

法治化营商环境视角下的涉税司法创新

汤啸天

2月23日上午，全国法院系统首个税务审判庭在上海铁路运输法院揭牌。

根据最高人民法院部署要求，上海市高级人民法院在上海铁路运输法院新设税务审判庭，集中管辖原由本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；在上海市第三中级人民法院行政审判庭（赔偿委员会办公室）加挂税务审判庭牌子，集中管辖原由本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。

税收法定原则的内涵与要义

众所周知，现代国家为了维护其正常的运行，必须通过征税来满足自身各部门的开支。税收涉及国家政府征税权与公民财产权之间的平衡，“税收法定原则”也因此应运而生。

我国《宪法》第56条规定：“纳税人有依法纳税的义务”，这是我国税收法定主义的宪法依据。国家国防、外交、民政等各部门的运转无疑需要稳定的经费保障，国家的征税权力和公民的纳税义务被设定为法律上的权力和义务。

税收立法权作为国家税收权力的创制权，是国家进行税收活动的源权力。每一位公民和法人都应当依法纳税，于此同时，国家的税收权力也必须受到法律的严格限制。通俗地说，既要依照刑法严厉打击偷逃税收的犯罪行为，也要把税收的权力“关进笼子里”。

据国家税务总局消息，2023年全国累计检查涉嫌虚开骗税企业17.4万户，特别是严厉打击骗取出口退税等涉税违法行为，挽回出口退税损失约166亿元。与此同时，围绕护航税费优惠政策落实落地，针对重点风险扎实做好防范和打击工作，挽回国家税款损失32亿元，有力防止政策“红包”落入不法分子“腰包”。

上海在全国法院系统设立首个税务审判庭是根据深化改革、优化税收的需要，依据进一步营造法治公平的营商环境，更好服务经济社会高质量发展的职责作出的决策。

税收法定原则的首要内涵是税收立法的合法性与本源的正当性，即确定征收税种和税率必须有法可依，执行征税的行为必须有法必依。我国《立法法》第8条规定“税种的设立、税率的确定和税收征收管理等税收基本制度”等事项“只能制定法律”。国家掌握征税权是必要的，但征税也必须综合平衡财政需要与人民群众实际生活水平，在适度范围内采用适当手段。

“税收法定原则”的要义：一是，

- 税收涉及国家政府征税权与公民财产权之间的平衡，“税收法定原则”也因此应运而生，其首要内涵是税收立法的合法性与本源的正当性，即确定征收税种和税率必须有法可依，执行征税的行为必须有法必依。
- 优化税收直接关系到亿万纳税人缴费人的切身利益，也直接关系到改革开放和市场经济体系建设的最终成效。税收优化和改善营商环境需要一个长期过程，以及政府和企业的共同努力，同时也需要人民法院发挥审判职能的独特优势提供法律的指引。
- 税务审判具有很强的专业性，税务部门作为与市场主体联系紧密的经济管理和执法单位，必须把依法治税摆在更加突出的位置，同时，也需要人民法院通过对涉税案件的及时正确审理，为依法征税提供指引。
- 在生产要素频繁流动的全球化背景下，税收竞争既是地方政府之间争夺资源的国内竞争手段，也是生产要素跨地区流动引发国际竞争的重要组成部分。人民法院作为化解矛盾纠纷的最后一道防线，可以通过审判活动为社会的良性运行发挥调控作用的。

国家对其开征的任何税种都必须由法律对其各项内容专门加以确定才能实施；二是，国家对任何税种征税要素的变动都应当按相关法律的规定进行。

优化税收与营商环境息息相关

我国改革开放的进程深刻揭示了税收的正确实施与营商环境息息相关的关系。优化税收直接关系到亿万纳税人缴费人的切身利益，也直接关系到改革开放和市场经济体系建设的最终成效。

一方面，随着国家经济和社会的不断发展，税收优化和营商环境建设需要不断创新和完善。政府需要在加强税收监管的同时，加强对税收优惠政策的评估，及时作出适当的调整，确保税收政策的科学性和纳税程序的便捷化。

另一方面，随着国际贸易和投资的不断扩大，也必须高度重视税收国际化，加强与国际税收组织的合作，加强税收信息交换和反避税合作，打造一个公平、透明、可预测的税收环境。

根据2023年世界银行营商环境新的评估标准，“税收指标”尤其关注税务争议解决的独立性和专业性。税收历来都是直接涉及国家和国民切身利益的重大问题。税收优化和改善营商环境需要一个长期过程，以及政府和企业的共同努力，同时也需要人民法院发挥审判职能的独特优势提供法律的指引。完备的市场经济体系必须要有完善的税务审判制度，纳税人和征税机构之间出现的各种纠纷也需要通过法院的审判有效化解。

