

律师办理税务行政诉讼操作指引

(征求意见稿)

目 录

第一章 总则
第二章 税务行政诉讼受案范围
第三章 税务行政诉讼起诉期限
第四章 税务行政诉讼管辖
第五章 税务行政诉讼被告的确定
第六章 税务行政诉讼案由的确定
第七章 税务行政诉讼请求的确定
第八章 税务行政诉讼的举证
第一节 税务行政诉讼代理原告的举证
第二节 税务行政诉讼代理被告的举证
第九章 税务行政诉讼的判决类型
第十章 税务行政诉讼二审
第十一章 附则

第一章 总则

第一条 为规范深圳律师的税务行政诉讼法律服务工作，保护律师与当事人的合法权益，根据《中华人民共和国税收征收管理法》、《中华人民共和国行政诉讼法》、《重大税务案件审理办法》等有关规定，制定本指引。

第二章 税务行政诉讼受案范围

第二条 律师代理纳税人、扣缴义务人或者第三人提起税务行政诉讼或者申请参加税务行政诉讼，首先应确定相关事项是否属于税务行政诉讼的受案范围。

税务行政诉讼的受案范围包括可以直接提起税务行政诉讼的受案范围和需要通过行政复议前置提起税务行政诉讼的受案范围。

第三条 对税务机关作出的以下行政行为不服的，可以直接提起税务行政诉讼，也可以先向有管辖权的行政机关提起行政复议，对行政复议决定不服再向人民法院提起税务行政诉讼：

（一）罚款、没收财物和违法所得、停止出口退税权、收缴发票或暂停供应发票等税务行政处罚行为；

（二）税务行政许可、行政审批行为；

（三）发票管理行为，包括发售、收缴、代开发票等；

（四）税收保全措施，包括书面通知银行或者其他金融机构冻结存款、扣押或查封商品、货物或者其他财产、通知出入境管理机关阻止出境等；

（五）税收强制执行措施，包括书面通知银行或者其他金融机构扣缴税款、拍卖所扣押、查封的商品、货物或者其他财产抵缴税款等；

（六）不依法履行下列职责的行为：颁发税务登记；开具、出具完税凭证、外出经营活动税收管理证明；行政赔偿；行政奖励；其他不依法履行职责的行为；

（七）资格认定行为；

（八）不依法确认纳税担保行为；

（九）政府信息公开工作中的具体行政行为；

（十）纳税信用等级评定行为；

（十一）其他具体行政行为。

第四条 以下情形须先向有管辖权的行政机关申请行政复议，对行政复议决定不服的，可以提起税务行政诉讼：

（一）确认纳税主体、征税对象、征税范围；

（二）确认减税、免税、退税、抵扣税款；

（三）确认适用税率、计税依据；

（四）确认纳税环节、纳税期限；

（五）确认纳税地点、税款征收方式；

(六) 确认征收税款、加收滞纳金；

(七) 对扣缴义务人、受税务机关委托的单位和个人作出的代扣代缴、代收代缴、代征行为不服的。

第三章 税务行政诉讼起诉期限

第五条 律师代理原告提起税务行政诉讼的,应当在法律规定的期限内进行。律师应当审查原告的起诉是否已经超过法律规定的起诉期限。

第六条 原告直接提起税务行政诉讼的,应当自知道或者应当知道具体行政行为之日起六个月内提出。

原告直接提起税务行政诉讼的起算期限可参照《税务行政复议操作指引》中关于申请行政复议的起算期限操作指引进行。

第七条 原告先申请行政复议再提起税务行政诉讼的,应当在收到复议决定书之日起十五日内,或者复议机关逾期不作决定时在复议期满之日起十五日内,向有管辖权的人民法院提起税务行政诉讼。

第四章 税务行政诉讼管辖

第八条 律师代理税务行政诉讼,应当向有管辖权的人民法院提起诉讼。律师代理时,应就具体行政案件分析确定级别管辖与地域管辖。

第九条 基层人民法院管辖第一审税务行政案件。

第十条 中级人民法院管辖下列第一审行政案件:

