

山东省 加强税收法制
严格以法治税

理论研讨会论文选编

山东省法制学会 合编
山东省税务学会



前 言

山东省法学会、山东省税务学会于1990年11月联合召开的全省“加强税收法制严格以法治税”理论研讨会，是我省政法、税务理论工作者与实际工作者相互交流的一次盛会。来自全省政法、税务部门的实际工作者和从事法学、税收教学及科研的理论工作者近百人参加了会议，省人大常委会副主任卢洪同志、省政府特邀顾问郑邦聚同志出席会议并作了重要讲话。会议围绕“加强税收法制严格以法治税”这一主题进行了广泛的交流和深入的探讨，共交流论文65篇，这些论文，内容丰富，具有较高的学术价值和实用价值。为了更好地加强税收法制理论研究，推进以法治税工作的开展，现将会议部分论文编辑出版，供广大政法、税务理论工作者和实际工作者研究参考。

本书选入论文37篇，按内容分类编排。个别文章在编辑时作了必要删节。

由于时间仓促和水平所限，编辑中难免有不当之处，望作者、读者指正。

编 者

1991年4月

目 录

山东省人大常委会副主任兼法制委员会主任卢洪在 全省“加强税收法制严格以法治税”理论研 讨会上的讲话·····	(1)
山东省人民政府特邀顾问韩邦聚同志在全省“加强 税收法制严格以法治税”理论研讨会上的讲话·····	(3)
山东省法学会会长周德仁同志在全省“加强税收法 制严格以法治税”理论研讨会上的讲话·····	(8)
山东省税务局局长、省税务学会会长栾维晋同志在 全省“加强税收法制严格以法治税”理论研 讨会上的讲话·····	(13)
山东省税务学会副会长崔俊慧同志在全省“加强税 收法制严格以法治税”理论研讨会结束时的讲 话·····	(22)
“加强税收法制严格以法治税”理论研讨会观点综 述·····	(25)
浅谈以法治税的必要性和当前存在的问题及对策 ·····崔俊慧 朱嗣铭 李庆华	(34)
对我国税收立法问题的几点思考 ·····林凡坡 王军木 徐 伟	(45)
论完善税收立法的几个问题·····樊丽明	(57)

略论税法实施中的阻力和对策……………房绍坤 (69)

关于实现税收法律主义的探讨

——从完善税收立法角度谈以法治税问题

……………时红秀 (75)

浅谈以法治税的外部因素及对策…姜怀印 孙惠明 (84)

试论税收秩序混乱的现状、成因及对策…宋义海 (93)

整顿税收秩序推进以法治税……………刘焕平 (102)

谈谈政法机关在以法治税中的地位和作用…王景亮 (111)

同税务机关密切配合,依法维护税收秩序

……………烟台市福山区人民检察院 (119)

论以法治税的刑事对策……………刘生荣 (125)

加强税务案件审判,搞好税务案件执行,做税收管

理的坚强后盾……………刁风安 (136)

坚持以法规范人的行为,推进以法治税

……………苏复端 戚务敬 李建国 (144)

保障和发展经济,必须强化税收法制,坚持以法治

税……………孙守山 张玉山 (151)

加强税收法制、严格以法治税的必要性、存在的问

题及其解决的途径……………刘怀芹 (159)

关于以法治税的探讨……………陈占梅 (167)

浅谈以法治税……………高兴传 (173)

以法治税的有效措施和途径初探……………靳 建 (177)

税收检查中的“宽严适度”刍议…于胜光 张光荣 (183)

偷税、抗税的现状与对策……………姜明川 (189)

论当前偷税抗税犯罪的特点及以法治税的对策

……………迟培杰 段 彬 (195)

当前偷税、抗税的特点、原因及对策	
.....刘祝庆 徐建强	(200)
试论偷税漏税行为及其治理	尚 华 (208)
私营企业偷漏税原因分析及对策研究	孙 颖 (218)
个体工商户偷税抗税问题探析	曹国胜 (225)
当前偷漏税的状况、特点、原因及对策	冯延春 (234)
关于偷漏税与反偷漏税的辩证思考	
.....管荣科 商庆顿 朱新玉	(241)
当前偷税抗税的原因和对策初探	
.....张继光 于平昌	(251)
偷税抗税者心理状态剖析及其矫治	
.....陈方正 吴平甫 李 颖	(258)
个体业户偷抗税心理探析及对策	顾志民 (269)
关于制止个体经营者偷漏税行为的对策	唐 川 (275)
构建科学的税务管理体系的几点设想	刘根连 (280)
对税务行政诉讼几个问题的探讨	李方民 (292)
配合《行政诉讼法》的实施,加强与改善税务行政	
执法工作	青岛市税务学会 (300)
《行政诉讼法》实施后税务部门面临的问题及其	
对策	邢和然 (308)
浅谈税务案件的行政诉讼与刑事诉讼的关系	
.....青岛市税务局征管处	(316)
《行政诉讼法》实施后税务部门面临的问题及	
对策	赵炳坤 (322)

