## 税收征管法修订草案公开征求意见——

# 个人纳税识别号时代有望到来

本报记者 曾金华



近日,国务院法制办公室将国家税务总局、财政部起草的《中华人民共和国税收征收管理法 修订草案(征求意见稿)》(以下简称《征求意见稿》)及其说明全文公布,征求社会各界意见。

《征求意见稿》对税收征管法进行了全面修改,完善了原有的一些规定,增加了不少新制度, 尤其是构建了面向自然人的税收管理服务体系和信息共享机制。这些变动将对税务部门、纳税 人,乃至百姓生活产生重大影响。

## 适应财税体制改革要求, 修改完善迫切性增强

税法体系是国家治理体系的重要组 成部分,1992年公布实施的税收征管 法作为税法体系的重要支柱, 虽经 1995年和2001年两次修改,但随着时 代发展,已在程序上制约了税收征管和 税制改革, 亟须修改完善。

党的十八届三中全会部署了深化 财税体制改革,对税收制度改革提出了 新要求,包括逐步提高直接税比重等。 为保障税制改革顺利进行,有必要修订 税收征管法,确保依法有效征管。

"作为税收程序法的主要组成部 分,税收征管法不仅关系到税务行政机 关的税收征管活动是否规范、稳定地进 行,国家的税收收入是否足额、高效地 筹集,还关系到纳税人在征纳过程中的 法定权利能否得到保障,近些年来经济 社会的发展变化,使得修改税收征管法 逾显迫切。"长期参与税收征管法修订 有关工作的中国财税法学会会长、北京 大学法学院教授刘剑文表示。

作为修订税收征管法的"主推 手",国家税务总局自2008年就启动了 修法工作,数易其稿并正式上报国务 院。此次公布的《征求意见稿》,是税 务总局、财政部在研究、吸收社会各界 意见的基础上,对2013年6月由国务院 法制办向社会公开征求意见的《中华人 民共和国税收征收管理法修正案(征求 意见稿)》进行修改完善而成的。

刘剑文认为,两次公开征求意见 的做法提高了立法的透明度和公众参 与程度,能够增强法律制度的科学 性、可操作性,有利于使税法的观念 更深入人心。

国务院法制办就税收征管法修订向 社会公开征求意见,这一举措彰显了吸 收公众参与的科学立法精神,有助于提 高立法质量和公众对税法的遵从度,也 反映了国家加快推进税收法定的步伐。

税收法定原则的基本含义是,征税 权的行使必须限定在法律规定的范围 内,确定征纳双方的权利义务必须以法 律规定为依据。具体而言,则包含税种法 定、税收要素法定、程序法定,是当今各 国通行的税法基本原则。近年来,"税收 法定"受到了广泛关注,起因主要在于在 现行的18个税种中,只有个人所得税法、 企业所得税法和车船税法这3部法律,绝 大多数税收事项都是依靠行政法规、规 章及规范性文件来规定。

党的十八届三中全会《中共中央关 于全面深化改革若干重大问题的决定》, 明确提出"落实税收法定原则",充分体 现了党中央对税收法定原则的高度重 视。我们可以看到,在税种法定方面,国

特别是沒

### 自然人将有纳税人识别号, 为推进直接税改革准备条件

以税收负担能否转嫁为标准,税收分 为直接税与间接税。在我国现行的税收制 度中,以增值税、营业税、消费税为主体的 间接税占绝大部分比重,以企业所得税、 个人所得税房产税为主体的直接税所占 比重则较小,难以实现税收对收入差距的 调节作用。按照党的十八届三中全会的 部署,未来将逐步提高直接税比重,建立 综合与分类相结合的个人所得税制,加 快房地产税立法并适时推进改革。

