

全国税收“六五”普法丛书



税务稽查读本

SHUIWU JICHA DUBEN

全国税收“六五”普法丛书编委会组织编写

中国税务出版社

全国税收“六五”普法丛书



税务稽查读本

SHUIWU JICHA DUBEN

全国税收“六五”普法丛书编委会组织编写

中国税务出版社

图书在版编目(CIP)数据

税务稽查读本/全国税收“六五”普法丛书编委会组织编写.

--北京:中国税务出版社,2012.11

(全国税收“六五”普法丛书)

ISBN 978-7-80235-793-8

I. ①税… II. ①全… III. ①税法-基本知识-中国

IV. ①D922.22

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第057281号

版权所有·侵权必究

丛 书 名: 全国税收“六五”普法丛书

书 名: 税务稽查读本

作 者: 全国税收“六五”普法丛书编委会组织编写

责任编辑: 庞 博

责任校对: 于 玲

技术设计: 刘冬珂

出版发行: **中国税务出版社**

北京市西城区木樨地北里甲11号(国宏大厦B座)

邮编:100038

http://www.taxation.cn

E-mail:swcb@taxation.cn

发行中心电话:(010)63908889/90/91

邮购直销电话:(010)63908837 传真:(010)63908835

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京联兴盛业印刷股份有限公司

规 格: 787×1092毫米 1/16

印 张: 9

字 数: 135000字

版 次: 2012年11月第1版 2012年11月第1次印刷

书 号: ISBN 978-7-80235-793-8

定 价: 22.00元

如有印装错误 本社负责调换

全国税收“六五”普法丛书编审委员会

- 主任：丘小雄 国家税务总局党组成员、副局长
- 成员：张捷 国家税务总局办公厅主任
- 李三江 国家税务总局政策法规司司长
- 杨益民 国家税务总局货物和劳务税司司长
- 任荣发 国家税务总局所得税司司长
- 陈杰 国家税务总局财产和行为税司司长
- 龚祖英 国家税务总局国际税务司司长
- 张树学 国家税务总局纳税服务司司长
- 李林军 国家税务总局征管和科技发展司司长
- 靳东升 国家税务总局税收科学研究所副所长
- 张铁勋 中国税务出版社社长

序 言

按照中宣部、司法部“六五”普法规划要求，根据全国税务系统“六五”普法工作安排，国家税务总局统一组织编辑出版了这套全国税收“六五”普法丛书。这套丛书针对不同普法对象，采取不同编纂形式，对现行税收相关法律法规进行了通俗诠释，旨在满足社会各界对税收法律知识多方面、多层次需求。

加强法制宣传教育是贯彻依法治国基本方略的必然要求。党的十七大提出，要深入开展法制宣传教育，弘扬法治精神，形成自觉学法守法用法的社会氛围。税收法制宣传教育是全国法制宣传教育的重要组成部分，对于普及税收法律知识，增强公民依法纳税意识和税法遵从度，提高税务机关依法行政能力和水平，营造法治和谐、健康有序的良好社会氛围，具有十分重要的意义。

增强全民税收法治观念和纳税人依法诚信纳税意识，是一项长期的任务，需要全社会的共同努力，更是税务部门义不容辞的责任。各级税务机关要坚持贴近实际、贴近群众、贴近生活，采取群众喜闻乐见的方式，开展集中性、经常性、针对性的税法宣传教育活动。

税收是国家财政收入的主要来源，也是广大纳税人对国家做出的贡献。我衷心希望社会各界能够主动学习和了解税法，

广大纳税人自觉依法履行纳税义务，关心和支持税收工作；各级税务机关和税务工作者要积极宣传税收法律法规、为纳税人提供优质服务，诚恳接受纳税人和全社会的监督。通过各方面共同努力，积极构建和谐征纳关系，营造良好的税收环境，为实现全面建设小康社会奋斗目标作出新的更大贡献。

肖捷

2012年9月

目 录

第一章 税务稽查概述

- 第一节 税务稽查的概念、原则和依据 1
- 第二节 税务稽查的职能、任务和作用 6
- 第三节 税务稽查的管辖 9
- 第四节 税务稽查机构 13

第二章 税务稽查当事人的权利与义务

- 第一节 税务稽查法律关系 19
- 第二节 稽查机构的职权 24
- 第三节 稽查机构的义务 31
- 第四节 稽查执法相对人的权利 33
- 第五节 稽查执法相对人的义务 38

