

税收管理教程

主编 周志年



上海文化出版社

序

陈中英

税收是国家财政收入的主要来源，是国家调节社会经济生活的重要杠杆，也是国家监督社会经济活动的有力工具。在当前进一步改革开放的新形势下，税收必须服从和服务于深化改革、扩大开放这一发展经济的全局，促进并保证改革开放的顺利进行。因此，我们一方面要按照统一税法、集中税权、公平税负、简化税制的要求，逐步建立起一个具有中国特色的符合有计划商品经济要求的社会主义税制体系；另一方面，还要建立一个科学的有效的税收管理运行机制，确保税法贯彻实施。我们要培养出一大批税收管理人才，并切实加强对税收管理的研究，从理论与实践的结合上总结、探索我国的税收管理规律。应该说，这是当前一件刻不容缓的大事。

扬州大学税务学院的有关同志在这方面进行了有益的尝试，经过几年的教学实践，编写出这本《税收管理教程》。这本书以社会主义初级阶段理论为指导，坚持“一个中心、两个基本点”，认真总结了建国四十多年来税收管理工作的经验，并结合当前税收分配活动中出现的新问题，以“依法治税”为主轴，理论联系实际，从立法、执法、司法等方面，对税收管理进行了系统的论述和分析。我以为，这样的编写思路是对头的，

编写者已基本达到了他们的预期目标。

这本书,我觉得它还有以下几个特色:

1. 编写者能够从管理学、税收学的角度,多方位、多层次考察税收管理的基本理论和方法。因而,这本书既是税收管理工作经验的总结,也是将科学的管理规律运用于税收工作的有益探讨。对于税收管理具有较为广泛的指导意义。

2. 编写者以“依法治税”为主线,把全书建筑在立法、执法、司法与监督管理的新体系上。这样编排,更有利于表述税收法制建设与税收管理的关系,能够帮助读者更深入地理解和把握如何依靠法律手段加强税收管理,具有较强的实践意义。

3. 编写者立足于我国税收改革的实际,以税收管理改革为主攻方向,对税收管理体制、税收征管、税收会计等的改革,进行了一些有益的探讨。这对开拓读者的思路,促进我国税收管理的改革,一定会产生积极的作用。

可见,这本书不仅是一部很好的教材,对从事税收理论研究和税收实际工作的同志,也是一部有价值的参考读物。因此,我写下了以上这些文字,作为本书的序。我希望有更多的同志关心和研究税收管理,推动我国的税收管理工作进一步提高。我也希望税务教育今后有更多的好教材问世。

一九九二年八月于二十四桥畔

目 录

序	陈中英
---------	-----

第一篇 税收管理概论

第一章 税收管理的意义	(1)
第一节 税收管理的概念	(1)
第二节 税收管理的性质	(7)
第三节 税收管理的研究方法	(10)
第四节 税收管理的产生与发展	(13)
第二章 税收管理的任务、职能和作用	(18)
第一节 税收管理的任务	(18)
第二节 税收管理的职能	(23)
第三节 税收管理的作用	(29)
第三章 税收管理的内容与原则	(33)
第一节 税收管理的内容	(33)
第二节 税收管理的原则	(35)

第二篇 税收立法的管理

第四章 税法的制定	(47)
------------------------	--------

第一节	税法概述	(47)
第二节	我国税法的制定及其特点	(51)
第三节	税法制定的基本原则	(57)
第四节	税法制定的程序	(59)
第五节	税收立法的技术	(63)
第六节	税收立法的建设	(68)
第五章	税收管理体制	(71)
第一节	税收管理体制的概念	(71)
第二节	税收管理体制的地位和作用	(73)
第三节	我国税收管理体制的演变	(76)
第四节	税收管理体制建立的原则及其主要内容	(79)
第五节	我国税收管理体制的改革	(82)

第三篇 税收执法的管理

第六章	组织管理	(85)
第一节	税务机构管理	(85)
第二节	税务干部管理	(90)
第七章	征收管理	(97)
第一节	征收管理的意义和内容	(97)
第二节	征收管理制度	(101)
第三节	征收管理的形式和方法	(114)
第八章	专项管理	(123)
第一节	产品税、增值税、营业税的管理	(123)
第二节	企业所得税的管理	(128)
第三节	减免税的管理	(133)

