



全国高等院校财政学专业主干课程教材

# 税务管理与纳税检查

梁俊娇 孙亦军 主编



对外经济贸易大学出版社

University of International Business and Economics Press

全国高等院校财政学专业主干课程教材

# 税务管理与纳税检查

梁俊娇 孙亦军 主编

对外经济贸易大学出版社  
中国·北京

**图书在版编目 (CIP) 数据**

税务管理与纳税检查 / 梁俊娇, 孙亦军主编. — 北京: 对外经济贸易大学出版社, 2011  
全国高等院校财政学专业主干课程教材  
ISBN 978-7-5663-0200-7

I. ①税… II. ①梁… ②孙… III. ①税收管理 - 中国 - 高等学校 - 教材 IV. ①F812.423

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 217639 号

© 2011 年 对外经济贸易大学出版社出版发行

版权所有 翻印必究

**税务管理与纳税检查**

梁俊娇 孙亦军 主编  
责任编辑: 夏 燕 赵 昕

---

对外经济贸易大学出版社  
北京市朝阳区惠新东街 10 号 邮政编码: 100029  
邮购电话: 010-64492338 发行部电话: 010-64492342  
网址: <http://www.uibep.com> E-mail: uibep@126.com

---

山东省沂南县汇丰印刷有限公司印装 新华书店北京发行所发行  
成品尺寸: 185mm × 230mm 17.25 印张 346 千字  
2011 年 12 月北京第 1 版 2011 年 12 月第 1 次印刷

---

ISBN 978-7-5663-0200-7  
印数: 0 001 - 3 000 册 定价: 30.00 元

# 前言

## FOREWORD

税务管理是国家根据税收的特点及其客观规律,对税收参与社会分配活动全过程进行决策、计划、组织、协调和监督控制的一种管理活动。做好税务管理工作不仅是维护国家财政收入的一种手段,同时也是促进国民经济健康、有序发展的必要举措。

本书与同类教材相比,突出的特点是内容的广泛性。本书融合了税收学、财务会计学、法学等相关学科知识,不仅包含传统的税务管理基本概念、税源管理、税款征收等内容,而且包括很多纳税检查方面的知识,并且采用大量案例,以便读者加深对税收法律法规的理解,加强涉税账务处理的运用。

本书共有 11 章。其中第一章为税务管理概论,讲述税务管理的概念、内容、体制、征收成本等;第二章为税源管理,包括税务登记管理、账簿和凭证管理、纳税申报管理、发票管理、纳税评估、税收管理员制度;第三章为税款征收,包括税款征收中的权利与义务、税款征缴、税款征收制度,还涉及关联企业业务往来的税收调整事项;第四章为纳税检查的内容与方法,讲述纳税检查的基本理论知识和部分实务操作;第五章为流转税的检查,包括增值税、消费税和营业税的检查;第六章为所得税的检查,包括企业所得税和个人所得税的检查;第七章为其他税种的检查,介绍资源税、印花税、土地增值税、房产税、城镇土地使用税的相关法律规定及检查方法;第八章为税收法律责任,包括税收法律责任的构成和种类、税收征管中的违法行为及法律责任;第九章为税务行政处罚,主要介绍税务行政处罚的原则、种类、设定、程序以及处罚的执行;第十章为税务行政救济,介绍税务行政复议和税务行政诉讼的有关知识;第十一章为税收预测与经济分析。

全书由中央财经大学税务学院梁俊娇教授和孙亦军副教授主编,并负责全书的框架设计、体例安排与总纂。参与本书编写的人员有刘林、袁勋、赵晓晓、杨耿、蔡方、鲍婷婷、周波、王洋和申畅。

