

税务

期数 P388 – 2024 年 3 月 7 日

税务评论

观察与展望： 全国首个税务审判庭在上海设立

作者：

朱雷

合伙人

电话：+86 21 2316 6768

电子邮件：leolzhu@deloitte.com.cn

引言

2024 年 2 月 23 日，上海市高级人民法院发布《关于本市以税务部门为当事人的行政案件集中管辖的规定》（以下简称“《规定》”），并自发布之日起施行。

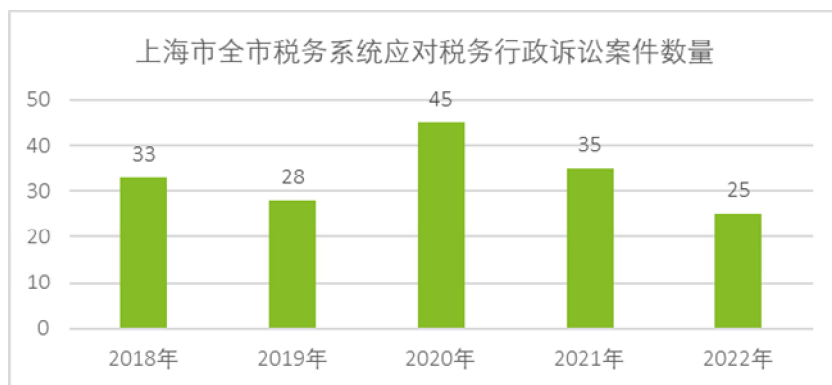
《规定》明确：2024 年 2 月 23 日以后，上海铁路运输法院集中管辖原由上海市基层人民法院管辖的以税务部门为被告的一审行政案件；上海市浦东新区、闵行区、静安区人民法院不再受理以税务部门为被告的一审行政案件；上海市第三中级人民法院集中管辖原由上海市相关中级人民法院管辖的以税务部门为被告的一审行政案件和以税务部门为被上诉人或上诉人的二审行政案件；上海市第一中级人民法院和上海市第二中级人民法院不再受理上述案件。《规定》发布当日，上海市高级人民法院在上海铁路运输法院举行税务审判庭揭牌仪式，标志着全国首个专门税务审判庭成立。

德勤观察

税务行政案件集中管辖的国际经验借鉴

目前各国对于税务行政案件的司法管辖采用了不同的模式。一些国家由普通法院按照一般行政案件管辖税务行政案件。在此模式下，通常由被告税务机关所在地普通法院的行政庭受理税务行政诉讼案件，该行政庭的法官在审理税务行政诉讼案件之外，可能也会审理其他非税务行政诉讼案件，我国目前大部分地区采取此种模式。另一些国家则设有专门的税务法院，专司对涉税案件的审理，纳税人可以向税务法院就税收争议提起诉讼，这一模式以美国、德国等为典型代表。除此以外，也有不少国家的管辖模式介于上述两种模式之间，例如澳大利亚等国家未设立税务法院，其税务行政案件仍属于普通法院管辖范围，但有专门的税务法官审理税务行政案件。

上述关于税务行政案件的管辖模式，由各国结合不同体制、国情和司法传统逐渐形成，没有绝对的优劣之分，但也会随着形势的发展与时俱进。本次上海的创新，是我国税务行政案件审理专业化的一次探索。我们对 2018 至 2022 年度《国家税务总局上海市税务局法治政府建设情况报告》中上海市全市税务系统应对税务行政诉讼案件的数量进行梳理后发现，2018 至 2022 年度，上海市税务行政诉讼案件数量在每年 25 件至 45 件之间，案件数量相对较少。在此情况下，设立专业的税务行政法庭不失为一种合理的选择。



