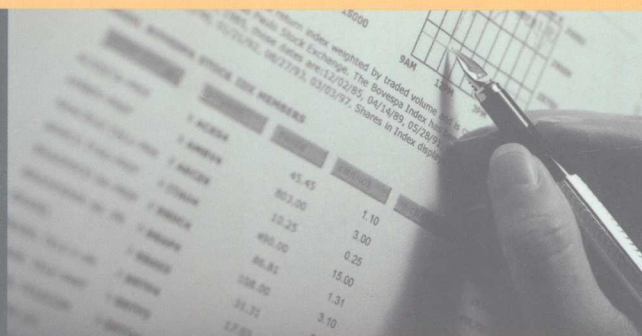


TAX LAW ENFORCEMENT
PROCEDURES FOR RISK CONTROL

税务执法程序 的风险控制

刘兵 著



致力于

提供税务工作执法风险全程解决方案！

中国第一本

税务执法程序风险识别与防范实务专著！



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

TAX LAW ENFORCEMENT
PROCEDURES FOR RISK CONTROL

税务执法程序 的风险控制

刘兵 著

图书在版编目(CIP)数据

税务执法程序的风险控制 / 刘兵著. —北京:法律出版社, 2009. 10

ISBN 978 - 7 - 5036 - 9932 - 0

I. 税… II. 刘… III. 税收管理—行政执法—研究—中国 IV. D922. 220. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 164956 号

税务执法程序的风险控制
刘兵 著

编辑统筹 法律应用出版分社
策划编辑 戴伟 张新新
责任编辑 张新新
装帧设计 马帅

© 法律出版社·中国

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 北京北苑印刷有限责任公司
责任印制 陶松

开本 787 × 960 毫米 1/16
印张 17.75
字数 286 千
版本 2009 年 11 月第 1 版
印次 2009 年 11 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010 - 63939792/9779

咨询电话/010 - 63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010 - 63939781/9782

重庆公司/023 - 65382816/2908

北京分公司/010 - 62534456

西安分公司/029 - 85388843

上海公司/021 - 62071010/1636

深圳公司/0755 - 83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5036 - 9932 - 0

定价:38.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

序

税收对国家、社会、个人都至关重要,而我们的税务执法工作者当然也就有着重大的职责。依法治国的推进,对税务执法工作者的执法要求更加严格。广大税务执法工作者在依法履行职责的过程中,丝毫不敢懈怠,然差错难免,稍有不慎即会触及法律的雷区,对纳税人、对税务执法工作者自身、对国家和人民都将造成不同程度的损害。

这就要求税务执法工作者必须依法执法,必须增强法律风险防范意识,掌握法律风险防范技巧,在日常执法工作中竭力避免法律风险。税务执法工作者要做到巧妙地规避执法程序中的法律风险,就必须要加强学习,要学习就必须要有好的税务执法程序风险防范方面的书籍,本书的推出恰好应此之急需。

这是第一本从实务角度指导税务执法工作者如何规避日常执法风险的书。

作者刘兵是一名年富力强的执业律师。他以熟练的税务法律知识,富于实效的法律技能,多年的律师执业经验,为税务执法工作者提供了既符合法律政策规定,又能平衡征纳各方利益的风险防范策略。全书从税务执法工作者的角度出发,纵深剖析了税务执法程序中的各种错误,并提供了相应的解决方法、策略和技巧。这些方法和策略既有助于保障纳税人的合法权益,更有助于税务执法工作者化解税务执法过程中的风险。《税务执法程序的风险控制》极具实用性,是处理好严格依法治税与优化纳税服务矛盾,构建和谐征纳关系,规范税务执法的操作指南。

税收事业全面、稳步、协调、持续发展,需要纳税人及各行

2 税务执法程序的风险控制

业、各部门共进共赢同步发展。因此,我们只有通过依法执法,建立良好的纳税秩序,优化纳税服务,不断地改进征纳关系,才能达到税收和谐的要求。衷心希望税务执法工作者能严格依法履行职责。

感谢作者刘兵为帮助税务执法工作者更好地依法履行职责所做的努力。

寄希望于税务执法工作者能从《税务执法程序的风险控制》一书中得到某些观念、方法上的启示,以提高执法工作效率,最大限度地避免法律风险。

我也深为作者充满智慧的语言和思想所打动,欣然为本书作序!

