


# 新征管法学习读本

国家税务总局征收管理司 编

 中国税务出版社

## 前 言

在全国整顿市场经济秩序工作深入开展之际,新征管法颁布实施了。这是税收法制建设史上的一个重大突破,标志着税收征管迈上了一个新台阶。它的颁布实施必将为进一步理顺征纳关系、规范税收秩序提供一个有力的法律依据和武器。

税收征收管理法是税收征收管理的基本法律,为人们提供了税收征收管理行为的标准和社会规范,是依法治税的重要保证。从某种意义上讲,它决定了税收征收管理的模式、方法、程序和效果。是税务机关依法行政,税务人员善尽职守,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。正是征管法的产生、存在并得以遵守,税收征收管理才能有序进行,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。

新征管法在原征管法的基础上,进行了革命性的修改,对税收征收管理过程的每一个控制环节、每一道法定程序、执行责任的权限、工作职权的行使,以及工作成果形成过程都制定了具体的执行依据,从而使纳税人依法纳税、税务机关依法行政做到有法可依、有法必依、违法必究,并加大了对各种税收违法行为的打击力度,为建立良好的税收环境和维护社会经济秩序奠定了法律基础。

征管法是税收征收管理的基本法律,是税务机关依法行政的重要依据,涉及到基层税收征管的方方面面,也涉及到广大纳税人的切身利益。因此,征管法的修订既牵动着百万税务干部的心,同时,也备受广大人民群众和社会各界的广泛关注。从修订的过程看,已经远远超出了法律修订本身的意义,集中地反映了社会各界、各阶层、各有关方面对税务机关和税务工作的评价和希望。从修订的情况看,原征管法共六章 62 条,新征管法为六章 94 条,修改达 90 余处,增加了不少新的条款,许多原有条款的内容也都有了改动。从修订的内容看,基本上反映了基层征管工作的难点和要求,国家税务总局与国务院法制办在修改之初提出的加强税源监控、明确税收执法主体、税款优先、欠税治理、部门协税责任、强化执法手段、完善法

律责任等十个修订的重点难点问题在新征管法中基本上都得到了较好的解决。

新征管法是税务机关“依法治税、从严治队”精神在税收执法工作中的体现,将促使税收理念和税务管理发生深刻的变化。反观新一轮税收征管改革和税收征管信息系统(CTAIS)的推广可以看出,这两者与新征管法的精神和实质相吻合,也是新征管法精神的具体体现。我们应当以新征管法颁布实施为契机,将新征管法的贯彻实施、税收征管改革和税收征收管理信息系统结合起来,三位一体,全面推进,把税收征收管理工作推上一个新台阶。

伴随新征管法颁布与实施,认真贯彻落实新征管法成为必须重视和紧急行动的重要大事。其关键是学好、用好、用足新征管法的有关规定。在学习和贯彻中,应当注意把握好以下几点:

1. 在保证税收收入的同时,更加重视税收与经济发展和社会进步的关系,进一步发挥税收的积极作用;
2. 在确保税务机关依法征税的同时,进一步强调应收尽收、不收过头税;
3. 在规范税收执法行为的同时,加大防范和打击税收违法行为的力度;
4. 在强调纳税人义务和责任的同时,更加注重保护纳税人权益和为纳税人服务;
5. 在保证税务机关行政权力有效行使的同时,更加注重规范和监督税务机关的执法行为;
6. 在保证税务机关独立行使职权的同时,重视与有关部门的协作配合、信息共享及协税责任的落实。

有关方面应当最大限度地凝聚和调动各方面的力量,建立起税务机关严格依法治税、各部门通力协税、群众自觉护税的全社会全方位的税收征收管理体系,形成打击偷逃骗税的综合治理的有利环境,把税收征管乃至全部税收工作进一步推向法制化、现代化、科学化,为经济繁荣和社会稳定做出更大的贡献。

**国家税务总局征收管理司**

**2001年5月1日**

# 目 录

绪论	( 1 )
第一节 税收征收管理法制的演变	( 2 )
第二节 原征管法执行情况	( 7 )
第三节 修订原征管法的必要性	( 12 )
第四节 征管法修订的原则	( 14 )
第五节 征管法修订工作的进程	( 15 )
第六节 征管法修订过程中的思想转变	( 17 )
第七节 新征管法的主要内容	( 19 )
第一章 总则	( 35 )
第一节 立法目的和宗旨	( 35 )
第二节 税收征收管理法的适用范围	( 40 )
第三节 税收征收管理法的遵守主体	( 42 )
第四节 税收征收管理权利和义务的设定	( 50 )
第二章 税务登记	( 54 )
第一节 税务登记的概念和意义	( 55 )
第二节 新征管法有关税务登记规定的变化	( 57 )

