

北京人文函授大学教材

税 收 管 理

杜峻峰 主编

中国和平出版社

北京人文函授大学教材

税 收 管 理

杜峻峰 主编

中国和平出版社

北京人文函授大学教材

税 收 管 理

杜峻峰 主编

*

中国和平出版社出版

北京昌平百善印刷厂印刷

*

*

开本: 787×1092毫米 1/32 印张: 9.5 字数: 212千字

1990年10月北京第1版 1990年10月北京第1次印刷

印数: 0001—6500册

书号: ISBN 7-80037-441-6/G·264 定价: 3.80元

前 言

税收是国家凭借政治权力，按照事先规定的标准，强制地、无偿地取得财政收入的重要形式，也是国家直接掌握用以调节经济，进行宏观控制的有力杠杆。加强税收管理是实现税收各项职能的需要，对深化改革以及当前的治理整顿都具有重要意义。《税收管理》也是财税专业的一门重要专业课。

税收管理是一门独立的学科，主要研究税收管理的基本理论、基本知识和基本方法。

本书由七章组成。第一章税收管理导论，主要介绍税收管理的基本理论，包括税收管理的概念、内容、任务和原则。第二章税收管理工作的组织，主要介绍税务机关的组织形式、税务专管员的职责、素质和职业道德以及各级政府之间税收管理权限的划分，这是做好税收管理工作的组织保证。第三章税收的计划管理，主要介绍税务机关如何通过计划形式对税收分配活动进行管理。第四章税收征收管理，第五章纳税检查，这两章主要介绍基层税务机关如何通过日常的业务活动，贯彻税收的各种基本法规，实现税收计划，协调征纳关系，组织税款入库。由于纳税检查在业务上有相对独立性，且内容较多，故单设一章。第六章税收管理的基础

工作，主要介绍税收档案管理、发票管理、税票管理、税收会计、税务统计等工作。这些工作不仅为整个税收分配过程服务，而且每项工作在业务上都有其相对的独立性和技术性，是做好税收管理的基础资料和基础工作。第七章税收管理现代化，主要介绍税收管理现代化的概念、意义、内容以及管理现代化道路的选择等问题，以适应今后税收管理现代化的需要。至于电子计算机在税收管理中的具体运用，另有教材介绍。

社会主义政治经济学、社会主义财政学、中国税收制度、会计核算原理和工业会计等课程是税收管理课程的先修课，学好上述课程，有利于学好税收管理。

本书由杜峻峰主编。各章的编写分工是：第一、二、三章，杜峻峰；第四章，杨秀琴；第五章，钱晟；第六章，杜峻峰、杨秀琴；第七章，钱志平。全书由杜峻峰进行总纂、定稿。

税收管理是一门新兴的学科，涉及面广，业务性强，在本书的编写过程中，虽深入实际进行了广泛的调查，但由于时间仓促，加上水平有限，缺点甚至错误在所难免，希望读者批评指正。

目 录

前 言	(1)
第一章 税收管理导论	(1)
第一节 税收管理的概念	(2)
第二节 税收管理的内容	(6)
第三节 税收管理的任务	(11)
第四节 税收管理的原则	(14)
第二章 税收管理工作的组织	(23)
第一节 税收管理机构	(24)
第二节 税收专管员	(31)
第三节 税收管理体制	(36)
第三章 税收计划管理	(45)
第一节 经济税源调查	(46)
第二节 税收计划的编制	(55)
第三节 税收计划的执行	(73)
第四章 税收征收管理	(77)
第一节 税务登记	(78)
第二节 纳税鉴定	(88)
第三节 纳税辅导	(93)
第四节 纳税申报	(97)
第五节 税款征收	(100)
第六节 促产增收	(106)