山东省人大常委会副主任兼法制委员会主任卢洪在全省“加强税收法制严格以法治税”理论研讨会上的讲话

(一九九〇年十一月一日)

同志们：

今天省税务学会和省法学会在这里联合召开“加强税收法制严格以法治税”理论研讨会，将税和法放在一起研讨，这既反映了税的重要性，又说明了法制建设的不断深入发展。这次会议的召开，表明我省税收法制建设和税收法学理论研究都有了新的进展，法制建设的领域进一步拓宽。省法学会、省税务学会的负责同志邀请我来参加会议，我很高兴。在这里，我代表省人大常委会和省人大法制委员会对这次会议的召开表示热烈的祝贺，对出席这次会议的代表表示亲切的慰问。下面，我就税收法制理论研究问题讲几点意见。

第一，要进一步完善税收法制建设。党的十一届三中全会以来，随着经济体制改革的不断深入，税收在国民经济中的地位和作用日益加强，税收已成为国家财政收入的主要来源，对经济进行宏观调控的重要杠杆和监督管理经济的重要工具，税收已涉及到国民经济的各个方面和社会再生产的各个环节。税收的法制建设也取得了巨大成就，在税收立法、执法、司法等方面都有了很大进展。但与形势发展的要求和税收在国民经济建设中所承担的任务是不适应的，税收法制建设还不够完善，应该进一步加强。在立法方面，要使税收法规

制度化、规范化，在现行的税收管理体制下，地方人大要加强地方税收法规建设。在司法方面，要研究制定保护税收执法权力顺利实现的措施，为税务部门执法创造良好的环境。

第二，以法治税理论研究要进一步深入。要在理论和实践的結合上阐明依法治税的重大意义，要坚持理论联系实际的优良学风，坚持马列主义、毛泽东思想，坚持“双百”方针，既要大胆探索，勇于争鸣、创新，又要脚踏实地，扎扎实实地开展理论研究工作。要完善以法治税的理论体系，必须长期地、深入地、坚持不懈地研究探讨，寻求以法治税的途径、措施。这次会议，在以法治税理论研究方面迈出了可喜的一步，希望能够坚持下去，取得更大成绩。

第三，部门配合要进一步加强。以法治税是一项综合性的法制建设工作，绝不能单纯看成是税务部门一家的事情，需要社会各部门的大力支持和配合，特别是需要政法部门的支持。应该说，我省有关部门对税收工作支持是很大的。比如检察机关与税务机关联合成立税务检察室，有案办案，无案协税；公安机关与税务机关也采取多种形式联合办公、办案；新闻、宣传部门对税法的宣传也都给予了积极的支持，并协助做了大量的工作。这些工作都为以法治税打下了良好的基础。今后，各部门各单位都要继续大力支持税收工作，政法部门要配合税务部门认真查处偷税案件，严厉打击暴力抗税分子。司法、新闻、宣传部门要大力加强税法宣传，要通过宣传不断增强全体公民的依法纳税意识，使依法纳税和依法征税工作有机地结合起来，在全省开创一个以法治税的新局面！

预祝会议圆满成功！

山东省人民政府特邀顾问韩邦聚同志 在全省“加强税收法制严格以法 治税”理论研讨会上的讲话

(一九九〇年十一月一日)

同志们：

山东省法学会与山东省税务学会联合举办的“加强税收法制严格以法治税”理论研讨会今天开幕了。这次会议是在进一步治理整顿、深化改革，深入贯彻实施《行政诉讼法》，大力开展依法行政年活动的新形势下召开的，是我省税收法制建设中的一件大事。我受高昌礼同志的委托，代表省委、省政府，对这次会议的召开表示热烈的祝贺。

近几年来，税收法制理论研究，在各级党政领导的重视支持下，在各有关部门的协助下，无论是立法研究、执法研究、司法研究，还是社会监督、制约机制的研究等，都取得了显著的进展，有力地促进了以法治税工作的开展。但是，随着治理整顿、深化改革的进一步发展，税收法制理论研究，特别是一些深层次问题的研究，仍然存在某些与形势发展不适应的方面，还需要我们继续努力。这次会议，作为政法、税务部门理论工作者与实际工作者相互交流的一次盛会，把法学理论研究和税收理论研究有机地结合在一起，是