鉴于宏观环境和税收政策的不断发展变化,加之编者水平有限,书中如有不妥之处,还望专家和读者批评指正。

编者

2011 年 5 月

# 目 录

|                       |            |
|-----------------------|------------|
| <b>第一章 税务管理概论</b>     | <b>1</b>   |
| 第一节 税务管理概述            | 1          |
| 第二节 税务管理体制            | 8          |
| 第三节 税收征收成本            | 15         |
| <b>第二章 税源管理</b>       | <b>23</b>  |
| 第一节 税务登记管理            | 23         |
| 第二节 账簿、凭证管理           | 32         |
| 第三节 纳税申报管理            | 35         |
| 第四节 发票管理              | 43         |
| 第五节 纳税评估              | 51         |
| 第六节 税收管理员制度           | 58         |
| <b>第三章 税款征收</b>       | <b>61</b>  |
| 第一节 税款征收中的权利与义务       | 61         |
| 第二节 税款征缴方式            | 67         |
| 第三节 税款征收基本制度          | 69         |
| 第四节 关联企业业务往来的税收调整     | 73         |
| <b>第四章 纳税检查的内容与方法</b> | <b>83</b>  |
| 第一节 纳税检查概述            | 83         |
| 第二节 纳税检查的方法           | 87         |
| 第三节 纳税检查后的调账处理        | 99         |
| <b>第五章 流转税的检查</b>     | <b>103</b> |
| 第一节 增值税的检查            | 103        |

|      |                 |     |
|------|-----------------|-----|
| 第二节  | 消费税的检查          | 118 |
| 第三节  | 营业税的检查          | 129 |
| 第六章  | 所得税的检查          | 143 |
| 第一节  | 企业所得税的检查        | 143 |
| 第二节  | 个人所得税的检查        | 156 |
| 第七章  | 其他税种的检查         | 165 |
| 第一节  | 资源税的检查          | 165 |
| 第二节  | 印花税的检查          | 169 |
| 第三节  | 土地增值税的检查        | 172 |
| 第四节  | 房产税的检查          | 178 |
| 第五节  | 城镇土地使用税的检查      | 181 |
| 第八章  | 税收法律责任          | 185 |
| 第一节  | 税收法律责任概述        | 185 |
| 第二节  | 税收征管中的违法行为及法律责任 | 187 |
| 第九章  | 税务行政处罚          | 201 |
| 第一节  | 税务行政处罚概述        | 201 |
| 第二节  | 税务行政处罚的种类与设定    | 207 |
| 第三节  | 税务行政处罚的程序       | 210 |
| 第四节  | 税务行政处罚的执行       | 217 |
| 第十章  | 税务行政救济          | 223 |
| 第一节  | 税务行政复议          | 223 |
| 第二节  | 税务行政诉讼          | 234 |
| 第三节  | 税务行政赔偿          | 244 |
| 第十一章 | 税收预测与经济分析       | 253 |
| 第一节  | 税收预测概述          | 253 |
| 第二节  | 税收预测的程序和方法      | 256 |
| 第三节  | 税收经济分析          | 260 |
| 参考文献 |                 | 266 |

# 第一章

---

## 税务管理概论

### 内容摘要

本章主要介绍税务管理的基本概念，是本书的基础章节。内容主要包括税务管理的概念、税务管理的内容、意义、税务管理体制和税收征收成本等。通过对本章的学习，可以对税务管理的基础性内容进行大致了解，以便为后面具体内容的学习做铺垫。

### 第一节 税务管理概述

#### 一、税务管理的概念

##### （一）税务管理的定义

税收是国家为实现其职能，凭借政治权利，依据法律规定，通过税收工具强制、无偿地参与社会产品的分配而取得财政收入的一种形式。为了实现这一分配过程的有效组织，充分发挥税收的职能作用，就需要对税收进行管理。因此，在税收产生的同时，税务管理也就应运而生了，也就是当人类发展到一定的历史阶段，生产力水平的提高，剩余产品的出现，国家的产生，税收从整个社会产品分配中分离并独立出来，税务管理就产生了，而且税务管理自始至终存在于税收分配的全过程之中，并随着税收的发展而不断发展。

税务管理又叫税收管理。目前，人们对税务管理的理解有广义和狭义之分。从广义上讲，税务管理是国家以法律为依据，根据税收的特点及其客观规律，对税收参与社会分配活动全过程进行决策、计划、组织、协调和监督控制，以保证税收职能作用得以实现的一种管理活动，也是政府通过税收满足自身需求，促进经济结构合理化的一种活动。它包含税收法制管理、税收征收管理、税收行政管理三部分内容。从狭义上讲，税务管理是税务机关依据国家税收政策法规所进行的税款征收活动。税务管理是税收工作的主要内容，是发挥税务职能的根本保证。



税务管理的这一概念包含以下几层含义：

#### 1. 税务管理的主体是国家及其税务管理机关

税收分配的主体是国家，税务管理是国家管理体系的重要组成部分。税务管理贯穿于税收分配的全过程，其首要任务是进行科学决策，而税收决策是以国家为主体的行为。国家主持组织管理整个税收分配活动，制定税收政策、制度以及各项税收法规，并根据经济发展状况调整税收政策、改革税收制度、修订各项税收法规。