2009年7月20日

赵永生*

* 赵永生,甘肃省地方税务局政策法规处处长。

内容提要

针对目前国内还没有一本从执法实务的角度为税务执法人员介绍识别税务执法程序风险及如何进行风险防范的专著这一现象,本书以税务执法日常工作内容为主题,以在日常税务执法程序中容易忽视的问题为切入点,通过分析现行税收政策及法律的主要规定和实际运用过程中的症结,根据律师实务经验总结介绍大量案例技巧,为税务执法人员提供既符合税收政策及法律规定,又能平衡征纳各方利益的风险防范策略,以利于税务执法工作规范安全地进行,从而降低税务执法程序中的风险和防范风险的发生,对各级税务执法人员具有很好的参考作用,是成功防范税务执法风险的必备工具。

目 录

绪论	1
第一节	本书的内容和结构
第二节	风险与法律风险
第三节	税务执法程序的风险
第四节	案例解析:关于滥用职权和以权谋私

第一编 税务管理程序的风险控制

第一章	21
税务登记程序的 风险控制	
第一节	开业登记程序中的风险控制
第二节	变更登记程序中的风险控制
第三节	停业、复业登记程序中的风险控制
第四节	外出经营报验登记程序中的风险控制
第五节	注销登记程序中的风险控制
第六节	案例解析:查处涉税违法行为应依法进行
第二章	38
账簿、凭证管理程序 的风险控制	

第三章
发票管理程序的
风险控制

38	第一节	关于账簿问题
39	第二节	关于凭证问题
40	第三节	账簿、凭证管理程序中的常见错误
40	第四节	账簿、凭证管理程序中的风险控制
43	第五节	案例解析:加强对账簿、凭证的管理

第四章
税收管理员制度的
风险控制

47	第一节	发票的概念和作用
48	第二节	发票管理概述
50	第三节	发票印制程序中的风险控制
52	第四节	发票领购程序中的风险控制
53	第五节	发票开具程序中的风险控制
55	第六节	发票保管程序中的风险控制
56	第七节	发票检查程序中的风险控制
57	第八节	货物运输发票管理程序中的风险控制
59	第九节	增值税专用发票管理程序中的风险控制
62	第十节	案例解析:重视发票管理
64		
64	第一节	关于税收管理员制度的现实思考
65	第二节	税收管理员在实践中的常见错误
66	第三节	税收管理员制度中的风险控制
70	第四节	案例解析:纳税评估须依法进行

第二编 税收征收程序的风险控制

第五章	73	
纳税申报程序的 风险控制		
	73	第一节 纳税申报的基础法律制度
	77	第二节 纳税申报程序中的常见错误
	78	第三节 纳税申报程序中的风险控制
	83	第四节 案例解析:纳税申报
第六章	85	
税收核定程序的 风险控制		
	85	第一节 税收核定的基础法律制度
	88	第二节 税收核定程序中的常见错误
	90	第三节 税收核定程序中的风险控制
	94	第四节 案例解析:关联企业的税收核定
第七章	95	
税收征收程序的 风险控制		
	95	第一节 税收征收的基础法律制度
	100	第二节 税收征收程序中的常见问题
	101	第三节 税收征收程序中的风险控制
	106	第四节 案例解析:依法征收税款
第八章	109	
税款的追征与退还 程序的风险控制		
	109	第一节 税款追征程序中的风险控制

