

税务行政执法 理论与实务全书

税务行政处罚法理论与实务



中国商业出版社

税务行政执法理论与实务全书

税务行政处罚法理论与实务

《税务行政执法理论与实务全书》编写组 编

中国商业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

税务行政处罚法理论与实务/《税务行政处罚法理论与实务》编写组编. —北京:中国商业出版社, 2003. 10
(税务行政执法理论与实务全书)

ISBN 7-5044-4928-8

I. 税... II. 税... III. 税收管理—行政处罚—中国—教材 IV. D922.22

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 089327 号

责任编辑: 刘毕林

中国商业出版社出版发行
(100053 北京广安门内报国寺1号)
新华书店总店北京发行所经销
北京飞达印刷有限责任公司印刷

*

850×1168 毫米 32 开 38 印张 980 千字
2003 年 10 月第 1 版 2003 年 10 月第 1 次印刷
定价: 98.00 元 (全 4 册)

* * * *

(如有印装质量问题可更换)

前 言

近年来，随着“依法治国”方略的逐步推进，“依法行政”正在成为国家行政机关所追求的行政管理和行政执法模式。全国税务行政系统自 2000 年起也开展了以“依法治税”为内容的行政管理和行政执法改革，明确提出了税收行政执法的“法治化”。

《行政诉讼法》、《行政复议法》、《行政处罚法》、《行政许可法》陆续颁布实施，行政法律体系逐步走向完善，尤其是经过修改的《税收征管法》及其实施细则的相继颁布施行和一系列配套的税收行政管理措施的出台，一整套结构完备、程序公正、高效有力的税收行政法律体系正在形成。这些都为建立科学、高效的税收征管机制，促进税务行政执法进一步规范化和法制化，提供了法律和制度上的保障。

经过三年“依法治税”，税收执法环境渐趋改善，税务行政管理越来越规范，税收执法水平不断提高。但是，执法观念的变革绝不是一朝一夕就能完成的。由于我国税法级次明显偏低，税法刚性不强，公民的纳税意识普遍淡薄，税收执法环境尚未得到根本改善，执法难度和阻力依然不小；加之执法过程中长期形成的税收执法随意性大、公开化和透明度不强，忽视执法程序，税收执法监督不力等现象的存在，税收执法实现真正的“法治化”尚须努力。

要实现税收行政执法的“法治化”，就必须“依法治税”；要做到“依法治税”，必须要有一支素质一流的“法治化”的税收行政执法队伍。

要建设一支高素质的税收行政执法队伍，首先要培养执法者的法律意识和法治观念，其次要提高执法者的行政法律业务水平和执法能力。因此对税务系统的执法人员进行全面系统的行政法律培训显得尤为重要。

基于此，我们根据中国政法大学与国家税务总局联合举办的“全国税务系统高级法律研修班”主干课程的讲授内容，组织参加学习的部分学员，以及中国政法大学的专家教授，共同编写了这套《税务行政执法理论与实务全书》，共分四册：

第一册《税务行政法理论与实务》，着重介绍税务行政法的基本理论和相关实务知识；

第二册《税务行政处罚法理论与实务》，主要结合《税收征管法》及其实施细则，介绍税务行政处罚的内容、程序及实务操作；

第三册《税务行政复议法理论与实务》，介绍税务行政复议法律程序及有关实务知识；

第四册《税务行政诉讼法理论与实务》，介绍税务行政诉讼的程序法律知识、应诉技巧和税务行政赔偿的法律规定。

全书体系完备，结构清晰，问答式的体例，更利于读者使用。每册后附录了与税务行政执法相关的法律、法规、规章及规范性文件。文本内容实用，是税务行政执法人员提高行政法律素养和行政执法水平必备的业务工具书，也可作为税务系统法律业务培训教材。

《税务行政执法理论与实务全书》编写组

2003年10月

目 录

第一章 行政处罚概述	1
一、什么是行政处罚？有何特征？它与行政处 分、刑事处罚、行政强制有什么区别？ 其作用是什么？	1
二、什么是行政处罚法？	6
三、税务行政处罚的概念和特征是什么？	6
四、税务行政处罚的原则是什么？	8
五、我国现行税务行政处罚的法律依据有哪些？	11
六、针对外国人和外国组织违法的行政处罚 如何适用？	13
七、税务行政处罚中税务行政相对人享有某些 合法权利？	16
八、相对人的违法行为既应给予行政处罚，又 构成犯罪的，税务机关如何处理？	17
第二章 税务行政处罚的种类和设定	19
一、《行政处罚法》中的行政处罚有哪些种类？	19
二、《行政处罚法》中的行政处罚设定权是如何 规定的？	19
三、税务行政处罚有哪些种类？	21
四、税务行政处罚的设定权是由哪些法律法规	

