

顾问 王汉斌 陈慕华 王光英

税务 执法全书

国家税务总局政策法规司 审定

上



中国经济出版社

税务执法全书

顾问 王汉斌 陈慕华 王光英

国家税务总局政策法规司 审定

(上册)

中国经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

税务执法全书/《税务执法》课题组主编. —北京:
中国经济出版社, 1997. 12
ISBN 7-5017-4169-7

I. 税… II. 税… III. 税收管理-法规-基本知识-中国
IV. D922. 225

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (97) 第 26323 号

责任编辑: 王 勇
封面设计: 卫 芳 李姣兰

税务执法全书

中国经济出版社出版发行
(北京市百万庄北街 3 号)

邮编: 100037

各地新华书店经销

北京顺义后沙峪印刷厂印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 144 字数: 3400 千字

1997 年 12 月第 1 版 1997 年 12 月第 1 次印刷

印数: 0001—3000 册

ISBN 7-5017-4169-7/D·89

定价: 468.00 元 (上、下册)

《税务执法全书》课题组编委会

顾问：王汉斌 陈慕华 王光英

主编：肖 强 李鸿文 张 奎 梁琼楼

副主编：李苏平 童 人 于永达 张辉喜

执行主编：张彩萍 张运莲 王永达

编 委：肖 强 李鸿文 张 奎 梁琼楼

童 人 于永达 张辉喜 李苏平

张彩萍 张运莲 王永达 王文钦

王世宇 王超南 陆伯伟 马如雪

罗永红 王颖奇 刘红梅 王大维

王淑华 杨鸿雁 张 健 袁 野

丁 辰 李彦仓 汪 红 刘 英

石秀丽 杨定鄂 穆天文 穆晓红

文晓菊 唐永贵 金 南 徐国军

姜 军 程修略 孟祥群 卢 莹

岳玉颖 王旭丽 尹 玲 王 珍

田连运 林学源 刘国义 刘丽华

李 青

总 序

加强执法建设 建设法治国家

一、坚持依法治国方略，朝着法治国家奋进

依法治国，建设社会主义法制国家，是邓小平理论的重要组成部分，已成为全国人民的思想共识与行动指南。党的十一届三中全会以来，我们党和国家高度重视社会主义法制建设。早在1978年邓小平同志就强调指出：“为了保障人民民主，必须加强法制。必须使民主制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。”在1980年的一次中央工作会议上，邓小平同志又指出：“要继续发展社会主义民主，健全社会主义法制。这是三中全会以来中央坚定不移的基本方针，今后也决不允许有任何动摇。”^①在1996年2月8日中央举办的法制讲座会上，江泽民同志又明确指出：“加强社会主义法制，依法治国，是邓小平同志建设有中国特色社会主义理论的重要组成部分，是我们党和政府管理国家事务的重要方针。”^②1996年3月17日，第八届全国人民代表大会第四次会议批准的《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》将“依法治国，建设社会主义法制国家”作为战略目标加以规定。

1997年9月，具有承前启后、继往开来重大历史意义的中国共产党第十五次全国代表大会，为我们实现跨世纪宏伟目标、把建设有中国特色社会主义伟大事业全面推向二十一世纪指明了方向，制定了行动纲领。

作为中国共产党领导全国各族人民面向新世纪的政治宣言和行动纲领，江泽民同志在十五大报告中指出，我国经济体制改革的深入和社会主义现代化建设跨世纪的发展，要求我们在坚持四项基本原则的前提下，继续推进政治体制改革，进一步扩大社会主义民主，健全社会主义法制，依法治国，建设社会主义法治国家。这样的论述，在我们党的历史上尚属首次，标志着中国共产党的领导方式、执政方式有了重大发展。这对于我国跨世纪的政治体制改革和民主法制建设具有极其重要的指导意义，在国家的民主法制建设史上树起了一座新的里程碑。

^① 《邓小平文选》（1975—1982），第318页。

^② 《人民日报》，1996年2月9日，第1版。

发展社会主义民主政治,是我们党始终不渝的奋斗目标。没有民主就没有社会主义,就没有社会主义现代化。共产党执政就是领导和支持人民掌握管理国家的权力,实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督,保证人民享有最广泛的权利和自由。而发展民主必须同健全法制紧密结合起来,实行依法治国。

