

新税收征收管理法

实用手册



主编 / 朱少平

中国检察出版社

新税收征收管理法 实用手册

主编 朱少平

中国检察出版社

图书在版编目(CIP)数据

新税收征收管理法实用手册 / 朱少平主编 — 北京: 中国检察出版社, 2001 5

ISBN 7-80086-835-4

I 新… II 朱… III 税收管理-财政法-中国-手册 IV D922.22-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 84351 号

新税收征收管理法实用手册

朱少平 主编

出版发行: 中国检察出版社

社 址: 北京市石景山区鲁谷西路 5 号(100040)

电子邮箱: zgjccbs@263.net

电 话: (010)68650028(编辑) 68650016(发行)

经 销: 新华书店

印 刷: 顺义富各庄福利印刷厂印刷

开 本: 850mm×1068mm 32 开

印 张: 13.875 印张

字 数: 360 千字

版 次: 2001 年 5 月第一版 2001 年 5 月第一次印刷

印 数: 1—5000 册

书 号: ISBN 7-80086-835-4/D·836

定 价: 25.00 元

检察版图书, 版权所有, 侵权必究
如遇图书印装质量问题本社负责调换

主 编 朱少平

撰稿人(按姓氏笔画为序)

王木生	刘 枚	刘修文	朱少平
杨 青	何宝玉	邹玉梅	张炳松
钟真真	夏 光	高小平	高 梁
蔡概还			

说 明

2001年4月28日九届全国人大常委会第二十一次会议,根据我国市场经济发展和税收体制进一步改革的需要,再次修订通过了税收征收管理法。本次修改对我国现行税收征收管理制度作了较大的改革,不仅强化了征管力度,增加了有关强制措施,同时对税收征管活动本身也加强了规范和监督。随着该法的实施必将进一步规范我国税收征管秩序。

为了帮助广大纳税人、扣缴义务人和税务人员学习理解新修订的税收征管法,我们组织编写了这本《新税收征收管理法实用手册》一书,就新的税收征管法涉及的若干问题,结合现行做法进行了必要的阐释,希望能对读者有所帮助。

本书的作者既有全国人大法工委、全国人大财经委等立法机关人员,也有来自税务部门和科研单位的专家学者,对新税收征收管理法的修改过程比较熟悉,对修改的内容也能准确理解,但由于时间仓促,加之作者众多,书中难免有不当、错讹之处,敬请读者批评指正。

作者

2001年5月

目 录

第一章 税收征管法修改的必要性与主要修改内容	(1)
一、修改税收征管法的必要性	(1)
二、草案修改遵循的主要原则	(3)
三、修改工作情况及主要争议问题	(4)
四、草案内容的主要修改	(7)
第二章 关于税收征管法的立法宗旨与调整范围	(16)
一、立法宗旨	(16)
二、税收征管法的调整范围	(19)
第三章 税收管理权	(23)
一、税收立法权	(23)
二、税收征收管理权	(25)
三、对越权行使税收征管权的禁止性规定	(27)
第四章 纳税人与扣缴义务人	(32)
一、纳税人	(32)
二、扣缴义务人	(33)
三、纳税人与扣缴义务人的纳税责任	(34)
第五章 税务机关及其职责	(41)
一、国务院税务主管部门及其职责	(41)
二、各级税务机关的职责	(45)
三、地方各级人民政府对税收工作的支持	(49)
四、各有关部门和单位对税务工作的支持与协助	(50)

