

588

5.2.2.1
1.75

税收征收管理法概论

卞耀武 著

人民法院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

税收征收管理法概论/卞耀武著. - 北京: 人民法院出版社, 2002.4

ISBN 7-80161-306-6

I. 税… II. 卞… III. 税法-中国 IV. D922.22

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 017305 号

税收征收管理法概论

卞耀武 著

责任编辑 胡玉莹

出版发行 人民法院出版社

地 址 北京东交民巷 27 号 (100745)

电 话 64813516 (出版部) 65286879 65299981 (发行部)

E - mail courtpress@sohu. com

印 刷 保定市大丰彩印厂

经 销 新华书店

开 本 850×1168 毫米 1/32

字 数 261 千字

印 张 10.5

版 次 2002 年 4 月第 1 版 2002 年 4 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 7-80161-306-6/D·306

定 价 18.00 元

版权所有 侵权必究

(如有缺页、倒装, 请与出版社联系调换)

前 言

税收征收管理法制定于 1992 年 9 月，1995 年做的修改，2001 年 4 月又进行修订。这部法律是我从事经济立法工作以来，具体负责起草或者研究修改的第四十一部法律，与一些法律比，这部法律极受各方关注，国家希望建立、健全规范的税收征收管理制度，纳税人希望合法权益得到保护，社会公众希望有良好的税收秩序，集中到一点，就是共同希望在法律的基础上形成更完善、更规范的税收征收与缴纳的关系。正是遵循着这一立法目的，从事税收征收管理法的修订工作。在作为立法工作机构具体调查研究，征求意见，进行论证，提出修改建议时，都切实贯彻了加强税收管理，保护纳税人合法权益，大力推进规范化的立法指导原则。这部法律在立法机关经过八个月的审议，由于立法机关、政府机关、税务系统、社会公众的共同努力，取得良好的成效。经过全面修改的新的税收征收管理法，适应了当前税收征收管理的需要，受到社会的重视，也必将对今后的税收产生积极的作用。

本书主要是对税收征收管理法的内容进行阐述，并对基本规范做重点分析，以求有助于读者理解和掌握这部法律。在现实生活中，大量的单位和个人都处于税收征纳关系之中，无论是征税者还是纳税人，都应当了解税收征收和缴纳的法定规则，也就是

对税收征收管理法应有一定的了解。

本书所附的一些资料是在立法过程中形成的大量资料的一小部分，供读者参阅，以利于了解这部法律立法过程中的一点情况，并帮助观察思考一些有关的问题。税收征收管理法经过立法机关的四次审议，草案修改二十余次，其中许多规定反复研究论证，集中了多方的意见，是集体智慧的结晶，众多经验的总结。

本书有不当之外、疏漏之处，敬请读者指正。

著 者

二〇〇一年十二月

目 录

第一章 立法基础	(1)
第一节 税收的产生	(1)
第二节 税收的特征	(4)
第三节 税收的功能	(6)
第四节 税收制度	(9)
第五节 税收政策	(15)
第二章 税收征收管理立法	(18)
第一节 税收和税法	(18)
第二节 立法目的	(22)
第三节 调整范围	(26)
第四节 税收征收管理法的修订	(28)
第三章 税收征纳关系	(31)
第一节 征纳关系的基础	(31)
第二节 征税主体	(34)
第三节 纳税人	(40)

2 税收征收管理法概论

第四章 税务登记	(48)
第一节 税务登记的作用	(48)
第二节 税务登记的范围、内容	(50)
第三节 税务登记的程序	(55)
第四节 税务登记的特定规则	(60)
第五节 税务登记证件	(63)
第五章 帐簿、凭证管理	(66)
第一节 帐簿管理	(66)
第二节 发票管理	(75)
第三节 会计电算化	(82)
第四节 凭证管理	(83)
第五节 税控装置	(85)
第六章 纳税申报	(86)
第一节 纳税申报义务	(86)
第二节 纳税申报内容和申报方式	(88)
第三节 纳税申报期限	(92)
第四节 延期申报	(95)
第七章 税款征收	(97)
第一节 依法征收	(97)
第二节 法定征税机关	(103)
第三节 缴纳税款	(108)
第四节 延期缴纳税款	(111)
第五节 减税、免税	(113)
第六节 税额核定	(118)