十五大报告中明确将依法治国作为治国方略,就是要确保广大人民群众在党的领导下,依照宪法和法律,通过各种途径和形式管理国家事务,管理经济文化事业,管理社会事务,保证国家各项工作依法进行,逐步实现社会主义民主的制度化、法律化。这是发展社会主义市场经济的客观要求,是社会文明进步的重要标志,是国家长治久安的重要保障。依法治国,建设社会主义法治国家无疑是我们高举邓小平理论伟大旗帜,把建设有中国特色社会主义伟大事业全面推向二十一世纪的重要组成部分。全国人民为国家朝着法治国家目标奋进而欢欣鼓舞。

实行依法治国,有法可依是基本前提。十五大报告提出,到2010年形成有中国特色的社会主义法律体系。这对于我们加强立法工作,提高立法质量提出了新的要求。改革开放19年间,全国人大及其常委会制定法律和有关法律问题的决定310多件,国务院制定行政性法规750多件,有立法权的地方人大制定的地方性法规5300多件。党的十四大以来,国家最高权力机关共制定了115个法律和有关法律问题的决定,社会主义市场经济法律体系框架已初具规模。快速度、高质量的立法,为改革开放的深入进行和社会主义市场经济体制的建立和完善,发挥了不可替代的作用。在今后的立法过程中,我们一定要按照十五大要求,进一步加大立法力度,把加快立法步伐和提高立法质量结合起来,把改革和发展的重大决策同立法结合起来,使有中国特色社会主义的法律体系日臻完善。

实行依法治国,必须坚持有法必依,执法必严,违法必究,这是党和国家事业向前发展的必然要求。要通过坚持不懈的努力形成完善的立法、公正的司法、严格的执法、深入的普法的法制体系,并积极推进司法制度改革,从制度上保证司法机关依法独立公正地行使审判权和检察权,建立有效的法律监督机制,建立司法人员办案责任制以及冤案、错案追究赔偿制度。同时,执法部门和司法队伍应认真肩负起党和人民赋予的神圣职责,努力提高政治素质和法律素质,通过公正执法、严格执法,树立起法律的神圣权威。

二、加强执法建设的必要性

社会主义法制建设是一项长远的、复杂的系统工程。其中,执法建设是这项系统工程的重要环节,是国家法制工作的重要内容。执法建设的重要性是由执法在法的运行和操作过程中的重要地位所决定的。执法建设的重要性与必要性可从以下几个方面加以说明。

第一,执法是保障法律有效实施的重要环节。徒法不足以自行,法律得靠人来执行。司法与执法是法律实施的两个重要渠道。与司法相比,执法具有自身的特点。首先,执法是执法机关主动而直接地实施法律。也就是说,执法机关只要发现了其法定职责范围内的事项,就可积极主动地依法管理或处理。而司法则具有被动性与消极性,尤其是民

事案件与行政案件。只有当事人之间发生了争议或纠纷,并向人民法院起诉,人民法院才能受理案件并依法进行审判。人民法院并不能直接主动地处理社会纠纷。其次,从执行的法律法规的数量来看,占总数的80%以上的法律法规是行政机关直接执行的。因此,执法机关执法的好坏,直接关系到法律、法规能否有效实施,直接决定国家的立法意图能否切实实现。

第二,执法是推进我国法制现代化进程的重要途径。欧美早发型国家的法律现代化进程具有两个鲜明特点:一是现代化进程具有内生性、自发性与渐进性。西方自古就有比较发达的法制传统与法律文明,如古希腊的民主制度,古罗马的私法体系。欧美国家的法制是在其既往法律传统的基础上一步一步发展起来的。二是现代化进程是一个从经济基础到上层建筑、从民间到政府的自下而上的过程。欧美国家法制现代化的动力来自民间,政府的作用是承认与执行社会内部产生的一系列自治性社会规范。与此相反,作为后发型国家,我国历史上并没有适应商品经济发展要求的较发达的法律文明,老百姓的法律意识也比较淡薄。这就要求,政府要在法制现代化中发挥主导作用,除了加强立法工作,还要加强执法工作。政府的执法活动对社会成员的法律意识与法律行为有着重要的示范、导向与教化作用。执法机关严格而公正的执法活动必将增强广大人民群众的法律意识,带动全社会形成遵纪守法的良好风气。因此,从这种意义上说,加强执法建设是加速我国法制现代化进程的重要途径。

