

第四节 税法的运行

本节知识点

- 知识点 1：税收立法
- 知识点 2：税收执法
- 知识点 3：税收司法

知识点 1：税收立法

一、税收立法的概念

- 1. 广义：税收立法，是特定的**国家机关**就税收问题所进行的立法活动。
狭义：全国人大及其常委会制定税收法律规范的活动。
【提示】从税收立法的主体来看，国家机关包括全国人大及其常委会、国务院及其有关职能部门、拥有地方立法权的地方权力机关等。
- 2. 税收立法的**核心**：税收立法权的划分；
- 3. 税收立法的**内容**：制定、修改、废止税收法律规范（废改立）
- 3. 税收立法必须经过法定程序。这是法的现代化的基本标志之一。

二、税收立法权

- 1. 概念：特定的国家机关依法所行使的，通过制定，修订，废止税收法律规范，调整一定税收法律关系的综合性权力体系。
- 2. 直接依据：主要是《宪法》与《立法法》的规定。

三、税收立法的形式

（一）税收法律

制定机关	全国人大及常委会
创制程序	(1) 提出：一般由国务院向全国人大及其常委会提出税收法律案 (2) 审议：有法案审判权的机关 (3) 通过：表决方式（过半数） (4) 公布：国家主席签署主席令予以公布

举例	一部程序法	《中华人民共和国税收征收管理法》	常委会立法
	实体法	《中华人民共和国企业所得税法》	人大立法
		《中华人民共和国个人所得税法》	
		《中华人民共和国 增值税法 》	常委会立法
		《中华人民共和国车船税法》	
		《中华人民共和国 环境保护税法 》	
		《中华人民共和国 烟叶税法 》	
		《中华人民共和国船舶吨税法》	
举例		《中华人民共和国 车辆购置税法 》	
		《中华人民共和国耕地占用税法》	
		《中华人民共和国 资源税法 》	
		《中华人民共和国契税法》	
		《中华人民共和国 城市维护建设税法 》	
		《中华人民共和国印花税法》	
		《中华人民共和国 关税法 》	

【提示】截止到目前，现行有效的税收实体法中**尚未**以税收法律形式颁布的税种：消费税、土地增值税、房产税、城镇土地使用税。

“二土消房”

【例题·多选题】在我国现行税法体系中，以税收法律形式颁布的税种有（ ）。

- A. 环境保护税
- B. 个人所得税
- C. 增值税
- D. 车船税
- E. 消费税

答案：ABCD

（二）税收法规

制定机关	国务院根据其职权或根据全国人大及其常委会的授权
创制程序	立项→起草→审查→决定和公布
举例	如《个人所得税法实施条例》、《增值税暂行条例》等

（三）税务部门规章

权限范围	（1） 国家税务总局 根据法律和国务院的行政法规、决定、命令，在权限范围内制定对税务机关和税务行政相对人具有普遍约束力的税务规章； （2）不能另行创设法律和国务院的行政法规、决定、命令所没有规定的内容； （3）原则上不得重复法律和国务院的行政法规、决定、命令已经明确规定的內容；
制定程序	（1）税务规章的立项、起草、审查、决定、公布、解释、修改和废止； （2）税务规章以 国家税务总局令 公布
实施时间	一般应当自 公布之日起 30 日 后施行。但涉及国家安全、外汇汇率、货币政策的确定以及公布后不立即施行将有碍规章施行的，可自 公布之日起 施行
评估	国家税务总局 可根据需要，开展税务规章立法后评估
解释	国家税务总局 负责解释，税务规章解释与税务规章具有同等效力
清理	国家税务总局 及时组织开展税务规章清理工作

（四）税务规范性文件

1. 定义：

税务规范性文件，指**县以上税务机关**依法定职权和规定程序制定公布的，规定纳税人、扣缴义务人、其他税务行政相对人权利、义务，**在本辖区内具有普遍约束力并可反复适用的文件**。