五、有关单位和个人的义务·····	(51)
第六章 税收征收管理信息系统建设 ·····	(52)
一、用现代信息技术装备税务机关·····	(52)
二、加强税收征管信息系统建设·····	(54)
三、税务机关与政府其他管理机关的信息共享制度·····	(63)
四、有关单位与个人提供税收征管有关信息并接受监督 的义务·····	(64)
第七章 税务机关的有关义务与纳税人和扣缴义务人的有 关权 ·····	(65)
一、关于税务机关的有关义务·····	(65)
二、关于纳税人与扣缴义务人的有关权利·····	(68)
第八章 税务机关的队伍和制度建设 ·····	(72)
一、税务机关队伍建设·····	(72)
二、税务机关的制度建设·····	(77)
第九章 税收执法与监督 ·····	(80)
一、不同税收执法机构的职责及其相互分离与制约·····	(80)
二、税务执法人员的回避·····	(81)
三、关于检举·····	(83)
第十章 税务登记 ·····	(88)
一、税务登记的概念与分类·····	(88)
二、税务登记对象与登记程序·····	(91)
三、税务登记证件·····	(93)
四、持证开立银行账户·····	(94)
五、税务登记证件的管理规定·····	(95)
第十一章 账簿、凭证管理 ·····	(98)
一、账簿、凭证管理·····	(98)
二、发票管理·····	(102)
三、税控装置的使用管理·····	(107)

第十二章 纳税申报	(109)
一、纳税申报的内容	(109)
二、纳税申报期限	(110)
三、纳税申报方式	(111)
四、延期申报	(114)
第十三章 税款征收	(116)
一、税款征收原则	(116)
二、税款征收和代扣主体	(119)
三、按期与延期缴纳税款	(127)
四、核定征收的适用	(130)
五、关联企业税收	(136)
六、完税凭证	(146)
七、多征或少缴未缴税款的处理	(147)
八、征收税款的入库	(150)
第十四章 减免税	(153)
一、减免税的概念	(153)
二、减免税申请与批准	(156)
三、减免税的具体规定	(159)
四、对减免税资金的使用监督	(166)
第十五章 税收强制措施	(168)
一、扣押商品、货物.....	(168)
二、税收担保	(169)
三、税收保全	(172)
四、税收强制执行	(174)
第十六章 保证税收实现的有关措施	(177)
一、限制欠税纳税人出境	(177)
二、税收优先原则	(180)
三、企业变更的税收承担	(183)

四、欠税数额较大时的财产处分规定	(184)
五、税务机关的代位权与撤销权	(185)
第十七章 税务检查	(189)
一、税务检查概述	(189)
二、税务机关税务检查职权	(190)
三、税务机关在税收检查时可以采取税收保全措施或者 强制执行措施	(196)
四、税务检查中有关当事人的权利、义务和责任	(197)
五、税务违法案件调查取证手段	(201)
六、税务人员进行税务检查时义务、责任及被检查人权利	(202)
第十八章 违反税收法律的行政责任	(204)
一、行政责任简述	(204)
二、纳税人的行政责任	(209)
三、扣缴义务人的行政责任	(220)
四、税务人员的行政责任	(224)
五、其他单位和人员的行政责任	(229)
第十九章 违反税收法律法规的刑事责任	(232)
一、刑事责任简述	(232)
二、纳税人的刑事责任	(233)
三、扣缴义务人的刑事责任	(240)
四、税务人员的刑事责任	(240)
五、其他单位和个人的刑事责任	(246)
第二十章 税收预算与财务管理	(248)
一、税收预算	(248)
二、税收会计	(253)
三、税收票证管理	(269)
第二十一章 税务代理	(282)

一、我国税务代理的产生与发展	(282)
二、税务代理人及其权利义务	(287)
三、税务代理关系的确立和终止	(290)
四、税务代理机构	(291)
第二十二章 耕地占用税、契税、农业税、牧业税的征收管理	(293)
一、耕地占用税征管	(294)
二、契税的征管	(296)
三、农业税的征管	(300)
四、牧业税的征管	(305)
第二十三章 关税与海关代征税收	(308)
一、关税及其征管	(308)
二、海关代征税的征管	(314)
第二十四章 国际税收协定	(318)
一、国际税收法律规范	(318)
二、国际税收法律规范两种形式	(326)
三、税收条约、协定与我国内法的关系	(327)
四、我国有关执行国际税收协定的一些具体政策规定 ..	(328)
第二十五章 税收执法监督	(339)
一、税务稽查	(339)
二、税务案件的查处	(346)
三、税务行政复议	(351)
四、税收执法检查	(356)
附一：中华人民共和国税收征收管理法(修订)	(360)
附二：国务院关于提请审议《中华人民共和国税收征收管理 法修正案(草案)》的议案	(378)
附三：关于《中华人民共和国税收征收管理法修正案(草案)》 的说明	(379)

