

Discussion on the current situation of tax jurisdiction in China

Wu Qingsong

Nanning Xingning District Local Tax Bureau, Nanning

Abstract: This paper reflects on the current situation and predicament of taxation jurisdiction in China, and puts forward the implementation path of perfecting taxation jurisdiction in China, which has certain practical significance for promoting the construction of taxation rule of law in China.

Key words: Jurisdiction over taxation; Construction; Trouble

Received: 2019-06-06 ; Accepted: 2019-06-28 ; Published: 2019-07-02

浅论我国税收司法权的现状

吴清松

南宁市兴宁区地方税务局，南宁

邮箱: qq_s_wu02@163.com

摘要：本文反思了我国税收司法权的现状、困境，并提出了完善我国税收司法权的实施路径，对于促进我国税收法治建设具有一定的实践意义。

关键词：税收司法权；建构；困境

收稿日期：2019-06-06；录用日期：2019-06-28；发表日期：2019-07-02

Copyright © 2019 by author(s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



目前我国正处于社会转型时期，由于税务机关缺乏相应的税收司法权和专业性的税收司法审判机关等，实践中，司法机关在处理案件具体行使税收司法权时，面临诸多困境。税法的解释与适用似乎很难进入法院的视野，税法的可诉性问题遇到新的挑战。由此，加强税收司法应成为加快我国税收法治建设的突破口。反思我国税收司法权的现状，探讨解决路径，对促进我国税收法治建设有积极的现实意义。

1 税收司法权的界定

税收司法权是指国家有关机关依照法律对有关税收案件进行审判并通过执行判决、裁定和其他司法活动维护税收秩序的权力。有广义和狭义之分，狭义上的税收司法权是指人民法院按照法律规定对涉税案件从事审判的活动。广义上的税收司法权是指有关国家机关按照法律、法规对涉税案件进行侦查、检察、审判，依法作出的判决、裁定得以执行的司法活动。从现行司法体制考察，税收司法权实际操作的范围包含了整个司法活动。从概念上来看，税收司法权是对税收案件行使的司法权，从法律层面上来看，从实体到程序凸显为税收及税

收案件的一些特性。对此，税收司法权包含了司法权的一般特征和司法权在税收领域行使的特有规律，体现在税收活动中的独立性、公证性、专业性、复杂性。

2 对我国税收司法权的反思

税法调整国家在调控社会经济运行、管理社会经济活动的过程中，税务机关与市场主体之间会遇到各式各样的障碍，亦即各类案件，比如刑事案件、民事案件及行政案件等。这些案件实质上是各种违法犯罪行为给税法运行设置的种种障碍，这些障碍造成了税法运行的阻滞和税收法律秩序的破坏。司法权的行使正是通过这些案件的审理，来排除税法运行中的障碍，以开通被阻滞的税法运行渠道和弥补被破坏的税收法律秩序。

2.1 税收司法独立性问题

我国宪法虽然赋予了人民法院独立行使审判权的主体地位，但司法机关特别是地方司法机关却在经费来源、人事制度等许多方面相当程度地受制于地方政府，因而就不可避免地存在着大量涉税案件审理受到当地行政机关的干涉，例如在涉及国有企业偷税、漏税、逃税等问题上，各级行政机关往往认为：国有企业生存能力差，各方面应该给予特别的保护，加之如果对国有企业偷税、漏税、逃税等问题进行判罚，最终实际落实责任的仍然是地方政府的各级财政，追缴的税款又上缴了中央财政，对地方可说是没有任何的好处。基于此，各级行政机关在税收司法活动中都自觉或不自觉地干预着税收司法案件的审理活动，同时对于税收案件的执行干预行为更多。许多国企涉税案件都不同程度存在着执行难问题

2.2 税收司法受案范围存在的问题

现实中，由于我国税收司法受案范围有限，客观上弱化了司法权，强化了税收行政权的问题。在税收体系中，司法救济的制定是为了保障纳税人的合法权益，按照《行政诉讼法》的规定，税收司法权的行使范围仅能对税收具体行政行为的合法性而不能对其合理性进行审查，并且对于具体税收行政行为所依