#### 2. 税务管理的客体是税收分配的全过程

有税收就有税务管理，它是随着税收分配活动进行的，它的存在取决于税收分配活动的存在，贯穿于整个税收分配活动的全过程。这个过程，包括对税收分配活动进行决策、计划、组织、协调和监督方面的管理。它包含了围绕税收分配后产生从宏观到微观的全部活动和具体行为，而不是只对其中某一过程某一环节的管理。从宏观角度分析，税收分配涉及国家与企业、中央与地方等若干分配关系；从微观角度分析，税收分配是指各级税务机关与纳税人之间的征纳关系。因此，税务管理的客体表明了税务管理具有相当的复杂性。

#### 3. 税务管理的依据是法律、客观经济规律和税收分配特点

税务管理的主体是国家，要体现国家的意志行为，但并不是表明国家可以随心所欲乱征滥收。依法治税是进行税务管理的基本要求，因此，税务管理的首要依据是国家的根本大法——宪法，其次是税法 and 相关法律。同时税务管理必须遵循客观经济规律和税收分配自身所具有的特点，制定适应社会经济发展的税收政策与税收制度，建立合理的税务管理运行机制和科学体系，提高税务管理效率，发挥其应有的作用。

#### 4. 税务管理的目标是保证税收基本职能的实现

任何管理都有自身的目标，一切管理的措施和方法，都应紧紧围绕管理目标。税务管理的目标是实现税务管理的基本职能，即财政收入职能、经济调节职能和监督管理职能，保证税收能及时、足额地入库。税务管理只有依照法律法规、方针政策办事，做到执法必严，违法必究，才能确保各项税收法规政策落实到位，才能确保税收职能作用的顺利实现，从而使整个税收活动能有序运转，保持税收收入与经济协调增长。

### (二) 税务管理的内容

税务管理活动范围广泛，涉及国民经济各个领域和社会再生产各个环节，其内容包括法制管理、业务管理和行政管理。其框架见（图 1-1）

#### 1. 税收法制管理

税法是国家的重要法律制度，是由国家制定和认可并由国家强制实施的。国家通过制定和颁布税法，强制地、无偿地参与社会产品或国民收入的分配与再分配，调节和支持国家经济的发展。税法一经确定，便形成了国家与企业、单位以及个人之间的税收法