"建立自然人纳税服务和管理机制, 保障个人所得税、房地产税等直接税的 改革,是此次税收征管法修订的一个核 心内容。"刘剑文说。

这次修订最引人关注的问题之一 是,建立统一的纳税人识别号制度,自然 人纳税人将和企业纳税人一样有纳税人

纳税人识别号是税务部门按照国家 标准为企业、公民等纳税人编制的唯一 且终身不变的确认其身份的数字代码标 识。税务部门通过纳税人识别号进行税 务管理,实现社会全覆盖。《征求意见稿》 规定,纳税人签订合同、协议,缴纳社会 保险费,不动产登记以及办理其他涉税 事项时,应当使用纳税人识别号。

刘剑文认为,纳税人识别号制度的 建立,有助于夯实纳税人诚信体系,用纳 税人识别号串联起各方面的信息,从而 实现"信息管税",也能为未来房地产税 法制定、个人所得税法的完善打下坚实 的基础。同时能促使纳税人不仅提高纳 税意识,也会更关心税用到那里去了,从 而激发公众的参与、表达和监督意识,促 进民主政治建设。

《征求意见稿》在建立自然人纳税服 务和管理机制方面的一个重要规定,是 明确纳税人自行申报制度的基础性地 位:纳税人自行计税申报,并对其纳税申 报的真实性和合法性承担责任。明确自 然人自行申报制度,实际上也就是强化 了纳税人的主体地位。

《征求意见稿》还强化了自然人税收 征管措施,规定向自然人纳税人支付所 得的单位和个人应当主动提供相关支付 凭证,将税收保全和强制执行措施扩大 适用于自然人,并且税务机关可以对自 然人纳税人取得收入单位与纳税相关的 账簿和资料进行税务检查,同时增加相关 部门对未完税不动产不予登记的规定。

### 完善纳税人权利体系,多 措施减轻纳税人负担

税收法治不仅仅是通过完善法律来 依法征税,保证国家的财政收入,也包括 通过法律来保护纳税人,即在保证国家 行使税收权力的同时,有效保障纳税人 的合法权利。

"《征求意见稿》很好地体现了权利、 义务一致的原则,在规定纳税人纳税义 务的同时,进一步完善纳税人权益保护 体系。"刘剑文说。

在完善纳税人权利体系方面,《征求 意见稿》规定,税务机关按照法定程序实 施税收征管,不得侵害纳税人合法权益; 同时完善延期、分期缴税制度,将延期缴 纳税款审批权放到县以上税务机关,对 补缴税款能力不足的纳税人引入分期缴 税制度,新增修正申报制度。

值得关注的是,《征求意见稿》新增 了多条减轻纳税人负担的措施,包括:增 机关查处税收违法行为的,减免税收利 息。降低对纳税人的处罚标准,减小行政 处罚裁量权,将多数涉及罚款的条款由 "百分之五十以上五倍以下"改为"百分 之五十以上三倍以下",并视情节从轻、 减轻或者免予处罚。

此外,《征求意见稿》取消先缴税后 复议的规定。发挥行政复议的主渠道作 用,对在纳税上发生的争议,取消先缴税 后复议的规定。同时,复议机关维持原处 理决定的,纳税人须支付税收利息。

### 明确第三方提交涉税信息 义务,增加网络交易纳税内容

增强税务机关获取涉税信息的能力 是《征求意见稿》的一个较大的亮点。 涉税信息是税收征管的基础, 是作出税 款确定、征收、处罚等决定的事实和证 据来源。现行税收征管法在税务机关获 取涉税数据信息权力方面只作了原则性 规定,可执行性较差。

为此,《征求意见稿》专设"信息 披露"一章,对税务机关获取涉税信息 予以规定。明确第三方向税务机关提交 涉税信息的义务,明确银行和其他金融 机构的信息报送义务,强化政府职能部 门的信息提交协作制度,规定税务机关 对涉税信息的保密义务。

"对税务机关获取涉税信息的规定, 有利于强化税源管理,优化纳税服务,提 高税收征收管理质量和效率,打击逃骗 税,保障国家税收收入。"刘剑文说。

《征求意见稿》的另一重大修改是 在多个章节增加关于网络交易纳税的内 容。比如,规定了"从事网络交易的纳 税人应当在其网站首页或者从事经营活 动的主页面醒目位置公开税务登记的登 载信息或者电子链接标识。"税务登记 是税务机关对纳税人实施税收管理的首 要环节和基础工作, 是征纳双方法律关 系成立的依据和证明,上述规定表明电 商负有纳税义务。

