

税法学研究文库

中国税法监督基本问题

国家税务总局世界银行贷款项目「WTO与中国税收法治研究」丛书

汤贡亮 主编

中国税务出版社



总主编 刘剑文

税法学研究文库

中国税法监督基本问题

内容简介：

税法监督是国家机关、社会组织和公民个人对税收立法、税收执法、税收司法等涉税活动的合法性、合理性及适当性所进行的监督与检查。本书是以我国税法的法律监督为对象，立足于税法监督的现状，依据《中华人民共和国宪法》，借鉴发达市场经济国家税法监督的先进经验，从理论与实践两个方面对我国税收法律监督的完善和发展进行了探讨。

ISBN 7-80117-999-4



9 787801 179999 >

上架建议：税法、财政法

ISBN 7-80117-999-4/F·919

定价：31.00元

税法学研究文库

中国税法监督基本问题

国家税务总局世界银行贷款项目“WTO与中国税收法治研究”丛书

汤贡亮 主编

中国税务出版社

主 编 汤贡亮
撰稿人 汤贡亮 梁俊娇 周仕雅
李淑湘 李玉红 韩灵丽



总主编 刘剑文

图书在版编目 (CIP) 数据

中国税法监督基本问题/汤贡亮主编. —北京: 中国
税务出版社, 2006. 12

(税法学研究文库)

ISBN 7-80117-999-4

I. 中... II. 汤... III. 税法-法律监督-研究-
中国 IV. D922.220.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 142664 号

版权所有·侵权必究

书 名: 中国税法监督基本问题

作 者: 汤贡亮 主编

特约编辑: 育向荣

责任编辑: 王静波

责任校对: 于 玲

技术设计: 刘冬珂

出版发行: **中国税务出版社**

北京市宣武区槐柏树后街 21 号 邮编: 100053

http: //www. taxation. cn

E-mail: fxc@taxph.com

发行部电话: (010) 63182980/81/82/83 (传真)

邮购直销电话: (010) 63043870 (010) 63028884 (传真)

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京天宇星印刷厂

规 格: 787 × 1092 毫米 1/16

印 张: 15

字 数: 235000 字

版 次: 2006 年 12 月第 1 版 2006 年 12 月北京第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-80117-999-4/F·919

定 价: 31.00 元

如发现印有装错误 本社发行部负责调换

税法学研究文库

总主编 刘剑文

国家税务总局世界银行贷款项目
“WTO与中国税收法治研究”丛书编委会

主任 许善达

副主任 刘 佐 靳东升 刘剑文 徐孟洲
汤贡亮 程永昌 董长煜

委员 (以姓氏笔画为序)

丁 一 朱大旗 刘 怡 陈少英
时建中 邹晶晶 杨 萍 施正文
高宝玉 梁俊娇 彭 宁 熊 伟
翟继光 魏志梅 魏建国

总 序

《税法学研究文库》是继《财税法系列教材》、《财税法论丛》和《当代中国依法治税丛书》之后由我主持推出的又一个大型财税法研究项目。该项目的目的不仅在于展示当代中国财税法研究的最新成果,更在于激励具有创新精神的年轻学者脱颖而出,在传播、推广财税法知识的同时,加快财税法研究职业团队的建设和形成。

财税法学是一门年轻、开放、尚处于成长期的新学科。谓其年轻,是因为它不像民法学和刑法学一样拥有悠久的历史渊源;谓其开放,是因为它与经济学、管理学以及其他法学学科等存在多方面的交叉与融合;谓其成长,是因为它的应用和发展空间无限广阔。在我国加入世界贸易组织之后,随着民主宪政、税收法治等理念的普及和深入,纳税人的权利意识越加强烈,其对税收的课征比任何时期都更为敏感和关心。财税法学的存在价值,正在于科学地发现和把握征纳双方的利益平衡,在公平、正义理念的指导下,实现国家税收秩序的稳定与和谐。