第八章 税收保全措施	(122)
第一节 税收保全措施概念和适用对象	(122)
第二节 税收保全措施条件	(124)
第三节 税收保全措施内容、程序	(127)
第四节 税收保全措施执行	(130)
第五节 税收保全措施解除、赔偿责任	(133)
第九章 强制执行措施	(138)
第一节 强制执行措施适用对象	(138)
第二节 强制执行措施内容	(140)
第三节 强制执行措施的实施	(142)
第四节 核定税款的强制执行	(145)
第十章 税款征收特别规定	(149)
第一节 税收优先于无担保债权	(149)
第二节 税收优先于罚款、没收违法所得	(154)
第三节 欠缴税款	(156)
第四节 退还、补缴、追征税款	(162)
第十一章 税务检查	(165)
第一节 税务检查内容	(165)
第二节 税务检查权的行使	(173)
第三节 税务检查必要程序	(177)
第十二章 纳税人权益保护	(180)
第一节 纳税人权益	(180)

4 税收征收管理法概论

第二节 权益保护内容·····	(182)
第三节 纳税人合法权益保护的实施·····	(192)

第十三章 征收主体行为规范化····· (195)

第一节 规范征收主体·····	(195)
第二节 规范税收征收行为·····	(199)
第三节 排除不规范行为·····	(204)

第十四章 法律责任····· (210)

第一节 违反税务登记规定的处罚·····	(212)
第二节 违反帐簿、凭证、发票管理规定的处罚·····	(214)
第三节 对偷税的制裁·····	(218)
第四节 对骗税、抗税的制裁·····	(221)
第五节 对违反税收征收管理规定的处罚·····	(224)

附录一:

中华人民共和国税收征收管理法·····	(230)
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国税收征收 管理法修正案(草案)》修改情况的汇报·····	(250)
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国税收征收 管理法修正案(草案)》审议结果的报告·····	(256)
全国人大法律委员会关于《全国人民代表大会常务 委员会关于修改〈中华人民共和国税收征收管理 法〉的决定(草案)》审议情况的报告·····	(260)
关于税收征收管理法等四个法律草案修改意见的报告 (节录)·····	(266)

附录二：

中央有关部门对税收征收管理法修正案(草案)的意见·····	(269)
有关专家对税收征收管理法修正案(草案)的意见·····	(276)
河南省开封市农村税收征收管理的若干情况·····	(283)
税收征纳关系的基本规范及税收法律的若干问题·····	(289)

第一章 立法基础

本书的写作目的在于，对税收征收管理法的立法基础、立法原则、立法内容，包括其主要法律规范的立法原意、具体涵义进行阐述，以求有助于理解和运用这部法律。

税收征收管理法是一部有关税收程序方面的重要法律，但是它是从税收的基本原理、基本规则为基础制定的，反映了税收活动的本质要求，因此需要对涉及这部法律的基础理论、基本概念作叙述和分析。当然，这种叙述分析是简要的，只作为一种导言。

第一节 税收的产生

正确地理解税收的产生，是正确地理解税收征收管理法律规范在认识上的重要前提。只有理解了什么是税收，税收是如何产生的，才会对税收的征收管理有明确的认识，把握税收征收管理法的实质内容。换言之，税收征收管理法律规范，就是在对税收活动有正确理解的基础上形成的。

2 税收征收管理法概论

对于税收的产生,一些文献中有过阐述,国内、国外众多的学者中也有许多表述,由于作出论述的时代背景、文化背景、研究角度、目的要求等方面的不同,从而所作的论述有不少相同之处,但也有若干差异,有志于作深入研究者,可以作比较研究。

根据历史的实践,国家的理论,社会经济生活中大量的事实,税收的产生有下列几方面的根据。

1. 税收是伴随着国家的出现而产生的

这是由于产生税收的先决条件是国家的公共权力,没有国家的公共权力,税收便无从产生,国家的产生是税收产生的前提,有了国家就需要有税收。于是税收就在国家出现时,适应国家实现其职能需要,运用国家权力进行的一种分配方式。

当然,也要看到税收伴随着国家的出现而产生,并不意味着税收的产生最终是由国家来决定的。国家的出现,税收的产生,最终的决定因素是经济条件,是社会经济发展的必然性。国家的出现,为税收这种分配方式的产生提供了前提条件,使之有了实现这种分配关系的政治权力,形成了运用这种分配方式的主体。所以,税收是与国家紧密联系在一起,有国家就有税收,税收是以国家为主体形成的分配活动和分配关系。

2. 税收是为了保障实现国家职能而产生的

国家出现后,就需要履行其职能,包括政治职能、社会职能、经济职能,这些职能的实现,需要有一定的物质基础作保证,也就是必须耗用相当数量的物质资源,这就决定了国家需要运用其政治权力,集中相当部分的社会财富,保证国家的这种需要。这种需要也是为社会所共同需要的公共需要,如国防、维护社会公共秩序、建设公共设施、提供社会保障等,由于这些需要

是公共需要，所需的财力、物力，也应当从社会筹集，筹集的方式是国家征收税收。税收的产生根源于实现国家职能的需要，在现代，国家职能的扩大，也直接影响了税收规模的扩大，这从一定的意义上表明，税收的产生植根于国家的职能。

