

# 税务行政案件集中管辖因应税务争议发展趋势的路径

王一骁<sup>1</sup>, 叶永青<sup>1,2</sup>

(1. 北京市金杜律师事务所上海分所, 上海 200050; 2. 中国大企业税收研究所, 吉林 长春 130012)

**[摘要]** 随着税务机关的征管强度提升、信息获取和数据技术水平发展以及内外部监督压力下税收征管执法口径趋严, 税务争议数量呈增长态势, 并且这些因素共同促成了税务机关从严征收和纳税人选择法律手段进行权利救济的必然性。在此背景下, 税务司法专业化的总体发展方向应是把税务司法作为化解税务争议的最终手段。为此, 法院可从3个方面入手发展完善税务行政案件集中管辖和税务司法专业化: 注重实体法律问题的审理, 循序依次提升证据、行政合理性和合法性问题的审理能力; 注重税务行政行为衍生争议的化解, 适度合理扩张原告适格的“利害关系”范围; 避免类案异判, 运用发布典型案例等方式指导税收执法和守法实践。

**[关键词]** 集中管辖; 税务争议; 税务行政诉讼; 税务司法专业化

**[中图分类号]** D 922. 22; D 925 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1008-889X (2025) 01-0025-07

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》, 明确由上海铁路运输法院集中管辖上海地区以税务部门为被告的一审行政案件, 由上海市第三中级人民法院集中管辖原由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。理论界和实务界对税务行政案件集中管辖制度实施的期许, 在宏观上一般在于通过提升审判专业性, 提高和强化司法权在税务争议定分止争过程中的地位和作用, 提高纳税人权利保护程度, 优化营商环境, 等等。从具体措施和路径维度, 特别是在当前税收征管大环境和税务争议增长的大趋势下, 集中管辖后的税务司法有必要做好哪些工作, 才能有效发挥职能、更好地实现前述预期目标, 是本研究讨论的问题。

## 一、当前税务争议增长趋势的成因和必然性

### (一) 税务争议增长的成因

尽管缺乏完整的公开数据统计, 但从笔者所处税务法律服务一线的市场观察来看, 一段时间以来, 税务争议数量呈渐趋增长趋势是不可否认的事实<sup>①</sup>。分析增长背后的成因, 是发现征纳双方对税务司法发挥职能的真实诉求和探寻集中管辖后税务司法针对性发展路径的基础。根据实践观察, 笔者认为当前税务争议增长的成因主要包括以下3个方面。

1. 特定时期和背景下税收征管强度提升。2019年以来, 总体税收收入在国家一再减税降费基础上不降反升的重要原因之一, 正是“强征管”对“宽税制”的平衡补足。税收兼具组织财政收入和市场宏观调控的重要职能, 最近一

**[收稿日期]** 2024-10-30

**[作者简介]** 王一骁 (1992—), 男, 山东济南人, 律师, 主要从事税法研究。

<sup>①</sup> 以实施涉税案件“三合一”集中管辖模式的厦门市思明区人民法院为例, 其2024年1—10月立案税费行政案件13件, 是2023年立案数量5件的2.6倍。参见: 李刚, 谷一峰. 涉税案件集中管辖模式下税务行政案件的受案范围初探. 载于《中国法学会财税法学研究会2024年年会论文集》。

段时间以来,维持财政“紧平衡”<sup>①</sup>状态下运转和维护市场主体公平待遇、构建全国统一大市场2个方面的需要,共同决定了税收征管强度的提升。一些过往在处理紧迫性上并非最优先的税务不合规问题,或者历史上考虑行业发展阶段未作重点监管干预的行业性税收不规范问题,伴随着重要性等级的重新评估和行业发展逐步成熟,集中迎来税务风险评估或税务稽查,其中典型的案例包括近期对合伙型私募基金、电商直播平台和网络主播的新一轮行业性税务检查以及对跨境电商、灵活用工等业务模式的集中税务检查,等等。

