

税务行政管理

张政珉 主编

中国财政经济出版社

税 务 行 政 管 理

张政珉 主编

中国财政经济出版社

(京)新登字 038 号

图书在版编目 (CIP) 数据

税务行政管理/张政珉主编. — 北京: 中国财政经济出版社, 1994

ISBN 7-5005-2659-8

I. 税… II. 张… III. 税收管理—基本知识—中国 IV. F812.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字(94)第 10004 号

中国财政经济出版社出版

社址: 北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码: 100010

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 32 开 12.25 印张 274 000 字

1994 年 10 月第 1 版 1994 年 10 月北京第 1 次印刷

印数: 1-4 500 定价: 10.00 元

ISBN 7-5005-2659-8/F · 2520

(图书出现质量问题, 本社负责调换)

前 言

目前，有关税收和税收管理的著作、书籍和教材，在全国范围内，已经编写出版了不少，这对推动税收理论研究、税制改革，加强征收管理以及提高税务干部素质，增强纳税人依法纳税意识，无疑都起到了积极作用。但是，对于税务机关内部行政管理，则研究较少，在一定程度上影响着机关工作效率和管理质量的不断提高，削弱了对基层征管工作的指导性。随着社会主义市场经济的发展，政府职能的转变，《税收征管法》的实施，系统地研究探索税务机关部门的行政管理，更好地发挥税收的职能作用，已刻不容缓。这就是我们编写《税务行政管理》的宗旨。

《税务行政管理》研究的客观对象是省以下税务机关内部行政管理活动。它以马克思主义哲学原理为指针，借鉴现代管理科学，联系税务工作的实践，探索税务行政内部管理活动规律，促进依法行政，有序管理，从而达到提高税务行政效率和质量的目的。

《税务行政管理》分十章编写，除第一章具有总纲性质以外，其它九章按机构即组织系统分章阐述。其中，税务行政领导，既是指挥机构，总揽全局，也是机关内部的一个部门，因此，纳入组织系统整体，独立一章。各章均规范为三节，即：概念、内容、形式。三节的内在联系是：第一节，对本章研究对象的性质、地位、内涵和外延的概述；第二、

第三节，分别从内容和形式两方面作深入的探索。“内容”又从系统、要素、层次的关系阐述；“形式”又从结构、功能（依法行政）、程序阐述。

税务行政管理是行政管理的一个分支，又不同于一般的行政管理，这是由它的专业性和自身的活动规律所决定的。在此以前，还没有一个现成的蓝本可资借鉴，因此，在编写本书时，我们查阅了大量资料，汲取了不少有益的知识；同时，也尽量结合管理的实践经验，从发展的观点着笔。目前，虽已脱稿成册，由于水平有限，又孤陋寡闻，必然存在不少问题，如：观点上难免会有差错谬误，内容上可能也会挂一漏万，结构上也许有不尽科学合理之处，文字上也还比较粗糙。为此，作为引玉之砖，暂供税务干部岗位培训试用，称为《税务行政管理》初稿，待试用数次，吸取多方意见后，再修改完稿。

本书认由江苏省税务学会理事、无锡市税务学会会长、高级经济师张政珉主编，并撰写了第一、第五、第六、第八、第十章；第二、第三、第四、第七、第九章，依次由王良才、袁宝荣、陈建秋、徐学良、项锡敏等同志各写一章，由徐敏同志进行总纂。并经高经济师缪荣根、徐敏同志再次修改审定。最近结合税制改革，又作了补充调整删节。在编写过程中，参阅了《中国税务百科全书》，各种版本的“行政管理学”，以及各种有关资料；并得到了无锡市税务局和税务学会的关注和支持，以及李永平、杨昌华等同志的帮助，在此一并致以谢意。

编 者

1994年2月2日

目 录

第一章 税务行政管理概述	(1)
第一节 税务行政管理的概念	(1)
第二节 税务行政管理的内容、本质、原则	(8)
第三节 税务行政管理的形式、特点、 功能	(22)
第二章 国家税务机关	(41)
第一节 国家税务机关的概念	(41)
第二节 国家税务机关的内容	(56)
第三节 国家税务机关的形式	(72)
第三章 税务行政领导	(90)
第一节 税务行政领导的概念	(90)
第二节 税务行政领导的内容	(105)
第三节 税务行政领导的形式	(114)
第四章 人事管理部门	(127)
第一节 人事管理部门的概念	(127)
第二节 人事管理部门的内容	(141)
第三节 人事管理部门的形式	(169)
第五章 税政管理部门	(180)
第一节 税政管理部门的概念	(180)
第二节 税政管理部门的内容	(189)
第三节 税政管理部门的形式	(196)

