

税务行政与行政诉讼

黄国池 主编
李汉江

法律出版社

税务行政与行政诉讼

主 编： 黄国池 李汉江

编审人员：

叶武哲 庄文光 李干臣 应忠良

吴纪侠 吴宝金 沈文林 林洪珍

姜存柱 徐 刚 梁 志 童平宇

(京)新登字080号

税务行政与行政诉讼

黄国池 李汉江 主编

法律出版社出版

(北京宣武区广内登莱胡同17号)

新华书店经销

冶金工业出版社印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 10.375印张 221,000字

1991年12月第一版 1991年12月第一次印刷

印数00,001—11,000册

ISBN 7-5036-0957-5/D·752

定价4.70元

目 录

第一章 国家税务行政机关	(1)
第一节 我国税务行政机关的产生和发展	(1)
第二节 国家税务行政机关的法律地位	(3)
第三节 我国税务行政机关的组织体系和 职责权限	(6)
第四节 税务专管员	(10)
第二章 税务行政管理的法律、法规和规章	(15)
第一节 税务行政管理的法律、法规和规 章概述	(15)
第二节 税务行政管理的法律、法规和规 章的分类	(16)
第三节 税务行政管理的法律、法规和规 章的效力	(19)
第四节 税务行政管理的法律、法规和规 章的制定和撤销	(23)
第五节 税务行政管理的法律、法规和规 章的清理	(29)
第三章 税务行政执法活动的特征和原则	(31)
第一节 税务行政执法活动概述	(31)

第二节	税务行政执法活动的基本特征·····	(32)
第三节	税务行政执法活动的基本原则·····	(35)
第四章	具体税务行政行为·····	(39)
第一节	具体税务行政行为的含义·····	(39)
第二节	具体税务行政行为的种类·····	(40)
第三节	具体税务行政行为的内容和效力·····	(44)
第四节	具体税务行政行为的成立、生效、 无效、撤销、废止、变更和终止·····	(47)
第五章	税务行政检查监督·····	(52)
第一节	税务行政检查监督存在的必要性·····	(52)
第二节	税务行政检查监督的内容和要求·····	(55)
第三节	税务行政检查监督的形式、方法 和措施·····	(59)
第六章	税务行政处罚与税务行政强制执行·····	(64)
第一节	税务行政处罚概念·····	(64)
第二节	税务行政处罚的基本原则·····	(66)
第三节	税务违章行为、界限及其罚则·····	(68)
第四节	税务行政处罚的基本要求和处罚 程序·····	(78)
第五节	税务行政强制执行·····	(82)
第六节	税务行政处罚与税务行政强制执 行的权限·····	(85)
第七章	税务行政复议·····	(87)

第一节	税务行政复议的意义与特点·····	(87)
第二节	复议管辖·····	(91)
第三节	复议参加人·····	(93)
第四节	复议申请和受理·····	(97)
第五节	复议审理和决定·····	(100)
第六节	复议期间、送达和执行·····	(104)
第七节	税务复议机构·····	(106)
第八章	税务行政诉讼·····	(108)
第一节	税务行政纠纷与行政诉讼·····	(108)
第二节	税务行政诉讼法律关系·····	(113)
第三节	税务行政诉讼的基本原则·····	(117)
第九章	税务行政诉讼的受案范围与管辖·····	(129)
第一节	税务行政诉讼的受案范围·····	(129)
第二节	不属于税务行政诉讼受案范围的 具体内容·····	(134)
第三节	税务行政诉讼管辖的一般概念·····	(135)
第四节	级别管辖和地域管辖·····	(137)
第五节	其他管辖·····	(142)
第十章	诉讼参加人·····	(146)
第一节	当事人·····	(146)
第二节	共同诉讼人·····	(156)
第三节	第三人和法定代表人·····	(159)
第四节	诉讼代理人·····	(161)