确定的?	22
五、税务行政处罚设定税务违法行为主要包括	
哪些内容?	23
六、违反税务行政管理规定的处罚是如何设定的?	25
七、纳税人违反发票管理规定的处罚是如何设定的?	27
八、纳税人违反税款征收管理的处罚是如何设定的?	37
九、税务行政处罚幅度是如何设定的?	49
十、罚款与滞纳金有什么区别?	50
第三章 税务行政处罚的实施机关	51
一、行政处罚的实施机关是怎样设定的?	51
二、税务行政处罚的主体有哪些?	52
三、什么是授权行政处罚?	55
四、什么是委托行政处罚?	55
五、各级税务行政机关的行政处罚权各有什么不同?	57
六、县级和县级以下税务机关的处罚权是什么?	58
第四章 税务行政处罚的管辖和适用	59
一、什么是行政处罚的管辖? 有何内容?	59
二、什么是税务行政处罚的地域管辖?	60
三、什么是税务行政处罚的职能管辖?	61
四、什么是税务行政处罚的级别管辖?	62
五、什么是税务行政处罚的指定管辖?	63
六、什么是移送管辖?	63
七、税务行政处罚适用哪些原则?	64
八、税务行政处罚适用的要件有哪些?	65
九、责令改正或限期改正的内容和法律形态是什么?	68
十、责令改正、限期改正与行政处罚的区别和联系	

是什么？	68
第五章 税务行政处罚程序	71
一、什么是行政处罚决定？	71
二、税务行政处罚的决定程序有哪几种？	72
三、适用听证程序的条件是什么？	78
四、适用一般程序的税务行政处罚的特点和步骤 是什么？	81
五、税务行政处罚的听证程序的基本原则是什么？	83
六、税务行政处罚听证程序是如何规定的？	84
七、什么是行政处罚的执行程序？	87
八、税务行政处罚的执行程序有何内容？	88
九、税务行政处罚执行程序中的注意问题有哪些？ 行政执行与司法执行有何区别？	89
第六章 税款征收	93
一、税款征收的主体是谁？税务机关以外的单位或 个人能否成为征税的主体？	93
二、我国的税收立法权是如何规定的？	94
三、扣缴义务人履行代扣、代收税款的法律依据 是什么？	95
四、纳税人、扣缴义务人有何权利和义务？	96
五、多缴或少缴的税款如何处理？	97
六、举报企业税务违法行为有何规定？	98
七、国税局和地税局在税收征管的权限上是如何 分工的？	99
八、我国税款征收有哪些方式？如何操作？	100
九、纳税人、扣缴义务人缴纳税款的期限是如何	

规定的?可否延期缴纳?	101
十、纳税人、扣缴义务人未按期缴纳税款应如何处理? ..	103
十一、纳税人申请减免税的程序及审批是如何规定的?	104
十二、税务机关在什么情况下有权核定纳税人应纳税额?可采取哪些方式核定?	105
十三、什么是关联企业?关联企业应该如何纳税?	107
十四、什么是税收保全措施?税务机关可以采取哪些税收保全措施?	108
十五、什么是纳税担保?纳税担保的范围和程序是如何规定的?	110
十六、什么是税务强制措施?其适用的对象、条件、程序 and 法律责任有何规定?	111
十七、税收保全措施和强制措施的权利可否由税务机关以外的单位或个人行使?	112
十八、什么是离境清税制度?它是如何规定的?	113
十九、税款与罚款、没收违法所得、担保、债权之间的支付顺序,法律是如何规定的?	114
二十、纳税人欠税而以其财产设定抵押、质押是如何处理的?	115
二十一、税务机关对于欠缴税款的纳税人合并、分立、处分财产或财产性权利等行为有何限制性规定?	116
二十二、税款征收的内部和外部监督机制是什么?	117
第七章 税务检查	119
一、税务机关如何行使税务检查权?	119
二、不知道税务人员是否有检查证能否拒绝其检查?	123

三、纳税人、扣缴义务人在税务检查中的义务	
是什么？	123
四、税务检查中有关单位和个人的义务是什么？	124
五、税务机关在查处税务违法案件时调查取证有	
哪些手段？	125
六、税务人员进行税务检查时应当承担哪些义务？	125
第八章 税务行政处罚的法律责任	127
一、什么是法律责任？法律责任的承担有哪几种	
形式？	127
二、纳税人违反税收法律法规行为的法律责任	
是什么？	128
三、扣缴义务人违反税收法律法规的行为的法律	
责任是什么？	131
四、纳税人和扣缴义务人应承担刑事责任的违法	
行为有哪些？	132
五、什么是税务违法？什么是税务违法处理？	133
六、违反税务登记管理的行为应如何处理？	134
七、违反税务登记证件管理的行为如何处理？	134
八、对违反账簿凭证管理的行为如何处理？	134
九、对未按规定报送财务会计制度或财务会计处	
理办法的如何处理？	134
十、对未按期限办理纳税申报的应如何处理？	135
十一、什么是偷税？偷税构成犯罪的标准是如何	
规定的？	135
十二、对偷税行为应如何处理？	135
十三、对逃避追缴欠税的行为应如何处理？	136
十四、什么是抗税？对抗税行为怎样处理？	136

