域的耕耘者确实需要一个广阔的多学科、多视角的知识背景。财政学科也好，

① 参见欧文·E·休思：《公共管理导论》中译本，77页，北京，中国人民大学出版社，2001。

② 参见托马斯·D·林奇：《美国公共预算》中译本，7页，中国财政经济出版社，2002。

其他别的什么相关学科也罢，亦确实需要融入于公共管理学科，在多学科、多视角的交融之中确立学科建设和发展的方向。我想，这正是我们进行研究生和本科生专业目录调整的目的所在，这也正是我们下大气力建设和发展中国的公共管理学科的目的所在。

基于这样的认识，出于如此的判断，我们对公共管理学科的兴趣日渐浓厚了，我们投入于公共管理领域的精力越来越多了。而且，随着时间的推移，研究的深入，以至于萌发了一种念头：编写一套适合中国高等学校公共管理类专业教学和政府部门公务员培训需要的系列教材。

也可以说，这就是我们接受这一任务的背景。

三

追根寻源，作为一门独立的学科，公共管理学诞生于20世纪初期，至今已有近百年的历史。但是，在中国，前面已经述及，无论从哪方面讲，公共管理学都属于一门新兴的学科。从20世纪80年代部分高等学校开设行政管理学专业，到此后陆续设立劳动和社会保障、土地资源管理、公共事业管理等专业，再到1997年和1998年研究生和本科生专业目录调整进而形成一个独立的公共管理学科，加总求和，不过二十多年的时间。引进和发展的历史既短，对于它的研究自然是不很充分的。具体到高等教育领域，无论专业设置、课程安排、教材建设，都尚处在探索过程之中。探索中的中国公共管理教育，固然要立足于中国的国情背景，但也有一个学习、借鉴国外思想成果和实践经验的任务。因此，编写公共管理学科领域的教材，首先要做的一件事，就是要尽可能地将国外使用多年且较为成熟的教材收入视野。在广泛汲取营养的基础上，按照中国人的思维习惯，结合中国的具体实践，给予中国化的阐释。

公共管理学科覆盖的范围极为宽广。从大的方面说，它包括公共行政管理、公共政策管理、国民经济管理、财政税收管理、土地

资源管理、教育管理、城市与规划管理、劳动和社会保障管理、外交政策与管理、科技管理、非营利组织管理、国防与国家安全管理以及电子政务管理等十几个专业方向。而且，这些专业方向所涉及的课程，可区分为基础课、专业基础课、专业方向课和选修课等几个类别，每个类别又分别由几门或多门课程所组成。如此宽广的专业方向和如此众多的课程门数，所需要的教材编写量当然不会是一个小数。就我们的人力资源和公共管理学科的发展现状而论，一次性地组织编写所有的教材，既不可能，也不必要。现实的选择只能是：“循序渐进，拾遗补阙。”所谓循序渐进，就是有选择、有重点地确定选题，分期分批地组织编写。所谓拾遗补阙，就是根据现时教学的情况，缺少什么教材，编写什么教材；什么教材急需，先着手编写什么教材。

我们相信，循着这样的路子走下去，一套既立足于中国国情，又可同国际接轨，准确反映公共管理领域理论与实践的最新动态，并且，以前沿性、启发性、权威性和实用性为基本特色的公共管理学科系列教材，将会展现在我们面前。

四

这套教材，主要是为高等学校公共管理类专业的教学和政府部门公务员培训的需要而编写的。高等学校的教师和学生以及政府部门工作人员，是这套系列教材的主要读者群。

作为主编，我最希望看到的社会效果是：这套系列教材能对中国公共管理学科的发展有所推进，能对中国高等学校公共管理类专业的教学有所贡献，能对中国政府部门公务员队伍的建设有所裨益。

这是我本人、编委会成员以及所有编写人员的目标。我们朝着这些目标努力了，但是否做到了，则要留待广大的读者朋友去评判了。

编写公共管理学科教材，本来就是一件新鲜事物。编写建立在

规范化的课程体系基础上的公共管理学科系列教材，难度就更大了。我们深知，这一批以及今后陆续出版的系列教材，肯定存在着这样或那样的不足之处，还需在使用过程中不断充实、完善。期望读者朋友喜欢这套系列教材，更期望读者朋友帮助我们编好这套系列教材。

