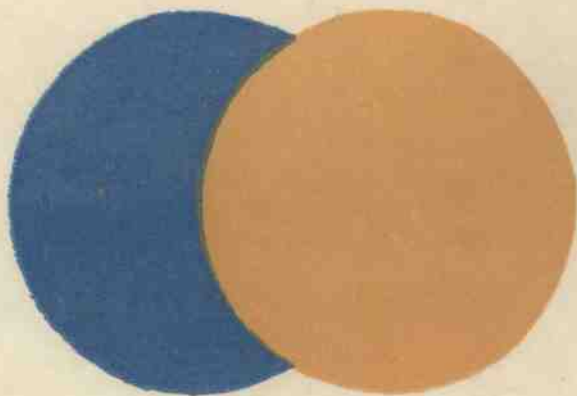


税务管理概论

汪孝德 林永涛 叶子荣 等编著



西南财经大学出版社

税务管理概论

林永涛 汪孝德 叶子荣
石兆军 胡发俊 尹音频
乔宝云 编著

西南财经大学出版社

责任编辑：廖中新

封面设计：廖宗义

税 务 管 理 概 论

汪孝德 林永涛 叶子荣 等编著

西南财经大学出版社出版 (成都市光华村)
西南财经大学出版社发行 四川省安县印刷厂印刷

787×1092毫米 1/32 印张 12.875 字数 278 千字
1990年3月第1版 1990年3月第1次印刷
印数：1—5000册

书号：ISBN7—81017—216—6/F·157

定价：4.50元

前 言

强化税务管理是一项长期的艰巨任务，其目的是要促进税收职能作用的进一步发挥。加强对税务管理的理论与实践问题的研究，是摆在我们面前的重要工作。党的十一届三中全会之后，我国进入了一个新的历史发展时期，在新的形势下，税收工作所面临的任务比过去任何时候都更为重要。在当前治理整顿、深化改革的特定经济环境中，强化税务管理，亦显得十分重要。

为适应新形势的要求，提高税务管理水平，满足税务干部、财经院校师生、税收理论研究者对税务管理知识的需要，我们撰写了《税务管理概论》（原名：税务管理探索）一书。本书以社会主义初级阶段的理论为指导，坚持四项基本原则，认真总结40年税务管理工作的经验，针对新形势下税收分配活动中出现的新问题、新矛盾，理论联系实际、历史与现实相结合，对社会主义初级阶段的税务管理做了初步分析和论述。

本书由汪孝德同志统筹，林永涛、汪孝德、叶子荣三同志编纂定稿。各章撰写的分工是：第一章、第五章，林永涛；第二章，叶子荣；第三章、第七章，胡发俊；第四章，石兆军；第六章，尹音频；第八章、第十章，乔宝云；第九章，汪孝德。四川省税务局唐宗杰同志参加了本书大纲的研究和讨论。

编写成书过程中，我们得到了四川省税务局、西南财经大学财政系、西南财经大学经济研究所、四川省自贡市税务局、四川省内江市税务局、四川省隆昌县税务局，以及西南财经大学财政系博士研究生和硕士研究生的大力支持；本书在撰写过程中，还吸收了近年来的税收研究成果；中国税务学会理事、四川省税务学会会长、四川省税务局局长何明刚同志为本书撰序，在此我们一并表示诚挚的谢意。

由于我们水平有限，书中缺陷，甚至错误在所难免，恳请广大读者批评指正。

作 者

1989年10月

认真总结历史经验 不断探索和强化税务管理

(代序)

· 何明刚 ·

税收作为国家组织财政收入，实施经济政策的重要工具，在我国社会主义建设事业中发挥着极其重要的作用。建国40年来的税收工作经验表明：充分发挥税收的职能作用，不仅要求制定正确的、适合我国国情的税收政策和税收制度，同时也要求实施有效的税务管理，使税收政策和税收制度得到全面正确地贯彻执行。正确的税收政策、税收制度的确定，取决于我们对社会主义建设的大政方针的理解；而有效的税务管理，则取决于是否有一套科学的管理组织体系、管理制度和管理方法。

从1949年到1989年这40年间，我国社会主义税收经历了创建、发展到削弱，又从削弱到加强这样一个曲折的过程。相应地，我国社会主义税务管理，也同样走过了从奠基、健全到削弱，又从削弱到全面加强这样一条坎坷的道路。在社会主义初级阶段，尤其是在当前的治理整顿和深化改革的新

