



中华人民共和国 税收征收管理法（修订）释义

扈纪华 张桂龙 主编

红旗出版社

中华人民共和国税收征收 管理法（修订）释义

主 编	扈纪华	张桂龙
副主编	王 柏	裘敬梅
	李俊明	
撰稿人	扈纪华	张桂龙
	王 柏	裘敬梅
	李俊明	刘向东
	赵 雷	喻世红
	王 翔	

红 旗 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国税收征收管理法 (修订) 释义/扈纪华, 张桂龙主编. —北京: 红旗出版社, 2001. 5

ISBN 7-5051-0573-6

I. 中…

II. ①扈… ②张…

III. 税收管理—税法—注释—中国

IV. D922.220.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 025679 号

中华人民共和国税收征收管理法 (修订) 释义

扈纪华 张桂龙 主编

责任编辑: 王农媛 封面设计: 李欣

红旗出版社出版发行

邮政编码: 100727 地址: 北京市沙滩北街 2 号

电话: 编辑部 64037149 发行部 64037154

印制: 北京牛山世兴印刷厂

2001 年 5 月北京第 1 版 2001 年 5 月第 1 次印刷

印数: 1—10000 册

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 9 字数: 218 千字

ISBN 7-5051-0573-6/D·222

定价: 13.80 元

目 录

《中华人民共和国税收征收管理法》

(修订) 条文释义	(1)
第一章 总则	(5)
第二章 税务管理	(37)
第一节 税务登记	(37)
第二节 账簿、凭证管理	(59)
第三节 纳税申报	(86)
第三章 税款征收	(100)
第四章 税务检查	(146)
第五章 法律责任	(163)
第六章 附则	(217)

附录 1

关于《中华人民共和国税收征收管理法修正 案(草案)》的说明	(232)
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	(242)
中华人民共和国税收征收管理法	(248)

附录 2

全国人民代表大会常务委员会关于惩治虚开、

伪造和非法出售专用发票犯罪的决定	(267)
中华人民共和国刑法 (节录)	(270)
后记	(279)

《中华人民共和国税收征收管理法》（修订）条文释义

2001年4月28日九届全国人民代表大会常务委第二十一次会议通过的《中华人民共和国税收征收管理法》（修订）是1992年9月4日七届全国人民代表大会常务委员会第二十七次会议通过的，1993年1月1日开始实施；1995年2月28日八届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议通过了对原法律的个别条文作出修改的修正案。《中华人民共和国税收征收管理法》作为税务机关税收征管的基本法律，其制定和实施，对于保障国家税收收入，维护纳税人的合法权益，调整征纳税关系，促进税收管理法治化、科学化、规范化、制度化等起到了积极的作用。《中华人民共和国税收征收管理法》颁布以后，为了保证法律的贯彻实施，国务院以及财政部、国家税务总局相继颁布实施了《税收征管法实施细则》、《关于贯彻实施税收征收管理法及其细则若干问题的规定》、《发票管理办法》、《税务行政复议规则》、《税务稽查工作报告制度》、《税务行政应诉工作规程》、《税务案件调查取证与处罚决定分开制度实施办法（试行）》、《税务登记管理办法》等，并结合税收征管改革，制定了一套操作性较强的《税收征管业务规程》。这些法规和规范性文件的制定、颁布与实施，使税收征管法得到了较好的实施。

随着改革开放的深化和扩大，社会主义市场经济体制的逐步建立与发展，我国在社会、经济各方面都发生了很大的变化，税收征管面临许多新情况、新问题，现行的税收征管法已经不能完全适应实际需要。一是税收征管的基础管理还有一些漏洞和不足。一些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；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。二是税收征管工作出现一些新的情况需要在法律上作出明确的规定。由于法律中对于国家税收优先地位规定的不是很明确，在一些经济纠纷、企业重组、企业破产过程中，国家税款难以得到有效保护；日益普及的会计电算化，也应当纳入税务监管的范围等。三是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需要进一步明确和保护，税收征管工作还需要进一步调整好各方面的关系。四是现行税收征管法实施以来，我国又陆续制定了行政处罚法、行政复议法，修订了刑法。现行税收征管法须与这些法律的有关规定相衔接。因此，为了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行为，对现行税收征管法进行修订、完善是十分必要的。