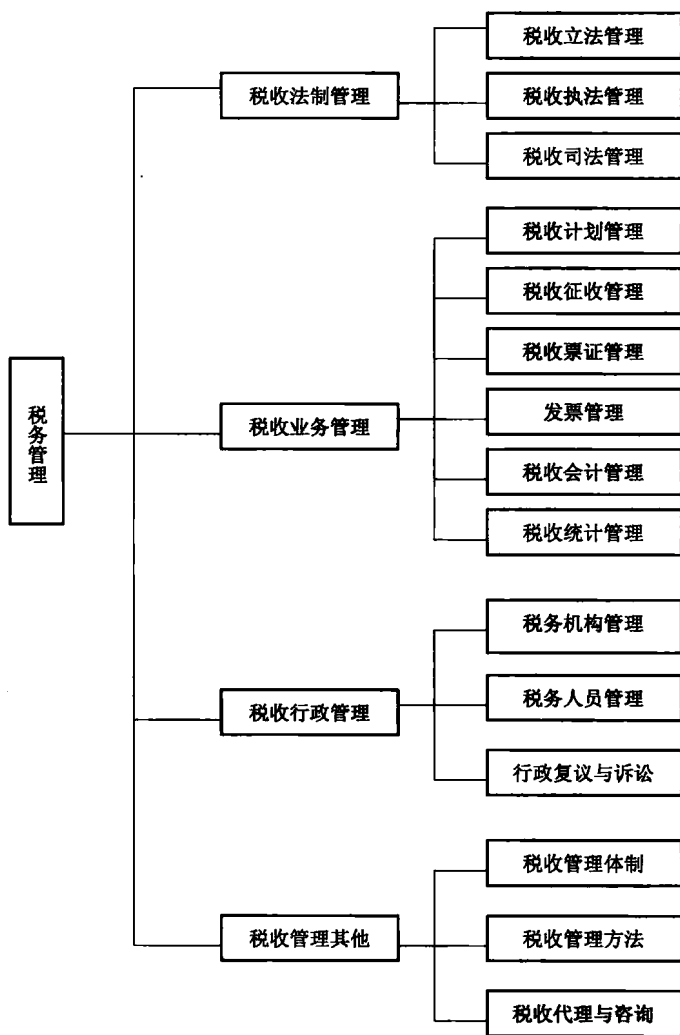


图 1-1 税务管理的内容框架

律关系，即以征税与纳税为内容的权利义务关系。作为国家代表的征收机关以及一切纳税单位和个人都必须在税法规定范围内相应行使征税的权利和纳税的义务。

税收法制管理的内容主要包括税收立法、税收执法和税务司法。

(1) 税收立法。税收立法是国家权力机关制定、颁布、实施、修正、废止税法的一系列活。税法是税务管理的依据，只有制定出适应我国政治经济形势、反映客观规律的税法，才能使税务管理有法可依。



(2) 税收执法。税收执法是指国家税务机关依据国家的税法法律、法规，对有关税收事项进行的具体组织管理活动。它是实现税收法律关系的重要手段，也是税务机关最重要的职能，其内容包含税务机关及其执法人员所实施的一系列税收征管的具体行政行为。

(3) 税务司法。税务司法是国家的有关司法机关（如人民法院、检察院等）对违反税法的案件，按照法律规定的程序进行审理、判决的一系列活动。税收立法只能解决有法可依的问题，而要做到有法必依和违法必究，就必须有税务司法。

## 2. 税收业务管理

税收业务管理是以税款征收入库为中心的管理活动。税收业务管理包括税收计划管理、税收征收管理、税收票证管理、发票管理、税收会计管理和税收统计管理等。

(1) 税收计划管理。税收计划管理就是征收机关根据国家的经济政策、税收法律、国民经济和社会发展规划以及客观经济情况，对一定时期内（通常为一年）的税收收入、税务经费、税收成本等进行测算、规划、组织、协调与控制的活动。

(2) 税收征收管理。税收征收管理是稽核税额和征收税款过程的管理活动，是征收机关行使征税与管理税收权利的日常税收管理工作。

(3) 税收票证管理。税收票证是征收机关征收各项税款的专用凭证，填用之后即成为征纳双方履行纳税义务的证明，同时是税收计划和税收统计的原始凭证和资料，也是考核征收管理机构和管理人员的可靠依据。因此，税收票证管理是税务管理的不可缺少的内容之一。

(4) 发票管理。发票是商品经济交往中的商事凭证，是财务核算的原始凭证和计算税款以及稽征税款的重要凭证。如果不对发票进行管理，就会发生利用发票进行逃避纳税和骗取出口退税等不法行为。因此，为了保障国家财政收入，维护市场经济秩序，就必须对发票进行管理。

(5) 税收会计管理。税收会计管理是征收机关对税收计划执行和征收活动过程及其结果，系统地、连续地进行核算，反映监督的活动。

(6) 税收统计管理。税收统计管理是征收机关根据国家税收政策和法规制度的要求，对税收分配过程中涉及的税源、税款和税政等方面进行统计、整理、分析的活动。

## 3. 税务行政管理

税收征收机关具有执法和行政双重性质。一方面税收机关必须依法征税，另一方面税收机关又是国家的行政管理部门，税务行政管理是由征收机关的行政性所决定的。税务行政管理是对征收机关的组织形式、机构设置、工作程序以及征收人员等进行管理活动。其主要内容包括税务机构代理、税务人员管理和税务行政复议与诉讼。

#### 4. 税务管理其他

税务管理其他方面主要包括税务管理体制、税务管理方法以及税务代理与咨询。

##### (三) 税务管理科学化、精细化的理念

随着社会主义市场经济的发展,现代化税务管理理念也应运而生,科学化、精细化的税务管理是近年来税务部门贯彻中央精神,结合税收工作实际采取的重要管理措施,是税务管理理念的创新。科学化管理,就是要从实际出发,实事求是,积极探索和掌握税收征管工作规律,运用现代管理方法和信息化手段,发挥管理人员积极作用,提高管理的实效性。精细化管理,就是要树立精益思想和治理理念,运用信息化、专业化和系统化管理技术,建立健全工作规范、责任制度和评价机制,明确职责分工,优化业务流程,完善岗责体系,加强协调配合,按照精确、细致、深入的要求实施管理,避免大而化之的粗放式管理,抓住税收征管的薄弱环节有针对性地采取措施,不断提高税务管理水平和服 务职能。科学化、精细化管理是有机的整体。科学化管理是精细化管理的前提,精细化管理是在科学化指导下,把科学化管理落实到税务管理的各个环节,落实到税务干部的岗位职责,体现集约管理、注重效益的要求。<sup>①</sup>

