

导 言

“国家存在的经济体现就是捐税，废除捐税的背后就是废除国家”^①；“赋税是行政权力整个机构的生活源泉”^②。马克思的这两个论断深刻地揭示了税收与国家（政府）之间的密切联系。中国唐代著名理财学家杨炎称“赋税者，邦国大本”；宋朝哲学家李觏则认为“民之所宝，谷米也；国之所宝，赋税也”。三者提法虽有不同，但所表达或者反映的思想都说明了税收对于国家（政府）的重要性。

作为税收存在与发展的伴生物，自税收产生之日起，税收流失即与之相伴相随。从中国秦朝存在的“匿田”、汉代出现的“度田不实”，到目前世界各国普遍存在着的偷税、骗税、逃税、暴力抗税等，税收流失这一现象并没有因社会的发展、人类文明程度的提高和法治的加强而被遏制，相反却表现出了前所未有的泛滥和猖獗。欧洲小国希腊每年的税收流失额大约为 400 亿美元；德国的税收流失额大约为 500 亿马克；日本仅娱乐业、医院以及各种宗教法人等部门每年以无发票现金交易方式逃避的税额就在 10 亿日元以上；俄罗斯 1996 年 260 万户企业中，照章纳税的只有 43.6 万户，占 16%，偷税企业高达 216.4 万户，占 84%，其中根本不纳税的企业有 88 万户，约占 34%；意大利的

① 《马克思恩格斯全集》第 4 卷，人民出版社 1959 年版，第 342 页。

② 《马克思恩格斯全集》第 1 卷，人民出版社 1959 年版，第 697 页。

税收流失率据估计高达 30%~40%；印度、巴西等国的税收流失率高达 50%。即使是在法制比较健全、征管水平较高、公民纳税意识较强的美国，依法纳税的纳税人比率也只有 86%。据美国官方估计，目前该国联邦政府税收流失率约为 14%，每年的流失额近 2600 亿美元。

在中国，特别是在由计划经济向市场经济转轨的过程中，由于各种独立经济主体的出现及其对经济利益的追逐，人们减轻自己税收负担的愿望和冲动更为迫切，加之制度、体制、征管等方面的缺陷，特别是人们纳税意识的淡薄，导致了偷逃税现象普遍，税收流失严重。据研究，中国目前的税收流失，从形式上看，有偷税、逃税、骗税、避税、抗税、包税等；从构成主体上看，涉及国有、集体、民营、个体、中外合资、外商独资等各种性质的企业、组织和个人；从所涉及的范围上看，遍及工业、农业、商业服务业等国民经济各部门和各行业；从数额上看，分析多方面资料后的保守估计，国家每年税收流失额至少在 4000 亿元左右。

税收流失的存在困扰着税收，也威胁着国家的经济安全和社会、社会的平稳有序发展。治理税收流失已成为世界各国所面临的一个共同性问题，也是国内外许多专家学者普遍关注的热点问题。然而，对税收流失的研究，无论从深度还是广度看都有待继续加强。

从国外的研究情况来看：（1）大多数学者把偷逃税作为研究税收流失的重点，其中又以研究偷逃个人所得税作为重中之重，较少涉及间接税；（2）研究经济发达国家税收流失的较多，而对发展中国家税收流失的研究较少；（3）从研究方法上看，有的专家学者侧重于规范研究，有的则偏重于实证分析，鲜有两种方法的交叉运用。

从国内的研究情况来看，虽然起步较晚，但进展较快。研究的内容涉及税收流失的各个方面，但比较分散、简单，还没有形成系统化、理论化的研究成果。此外，理论界对税收流失的研究同我国财税实践之间也存在某种程度的脱节。当前财税实践中面临的不少问题，如财政困难问题、税收制度的完善问题、税收征管问题等，都同税收流失及其治理有着紧密的联系。因此，围绕税收流失问题，需要从理论和实践的结合上进行比较深入、系统和全面的研究。笔者就是本着这一精神，在借鉴前人研究成果的基础上，对我国的税收流失问题展开研究与探索的。

第一篇 税收流失的界定与透析

从表象上看，税收流失是制约、困扰中国财政经济的一个现实问题，事实上，其背后隐含着许多值得研究的深层次理论问题。本篇在对税收流失的内涵和外延进行合理界定的基础上，通过对税收流失现状、手段、规模、效应的宏观透视及个案分析，以及对有关税收流失估算方法的引用，探究了税收流失所造成的负面经济效应，力求从理论与实践的结合上对税收流失的严重性和加强治理的必要性有一个基本的认识。