长期以来,我一直致力于财税法学的教学和研究,发表和出版了一系列论文和专著,主持了多项国家级科研课题,对中国财税法学的发展以及财税法制建设做了一些力所能及的工作。然而,不容否认,中国财税法学的研究力量仍然十分薄弱,有份量的研究成果也不多见,财税法和财税法学的应有地位与现实形成强烈的反差。我深深地感到,要想改变这种现状,绝非某个人或单位力所能逮。当务之急,必须聚集和整合全国范围内的研究资源,挖掘和培养一批敢创新、有积累的年轻财税法学者,在建设相对稳定的职业研究团体的同时,形成结构合理的学术梯队,通过集体的力量组织专题攻关。惟其如此,中国财税法学才有可能展开平等的国际对话,而财税法学的薪火也才能代代相传,生生不息。

近年来,我先后主编《财税法系列教材》、《财税法论丛》、《当代中国依法治税丛书》,这三项计划的开展,不仅使财税法学研究的问题、方法和进程逐渐为法学界所熟悉和认同,同时也推动了财税法学界的交流与合作。在此过程中,我既看到了新一代财税法学者的耕耘和梦想,更感受到了他们在研究途中跋涉的艰辛。这群年轻的学者大多已取得博士学位,或已取

得副教授职称,且至少熟练掌握一门外语。最为重要的是,他们对专业充满热忱,愿意为中国财税法学贡献毕生精力。正是在他们的期待和激励下,为了展示中国财税法学的成长和进步,激励更多的优秀人才加入研究队伍,我与中国税务出版社达成了本文库的出版协议。

本文库计划每年出版3~5本,内容涉及财税法哲学、财税法史学、财税法制度学,税收体制法、税收实体法、税收程序法,税收收入法、税收支出法,国内税法、外国税法、国际税法、比较税法等多重角度和层面。只要观点鲜明,体系严密,资料翔实,论证有力,不管何种风格的财税法专著都可成为文库的优选对象。我们希望,本文库能够成为展示财税法理论成果的窗口,成为促进财税法学术交流的平台。如果能够由此发现和锻炼更多的财税法学家,推动财税法理论与实践的沟通和互动,我们编辑文库的目的就基本实现了。

值得一提的是,从2006年开始,中国税务出版社承担了本文库的部分出版工作。在此,我代表全体作者感谢中国税务出版社社长程永昌教授对中国税法发展的大力支持。

刘剑文

2006年4月于北京大学财经法研究中心

中国财税法网(www.cftl.cn)

中国税法网(www.taxlaw.net.cn)

General Preface

Works of Research on Taxation Law Theories is another large research project on taxation law study presided by me after the publications of *Textbooks Series of Fiscal Law & Taxation Law*, *Fiscal Law & Taxation Law Review* and *Rule Taxation by Law in Modern China*. Rather than demonstrating the latest achievements on the theoretical study of taxation law, this project focuses more on inspiring the scholars with innovative spirit showing themselves. While promulgating the knowledge of taxation laws, a group of professionals studying on fiscal law & taxation law theories is forming and developing.

Fiscal law is a rising, open and growing subject. It is rising because it has not so long a history as civil law or criminal law. It is open because it intersects with economics, management and other law subjects. It is growing because it has promising future for its application and development. The taxpayers will be greatly awakened to their rights on the course of tax levying with China's entering into WTO and the popularization of the ideas of democracy and rule the tax by laws. The value of theoretical study on fiscal law & taxation law exists in scientifically finding a balance spot between the taxpayers and levier, which would help to realize a stable and harmonious taxation system among the whole country with the direction of equity and justice ideas.