##### 1. 科学化、精细化管理的基本要求

(1) 牢固树立现代税务管理观念。这是有效指导税收工作实践,落实税收科学化、精细化管理的重要前提。要坚持与时俱进,树立现代税务管理观念。现代税务管理观念包括大局观念、法制观念、创新观念、效率观念、服务观念和责任观念。这六个观念是构成现代税务管理观念的有机整体,互相联系,互为补充。无论是决策的形式、目标的确定、措施的选择,还是具体工作的组织开展,都应该按照这六个观念的要求,进行全面权衡和综合判断,确保税收工作始终沿着正确的轨道前进。

(2) 准确把握税务管理工作规律。任何事物发展都是有规律的,税务管理工作也同样如此,也有其自身的发展、变化规律。只有认识和运用这些规律,才能用于税务管理的实践,才能收到好的效果。我们应该认识和探索税务管理规律,把科学化、精细化管理的各项要求因地制宜、因时制宜地落实下去,促进税务管理水平的提高。首先要完善税务管理的法律体系,这是实施科学化、精细化管理的基本前提;其次要完善税务管理的组织体系,这是实施科学化、精细化管理的组织保障;第三要强化税源管理,这是实施科学化、精细化管理的重要内容;第四要大力加强税务管理队伍建设,这是实施科学化、精细化管理的人才基础;第五要提高内部行政管理水平,这是实施科学化、精细化管理的有力保障。

(3) 明确税务管理工作目标。实施税收管理科学化、精细化管理,提高税收征管

<sup>①</sup> 谢旭人. 中国税收管理. 北京: 中国税务出版社, 2007: 18.



的质量和效果，这是税务管理工作的基本目标。这就要求做到如下四个方面：一是执法规范，努力做到严格执法、公正执法、文明执法，确保各项税收政策落实到位；二是征收率高，就是依据税法和相关政策，通过各方面管理和服务工作，使税款实征入库数不断接近法定应征数，保持税收收入与经济协调增长；三是成本降低，既要降低税务机关征税成本，又要降低纳税人纳税成本；四是社会满意，有效发挥税收作用，为纳税人提供优质高效的纳税服务，税务形象日益改善。这四个方面是一个有机的整体，共同构成了税务管理工作的基本目标，也是衡量税收征管质量和效率的根本标准。

(4) 狠抓各项工作落实。落实各项工作制度和管理措施，是确保科学化、精细化管理取得实效的关键，也是科学化、精细化管理的内在要求。在工作中要紧紧围绕税收工作主题和总体目标，提高执行力，狠抓各项工作落实。要不折不扣地落实各项税收决策，从实际出发，坚持出实招、办实事，把科学化、精细化管理的要求全面落实到税收工作的各个环节，一个环节一个环节地抓，一个问题一个问题地解决，真正体现抓紧、抓细、抓实的要求。

## 2. 实行科学化、精细化税务管理的必要性

(1) 税务管理科学化、精细化是落实科学发展观的必然要求。税务部门落实科学发展观的要求，就必须在税收工作中实施科学化、精细化管理。税收是国家财政收入的主要来源，是国家实施宏观调控的重要杠杆，在实现以人为本、服务“五个统筹”的大局中发挥着重要作用。税收工作的成效，直接关系到科学发展观的贯彻落实。只有坚持科学化、精细化管理，才能做好税收工作，保证国家税收收入随着经济发展平稳增长，保证国家税收政策得到贯彻执行，保证科学发展观得以更好地贯彻落实，促进国民经济实现又好又快发展。

(2) 税务管理科学化、精细化符合现代管理发展趋势。科学化、精细化税务管理不仅强调加强管理的必要性，而且强调管理的科学、精细，符合现代管理的发展趋势和管理理论的要求，适应税收工作的实际，已经并将继续加强税务管理，提高税收征管的质量和效率以发挥更大的作用。

