

规范税收自由裁量权

■ 雷 浩

税

收行政自由裁量权是指税务机关在税法规定的范围和幅度内,根据具体情况,对税务行政行为的方式、时限、种类等的选择权。如果运用得当,自由裁量权能够很好地沟通法规政策和实践工作,提高税收工作的效率。

当前税收执法过程中存在着滥用或不能合理、公正和公平地运用自由裁量权的情形,主要表现为:动机和目的不正当,即税务执法人员在执法时,其行政职权的行使不是为了维护国家和公共利益,而是基于税务执法人员个人或小团体的私利,假公济私,使税收自由裁量权成为个人谋私的工具;反复无常,朝令夕改,即税务机关及其执法人员在实施行政处罚时,无任何确定标准,今天这样,明天那样,对甲这样,对乙那样,翻来覆去,任意所为,使相对人手足无措。因此,有必要规范税收自由裁量权。

(一) 合理压缩自由裁量的空间。目前,我国税收立法存在的问题主要是自由裁量权过于宽泛,这就要求权力机关提高立法质量,加强税收法律的可操作性,尽可能地缩小自由裁量权的广度和幅度。既要对其现存的税收法律规范进行修改完善,也要在新的立法中作出努力。立法技术上除了不得已在一些税收基本法律中使用不确定概念的情况外,在有关税务管理的具体规范中应尽量避免用词的模糊性,使法律规定做到具体、明确、有可操作性。另外,要加强税收立法的

解释工作。税收立法已经决定授予自由裁量权后,就要对其行使的条件、运行的范围、事实要件的确定等通过实施细则等方式,做出准确科学的立法解释,从源头上尽量减少裁量空间,使裁量标准更加确定,权力更加明晰,操作更加方便。尤其是税务行政立法主体行使行政法规和规章的解释权,对于正确落实税收法律规定,指导和制约税务机关自由裁量权的行使,更具有直接而重要的意义。

(二) 完善税收程序立法。各国立法经验表明,要从实体上控制行政裁量权,往往难以获得令人满意的效果。于是,人们转而致力于对行政裁量的程序控制,通过程序的公开和公平原则,将法律规范所设定的适当程序适用于税务行政裁量过程中,将行政裁量的依据、标准、条件、决策过程和选择结果予以公开,这些已经成为世界各国行政程序法典中较为普遍的内容。我国还没有制定统一的《行政程序法》,《税收征管法》也是实体法和程序法的统一,很多执法环节缺乏程序或者程序杂乱无序,这使得我国的税收执法缺乏统一的程序来规范,加上很多税务人员根本不重视税收程序,这样无疑更容易使税收自由裁量权的运行产生偏差。完善的税收程序法,是税收行政自由裁量权运行的红绿灯。它本身所具有的预定性和公开性能够有效地限制自由裁量权运行过程中的错位现象,为防止自由裁量权的滥用创设了一种公正的法律机

制。因此,关注税收程序法制建设,制定或完善比较详尽的税收程序法,将是提高税收执法质量,增强执法行为的合理性和合法性,较好控制自由裁量权的重要措施。

(三) 建立纳税人、中介机构或代理机构参与机制。按照税收程序的参与原则,允许受征税权力运行影响的人参与征税权力的运作过程,使纳税人在税收程序中成为具有独立人格的主体,而不致成为为征税权随意支配的、附属性的客体。通过纳税人、中介机构或代理机构参与制定征税规则和具体征税决定过程,一方面使各项规章制度更合理、简明、可行,另一方面也可以有效地监督税务机关的权力行为,防止其随意行为。

(四) 强化内部控制和审查,完善救济制度,推行税务行政责任制度。一方面要通过各种渠道提高税务执法人员的业务素质,另一方面要加强职业素质教育,保持税务行政执法队伍的廉洁高效。同时,对税务行政决定加强审查,及时制止和矫正不当的税务行政行为,完善救济制度,使侵害减少到最低程度。推行税务行政责任制度,各级税务机关通过税务行政内部责任的落实,促进税务机关及其税务执法人员守法尽职。同时,通过执法过错追究的方式可以更加明确追究违法者的责任,从而确保提高税务执法质量。

(作者单位:湖北省地方税务局)

责任编辑 方震海