形势下，认真总结历史经验，适应有计划商品经济发展的客观要求，不断探索税务管理的理论和方法，以切实加强税务管理，对于更加充分发挥税收的职能作用，更好地完成税收的治理整顿的任务，具有极其重大的现实意义和深远的历史意义。

以社会主义初级阶段理论为指导，研究国家对税收分配活动管理的理论，探讨科学的税务管理形式和有效的税务管理方法，以建立一门新兴的税务管理学科，就亟需广大税收理论工作者和税务干部的共同努力。40年来的税收工作在税务管理方面积累了丰富的经验，很有必要进行系统的整理和总结，在新的经济条件下，税务管理也遇到了不少新的矛盾、新问题，更需要税务工作者去努力探索，寻求问题的最佳解决方案。只有这样才有助于税务管理科学的建立和完善。为此，汪孝德、林永涛、叶子荣等7名从事教学科研工作和税收实际工作的同志，各扬己之长，发挥集体智慧，对如何强化新时期的税务管理进行了初步的探索。《税务管理概论》一书的面世，无疑是做了一件很有意义的事情，作者在税务管理理论、形式和方法等多方面所作的探索，对改进和加强税务管理，有着积极的理论意义和实践意义。

一、推出税务管理的内涵和外延命题，并对之进行了质和量的界定。

从1949年共和国成立到1957年这一时期，各级党政都高度重视税收工作，在统一全国税政，建立新税制的同时，迅速组建和健全了各级税务机构，从组织上保证了税务管理的强化。在税收政策的管理上，实行集中统一的管理体制，并逐

步建立起了一套行之有效的征收管理制度，税务管理的案源和范围较为明确。但是，随着三大改造的完成，税收无用的思想开始露头，到结束“十年动乱”，近二十年岁月里，忽视税收作用，甚至试图取消的思潮不断滋长和蔓延，税制一再简化，税务机关被砍掉，税收管理权限被层层下放，整个税务管理受到严重破坏，更谈不上税务管理。在税收无用论盛行的同时，税收又被作为“阶级斗争工具”而运用，由此滋生了税收万能思潮。以至到利改税时，忽视社会主义国家双重身份，夸大税收作用，试图以税收取代利润。税收的荡检逾闲也相应地扩大了税务管理的内涵和外延。税收无用和税收万能虽然是两种截然相反的观点，但都模糊了税务管理的内涵和外延，削弱了税务管理。推出税务管理的内涵和外延的命题，在理论上进行有益探索，并进行质和量的界定，对于正确发挥税收作用，有效实施税务管理，具有十分重要的意义。尽管本书对税务管理内涵和外延的探索还处于起步阶段，但这无疑是一个可喜的开端。

二、以经济到税收的基本观点，挖掘社会主义初级阶段税务管理的特点。

税务管理的内涵是体现国家意志，制定和贯彻落实税收制度，其核心是对税收制度的管理。在社会主义发展的不同历史阶段，有不同的税收制度，从而不同的历史时期的税务管理具有不同的时代特点。税收同经济息息相关，探索社会主义初级阶段税务管理的特点，必须坚持从经济到税收的基本观点。一定时期的税制结构取决于一定时期的社会经济结构，而有什么样的税制结构，就需要以之相适应的税务管理

活动。研究社会主义初级阶段的经济特征，揭示社会主义初级阶段税制结构的特点，进而探索社会主义初级阶段对税务管理的要求，从税务管理决策的选择、作用的领域和实施的效果等方面的解剖，挖掘社会主义初级阶段税务管理的时代特点，这是《税务管理概论》一书的一大特色。

三、坚持以法治税，把税收法制建设纳入税务管理范围。

我国在建国初期建立新税制时，就曾提出“依法办事，依率计征”的原则，要求树立税收法制观念，坚持以法治税的思想。由于税收无用和税收万能思潮的影响，以法治税遭到严重破坏。在改革、开放的新形势下，总结十年改革成功的经验和失误的教训，结合当前的治理整顿，牢固地树立以法治税思想，加强税收法制建设，是强化税务管理，整顿税收秩序的必由之路。《税务管理概论》一书把税收法制作为其重要内容，进行较全面的论述，研究了税收法制的形成和主要内容，税收法制的法律效力的界定，分析了税收法制的特点，探讨了税收法制与税务管理的关系，并对税收法制建设的各个方面进行了积极有益的探索。该书还着重论述了以法治税的重要意义和理论依据，把以法治税作为社会主义初级阶段治税思想的核心内容，作为发展有计划商品经济的重要保证和治理整顿工作的重要组成部分加以论述。