2. 信息获取能力和数据技术水平提高带来的征管能力提升。财政紧平衡仅仅提高了加强征管的必要性,而征管技术的提升才真正实现了加强征管的可行性。伴随着国际涉税信息交换、国内政府机构间涉税信息共享机制的稳步推进以及各地税务机关之间协查、协作实践的日益成熟,税务机关的信息优势显著提升。例如,自2019年新《中华人民共和国个人所得税法》实施后,逐步全面落实的自然人股权转让事前价格核定和变更登记完税前置,近2年以来对基金等复杂多层次投资架构,通过异地税局之间的信息共享或协查机制实现的穿透式征管,以及2024年以来普遍受到社会公众关注的结合境内居民个人境外收入情况推送的个人所得税汇算清缴风险提示,等等,都是建立在前述信息优势提升基础之上的。与此同时,金税工程四期建设、全面数字化电子发票推广适用等措施,使税务机关在越来越广的范围和场景下应用数据分析、勾稽比对等技术手段及时发现纳税申报疑点,进行评估和调整。信息、数据手段的增强,使过去以信息不对称为主要屏障的不合理“税务筹划”或违法逃

税行为更多地被暴露出来。

3. 内外部监督压力下税收征管执法口径趋严。税务机关的征管执法受到国家税务总局内部监督和审计署、检察院等机关的外部监督。近年来,屡有国家税务总局督办案件<sup>②</sup>,审计署在审计过程中发现税务机关未严格依法征税而要求税务机关立案检查的案件<sup>③</sup>以及检察院认为税务机关未依法履职而提起公益诉讼、要求税务机关补征税款的案件<sup>④</sup>出现。通常而言,监督机关倾向于以更为严格的口径解释和适用税法,并往往对税务机关作出“应征尽征”“颗粒归仓”等严格征管的要求,进而推动税务机关在此后的执法过程中,逐渐倾向于以更为严格的执法口径避免潜在的执法风险。

## (二) 税务争议增长在税收法治进程中的必然性

笔者认为,税务争议增长的必然性植根于从严征管的必然性和纳税人选择法律手段进行权利救济的必然性。

1. 就从严征管的必然性而言,尽管上文将其原因部分地归结于特定时期和背景下的财政紧平衡状态,但从长远来看,不论宏观经济形势如何变化,市场经济对公平的需要坚如磐石,作为最重要的交易成本之一,市场主体间在税收成本负担上的公平,离不开税法的严格执行。从历史视角看,事实上,过去相当长一段时期高名义税率、宽松征管的历史状态,反而是特定发展阶段的特殊状态,税收法律制度和市场经济发达国家的常态更多的是宽税基、低税率、严征管,藉此才能真正意义上在合理可负担情况下督促市场主体遵从税法,进而促成市场主体在公平待遇之下良性竞争。

2. 就纳税人权利救济的必然性而言,首先,

① 《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》(国发〔2021〕5号)指出,当前和今后一个时期,财政处于紧平衡状态,收支矛盾较为突出,国家应当进一步完善预算管理体系,在加大预算收入统筹力度的同时,规范预算支出管理,增强财政保障能力,推进财政支出标准化。

② 例如,(2019)苏05行终252号判决书和(2020)苏05行终101号判决书所涉两案,均披露系国家税务总局成立专门工作组督办的骗取出口退税案件。

③ 例如,(2021)豫0191刑初56号判决书所涉虚开增值税专用发票、用于骗取出口退税、抵扣税款发票罪一案披露,其案发原因是审计署调查案涉企业药品成本核算过程中发现涉嫌虚开发票的线索,要求税务机关立案调查,税务机关调查后认为涉嫌犯罪,移送公安机关侦查。

④ 例如,(2018)甘7101行初125号判决书所涉某检察院诉某市税务局不履行法定职责一案中,检察机关认为税务机关未及时采取法定措施追征第三人应纳未纳的以房抵债产生的营业税,属怠于履职,遂提起公益诉讼。