附四:中华人民共和国税收征收管理法修正案(草案)	(389)
附五:中华人民共和国税收征收管理法(修正案草案)	(402)
附六: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	(417)
附七: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	(423)
附八: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	(427)

第一章 税收征管法修改的必要性与主要修改内容

《中华人民共和国税收征收管理法》(以下简称税收征管法)是1992年9月由七届全国人大常委会第二十七次会议通过的,于1993年1月1日正式施行的一部关于税收征收管理的法律。1995年2月28日,根据该法的实施情况和产生的问题,八届全国人大常委会第十二次会议曾对增值税发票的印制等个别条款作过修改。

毫无疑问,税收征管法的实施,对于调整我国税收征纳关系,改善征管环境,加强税收征收管理,保障国家税收收入,保护纳税人和代扣义务人的合法权益,促进税收征管法制化、科学化、规范化发挥了积极作用。

一、修改税收征管法的必要性

税收征管法实施7年多以来,我国的经济改革和对外开放进一步扩大,经济和社会生活的各方面都发生了深刻的变化:

第一,随着社会主义市场经济体制的逐步建立,社会经济各方面都在发生着巨大变革,从政府管理方面来看,正在由过去的直接管理逐步转向间接调控与监督,政府直接管理国有资产的职能,也开始从政府职能中分离出来,由专门的国有资产经营机构来行使,相当部分的政府专业管理部门已改变为企业或社会中介服务机构;从社会投资来看,由过去完全或大部分由国家或公有制单位投资逐步转变为主要由民间投资,国有投资的比重正在逐步下降,并主要发挥其引导

和改善投资结构的功能。从企业来看,正在由过去的相对独立的经济组织变成完全自主经营,自负盈亏的市场主体。国家计划、投资、财政、银行、外经外贸、劳动与社会保障等体制都发生了深刻的变化。

第二,1993年以来,国家对我国税收制度进行了大规模的改革,对一些税种进行了归并和调整,停征改征了某些税种。这种税收制度的改革,使税收法律关系发生了重大变化,虽经1995年关于增值税发票印制规范的修改,使税收征管法初步适应了当时的情况,但随着新税制的实施和经济的发展,又出现一些新的情况。

第三,随着社会主义市场经济体制的逐步确立,国家对企业的划分方法也进行了改革,由过去的主要按照企业所有制性质与行业属性划分,改为主要按企业的投资方式和投资者对企业债务承担责任的形式划分,新的企业组织形式主要是现代公司,包括有限责任公司与股份有限公司,合伙企业与个人独资企业。这种市场主体的变化,使国家与他们的税收关系也发生了变化,例如,对合伙企业与个人独资企业,国家对企业本身不再征收企业所得税,而对其投资者从企业分得的收益征收个人所得税,从而使国家与这类企业及其投资者的税收征纳关系发生了变化,从而要求对他们的税收征管方式进行必要的调整。

第四,科学技术的发展和正在改变着人们的生产和生活方式,社会生活的各方面都开始向网络化方面发展,人们不仅可以直接通过网络收发各类信息,而且可以在网上浏览报纸,采购物品,交谈开会,以及从事多种行为。这种发展变化的技术,使各行各业都面临新的挑战。

上述背景变化,使现行的税收征管法已不能完全适应经济与社会的发展要求,从而产生了一些新的情况与问题:

