

CAIZHENG XINGZHENG SU  
SU SONG CAI FAO

# 财政行政诉讼概要

主编 周顺明

湖北人民出版社

**财政行政诉讼概要**

主编 周顺明

•

湖北人民出版社出版、发行

黄州市新华印刷厂印刷

850×1168毫米32开本 7.875印张 2插页 19.4万字

1991年5月第1版 1991年5月第1次印刷

印数：1—5,000

ISBN7—216—00736—0

D·173 定价：3.80元

---

编委：（按姓氏笔划为序）

王应昌 王国瑜 周顺明 罗明发

胡庆洋 夏康裕 鄢洪庆 熊汉祥

加强法制建设，以法制规范人  
们的经济和社会行为，促进经济  
和事业的发展。

迟浩滨

九二年四月十六日

## 序

同《刑事诉讼法》、《民事诉讼法》一样重要，经七届人大二次会议通过并已从1990年10月1日起施行的《行政诉讼法》，是一部加强我国社会主义法制、建设社会主义民主政治的基本法律。《行政诉讼法》的颁布和实施，一方面，有利于保护公民、法人和其他组织的合法权益，使他们能够正确行使自己的权利；另一方面，也有利于保障政府的权威，提高行政机关的工作效率和工作水平。贯彻实施《行政诉讼法》，对于深入进行治理整顿，巩固改革开放成果，提高全民族的法律意识，优化社会主义现代化建设的法律环境，促进和保障我国宏伟的第二步战略目标的实现，有着重要的现实意义和深远的历史意义。

《行政诉讼法》作为维护和监督行政机关依法行使职权的一项重要法律制度，与财政机关的工作有着十分密切的关系。财政机关作为各级政府的一个重要职能部门，担负着筹集资金、分配资金、调节经济和加强监督管理的繁重任务，同公民、法人和其他组织有着广泛的联系。财政机关的不少具体行政行为，都会直接或者间接地涉及到他们的切身利益。由于多种原因，公民、法人或者其他组织同财政机关发生财政行政争议和纠纷是难以避免的。解决这些争议和纠纷的途径，主要的就是财政行政复议和诉讼。

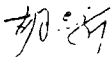
随着行政诉讼制度的建立和逐步健全，财政机关将在更大范围内接受各方面的监督，包括司法监督，这无疑对财政的立法和执法活动提出了新的更高的要求。一方面要加快财政立法的步伐，使财政的各类具体行政行为都有明确的法律依据；另一方面，也是

受重要的方面是,要不断提高财政机关和财政干部的执法水平,做到有法必依,执法必严,违法必究。并在这个基础上,切实加强财政行政复议和应诉工作,及时有效地解决财政行政纠纷,保证财政法规的顺利实施,维护正常的财政秩序。形势的发展,迫切要求广大财政干部认真学习和掌握财政法规知识,提高依法行政、依法管理的本领,提高依法进行行政复议和应诉的本领。

正是为了适应贯彻实施《行政诉讼法》的需要,湖北省财政部门从事财政法制工作的部分同志编写了这本《财政行政诉讼概要》,这本书以行政复议和诉讼法规为依据,结合财政部门的实际,从理论和实际的结合上,对财政行政诉讼、财政行政复议、行政赔偿以及加强财政法制工作等方面,作了比较全面的阐述,是一本实用性较强的财政行政诉讼指导读物。当然,目前财政行政复议和诉讼尚处于起步阶段,这本书仅仅是一个初步尝试,还需要在实践中不断地加以充实和提高。

我相信,这本书的出版,对于做好财政行政复议和应诉工作,对于进一步加强财政法制建设,都将会起到积极的作用。应作者之约,谨向读者推荐,写下这篇短文,以为序。

祝湖北省财政部门的广大干部在认真贯彻《行政诉讼法》中,在财政依法行政、依法管理和财政行政复议、应诉工作中,牢固树立全局观念和为人民服务的思想,积极为进一步加强社会主义财政法制建设贡献力量。