(3) 税务管理科学化、精细化是新形势下税收工作的迫切要求。随着我国经济社会的发展，税收征管面临的状况发生很大变化。如纳税人越来越多，纳税结构也发生变化，纳税人的组织形式、经营方式、经营业务不断更新；税源的流动性显著增强；纳税人对税务管理工作的期待也越来越高。这些变化对税务管理提出了新的要求，税务管理的工作重心、工作方法、工作制度等都要作出相应的调整和完善，所以，必须在税务工作中实施科学化、精细化管理，以便更好地适应形势发展的需要。

## 二、税务管理的意义

### （一）有利于税收职能的实现

税收具有筹集财政资金、调节社会经济运行以及监督管理等职能。在社会主义市场经济条件下，税收职能的实现程度，对于国家用于提供公共产品的经济资源支配使用权的大小，以及贯彻社会政策、实施经济调节职能的强弱，有着决定性的作用。因此，如何最大限度地全面实现税收职能成为国家面临的重要问题。而且，税收职能作用发挥的程度如何，效果怎样也要以税务管理的质量为保证。税务管理工作越加强、越深入，税收的职能作用就越是在广度和深度上更有成效地得以发挥。税务管理只有通过科学化、精细化的税收决策，才能为税收聚财提供客观依据和标准；只有通过税收制度的制定、调整、改革和贯彻实施，才能使税收从宏观上对国民经济运行调节控制的作用得以发挥；只有通过具体的征管活动才能实现税收的监督管理职能。所以，在实现税收职能作用方面，税务管理是重要的保证，没有税务管理，所谓税收职能仅仅只能是一种潜在的职能。

### （二）有利于社会主义市场经济的发展

社会主义市场经济是法制经济、竞争经济、效益经济，要求税收分配实现依法治税、公平税负、促进经济资源合理配置。但社会经济生活中仍然存在假冒伪劣、偷逃漏税等不良行为。不断整顿和规范市场秩序，是确保社会主义市场经济健康发展的必然要求。通过实施严格有效的税务管理，坚决打击偷逃骗税行为，惩罚不法分子，对于增强全社会依法诚信纳税意识，营造良好的税收环境，形成良好的税收秩序，促进社会主义市场经济发展具有重要意义。

### （三）有利于协调税收分配中各方面的利益关系

税收这种分配方式是凭借政治权利的强制课征，具有无偿性，体现在分配上的具体利益矛盾显得尤为突出。税务管理通过运用其职能，对税收分配活动进行有效的决策、计划、组织、协调和监督，能够使中央与地方、国家与企业、国家与劳动者之间的具体利益矛盾达到协调和统一。同时税务机关与纳税人之间、组织收入与执行政策之间、各种税之间、税收分配与其他分配之间的相互协调与配合，也需要通过税务管理来进行协调。

随着市场经济发展，利益主体多元化，税收分配的利益矛盾必将出现更为错综复杂的局面，协调利益主体之间的矛盾关系，是我们需要正视和认真解决的重要问题。因此，不断加强和完善税务管理，提高税务管理水平，对协调税收分配中各方面的利益关系具有重要意义。



#### （四）有利于现代化税务管理体系的完善

随着社会主义市场经济的发展和科学技术的进步，一些新兴产业、新型部门核心的经营方式正在产生和崛起，使社会和经济的管理日趋复杂，对税务管理的要求越来越高，我国正在积极探索并完善现代化税务管理体系。如果我们拘泥于传统的管理思想，理论和方法就不可能跟上时代前进的步伐。我们要在现代管理信息的基础上，将税务管理系统内外各个方面、各个因素有机结合起来，将局部利益与整体利益结合起来，将现状与历史结合起来，将当前与长远结合起来，将定性分析与定量分析结合起来，不断完善税务管理体系，构建现代化税务管理科学体系。

## 第二节 税务管理体制

### 一、税务管理体制的概念

税务管理体制是指中央和地方各级政府之间划分税务管理权限的一种制度。它是国家财政管理体制的重要组成部分，也是国家税收制度的重要内容之一。

广义的税务管理体制一般包括如下三方面的内容：一是各级政府之间税收收入与税务管理权限的划分；二是税收执法权在政府各执法部门之间的划分；三是税务机关内部在税收征收、管理、检查等职能和权限上的划分。我们通常所说的税务管理体制是指各级政府之间税收收入与税务管理权限的划分，其核心内容是如何正确划分中央与地方各级政府之间的税务管理权限问题。这一问题解决了，税收收入划分的问题也就解决了。

