

Y 全国税务系统岗位专业知识与技能培训系列教材

PRACTICAL KNOWLEDGE AND SKILLS OF TAXATION

国家税务总局教材编写组 编

地税征管实务



中国财政经济出版社

全国税务系统岗位专业知识与技能培训系列教材

地 税 征 管 实 务

国家税务总局教材编写组 编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

地税征管实务/国家税务总局教材编写组编. —北京:
中国财政经济出版社, 2003.11

(全国税务系统岗位专业知识与技能培训系列教材)

ISBN 7-5005-6880-0

I. 地… II. 国… III. 地方税收-税收管理-中
国-教材 IV. F812.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 103318 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com.cn>

E-mail: cfeph@drc.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 9.25 印张 153 000 字

2004 年 1 月第 1 版 2004 年 1 月北京第 1 次印刷

印数: 1-5 060 定价: 18.00 元

ISBN 7-5005-6880-0/F·6013

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

序 言

由国家税务总局教育中心组织编写的全国税务系统基础知识、岗位分类和更新知识培训系列教材同大家见面了，我衷心地表示祝贺。这套系列培训教材的出版，为全国税务系统广泛深入地开展教育培训工作，全面提高广大税务干部的素质和能力，促进新时期税收事业的发展都将起到积极的作用。

党的十六大确定了本世纪头二十年我国全面建设小康社会的目标。要实现这一目标，需要各方面的共同努力，税收作为国民经济的重要杠杆之一，更要充分发挥好宏观调控作用。这对我们来说，既是机遇也是挑战。能否抓住机遇，迎接挑战，不负使命，关键在人，在于人的素质，而提高素质主要靠培训。为此，必须加大税务教育培训工作力度，按照全国组织工作会议要求，多层次、多渠道、大规模培训税务干部。通过税务教育培训工作，全面提高税务干部队伍的整体素质，圆满完成各项税收任务，为全面建设小康社会而努力奋斗。

教材是做好教育培训工作的基础，教材建设是教育培训工作中的重要组成部分。为全系统编写和提供高质量的教材，对于帮助广大税务干部提高自身素质和业务能力，加强队伍建设，都具有十分重要的意义。正是从这个意义上说，教材建设要锐意改革，勇于创新，与时俱进。要本着符合税收工作实际需要，符合税务教育培训与学习需要的原则，统一规划，认真组织，在求新、求变、求实上下功夫，多出精品佳作。

这套系列教材从策划、编审到出版，历时近三年，凝聚了税务系统400多名专家学者和业务骨干的心血。这套系列教材分为基础知识（X）、岗位专业知识与技能（Y）和更新知识（Z）三个部分，

形成 X+Y+Z 的新型教材体系。总的看来，这套教材突破了传统教材的风格、模式和结构体系，实现了启发性与适用性、通俗性与趣味性的统一，组合灵活、简便适用，包含了全国税务系统公务员一般应具备的基本知识、各岗位所必须的专业技能以及新的知识和新的技能，也反映了税收工作的发展水平和改革方向。

希望广大税务干部加强学习，努力工作，不断提高理论素养、业务水平和工作能力，为新世纪的税收事业做出新的更大的贡献！

论旭人

二〇〇三年四月二十一日

编 审 说 明

根据中共中央、国务院关于加强干部教育培训工作的要求和国家税务总局党组的指示，总局教育中心围绕建设一支政治过硬、业务熟练、作风优良的税务干部队伍的目标，注重培训教材建设，加强新形势下教材建设理论与实践的探索，确立了由基础知识（X）、岗位专业知识与技能（Y）、更新知识（Z）三个部分组成的X+Y+Z的新型教材体系。这套教材与税收工作紧密结合，通过大量典型案例和图表解释深奥的理论和复杂的问题，力求启发性与适用性、通俗性与趣味性相统一，是组织培训和干部自学的好帮手。

岗位专业知识与技能（Y）部分培训教材分为政策法规类、征收管理类、稽查类、计划会计统计类、信息管理类和综合类等类别。该部分教材针对税务工作各岗位应具备的专业知识与技能组织编写，突出实务性和可操作性，着重提高广大税务干部分析和解决实际问题的能力。