税务行政案件集中管辖推动税收法治化水平

税收立法、执法和司法，是税收法治化不可或缺的三个重要环节。

从税收立法看，2013 年十八届三中全会确定“落实税收法定原则”以来，我国税收立法进程大大加快，十年间有九个税种完成了立法，加上之前已经立法的三个税种，目前我国十八个税种中有十二个税种已经有专门的税收法律，其余六个税种大部分也已经发布了法律的征求意见稿或草案。

从税收执法看，2018 年，我国实施国税地税征管体制改革，合并省级和省级以下国税地税机构，划转社会保险费和非税收入征管职责，在全国范围内形成了高效统一的税收征管体系。2021 年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于进一步深化税收征管改革的意见》，税务机关根据文件要求着力推进以发票电子化改革、税收大数据共享运用等为内容的智慧税务建设，从手段和方式上为税收法治化建设提供了保障。同时，各地税务机关也在通过加强税收执法的确定性和透明度来提升税收法治化水平，如上海税务机关于 2023 年底推出的税收事先裁定制度，就备受各方关注和好评。

在此背景下，税收司法专业化改革同样对于税收法治化建设具有十分重要的影响和作用。税收司法以税收立法为前提，同时也是税收执法过程中产生争议的终极解决或救济方式。法谚云：“无救济则无权利”，这种救济越是公平便捷，对于纳税人合法权利的保护就会越有效到位，国家的税收法治化水平就越高。为避免行政诉讼受到不当干预，最高人民法院积极推动各级人民法院在行政诉讼法的诉讼管辖制度框架范围内，探索建立与行政区划适当分离的行政案件管辖制度，尽力消除行政诉讼“主客场”现象，杜绝司法权让位于行政权情况的出现。而上海税务行政案件的集中管辖改革，旨在通过专业化、集中化的方式提升税务行政案件审判质效，为纳税人提供更加独立、公正、高效的救济渠道，无疑是符合上述逻辑的举措。

如欲垂询更多本文相关信息，请联系：

税务与商务咨询

全球企业税服务

全国主管合伙人

朱桢

电话：+86 10 8520 7508

电子邮件：andzhu@deloitte.com.cn

华北区

张捷

合伙人

电话：+ 86 10 8520 7526

电子邮件：angelazhang@deloitte.com.cn

华东区

徐祖明

合伙人

电话：+86 21 6141 1278

电子邮件：jexu@deloitte.com.cn

华南区

鄧偉文

合伙人

电话：+852 2852 6661

电子邮件：raytang@deloitte.com.hk

华西区

汤卫东

合伙人

电话：+86 23 8823 1208

电子邮件：ftang@deloitte.com.cn

同时，这次改革本身也是司法机关在法治化的轨道上有序推进下形成的：根据《中华人民共和国行政诉讼法》第十八条第二款规定，经最高人民法院批准，高级人民法院可以根据审判工作的实际情况，确定若干人民法院跨行政区域管辖行政案件。根据《中华人民共和国人民法院组织法》第二十七条第一款规定，人民法院根据审判工作需要，可以设必要的专业审判庭。而且，2015 年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《深化国税、地税征管体制改革方案》也提到了“加强涉税案件审判队伍专业化建设，由相对固定的审判人员、合议庭审理涉税案件”的工作任务。

税务行政案件集中管辖对营商环境的优化

上海是世界银行营商环境评价考察的中国内地主要代表城市之一。在世界银行营商环境成熟度（Business Ready）评价体系中，“税收”是其中的一项重要内容，而“法治化”亦被公认为一流营商环境所必备的特征之一。综合上述因素，最高人民法院批准在上海法院设立全国首个税务审判庭，并将其作为优化审判执行工作机制、深入推进法治化营商环境建设的重要举措。此举被纳入《上海法院深入推进法治化营商环境建设专项行动计划（7.0 版）》，可谓水到渠成、一举多得。

本次改革与纳税人涉税违法案件司法管辖区分

根据《规定》，本次集中管辖的范围仅限于以税务部门为被告的一审行政案件和以税务部门为被上诉人或上诉人的二审行政案件，即主要为税务领域“民告官”的案件，不包含其他涉税案件。比如：

