

财税执罚：

先弄清“操作规程”

——由几起财政行政案件引发的思考

◎李绍刚 徐国乔

行政诉讼和行政复议法律制度的确立,标志着行政机关的活动将在更大范围内接受司法监督和行政监督。这对于保护公民、法人和其他组织的合法权益,维护和监督行政机关依法行使职权,促进行政机关高效与廉洁,防止和纠正违法或不当的具体行政行为,都具有十分重要的意义。《中华人民共和国行政诉讼法》和《行政复议条例》颁布实施以来,全国财政系统发生了多起行政复议和诉讼案件。在这些案件的形成和处理过程中,暴露出财税机关在执罚中存在的一些问题,不容忽视。

行政执罚不当 官司不胜反败

市场经济是法制经济,官民互讼,官不能倚势诉人,必须依法办事。下面几例发生在财税系统的行政案件,充分说明了财税系统加强法制建设的重要性。

案例一:1990年11月13日,某县财税检查站工作人员在检查中,发现个体工商户程某所运700斤云耳的完税证已盖过该站的查验公章(即已使用过)。程某称这批货是其舅王某的,运到外地未卖,因不懂手续没有向检查站报告。

财税人员要程某或者补税,或者重新办手续。程某同意补税,遂以112斤云耳作抵押,检查站限其于11月20日前到站结算。在填写税票时,应程某的请求,产品税纳税人填写程某,特产税纳税人填写王某。直至11月26日,仍未见程某、王某来结算纳税,检查站便报该县税务局批准,将抵押的云耳拍卖,共得款1180元。扣除产品税374.50元,特产税784元,余21.50元由县税务局作滞纳金处理。王某不服,于12月2日分别向县税务局、财政局申请复议。县税务局发出公函,财政局以便函形式作出复议决定书,决定维持原处理决定。王某仍不服,遂向该县人民法院提起诉讼。

县人民法院审理后认为:县财政局在未弄清云耳纳税人的情况下,就作出处理决定,事实不清,证据不足;县财政局在接到王某的复议申请后,自行作出复议决定,超越复议权限。因此,判决撤销县财政局的复议决定,并重新作出具体行政行为。

案例二:某镇某村农民王某从1987年至1990年,以村里少分其责任田为由,拒交农业税共计221.20元。1991年5月,镇政府工作人

员再次催促王某缴纳农业税时,与王某发生争执并受到王某及其亲属的围攻谩骂。于是工作人员将王某等6人带到镇指导站办了3天学习班,追缴了王某的欠税款并处以罚款。王某不服,起诉镇政府侵犯其人身权,经过调解,镇政府承认了越权和其他违法行为的错误,退回罚款,王某自动撤诉。

事后,市财政局调查认为,王某拖欠、抗交农业税事实成立,其行为已构成违法,必须依法予以严肃处理。但从财政法规和其他财政规章中,却找不到一条适当的处罚依据。经反复研究和请示上级部门后,市财政局于9月28日按照《税收征收管理暂行条例》,决定对王某所欠税款按日加收5%的滞纳金,并处以抗税额221.20元2倍的罚款,共计1209.60元;责令其写出检讨1000份在全市张贴。王某对处罚决定不服,在交清滞纳金和罚款后,即以处罚决定违背客观事实和运用法律不当为由,向地区财政局申请复议。

地区财政局经过审理,认为对王某的违法行为比照《税收征收管理暂行条例》予以处罚,适用法律不当。在地区财政局的主持下,某市财政局与王某达成协议:市财政局退回滞纳金和罚款,王某撤回复议申请,就其违法行为写出检讨书1000份,在全市张贴。

案例三:1991年10月,某乡财政所在进行农税检查时发现,自1987年以来,该乡退休干部王某之妻所承包的责任田4年未缴纳农业税,计230元。据此,乡财政所比照《税收征收管理暂行条例》,对王某处以未交农业税2倍的罚款,并加收滞纳金1209.76元。王某对处罚决定不服,于10月25日向县财政局递交了复议申请书,认为乡财政所的处罚无理,要求退还罚款和补缴的税款。县财政局经审理后认为,申请人4年未交农业税的事实存在,其行为属于抗税,但乡财政所比照《税收征收管理暂行条例》予以处罚,适用法律不当。因此,根据有关规定,县财政局于11月10日作出复议决定:撤销原处罚决定,责令王某补缴所欠农业税230元,并写出检讨1000份在全县张贴。王某履行了复