第三章 税收违法行为及其法律责任

- 第一节 概述 41
- 第二节 税收行政法律责任 43
- 第三节 税收刑事法律责任 55

第四章 税务稽查工作程序

- 第一节 选案 65

目 录

第二节	检查	67
第三节	审理	75
第四节	执行	82

第五章 税收违法检举

第一节	概述	93
第二节	检举管理机构	95
第三节	检举受理	96
第四节	检举案件的处理	98
第五节	检举事项管理	100
第六节	检举奖励	102

第六章 税务稽查监督制约

第一节	税务稽查监督制约概述	108
第二节	税务稽查内部监督制约	110
第三节	税务稽查外部监督制约	128

后记	134
----------	-----

第一章

税务稽查概述^①

在“以纳税申报和优化服务为基础，以计算机网络为依托，集中征收，重点稽查，强化管理”的现行征管模式下，税务稽查在税收征管体系中的重要地位进一步凸显。税务稽查不仅是税务机关保障国家税收法律、法规贯彻实施的重要手段和发挥税收职能作用的重要工具，而且是营造公平公正的竞争环境、形成诚实守信的社会氛围、保护纳税人合法权益的有效途径。随着我国社会主义市场经济的不断发展，税收法治化进程的日益加快，税务稽查将在税收管理中发挥更加重要的作用。

第一节 税务稽查的概念、原则和依据

一、税务稽查的概念

税务稽查是税务机关依法对纳税人、扣缴义务人和其他税务当事人履行纳税义务、扣缴义务及税法规定的其他义务等情况进行检查和处理工作的行政执法行为。

税务稽查的基本内涵与特征主要包括：

^① 本章由重庆市地方税务局稽查处曾洪波、张翼、邓晓东编写。

（一）主体特定

税务稽查的执法主体是税务机关，即省以下税务局的稽查局。

（二）依据法定

税务稽查执法必须依据税收法律法规的规定，按照法定的职责、权限和程序进行。

（三）对象明确

税务稽查的对象是指纳税人、扣缴义务人和其他税务当事人。其中纳税人是指税法规定的直接负有纳税义务的单位和个人；扣缴义务人是指税法规定的直接负有代扣代缴、代收代缴税款义务的单位和个人；其他税务当事人是指直接与稽查对象的涉税事项有关联的其他单位和个人。

（四）客体清晰

税务稽查的客体是指稽查对象纳税义务、扣缴义务及税法规定的其他义务的履行情况。具体内容包括三个方面：一是纳税人纳税义务履行情况，即纳税人税款核算及申报缴纳情况；二是扣缴义务履行情况，即扣缴义务人代扣代缴和代收代缴税款情况；三是税法规定的其他义务履行情况，即税收法律法规规定的接受和配合税务检查等义务。

（五）内容完整

稽查执法的主要内容是检查和处理，具体包括选案、检查、审理和执行四个环节。

二、税务稽查与日常检查

日常检查是指税务机关清理漏管户、核查发票、催报催缴、评估询问，了解纳税人生产经营和财务状况等不涉及立案核查与系统审计的日常管理行为，是征管部门的基本工作职能和管理手段之一。

在实际工作中，纳税人接受的税务检查并非都是由稽查局实施的税务稽查。税务稽查与日常检查主要有以下区别：

（一）主体不同

税务稽查的主体是稽查局，日常检查的主体是税务机关的征管部门。

（二）程序不同

税务稽查程序包括选案、检查、审理、执行四个环节，有严格的专业化分工。日常检查方式灵活，不一定按照选案、检查、审理、执行四个步骤进行，只要是合法、有效的税务行政执法即可。

（三）内容不同

税务稽查是对纳税人和扣缴义务人其他税务当事人履行各项法定义务的核查，具有系统审计的功能，是全面、综合的检查。而日常检查是指税务机关清理漏管户、核查发票、催报催缴、评估问询，了解纳税人生产经营和财务状况等不涉及立案稽查与系统审计的日常管理行为，一般只是针对某一环节、某一方面进行。

三、税务稽查的原则

税务稽查的原则是指税务稽查执法应遵循的贯穿稽查工作始终的准则。具体包括：

（一）合法原则

合法原则是指税务机关在稽查执法过程中，必须依据法律，符合法律，不得与法律相抵触。既要符合实体法，又要符合程序法。税务稽查合法性原则主要表现在主体合法、权限合法、程序合法和依据合法四个方面。

（二）实事求是原则

实事求是原则是指税务机关在稽查执法过程中，必须查明事实真相，做到事实清楚、证据确凿、数据准确、资料齐全，不能以个人的主观想

象、臆断为依据，只能以客观事实为根据，对案件作出正确的处理。

（三）公开、公平、公正原则

公开是指税务机关在稽查执法过程中，除法律、行政法规、规章规定不能公开或者需要保密的事项外，应当依法将执法有关内容向行政相对人和社会公众公开，以使其知晓并有效参与和监督稽查执法权力的运行。公平是指税务稽查执法应当一视同仁，保持处理处罚标准的统一性，不因稽查对象的社会身份、性质和地位不同而采取差别对待。公正是指税务机关在行使自由裁量权时，应合法适当，不得因执法人员的主观意志影响执法的公正性。