《地税征管实务》为征收管理类教材。由顾伯群、程永德负责具体策划指导，邱文伟、臧桂芹、朱国龙、夏宏伟、邢志燕、王超、丁丹、单新萍、王晓明、熊小刚等参加编写，郑坚、赵灿奇、余静统稿，范坚、翁泉惠审定。

本书经国家税务总局教材编审委员会审定通过，同意出版发行。书中如有不妥之处，请读者批评指正。

国家税务总局教材编审委员会

二〇〇三年七月

《地税征管实务》

策划编审人员

总策划：宋 兰

策 划：程永昌 陈小杭 孙 泽 于 斌
顾伯群

协 助：高永清 王维平 杨国全

编 导：顾伯群 程永德

编 写：邱文伟 臧桂芹 朱国龙 夏宏伟 邢志燕
王 超 丁 丹 单新萍 王小明 熊小刚

统 稿：郑 坚 赵灿奇 余 静

审 定：范 坚 翁泉惠

前 言

近几年来，全国税务系统在税收征管改革的实践中，做了大量探索和有益的尝试，创新了一些制度、办法，总结了不少经验。2001年5月1日，经重新修订的《中华人民共和国税收征收管理法》颁布实施，2002年10月15日，与之配套的《中华人民共和国税收征收管理法实施细则》颁布实施，新征管法及其实施细则对税收征管程序、要求等进行了全面修订，标志着现代税收征管制度体系基本建立。征管改革的进一步深化和新征管法及其实施细则的全面贯彻实施，对税收征管提出了新的更高的要求。为帮助广大地税干部更好地熟悉和掌握地方税收征管操作，进一步提高税务干部队伍的整体素质，根据“十五”税务教育工作的整体规划，我们组织有关人员编写了《地税征管实务》。

本书按照税收征管流程，详细阐述了税收征管的基本方法和具体要求，注重操作性和实务性，是地税干部必备的工具书。本书初稿由丁丹、单新萍、王晓明、熊小刚、夏宏伟、王超、臧桂芹、邱文伟、邢志燕编写，后经编审组讨论调整，第1、3部分由邱文伟编写，第2、6、9、10部分由臧桂芹编写，第4、5部分由朱国龙编写，第7、8部分由夏宏伟编写。韩睿、范重振、张越、方建浩、李兴参与了本书的讨论修改。郑坚、赵灿奇、余静对全书进行了统稿；由范坚、翁泉惠审定。

本书是在国家税务总局教育中心和征收管理司的策划、组织和具体指导下编写完成的。在编审过程中，得到了江苏省地方税务局、浙江省地方税务局、广东省地方税务局、山东省地方税务局、广西区国税局、四川省国税局以及江苏省南京市、徐州市、镇江市、南通市、连云港市、江阴市地方税务局等单位的大力支持，在此一并

致谢。

由于编写时间仓促，水平有限，书中难免有疏漏不当之处，敬请读者批评指正。

编 者

二〇〇三年四月

目 录

1 税收征收管理概述	(1)
1.1 税收征收管理的概念	(1)
1.2 税收征收管理的意义	(2)
1.3 税收征收管理的原则	(4)
1.4 税收征收管理的主要内容及环节	(5)
1.5 税收征管改革	(6)
2 税务登记及认定管理	(8)
2.1 税务登记管理	(8)
2.2 认定管理	(29)
3 账簿凭证管理	(34)
3.1 账簿凭证管理概述	(34)
3.2 账簿凭证的一般管理	(35)
3.3 个体工商户建账管理	(36)
4 纳税申报管理	(38)
4.1 纳税申报概述	(38)
4.2 纳税申报管理	(45)
4.3 申报方式	(46)
5 税款征收管理	(52)
5.1 税款征收概述	(52)

