

 21世纪财税理论与实务丛书

税务管理

TAXATION MANAGEMENT

杨森平 李日新 主编



暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS



21世纪财税理论与实务丛书

税务管理

TAXATION MANAGEMENT

杨森平 李日新 主编



暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS

中国·广州

图书在版编目 (CIP) 数据

税务管理 / 杨森平, 李日新主编. —广州: 暨南大学出版社, 2009. 9
(21 世纪财税理论与实务丛书)
ISBN 978 - 7 - 81135 - 343 - 3

I. 税… II. ①杨…②李… III. 税收管理—高等学校—教材 IV. F810.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 125872 号

出版发行: 暨南大学出版社

地 址: 中国广州暨南大学

电 话: 总编室 (8620) 85221601

营销部 (8620) 85225284 85228291 85220693 (邮购)

传 真: (8620) 85221583 (办公室) 85223774 (营销部)

邮 编: 510630

网 址: <http://www.jnupress.com> <http://press.jnu.edu.cn>

排 版: 暨南大学出版社排版设计中心

印 刷: 广东省农垦总局印刷厂

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 19.625

字 数: 407 千

版 次: 2009 年 9 月第 1 版

印 次: 2009 年 9 月第 1 次

印 数: 1—3000 册

定 价: 38.00 元

(暨大版图书如有印装质量问题, 请与出版社总编室联系调换)

21 世纪财税理论与实务丛书

编委会

主 任 於鼎丞

副 主 任 于海峰 杨卫华 沈肇章

编委会成员 (以姓氏笔画为序)

于海峰 冯海波 杨卫华 李建英

沈肇章 邵培德 於鼎丞 姚凤民

黄国龙 郭小东 曹建新 曹晓丽

前 言

税收是国家财政收入的主要来源，是国家赖以存在之基础。税收职能作用的实现有赖于健全的税收法律、法规和各项征管规章制度。随着我国社会主义市场经济的不断推进，经济、社会等各方面都发生了巨大变化，税务管理也面临许多新情况、新问题。如何实施有序、高效的管理，通过科学、合理、高效的税收征收管理体系和科学的管理方法来确保国家税收收入及时足额缴入国库是税务管理追求的主要目标之一。

为了全面介绍我国现阶段税收征收管理方面的知识，在采用我国最新的法律、法规和国内外有关税务管理最新研究成果之基础上，特编写了这本《税务管理》。本书共分十章，杨森平副教授负责编写第一至七章，李日新讲师负责编写第八至十章，最后由杨森平负责总纂。

由于编者不但有税务部门实际工作经历，又有长期在高校从事财税专业教学的经验，因而在编写本书时力求做到理论联系实际，注重可操作性。本书既可以作为财经院校本科教材，也可供财税干部、广大企业财会管理人员阅读和参考。

本书得到了国家税务总局政策法规司李万甫副司长、暨南大学财税系於鼎丞教授、高艳荣教授、沈肇章副教授、冯海波副教授等老师和同仁的关心和帮助，暨南大学财税系 08 级硕士研究生周敏、唐亚丽和欧伟祥三位同学做了大量的录入和校审工作，特此一并致谢！同时还要感谢本书的策划编辑——暨南大学出版社苏彩桃的精心组织和安排。

在本书编写过程中，由于时间仓促，加上作者水平有限，书中难免会有纰漏，恳请各位专家学者和广大读者批评指正。我们期待与大家交流探讨，以便来日修改。

杨森平 李日新

2009 年 4 月于广州暨南园

目 录

前 言	(1)
第一章 税务管理概述	(1)
第一节 税务管理的概念和必要性	(1)
第二节 税务管理的原则	(6)
第三节 税务管理的法律依据	(8)
第四节 税务管理的方法	(11)
第二章 税收管理体制	(13)
第一节 税收管理体制的概念和原则	(13)
第二节 税收权限的划分	(14)
第三节 税务机构设置和税收征管范围划分	(20)
第三章 税收征收管理	(26)
第一节 税务登记	(26)
第二节 账簿凭证的基本内容	(45)
第三节 纳税申报实务	(48)
第四章 税收征管模式	(115)
第一节 税收征管形式	(115)
第二节 税款征收方式	(121)
第三节 税款征收的措施	(124)
第四节 关联企业的税款征收	(153)
第五章 税务代理	(159)
第一节 税务代理概述	(159)
第二节 税务代理的基本原则	(162)
第三节 税务代理人的资格、权利和义务	(164)
第四节 税务代理机构、代理业务范围和法律责任	(166)
第五节 税务代理的工作程序	(170)