第四节	出口退税的管理	(135)
第五节	农村税收的管理	(138)
第六节	城乡个体工商户的税收管理	(142)
第七节	集市贸易的税收管理	(143)
第九章	税收计会统票管理	(145)
第一节	税收计划管理	(145)
第二节	税收会计核算管理	(151)
第三节	税收统计管理	(163)
第四节	税收票证管理	(171)
第十章	税收信息管理	(178)
第一节	税收信息管理的意义和原则	(178)
第二节	税收信息的内容	(180)
第三节	税收信息管理的要求和组织	(183)
第四节	税收信息管理工作流程	(187)

第四篇 税收监督与税收司法的管理

第十一章	税收监督	(193)
第一节	税收监督的必要性	(193)
第二节	税收监督的特点、意义和作用	(196)
第三节	税收监督的内容和形式	(200)
第四节	建立完整的社会主义税收监督体系	(205)
第十二章	税务监察	(209)
第一节	税务监察的任务和作用	(209)
第二节	税务监察机构和权力	(211)
第三节	税务监察的基本原则和工作制度	(214)

第四节	税务监察的案件调查与审理	(217)
第十三章	税务稽查	(222)
第一节	税务稽查的意义、任务和要求	(222)
第二节	税务稽查的方法和技术	(227)
第三节	税务稽查的形式和步骤	(232)
第十四章	税务违章处理	(238)
第一节	税务违章行为和处理原则	(238)
第二节	税务违章处理的政策界限	(240)
第三节	税务违章处理的程序	(243)
第四节	税务违章处理的权限和起诉	(245)
第十五章	税务行政诉讼	(247)
第一节	税务行政诉讼的必要性	(247)
第二节	税务行政行为	(249)
第三节	税务行政复议	(254)
第四节	税务机关应增强行政诉讼能力	(258)
后 记		(263)

第一篇 税收管理概论

第一章 税收管理的意义

第一节 税收管理的概念

一、管理与经济管理的概念

近百年来,学术界对管理的概念众说纷纭。一般认为,管理是为了有效地实现某种预定目标而对有关过程进行决策、计划、组织、指挥、控制、协调的综合性活动。在人类社会各个领域的活动中,分工与协作的协调,各种目标的达到,首要的就在于管理。当社会共同劳动规模越大、分工与协作越精细时,管理也就越复杂、越显得重要。

为了有效地进行管理,必须弄清管理这一特殊社会活动的本质内涵。首先,管理的基础是对客观事物发展规律的认识。一切事物的运动、发展、变化都有其自身的规律性,并都受其制约,这是不以人们意志为转移的。只有当人们理解、认识规律,才具备对客观事物进行管理的基础与其内在的依据。其次,管理的前提是对被管理对象的信息的取得、整理与分析。事物千差万别,情况错综复杂,形势千变万化,要想成为管理能手,必须善于掌握信息。再次是管理的成效。管理,作为一种主观行为的表现,是有赖于他人协同来共同完成某一特定目标的活动。所以,其成效一方面取决于管理活动能否

真实反映多种规律交织作用所体现出来的要求，另一方面取决于管理目标能否让所有成员接受。最后是管理的条件，即管理对象必须是经过人们的挖掘与努力，确能为人们所掌握与控制的。若是只能理解与认识而不能掌握与控制的客观事物，人们当然就不能进行有效管理。上述四个方面的内涵，是一个完整的统一体，必须全面认识与把握，人们才能有效地从事各种管理活动。

由于物质生产是人类社会存在和发展的基础，因此，经济管理就成为各种管理活动的根本，正由于此，很多人就将“管理”与“经济管理”彼此互用。严格说来，经济管理是指遵循客观经济规律的要求，按照一定的原则，运用科学的方法对经济运动进行决策、计划、组织、指挥、控制、协调，以达到预定目标，取得最佳经济效益的系列活动。从“管理手段”角度考察，是指运用价格、利润、利息、信贷等经济杠杆管理经济，从“管理领域”角度考察，是指人们在物质资料再生产总过程（生产、分配、交换、消费）中对各种经济活动的管理。

在社会主义初级阶段，国家为了引导商品经济健康发展，就有必要运用行政手段、法律手段、经济手段来管理经济。而用经济手段管理经济，则是有计划商品经济的内在本质要求，随着社会主义经济建设的蓬勃发展，经济管理手段将日益重要。《国民经济和社会发展规划和第八个五年计划纲要》明确指出：“要逐步建立经济、行政、法律手段综合配套的宏观调控体系和制度，特别要加强间接调控体系的建设，更好地运用价格、税收、利率等手段调节经济的运行，以促进国家计划和宏观调控目标的实现。”可见，在新的历史时期，税收管理作为经济管理的重要组成部分，充分运用税收杠杆调节经济，筹