5.2	核定征收管理	(56)
5.3	税收调整制度	(60)
5.4	税收保全措施	(63)
5.5	税收强制执行措施	(68)
5.6	与税款征收有关的其他问题	(71)
6	税源监控	(75)
6.1	税源监控概述	(75)
6.2	税源监控的方法和内容	(76)
6.3	税源外部监控	(84)
7	税收征管法律责任与税务行政纠纷的处理	(87)
7.1	税收法律责任	(87)
7.2	税务行政纠纷的处理	(99)
8	税收征管档案管理	(110)
8.1	税收征管档案管理概述	(110)
8.2	税收征管档案管理的具体要求	(111)
8.3	税收征管档案管理的实践与应用	(116)
9	纳税服务	(120)
9.1	纳税服务概述	(120)
9.2	纳税服务体系的基本内容	(121)
9.3	切实转变服务理念	(125)
10	税收征管质量目标管理	(127)
10.1	税收征管质量考核指标体系的建立	(127)
10.2	税收征管质量“六率”考核指标	(129)
10.3	提高税收征管质量的途径	(134)

1 税收征收管理概述

通过本部分的学习，了解和熟悉税收征收管理的概念、意义、原则、内容，以及了解税收征管改革的发展方向。

1.1 税收征收管理的概念

管理，起源于人类劳动的社会化，它是一种具有特定目的的社会实践活动，是一门科学，也是一门艺术。

税收征收管理和一切管理一样，始终离不开“人”（管理者）、“物”（管理对象）、“场”（管理时空）三个基本要素，它是税务机关在依法征税的过程中，进行计划决策、组织实施、指挥监控和考核创新等一系列活动的总称。由于这一过程是保证完成税收任务、发挥税收职能作用的基本环节，因此，税收征收管理在整个税务管理中处于中心地位，是整个税务管理的重要组成部分。

税收征收管理是指税务机关为实现税收职能，按照法律、法规、规章、制度的规定，采用一定的方法和手段，对税收征纳行为进行规范管理，对税源、税户实施有效监控，以确保应征税款及时足额入库的行政执法活动的全过程。

1.1.1 税务机关既是《中华人民共和国税收征收管理法》（以下简称《税收征管法》）的遵守主体，也是税收征管的行政主体

新《税收征管法》第五条规定：“国务院税务主管部门主管全国税收征收管理工作。各级国家税务局和地方税务局应当按照国务院规定的税收征收管理范围分别进行征收管理。”可见税收征收管理是国家税收管辖权的直接体现。而基层税务征管人员，则是从事日常税收征收管理工作的具体执行者和岗位责任人。

1.1.2 纳税人、扣缴义务人和其他有关单位是税收征收管理的相对人

纳税人、扣缴义务人负有按照法律、行政法律缴纳税款和代扣代缴、代收代缴税款的义务，是税收征收管理的主要客体，也称纳税主体；其他有关单位是指按照《税收征管法》的规定，负有支持、协助税务机关依法执行职务，或者向税务机关提供有关涉税信息责任的地方政府部门、单位，是与税收征收管理有密切关系的相对人，同样也是《税收征管法》的遵守主体。

1.1.3 税收征收管理的内容

税收征收管理是一项系统工程，从广义上讲，税收征收管理有以下四个方面的内容：

- (1) 征管依据，包括确立正确的征管理念和建立健全征管制度；
- (2) 征管动力，包括对征管主体的管理和征管手段的选择；
- (3) 征管对象，包括对纳税人、扣缴义务人、纳税担保人的管理，也包括对有关单位的管理；
- (4) 征管目标，包括建立征管质量目标、效率目标、成本目标，以及信息反馈和评估考核等。

从狭义上讲，税收征收管理仅指税务机关对内、对外的各项具体征收管理工作。

1.2 税收征收管理的意义

《税收征管法》第一条就开宗明义地指出，加强税收征收管理的目的是：“规范税收征收和缴纳行为，保障国家税收收入，保护纳税人的合法权益，促进经济和社会发展。”其重要意义主要表现在：

1.2.1 规范税收执法行为，推进依法治税

依法治税是依法治国方略在税收领域中的具体体现，也是社会主义市场经济的本质要求，所以，依法治税是税收工作的灵魂。而税收征收管理的过程，正是贯彻落实税收政策和具体执行税收法律、法规的过程，规范有效的税收执法是依法治税的关键所在。加强税收征收管理，就是要统一税政，秉公执法，健全制度，完善管理，严格按照统一标准，通过法定程序，对纳税