3. 税收的产生受到社会经济发展的直接影响

税收产生于国家的出现，这是一般规则。还应当看到，社会生产力的发展和社会物质财富的增加，为在国家出现之时产生税收提供现实的可能，如果没有社会生产力的发展，不能提供剩余产品，即使有了税收的概念，也难以使之成为现实的可能。税收的产生，不仅是指其初始的出现，而且还应当看到它随着社会经济的发展，连续产生新的税源和税种，所以，税收的产生是一个发展的概念，不仅是指它的历史上的起源，而且也包括在经济发展中出现的新的税收源泉。比如，在经济发展出现了证券和证券交易，从而产生了与证券和证券交易有关的税收；同样，有了机动车辆的使用才会产生与之相适应的使用税和使用牌照税。因可以说，税收的产生是凭借国家的政治权力集中分配一部分社会财富，但是这种分配是建立在一定的社会经济发展基础之上的。

4. 在税收的产生过程中产生了税收的概念

什么是税收，这个概念不是凭空出现的，而是在税收的产生过程中形成的，或者说，由于产生了税收才有税收的概念。税收就是国家凭借其政治权力，为了实现其职能的需要，无偿地集中一定的社会财富，由国家进行分配的一种形式。这样地界定和解释税收是可以反映税收的本质属性的，它表明税收是由国家征收的，这是特定的征收者；征收税收所凭借的是国家的政治权力，这是特定的权力即征税的权力；征收税收产生于实现国家职能的

4 税收征收管理法概论

需要，这是特定的需要，不能与商业等方面的需要相混淆；税收的来源为社会中的物质财富，实质上就是参与了社会财富的分配；税收是由国家无偿取得的，征得的物质财富由国家分配，用于国家的需要，这也是税收概念所包含的内容。

关于税收的概念，中外学者们有许多表述，所以在这里从税收的产生中阐述税收的概念，目的就是在分析税收得以产生的根本原因中找出税收的本质属性，从而明确税收的概念，并用以解释与税收征收管理有关的一系列的法律关系。

第二节 税收的特征

税收有什么特征，这与税收的本质属性直接有关，或者说是税收本质属性的集中体现，有了这些特征，就可以使税收与其他的一些经济关系、法律关系加以区别，并根据税收的特征剖析税收现象，确立税收活动的行为规则。

税收的特征主要表现为强制性、无偿性、固定性，即通常所称的“三性”，下面分别叙述：

1. 强制性

这是税收的第一个特征，税收的强制性，其基础是国家运用政治权力参与社会财富的分配，根据实现国家职能的需要，这种分配必须由国家进行，而不是取决于个人的意愿，个人必须遵从国家的权力，这就是强制性的集中体现。税收的强制性，其表现形式为国家制定税收法律，法律必须普遍遵守，不得违犯，或者说这是税收强制性的一种保证形式，用法律的强制性来保证税收的强制性。税收的强制性对纳税人来说，就体现为税收是法定的

义务，这种义务是必须履行的，是以强制力作保证促使其履行的。税收的强制性所以成为必不可少，根本的原因还在于要保证国家能够有效地集中所需参与分配的社会财富，实现税收收入，如果没有强制性，税收就是一句空话，无法实现税收的目的，也就难以体现税收的本质属性。

2. 无偿性

税收的无偿性是指国家以税收的方式集中和分配的社会财富在取得时，是不需要对纳税人付出任何代价的，即不存在偿还的问题。税收的无偿与税收的强制性是密切相关的，无偿性就是将社会财富的一部分强制地转移到国家手中，不需要付出代价。无偿性要由强制性作保证，强制性的出现正是由于无偿性的需要。

对于税收的无偿性的理解，还应考虑一个更复杂的、更深一个层次的情况，即纳税人为了国家实现其职能，无代价地提供一部分物质财富，但是，由于国家职能的实现，提供了公共服务，建设了公共设施，为社会公众包括纳税人所共同享有，是共同受益人，所以从这个意义上说，税收的无偿性又并不是绝对的。国家以无偿的方式从纳税人那里集中了一部分物质财富，然后又用于满足公共需要，从整体上是这种情况，但对具体的纳税人而言，却又是间接的，不能具体要求是相对应的。

3. 固定性

税收的固定性所包含的主要内容为课税对象与征收数额之间有固定的比例，也就是有预定的标准。对于这种固定性的理解，应当重视两点：一是这种固定性仅仅是相对的，在一定时期内有稳定的征收比例、征收数额，而不是永久不变的；二是税收的固定性用法律的形式来保证，排除随意性、不稳定性，也就是用法