第十一章	税务行政诉讼的证据	(166)
第一节	税务行政诉讼证据的概念和特征.....	(166)
第二节	税务行政诉讼证据的种类.....	(168)
第三节	举证责任.....	(177)
第四节	证据的收集.....	(180)
第五节	证据的审查判断.....	(186)
第六节	证据保全.....	(192)
第十二章	税务行政诉讼的起诉和应诉	(194)
第一节	税务行政诉讼的起诉.....	(194)
第二节	税务行政诉讼的应诉.....	(198)
第三节	应诉的基本程序——庭审前准备、 出庭应诉.....	(201)
第四节	应诉的基本程序——上诉、撤诉 和申诉.....	(208)
第十三章	税务行政诉讼的审理和裁判	(212)
第一节	审判组织.....	(212)
第二节	一审程序.....	(214)
第三节	二审程序.....	(229)
第四节	审判监督程序.....	(231)
第五节	行政诉讼强制措施.....	(232)
第十四章	涉外税务行政诉讼	(235)
第一节	涉外税务行政诉讼的概念与特征.....	(235)

第二节	涉外税务行政诉讼的一般原则·····	(237)
第三节	涉外税务行政诉讼审理的法律依 据·····	(241)
第四节	期间、送达·····	(243)
第十五章	税务行政案件的人民法院执行·····	(247)
第一节	税务行政案件的人民法院执行的 概念和特征·····	(247)
第二节	执行组织和执行程序的一般规定·····	(249)
第三节	执行步骤与措施·····	(252)
第四节	执行中止、终结和回转·····	(258)
第十六章	税务行政侵权赔偿责任与税务行 政诉讼费用·····	(262)
第一节	税务行政侵权·····	(262)
第二节	税务行政侵权赔偿责任·····	(264)
第三节	税务行政侵权赔偿诉讼程序·····	(268)
第四节	税务行政诉讼费用·····	(270)
第十七章	税务行政案例简评·····	(274)
一、	税务行政执法案例·····	(274)
二、	税务行政复议案例·····	(277)
三、	税务行政诉讼案例·····	(281)
附录一：	中华人民共和国行政诉讼法·····	(285)
附录二：	行政复议条例·····	(300)
附录三：	中华人民共和国税收征收管理暂行条例·····	(313)

第一章 国家税务行政机关

第一节 我国税务行政机关的 产生和发展

一个国家为了实现其职能的需要，一般都把税收作为组织财政收入的主要手段。我国社会主义税收是人民民主专政国家为实现其职能而集中社会产品的一种方式，是社会主义再生产过程中产品分配环节的重要组成部分。它体现着国家、集体、个人之间的分配关系。处理好这一分配关系，主要体现在税收立法和执法两个方面。从执法方面看，需要有相应的执法机关，具体行使税收执法权利，即需要设立国家税务行政机关。

我国税务行政机关是组织管理国家税收工作的行政机关。它是适应国家需要而产生，并随着国家的发展而发展。我国税务机关从其产生到发展主要经历了3个阶段。

第一阶段：建国到1957年。当时税收一方面是组织财政收入的主要手段，另一方面还是对私有改造的有力武器。1950年初，中央人民政府政务院发布了《全国各级税务机关暂行

组织规程》，具体规定了全国各级税务机关的设置，人员的配备，领导关系以及各级税务机关的职能范围。中央设税务总局，按各行政区设税务管理局，省、直辖市、自治区、地、市、县设税务局，市、县以下设税务所。全国各级税务机关均受财政部领导。税务总局以下各级局受上级局与同级政府的双重领导。在中央和地方各级党政领导的重视下，迅速在全国范围内建立和健全了一个强有力的税务行政管理机构，保证了税收执法活动的顺利开展。