（四）效率原则

效率原则是指税务稽查对税收行政效率原则的贯彻和体现。效率原则的核心是以最小的执法成本获取最大的执法收益。稽查效率原则贯穿于稽查选案、检查、审理和执行各环节。

（五）分工制约原则

稽查局查处税收违法案件时，实行选案、检查、审理、执行分工制约原则，即稽查局设立选案、检查、审理、执行部门，分别实施选案、检查、审理、执行工作。稽查执法人员在各环节分工明确，相互配合，能有效地提升执法人员的专业技能和执法质效。实行专业化分工后，每一个环节都会不同程度地受到其他环节的监控，从而形成对稽查执法权力的监督制约机制。

四、税务稽查执法依据

税务稽查执法依据是指税务机关据以开展稽查执法活动的根据。税务稽查执法的依据不是单一的法律，而是由实体法、程序法等构成的综合法律体系，其内容涉及税收的基本原则、征纳双方的权利义务、税务管理规则、法律责任、解决税务争议的法律规范等。按照制定主体、效力层次和制定程序的差别，税务稽查执法的依据可分为宪法、税收法律、

税收行政法规、地方性税收法规、税收规章、其他税收规范性文件。

（一）宪法

宪法是一个国家的根本大法，具有最高法律权威和最高法律效力，是制定法律法规的依据。我国宪法第五十六条规定，中华人民共和国公民有依照法律纳税的义务。

（二）税收法律

税收法律是享有立法权的国家最高权力机关依照法定程序制定的。我国税收法律是由全国人民代表大会及其常务委员会制定，其法律地位和法律效力次于宪法，如《中华人民共和国个人所得税法》（以下简称《个人所得税法》）、《中华人民共和国企业所得税法》（以下简称《企业所得税法》）和《中华人民共和国税收征收管理法》（以下简称《税收征管法》）等。

（三）税收行政法规

税收行政法规是国务院依据宪法和法律的授权所制定的，由总理签署国务院令公布，主要形式有“条例”或“暂行条例”。税收行政法规的效力低于宪法、税收法律。目前，税收行政法规有《中华人民共和国增值税暂行条例》（以下简称《增值税暂行条例》）、《中华人民共和国消费税暂行条例》（以下简称《消费税暂行条例》）和《中华人民共和国营业税暂行条例》（以下简称《营业税暂行条例》）等。

（四）地方性税收法规

地方性税收法规是省、自治区、直辖市以及省级人民政府所在地的市和国务院批准的较大的市人民代表大会及其常务委员会，依据宪法、税收法律和税收行政法规，结合本地区的实际情况制定的。另外，自治地方的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定税收单行条例。地方性税收法规仅在制定地范围内适用。

（五）税收规章

税收规章分为税收部门规章和地方税收规章。税收部门规章是国务

院税收主管部门（财政部和国家税务总局）依据税收法律、法规，在本部门权限内按照规定程序制定的，如《税务行政复议规则》等。地方税收规章是省、自治区、直辖市以及国务院批准的较大的市人民政府根据法律、法规及地方性法规制定的。税收规章是税收征管活动的重要依据，但其法律效力较低。司法机关在参照规章时，应当对规章的规定是否合法有效进行判断，对合法有效的规章应当适用。规章制定机关作出的与规章具有同等效力的规章解释，人民法院审理行政案件时参照适用。

（六）税收规范性文件

税收规范性文件是行政机关依据法律、行政法规、规章的规定制定的，是对税收法律、行政法规、规章的具体化和必要补充。它在税收工作领域中数量最多、法律效力最低。

第二节 税务稽查的职能、任务和作用

税务稽查是税收征管的最后一道环节，担负着依法查处税收违法行爲，整顿和规范税收秩序，营造公平的竞争环境，保护纳税人合法权益的重任。

一、税务稽查的职能

税务稽查职能是指税务稽查执法活动所固有的功能。一般而言，税务稽查的职能主要包括惩戒职能、监控职能、收入职能和教育职能。

（一）惩戒职能

惩戒职能是指税务机关在查处税收违法行爲过程中，通过依法给予稽查对象行政处罚及其他制裁，并将涉嫌构成犯罪案件移送公安机关等手段，起到惩罚税收违法行爲的作用。惩戒职能来源于法律赋予税务机关的税收行政处罚权，体现了税收的强制性。

（二）监控职能

监控职能是指税务机关通过检查纳税人和扣缴义务人有关生产经营情况、会计核算情况以及有关申报纳税与代扣代缴税款情况的过程，可以起到监控稽查对象是否全面、准确、及时履行法定义务情况的作用。