第六章 纳税检查	(177)
第一节 纳税检查的概念和作用	(177)
第二节 纳税检查权	(180)
第三节 纳税检查方法	(183)
第四节 纳税检查的形式和程序	(187)
第五节 税务审计的概念和目的	(190)
第六节 税务审计的组成和程序	(191)
第七节 税务审计的基本方法	(193)
第七章 法律责任	(195)
第一节 纳税人、扣缴义务人的法律责任	(195)
第二节 税务人员的法律责任	(200)
第四节 税务行政处罚	(202)
第五节 税务行政复议	(214)
第六节 税务行政诉讼	(224)
第七节 税务行政赔偿	(230)
第八章 发票管理	(237)
第一节 发票管理的意义	(237)
第二节 普通发票的管理	(241)
第三节 增值税专用发票的管理	(250)
第九章 税收计划、会计、统计管理	(260)
第一节 税收计划管理	(260)
第二节 税收会计管理	(268)
第三节 税务统计管理	(286)
第十章 税务信息化管理	(294)
第一节 税务信息化管理	(294)
第二节 税务信息管理的主要内容	(296)
第三节 “金税工程”	(303)
参考文献	(309)

第一章 税务管理概述

【本章要点】

本章是全书的基础，通过对税务管理的概念、必要性、原则、法律依据、方法等方面的阐述，务求让读者熟悉了解税务管理的基础理论，为以后章节的学习打下基础。

第一节 税务管理的概念和必要性

一、税务管理的概念

为了说明什么是税务管理，我们有必要先来谈谈什么是管理。

（一）关于管理

所谓管理，语言学上的解释是“管理约束”。若从社会学和经济学的角度看，这样的解释就远远不够了。我们这里要讲的管理，是指管理者为了实现一定的目的，对其所管理的对象进行一系列实施活动。实际上，管理是人类进行生产活动和社会活动的一种自觉的行为。管理在当今社会中普遍存在，人类实践的每一项活动都离不开管理，大到宏观管理，小到微观管理。尤其是在现代化的条件下，更是如此。实践证明，在相同的条件下，管理的优劣，其结果大相径庭。管理的重要性已被越来越多的人所认识。

管理是由若干要素组成的。这些要素包括：①管理的主体和客体；②管理的范围；③管理的目的；④管理的办法和措施。也就是说，管理要回答以下几个问题：谁来管理（who），管理什么（what），怎样进行管理（how），管理要实现什么目的（aim）。

管理有其特定的功能。一般认为，管理有5个方面的功能，即计划（决策）、组织、指挥、协调和控制。

（二）税务管理

税收（taxation）是指国家凭借其政治权力参与国民收入的分配，也是财政收入的主要形式，具有强制、无偿、规范的形式特征。税收的强制性是指国家征税必须依据国家法律、法令的规定，任何负有纳税义务的单位和个人都必须依法纳税，否则就会受到法律制裁。为了适应建立社会主义市场经济的要求，加快同国际接轨，1993年国家依据统一税收、合并税种、扩大税基、降低税率、减少优惠、加强征管