第三节	税务登记的种类、程序 .....	( 62 )
第四节	税务登记证的发放、使用 .....	( 80 )
第五节	税务登记管理的部门配合 .....	( 84 )
第六节	税务登记的管理 .....	( 87 )
<b>第三章</b>	<b>帐簿、凭证管理 .....</b>	<b>( 91 )</b>
第一节	帐簿、凭证管理 .....	( 91 )
第二节	发票管理 .....	( 100 )
第三节	税控管理 .....	( 117 )
<b>第四章</b>	<b>纳税申报 .....</b>	<b>( 132 )</b>
第一节	纳税申报的概念和意义 .....	( 132 )
第二节	新征管法纳税申报规定的变化 .....	( 134 )
第三节	纳税申报制度的有关基本概念 .....	( 138 )
第四节	纳税申报内容 .....	( 140 )
第五节	纳税申报工作程序 .....	( 143 )
第六节	纳税申报的方式及核定 .....	( 144 )
第七节	延期申报管理 .....	( 145 )
第八节	我国现行主要税种纳税申报的具体规定 .....	( 148 )
第九节	世界主要国家的纳税申报制度 .....	( 156 )
<b>第五章</b>	<b>税款征收 .....</b>	<b>( 163 )</b>
第一节	税款征收的地位和作用 .....	( 165 )
第二节	税款征收的原则和方式 .....	( 168 )
第三节	税款征收的制度和程序概述 .....	( 177 )
第四节	应纳税额的核定和税收调整制度 .....	( 181 )
第五节	扣缴义务人代扣、代收税款的制度 .....	( 186 )

第六节	税款延期缴纳制度	(188)
第七节	滞纳金征收制度	(190)
第八节	未办理税务登记或临时从事经营纳税人的税款征收制度	(193)
第九节	税收保全措施	(196)
第十节	税收强制执行措施	(203)
第十一节	税款的退还和追征制度	(206)
第十二节	欠税清缴制度	(209)
第十三节	减、免税管理制度	(214)
第十四节	完税凭证管理制度	(217)
<b>第六章</b>	<b>税务检查</b>	<b>(219)</b>
第一节	税务检查概述	(219)
第二节	税务检查机构设置、职权及要求	(230)
第三节	税务检查形式、方法	(241)
第四节	税务检查工作程序	(248)
<b>第七章</b>	<b>法律责任</b>	<b>(263)</b>
第一节	税务违法责任的概念	(263)
第二节	税务违法行政处罚	(264)
第三节	税务违法刑事处罚	(275)
第四节	税收征管法法律责任修订的必要性	(277)
第五节	新征管法在法律责任方面的变化	(283)
第六节	新征管法有关法律条款的解析	(291)
第七节	税务行政复议和诉讼	(321)
第八节	国家赔偿	(344)

<b>第八章 附则</b> .....	(347)
<b>第一节 税务代理</b> .....	(347)
<b>第二节 农业税收及关税等的征收管理</b> .....	(351)
<b>第三节 新征管法与国际条约、协定的关系</b> .....	(353)
<b>第四节 新征管法的适用和实施</b> .....	(354)
<b>附:中华人民共和国税收征收管理法新旧对照</b> .....	(356)
<b>后记</b> .....	(406)

## 绪 论

税收征收管理法是为人们提供税收征收管理行为标准的社会规范。人们在社会生活的各方面和各种社会关系中都有许多规范需要遵循。这些规范都是为人们的行为提供标准和方向的,都在一定的范围发生效力。对每个人而言,有许多规范需要遵守。作为税务机关、税务人员、纳税人及与税收有关的方方面面,其遵循的标准就是税收征收管理法及税收征收管理的有关法律、法规及规章。其中税收征收管理法是主要标准,是税务机关依法行政,税务人员善尽职守,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。正是征管法的产生、存在并得以遵守,税收征收管理才能有序进行,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。

2001年4月28日,九届全国人大常委会第二十一次会议审议通过了《中华人民共和国税收征收管理法(修订案)》(简称新征管法)。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。

《中华人民共和国税收征收管理法》(简称原征管法)1992年9月4日由七届全国人大常委会第二十七次会议审议通过,1993年1月1日开始实施。1995年2月28日八届全国人大常委会第十二次会议对个别条款作过修改。