从严征管的执法口径必然带来更多征纳争议解决的需要;其次,过去传统的税企、政企沟通等非法定救济措施在上文所述成因下,已经面临相当程度的“失灵”。传统救济措施失灵的主要原因,是内外部监督机制下执法风险和信息技术应用共同对税务机关工作人员主观自由裁量空间的压缩,信息和数据的运用越来越多地替代了个人对“有无风险”“是否必要调整”等主观评价问题的判断,而监督机制和执法风险也在很多场景下推动了在“如何进行税务处理”“是否予以行政处罚”等技术性做法上的统一化、标准化。在此情况下,纳税人必然发现,至少有一部分争议问题,已经难以在税务机关层面通过传统的沟通方式得到解决的,进而不得不诉诸第三方。

## 二、当前趋势下法院税务行政案件集中管辖的总体发展方向

笔者认为,在税务争议增长的必然趋势下,法院税务行政案件集中管辖制度的发展方向,应该是以最终实质解决税务争议为使命,将税务司法定位于化解税务争议的最终屏障。

税务司法能够在整个税法运行体系中扮演更为重要的作用,其实是税务争议增长的必然趋势下,税务机关和纳税人双方的共同诉求。一方面,税务机关的法定职责定位原本就决定了其“应征尽征”的基本立场,叠加持更严格法律解释口径的监督机关带来的执法风险和信息技术应用带来的裁量权压缩,使得税务机关不得不在具体法律适用可能存疑的个案场景下采取尽可能严格的执法口径。另一方面,纳税人也不希望完全按照最不利纳税人的解释承受税收和法律风险。矛盾有时虽不可避免,但也同时成为推动发展的原动力,并且可管理和化解的矛盾才是能够有效推动税收制度完善发展的良性动力。因此,权威、专业、客观、中立的第三方对社会而言不可或缺,其作用即在于合理管控矛盾,避免矛盾转化为冲突,并为矛盾的双方寻找精细合理的平衡点。换言之,税务司法在化解税务争议中,实质化解的是税务机关的执法风险和纳税人承担不合理税收和法律责任的风险。

正因如此,集中管辖后的税务司法,其制度

构建应秉承的总体方向,首先应该是树立争议解决的最终使命意识。为此,税务行政诉讼中传统上重程序轻实体,以税收法律具有专业技术性而在税法解释上倾向于采纳税务机关意见以及通过“责令重新作出”的方式将争议回退到税务机关解决等做法,应当根据上述方向和定位加以调整。

当然,为使税务司法真正起到化解税务机关执法风险的机制效果,除了人民法院坚持发展完善税务行政案件集中管辖制度以外,也离不开税务机关内部考核评价机制的相应改革即考核评价机制需要以更客观公允的态度中性对待税务机关败诉的结果,才能真正落实国家税务总局在2024年6月答记者问中所说的,既要加强税收监管,也“对有关涉税争议,欢迎和支持纳税人通过法律途径积极妥当解决”<sup>[1]</sup>。

在就微观维度展开探讨税务行政案件集中管辖的具体发展路径之前,从宏观维度上,另一个值得探讨的话题是司法能动主义与司法克制主义的平衡,因为按照上文的分析论证,为了更好地扮演实质化解争议最终屏障的角色,税务司法似乎需要更积极地发挥效能。笔者认为,司法是否必要在适当范围内倾向于能动主义,高度取决于立法的现状。如果立法是精细而完善的,则司法应尽量在现行法框架内进行裁判,保持尊重立法原旨的克制;如果立法是粗线条而原则性的,或者是未能及时适应后续经济社会发展的,则司法有必要在合理限度内发挥能动性,进行必要的目的性解释、漏洞填补甚至法律续造,以追求实质公平。惟其如此,才能给予争议双方合理可信服的裁判,实现争议的化解而非矛盾的升级。就我国税收法律制度的当前立法现状而言,毋庸讳言,欲达成司法完全可以被动依赖精细而完善的税收法律体系状态,还需假以时日。

## 三、当前趋势下法院税务行政案件集中管辖的具体发展路径

诚然,即便法院充分树立了税务争议解决的最终使命意识,税务行政案件集中管辖制度也不会一经实施就自然地、立竿见影地承担起实质化解税务争议的最终屏障的重担。在制度落地和目



标实现之间,方法论层面的具体实现路径至关重要,而有效路径的探寻,又需要以既有的实践突出问题为引导。结合对过往税务司法实践中普遍问题的观察,笔者认为有效的发展路径至少包括以下3个方向。