集财政收入,必将得到更进一步的重视。

二、税收管理的概念

管理是由人们的共同劳动引起的。任何社会,凡是人们的共同劳动过程,都是在一定的组织形式下进行的。人们在社会集体活动中,既有分工,又有协作,客观上就要求管理。马克思指出:“一切规模较大的直接社会劳动或共同劳动,都或多或少地需要指挥,以协调个人的活动,并执行生产总体的运动”,并以乐队为例说:“一个单独的提琴手是自己指挥自己,一个乐队就需要一个乐队指挥。”(《马克思恩格斯全集》第23卷,第367页)因此,管理是共同劳动的客观需要。税收作为一个古老的经济范畴,在今天得到了进一步重视和认识。为了有效地筹集财政资金和调节经济,我国已形成基本完备的税制体系和征管体系,但多层次复合税制如何才能适应中国当前经济形势,促进生产力发展,几十万税务干部如何才能高效率协调运转,完成税收任务,在很大程度上取决于税收管理水平。

那么,什么是税收管理呢?税收管理的概念可以表述为:税收管理是国家及其代表机关依据客观经济规律,对税收参与国民收入分配全过程进行决策与计划、组织、指挥、控制和协调,以有效保证税收职能顺利实现的综合性活动,是国家经济管理的重要组成部分。

这个概念包含了以下几层含义:

(一) 税收管理作为管理,必须遵循客观经济规律,尤其是税收参与国民收入分配的规律。

(二) 税收管理作为经济管理,是对税收参与国民收入分配全过程进行的管理。经济管理主要是指物质资料生产总过

程——生产、交换、分配、消费的管理,其中分配环节的管理又包括对各种分配手段的管理,如工资管理、价格管理、信贷管理,很显然,税收管理也是它的重要组成部分。税收管理自始至终贯穿于税收分配活动的全过程,它不仅包括税务机关依据税收法规进行税款征收,还包括税收立法等决策阶段的内容。

(三) 税收管理的主体是国家及其代表机关(主要是指税务机关)。既然税收管理的客体是税收参与国民收入分配活动的全过程,则其主体就不仅仅是税法执行机关——国务院及各级税务机关,还应包括各级立法权力机关——即各级人民代表大会及常务委员会,也应包括有关司法机关。

(四) 税收管理的职能是决策、计划、组织、指挥、控制、协调。

(五) 税收管理的目的是保证税收财政、经济、监督三大基本职能顺利实现,并取得最佳经济效益。

三、税收管理是一门科学

任何一类自然现象和社会现象,只要经过人们长期实践或研究,都可能积累经验,发现规律,从而发展成为一种专门的技艺或学问。作为一门科学,必须具备四个基本条件:独特的研究对象;完整的理论基础;严密的结构体系;科学的研究方法。税收管理经过长期实践和研究,以上四个方面已经取得了重大进展。

税收管理已经形成了独特的研究对象,它是专门研究税收分配活动诸因素及其规律的科学。这一表述说明,税收管理研究的对象是税收分配全过程的活动规律,即研究如何对税收分配活动进行决策与计划、组织、指挥、控制与协调。税

收管理研究不是税收分配关系本身,而是研究组织、计划、控制税收分配活动的理论和方法,这就使税收管理可以从税收学中独立出来,成为一门科学。具体分析税收管理的研究对象,主要包括以下几个方面的内容:

(一) 研究生产力方面的内容,一是如何利用税收反作用于经济的原理,设计税收分配方案,促产增收,促进生产力发展;二是如何利用现代科技装备组织税款征收。

(二) 研究生产关系方面的内容,即如何正确处理税收分配活动中人与人的关系以及其他关系,如征纳关系、税收管理系统内部上下级关系等。为了处理这些关系,税收管理就要解决好管理体制、征管方法与形式、目标责任制、分工协作、工资制度、核算管理等问题。

