



“落实税收法定原则”论坛综述

时间: 2014-01-22 15:34 来源: 财税法学研究会 责任编辑: admin

2014年1月10日, 由国家税务总局政策法规司、中国财税法学研究会、北京大学税收法治建设研究基地主办, 北京大学财经法研究中心承办的“落实税收法定原则”论坛在北京大学法学院凯原楼307会议室成功召开。

全国人大常委会预算工委法案室张永志副主任, 国家税务总局政策法规司李三江司长、靳万军副司长、张学瑞副巡视员, 国家税务总局税收科学研究所李万甫所长等领导, 北京大学法学院张守文院长、北京大学法学院沈岿副院长, 北京大学法学院刘剑文教授、全国人大常委会预算工委法案室原主任俞光远教授、中央财经大学税收教育研究所贾绍华所长、中国税务报刘佐总编辑、华东政法大学经济法学院陈少英教授、武汉大学法学院熊伟教授、中国人民大学法学院朱大旗教授、中国政法大学民商经济法学院施正文教授等学者, 北京市、四川省、河南省、湖北省、陕西省等地的税务系统工作人员, 普华永道、华税、天驰、国枫凯文等会计师事务所或律所合伙人, 共计60余位专家参与了本次论坛。

《法制日报》、《法制晚报》、《中国税务报》等多家媒体对论坛进行了报道。

论坛开幕式由国家税务总局政策法规司张学瑞副巡视员主持, 国家税务总局政策法规司李三江司长、中国财税法学研究会刘剑文会长先后致辞。在致辞中, 李三江司长对论坛提出了三点倡导: 第一, 鼓励畅所欲言; 第二, 理论联系实践; 第三, 具有问题意识。刘剑文会长强调, 落实税收法定原则的关键在于: 第一, 树立法治思维。所谓税收立法“成熟一个、出台一个”的观点在一定程度上是不可取的, 可能会延缓税收法定的改革进程。第二, 摆正立法与改革的关系。税收立法不仅能够确认已有的改革成果, 而且能够推动和引导税收改革, 它是民主决策、科学决策的平台, 也是化解中国当前诸多社会矛盾的平台。

组织研究

- 社团管理
- 评价评奖
- 学术活动
- 部级课题
- 十大专项

热门关注

- 中国商法学研究会2012年年会简报(第
- 中国商法学研究会2012年年会简报(第
- 中国商法学研究会2012年年会简报(第
- 中国法学会婚姻家庭法学研究会2012年
- 新《刑事诉讼法》的理解与实施——
- 中国行政法学研究会2012年年会综述
- 中国民法学研究会2013年年会简报第二
- 中国法学会国际经济法学研究会2011年



一、税收法定原则的基石性地位及其理解

与会专家就税收法定原则的准确理解达成了相当的一致意见，以期厘清当前存在的一些误解。

全国人大常委会预算工委法案室原主任俞光远教授认为，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》首次在中央文件中提出“税收法定原则”，这对促进依法治国、依法理财具有历史性价值。第一，必须尽快健全、完备税法体系，提高税法的系统性、科学性、协调性和开放性。第二，将税收法定原则及基本税收管理体制、保护纳税人合法权益等内容写入《宪法》。第三，在《税收征收管理法》中专设一章“纳税人权利保护”。第四，发挥立法机关在税收立法中的主导作用，将现存的诸多税收行政条例上升为法律。第五，将财税法设置为一个独立的立法系统。

武汉大学法学院熊伟教授指出，第一，重视税收法定原则中“课税要素明确”的要求。若课税要素不明确，实际上构成了一把“双刃剑”，不仅不利于纳税人依法纳税，也不利于税务机关依法征税。第二，处理好各个层级的立法文件的“度”。即明确税收实施条例、税收实施细则各自能够规定什么，确定税法解释的具体方法和限度。第三，立足于税收法定原则的大背景，反思反避税问题。税务机关应当适当转变执法思维，在征税问题上保持一定的容忍度，严格地依据法律征税。第四，促进税收执法的公开透明，以倒逼税务机关提高其执法的公正度、能力和水平。

华东政法大学经济法学院陈少英教授认为，税收法定原则最深刻的内涵在于限制政府征税权、保护纳税人财产权。在具体的操作层面，落实税收法定原则须编排税收立法的路线图和时间表。作为一个以商品税为主的国家，我国在商品税方面的立法却非常欠缺，故在“营改增”改革中，应大力推动增值税立法，并通过“价税分离”，增强纳税人意识，从而在实现增值税的经济功能的同时实现其政治功能。