- 纳税人有涉税违法行为，但仅需承担行政法律责任，不足以承担刑事法律责任的，由税务机关依法予以税务处理或处罚。此类案件不进入司法诉讼程序，不属于本次税务行政案件集中管辖的范围。
- 纳税人有涉税违法行为，且可能需要依法追究刑事责任的，应根据《中华人民共和国刑事诉讼法》第二十五条规定，由犯罪地的人民法院管辖，如果由被告人居住地的人民法院审判更为适宜的，可以由被告人居住地的人民法院管辖。此类案件的审判需按照刑事诉讼相关规定进行，也不属于本次税务行政案件集中管辖的范围。

未来展望

根据报道，上海铁路运输法院已经起草了《关于完善税务审判工作机制的若干意见》，将从建立诉讼便民和公正审理机制、建立税务审判实质解纷机制、建立高效良好的府院互动和院校合作机制、建立精品案例培育和改革经验宣传机制四个方面，助力税务纠纷高效解决。其中，以“公正便民”“实质解纷”“互动合作”“案例培育”“改革经验”等为关键字的改革理念，让人对税务法治化建设的未来发展充满期待。

税务行政诉讼制度和手段与时俱进

税务行政诉讼审判工作机制的完善，需要建立诉讼便民和公正审理机制、建立税务审判实质解纷机制。公平正义不仅体现在司法裁判的结果，还应体现于司法服务的效率。上海税务行政案件集中管辖后，我们有理由期待税务行政诉讼案件审理的效率将会提升，后续在专业化、集中化的基础上，税务案件审判法庭将依托目前法院系统数字化改革成果，加强税务行政诉讼审判工作的数字化建设，推进税务行政诉讼网上立案、电子送达、在线诉讼等服务，同时开展和完善案件评查监督和考核机制，推动建立便利当事人诉讼、便利法院审理的诉讼便民和公正审理机制以及税务审判实质解纷机制。

税务行政诉讼与税务行政复议有效衔接

《中华人民共和国税收征收管理法》第八十八条对纳税人税务行政救济手段中的税务行政诉讼与税务行政复议之间的衔接关系进行了明确。根据第八十八条第一款的规定，纳税人与税务机关在纳税上发生争议并寻求行政救济时，必须先依照税务机关的纳税决定缴纳或者解缴税款及滞纳金或者提供相应的担保，然后可以依法申请行政复议；对行政复议决定不服的，可以依法向人民法院起诉。我们理解，税务行政复议前置在一定程度上是由于纳税争议案件属于具有较强专业性和技术性的案件领域，税务行政复议前置可以有效发挥税务机关的专业和技术优势。但在设立专门税务审判庭的前提下，可能需要重新审视税务行政诉讼与税务行政复议的衔接关系，以加速纳税人税务行政救济程序，及时高效定纷止争。

在税务行政诉讼中探索和解调解机制

由于行政机关仅能在国家授权范围内开展执法，对于行政权利的处分受到限制，因此相对于民事诉讼程序和规定，目前我国行政诉讼领域的和解调解制度的适用范围相对较窄。如根据《中华人民共和国行政诉讼法》第六十条规定，人民法院审理行政案件，仅行政赔偿、补偿以及行政机关行使法律、法规规定的自由裁量权的案件可以适用调解。值得注意的是，新修订的《中华人民共和国行政复议法》增设了有关行政复议案件调解和解机制的条款，而上海税务机关早在近十年前就已经根据《税务行政复议规则》中的相关规定制定发布了上海市的《税务行政复议和解调解实施办法》。我们期待上海税务行政诉讼案件集中管辖后，能够借鉴上海税务机关税务行政复议和解调解的经验和民事诉讼程序中的和解调解制度，进一步探索完善税务行政诉讼和解调解机制，实现实质解纷、案结事了的目的。