税务管理权限包括税收立法权、税收执法权和税收司法权三个方面。

#### （一）税收立法权

税收立法权是指国家最高权力机关依据法定程序赋予税收法律效力时所具有的权利。税收立法权包括：税法制定权、审议权、表决权和公布权。这是各项税务管理权中最核心、最重要的权利。

税收立法的概念是享有立法权的国家机关制定、修改、变更和终止调整税收法律关系的法律规范的活动。我国税收立法应兼顾以下原则：确保国家稳定财政收入的原则；公平税负、合理负担的原则；促进竞争、提高效率的原则以及简便易行的原则。

在税收立法和税收政策制定方面，我国一直强调税权集中，税政统一。目前有权制定税法或者税收政策的国家机关有全国人民代表大会及其常务委员会、国务院、财政部、国家税务总局、海关总署、国务院关税税则委员会等。

税收法律由全国人民代表大会及其常务委员会制定；有关税收的行政法规由国务院制定；有关税收的部门规章由财政部、国家税务总局、海关总署、国务院关税税则委员

会等部门制定。

此外,根据我国法律的规定,省、自治区、直辖市人民代表大会及其常务委员会、民族自治人民代表大会和省级人民政府,在不与国家税收法律、法规相抵触的前提下,可以制定某些地方性的税收法规和规章。

税收法律的制定要经过提出立法议案、审议、表决通过和公布四道程序,税收行政法规和规章的制定要经过规划、起草、审定和发布四道程序。上述程序都应当按照法律、法规和制度进行。

## (二) 税收执法权

税收执法权是指贯彻执行税法所拥有的权限,它实质上是一种行政行为,属于政府及其职能部门的权限范围。税收执法权具体划分为:税种的开征与停征权、税法的解释权、税目的增减与税率的调整权、减免税的审批权。

### 1. 税种的开征与停征权

税种的开征与停征权,是指对已经制定税法的税种,规定其付诸实施日期的权利;或者对已经开征的税种,因政治或经济诸方面的原因,规定其停止执行的权力。一般来说,税种的开征与停征权也可以给地方政府。

### 2. 税法的解释权

税法的解释权,是指对已经制定并颁布的税收基本法规作出具体说明和解释的权力。税收基本法规颁布后,为便于贯彻执行,一般还要发布实施细则对其进行解释和说明。此外,在对税收基本法规和实施细则的执行过程中,还会出现一些新情况和新问题,对这些新情况、新问题是否征税以及如何征税,也需要根据税收基本法规和变化了的新情况作出解释说明。税法的解释权一般集中在财政部和国家税务总局,地方税法的解释权也可由省、自治区和直辖市税务机关负责。

### 3. 税目的增减与税率的调整权

税目的增减与税率的调整权是指增加或减少课税品目的权力,以及对课税对象或课税品目的税率调高或调低的权力。虽然各种税的税法对其征税的品目及其适用税率都有明确规定,但随着客观情况的变化,有时需要扩大征税范围,增加税目,有时则需要缩小征税范围,减少税目。此外,有时还需要对原有税负进行调整,这就需要提高或降低税率。由于税目的增减与税率的调整涉及国家的财政收入和纳税人的税收负担,因此,这方面的权限应高度集中于中央。

### 4. 减免税的审批权

减免税的审批权是指对纳税人实施税收优惠政策的权力。减税、免税体现国家的税收政策,并且直接影响着国家的财政收入和纳税人的税收负担,因此有必要在各级政府,特别是在中央和地方政府之间明确划分减税、免税的审批权限,以保证征纳双方以



及各级政府的利益不受侵犯。1994 年税制改革以后,减免税除税法(条例)规定的以外,其他减免税权一律集中到中央。

从机构设置来看,目前我国税收执法机构主要有财政部、国家税务总局、海关总署等。财政部是国务院主管财政收支、财税政策和国有资本基础工作的宏观调控部门;国家税务总局是国家的最高税务机构,是国务院主管税收工作的部级直属机构;海关总署是国务院部级直属机构,是主管全国海关工作的行政执法机构;国务院关税税则委员会是国务院的议事协调机构。

