

★ 征纳双方的权利和义务
★ 税收征收管理的基本程序 ★
★ 税收征收管理实务操作
依法解决税收争议 ★
★ 税务代理制度的基本内容
★ 税收征收管理模式改革 ★

税收征收管理

根据最新修订的《税收
征收管理法》编定

■ 王秀芝/编著

工商出版社

责任编辑 李富明

图书在版编目(CIP)数据

税收征收管理/王秀芝编著. -北京:工商出版社, 2001

ISBN 7-80012-605-6

I. 税… I 王… III. 税收管理-研究-中国 IV.F812.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 12733 号

书名/税收征收管理

编著者/王秀芝

出版·发行/工商出版社

经销/新华书店

印刷/北京翌新工商印制公司

开本/850×1168 毫米 1/32 印张/12 字数/290 千

版本/2001 年 5 月第 1 版 2001 年 5 月第 1 次印刷

印数/01-5000

社址/北京市丰台区花乡纪家庙(100070)

电话/(010)63730074, 63714551

出版声明/版权所有, 侵权必究。

书号: ISBN7-80012-605-6/F·270

定价: 22.00 元

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

前 言

随着我国社会主义市场经济体制的建立和完善,税收的作用不断增强,税收工作在经济生活中的地位越来越高,税收作为一个经济范畴和调控经济的手段已经波及到社会的各个阶层。税收一直是国家财政收入的主要形式,税收收入占财政收入的比例保持在 90%以上;税收作为一种经济活动,反映了国家凭借政治权力强制无偿征收税收收入的过程,反映了在征税过程中国家作为征税方与企业、单位、个人等纳税人作为纳税方之间的征纳关系。税收征收管理作为税收管理的重要组成部分,是税务机关代表国家对广大纳税人和扣缴义务人依法征税活动的管理,既是税收收入的实现过程,又是税收征纳双方征纳关系的具体体现过程。近年来,我国税收收入增长较快,税收征收管理得到进一步加强,纳税人的纳税意识有了很大程度的提高,但是,还存在一些问题,比如:偷漏税问题尚未得到较好解决、税务机关的依法征税意识和纳税人的依法纳税意识有待进一步提高,税收征收管理改革落后于税收制度改革的局面急需改变、税收征收管理如何应对电子商务的挑战等等。

《税收征收管理》一书,依据 2001 年 4 月 28 日第九届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议修订通过的《中华人民共和国税收征收管理法》及其他税收相关法律法规,全面、系统地介

绍了税收征收管理的全过程,以及在税收征收管理过程中征纳双方的权利和义务,并分析了我国税收征收管理模式改革的方向和电子商务征税问题。本书的特点在于:第一,从体系上,紧扣《中华人民共和国税收征收管理法》的内容,以税收征收管理程序为主线,顺序介绍了从税务登记到税款征纳的具体过程及涉及的有关事项操作;第二,在内容上,从实用角度出发,把税收征收管理程序作为重点,汇集了大量实际中使用的图表和案例,突出了税收征收管理过程的实务操作性;第三,在编写的过程中,本着征税方(税务机关)和纳税方(企业、单位、个人等纳税人)都作为税收征收管理的主动参与者的理念,不仅从征税方的角度研究分析税收征收管理,而且尝试从纳税方的角度来认识、理解和掌握有关税收征收管理的法律法规和政策;第四,体现依法治税的思想,突出了如何处理和解决税收争议,以及征纳双方在其中的权利、义务、法律责任;第五,力争反映税收征收管理改革的最新成果以及应对电子商务的税收征收管理策略。

《税收征收管理》全书共分十二章,第一章税收征收管理概论,阐述税收征收管理的基本概念、基本知识和征纳双方的权利与义务;第二章至第六章,阐述税收征收管理的基本程序及具体实务操作,包括税务管理、税款缴纳、发票管理、纳税检查 and 法律责任;第七章至第十章,阐述征纳双方如何依法解决税收争议案件以及各自的权利、义务和责任,包括税务行政处罚、税务行政复议、税务行政诉讼和税务行政赔偿;第十一章税务代理,阐述作为税收征收管理组成部分的税务代理制度的基本内容、纳税人如何申请税务代理;第十二章税收征收管理模式改革,主要探讨我国现行税收征收管理模式改革方向,并针对电子商务的税收征收管理问题提出建议。

从《税收征收管理》一书的特点和内容可以看出,其适用范围比较广,既可以作为高等学校财政税收专业、财务会计专业、工商

管理类专业的教材,也可以作为税务系统在职干部、企业财会人员、税务代理人和备考注册税务师、注册会计师的考生的参考书和培训用书,还可以作为广大纳税人参与税收征收管理、维护自身权益的工具书。

