

纳税

NASHUI GUANLI SHIWU

庄粉荣 著

管理实务



立信会计出版社

华北水利水电学院图书馆



207031228

F812

Z927

纳税管理实务

NASHUI GUANLI SHIWU

庄粉荣 著

0226/3

立信会计出版社

703122

图书在版编目 (C I P) 数据

纳税管理实务/庄粉荣著. —上海:立信会计出版社,
2003.10

ISBN 7-5429-1168-6

I. 纳... II. 庄... III. 税收管理-中国
IV. F812.423

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 091668 号

出版发行 立信会计出版社
经 销 各地新华书店
电 话 (021)64695050 × 215
(021)64391885(传真)
(021)64388409
地 址 上海市中山西路 2230 号
邮 编 200235
E-mail lxaph@sh163c.sta.net.cn
E-mail lxzbs@sh163c.net(总编室)

印 刷 上海申松立信印刷厂
开 本 890×1240 毫米 1/32
印 张 12.5
插 页 2
字 数 329 千字
版 次 2003 年 10 月第 1 版
印 次 2003 年 10 月第 1 次
印 数 3 000
书 号 ISBN 7-5429-1168-6F·1071
定 价 22.00 元

如有印订差错 请与本社联系

前 言

税收是调节国家与纳税人利益的重要杠杆之一。随着社会主义市场经济体制的不断完善,通过长期的法律实践,我国已经基本形成了一整套相对完善的税收法律体系。处理税收法律关系,解决日常涉税问题,已经成为一项非常专业的法律活动。

日前,新的税收征管法及其实施细则出台,结合市场经济的新情况对纳税人的权利和义务又进行了充实和完善。认真研究新的税收征管法及其实施细则,对正确处理国家与纳税人的利益,维护正常的市场经济秩序,促进我国经济的繁荣和发展具有极其重要的现实意义。

笔者长期在基层税务管理部门工作,并且从事经营管理和税收策划活动多年。在基层的税收管理实践中,作为税务人员,非常了解基层税务管理的艰辛;作为纳税人,也充分体会到纳税人的酸甜苦辣。为了帮助基层税务人员、税务代理人员以及纳税人解决日常遇到的涉税问题,特别是新的税收征管法及其实施细则增加的新内容从而引发的涉税新问题,根据新的税收征管法以及最近颁布的税收征管法实施细则,参阅有关法律释义资料,对征管法新增内容和纳税人经常遇到的棘手问题,以及涉税事项的问题焦点,在《涉税事项处理方略》的基础上,进行条理化和理论化的分析。正是由于本书的视角放在征纳关系的基础层面上,特别讲究解决问题的实用性和操作性,所以笔者将本书取名为《纳税管理实务》。

本书在写作时注意兼顾理论的系统性和实践的操作性两个方面,所以,本书既可以供大专院校作为财经专业和税收专业的教材、相关专业研究税收问题的辅助性资料,也可以作为纳税人处理日常涉税问题

的工具书。

本书在写作过程中得到江苏省国税局有关领导的支持和帮助,注册税务师管理中心的王雪华主任对本书的结构给予具体的指导,省稽查局赵安顺先生对本书的写作给予了支持,金坛市国税局的张宇民局长对本书的征管原理进行了审核,征管科的田列兵科长对本书的法律政策问题进行了系统的核对,金坛市国税局城区分局局长朱镇对全书进行了审定。在此一并表示感谢!

由于作者水平有限,书中难免疏漏和不足之处,希望读者不吝赐教!

作 者

2003年9月

E-mail: zhuangfr@163.com

江苏税务信息网: www.js-tax.com.