议决定。

既要有理有据 还要符合法律

根据我国法律的规定,具体行政行为必须符合下列条件,人民法院或行政机关才能判决或决定维持:(1)具体行政行为适用法律、法规正确;(2)事实清楚,证据确凿;(3)符合法定权限和法定程序。上述条件必须同时具备,缺一不可。在上述三个案件的处理以及复议过程中,财政机关的具体行政行为都不同程度地存在着这样那样的问题。主要有以下几点:一是认定事实错误或证据不足,违反法定程序。如案例一中,县财政局在未弄清纳税人究竟是谁这个基本问题之前,就匆匆下达了处理决定。财税检查站不是独立的行政主体,检查站工作人员作出的具体行政行为即是县财政局本身的行为。而县财政局对自己的具体行政行为进行复议并作出复议决定,显然违反了行政复议的法定程序。而且,县财政局以便函形式作出复议决定亦是不妥当的。二是财政机关作出的具体行政行为违法,执法不严肃,侵害了管理相对人的合法权益。案例二中,在发生缴纳税款的争议后,镇政府及其工作人员将王某等6人带到镇指导站,集中办了3天学习班的行为显然是违法的。某市财政局以《税收征收管理暂行条例》为依据对王某作出处罚决定,其本身就违反了此条例不适用于农业税征收的明确规定。当事人双方以达成协议的方式互相妥协,了结争议,也明显违背了行政复议不适用调解这一基本原则。案例二、三中,财政机关责令管理相对人写出检讨书在市、县范围内张贴更是于法无据,法外用罚。三是一些财政机关工作人员素质不高,影响了行政执法的质量。如案例一中,云耳的纳税人要么是王某,要么是程某,但财税人员却将两人都列为纳税人,从而埋下了败诉的根子。案例三中,尽管县财政局的复议决定得到了履行,但由于没有弄清基本的事实,结果产生了一系列的问题。此外,立法滞后,法律、法规过于原则,具体操作性不强,也是造成复议过程中行政行为失当的原因。

健全财税法规 强化法律意识

行政诉讼和行政复议作为重要的法律制度,不仅是人民法院、行政机关审理、复议行政案件的“操作规程”,而且是维护和监督行政机关依法行政,防止和纠正违法或者不当的具体行政行为,保护公民、法人或其他组织合法权益,促进社会主义民主和法制建设的重要工具。随着我国法律制度的日臻健全和完善,全民法律意识的增强,对行政执法工作提出了越来越高的要求。针对上述财政行政案件中存在的问题,我们认为,进一步加强财政法制建设,提高执法水平迫在眉睫,刻不容缓。

首先,要加快财政立法步伐,完善财政法规体系。党的十一届三中全会以来,财政法制工作被列入了重要的议事日程,财政立法工作取得了重大进展,制定了一大批重要的财政法规。但是,在加快财政改革步伐,特别是建立社会主义市场经济体制的新形势下,现行财政法规的许多内容已不完全符合实际,许多重要的财政法规尚未制定出来,还没有形成一个完备的财政法规体系。因此,应大力加强财政法制建设,加快立法步伐,逐步建立起以“财政法”为核心的科学的财政法规体系,规范财政工作的基本原则、制度、职责和任务等等;建立和完善国家预算、税收、国有资产管理、国债、财务、会计以及财政监督等方面的基本法律、法规,制定具体的实施细则,统一完善执法标准,以保证财政工作的顺利进行,维护正常的财政秩序。

其次,大力加强财政法制的宣传教育工作,努力提高全社会的财政法制意识。深入开展财政法制的宣传教育工作,是不断强化财政法制环境的重要途径,也是财政管理法制化的基础。目前,财政“二五”普法工作已进入了重要阶段,各级财政部门应加强领导,抓住有利时机,采取各种有效形式,如报刊、广播、影视、演讲、研讨会、知识竞赛等,深入进行财政法制的宣传教育工作,使全社会能够了解财政法规的主要内容,使全社会都能够理解和支持财政工作,逐渐树立和增强全社会依法理财的观念,各级财政机

关工作人员更应带头学习法律,掌握、熟悉财政法规,只有知法、懂法,才能真正做到守法、用法,依法行政。

第三,提高财政机关工作人员的素质和执法水平。财政机关作为政府的重要职能部门,许多具体行政行为都与公民、法人或其他组织有着广泛、密切的联系,直接或间接地涉及其切身利益。财政机关及其工作人员在工作过程中,稍有不慎就可能引起行政争议,并将承担相应的法律后果。上述案例充分说明,引起财政机关“败诉”的重要原因之一就是财政机关的一些工作人员素质和执法水平偏低,影响了依法行政,给财政工作带来了不应有的损失。故此,提高财政机关工作人员的素质和执法水平,应纳入财政工作的重要议事日程。应采取切实有效的措施,加强对财政机关工作人员特别是领导干部的法制宣传教育,不断提高素质和执法水准,减少、避免执法的随意性,真正做到有法必依,执法必严,违法必究。

第四,进一步加强财政法规的监督检查,建立、健全各项有关的制度。财政法规的监督检查,对于保证各项财政法规的顺利施行,维护正常的财政秩序,保障财政经济的健康发展,都有着十分重要的意义。近几年来,财政法规的监督检查工作取得了一定的成绩,建立了相应的制度,如财政法规实施情况的报告制度,地方财政规范性文件的备案审查制度等。但在实际工作中,财政法规的监督检查依然是财政法制工作中较为薄弱的一环。所以,大力加强这方面的工作,不仅可以及时发现和总结财政法规存在的问题,纠正行政工作中违法或不当的具体行政行为,搞好财政法制工作,同时,也有利于建立、健全从立法、执法到监督检查的一整套的规章制度,使财政立法、执法和监督检查逐步实现制度化、程序化。

(责任编辑 江正银)

