



中华人民共和国 新征管法释义

新征管法释义编写组 编

中国商业出版社

中华人民共和国

新征管法释义

新征管法释义编写组 编

主编：叶 青

编委：叶 青、李 欣、高小萍
周丽玉、黄滢君

中国商业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国新征管法释义/《中华人民共和国新征管法
释义》编写组编. —北京: 中国商业出版社, 2001. 6

ISBN 7-5044-4311-5

I. 中… II. 中… III. 税收管理—税法—注释—中国
IV. D922.220.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 033338 号

责任编辑: 唐伟荣

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
水利电力出版社印刷厂印刷

*

850×1168 毫米 32 开 8.375 印张 200 千字
2001 年 6 月第 1 版 2001 年 6 月第 1 次印刷
定价: 18.00 元

(如有印装质量问题可更换)

MAG 03/06

前 言

税收征收管理是关于税务登记、账簿凭证管理、纳税申报、税款征收、纳税检查等一系列征收管理问题的总称。我国于1992年9月4日经第七届全国人大常委会第二十七次会议通过了《中华人民共和国税收征收管理法》，1993年1月1日起施行，它是我国第一部以法律形式对国内税收和涉外税收作出统一规定的税收征收管理法，是我国税收管理法制建设的开端。

自《征收管理法》颁布九年来，曾于1995年2月28日第八届全国人大常委会第十二次会议对个别条款进行过修改，但随着改革的深化、开放的扩大，税收征收管理环境发生了较大变化，急需对征收管理中的新情况、新问题进行治理与规范。经过长时间、大范围的提议、征求意见、修订、审议，第九届全国人大常委会第二十一次会议于2001年4月28日通过了修订后的《中华人民共和国税收征收管理法》，并于2001年5月1日起开始实施。

新修订的《税收征管法》由原来的六章六十二条，增加为六章九十四条，修改达90余处。除增加了少数新条款外，还对原有条款部分内容进行了改动，特别是在加强税源监控、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、完善法律责任等方面有重大调整与补充。这对于加强税收法制、健全基础制度，保护纳税人合法权益，制止和严惩税收违法行为提供了更为完善的法律依据。

为配合对新修订的《税收征管法》的学习与理解，本书按该法的章节与条款，从各章主要内容与结构、主要变化、各

条款解析、各章新旧变化对比四大部分，对新修订的征管法进行了较为全面的释义。其中第一章、第四章由李欣编写，第二章由高小萍编写，第三章由高丽玉、黄滢君编写，第五章、第六章由叶青编写。

由于编写时间紧迫、水平有限，书中难免有疏误，恳请广大读者批评指正。

编者

2001年5月

目 录

第一章 总 则	1
本章内容与结构.....	1
本章主要变化.....	2
本章条款解析.....	3
总则条款新旧对比表.....	3
第二章 税务管理	33
本章内容与结构	33
本章主要变化	37
税务登记条款解析	38
税务登记条款新旧对比表	55
账簿凭证管理条款解析	57
账簿凭证管理条款新旧对比表	84
纳税申报条款解析	85
纳税申报条款新旧对比表	96
第三章 税款征收	97
本章内容与结构	97
本章主要变化.....	100
本章条款解析.....	102
税款征收条款新旧对比表.....	161
第四章 税务检查	170
本章内容与结构.....	170
本章主要变化.....	172
本章条款解析.....	173
税务检查条款新旧对比表.....	187

第五章 法律责任 ·····	189
本章内容与结构·····	189
本章主要变化·····	190
税务管理中相关法律责任条款解析·····	192
税务管理中相关法律责任条款新旧对比表·····	196
税款征收中相关法律责任条款解析·····	197
税款征收中相关法律责任条款新旧对比表·····	207
税务检查中相关法律责任条款解析·····	209
税务检查中相关法律责任条款新旧对比表·····	214
税务机关、税务人员违反征管法法律责任条款 解析·····	216
税务机关、税务人员违反征管法法律责任条款新旧对 比表·····	223
税收争议处理规定条款解析·····	226
税收争议处理规定条款新旧对比表·····	230
第六章 附 则 ·····	231
本章内容与结构·····	231
本章主要变化·····	231
本章条款解析·····	231
附则条款新旧对比表·····	234
附：《中华人民共和国税收征收管理法》 ·····	236

