第一章

税务管理总论

第一节税务管理概述

一、税务管理的概念

税务管理从狭义上讲是税务机关依据国家税收政策法规所进行的税款征收活动，从广义的角度来说是国家及其税务机关，依据客观经济规律和税收分配特点，对税收分配全过程进行决策、计划、组织、监督和协调，以保证税收职能得以实现的一种管理活动。这里需要明确：(1) 税务管理的主体是国家及其税务管理机关。这是因为税收分配的主体是国家，税务管理是整个国家管理体系的重要组成部分，税务管理贯穿于税收分配全过程。国家主持组织管理整个税收分配活动，制定税收政策、制度以及各项税收法规，并根据经济发展的状况，调整税收政策、改革税收制度、修订各项税收法规。(2) 税务管理客体是税收分配全过程。在税收分配全过程中，始终存在着管理问题。一要解决机构设置及权限划分、政策制度法规制定、税收征管办法等问题；二要解决监督与控制问题；三要研究信息反馈等问题。所以，税务管理是对税收分配全过程的管理。(3) 税务管理体现国家意志行为。国家根据税收收入进行分配，以便实现资源的合理、有效配置，促进经济的发展。 (4) 税务管理的目标是保证税收职能的实现。即实现税收的财政收入职能、经济调

节职能、监督管理职能。税务管理应紧紧围绕其管理目标进行。

二、税务管理的要素

（一）税务管理要素的概念

税务管理要素是指税务管理活动得以进行所必须具备的基本因素或条件。税务管理要素的划分是人们为了研究和配置管理要素的需要而进行的，主要包括：税务管理人员、税务管理机构、税务管理法规、税务管理方法、税务管理手段、税务管理形式、税务管理目标等。税务管理要素之间相对独立，相互联系，相互结合并形成税务管理体系。税务管理要素的结合方式在不同经济体制和客观条件下，形成不同的税务管理体系。

（二）税务管理要素的具体划分

（1）税务管理机构具体包括：全国人民代表大会、国务院及国务院税务主管部门、各地国家税务局和地方税务局等。

（2）税务管理人员具体包括：各级、各地税务机关直接参加税务管理活动的工作人员。

（3）税务管理法规具体包括：国家有关法律法规、税收法规、税收行政法规、税收规章等。

（4）税务管理方法，从内容上划分包括：税政管理方法、税源管理方法、税款征收管理方法、税务信息管理方法等；从技术上划分包括：经济预测方法、系统分析与控制方法、计划会计统计方法、行为科学方法等现代管理方法。

（5）税务管理手段具体包括：人工管理、电子计算机管理及其他现代管理手段等。

（6）税务管理形式具体包括：征管查合一（即全能型管理）管理形式、征管查分离（即专业化管理）管理形式；属人管理形式、

属地管理形式等。

（7）税务管理目标，从实现税收职能角度划分包括：税收财政职能目标、税收经济职能目标、税收监督管理职能目标；从税收法制的角度划分包括：税收立法质量目标、税务执法质量目标、税务司法质量目标等。

三、税务管理的职能

（一）税务管理职能的概念

税务管理职能是指税务管理所固有的对税收分配活动进行决策、计划、组织、监督和协调的内在职责与功能。

税务管理职能与税收职能既有联系又有区别。税务管理职能是从实施管理的角度抽象出的税务管理所具有的内在职责与功能；税收职能是从分配关系的角度抽象出的税收作为一种分配方式所具有的内在职责与功能。税务管理就是要通过运用其职能来促进和保证税收职能的实现，税收的职能是通过税务管理职能的运用而发挥其作用的。

(二)税务管理职能的内容

1. 税务管理的决策职能

税务管理的决策职能是指税务管理对税收分配全过程中，各种可行方案进行选优抉择的职能，决策职能是税务管理的首要职能。从宏观角度看，税收分配的基本原则、税收政策、税制模式、税收分配规模、税收管理体制、税收法制体系等，这些都是税收分配涉及全局的重大问题，对其宏观管理的决策，是税务管理活动的起点，宏观管理决策的失误，将导致整个税收管理体制的失衡。从微观角度看，组织实施和具体操作宏观决策方案中的最优方案，也是一个决策过程。宏观决策职能主要承担税收分配总体方案的抉择，