第一,税收征管的基础管理存在一些漏洞,比如:不少纳税人不到税务机关办理税务登记,税务机关难以掌握税源情况,漏征漏管现象比较严重;又如一些纳税人在银行多头开户,税务机关难以掌握纳

税人生产经营情况;还有一些纳税人利用延期纳税的规定拖欠税款,影响国家税款的及时收缴入库。

第二,税收征管工作面临的一些新情况、新问题,需要在法律上作出明确规定,例如:国家税收的优先地位不明确,在一些企业的经济纠纷、企业重组、企业破产过程中国家税款难以得到有效保护。

第三,随着新技术的广泛应用,会计电算化日益普及,会计核算软件与税收征管手段的需要进行衔接,税务机关不掌握有关资料,很难使其纳入税务监管范围。同时为掌握税源情况,需要逐步推行税控装置。

第四,税务机关的征税行为和执法措施不够规范、完善,对纳税人、扣缴义务人的合法权利保护不够充分,需要通过立法进一步明确和保护他们的合法权益;税收征管工作中也还需要进一步处理和协调与有关方面的关系。

第五,随着科学技术手段在各个领域的运用,出现了一些新的情况,给及时了解税源变化情况增加了难度,为加强监管,需要大力推行有关技术在税收征管中的运用

第六,税收征管法施行以来,我国陆续制定了行政处罚法、行政复议法,修订了刑法,这些法律的内容与税收征管法具有密切关系,需要将税收征管法的相应内容进行必要修改,以与这些法律的规定相衔接。

鉴于以上情况和问题,为进一步加强税收征管,更好地保障国家税收收入,保护纳税人的合法权益,制止和惩处税收违法犯罪行为,迫切需要对现行税收征管法进行修改、充实和完善。

二、草案修改遵循的主要原则

根据国家税务局局长金人庆同志在九届全国人大常委会第十七次会议上所作的关于修改税收征管法的报告介绍,本次修改税收征管法,主要遵循了以下几方面的原则:

第一,加强税收征管,着重于强化税收基础管理的有关规定,完善制度、堵塞漏洞,保障及时、足额地征收国家税款。

第二,进一步规范、完善税务机关的征税行为和执法权力,同时加强对纳税人合法权益的保护和对税务机关的监督,规范征纳关系。

第三,力求做到既积极又稳妥、原则性与灵活性相结合,对一些尚未取得共识、没有把握的内容,这次修改暂不涉及;对一些具体操作的内容,拟在有关配套法规中作规定。

第四,做好与现行有关法律的衔接、协调。

三、修改工作情况及主要争议问题

根据上述情况,国家税务总局、财政部、国务院法制办在认真调查研究、总结实践经验的基础上,草拟了税收征管法修订稿,并征求了国家计委、国家经贸委、公安部、中国人民银行、审计署、国家工商局等有关部门和最高人民法院等28个单位和北京市、上海市、陕西省等8个地方的意见。并多次邀请有关部门、地方和专家和企业代表进行座谈、论证,经过反复研究、修改,形成《中华人民共和国税收征收管理法修正案(草案)》,经国务院第29次常务会议讨论通过后,于2000年7月提交全国人大常委会审议。

全国人大常委会收到国务院提交审议的的税收征管法草案后,分别于第十七次会议、第十八次会议、第十九次会议进行了三次审议,并于2001年4月在九届全国人大常委会第二十一次会议进行了第四次审议,最后于2001年4月28日正式获得通过。在修改和审议过程中,各有关方面存在不同看法的问题主要有以下方面:

(一)关于宣传普及税法知识问题

有同志提出,目前许多单位和个人对纳税知识和税法规定的权利义务了解较少,不利于税法的执行,也影响了对纳税人权益的保护。为推进税法的有效实施,税务机关有义务加强税法宣传,普及纳税知识,并无偿地提供纳税咨询服务。但也有同志认为,有关法律宣