第七节 违章处理·····	(112)
第八节 税收征收管理制度的进一步完善·····	(121)
第五章 纳税检查 ·····	(131)
第一节 纳税检查概述·····	(132)
第二节 流转税的纳税检查·····	(145)
第三节 所得税的纳税检查·····	(161)
第六章 税收管理的基础工作 ·····	(189)
第一节 税收资料档案管理·····	(190)
第二节 发票管理·····	(197)
第三节 税收票证管理·····	(206)
第四节 税收会计·····	(213)
第五节 税务统计·····	(232)
第七章 税收管理现代化 ·····	(243)
第一节 税收管理现代化的概念和意义·····	(245)
第二节 税收管理现代化的内容·····	(250)
第三节 税收管理现代化的道路选择·····	(255)
第四节 税收管理信息系统·····	(263)
思考题答案要点 ·····	(279)

第一章 税收管理导论

【内容提要】 税收管理也叫税务管理，它是主管税收工作的职能部门代表国家在认识了税收的性质和职能作用的基础上，根据国家的税收政策，对税收分配的全过程进行的一种自觉的、有目的的组织活动，以便充分发挥税收的职能作用。

我国的税收管理是由制度管理，计划管理和征收管理三个环节共同组成的税收管理体系，制度管理是指税务机关通过制定必要的税收制度对税收分配全过程进行的管理；计划管理是指上级税务机关用计划形式来领导、组织和监督下级税务机关和征收管理人员执行税收政策和组织税款入库的手段，即通过编制和执行税收计划组织分配活动；征收管理是税务机关为了贯彻税收的各种基本法规，实现税收计划，协调征纳关系、组织税款入库而开展的一系列活动。三者的关系是：制度管理是计划管理和征收管理的法规依据；计划管理是征收管理的计划依据；征收管理是贯彻税收基本法规，实现税收计划的保证。

税收管理任务是税收管理目标的具体化。通过税收管理可以实现税收的财政职能，发挥税收筹集财政资金的作用；可以实现税收的经济职能，发挥税收调节经济的作用；可以实现税收的监督职能，发挥税收反映监督的作用。

税收管理的原则，是按国家的性质以及与之相适应的税

收的性质和职能作用决定的。具体包括依法治税的原则；从经济到税收的原则；在正确贯彻税收政策的基础上完成税收任务的原则；专业管理与群众管理相结合的原则。

第一节 税收管理的概念

税收管理的概念是确定税收管理质的规定性，回答什么是税收管理。税收管理也叫税务管理，它是主管税收工作的职能部门代表国家在认识了税收的性质和职能作用的基础上，根据国家的税收政策，对税收分配的全过程进行的一种自觉的、有目的地组织活动，以便充分发挥税收的职能作用。

为了把握税收管理的概念，需要明确以下几个问题。

一、关于税收管理的主体问题

税收管理的主体是国家，即由国家负责管理，具体由各级政府的主管税收工作的职能部门负责。由于税收是国家为了实现其职能，按照法律预先规定的标准，强制地、无偿地取得财政收入的形式，是国家进行宏观调控的重要手段，所以运用这种形式和手段的只能是国家。各级政府主管税收工作职能部门的分工是：各种工商税收由国家税务局及其所属的各级税务机关负责；关税由海关总署及其所属机构负责；农牧业税、契税、耕地占用税由财政部及各级政府的财政机关负责。其中税务机关是我国主要的主管税收工作的职能部门，所以本书讲的税收管理是指国家税务局及其所属的各级税务机关对工商税收的管理。

二、关于税收管理的客体问题

这是指税收管理的对象，即主管税收工作的职能部门对

什么进行管理。税收管理的客体是税收分配的全过程。税收分配是以国家为主体对国民收入进行的一种特殊分配。这种分配可以从宏观和微观两方面来理解。从宏观分配来说，税收分配涉及到国家和各种经济成份、国民经济各个部门之间的分配关系；涉及到中央和地方政府之间的分配关系；还涉及到国家在社会再生产各个环节进行的分配。从微观分配来说，税收分配主要是税务机关代表国家和各个纳税人（包括法人和自然人）之间的分配关系，即征纳关系。税收分配的全过程不仅通过建立各种管理制度、组织税款入库来保证财政收入，而且通过一系列的管理手段处理好税收分配关系，充分发挥税收宏观调控的功能，发挥在有计划的商品经济条件下税收的经济杠杆作用。