- 十五、对骗取出口退税行为怎样处理? 136
- 十六、对纳税人向税务人员行贿如何处理? 对检
举揭发税务违章行为如何处理? 137
- 十七、纳税人未按规定将其全部银行账号向税务
机关报告的, 应承担什么法律责任? 137
- 十八、纳税人未按规定安装、使用税控装置的,
应承担什么法律责任? 137
- 十九、扣缴义务人未按规定设置、保管扣缴税款
账簿、记账凭证及有关资料, 应承担什
么法律责任? 138
- 二十、纳税人不履行纳税申报义务、扣缴义务人
不履行报送代扣代缴税款报告表的, 税
务机关应如何处罚? 139
- 二十一、怎样区分偷税和漏税、欠税的行为? 140
- 二十二、纳税人、扣缴义务人编造虚假计税依据
的, 应承担什么法律责任? 140
- 二十三、纳税人不进行纳税申报、不缴或者少缴
应纳税款的, 应承担什么法律责任? 142
- 二十四、欠税和逃税有什么区别? 142
- 二十五、纳税人妨碍税务机关追缴欠缴税款的,
应承担什么法律责任? 143
- 二十六、纳税人、扣缴义务人在规定的期限内
不缴或少缴应纳税款, 应当承担什
么法律责任? 144
- 二十七、目前我国法律、法规、部门规章中对代
扣代缴、代收代缴税款是如何规定的? 145
- 二十八、扣缴义务人应扣而未扣、应收而不收税
款的, 应承担什么法律责任? 146

二十九、纳税人、扣缴义务人阻挠税务检查应承担什么法律责任？	147
三十、非法印制发票应承担什么法律责任？	148
三十一、对开户银行或其他金融机构拒绝配合税务执法的应如何处罚？	149
三十二、加收滞纳金是否属于由税务机关实施的行政处罚？	150
三十三、如何理解税务所行使行政处罚权的权限？	151
三十四、对税务机关和司法机关的涉税罚没收入应怎样处理？	151
三十五、擅自作出税收的开征、停征或者减税、免税、退税、补税以及其他同税收法律、行政法规相抵触的决定的违法主体是谁？	152
三十六、政府部门和个人作出税收的开征、停征或者减税、免税、退税、补税以及其他同税收法律、行政法规相抵触的决定，其违法行为有什么特征？	153
三十七、如何处罚擅自作出税收的开征、停征或者减税、免税、退税、补税决定的行为？	154
三十八、如何确定对违反税收法律、行政法规的行为实施行政处罚的时效？	155
三十九、怎样计算税收行政处罚的时效？	155
四十、罚款后可否加收滞纳金？	156
四十一、税收争议处理的方式有哪些？	156
四十二、如何选择税收争议的处理方式？	157
四十三、当有关税收的条约、协定同税收征管法冲突时怎么办？	158

四十四、税务人员徇私舞弊或者玩忽职守，不征或者少征应税款，致使国家税收遭受重大损失的，应如何处理？	159
四十五、对违法提前征税、延缓征税或者摊派税款的，应如何处理？	160
四十六、有关人员未按规定履行保密义务应受行政处分的，应如何处理？	161
四十七、税务机关及其工作人员违法行政的法律 责任是如何规定的？	162
四十八、税务机关违法行政的法律责任是什么？	165
四十九、税务人员违法行政的法律责任是什么？	166
 附录 1 中华人民共和国行政处罚法	167
附录 2 中华人民共和国税收征收管理法	180
附录 3 中华人民共和国税收征收管理法实施细则	200
附录 4 国家税务总局关于税务行政处罚听证程序 实施办法（试行）	223
附录 5 行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定	227
附录 6 中华人民共和国刑法（节录）	232
附录 7 中华人民共和国发票管理办法	237
附录 8 中华人民共和国发票管理办法实施细则	244
附录 9 税收票证管理办法	256
附录 10 国家公务员行为规范	272
附录 11 国家税务总局关于税务行政处罚有关 问题的通知	274
附录 12 税务案件调查取证与处罚决定分开制 度实施办法（试行）	277
附录 13 偷税案件行政处罚标准（试行）	281

附录 14 关于印发《税收执法检查规则》的通知	284
附录 15 税务稽查案件复查暂行办法	290
附录 16 国家税务总局关于印发《税务执法监 察暂行办法》的通知	294