第二阶段：1958年到1977年。当时受到“左”倾错误思想的影响，忽视税收的经济杠杆作用，片面强调简化税制。大量合并税务机构，下放税务干部。1958年，全国各地的市、县和市属税务分局机构由1949个单位减少到118个，农村税务所基本上全部撤销，下放税务干部约8万人。因而税务执法工作受到很大的影响，违反国家税法的行为不断出现。在国民经济恢复时期的一段时期里，税务机构曾得到恢复，税务执法也有所加强。但是在1966年至1976年间，税务机构又两次被撤并，税务干部大量被调走，地方和基层单独设置的税务机关几乎不复存在。这一时期，是我国税务行政管理机构削弱时期。

第三阶段：1978年后，党的工作重点转移到社会主义现代化建设上来，税收地位与作用越显重要。为了适应新时期税收工作的需要，在中央和各级党政领导的重视下，各级税务机关得到了恢复和发展，税务干部队伍也日益壮大。1982年3月，国务院批转财政部门“关于加强税收工作的报告”的通知中指出，各级人民政府都要切实加强对税收工作的领导。支持税务部门开展工作，强化税收的经济杠杆作用。税

务行政管理机构要进一步健全和加强。实行地方政府和上级税务部门的双重领导，业务上以上级税务部门领导为主，要配备强有力的干部担任税务部门的领导职务，主要领导干部的任免、调动，要征得上一级税务机关的同意。通知还指出，把该增加的税务干部尽快配齐，各地在精简中不要合并税务机构，削弱征管力量。从1981年以后，全国各级税务机构的设置不断完善和发展，税务干部人数陆续增加，到1990年达50多万。逐步形成了一套完整的，专门的税务行政管理组织体系。成为我国行政管理体系中一个重要的行政执法机关。

第二节 国家税务行政机关的 法律地位

我国税务行政机关的法律地位具体表现在以下几方面：

一、国家税务行政机关与其他国家机关的法律关系

国家税务行政机关与国家权力机关的法律关系。国家税务行政机关是国家权力机关的执行机关，具体执行国家最高权力机关制定颁布的税收法律，以及地方权力机关有权制定颁布的与税收法律、税务行政法规不相抵触的地方性税收法规和民族自治条例或单行条例。它的执法活动应对权力机关负责，接受权力机关对其执法活动的监督，向权力机关报告具体执法工作。

国家税务行政机关与中央和地方政府的法律关系。国家税务行政机关既是国家权力机关的执行机关，同样也是国家最高行政机关的具体执行机关。具体执行国务院制定、颁布

的税收行政法规，各级税务机关的执法活动是国家行政执法活动的重要组成部分。地方各级税务行政机关又是地方政府的执法机关，具体执行地方政府制定的与税收法律，税收行政法规、地方性税收法规以及中央税务行政机关的税务行政规章不相抵触的地方税务行政规章。地方各级税务行政机关实行上级税务部门和地方政府的双重领导，业务上以上级税务部门的领导为主，同时接受地方政府对本级税务机关监督和领导，并向本级政府汇报本机关的工作情况。

国家税务行政机关与其他行政机关的法律关系。国家税务行政机关在依法授权范围内独立行使税务行政执法权，它不能超越授权范围而去行使由其他行政机关行使的行政管理权，如税务机关不能代替工商行政管理部门而直接去吊销某一违反税法的纳税人的工商营业执照。又如税务部门不能代替物价部门去规定某一计划商品的销售价格。同样，其他行政机关也不能代替税务机关，行使税务行政执法权。除法律特别授权外，一般税务行政执法权均属于税务行政机关，其他行政机关超越职权，擅自行使税务行政执法权均是无效的。

国家税务行政机关与国家司法机关的法律关系。国家税务机关依法行使国家税务行政执法权，人民法院独立行使国家审判权，人民检察院独立行使国家检察权，税务机关不能干涉审判权和检察权的行使，审判权和检察权，也不能代替国家税务机关行使税务行政执法权。但是人民法院有权审理公民、法人或其他社会组织因不服国家税务机关作出的具体税务行政行为而依法提起的税务行政诉讼案件。税务机关必须服从人民法院对税务行政诉讼案件发生法律效力裁判，人民检察院有权监督国家税务机关及其工作人员税务行政执