三、关于做好税收管理的前提问题

主管税收工作的部门必须在认识税收的性质及其职能作用的基础上，根据党和国家的税收政策对税收分配的全过程进行管理。这是做好税收管理的前提。税收属于分配范畴，其性质可以从两个方面来说明：一是税收作为一个分配范畴区别于其他分配范畴的基本特征，也叫形式特征，即税收的强制性、无偿性和固定性；二是不同社会制度下税收所体现的分配关系是有本质区别的。具体来说，社会主义国家同资本主义国家税收的区别不仅表现为税收的来源和纳税人的不同，还表现为税收收入的使用方向的不同，归根结底，税收所体现的分配关系不同。税收的职能和税收的作用不是一个概念。税收的职能是指在一定社会制度下税收这种分配关系本身所固有的功能，是税收长期固有的属性。税收的职能包括：（1）组织财政收入职能。税收是国家强制地、无偿地

取得财政收入的一种形式，国家凭借其政治权力，能够把纳税人的收入依法征收过来，保证财政收入，这是税收的基本属性。（2）调节经济职能。国家在运用税收形式取得财政收入的过程中，必然要改变各阶级、各阶层纳税人收入的分配比例，改变各经济部门、单位、个人以及地区间收入的分配比例，进而也必然对经济发展以及再生产的各个环节产生某种影响。国家正是通过这种影响，贯彻国家的一定政策，从而达到一定的政治经济目的。在社会主义条件下，国家应该自觉地运用税收的这个重要属性，发挥其调节经济的功能。（3）反映监督职能。国家在征税取得财政收入的过程中，必然要进行经济税源调查，掌握大量经济税源的数据，并和各种经济成份、国民经济各部门、各单位以至个人发生分配关系，进而既可以反映微观方面的问题，又可以反映宏观方面的问题。如经济发展速度、经济结构变化、经济效益等。通过税收征管所反映的问题，又是监督纳税人依法纳税，并同违反税法行为进行斗争的依据。因而反映监督也是税收的一个重要属性。税收作用是税收职能在一定经济条件下所能具体表现出来的效果。它是在一定经济条件下和政治经济任务下的产物，可以随不同历史时期的经济条件以及政治经济任务的变化而变化。税收职能同作用虽有区别，但联系却是明显的。没有客观存在的税收职能，也谈不上税收作用的发挥，所以往往把两者统一起来，统称税收的职能作用。税务机关只有充分认识税收的性质和职能作用，才能有效地进行税收管理。

税务机关在进行税收管理时，还要根据国家的税收政策进行。税收政策属上层建筑，它是国家按照客观经济规律的

要求制订的。税收政策可以产生一种巨大的力量。税收政策制定得正确,这种力量可以对经济发展起到积极的促进作用;如果政策制定得不正确,这种力量也会对经济发展起到消极的阻碍作用。如在有计划商品经济条件下,必须实行公平税负,促进竞争的税收政策。竞争是推动生产力发展的动力。因此,必须把企业置于自主经营,自负盈亏,相对独立的商品生产者和经营者的地位,使它们在竞争中求生存,求发展。公平税负是促进竞争的一个前提条件。实行公平税负就要根据国家的经济政策,产业政策,合理设置税种,确定税率,为企业创造平等竞争的条件和环境,使经营好,效率高的企业通过竞争得到发展;经营不善的企业在竞争中被淘汰。按照发展有计划商品经济的要求,公平税负,不仅同一行业,同一产品而且各类经济组织都要平等纳税。只有按照税收政策的要求进行税收管理,才能够达到预期的效果,也是做好税收管理的必要前提。

四、关于税收管理概念中“管理”的涵义问题

管理就其本义来说,涵义是比较广泛的,但主要的涵义就是组织。凡是需要联合行动发挥组织的职能,就称为管理。因为凡是一切自觉的联合行动都是组织起来的。通过组织可以把单个的行动联合起来,结合成有机的统一整体,为共同目标而联合行动。管理实际上也是一种权威,是一种联合行动的权威,各个单个的行动服从这个权威,就是服从管理。只有这样,联合行动才能达到预期的效果。税收管理就是对税收全过程进行的组织活动。税务机关代表国家通过一系列的组织活动,使千口万口的纳税人按照一定的法规纳税,真正做到有法可依,有法必依,执法必严,违法必究。