在税务行政诉讼中探索推进高效便民的简易程序

《中华人民共和国行政诉讼法》明确规定了行政诉讼简易程序相关制度，其适用规则也已得到逐步健全。2021年发布的《最高人民法院关于推进行政诉讼程序繁简分流改革的意见》进一步提出，“人民法院应当严格规范审理复杂行政案件，依法快速审理简单行政案件，完善行政诉讼简易程序适用规则，推动电子诉讼的应用，引导当事人正确行使诉讼权利、依法履行诉讼义务，全面提升行政审判质量、效率和公信力”。考虑到有限的司法资源，简易程序在税务行政诉讼中的适用具有一定的必要性，税务行政诉讼的简易程序可以根据专门税务审判庭的具体运行情况，结合税务行政诉讼的特殊性考虑作进一步的细化和完善。

提升税务执法透明度

“法不可知则威不可测”，税收透明度和确定性的缺失，不利于市场行为的有序开展，也容易产生涉税争议。出于为纳税人信息保密以及相关法规缺失等原因，目前税务机关执法案例对社会公开披露的机制与渠道可能还比较有限，司法领域的案例公开能够在这一方面起到有益的补充，丰富纳税人了解、学习税法的信息来源。最高人民法院在2021年发布了《关于深化人民法院一站式多元解纷机制建设推动矛盾纠纷源头化解的实施意见》（以下简称“《实施意见》”），要求及时发布类型化纠纷典型案例，以案释法，提高人民群众对纠纷化解结果的预判能力。2024年2月27日，人民法院案例库正式上线并向社会开放。相关负责人亦表示，人民法院案例库开放后，各级法院审理案件必须查阅案例库，参考入库类似案例作出裁判。我们期待后续税务行政诉讼审判案例在公开力度和频次上持续增加，一是有利于推动同类税务案件法官裁判口径和税务机关执法口径的统一，弥补大陆法系下成文法滞后于税收实践的不足；二是有利于监督税收行政案件裁判结果的透明度和公平性，更好地保障诉讼各方合法权益；三是通过公开地“以案说法”和“以案释法”，推动纳税人税法遵从度的进一步提高。

推动诉源治理

“源头预防为先”是诉源治理新实践的核心之一，强调从根源上减少或者避免纠纷的发生。《实施意见》提出要完善司法建议运用机制，对发现的普遍性、倾向性、趋势性问题提出司法建议，并督促有关部门和企业主动承担出台政策、完善规则、风险评估、合规审查、安全生产等责任。具体到税务行政诉讼来说，未来税务审判庭可基于其审判实践，对具有普遍性的税务争议问题提出司法建议，从而促进税务机关规范执法，从源头上防控和化解重大纠纷风险。

提升全社会税收法治意识

税法教育及宣传和税法实践向来不可分割，税务审判庭在其审判实践中可以通过公开税务行政诉讼案例、提出司法建议等方式，有效推动税务法治教育及宣传工作。根据报道，税务审判庭有望建立与院校的合作机制，后续可能会通过主题课程、实习实践、典型案例开庭旁听等方式，打造立体化税务法治教育及宣传矩阵，逐步将税务法治教育融入社会公众的学习和生活中，在全社会层面推广普及税法知识、提升税收法治意识助推税务法治的良好氛围。

促进税收司法和税收行政执法协同

2020年6月，最高人民法院发布《关于行政机关负责人出庭应诉若干问题的规定》，进一步规范包括税务部门在内的行政机关负责人出庭应诉行为，促进税务等行政领域诉讼争议的实质性化解。近年来，行政诉讼“告官见官”渐成常态，并向“出庭出声”“出庭出彩”转变。