微观决策职能主要解决选择执行方案来保证宏观决策方案的落实，微观决策职能的作用程度和水平，决定着税收分配活动运行状态和效果。

2. 税务管理的计划职能

税务管理的计划职能是指税务管理为执行税收决策，对税收分配活动进行具体规划、安排并组织实施的职能。它一方面体现税收既有为国家筹集财政资金的职能，又有实现国家经济调节目标的经济职能；另一方面，税收决策之后，如何确保决策目标与内容，也必须通过具体计划来组织实施，没有计划职能起作用，再好的决策也无法落实到实处，所以说，税务管理计划职能是税务管理的内在需求。

3. 税务管理的组织职能

税务管理的组织职能是指税务管理为保证税收决策目标实现和计划有效执行而对税务管理要素进行配置的职能。其核心是税务管理要素的配置，以实现最大的组织效应。具体包括税务管理人员的组织、机构的设置、管理权责的划分、征纳活动的组织、税务机关内部各项规范管理制度的建立与执行等。

税收分配活动是涉及税务管理要素合理组织的系统工程，税务管理决策和计划功能只承担对税收分配的政策、制度、规划及目标的抉择和设计。为确保税收决策目标和计划的实现，税务管理的组织职能通常承担这一职责与功能。

4. 税务管理的监督职能

税务管理的监督职能是指税务管理对税收分配过程及结果进行监督控制的职能。税务管理是对税收分配过程的管理，对其进行监督与控制，可以确保税收分配方向的正确，达到税收调控目标。另外，税收分配涉及国民经济各个领域，各种经济组织和个人，所以在对税收分配的监督控制中，客观上决定了对国民经济活动的监督与控制，由此决定税务管理监督职能具有广泛的社会监督特点。

四、税务管理的内容

（一）税务管理机构及人员管理

税务管理机构是国家为实现税收职能，依据法律、法规组建，并依法对国家税收事务进行组织和管理的国家行政管理部门，是国家行使税收管理权力的最主要职能部门，也是政府行使行政组织体系中的重要组成部分。

税务人员是指在政府中行使国家行政权力，执行国家公务的行政人员。

税务管理机构和税务人员的管理是税务管理的首要内容，是为满足高效能、高素质的税务队伍的组织保证。税务管理机构包括从中央到地方以及地方各级设置的税务管理机构，也包括各级税务管理机构内部设置的管理机构，分别称为纵向管理机构和横向管理机构。纵向管理机构实行垂直领导，自成体系，税务管理机构能够相对独立地行使税收管理权；横向管理机构配合税收征管的要求，合理配置各职能部门，责任清楚，权责明确，各部门之间协调配合，适应管理需求。税务人员的配置要适应现代管理的要求，定员定岗，提高效率，同时加强法制教育，强化依法行政、依法征税的意识。

（二）税收政策管理

税收政策是税务管理的依据，关系到国家根本利益和纳税人切身利益。税收政策管理主要内容包括：制定符合经济发展要求，体现公平与效率原则的税收政策法规；组织贯彻执行税收政策法规；监督检查税收政策法规的执行情况；分析税收政策制定执行效果；及时解决和处理税收政策法规执行中的问题等。

（三）税收计划管理

税收计划是国家税务机关依据国民经济和社会发展计划以及市场经济发展变化情况，按照现行税制规定的计税原理，对一定时期纳税收入的测算和规划。税收计划管理是税务机关编制与执行税收计划，并运用其对税款的组织入库和税收政策法规的贯彻执行进行指导、组织、监督和协调的活动。税务计划管理包括：对税收计划的编制、分配、落实；对税收计划的执行情况进行检查、分析、考核等一系列活动所进行的综合管理。