法活动。

二、国家税务行政机关内部相互之间的法律关系

上级税务行政机关与下级税务行政机关的法律关系。下级税务行政机关在业务上主要接受上级税务行政机关的领导。因此下级税务行政机关都有服从上级税务行政机关的义务，地方税务行政机关都有服从中央税务行政机关的义务。下级税务行政机关必须服从上级税务行政机关依法作出的决定，执行上级税务行政机关布置下达的各项任务，有责任向上级税务行政机关具体汇报本机关税务执法活动的计划、组织、监督和协调情况。

平行税务行政机关之间以及不相隶属税务行政机关之间的法律关系。各级税务行政机关都只能在自己管辖权范围内行使税务行政执法权，不能超越自己管辖权代替与自己平行的另一税务行政机关去行使税务行政执法权。如，甲县税务局不能代替乙县税务局对在乙县登记注册，并在乙县从事生产经营活动的乙县企业征税。同样，上级税务机关也不能超越管辖范围去干预不相隶属的下级税务机关的税务行政执法活动。

三、国家税务行政机关与税务行政相对人的法律关系

国家税务行政机关是执行税法的国家行政机关，在法定范围内行使其职权。它可以对作为税务行政相对人的国家机关、团体、企事业单位和公民个人的纳税活动进行组织、指挥、监督。可以依法行使税务机关的权利和义务。包括依法处理纳税人的征免事项；在法律规定范围内，确定征管办法

和征收方法；为了实现税收监督职能，对纳税人进行税收检查；为了保证税法的实施，对违法人进行行政处罚和行政强制执行。国家税务行政机关与税务行政相对人是属于管理与被管理关系，在税务行政执法活动中，国家税务机关总是以管理者的身份出现的，而税务行政相对人也始终处于被管理者的地位。税务行政相对人作为被管理者，并不是说在与税务行政机关发生法律关系过程中完全是被动的，它有权依法向税务行政机关申请减税、免税；有权依法向上级税务机关申请复议和向人民法院提起税务行政诉讼；对税务行政机关工作人员营私舞弊，贪污受贿，作风恶劣等问题，有权进行检举揭发。

第三节 我国税务行政机关的 组织体系和职责权限

一、我国税务行政机关的组织体系

为了实施税法保证税收任务的完成，国家税务行政机关的组织系统的建立必须保持上下衔接，使税收立法、执法以及监督、保护连接紧密，构成一个有机整体。

我国现行税务行政机关的组织体系可以分为5个层次，即中央税务行政机关；省、直辖市、自治区税务局；市、地、自治州税务局；县、县级市、自治县税务局；基层执法单位，如税务分局、稽查队、税务所和检查站。

我国的中央税务行政机关是国家税务局，它受国务院领导和财政部归口管理。国家税务局内部设若干司、局。

各省、直辖市、自治区的地方税务管理机构，按照上下衔接以及与经济改革的形式和本地工作任务相适应的原则，

设置若干职能机构，一般省、市、自治区税务局可根据需要设置若干内部行政管理的处(室)，以及若干业务处(室)，另外还可以根据需要设置直接从事省、市、自治区直属企业税收征管的税务分局以及专职税收检查的稽查大队等。

地、市、自治州税务局一般也可以根据需要设置若干内部行政管理的科(室)和若干业务科(室)，另外，市一级税务局还必须设置直接从事税收征管的税务分局和税务稽查大队。

县(市)税务局、市区的税务分局内部组织机构设置，基本应与上级税务行政机关组织管理机构相对应。设置若干内部行政管理股(室)和若干业务股(室)。县(市)税务局还应按本辖区的经济区域设置若干税务所、检查站、稽查队等基层税务派出机构。