的原则，在税收方面进行了重大改革。为保证国家各项税收法律、法规的贯彻实施，有效组织税收收入，使税收征收管理工作更加科学化、规模化，必须不断建立和完善严谨、合理、准确、高效的税收管理程序和制度。1992年9月4日，第七届全国人民代表大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》（以下简称《税收征管法》），自1993年1月1日起施行。1993年11月2日，国家税务总局下发了《关于贯彻实施税收征管法及其实施细则若干问题的规定》。1995年2月28日，第八届全国人民代表大会第十二次会议对《税收征管法》进行了修正，2001年4月28日第九届全国人民代表大会第二十一次会议又对《税收征管法》作了修订。2002年9月7日，国务院公布了《中华人民共和国税收征收管理法实施细则》（中华人民共和国第362号国务院令），自2002年10月15日起实行。这为加强税收征收管理提供了坚实、可靠的法律基础。

税务管理作为管理的一种类型，应该具有管理所具备的要素和功能，因而我们不难得出税务管理的概念。所谓税务管理，是国家依据税收分配规律而制定税收征管法律、制度，对税收分配活动的全过程进行决策、计划、组织、调控和监督，以保证国家税收分配职能作用得以实现的一种管理活动。税务管理是国家经济管理的重要组成部分。

税务管理包括以下几个方面的要素：

1. 税务管理的主体

税务管理的主体是代表国家执行税收分配活动的税务机关。对税务机关有广义和狭义两种理解。广义上的税务机关包括负责税收管理的机关，为保证国家税收职能实现而制定税法、打击税务犯罪、惩治涉税犯罪行为的国家机关以及负有行政协税义务的其他机关。狭义上的税务机关通常指国家税务总局下属的税务系统。本书所说的税务管理的主体是代表国家行使职权的狭义的税务机关。这个主体是一个多层次的管理主体，包括国税系统和地税系统，上到国家税务总局，下到各基层税务所，各层次间相互联系。整个税务管理活动，就是在这些不同层次的管理组织的共同作用所形成的合力的推动下进行的。每一个层次的活动都影响着其他层次与整体组织的活动。因此，要提高管理效率，必须站在系统论的角度和一体化的高度，实行统一领导、统一模式，协调运作，整体推进。

2. 税务管理的客体

国家税收参与国民收入分配活动全过程中涉及的人、财、物、信息等都是税务管理的客观对象，所以税务管理的客体是多方面的。具体来说，它既包括纳税人和征税人、税收资金和行政经费，也包括各种税收政策的制定和方法的运用、机构的设置、信息的处理及其他各种因素。税务管理客体的每一因素都有自己独特的内涵，各因素也相互制约。如果征税队伍不纯洁，其他管理就会成为空谈；而资金管理不善，征收活动就丧失了基础。因此，税务管理的客体是税收参与国民收入分配活动的全过程。要搞好税务管理，就必须扎扎实实、认真细致地抓好每一个环节的工作。

3. 税务管理的依据

税务管理的依据是税收分配活动的客观规律和国家颁布的各项税收法律、法规和规章制度。税务管理作为一种行政管理，要依照客观经济规律办事。只有遵循客观经济规律，才能发挥税收的职能作用，促进经济的繁荣和发展。否则，就会阻碍经济的发展。同时，税务管理又是一种法制管理，这是社会主义市场经济的客观要求，也是税收的本质所在。因此，它必须以国家制定的各项税收法律、行政规章制度为依据，依法治税，而不能靠主观臆断行事。税务管理是发展变化着的，在管理过程中，应随着国家政治、经济形势及国家有关税收法律、法规和规章的发展变化而不断调整和完善，以适应国民经济和社会发展的客观需要。

4. 税务管理的目的

税收是国家凭借其政治权力参与国民收入的分配。作为公共部门的政府，为了达到向社会提供公共物品的目的，必须要征税。不可能存在不征税的政府，也不可能存在脱离政府的税收。为了保证税收这一功能的实现，政府制定各项法律制度来加强税务管理显得十分重要。因此，税务管理的目的就是保证国家税收分配职能作用得以实现。

二、税务管理的必要性

近年来，随着经济的进一步发展，在税收征收活动中出现了不严格依法纳税、征税的现象，涉税犯罪手段呈现出多样性、隐蔽性的特点，原有的税收征收管理方式已不能适应发展的需要，暴露出越来越多的问题和缺陷。为了进一步规范社会主义市场经济秩序，有必要加强税务管理。