（四）税收征收管理

税收征收管理是税务管理的基础性管理，是税务管理的核心内容。税收征收管理包括：加强税源管理，建立和执行税务登记制度、账簿及凭证管理制度、纳税申报制度、发票管理制度；依法组织税款征收工作，根据纳税人的不同情况采用不同的税款征收方法和税款征收措施，及时足额地组织税款入库；加强日常税务检查和重点税务稽查管理，打击偷税、骗税行为，维护税收秩序。

（五）税收会计统计管理

税收会计是税务机关核算和控制税款申报、征收、解缴入库过程及其结果的一种专业会计，对税收资金运转过程及其结果进行全面、连续、系统地核算和监督。税收会计管理主要包括：税收会计核算、税收会计监督、税收会计分析等。

（六）税务行政法制管理

税务管理要依法进行，依照税务行政法规正确处理国家和纳税人的合法利益，运用税务行政法规解决二者之间的纠纷，实现法制管理。税务行政法制管理主要包括：明确征、纳双方在税务管理中的权利与义务，违反税收法规应承担的法律责任；税务行政处罚的

设定、种类、主体、管辖、程序及执行；税务行政复议的受理范围、管辖、申请、受理、决定等；税务行政诉讼的管辖、受理范围、起诉、受理、审理、判决等；税务行政赔偿的范围、程序方式、费用标准等。

（七）税务信息化管理

税务实行信息化管理是现代社会发展的必然，建立规范的税务管理信息系统，可以最大限度地发挥其管理效能。税务信息化管理的主要内容包括：税务管理信息系统建设、组织管理、软件管理、硬件管理、通讯网络管理、安全保密管理、机房管理、技术培训和技术档案管理等。

第二节税务管理的基本原则

一、统一领导，分级管理的原则

“统一领导，分级管理”，既是我国分税制、财政管理体制的基本要求，也是税务管理工作中正确处理中央和地方关系的原则。它强调既要坚持中央的统一领导，坚决维护国家的统一税收政策、法令、制度的贯彻执行；又要在中央统一领导下，因地制宜，把应该由地方决定的税收问题，授权地方掌握，以便地方根据本地区的具体情况灵活机动地及时处理某些具体问题。统一领导，分级管理，中央和地方税收征收管理机构的协调配合，是我国税务管理的必要条件。

二、依法治税的原则

依法治税就是以法律为依据进行税收征收管理，其实质是有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。就是说在税收管理活动中，税收的立法、执法、司法行为都必须受制于国家法律法规，必须依据国家法律法规来规范征税主体和纳税主体的税收行为。

（1）完善税收法制。建立和健全税收法制体系是依法治税的前提。目前，全国人民代表大会已将《税收基本法》、《增值税法》、《营业税法》、《企业所得税法》等税法列入了立法计划，但由于各方面的原因，我国绝大部分税收实体法尚未完成立法程序，某些内容还需要根据客观经济情况和征管改革的需要予以调整、充实和完善。建立起一套适合社会主义市场经济体制的税收法制体系，做到“有法可依”，真正实现税务管理法制化，首先必须加快税收立法步伐。

（2）严格税收执法。严格税收执法是依法治税的关键。各级税务机关要进一步完善机构建设，规范征收、管理、稽查、内部监督的机构设置，做到“有法可依，执法必严”，维护税法的严肃性、统一性和权威性，推行执法人员资格认证制度，提高税务机关和税务人员依法征税的威信，同时增强纳税人依法纳税的意识，做到知法、守法、护法，自觉地履行纳税义务，使税收违法行为减少到最低限度，保证税收职能的顺利实现。

（3）强化税收执法监督。强化税收执法监督是依法治税的保障。其实质是要做到“违法必究”，稳定税收法律关系，维护税收秩序，敢于排除一切干扰，抵制来自各方面的干预，严格依法征税。税收执法监督包括对征、纳双方的监督，通过税收执法检查和税务监察对税务人员进行监督，促进税务机关及其人员依法办事，依率计征；另一方面，通过强化税务稽查对纳税人纳税行为进行检查和处理，保证纳税人依法履行纳税义务。