税务所、检查站、稽查队是直接办理税收征管的基层单位。它们的机构设置一般可根据因地相宜、因事制宜而定。基层税务所一般设置符合征管要求的专职组，如征收组、检查组等。

二、我国税务行政机关的主要职责、权限

我国税务行政机关的基本职能是为国家建设筹集资金，组织财政收入，并运用税收这一经济杠杆调节经济，发挥税收的监督作用。这一基本职能，需要各级税务行政机关去组织实现，因此，各级税务行政机关都必须要有其相应的职责和权限。

国家税务局负责组织管理全国的税务行政管理活动，其主要职责权限包括：根据国务院发布的税务行政法规，制定相应的实施细则和施行方法；根据税务行政管理的具体情

况，在依法授权范围内，制定自主性的税务行政规章和发布规范性文件；经授权解释有关税收法规以及有权解释税收规章的具体条文；检查监督地方各级税务行政机关税收法令、政策的执行情况；依法审批有关减免税事项；处理涉外税收具体政策问题；编制落实执行全国工商税收的计划；复议税务行政相对人与省、直辖市、自治区税务局和中国海洋石油税务局发生的税务争议事项等。

省、直辖市、自治区税务局是地方税务行政机关的最高机构，它在国家税务局和同级人民政府的双重领导下，组织管理本省、直辖市、自治区范围内的税务行政管理工作。主要职责权限是：贯彻执行国家税收政策法令和中央税务行政机关依法作出的具体规定；根据本地区的具体情况，拟订本省、直辖市、自治区征收管理办法以及具体规定；组织指导本省、直辖市、自治区各级税务行政机关的税务行政执法工作，检查监督所属各级税务行政机关执行国家税法的情况；按照税务管理体制的规定，行使属于省、直辖市、自治区的税务管理权限，审批一部分减免税事项；编制、落实、执行、考核本省、直辖市、自治区税收计划；复议税务行政相对人同地、市、自治州税务局发生的税务行政争议事项等。

市、地、自治州税务局是地方税务行政机关的一个中间桥梁。它在上级税务机关的领导下，负责管理本地区的税务行政管理工作，主要职责和权限是：贯彻执行国家税法和上级税务机关的依法作出的有关规定；组织指导所属县（市）税务机关的税务行政执法活动；并对此进行检查监督；检查监督属于本行政机关管辖的税务行政相对人执行税收政策情况；编制、执行、考核税收计划；复议税务行政相对人同县

(市)税务行政机关发生的税务争议事项。

县(市)税务局是税务行政机关基层执法机关,它在上级税务机关的领导下,具体管理其管辖范围内的税务行政管理工作。主要职责和权限是:贯彻执行国家税法 and 上级税务机关依法作出的有关规定;组织指导基层税务派出机构的税务行政执法活动,检查监督基层税务派出机构执行国家税法的情况;检查监督税务行政相对人履行纳税义务的情况;因地制宜地依法实施符合实际需要的征收管理办法,努力完成税收入库任务;编制、执行、考核税收计划;依法行使税务复议权。

税务分局、稽查队、税务所和税务检查站是最基层的征收组织,它们是市、县税务局的派出机构,是同税务行政相对人关系最密切的基层执法单位。主要职责和权限是:正确执行国家税法,依法办事,依率计征;检查监督税务行政相对人的依法纳税情况;加强征收管理,积极组织收入,努力完成上级下达的税务收入任务;实行“公开办税”。将办税的机构、人员、依据、权限、程序、手续、结果、纪律等公布于众,使纳税人知法、懂法、守法,自觉依法纳税,同时把税务机关置于社会监督之下,保证依法办税、按章办事。

中国海洋石油税务局是国家税务局所属的一个专门税收机构。负责海洋石油税收征收管理工作。主要职责和权限是:贯彻执行国家涉外税法;对海洋石油作业的各种税收实行统一管理、统一征收;研究拟订海洋石油税收的系统规定;参照国际惯例,合理解决纳税企业的财务、会计处理问题,制定相应的稽征管理办法;加强税收征收、管理、检查,正确计算确定油(气)的计税价格,核实税额,及时组织税