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

　　--2000年10月23日在第九届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议上　　全国人大法律委员会副主任委员　胡光宝　　全国人民代表大会常务委员会：　　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。同时也提出一些修改意见。会后，法制工作委员会将草案印发各省、自治区、直辖市、中央有关部门和部分企事业单位、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。法制工作委员会还征求了有关专家对草案的意见。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有关方面的意见，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。10月17日，法律委员会再次进行了审议。法律委员会认为，为适应经济发展的要求，维护税收秩序，对税收征收管理法作适当修改是必要的。同时提出以下主要修改意见：　　一、有些常委委员、部门和专家提出，草案第二十六条、第二十七条将采取税收保全措施和强制执行措施的范围，由从事生产经营的纳税人扩大到所有的纳税人，涉及的范围很广，必须全面慎重考虑保护广大群众的合法权益，对非从事生产经营的纳税人采取税收保全措施或强制执行措施，冻结存款，扣押、查封、变卖其财产，都应当有严格的限制条件和严格的程序。因此，法律委员会建议，对从事生产经营的纳税人采取税收保全措施或者强制执行措施，仍然按现行税收征收管理法的规定经县以上税务局（分局）局长批准，同时对扩大到其他纳税人的，增加如下规定：　　（一）在草案第二十六条增加一款规定：“第一款规定以外的纳税人有逃避纳税义务行为的，经省、自治区、直辖市税务局局长批准，税务机关可以采取税收保全措施。”　　（二）在草案第二十七条增加一款规定：“第一款规定以外的纳税人未按照规定的期限缴纳税款，经税务机关责令限期缴纳，逾期仍未缴纳的，经省、自治区、直辖市税务局局长批准，税务机关可以采取强制执行措施。”　　二、草案第三十一条规定，欠缴税款的纳税人在处分其不动产或者大额资产之前应当向税务机关报告。有些部门、专家提出，对欠税的纳税人不分欠税多少一律作这样的要求，比较难于操作，并且会影响正常的交易活动，应当有所限制。同时，有些地方、部门、专家提出，有些欠缴税款的纳税人长期拖欠税款，又不积极行使自己的到期债权，还有的以无偿转让财产或低价转让财产的方式，逃避偿还欠缴的税款，损害了国家税收。对此，应当规定税务机关可以行使代位权、撤销权，同时还应规定不能免除欠缴税款的纳税人尚未履行的纳税义务和相应的法律责任，以更有力地保护国家税收。因此，法律委员会建议对草案第三十一条作如下修改：　　（一）将第一款修改为：“欠缴税款数额较大的纳税人在处分其不动产或者大额资产之前，应当向税务机关报告。”　　（二）增加两款规定：“欠缴税款的纳税人因怠于行使到期债权，或者放弃到期债权，或者无偿转让财产，或者以明显不合理的低价转让财产而受让人知道该情形，对国家税收造成损害的，税务机关可以依照合同法第七十三条、第七十四条的规定行使代位权、撤销权。”“税务机关依照前款规定行使代位权、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。”　　三、现行税收征收管理法第三十二条第（六）项规定，在税务检查中，经县以上税务局（分局）局长批准，税务机关可以查核从事生产、经营的纳税人的储蓄存款。草案第三十五条第二款将被查核的对象的范围扩大到所有纳税人。有些常委委员、部门、专家提出，在一般的税务检查中，对从事生产、经营的纳税人，可以仍按现行法律规定由县以上税务局（分局）局长批准查询其银行存款，但扩大到所有纳税人个人的储蓄存款则应慎重对待，应限制得更严格一些。同时还应当明确规定税务机关查询所获得的资料，不得用于税收以外的用途。因此，法律委员会建议将草案第三十五条修改为：“经县以上税务局（分局）局长批准，凭全国统一格式的检查存款账户许可证明，查询从事生产、经营的纳税人、扣缴义务人在银行或者其他金融机构的存款账户；查询从事生产、经营的纳税人的储蓄存款，须经银行县、市支行或者市分行或者市分行的区办事处核对，指定所属储蓄所提供资料。查询纳税人个人的储蓄存款须经设区的市、自治州税务局（分局）局长批准。税务机关查询所获得的资料，不得用于税收以外的用途。”　　