对以法治税理论研究深层次问题进行探讨的一次新的尝试，它不仅能促进法学理论研究和税收理论研究更加深入，而且还能进一步推动以法治税工作的开展。关于税收和法制方面的具体问题，法学会和税务学会的负责同志还要讲。下面，我仅就加强税收法制理论研究，推进以法治税问题，讲几点意见：

一、进一步提高对税收法制建设和以法治税的认识

法制属于上层建筑，它是由经济基础决定并为经济基础服务的。健全社会主义法制，对于保护公民的合法权利，维护社会经济秩序，保障改革开放和现代化建设的顺利进行具有重大的现实意义和深远的历史意义。正如江泽民总书记在建国四十周年庆祝大会上所指出的：“建设高度的社会主义民主和完备的社会主义法制，是我国社会主义现代化建设的一个重要目标和任务，是党和人民群众的共同愿望。”

税收作为国家凭借政治权力强制地、无偿地参与国民收入分配与再分配的工具，其本身所具有的强制性、无偿性，要求它必须有健全有效的法律作保障。特别是随着我国有计划商品经济的发展，税收已越来越广泛地介入社会经济的各个领域和方面，在国民经济中发挥着日益重要的作用。它不仅是国家组织财政收入、积累社会主义现代化建设资金的重要手段，而且是调节和监督管理国民经济运行的重要杠杆，更加需要确立税收法律的权威性，否则，税收职能作用的发挥就难以落到实处，国家财政收入与经济发展，治理整顿、深化改革以及社会的稳定等都要受到影响。因此，我们必须进一步提高对税收法制建设的认识，把税收法制建设与发挥税

收的职能作用，保证国民经济的持续、稳定、协调发展结合起来，与加强社会主义法制，巩固社会主义制度结合起来。

二、要以改革创新的精神搞好以法治税理论研究

随着生产力的发展，社会的进步，越来越多的学科逐步分化出来，学科间的分工越来越细，各学科研究的专业化程度和深度逐步加强。这既为我们理论研究工作提供了极大的方便，也给我们带来了新的问题，提出了新的挑战，即学科间相互联系，相互交流的要求越来越高，一些问题特别是一些边缘问题必须通过有关学科共同努力才能有所建树。税收法制建设理论所面临的问题正是如此。我们必须以改革创新的精神，积极探索、拓宽理论研究的视野。要采取多种方式、多种渠道，搞好理论研究与实际工作的结合，搞好法学研究和税收法制研究的结合，使法制建设和以法治税的工作有机地结合起来。

一是要搞好理论工作者、实际工作者和领导者的结合，形成以领导带头，以专业研究人员为骨干，以广大实际工作者为主体的理论研究队伍，这三者紧密结合起来，从不同角度、不同侧面研究探讨问题，就能够起到一种互相启发、互相补充、取长补短、共同提高的“互补”作用。

二是要搞好法学研究和税收法制研究的结合。随着经济形势的发展和社会主义法制建设的逐步完善，税法的地位日益重要，对税务执法人员的要求也越来越高。税务执法人员不仅要学会运用实体法，还要学会运用有关程序法。要注意综合研究国家有关法律，把税收法制研究和法学研究结合起来。这次会议就是实现二者有机结合的一个良好开端。

三是要充分运用社会力量，把与税收法制理论研究有关的工作部门、科研单位及大中专院校的实际工作者、理论工作者联合起来，形成广泛的社会研究力量，使税收法制理论研究向深层次发展，促进税收法制理论研究的繁荣和以法治税工作的进展。

三、加强领导，不断开创以法治税理论研究工作的新局面

税收法制理论研究是一项复杂的社会系统工程；要繁荣税收法制理论研究，必须坚持坚定正确的政治方向，采取切实有效的组织领导措施。

一是要端正税收法制理论研究的指导思想。社会主义税收法制理论研究，必须以马列主义、毛泽东思想和党在社会主义初级阶段的基本路线为指针，坚持“一个中心、两个基本点”，同时还要坚持“百花齐放、百家争鸣”的原则，做到既有坚定正确的政治方向，又有宽松热烈的研究环境和气氛。要理论联系实际，特别是要紧密联系我省税收工作的实际，开展理论研究活动。不仅要防止以实践经验代替理论研究，也要注意防止理论脱离实际，要注意把基础理论研究和应用理论研究结合起来，积极探索解决税收法制理论和实际工作中出现的新情况、新问题，以指导以法治税工作的深入开展，增强我们搞好以法治税工作的自觉性。