税收是以国家为主体，以法律为依据，强制、无偿地参与国民收入分配和再分配的特殊手段。税收的强制性和无偿性要靠法律作后盾。当前，税收工作要从对整个经济环境和秩序的治理整顿的需要出发，搞好税收的治理整顿。当前税

收工作中存在的许多问题和混乱现象，其根源就是没有真正做到以法治税。坚持以法治税，严格税务管理，做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。一是国家税法必须统一，税权不能分散；二是涉及税收的问题，必须由税务部门处理；三是减税免税权主要集中在中央，对违反税收管理体制规定的减免税，要认真清理并立即纠正；四是加强税收法制建设，提高公民的纳税意识，自觉维护社会主义税收秩序，有效控制欠税、漏税，严厉制止偷税、抗税行为；五是加强各有关部门的配合与协作，强化税收征收管理。这是40年来税收工作实践所得到的宝贵经验，只有坚持以法治税，才能保证税收政策和税收制度的实施；也只有坚持以法治税，才能保证税收职能的强化和税收作用的充分发挥。

四、税收征收管理是税务管理的核心，税务管理要紧紧围绕税收征收管理这一中心环节展开工作。

在长期的税收工作实践中，我们曾陆续建立了一些税收征管制度，对贯彻政策、组织收入起了一定的作用。但这些制度分别规定在各个税法和有关文件中，一般都比较原则、简单、分散而又重复，而且法律强制约束力不足。这种状况，在过去吃“大锅饭”的体制下，矛盾尚不突出。随着国民经济的发展和城乡经济体制改革、税制改革的深入进行，多种经济成分、多种经营方式和多种流通渠道并存的格局已逐步形成，出现了利益主体多元化的现实。在这种情况下，过去那种税收征管制度分散、简单和法制不健全的状况越来越与之不相适应，税收管理方面的问题日趋严重。为了适应改革开放新形势的要求，1986年国务院颁发了《中华人民共

和《税收征收管理暂行条例》，把税收征收制度统一起来，实现系统化、法制化，运用法律手段来保证税收政策的贯彻实施。《税收征管条例》的贯彻实施，在健全税收法制，加强税收征管，实现税收职能，推动和加快税收征管制度的系统化、法制化方面有了很大进展。

同时，也必须清醒地看到，《税收征管条例》在落实中还存在着这样或那样的问题。这主要表现在：对税收征管制度的理解程度深浅不同，执行中各有所长，也各显不足；越权减免税的清理尚不彻底，纠正也不及时；偷税漏税的查处还不得力，税收犯罪案件量刑标准不够明确；个体工商户和零散税收的管理相当薄弱。因此，税收在体现产业政策、促进公平竞争和调节社会收入分配等方面的作用没有得到充分发挥。《税务管理概论》一书以大量篇幅论述和介绍了各项税收征管制度、主要税种的管理、个体与集贸市场税收的管理 and 涉外税收的管理，立足税收工作实际，认真总结四十年，特别是改革开放十年税收征管制度，改进征收管理，进行了认真探索，提出了许多建设性的意见。这些富有创见的经验总结和进取开拓的建设性意见，为征管立法和强化税收征收管理，提供了有价值的参考和借鉴。

值得一提的是，《税务管理概论》一书在探讨税务检查这一重要内容时，融理论与实践于一体，认真总结了四十年，特别是近十年税务检查工作的宝贵经验，并把这些经验上升到理论高度，因此，它对于税务检查工作和日常的税务征收管理工作具有指导意义。《税务管理概论》一书还专章讨论了税务干部的管理，提出了加强税务干部管理的理论依据，介绍了税务干部管理体制和岗位责任制，以及如何加强税务