### (一) 注重实体法律问题的审理,循序依次提升证据、行政合理性和合法性问题的审理能力

一般而言,法院在税务行政诉讼中,对被诉行政行为的全面审查包括职权有无依据、程序是否合法、证据是否充分、法律适用是否准确等几个方面。其中,法律适用问题又可以细分为合法性问题和行政合理性问题。合法性是指行政行为的作出是否受到法律依据的支持,在当前税收立法现状下,这一问题在某些情况下可能复杂而极具争议,可能涉及法律条文间的体系解释、对立法目的的探究等,往往也是多数税务行政案件的核心争议焦点所在。也正是因为税收立法在制度供给上仍有欠缺,对税务行政案件而言,本研究所称的行政合理性问题也不仅限于行政处罚等裁量权的行使是否适当,还会扩展到税务处理的结果是否实质符合公平原则等价值判断。

过去,囿于税收法律规则庞杂、税务处理技术性专业性强等客观原因,法院在税务行政诉讼中难免存在“重程序轻实体”的问题,将审查的重点放在职权与程序合法性问题上,而未能在实体税法的适用上给出令征纳双方信服的释法结论,无法做到“案结止争”。理论上,集中管辖有利于提升审判组织的税法专业能力,但真正破解这一难题,使税务法官能够站在与税务机关同等甚至更高技术水平上审查税务机关的专业行政判断,需要大量案件经验的积累,绝非一蹴而就。笔者认为,从更具实操性的角度考虑,税务审判庭可以循序渐进地树立加强实质审判能力的目标,先从强化证据审理入手,而后进入到强化行政合理性审理,最后突破强化合法性审理。

之所以是“证据审查→行政合理性审查→行政合法性审查”的渐进顺序,理由在于:(1)证据的审查规则已经较为完备,在税务案件和非税案件中均普遍适用,对税法专业知识的要求相对较低。而且,在信息数据技术和异地税务机关穿透式协查的办案方式被广泛应用的特殊背景下,税务司法有必要更加注重对证据合法性的审

查,避免以信息、数据直接替代证据,或者用其他机关提供的案源信息直接替代查证。实践中,类似情况时有发生,当这些信息和数据直接作为证据使用时,有的在真实性上存在争议,例如,在对电商企业的税务检查中,税务机关径行以电商平台提供的交易量数据作为计算应税收入的依据,而不切实审查真实业务情况,忽略了为了提高榜单排名或等级提升而用自有资金自购商品的刷单方式导致的收入虚高;有的在合法性上存在争议,例如,税务机关直接利用“资金查控平台”调取纳税人银行存款账户的资金流水,并作为计算税款的依据,有绕过《中华人民共和国税收征收管理法》(以下简称《税收征管法》)第54条有关查询纳税人银行存款账户需经县级以上税务局局长批准的程序性规定的嫌疑;有的在关联性上存在争议,例如,在对多层合伙结构的基金税收征管中,上层合伙人的主管税务机关径行采用外地下层税务机关共享的底层投资收益数据作为计算上层合伙人应税所得的依据,而忽视了查明中间层级中费用、亏损扣除情况或合伙人根据有关分配约定实际参与分配的实际情况,导致使用的涉税信息与需要证明的对象之间的关联性不够充分。(2)行政合理性的判断本来就是《中华人民共和国行政诉讼法》(以下简称《行政诉讼法》)赋予司法机关的权力,虽然目前不少地方制定了税务行政处罚裁量基准,但在现行税法规定不充分、不完善的领域,仍属于司法权心证裁量的范畴。(3)行政合法性审查对法官税法专业知识的要求更高,需要法官全面系统了解税法专业知识之后才有可能真正做到。因此,税务司法集中管辖制度实施后应尽快按照上述三步骤循序渐进,为征纳双方树立实质解决争议的定位,彰显税务司法专业化解决税务争议的最终使命感。

从实践角度,证据问题和行政合理性问题在税务争议实践中的确易于法官入手,并存在广阔的现实应用空间。

以证据问题为例,在虚受增值税专用发票(以下简称“专票”)类案中,当没有充分证据证明受票方让他人为自己虚开专票以抵扣税款时,对受票方应适用《国家税务总局关于纳税人善意取得虚开的增值税专用发票处理问题的通