(三) 研究上层建筑方面的内容,如党和国家有关的路线、方针、政策、法令、国民经济计划等。

税收管理的理论基础包含着自然科学和社会科学两个方面。从社会科学方面看,社会主义税收管理以马克思主义哲学、政治经济学为基础,以社会主义管理学为指导。从自然科学方面看,是把先进的科学技术用于税收管理。目前,计算机技术已在税收管理领域得到广泛应用。

税收管理结构体系。就我国税收管理来说,已基本形成税收立法管理、税收执法管理、监督司法与管理三大系统。从静态方面,研究各项管理业务的内容、标准、制度、方法、程序等原理。从动态方面,研究各项管理业务的决策、计划、组织、指挥、控制、协调。

税收管理的方法,基本上分为定性与定量两大类。当然,目前定量方法还只是给管理者起辅助作用,但将来,随着这筹

学、系统科学、信息科学以及计算机科学的发展，定量方法必将发挥其应有的作用。

综上所述，税收管理成为一门科学的基本条件已具备，虽然还不像数学、经济学那样发展成熟，还有许多未知领域有待探索，但它毕竟已是一门新兴的正在迅速成长的科学。

四、税收管理的特点

税收管理的主要内容是行政管理，因此具备行政管理的各种特点：（一）行政管理主体的特定性，即税务机关作为国家行政机关，是依照行政组织法建立的；（二）行政管理执法的强制性，即以国家法律为依据，以国家强制力为后盾；（三）行政管理的广泛性，凡涉及国家活动的人、事、物都可以作为行政管理客体；（四）行政管理手段的多样性，可以采取行政、经济、法律等各种手段施行。

税收管理作为一种专业管理，也具备自身的特点：

（一）管理性质具有双重性。税收管理是以国家为主体，税收分配活动为客体，以税收法律为依据的管理活动，这就决定了管理性质的双重性。首先，从税收管理学的角度看，它是一门新兴的综合性应用科学，是介于自然科学与社会科学之间的边缘学科。其次，从税收管理的客体看，税收管理的客体是税收分配活动，作为国家的组织活动，属行政管理范畴，作为税收分配，又是国家参与国民收入分配的活动，属经济管理范畴。再次，从税收管理所依据税收法规的性质看，协调税收分配关系的属于经济法调整范围，协调征纳关系的属行政法调整范围；前者属于国民经济中的管理关系，后者属于社会公共事务中的管理关系。

（二）管理目的具有全局性。税收管理的目的，就是保证

税收职能的实现，完成税收任务。而税收任务就是国家在各个历史时期的总任务总政策赋予税收的特定任务，具体体现在税收政策上。因此，税收政策是一切工作的出发点和归宿点，具有全局性意义，它关系到能否实现国家的宏观经济目标。

(三) 管理结构具有统一性。税收是以国家为主体的分配关系，涉及国家的全局利益，涉及国民经济的整体利益，所以，税收的管理结构必须统一。其具体体现是：税法统一，即任何管理者和被管理者，都不能有任何超越国家法律的特权；税权集中，即税收立法权集中于中央，实行统一领导、分级管理；税务机构垂直领导。

第二节 税收管理的性质

马克思主义认为管理具有两重性：一方面，管理为社会生产力的发展所决定，是人类共同劳动的需要，通过管理活动，取得最佳经济效益，这是管理同生产力和社会化大生产相联系的自然属性。另一方面，管理又为生产关系的性质所决定。人们进行管理时，必然也发生人与人之间的关系，这是管理同生产关系、社会制度相联系的社会属性。管理的这种二重性是由于管理客体本身就是生产力与生产关系的统一体所决定的。

税收管理是人们在社会再生产过程中对税收分配活动的管理，是整个经济管理的一个重要组成部分，所以同样具有二重性，即属于一般性质的自然属性与属于特定性质的社会属性，不过其二重性有着自身特定的内容。

从自然属性来看,税收管理是人们共同劳动的产物,它必然反映着生产力发展的客观要求,必须适应社会生产力的发展,即税收管理的水平取决于生产力的状况,而不取决于生产关系的性质。例如在当今生产力发展水平下,新的科技与生产不断涌现,交通、通讯异常发达,经济和社会生活日益纷繁复杂,因而在税收管理上要求采用现代化的管理方法,才能达到有效的目的。可见从自然属性来看,无论社会主义税收管理还是资本主义税收管理,没有根本区别。我们对于资本主义国家在税收管理中运用的某些方法(如税收管理电算化应用系统)和先进经验应有正确认识,理直气壮吸取精华,为我所用,使我国的税收管理水平走上新台阶。