这种组织活动实际上是一种在税收上的权威，是税务机关在执法上的权威，也是使众多的纳税人必须赖以行动，受其约束的一种权威。这种税收上的权威就是税收管理。

五、关于税收管理的目标问题

把管理视作一种自觉的，有目的的组织活动，必然有预期的管理目标。税收管理的目标，即通过税收管理要达到的预期效果。简言之，税收管理的目标，就是要充分发挥税收的职能作用。把税收管理目标分解，即指税收管理的任务。这个问题，将在第三节阐述。

综上所述，税收作为一个分配范畴，其职能作用的发挥不是自发的，是由税收机关代表国家，以认识税收的性质、职能作用，掌握国家的税收政策为前提，以税收分配为对象，采用一系列的手段，以达到充分发挥税收职能作用的管理目标。这种自觉的、有目的的组织活动，就是税收管理。

第二节 税收管理的内容

我国的税收管理是由制度管理，计划管理和征收管理三个环节共同组成的税收管理体系。

一、制度管理

制度管理是指税务机关通过制定必要的税收制度对税收分配全过程进行的管理。这里所说的税收制度是一个广义的概念，它包括具有法律效力或行政约束力的各种税收法规、条例、试行办法、实施细则以及税收管理体制、会计统管理制度和征收管理制度等在内的各种制度的总称。制度管理的必要性首先是由税收的形式特征决定的。税收的强制性本身

要求通过法律规定予以确定，它意味着任何有纳税义务的纳税人必须按照法律规定照章纳税；如果没有国家法律作保证，就谈不上税收的强制性。税收的无偿性也要求必须依照法律进行强制征收，否则，就难以无偿地取得收入。而税收的固定性，是用法律形式事先规定征税的比例或数额。征纳双方都受法律约束，才能既保证国家财政收入，又能维护纳税人的权益。其次，制定完善的税收制度也是有计划的商品经济和当前经济体制改革的客观要求。有计划的商品经济要求运用经济的办法管理经济，要求充分运用各种经济杠杆发挥调节作用，而税收作为一种经济杠杆的调节作用，必须以税收制度为依据才能得到发挥。

税收制度的核心是各项税收基本法规和税收管理体制。税收基本法规，包括税法和相当于税法的条例、试行办法、暂行规定等。税收基本法规是根据国家一定时期的经济条件 and 政策要求制定的，它也要随着国家政治经济形势变化加以修订和完善。党的十一届三中全会以来，随着“对内搞活，对外开放”方针的贯彻和经济管理体制改革的逐步深入，社会经济结构发生了重大变化，出现了多种经济成份、多种经营方式和多种流通渠道并存的局面，这就要求对过去过于简化的税收制度作相应的改革，以保证国家各项财经政策的贯彻执行，充分发挥税收的职能作用。经过十年的改革和调整，目前已建立起多税种，多环节、多层次的以流转课税和所得课税双主体的比较完整的税收体系。这种通过制度建设强化税收，使征纳双方有法可依，是税收管理的重要内容。总的来看，新税制与当前的经济情况和经济体制改革的步骤基本上是适应的。但从加强制度管理的角度看，我国的税制

建设任务还没有完成，还需要随着经济体制改革的逐步深入，不失时机地对税制进一步完善。此外，税收管理体制作为税收制度的重要组成部分，对于正确处理税收管理的集权和分权的关系，充分调动中央和地方管理税收的积极性，更好地发挥税收的职能作用，具有十分重要的作用，也需在实践中不断完善。

二、计划管理

计划管理是指上级税务机关用计划形式来领导、组织和监督下级机关和征收管理人员执行税收政策和组织税款入库的手段，即通过编制和执行税收计划组织税收分配活动。税收计划是国家预算的重要组成部分，是有计划地筹集税收收入的工具。它也是各级税务机关在一定时期内组织税收收入的奋斗目标。通过税收的计划管理，对于增强税务干部工作责任感，调动税务机关组织收入的积极性，保证财政收入，具有重要意义。