1. 规范社会主义市场经济秩序客观上需要加强税务管理

市场经济在某种程度上可以说就是法制经济，社会主义市场经济的建立、完善和发展，客观上要求国家必须用“看得见的手”加强对经济进行适当的宏观调控，为实现国家职能而存在的税收担负起为国家筹集财政收入的重任。如果有法不依、违法不究，势必破坏国家的经济秩序，财政收入不能得到及时足额的筹措，影响我国社会主义市场经济的进一步完善发展。在这种条件下，加强对税收的征收管理，就显得尤为紧迫和重要。

2. 加强税收管理是实现税收职能的保障

所谓税收职能是指税收所固有的职责和功能，即税收所具有的满足国家需要的能力，它所回答的是税收能够做什么的问题。筹集财政资金、合理配置资源、提高经济效益、调节社会总供给和总需求、公平收入分配和保持经济稳定增长等都是税收职能的内涵。但税收这些职能作用能否得以实现，有赖于建立健全的征管法律和征管规章制度，通过科学、合理、高效的征收管理体系，最终保证税收职能作用的实现。

3. 税收分配活动客观上要求必须加强税务管理

国家征税, 纳税人依法纳税, 这在征纳过程中会产生对社会产品的分配问题, 这一分配活动必然涉及国家、国民经济各部门、社会各阶层的利益关系。如果税收征管工作滞后, 会使税收分配活动处于混乱状态, 公平赋税就难以保证。因此, 有必要加强税收的征收管理, 使公平赋税真正落到实处。

三、税务管理的作用

税务管理的作用和税收的作用是紧密相连的, 不同的时期有不同的特点。税务管理的作用是税务管理职能在一定的历史(政治、经济)条件下所能具体表现出来的效果。在目前社会主义市场经济的新形势下, 税务管理的作用主要体现在以下几个方面:

1. 确保税收财政职能的实现

税收的财政职能是指税收具有组织财政收入的功能, 即税收作为国家参与社会产品分配的手段, 能将一部分社会产品由社会成员手中转移到国家手中, 形成国家财政收入。税收的财政职能是税收首要的、基本的职能。税收之所以具有财政职能, 是因为税收是以国家的政治权力为依据的强制的、无偿的分配形式, 可以将一部分社会产品由分散的社会成员手中转移到国家手中, 形成可供国家支配的财政收入, 以满足国家行政职能的需要。要保证这一职能作用的实现, 就必须搞好税务日常管理, 建立、健全各项征收管理制度, 切实做到征收前搞好调查研究, 征收中搞好税务宣传和纳税辅导, 征收后加强纳税检查, 提高征管质量。只有紧紧抓住这几个环节, 税务机关和税务人员才能做到依法办事、依率计征, 保证国家财政收入及时足额地纳入库, 最终保证国民经济持续快速发展。

2. 保证税收经济职能的发挥

税收的经济职能是指税收调节经济的职能。税收在组织财政收入的过程中, 必然改变国民收入在各部门、各地区、各纳税人之间的分配比例, 改变利益分配格局, 对经济产生影响。这种影响是客观存在的, 可能是积极影响, 也可能是消极影响; 可能促进经济发展, 也可能破坏经济发展; 可能是有意识的调节, 也可能是无意识的调节。因此, 国家必须认识税收的经济职能, 自觉地运用税收这个经济杠杆调节经济。在社会主义市场经济中, 税收对国家经济的调节尤为重要, 主要表现在可以调节社会总需求和总供给、调节社会资源的配置、调节收入分配等。由于市场本身的缺陷, 经常会出现社会总需求大于总供给而出现经济膨胀或社会总需求小于总供给而出现经济萎缩, 或者由于供给结构和需求结构的不协调而出现结构性失衡。税收作为国家宏观调控的一种重要手段, 国家可以通过调整税收总量或税制结构来影响社会需求总量和供给结构, 公平分配收入, 促进社会全面发展。