2. 特征（2025 年调整）

- （1）属于行为规则；
- （2）适用主体的**非特定性**；
- （3）不具有可诉性（属于抽象税务行为）：只可复议，不可诉讼
- （4）法律行为的延伸。

3. 权限范围

（1）设定权：税务规范性文件**不得设定**税收开征、停征、减免退补税、行政许可、行政审批、行政处罚、行政强制、行政事业性收费。

【提示】税务规范性文件不得溯及既往（特别规定除外）。

（2）制定权：各级税务机关的**内设机构、派出机构和临时性机构**，不得以自己的名义制定税务规范性文件——这类机构不具行政主体资格。

【提示】**县以上税务机关**有制定权。

4. 制定规则：

- （1）名称：**不得称**“条例”“实施细则”、“通知”、“批复”等。（名称可以是办法、规定、规程、规则）
- （2）授权：上级税务机关需要下级税务机关对规章和税务规范性文件细化具体操作规定的，可以授权下级税务机关制定具体的实施办法。被授权税务机关**不得**将被授予的权力**转授**给其他机关。
- （3）解释权限：由**制定机关**负责解释。制定机关不得将税务规范性文件的解释权授予本级机关的内设机构或下级税务机关。

5. 文件审查

- （1）审查部门：各级纳税服务部门、政策法规部门

(2) 审查内容：权益性审核、合法性审核、世界贸易组织规则合规性评估。

6. 文件发布

以**公告**形式发布（本级政府公报、税务部门公报、本辖区范围内公开发行的报纸或政府网站、税务机关网站）；未以公告形式发布的，不得作为税务机关执法依据。

国家税务总局 财政部 商务部 海关总署 国家市场监督管理总局关于应征国内环节税货物出口优化服务 规范管理有关事项的公告

国家税务总局 财政部 商务部 海关总署 国家市场监督管理总局公告

2025年第8号

国家税务总局关于推广境外旅客购物离境退税“即买即退”服务措施的公告

国家税务总局公告2025年第9号

【例题·单选题】关于税务规范性文件的制定，说法正确的是（ ）。

- A. 税务规范性文件以国家税务总局令发布
- B. 制定税务规范性文件的机关不得将解释权授予下级税务机关
- C. 县级税收机关的内设机构能以自己的名义制定税务规范性文件
- D. 税务规范性文件的名称可以使用“实施细则”

答案：B

解析：选项 A，以国家税务总局令发布的属于税务规章；选项 C，各级税务机关的内设机构、派出机构、直属机构和临时性机构，不得以自己的名义制定税务规范性文件；选项 D，税务规范性文件的名称不得称“条例”“实施细则”、“通知”、“批复”等。

知识点 2：税收执法

一、税收执法的特征

- 1. 税收执法具有**单方意志性和法律强制力**。
- 2. 税收执法是**具体**行政行为——具有可救济性。
- 3. 税收执法具有**裁量性**。
- 4. 税收执法具有**主动性**——不需要税务相对人的意思表示。
- 5. 税收执法具有效力先定性——行政救济不影响税务机关执法决定的执行。
- 6. 税收执法是有责行政行为

【例题·多选题】下列关于税收执法特征的说法，正确的有（ ）。

- A. 具有单方面的意志性
- B. 具有被动性
- C. 具有裁量性
- D. 是具体行政行为
- E. 是无责行政行为

答案：ACD

解析：税收执法的特征包括：具有单方意志性和法律强制力；是具体行政行为；具有裁量性；具有主动性；具有效力先定性；是有责行政行为。

二、税收执法基本原则——合法性、合理性

1. 合法性

- (1) 执法**主体**法定；
- (2) 执法**内容**合法；
- (3) 执法**程序**合法（包括步骤、形式、顺序、时限）；

(4) 执法**根据**合法（包括法律根据、事实根据）。

2. 合理性

源于行政自由裁量权的存在。即：行政行为所运用的手段必须达到目的，而且只需达到法定目的即可，不得超出法定目的的“度”——按比例或最小侵害。

三、税收执法监督：主体、对象、内容

1. 税收执法监督的**主体**：税务机关。

非税务机关的组织或者个人，如审计机关，也可以依法对税务及其工作人员进行监督，但这不属于税收执法监督的范围。

2. 税收执法监督的**对象**：税务机关及其工作人员（不同于税务稽查）。

【提示】税务稽查主要是针对纳税人和其他纳税行政相对人。

3. 税收执法监督的**内容**：税务机关及其工作人员的行政执法行为。具体包括：

(1) **事前监督**：税务规范性文件合法性审核制度。

(2) **事中监督**：重大税务案件审理制度。

(3) **事后监督**：税收执法检查、复议应诉等工作。

【例题·单选题】关于税收执法监督，下列表述正确的是（ ）。

- A. 税收执法监督的主体是司法机关、审计机关
- B. 税收执法监督的对象是税务机关及其工作人员
- C. 税收执法监督的形式均为事中监督
- D. 税务机关监督的内容是纳税人的纳税行为