三、有效管理的原则

税收有效管理是指在税收管理活动中，通过管理要素的合理配置和管理机制的最佳运行，以最少的管理成本获得最大的财政经济效果和社会经济效果。

税务管理要追求效益，要解决税务管理长期存在的忽视投入产出比的问题，把税务管理效益作为管理目标，在日常实践中，注重实施效果，并运用科学的方法和手段，考核和评价其管理效果，减少盲目行为、低效或无效行为。

要贯彻有效管理的原则，必须合理配置税务管理各要素，使各个管理要素能够充分发挥各自的作用，以最少的管理成本，获取最大的管理效益。在税务管理的各要素中，首先要全面提高税务管理人员的素质，其次要根据管理人员的不同素质和管理岗位的要求，进行人员的科学配置。只有这样，才能满巨现代税务管理的需要，做到人员结构合理，管理严密有效。

四、专业管理与群众管理相结合的原则

专业管理是指国家税务机关及其人员对税收分配 活动 进行的管理；群众管理是指相关部门、纳税人、协税人组成的办税组织或协税组织，参与税收分配活动的管理。专业管理是税收征收管理的主要形式，在税务管理活动中始终应处于主导和指导的地位；群众管理是税收征收管理的必要补充形式，是专业管理强大的后盾和坚实的基础。这两种形式相互联系，搞好了专业管理，才能有效地指导群众管理；搞好了群众管理，专业管理才会事半功倍。

税务管理是一项对社会产品分配活动的管理，它涉及面广、政策性强。在管理过程中的一征一免，征多征少，管理的严格与松弛，税负的公平程度等，都直接涉及纳税人的切身利益。组织群众

参加税务管理，可以调动人民群众护税、协税的积极性，积极检举揭发违反税收征管法的单位与个人。在税务机关专业指导下，有组织的进行群众管理。

第三节 税收管理体制

一、税收管理体制的概念

税收管理体制是指在中央与地方以及地方各级政府之间划分税收管理权限的制度，是税收管理制度的重要组成部分。一个国家的税收法令政策的制定和贯彻执行，以及税收管理的实现和税款的征解入库等，都必须依靠各级政府的协同活动才能顺利完成；同时，各级政府在执行各自的国家职能任务中，也需要一定的收入供其安排使用，为此有必要在中央和地方政府之间，建立起一套税收立法、执法以及税收管理权限划分的行政规范，以调动各方面共同搞好征收管理，完成税收任务，并使各级政府都有一部分可供支配的财务，保证其职能任务的实现。

税收管理权限包括税收立法权和税收管理权两个方面。

1.税收立法权

税收立法权是指国家最高权力机关依据法定程序赋予税收法律效力时所具有的权力。税收立法权包括：税法制定权、审议权、表决权和公布权。我国税收立法权分为以下几种情况：

（1）经全国人民代表大会审议通过的税法；

（2）经全国人民代表大会常务委员会原则通过、国务院发布的税收条例（草案）；

（3）授权国务院制定和发布的税收条例（草案）；

（4）授权财政部制定，经国务院批准或批转的税收试行规定。

第一、二项立法权由立法机构行使，第三项立法权由行政机关经立法机关授权行使，第四项立法权是行政机关行使制定行政法规的权力。

2.税收管理权

税收管理权是指贯彻执行税法所拥有的权限，它实质上是一种行政权力，属于政府及其职能部门的职权范围。税收管理权包括：税种的开征与停征权、税法的解释权、税目的增减与税率的调整权、减免税的审批权。

（1）税种的开征与停征权。税种的开征与停征权，是指对已经制定税法的税种，何时将其税法付诸实施的权力；或者对已经开征的税种，由于政治或经济诸方面的原因，何时停止其税法执行的权力。一般来说，税种的开征与停征权同税法的制定颁布权是一致的。但对一些小税种，其开征与停征权也可交给地方政府。

（2）税法的解释权。税法的解释权，是指对已经制定并颁布的税收基本法规作出具体说明解释的权力。税收基本法规颁布后，为便于贯彻执行，一般还要发布实施细则对其进行解释和说明。此外，在对税收基本法规和实施细则的执行过程中，还会出现一些新情况和新问题，对这些新情况、新问题是否征税以及如何征税，也需要根据税收基本法规和变化了的新情况作出解释说明。税法的解释权一般集中在财政部和国家税务总局，地方税法的解释权也可由省、自治区和直辖市税务机关负责。