111	第二节	税款退还程序中的风险控制
112	第三节	案例解析:依法退还和追征税款

第三编 税收强制执行程序的风险控制

第九章	117	
纳税担保程序的 风险控制		
	117	第一节 纳税担保的基础法律制度
	120	第二节 纳税担保程序中的常见错误
	123	第三节 纳税担保程序中的风险控制
	129	第四节 案例解析:纳税担保程序中的风险
第十章	131	
税收保全程序 的风险控制		
	131	第一节 税收保全的基础法律制度
	134	第二节 税收保全程序中的常见错误
	136	第三节 税收保全程序中的风险控制
	139	第四节 案例解析:税收强制执行
第十一章	143	
税收代位权、撤销权 程序的风险控制		
	143	第一节 关于我国法律制度中的其他保全制度
	144	第二节 税收代位权、税收撤销权的基础法律制度
	147	第三节 行使税收代位权、撤销权的常见错误
	148	第四节 行使税收代位权、撤销权的风险控制
	153	第五节 案例解析:税收代位权、撤销权

第十二章	156	
税收优先权程序的 风险控制		
	156	第一节 税收优先权的基础法律制度
	158	第二节 税收优先权程序中的常见错误
	158	第三节 税收优先权程序中的风险控制
	161	第四节 案例解析:税收优先权
第十三章	165	
税收强制执行程序 的风险控制		
	165	第一节 税收强制执行的基础法律制度
	167	第二节 税收强制执行程序中的常见错误
	169	第三节 税收强制执行程序中的风险控制
	173	第四节 案例解析:税收强制执行

第四编 税务稽查程序的风险控制

第十四章	179	
税务检查程序的 风险控制		
	179	第一节 税务检查的基础法律制度
	181	第二节 税务检查程序的常见错误
	182	第三节 税务检查程序中的风险控制
	187	第四节 案例解析:税务检查
第十五章	190	
税务稽查程序的 风险控制		
	190	第一节 税务稽查的基础法律制度

191	第二节	税务稽查程序中的常见错误
193	第三节	税务稽查程序中的风险控制
197	第四节	案例解析:税务稽查

第五编 税收救济程序的风险控制

第十六章
税务行政处罚程序
的风险控制

209	第一节	普通行政处罚的相关法律制度
211	第二节	税务行政处罚的基础法律制度
217	第三节	税务行政处罚程序中的常见错误
218	第四节	税务行政处罚程序的风险控制
219	第五节	案例解析:税务行政处罚

第十七章
税务行政复议程序
的风险控制

226	第一节	行政复议的法律制度
227	第二节	税务行政复议的基础法律制度
230	第三节	税务行政复议程序中的常见错误
231	第四节	税务行政复议程序中的风险控制
239	第五节	案例解析:税务行政复议

第十八章
税务行政诉讼程序
的风险控制

241	第一节	税务行政诉讼的基础法律制度
246	第二节	税务行政诉讼程序中的常见错误
247	第三节	税务行政诉讼程序中的风险控制

结语:	252	第四节 案例解析:税务行政诉讼
要善于学习税法	256	
	256	第一节 关于我国的实体税法
	262	第二节 关于我国的税收程序法
	266	第三节 关于我国的税收争讼法
参考书目	267	
后记	268	

绪论

第一节 本书的内容和结构

一、本书的内容

近年来,各行各业都在讲风险控制,税务机关也不例外,但是目前还没有一本站在税务执法工作者的立场,从日常税务执法实务的角度为税务执法工作者介绍识别税务执法程序风险及风险防范的专著,鉴于此,笔者推出了本书。

本书以笔者在有关税务机关培训班授课的讲稿为基础,以税务执法人员日常执法工作内容为主题,以在日常税务执法程序中容易忽视的问题为切入点,结合大量案例,通过分析现行税收政策及法律的主要规定和实际运用过程中的症结,为税务执法人员提供既符合法律政策规定,又能平衡征纳各方利益的风险防范策略,以利于税务执法程序工作规范安全地进行,从而降低税务执法程序中的风险和防范风险的发生。