此外,《征求意见稿》规定,网络交易 平台应当向税务机关提供电子商务交易 者的登记注册信息。该规定有利于解决 掌握的难题。

### 加税收利息中止加收、不予加收的规定。 对网络交易平台征收中,涉税信息难以 对主动纠正税收违法行为或者配合税务

充分重视税收法定原则

家已经明确表示要逐步将非法律形式的 税收规范转变为法律。在过去的一年,全 国人大推进了环境保护税法、房地产法 的立法工作。在程序法定方面,作为税收 基本程序法的税收征管法,也经过长时 间讨论、酝酿,公布了修订草案征求意见 稿,对现行法进行了全面修改完善。

有的人对法律容易产生"重实体,轻 程序"的认识,认为实体法才是重要的, 程序法则无足轻重。实际上,程序法和实 体法都同样非常重要,实体公正有赖于 程序公正去实现。具体到税法而言,税收 征管法对规范税收征收和缴纳行为,加 强税收征收管理,保护纳税人合法权益,

有十分重要的意义,各个税种的法律须 由税收主体通过税收征管法去执行、实 现。在此过程中,限制、规范征收机关的 权力尤为重要。近日税务总局表示将分 批推出税收执法权力清单,制定出台全 国统一的税务行政处罚裁量权规范,显 示了税务部门对"依法治税"认识的深 化。但对征税机关权力的规范,最重要的 还是要由税收征管法进行系统、全面、严

当前,深化财税体制改革正在大力 推进, 党的十八届四中全会部署了全面 推进依法治国。在此背景下, 无疑应该 加快税收法定的步伐。但我们同时也应 认识到, 由于税制改革涉及多个税种, 关联经济社会方方面面, 可谓牵一发而 动全身, 因此税收法定的任务不可能在 短时间内迅速完成, 而是应该统筹规 划,逐步推进。比如,直接税改革的重 要前提条件是自然人纳税管理体系的建 立和完善, 这就须先由税收征管法明确 相关制度,之后才能推行直接税改革, 包括房地产税法、个人所得税法的制定

我们期待着经过公众的广泛参与讨 论、贡献智慧,一部更加规范、科学的税 收征管法早日出台,助力我国税收法定

## 国家赔偿法实施20年 彰显法治精神与人文关怀 依法追偿制度待深度"激活"

本报记者 李万祥



今年是国家赔偿法实施20 周年。20年来,国家赔偿法在保 障赔偿请求人合法权益,增加法 律的威慑力,促进国家机关及工 作人员依法行使职权方面发挥了 重要作用。

成绩难能可贵,但国家赔偿 法在执行中仍面临诸多现实困 难。追偿制度长期处于"休眠"状 态就是其中之一。通过法律解释 将国家追偿制度真正具体化和责 任化,使之具有可操作性和执行 性,才能"激活"这一创设了20年 的制度。

2015年是《中华人民共和国国家赔偿 法》实施20周年。1月7日,最高法院、最 高检在人民大会堂联合召开纪念座谈会。 与会人员全面回顾国家赔偿法实施20年 来的"得失"情况,并对进一步实施国家赔 偿法、完善国家赔偿制度、加强人权司法保 护、促进法治中国建设提出了有益建议。

"国家赔偿法自1994年颁布,期间经过 2次修正完善,进一步彰显了法治精神与人 文关怀。"清华大学法学院教授余凌云说,实 践证明,现行的国家赔偿法在保障赔偿请求 人合法权益的同时,增加了法律的威慑力, 促进了国家机关及工作人员依法行使职权。