（三）收入职能

收入职能是指税务机关通过稽查执法活动所起到的增加税收收入的作用。稽查的收入职能由税收的财政职能所决定，是惩处税收违法行及实现稽查以查促管结果的体现。

（四）教育职能

教育职能是指通过稽查执法对税收违法案件的查处，可以教育稽查对象和其他纳税人、扣缴义务人，从而起到引导纳税遵从的作用。税务稽查的教育职能一方面可以通过对稽查对象的检查、处理和处罚过程来实现；另一方面还要通过公告、新闻发布会和媒体曝光等宣传手段扩大稽查执法的影响面，形成教育广大纳税人，震慑税收违法活动的效果。

二、税务稽查的任务

税务稽查的任务是税务稽查职能的具体化。税务稽查的基本任务是依法查处税收违法行为，保障税收收入，维护税收秩序，促进依法纳税。现阶段，税务稽查的主要任务包括：

（一）查处税收违法案件

查处税收违法案件是税务机关对涉嫌存在税收违法行为的特定纳税人、扣缴义务人和其他税务当事人进行调查取证，并对违法事实进行处理处罚的过程。一方面，税务机关通过严格的稽查执法程序，发现和查处重大税收违法行；另一方面，各级税务机关通过设立税收违法案件举报中心，集中受理单位和个人的检举线索，处理上级交办以及有关部门转办的案件，查处税收违法行。同时，各级税务机关还加强与司法

机关的配合，对涉嫌涉税违法犯罪的案件依法移送司法机关，追究刑事责任。

（二）牵头组织开展税收专项检查和区域税收专项整治

税收专项检查是国家税务总局或省级税务局统一组织对某些行业或跨地区经营的大型企业集团某一纳税期间的经济活动、财务会计记录和申报纳税情况进行系统查阅、分析、审核，发现问题并依法进行处理的活动。包括对特定行业的专项检查和特定纳税项目的专项检查。区域税收专项整治是税务机关对各种迹象显示税收秩序明显异常地区的税收管理和纳税人遵从税收法律、法规情况进行全面检查或调查的执法行为。税收专项检查和区域税收专项整治由税务机关的税政、征管、法规、稽查等部门共同参与，其中稽查部门负责牵头组织。

（三）打击发票违法犯罪活动

打击发票违法犯罪活动是指税务机关联合公安等有关部门对制售、使用假发票和虚开、违法代开发票等违法行为进行调查取证并依法处理的行为。2008年11月，国务院作出统一部署，印发《全国打击发票违法犯罪活动工作方案》，专门成立了由国家税务总局、公安部、财政部、最高人民法院、最高人民检察院、工业和信息化部、监察部、审计署等17个部门参加的全国打击发票违法犯罪活动工作协调小组，协调小组办公室设国家税务总局。全国各地也成立了相应的协调机构，对发票违法犯罪活动实施综合治理。全国各级税务机关分别成立了打击发票违法犯罪活动领导小组，并将领导小组办公室设在各级稽查部门。现阶段，税务机关打击发票违法犯罪活动的任务主要包括两方面：一是与相关部门联合开展假发票“卖方市场”整治工作，即重点打击非法制售、贩卖假发票的违法犯罪行为。二是开展虚假发票“买方市场”整治工作，即对购买、使用虚假发票的企业、党政机关、事业单位、社会团体等单位和个人进行查处。

（四）开展常规性税务稽查

常规性税务稽查是税务机关有计划地对税收管辖范围内的纳税人、

扣缴义务人履行纳税义务和扣缴义务情况进行检查和处理的执法行为。常规性税务稽查的目的是发现纳税人、扣缴义务人的涉税问题，降低税收风险，防范重大税收流失，具有计划性、针对性和综合性等特点。

三、税务稽查的作用

在现代社会中，税收已经深入到经济生活的方方面面，征纳关系成为建设社会和谐的重要方面。税务稽查作为税收执法和税收公平正义的集中体现，在构建和谐征纳关系、促进经济社会健康发展方面起着重要的作用。

（一）促进社会公平正义

税务稽查可以有效遏制偷逃骗抗税等不和谐因素，避免税收流失，公平税收负担，为全社会各行业的纳税人提供公平的税收环境，使各市场主体都享有完全平等的税收权利，履行完全平等的纳税义务，从而促进社会公平正义。

（二）维护纳税人合法权益

税务稽查能发现和改进税收征管薄弱环节，有效约束税务人员的行为，减少税务人员滥用职权、以权谋私的机会，促进税务人员廉洁执法、公正执法，从而有效避免税务机关对纳税人权益产生侵害。

（三）培育依法诚信的纳税意识

诚信纳税是社会主义信用体系建设的重要内容。通过税务稽查严厉查处税收违法行为，可以加大不守法纳税人的违法成本，降低心存侥幸的心理预期，提高税法遵从度，从而在全社会形成依法诚信纳税的良好局面。

第三节 税务稽查的管辖

税务稽查管辖是指税务稽查在税收违法案件检查职责和权限方面的