人应缴税款做到应收尽收，依法减免，不收“过头税”。同时，要尊重和保护纳税人的合法权益，向纳税人提供优质文明服务，促使纳税人自觉依法诚信纳税。

1.2.2 规范税收缴纳行为，保障税收收入

依法治税是依法征税与依法纳税的统一。广而言之，依法治税还应当包括依法用税和依法享税，但政府依法用税属于财政预算管理的范畴，公民依法享税属于其他法律法规管理的范畴，都不属税收管理的范畴。纳税人缴纳税款，尽管从理论上讲既是公民应当履行的法律义务，又是公民享用了政府提供的公共产品和公共服务而作出的一种付费，但从形式上看毕竟征税表现为对纳税人经济利益的无偿剥夺，因而不可避免地会产生一定的逆反心理。只有加强税收征收管理，通过实施科学严密的征管制度和采用先进的技术手段，辅之以深入普及的税法宣传教育，才能把潜在的税源转化为现实的税收。

1.2.3 充分发挥税收职能作用，促进经济和社会发展

税收不仅担负着组织收入的财政职能，而且负有对经济运行进行宏观调控和监督管理的职能。税收法律、法规体现了国家产业导向和分配政策，对经济结构调整、产业升级换代、资源优化配置、发展国际经济合作等都起着支持促进的作用，而这些作用的发挥只有通过依法征收、依法减免才能实现。因此，加强税收征收管理是保证税收成为国家财政收入的基本来源，满足国家行使职能的需要；也是维护安定团结，促进国民经济持续快速健康发展，加快我国社会主义现代化建设的重要措施。

1.2.4 保护纳税人合法权益，保障税务机关依法行政

有中国特色的社会主义应是民主与法制更加健全的国家体制。党的十六大制定的全面建设小康社会的奋斗目标，要求实现物质文明、政治文明、精神文明“三个文明”协调发展。税收征收管理作为国家的行政执法行为，综合运用法律、行政、纪律、经济等多种手段，一方面保障税务机关依法行使征税权，以维护国家税收不受侵害；一方面保护纳税人的合法权益，以维护公民的私权不受侵害。这既是现代民主与法治理念的体现，也是最终实现税收政策目标的重要保证。同时，对于建立和完善社会主义市场经济法治体系也具有十分重要的意义。

1.3 税收征收管理的原则

1.3.1 法定主义原则

法定主义原则作为一项宪法原则，具有最高法律原则的地位。税收法定主义原则也是税法制定的根本性原则。税收征收管理工作，其本身就是贯彻执行税法的过程。因此，这项工作更有必要遵循法定主义这条原则。

现代意义上，税收法定主义不再是单纯实体法上的税收法定主义，而是贯穿立法、行政、司法全过程，实体法与程序法相统一的税收法定主义。其主要内容包括课税要素法定、课税要素明确、合法性原则几个方面。课税要素法定，主要指课税的实体要素和程序要素都必须由法律规定，没有法律的规定，政府就无权向人民征税。课税要素明确，指凡构成课税要素的规定应当尽量明确，避免出现歧义，减少因税法解释被滥用而发生的侵害纳税人权益的可能性，同时也可以对行政机关的自由裁量权给予有效的限制，防止行政自由裁量权被滥用而产生的不良后果。合法性原则，指当课税要素得以完全满足时，税务机关就必须按照税法规定的标准和程序依法征税，使纳税人及时、全面地履行纳税义务。税务机关既不得随意减免税或有税不征，也不得与纳税人就改变课税要素和课税程序达成任何协议，否则应一律视为无效。

税收法定主义原则侧重于通过对国家征税权力的限制达到保护人民私有财产权不受侵犯的目的，同时也强调税务机关的依法征税和纳税人的依法纳税。

1.3.2 质量和效率统一原则

在税收征收管理工作中，还必须遵循征管质量与征管效率相统一的原则。征管质量追求的是贯彻税法，应收尽收；征管效率讲求的是以最小的税收成本换取最大的税收收入，两者之间是一对矛盾。税收征收管理工作就是要在两者之间找到一个平衡点。两者不可偏废，同时又不能片面地追求某一方面。征管实践中，税收流失仍是当前和今后相当长一段时间，税收征管最主要的风险。从征管力量的分布看，大约 80%—90% 的税务人员管理着 10%—20% 的税收，而以 10%—20% 的人员管理着 80%—90% 的收入，管理力度明显不足，征收成本也因此居高不下。税收征收管理工作就是要追求在保证税收征管质量的基础上，尽力提高税收征管效率。