税收征收管理可以说是一项系统工程,还存在大量的问题有待探讨,因此,虽然在本书中比较全面、具体地体现了与税收征收管理有关的现行法律法规,反映了现行税收征收管理的实务操作过程,但由于我国的税收制度仍然处在不断改革的过程中,与税收征收管理相关的法律法规在不断完善的过程中,新问题、新情况不断出现,再加上作者水平有限,本书在体系和内容上难免出现疏漏和不足,欢迎广大读者批评指正。

王秀芝

2001年5月

目 录

前 言	(1)
第一章 税收征收管理概论	(1)
第一节 税收征收管理概述	(1)
第二节 税收管理体制	(5)
第三节 税收征收管理范围划分	(17)
第四节 税收征收管理机构设置及主要职责	(19)
第五节 征纳双方的权利与义务	(27)
第二章 税务管理	(38)
第一节 税务登记	(38)
第二节 帐簿、凭证管理	(81)
第三节 纳税申报	(94)
第三章 税款征纳	(99)
第一节 税款征纳概述	(99)
第二节 税款征收	(101)
第三节 税款缴纳	(116)
第四章 发票管理	(120)
第一节 发票的概念、种类及基本内容	(120)
第二节 发票印制	(122)
第三节 发票的领购和使用	(124)
第四节 发票检查	(131)
第五节 发票违章处理	(136)

第六节 增值税专用发票的管理	(139)
第七节 增值税专用发票的协查	(150)
第五章 纳税检查	(154)
第一节 纳税检查概述	(154)
第二节 纳税检查的步骤	(161)
第三节 商品课税的纳税检查	(166)
第四节 所得课税的纳税检查	(188)
第六章 法律责任	(204)
第一节 法律责任概述	(204)
第二节 税收征管中的违法行为及处罚	(205)
第三节 税收征管中的犯罪行为及处罚	(212)
第四节 文书送达	(220)
第七章 税务行政处罚	(224)
第一节 税务行政处罚概述	(224)
第二节 税务行政处罚的适用	(231)
第三节 税务行政处罚的程序	(236)
第四节 税务行政处罚听证程序	(243)
第五节 税务行政处罚的执行	(246)
第六节 税务行政处罚的法律责任	(248)
第八章 税务行政复议	(250)
第一节 税务行政复议概述	(250)
第二节 税务行政复议的管辖与受案范围	(252)
第三节 税务行政复议的参加人	(256)
第四节 税务行政复议的申请与受理	(260)
第五节 税务行政复议的审理与决定	(265)
第六节 税务行政复议的法律责任	(270)
第九章 税务行政诉讼	(273)
第一节 税务行政诉讼概述	(273)

第二节	税务行政诉讼的起诉与受理·····	(280)
第三节	税务行政诉讼的应诉·····	(282)
第四节	税务行政诉讼的审理与判决·····	(287)
第五节	税务行政诉讼判决、裁定的履行和执行 ·····	(290)
第十章	税务行政赔偿 ·····	(292)
第一节	税务行政赔偿概述·····	(292)
第二节	税务行政赔偿的程序·····	(297)
第三节	税务行政赔偿的方式和计算标准·····	(303)
第四节	税务行政赔偿的时效、收费与征税 ·····	(308)
第十一章	税务代理 ·····	(310)
第一节	税务代理概述·····	(310)
第二节	税务代理制度的产生和发展·····	(314)
第三节	税务代理人、税务代理机构及税务代理范围···	(321)
第四节	税务代理的法律关系与法律责任·····	(326)
第十二章	税收征收管理模式改革 ·····	(332)
第一节	税收征收管理的国际比较·····	(332)
第二节	我国税收征收管理模式改革回顾·····	(346)
第三节	我国现行税收征收管理模式及其改革·····	(351)
第四节	电子商务的税收征收管理问题·····	(361)
主要参考文献 ·····		(372)

第一章 税收征收管理概论

第一节 税收征收管理概述

一、税收征收管理的概念

税收征收管理是税收管理的重要组成部分。税收管理是指国家凭借政治权力,对税收分配的全过程进行决策、计划、组织、协调和监控,以保证税收收入及时足额入库,发挥税收职能作用的活动。税收管理的具体执行机关是各级政府主管税收工作的职能部门,包括国家税务总局和所属税务分支机构以及各级地方税务局、财政部及各级地方财政机关、海关总署及分支机构。税收征收管理是指税务机关对纳税人或扣缴义务人依法征税活动的管理,是税收法律、法规实施的过程。