第一章 概念界定：税收流失 的内涵与外延

一、外国学者对税收流失的界定

税收“是国家不付任何报酬而向居民取得东西”^①。对纳税人而言，税收并非出于纳税人的自由意志，而是带有浓厚的权力强制色彩，特别是从形式上分析，纳税将直接减少纳税人的可支配收入。税收本身不具有明显的直接补偿性，从而在效用上易使纳税人产生痛苦感与潜在的抵制心理，进而产生减轻税收负担的意愿或冲动，导致税收流失。

关于什么是税收流失，各国学者的认识不尽相同。但是，大部分学者认为，税收流失是纳税人违背政府立法意图而导致税收收入难以按照预期入库的行为。其具体表示方法有很多种，如税收规避（Tax Dodging）、税收免除（Tax Exemption）、税收最小化（Tax Minimization）、税收限额（Tax Limitation）、税收减轻（Tax Alleviation），及日本的“租税回避”等等。在所有的概念中，有 3 个概念较为常用：逃税（Tax Evasion）、避税（Tax avoidance）与节税（Tax Saving）。

D·哈曼（D·Hartman）认为，只要在所得发生之前就想减少

① 《列宁全集》第 32 卷，人民出版社 1987 年版，第 276 页。

税收负担，就是税收规避；如果在所得发生之后想减免负担，即为税收逃漏。

日本税法则认为，逃税是以虚伪或以其他不正常手段避让税赋或取得退税的行为。

法国的税法判例中指出，避税是“以不当之法律行为，而形成一种虚构的，外表完全不同的形式上的契约，借以达成税收节省效果”。

荷兰国际财政文献局在其 1988 年版的《国际税收辞汇》中对偷税一词的解释被理论界广泛推崇。其基本表述是：“以非法手段逃避税收负担”。其广义的偷税行为，包括纳税人因疏忽或过失而没有履行法律规定应纳税义务的行为，尽管纳税人没有为了偷漏税目的而采取有意隐蔽手段，但其工作中的疏忽和过失本身也是违法的行为。

国外大多数学者认为：逃税是违法行为；避税是不违法的（当然也未必合法），但属于不道德的行为，因为它违背了政府的立法意图。詹姆斯在其《税收经济学》中指出，避税是采取合法手段来减少或不履行纳税义务；逃税则是采取非法的手段来减少或不履行纳税义务。显然，逃税和避税都可能遭到政府的反对。

节税则是依立法者的既定精神选择减轻税负的行为。绝大部分学者认为，节税不属于政府反对的行为。印度税务专家 N·J·雅萨斯威在《个人投资和税务筹划》中说，节税是“纳税人通过财务活动的安排，以充分利用税收法规所提供的包括减免税在内的一切优惠，从而享得最大的税收利益”。美国南加州大学 W·B·梅格斯博士在其所著的《会计学》中，认为税务筹划是“人们合理而又合法地安排自己的经营活动，使之缴纳可能最低的税收。他们使用的方法可称为税务筹划。……少缴税和递延缴纳税收是税务筹划的目标所在”。认为纳税人在纳税发生之前，系统地

企业经营或投资行为作出事先安排，以达到尽量地少缴所得税的过程是税务筹划，税务筹划不属于政府反对的税收流失范围。

二、中国学者对税收流失的界定

对税收流失的解释，中国学者在理论上尚未达成共识。由于研究的角度和采用的标准不同，对税收流失的认识和理解也存在着差异。综观有关税收流失问题的研究成果，大致可以归纳出以下 3 种有代表性的观点：

（一）税收流失是指偷逃税和任意减免税

这种观点是针对中国税收实际工作中偷逃税和任意减免税非常严重而作出的概括。把税收流失归纳为偷逃税和任意减免税，确实具有很强的现实针对性，有助于我们在实际工作中抓住重点，集中力量解决主要问题。但如果仅仅以偷逃税和任意减免税来作为对税收流失的定义和范围的界定，显然无法涵盖现实生活中形形色色的税收流失现象，也不利于更全面地研究、把握税收流失问题。因此，从研究问题的角度考虑，税收流失的定义不应只局限于偷逃税和任意减免税。