目 录

第一章 纳税管理概论	1
第一节 纳税管理的概念	1
第二节 纳税管理的目标	5
第三节 纳税管理的特点及内容	17
第二章 税务登记的申请	22
第一节 税务登记制度概述	22
第二节 税务登记的要求	28
第三节 税务登记的种类及程序	33
第四节 税务登记证的使用	45
第三章 账簿凭证的管理	49
第一节 账簿凭证管理概述	49
第二节 账簿凭证管理的内容	54
第四章 发票管理	66
第一节 发票管理概述	66
第二节 普通发票管理	70
第三节 增值税专用发票管理	77
第五章 现代税控手段	89
第一节 税务认定管理	89

纳税管理实务

第二节 税控管理简介	96
第三节 “金税工程”管理	103
 第六章 纳税申报程序	108
第一节 纳税申报制度概述	108
第二节 正常申报方式及程序	119
第三节 主要税种纳税申报规定	125
第四节 延期申报预缴制度	129
 第七章 税款征收管理	134
第一节 税款征收概述	134
第二节 税款征收制度	140
第三节 税款的核定和调整	146
第四节 税款征收关联事项的处理	154
 第八章 涉税纠纷处理	161
第一节 处理意向告知	161
第二节 税收保全措施	165
第三节 强制执行措施	187
第四节 欠税清缴制度	204
第五节 税款强制征收业务	210
第六节 无证经营的税款核定	217
 第九章 税务检查管理	220
第一节 税务检查的概述	220
第二节 税务检查权	224
第三节 管理性检查与税务稽查	230
第四节 税务检查过程中的应急措施	234

第五节 税务检查法律关系	236
第六节 税务调查手段	244
第十章 税收法律责任	247
第一节 税收违法责任概述	247
第二节 税务违法的行政责任	248
第三节 税务违法的刑事责任	264
第四节 具体涉案问题把握	278
第十一章 税务行政处罚	282
第一节 税务行政处罚概述	282
第二节 税务行政处罚的主体与管辖	291
第三节 税务行政处罚程序	295
第四节 税务行政处罚的执行	302
第十二章 税务行政复议	305
第一节 税务行政复议概述	305
第二节 税务行政复议的主体	311
第三节 复议受案范围及管辖	316
第四节 行政复议的程序	322
第十三章 税务行政诉讼	331
第一节 税务行政诉讼概述	331
第二节 税务行政诉讼受案及管辖	341
第三节 行政诉讼的证据及适用	346
第四节 税务行政诉讼的审理	348
第十四章 税务行政赔偿	360

纳税管理实务

第一节	税务行政赔偿概述·····	360
第二节	赔偿程序及计算方式·····	367
第三节	税务行政赔偿的实施·····	372
第十五章	税务代理的选择·····	377
第一节	税务代理的概述·····	377
第二节	税务代理的产生与发展·····	380
第三节	我国现行税务代理制度·····	384
第四节	税务代理关系的确立·····	388

第一章 纳税管理概论

税务机关是实施税务管理的主体;纳税人、扣缴义务人是税务管理相对人,双方都是《中华人民共和国税收征收管理法》(以下简称税收征管法)及其《中华人民共和国税收征收管理法实施细则》(以下简称实施细则)重要的遵守主体,是征纳关系或征纳对立统一体中的各方。纳税管理是税务管理的一个子系统,是从最基础的层面上研究税务管理的,其出发点和落脚点都是围绕正确处理征纳关系、建立正常的税务管理秩序而设立的。因此,纳税管理对于基层税务机关的税务人员和纳税人正确处理涉税事项具有直接的意义。进行纳税管理,既是保证税收法律、法规落实到位的需要,也是税收征收管理有的放矢的保证。

第一节 纳税管理的概念

管理活动是随着人类活动而产生和发展的。可以这么说,只要有人类活动的地方,就存在管理活动。纳税管理是从税务管理活动中分离出来的一项专门的管理,随着社会经济的繁荣和发展,纳税管理的地位和作用越来越明显。