四、草案第二十九条第一款规定，税务机关征收税款，税收优先于普通债权；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，税收优先于抵押权、质权、留置权。有些常委委员、部门、专家提出，在法律中确立税收优先的原则是必要的，有利于保证国家利益。但对税收优先于普通债权的规定，含义不够明确，可以具体明确为税收优先于无担保债权，使之更确切一些，并且还应当考虑其他法律另有规定的应按有关规定执行，以利于法律之间的衔接。同时，为使交易当事人在设定担保时能了解相对人的欠税情况，以保护善意第三人的合法权益，维护交易安全，应当规定税务机关要定期公告纳税人的欠税情况。因此，法律委员会建议对草案第二十九条作如下修改：　　（一）将第一款修改为：“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；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、留置权执行。”　　（二）增加一款规定：“税务机关应当对纳税人欠缴税款的情况定期予以公告。”　　五、草案第一条将纳税人与扣缴义务人并列，规定了其权益。有些部门、专家提出，扣缴义务人与税务机关之间实际上是指定代理的关系，在草案第一条关于立法宗旨的规定中，将扣缴义务人与纳税人并列，置于同等位置，不太合适。因此，法律委员会建议删去这项修改内容。　　六、现行税收征收管理法第二十条规定，纳税人因有特殊困难，不能按期缴纳税款的，经县以上税务局（分局）批准，可以延期缴纳税款。草案第二十条第二款规定，纳税人因重大自然灾害等不可抗力或者有国务院规定的其他情形，不能按期缴纳税款的，经省、自治区、直辖市国家税务局、地方税务局批准，可以延期缴纳税款。有些常委委员、地方、部门和专家提出，目前拖欠税款的现象比较普遍，严格限制延期纳税的审批是必要的。但应区分不同情况，尤其是对确实属于因遭受灾害等有特殊困难，而需延期缴纳的税额又是分散的、小额的，可以授权审批，以便于实际操作。同时有些重大自然灾害给纳税人造成的后果，不仅是只能延期纳税，还有的是已经丧失纳税能力，所以对延期纳税的条件，既需要从严，也需要考虑实际情况的复杂性。因此，法律委员会建议将草案第二十条第二款修改为：“纳税人因有特殊困难，不能按期缴纳税款的，经省、自治区、直辖市国家税务局、地方税务局或者其授权的县税务局（分局）批准，可以延期缴纳税款，但是最长不得超过三个月。”　　七、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，有特殊情况的，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六十一条修改为：“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。”　　八、有些常委委员、财经委员会和地方、部门、专家提出，对于纳税人超过应纳税额多缴的税款，仅规定税务机关退还纳税人多缴的部分是不够的，为更好地保护纳税人的合法权益，还应当规定税务机关在退还多缴税款的同时，应加算银行同期利息，并且要求及时查实。因此，法律委员会建议将草案第三十二条修改为：“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多缴的税款并加算银行同期利息，税务机关及时查实后应当立即退还；涉及从国库中退库的，依照法律、行政法规有关国库管理的规定退还。”　　九、有些常委委员、部门、专家提出，草案第三十三条第一款规定的税款追征期可以延长到十年，期限太长，还要考虑与其他法律相衔接，应当将十年改为五年。因此，法律委员会建议将草案第三十三条第一款规定的“追征期可以延长到十年”修改为“追征期可以延长到五年”。　　十、有些地方、部门和财经委员会提出，对违反法律规定擅自作出开征、停征或者减免税、退税、补税等决定的，不但要追究直接责任人员的行政责任，还应当追究直接负责的主管人员的行政责任，同时应当明确对这些行为构成犯罪的，要依法追究刑事责任。因此，法律委员会建议将草案第五十九条修改为：“违反法律、行政法规的规定，擅自作出税收的开征、停征或者减税、免税、退税、补税以及其他同税收法律、行政法规相抵触的决定的，除依照本法规定撤销其擅自作出的决定外，补征应征未征税款，退还不应征收而征收的税款，并由上级机关追究直接负责的主管人员和其他直接责任人员的行政责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。”　　此外，还对草案作了一些文字修改。　　草案二次审议稿已按上述意见作了修改，法律委员会建议全国人大常委会再次审议。　　草案二次审议稿和以上修改意见是否妥当，请审议。