高培勇

2002年7月于第一批《公共管理学科系列教材》发排之际

目

录

第1章 导论	1
1.1 管理一般	1
1.2 税收管理的定义	2
1.2.1 税收管理	2
1.2.2 税收管理与税收的关系	3
1.3 税收管理学在税收学科中的地位	4
1.3.1 税收管理学的学科属性	4
1.3.2 税收管理学与其他税收学科的关系	5
本章小结	7
关键概念	7
复习思考题	7
第2章 税收管理职能	8
2.1 税收管理的作用	8
2.1.1 保证税收财政职能得以实现的作用	8
2.1.2 保证税收调节职能得以实现的作用	9
2.1.3 保证税收监督职能得以实现的作用	9
2.2 税收管理的内容	10
2.2.1 税收法制管理	10
2.2.2 税收业务管理	11
2.2.3 税务行政管理	13
2.2.4 税收管理其他	13
2.3 税收管理职能	15
2.3.1 决策职能	16
2.3.2 计划职能	17

2.3.3 组织职能	17
2.3.4 协调职能	18
2.3.5 监督职能	20
2.4 税收管理的原则	21
2.4.1 以法治税原则	21
2.4.2 集权与分权相结合原则	22
2.4.3 组织收入与促进经济发展相结合原则	23
2.4.4 专业管理与群众管理相结合原则	24
2.4.5 效率原则	25
本章小结	26
关键概念	27
复习思考题	27
第3章 税收管理规律	28
3.1 税收管理的一般规律	28
3.1.1 税收管理要素的协调性	28
3.1.2 税收管理环境的适应性	36
3.2 税收管理特有的规律	41
3.2.1 保证税收管理流程畅通是提高管理效果的重要措施	41
3.2.2 税收管理集行政、执法和监督于一体	43
3.2.3 税收管理形式决定税收管理机构设置形式	46
3.2.4 税收管理对象决定税收管理手段	48
3.2.5 税收管理对税收制度的依附性	50
3.2.6 税收管理在避税与反避税的较量中发展	51
本章小结	52
关键概念	52
复习思考题	52
第4章 税收法制管理	53
4.1 税收法制的作用	53
4.1.1 税收法制是税收管理的前提和法律依据	53
4.1.2 税收法制是贯彻执行国家经济政策的保障	54
4.1.3 税收法制是维护国家权益的重要手段	54

4.1.4 税收法制是征收机关依法行政和维护纳税人合法权益的有效措施	54
4.2 税收立法管理	55
4.2.1 税收立法的作用	55
4.2.2 税法立法的原则	56
4.2.3 税收立法程序	58
4.2.4 税收立法的要求	59
4.3 税收执法管理	60
4.3.1 税收执法的地位	60
4.3.2 税收执法监督	60
4.3.3 税收执法的责任	61
4.4 税务司法管理	62
4.4.1 税务司法的作用	62
4.4.2 税务司法与税收立法的关系	63
4.4.3 税务司法的原则	63
4.4.4 税务司法程序	64
本章小结	64
关键概念	64
复习思考题	64
第5章 税收管理体制	66
5.1 税收管理体制的内涵	66
5.1.1 税收管理体制的定义	66
5.1.2 税收管理体制的作用	67
5.2 确立税收管理体制的原则	68
5.2.1 统一领导分级管理的原则	69
5.2.2 责权利相结合的原则	69
5.2.3 同其他管理体制协调配合的原则	70
5.3 分税制	71
5.3.1 分税制的内涵	71
5.3.2 我国分税制问题	73
5.3.3 分税制中税收权限和税收收入的划分	74
本章小结	76
关键概念	76
复习思考题	76

第 6 章 税收基础管理	77
6.1 税务登记	77
6.1.1 税务登记的作用	77
6.1.2 税务登记的种类及其管理规程	78
6.1.3 税务登记证件的使用管理	83
6.2 账簿、凭证管理	84
6.2.1 账簿、凭证概念的界定	84
6.2.2 账簿、凭证管理	84
6.3 发票管理	86
6.3.1 发票管理的作用	86
6.3.2 发票管理办法	87
6.3.3 增值税专用发票的使用管理	95
6.4 税收票证管理	101
6.4.1 税收票证管理的作用	101
6.4.2 税收票证的种类	102
6.4.3 税收票证的管理要求	104
6.5 税收信息管理	105
6.5.1 税收信息的概念	105
6.5.2 税收信息的要素	106
6.5.3 税收信息的特征及分类	107
6.5.4 税收信息的作用	108
6.5.5 税收信息管理的基本内容	109
6.5.6 税收信息管理的程序	112
6.5.7 改善税收信息管理的措施	114
本章小结	119
关键概念	120
复习思考题	120
第 7 章 纳税申报	121
7.1 纳税申报的作用	121
7.1.1 纳税申报的定义	121
7.1.2 纳税申报的意义	122
7.2 纳税申报的基本要求	123
7.2.1 办理纳税申报的对象	123