二是要切实加强税收法制理论研究的组织领导。这是搞好税收法制理论研究的必要保证，各级领导一定要把税收法制理论研究作为推进以法治税实际工作的强大动力，从方向上、战略上加强对科研工作的领导，搞好税收法制理论研

研究的组织协调。学会是群众性的学术团体，团结联合了各方面理论研究工作者，是税收法制理论研究的骨干力量。各级领导要重视支持学会的工作，帮助他们解决工作中存在的实际困难，使他们有更多的精力搞好自身建设，组织好调查研究和学术交流，并注意及时地把研究成果应用到实践中去，以调动他们的积极性。

我相信，通过这次理论研讨会，一定会极大地促进政法税务部门的理论研究和实际工作，推动我省以法治税工作的全面发展。

祝会议圆满成功！

山东省法学会会长周德仁同志 在全省“加强税收法制严格以法治税” 理论研讨会上的讲话

(一九九〇年十一月一日)

同志们：

这次由省法学会和省税务学会共同举办的“加强税收法制严格以法治税”理论研讨会，在税务系统和政法有关部门及其他有关方面的大力协助下，在省、市和长清县的领导同志支持下，今天开幕了。省、市有关部门的领导亲临大会进行指导，这是对我们两个学会和这次研讨会的鼓励和支持。在此，我代表省法学会、税务学会及出席会议的全体同志，向今天参加会议的各级领导表示热烈的欢迎和衷心的感谢！

出席这次研讨会的，既有从事法学、税务教学、科研的理论工作者，又有工作在政法、税务第一线的实际部门的同志，大家携手合作，共同探讨治理整顿、深化改革中加强税收法制建设和以法治税的有关理论问题和实际问题，这对维护税法的尊严，促进以法治税的理论研究，完善税收法制建设和制度建设，实现政治、经济和社会的进一步稳定发展，将会产生积极的影响。借此机会，向党和人民信赖和爱戴的一支坚强的税务执法工作者、理论工作者和法学工作者，致

以诚挚的敬意！

关于税收工作的性质、地位、作用、税法建设、以法治税的认识和理论研究以及领导问题，刚才卢洪主任、韩邦聚顾问都讲了，与会同志又带来60多篇精选的好文章，对税法建设和有关制度建设等方面从理论和实践上都将作比较系统的论述，我来的任务就是学习、增长知识。崔局长一定要我讲，因为是共同举办的，我只好受命讲几句，算是个发言吧。我想主要从维护法律的权威和保障税务部门履行职权问题，谈点意见，与同志们一起讨论。

党的十一届三中全会是我国社会主义建设史上的伟大转折，也是我国社会主义法律制度建设的伟大转折。党的十一届三中全会总结了历史经验教训，把法制建设摆到战略地位，确立了“有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”的社会主义法制的基本内容和要求，提出“为了保障人民民主，必须加强社会主义法制，使民主制度化、法律化，使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威。”因此，在“一手抓建设，一手抓法制”的方针指导下，加快了法制建设步伐。据统计，从1979年到现在，除现行宪法外，全国人大及其常委会制定的法律94件，修改、补充法律的规定和有关法律问题的决定73件，同一时期，国务院制定了500多件行政法规；地方人大及其常委会制定了约有2000件地方法规（其中包括我省的地方法规50多件，决议18件）。现在可以说，以宪法为核心的社会主义法律体系已初步形成，在国家政治生活、经济生活和社会生活各个主要方面已经有法可依。但执行情况很不理想，问题不少，有法不依、执法不严的现象相当严重，公民不履行法律赋予的权利和义务的现象

也相当普遍，有时甚至发生尖锐的对抗。去年动乱参与者只讲权利不讲义务，在日常法律的运行中公安部门逮捕人犯有人出面抗阻，法院执行判决有时遇到抵制，税务人员履行公务有时也受到围攻，殴打公安、司法、税务干部的现象时有发生，特别是税务干部被殴打情况严重，去年全省有148人被殴打，执法人员人身安全得不到保护，法律的尊严得不到维护，这是法律所不允许的。