原征管法的制订与实施对于加强税收征收管理,保障国家税收收入,维护纳税人的合法权益,打击税收违法行为,改善税收管理环境,促进税收征管法制化、科学化、现代化发挥了十分重要的作用。

随着改革的深化、开放的扩大和社会主义市场经济体制的逐



步建立和发展,经济与社会各方面发生了深刻变化,税收征管面临许多新情况、新问题,主要表现在:纳税人的权益保障需要落实,税务机关和税务人员的执法行为需要规范,税源难以控制,部门协税不力,税务执法手段落后、刚性不足,偷、逃、骗、欠税现象难以遏止,每年仍有大量税款流失。为了更好地适应税制改革和市场经济的需要,进一步加强税收管理,完善税收征管法制,更充分地发挥征管法的法律效力,保护纳税人的合法权益,对原征管法进行修改十分必要。

新征管法的发布实施是我国税收法制建设的又一重大突破,标志着依法治税又迈上一个新台阶,对于加强税收法制,强化税源管理,健全基础制度,堵塞税收漏洞,维护纳税人合法权益,更好地发挥税收职能作用,具有十分重要的现实意义和深远的历史意义。

## 第一节 税收征收管理法制的演变

### 一、税收征收管理法制的演变

建国以来,我国税收征收管理法制建设经历了四个阶段:

第一阶段,从建国到1986年4月。税收征收管理的有关规定散见于各个税种的单项法律、法规中,没有独立的税收征收管理法律、法规;

第二阶段,从1986年到1992年底。1986年4月21日,国务院审议通过并颁布实施了第一部独立的税收征管行政法规——《中华人民共和国税收征收管理暂行条例》(简称征管条例),税收征管有了统一的、规范的标准和方法;

第三阶段,1993年到2001年。1992年9月4日通过、1993年1月1日开始实施我国第一部税收征收管理法律——《中华人民共和国税收征收管理法》,税收征收管理法律、法规、制度建立并逐步健全;

1994年,实施新税制,增值税成为主体税种,为保证增值税的

需要,1995年2月28日,全国人大常委会做出决定对原征管法第14条进行修改。

第四阶段,2001年5月1日开始实施新征管法。税收征收管理法制进一步完善,税收征管迈上新台阶。

## 二、立法背景

从建国到1986年,税收征收管理的有关规定都是散见于各个税种的法律、法规中,不统一、不规范,不利于税收的征收管理。为了统一制度,统一政策,加强税收征管,国务院于1986年4月21日发布了征管条例(不适用涉外税收),把分散在各个税种法规中有关征收管理的内容及国务院、财政部及各地人大和政府先后制定的一些行之有效的征管法规、规章、制度、方法等,进行了归纳、补充、完善,基本形成了比较系统和规范的税收征收管理法规和制度。《征管条例》实行以来,对于统一征管制度,加强税收监督管理,防止偷税漏税,保证国家财政收入等都起了重要作用。但从实际执行中反映出的情况看,这部行政法规仍然存在一些不尽人意的地方,主要表现在:

1. 内外有别,不合理。《征管条例》仅适用于内税,而涉外税收的征收管理则按照各个涉外税法的有关条款执行。这样,不仅不利于实际执行,而且在政策上对内对外也不好解释。

2. 征管手段软化,不利于依法治税。税收征管法规赋予税务机关必要的检查权、处罚权、行政强制执行权不够。按照当时的规定,对偷税抗税者的税收行政处罚,税务机关只有令其补税和加收滞纳金和罚款的规定,对抗拒不交者,没有直接的强制执行措施,往往在违法者拒绝补税、拒绝缴纳罚款时,税务机关毫无办法,造成执法不严,违法难究,难以有效制止偷漏抗税现象,难以震慑违法者。

3. 不健全,不严密。税收征管法规还存在一些漏洞,如对纳税人跨区域、跨行业、跨国经营,以及各种联合经营等,在税收上没有必要的控管措施。

4. 法律效力有待提高。税收征管法规中,有些基本的规定需要通过立法上升为国家法律,提高法律效力。特别是涉外税收征收管理,如果由人大立法,更有利于维护国家权益。

因此,从1989年开始,当时的国家税务局便着手研究通过立法解决税收征管中存在的问题,经过几年的准备工作,于1992年提请全国人大常委会审议并通过了《中华人民共和国税收征收管理法》。

### 三、原征管法的内容和特点

原征管法作为税务机关进行税收征收管理的基本法律,统一了内外税收征管的法律规范,对保障税收收入,维护纳税人的合法权益,协调征纳关系,促进税收管理法制度化、科学化、规范化起到了十分积极的作用。