一、什么是纳税管理

所谓管理,就是指运用一定的章法、手段来制约或激励某种行为,以达到既定的目的。作为现代社会生产运行中一项重要的软资源,管理蕴藏着无限的潜力。

税收是国家为了实现其职能,凭借其政治权力,按照法律预先规定的标准,强制地、无偿地、固定地取得财政收入的一种形式。国家要实

现管理公共事务的职能,就得有物质基础,这个物质基础就是税收。而国家要取得税收收入,就需要对税收进行管理。税收产生的同时,税务管理也就应运而生了。

税务管理是国家及其征收机关依据客观经济规律和税收的分配特点,对税收分配全过程进行决策、计划、组织、协调和监督,以保证税收职能得以实现的一种管理活动。

从税务管理的概念来分析,税务管理是一个大系统,包括宏观、中观和微观三个层面。宏观的税务管理,主要是国家决策机关对税务管理的全过程进行法律制定、税收计划以及组织部署等活动;中观的税务管理,主要是国家的征税机关确保税收收入的实现而进行的内部运作、管理和协调活动,从而建立税务管理体制,比如税务管理体系的组织机构设置、税务管理手段和方法的安排、机构运行效率的提高等;微观的税务管理,是税务机关直接实现税收收入的环节,在这个环节,税务机关与纳税人发生直接关系,涉及许多法律问题,是税收征管法及其实施细则调节的主要对象,其中有许多问题需要研究,从而形成纳税管理问题。

纳税管理就是税务机关在税收法律规定的范围内,通过法定的手段和方法,依照一定的程序对纳税人履行纳税义务的活动进行组织管理,将应纳税款解入国库的过程。

二、纳税管理的相关要素

(一) 纳税管理的主体

在现代税务管理实践中,纳税管理的主体是各级税务机关和纳税人。

基层税务机关,包括国家税务局系统和地方税务局系统,它们代表国家行使征税的权力,组织税款征收活动。其他各级税务机关同时也对基层税务机关的执法活动实施监督和管理。

纳税人是税收的创造者和实现者,在市场经济条件下,纳税人参与纳税管理,随着税收法制建设的进一步强化,纳税人在纳税管理中的地

位也在不断提高。

（二）纳税管理的客体

纳税管理的客体是税收征纳活动的全过程。进行纳税管理首先要保证税收的安全,保证国家的税款及时足额入库,从而为国家实施其管理公共事务的职能提供经济上的保证;其次是要做到依法治税,具体到日常税务管理的具体活动中,就是要做到“依率计征,依法办税”,严格按税务操作程序处理涉税事项,在保证税收及时足额入库的同时,依法维护纳税人的合法权益;如果纳税人的利益受到侵害,可以按照法律规定的程序进行救济,通过法定的渠道维护纳税人的正当权益。

（三）纳税管理的目的

纳税管理的目的是保证实现国家的税收职能。税收最基本的职能是组织财政收入,只有通过税款征收,将国家应征的税款组织入库,才能保证财政收入,才能满足社会公共需要,使国家机器得以正常运行。税收对经济的宏观调控和监督职能,也只有通过纳税管理才能实现。但是,新税收征管法将维护纳税人的权益也作为税收管理的重要内容。

因此,纳税管理从实质上看是国家的一种行政行为,是国家权力的体现,是税务机关依照国家税法所实施的具有法律效力的税务行政行为,是对纳税人应纳税款入库的过程进行组织、指挥、控制、监督的行政管理活动。从形式上看是税务机关与纳税人的互动过程,与人们通常所说的税务管理相比,更侧重于征纳关系的协调,通过税务机关与纳税人的有机配合,维护正常的税收秩序,促进经济发展。

三、纳税管理的依据

在日常生活中,人们从事生产经营,偶然获利、得奖,或者是消费都可能成为纳税人。纳税人怎样办理涉税事项?税务机关怎样向纳税人征税?纳税人与税务机关发生纠纷时怎样获得救济?……国家有必要通过立法的形式来规范有关税收法律关系,解决征纳双方共同关心的问题,所以税收征管法也就很自然地走进人们的生活。作为税务机关、税务人员、纳税人以及与其他组织和个人关心税法也就成

了水到渠成的事情。

与涉税行为有关的方方面面,其遵守的标准就是税收征管法及与税收管理有关的法律、法规及规章。其中税收征管法是有关当事人处理涉税事项的行为的主要标准,是税务机关依法行政,税务人员忠于职守,纳税人依法履行纳税义务并保护自身权益,社会各界、有关方面配合税务机关依法履行职责必须遵守的规范。因此,税收征管法也就成了研究纳税管理理论的主要法律依据。

随着市场经济机制的日益完善,人们的法治意识越来越强。而税收作为在市场经济条件下调节国家、经济组织和纳税人三者利益关系的重要手段,其地位和作用越来越重要,因此,税收就成了人们日常生活中的一个重要话题。税收征管法是为税收法律主体提供税收征管行为标准的法律规范。它在涉税问题上告诉税收法律主体,应该怎么做,不应该怎么做。

