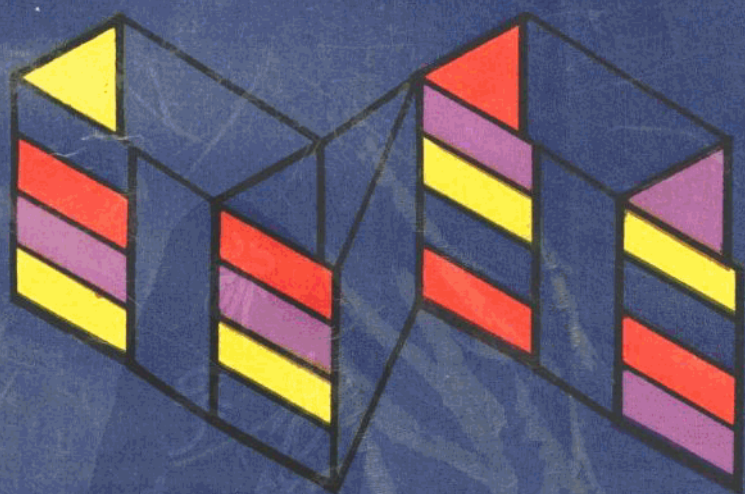


税务行政复议 理论与实践



河南人民出版社

努力做好稅務
行政復議工作

宋國華

一九九三年
八月

《税务行政复议理论与实践》编委

主 编	张新德	
副主编	岳清杰	李希文
编 委	张新德	岳清杰
	李希文	冯爱杰
	魏丙寅	王振华
	王献尊	刘国安
	严 峻	张 军

序

七届全国人大二次会议通过的《中华人民共和国行政诉讼法》已于1990年10月1日正式实施。这是完善我国社会主义法制，推进社会主义民主政治建设的一个重要步骤，随着行政诉讼法的实施，建立与之相适应的行政复议制度已势在必行。

在行政复议工作中，税务行政复议占有重要地位。目前我国已在40余个法律和单行法规中规定纳税人可以通过税务行政复议解决征纳纠纷。早在建国初期，中央人民政府政务院就发布了《税务复议委员会组织通则》，但是受历史条件的局限和种种原因的制约，税务机关内部始终未建立起严密、系统、规范的行政复议制度，各地在审理税务复议案件中，往往自行其事，这就不利于维护税收法规的严肃性和保护纳税人的合法利益。为了使税务行政复议工作适应改革开放的形势需要并纳入法制建设的轨道，国家税务局于1989年5月选择河南省驻马店地区税务局作为全国税务行政复议试点单位。该局通过三年多的实践，对建立和完善税务行政复议制度进行了大胆的、全面的探索，积累了较为丰富的经验，对此国务院法制局和国家税务局给予了充分肯定。这本《税务行政复议理论与实践》一书就是他们近年来的经验总结。它的出版发行填补了我国税收法制建设领域的一项空白，对于推进全国税务行政复议工作深入开展具有重要意义。

《税务行政复议理论与实践》一书，全面阐述了税务行政复

议的基础理论；深入探讨了征纳纠纷中的一些热点、难点和疑点；研究解剖了一批典型案例。这本来自于基层产生于实践的书，融知识性、专业性、实用性于一体，不仅适合于从事税务行政复议的专职干部阅读，对于直接从事税收征收工作和理论研究的人员以及纳税人、代征人都有一定的借鉴价值和阅读价值。

税务行政复议是一项新的工作，随着该项工作深入进行，税务行政复议的理论一定会更加丰富，新的更加成熟经验一定会陆续产生。愿税务行政复议这朵初绽的小花越开越艳。

林克宁

一九九二年八月

前 言

为了适应深化改革和加强法制建设的需要，便于税务干部和纳税人学习和掌握税务行政复议理论与方法，我们编写了《税务行政复议理论与实践》一书。该书运用行政复议的基本原理，结合我区近几年来的工作实践，对税务行政复议制度作了论述和探讨，这是我们进行系统专题研究的首次尝试。

编写《税务行政复议理论与实践》一书，旨在突出实用性。该书内容分三部分：第一部分基础理论，重点阐述税务行政复议的性质、意义、原则和内容；第二部分实践体会，主要汇集了可供借鉴的实践经验和基本的操作程序；第三部分精选了一批具有代表性的税务行政复议、诉讼案例。最后还附有重要的法律、法规。本书是税务干部、纳税人以及从事税收理论的研究人员了解和掌握税务行政复议知识的参考书。