原征管法共6章62条。第一章总则,规定了税收征管法的立法宗旨、适用范围、对象、主管机关及其权力和义务,并对有关部门、单位的协税工作作了原则规定;第二章税务管理,规定了纳税人、扣缴义务人履行纳税义务或扣缴税款义务的基本程序和要求;第三章税款征收,规定了税务机关征收税款的程序和权力;第四章税务检查,规定了税务机关的各项检查权;第五章法律责任,规定了纳税人、扣缴义务人、其他当事人以及税务机关和税务人员违反本法规定所应承担的法律责任;第六章附则,明确了征管法的适用等问题。这一基本结构是按照税收征管的基本程序和要求设置的,既明确了征纳双方的权力和义务,又使履行权力的程序清晰可循,有利于征纳共同遵守,相互监督,保证了税收法律、行政法规的全面贯彻实施。

征管法体现了“内外”统一,税权集中,权责兼顾,便于操作的原则,是税收征管立法的一个突破,它的主要特点有:

1. 统一了“内外”税收的征管规定,有利于征管规范化。长期以来,国内企业与外商投资企业、外国企业之间,国内企业之间,中国公民和外籍人员之间,不仅在税收征收程序、征纳制度上存在不

同,而且在征纳权责上也不一致。如加收滞纳金的比例、处罚标准的高低等许多方面都有差异。税收征管法的实施,实现了中外纳税人在税收征管上的平等地位,有利于企业间平等竞争。同时也使我国的税收征管法律规范同国际上的通行做法更加接近,从而有利于扩大对外开放,并为我国税收征管进行国际交流与合作提供了便利。

## 2. 强化了税务机关的执法手段。

### (1) 赋予税务机关采取税收保全措施和强制执行措施的权力。

税收征管法规定,对于那些从事生产、经营,有逃避纳税义务行为的纳税人,税务机关在法定纳税期以前就可以责令限期缴纳税款;限期内如果有明显的转移、隐匿财产的迹象,又提供不了担保的,税务机关可以采取通知纳税人开户银行或其他金融机构暂停支付其存款或扣押、查封财产的税收保全措施。同时,在强制执行措施上较之《征管条例》新增加了扣押、查封、拍卖财产的权力,并明确了对纳税人、扣缴义务人、纳税担保人同样适用。

(2) 扩大了离境清税制度的适用范围。随着对外开放的扩大,进出境人员的数量和结构都发生了变化;出境需要清缴的税也不再限于个人所得税和个人收入调节税,还涉及到其他各种税。因此,征管法把离境清税制度扩大到适用有关人员和各种税是非常必要的。

(3) 明确税务检查的职权范围。原有征管法规中对税务检查权规定得比较原则、笼统,征管法使之具体化,而且把国务院前几年赋予税务机关的一些检查权法律化。如可以到纳税义务人的货物存放地进行检查,可以查核从事生产、经营纳税人在金融机构的存款帐户和储蓄存款等。

## 3. 充分体现了对纳税人合法权益的保护。

(1) 新增了税款延期缴纳的规定。这一规定是为了缓解纳税人遇到特殊的暂时困难,如自然灾害的影响、意外事故的发生等,帮助纳税人渡过难关,保证生产经营的正常运转。

(2)设置赔偿制度。原征管法规定,税务机关采取保全措施不当,或者纳税人在限期内已缴纳税款而税务机关未立即解除保全措施,使纳税人的合法利益遭受损失的,税务机关要承担赔偿责任。

(3)延长了纳税人申请退税的法定期间。

原征管法规定,对纳税人缴纳的超过应纳税额的税款,税务机关发现的应当立即退还;纳税人自结算缴纳税款之日起3年内发现的,可以向税务机关要求退还。这比征管条例规定的有效期间延长了2年,有利于保护纳税人的合法权益。

(4)赋予了纳税人复议的选择权,即纳税人对税务行政处罚、税收保全措施、强制执行措施的复议和诉讼有选择权。

原有法规规定,解决这类争议必须经过行政复议,对复议不服的,才能向法院起诉。原征管法规定,对这类争议,纳税人可以选择不同的途径,既可以先复议后起诉,也可以直接向法院起诉。