第三,执法是转化政府职能的重要方式。转变政府职能是我国政治体制改革的重要内容。它要求把过去那种主要采取行政手段直接管理经济活动,转变为主要运用经济手段和法律手段间接控制和调节经济运行,把宏观控制与微观搞活结合起来。要实现政府职能的转变,就得强调政府依法行政,加强执法建设。例如,要增强政府宏观调控能力,政府就得严格执行有关计划、财政、金融、投资等方面的法律法规。这样,既可以免于一事一议,提高行政效率,也可以避免政府在经济生活中的短期行为。再如,政府要保持市场稳定,维护市场秩序,不能简单地采取统一定价、限制经营等办法,这样只会使市场被管死。有效的办法是通过严格执行市场管理法规,协调市场主体的经营行为,保持和鼓励合法经营,制止和打击违法经营。这样,市场才能活而不乱,管而不死。^①

第四,执法是保证行政权力合法行使的重要方法。行政权力是一种最积极、最活跃、最易扩张的权力。如何控制行政权力,历来是各国政治改革与建设的重要问题。历史经验证明,法治,即将行政权力的享有与行使纳入法律轨道,行政机关依法享有与行使行政权力,是保证行政权力合理行使、防止行政权力滥用与异化的重要方法。因此,在我国,加强执法建设,将行政权力的享有与行使纳入法治轨道,对于合理控制行政权力具有重要意义。

三、当前执法中存在的问题

不容否认,随着社会主义民主与法制建设的推进,我国的执法取得了前所未有的成

^① 高帆主编:《行政执法手册》,中国法制出版社,第6—7页。

绩。但相对于立法工作而言，执法工作则显得滞后与薄弱。与立法的高速发展形成强烈反差的是，执法发展的步伐缓慢，法律执行的效果不佳。当前执法中存在的问题主要有以下几个方面：

第一，组织体制不健全。建国后，我国的行政组织体制历经多次调整与改革，现已形成了一整套比较有特色的行政组织体系。但客观地分析，我国的行政组织体制仍然存在一些问题。首先是行政执法机关的设置比较混乱。该设立的机构没有设立。政府法制机构是政府中的一个重要职能部门，但在部分县、区政府里却没有机构、编制和人员。不该设立的机构却乱设立。有些地方政府随意设立各种执法机构，如“私房建设管理办公室”。有的中央业务主管部门强制地方设置不必要的对口机构，否则，便以不给钱、不给物相要挟，迫使地方非设不可。其次，行政执法机关之间权限划分不清。有的该政府管的社会领域，却无人管理，出现所谓“执法空白地带”；有的社会领域，各个执法部门争着管、抢着管，出现多头管理、重复执法的现象，产生所谓“执法密集地带”。再次，各个执法机关缺乏协调，各自为政，甚至相互扯皮，相互拆台。例如，关于个体饮食管理，根据有关法律规定，应先由食品卫生监督机关核发证明，由工商行政管理机关颁发营业执照，税务机关根据营业执照办理收税登记，城管和交通部门划线定点，物价部门管理物价。然而，经常出现这样的情况，卫生部门吊销了卫生许可证，经营者照样执照经营；工商部门办理了营业执照，税务部门却一无所知；城管部门指定了摊点，交通部门却以侵占道路予以取缔；物价部门查处违法经营，提请工商部门吊销执照，却不被理睬；工商、税务部门提请银行冻结和划拨违法者的存款，银行却置若罔闻。行政执法部门之间的这种扯皮、推诿、不协调，损害了执法机关的执法权威与效能。

第二，行政执法制度不完备。行政执法中的许多制度和具体程序，是保证行政执法正确、有效进行的必不可少的手段。在我国，除了有统一的行政复议条例、行政处罚法、行政诉讼法外，大量的对行政执法制度的规定散见于各单项的法律、法规之中，既不统一，又不明确，给执法造成了混乱。例如，行政裁决制度虽已在环保、工商、治安、专利、土地、卫生等部门实行多年，但由于没有统一的规定，缺乏法定程序作保证，裁决机构的组成、职权、管辖等也不明确，结果实践中各执法部门各行其是，杂乱无序，使行政裁决的执行也遇到困难和阻碍。