（3）税目的增减与税率的调整权。税目的增减与税率的调整权是指增加或减少课税品目的权力，以及对课税对象或课税品目的税率调高或调低的权力。虽然各种税的税法对其征税的品目及其适用税率都有明确规定，但随着客观情况的变化，有时需要扩大征税范围，增加税目；有时则需要缩小征税范围，减少税目。此外，有时还需要对原有税负进行调整，这就需要提高或降低税率。由于税目的增减与税率的调整涉及国家的财政收入和纳税人的税收负担，因此，这方面的权限应高度集中

（4）减免税的审批权。减免税的审批权是指对纳税人可征或不征其应纳税款的权力。减税、免税体现国家的税收政策，并且直接影响着国家的财政收入和纳税人的税收负担，因此有必要在各级政府，特别是在中央和地方政府之间明确划分减税、免税的审批权限，以保证征、纳双方以及各级政府的利益不受侵犯。 1994 年税制公布后，减免税除税法（条例）规定者外，其他减免税权一律集中到中央。

二、税收管理体制的主要内容

（一）1994 年改革以前的税收管理体制

1994年改革以前的税收管理体制是以 1977 年国务院颁布的《关于税收管理体制的规定》为基础，并根据经济体制改革的需要加以调整而确定的。

1.《关于税收管理体制的规定》的主要内容

《关于税收管理体制的规定》规定了各级的管理权限，主要是将税收管理权限集中在国务院、财政部、省、自治区、直辖市，具体包括：

（1）属于国务院的管理权限：国家税收政策的改变；税法的颁布实施；税种的开征、停征；税目的增减和税率的调整等。

（2）属于财政部的管理权限：在全省、自治区、直辖市范围内停征、免征或开征某一种税种；在全省、自治区、直辖市范围内对某种应税产品或某个行业进行减税、免税；对工商税中的卷烟、酒、糖、手表 4 种产品的减税、免税；盐税税额的调整及非生产用盐的减税、免税；有关涉及外交关系和对外商征税的问题。

（3）属于省、自治区、直辖市的管理权限：对个别纳税单位生产的产品或经营的业务，因生产、经营、价格等客观条件发生较变化，按照税法规定纳税有困难的，可给予定期的减免税照顾；工

业企业利用废渣、废液、废气和其他废旧物品作主要原料生产的产品，按照税法规定纳税有困难的，可给予定期的减免税照顾；乡镇企业生产直接为农业生产服务的产品，可以根据本地区的实际情况，列举具体产品和服务项目，免征工商税。所得利润，需要给予照顾的，可列举免征所得税；对灾区乡镇从事自救性的生产，可给予定期限的减征或免征工商税和所得税的照顾；为贯彻中央的统一税法，可以制定具体征税办法；民族自治区对少数民族聚居的地区，可以根据全国税法制定的原则制定税收办法，报国务院备案。

以上省、自治区、直辖市的税收管理权限一般不能层层下放。

2．1977 年以后税收管理体制的补充规定

党的十一届三中全会以来，随着国家政治、经济的发展，以及经济管理体制和财政管理体制改革的深化，国家在税收管理权限方面又进行了调整。主要包括以下内容：

（1）1981 年 1 月，国务院颁布《关于平衡财政收支，严格财政管理的决定》，其中明确规定，坚决维护国家税收制度，不许随意改变税种、税率和减免税收，各部门自行下达有关税收的规定一律无效。

（2）1981 年 3 月，财政部就税收管理权限问题作了明确规定，凡属国务院和财政部的税收管理权限，不论其收入归属中央财政或地方财政，各地都无权作出任何减免税或更改税率的决定；省、自治区、直辖市掌握的管理权限，不能层层下放，过去下放给地、市、县的减免权限，除个别情况外，均应收回。