For a long period of time, I had been dedicated to the teaching and studying of the taxation law. Many theses and monographs had been published and many national research projects presided by me, which were all what I could do to the development and construction of the theoretical study on taxation law of China in my own power. However, we should not neglect that neither researching ability nor influential achievements have been satisfactory. They could not match up the corresponding positions of fiscal law & taxation law and the theoretical study on it. I came to realize that any individual or organization would never be able to better the situations. At present, the most urgent

thing is to congregate all the researching resources around the country in conformity and cultivate a group of young but erudite scholars on fiscal law & taxation law. Thus, a relatively stable group of professionals would be organized to form the academic ladders with reasonable structure. We could depend on the collective powers to study on some specified topics respectively. I think it is the only way to equalize the domestic study on taxation law with international study. Also by this way, the study on fiscal law & taxation law would continue generation by generation and never cease.

Recent years, I have successively presided three projects including editing *Textbooks Series of Fiscal Law & Taxation Law*, *Fiscal Law & Taxation Law Review* and *Rule Taxation by Law in Modern China*. During the process, the topics, methodologies and procedures of the theoretical study on taxation law had been gradually acquainted and accepted by the academic circles and the exchange and cooperation among them had also been greatly promoted. During the course, I not only observed that the new generation of scholars on fiscal law & taxation law study worked hard and cherish beautiful dream to the future, but also their hardships in research. Most of the young scholars have acquired PH. D. degrees or become the associate professor, and at least fluently master a foreign language. Their zealousness shall be more important, and they are willing to devote their whole life to the career. It is under their expectation and encouragement that more and more excellent talents participate in the career. After my positive communications and constant consultations with Chinese Tax Press, a publication agreement has finally come to for this *Works* in 2002.

Annually, 3 to 5 books will be published to affiliate the *Works*. The contents of these books mainly concerns about philosophy of Chinese Tax taxation law, history of Chinese Tax taxation law, study on taxation law system, taxation law system, taxation law, taxation procedure law, taxation income law, taxation expenditure law, domestic taxation law, foreign taxation law, international taxation law and comparative taxation law. All the monographs with various styles could become members of this *Works* if they are of clear point of view, rigorous logic, accurate documents and strong reasoning. We hope that the *Works* could become a window to demonstrate the theoretical achievements of

Chinese Tax taxation law study and a platform for academic exchanges. If more scholars on taxation law study could be discovered and the practice and theories of taxation law could be exchanged and co-developed simultaneously with the publication of the *Works*, our targets to edit the *Works* are fundamentally achieved.

The Chinese Tax Press takes on the work of publishing some of the tax law books from 2006. I and all the authors acknowledge the help of Professor Yongchang Cheng, the president of the Chinese Tax Press.

Liu Jianwen

April, 2006

Fiscal Law Research Center

Peking University

Chinese Fiscal and Tax Law Web(www.cftl.cn)

Chinese Tax Law Web(www.taxlaw.net.cn)

国家税务总局世界银行贷款项目 “WTO 与中国税收法治研究”丛书说明

由北京大学法学院教授、博士生导师刘剑文任中方首席专家,艾克斯-马赛第三大学教授、名誉校长克里斯蒂安·路易特任外方首席专家的世界银行贷款项目——“加入 WTO 后中国税收法制体系的改革和完善研究”,历时两年,目前已经顺利结项。该项目是国家税务总局负责立项的第一个世界银行贷款项目,由法国、美国、英国、德国、俄罗斯、日本、印度等国及中国著名大学的专家、学者参与研究。

为了实现课题研究成果的转化,使本项研究能够更好地服务于我国的税收法治建设,刘剑文教授与国家税务总局税收科学研究所、北京中融投资咨询有限公司的领导达成一致意见:在刘剑文教授任总主编、由北京大学出版社和中国税务出版社出版的“税法学研究文库”中专辟“WTO 与中国税收法治研究”丛书。

该丛书是在世界银行贷款项目课题报告的基础上,经过系统修改和完善后所形成的,对中国加入 WTO 后的税收法制体系进行专题研究的系列学术专著,这是目前中国规模最大、体系最完整的对中国税收法制体系进行全面研究的系列丛书。