据的合宪性也不能进行审查,从而加剧了税收行政权的无限扩大。即使在合法性审查方面,目前也尚未有法院否定国家税务总局规范性文件效力的判决。在立法时对于税收关系中所设的犯罪构成要件的起点又太低,从而使大量本应由司法管辖的案件全划归为税收行政管辖。这些都在客观上造成弱化了司法权,强化了税收行政权。

2.3 税收行政权的滥用问题

税收行政权的滥用是一个现实中存在较为普遍的现象,从纳税人及税收机关方面都有不同程度的表现,具体如有以下方面:1、税收机关行政权的滥用。税务机关依法行使税收征管行政权,对于大量应由司法机关解决的问题,如偷税、漏税、骗税等刑事案件,常常以补税加罚款的形式结案,这样做某种意义上就使其年度纳税任务有了保障。另外对于许多的案件甚至与纳税人讨价还价,最终以和解的方式解决,以罚代刑,其结果不仅纵容纳税人的犯罪行为,而且给国家的司法造成直接的冲击,其实质必然是导致司法权的强化,行政权的滥用。2、纳税人合法利益受到侵犯时,很少选择司法程序解决。在现实中,纳税人的权益受到侵害时,很少提起诉讼,而较多放弃诉讼权利,除了部分纳税人的法律意识淡薄外,大部分纳税人考虑的是以后长远的纳税关系,即使赢了官司,怕税务机关设置障碍,打击报复:进行无休止、无故的税务检查及滥用处罚权等。因而不愿运用司法程序解决税收争议。

2.4 税收司法实践中法律规范存在的问题

我国有关税收的法律规范还很不健全和完善。例如,《税收征管法》虽然对税收优先、代位权和撤销权作出了规定。但对很多具体实施过程中遇到的细节问题未作出明确规定,如:《税收征管法》第45条做出了税收一般的优先性规定,但欠缴税款的纳税人在缴纳所欠税款前优先清偿无担保债权或发生在后的抵押权、质权、留置权而致使所欠税款不能足额受偿时,税务机关应如何行使税收优先权,我国现行法律并未做出明确规定。“债权人向次债务人提起的代位权诉讼经人民法院受理后认定代位权成立的,由次债务人向债权人履行清

偿义务，债权人与债务人、债务人与次债务人之间相应的债权债务关系即予消灭。”有疑问的是，如果欠缴税款的纳税人（即《合同法》中所谓“债务人”）的其他债权人先于税务机关行使代位权而致税务机关无法行使代位权或虽行使代位权但不足以清偿纳税人所欠税款，法律应如何处理？以上导致了面对纷繁复杂的税收案件，税收司法实践往往缺乏明确可依据的法律规范，使司法机关依据法律进行审判的活动往往无所适从。

2.5 税收司法保障制度的问题

对税务案件的处理是一项专业性极强的工作。因此，亟需建立专门的税务司法保障组织，来作为税收司法保障制度充分、有效发挥作用的组织保证。市场的竞争越来越激烈，必然会出现大量的税收争议与诉讼，为了维护税收征管双方的权益，保障市场经济秩序的健康发展，有必要借鉴国外的经验，建立一支懂税法、懂税务、精财会的税务司法队伍。在税收业务能力上，能够在税务机关的定期培训、指导下得到有效地巩固和提高；在工作协调上，能够极大加强和有效开展与税务稽查部门的合作，联手有力打击涉税犯罪活动。

3 对我国税收司法权的构建

随着我国市场经济体制的逐步完善，也对我国现行税收法制建设提出了严峻的挑战。我国应借鉴世界上税收法治建设比较完善的国家的经验，积极健全税法体系，保障国家与纳税人的合法权益。