1991年5月

## 目 录

|     |                             |    |
|-----|-----------------------------|----|
| 第一章 | 财政行政诉讼概述 .....              | 1  |
| 第一节 | 财政和财政法制 .....               | 1  |
| 第二节 | 财政行政争议和财政行政诉讼 .....         | 6  |
| 第三节 | 财政行政诉讼应遵循的基本原则 .....        | 16 |
| 第四节 | 财政部门贯彻实施行政诉讼法的意义和任务 .....   | 13 |
| 第二章 | 财政行政诉讼的受案范围 .....           | 19 |
| 第一节 | 财政行政诉讼受案范围的概念和特征 .....      | 19 |
| 第二节 | 确定受案范围的原则 .....             | 20 |
| 第三节 | 人民法院受理财政行政案件的范围 .....       | 21 |
| 第四节 | 财政行政诉讼受案范围在财政活动中的具体体现 ..... | 29 |
| 第五节 | 人民法院不受理的财政行政案件 .....        | 32 |
| 第三章 | 财政行政案件的管辖 .....             | 33 |
| 第一节 | 管辖的概念和种类 .....              | 33 |
| 第二节 | 级别管辖 .....                  | 40 |
| 第三节 | 地域管辖 .....                  | 45 |
| 第四节 | 裁定管辖 .....                  | 49 |
| 第四章 | 财政行政诉讼证据 .....              | 57 |
| 第一节 | 财政行政诉讼证据的概念和特征 .....        | 57 |
| 第二节 | 财政行政诉讼证据的分类 .....           | 60 |
| 第三节 | 财政机关的举证责任 .....             | 67 |
| 第四节 | 财政机关对证据的提供 .....            | 70 |
| 第五节 | 财政行政诉讼证据的收集和调查 .....        | 73 |

|     |                        |     |
|-----|------------------------|-----|
| 第六节 | 财政行政诉讼证据的判断和保全 .....   | 74  |
| 第五章 | 财政行政复议 .....           | 80  |
| 第一节 | 财政行政复议的概念和作用 .....     | 80  |
| 第二节 | 财政行政复议的受案范围 .....      | 84  |
| 第三节 | 审理财政行政复议案件的依据 .....    | 86  |
| 第四节 | 财政行政复议案件的管辖 .....      | 88  |
| 第五节 | 财政行政复议机构 .....         | 90  |
| 第六节 | 财政行政复议程序 .....         | 92  |
| 第六章 | 财政机关的应诉 .....          | 100 |
| 第一节 | 财政行政案件的起诉和受理 .....     | 101 |
| 第二节 | 财政机关的诉讼权利和义务 .....     | 106 |
| 第三节 | 财政机关应诉前的准备 .....       | 108 |
| 第四节 | 财政机关法庭应诉及其基本技巧 .....   | 113 |
| 第五节 | 财政机关的上诉和申诉 .....       | 123 |
| 第七章 | 财政行政案件的执行 .....        | 131 |
| 第一节 | 财政行政案件执行的概念和意义 .....   | 131 |
| 第二节 | 财政行政案件执行的条件和内容 .....   | 136 |
| 第三节 | 财政行政案件执行的一般程序 .....    | 143 |
| 第四节 | 财政行政案件的执行措施 .....      | 148 |
| 第八章 | 行政赔偿 .....             | 153 |
| 第一节 | 行政赔偿的特征和意义 .....       | 153 |
| 第二节 | 行政赔偿的基本原则 .....        | 156 |
| 第三节 | 行政赔偿的范围及其标准 .....      | 157 |
| 第四节 | 财政行政赔偿 .....           | 166 |
| 第五节 | 行政赔偿费用的管理 .....        | 168 |
| 第九章 | 涉外财政行政诉讼 .....         | 169 |
| 第一节 | 涉外财政行政争议及其特征 .....     | 169 |
| 第二节 | 涉外财政行政诉讼的范围 .....      | 170 |
| 第三节 | 解决涉外财政行政争议的法律依据 .....  | 172 |
| 第四节 | 做好涉外财政行政诉讼应遵循的原则 ..... | 173 |

|                         |                        |     |
|-------------------------|------------------------|-----|
| 第五节                     | 财税机关参加涉外财政行政诉讼应注意的几个问题 | 174 |
| 第十章                     | 财政行政诉讼费用               | 176 |
| 第一节                     | 诉讼费用的概念和意义             | 176 |
| 第二节                     | 财政行政诉讼费用的种类和交纳         | 178 |
| 第三节                     | 财政行政诉讼费用的负担            | 185 |
| 第四节                     | 财政行政诉讼费用的减免            | 188 |
| 第十一章                    | 财政法制机构                 | 190 |
| 第一节                     | 建立健全财政法制机构的必要性         | 193 |
| 第二节                     | 财政法制机构的设置及领导关系         | 194 |
| 第三节                     | 对财政法制工作人员的要求           | 196 |
| 第四节                     | 财政法制机构的职责和任务           | 196 |
| 附录                      |                        | 209 |
| 中华人民共和国行政诉讼法            |                        | 209 |
| 关于贯彻实施《中华人民共和国行政诉讼法》的通知 |                        | 223 |
| 行政复议条例                  |                        | 227 |
| 财政部门贯彻实施《行政复议条例》的若干规定   |                        | 238 |
| 后记                      |                        | 243 |