丛书初步决定出版 5 本书,即《中国税收立法基本问题》(刘剑文教授任主编)、《中国税收执法基本问题》(徐孟洲教授任主编)、《中国税收司法基本问题》(时建中教授任主编)、《中国税法监督基本问题》(汤贡亮教授任主编)和《中国税收守法基本问题》(陈少英教授任主编)。

本丛书在写作过程中参考了国内外现有研究成果,尽管作者作了最大努力,但书中不妥之处在所难免,敬请学界同仁和读者批评指正。

国家税务总局税收科学研究所
北京中融投资咨询有限公司
北京大学财经法研究中心

2006 年 5 月

导 论

所谓监督,主要是指人们为了达到政治、经济、军事、司法等方面的某种目的或目标,仰仗《宪法》和法律赋予的权力,通过对社会公共治理中若干事务的内部分工约束或外部民主性参与控制或由法律强制力保证其实施等途径,针对公共权力的资源、主体权责、运作效能等而相对独立地开展检查、审核、监察、评议、督查的活动。监督是伴随公共权力的产生而产生,其目的在于制约和规范公共权力的行使。当公共权力成为一种法定职权时,权力的行使对公共管理部门来说也是一种职责,既可能给行使者带来额外的不当利益和由此而产生的法律责任,也可能给相对人造成合法权益的损害。因此,法律不仅赋予公共管理部门及其工作人员以公共权力,并以国家强制力保障实施,同时也对权力的行使规定了程序和形式要求,明确不作为或越权作为或滥用权力的作为均属违法,并规定了违法者应当承担的责任。这样对公共权力的监督行使也成为一项法定权力,与公共权力互生互息,既相互配合也相互制约,使公共权力的行使符合法律设置该项权力的初衷,不至于在权力行使过程中因缺乏监督而走样变调。监督权也是一项国家权力,源于法律的授权,并由国家强制力保证其行使。舆论监督和公民个人的监督是法律监督的必要组成部分,但对公共权力构成制约的只能是纳入国家政权范围、由国家强制力保证实施的有权监督。

税法监督是专项法律监督,是国家机关、社会组织和公民个人对税收立法、税收执法、税收司法等涉税活动的合法性、合理性及适当性所进行的监督与检查。税权既是一项重要的财权也是一项重要的公共权力,对国家政权组织系统的正常运转,对广大的纳税人均会产生重大影响,为保障税权合法、合理和税权行使的得当,加强对税权的设置和行使的法律监督势在必行。因此,健全税法监督,完善税法监督法律制度,是当前我国税收法治化建设中的重点。通过对权力制约机制的研究,强化对有关税收立法、执法、司法的法律监督,尤其是强化对税务机关的行政监督机制和执法监督机制,对有效遏制税收征管中执法的随意性及危害纳税人权益的行为具有重大意义。

本课题的研究以我国税法的法律监督为对象,立足于税法监督的现状,依据《中华人民共和国宪法》,借鉴市场经济发达国家的税法监督的先进经验,结合中国的国情,从理论与实践两个方面对我国税收法律监督的完善和发展进行了探讨。

本课题共分五个部分,第一部分对税法监督的理论基础、法律依据和制度安排进行了探讨;第二、三、四部分分别从税收立法监督、执法监督及司法监督三个方面的运作情况及存在的问题进行了分析,提出了相应的完善及改进措施,并就税法监督从应然到实然的推进所需要的制度安排提出建设性方案;第五部分为结论,对本课题研究作了概括性总结和归纳。