第一章 总 则

本章内容与结构

本章共 14 条，主要规定了《中华人民共和国税收征收管理法》的立法目的、适用范围，税收征缴的基本原则、税收征收管理体制、税收征纳双方的基本权利和义务及税务机关管理制度等。本章作为本法的总则，是纲领性、概括性的规定，其中各条款的规定对于其余各章的具体规定均有指导意义，凡其他各章的条款均不得违反总则所规定的内容，在运用各章具体条款时，都应当贯彻总则规定的基本原则。

首先，从本法的立法体系上看，本章作为总则，起到了本法“纲”的作用，它为本法其他各章的具体条款的规定确立了原则和方向，因此，在一定意义上讲，其余各章是本章内容的延伸和具体化。其次，从本法的操作程序看，本章规定的内容是其余各章条款规定的前提和依据，因此，本章的各条款规定对其余各章条款都具有十分重要的指导意义。

本章内容变化是比较大的，这主要是根据经济形势的变化作出的。经济的变化，税收观念的加强，税收地位的提高，要求税收征收管理发生相应的变化。此次修订进一步体现了我国税收的作用，不仅仅是保证国家收入，税收征收还要遵循经济原则，即促进经济和社会的发展。在加强税收征管、规范征纳关系时，应当重视培养税源。

此次税收征管法修订将加强税收征收管理这一主要目的贯穿于全法，对各项具体的征管程序作了更科学、更严密的

规定，在赋予税务机关的权利时，注重税务机关在行使权利时的法定程序规定，即对征税主体的规定更加严格了；在规范纳税人义务的同时，更注重对纳税人合法权益的保障，即进一步强调了纳税人的权利，体现了纳税主体作为税收法律权利主体的一方与征税主体的相对平等关系。这些变化适应了我国市场经济体制的完善，体现了市场经济的特征。

本章主要包括以下几方面内容：

- 一、税收征收管理法的立法宗旨；
- 二、税收征收管理法的适用范围；
- 三、税收征纳的法定原则；
- 四、税收征管体制；
- 五、税收的现代信息技术建设；
- 六、纳税人的权益保护；
- 七、税务机关管理制度。

本章主要变化

新修订的税收征管法在总则部分变化较大，从原来的八条增加到现在的十四条，总共增加了六条，即第六条、第七条、第八条、第十条、第十一条、第十二条。这些新增条款是根据经济变化作出的，如现代信息技术的应用，对纳税人权利的保护以及对税务机关加强管理等内容。这些内容使税务机关征税的依据更明确、更规范，也使纳税人进一步掌握自己的权利，有利于监督税务机关的执法活动。税收征管法的变动也为以后税收实体法的改进打下了基础。

本章内容有变动的条款是第一条、第三条、第五条、第九条、第十三条、第十四条，即除了第二条、第四条没有变化以外，其余条款都或多或少地发生了变化。

第一条对立法宗旨增加了“促进经济和社会发展”的规定，税收是国家财政收入的主要形式，组织收入是税收的一

项重要职能，但利用税收作为调控宏观经济的手段同样是税收的重要职能之一，所以税收征管也要遵循促进经济和社会发展的原则，重视培养税源。

第五条增加了对国家税务局和地方税务局征收管理范围的规定，进一步明确国家税务局和地方税务局的职责范围，同时增加了地方人民政府在支持税务机关方面的法定要求。依法行事，依法治税在本法中体现得淋漓尽致。税务机关须“依照法定税率计算税额，依法征收税款”。

第七条、第八条的增加以及第九条的变化是为了规定税务机关为纳税人服务的法定要求，同时对纳税人的权利利用法的形式进行了规定。本次税收征管法的修订把保护纳税人权益真正落到了实处。

第十、十一、十二条的增加把税务机关内部管理制度建设提到法律高度，明确了建立、健全税务机关内部制约、监督管理制度、职责分离制度、回避制度、税务机关作为税收法律关系的征税主体的规定，其制度健全与否与国家税收目的的实现关系密切，所以，加强税务机关内部制度管理是税收征管中必不可少的内容。

本章条款解析

一、税收征管的立法宗旨

“第一条 为了加强税收征收管理，规范税收征收和缴纳行为，保障国家税收收入，保护纳税人的合法权益，促进经济和社会发展，制定本法。”