近来,张氏叔侄案、呼格吉勒图案等一 批刑事冤错案件受害人依法获得赔偿和救 济。国家赔偿法的有效实施,确保了受害 人在申请后能够尽快获得国家赔偿,保证 其合法权益不受"二次侵害"。

"疑罪从无是否需要赔偿?这是冤狱 赔偿的一个重要司法问题。如果在证据上 证明不了犯罪事实,所疑之罪即是无罪,所

受之害即行赔偿。"国家行政学院教授杨小 军表示,司法实践从疑罪之"疑"到疑罪之 "无",再到疑罪之"赔",这一发展变化体现 了保护人的权利为第一的司法理念。

据统计,从1995年1月至2014年12 月,全国法院共受理国家赔偿案件13.4万 余件,审结12.5万余件;1995年至2014年 11月,各级检察机关依法决定给予赔偿 1.3万余件,依法及时办结赔偿监督案件 260余件,有效监督纠正了一批该赔不赔、 违法赔偿的案件。

在国家赔偿法实施20年取得一系列 成就的同时,仍面临诸多现实困难。追偿 制度长期处于"休眠"状态就是其中之一。

国家追偿制度是指国家对受害人进行 赔偿后,要求有重大过失的工作人员或者受 委托的组织、个人承担赔偿费用的制度。 追偿与赔偿具有程序上的连接性,且追偿 可弥补赔偿的不足。然而,这一制度在实践 中却没有得到有效实施,有的地方甚至20 年来从没有对责任人做过一次追偿。

"追偿制度是国家赔偿法执行效果最 差的制度之一。"北京师范大学法学院副教 授张红指出,赔偿义务机关通常会认为,对 责任人追偿与否是单位"内部"问题,往往 出于保护而不愿作出追偿决定。

"导致这一现象发生的主要原因还包括 单位重视不够、法律设计过于粗疏、监督问 责机制不完善等。"北京大学教授姜明安认 为,只有通过法律解释将国家追偿制度真正 具体化和责任化,使之具有可操作性和执行 性,才能"激活"这一创设了20年的制度。

"据统计,国家赔偿案件总体收案数量 偏少、案件赔偿率不高、部分地区赔偿金支 付难等问题仍然存在。国家赔偿工作有没 有实效,最终要看具体实施是否真正落实 到位。"余凌云建议,国家赔偿法的实施应 该更加注重发挥其保障人权的功能,强化 其与行政、司法机关依法行政、严格司法之 间的衔接,简化顺畅相关赔偿程序,最大限 度地发挥其救济作用,为受害人和社会公 众树立公平正义的信心。

## 法庭占外

## 清官巧断家务事

## -探访江苏徐州家事审判庭

本报记者 吴佳佳

舒适的沙发代替了座椅,整洁的茶几代替了审判台, 千纸鹤传递着祝福,显示屏上播放着当事人的视频,席卡 上写的不再是原告与被告,而是有亲属关系的丈夫、妻 子、父母、子女。这是江苏省徐州市贾汪区人民法院家事 审判庭的现场布置。

去年11月,家事审判庭开庭审理了一起离婚案。当 事人王某因被丈夫孙某殴打,坚决要求离婚。庭审前,法 官登门了解情况后得知,孙某自小父母双亡,由姥姥一手 带大,因亲情缺失,孙某对于感情缺乏安全感,在家庭生 活中表现出暴躁、多疑、专横等性格特征。接着,法官又来 到孙某的姥姥家,拍下老人劝解夫妻二人的视频录像。庭 上,法官向双方当事人播放了这段视频。老人在视频中对 孙某说,"你从小缺失父母的陪伴与关爱,如今又怎么忍 心让你的孩子没有一个健全的家庭,过得像你一样辛 苦!"视频中8岁的儿子对妈妈说:"妈妈,我爱你和爸爸, 我希望你们在一起好好生活,不要离婚,我不希望你们分 开!"亲人期盼的眼神和话语,深深打动了双方当事人,庭 审尚未结束,双方针锋相对的矛盾已完全消逝。一个月 后,法官依例对王某进行回访。王某告诉法官:"我丈夫的 改变让我很意外,不离婚的决定是对的。"