第六章 稽征管理部门	(213)
第一节 稽征管理部门的概念.....	(213)
第二节 稽征管理部门的内容.....	(223)
第三节 稽征管理部门的形式.....	(234)
第七章 计会管理部门	(245)
第一节 计会管理部门的概念.....	(245)
第二节 计会管理部门的内容.....	(252)
第三节 计会管理部门的形式.....	(265)
第八章 税务监督部门	(285)
第一节 税务监督部门的概念.....	(285)
第二节 税务监督部门的内容.....	(296)
第三节 税务监督部门的形式.....	(305)
第九章 机关管理部门	(321)
第一节 机关管理部门的概念.....	(321)
第二节 机关管理部门的内容.....	(330)
第三节 机关管理部门的形式.....	(347)
第十章 信息管理部门	(358)
第一节 信息管理部门的概念.....	(358)
第二节 信息管理部门的内容.....	(366)
第三节 信息管理部门的形式.....	(373)

第一章 税务行政管理概述

税务行政管理是国家行政管理的一个分支。税务行政管理研究的范围是税务机关内部事务；研究的对象是税务机关依法行政、有序管理及其规律；研究的目的是认识和把握活动规律，提高税务行政效率。

第一节 税务行政管理的概念

税务行政管理是税务管理的重要组成部分，又属于国家行政管理的一个分支。为了弄清税务行政管理的概念，就必须弄清什么是国家行政管理，然后深入探索税务行政管理的内涵和外延，探索其活动规律。

一、行政管理的概念

行政管理是国家机关为了实现其职能，依据国家法规，管理国家事务，对整个社会所进行的管理活动。这一概念的涵义，分两个方面阐述。

(一) 行政管理是管理的一个分支

管理随着人类社会产生而产生，行政随着国家产生而产生。为此，必须要弄清什么是行政？什么是管理？以及行政与管理的关系。

1. 行政管理的涵义。

行政是一个古老的概念，它随着国家的产生而产生，是国家的一种基本职能形态。国内外的学术界对“行政”这一概念，有许多理解和看法。

在国外，对行政的看法，概括起来，主要有三种：一是从“三权分立”的角度解释行政，认为“行政”是指与立法、司法并立的“三权”之一；二是从政治与行政分离的角度解释行政，认为政治是国家意志的表现，行政是国家意志的执行，凡属执行国家意志的管理部门、管理活动都称行政；三是从管理功能的角度解释行政，认为一切管理都是行政，行政就是通过运用组织、领导、计划、人事、协调、监督与财务等手段，有效地处理政务和公务的活动，目的在于完成政府或公共团体的任务。

在国内，对行政的看法也有不同的理解，主要的两种：一是狭义的理解，认为行政就是总务后勤工作；另一种是较广义的理解，认为行政就是对一切国家机关、企业、事业单位的管理。

无论国内外学者对行政的解释各有侧重面，但是基本内涵是比较接近的。就是说：行政是国家行政机关依法行使权力，为实现国家的意志和统治阶级利益，对国家和社会事务所进行的各种组织和管理活动。

2.行政与管理的关系。

管理是指管辖和治理的意思。主其事为管，治其事为理。管理是指对人、事、物等组成的系统的运动、发展和变化，进行有目的、有意识的控制行为。

管理的含义十分广泛。从纵向看，管理贯穿着人类历史，它随着近代产业革命的兴起而成为一门新兴的科学；从横向看，管理无处不有，小到个人、家庭、团体，大到国家、社会都有管理问题。管理是人类的一项基本实践活动，是人类生产劳动的伴生物，是人类劳动过程的一种基本属性。

管理随着人类从事劳动而产生，随着人类社会分工而发展，出现了许多的管理门类。国家行政管理是随着国家的出现而产生，随着社会生产活动的发展，管理实践的深化，经历了几个发展阶段，到现在已经成为比较成熟的一门学科，管理科学的一个重要组成部分。

行政管理的范围十分广泛，它取决于国家的本质和职能。

任何类型的国家都具有一般本质和特殊本质。一般本质和特殊本质决定国家的社会职能和政治职能，因而也决定了行政管理的范围。

行政管理一般可以分为相互联系的三个方面的事务管理：一是国家机关正常运转和以提高效率为目的的机关内部事务管理；二是巩固和完善国家组织，维护和发展国家利益为目的的国家重大的事务管理；三是旨在为发展社会经济、文化、教育、科技、卫生等各个方面的社会事务管理。

(二) 国家行政管理是一个系统

国家行政管理是一个系统，它由内部若干要素所构成。

行政管理是以国家机关为主体，国家法规为依据，管理国家事务的行为为客体，实现国家职能为目的的统一体。

国家机关是行政管理的主体。行政管理是一种有组织的活动，要通过一定的行政组织将人、财、物等进行合理的安排和分配，才能实现管理的目的和提高效率。各个层次的行政组织形态和功能，各个行政组织之间的沟通关系网络系统，是组成行政管理的“骨架”要件。