税收收入与国民经济和社会发展息息相关，与工农业生产息息相联。因此，税收计划的编制要以国民经济和社会发展规划所规定的各项经济指标为基础，要体现国家财政政策的要求，坚持发展经济，促进生产，扩大财源的方针，贯彻既积极又可靠的原则。为了编好税收计划税务机关需要深入实际，调查研究，系统收集、整理编制税收计划的各种基础指标和数据。同时，必须关注国家每一重大经济政策变化和调整措施对税收收入的影响，充分利用报告年度税收计划执行情况资料，切实预计报告年度各种经济指标的完成情况，认真分析税收方面出现的新情况和新问题，以及发展变化趋势，寻求组织财政收入的规律性，并在此基础上编制税

收计划。基层税务机关在编制税收计划时，还要掌握重点纳税人的生产经营情况和税源变化情况，以保证计划的积极可靠。税收计划实行统一领导，分级编制，逐级编报。最后汇总的税收计划作为国家预算的组成部分，由全国人民代表大会批准，批准后的计划，具有法律效力，必须在执行中付诸实现。

目前我国的税收计划管理水平还不高，特别是在利用现代化管理手段方面与一些先进国家有很大差距。今后为了提高税收的计划管理水平，必须充分利用计算机为税收计划管理服务，逐步做到税收计划管理的系统化、科学化、制度化。

三、征收管理

征收管理又称稽征管理。它是税收管理的重要组成部分，是税务机关为了贯彻税收的各种基本法规，实现税收计划，协调征纳关系，组织税款入库而开展的一系列活动。再好的税收制度，再科学的税收计划，如果没有强有力的征收管理工作跟上去，也不可能贯彻落实，税收的组织收入和调节经济的职能作用，也得不到发挥。

税收征收管理一般是由基层税务机关负责。它是一个极其复杂的系统工程，涉及面广，政策性强，其组织措施是否得当，税款是否依法征收，检查措施是否得力，不仅关系到生产的发展和广大人民群众的利益，关系到国家和国营企业、集体企业、私营企业、个体工商户以及涉外企业之间的分配关系，也关系到国家税收政策和税收法规的落实，关系到是否能够真正做到有法必依，执法必严，违法必究。因为国家的税收政策和税收基本法规虽然规定了税收分配的

原则和各种税制要素，但还需要基层税务机关和外勤征收人员通过一系列组织工作，进一步明确每个税种的适用范围，并对每个纳税人明确纳税事项，包括应纳税种和各税种的课税对象、适用税率、纳税环节、缴纳日期等。同时，通过征收管理还可以帮助纳税人解决纳税中存在的问题，促产增收，培养财源，查清欠税、漏税、偷税、抗税的情节，堵塞漏洞，把分散在各企业，各单位和个人手中的应缴纳税款，及时充分地缴入国库，并在征收税款过程中发挥税收调节经济和反映监督作用，维护国家税收政策和税法的严肃性。

税收征收管理的内容很多，按照国家统一制定的征收管理制度主要包括：办理税务登记，进行纳税鉴定，做好征前辅导，管好帐务票证，督促申报纳税，组织税款征收，进行税务检查严格违章处理，等等。上述内容又可分解为三个环节：即管理、征收和检查，通称“管、征、查”。管理是征收和检查的前提和基础，如税务登记，纳税鉴定，征前辅导，帐务票证管理等，属于管理的内容。只有把这些工作组织好，才可以使税款征收顺利进行，使检查无违章可处理；征收是管理和检查的目的和效果，如申报纳税，税款征收等，属于征收的内容。只有把这些工作组织好，才能保证税款及时充分地缴入国库，使管理和检查落到实处；检查是管理和征收事后监督的一种形式，通过检查可以考核管理和征收的质量，为进一步搞好管理和征收提供依据，检查出来的问题也是办理违章处理的依据。究竟如何组织征收管理三个环节之间的配合，需要在实践中不断总结经验，并进一步完善。

上述税收管理的三个方面是相互关系，缺一不可的。制