3. 强化税收征收管理, 保证监督职能的实现

现阶段我国尚处在社会主义初级阶段, 经济呈现明显的“二元结构”, 多种生

产方式、多种经济成分并存。在国家根本利益一致的前提下，仍存在着局部利益与整体利益、眼前利益与长远利益的矛盾，纳税人违反税收法律规范的现象时有发生。为维护国家税法的严肃性，确保国家财政收入，就必须加强税务管理，更好地实现税收管理监督的职能。

四、税务管理的内容

税收管理活动是伴随税收分配活动同时进行的，贯穿于社会再生产的全过程。总的来说，税务管理的内容包括不断完善征管法规和征管制度，规范征管行为，建立、健全对征纳双方的监控机构和税务司法机构。

1. 税收法规管理

税法是指由国家最高权力机关或其授权的行政机关制定的有关调整税收分配关系的各种法律规范的总称。税法既是国家税务机关征税的法律依据，也是纳税人纳税的法律依据。纵观世界各国，特别是发达的市场经济国家，都已将税收征管过程中的各种经济手段和行政手段纳入法制轨道，建立起较为完善的税收法律体系，且有很强的刚性。通过严查重罚，树立起威慑力量，增强了纳税人依法纳税的意识。每一个税务人员都要认真执行国家税法，严格依法征税，而每一个公民都应自觉依法纳税，使全社会逐步形成依法治税的好风尚。

2. 税务决策管理

美国管理学家西蒙认为“管理就是决策”，决策贯穿于管理的全过程。决策是指税务机关对税收分配全过程中各种可行方案进行择优抉择的职能。税收分配活动作为经济活动的一个组成部分，同样存在效率与公平的问题。有关这一问题的决策，体现了税务管理的实质，也是税务管理活动的起点和贯穿其中的运行依据，否则税收活动将违背客观经济规律，成为经济发展的桎梏。在目前客观经济条件下，这一问题具体表现为如何选择税制模式和税制结构，是选择所得税还是选择流转税作为主体税种，抑或是选择“双主体”；所得税类中是以企业所得税还是以个人所得税为主；在流转税类中，增值税、消费税如何有效配合、相互补充；税收管理权限的集中或分散程度如何把握；宏观税收负担确定在什么水平为宜，等等。在社会经济不断发展的今天，税制改革也必须不断深化，与时俱进。只有不断提高税务决策水平，才能为税收管理提供可靠的科学依据。

3. 税务计划管理

税务管理的计划职能是指税务机关为执行税收决策，对税收分配活动进行具体规划、安排并组织实施的职能。如果以为搞市场经济就应排斥、否定任何对经济的计划管理，那是对市场经济的误解。事实上，即使是市场经济高度发达的西方国家也仍然重视运用财税管理的计划职能，为经济的协调健康发展服务。一方面，税收既有为国家筹集财政资金的职能，又有实现国家经济调节目标的经济职能。另一方

面，税收决策必须通过具体的计划来组织实施，没有发挥计划职能的作用，再好的决策也只是一纸空文。

4. 税务行政管理

税务行政管理是指国家税务机构的设置、运转和税务人员的组织管理。税务机构的设置、人员的配备、经费的到位是实现税务管理的保证。税务机构的设置，要考虑我国行政区域、经济区域、财政管理体制等因素，合理布局，以适应经济发展和不断提高税务管理水平的客观要求。税务人员的配备，要根据机构的需要来定。在保证税收工作顺利的前提下，达到机构和人员的最大精简、经费开支的最大节约，以真正实现管理的效益化和现代化。为适应客观经济形势发展的需要，税务机关要不断通过深化改革，建立办事高效、运转协调、行为规范的税务行政管理体系；要完善国家税务公务员制度，建设一支高素质的税务管理干部队伍，最终建立适应社会主义市场经济体制的有中国特色的税务行政管理体制。

5. 税务稽查管理

税务稽查管理是实现税务管理监督职能的重要手段，内容包括缉私和检查两个部分。检查又包括税务查账和对外调查取证。为了保证税收决策与计划的实现，对管理主体、客体、管理过程及其结果进行监督与控制是必要的。