3.1 树立税收司法理念，加强税收法制建设

税务人员应树立税务是国家赋予的责任的观念，从法律思维上看待税法执行问题。从社会意识上明确纳税是公民应该知道和执行的道德底线。实现依法治国必须使国民具有现代化的法律意识，实现依法治税，符合法治理念的税法意识不可或缺。培养现代化、法治化的税法意识，对于降低税收法制建设的成本、推动税收法治化的进程意义重大。因此，必须努力提高全民的税法意识。加快制定税收基本法，在税收基本法中规定总则（包括立法依据和立法目的、

税收的定义、税法基本原则、税收基本制度、中央与地方税收立法权限的划分), 税收管理体制, 税收管辖权, 税务主管机关, 纳税人, 税收征管, 税收监察, 法律责任等基本问题。另外, 还要尽快制定税收领域的几部主要法律, 提高税法的层次, 改变目前的税法渊源主要是由国务院及其部委(主要是财政部、国家税务总局)制定的行政法规, 部、委规章等有关规范性文件的现状。为法院的司法审查提供依据, 推动中国的税法建设和税务行政尽快步入法治化的轨道。

3.2 借鉴国外经验, 建立专门的税收司法组织

独立的税收司法组织对税法的良好运行起着很重要的作用。推进我国税收法治建设的一个必然结果就是税收司法领域中税务诉讼的增加以及专业税务法庭的设立。当今世界上很多国家都设立了独立的税收司法组织, 如美国、加拿大、德国等国都设立了税务警察机构, 专门负责税务案件的侦查, 而德国、美国、日本等国也都设立了独立的税务法院, 专门负责税务案件的审判。从以上方面考虑, 我国应予以借鉴。在人民法院内部单独设立税务法庭。关键要保证法庭的独立性, 即要在体制上独立, 更要在专业知识上独立, 保证税务法庭审判的独立、中立和公正。同时要选拔、培养既懂税收又懂法律的高素质税务法官, 使其拥有较高的税法专业知识, 在税收案件审判中有能力作出独立的判断有了专门的税务法庭对税法的立法、执法和守法进行最后的监督, 相信一定会促进我国税收立法、税收执法的水平不断提高, 也一定会对我国税收法治建设作出重要的贡献。

3.3 完善对税法的修改, 设立司法审查制度

应当强调法院在税收司法审查、司法解释中的权力, 使其在税收法治建设中发挥应有的作用。我国目前的行政诉讼制度只能对规章及其以下的抽象性文件进行审查, 而且只有不予适用的权力而没有撤销的权力。我国法院在税法解释中的地位也较为弱化。因此, 司法审查制度往往流于形式。欧洲法院之所以能在税收建设中发挥那么大的作用, 一个非常重要的原因是具有解释法律和监督法律统一实施的职权。英国、美国等实行判例法制度的国家, 法院所享有的

权力更大，不仅享有司法审查权，还享有部分立法权。因此，如果要加强税收司法的力度，必须建立真正的司法审查制度。如果我国法院能充分利用目前的行政诉讼制度也能对我国税收法治建设的进程起到一定的推动作用。如，法院在行政诉讼中有权审查规章及其以下的规范性文件，国家税务总局制定的大量规范性文件都属于规章或者规章以下的规范性文件，因此，法院都有权予以审查，并决定是否违反法律、法规，如认为违反，就可以不予适用，从而对税法的修改和完善起到推动作用。

总之，税收司法权是司法权在税收领域的应用权，根据法律行使司法权进行税收活动，维护纳税的人合法权益，保障国家税收，促进税收事业健康发展审视我国税收司法权的困境，提出对税收司法权的构建，完善税收法治建设。

参考文献

- [1] 范立新. 关于税收司法改革思路的设想 [J]. 财经问题研究, 2002 (9).
- [2] 王军. 我国税务行政诉讼制度及其完善 [J]. 税务研究, 2002 (7).
- [3] 纪国英. 税收司法体制的国际研究比较 [J]. 经济师, 2004 (5).
- [4] 靳万军. 税收司法权初论 [M]. 北京: 中国市场出版社, 2008.