本条是关于本法的立法目的、立法宗旨的规定。

本条对应于原征管法第一条的规定，内容有较大修订，增加字句“规范税收征收和缴纳行为”、“促进经济和社会发展”。税收征管法的修订是为了适应市场经济新形势和加强税

收法制建设的需要，根据经济变化及现代技术的发展，对现行税收征管法进行调整、充实，有利于我国税收法制的进一步完善。

税收征收管理是国家税务机关依据国家税收法律、行政法规的规定，按照统一的标准，通过法定的程序，对纳税人应纳税款依法组织收缴、入库的活动。它是贯彻、执行国家税收法律、政策，及时、定额收缴税款的根本途径。税收征管工作的好坏，直接关系到税收职能作用的发挥、税收收入的状况。要加强税收征收管理，就必须规范税收征收和缴纳行为。税收征收管理法把该问题提到总则中，主要就是为征税主体的征税行为和纳税主体的纳税行为提供一个明确的行为规则，从而减少相关主体行为的随意性和不确定性，便于管理与监督。对征纳双方的行为规范化，使征纳双方能依法行事，也能保证税款的稳定。税收是财政收入的主要来源，是国家提供公共产品、公共服务的经济基础，加强税收征收管理、规范征纳关系，可以保证国家税款及时、足额入库。

税收征收管理行为是国家的行政行为，一方面要维护国家的利益，保障国家财政收入；另一方面也要保护纳税人的合法权益不受侵犯。由于税收是国家凭借政治权力征收的，它具有无偿性、强制性和固定性的特定，这就决定了纳税人必须无条件地按照国家法律、行政法规的规定缴纳税款，否则要受到法律制裁。纳税人在缴纳税款方面是没有选择的，只要发生相应的应税行为，就必须依法纳税，但这并不是说纳税人只负有义务而不享有权利，实际上，在纳税过程中，纳税人有其权利所在，纳税人权利在西方发达国家一直受到重视，因为纳税人缴纳了税款，就应该享有相应的权利。所以，税收征管法强调了税务机关的征税行为并不是没有限制的，其征税行为必须合法，任何一种超越法律、行政法规规定的征税行为，都是对纳税人的合法权益的侵害，是法律所不允

许的。

本条同时强调了本法的立法宗旨之一是“促进经济和社会发展”，将之提上法律高度，体现了对培养税源的重视，这也是经济、社会发展的要求。

二、税收征管法的适用范围

“第二条 凡依法由税务机关征收的各种税收的征收管理，均适用本法。”

本条是关于本法适用范围的规定，此次修订未作改动。

根据本条规定，本法只适用规范依照税收法律、行政法规规定的，由税务机关负责征收的各种税收的征收管理活动，包括对国内企业，事业单位和个人所征收的税种和对中华人民共和国境内的外商投资企业、外国企业以及外籍个人所征收的税种的征收管理。但是，中华人民共和国同外国缔结的有关税收的条约、协定同本法有不同规定的，应依照条约、协定的规定办理。

目前，由税务机关征收的税种有：增值税、消费税、营业税、企业所得税、外商投资企业和外国企业所得税、个人所得税、资源税、房产税、土地增值税、土地使用税、车船使用税、城市房地产税、车船使用牌照税、城市建设维护税、印花税、屠宰税、固定资产投资方向调节税（已停征），筵席税和尚待开征的证券交易税和遗产税。

同时，目前仍然由财政部门负责组织征收的农业税、牧业税、耕地占用税、契税等税种，与税务机关征收的税种相比，在征收和管理上有一些差别，因此本法第六章第九十条第一款规定：“耕地占用税、契税、农业税、牧业税的征收管理的具体办法，由国务院另行制定。”

海关属国家特别授权可以征收税款的机关，其征收的关税已按国际惯例单独立法或规定。海关为税务机关代征的增

值税、消费税等，除减免税等税收管理权限以外，也由其单独行使职权。因此，本法第六章第九十条第二款规定：“关税及海关代征税收的征收管理，依照法律、行政法规的有关规定执行。”