（二）税收流失是指各类纳税人利用各种手法，窃取税款，造成税收收入减少的一种经济现象^①

根据这一观点，税收流失的结果表现为税收收入的减少，而

^① 叶青、黄运武：《国税流失与 94 新税制》，武汉工业大学出版社 1994 年版，

第 1 页。

为达到这一目的，纳税人可以使用各种手段，既包括非法的手段，也包括合法的手段。因此，这一定义的概括性比较强。但是，以此来界定税收流失，也是不够全面的。因为在中国的税收实践中，虽然纳税人方面的原因是导致税收流失最主要的原因，但也不可否认，由于征税人方面以及社会其他方面的原因而导致的税收流失现象也极为严重。例如，1998 年被揭露出的三大税案之一的“南宫税案”就是一例，该市国税局为了“以票引税”，特意制定一系列“优惠政策”，鼓励一些不法纳税人虚开增值税专用发票，导致虚开销售额 9.16 亿元，税额 1.49 亿元，价税合计 10.65 亿元，国家税款流失 1.37 亿元。再如，据《中国税务报》1999 年 3 月 18 日报道，1998 年中国税收执法检查中，各地共查出与国家的税法不符的涉税文件 1103 份，其中 1048 份是由各地的党政部门作出的；违反税收制度的金额高达 21.2 亿元，其中因擅自减免税、改变税率、税基和少征滞纳金等问题减少税收收入 10.8 亿元，违反规定批准缓缴税款 9.2 亿元。此外，把税收流失定义为税收收入的减少缺少比较的标准，即税收流失是通过与什么标准相比较而言，似乎不够明确。

（三）税收流失是税务部门应该征收而实际上没有征收入库的税收收入，即应收未收的税收收入

这是许多财税工作者所持的定义。但对于什么是应收未收的税收收入，即以什么标准来判断税务部门应该征收还是不应该征收，大致又有两种意见：

一种是以现行税法的有关规定或者法定税率作为判断应收未收的标准，认为“凡是按照现行税法或法定税率的规定应该征收

的税额与实际入库的税额两者间的差距”均视为税收流失。^①有的学者以 1993 年和 1994 年的关税征收情况为例，根据中国关税实际征收额在 1993 年和 1994 年分别为 256.4 亿元和 330 亿元，而同期海关进口额分别为 5185.3 亿元和 10426.6 亿元测算，认为如果按当时法定关税税率（加权平均关税税率为 36%）计算征收，关税流失额分别为 1646 亿元和 3423 亿元，若扣除必要的减免，实际税收流失也在 1000—2000 亿元之间。^②

另一种观点则从完善税制的角度出发，认为在中国目前客观上存在一个较为理想的“最佳税制”或“最佳宏观税率”，按照这种理想化的税制或税率来计算征收的税收额，就可以近似地作为中国目前的应征税收额，而实际税收征收额与应征税收额之间的差距，就可以视为税收流失。例如，有的学者认为，中国目前税制中存在严重的欠缺，有的税种应该开征而没有开征，使得部分税源未能开发出来，这也是一种税收流失。^③而这种以最佳税制或最佳宏观税率作为判断税收流失标准的看法，往往又会因为各人对究竟什么样的税制和宏观税率与目前中国的情况相适宜的看法不同，而难以达成一致。因此，这种观点实际上缺乏明确的标准来判断是否存在税收流失以及税收流失的规模。

从国外的研究状况看，与我们所说的税收流失概念相似的有税基侵蚀、税收收入损失、税收损失、税收缺口等，但这些概念之间仍存有一些差别。

综合各种有关税收流失概念的不同观点可以看出，要探寻一个既能涵盖现实中公认的各种税收流失现象并能为大家所接受，

① 王传纶：《完善现行税制是当前迫切的任务》，《税务研究》1997年第11期。

② 胡鞍钢：《分税制：评价与建议》，《税务研究》1997年第2期

③ 叶青、黄运武：《国税流失及 94 新税制》，武汉工业大学出版社 1994 年版，第 276 页。

又能较清楚地界定出税收流失的概念，是一件十分困难的事。

三、税收流失的内涵和外延

笔者认为，要对税收流失进行科学的研究，必须首先科学界定其内涵与外延。税收流失的内涵是，根据现行法律制度，在一定时期内本应征收而实际未予征收或未能征收的各类税收；而税收流失的外延则主要包括：偷税、逃税、骗税、抗税、避税、吃税和包税、欠税（陈欠和死欠）、减免税（越权减免）。就其内涵而言，税收流失作为一种社会现象，自从税收产生之时就与之相伴相随；就其外延而言，则在不同的经济体制和运行机制条件下而有所不同。在现代市场经济条件下的税收流失的外延和自由资本主义市场经济条件下的税收流失的外延相比，也不可同日而语。