干部队伍建设，提高税务干部素质，并结合当前的廉政建设和反腐败斗争，对“做一个清正廉洁的税务干部”进行了较深入全面的讨论。《税务管理概论》一书对税务管理机构 and 形式、税务信息管理等问题也进行了专门的探讨，并提出了一些积极的建议，这对于提高税务管理质量具有一定的意义和作用。

当前，我国正处于治理经济环境、整顿经济秩序、进一步深化改革的关键时刻，税收工作既面临着现实的严峻挑战，又孕育着在传统方法上有所突破的契机。以科学的态度历史地总结税务管理经验，客观而全面地认识现实，为探索税务管理的基本理论，改善税务管理的基本形式和方法，强化税务管理，进行长期不懈的努力，是税收工作所面临的重要任务。《税务管理概论》的作者在这方面做了大量的有益的工作。

社会主义初级阶段的税务管理还是一门年轻的学科，如何从我国社会主义初级阶段的本质特征和经济发展水平出发，融税收和管理于一体，创建税收管理完整的学科体系，还需广大税收工作者共同努力，锐意进取。《税务管理概论》是一本由从事理论工作和税收实际工作的同志合作的成果，它兼容理论与实践，虚实处理得当，作者视野开阔、思想活跃。这本书分总论篇、征管篇、组织篇和信息篇，共十章，对社会主义初级阶段税务管理的理论、手段和方法进行了全面的论述，是广大税务干部和财经院校师生，以及从事税收理论研究的同志所急需的论著。这本书对广大税务干部来说，还具有现实指导意义，特别值得一读。值全国人民欢庆共和国诞生40周年之际，我愿将这本专著介绍给从事税收

实际工作和理论研究工作的同志们，并希望能从这本书中得到启迪。让我们以符合时代要求的新观念和新姿态，迎接新的挑战，在党的十三届四中全会精神指引下，坚持税收工作和税务管理的社会主义方向，勇于探索，勇于创新，把税务管理工作提高到一个新的水平。

1989年10月于成都

目 录

第一篇 总 论 篇

第一章 概 论

- 第一节 税务管理的意义…………… (1)
- 第二节 社会主义初级阶段税务
管理的特点…………… (8)
- 第三节 社会主义初级阶段税务
管理的职能和作用…………… (21)

第二章 税收法制与税务管理

- 第一节 税收法制及其主要内容…………… (30)
- 第二节 建立健全税收法制强化
税务管理…………… (38)
- 第三节 努力开创以法治税的新局面…………… (48)

第二篇 征 管 篇

第三章 税务征收管理制度

第一节	税务征收管理的产生与发展.....	(61)
第二节	税务登记制度.....	(64)
第三节	纳税鉴定制度.....	(72)
第四节	纳税辅导制度.....	(79)
第五节	纳税申报制度.....	(86)
第六节	税款征收制度.....	(91)
第七节	发票管理制度.....	(103)
第八节	减税免税管理制度.....	(112)

第四章 现行主要税种的管理

第一节	现行税种的基础管理.....	(124)
第二节	流转税类的管理.....	(134)
第三节	所得税类的管理.....	(144)
第四节	资源税类的管理.....	(155)
第五节	财产税和行为税的管理.....	(159)

第五章 个体税收和集贸税收 的管理

- 第一节 加强个体税收和集贸税
收管理的重要性…………… (172)
- 第二节 个体税收的管理…………… (176)
- 第三节 集贸税收的管理…………… (187)

第六章 涉外税收管理

- 第一节 涉外税收管理概述…………… (196)
- 第二节 我国涉外税收管理的现状…………… (203)
- 第三节 强化我国涉外税收管理…………… (210)

第七章 税务检查

- 第一节 税务检查的意义和方法…………… (216)
- 第二节 会计核算资料的检查…………… (220)
- 第三节 应税流转额的检查…………… (234)
- 第四节 应税收益额的检查…………… (252)
- 第五节 财产和行为税收的检查…………… (288)

第三篇 组织篇

第八章 税务组织管理

- 第一节 税务机构管理…………… (303)
- 第二节 税收管理体制…………… (317)

第九章 税务干部管理

- 第一节 加强税务干部管理的理论依据… (331)
- 第二节 税务干部管理体制…………… (336)
- 第三节 岗位责任制…………… (340)
- 第四节 税务干部队伍建设…………… (347)
- 第五节 做一个清正廉洁的税务干部…… (356)