第三，执法人员素质不高。执法是一项综合性很强的工作。执法人员要胜任执法工作，不仅要具备较高的专业素质，而且还要具备较高的法律素质。但是，执法人员尤其是基层执法人员素质不高，是我国当前执法中比较突出的问题。有的行政执法机关中还有不少文化程度较低、又未经专业培训的执法人员。据调查，某省的市、县、乡三级土地管理部门中，约有三分之一的执法岗位是未经过系统专业训练的临时工承担的。不少执法人员不懂法，对违法事件定性不准，处理不当，以罚代刑，越权处罚，甚至执法犯法。

第四，执法机关滥用职权。一些地方和部门为追求眼前利益、局部利益，非法运用行政权力封锁与垄断市场，或以长官意志搞联合、兼并，或对本地方、本部门的企业实行各种保护，或立关设卡，阻碍外地方、外部门的企业进入本地市场、本行业，妨碍竞争和全国统一市场的形成。有些执法机关与人员滥用执法权力，乱没收、乱罚款、乱收

费。如公安机关有些人利用交通管理权、户籍管理权、治安管理权和刑事侦查权，在交通管理中乱设卡、乱拦车、乱罚款、乱没收，在户籍管理中明码标价、乱收费，在治安管理中乱罚款，在刑事侦查中对被害人或被告人征收“破案费”等等。

第五，执法监督机制软弱无力。从理论上说，我国执法监督的形式多种多样，包括人民代表大会对执法机关的监督，司法机关对执法机关的监督，行政监察机关对其他执法机关的监督，人民群众、社会团体对执法机关的监督。但由于受以行政为中心的政治传统的影响及其他因素的影响，在执法实践中，执法监督机构比较软弱无力。许多执法机关恃权自重，若别的执法机关执法到自己头上或执法监督机关监督自己执法，就挖空心思挟嫌报复。一些执法机关甚至连人大和政府行政监察机关的权威也敢于藐视，无法无天，唯我独尊。执法监督机制的软弱无力，使本来就素质较低、自律性较差的某些执法人员更加有恃无恐。

概括地说，当前执法中的问题集中表现为两个方面，一是国家法律、法规未得到切实有效地执行，二是执法机关未树立起相应的执法权威。

四、加强执法建设

社会主义法治国家的建立，不仅要求有科学而完备的法律体系，做到有法可依，而且还要求法律得到切实有效的实施，做到有法必依，执法必严，违法必究。目前执法工作滞后与薄弱的局面，显然不利于社会主义法治国家的建立。因此，加强执法建设，应作为我国法制建设的重要工作来抓。

（一）增强法治意识

要加强执法建设，首先要求广大领导干部与执法人员端正思想，增强法治意识。社会主义法治意识包含丰富的内容。首先是法律至上的观念。法律至上是指在国家生活中，法律应当有至上的效力和最高的权威。社会主义法律的至上性是由社会主义法律的本质决定的。社会主义法律是以工人阶级为领导的广大人民共同意志的体现，是社会主义社会发展的客观规律的反映。因此，任何人的意志都不能凌驾于法律之上。当领导人个人的意志与法律出现矛盾时，法律高于领导人个人的意志。党必须在宪法与法律的范围活动，党的政策亦不能违背法律。国家机关的一切职权都应根源于法律，而且要依法行使，不得违反法律。其次是法律面前平等的观念。法律面前人人平等是我国宪法的一项重要原则，也是执法机关执法的基本原则。消灭阶级和剥削，在经济政治文化各个领域以及在法律上实现真正的平等，是社会主义的基本价值观念和理想追求。法律面前人人平等的原则在执法体现为两方面：（1）执法机关要平等地保护公民和组织的合法权利，平等地要求和监督公民和组织履行义务，不能厚此薄彼。（2）对任何人的违法犯罪行为都必须平等地追究法律责任。不允许有凌驾于法律之上、超越于法律之外的特权。再次是权利和义务相一致的观念。任何人都既享有法定权利，又承担法定义务。既不能让某些人成为只享有权利、不承担义务的贵族，也不能使某些人成为只承担义务、不享有权利的奴隶。

（二）健全组织体制。

执法机构的设置既要坚持实事求是的原则，又要坚持统一管理的原则。所谓实事求是，是指执法机构的设置要从实际出发，因地制宜，因事制宜，不强求上下完全对口，也不要求左右互相看齐。所谓统一管理，是指机构的编制要统一管理，充分发挥机构编制部门的综合与监督作用，严格机构设置的报批手续，杜绝政出多门、滥设机构的现象。为使执法机构的设置纳入法制轨道，应逐步建立健全机构编制的法规体系，对各部门、各级执法机关的地位、性质、工作任务、职责职权、内部机构设置、人员编制数量、机构编制审批程序等作出具体规定。法律要明确界定各个执法机关的权限。明确各部门的工作任务与职权范围。本部门管些什么，不管什么，哪些应交给别的部门去管，哪些应下放给下级单位去管等，都要作出明确规定，认真执行。