(5)严格了对税务机关行使职权的约束。原征管法不仅重申了税权集中的一贯原则,而且突出强调了税务机关不得违反法律、行政法规的规定开征、停征、多征或少征税款,并对征税权的委托作了严格的限制。最显著的特点是十分注重执法程序和手续完备。无论是税收保全措施、强制执行措施的行使,还是查核银行帐户等检查手段的实施,原征管法都规定了严格的使用条件,如要经县以上税务局(分局)局长的批准。与此同时,原征管法中对税务机关执法过程中所需手续的规定也比比皆是,如扣押财产时,必须开付收据;查封财产时,必须开付清单;征收税款时,必须开具完税凭证等等。粗略统计,原征管法对税务机关、税务人员的约束性规定有12条之多,占整个法条的1/5还强。这些约束规定是必要的,不仅可以防止税务机关用权不当或者滥用职权而发生侵权行为,避免因手续不全引起不必要的税收争议和法律后果,也有利于培养和增强税务人员的民主与法制意识,有利于促进和加强税务队伍的廉政勤政建设。同时,这也从另一个方面和更高层次上体现了对纳税人合法权益的保护。

## 第二节 原征管法执行情况

原征管法实施9年来,全国税务系统按照“法治、公平、文明、效率”的新时期治税思想,坚持“带好队、收好税、执好法、服好务”的工作思路,积极贯彻实施征管法,依法治税、从严治队思想得到了进一步贯彻落实,税收法制建设逐步加强。

### 一、原征管法实施的基本情况

#### 1. 加强领导,强化宣传。

征管法是我国税务机关进行税收征收管理的基本法律,是协调征纳关系的法律依据。各级税务机关对征管法的贯彻实施非常重视,加强领导,健全内设职能机构,设专门机构和人员负责,保证了该法的顺利实施和有效贯彻。为了准确理解,正确执法,各级税务机关在多种层次、多种形式的学历教育中,把征管法作为一项重要的内容进行培训。促使广大税务干部研究、熟悉征管法,按征管法的规定履行职务,提高了依法征税水平。从征管法颁布之日起,就充分利用各种媒体,采取多种形式,在全国范围内进行广泛宣传,增强了纳税人的知法、守法意识。每年4月作为全国税收宣传月,利用各种传媒,组织各种活动,集中宣传税收法律、法规、政策。平时,则主要利用《中国税务报》、《中国税务》杂志发布重要税法资讯,举办税法问题讲座,将征管法作为一个重要的内容加以宣传,使之家喻户晓。

#### 2. 健全配套的措施办法,认真组织贯彻实施。

为保证征管法的有效实施,国务院以及财政部、国家税务总局相继颁布实施了《征管法实施细则》、《关于贯彻实施税收征收管理法及其实施细则若干问题的规定》、《发票管理办法》、《税务行政复议规则》、《税务稽查工作报告制度》、《税务行政应诉工作规程》、《税务案件调查取证与处罚决定分开制度实施办法(试行)》、《税务登记管理办法》等,并结合税收征管改革,制定了一套操作性较强

的《税收征管业务规程》。这些法规和规范性文件的制定、颁布与实施,使征管法的各项规定得以具体贯彻执行。

3. 坚持执法检查,强化日常监督,形成全社会的协税护税网络。

税务机关在近几年连续开展的税收执法检查活动中,都把征管法执行情况作为一项重要内容,并注意将日常监督、重点检查和专项检查结合起来,自查自纠,防患于未然,保证了征管法的顺利实施和公正执行。为使征管法的有关规定得到贯彻落实,税务机关还主动与工商、银行、邮电、技术监督等部门取得联系,通过部门联合发文等形式,加强了协作配合;同时,与公检法等部门密切合作,多次召开联席会议及共同打击偷逃骗税犯罪等会议,及时将涉税案件移送司法部门,增强了征管法的执法刚性。

## 二、原征管法实施的基本成效

1. 确保了税收收入持续稳定增长。

征管法的实施有效地维护了税收秩序,改善了税收环境。1993至2000年工商税收收入分别为3596.93亿元、4553.26亿元、5383.35亿元、6434.01亿元、7548.38亿元、9092.45亿元、10311.89亿元、12660亿元,实现了与GDP同步增长,而且略高于GDP的增长速度。几年来,税务系统坚决贯彻中央的重大决策,认真落实“加强征管、堵塞漏洞、惩治腐败、清缴欠税”的方针,坚持依法治税、从严治队,加快“金税工程”建设步伐,强化征收管理,严肃财税纪律,整顿税收秩序,加大了对税收执法权和行政管理权的监督制约,征管质量和效率明显提高,促进了税收收入的稳定增长。