（3）1984 年 9 月，六届全国人大常委会第七次会议通过《关于授权国务院改革工商税制和发布试行有关税收条例（草案）的决定》。主要内容是为适应经济体制改革，经全国人大常委会授权，在实施工商税制改革的过程中，由国务院拟订有关税收条例，以草案形式发布试行，再根据试行经验加以修订，报请全国人大常委会审议。

（4）1984 年 10 月，我国对工商税制进行改革。原工商税一分

为四，即开征产品税、增值税、营业税、盐税，税收管理体制中有关工商税的内容，还对陆续开征的一些新税种的税收管理权限分别作了不同规定。

（5）1988年5月，国务院决定财政部税务总局改为国家税务局，由财政部归口管理。国家税务局是主管国家税收工作的职能机构，有关税收具体事宜的决定和处理均由其承担。原税收管理体制中属财政部管理权限的大部分，改由国家税务局掌握。

（6）1989年1月，国务院批准并转发了国家税务局《关于清理整顿和严格控制减税免税的意见》，对烟酒、鞭炮、焰火、钟表、自行车等30种国家需要限制生产的产品以及小毛纺厂、小棉纺厂、小丝织厂、小油漆厂、小炼油厂、小轧材厂、小烟厂、小酒厂等8类需要限制发展的小型企业，地方一律不得减免产品税、增值税和所得税，确实需要减免税的，必须报国家税务总局批准；除税法统一规定的减免税外，各地区、各部门一律不得擅自减免建筑税。

除上述内容外，1980～1984年实行“划分收支，分级包干”的财政管理体制；1985～1987年实行“划分税种、核定收支，分级包干”的财政管理体制；1988～1993年实行六种包干体制，并进行分税包干、分税制的试点等。

我国对经济特区和沿海14个港口城市既要求按照全国统一的税收管理体制的要求和规定执行，又允许经济特区政府在对部分税种税目的增减、税率的调整和减免等方面具有比内地更大的管理权限。

此外，我国的税收管理体制还有关税管理体制和农业税管理体制，分别由海关总署和财政部制定。

3．1977～1993年，适当集中税收管理权限

1977年12月，国务院批准了财政部《关于税收管理体制的请示报告》和《税收管理体制的规定》，对税收管理体制作了重新规定，进一步明确划分了中央与地方各自的税收管理权限。

（1）税收政策的改变、税法的颁布和实施、税种的开征与停

征、税目的增减和税率的调整等权限都属于中央。

（2）凡在一个省、市、自治区范围内，对某一种应税产品、某一个行业减税免税，以及对烟、酒、糖、手表 4 种产品减税免税，都须报财政部批准。

（3）个别纳税单位生产的产品或经营业务，因生产、经营、价格等发生较大变化，需要减税、免税照顾的；为农业生产服务的县办“五小”企业、社队企业纳税有困难，需要给予照顾的；对于从事违法经营的单位和个人，需要运用税收加以限制的；对于投机倒把活动，需要通过税收进行打击的，都由省级人民政府掌握。

（4）少数民族地区自治区人民政府可根据全国统一税法规定的原则，自行制定税收办法，报国务院备案。

（5）任何地方、部门和单位，无权超越税收管理权限自行决定减税免税，无权下达与税法相抵触的文件。

改革前的税收管理体制是在 1977 年制定的体制的基础上建立的，是一种高度集权型的体制。这种体制是与计划经济体制和基本集权型的财政管理体制是适应的，当时对促进我国经济发展和人民生活的改善起了积极的作用。 1977 年确定的新税收管理体制，对于纠正“文革”时期税收管理混乱局面，起到重要作用。但在该体制实施过程中，我国开始了全面经济体制改革。经济体制改革的深化和市场经济的发展，要求税收分层次地进行宏观调控，需要地方政府有一定的税收管理权，而原有高度集中的税收管理权和税收立法权不能适应这种情况。高度集中的税收管理权限和税收立法权，不利于调动地方积极地开辟财源，因地制宜解决本地区特殊的问题。在原有税收管理体制下，地方缺乏必要的灵活性，导致不同地区企业之间苦乐不均，影响了某些企业发展生产的积极性。另外就是原有税收管理体制“刚性”不强，主要是对违反税收管理体制规定的单位或部门没有制定相应的处罚条令和明确其应负的法律责任。以权代法，以言代法的现象仍大量存在，影响了税收作用的发挥，造成了国家财政收入不应有的损失。