作为全国首家专业审理婚姻家庭类案件的家事审判 庭,在经历了一年试点后于2012年5月正式成立。据贾 汪区法院审委会专职委员岳敏介绍,家事审判庭由两名 法官、两名专业从事心理学研究的人民陪审员组成,另外 还特聘1名从事妇女儿童维权工作的区妇联副主席担任 特邀调解员。

"与普通的民事案件相比,家事案件当事人的情绪更 复杂、更激烈,纠纷背后是长年累积的感情纠葛,如审理 不慎,容易案结事不了。"庭长王道强说,因此,我们家事 审判庭的法官年龄均在40岁以上,办案经验、社会阅历 丰富。法官置于其中,以"家人"的身份与矛盾双方话家常 说里短,缓解对立情绪,排解他们对法庭的排斥心理。

"我们以'家事'的调解模式设置程序化解纠纷,以 '家和'的理念贯穿处理原则弥补亲情,坚持调解优先制 度,只有确已无法调解的家事案件才进入正式开庭程序。 截至目前,95%以上的案件调解成功,80%的夫妻和好如 初。"王道强说。



## "炕头110"显威力

"这小玩意儿,还真不简单啊。"1月3日一大早,家住 吉林省长白朝鲜族自治县马鹿沟镇果园村李大爷盘坐在 炕头上,吧嗒吧嗒抽着旱烟袋,眼睛直瞅着炕头上的一个 指甲盖大小的红色按钮,眼神里充满了好奇!

半年前,65岁的李富贵大爷和老伴儿为照看孙子,从 山东老家来到果园村。马鹿沟镇边防派出所民警知道家 里只有李老汉和老伴儿及一个3岁的孩子时,主动来到李 老汉家里,要为他们安装"一键报警器"

"这个'新型警民联动报警器'咱们村里几乎家家都安 上了! 炕头上的这个红色按钮和我们派出所、村干部家, 还有咱们左邻右舍都是连在一起的,遇到急事、难事,只要 按下这个按钮,大伙都会赶来。"安好一键报警器后,民警 耐心为李大爷和老伴儿讲解使用方法,"咱村尝到这报警 器甜头的人,还给它起个名字,叫'炕头110'。'

"就这个小玩意儿,能有那么大能耐?俺还是相信自 己的腿脚!"李大爷年轻时在山东老家是名治安积极分子, 多次配合民警抓蟊贼,现在虽然上了年纪,但他不服老,对 于安在炕头上那个指甲盖大小的红色按钮十分不屑。

"老伴儿,有贼!"1月2日凌晨,李大爷老伴儿听到院 子里有动静。掀开窗帘一角,她借着月光看到两个男子翻 进自家院里,直奔停放在仓房里的摩托车。她急忙晃醒李 大爷。李大爷趴窗户一看,说,"好小子,今天要让你们知 道俺的厉害。"随后,他披上一件棉衣,抄起一根镐把,冲出 了门。两个年轻力壮的窃贼没把上了年纪的李大爷放在 眼里,几个来回下来,李大爷被窃贼推倒在地起不来了,眼 瞅着两个窃贼把摩托车推出大门……

20分钟后,马鹿沟边防派出所民警押着两个窃贼, 村干部推着摩托车走进李家大门。"看到你倒在地上,实 在没招,俺就摁了那个钮。"看到李老汉惊讶的眼神,老伴 儿指指炕头上的红色按钮说。

第二天一早,李大爷看看院子里完好无损的摩托车, 再看看炕头上的红色按钮说,"'炕头110',这小玩意儿 还真有两下子!" 文/赵建龙



在第29个"110宣传日"来临之际,1月7日,内蒙古 包头市公安边防支队"马背110"文物巡逻队在达茂旗达 尔罕镇额尔登敖包嘎查(村)全国重点文物保护单位金界 壕、安达堡子古城遗址进行巡查。 白生云摄

本版编辑 许跃芝 董庆森