在税收征管法修订稿形成之前，国家税务总局、财政部、国务院法制办在认真进行调查研究、总结税收实践经验的基础上，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共 28 个单位，以及北京、上海、陕西省等 8 个地方的意见，经过有关部门、地方、企业和专家座谈、论证，反复研究、修改，形成了《中华人民共和国税收征收管理法修正案（草案）》，草案经国务院第 29 次常务会议讨论通过后，提请九届全国人大常委会第十七次会议审

议。九届全国人大常委会第十七次会议对税收征收管理法修正案草案进行了初步审议，许多常委委员认为，为了加强税收征管，保护国家利益和纳税人的合法权益，促进经济发展，对税收征收管理法进行修改是必要的，同时也提出了一些修改意见。常委会后，法制工作委员会将草案印发各省、自治区、直辖市、中央有关部门、部分企事业单位、高等院校、研究机构征求意见；法律委员会、财经委员会、法制工作委员会和预算工作委员会联合召开中央有关部门座谈会，进一步征求意见。在此基础上，法律委员会于10月13日召开会议，根据常委委员的审议意见及其他各方面的意见，对草案进行了逐条审议，财经委员会和国务院有关部门的负责同志列席了会议。草案经过修改后，形成了二次审议稿，提交九届全国人大常委会第十八次会议进行第二次审议。草案经二次审议之后，许多常委委员认为，草案二次审议稿修改、完善了有关规定，内容基本可行，经过进一步修改后应尽快通过，同时又提出了一些修改意见。法律委员会、法制工作委员会的负责同志就审议中提出的主要问题，与国务院有关部门的负责同志进行了认真研究和协商。法律委员会于12月12日召开会议，根据常委委员的审议意见和有关方面的意见，对草案进行了再次审议。财经委员会和国务院有关部门的负责同志列席了会议。法律委员会在向常委会作的审议结果报告中提出，法律委员会认为，税收征收管理法修正案草案经过常委会两次审议和修改，主要规范是可行的，能够适应我国税收征收管理的需要，建议第十九次常委会会议审议通过。但是，草案在常委会第三次审议过程中，有些常委委员认为，草案对纳税人合法权益的保护仍然不够。针对这种情况，委员长会议决定，草案暂不付表决。常委会第十九次会议审议后，法律委员会、法制工作委员会的负责同志就审议中提出的问题的赴上海、河南进行调查研究，听取意见，并且与国务院有关部门的负责同志进行了研究、协商，对草

案作出进一步修改。法律委员会于4月4日上午召开会议，根据常委委员的审议意见及各有关方面的意见，对关于修改税收征收管理法的决定（草案修改稿）进行了审议。财政经济委员会和国务院有关部门的同志列席了会议，4月18日法律委员会再次进行了审议。法律委员会认为，为了规范税收征收管理行为，保障国家税收收入，保护纳税人合法权益，根据审议意见，经过几次修改，草案修改稿的基本内容是可行的。建议常委会第二十一次会议审议通过。法律修正草案经过四次常委会会议审议和修改，于2001年4月28日通过。

这次修改现行税收征收管理法，主要把握了四项原则，并且具体体现在法律修改和补充的内容中。一是加强税收征管，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；二是进一步规范、完善税务机关的征税行为和执法权力，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；三是做好与现行有关法律的衔接、协调；四是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，对一些实际操作的具体内容，拟在相关的配套法规中作规定。

由于这次对税收征收管理法的修改达八十余处，增加了不少新的条款，而许多原有条款的内容也都有了改动，因此这次修改不采用由全国人大常委会另行将其作出修改决定予以修改的方式，而采用提出修订的方法修改税收征收管理法。

第一章 总 则

总则共十四条，规定的主要内容包括：税收征收管理法的立法宗旨，本法调整与适用的范围，税收征管的法律依据，纳税人及扣缴义务人的法定含义及义务，税收征收管理的部门、权限、职责划分，税收征管信息系统的建立与共享制度，税务机关宣传及提供咨询服务的义务，纳税人的权利，税务机关及人员的义务，税务机关内部制约和监督管理制度，回避制度，检举权以及税务机关的法定含义和确切范围。总则为纲领性、概括性的规定，体现了本法的基本原则和总的精神。