（三）提高执法人员的素质

执法人员是代表国家执行法律的人。国家执法工作搞得好坏，取决于执法人员的各项工作。执法工作的水平和质量能否提高，取决于执法人员素质能否提高。当前我国执法人员（尤其是基层执法人员）素质不高，是制约我国执法工作发展的重要因素。提高执法人员的素质，主要有两条措施：一是逐步推行公务员任职资格考试。只有合格的人才能进入国家机关任职，切实保证执法人员的素质；二是组织执法人员加强学习。首先是政治学习，学习马克思列宁主义毛泽东思想和邓小平建设有中国特色社会主义理论，掌握马克思主义的思想方法，提高政治思想素质。其次是业务学习，学习本部门、本领域的专业知识，提高专业知识水平。再次是法律学习，学习法律理论，熟悉本部门、本领域的法律法规，提高执法水平。为提高执法人员的各种素质，各个执法机关应经常对执法人员进行培训。要针对不同的培训对象，进行多层次、多方式的培训。

（四）加强执法监督

执法监督是指有关国家机关、社会团体和公民对执法机关的执法活动所进行的检查、监察和监督。执法监督的形式多种多样，主要包括国家监督与社会监督两种形式。强有力的执法监督，对于保证执法机关依法办事、提高执法的水平与质量、保护公民和社会的合法权益，都具有重要的意义。目前执法监督不够有力的局面，显然不利于执法工作的发展。加强执法监督是当前我国执法建设的重要内容。加强执法监督，首先要强化执法监督机关的权威。这又包括增强执法监督机关的独立性，扩大执法监督机关的监督权力。如果执法监督机关没有必要的权威与权力，是难以有效监督手握重权的执法机关，更难以查处执法机关的违法乱纪行为。其次要增强执法监督的力度。某些执法监督形式虽然存在，但其监督力度不够，如新闻舆论监督。我国的新闻媒介机构很难对执法机关进行监督，很难调查、披露执法机关的违法行为。

（五）强化执法责任

法律责任是行为人实施了违反法律规定的行为所必须承担的法律后果。任何人违反了法律，都要平等地承担法律责任，这是现代民主与法治国家的通则。执法者违反了法律，同样要承担法律责任，甚至要承担更严重的法律责任。这是因为，执法者是代表国家执行法律的人，执法者的违法行为不仅会侵犯特定人的权利，而且会产生广泛的恶劣影响，影响政府的形象。确立执法责任原则，制定相关法律制度，对促进执法机关与执法人员勤政、廉政和依法办事，保障公民与社会组织的合法权益，具有非常重要的意义。

我国的宪法与法律肯定了执法责任原则,《行政诉讼法》与《国家赔偿法》进一步落实了这一原则。不过,由于封建官本位思想的影响,再加上追究执法机关与执法人员责任的机制不健全,执法责任原则并未得到切实贯彻。有些执法者违反了法律,不但没有受到严肃查处,反而受到庇护,不承担任何责任。这种现象有碍民主法制建设,也深为人民群众所不满。因此,我们要加强执法建设,就要强化执法责任。

(六) 提高执法效率

执法效率是指执法者在单位时间内所完成的执法工作的质量与数量,是评价执法活动状况和水平的指标体系。在现代社会中,随着行政管理范围的扩大,法律法规的增多,执法机关的执法任务越来越繁重,因而如何提高执法效率已成为一个倍受关注的问题。执法效率低下是我国执法工作中一个比较突出的问题,如公文旅行、久拖不决、互相扯皮、相互推诿、文山会海等现象。要提高执法效率,必须做好下面几项工作:首先要精简机构。撤销一些不必要的执法机构,合并一些职能重复的机构,清理各种非常设性机构。其次要减少管理环节。取消一些不必要的审批手续,减少一些不必要的中间管理环节。再次要强化执法人员岗位责任制。每个执法人员都应相应的岗位与责任,以利于提高工作效率。