1.3.3 文明执法原则

税收法律具有一般法律的共性,即通过税务机关执法权力与纳税人权利的配置来实现一定的社会目的和秩序稳定。国家为了满足社会管理的需要,通过税法的形式将税收征收权力配置给国家税务机关。相应的为了加强对税收行政权力的约束,防止行政权力无限制的膨胀,也赋予纳税人一定的权利,如退税权、知情权、申请延期纳税权及听证权、复议权等。

为了保证税收征收目的的实现,税务机关的征税权力与纳税人所享有的权利并不对等,征税权力享有较为优越的条件,如对税款的强制执行权、税款保全权、优先权等。但这并不能否定纳税人权利的重要性。因此,在税收执法中,要充分尊重纳税人的权利,文明执法,优质服务,保护纳税人权益;另外,尊重纳税人权利的同时也是对行政权力的有效约束,发挥纳税人对税收行政权力的制约、监督作用,保障税收行政权力的规范行使。

1.4 税收征收管理的主要内容及环节

税收征收管理可以分为管理、征收、检查三大系列。但相互之间既有分工,又有联系,是一个互为依存又相互制约的有机整体。管理是征收的基础,又为检查提供案源线索;征收是管理和检查的目的,又是体现管理与检查质量和效率的重要标志;检查是促进管理与征收的动力,是防偷堵漏的最后防线,同时也是检验管理与征收质量的必要手段。当然,广义上的管理应贯穿于三大系列的全过程。这里为叙述方便,仅按照各自对征管对象所行使的职能,进行业务上的划分。

1.4.1 税务管理

对纳税人的税务管理,包括税务登记管理、税务认定管理、账簿凭证管理、发票使用管理、纳税申报管理、税务审批管理等环节的管理内容。其中:税务登记和税务认定属于税收源泉管理,是防止漏征漏管的关键环节;账簿管理、发票管理、纳税申报属于计税依据管理,是税款应收尽收的基本保证;税务审批是对税款减免、抵退与税前扣除项目的管理,也是税收管理的重要环节。此外,税法宣传普及与纳税辅导,也属于管理岗位的职责。

1.4.2 税款征收

税款征收是税收征收管理的中心环节,包括开具纳税凭证、组织税款入库、依法加收滞纳金,以及与收款国库对账直至结报税收等环节的管理。征收岗位还应对经济税源变化情况进行调查分析,及时反馈税收信息,供领导决策参考。

1.4.3 税收检查

税收检查可归入税收事后管理,包括稽查选案立案、检查实施、审理定案、补税罚款的执行等环节的管理内容。

1.4.4 税务救助

税务救助是切实保护纳税人合法权益,确保税收政策、法规正确贯彻执行的重要一环,也是税务机关公开、公正、公平征税的重要体现。内容包括组织税务听证、受理税务行政复议、应诉税务行政诉讼以及妥善处理人民来信、来访及税务举报等环节的管理。一般应由具有法人资格的县(市)以上税务机关统一组织,相关部门参与进行。

1.5 税收征管改革

我国自20世纪80年代末开始,税收征管历经三次较大规模的改革,从“征管、检查”两分离和“征、管、查”三分离的专业化改革开始,逐步实现了税务人员从管户制向管事制的转变。在调整税收征管专业职能的同时,基本上实现了从税务机关对纳税人“保姆式”管理向纳税人依法自觉主动申报纳税的转变。

1997年1月,国务院办公厅转发国家税务总局关于税收征管改革的总体方案,确定了在2010年以前实现“以申报纳税和优化服务为基础,以计算机网络为依托,集中征收、重点稽查”的新征管模式。

自2000年以来,按照“科技加管理”的新思路,试点推行信息化支持下的专业化的新一轮征管改革,并提出同步推进机构改革和人事制度改革的要求。

不可否认,由于税收征管制度与相关制度配套衔接不够,税收环境尚不够理想,加之在更新税收管理理念和健全税收征管机制等方面还有不足之处,因而税源监控乏力,对纳税人权益尊重不够,办税程序繁琐效率不高现象仍有