国家干部也是行政管理的主体。行政管理活动实质上是人的活动，离开了人的要素，就没有行政管理。

国家法规是行政管理的依据。国家的法律、法规是集中地体现统治阶级的国家意志和愿望，它具有权威性和强制性。

管理国家事务的行为是行政管理的客体。国家机关依法实施行政管理所产生的一切行为，就是行政行为，它是管理的客体。

实现国家职能是行政管理的目的。通过国家机关的行政行为，行使国家权力，体现和执行统治阶级的国家意志和愿望是行政管理的目的。

二、税务行政管理的概念

税务行政管理是税务机关为了提高行政效率，依据国家法规行使职权，对内部事务进行有序管理的一种活动。

税务行政管理是税务管理的重要组成部分，它与税收征收管理、税收会计统管理、税收决策管理等一样，都属于税收管理的子系统。

税务行政管理是一个系统，它由若干要素构成。

税务行政管理的主体要素是代表国家行使税收职权的税务机关和税务干部。税务行政管理的依据要素是国家法规，它包括税收实体法、税收程序法、税收管理权限、人事法规、财务法规等单项的管理法规。税务行政管理的客体要素是行政行为，就是管理国家事务的活动。税务行政管理的目的要素是保证机关正常运转，提高行政效率。税务行政管理的过程是税务行政决策、税务行政执行、税务行政监督等活动环节，它们发挥着统筹规划、掌握政策、信息引导、组织协调、提供服务和检查监督的职能作用。

三、税务行政管理研究的对象

税务行政管理研究的对象，是国家税务机关依法对内部事务进行的有序管理及其规律。它突出了国家税务机关的主体地位；突出了以法律为依据的内容；突出了内部事务为客体的管理；突出了有序管理的目的；突出了管理的实质是揭示客观运行规律。与其他管理相区别，税务行政管理主要阐明了以下几个方面的关系。

第一，税务行政与税务机关的关系。税务行政是国家行政的组成部分，国家行政是指国家事务的管理。税务机关是国家行政机关的组成部分。国家行政的主体是国家行政机关及其工作人员，所以税务行政的主体是税务机关及其工作人员；税务行政的客体是内部事务；税务行政的基础是税收执

法权和征收管理权。行政是上层建筑的重要组成部分，行政活动是国家意志的贯彻和执行，而国家总是代表某个阶级的意志和利益的，所以它总是阶级统治的工具。

第二，税务行政与税务管理的关系。行政是一种管理活动，税务行政管理是税务管理的重要组成部分。税务管理是国家税务机关为了实现税收职能，按照税收制度，对征纳双方的税务活动进行决策、计划、组织、协调和控制的一种手段，是国民经济和社会管理的重要组成部分；又是国家行政管理的重要组成部分。税务行政管理与税收征收管理是税务管理的两个重要子系统。税务行政管理的范围是税务机关内部的事务管理；税收征收管理的范围是税务机关对纳税人的税收事务管理。

第三，税务行政与税收法律的关系。税务行政是一种管理活动，它同非行政性的管理活动有一个显著的区别，就是税务行政是一种以国家强制力为后盾的管理。一切行政活动均以税收法规为依据，依法管理；对纳税人的管理，依据税收实体法、税收程序法进行征收、管理和监督处理；对税务机关内部的管理，也是依据国家法规依法行政，对内部事务进行有序管理。

第四，税务行政与运行规律的关系。规律是寓于事物内部的一种必然趋势，通常指事物内部的本质联系。行政管理运行规律是行政现象、行政过程内在的、本质的、必然的联系，它寓于行政管理各项活动、各个要素以及它们相互关系之中。为此，税务行政运行规律寓于税务行政管理各项活动、各个要素以及它们相互关系之中。税务行政管理的内容，有税务机构、人员编制、领导体制、税务干部队伍、岗位责任制和税务监察等，即涉及人、事、物等的管理。税务

机关的构成和内部联系，税务干部的选择和使用，税务决策的制定和实施，税收资金的核算和监督，税务行政管理的方法和手段等，都有其运行规律。

客观规律是看不见、摸不到的，只有通过人们运用科学的理论和方法，对客观事物运动进行反复的探索和研究，才能总结和概括出来。

税收学是研究税收分配关系及其发展规律的科学。税务管理学是研究税收分配过程中组织管理活动及其发展规律的科学。税务行政管理学是税务管理学的组成部分。所以，税务行政管理学是研究税务机关依法行政、有序管理及其规律的科学。

四、研究和加强行政管理的意义

在当前我国改革和现代化建设中，加强税务行政管理的研究和探索，对于掌握税务行政管理的规律，强化税收职能，科学地处理税务行政事务，提高行政效率，推动税务工作现代化建设，都有十分重要的意义。