本书在编写过程中，自始至终得到国家税务局、河南省委宣传部、河南省税务局有关领导的重视和支持。国家税务局法规处林克宁处长特意作序，河南省委宣传部宋国华副部长为本书题词，河南省税务局于平局长为本书题写书名。在此，谨向他们表示衷心的感谢。

本书是在集体讨论的基础上，由刘国安、张军同志负责撰稿，张新德、岳清杰、李希文同志对全书审查定稿。

税务行政复议是一项新的工作，有些理论和实务还需在实践中进一步验证，加之我们水平有限，书中错误和缺点在所难免，恳请读者批评指正。

作者

一九九二年八月

目 录

第一编 基础理论

第一章 税务行政复议概论	(1)
第一节 税务行政复议的概念	(1)
第二节 税务行政复议的基本原则	(10)
第三节 建立税务行政复议制度的重要意义	(14)
第二章 税务行政复议的受案范围	(17)
第一节 税务行政复议受案范围概述	(17)
第二节 税务行政复议受案范围	(19)
第三节 税务行政复议不受理的事项	(28)
第三章 税务行政复议的管辖	(31)
第一节 管辖概述	(31)
第二节 级别管辖和地域管辖	(33)
第三节 指定管辖和移送管辖	(35)
第四章 税务行政复议的机构	(37)
第一节 税务行政复议机关	(37)
第二节 税务行政复议机构	(39)
第五章 税务行政复议参加人	(44)
第一节 税务行政复议当事人	(44)
第二节 税务行政复议中的第三人	(50)
第三节 税务行政复议代理人	(51)

第六章 税务行政复议的申请与受理·····	(55)
第一节 税务行政复议的申请·····	(55)
第二节 税务行政复议的受理·····	(62)
第七章 税务行政复议的审理与决定·····	(66)
第一节 税务行政复议的审理·····	(66)
第二节 税务行政复议的决定·····	(86)
第八章 税务行政复议的期间与送达·····	(92)
第一节 税务行政复议的期间·····	(92)
第二节 税务行政复议的送达·····	(97)
第九章 行政侵权赔偿责任·····	(100)
第一节 行政侵权赔偿责任概述·····	(100)
第二节 行政侵权赔偿责任的构成要件·····	(102)

第二编 实践、体会

一 加强税收法制建设,切实做好税务行政复议工作·····	(107)
二 适应形势,转变观念,开创复议工作新局面·····	118
三 我们是如何把税务行政复议工作引向深入的·····	(126)
四 认真开展行政执法检查,清理税收具体行政行为·····	(135)
五 认真贯彻行政诉讼法,努力做好税务行政复议工作·····	(144)
六 试论建立税务行政复议制度的必要性·····	(150)
七 坚持“防重于议”是做好税务行政复议工作的有效途径·····	(157)
八 对我区税务行政复议案件状况的剖析·····	(163)
九 浅议税务行政复议的受案范围·····	(169)

十	对税务行政复议工作几个问题的探讨	(174)
十一	税务机关如何做好应诉工作	(179)
十二	税务行政复议中应防止的一些倾向	(183)
十三	税务行政复议工作目标管理办法	(188)
十四	税务行政复议工作案件审理制度	(190)
十五	税务行政复议、诉讼卷宗管理制度	(191)
十六	税务行政复议、诉讼案件呈报制度	(194)
十七	税务行政复议工作人员守则	(195)
十八	税务行政复议工作程序示意图	(197)
十九	税务行政复议规则主要内容一览表	(198)

第三编 案例分析

一	批零兼营企业如何征收营业税	(203)
二	如何核实个体工商业户的营业额	(207)
三	贫困户承包集体企业能否享受免税照顾	(209)
四	划分企业性质应按什么标准	(212)
五	非独立核算单位是否征收奖金税	(215)
六	如何区分经销与代销	(217)
七	怎样正确运用行政强制执行措施	(221)
八	对未经批准从事建筑安装业务如何征税	(224)
九	经销业务与代垫货款有何区别	(227)
十	个人承包、转包集体企业如何征税	(230)
十一	诉讼案例	(234)
	1、庭审纪实	(237)
	2、行政诉状	(245)

3、代理词.....	(248)
4、答辩状.....	(254)