- (一) 对国家税务总局所作的具体行政行为提起行政诉讼的税务案件;
- (二) 本辖区内重大、复杂的税务案件。

第十一条 高级人民法院管辖本辖区内重大、复杂的第一审行政案件。

第十二条 最高人民法院管辖全国范围内重大、复杂的第一审行政案件。

第十三条 未经行政复议直接提起行政诉讼的税务案件由最初作出具体行政行为的税务机关所在地人民法院管辖。

第十四条 经行政复议的税务案件,既可以由原具体行政行为税务机关所在

地人民法院管辖，也可以由复议机关所在地人民法院管辖。

作出原行政行为的行政机关和复议机关为共同被告的，以作出原行政行为的行政机关确定案件的级别管辖。

第十五条 在广东省范围内，广州、深圳地区法院实行行政案件集中管辖，其他部分城市法院也在按照省高院规定，实行行政案件集中管辖。广州市基层人民法院管辖的第一审税务案件由广州铁路运输第一法院集中管辖，中级人民法院管辖的税务案件由广州铁路运输中级法院集中管辖；深圳市基层人民法院管辖的第一审税务行政案件由深圳市盐田区人民法院管辖。

第十六条 实务中，经广东省地方税务局或广东省国家税务局复议案件，仍统一由原具体行政行为税务机关所在地人民法院管辖第一审税务案件。

第五章 税务行政诉讼被告的确定

第十七条 律师代理原告提起税务行政诉讼，应确定税务行政诉讼被告。依据税务机关具体行政行为是否经过行政复议程序，应分别根据不同情形分别确定税务行政诉讼被告。

第十八条 原告对税务机关作出的本指引第三条所列具体行政行为不服直接提起行政诉讼的，根据以下情形分别确定税务行政诉讼被告：

（一）原告对税务机关具体行政行为不服申请行政诉讼的，作出该具体行政行为的税务机关为被告。

（二）税务机关与法律、法规授权的组织以共同的名义作出具体行政行为的，税务机关和法律、法规授权的组织为共同被告。

税务机关与其他组织以共同名义作出具体行政行为的，税务机关为被告。

（三）税务机关设立的派出机构、内设机构或者其他组织，未经法律、法规授权，以自己名义对外作出具体行政行为的，税务机关为被告。

第十九条 原告对税务机关作出的本指引第四条所列具体行政行为不服经行政复议后提起行政诉讼的，根据以下情形分别确定税务行政诉讼被告：

（一）经税务行政复议的案件，复议机关决定维持原行政行为的，作出原行政行为的税务机关和复议机关是共同被告；复议机关改变原行政行为的，复议机

关是被告。

(二)经税务行政复议的非重大税务案件,复议机关决定维持原行政行为的,作出原行政行为的税务机关与行政复议的被申请人为同一税务机关,律师代理原告提起行政诉讼时,可以通过税务行政复议决定所列被申请人主体、复议机关主体、复议决定是否维持原行政行为,直接确定行政诉讼共同被告。

(三)经税务行政复议的重大税务案件,复议机关决定维持原行政行为的,作出原行政行为的税务机关与行政复议的被申请人不是同一税务机关,律师代理原告提起税务行政诉讼时,不能简单通过行政复议决定所列被申请人主体确定行政诉讼被告,仍应以税务处罚决定等税务文书原作出主体与复议机关作为行政诉讼共同被告。

第六章 税务行政诉讼案由的确定

第二十条 律师代理原告提起行政诉讼,应确定税务行政案件的具体案由,税务行政案件的案由分为:税务作为类案件、税务不作为类案件、税务行政赔偿类案件。

第二十一条 税务作为类案件案由主要包括:

税务行政处理、税务征收行为、税务行政处罚、税务行政强制、确认税务行政行为违法、税务信息公开、税务行政管理、税务行政奖励、税务行政确认、税务行政登记、税务行政许可、税务行政批准等。

第二十二条 税务不作为类案件案由主要包括:

不履行法定职责,行政复议不予受理决定。

第二十三条 税务行政赔偿类案件案由是:税务行政赔偿。

第二十四条 律师代理原告提起行政诉讼时,在确定案由时应注意以下问题:

(一)税务机关在同一次税务稽查中出具了不同税务文书的,应就不同税务文书所涉具体行政行为分别确定案由,分别立案;

(二)税务机关在作为类案件中造成纳税人、扣缴义务人损失的,可在同一案件中同时提起税务行政赔偿,案由列:作为类案件具体案由与税务行政赔偿纠纷。

第七章 税务行政诉讼请求的确定

第二十五条 律师在代理税务行政诉讼案件中，应根据具体案件的行政行为来确定诉讼请求。一般的常见税务行政诉讼请求有以下几种：

- （一）请求判决撤销或者变更税务行政行为；
- （二）请求判决税务机关履行法定职责或者给付义务；
- （三）请求判决确认税务行政行为违法；
- （四）请求判决确认税务行政行为无效；
- （五）请求判决税务机关予以赔偿或者补偿；
- （六）请求一并审查规章以下规范性文件。

第二十六条 律师在确定税务行政诉讼请求时，所涉税务机关具体行政行为有具体税务文件的，应在诉讼请求中注明具体税务文件名称、编号。

第八章 税务行政诉讼的举证

第二十七条 律师在代理税务行政诉讼中，有关证据的准备要根据我们代理哪一方来确定，根据《行政诉讼法》及相关司法解释、最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定，可以分为原告和被告的举证责任和期限。

第一节 税务行政诉讼代理原告的举证

第二十八条 律师代理原告需要准备的证据

（一）在起诉被告作为类税务案件中，应当提供符合起诉条件的相应证据材料，主要包括：

- 1.证明税务机关作出具体行政行为的税务处理决定书、税务处罚决定书等税务文书，或其他证明税务机关具体行政行为存在的证据；
- 2.证明税务案件经过复议的行政复议决定书；
- 3.证明原告已完成税务前置事项的证据；
- 4.证明税务机关具体行政行为程序违法的证据；

5.证明税务机关法律适用错误的证据；

6.其他证明税务机关具体行政行为违法的证据。

（二）在起诉被告不履行法定职责的案件中，原告应当提供其向被告提出申请的证据，除了被告应当依职权主动履行法定职责的，或原告因正当理由不能提供证据的。

（三）在起诉被告税务行政赔偿案件中，原告应当对行政行为造成的损害提供证据。因被告的原因导致原告无法举证的，由被告承担举证责任。

（四）原告可以提供证明被诉具体行政行为违法的证据。原告提供的证据不成立的，不免除被告对被诉具体行政行为合法性的举证责任。

第二十九条 原告举证期限

原告应当在开庭审理前或者人民法院指定的交换证据之日提供证据。因正当事由申请延期提供证据的，经人民法院准许，可以在法庭调查中提供。逾期提供证据的，视为放弃举证权利。

原告在一审程序中无正当理由未提供而在二审程序中提供的证据，人民法院不予接纳。

第三十条 律师代理原告举证时应注意的其他问题

律师代理原告举证，需要了解涉税争议对应业务模式、账务处理、主观意图、纳税情况、税务机关稽查过程等方面信息，收集提交对纳税人、扣缴义务人有利的证据，分析适用税法。

第二节 税务行政诉讼代理被告的举证

第三十一条 被告全面举证义务

税务机关作为被告的举证责任不限于相对人起诉的事实与理由，而必须提交证明行政行为合法有效的全部证据，包括认定事实的证据，适用法律、法规正确，程序合法的证据。对涉及到的证据、法律和法规、程序问题，代理律师需要全面审查，并根据司法审查的重点和当事人的主要诉求，确定诉讼方案。