五、执法丛书的宗旨与特色

实践需要理论指导。在执法实践中,执法部门的很多同志深感执法工作缺乏必要的理论指导,也很难找到对执法工作很有参考意义的书籍。虽然图书市场上充斥着各种各样的法律全书,但这些书仅仅是阐释法律法规。而执法是运用法律处理与解决各种社会问题与事项的实际活动。执法人员不仅要知道执行什么法,而且要知道怎样执行法。这就要求图书出版部门出版一些紧紧围绕执法实际活动的执法类图书。

本丛书编写出版的宗旨是,从执法实践的需要出发,以现行法律、法规、规章为依据,在总结我国多年执法经验、合理借鉴国外执法经验的基础上,力图全面而深入地介绍各部门、各领域执法中的基本内容。基本制度与重要环节,从而为执法机关与执法人员的执法实践提供理论参考,为加强执法建设服务。

本丛书具有如下鲜明特色:第一,权威性。参加本丛书编写的人员,既有执法经验丰富的实践部门的同志,又有大专院校、科研机构从事法律研究的专家、学者。第二,新颖性。本丛书的编写是以最新颁布的法律法规为依据的,并吸收理论界的最新研究成果。第三,综合性。本丛书既介绍了各部门、各领域执法活动的基本内容与环节(动态分析),又介绍了各部门、各领域中的具体法律制度(静态分析),融动态分析与静态分析于一体;既简要地论述了执法的基本理论,又详细地介绍各部门、各领域执法中的实际问题,融理论与实践于一体。第四,实用性。本丛书的编写以服务执法实践为指导原则,详细介绍了执法中方方面面的问题,对执法机关与执法人员具有实际参考价值。

前 言

税是国家凭借政权的力量，按照法律规定的标准，向居民、经济组织无偿地、强制地征集一定货币或实物而形成的特定分配关系，又称为赋税或捐税。税法的调整对象也涉足社会经济活动的各个方面，与国家、经济组织和个人的利益有着直接的、密切的联系。因此，税法在社会经济生活中也就具有重要的意义。

一、税法在社会经济生活中的重要意义

第一，税法是国家组织财政收入的法律保障，并间接服务于社会经济生活。税收是国家取得财政收入的主要来源，目前已占到国家财政收入的 90% 左右，对于平衡国家财政收支起着举足轻重的作用。而通过税收筹集的资金主要用于为社会提供安全保障等一般性社会服务和企业无法单独承担的工农业基础建设及能源、交通等重点建设。这对于社会经济生活的正常进行是必不可少的。因而，制定税法，以法律的形式确定企业、个人履行纳税义务的具体项目、数额和纳税程序，惩治偷逃税款的行为，防止税款流失，就成为国家及时足额地取得税收收入的重要保障。

第二，税法是国家宏观调控经济的重要手段。我国建立社会主义市场经济体制，就是要从过去用行政手段直接管理经济转变为主要运用法律、经济手段来对经济进行宏观调控。税法，以法律的形式确定国家与纳税人之间的利益分配关系，间接调整产业结构和社会资源的优化配置。并且，以法律的平等原则，公平税负，鼓励平等竞争，从而为市场经济发展创造良好的条件。

第三，税法能够有效地保护纳税人的合法权益。由于国家征税直接涉及纳税人的切身利益，如果税务机关出现随意征税的现象，就会侵犯纳税人的合法权益。因此，税法在确定税务机关征税的权力和纳税人履行纳税义务的同时，相应规定了税务机关应尽的义务和纳税人享有的权利。如纳税人在一定情况下享有延期纳税权、申请减免税权，对多缴的税款有要求退还权，在不服税务机关的处理时有申请复议权和提起诉讼权。同时，税法还严格规定了对税务机关执法行为的监督约束机制。如税收征管必须按法定权限和程序行事，造成纳税人合法权益损失的要负赔偿责任等。所以说，税法不仅是税务机关征税的法律依据，同时也是纳税人保护自身合法权益的重要法律依据。

二、加强税务执法

我们在这里突出“税务执法”而不说“税收执法”，是因为我们认为，税法的执行，不仅仅是税务机关的事，也是纳税人的事。税务执法不仅仅强化税务机关，更保障纳税人的权益。只有在税务机关依法征税，纳税人依法纳税，税收制度合理合法的情况下，才会真正有我们的法治国家。因此，加强税务执法，是我国法制建设的重要内容。