知》(国税发〔2000〕187号)按“善意取得虚开的增值税专用发票”处理,还是适用《国家税务总局关于纳税人对外开具增值税专用发票有关问题的公告》(国家税务总局公告2014年第39号,以下简称“39号公告”)不作为虚受发票处理,实践中往往存在争议。一般认为,39号公告对受票方在审慎管理交易真实性风险方面提出的要求更高,受票方应有充分证据证明其在交易过程中尽到了审慎审查和风险管控义务,方能主张其抵扣权。此类问题普遍涉及举证责任分配、证明标准的设定和评判等问题,在个案中根据具体案情进行评估,对法官而言更具专业优势,税务行政审判如能对此予以格外关注,将在短期内起到引导税务机关优化执法活动、提升精细度和合规标准的作用。

以行政合理性问题为例,在合伙型持股平台向自然人合伙人“非交易过户”股票未依法纳税的类案中,存在一类特殊情况,即当自然人合伙人真实减持非交易过户取得的股票时,股价相对过户时点已经显著下跌,此时,如只考虑按税法规定应将非交易过户视同转让股票征税,会出现自然人需超出其实际取得的收益缴纳个人所得税和增值税的问题,且适用的个人所得税税率亦显著高于自然人直接减持股票适用的税率。实践中,此类案件引发激烈征纳争议的主要原因,一般并非纳税人不能接受和理解视同转让征税的税法规定,而恰恰在于适用税法征税的结果已经超出了公平合理的限度。由于税法对此类特殊情况缺少有效的平衡措施,如前所述,站在税务机关法定职责和防范执法风险的立场上,很难要求其主动放弃严格适用视同转让规则征税,但税务司法却有空间从税收公平原则和行政合理性角度出发,通过调解等方式,引导双方达成按相对接近自然人合伙人实际减持收益的计税依据征税的结果,从而实质化解纳税争议。

## (二) 注重税务行政行为衍生争议的化解,适度合理扩张行政诉讼“利害关系”原告资格的适用范围

《行政诉讼法》第25条第1款规定,行政

行为的相对人以及其他与行政行为有利害关系的人,均可作为行政诉讼的原告。尽管《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》(法释〔2018〕1号,以下简称《解释》)第12条对何为“与行政行为有利害关系”进行了列举式规定,但对“利害关系”的判断一直以来是行政诉讼司法实践中的难题,而如何把握行政诉讼原告资格的认定,对受行政管理活动影响的主体的权利救济和行政争议的化解而言又至关重要。税务行政诉讼在此方面的问题格外突出,因为税收征管行为在诸多场景下都难以避免对直接行政相对人之外的其他主体产生影响,形成衍生的争议。

典型的例子是在虚开专票类案件中,上游税务机关认定开票方对外虚开专票,作出异常凭证认定和税务行政处罚决定,并通知下游税务机关。笔者的案件处理经验表明,在此情况下,出于税务机关对同一事实认定统一性等方面的考虑,下游税务机关通常难以直接认定受票方接受的专票不属于虚开的专票,即便受票方认为有证据表明其与开票方之间存在与专票相符的真实交易,亦难以径行适用39号公告的规定免于转出进项税额。由此催生出一类诉讼是受票方向上游税务机关所在地法院诉请撤销上游税务机关认定开票方虚开专票的行政行为或行政处罚决定,而此类案件首先要回答的问题,就是受票方与涉诉行政行为之间有无“利害关系”。在已有的司法实践中,各地法院对这一问题的观点并不一致,导致不同地区给异地受票方提供的救济机会待遇差异很大。部分裁判观点认为,受票方与上游税务机关的上述行为之间没有利害关系,不具有起诉该行政行为的原告资格<sup>①</sup>;与之相对,另有裁判观点认为,受票方虽非被诉行政行为的相对人,但该等认定或处罚行为对其合法权益产生实际影响,存在利害关系,应认可其原告资格<sup>②</sup>。