三、税收征管的法定性

（一）税收开征、停征、减免的法律规定

“第三条 税收的开征、停征以及减税、免税、退税、补税，依照法律的规定执行；法律授权国务院规定的，依照国务院制定的行政法规的规定执行。

任何机关、单位和个人不得违反法律、行政法规的规定，擅自作出税收开征、停征以及减税、免税、退税、补税和其他同税收法律、行政法规相抵触的决定。”

本条是关于税收征收法定性的规定。

本条在此次修订中内容略有修订，增加以下字句：“其他同税收法律、行政法规相抵触”。该项修订是对税收征收法定性的补充和完善，即强调法律是税收的依据，只有依照相关法律规定才能进行。任何机关、单位和个人不得违反法律、行政法规的规定，擅自作出税收开征、停征以及减税、免税、退税、补税和其他同税收法律、行政法规相抵触的决定。

税收的无偿性、固定性和强制性，决定了任何一个税种的开征、停征和减税、免税、退税、补税都直接关系到纳税人的切身利益，直接影响到国家财政资金的筹集。同时，国家按照国民经济运行和产业比重结构的宏观要求，通过开征、停征某种税，或对某种税进行减税、免税，或采取退税、补税等措施，以调整纳税人经济利益的手段，实现国家对鼓励或限制的产业或产品的发展，从而达到国家对经济宏观调控的作用，我国在社会主义市场经济建立和发展过程中，税收作为宏观调控经济的重要手段，其作用得到进一步强化。正

是基于税收的这种宏观调控经济的功能，国家必须对税收法律、法令和政策进行统一。为此，本法作为规范税收征收管理活动的基本法律，早在1992年第一次通过并颁布实施时就对此作出了明确的规定，本次修订再次强化并完善了该条规定。这样做不仅有利于保证税款的足额入库，有利于税收调节经济职能的发挥，有利于维护税法的严肃性，而且也使征纳双方都有法可依，做到依法办事。

然而，值得注意的是，在《税收征管法》实施的今天，一些地区和部门无视国家政策和法令，为了展现本地区吸引投资的“诚意”和保护地方企业的利益，竞相超越权限，擅自制订违反国家政策和现行税法的税收减免的优惠政策，造成投资环境的混乱、不公平竞争等不良效果。因此，严格依法办事，认真贯彻《税收征收管理法》，整顿税收征管程序的任务依然是任重而道远。

（二）法定纳税人、扣缴义务人

“第四条 法律、行政法规规定负有纳税义务的单位和个人为纳税人。

法律、行政法规规定负有代扣代缴、代收代缴税款义务的单位和个人为扣缴义务人。

纳税人、扣缴义务人必须依照法律、行政法规的规定缴纳税款、代扣代缴、代收代缴税款。”

本条是关于本法调整对象的规定，此次修订未作改动。

本法的调整对象是纳税人和扣缴义务人。纳税人是税法规定的直接负有纳税义务的单位和个人。亦可称为“纳税义务人”，包括自然人和法人。自然人是指公民个人；法人指依法成立并能独立行使民事权利和承担民事义务的社会组织，包括公司、企业等。不同税种的纳税人是由课税对象的性质决定的。如个人所得税，纳税人是公民个人或家庭。企业所得税，纳税人只能是企业单位。根据实际需要，可以从不同

角度对纳税人进行分类,如按照经济性质可分为全民所有制、集体所有制、个体所有制等;按国家经济部门可分为工业、农业、商业、机关、部队等,按国籍可分为中国人和外国人等。对纳税人进行合理的分类,有利于体现税收政策中合理负担和区别对待原则,协调国民经济各部门、各层次的关系。负税人和纳税人是两个不同概念,当纳税人所缴纳的税款由自己负担时,纳税人与负税人是一致的。当纳税人可通过一定途径将税款转嫁他人负担时,纳税人就不是负税人。

扣缴义务人又可分为代扣代缴义务人和代收代缴义务人。代扣代缴义务人是有义务从持有的纳税人收入中扣除其应纳税款并代为缴纳的单位或个人。确定代扣代缴义务人,有利于加强税收的源泉控制,简化征税手续,减少税款流失。代扣代缴义务人主要有以下两类:(1)向纳税人支付收入的单位,如《外商投资企业和外国企业所得税法》规定,外国企业在中国境内未设机构、场所而有取得的来源于中国境内的利润、利息、租金、特许权使用费和其他所得,或者虽设立机构、场所,但上述所得与其机构、场所没有实际联系的,都应当缴纳20%的所得税,此项税款以支付人为扣缴的权利和义务人,税款由支付人在每次支付的款项中扣缴。(2)为纳税人办理汇款的单位。如原《中外合资经营企业所得税法》规定,中外合资经营企业的外国合营者,在将所得利润汇往国外时,由承办汇款的单位按汇出额扣缴应纳的所得税。