上海对税务行政案件集中管辖后，可以预见，未来在上海的税务审判庭上，专业的税务法官和税务机关的负责人将直接见面并同时以不同的身份参与庭审活动。除了庭审以外，庭外的案件受理、案件调查、和解调解、判决裁定、执行、上诉、司法建议等，也会通过规范的司法流程，让负责税务执法的政府部门获得更加直观和深入的感受，与法院的税务审判庭有更多的互动和了解，在确保税务行政案件审判公正独立的前提下，为未来府院互动共同推进税收法治化打下良好基础。

加大税务行政案件集中管辖改革创新深度和广度

接下来，预计可能还会在我国其他条件具备的地区出现类似的集中管辖税务行政案件的税务审判法庭，打造实质解纷的“枫桥式人民法庭”，持续推动当地法治化营商环境的建设。若未来时机成熟，或许也不排除扩大税务法庭管辖案件的范围，甚至从税务法庭升级为税务法院，将以纳税人为被告的涉税刑事案件等所有涉税诉讼案件全部纳入税务法庭或者税务法院进行集中管辖，以进一步发挥税务法庭（院）和税务法官专业、高效的优势。

税务领域专业化趋势日益明显

税务行政案件集中管辖对法官熟练运用法律和税收知识的综合能力提出了更高的要求。同时，税务审判庭法官的专业化也相应带动了税务行政诉讼参与各方在诉讼压力下提升上述综合能力的需求。不论是哪一方当事人，都非常需要精通法律和税务专业知识、具备丰富税务争议解决经验的团队和人才提供有力支持。

从被告方看，税务机关通常由专门的法制部门牵头应对本单位税务行政诉讼案件。同时，国家税务总局于2016年启动的税务系统公职律师相关工作，也为税务机关培养了一批同时具有税务和法律综合能力的专业人才。除了人才保障以外，提升各级税务机关和全体税务人员依法行政的意识和能力，才是根本之道。从原告方看，提起税务行政诉讼的单位纳税人，通常会由本单位的法务和财税部门牵头，也可能依法委托律师等符合法律规定的人员作为诉讼代理人，实践中也有涉税案件的当事人另行聘请专业的税务顾问提供税务技术支持，共同参与诉讼活动。

徒善不足以为政，徒法不能以自行。税收法治化建设和打造国际一流营商环境，需要包括司法机关在内的各方共同努力，久久为功。在税务争议方面，我们亦乐见事先裁定、行政复议、行政诉讼，以及积极的税企沟通等争议解决方式的丰富与完善，并由此构建多层次、多维度的税务争议解决机制体系。展望未来，上海在全国率先设立税务审判庭，相信只是中国税务行政诉讼体制改革创新的开始。

本文由德勤中国为其中国内地及香港之客户及员工编制，内容只供一般参考之用。我们建议读者就有关资料作出行动前咨询税务顾问的专业意见。若有其他垂询，请联络各地域领导人：

中国

李旭升

税务与商务咨询主管合伙人

电话：+86 755 3353 8113

传真：+86 755 8246 3222

电子邮件：vicli@deloitte.com.cn

华北区

黄晓里

合伙人

电话：+86 10 8520 7707

传真：+86 10 6508 8781

电子邮件：xiaoli Huang@deloitte.com.cn

华东区

梁晴

合伙人

电话：+86 21 6141 1059

传真：+86 21 6335 0003

电子邮件：mliang@deloitte.com.cn

华南区

张慧

合伙人

电话：+86 20 2885 8608

传真：+86 20 3888 0115

电子邮件：jenzhang@deloitte.com.cn

华西区

汤卫东

合伙人

电话：+86 23 8823 1208

传真：+86 23 8857 0978

电子邮件：ftang@deloitte.com.cn

关于德勤中国税务技术中心

德勤中国税务团队于二零零六年成立德勤中国税务技术中心，致力于不断改善德勤中国的税务服务质量，为客户提供更优质的服务及协助税务服务团队卓越成长。德勤中国税务技术中心出版、发布了“税务评论”等刊物，从技术的角度就新近出台的相关国家法规、法例作出评论分析与介绍。针对税务疑点、难点问题德勤中国税务技术中心也会进行专题税务研究并提供专业意见。如欲垂询，请联络：

