山东省财政法规税政科学化精细化管理指南

尹慧敏　主审
李国健　主编

经济科学出版社

责任编辑：吕　萍　于海汛
责任校对：徐领柱
版式设计：代小卫
技术编辑：邱　天

图书在版编目（CIP）数据

山东省财政法规税政科学化精细化管理指南/李国健主编．
—北京：经济科学出版社，2010.8
ISBN 978-7-5058-9757-1

Ⅰ.①山…　Ⅱ.①李…　Ⅲ.①地方财政-财政管理-山东省-指南②地方税收-税收管理-山东省-指南　Ⅳ.①F812.752-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2010）第 151018 号

山东省财政法规税政
科学化精细化管理指南
尹慧敏　主审
李国健　主编
经济科学出版社出版、发行　新华书店经销
社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号　邮编：100142
总编部电话：88191217　发行部电话：88191540
网址：www.esp.com.cn
电子邮件：esp@esp.com.cn
印刷厂印刷
装订厂装订
787×1092　16 开　30.25 印张　650000 字
2010 年 8 月第 1 版　2010 年 8 月第 1 次印刷
印数：000001—000000 册
ISBN 978-7-5058-9757-1　定价：00.00 元
（图书出现印装问题，本社负责调换）
（版权所有　翻印必究）

编委会成员名单

主　审　尹慧敏

主　编　李国健

副主编　解正湖、赵明亮、王丽华

编　委　（按姓氏笔画排序）

于建涛　马建新　王志峰　王海燕　车爱武　师广波

吕兰纪　任为杰　刘松仁　刘凯声　刘福国　闫志堂

闫鲁宁　杜维环　李　红　李思臣　李桂林　李振杰

张广全　张长德　张　励　陈　伟　陈　伟（淄博）

陈　旭　林树良　高凤勤　高学余　高　霞　黄忠礼

程德亮　窦茂功　蔡　婧　魏昌晖

序

财政是参与国民收入分配与再分配的重要工具和调控宏观经济的重要手段，财政工作关系经济社会发展全局和人民群众的切身利益。加强财政管理，提高管理绩效，对于推动经济发展、促进社会和谐具有重要意义。为进一步贯彻落实科学发展观，更好地发挥财政职能作用，促进科学发展与社会和谐，财政部、山东省财政厅结合面临的新形势新任务和财政管理工作实际，先后制定实施了关于推进财政科学化精细化管理的指导意见，分别提出了全国和山东省推进财政科学化精细化管理的总体要求和具体任务，对于指导地方财政部门加强科学化精细化管理起到了积极的推动作用。

法规税政作为财政工作的重要组成部分，同时承担着生财、聚财、用财、管财等多项职能，既体现着政府的宏观管理意图，又反映着财政部门依法行政、依法理财的能力和水平，对于规范财政管理体制、健全财政资金分配制度、组织财政收入、增强地方财政保障能力、调控经济运行质量、促进经济社会发展具有重要的意义。山东省财政厅党组一直十分重视法规税政工作，始终认为法规就是财政工作的尚方宝剑，政策就是财政工作的至上效益。近年来，特别是2006年全省财政系统开展“财政管理年”以来，各级财政部门立足法规税政工作实践，按照科学发展观的内在要求，先后制定实施了一系列卓有成效的管理举措，取得了明显成效，为推动全省经济社会建设和财政改革发展做出了积极贡献。同时，随着财政管理与改革的不断推进，尤其是税制改革和法治财政建设步伐的逐步加快，以及税收调控作用的明显增强，法规税政工作的责任将更加重大，任务将更加繁重，迫切需要更好地提升科学化精细化管理水平，按照更深、更广、更精，更规范、更合理、更有效的标准和要求，进一步完善工作机制和制度，细化管

理办法和措施，确保各项工作高质高效地开展。

为在财政工作中切实推进法规税政科学化精细化管理，山东省财政厅根据形势要求和工作需要，组织编写了《山东省财政法规税政科学化精细化管理指南》一书。该书紧密结合地方财政法规税政工作实际和职能履行需要，注重突出针对性、实用性、规范性和指导性，既分解阐述了法规、税政和关税职能，又详细描述了工作流程和关键环节，还重点介绍了典型经验做法和制度建设情况，是一本很好的工作参考书和应用工具书，对于指导广大财政干部有效开展法规税政工作，提高地方财政部门依法行政、依法理财和依法治税水平，必将起到积极的推动作用，同时对于加强其他领域财政科学化精细化管理也具有一定的借鉴意义。