代收代缴义务人是有义务借助经济往来关系向纳税人收取应纳税款并代为缴纳的单位或个人。它不同于代扣代缴义务人,代收代缴义务人不持有纳税人的收入,无法从纳税人收入中扣除其应纳的税款。代扣代缴义务人则持有纳税人的收入,因而可以从中扣除应纳税款并代为缴纳。

根据本条的规定,受本法规范的纳税人,扣缴义务人都必须依照税收法律、行政法规的规定,按时足额地缴纳税款

或代扣代缴、代收代缴税款，不得违反规定不缴或少缴，不扣或少扣，不收或少收税款。

四、税收征收管理体制

“第五条 国务院税务主管部门主管全国税收征收管理工作。各地国家税务局和地方税务局应当按照国务院规定的税收征收管理范围分别进行征收管理。

地方各级人民政府应当依法加强对本行政区域内税收征收管理工作的领导或者协调，支持税务机关依法执行职务，依照法定税率计算税额，依法征收税款。

各有关部门和单位应当支持、协助税务机关依法执行职务。

税务机关依法执行职务，任何单位和个人不得阻挠。”

本条是关于税收征收管理体制中有关问题的规定。主要确定税收征收管理权、地方各级人民政府及有关部门领导和支持税收机关依法执行职务的规定。

本条此次修订中内容有较大修订。

本条第一款增加以下内容：“各地国家税务局和地方税务局应当按照国务院规定的税收征收管理范围分别进行征收管理。”该项修订主要是根据1994年实行的分税制改革而确定的。1994年税制改革后我国税务局系统分为国家税务局和地方税务局两个系统，分别负责各征收管理范围内的税款征收和管理，因此为了适应现在我国的征收管理现状，作此修订。

本条第二款由原来的以下内容：“地方各级人民政府应当加强对本行政区域内税收征收管理工作的领导，支持税务机关依法执行职务、完成税收征收任务。”改为：“地方各级人民政府应当依法加强对本行政区域内税收征收管理工作的领导或者协调，支持税务机关依法执行职务，依照法定税率计算税额，依法征收税款。”此项修订重点强调地方各级人民政

府要“依法”，即严格执行国家法律和行政法规的规定，依照有关法律、行政法规加强对本行政区域内地方税收征收管理工作的领导，同时要对国家税收的征收进行各方“协调”，不得擅自作出开征、停征以及减税、免税、退税、补税的规定等等。

（一）各级税务机关的管理范围

根据本条第一款的规定，国务院税务主管部门主管全国税收征收管理工作。我国国务院税务主管部门是国家税务总局，它代表国家依法行使税收征收管理权，并领导全国税收的征收管理工作。而各地国家税务局和地方税务局应当按照国务院规定的税收征收管理范围分别进行征收管理。

我国地方各级人民政府是地方各级国家行政机关。各级人民政府对上一级国家行政机关负责并报告工作。全国地方各级人民政府都是国务院统一领导下的国家行政机关，都服从国务院。据此，本条第二款对地方各级人民政府提出了应当加强对本行政区域内税收征收管理工作的领导或者协调，支持税务机关依法执行职务，依法征收税款的要求。这也是各级税务机关做好税收征管工作必不可少的前提条件和可靠保障。根据本款规定，地方各级人民政府一方面要严格执行国家法律和行政法规的规定，按照有关法律、行政法规的规定，加强对本行政区域内税收征管工作的领导或者协调。不得擅自作出开征、停征以及减税、免税、退税、补税的规定；另一方面对违反法律、行政法规规定的行为要坚决予以纠正，对阻碍、干扰税务机关依法执行职务的行为，要坚决制止。从而支持税务机关依法执行职务，保证其依照法定税率计征税额，依法征收税款。

（二）有关部门、单位对税务机关的协助

本条第三款规定“各有关部门和单位应当支持、协助税务机关依法执行职务”。与税收征收管理密切相关的部门和单