第一，要正确执法，必须掌握现行税法的基本理论。现行税法理论是现行税法的基本依据。要真正掌握现行税法，首先需要掌握现行税法的基本理论。我国的税法理论随

着历次税制改革有较大的变化,最近一次税制改革是 94 年的税制改革,形成了我国第一个基本适应市场经济发展要求的税法体系。因而,其税法理论和以前的税法理论相比较也有显著的不同。本书在简述我国税制改革历程的基础上,着重论述了我国现行税法理论的基本原理,是每一位税务执法相关人员的必读内容。

第二,加强税务执法,要谙熟现行税法的法律条文。税法的具体规定是税务执法的直接依据。例如,税法实体法对征税税目、税率、计算方法作出了具体规定;税收征管法也对税收执法规定了严格的程序,在税务检查、扣押财产、罚款等方面都规定了前提条件、步骤程序。税务机关执法人员一方面不得违反法律、行政法规的规定开征、停征、多征或少征税款,另一方面必须依照法定程序征收税款。税法条文就成为税务机关执法人员履行职务的法定依据,而且,税务机关执法人员在履行“告知”义务时,也必须非常熟悉现行税法条文。同时,公民熟知税法条文内容,也是捍卫自己合法权益的前提条件。企业则只有在熟知税法条文时,才能正确进行经济核算,提高经营管理水平,并且从实体和程序两个方面来维护自己的合法权益。本书附录了现行税法大部分的法律、法规、规章和解释性文件,是每一位税务工作者的必备资料。

第三,加强税务执法,必须税务机关切实依法征税,纳税人真正敢于维护自己的合法权益。在行政手段管理经济的时代,税金和其他经营事项一起,都充满着一种不确定性,最终决定于税务机关和上级机关的偶然性决定,纳税人不能够真正援引税法来保护自己的合法权益。在市场经济的大环境下,第一次使纳税人敢于拒绝税务机关的法外要求,也使税务机关切实感到依法征税的必要性。本书摘录了一定的税法案例,是关于税法实施的绝好的实例。

第四,加强税务执法,还有待于税务执法人员提高理论修养,进一步完善我国的税法制度。虽然我国现行税法基本上符合市场经济的要求,但也不是尽善尽美。财政税务机关的频繁解释本身就说明我国税法制度还不很完善,从 1950 年以来的 5 次税制改革本身也说明税法理论不是一成不变的。广大税务执法人员应当关心世界各国的税法理论,在结合我国实际情况的基础上为我国的税制改革和完善献计献策。本书介绍了一定外国的税务制度经验,是广大税务执法人员的必备参考资料。

总之,本书结合理论和实践,对我国税法制度及税务执法作了详尽论述,相信本书一定会对广大的税务工作者有所帮助。当然,编写这样一本大型工作用书,是我们的初步尝试,疏漏之在,敬请读者批评指正。

编 者

目 录

第一编 税收基础

第一编 税收基础	(1)
第一章 税收基本理论	(3)
第一节 税收的概念与本质	(3)
一、税收的概念	(3)
二、税收的本质	(4)
第二节 税收的特征	(7)
一、税收的特征	(7)
二、税收与其他财政收入形式的区别	(9)
第三节 税收的历史	(11)
一、税收产生的前提条件	(11)
二、税收产生的历史过程	(12)
三、奴隶社会的税收	(13)
四、封建社会的税收	(14)
五、资本主义社会的税收	(15)
六、旧中国半殖民地半封建社会的税收	(16)
第四节 税收的根据	(18)
一、西方学者有关税收根据的各种学说	(18)
二、我国学者关于税收根据的观点	(21)
第五节 税收的原则	(23)
一、税收原则的概念	(23)
二、西方税收原则的演变	(23)
三、我国的社会主义税收原则	(28)
第六节 税收的分类	(31)
一、依据课税对象的性质分类	(31)