（一）税收流失的内涵

界定税收流失的内涵是研究税收流失的起点。从逻辑学角度说，内涵指的是概念中所反映的事物的特有属性。税收流失概念的内涵，也应当反映税收流失的特有属性。

笔者认为，正确地界定税收流失应从以下几个方面着手：首先，税收流失是一定时期的政府税收收入的非正常的减少或损失。其次，税收流失是一定的税收法律主体的特定行为引致的法律后果。引致税收流失的行为是指税收法律主体违背税收法律规范或税法精神的行为。

税收流失破坏了由税收法律制度所规范的税收公平分配关系，减小了政府的财力规模，弱化了政府的宏观调控能力，扰乱

了市场的正常运转机制，导致了社会财富的分配不均，因而，必须加强对其研究和治理。

（二）税收流失的外延

界定税收流失的外延，是研究税收流失的过程和结果。从逻辑学的角度说，外延是指具有该概念所反映的特有属性的个性化表述。按照笔者对税收流失概念内涵的界定，其外延包括：

1. 偷税

根据有关法律的规定，纳税人采取伪造、变造、隐匿、擅自销毁账簿、记账凭证，在账簿中多列支出或不列、少列收入，或者进行虚假的纳税申报，不缴或者少缴应纳税款的，是偷税。简单地说，偷税是纳税人使用非法手段减轻自己的纳税义务、从而减少国家税收收入的行为。

我国 2001 年 4 月 28 日颁发的由人大修订后的新税收征管法第六十三条对偷税作了明确的界定：“纳税人伪造、变造、隐匿、擅自销毁账簿、记账凭证，或者在账簿上多列支出或者不列、少列收入，或者经税务机关通知申报而拒不申报或者进行虚假的纳税申报，不缴或者少缴应纳税款的，是偷税。”对偷税，我国刑法和税收征管法都有明确的惩处规定。因此，无论是财税理论界还是实际工作部门，都把偷税视为税收流失的一种主要形式，列为税收流失研究和防治的重点。

偷税的基本特征是纳税人有意少纳税或不纳税。表现为纳税义务人有意识地违反税收法规，用隐瞒或欺骗等手段逃避纳税义务或减轻纳税义务。也就是说，纳税义务人从主观意图和客观行为上都具有明显的逃避纳税的意图，如伪造、涂改、销毁账册、票据或记账凭证；有意少报隐瞒应税项目、销售收入和利润；虚增成本、乱摊费用、减少利润额；转移财产、收入和利润等，有

意识地逃避纳税，都属偷（逃）税行为。因此，对偷税行为，各国除了按照税法规定追补税额、加收滞纳金外，还要根据情节轻重处以所偷税款一定倍数以下的罚款。对偷税行为严重的，要提请司法机关依法惩处。

偷税是一种最主要也是最严重的税收流失。在现代市场经济条件下，偷税的种类和手段也越来越多。偷税的种类按偷税的范围，可划分为国内偷税和国际偷税。两者既有区别，又有联系。从使用的手段和最终要达到的目的来看，国际偷税和国内偷税基本上没有什么差别，但是由于国际偷税行为一般都同国际投资、交易和其他国际往来有关，因此，国际偷税不仅跨越了国境，而且一般都牵涉到两个以上的国家税务机关。所以，国际偷税较之国内偷税更加复杂。尽管国际偷税与国内偷税有许多不同之处，但国际偷税的方式和规律对国内的偷税形式有一定的影响和作用。

在我国，偷税按其行为人划分，可分为工业企业偷税、商业企业偷税、交通运输企业偷税、建筑安装企业偷税、服务业偷税等；偷税按纳税人的经济性质划分，分为国有企业偷税、涉外企业偷税、集体企业偷税、私营企业偷税、股份制企业偷税、个体工商户偷税、个人偷税等；按涉及的税种划分，分为增值税偷税、消费税偷税、营业税偷税、企业所得税偷税、关税偷税、房产税偷税、印花税偷税、农业税偷税等。从这些划分中可以看出，偷税引起的税收流失存在于各种经济领域和各个税种中，同时还存在于国际贸易和国际投资中。有效防范这种税收流失已成为各国税收征管的一项重要而艰巨的任务。

2. 逃税

逃税是指纳税人在应税经济行为和纳税义务发生之前，利用非法的经济手段单方面减轻或免除税收负担的行为，是一种非法

的税收流失。逃税基本上作为偷税的同义语来使用的。逃税和偷税的区别仅在于逃税发生在应税经济行为发生之前，而偷税发生在纳税义务产生之后。逃税和偷税经常合起来称为偷逃税，逃税理所当然地被认为是税收流失。