“天下大事，必作于细”，“发展和实践没有止境，科学化和精细化也没有止境”，推进财政科学化精细化管理是贯彻落实科学发展观的必然要求，也是做好新形势下财政工作的迫切需要。山东省各级财政部门要充分认识推进财政科学化精细化管理的重要性，认真实施财政部、省财政厅关于推进财政科学化精细化管理的各项部署，切实把科学化精细化管理作为一项全局性、根本性、基础性工程抓实抓好。对于从事地方法规税政工作的广大财政干部来讲，要认真学习《山东省财政法规税政科学化精细化管理指南》，在实际工作中不断提高法规税政管理水平，全面扎实地做好各项工作，努力为促进全省财政管理与改革、支持经济社会发展做出更大更多的贡献。



目　　录

财政法规篇

第一章　财政立法 …… 3

第一节　财政立法概述 …… 3
第二节　财政立法职能分解 …… 6
第三节　财政立法科学化精细化管理 …… 10

第二章　财政法制宣传教育 …… 30

第一节　财政法制宣传教育概述 …… 30
第二节　财政法制宣传教育职能分解 …… 33
第三节　财政法制宣传教育科学化精细化管理 …… 36

第三章　财政执法监督 …… 53

第一节　财政执法监督概述 …… 53
第二节　财政执法监督职能分解 …… 56
第三节　财政执法监督科学化精细化管理 …… 63

第四章　财政涉法事务处理 …… 82

第一节　财政涉法事务处理概述 …… 82
第二节　财政涉法事务处理职能分解 …… 84
第三节　财政涉法事务处理科学化精细化管理 …… 93

第五章　国家赔偿费用管理 …… 111

第一节　国家赔偿费用管理概述 …… 111
第二节　国家赔偿费用管理职能分解 …… 114
第三节　国家赔偿费用科学化精细化管理 …… 124

财政税政篇

第六章　税收立法 …… 137

第一节　税收立法概述 …… 137
第二节　税收立法职能分解 …… 143
第三节　税收立法科学化精细化管理 …… 146

第七章　税政管理 …… 163

第一节　税政管理概述 …… 163
第二节　税政管理职能分解 …… 166
第三节　地方税政科学化精细化管理 …… 176

第八章　税政监督 …… 190

第一节　税政监督概述 …… 190
第二节　税政监督职能分解 …… 193
第三节　税政监督科学化精细化管理 …… 196

第九章　税政服务 …… 205

第一节　税政服务概述 …… 205
第二节　税政服务职能分解 …… 208
第三节　税政服务科学化精细化管理 …… 216

第十章　税收调查分析 …… 229

第一节　税收调查分析概述 …… 229
第二节　税收调查分析的基本内容 …… 231
第三节　税收调查分析科学化精细化管理 …… 251

第十一章　税务经费管理 …… 262

第一节　税务经费管理概述 …… 262
第二节　税务经费管理职能分解 …… 266
第三节　税务经费科学化精细化管理 …… 269

财政关税篇

第十二章　关税基础知识 …… 279

第一节　关税概述 …… 279
第二节　进出口税则 …… 284
第三节　关税税政职能 …… 288
第四节　WTO 简介 …… 290

第十三章　关税调整 …… 295

第一节　关税调整概述 …… 295
第二节　关税调整评价 …… 298
第三节　关税调整科学化精细化管理 …… 304

第十四章　重点产品国际竞争力调查分析 …… 316

第一节　重点产品国际竞争力调查分析概述 …… 316
第二节　重点产品国际竞争力调查科学化精细化管理 …… 319
第三节　重点产品国际竞争力调查数据分析 …… 325

第十五章　进口税收政策 …… 339

第一节　进口税收政策概述 …… 339
第二节　现行进口税收优惠政策 …… 341
第三节　进口税收政策科学化精细化管理 …… 351

第十六章　区域自由贸易协定 …… 357

第一节　区域自由贸易协定概述 …… 357
第二节　区域自由贸易协定的利用 …… 361
第三节　区域自由贸易协定利用科学化精细化管理 …… 369

第十七章　其他关税政策 …… 375

第一节　倾销与反倾销 …… 375
第二节　补贴与反补贴 …… 379
第三节　保障措施 …… 386

第四节　海关特殊监管区域税收政策 …… 389

附　录

财政部关于推进财政科学化精细化管理的指导意见 …… 397
山东省财政厅关于推进财政科学化精细化管理的指导意见 …… 409
山东省财政厅主要职责内设机构和人员编制规定 …… 421
财政厅各处室职责范围暂行规定 …… 427
财政厅各处室工作关系划分暂行规定 …… 459