二、税收征收管理的原则

(一)依法治税原则。所谓依法治税,就是以法律为依据进行税收征收管理,其实质是:有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。

1. 完善税收法制。建立和健全税收法制体系是依法治税的前提。目前,全国人民代表大会已将《税收基本法》、《增值税法》、《营业税法》、《企业所得税法》等税法列入了立法计划,但由于各方面的原因,我国绝大部分税收实体法尚未完成立法程序,某些内容还需要根据客观经济情况和征管改革的需要予以调整、充实和完善。

建立起一套适合社会主义市场经济体制的税收法制体系,做到“有法可依”,真正实现税务管理法制化,首先必须加快税收立法步伐。

2. 严密税收执法。严密税收执法是依法治税的关键。因此,各级税务机关要造就一批严密执法队伍,做到“有法可依,执法必严”,维护税法的严肃性、统一性和权威性,提高税务机关和税务人员依法征税的威信,同时增强纳税人依法纳税的自觉性,使税收违法行为减少到最低限度,保证税收职能的顺利实现。

3. 强化税收执法监督。强化税收执法监督是依法治税的保障。其实质是要做到“违法必究”,稳定税收法律关系,维护税收秩序。税收执法监督包括对征、纳双方的监督。通过税收执法检查 and 税务监察对税务人员进行监督,促进税务机关及其人员依法办事,依率计征;另一方面,通过强化税务稽查对纳税人纳税行为进行检查和处理,保证纳税人依法履行纳税义务。

(二)从经济到税收的原则。根据经济决定财政、财政影响经济的基本原理,税收也是同经济息息相关的,只有生产发展了,税收收入才能增加。因此,这个原则实质上是要正确处理税务机关组织税收收入同促进生产的关系问题。二者的关系是,在生产发展的基础上取得税收收入,在取得收入的同时调节生产和消费,从而促进生产的发展,又能取得更多的税收收入。税务机关在整个税收征收管理工作中,不仅要“聚财”,而且要培养财源,注意“生财”,其中包括关心企业的生产,千方百计促进生产的发展,为贯彻从经济到税收的原则,需要解决以下几个认识问题。

1. 必须在严格执行国家的经济政策和税收政策的前提下促进生产,税务机关支持生产并不是见生产就促,而要看是否符合国家经济政策和税收政策的要求。如有些生产项目尽管从一个地区的利益出发看是必要的,也可以增加该地区的收入,但从全国来看,则属重复建设,不应发展,就不该支持,等等。

2. 要在做好组织收入工作的前提下促进生产。税务机关的主

要任务是组织税收收入,为国家建设集资金是最大的促产。

3. 不要滥用减免权,不能认为只有减才能促产。滥用减免权是以税谋私的重要表现,这种减免,不仅危害国家的利益,而且会对生产发生不利的影响。1994 年税制改革后,税收减免权已高度集中。

4. 在为生产服务的同时,还要加强税收征收管理;加强监督,处理好服务和监督的关系。

(三)在正确贯彻税收政策前提下完成税收收入任务的原则。应当把政策观念和任务观念统一起来,在正确贯彻税收政策的前提下,努力完成税收征收任务。在征收管理中,为了坚持这一原则:

1. 必须树立坚强的政策观念,坚决依法办事,依率计征,执法必严、违法必究,并同一切有法不依,有章不循,破坏政策的现象作斗争。

2. 还必须坚定完成任务的信心。税务干部要有完成任务的责任感和紧迫感,税收计划一经确定,就要千方百计组织实现,即使任务重,难度大,也要从促进生产,加强管理入手,努力完成任务。

3. 在考核税收计划执行情况时,也要检查税收政策的执行。

(四)专业管理与群众管理相结合的原则。专业管理是指国家税务机关及其人员对税收分配活动进行的管理。群众管理是指相关部门、纳税人、协税人组成的办税组织或协税组织,参与税收分配活动的管理。专业管理是税收征收管理的主要形式,群众管理是税收征收管理的必要补充形式。这两种形式相互联系,搞好了专业管理,才能有效地指导群众管理;搞好了群众管理,专业管理才会事半功倍。

(五)税收征收管理成本较小原则。税务机关作为行政执法机关,应适应市场经济的要求,不断提高管理效率,降低税收征收管理成本,以求得税收收入最大化。

三、税收征收管理的主要内容

税收征收管理作为税收管理的一部分,主要包括以下内容:

(一)税务管理。主要包括税务登记、帐簿和票证管理、纳税申报。

(二)税款征纳。这是指税款入库的过程,从税务机关角度来看,是税务机关依照法律、行政法规的规定征收税款的过程;从纳税人角度来看,是纳税人或扣缴义务人按照法律、行政法规的规定缴纳税款的过程。

(三)发票管理。是指税务机关依照法律、行政法规对印制、领购、开具和保管发票的过程进行的管理。

(四)纳税检查。是指税务机关根据税收法规和财务会计规定,对纳税人、扣缴义务人履行纳税义务、扣缴义务的情况进行检查和监督。

(五)法律责任。是指纳税人、扣缴义务人不能正确履行义务,出现违法行为所应承担的法律后果。

(六)税务行政处罚。是指税务机关依照法律、行政法规规定对违反税法的纳税人、扣缴义务人进行的行政制裁。

(七)税务行政复议。是指纳税人、扣缴义务人、纳税担保人对税务机关作出的具体行政行为不服,依法向原处理税务机关的上一级税务机关提出申诉,上一级税务机关对引起的具体行政行为进行审查并作出裁决的一项行政司法活动。

(八)税务行政诉讼。是指纳税人、扣缴义务人认为税务机关的具体行政行为违法或失当,侵害了其合法权益,请求人民法院作出裁决的诉讼活动。

(九)税务行政赔偿。是指税务机关在执行公务、行使税收征收管理职权过程中,因其作出的具体行政行为违法而使公民、法人或其他组织的合法权益受到损害,由国家承担赔偿责任,税务机关具

体履行赔偿义务的一种制度。

(十)税务代理。是指注册税务师在国家法律、行政法规规定的范围内,受纳税人、扣缴义务人的委托,代为办理税务事宜的各项活动。

第二节 税收管理体制

一、税收管理体制的概念

税收管理体制是指在中央与地方、以及地方各级政府之间划分税收管理权限的制度,是税收管理制度的重要组成部分。税收管理权限包括税收立法权和税收管理权两个方面。

(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力。税收立法权包括:税法制定权、审议权、表决权 and 公布权。我国税收立法权分为以下几种情况:

1. 经全国人民代表大会审议通过的税法;
2. 经全国人民代表大会常务委员会原则通过、国务院发布的税收条例(草案);
3. 授权国务院制定和发布的税收条例(草案);
4. 授权财政部制定,经国务院批准或批转的税收试行规定。

第一、二项立法权由立法机构行使,第三项立法权由行政机关经立法机关授权行使,第四项立法权是行政机关行使制定行政法规的权力。

(二)税收管理权。税收管理权是指贯彻执行税法所拥有的权限,它实质上是一种行政权力,属于政府及其职能部门的职权范围。税收管理权包括: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,何时将其税法付诸实施的权力;或者对已经开征的税种,由于政治或经济诸方面的原因,何时停止其税法执行的权力。一般来说,税种的开征与停征权同税法的制定颁布权是一致的。但对一些小税种,其开征与停征权也可交给地方政府。

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,这就需提高或降低税率。由于税目的增减与税率的调整涉及到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。

4. 减免税的审批权。减免税的审批权是指对纳税人可征或不征其应纳税款的权力。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年税制公布后,减免税除税法(条例)规定者外,其他减免税权一律集中到中央。

二、税收管理体制的主要内容

(一)1994年改革以前的税收管理体制。

1994年改革以前的税收管理体制是以1977年国务院颁布的《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确定的。

1.《关于税收管理体制的规定》的主要内容。《关于税收管理体制的规定》规定了各级的管理权限,主要是将税收管理权限集中在国务院、财政部、省、自治区、直辖市,具体包括:

(1)属于国务院的管理权限:国家税收政策的改变;税法的颁布实施;税种的开征停征;税目的增减和税率的调整等。

(2)属于财政部的管理权限:在全省、自治区、直辖市范围内停征、免征或开征某一种税;在全省、自治区、直辖市范围内对某种应税产品或某个行业进行减税、免税;对工商税中的卷烟、酒、糖、手表4种产品的减税、免税;盐税税额的调整及非生产用盐的减税、免税;有关涉及外交关系和对外商征税的问题。