税收保全和税务强制执行中也可能遇到类似问题。例如,税务机关对欠缴税款的房地产开发企业已签订商品房预售合同但建成后尚未登记过

① 参见:(2021)京02行终890号判决书,(2019)粤71行终4360号裁定书。

② 参见:(2024)豫13行再8号判决书。

户的存货商品房采取了查封措施或进行拍卖、变卖,必然导致房屋买受人权利受损,特别是在欠税房地产开发企业无其他偿还能力的情况下,买受人的损失很可能是不可挽回的。从行政诉讼的角度,《解释》第13条规定了债权原则上不构成与行政行为具有利害关系的考虑因素,同时规定“但行政机关作出行政行为时依法应予保护或者应予考虑的除外”。对该条规定的除外考虑,近年来司法实践中虽逐渐形成了“保护规范理论”,即只有所主张的债权受到行政规范保护时,或者根据行政规范的目的来看,行政机关作出行政行为时应将所主张的债权利益考虑在内时,该等债权才构成与行政行为之间的利害关系,但在个案中如何把握仍具有高度不确定性。据笔者观察,在类似上例的情形中,买受人不被认可具有行政诉讼原告资格的可能性相对更大,进而导致买受人既不能如在司法执行程序中一般提出案外人执行异议,又无法通过行政诉讼获取权利救济,这般境地显然与法律规范构建起的房屋买受人特别是商品房消费者享受超级优先权的债权保护顺序规则是不匹配的。

笔者认为,秉承上文所述“化解税务争议的最终屏障”的定位和使命,未来税务司法应当在合理范围内扩大“与行政行为有利害关系”类原告的范围。此举反映的是税务司法对税务行政行为特殊的影响衍生性的客观理性看待和积极有为关注,即由于税务处理对交易对方税收利益影响的伴生性、发票影响的链条性和税款债权的优先性,相较其他行政行为单纯通过影响行政相对人负担能力间接影响到其债权人的债权利益,税务行政行为对行政相对人债权人的影响路径更加多元、复杂,影响效果更加直接、显著,税务司法只有将其中必要调整的衍生争议纳入审查范围,才能真正为市场和社会扮演起涉税争议化解的角色,并确保该等争议的解决能够与解决税务机关与行政相对人之间的争议适用统一的司法口径。

值得注意的是,《税务行政复议规则》第24条规定相对《中华人民共和国行政复议法》对“利害关系”型复议申请人范围的规定似有扩

张,即“非具体行政行为的行政管理相对人,但其权利直接被该具体行政行为所剥夺、限制或者被赋予义务的公民、法人或其他组织,在行政管理相对人没有申请行政复议时,可以单独申请行政复议”,笔者理解一定程度上也反映了税收救济程序法对税务行政行为特殊的影响衍生性的认识 and 关注。此外,最高人民法院编撰的《最高人民法院关于行政诉讼法司法解释理解与适用》一书中也认可,原告范围不断扩大是世界各国行政诉讼制度发展的共同经验,“随着经济社会发展,国家不断满足人民群众日益增长的对美好生活的新需求,将有越来越多的利益被纳入到法律保护范围”<sup>[2]</sup>。这些观点能够支持税务司法集中管辖改革后进一步走向上述发展完善路径。

### (三) 注重类案同判,运用典型案例发布等方式指导征纳双方

不可否认,在过去相当长时期,受限于税收立法发展现状和司法机关处理涉税案件经验的零散性,涉税案件类案异判的现象普遍存在。例如,对于税收滞纳金能否超过税款本金,涉及《税收征管法》和《中华人民共和国行政强制法》适用关系的法律解释问题,部分裁判观点认为二者属特别法与一般法的关系,前者属特别规定,当优先适用,不受后者有关滞纳金不超过本金的限制;部分裁判观点认为二者属旧法与新法的关系,故后者生效后,滞纳金不得再超过本金;还有裁判观点认为税收滞纳金从法律性质上本就不属于行政强制意义上的滞纳金。又如,对案发时已经超过5年的偷税行为得否加以处罚,涉及行政处罚追溯时效的法律问题,部分裁判观点认为直接适用《税收征收管理法》的有关规定,如税务机关发现时已经超过5年,即不应再处罚,但对“发现”的时点认定有不同观点;部分裁判观点认为,只要税款一直未缴纳,就应认定该偷税行为处于“继续状态”未终了,追溯时效尚未起算,仍可处罚。再如,在据实代开型虚开增值税专用发票案件中,以往最高人民法院发布的王超案、崔志祥案等指导案例、典型案例<sup>①</sup>中,仅明确了存在真实的服务或者货物销售时销售方让他人代开专票不构成虚开,但对开票