税务管理是通过税收政策制度法规的贯彻执行情况的严格稽查、准确的会计核算来监督控制税收分配及经济活动的，监督的目的是维护正常的经济秩序，促进市场经济的健康发展，发挥税收的监督管理作用。具体表现为：第一，对纳税人生产经营活动和纳税活动的监督；第二，对税务机关的执法活动和行为的监督；第三，对国民经济活动的监督。税务管理监督职能内容丰富，当前必须及时建立一套有效的监督制约机制来保证税务稽查发挥作用。

6. 税源管理

所谓税源，从理论上讲，即税收的经济来源，也就是税收的最终出处。而我们此处所讲的“税源”，是指税务工作“经济税源调查”中的“税源”，即某种税的征税对象及其总量分布状况。税源管理是税务管理的基础工作。它包括日税务登记、纳税申报、发票管理、账务管理、税源调查以及税务资料档案管理等。

第二节 税务管理的原则

税务管理的原则即税务管理中应遵循的基本准则，是由国家经济管理的基本原则、税收在国民经济中的地位决定的。主要有以下一些原则：

一、集中统一与因地制宜相结合

各级税务机关要执行国家统一的税收政策、税收法规和税收计划，不允许各地

方、各部门和各单位各自为政，自行其是。在此前提下，国家赋予地方一定的管理税收的权力，允许地方结合本地区实际情况制定相应的具体管理措施，把原则性与灵活性有机结合起来。“统一领导，分级管理”是我国分税制、财政管理体制的基本要求。分税制的典型特点是按税种来划分中央和地方收入。由国家税务总局负责征收管理中央税和中央、地方共享税；由地方税务局负责征管地方税。中央税以及中央、地方共享税一般由中央立法、解释；而地方税可由中央立法，地方具有一定的调整权，也可由地方政府立法。这样，既坚持了中央的统一领导，坚决维护国家的统一税收政策、法令、制度的贯彻执行，又在中央统一领导下因地制宜，把应该由地方决定的税收问题授权地方管理，以便地方根据本地区的具体情况灵活地及时处理某些具体问题。

二、依法治税的原则

“依法办事，依率计征”是税务机关和税务人员在税务管理工作中必须遵循的一项重要原则。税法既是国家税务机关征税的法律依据，也是纳税人纳税的法律依据。税法规定各项税收活动的规范，从而使税收活动具有法律性质，税收即成为由税法确认、调整和保护的对象。税收立法是国家整个立法工作的一部分，是国家立法机关通过一定的立法程序，制定税收法律规范的活动。税收立法是由制定、修改和废止税收法律、法规的一系列活动构成的。税收法律、法规的制定是税收立法活动的首要环节，只有通过制定法律，把税收征纳关系纳入法律调整范围，才能做到严格依法征税。

三、公平、效率的原则

“公平、效率”是社会主义市场经济条件下税收的最高原则。税收公平原则是说税收应对所有纳税人都公正，或者说对所有纳税人都平等相待。税收公平的含义包括横向和纵向两个方面。横向公平是指所有纳税能力相同的纳税人应缴纳同样多的税，即以同等方式对待经济情况和条件相同的纳税人。纵向公平是指纳税能力不相同的纳税人应缴纳数额不同的税，即以不同的方式对待经济情况和条件不同的纳税人。

效率原则是指税务机关通过不断提高管理效率，实现税收收入最大化并有利于经济资源的配置和经济机制的顺畅运行。效率可以从税收征纳两方面加以考察。由于现时效率还很难量化，我们不妨用征税成本和纳税成本来衡量税收效率。

四、专业管理和群众管理相结合的原则

专业管理是整个税务管理工作的主导和核心，应健全税务管理机构，完善税收管理制度，充实专业管理人员，提高税务人员素质。群众管理是指由纳税人或协税

人员组成的办税或协税组织进行税务管理，在整个税务管理活动中起着辅助补充作用。另外，群众管理还包括发动与依靠广大群众参与税务管理，监督国家税务人员是否切实执行税收政策和法规。