第一条 （立法宗旨）

为了加强税收征收管理，规范税收征收和缴纳行为，保障国家税收收入，保护纳税人的合法权益，促进经济和社会发展，制定本法。

【释义】

根据本条的规定，税收征收管理法的立法宗旨是：加强税收征收管理、规范税收征收和收缴行为、保障国家财政收入、保护纳税人的合法权益，促进经济和社会发展。与现行税收征管法比较，修正后的税收征收管理法的立法宗旨增加了两项内容，即“规范税收征收和缴纳行为”及“促进经济和社会发展”。

一、加强税收征收管理

税收征收管理是国家税务机关依据法律、行政法规关于税收

方面的规定，按照统一的标准，通过法定的程序，对纳税人应纳税额组织入库的一种行政行为。税收征收管理所涉及的法律关系、法律主体、法律程序以及法律责任是多方面的，税收征管的好坏，直接关系到国家财政收入及公民合法权益的保障，只有严格、科学的执法，才能保障国库充盈，公民的合法权益不受侵犯；而科学、严格的执法首先需要有科学、严密的法律依据作保障，也就是说，首先要有相关的立法，在法律中对税收的开征、停征、以及减税、免税、退税、补税等征纳制度，税务机关的职责、分工、权限、义务，纳税人的权利、义务，其他关系人的权利、义务，征收机关及人员的工作程序，税收征管所涉人员的法律责任等都要有明确、具体、严格、科学的规定。税收征管立法的好坏，直接关系到法律实施的好坏。加强还是削弱税收征收管理，是立法中首先要明确和解决的问题，目的明确了，才能紧紧围绕着目的立法，才能为体现这一宗旨制定具体的法律条文。法律开宗明义，明确指出，制定或修改税收征收管理法的目的，是为了更好地加强税收征收管理，税收征收管理法中要处处体现加强管理的总的立法精神。

二、规范税收征收和收缴行为

这项宗旨是本次修改税收征收管理法新增加的内容。国务院提交常委会初审的修正案草案中没有这项规定，常委委员们在审议中比较集中地对立法宗旨应当增加这一内容提出了修改意见。有的委员提出，现行法律“把着重点放在加强对税收的征管上，针对征收征管不够严格，手段不够完善，不能有效地保障国家税收收入，因此本法修改的重点是在加强税收征管部门的权限和履行职责的手段方面。实际上既存在着该交税的不交，欠税、偷漏税、抗税等影响税收收入的情况，也存在着侵犯纳税人的权利的现象。近几年来税收收入增幅都超过 GDP 的增幅，这既表明税务部门工作的成绩，但不容讳言，也存在税务部门为了完成硬性

的税收任务而不能很好保护纳税人合法权益的现象。如征收过头税，应退而不退多征的部分等等，因此总则第一条应当规范税务部门 and 纳税人的征纳关系，防止两种倾向，而不仅仅是欠税、偷漏税一种倾向。”还有委员提出，“从这次修改的内容看，强化了征管和税务机关的执法手段，这很重要，也很必要。然而，对税务机关这些权力如何去监督和约束？讲的很含糊，执法的随意性很大，为此，建议首先要从立法宗旨上明确必须规范执法程序，以避免滥用权力。”全国人大财经委员会在向九届人大常委会第十八次会议提交的对税收征管法修正案草案的审议意见中，明确提出，“从修改税收征管法的内容来看，草案加大了征管力度，注重强化税源管理，扩大税务机关职权，完善税务机关执法手段，堵塞税收流失，保障国家税收收入，这些是完全必要的。但对有关税务机关和税务人员的义务、责任、监督、制约的规定相对欠缺或比较模糊。同时，对保护纳税人权利的规定，比较笼统，力度不够，可操作性差。为此，建议草案总则中增加保护纳税人权益、规范税收征收管理行为的内容。”

根据这些意见，法律委员会在向九届人大常委会第十九次会议所作的审议结果报告中说：“有些常委委员和财经委员会提出，税收征管法是调整征纳关系的法律，规范征税和纳税行为是这个法的一个重要立法内容，为此应当在总则中加以表述。因此法律委员会建议增加一条规定：‘为了加强税收征收管理，规范税收征收和缴纳行为，保障国家税收收入，保护纳税人的合法权益，制定本法。’”

在立法宗旨中规定“规范税收征收和缴纳行为”，全面地规定了征税方和纳税方两方面的行为，平衡了权利、义务关系，合理地调整了双方法律关系，也为加强税收征收管理设定了法律保障。它不仅要求纳税人要依法纳税，也要求征税人要依法征收，两者并重。