财政法规篇

第一章　财政立法

第一节　财政立法概述

一、财政立法的概念

财政立法是指有权的国家机关依照法律规定的权限和程序，制定、修改、废止有关管理和调整国家与国家机关、国家与企事业单位、国家与个人之间的财政关系，以及中央与地方政府之间财政关系的法律规范活动。财政立法是国家行使财政权的基本表现形式，是国家财政体制运行的基础。科学、规范的财政立法，是财政工作法治化的基础，也是目前我国公共财政改革与建设和谐财政的保障。因此，财政立法对于整个财政工作以及国家财政运转有着重要的意义。

我国财政法律规范体系大致包括五个层次，依次是宪法、法律、行政法规、地方性法规和规章（包含部门规章和地方政府规章）。根据我国宪法和立法法规定，凡属财政方面的基本法律都由全国人民代表大会及其常务委员会制定；国务院根据宪法和法律，制定财政方面的行政法规；财政部根据法律和国务院的行政法规，在本部门的权限内，制定财政规章；省级人大及其常委会在不与宪法、法律、行政法规相抵触的前提下可以制定地方性财政法规；省、自治区、直辖市和较大的市人民政府，可以根据法律、行政法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规，制定地方性财政规章。据此，财政立法在我国包括中央财政立法和地方财政立法。中央财政立法由全国人大、国务院和财政部进行，制定的财政法律、行政法规和部门规章在全国范围内施行；地方财政立法主要由省级（包括较大的市）人大、政府进行，制定的地方财政法规和地方政府财政规章在本行政区域内施行。宪法具有最高的法律效力，一切财政法律法规都不得同宪法相抵触。财政法律的效力高于财政行政法规，财政行政法规不得同财政法律相抵触。财政法律、财政行政法规的效力高于地方性财政法规和规章，地方性财政法规和规章不得同财政法律、行政法规相抵触。地方性财政法规的效力高于地方政府财政规

章，地方政府财政规章不得同地方性财政法规相抵触。

本章论述的“财政立法”主要围绕地方财政立法工作展开，以下不再区分“中央财政立法”和“地方财政立法”，通用“财政立法”来指代地方财政立法，当涉及中央财政立法时单独使用“中央财政立法”。另外，财政部门制定发布规范性文件是一种抽象行政行为，在没有相应财政法律法规和规章的情况下，财政规范性文件往往发挥着财政法律规范的作用，因此我们把制定、发布规范性文件的职能也放在本章中论述。

二、财政立法的原则

财政立法是国家立法的一个重要组成部分，各项财政立法活动须认真贯彻执行立法法等有关规定，应当遵循下列原则：

（1）遵循立法法所确定的基本原则，贯彻落实党的路线、方针、政策，体现党中央、国务院关于改革与发展的决策，积极推进财政立法，使之与改革发展的要求相适应。

（2）依照法定的权限和程序进行，参与财政立法活动的单位应当按照规定，各负其责，加强协调，密切配合。

（3）体现国家整体利益和人民根本利益，努力实现财政工作的规范化、法制化，科学合理地规定财政部门的职责和财政管理相对人的权利和义务。

（4）从实际出发，加强调查研究，积极借鉴国外先进经验，切实结合我国国情和各地实际情况，保证财政法律法规的科学性和可操作性。

三、财政立法的程序

财政立法的程序是指有财政立法权的国家机关制定、批准、修改、补充、废止财政法律规范的法定步骤、方法和次序。一般而言，每一项财政立法都要经过以下程序：

（一）财政立法规划、计划的编制

财政立法规划、计划是对今后一定时期内拟完成的财政立法项目所作的总体安排与部署。因此，必须对每个财政立法项目的合法性、必要性和可行性进行认真的调研论证，准确把握社会生活对立法的客观需要，通过深入细致的调研论证，科学编制财政立法规划、计划。财政立法规划、计划应具有一定的灵活性，使其既切合实际，对立法工作具有很强的指导性，又有随着情况的变化做出适当调整的余地。

（二）财政立法草案的起草与提出

目前，我国财政立法草案大部分是由财政部门起草和提出。财政部门根据立法规划和计划，在相应的立法年度组织立法调研论证，条件成熟时组织力量起草立法草案，并向政府上报提出有关法律议案或制定、修改、补充、废止某项法律的提议。如果是地方性法规，则由政府首长签署法律议案后向同级人大常委会提出。如果是一般财政规范性文件，则只需在财政部门内部审查，无需向其他部门提出议案。