① 参见:(2021)鲁刑再4号判决书,(2017)鲁02刑再2号判决书。



方、受票方是否以虚开专票论处，始终没有形成统一的裁判意见，在新出台的《最高人民法院最高人民检察院关于办理危害税收征管刑事案件适用法律若干问题的解释》（法释〔2024〕4号）中，亦未得到直接、明确的确定性解答。实践中，部分有争议问题甚至在同一地区都可能存在类案异判的现象。

税收是重要的市场交易成本，对相同税收法律问题的司法裁判是否遵循统一的标准，直接关系到纳税人能否享受公平统一的市场竞争待遇。因此，税务司法的类案同判是维护统一税制、构建全国统一大市场的重要组成部分。此外，其意义还在于，在税收立法精细化难以在短期内实现的情况下，给征纳双方释放明确的预期和提供明确的指引。特别是在上文所述的背景下，税务机关需要预期其采取的从严征管口径会否得到司法支持、应否进行调整，纳税人需要预期其认为的税收权利损害有无争取司法救济的空间，如果在常见争议事项上，税务司法的裁判观点是明确、统一的，实际上会带来提前化解涉税争议、减少涉税争议成讼的效果，从而真正起到“合理管控矛盾，避免矛盾转化为冲突”的作用。

为实现类案同判，首先应充分利用集中管辖

本身带来的类案集中、管理集中、经验集中的优势，及时发现和总结典型问题。在此方面，厦门市思明区人民法院采取的不同于上海税务行政案件集中管辖的涉税案件“三合一”集中管辖模式，似乎能够在更广阔范围内发挥优势。此外，笔者认为可着重考虑将典型案例发布作为工具，并由实施集中管辖改革的法院积极按照《人民法院案例库建设运行工作规程》（法〔2024〕92号）的规定，向人民法院案例库选送涉税案件典型案例，以这些方式使税务司法实践中形成的类案同判司法观点变得即时可查阅，更好地发挥税务司法指导税收执法和税收遵从的作用。

#### [参考文献]

- [1] 国家税务总局有关部门负责人答记者问[EB/OL]. (2024-06-18)[2024-10-08]. <https://www.chinatax.gov.cn/chinatax/n810219/n810724/c5232494/content.html>.
- [2] 最高人民法院行政审判庭. 最高人民法院行政诉讼法司法解释理解与适用：上[M]. 北京：人民法院出版社，2018：103-104.

## Paths for Centralized Jurisdiction Model for Tax Cases in Response to the Trend of Tax Disputes

WANG Yixiao<sup>1</sup>, YE Yongqing<sup>1,2</sup>

(1. King & Wood Mallesons, Shanghai Office, Shanghai 200050, China;

2. China Tax Institute of Large Business, Changchun 130012, China)

**Abstract:** With the development of tax administration and technology alongside tighter enforcement of tax laws, the number of tax disputes is on the rise. These factors collectively make it inevitable that the tax authority collects tax in a more strict way and that taxpayers turn to legal remedies. Under these circumstances, the development direction which tax-related judicial specialization is aiming to should be setting tax-related litigation as the ultimate resolution of tax disputes. To this end, three approaches could be adopted to develop the centralized jurisdiction model for tax cases. First, focus on the examination of substantive legal issues, gradually enhancing the capacity to address evidence, administrative rationality, and legality in sequence. Second, try to resolve derivative disputes from tax administrative by appropriately expanding the scope of “interested person” as the plaintiff. Third, avoid inconsistent judgments in similar cases by releasing typical cases.

**Key words:** centralized jurisdiction; tax disputes; tax-related administrative litigation; tax-related judicial specialization

(责任编辑 冯庆福)