7.2.2 办理纳税申报的要求	124
7.2.3 纳税申报的受理与审核	127
本章小结	128
关键概念	128
复习思考题	128
第8章 税款征收	129
8.1 税款征收与缴库方式	129
8.1.1 税款征收的内涵	129
8.1.2 税款征收方式	130
8.1.3 税款缴库方式	132
8.2 税款征收措施	134
8.2.1 核定税额征收	134
8.2.2 关联企业业务往来的税收调整	135
8.2.3 纳税担保措施	137
8.2.4 税收保全措施	138
8.2.5 税收强制执行措施	140
8.3 税款征收的相关问题	142
8.3.1 离境清税	142
8.3.2 加收滞纳金	142
8.3.3 税款的补缴和追征	142
8.3.4 延期纳税	143
8.3.5 减税、免税	144
8.3.6 多缴税款的退还	146
本章小结	146
关键概念	146
复习思考题	146
第9章 税务检查	148
9.1 税务检查概述	148
9.1.1 税务检查的概念	148
9.1.2 税务检查和会计检查的区别	151
9.1.3 税务检查依据	153

9.2 税务检查的内容	154
9.2.1 税务检查的内容	154
9.2.2 税务检查的基本方法	155
9.2.3 税务检查工作的业务流程	156
9.3 税务检查的权限	159
9.3.1 税务检查权限	159
9.3.2 相对人的权利与义务	160
本章小结	161
关键概念	161
复习思考题	162
第10章 税务行政管理	163
10.1 税收管理机构	163
10.1.1 税收管理机构设置的原则	163
10.1.2 税收管理机构的设置	164
10.1.3 税收管理机构职责与权限	165
10.1.4 我国税收管理机构的完善	166
10.2 税务人员管理	167
10.2.1 税务人员素质	167
10.2.2 税务人员的岗位责任制	168
10.2.3 税收公务员制度	169
10.2.4 人员素质提高的途径与措施	169
10.3 税务行政处罚	170
10.3.1 税务行政处罚概述	170
10.3.2 税务行政处罚的设定	174
10.3.3 税务行政处罚的程序	176
10.3.4 税务行政处罚的执行	180
10.4 税务监察	181
10.4.1 税务监察的作用	181
10.4.2 税务监察的原则	183
10.4.3 税务监察机构	184
10.4.4 税务监察的程序	184
10.5 税收文书送达	185
10.5.1 税收文书送达的作用	185

10.5.2 税收文书送达的范围	186
10.5.3 税收文书送达的签收	186
10.5.4 税收文书送达的方式	186
10.5.5 税收文书送达的确认	187
10.6 税务行政复议	188
10.6.1 税务行政复议的定义	188
10.6.2 税务行政复议原则	189
10.6.3 税务行政复议的受案范围	191
10.6.4 税务行政复议的形式	192
10.6.5 税务行政复议的管辖	192
10.6.6 税务行政复议的参加人	193
10.6.7 税务行政复议程序	195
10.7 税务行政诉讼	199
10.7.1 税务行政诉讼的定义	199
10.7.2 税务行政诉讼的程序	199
10.8 税务行政赔偿	202
10.8.1 税务行政赔偿的定义	202
10.8.2 税务行政赔偿的要件	203
10.8.3 税务行政赔偿的规定	204
10.8.4 税务行政赔偿的程序	204
10.8.5 税务赔偿经费	205
本章小结	205
关键概念	205
复习思考题	206
第 11 章 纳税服务	207
11.1 纳税服务的理论基础	207
11.1.1 纳税服务的定义	207
11.1.2 纳税服务是税务机关和税务人员的根本职能	208
11.1.3 纳税服务是税务机关执法行为的组成部分	208
11.2 纳税服务的基本内容	208
11.2.1 税收信息服务	208
11.2.2 纳税程序服务	209
11.2.3 纳税权益服务	209