### (三) 税收司法权

税收司法权,是指国家司法机关在宪法和法律规定的职权范围,按照法定程序处理有关税务刑事诉讼案件和税务行政诉讼案件的权力<sup>①</sup>,有狭义和广义之分。狭义上的税收司法权,是指人民法院按照法律规范审判税收案件的权力;广义上的税收司法权,是指有关国家机关按照法律、行政法规对税收案件进行侦查、检察、审判,并使依法作出的判决、裁定得以执行的权力。

税收司法权实际上是司法权在税收领域的一项具体权力,其目的是通过行使司法权从事各项税收活动,依照法律维护纳税人和其他税务当事人合法权益,保障国家税收收入,确保税收秩序井然,促进税收事业健康发展。因此,在法律意义上,从实体到程序与一般的司法权相比没有本质上的不同,都具有独立性、公正性、保障性和终局性的特点,只不过它突出地表现出税收及税收案件的专业性、复杂性。

## 二、我国税务管理体制的沿革

新中国成立以来,根据各个不同时期的政治经济情况及财政管理体制的变化,我国的税务管理体制经过了几次较大的变动。由新中国成立初期的高度集中的税务管理体制逐步演化为以集中为主、适当分权的税务管理体制格局。

### (一) 建国初期的税收管理体制

建国初期,为了恢复由于长期战乱而遭受严重破坏的国民经济,稳定金融物价,平衡财政收支,保证国家重点建设及配合对资本主义工商业的社会主义改造,国家必须统一税政,对税收实行统一管理,建立高度集中的税务管理体制。与此相适应,1950 年中央人民政府公布了《全国税收实施细则》,统一了税收法规的制定权限,即将税收的法律、条例的制定权,税种的开征权和停征权,税目的增减和税率的调整权以及减免税权统一由中央控制。这种高度集中的税务管理体制是当时特殊的历史条件下所必须的,为建国初期国民经济的恢复与发展起到了较好的作用。

---

① 靳万军. 税收司法权初论. 北京: 中国市场出版社, 2007.

## （二）建国初期至1977年的税收管理体制

### 1. 1958年税务管理体制的改革

1958年，我国实行了经济管理体制的重大改革，国务院颁布了《关于改进税收管理体制的规定》，相继下放生产、物资、财政等的管理权限，同时也下放税收管理权限，如将印花税、利息所得税、车船使用牌照税、屠宰税、城市房地产税等税种的税收管理权下放给省、自治区、直辖市掌握，并允许地方某些税种进行必要调整，自行制定征收办法。

### 2. 1961年中央适当收回税收管理权限

针对1958年“大跃进”中税收管理权限下放过多的情况，为了贯彻国民经济“调整、巩固、充实、提高”的八字方针，1961年不得不进行国民经济的调整，以克服当时的经济困难。在这一时期，为集中有限的财力，中央重申了有关集权的规定，并将一部分已下放的税收管理权限重新集中于中央，这其中包括工商统一税项目的增减和税率的调整权等，这对于促进国民经济调整、加强中央对税收的统一领导、增加国家财政收入起到了积极作用。

### 3. 1970—1973年再次下放税收管理权限

这一时期，我国正处于“文化大革命”时期，为了适应当时的政治经济情况，1970年国家针对当时大批中央企业下放给地方的新的形势，对税务管理体制作出了相应的调整，即将部分减免税权以及对农村征税办法的制定权限下放给了省、自治区、直辖市一级政府。1973年的工商税制全面改革，进一步扩大了放权的范围，一定程度上调动了地方税收管理的积极性。但是，由于权力过于分散，各地对规定的解释、理解不尽一致，在具体执行中产生了许多问题，减免税失控，国家收入无法保证，严重影响了国民经济的正常发展。

## （三）1977年至1994年的税收管理体制

1977—1993年这十几年间，我国经历了从计划经济体制向市场经济体制过渡的伟大变革。这一时期的税收管理体制主要是以1977年国务院批转财政部的《关于税收管理体制的规定》为基础，并根据经济体制改革的需要加以调整而成。其主要内容如下：

（1）税收政策的改变、税法的颁布和实施、税种的开征与停征、税目的增减和税率的调整等权都属于中央。

（2）凡在一个省、市、自治区范围内，对某一种应税产品、某一个行业减税免税，以及对烟、酒、糖、手表四种产品减税免税，都须报财政部批准。

（3）个别纳税单位生产的产品或经营业务，因生产、经营、价格等发生较大变化，需要给予照顾的；为农业生产服务的县办“五小企业”、社队企业纳税有困难，需要给