三、保障国家税收收入

税收是国家财政收入的主要来源，是经济建设的重要支柱，改革开放事业更需要巨大的国家财力做保障，因此税收立法的首要任务就是保证税收收入的稳定增长。1994年新税制确立后，在相对稳定和规范的税制条件下，税收收入的增长必须靠规范的管理来保障。为解决实际经济生活中不断出现的新问题，税务机关在法律规定的范围内，从税务登记、税收检查、税款征收、各税种之间的协调配合、一直到打击税收违法行为，建立了一整套科学、严密、规范、有效的税收管理办法。税收征管的法律规范，极大地提高了税收征管质量，堵塞了税收漏洞，有力地促进了税收收入持续、快速、稳定增长。从1996年到1999年，国家税收收入年均增收千亿元，2000年工商税收总额预计将超过12000亿元，比1999年增收2000亿元左右。税收收入高速增长的成就，与税收立法所给予的法律保障密不可分，税收立法有力地保障了税收宏观调控作用的发挥。坚持保障国家税收收入的立法宗旨，围绕着适应社会主义市场经济体制改革的要求，就能不断满足国民经济和社会发展的需要，促进经济和各项事业的发展。

四、保护纳税人的合法权益

税收是保证国家机器正常运转的重要财源，税收立法必须保障税收征收的无偿性、强制性和固定性。同时，税法也应当保护纳税人的合法权益，维护正常公平的税收秩序，二者之间的平衡应当是税收立法的目标。如何保护纳税人的合法权益，是常委会审议本法提出问题最多，强调最多的焦点之一。许多常委委员和有关部门的同志提出，虽然本法在立法宗旨中明确规定了保护纳税人的合法权益，而在法律条文中却少有相应的规定，或者说规定的不甚完善，实际上这项立法宗旨难以落到实处。修正案草案提交常委会会议审议后，许多委员就提出，税收征管法应当是调

整征税和纳税关系的，征纳双方权利义务应当是平衡的，现在提交的法律修正草案扩大税收机关的征管权力，强化征管手段，加强征管力度等方面是有必要的，但对税务机关及其工作人员行使税收征收管理权力的相关程序条件、应承担的义务和责任，以及如何保护纳税人和扣缴义务人的合法权益等方面的规定不够完整、充分，税务机关与管理相对人的权利义务设置不平衡的问题比较突出，草案笼统规定了纳税人、扣缴义务人享有知情权、陈述权、申辩权等，但从整个草案看，从税务登记到税款征收，纳税人有哪些基本权利，特别是在税务机关采取冻结、扣划等措施时纳税人有什么权利，有什么救济程序，规定得不明确，应当增加这方面的规定。委员们明确表示，“税收征管法既要依法加强税收的征收管理，保障国家税收收入，又要依法保护纳税人的合法权益，要从保护人民的基本权益出发，慎重立法，有针对性地增加和完善保护纳税人合法权益的内容。”

根据常委委员及各部门的意见，修正案草案在审议过程中作出了修改，不仅在立法宗旨中写明保护纳税人的合法权益，并且在具体条文中增加、完善了相关的条款。

五、促进经济和社会发展

立法宗旨中的这一项规定，是九届全国人大常委会第二十一次会议审议稿中新增加的内容。这是因为，常委会审议中，有些常委委员提出，在加强税收征收管理、规范征纳关系的同时，还应当重视培养税源，发挥税收促进经济和社会发展的作用。因此法律委员会建议在草案第一条中增加“促进经济和社会发展”这一内容。促进经济和社会发展，实际上是国家税收的落脚点，也是制定税收征收法的最终目的，加强税收征管也好，规范征纳行为也好，保障国家税收收入和保护纳税人的合法权益，都将体现在促进经济和社会的发展。

第二条 （适用范围）

凡依法由税务机关征收的各种税收的征收管理，均适用本法。

【释义】

根据本法关于调整范围的规定，凡是由国家税务机关负责征收的各种税收的征收管理，包括对国内企业、事业单位和个人所征收的税种以及对在中华人民共和国境内的三资企业所征收的税种的征收管理都在本法调整范围内。