综上所述，改革前税收管理体制是一种集权型的体制，这种体制不能适应市场经济体制的要求，存在着许多亟须解决的问题，因此，改革税收管理体制势在必行。

（二）1994 年分税制后税收管理体制的主要内容

分税制是财政管理体制改革的目标模式，也是税收管理体制改革的重要内容。根据国务院《关于实行分税制财政管理体制的决定》（以下简称《分税制决定》）是我国全面推行分税制改革的法律依据。该决定从 1994 年 1 月 1 日起在我国全面实施。

1. 分税制的含义和内容

分税制是指在划分中央与地方政府事权的基础上按照税种划分中央与地方财政收入的一种财政管理体制。其主要内容有以下四项：

（1）中央和地方政府的事权和支出划分。合理划分事权是实行分税制的前提。在我国，中央政府主要负责国防、外交、武警和国家重点建设，中央国家机关运转所需经费，中央政府借入的内外债的还本付息等。此外，中央政府还必须承担国家调整经济结构、协调地区发展等宏观调控所必须的支出。地方政府主要承担本地区政权机关运转所需支出以及本地区经济和各种事业发展所需支出。

（2）按照财权与事权相一致的原则，合理划分税种。根据中央和地方的事权，按税种划分中央与地方的收入，其做法是将全部税种划分为中央税、中央与地方共享税和地方税三类。税种划分的原则是：属于维护国家权益、实施宏观调控的税种划归中央，作为中央税；属于与经济发展直接相关的主要税种划为中央与地方共享税；属于适合地方征管，有利于调动地方积极性的税种划归地方，作为地方税。

中央固定收入包括：关税；海关代征的消费税和增值税；消费税；中央企业所得税；非银行金融企业所得税；铁道、银行总行、保险总公司等部门集中交纳的收入（包括营业税、所得税、利润和

城市维护建设税）；中央企业上交利润等。外贸企业出口退税，除1993年地方已经负担的20%部分外，以后发生的出口退税全部由中央财政负担。

地方固定收入包括：营业税（不含银行总行、铁道、保险总公司的营业税）；地方企业所得税（不含上述非银行金融企业所得税）；地方企业上交利润；个人所得税；城镇土地使用税；固定资产投资方向调节税；城市维护建设税（不含银行总行、铁道、保险总公司集中交纳的部分）；房产税；车船使用税；印花税；屠宰税；农牧业税；耕地占用税；契税；遗产和赠与税；土地增值税；国有土地有偿使用收入等。

中央与地方共享收入包括：增值税；资源税；证券交易税。其分享比例为：增值税，中央分享75%，地方分享25%；资源税，按不同的资源品种划分，海洋石油资源税作为中央收入，其他资源税作为地方收入；证券交易税，中央、地方各分享50%。

（3）中央财政对地方税收返还数额的确定。1994年中央财政对地方实行的特定的税收返还制度，是一种过渡性措施。为了保持地方既得利益格局，逐步达到改革目标，1994年实施的税收返还数额是以1993年为基期核定的。其具体内容是：按照1993年地方实际收入以及税制改革和中央与地方收入划分情况，核定1993年中央从地方上划的收入数额（即消费税+75%的增值税－中央下划收入），并以此作为中央对地方税收返还基数，保证1993年地方既得财力；1994年以后，税收返还额在1993年基数上逐年递增，递增率按全国增值税和消费税增长率的1:0.3系数确定，即全国增值税和消费税每增长1%，中央财政对地方的税收返还增长0.3%；1994年上划中央收入达不到1993年基数的，相应扣减税收返还基数。

（4）分设国家税务局和地方税务局。为了保证分税制的顺利实施，1994年我国将原来的一个税务局分设为国家税务局和地方税务局两套税务机构。国家税务局直属国务院，负责中央税和共享税