《中华人民共和国税收征收管理法》第三十八条规定：“税务机关有根据认为从事生产、经营的纳税人有逃避纳税义务行为的，可以在规定的纳税期之前，责令限期缴纳应纳税款；在限期内发现纳税人有明显的转移、隐匿其应纳税的商品、货物以及其他财产或者应纳税的收入的迹象的，税务机关可以责成纳税人提供纳税担保。如果纳税人不能提供纳税担保，经县以上税务局（分局）局长批准，税务机关可以采取下列税收保全措施：（一）书面通知纳税人的开户银行或者其他金融机构冻结纳税人的金额相当于应纳税款的存款；（二）扣押、查封纳税人的价值相当于应纳税款的商品、货物或者其他财产。”

征管法第五十五条规定：税务机关对从事生产、经营的纳税人以前纳税期的纳税情况依法进行税务检查时，发现纳税人有逃避纳税义务行为，并有明显的转移、隐匿其应纳税的商品、货物以及其他财产或者应纳税的收入的迹象的，可以按照本法规定的批准权限采取税收保全措施或者强制执行措施。

从以上征管法的规定中，可以反推出逃税是客观存在的。在市场经济条件下，逃税引起的税收流失日趋严重。由于经济交易方式的多样性、经营地点的可变性、一次交易完成的时间更为短暂，这就为逃税提供了更大的可能。特别是有些纳税人采取“打一枪换一个地方”的方式来逃避税收，往往使当地税务机关难于征管和稽查，待到发觉时，不法纳税人早已逃之夭夭，不知去向，国家的税收自然就流失了。因此，研究在现代市场经济条件下如何有效地防范逃税引起的税收流失，就成为一项值得高度重

视的新课题。

3. 抗税

抗税是指纳税人或扣缴义务人以暴力、威胁方法拒不缴纳税款的行为。

《中华人民共和国税收征收管理法》第六十七条对抗税作了界定：“以暴力、威胁方法拒不缴纳税款的，是抗税。”并对抗税作了明确的处罚规定：“除由税务机关追缴其拒缴的税款、滞纳金外，依法追究刑事责任。情节轻微，未构成犯罪的，由税务机关追缴其拒缴的税款、滞纳金，并处拒缴税款一倍以上五倍以下的罚款。”

抗税作为一种以暴力手段的极端方式来减轻税负的行为，在现实生活中屡有发生，如果从经济分析的意义上看，舍掉它的暴力特征，其本质上也是一种偷逃税行为。因此，抗税也是税收流失的一种表现形式。

4. 避税

避税是指纳税人在没有直接违犯税法的条件下，采取各种手段以达到逃避或减轻税负的目的，但这种行为是和税法精神相悖的^①。纳税人在违背税收立法本意的前提下，利用税收法律法规中的漏洞和征税方信息不灵的弱点，通过资金转移、费用转移、成本转移、利润转移等手段以达到躲避纳税义务和不纳税的目的。

当然，对于所有的避税是否都算作税收流失还是有争议的。有的研究者认为：避税实际存在三种情况，即合法的、非法的和表面合法实质违法的。合法的避税，指纳税人根据政府的税收政策导向，通过经营结构和交易活动的安排，对纳税方案进行优

^① 参见侯梦蟠：《税收经济学导论》，中国财政经济出版社 1990 年版，第 222 页。

化选择，以减轻纳税负担，取得正当的税收利益。这在税务上不应加以制裁，不能算作税收流失。而非违法的避税行为往往是由于税法本身存在漏洞，使纳税人能够利用税法不完善之处作出有利于减轻税负的安排。这种避税行为会使国家税收蒙受损失，但因为于法无据，税务局不可能像对待偷税一样给予法律制裁。只有完善税法，以堵塞漏洞。至于表面合法实属违法的避税，是在合法外衣掩盖下用欺诈手段逃税的违法行为。这种情况在国际税收中相当普遍，一般也是利用税法的差别规定和优惠政策，通过“挂靠”和“虚设机构”，以合法之名行逃税之实。对这类避税行为只有加强检查，一经查明真相，应按偷逃税论处。