第一章 行政处罚概述

一、什么是行政处罚？有何特征？它与行政处分、刑罚处罚、行政强制有什么区别？其作用是什么？

（一）行政处罚是指具有法定行政处罚职权的行政主体依照法定权限和程序对违反行政法规范但尚未构成犯罪的公民、法人或其他经济组织实施的一种行政制裁。是一种运用十分广泛的具体行政行为。对于行政主体来讲，它是一种实施法律制裁的行政执法活动，而不是一般意义上的批评教育；对于受处罚对象来讲，它是一种具有惩罚性的法律责任。

（二）行政处罚主要有以下几个特征：

1. 实施行政处罚主体是具有法定行政处罚职权的行政主体。按照法律规定，审理裁判刑事、民事案件，追究刑事和民事法律责任属于人民法院的职权范围。因此，刑事制裁、民事制裁的实施主体一般是司法机关即人民法院。行政处罚权是按照行政管理的需要配置的，并不是所有的主体都是实施行政处罚的主体，而必须是法律赋予行政处罚权的行政主体才具有实施行政处罚的资格。因此，有些行政主体虽能进行一定的行政管理活动，但却不具有行政处罚权。

2. 实施行政处罚的对象是违反行政法规范而不是刑事或民

事法律规范的公民、法人和其他组织。

3. 行政处罚在惩罚性质上属于行政制裁,这使它有不同于其他法律制裁的程度和方式。从程度上讲,它针对的往往是轻于犯罪的行政违法行为,因此它的惩罚性是轻于刑事处罚的;在方式上,它有许多与行政管理活动相关联的方式,如吊销许可证和执照、责令停产停业等等,这些都是不同于刑事和民事制裁的方法。

(三) 行政处罚与行政处分、刑罚处罚、行政强制措施的区别:

1. 行政处罚与行政处分

行政处罚与行政处分有相同的地方,它们同属行政制裁,都是由法定行政主体予以实施。但两者在性质上又有着根本的不同:

(1) 针对的对象不同。行政处罚一般指特定的行政机关或者法定的其他组织依法对违反行政法律规范的公民、法人或者组织实施的一种行政制裁措施。行政处分是指国家行政机关基于行政隶属关系或者监察机关基于职权对犯有轻微违法失职但尚未构成犯罪的国家行政机关工作人员采取的一种行政制裁措施。行政处罚针对的是行政管理相对人,即社会上的公民、法人或者其他组织,是一种外部行为;而行政处分针对的是行政主体内部的工作人员,是一种内部行为。这种内外部行为的区分,在行政诉讼法实施前,意义不大。但在行政诉讼法实施后,由于人民法院受理的具体行政行为是一种外部行为,行政处罚具有可诉性,而行政处分不具有可诉性,所以两者的区分有了法律意义。

(2) 两种制裁的方法和手段不同。行政处分种类与行政机关内部的人事管理相适应,有警告、记过、记大过、降级、撤职、开除等六种;而行政处罚的种类则在行政处罚法中做了规定,有申诫罚、财产罚、能力罚、人身罚。

(3) 制裁的依据不同。行政处分依据的是行政机关内部的奖惩规定,如《国家公务员暂行条例》等;而行政处罚则依据的是实施社会管理的行政法规范,不包括内部管理的法律规范和纪律。

(4) 救济途径不同。对行政处分不服的,只能向主管行政机关或专门的行政监察机关申诉解决;而对行政处罚不服的,则可以向作出处罚决定的行政机关的上一级机关即复议机关申请行政复议或向人民法院提起行政诉讼。

2. 行政处罚与刑罚处罚

行政处罚与刑罚处罚都是对人的一种惩罚,但行政处罚与刑罚处罚存在很大区别;

(1) 做出处罚的机关不同。行政处罚是由国家行政机关依法做出,刑罚处罚则是由人民法院依法判决科处。

(2) 适用的违法行为不同。行政处罚所适用的违法行为是违反有关行政管理的法律、法规的行为;刑罚所处罚的行为则是触犯国家刑律,构成刑事犯罪的行为。

(3) 处罚的种类不同。行政处罚的种类有警告、罚款、没收、拘留等,由各个法律、法规分别规定。刑罚的种类只限于刑法所规定的五种主刑,即管制、拘役、有期徒刑、无期徒刑、死刑,三种附加刑,即罚金、剥夺政治权利、没收财产,以及针对外国人的驱逐出境。

(4) 做出处罚的程序不同。行政处罚由行政机关按行政程序做出,相对人如果不服行政处罚可以依法提起行政诉讼,法院可以按照行政诉讼程序判决维持、撤销或者变更行政机关处罚的决定;刑罚只能由法院按照刑事诉讼程序判处。

3. 行政处罚与行政强制

行政强制是指国家行政机关或者法律授权的组织,为了预防或制止正在发生或可能发生的违法行为,或者为了保全证