第一，加强税务行政管理，有助于发挥税务机关的行政职能作用，保证党的路线、方针和政策的贯彻执行，以及税收职能的实现，税收任务的完成。

第二，加强税务行政管理，有助于把握税务行政管理的规律，规范税务行政工作，实行有序管理，提高行政效率，实现税务行政管理的现代化。

第三，加强税务行政管理，有助于强化税务干部的自身建设，提高税务干部队伍的素质。

第二节 税务行政管理的 内容、本质、原则

税务行政管理的内容是其内部诸要素之和。本质是其基本要素的内部联系。原则是对现实管理现象的科学概括和总结。

一、税务行政管理的内容

税务行政管理内容的含义：一是系统的诸要素，要素是具有独立意义的客观实体；二是诸要素之和，即相互联系，相互作用的关系。为此，可以从不同角度对诸要素的相互关系，进行分类，深入探索。依据诸要素的管理关系可以分为管理手段与管理对象两个部分；可以依据诸要素的法律关系分为主体、内容、客体三个方面；可以依据组织关系分为指挥、执行、监督、反馈四个系列或系统。

(一) 按管理关系分类

按管理可分为管理手段与管理对象两个部分。

管理手段由税务行政领导、税务机关、税收制度三个要素构成。

1. 税务行政领导是税务行政管理的指挥者和组织者；税

务行政管理是税务行政领导有目的的活动。

管理活动离开了税务行政领导这个管理主体，管理活动就不存在。

2. 税务行政管理必须有组织地进行。

税务机关是由税务行政领导、税务机关内部机构和税务干部以及他们之间相互关系组成的，没有机构，不成体系，就无法进行管理，更不可能有序管理。

3. 税收制度是国家为组织税收分配所建立的，并以此对税收分配的全过程制订进行管理的各项制度，它用以规范税务机关与纳税人的执法、守法行为，用以规范税务机关内部税务行政领导与税务工作人员权力、责任的行政行为。无税收制度，也就不能依法行为，当然也就使管理无序与混乱。

税务行政管理的对象是管理的手段作用的事物，也就是管理手段对管理对象进行决策、计划、组织、协调和监控的过程。管理对象包括人、事、物运动中发出的“信号”或“痕迹”，税收工作就是依据上级输入的信息进行，并运用信息工作的结果以信息的形式反馈上去，所以税务行政管理实质上是信息的运动。时间作为管理对象，因为人、事、物的运动总是耗费时间，科学地安排、使用和节约时间是提高行政效率最重要的因素。管理对象主要是人、事、物等要素。

人、事、物的三种状态。人即税务干部，事即税收法规，物主要是税收资金。税务干部、税收法规、税收资金都处在一定运动状态之中，在税务行政管理过程中，表现不同的状态。税务干部有双重身分，在税收征收管理中是属于管理主体，在税务行政管理中是管理的对象，税务行政领导也是税务干部，又成为管理的主体，这种性质，要视具体地位而定的。税收法规的制订和实施，税收资金的征收和入库，

都离不开人的管理，所以，税务行政管理，也是人的本位的管理。

税收法规的法律形式从静态观察，有税收实体法、税收程序法、工商税收管理体制，还有会计统工作制度、人事工作制度等；从动态看，有税收法规立法、执法的活动过程，包括研究税法、制定税法、执行税法、检查税法实施、税法信息反馈五个环节。前两个环节属于立法环节，后三个环节属于执法环节。

税收资金的价值形态从静态观察，有待征税收资金、在途税收资金、入库税收资金；从动态看，税收资金运动有三个主要环节，即纳税申报环节、税款征收环节和税款入库环节。税务干部作为管理客体，从静态观察，有各级各类干部，它的活动过程，概括起来是“进、管、出”三个“环节”。

税务行政管理的对象，还有税务经费和用于税收工作的征收工具和工作条件的房屋、物品等。

税务行政效率的提高，就在于人、事、物信息的合理流通，就是要用法律形式使各项制度稳定下来，进行依法行政、有序管理，实质上就是税收信息流程的畅通。

税收信息流程。任何事物都处在一定运动状态之中，在运动过程中不断发出一定的信号，显示事物在运动过程中的“痕迹”，经过加工成的数据、资料等，就是信息。税收是一定的事物，它在运动过程中发出的有关税收信号和显示的“痕迹”就是税收信息。在税务行政管理中，税收信息有两条相互依存、相互制约、相互联系、相互促进的税收信息流程。一条是行使税收执法权的税收法规信息流程；一条是行使征收管理权的税收发生资金流程。前者以行使税收执法权为起点，反映税法的立法和执法的过程；后者以行使征收管