传普及问题不是法律本身应规范的内容,税法的宣传固然重要,但可以通过其他方式,譬如通过普法工作来实现建议本法不要规定这方面的内容。经过反复讨论,立法机关采纳了前一种意见,增加一条规定:“税务机关应当广泛宣传税收法律、行政法规,普及纳税知识,无偿地为纳税人提供纳税咨询服务。”

(二)关于依法征税问题

有同志提出,当前在税收征管中,既有少数纳税人钻法律空子,偷逃税的现象,也存在一些地方税务机构或地方政府的税收虚假现象,既有提前征收寅吃卯粮的情况,也有收“过头税”的现象,还有的是该征的税不及时征收,随意延缓征税等,这些情况都影响正常的税收秩序。因此在强化税收征管的同时,应对一些税收机构和其他有关机构滥用税收管理权的行为在法律上进行必要的规范。但也有人认为,税收征管法主要应规范征纳双方的关系,在本法中对税务机关依法征税行为进行规范是必要的,但本法不宜对其他机构的所谓越权行使税收管理权问题进行禁止或规范。经过反复讨论和征求意见,多数同声认为尽管本法不宜对税务机关以外的单位或领导越权问题作出明确的禁止性规定,但可能从禁止行为的角度对越权行使税收管理权的行为进行必要的规范。立法机关最后采纳这一意见,在修正案中增加一条,规定:“税务机关依照法律、行政法规的规定征收税款,不得违反法律、行政法规的规定开征、停征、多征、少征、提前征收或者延缓征收税款。”这一规定既是对税务机关和税务人员的规定,也能对某些地方领导擅自对外承诺减免税等问题起到约束和禁止作用。

(三)关于税收保全措施问题

在国务院提出的修正案中,针对当前税务机关和人员在进行税务执法中没有采取保全措施的权力,影响执法活动正常开展的情况,对税务机构的执法活动规定了一定的采取保全措施的权力。对此,有的同志认为,这样规定是必要的,能够有效促进税收执法工作,防

止少数违法犯罪分子,采取措施对抗执法。与此同时,也有的同志认为,现在实行市场经济体制,如果给予税务机关采取税收保全措施的权力,可能影响企业的利益,影响市场交易的正常进行,特别是一些银行的同志认为,如规定这一措施,将影响他们的业务开展。还有的同志认为,规定保全措施是必要的,但应当进行必要的限制,例如对非生产、经营的纳税人采取税收保全措施和强制执行措施的批准权,就应当从严控制,防止随意扩大。

(四)关于抵押和质押问题

原草案规定,税务机关征收税款,税收优先于普通债权;纳税人欠缴的税款发生在纳税人以其财产设定抵押、质押或者纳税人的财产被留置之前的,税收优先于抵押权、质权、留置权。对此,有同志认为,这样规定不妥,它可能损害善意第三人的利益,因为善意第三人并不知道欠税人的欠税情况,这样规定,当他接受欠税人的抵押成为抵押权人后,如强制执行就可能遭受损失。也有的同志提出,在法律中确立税收优先的原则是必要的,有利于保证国家利益。但对税收优先于普通债权的规定,含义不够明确,可以具体明确为税收优先于无担保债权,使之更确切一些,并且还应当考虑其他法律另有规定的应按有关规定执行,以利于法律之间的衔接。同时,为使交易当事人在设定担保时能了解相对人的欠税情况,以保护善意第三人的合法权益,维护交易安全,应当规定税务机关要定期公告纳税人的欠税情况。对于这一点,也有的同志提出不同看法,认为这种想法是对的,但操作起来具有较大的难度,因为在具体的交易中,如果欠税人想做成这样的交易,就可能隐瞒欠税的情况而去设定担保,而对方当事人也不可能随时想到要去交易对方的税务登记机关了解其欠税情况,结果这样的规定事实上很难几乎不可能实现。

(五)关于延期纳税问题

原税收征管法第二十条规定,纳税人因有特殊困难,不能按期缴纳税款的,经县以上税务局(分局)批准,可以延期缴纳税款。草案第