中国税务技术中心

电子邮件：ntc@deloitte.com.cn

华北区

张博

中国税务技术中心主管合伙人

电话：+86 10 8520 7511

传真：+86 10 6508 8781

电子邮件：juliezhang@deloitte.com.cn

华东区

朱正萃

合伙人

电话：+86 21 6141 1262

传真：+86 21 6335 0003

电子邮件：kzhu@deloitte.com.cn

华西区

张书

合伙人

电话：+86 28 6789 8008

传真：+86 28 6317 3500

电子邮件：tonzhang@deloitte.com.cn

华南区 (内地)

张文杰

总监

电话：+86 20 2831 1369

传真：+86 20 3888 0115

电子邮件：gercheung@deloitte.com.cn

华南区 (香港特别行政区)

戚維之

合伙人

电话：+852 2852 6608

传真：+852 2543 4647

电子邮件：dchik@deloitte.com.hk

如欲索取本文的电子版或更改收件人信息，请联络德勤中国全国市场部 (cimchina@deloitte.com.hk)。

关于德勤

德勤中国是一家立足本土、连接全球的综合性专业服务机构，由德勤中国的合伙人共同拥有，始终服务于中国改革开放和经济建设的前沿。我们的办公室遍布中国 31 个城市，现有超过 2 万名专业人才，向客户提供审计及鉴证、管理咨询、财务咨询、风险咨询、税务与商务咨询等全球领先的一站式专业服务。

我们诚信为本，坚守质量，勇于创新，以卓越的专业能力、丰富的行业洞察和智慧的技术解决方案，助力各行各业的客户与合作伙伴把握机遇，应对挑战，实现世界一流的高质量发展目标。

德勤品牌始于 1845 年，其中文名称“德勤”于 1978 年起用，寓意“敬德修业，业精于勤”。德勤全球专业网络的成员机构遍布 150 多个国家或地区，以“因我不同，成就不凡”为宗旨，为资本市场增强公众信任，为客户转型升级赋能，为人才激活迎接未来的能力，为更繁荣的经济、更公平的社会和可持续的世界开拓前行。

Deloitte（“德勤”）泛指一家或多家德勤有限公司，以及其全球成员所网络和它们的关联机构（统称为“德勤组织”）。德勤有限公司（又称“德勤全球”）及其每一家成员所和它们的关联机构均为具有独立法律地位的法律实体，相互之间不因第三方而承担任何责任或约束对方。德勤有限公司及其每一家成员所和它们的关联机构仅对自身行为承担责任，而对相互的行为不承担任何法律责任。德勤有限公司并不向客户提供服务。请参阅 www.deloitte.com/cn/about 了解更多信息。

德勤亚太有限公司（一家担保责任有限公司，是境外设立有限责任公司的其中一种形式，成员以其所担保的金额为限对公司承担责任）是德勤有限公司的成员所。德勤亚太有限公司的每一家成员及其关联机构均为具有独立法律地位的法律实体，在亚太地区超过 100 个城市提供专业服务，包括奥克兰、曼谷、北京、班加罗尔、河内、香港、雅加达、吉隆坡、马尼拉、墨尔本、孟买、新德里、大阪、首尔、上海、新加坡、悉尼、台北和东京。

本通讯中所含内容乃一般性信息，任何德勤有限公司、其全球成员所网络或它们的关联机构并不因此构成提供任何专业建议或服务。在作出任何可能影响您的财务或业务的决策或采取任何相关行动前，您应咨询合资格的专业顾问。

我们并未对本通讯所含信息的准确性或完整性作出任何（明示或暗示）陈述、保证或承诺。任何德勤有限公司、其成员所、关联机构、员工或代理方均不对任何方因使用本通讯而直接或间接导致的任何损失或损害承担责任。

© 2024。欲了解更多信息，请联系德勤中国。