二、本书的结构

本书共计三部分十八章。

第一部分是绪论部分,主要阐述风险、法律风险以及二者的关系,并在此基础上,概括介绍税务执法程序中的法律风险,但是,法律风险不是本书研究的重点,因此只对其点到为止。

第二部分是第一章至第十八章,根据《税收征收管理法》,结合《发票管理办法》、《税收票证管理办法》、《邮寄纳税申报办法》、《税收执法检查规则》、《税务登记管理办法》、《税收管理员制度》、《纳税担保试行办法》、《纳税评估管理办法》、《抵税财物拍卖、变卖试行办法》、《税收减免管理办法》、《行政复议

法》、《行政诉讼法》、《行政处罚法》、《刑法》、《公务员法》、《税务行政复议规则(试行)》、《关于行政诉讼证据若干问题》等一系列法律、法规、规章和司法解释,按税务管理程序中的风险、税收征收程序中的风险、税收强制执行程序中的风险、税务稽查程序中的风险和税收救济程序中的风险分为五编,详细阐述税务执法程序中的法律风险问题,这十八章是全书的重点。每章均由各程序制度的基础法律制度、执法程序中的常见错误、风险控制和案例解析四部分组成。笔者设置这样的结构,其目的是,通过梳理税法的相关规定,根据律师业务实践,找到税务执法人员在执法程序中的常见错误,在此基础上评估法律风险和提出法律风险的控制方法。

第三部分是结语部分,主要讲税务执法人员该如何学习税法的问题。这一章,是参考了立法者对相关税收法律、法规的制定说明、修订说明后归纳而成的。笔者设置这一章的目的是,期望税务执法人员通过本章的学习后能对我国税法体系的全貌有概括性认识。

三、几点说明

首先,由于笔者是执业律师,经常与起诉书、判决书、代理词、辩护词、法律意见书等法律文书打交道,而法律文书的语言特点是简洁、明快,不拖泥带水,同时考虑到税务执法人员日常工作繁忙,没有时间看烦琐的文字,因此,本书运用了较为简洁的语言表达方法。

本书注重实务操作,着力介绍现行税法规制中关于税务执法人员从事税务执法的基本要求、基本规范、工作流程、操作指引、风险提示和案例分析,重点把握税务执法人员“如何依法执法”和“如何依法执法才能避免法律风险”,凸显税务执法人员实务用书的特征。因此,本书力求做到体例完整、结构严谨、标题鲜明、表述规范、概念清晰、论证有力、举例典型,并且阐述学术观点以学界通说为主,不参与学术争议,不掺杂个人感情,尽力在把税务执法风险“讲全讲准讲深讲透”的基础上充分揭示和展现税务执法的现实要求和基本规律。

其次,本书参考了相关著作,在此对这些著作的作者表示诚挚的感谢。同时本书除了引用笔者办理的案例外,还从其他著作中引用了部分案例,为使案例在保持原貌的基础上凸显引证效果,笔者对引用的案例添加了题目并作了个别文字改动,在此特向案例发布者和原引者予以说明并致以谢意。

最后,由于笔者的水平有限,书中不足甚至错误在所难免,因此,希望大家批评指正。

第二节 风险与法律风险

一、风险

1. 风险的含义

风险管理专家经常说,风险始终伴随着人类的生活。比如地震、火灾、洪水等自然灾害;疾病、意外伤害、非典等疫情导致的人身损伤;同行竞争的不良企图、客户无端投诉产生的损失等,都是风险。可见风险无处不在。那么,到底什么是风险?风险包括哪些种类?如何区分风险的大与小?风险都具有哪些特征?下面即对风险的基本知识进行粗疏的梳理。

大家都知道,在远古时期,以打鱼捕捞为生的渔民们,每次出海前都要祈祷,祈求神灵保佑他们能够平安归来。渔民们祈祷的主要内容就是让神灵保佑自己在出海时能够风平浪静、满载而归。在长期的捕捞实践中,渔民们深深地体会到“风”给他们带来的无法预测并无法确定的危险,由此他们认识到:在出海捕捞打鱼的生活里,“风”即意味着“险”,因此有了“风险”一词。