# 第一章 财政行政诉讼概述

我国的财政行政诉讼制度，自1982年《中华人民共和国民事诉讼法（试行）》的颁布实施开始确立。1989年4月4日第七届全国人民代表大会第四次会议通过的《中华人民共和国民事诉讼法》（以下简称行政诉讼法），使其更加健全和完善。我国财政行政诉讼制度的确立和实行，对于保护公民、法人和其他组织的合法权益，维护和监督财政机关依法行使财政管理职权和人民法院依法审理财政行政诉讼案件，都具有十分重要的意义。

## 第一节 财政和财政法制

### 一、财政及其职能作用

财政是国家为了实现其职能的需要而凭借政治权力，直接参与社会产品和国民收入的分配和再分配的活动。财政是一个历史范畴，它伴随着国家的产生而产生，是国家的重要职能；同时，财政又是经济领域中的一种特殊社会现象，它是国民经济再生产中的一个环节，即分配环节中的一个重要组成部分。各个国家为了维护统治阶级的根本利益，对内必须镇压敌对阶级的反抗，保护有利于统治阶级的经济基础，维护有利于统治阶级的社会秩序；对外要防御外来侵略；此外，还要组织经济建设和发展文化教育事业，开展国际交往活动。这样，国家必须设立各种机构，

雇佣人员，组建并供养军队、警察，投资办企业，投资办公益事业。总之，国家这样一个庞大而复杂的社会机器要保持正常运转，必须有雄厚的财力作后盾。但是国家本身是上层建筑，并不是生产经营单位，不直接从事生产经营活动，不能提供必要的物质资料。在这种情况下，只有凭借国家政治权力采用强制的手段，对社会产品集中一部分进行分配、使用。如何集中、分配和使用，都取决于统治阶级的意志和利益，并以国家的名义向社会发布一定的法律、法规；

社会主义财政作为社会主义国家实现其职能的分配工具，一方面要参与社会产品分配，为发展国民经济和提高人民生活水平服务，因而具有筹集资金职能和运用资金职能；另一方面又要在筹集和运用资金过程中调节收入，调节生产与消费，调节投资比例，平衡财政收支，反映、监督社会产品的分配，更好地为发展经济、改善生活服务，因而社会主义财政又具有调节经济和反映监督职能。社会主义财政的上述四种职能，是相互联系缺一不可的。

社会主义财政的作用可概括性地表述为：社会主义国家运用政治权力和生产资料所有者的支配权力，利用价值形式参与社会产品或国民收入的分配，调节控制和反映监督财政收支和国民经济各方面的活动，促进社会生产力的发展、人民生活水平的提高和人民民主专政的巩固。

国家为了实现财政职能而进行的工作就是财政活动。它的范围十分广泛，包括制定财政政策、法律、法规的活动，编制、审查和批准综合财政计划和国家预算的活动，财政机构的设置以及调整财政机构相互关系的活动，组织财政收入和财政支出的活动以及财政监督活动。

## 二、财政法制

什么叫法制，一般理解为法律和制度，是统治阶级按照自己的意志，通过国家政权制定的维护其统治秩序的法律制度。财政法制是国家为实现其财政职能所采用的法律保证。它体现统治阶级的利益，为统治阶级服务。社会主义财政法制是工人阶级和人民群众根据自己的意志，通过国家机关制订的要求一切社会组织、公民严格遵守的法律制度。它包含财政立法、执法、守法和法律实施保证等几个方面的内容。财政立法和财政执法在财政法制中具有举足轻重的地位，特别是财政执法，搞得不好它会引起财政行政争议的主要根源。

### (一) 财政立法

财政立法是根据党和国家各个时期的方针政策和财政经济任务，为管理和调整国家与单位、国家与个人以及中央与地方之间的财政分配关系而制定财政法规的活动。它是国家组织财政收支管理的法律依据。如国家组织财政收入时，来源有哪些，各占多大比例，均依法律规定。违反法律规定，要追究有关人员的责任。同样，国家安排财政支出时，分配给哪些系统，哪些部门，各占多大比例，也依法律规定，违反法律规定，同样要追究有关人员责任。财政立法既包括财政法律、法规、规章的制定，也包括财政法律、法规、规章的修改和废除。加强财政立法，使国家财政管理活动的各个方面都有法可依，有章可循，是健全财政法制的前提和首要任务。财政立法按其不同对象划分，包括：