（三）财政立法的审查和审议

对地方性财政法规，需要提交同级人大常委会审议。在提交人大审议前，先提请同级政府法制工作机构（即同级政府法制工作办公室）审查，然后经同级政府批准后向同级人大常委会提交立法议案，将提请审议地方性法规草案的议案、地方性法规草案说明和地方性法规草案的文本，以及有关参考材料，一并送交人大常务委员会。报省人大常委会批准的地方性财政法规，制定机关应将报请批准的书面报告、地方性法规文本和说明，一并送交省人大常委会。

对地方政府财政规章，财政部门完成起草工作后，应当将送审报告、立法送审稿及其说明和其他有关材料送政府法制机构审查。法制机构与财政部门协商后，对规章送审稿进行修改，形成规章草案、对规章草案的审查报告与提请政府有关会议审议的建议。

（四）财政立法的决定与公布

经同级人大常务委员会会议审议后的地方性法规草案，由常务委员会全体会议表决。报省人民代表大会常务委员会批准的地方性法规，经常务委员会会议审议后，就批准该法规的决定草案进行表决。表决以常务委员会全体组成人员的过半数通过。人民代表大会常务委员会通过的地方性法规，由常务委员会用公告予以公布。省人民代表大会常务委员会批准的地方性法规，由常务委员会办公厅通知报请批准的机关用公告予以公布，并注明批准机关和批准时间。

规章草案应当经政府常务会议或者全体会议决定。审议规章草案时，由政府法制机构或者起草单位作说明。政府法制机构根据审议意见，对规章草案进行修改，形成草案修改稿，报请政府首长签署，并以政府令的形式公布施行。公布规章的命令载明该规章的制定机关、序号、规章名称、通过日期、施行日期、首长署名以及公布日期。

四、财政立法的解释与备案

省及较大的市人民代表大会常务委员会制定的地方性财政法规，属于法规

条文本身需要进一步明确界限的，由本级人民代表大会常务委员会进行解释；属于地方性财政法规如何具体应用的问题，由本级人民代表大会常务委员会有关办事机构或省人民政府主管部门进行解释。省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会制定的地方性财政法规，报全国人民代表大会常务委员会和国务院备案；较大的市的人民代表大会及其常务委员会制定的地方性财政法规，由省、自治区的人民代表大会常务委员会报全国人民代表大会常务委员会和国务院备案。

财政规章解释权属于规章制定机关。规章有下列情况之一的，由制定机关解释：规章的规定需要进一步明确具体含义的；规章制定后出现新的情况，需要明确适用规章依据的。规章解释由规章制定机关的法制机构参照规章送审稿审查程序提出意见，报请制定机关批准后公布。规章的解释同规章具有同等效力。自公布之日起30日内，省级政府规章由省、自治区、直辖市人民政府报国务院备案；较大的市的人民政府规章由较大的市的人民政府报国务院备案，同时报省级人民政府备案。

一般财政规范性文件由制发文件的财政部门进行解释，并在规定时间内向同级政府报送备案。

第二节　财政立法职能分解

在财政部门内部，财政立法工作一般实行统一领导，分工负责的原则。财政部门法制工作机构是负责组织实施立法工作的职能机构，按照工作规则组织财政立法工作，协调部门内其他机构和单位共同进行财政立法。《山东省人民政府办公厅关于印发山东省财政厅主要职责内设机构和人员编制规定的通知》（鲁政办发〔2009〕112号）规定，山东省财政厅法规处承担的财政立法职能有：审核上报财政、税收、相关国有资产管理的地方性法规、规章立法计划，组织拟订有关法规、规章草案；审核其他法规、规章草案中有关财政税收的条款；承担厅机关有关规范性文件的合法性审核工作。根据工作实际情况，可以将财政立法职能分解如下。

一、组织拟订财政中长期立法规划、年度立法计划

财政立法规划和计划是对将来一定时期关于制定、修改和废止财政法律规范性文件的设想和方案，是为立法机关审议财政立法案事先所作的工作安排，属于立法准备环节的重要内容，具有很强的指导性。

随着经济社会的发展和依法治国、依法理财进程的推进，财政工作的很多领

域急需明确的法律规范予以调整，与经济社会发展实际不相适应的财政法律法规也需要不断的修改完善。因此财政部门要做好财政立法的统筹规划工作，必须具有前瞻性和长远性，拟订财政、税收、相关国有资产管理方面的中长期立法规划、年度立法计划，避免财政立法的盲目性和无序性，为提高财政立法质量、保证财政立法工作顺利进行做好充分准备。