中国人民大学法学院朱大旗教授提出，第一，税收法定原则的涵义为：经过人大代表的同意以及纳税人的立法参与，控制国家征税权；并借助税收法律的安定性、规范性、可

预测性，保障纳税人的财产权、生存权、发展权、生产经营自主权、人生规划自由权等。

第二，加快税收立法的步伐。要改变立法机关力量薄弱的现状，应当优化全国人大及其常委会的知识、年龄结构，增强立法人员的立法能力。第三，落实税收法定原则不以在形式上制定税收法律为已足，还应保证税收法律在内容上对基本课税要素等进行具体、明确、完备的规定，改善立法质量。第四，建立对税收规范性文件的司法审查和对税收法律的违宪审查机制，在“形式法治”的基础上实现“实质法治”。

中国政法大学法学院施正文教授认为，一方面，应充分认识税收法定原则的崇高地位。它是税法领域的最高原则，并对一个国家的法治、人权保障具有举足轻重的影响。另一方面，应正确理解税收法定原则的基本内涵。税收法定原则之“法”既包括对税收实体要素和基本的税收程序要素的规定，又要求税务机关严格地实施和执行税法。具体说，在立法上，关注税法的可实施性，改变过去的立法“宜粗不宜细”的做法；在执法上，转变按照计划或任务征税的思路，以税收法律作为征税的唯一依据；在司法上，发挥税收救济的功能，改革税收司法制度。

二、我国税收立法现状的剖析和反思

与会专家基于国家治理的整体视角，解读了税收法定原则在我国实践中的演绎情况。

中央财经大学税收教育研究所贾绍华所长认为，《决定》中“国家治理”的提法彰显了政府运作方式上的重大转型，关系到国家的“常治”和“久安”。“落实税收法定原则”的顶层设计主要包含三个指导思想，即税种的法定、课税要素的法定、征收管理程序和技术法定。只有满足上述要求，才能奠定政府征税行为的正当性，提高政府的治税能力，发挥税收作为一种国家治理途径的作用。

首都经济贸易大学法学院周序中教授将《决定》中对税收法定原则的明确承认视作“起始之元年”，是我国二十多年来税制改革的一个阶段性成果。在当前的改革深水区、矛盾激化期，财税法治建设突显了“法律”的价值，能够合理地划分私主体和公主体的财产界限，关乎人民的基本权利和利益。欲落实税收法定原则，就一定要树立税法的权威，在税法的表现形式、实行和运用上多下功夫，把权力关进制度的笼子、税法的笼子中。

普华永道合伙人梅杞成结合自身的实务经验，把中国税法实践中的问题总结为五个特征：其一，很多领域本应当有法，却没有法。其二，很多领域有法，却不公平。其三，很多领域有法，但中央与地方、地方与地方的理解不一致，各地执行的差别非常大。其四，很多领域有法，却不依法执行。其五，很多领域纳税人有权利，却不敢行使这些权利，导致纳税人权利得不到很好的保护。

扬州税务干部进修学院李登喜教授认为，税收法治之治实际上是一种“共治”，故落实税收法定原则不能仅仅停留在立法层面。一方面，应当构建科学的税法解释体系、健全税法解释方法，在与纳税人权利息息相关的规则的解释上对行政机关的解释权进行适当限制，防止税收执法裁量权的错用和乱用。另一方面，应当建立标准化案例税法，也即税法领域的案例指导制度、“案例税法”，通过税法的实践探索来引导税法的理论研究。

北京大学法学院张守文教授指出，落实税收法定原则是财税法学界和实务界已形成的共识，也是一个永恒的研究主题。从《立法法》第8条到1985年税收授权立法决定、税制改革试点模式，都与税收法定原则存在着紧密的关联。纵观我国改革开放的历程，1984年《中共中央关于经济体制改革的决定》、1993年《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》都未在财税改革上多做着墨，因此，此番《决定》中对“落实税收法定原则”、“完善税收立法”等诸多财税问题的明确表述，无疑具有深远意义。

三、落实税收法定原则的顶层设计与可行路径

与会专家从税收立法、执法、守法、执法、监督、遵从等多个角度，对税收法定原则的宏观及微观路径提出了一系列建议。

全国人大常委会预算工委法案室张永志副主任认为，站在国家治理能力和治理体系的现代化的高度，“治理”的典型特征是多元主体的共同参与和合作，税收法治也正是置于这个大背景下才能更深刻地理解。税收法定原则意味着，第一，树立法定理念，充分挖掘税收法定原则蕴含着的民主、法治和人权的精神。第二，完善法律制度，通过法律制度的设计来确认和体现税收法定原则。第三，落实立法规划，改进立法程序，保证税法的科学

性、系统性和适应性。

接着，来自各地税务部门的实务人员阐述了自己对税收法定原则的看法。河南省国家税务局常新友副处长认为，应提高税收立法的协调性和统一性，处理好法律与法律之间的关系，处理好改革与立法、经济与法治之间的关系。

北京市地方税务局施宏处长反思了我国的税收法定实践，在立法层面，人大没有尽到税收立法授权之后的监督职责，纳税人参与税收法律制定的程度不足；在执法层面，税务机关的自由裁量权存在一定的失控；在司法层面，最高人民法院和最高人民检察院均未启动税法领域的司法解释，税收案例的数量较少。