二、按照税负能否转嫁为标准分类	(31)
三、按计征标准分类	(32)
四、按照税收与价格的关系分类	(32)
五、按照税收收入的形态分类	(33)
六、按照税收的管理和使用权限分类	(33)
第七节 税收负担与转嫁	(34)
一、税收负担的概念及意义	(34)
二、衡量税收负担的指标体系	(35)
三、税负转嫁与归宿的概念	(37)
四、税负转嫁的基本方式	(39)
第八节 税收的职能与作用	(40)
一、税收的职能	(40)
二、税收的作用	(41)
第二章 税法	(45)
第一节 税法概述	(45)
一、税法的概念	(45)
二、税法的调整对象	(45)
三、税法的本质	(46)
四、税法的作用	(48)
第二节 税法的分类	(51)
一、根据税法所规定的征税客体性质的不同,可以分为流转税法、收益税法、 财产税法、资源税法和行为税法	(52)
二、根据各级政府对税收的管理权限为标准,可以分为中央税法、地方税法和 共享税法	(55)
三、按照实体与程序之划分标准,可划分为税收实体法与税收程序法	(56)
四、按照税法所规定的纳税主体的不同,可以划分为对内税法和涉外税法及 国际税法	(56)
五、按照税收负担是否可以转嫁,即是否由纳税人本身直接负担为标准,税法 可以划分为直接税法和间接税法	(57)
第三节 税法法律体系	(57)
一、全国人民代表大会和全国人大常委会制定的税收法律	(58)
二、全国人民代表大会和全国人大常委会授权立法	(58)
三、国务院制定的税收行政法规	(58)
四、地方人民代表大会及其常委会制定的税收地方性法规	(58)
五、国务院税务主管部门制定的税收部门规章	(59)
六、地方政府制定的税收地方规章	(59)
第四节 税法的基本结构	(59)
一、纳税主体	(59)
二、征税客体	(60)

三、税率	(60)
四、税目	(62)
五、纳税环节	(62)
六、纳税期限	(62)
七、减税免税	(63)
八、违章处理	(63)
第五节 税收立法	(63)
一、税收立法概述	(63)
二、税收立法权限	(64)
三、税收立法程序	(65)
四、税收立法原则	(65)
第六节 税收法律关系	(67)
一、税收法律关系的概念	(67)
二、税收法律关系的特征	(68)
三、税收法律关系的构成要素	(69)
四、税收法律关系的产生、变更和终止	(73)
第三章 税收制度	(76)
第一节 税收制度的概念	(76)
一、广义的税收制度	(76)
二、狭义的税收制度	(76)
第二节 税制的基本类型	(77)
一、单一税制	(77)
二、复合税制	(78)
三、两种税制的比较	(78)
第三节 税制结构	(79)
一、税制结构的概念与内容	(79)
二、税制结构的发展	(81)
三、税制结构的决定因素	(82)
四、设计税制结构的注意事项	(82)
第四节 中国税收制度的历史发展	(84)
一、1950 年建立新税制	(84)
二、1953 年修正税制	(86)
三、1958 年以后的税制改革	(88)
四、1973 年工商税制改革	(90)
五、1979 年后的税制改革	(90)
六、利改税和税利分流	(93)
第五节 1994 年工商税制改革	(96)
一、税制改革的必要性	(97)
二、税制改革的指导思想和原则	(98)

三、税制改革的特点	(99)
四、税制改革的内容	(100)
五、税制改革的意义	(106)
第四章 税收管理体制	(108)
第一节 税收管理概述	(108)
一、税收管理的概念	(108)
二、税收管理的任务的原则	(108)
三、税收管理的方法	(109)
第二节 税收管理体制概述	(111)
一、税收管理体制的概念	(111)
二、建立税收管理体制的原则	(111)
第三节 税收管理体制的历史沿革	(112)
一、1979 年以前的税收管理体制	(112)
二、1994 年前的税收管理体制	(115)
三、对 1994 年前税收管理体制的评价	(116)
第四节 1994 年分税制改革	(117)
一、分税制改革的必要性	(117)
二、分税制改革的可行性	(119)
三、分税制改革的指导思想	(123)
四、分税制的内容	(124)
第五节 分税制下的税收管理体制	(128)
一、中央与地方收入的税种划分	(128)
二、中央与地方税收立法权的划分	(129)
三、中央与地方税收管理权的划分	(129)
第五章 国外税收制度简介	(131)
第一节 美国的税收制度	(131)
一、美国税收制度概述	(131)
二、美国个人所得税	(132)
三、美国公司所得税	(135)
四、消费税	(139)
五、美国社会保障与薪给税	(142)
六、美国的财产课税	(143)
第二节 日本的税收制度	(145)
一、概 况	(146)
二、主要税种	(147)
三、税收管理体制	(151)
第三节 德国的税收制度	(151)
一、概 况	(151)
二、主要税种	(152)