CONTENTS 目 录

CONTENTS 目 录

导 论	1
<hr/>	
第一章 税法监督问题研究的一般理论与 法律依据	1
第一节 税法监督的含义及其重要性	1
一、税法监督的含义	1
二、税法监督的重要性	8
三、税法监督的种类	18
四、税法监督权的行使	20
第二节 税法监督的理论基础与法律依据	22
一、税法监督的理论基础	22
二、税法监督的法律依据	35
第三节 税法监督的价值目标和应当遵循的 基本准则	41
一、税法监督是税法基本价值的体现	41
二、税法监督应当遵循的基本法律原则	42
<hr/>	
第二章 中国税法立法监督机制及其完善	46
第一节 中国现行税法立法监督的制度 安排及其缺陷	46
一、中国现行税法立法监督的制度安排	46
二、中国现行税法立法监督的制度缺陷	50
三、税法立法监督与执法监督、司法监督 在制度衔接上的不足	52

CONTENTS 目 录

第二节 税法立法监督的实施及存在的问题	53
一、税法立法监督的实施	53
二、现行税法立法监督机制存在的问题	55
第三节 完善税法立法监督机制须考虑的几个因素	58
一、兼顾超前性和创造性、正当性与可行性	58
二、借鉴、吸收西方国家的做法与经验	59
三、与中国国情相结合	62
第四节 完善税法立法监督制度建设	63
一、完善税法立法监督主体制度	63
二、完善税法立法监督实体制度	64
三、完善税法立法监督程序制度	64
四、完善税法立法监督的责任制度	65
第五节 完善税法立法监督的执行机制	65
一、明确税法立法监督职责权限	66
二、明确税法立法监督者的职责或工作目标	66
三、细化税法立法监督方式的相关规定	67
四、完善全国人大常委会的立法审查和“备案”制度	68
五、加强对授权立法的监督	68
六、加强对地方税收立法的监督	69
七、在我国立法监督中引入司法审查机制	70
第六节 完善税法立法监督的配套制度	70
一、税法立法监督制度应纳入立法监督制度整体建设范畴	70
二、税法立法监督制度与税收法律制度建设相结合	71

CONTENTS 目 录

三、税法立法监督制度与税收执法监督 制度建设相结合	71
四、税法立法监督制度与税收司法监督 制度建设相结合	72
第七节 加强税法立法监督的法治环境建设	72
一、税法立法监督的社会参与	72
二、被监督者的职责和责任追究	73
三、税法立法监督后续问题的处理	74
<hr/>	
第三章 完善中国税收执法监督机制	75
第一节 税收执法监督的现状存在的问题分析	75
一、税收执法监督的现状	75
二、税收执法监督存在的问题分析	88
第二节 完善税收执法监督机制的 重要性思路	102
一、完善税收执法监督机制的重要性	102
二、完善税收执法监督机制应遵循的 原则和总体思路	104
第三节 完善税收执法监督机制的 着眼点与应注意的问题	106
一、完善的税收执法监督机制应具备的特点	106
二、完善的税收执法监督机制应包括的 内容	109
三、健全和完善税收执法监督机制的着眼点	112
四、健全和完善税收执法监督机制应注意的 几个问题	114

CONTENTS 目 录

第四节 完善税收执法监督机制的主要对策	123
一、加强税收执法法律依据建设	123
二、完善税务机关主体内部的行政监督机制和法律制度	126
三、建立健全社会监督机制与司法监督机制	151
第四章 完善中国税收司法监督机制	166
第一节 税收司法监督的环节	166
一、税收刑事司法监督的环节	167
二、税收行政司法监督的环节	170
三、税收民事司法监督的环节	172
第二节 我国税收司法监督的现状	174
一、对法院行使涉税审判权的监督	174
二、对检察院行使涉税检察权的监督	178
三、对公安机关行使涉税侦查权的监督	186
第三节 我国税收司法监督存在的问题分析	191
一、对法院涉税审判监督存在的问题分析	191
二、对检察院涉税检察监督存在的问题分析	193
三、对公安机关涉税侦查监督存在的问题分析	194
第四节 处理好税收司法监督与税收司法独立之间的关系	199
一、处理好法院独立行使涉税审判权与被监督的关系	199
二、处理好检察院独立行使涉税检察权与被监督的关系	200