在我国，税务管理中的专业管理和群众管理是相辅相成、缺一不可的。税务管理是一项涉及面非常广、群众性很强的工作，如果没有广大人民群众积极参加和支持，单靠税务机关的力量进行专业管理，是不可能高质量地全面完成税收管理任务的。因此，在税务管理中必须贯彻专业管理与群众管理相结合的原则，这也是我国在长期税务工作实践中总结出的一大法宝。

第三节 税务管理的法律依据

一、税收征管法的立法原则

首先是以税法作为立法基础的原则。税收征管法是以税法为基础制定的，它的根本目的是保证税法的贯彻实施。有了健全的税收征管法，才能保证税收政策法规的贯彻落实，税法才能发挥其应有的作用。税收管理形式不仅要适应各个税种的不同特点，而且要随着税法的发展变化不断加以改进。其次是结合我国实际，注重国际惯例的原则。本着必要与可行的原则，制定适应我国实际的税收征管法。再次是公平税负原则。国家对一切有收入的国民，都要根据其纳税能力的大小征收赋税。通过公平税负，为企业在市场中实现平等竞争创造条件。最后是保护纳税人合法权益的原则。新的征管制度的建立，应该使纳税人依法履行纳税义务并保护自己的合法权益，使税务机关依法履行职责并接受社会监督和司法监督，同时力求使一切与税收有关的社会经济行为都纳入法制轨道。

二、税收征管法的法律结构

《税收征管法》共分6章94条（修正前为6章62条）。第一章“总则”，规定了《税收征管法》的立法宗旨、适用范围、对象、主管机关及其权力和义务，并对有关部门、单位的协税工作作了原则规定。第二章“税务管理”，规定了纳税人、扣缴义务人履行纳税义务或扣缴税款义务的基本程序和要求。第三章“税款征收”，规定了税务机关征收税款的程序和权力。第四章“纳税检查”，规定了税务机关的各项检查权。第五章“法律责任”，规定了纳税人、扣缴义务人、其他当事人以及税务机关和税务人员违反《税收征管法》所应承担的法律责任。第六章“附则”，明确了《税收征管法》的适用等问题。这一基本结构是按照税收征管的基本程序和要求设置的，既明确了征纳双方的权力（利）和义务，又使法律的履行清晰可循，有利于共同遵守，相互监督，以保证税收法律、法规的全面贯彻实施。

税收征管法体现了内外统一、税收集中、权责兼顾、便于操作的原则，它的特点主要表现在：

1. 统一了内外税收的征管规定，有利于征管规范化

在《税收征管法》制定以前，内资企业与外资企业、内资企业之间、外资企业之间、中国公民和外籍人员之间，不仅在税收征纳程序、征纳制度上不尽相同，而且在征纳责权上也不尽一致。《税收征管法》的制定，实现了不同所有制性质、不同资金来源、不同经营方式企业与个人之间公平税负、平等竞争。同时，也使我国的税收征管法律规范同国际上的通行做法更加接近，从而更有利于扩大对外开放，并为我国税收征管的国际协作与交流提供了便利。

2. 强化了税务机关的执法手段

《税收征管法》从以下几个方面明确和强化了税务机关在税收执法中的措施和手段：

(1) 赋予税务机关采取税收保全措施和强制执行措施的权力。《税收征管法》规定，对于那些从事生产、经营的纳税人，有逃避纳税义务行为的，可以在规定的纳税期之前，责令限期缴纳应纳税款；在期限内发现纳税人有明显的转移、隐匿其应纳税的商品、货物以及其他财产或者应纳税的收入的迹象的，税务机关可以责成纳税人提供纳税担保；如果纳税人不能提供纳税担保，税务机关可以采取通知纳税人开户银行或者其他金融机构暂停支付纳税人的金额相当于应纳税款的存款，或者扣押、查封纳税人财产的保全措施。

(2) 税务机关有核定纳税人应纳税额的权力。对未设置账簿，或虽设置账簿，但难以确定收入或成本费用的企业，或者境内外企业和关联企业之间业务往来收款、收费有问题的，税务机关有权进行合理调整。