第三十二条 被告需要准备的证据

（一）被告对作出的行政行为负有举证责任，应当提供作出该行政行为的证

据和所依据的规范性文件。

（二）被告对被诉具体行政行为合法性的举证责任。

（三）被告认为原告起诉超过法定期限的，由被告承担举证责任。

（四）作出原行政行为的行政机关和复议机关对原行政行为合法性共同承担举证责任，可以由其中一个机关实施举证行为。复议机关对复议程序的合法性承担举证责任。

第三十三条 被告举证期限

被告应当在收到起诉状副本之日起十五日内提交证据和所依据的规范性文件。

被告因不可抗力或者客观上不能控制的其他正当事由，不能在前款规定的期限内提供证据的，应当在收到起诉状副本之日起十五日内向人民法院提出延期提供证据的书面申请。人民法院准许延期提供的，被告应当在正当事由消除后十五日内提供证据。逾期提供的，视为被诉具体行政行为没有相应的证据。

第三十四条 律师代理被告举证时应注意的其他问题

（一）律师需要考虑被告税务机关内部部分档案属于国家秘密，仅限于提交给法院审判人员，而不提交给原告，同时需要向审判人员做好法律、法规、规范性文件的解释工作，充分说明不应提交给原告的理由。

（二）律师应多与税务机关相关部门工作人员沟通。在作为类税务行政诉讼案件中，涉税案件的处理往往经过了多个部门之间的沟通，且税务机关拥有众多专业人才，对税收实体法掌握程度较高，律师在代理涉税行政诉讼案件时，应当借用好这一有利条件。譬如稽查案件，可以与稽查局内部各部门、法规部门，以及稽查的税种涉及到的管理部门交流与沟通。

第九章 税务行政诉讼的判决类型

第三十五条 在税务行政诉讼中，法院会根据诉讼请求以及审理的具体情况来适用不同类型的判决，根据《行政诉讼法》及其司法解释，主要的判决类型有以下几种：

（一）有下列情形之一的，人民法院应当判决驳回原告的诉讼请求：

- 1.起诉被告不作为理由不能成立的；
- 2.被诉具体行政行为合法但存在合理性问题的；
- 3.被诉具体行政行为合法，但因法律、政策变化需要变更或者废止的；
- 4.行政行为证据确凿，适用法律、法规正确，符合法定程序的。

（二）行政行为有下列情形之一的，人民法院判决撤销或者部分撤销，并可以判决被告重新作出行政行为：

- 1.主要证据不足的；
- 2.适用法律、法规错误的；
- 3.违反法定程序的；
- 4.超越职权的；
- 5.滥用职权的；
- 6.明显不当的。

被诉具体行政行为违法，但撤销该具体行政行为将会给国家利益或者公共利益造成重大损失的，人民法院应当作出确认被诉具体行政行为违法的判决，并责令被诉行政机关采取相应的补救措施；造成损害的，依法判决承担赔偿责任。

行政机关具体行政行为适用法律、法规错误，法院判决撤销违法的被诉具体行政行为，将会给国家利益、公共利益或者他人合法权益造成损失的，人民法院在判决撤销的同时，可以分别采取以下方式处理：

- 1.判决被告重新作出具体行政行为；
- 2.责令被诉行政机关采取相应的补救措施；
- 3.向被告和有关机关提出司法建议；
- 4.发现违法犯罪行为的，建议有权机关依法处理。

人民法院判决被告重新作出具体行政行为，如不及时重新作出具体行政行为，将会给国家利益、公共利益或者当事人利益造成损失的，可以限定重新作出具体行政行为的期限。

（三）被告不履行法定职责的，判决被告在一定期限内履行。

（四）被告依法负有给付义务的，判决被告履行给付义务。

(五) 行政行为有下列情形之一的，人民法院判决确认违法，但不撤销行政行为：

- 1.行政行为依法应当撤销，但撤销会给国家利益、社会公共利益造成重大损害的；
- 2.行政行为程序轻微违法，但对原告权利不产生实际影响的。

(六) 有下列情形之一的，人民法院应当作出确认被诉具体行政行为违法或者无效的判决：

- 1.被告不履行法定职责，但判决责令其履行法定职责已无实际意义的；
- 2.被诉具体行政行为违法，但不具有可撤销内容的；
- 3.被告改变原违法行政行为，原告仍要求确认原行政行为违法的；
- 4.被诉具体行政行为依法不成立或者无效的。