(3)属于省、自治区、直辖市的管理权限:对个别纳税单位生产的产品或经营的业务,因生产、经营、价格等客观条件发生较大变化,按照税法规定纳税有困难的,可给予定期的减免税照顾;工业企业利用废渣、废液、废气和其他废旧物品作主要原料生产的产品,按照税法规定纳税有困难的,可给予定期的减免税照顾;乡镇企业生产直接为农业生产服务的产品,可以根据本地区的实际情况,列举具体产品和服各项目,免征工商税。所得利润,需要给予照顾的,可列举免征所得税;对灾区乡镇从事自救性的生产,可给予一定期限的减征或免征工商税和所得税的照顾;为贯彻中央的统一税法,可以制定具体征税办法;民族自治区对少数民族聚居的地区,可以根据全国税法制定的原则制定税收办法,报国务院备案。

以上省、自治区、直辖市的税收管理权限一般不能层层下放。

2. 1977年以后税收管理体制的补充规定。党的十一届三中全会以来,随着国家政治、经济的发展,以及经济管理体制和财政管理体制改革的深化,国家在税收管理权限方面又进行了调整。主要包括以下内容:

(1) 1981年1月,国务院颁布《关于平衡财政收支,严格财政管理的决定》,其中明确规定,坚持维护国家税收制度,不许随意改变税种、税率和减免税收,各部门自行下达有关税收的规定一律无效。

(2) 1981年3月,财政部又就税收管理权限问题作了明确规定,凡属国务院和财政部的税收管理权限,不论其收入归属中央财政或地方财政,各地都无权作出任何减免税或更改税率的决定;省、自治区、直辖市掌握的管理权限,不能层层下放,过去下放给地、市、县的减免权限,除个别情况外,均应收回。

(3) 1984年9月,六届全国人大常委会第七次会议通过《关于授权国务院改革工商税制和发布试行有关税收条例(草案)的决定》。主要内容是,为适应经济体制改革,经全国人大常委会授权,在实施工商税制改革的过程中,由国务院拟订有关税收条例,以草案形式发布试行,再根据试行经验加以修订,报请全国人大常委会审议。

(4) 1984年10月,我国对工商税制进行改革。原工商税一分为四,即开征产品税、增值税、营业税、盐税,税收管理体制中有关工商税的内容,还对陆续开征的一些新税种的税收管理权限分别作了不同规定。例如,国有建筑安装企业营业税的减免审批权限在中央,其他建筑安装企业营业税的减免审批权限在地方;国营企业所得税和集体企业所得税,根据企业级次和减免税范围的大小确定不同的管理权限,等等。

(5) 1988年5月,国务院决定财政部税务总局改为国家税务局,由财政部归口管理。国家税务局是主管国家税收工作的职能机

构,有关税收具体事宜的决定和处理均由其承担。原税收管理体制中属财政部管理权限的大部分,改由国家税务局掌握。

(6)1989年1月,国务院批准并转发了国家税务局《关于清理整顿和严格控制减税免税的意见》,对烟酒、鞭炮、焰火、钟表、自行车等30种国家需要限制生产的产品以及小毛纺厂、小棉纺厂、小丝织厂、小油漆厂、小炼油厂、小轧材厂、小烟厂、小酒厂等8类需要限制发展的小型企业,地方一律不得减免产品税、增值税和所得税,确实需要减免税的,必须报国家税务局批准;除税法统一规定的减免税外,各地区、各部门一律不得擅自减免建筑税。

除上述内容外,1980—1984年实行“划分收支,分级包干”的财政管理体制;1985—1987年实行“划分税种、核定收支,分级包干”的财政管理体制;1988—1993年实行六种包干体制,并进行分税包干、分税制的试点等。在不同时期的预算管理体制中都涉及到在中央和地方之间预算收入的划分,随着税收收入占预算收入比重的增大,预算收入的划分实际上就是税种的划分。比如,1988年以后的包干体制,将财政收入分为中央固定收入,地方固定收入,中央、地方固定比例分成收入,中央、地方共享收入。属于地方固定收入的税种有:城乡个体工商户营业税,城乡个体工商户所得税,个人所得税,个人收入调节税,就地缴纳的城市维护建设税;车船使用税,房产税,屠宰税,牲畜交易税,集市交易税,奖金税,印花税,筵席税,农林特产税,契税等。当时对这些税种的税收管理权限没有做出明确规定,但在实际执行过程中,有些税种的免税的审批权限实际上已不同程度地下放到各级地方税务局。地方性税种是指收入属于地方财政的税种,它涉及面广,税源分散,收入零星,由中央制定其税收政策和颁布税收制度,同时赋予地方政府较大的管理权限。省、自治区、直辖市人民政府有权制定符合本地区情况的税收实施细则或具体征收办法,确定地方各税种的具体开征或停征地区,核定本地区的适用税率和确定在某情况下的减税免税