2. 税务机关的执法手段得到加强,打击了偷逃税等税收违法犯罪行为。

征管法赋予了税务机关检查权、税收保全和强制执行权。这些权力与手段的行使和运用保障了税务机关有效执法。1995到1999年的5年间,各级税务机关共查出有偷、逃、骗、抗税行为的

纳税户分别为 90.6 万户、98.7 万户、198.2 万户、276 万户、227 万户；补税、罚款（含滞纳金）总额分别为 233.5 亿元、484.5 亿元、331.1 亿元、501 亿元、493 亿元。1994 年到 1999 年 6 年间，共计对 95.72 万户次实行了税收保全措施，保全金额为 345.8 亿元，保全执行金额为 210.43 亿元；对 14.47 万户次实行了强制执行措施，扣缴、拍卖所得税款、滞纳金为 119.70 亿元；阻止欠税人出境近百户次。征管法实施以来，通过检查、保全、拍卖等手段，查补收入约 2000 多亿元，从而对维护市场经济秩序和公平竞争的经济环境，确保税收收入的稳步增长起到了积极作用。

### 3. 纳税人的合法权益得到有效保护。

征管法实施后，税务机关为纳税人服务的意识逐步增强，为纳税人服务工作不断规范。截至 1999 年底，全国共建立了 23000 多个办税服务厅（室），为纳税人提供税务登记、发售发票、纳税咨询、纳税申报、税款征收等一系列服务，大大方便了纳税人申报纳税。此外，纳税人的自我权益保护意识也逐步增强。征管法实施以来，申请复议的案件近万例，复议结果维持、部分更改、更改的各占 1/3 左右；同时，行政诉讼不断增加，司法监督逐步加强。

### 4. 税务机关逐级设立稽查机构，查处违法行为的力度加大。

征管法实施以来，全国税务稽查机构逐步健全，稽查人员进一步充实。至 1999 年底，全国税务稽查机构共有 6813 个。查处违法案件的力度逐年加大；1995 年至 1999 年送交司法机关的涉税案件，分别为 7260 件、5540 件、6038 件、2557 件、2234 件；罚款额 2.06 亿元、7.3 亿元、11.1 亿元、13.2 亿元、17.9 亿元；罚款占查补税款的比例分别为 4.75%、4.8%、5.8%、8.1%、9.9%。征纳双方的法律意识逐步增强，基本改变了以补代罚，以罚代刑的作法，强化了税法刚性，震慑了不法分子。

### 5. 部门配合有所加强。

近年来，工商、海关、金融、外经贸等各部门及公、检、法等执法机关，积极配合税务机关组织收入工作，使税务部门在清理欠税、



打击偷骗税和暴力抗税、维护税收秩序等方面的工作得以顺利进行,保证了国家税款的及时足额入库。

### 三、原征管法实施中的主要问题

征管法实施以来,对维护国家税收权益,保障纳税人的合法权益,推进依法治税起到了积极作用,取得了显著成效。但在税收征收和管理方面还有许多不尽人意的地方,主要表现在:

#### 1. 地方政府的行政干预现象依然存在。

(1)擅自越权制定减免税优惠政策。从1999年执法检查中检查出来的违规文件看,1999年地方党政部门出台的694份违规文件,绝对额较之1998年降低了33%,纠正率较之往年提高了20%。尽管如此,地方政府制定与现行税法相抵触文件的绝对数字仍较高。

(2)地方税收任务层层加码。税收计划是各级税务机关每年既定的工作目标,但一些地方政府为了保证财政收支平衡,往往忽视经济增长因素,不问税源多少,层层加码,年年无条件递增,导致税务部门的压力逐年增大。

(3)平均摊派税收、包税和限制税务机关检查权的问题时有发生。有些地方采取包税政策,由市政府向各乡镇下达税收计划,再由乡镇政府将税收任务分配到各企业,有的乡镇将税收与各项收费一起平均摊派给纳税人。有的地方政府对一些企业或纳税项目实行行业保护和行政干预,使税款难以正常入库。有些地方党政机关甚至下文限制税务机关行使检查权。

(4)非征税机关征税问题愈演愈烈。据反映,由于部门利益驱动,一些非征税机关不是把主要精力放在监督税务机关是否正确执行税收政策上,而是争抢税源,把税款以国有资产流失、违纪金额、非法收入的名义入地方库参与分成。这种多头收税干扰了分税体制的实施,扰乱了正常的税收征管秩序,使税务机关的独立执法主体地位和执法权限受到影响和冲击。

#### 2. 税务机关执法中也存在不少问题。