设立专门的税务审判庭，在对照世界银行营商环境成熟度评估指标的同时，也是上海法院进一步优化和完善行政案件集中管辖、服务保障大局工作的新举措。

通过审判活动为依法治税提供指引

税务审判具有很强的专业性，税务部门作为与市场主体联系紧密的经济管理和执法单位，必须把依法治税摆在更加突出的位置，同时，也需要人民法院

通过对涉税案件的及时正确审理，为依法征税提供指引。

习近平总书记多次强调，法治是最好的营商环境。为推动法治政府建设和营造良好的营商环境，务必科学把握税务执法的力度与实效，做到严格规范公正文明执法，推动经验式执法向科学精确执法的深层次转变，这其中也需要人民法院通过审判活动提供指引。

构建稳定、公平、透明、可预期的营商环境是需要动能的，优化税收是一种内在性质的动能，亦可以称为“税动能”。

自2013年11月，党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》首次提出要“落实税收法定原则”之后，我国税收立法的进程明显加快，税收法治建设驶入“快车道”，现代税收制度的构建正在渐行渐深中持续推进。

2023年12月，中央经济工作会议提出：要深化重点领域改革，其中“谋划新一轮财税体制改革”的部署引起广泛关注。财税体制改革历来是经济体制改革的重点，事关中央与地方、政府与市场以及政府与民众等诸多方面的利益格局调整，也需要人民法院运用审判手段提供保障。

就整体而言，税务执法具有权威性、强制性、规范性、公平性的特征，但这并不意味着每一项税务执法都是天然正确的，出现税务行政诉讼也是市场经济条件下的司法常态。如果公民、法人和其他组织认为税务机关及其工作人员的具体税务行政行为违法或者不当，侵犯了其合法权益，就有权依法向人民法院提起行政诉讼，由人民法院对具体税务行政行为的合法性进行审查并作出裁决。

目前，宏观经济环境已经发生了深刻的变化，我国必须建立促进经济高质量发展的税收体系，积极应对新形势，调整税收政策，完善以共同富裕为目标的现代税收制度，建立现代化合理有序的收入分配格局，及时清理整合税收优惠政策，打破地方保护和区域壁垒，推动全国统一大市场建设。

以税务部门为被告的“民告官”案件专业性较强，涉及到较深层次的税收

专业知识。设立税务审判庭有利于正确、及时审理税务行政案件，对保护纳税人、扣缴义务等当事人的合法权益、维护和监督税务机关依法行使行政职权具有重要意义。

设立税务审判庭推动税收法治化建设

随着财税深化改革和依法治税的深入推进，当前涉税行政案件数量日渐增多，涉讼内容也呈现多元化特点和复杂化趋势，对税务审判的专业化也提出了新的挑战。

设立税务审判庭，有助于推动税收法治化建设，有助于纳税人合法权益的保护，有助于涉税案件的有效解决和救济途径的畅通，是推动税收法治化建设的必然要求，也有利于审判专业化水平的提升，从而让作为涉税当事人的经营主体有更多的获得感和满意度。

中央经济工作会议提出“谋划新一轮财税体制改革”的重大任务，充分表明了党中央进一步全面深化改革、加快建立现代财税制度、推动国家治理体系和治理能力现代化的坚定决心。

客观而言，我国当前的税收法治还存在着法律供给不足、操作性不强、执行不严等“短板”，税务审判的任务十分艰巨。在生产要素频繁流动的全球化背景下，税收竞争既是地方政府之间争夺资源的国内竞争手段，也是生产要素跨地区流动引发国际竞争的重要组成部分。人民法院作为化解矛盾纠纷的最后一道防线，可以通过审判活动为社会的良性运行发挥调控作用的。例如，一些地方在实施税收优惠政策时缺乏标准化和规范化，导致了政策执行效果的不一致。

此外，税收优惠政策还存在着信息不对称、不透明状态下滥用等问题，需要进一步完善税收监管机制，加强对企业税收行为的监督和管理。国家的税收政策随着国民经济发展的需要不断调整是常态，坚持依法依规征税收费，做到应收尽收是底线。同时，必须坚决防止落实税费优惠政策不到位、征收“过头税费”及对税收工作进行不当行政干预等行为，税务审判庭对此也具有不可替代的作用。

显然，从税务审判“第一庭”的设立到“第一案”的审判，从机构设立到实际运作，还需要法官们奋力一跳去实现。形象地说，行政法就是为行政权力定规矩、划界限的。

税务审判庭专门审理涉税行政案件除了具有推进制度反腐和建设廉洁政府，防止政府和工作人员滥用职权、乱作为的功能之外，也有防止政府和工作人员不作为、懒政和庸碌无为的作用。税务审判庭进入常态化运行之后，还要深入分析税务行政审判大数据背后存在的共性问题，加强与税务机关沟通交流，发挥“审理一案、治理一片”的作用。

（作者系上海政法学院教授，上海交通大学中国城市治理研究院特邀研究员）