四川省地方税务局李青处长指出，税务机关不能将完成征税指标作为唯一的工作导向，而必须依法征收。如果不实行税收法定，就会使税务执法的随意性非常大，既导致了不该收的税、损害了纳税人的利益，也导致该收的税没有收、损害了国家的利益。

陕西省国家税务局张岳文副处长认为，我国税收领域的现状是法律理想难以与现实相衔接，引发法律的“脱节”。一方面，需要考虑共时性与历时性的结合，使税收法律制度更加接中国本土的地气；另一方面，需要促进立法、执法、司法层面的相互跟进。

随后，来自律师事务所的专家交流了自己办理税务行政复议和行政诉讼案件的实务经验，重点提出了关于税法解释的一些体会。天驰律师事务所合伙人王家本认为，税法应当对课税要素进行相对明确、详细的规定，增加法律中的严格性规则，不宜给行政机关的自由裁量权和税法解释权留有过的余地。

华税律师事务所合伙人刘天永同样认为，根据税收法定原则的要求，行政解释不能适用扩大解释的方法，这样才能保证税法的权威性、促进税法的确定性。

国枫凯文律师事务所合伙人李荣法指出，行政机关的税法解释有存在的必要性，但应当确立“禁止扩大”以及“尊重本意”等两项解释原则。此外，李荣法合伙人建议将“税收征收管理法”分为纳税服务、涉税建设、涉税处罚三大部分，转变“轻服务、重管理”

的态度，推动税务机关与纳税人间的相互信赖，强化违反税法的责任和处罚力度。

四、税收法定原则与税收法治的前景展望

税法学者和实务工作者围绕着税收法定入宪、税收授权立法、税法的本土化思路等深层次问题进行了热烈的讨论，展望了我国税收法治可以依循的前进方略。

中国税务报刘佐总编辑提出，税收法定原则并非资产阶级所固有，而是一种在世界范围内都被普遍遵循和认可的基本原则，是现代国家保护人权的必由之路，故我国有必要将税收法定原则上升到《宪法》的高度。同时，面对复杂的国情现实，落实税收法定原则不可能一蹴而就，我们应当区分轻重缓急，兼具短期、中期和长期的规划。

国家税务总局政策法规司张学瑞副巡视员认为，从《决定》的布局安排看，税收法定原则被定位为民主建设中的大事情，它牵涉到人民主权、政治体制改革，关系到扩大民主和加强法治。税收立法应当回应现实需要、回应经济社会发展的形势、回应老百姓的愿望，还应当确立阶段性的任务，结合我国的国情、社情和税情，制定具体的时间表。

国家税务总局政策法规司傅红伟处长指出，税收法定原则是一项国际规则，也已经在我国全社会上下形成共识，下一步的重点就在于如何让税收法定原则落到我国的具体工作当中。税收法定原则的中国路径视为一个系统性工程，需要全国人大、国务院、税务机关等多个机关相互合作，共同作出努力。

湖南省税务干部学校何小王教授针对我国诸多税收规范性文件突破、超越权限的现象，提出税收规范性文件的授权依据应当具体化，并引入外部的授权立法监督机制，形成全社会的监督体系。另外，既然旨在保护人身权的刑法中明确了“禁止类推适用”原则，那么，旨在保护财产权的税法也可以考虑确立相近的原则，禁止税法领域的类推和比照适用。

中国社会科学院法学研究所丁一副教授介绍了德国有关税收授权立法的学理和实践，阐释了其对于我国处理税收授权立法现象的启发，提出在税收授权立法问题上，需要将立

法机关的强大、行政机关的谦抑、司法机关的补足这三者密切结合。我们不能单纯地肯定或否定授权立法，税收授权立法应当有所为而有所不为，一个必须坚持的底线是，重要的课税要素应当严格地由狭义的法律进行规定。

五、闭幕总结

在闭幕式上，国家税务总局政策法规司靳万军副司长肯定了本次论坛的成果，指出落实税收法定原则具有长期性、持续性和不断改进性，不可能毕其功于一役，需要我们从意识与理念、体制建设与机制创新等维度着手，将税收立法、执法、司法、守法等多个环节协同并举，以共同实现税收法治的目标。

中国财税法学研究会刘剑文会长重申，落实税收法定原则固然应考虑中国国情，但这项原则的价值是不容置疑的。回到《决定》的本意上来，“落实税收法定原则”中的“法”只能指狭义的法律。税收法定原则的主旨在于保护纳税人权利、限制公权力，落实路径是在5-10年的时间里，将所有的税收行政法规都上升为税收法律，且应为“良法善治”。唯有如此，中国的法治建设才能进步，民富国强的治国目标才能达成。

[上一篇：中国法学会婚姻法学研究会2013年年会
学术观点综述](#)

 收藏  挑错  推