9

附 录

一、中华人民共和国行政诉讼法.....	(258)
二、《中华人民共和国行政诉讼法》若干意见.....	(273)
三、中华人民共和国税收征收管理法.....	(292)
四、全国人大常委会关于惩治偷税，抗税犯罪 的补充规定.....	(306)
五、行政复议条例.....	(309)
六、税务行政复议规则.....	(321)

第一章 税务行政复议概论

《中华人民共和国税收征收管理暂行条例》第四十条规定：“纳税人、代征人或其他当事人同税务机关在纳税或者违章处理问题上发生争议时，必须首先按照税务机关的决定缴纳税款、滞纳金、罚款，然后在十日内向上级税务机关申请复议。上级税务机关应当在接到申诉人的申请之日起三十日内作出答复。申诉人对答复不服的，可以在接到答复之日起三十日内向人民法院起诉”。由此，提出了税务行政复议问题。为了使读者对我国的税务行政复议制度有一个总的了解，我们在本章中对税务行政复议制度的一些基本问题作一些介绍。

第一节 税务行政复议的概念

税务行政复议是指纳税人、代征人或其他当事人认为税务机关或者税务机关工作人员的具体行政行为侵犯了其合法权益，依法向作出具体行政行为的税务机关的上级税务机关提出复议申请，由接受申请的税务机关对具体行政行为的合法性、适当性进行审查，并依法作出复议决定的活动的总称。它包含以下几层意思：

- 1、税务行政复议的申请人是不服税务机关处理决定的纳税

人、代征人或其他当事人，它要求申请人与行政处理决定具有法律上的利害关系，其他人无权申请复议，

2、税务行政复议发生的前提是申请人认为税务机关或者税务机关工作人员的具体行政行为侵犯了其合法权益，是否真的侵犯了其合法权益，要经过上级复议机关的调查、审理之后才能确定，

3、税务行政复议以作出具体行政行为的税务机关为被申请人，在税务行政复议中，当事人双方必有一方是税务机关，并以被申请人的身份出现，没有税务机关参加的复议不是税务行政复议。

一、税务行政复议的特征

税务行政复议不同于一般的行政处理决定，也不同于行政调解、行政仲裁等行为，它有自己的特征：

第一，税务行政复议以税务行政争议为自己的调整对象。就是说，税务行政复议所处理的争议必须是税务机关在税收征收管理过程中发生的纠纷，而不是其它纠纷。

第二，税务行政复议以当事人不服税务机关处理决定为前提。如果税务机关未作出处理、或者当事人服从了处理决定，也就不存在税务行政争议了。

第三，接受申请的复议机关不仅可以对原具体行政行为的合法性进行审查，而且可以对其适当性进行审查。这是由税务行政复议的行政性决定的，是区别行政诉讼的重要特征。

第四，税务行政复议由原处理税务机关的上级税务机关进行，而不是其他行政机关，或者其他税务机关。

二、税务行政复议与税务行政争议

税务行政争议，又称税务行政纠纷，指的是税务机关或者税务机关工作人员与纳税人、代征人或其他当事人之间因征税或违章处理决定而发生的争议。这种争议表现为纳税人、代征人或其他当事人与税务机关之间的矛盾争执状态，以纳税人、代征人或其他当事人对税务机关的具体行政行为表示不服为本质特点。除此以外，它还具有一些特点：

1、争议的双方必有一方为税务机关。没有税务机关参加的争议，不是税务行政争议。如：工商行政争议、卫生管理行政争议、民事纠纷、经济合同纠纷等，它们有的是行政争议，有的不是行政争议，但都不是税务行政争议。

2、必须是税务机关或税务机关工作人员因行使职权发生的争议。税务机关或税务机关工作人员以平等的身份与其他当事人从事的经济活动和民事活动所引起的争议，都不是税务行政争议。

3、税务行政争议的存在是税务行政复议产生的前提条件。税务行政复议以税务行政争议为对象和内容，并以解决税务行政争议为直接目的。没有税务行政争议，也就谈不上税务行政复议。

需要指出的是，并非所有的税务行政争议都要经过税务行政复议程序解决，税务行政复议制度仅是解决税务行政争议的一种重要的方式，一些税务行政争议还可以通过其它途径如信访来解决。