与本条所规定的调整范围相关的是，原法律第五十八条规定，“农业税、牧业税、耕地占用税、契税的征收管理，参照本法的有关规定执行。关税、船舶吨位税及海关代征税收的征收管理，依照法律、行政法规的有关规定执行。”国务院提交的修正案草案初审稿修改为“耕地占用税、契税的征收管理，参照本法有关规定执行。农业税、牧业税征收管理的具体办法，由国务院另行制定。关税、船舶吨位税及海关代征税收的征收管理，依照法律、行政法规的有关规定执行。”

修正案草案提交常委会会议审议过程中，有的委员提出，按照法律现在的规定，耕地占用税、契税的征收管理，不是适用本法，而是参照本法有关规定执行，这样不妥。契税也属于一种工商税收，且主要是在城市征收的，契税的征收应当与其他工商税收一样适用本法。还有的同志提出，草案规定耕地占用税和契税的征收管理参照本法执行，在法理上说不通。“参照”的含义是准用，是对不同的适用对象而言的，比如对收费才可以规定参照本法执行。税收征管法确立的是一种征税的制度，各种税款的征收都应适用这个法，有特殊情况的可作出特殊规定，但不是参照本法执行。

根据常委委员及各部门和专家们的意见，法律委员会在九届

全国人大常委会第十八次会议作税收征管法修正案草案修改情况的汇报中说，“草案第六十二条第一款规定，耕地占用税、契税的征收管理，参照本法有关规定执行。有些地方、部门、专家提出，税收征收管理法是税收征管的基本规范，除关税外的各种税收的征收管理都应适用本法，有特殊情况，可以由国务院另行制定具体办法。因此，法律委员会建议将草案第六十二条修改为：‘耕地占用税、契税、农业税、牧业税征收管理的具体办法，由国务院另行制定’”。修改后的草案经常委会会议审议后，将这条修改为第六章附则中的第八十九条：“耕地占用税、契税、农业税、牧业税征收管理的具体办法，由国务院另行制定。关税及海关代征税收的征收管理，依照法律、行政法规的有关规定执行。”

这样规定，使本法的调整范围比较确定，除法律第八十九条规定的税收征收管理外，其他税收的征收管理一律适用本法，而第八十九条规定的税种的征收，也只能由国务院另行制定的行政法规确定，其他规范性文件无权确定。

第三条 （税收征管必须依法进行）

税收的开征、停征以及减税、免税、退税、补税，依照法律的规定执行；法律授权国务院规定的，依照国务院制定的行政法规的规定执行。

任何机关、单位和个人不得违反法律、行政法规的规定，擅自作出税收开征、停征以及减税、免税、退税、补税和其他同税收法律、行政法规相抵触的决定。

【释义】

关于修订情况

这一条与原法律规定比较改动不大。

本条共两款，第一款规定我国税收的立法权限，或者称税收的法律依据；第二款为立法权限的禁止性规定。

一、法律是税收征收管理的依据

从本条的规定可以看出，我国税收立法的权限在于全国人民代表大会及其常务委员会，任何税种的开征、停征以及减税、免税、退税、补税，都要依照全国人大及其常委会所制定的法律，换句话说，就是，只有全国人民代表大会及其常委会以法律形式发布的关于征税、停止征税以及减税、免税、退税、补税的规定，才是税收征管的依据。

二、经法律正式授权国务院可以制定行政法规

本条第一款的第二部分规定，法律授权国务院规定的，依照国务院制定的行政法规的规定执行。这里有这样几层含义：第一，除全国人大及其常委会制定法律以外，尚有特殊立法情形（可以有其他立法主体）；第二，特殊立法情形需要有立法形式要件的要求，即只有法律明确授权的，才可以有特殊立法权限；第三，特殊立法权限的被授与主体是特定的，只能是国务院，而非其他任意主体，这对法律的授权其实也是一种限定。以上三点必须全部具备才构成本条中所规定的授权行为。根据法律的这项规定，国务院经法律授权，也可以制定授权所限定的有关方面的行政法规，如果有行政法规规定的，则应依照行政法规的规定执行。如本法第八十九条的规定，“耕地占用税、契税、农业税、牧业税征收管理的具体办法，由国务院另行制定。”这就是对国务院另行制定关于这些税种的行政法规的特殊授权。

三、其他规范性文件不得作出关于这方面的规定

税收的无偿性、强制性和固定性，决定了任何税收的开征、停征以及减税、免税、退税、补税的立法都要集中到国家的最高权力机关。因为税收直接影响到国家财政收入和经济建设的发