今天讲的“风险”,经过百年的演义,已经被概念化,并与人们的决策和行为后果紧密地联系在一起,逐渐成为人们生活中出现频率较高的词汇之一。

通过研究,不难发现有关学者对风险作出的定义是不相同的。

1895年,美国学者海恩斯(Haynes)在其所著的《经济中的风险》(Risk As An Economic Factor)一书中对风险进行了归纳分析,并在此基础上将风险定义为“损害或损失发生的可能性”。

十九世纪初期,美国经济学家奈特认为“风险的特征是概率估计的可能性”,而同时,美国学者威廉斯则将风险定义为“在某个特定状态下和特定的时间内可能发生的结果的变动”。

在当代学者眼里,现执教于中央财经大学的蔡昌博士认为“只要某项活动出现两种或两种以上的结果,这就是风险”,并且“风险的发生必然会带来某种形式的损失”。2002年,朱淑珍则在总结各种风险描述的基础上,把风险定义为“风险是指在一定条件下和一定时期内,由于各种结果发生的不确定性而导致行为主体遭受损失的大小以及这种损失发生可能性的大小”。风险是一个二位概念,风险以损失发生的大小与损失发生的概率两个指标来进行衡量。

风险的定义和损失联系在一起。

法国学者莱曼在《普通经营经济学》中,将风险定义为“损失发生的可能性”。德国学者斯塔德勒也认为风险是“影响给付和意外发生的可能性”。这些学者均认为,损失发生的可能性越大,风险就越大。

2. 风险的特征

学界通说认为,不确定性和不确定的损失是风险所具有的特征。

(1) 不确定性

不确定性是风险的基本特征。

不确定性通常是指,由于人们对未来事件是否发生以及发生的程度如何缺乏足够的认识,从而产生的一种怀疑状态,这是一种主观上的不确定性。

另外一种不确定性是客观上的不确定性,它是由一些不可预测的偶然性因素所引发的,因而它是客观存在的,所以被称为客观上的不确定性。无论人们的认识程度如何,这种不确定事件的未来结果都是无法判断的,也不以人们的主观意志为转移。

(2) 不确定的损失

损失是指不依人们的主观故意、事前计划,非预期的经济价值减少的事实。损失的构成要素之一是经济价值的减少。构成要素之二是非主观故意或者非预期。

损失是风险的另一基本特征,但它们之间并不存在必然的对应关系。有人认为:有没有风险和有没有损失不可以联系在一起。假如,有风险,同时有损失,这就是最直观的风险存在状况;没有风险,同时没有损失,这就是一种理想状况,是对风险很小的一种理想描述。比如,某公司搞了一个项目,这个项目当初存在风险,但是最终没有造成损失;反过来看,这个项目当初没有风险,但后来造成了损失。这两种结果是不同的。人们肯定希望出现第一种结果。

二、法律风险

1. 法律风险的含义

要最大限度地控制法律风险,首先必须搞清楚法律风险的概念。目前在法律界有很多书籍在讲法律风险的防范问题,这些作者从不同的角度解决了法律风险的概念问题。

法律风险,是指在法律实施过程中,由于行为人作出的具体法律行为不规范导致的,与其所期望达到的目标相违背的法律不利后果发生的最大可能性。

法律风险概念的特点就是强调行为违法性,即法律风险产生的前提是行为违法。如果行为不存在违法性,即不会产生风险。当然这只是从常理的层面而言的。

2. 法律风险的影响

第一,法律风险带来的结果都是不可估量的损失。产生法律风险的原因是多方面的,通常包括违反有关法律、行政法规,或者违反有关合同约定,但不管是什么原因,法律风险带来的结果都是有损失的,而且这种损失往往不可估量。