(3) 明确纳税检查的职权范围。《税收征管法》对纳税检查的内容、项目规定比较具体。如到纳税人的货物存放地进行检查，可以查核从事生产、经营纳税人存款账户和储蓄存款等。纳税人、扣缴义务人必须接受机关依法进行的纳税检查，不得拒绝、隐瞒。

3. 充分体现了对纳税人合法权益的保护

(1) 税款延期缴纳的规定。这一规定主要是为了缓解纳税人因有特殊困难（如自然灾害的影响、意外事故的发生等），不能按期缴纳税款的。这样有利于企业调整生产，于国家、于纳税人都有利。

(2) 对税务机关规定了税收保全措施的约束。税务机关采取税收保全措施不当，或者纳税人在期限内已缴纳税款，税务机关未立即解除税收保全措施，使纳税人的合法权益损失的，税务机关应当承担赔偿责任。

(3) 保护纳税人的应纳税额的权利。纳税人超过应纳税额缴纳的税款，税务机关发现后应当立即退还；纳税人自结算缴纳税款之日起三年内发现的，可以向税务机关要求退还，以保护纳税人的合法权益。

(4) 赋予纳税人对复议的选择权。纳税人对税务机关的处罚决定、强制执行措施或者税收保全措施不服的,可以先申请复议后起诉,也可以直接向法院起诉。

4. 严格了对税务机关行使职权的约束

《税收征管法》不仅重申了税收集中的一贯原则,而且强调了税务机关不得违反法律、行政法规的规定,擅自决定开征、停征或减税、免税、退税、补税;税务机关征收税款和扣缴义务人代扣、代收税款时,必须给纳税人开具完税凭证;对税收保全措施、强制执行措施的行使,以及查核银行账户等检查手段的实施等都规定了严格的使用条件,包括经县以上税务局(分局)局长批准的手续。此外,还规定了对税务人员的约束。这些约束不仅可以防止税务机关用权不当或者滥用职权而发生侵权行为,避免因手续不全引起不必要的税收争议和法律后果,而且有利于促进和加强税务队伍的廉政建设。同时,这也是在更高层次上体现对纳税人合法权益的保护。

5. 明确了税务所等行政执法主体的法律地位

税务所是最基层的执法单位,但长期以来对其执法主体的合法地位却一直不明确,因为税务所是派出机构而不承认其作为独立的执法主体存在。《税收征管法》第十四条规定,本法所称税务机关是指各级税务局、税务分局、税务所和按照国务院规定设立的并向社会公告的税务机构。《税收征管法》明确规定了税务机关是各级税务局、税务分局和税务所,这就赋予其征、管、查处的行政职权,使其在行政诉讼中拥有诉讼主体的资格。《税收征管法实施细则》第九条规定,《税收征管法》第十四条所称按照国务院规定设立的并向社会公告的税务机构,是指省以下税务局的稽查局。稽查局专司偷税、逃避追缴欠税、骗税、抗税案件的查处。该条第二款规定,国家税务总局应当明确划分税务局和稽查局的职责,避免职责交叉。由此从3个层面上规定了稽查执法主体的特殊性:一是省以下税务局的稽查局具有执法主体资格。二是将税务机关的部分职责分离给稽查局,即专司偷税、逃避追缴欠税、骗税、抗税案件的查处,同时授权国家税务总局明确划分税务局和稽查局的职责。三是税务局与稽查局应当各司其职,不得混淆执法主体。

此外,纳税人、扣缴义务人可以委托税务代理人代为办理税务事宜。税务代理人制度是目前世界上比较通行,特别是西方发达国家普遍采用的一种税收管理制度。大多数发展中国家也在积极地加以试行和推广。税务代理在我国是一项新生事物。《税收征管法》除了在第六章第八十九条中作了规定外,还在《税收征管法实施细则》中对税务代理进一步作了具体规定。1994年9月22日国家税务总局颁发了《税务代理试行办法》,将税务代理系统化、规范化,这必将对税务代理的健康发展起到积极作用。