答案：B

解析：选项 A，税收执法监督的主体是税务机关。选项 C，税收执法监督包括事前监督、事中监督和事后监督。选项 D，税收执法监督的内容是税务机关及其工作人员的行政执法行为。

知识点 3：税收司法

一、税收司法的基本原则

1. 独立性原则

法院体制上独立于行政机关；审判权行使不受上级法院干涉；

2. 中立性原则

不偏不倚，不告不理

二、税收行政司法

1. 内容：包括涉税行政诉讼制度，税务机关或法院所采取的强制执行程序制度；

2. 特点

(1) 审查对象仅限**具体**税收行政行为，不包括抽象行政行为。

(2) 仅限于**合法性**审查。

三、税收刑事司法

1. 参与机关：税务机关、公安机关、检察院、法院

2. 阶段案件：案件移送、立案侦查、提起公诉、司法裁判。

四、税收民事司法

1. 税收优先权

(1) 税务机关征收税款，税收**优先于无担保债权**，法律另有规定的除外。

(2) 纳税人欠缴的税款发生在纳税人以其财产设定抵押、质押或者纳税人的财产被留置**之前**的，税收应当**先于抵押权、质权和留置权**执行。

(3) 纳税人欠缴税款，同时又被行政机关处以罚款、没收违法所得的，税收**优先于罚款、没收违法所得**。

2. 税收代位权、撤销权

代位权	欠缴税款的纳税人 怠于行使其到期债权 而对国家税收即税收债权造成损害时，由税务机关以自己的 名义代替纳税人 行使其债权的权利
撤销权	税务机关对欠缴税款的纳税人 滥用财产处分权 而对国家税收造成损害的行为，请求法院 予以

【提示】税务机关行使代位权、撤销权的，不免除欠缴税款的纳税人尚未履行的纳税义务和应承担的法律责任。

【例题·单选题】关于税收司法的下列说法，正确的是（ ）。

- A. 可以对抽象行政行为提起行政诉讼
- B. 欠税在后，税款优先于抵押权、质权、留置权
- C. 税收优先于罚款、没收违法所得
- D. 欠税的纳税人怠于行使到期债权，税务可行使撤销权

答案：C

解析：选项 A，具体行政行为才具有可诉性；选项 B，欠税在前，税款优先于抵押权、质权、留置权；选项 D，欠税的纳税人怠于行使到期债权，对税收造成损害的，税务可行使代位权。

第五节 税收制度的建立与发展

本节知识点

知识点 1：中国历史上的税收制度

知识点 2：中华人民共和国成立后税收制度的建立与发展

知识点 1：中国历史上的税收制度

1. 夏商周：贡、助、彻三重税收的雏形
2. 春秋战国：初税亩
3. 秦汉时期：田赋、户赋、口赋
4. 唐朝：两税法
5. 宋朝：商税与田赋分开；商税分为“过税”（货物流通税）和“住税”（商品交易税）两大类
6. 明朝：一条鞭法
7. 清朝：摊丁入亩
8. 北洋：国家地方税法草案
9. 民国：财政收支系统法

知识点 2：中华人民共和国成立后税收制度的建立与发展

1. 建立与调整（上世纪 50-70 年代）；
2. 税收法治建设的初创（上世纪 80 年代）；
3. 税收法治建设的完善阶段（上世纪 90 年代）；
4. 税收法治建设的新阶段（21 世纪）；
5. 近 10 年实施以完善立法为首要任务的财税改；
6. 近 10 年进一步深化税收征管改革。
 - （1）税收实体法制建设：12 部已立法
 - （2）税收征管法制建设：2021 年 3 月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于进一步深化税收征管改革的意见》。

（3）服务“一带一路”倡议的税收措施：截至 2023 年 12 月 13 日，我国已与 111 个国家（地区）正式签署了避免双重征税协定；其中 105 个国家（地区）的协定已经生效。

本章小结

第一节 税法概述

第二节 税收法律关系

第三节 税收实体法与税收程序法

第四节 税法的运行

第五节 税收制度的建立与发展