1. 财政预算立法。国家预算是基本的财政计划。预算立法又包括预算收支、国家金库和预算管理体制等方面的立法；

2. 税收立法。税收是国家凭借政治权力，运用法律手段向居民、经济组织无偿地、强制地征集一定的货币或实物的行政经济活动。它是国家财政收入的重要来源。税收立法包括各种实体

税立法、税收管理立法和税收程序立法等；

3. 国营企业财务立法。国营企业财务立法是指国家对企业的财务活动进行组织、调度、监督和调节而制定调整企业财务关系的法律规范。企业财务法律制度是整个国家财政法律制度的有机组成部分，是财政法律制度在生产领域和流通领域的直接延伸，也是财政法律制度在国民经济活动中的起始点和归宿；

4. 行政事业财务立法。它是国家为调整国家行政事业单位在分配、管理和使用行政事业经费过程中产生的经济关系而制定法律规范；

5. 基本建设财务立法。基本建设财务立法调整的对象是基本建设资金在筹集、分配、管理和使用过程中所产生的多种经济关系；

6. 国有资产管理立法。它是指调整国有资产所有者与经营者之间在国有资产的占有、使用、收益和处分中所发生的经济关系的法律规范；

7. 会计立法。它是指调整会计关系的法律规范；

8. 债务立法。它是指调整国家债权、债务关系的法律规范；

9. 预算外资金管理立法。它是指调整预算外资金在筹集、使用和管理活动中所产生的社会关系的法律规范；

10. 财政监督立法。财政监督是国家监督的一个重要方面，是实现财政收支任务完成的重要保障。财政监督立法，主要是对违反财政法规的法律责任、处罚等作出规定。

## （二）财政执法

财政执法是财政法制的中心环节。从广义上理解，财政执法就是财政机关执行法律、法规的财政行政行为。从狭义上理解，财政执法是指财政机关按照法律、法规的规定，对财政管理相对人采取的具体的影响其权利义务，或者对相对人的权利义务的行

使和履行情况直接进行监督检查的行政行为。

财政执法具有以下特征：

1. 财政执法具有强制性和无偿性的特征。强制性是指财政法律、法规所规定的一定对象的义务必须严格履行。如税收是财政收入的主要来源，纳税人必须依法履行纳税义务，不得偷税、漏税，更不得抗税。无偿性包含有两方面的内容：一是指国家财税机关以国家的名义依法向公民、法人或其他组织无偿地征集一定货币或实物。正如列宁所说：所谓赋税，就是国家无付任何报酬而向居民取得东西；二是指国家对占有的这部分产品进行再分配时，也是无偿地供应给各社会集团。如财政向行政事业单位拨发行政事业经费，就具有无偿性的特征。当然，并不是所有的财政执法都具有强制性和无偿性。如征集国债还本付息、基本建设投资拨改贷等就不具有无偿性。

2. 财政执法是执行财政法规的具体行政行为。财政机关代表国家进行财政收支管理的行为，有抽象财政行政行为和具体财政行政行为两种。抽象财政行政行为是制定财政法规、规章和其他规范性文件的行为，它是财政立法，但不是财政执法。具体财政行政行为是财政机关依法在其职权范围内，针对特定的人或事依法采取某种财政行政措施的一种活动，即财政执法，其特点是有现实存在的特定对象，并立即产生法律后果。如财税机关征收税款行为，停止拨款行为等等。

3. 财政执法是财政管理过程中不可缺少的中间环节。财政管理过程可以分为事先管理和事后补救两个过程。<sup>3</sup>事先管理是财政机关根据法律的规定，预先制定财政规则，干预社会经济生活，调整社会经济关系。事后补救是由于财政行政相对人对财政行政行为不服，产生财政争议，有关国家机关通过审查作出裁决，解决财政争议。财政执法在这两个过程中起着承前启后的作用，它既是前一过程的延续，又是后一个过程产生的前提。

财政立法和财政执法是有区别的，表现为：

1．二者的法律依据不同。财政立法的依据是宪法、法律所赋予的法律、行政法规和规章的制定权，而财政执法的依据是财政法律、法规和规章所赋予的财政机关执行适用法律、法规、规章的职权。

2．二者的法律效力不同。财政立法活动制定出的财政法律、法规和规章具有普遍的约束力，而财政执法不具有普遍约束力，它的法律效力只针对特定的人和事。

## 第二节 财政行政争议和财政行政诉讼

### 一、财政行政争议的概念及其特征

财政行政争议，是指国家财政机关与公民、法人或其他组织之间因财政行政管理而引起的纠纷。由于财政在筹集资金、分配资金和使用资金过程中，涉及范围非常广泛，同时财政法律、法规具有明显的强制性、无偿性等特点，因此财政机关同管理相对人发生财政行政争议是不可避免的。