对于避税的界定，在有的国家还有许多不同的观点：

世界各国都对偷税作了明确的法律界定，有许多国家还对避税作了法律界定。例如阿根廷宪法规定：“不应强迫阿根廷居民去做法律没有规定的事情，同时也不能禁止他们去做法律没有禁止的事情。”依据这一原则，1958年8月27日，在“国际合作社联盟”一案中，阿根廷高等法院在判决书中指出，通过运用利己的法律手段，在法律允许的范围内，纳税人会设法减少其税收负担；尽管税务机关可能会通过制定特定的规定和方法加以限制，以抵消此种对纳税人有利的影响，但是纳税人的这种行为不应受到处罚。

关于“避税”这一概念，巴西税收理论界和法庭均认为，只要不违反法律，纳税人有权选择使其缴税较少的经营方式。纳税人为了减少或不承担纳税义务，会采取相应的行动或方法，但只能在纳税义务的法律事实发生之前，否则就认为是不合法的。

芬兰对避税与偷税之间的界限很注意把握纳税义务的实现时间。凡是纳税义务未成立之前，纳税人一开始就按照一定方式组织其行动，使既定的税收法规适用不上，就属于避税行为。凡是

纳税义务已经成立，纳税人通过隐瞒事实或提供虚假资料，以减少纳税义务的，属于偷税行为。

澳大利亚对于避税和偷税往往相提并论，理由是避税如果合法化，必将破坏税收的“公平原则”，所以理应在道义上受到谴责。但是人们对此表示异议，认为偷税与避税泾渭分明，前者指的是纳税人为减少纳税义务而采取的非法行为，后者则是纳税人通过合法的手段安排其事务，以避免纳税义务的发生。政府当局对避税始终持反对态度，澳大利亚税法第 260 款就含有这一内容，但收效不大。不过，对偷税的法律界定还是明确的，该国《所得税征收法》第 231 款规定：“通过恶意的行为、通过不履行或疏忽纳税义务、通过欺诈或诡计”来避免缴税，均属违法行为。1980 年颁布的《制止违反税法法案》进一步规定，妨碍公司或受托人缴纳所得税、销售税的行为，或唆使、协助商议或介绍上述行为的，均属违法。

《国际税收辞汇》中对避税所下定义是：“避税一词指的是用合法手段以减少税收负担。该词含有贬义，通常表示纳税人通过个人或企业活动的巧妙安排，钻税法上的漏洞、反常和缺陷，谋取税收利益。”美国当代著名经济学家萨谬尔森在《经济学》一书中分析美国联邦税制时指出：比逃税更加重要的是合法地规避赋税，原因在于议会制定的法规有许多“漏洞”，听任大量的收入不上税或者以较低的税率上税。从这里可以综合看出两点含义：一是避税是合法的；二是避税似乎有悖于道德上的要求，比如利用税法漏洞，钻取税法空子等等。

由金鑫、许毅主编，九洲图书出版社 1995 年出版的《新税务大辞海》中对避税是这样定义的：避税是“纳税人以不违反税法规定为前提而减少纳税义务的行为。”（见该书第 684 页）

笔者以为，避税本身就是一种逃避税收法律的行为，无论其

行为如何，也是国家税收流失的漏洞之一，世界各国均将反避税作为重要的研究课题。

需要着重一提的是，避税与节税——税务筹划也有着质的区别。

税务筹划是企业在规定许可的范围内，通过对投资、经营、理财活动的事先筹划和安排，尽可能地取得减轻税负带来的税收利益的管理活动。其要点在于：

(1) 税务筹划的目的是减轻税负，即少负税。它同企业最大限度地追求利润的目标一致。

(2) 税务筹划以国家税收法律为依据，必须符合国家税收政策导向，符合税收法律规定。因此必须熟悉国家税收政策，通晓税收法律规定。

(3) 税务筹划的主体是纳税人。企业是最主要的税务筹划者。

(4) 税务筹划的手段是“计划和安排”。

(5) 税务筹划通常随同企业的生产经营管理活动一同进行，甚至要早于生产经营活动。

从表面上看来，税务筹划和避税有许多相似之处，但实际上，税务筹划和避税是有严格区别的。从税收流失的角度讲，避税属于税收流失的一种，而税收筹划则不属于税收流失。

避税指纳税人钻税法的漏洞，通过对经营和财务活动的安排达到规避或减轻税收负担的目的，国家的税收当然也就流失了。税务筹划则不存在税收流失。

从法律角度看，避税是利用税法的漏洞，以规避或减轻税负，它虽不直接违法，但它违反税法的立法精神，是与税收的政策导向相悖的；从纳税人采取的手段看，避税是利用税法的漏洞，采取规避税收管辖权的手段；从对国家宏观经济的影响看，