二、组织财政法规规章草案的起草、审核、协调和上报工作

拟定财政立法规划和计划后，应成立一个立法小组，立法小组一般设在财政部门专职法制机构，由部门领导牵头，由各有关的业务主管机构的人员及专家学者组成，同时还应有被管理对象的代表参加，有相应行业管理协会的，应邀请行业协会的人员参加。立法小组中有关业务主管机构的人员应是立法起草工作的主要承担者，负责起草本业务主管机构有关部分的立法项目，并向立法小组提供本业务机构相关的法律法规政策及有关的调研资料。法制工作机构做好立法小组的分工和组织工作，负责起草计划的制订、落实及立法工作对内对外的协调，使立法小组各成员有明确的分工和任务。

立法起草工作应从宏观上就拟立之法在整个法律体系中的位置，立法所要解决的主要问题、立法的基本思路和框架进行研究确定，按照先宏观后微观，先问题后措施，先必要性后可能性，先重点后一般，先基本思路后具体落实，先主要制度后全面内容的顺序进行。立法小组应订立一个切实可行的立法起草计划，使立法起草工作在每一个阶段都有明确的工作重点，按部就班地有序推进。

三、审核其他法律法规草案中有关财政、税收方面的条款

根据《中华人民共和国立法法》、《国务院关于贯彻实施〈中华人民共和国立法法〉的通知》（国发〔2000〕11 号）的有关规定，地方立法必须广泛征求意见，这是必经的法定程序。每个地方立法草案，都要广泛听取基层组织、相关部门、行政相对人的建议和要求，被征求意见的部门应在规定的时间内提出修改意见。

财政部门是政府进行社会管理、服务民生、宏观调控的关键部门之一，财政业务是综合性业务，涉及社会、经济各个方面，因此有关财政资金、财政拨款、财税政策、财会制度等财政业务的立法草案都需征求财政部门意见。以山东省财政厅为例，近年来每年办理的立法草案征求意见稿近一百件。财政法制工作机构作为财政部门开展立法草案征求意见工作的牵头部门，应根据要求及时、切实组织本部门对立法草案提出修改意见，提出的修改意见要以书面形式报送，并说明必要的理由和依据，即使无修改意见的，也要以书面形式回复，避免在事先征求

意见时不反映、事后通过其他渠道反映的做法，保证立法征求意见工作高效、有序地进行。

四、组织财政立法后评估

所谓财政立法后评估，是指相关财政法律法规实施后，根据其立法目的，结合经济社会发展要求，按照一定的标准和程序，对财政立法的立法质量、实施绩效、存在问题及其影响因素等进行跟踪调查和分析评价，并提出评估意见的制度。有关财政法律法规执法主体和实施机关，应当通过各种途径和方式收集有关财政立法和行政执法的信息资料，及时进行分类整理，逐步建立健全评估信息收集系统，为开展立法后评估工作积累资料。财政立法后评估一般包括立法技术评估、立法内容评估和实施绩效评估三个方面的内容。立法技术评估主要包括：概念界定是否明确，逻辑结构是否严密，条文表述是否简洁，立法用语是否准确。立法内容评估主要包括：合法性评估——是否与上位法一致，新的上位法实施后是否及时修订；合理性评估——为实现立法目的所采取的各项措施是否必要、适当，法律责任与违法行为的社会危害程度是否相当；协调性评估——与同位阶的其他财政立法是否协调，各项制度之间是否相互衔接；操作性评估——各项制度是否具体可行，能否解决行政管理中的具体问题；完善性评估——财政立法规定的制度是否完备，配套制度保障是否健全。实施绩效评估主要包括：财政立法实施的总体情况；财政立法重要制度的执行情况；财政法律法规实施取得的社会效益和经济效益；财政立法实施中存在的问题；财政立法实施后社会公众的反应。

五、组织对财税规章制度的清理

财税规章制度的清理，是指财政部门根据法律、法规的要求，根据有关机关的统一部署或者经济社会发展的需要，对现行有效的财税法律法规、规章和规范性文件进行梳理，并提出制定、修改、废止等意见的活动。规章制度清理也是一项立法活动，其主要目的是为了维护国家法制统一、确保国家大政方针的贯彻落实、消除和减少法律冲突、提高立法质量。就财政制度建设而言，要始终树立财政发展的观点，把握财政发展的规律，通过“废、改、立”，把党的方针、路线、政策以及改革发展的成果，用制度的形成固定下来。财税规章制度清理包括清理程序的启动、审查和意见处理三个阶段。清理程序启动后，应由相关主体根据职责分工，按照法定的程序对清理的内容进行审查，具体包括以下几个方面的内容：合法性审查——这是法规清理的首要内容，清理时首先要按照法制统一原则，对财税规章制度与上位法是否相抵触进行审查；协调性审查——对于同一位阶的规章制度，要审查它们之间是否存在矛盾和不一致的地方，防止规章制度