财政行政争议具有以下几个方面的特征：

（一）争议双方当事人中必定有一方是财政机关，另一方则是与财政机关有直接财政管理关系的公民、法人或者其他组织。如果争议双方当事人任何一方都不是财政机关，就谈不上是财政行政争议。

（二）争议双方当事人的地位不同。行政争议中双方当事人的地位是不同的。作为行政主体的财政机关享有单方的带有一定强制力的命令、指挥权，如依照财政法律法规征收税款等，作为相对人的另一方，只有无条件服从管理的义务，它对财政机关的行政行为不服，不能通过自己的行为来直接改变或对抗，只能靠

行政复议和行政诉讼来补救。

（三）财政行政争议由财政管理活动引起。具体地说，是财政机关在国家财政管理活动中，实施了涉及到管理相对人财产权利和义务的具体行政行为，而管理相对人不服引起的争议。如果没有相应的财政管理活动，也就无所谓财政行政争议。

（四）财政行政争议具有广泛性和复杂性。财政分配居于国民收入分配的主导环节，其分配环节涉及国民经济各地区、各部门，影响着国家、集体和个人的利益关系。同时，由于财政法制建设还不够完善，各方面的分配关系还未完全理顺，有些争议案件具有复杂性的特点。

（五）财政行政争议的类型具有多样性。如不服财政处罚行为的争议；不服财政行政强制行为的争议；不服财政机关处理决定的争议；请求财政行政侵权赔偿的争议；认为财政机关不履行法定职责、不承担法定义务的争议等。

## 二、财政行政争议产生的原因及解决途径

财政行政争议产生的原因主要在于如下几个方面：

（一）财政法律、法规本身不健全、不完备，给财政机关依法办事造成困难。财政立法是社会主义法制建设的重要组成部分，国家必须运用财政立法来管理监督社会产品和国民收入的分配，做到有法可依，保证财政经济运行的稳定有序，促进社会生产力的发展。这几年，我国虽然制定了很多财政法规，但有些还不规范，一些重要的基本法还没有制定出来。就拿预算管理来说，到现在还没有一部科学完整的预算法，1951年前政务院发布的《预算决算暂行条例》已同当前情况不相适应，多年来虽然也陆续制定了一些补充规定，但仍不够规范，执行中权责不清，缺乏严肃性。有些已发布的财政法律、法规，由于党的方针政策的调整和经济情况的变化有许多条文规定已不完全符合实际，亟需

修订。特别是大多数财政法规对执行程序及违规处理缺乏具体规定，有的虽作了规定，但伸缩性很大。这些都使财政机关在执法活动没有统一执法标准，出现滥用职权、处理不当等现象。

（二）财政管理相对人财政法制观念淡薄，有法不依、执法不严的现象相当普遍。1979年以来每年进行的一次税收财务物价大检查的情况表明，财经领域违法乱纪现象非常普遍和严重。根据大量的事例归纳，违反财政法规的手段有：截留应当上交国家的利润、税收；超越权限，擅自减免税收；用非法手段，从国库中退回应属国家的收入；任意侵占和挪用专项财政资金和支援农业的资金，包括挪用国家的救济经费和物资；弄虚作假，私设“小金库”，将应上交的财政收入用于本单位的“特别”开支；以“改革”、“搞活”为借口，划预算内收入为预算外收入；违反政策和法规规定，向企业单位滥摊派等等。近几年，每年大检查查出的违纪金额几百亿元，上交财政上百亿元。有法不依，加重了财政执法的难度，也增加了财政行政争议产生的可能性。

（三）财政机关执法人员的素质还不适应要求。一部分财政机关工作人员在执法过程中，由于个人的业务素质不高，对法律的认识不正确、不全面，在认定事实、适用法律时就有可能出现某些失误，引起管理相对人的不服。还有一部分人思想觉悟不高，明知故犯，滥用职权，也会引起管理相对人的不满。

根据我国有关财政法律、法规的规定，解决财政行政争议的途径一般是：管理相对人先申请财政行政复议，对复议决定仍然不服的，再依法向人民法院提起财政行政诉讼，由人民法院对财政机关作出的具体行政行为进行审查，并作出裁决。

### 三、财政行政诉讼的特点及其作用

财政行政争议一经财政复议机关和人民法院立案处理，即变为财政行政案件。财政行政诉讼是指人民法院根据财政管理相对