6 税收征收管理法概论

律的稳定性来体现税收的固定性。

税收的固定性与税收征收管理法关系密切，有许多规范是体现税收固定性的，税收征收管理有相对稳定的行为规则，才能有效地实施依法管理。

税收的固定性与税收的强制性、无偿性是有特定的联系的，税收是强制征收、无偿征收的，正是由于有这样的特征，就必须防止无限度的、随意的征收，强调固定性，尤其是用法律形式体现固定性，就是根据国家的需要确定税收应有的限度，保证国家所需集中物质财富的数额。

税收的上述三项特征结合在一起，也就是三性统一，使税收与其他的经济关系、法律关系区别开来，使税收与非税收的一些现象加以区别。

在现实的社会经济生活中，要注意区别税收与非税收。首先要区别税收与收费，它们的性质不同，有时被人为地加以混淆，直接影响了对税收的认识。其次，要区别税收与利润分配、无偿捐助，二者有时也会被混淆。如果以税收的三项特征衡量，是可以作出税与非税界定的。所以，清晰地认识税收的三项特征，对理解和运用税收征收管理法是有直接意义的。

第三节 税收的功能

税收是国家凭借其权力无偿地取得一定社会财富进行再分配的行为，这种行为是政治权力与经济活动结合为一体形成的，它对国家的活动和社会经济生活都是能发挥重要作用的，这种作用对税收来说就是它的功能，或者说是税收本身所具有的功能。当然，税收是在发展中的，税收的功能也是在发展中，会在经济发

展和社会进步中变得更能反映现实的需要和时代特点。下面所概括并加以分析的是税收的主要功能：

1. 参与社会分配的功能

税收作为一种分配行为，实施分配的主体是国家，分配的内容是由国家所集中的一定的社会财富，分配的目的是为了实实现国家的职能，这种分配涉及到广泛的领域，通过这种分配，调整社会经济生活中多个方面、多个层次的经济关系，保障国家实现其政治职能、社会职能、经济职能的物质上的需要。税收的这些作用是税收的基本功能，在一个前进中的国家，这种功能也就是通过税收形成的分配关系，达到为了国家的发展、社会的进步，经济的繁荣，为广大的人民造福的宗旨。

2. 筹集国家财政收入的功能

国家财政是包括财政资金取得、使用、管理的分配活动，财政资金的取得也就是财政收入的形成，主要渠道是运用税收这种分配形式，将表现为国民收入的一部分物质财富集中起来，成为国家掌握的财政资金。运用税收这种手段筹集财政资金是可靠的、稳定的，因为它是以国家的权力来征收的，同时又有法律上的稳定性。税收的无偿性是与国家财政的功能相一致的，它必然地要成为财政收入的主要来源。也可以说，在财政收入中的主要部分来源于税收，社会主义市场经济体制的建立与完善，税收的这种功能也不会改变，并且在我国将随着改革的深入，依法治税的力度加大，将会有一部分非税的收入纳入税收的轨道，税收收入所占财政收入的数额还会增大，税收的功能将进一步体现。

3. 对经济实行宏观调控的职能

税收是国家对经济实行宏观调控的重要政策工具，或者说税收是政府采用经济手段对经济活动进行调节的重要杠杆，税收之所以能发挥这样重要的作用，正是税收功能的体现。首先，税收对社会经济活动不是无能为力的，而是能发挥重要作用的，当然这种作用可以是积极的，也可能是消极的，取决于在运用税收这个调控工具时，如何确定和实施调控目标。第二，税收在发挥其调控功能时，主要手段是增税、减税。从整体上看，税收的总量是由社会经济发展水平和社会经济效益状况决定的，国家根据总的社会经济政策确定适度的税收规模；在这种情况下，如果采取增税措施，就会具有紧缩效应，是一种抑制性调节；如果是减税，则会产生扩张效应，属于是鼓励性调节；这些都会直接或间接地从纳税人的消费和投资行为中表现出来，进而会影响社会供求关系。第三，税收作为一种调控工具，在市场配置资源过程中，在实施某些社会公共目标时，在经济总量的调节和经济结构的调控中，都有可能发挥作用，不应排除税收的功能。当然在某一个特定的环境中是否运用税收手段、如何运用税收手段，则是相当复杂的，应具体地作出决策。第四，税收作为一种调控经济活动的政策工具，对它所发挥的作用应当客观地作出评价，应当看到它有重要作用但又有一定的限度。

对于税收的功能，有的主张还有调节国家、企业、个人之间利益关系的作用，有的还认为可以提高经济效益。这些考虑都是对的，但与前项内容联系起来，利益关系的调整实际上是分配功能的一个方面，而有关经济效益的功能，则与调控经济活动的功能是一致的，这是调控的目的之一。