三、税务行政复议与行政诉讼

行政诉讼是指人民法院根据公民、法人或者其他组织的申请，在当事人及其他诉讼参加人的参加下，依法对具体行政行为是否合法进行审查，并作出判决的活动。行政诉讼与税务行政复议同属解决行政争议的手段，有着密切的联系和相同之处：

1、税务行政复议是行政诉讼的前置程序，没有经过税务行政复议程序的税务行政争议案件，不能进入诉讼程序，形不成行政诉讼。

2、税务行政复议同行政诉讼解决的都是行政争议，即行政机关同管理相对人之间的争议。

3、税务行政复议和行政诉讼中的当事人的地位是平等的，复议机关的决定同人民法院的判决都是对当事人双方具有约束力的。

4、税务行政复议和行政诉讼在解决税务行政争议时所适用的实体法是一致的。

但是，税务行政复议与行政诉讼各自具有许多不同的特点，二者还存在着明显的区别。

1、性质不同。税务行政复议是行政机关的一种行政行为，而行政诉讼则是人民法院审理案件的司法行为。

2、受理机关不同。税务行政复议的受理机关是作出具体行政行为的税务机关的上级税务机关，而行政诉讼的受理机关是人民法院。

3、受案范围不同。人民法院只受理行政管理相对人认为行政机关违法侵害其合法权益的案件，而税务行政复议机关所受理

的既有行政违法的案件，也可以有行政不当的案件。另外，人民法院可以受理各种行政争议引起的行政诉讼案件，而税务复议机关仅受理因税务行政争议而引起的复议案件。

4、审理程序不同。人民法院审理行政案件实行两审终审，且开庭审理；而税务行政复议则实行一级复议制，且是书面审理。

5、审理结果不同。通过审理，税务行政机关不仅可以撤销而且可以变更原处理决定；而人民法院对具体行政行为除法律、法规有特别规定的外，只能撤销或者要求行政机关重新作出处理决定。此外，人民法院对行政案件作出的终审判决，当事人必须执行；而对于税务行政复议决定，如果当事人不服，则可以依法向人民法院起诉。

四、税务行政复议与其他税收工作

1、税务行政复议与信访的区别。

所谓信访，是指人民来信来访反映问题，要求税务机关对有关问题予以解决的行为。它同税务行政复议有着很大的区别：

（1）从时间上看，信访案件多是历史遗留问题或时间跨度很大的案件，没有严格的程序和时限要求；而税务行政复议所要解决的是现时发生的争议案件，有严格的程序和时限要求。（2）从受理机关看，税务行政复议案件的受理机关是作出具体行政行为的税务机关的上级税务机关；而信访案件的受理机关则既可以是作出具体行政行为的税务机关，也可以是它的上级税务机关。

（3）从主体上看，复议申请人必须是对税务机关作出的具体行政行为不服的直接利害关系人，而信访人则可以为自己的利益信

访，也可以为别人的利益上访。

2、税务行政复议与立案查处税务案件的区别。

立案查处税务案件是指税务机关对具有抗税、偷税、漏税嫌疑的单位或个人，进行专案调查处理的行为，它与税务行政复议工作的主要区别在于：（1）从处理机关看，立案查处税务案件工作一般由稽查队、税务检察室等部门调查处理，而税务行政复议工作则由税务复议机关内设的复议机构审理。（2）从案件的起因看，立案查处的税务案件是由税务机关自己调查了解或知情人举报而引起的，税务行政复议案件则是由纳税人对税务机关的行政处理决定不服，提出复议申请而引起的。（3）所处阶段不同，税务行政复议是在税务机关作出具体行政行为之后进行，查处税务案件是在税务机关作出具体行政行为之前进行。

3、税务行政复议与税法咨询的区别。

税法咨询是公民、法人或其他组织因对税收政策、法规不熟悉，向有关的税政业务部门询问了解，业务部门给予答复解释的活动；税务行政复议是根据申请人的复议申请，对税务机关作出的具体行政行为进行审查并作出复议决定的活动。前者主要由税务机关的税政业务部门负责对税收政策、法规的解释工作，后者主要由复议机关负责对税务行政争议案件的审理工作。税法咨询可以由任何人向税务部门提出，而税务行政复议只能由税务机关管理相对人即纳税人、代征人或其他当事人提出。无论从形式上，还是本质上，两者都是不相同的。

五、我国税务行政复议制度的发展概况

我国的税务行政复议制度的发展，大体可分三个阶段：