法律就像一把双刃剑,既是保护公民权益的有力武器,又是约束公民行为的工具,公民只有在法律规定的范围内行事,才能得到法律的保护,否则就可能受到有关法律的制裁,这是法治社会的最大特点。正是因为税收征管法的产生、存在并得以遵守,税收征管才能有序进行,纳税人的权益才能得到有效保证,国家财政收入才能稳定增长。通过以上分析,我们可以发现:纳税管理的依据是国家的税收法律、法规和规章制度等。纳税管理要坚持依法办事,税收法律、法规及规章是征收机关和广大纳税人共同遵守的行为准则。

2001年4月28日,第九届全国人大常委会第二十一次会议通过了《中华人民共和国税收征收管理法(修订案)》(以下简称新税收征管法)。江泽民主席签署了第四十九号主席令,予以发布并于2001年5月1日开始实施。2002年9月7日又以中华人民共和国国务院令的形式公布了《中华人民共和国税收征收管理法实施细则》(以下简称新税收征管法实施细则),并于2002年10月15日实施,从而使税收征管法在具体执行环节强化了操作性。

此次税收征管法的修订对五个方面作了重大修改:

- (1) 增加了加强征管、堵塞漏洞的税源管理措施;
- (2) 进一步明确了税务机关执法主体的地位,强化了执法手段和措施;
- (3) 增加了防范涉税违法行为的措施,加大了打击偷逃骗税的力度;
- (4) 大量增加了保护纳税人合法权益和纳税人依法享有权利的内容和条款;
- (5) 进一步规范税收机关的执法行为,明确了对税务机关和税务人员违法行为的法律责任。

这些修改,对促进我国经济的健康发展起到较好的作用。也正因为如此,税收征管法的修改,引起了广大纳税人和社会各界人士的广泛关注。

第二节 纳税管理的目标

纳税管理的目标包括多方面的内容,比如组织收入,促使纳税人将实现的税款及时足额缴入国库,保证国家财政收入;营造公正的税收法律环境,维护正常的税收法律秩序促进经济发展;建立科学、高效的办税机制,促进税收科学化管理等等。考虑到目前正处于改变过程中,税务管理新观念不断出现,税务管理的方法不断完善,而本书的立足点是在征纳关系上,因此在这里我们仅研究新税收征管法及其实施细则所体现的纳税管理的主要目标。

一、依法组织税收收入

税收分布在国民经济的各个环节、各个领域,这些收入不会自动流入国库,纳税管理就是要顺应经济规律,制定相应的纳税管理制度和方法,依法将纳税人应纳的税款及时、足额地征入国库。为保证这个基本目标的实现,我国的税收征管法从法律的角度给予多方面的规范。最

近颁布的税收征管法对此作了进一步强化,如果将原来的税收征管法及其实施细则对照起来研读,我们就会发现新的税收征管法在强化征管基础,加强税源监控以及完善税务机关的执法手段等方面进行了修订、补充和完善。主要表现在以下几个方面:

(一) 强化税务机关执法地位

新的税收征管法对税务机关的执法地位作了进一步明确,赋予了许多新的税收执法手段。主要表现在以下几个方面:

1. 税务机关执法的主体地位。

随着税收征管体制改革的不断深化,尤其是实行分税制改革后,全国各地进行了一系列税收征管体制的调整和改革,从而出现了一些新的税务管理机构,而这些机构以前的税收征管法律并没有赋予其税收管理权和税务执法权。为了明确有关国家行政管理机关的职能,税收征管法对有关税务机关的概念进行了明确规定。新税收征管法明确,税务机关是税收征收管理的主管机关,从而理顺了税务管理的关系,方便了纳税人办理涉税事宜。同时对省以下税务局的稽查局的职责也给予明确,稽查局专司偷税、逃避追缴欠税、骗税、抗税案件的查处。

2. 减税、免税的申请。

减税、免税的申请须经法律、行政法规规定的减税、免税审查批准机关审批。地方各级人民政府、各级人民政府主管部门、单位和个人违反法律、行政法规规定,擅自作出的减免税决定无效,税务机关不得执行,并向上级税务机关报告。