行政行为有实施主体不具有行政主体资格或者没有依据等重大且明显违法情形，原告申请确认行政行为无效的，人民法院判决确认无效。

(七) 人民法院判决确认违法或者无效的，可以同时判决责令被告采取补救措施；给原告造成损失的，依法判决被告承担赔偿责任。

(八) 行政处罚明显不当，或者其他行政行为涉及对款额的确定、认定确有错误的，人民法院可以判决变更。

(九) 人民法院认为被诉具体行政行为合法，但不适宜判决维持或者驳回诉讼请求的，可以作出确认其合法或者有效的判决。

(十) 人民法院对原行政行为作出判决的同时，应当对复议决定一并作出相应判决。

人民法院判决撤销原行政行为 and 复议决定的，可以判决作出原行政行为的行政机关重新作出行政行为。

人民法院判决作出原行政行为的行政机关履行法定职责或者给付义务的，应当同时判决撤销复议决定。

原行政行为合法、复议决定违反法定程序的，应当判决确认复议决定违法，同时判决驳回原告针对原行政行为的诉讼请求。

原行政行为被撤销、确认违法或者无效，给原告造成损失的，应当由作出

原行政行为的行政机关承担赔偿责任；因复议程序违法给原告造成损失的，由复议机关承担赔偿责任。

第十章 税务行政诉讼二审

第三十六条 税务行政诉讼的上诉期限及法院

判决的上诉期限自判决书送达之日起十五日内向上一级法院提出；裁定自裁定书送达之日起十日内向上一级法院提出。

第三十七条 税务行政诉讼二审提交答辩状期间

应当在收到上诉状副本之日起十五日内提出答辩状。

第三十八条 税务行政诉讼二审审理方式

人民法院对上诉案件，应当组成合议庭，开庭审理。经过阅卷、调查和询问当事人，对没有提出新的事实、证据或者理由，合议庭认为不需要开庭审理的，也可以不开庭审理。

第三十九条 税务行政诉讼二审审查原则

人民法院审理上诉案件，应当对原审人民法院的判决、裁定和被诉行政行为进行全面审查。

第四十条 税务行政诉讼二审期限

人民法院在收到上诉状之日起三个月内作出终审判决。有特殊情况需要延长的，由高级人民法院批准，高级人民法院审理上诉案件需要延长的，由最高人民法院批准。

第四十一条 人民法院审理上诉案件，处理方式如下：

（一）原判决、裁定认定事实清楚，适用法律、法规正确的，判决或者裁定驳回上诉，维持原判决、裁定；

（二）原判决、裁定认定事实错误或者适用法律、法规错误的，依法改判、撤销或者变更；

（三）原判决认定基本事实不清、证据不足的，发回原审人民法院重审，或者查清事实后改判；

（四）原判决遗漏当事人或者违法缺席判决等严重违反法定程序的，裁定撤

销原判决，发回原审人民法院重审；

（五）原审判决遗漏行政赔偿请求，第二审人民法院经审查认为依法不应当予以赔偿的，应当判决驳回行政赔偿请求；

（六）原审判决遗漏行政赔偿请求，第二审人民法院经审理认为依法应当予以赔偿的，在确认被诉具体行政行为违法的同时，可以就行政赔偿问题进行调整；调解不成的，应当就行政赔偿部分发回重审；

（七）当事人在第二审期间提出行政赔偿请求的，第二审人民法院可以进行调解；调解不成的，应当告知当事人另行起诉。

（八）原审人民法院对发回重审的案件作出判决后，当事人提起上诉的，第二审人民法院不得再次发回重审。

（九）人民法院审理上诉案件，需要改变原审判决的，应当同时对被诉行政行为作出判决。

第十一章 附则

第四十二条 本指引仅供律师办理相关税务行政诉讼法律服务时参考，不具有强制性。在使用本指引时，律师应以法律为准绳，并关注新的法律、法规的变化，注意个案的特殊性。

第四十三条 本指引不应作为评价律师相关工作内容、方式及成果的依据，即使本指引使用“应当”、“应”、甚至“必须”，也仅是表达建议程度的不同，不应理解为律师未如此操作即属执业过失或重大错误。