偷税、抗税是犯罪行为。我国宪法规定“任何公民享有宪法和法律规定的权利，同时必须履行宪法和法律规定的义务”，还规定“中华人民共和国公民有依照法律纳税的义务”。税收是国家积累资金的重要来源，是国家进行宏观调控的重要经济杠杆和监督手段，它具有强制性、无偿性和固定性的特点，公民不履行义务要受到法律制裁。所以，我国刑法第121条规定：“违反税收法规，偷税、抗税，情节严重的，除按照税收法规补税并且可以罚款外，对直接责任人，处三年以下有期徒刑或者拘役”。近年来，我省公、检、法在税务部门的配合支持下，打击处理了一批偷、抗税案件，打击了犯罪，起到了震慑刹风作用。据全省检察系统统计，1987年立案查处偷、抗税案件352件；1988年568件，比1987年增长61%；1989年790件，比1988年增长39%；1990年1~9月503件，比去年同期增长2%。从这些数字看，前三年偷、抗税是上升趋势，经过治理整顿有所好转，但屡查屡犯、屡禁不止的现象仍然存在，有的地方甚至偷税数额越来越大，而越来越广；抗税和暴力抗税的犯罪行为有增无减。正同社会治安形势一样，违法犯罪在起伏中呈上升趋势。偷税、抗税不止，违法犯罪增多，原因是复杂的、多

方面的，对策也是多种多样的，其中我觉得有一个法律的权威没有充分显示出来的问题。我主张惩罚机率要大于获利机率。美国有句戏言，只有死亡和纳税是不可逃避的。因为美国的法律对偷抗税者惩罚比较严厉，甚至可以搞得他倾家荡产。50年代，我们打击投机倒把犯罪，对那些惯犯，就是在政治上搞臭，经济上搞垮，叫他失去犯罪的基础和条件。今天，对那些情节严重的偷税、抗税行为，就是要从快从严惩处，譬如对那些偷税数额大的；一贯偷税、抗税，屡教不改的；伪造纳税凭证或者毁灭罪证的；暴力抗税，殴打税务工作人员的；偷税、抗税手段恶劣，后果严重的，等等。对这些行为的直接责任人，必须追究刑事责任，决不能心慈手软，要该捕的捕，该判的判；对那些不够刑法处罚的，也要及时严肃查处，该劳教的劳教，该治安处罚的治安处罚，该罚重金的罚重金，坚决刹住偷税、抗税之风，否则法就没有权威了。四川、陕西、甘肃猎杀“国宝”大熊猫和倒卖大熊猫皮的犯罪活动，屡禁不止，原因就是倒卖一张大熊猫皮，获利一万元，至多判几年徒刑。后来这几省高级法院开了杀戒，判处死刑4人，死缓4人，无期徒刑6人，从而刹住了这股歪风邪气。除了上述的措施外，我很赞赏“累进”处罚办法。招远县税务局今年税收征管中，对纳税户普遍建立偷税漏税违纪档案，把每户纳税人违纪情况详细登记在案，如果下一次再查出有偷税行为，则实行“累进”处罚，违纪次数越多，则处罚越重。该县城关镇某个体商店，今年1~5月档案上有三次偷漏税记录，6月他又利用“大头小尾”的手段偷漏税款421元，税务部门课以三倍的罚款，大见成效。1~7月份，工商各税入库金额比上年同期

增长了12.5%。这就是说，违法犯罪的人，他不怕税管人员，是怕法的，所以要充分运用法律的手段去制裁违法犯罪者，维护法的权威。

同志们，省税务学会从1986年成立以来，先后召开了“税收基础理论研讨会”、“公平税负、鼓励竞争研讨会”、“税务干部职业道德研讨会”，写出了许多有价值的调查报告，工作是很有成绩的，这次研讨会税务系统在市地研讨的基础上荐送有份量的论文到会发表，又是同法学界的同志一起研讨。希望大家能在这次研讨会上，对偷税、漏税、抗税原因、发展趋势和对策，以及立法、执法问题，进行深入探讨，作出切合实际的科学阐述。

我提议这次研讨会，把基础理论研究与应用理论研究相结合，以应用理论研究为主，研究深一些、细一些，做到解决实际工作中的现实问题。譬如：拒不纳税的钉子户怎么办？能不能按照税务部门发出的书面催交税款通知书订个章程，通知几次可以抗税行为处理，划个杠杠；抗税、妨碍公务的行为直接影响社会秩序的安定，有关部门怎样相互配合相互支持及时处置，可不可以拟定个有关部门内部分工细则；如何纠正把偷税抗税的违法行为当作民事纠纷处理；偷税数额大，又有抗税行为的，刑罚如何掌握为宜；殴打税务人员这股歪风怎样才能刹住，等等。总之，要求围绕以法治税中实际问题的解决，深入探讨可行措施，提供领导决策，为维护法制、完善税法建设、促进经济发展，做出新的贡献！