3. 其他机关查处的税款。

其他机关查处的税款统一由税务机关依法入库。

(二) 强化税收执法的力度

税款的及时入库必须由强有力的法律措施作保证。长期的税收征管实践证明,没有强有力的法律保证,国家的利益就容易受到侵蚀。原税收征管法在税收保全措施上显得力量不足,因此新税收征管法在这方面得到进一步强化。主要表现在以下几个方面:

1. 简易的强制征收手段。

新税收征管法增加了两方面的简易强制执行手段:其一,对未按照规定办理税务登记的从事生产、经营的纳税人以及临时从事经营的纳税人,由税务机关核定其应纳税额,责令缴纳;不缴纳的,税务机关可以扣押其价值相当于应纳税款的商品、货物。

其二,对从事生产、经营的纳税人以前纳税期的逃避纳税义务行为采取简化的保全和强制执行措施。新税法赋予税务机关对特定的纳税人采用更简便的执法程序,从而减少了许多运转环节,提高了对特定纳税人的执法效率。当然,就纳税人而言,如果其并不具有该条款设定的前提条件,税务机关也就不能采用简便程序。

2. 强制执行税收保全措施的权力。

采取税收保全措施、强制执行措施的权力,不得由法定的税务机关以外的单位和个人行使。

3. 强化了税务机关调查取证的力度。

经设区的市、自治州以上税务局(分局)局长批准,可以查询案件涉嫌人员的储蓄存款,明确税务机关有权向有关单位和个人调查,有关单位和个人有义务向税务机关如实提供有关资料及证明材料等。

此外,新税收征管法明确了对偷税、抗税、骗税的纳税人或扣缴义务人,税务机关可以无限期追征其不缴或少缴的税款、滞纳金或者所骗取的税款;因纳税人、扣缴义务人计算错误等失误未缴或者少缴税款,税务机关在3年内除可以追征税款外,还应加收滞纳金;违反税收法律、行政法规的应当给予行政处罚的行为,在5年内未被发现的,不再给予行政处罚。这与《行政处罚法》规定的2年期限不同。

(三) 增设了税收处罚权力

严查重罚是未来市场经济条件下税务管理的特点之一,这在新税收征管法及其实施细则中已经得到比较充分的反映,新税收征管法除保留了原税收征管法赋予税务机关的处罚权以外,又增加了新的处罚权和处罚措施。

1. 增加收缴发票和停供发票的处罚措施。

这就从法律的角度对纳税人增加了税务管理上的约束力,纳税人要保证生产经营的手段——发票能够长期为自己服务,就得自觉服从税务管理,自觉按章纳税。

2. 增加了以变卖的方式处理查封、扣押商品与货物的方法。

原税收征管法对扣押、查封商品只规定了拍卖方式,缺乏可操作性。新税收征管法规定可以用变卖或拍卖的方式处理查封、扣押有关商品、货物或者其他财产。这就为税务机关处理纳税人的商品和产品提供了更大的运作空间,同时也为减少纳税人的额外损失提供了法律保证。

3. 增加停止办理出口退税的处罚措施。

为了加强出口退税的管理,新税收征管法针对当前出口退税的现状,增设了停止办理出口退税的处罚措施从而大大强化了我国出口退税管理的力度。

(四) 强化征管基础,加强税源监控

强化税源的控管,注重各社会职能部门的有机配合,是此次税收征管法修改所突出的一个重点之一,也是为进一步适应市场经济新机制的需要。有关部门的协税护税问题一直是基层税务管理过程中的一个难题,银行或者其他金融机构以为储户保密为由拒绝税务人员检查纳税人以及相关人员的存款的事件时有发生,新税收征管法的这一项规定就使这个问题迎刃而解。

1. 提高税务登记证的法律地位。

将开设银行账号与税务登记结合起来,在银行或其他金融机构开设银行存款账户要提供税务登记证,这就从法律的角度提高了税务登记证的地位和作用,与此同时,强化了源头控管,堵塞了税收漏洞。

2. 加强与工商行政管理部门的配合,进一步加强信息传递。

在税务管理实践中,多数从事生产、经营的纳税人能够依法办理税务登记,但也有一部分纳税人没有按照规定办理税务登记。据统计,