从社会属性来看,税收是一个分配范畴,体现着一定的生产关系,即通过税收管理活动来处理人与人之间关系。因此,税收管理的社会属性随着社会性质的变化而变化。在资本主义社会,由于生产资料为资本家私人占有制,决定了一切管理权力从属于资本家,按资本家的意志和利益来管理。正如列宁说过的:“资本家所关心的是怎样为掠夺而管理,怎样借管理来掠夺。”(《列宁选集》第3卷,第395页)所以,资本主义税收管理实际上是资产阶级对人民进行超经济剥削的工具,这是其剥削、反动的一面。虽然现代资产阶级为了缓和阶级矛盾,在税收管理上玩了很多花招,如管理民主化等等,但这决不会改变资本主义税收管理的性质。在社会主义社会,由于生产资料公有制代替了私有制,税收管理的性质也随着生产关系性质的改变而改变,其剥削职能被消灭了,代替它的是维护和完善社会主义生产关系的职能。因此,社会主义税收管理也就具有了一些新的特征,

(一) 人民性,指社会主义国家的税收管理,体现着社会主义分配关系,体现着国家代表人民的根本利益进行管理,不具有剥削人民的掠夺性质。

(二) 民主性,指社会主义税收管理的权力属于人民,税收管理是人民民主专政国家代表广大人民群众用来维护本阶级物质利益的工具,不存在阶级利益的对立,体现了执法的税务机关与纳税人之间公仆与主人翁之间根本利益一致的新型关系;人民群众以其高度的社会主义觉悟和主人翁地位自觉履行纳税义务,服从管理,而且能以积极的姿态主动搞好税收管理,显然,这是资本主义税收管理无法比拟的。当然,由于历史的、经济的各种原因,征纳双方有时还不能达到完全理想的一致性,甚至存在偷税漏税等现象,但一般说来,这还属于非对抗性矛盾,可以通过不断完善和加强税收管理来解决。

(三) 生产建设性,它表明社会主义税收管理的目的是为了人民群众的切身利益,是为了社会主义现代化建设,不再像资本主义税收管理那样,只是为了镇压人民反抗,而是为了筹集资金、积累资金,以便更好地搞好生产建设,不断地提高人民的物质文化生活需要。

认识税收管理两重性有着重要的意义。首先,它可以帮助我们正确区分社会主义税收管理与资本主义税收管理的异同,正确对待国外先进管理经验,特别是资本主义税收管理经验。过去,由于受极左思潮影响,片面强调管理的社会性与阶级性,因此对资本主义税收管理采取否定态度,拒不学习,结果禁锢了头脑,束缚了手脚,这是我国税收管理水平落后的一个原因。其实,正如毛泽东同志指出的:“外国资产阶级的一切腐败制度和思想作风,我们要坚决抵制和批判。但是,这并不

妨碍我们去学习资本主义国家的先进的科学技术和企业管理方法中合乎科学的方面。”（《毛泽东选集》第5卷，第287页）我们应该一分为二看待资本主义税收管理，弃其糟粕，取其精华，有选择地吸收并结合我国的实际情况加以运用。既不盲目崇拜，照抄照搬，又不闭关自守，夜郎自大。

其次，认识税收管理两重性，可以帮助我们正确理解社会主义税收管理的任务，掌握社会主义税收管理的内容。从思想上澄清是非，坚持税收管理的正确方向。社会主义税收管理是随着社会主义经济的建立与壮大而逐渐完善的，这就要求我们必须用马克思列宁主义的观点，用阶级分析的方法去观察事物，分析矛盾和解决问题，切不可人云亦云，犯形而上学的错误。

第三节 税收管理的研究方法

辩证唯物主义和历史唯物主义是无产阶级的世界观，是研究和认识一切自然现象和社会现象的最根本的科学方法，这对学习和研究税收管理也完全适用。但是，税收管理作为一门经济管理科学还存在自身特点，所以，在研究和实践中必须以马克思主义唯物辩证法为指导。

一、理论联系实际的研究方法

理论联系实际，是党的三大作风之一，社会实践是理论的来源，实践是检验真理的唯一标准，这是马克思主义根本原理。毛泽东同志指出：“通过实践而发现真理，又通过实践而证实真理和发展真理。从感性认识而能动地发展到理性认识，又从理性认识而能动地指导革命实践，改造主观世界和客观