税收规范性文件制定管理办法

（2017 年 5 月 16 日国家税务总局令第 41 号公布 自 2017 年 7 月 1 日起施行）

国家税务总局令

第 41 号

《税收规范性文件制定管理办法》已经 2017 年 2 月 24 日国家税务总局第 1 次局务会议审议通过，现予公布，自 2017 年 7 月 1 日起施行。

国家税务总局局长：王军

2017 年 5 月 16 日

税收规范性文件制定管理办法

第一章 总 则

第一条 为了规范税收规范性文件制定和管理工作，落实税收法定，促进税务机关依法行政，保障税务行政相对人的合法权益，

根据《中华人民共和国立法法》《规章制定程序条例》《法治政府建设实施纲要（2015—2020年）》等法律法规和有关规定，结合税务机关工作实际，制定本办法。

第二条 本办法所称税收规范性文件，是指县以上税务机关依照法定职权和规定程序制定并发布的，影响税务行政相对人权利、义务，在本辖区内具有普遍约束力并反复适用的文件。

国家税务总局制定的税务部门规章，不属于本办法所称的税收规范性文件。

第三条 税收规范性文件的起草、审查、决定、发布、备案、清理等工作，适用本办法。

第四条 制定税收规范性文件，应当坚持科学、民主、公开、统一的原则，符合法律、法规、规章以及上级税收规范性文件的规定，遵循本办法规定的制定规则和制定程序。

第五条 税收规范性文件不得设定税收开征、停征、减税、免税、退税、补税事项，不得设定行政许可、行政处罚、行政强制、行政事业性收费以及其他不得由税收规范性文件设定的事项。经国务院批准的设定减税、免税等事项除外。

第六条 县税务机关制定税收规范性文件，应当依据法律、法规、规章或者省以上税务机关税收规范性文件的明确授权；没有

授权又确需制定税收规范性文件的，应当提请上一级税务机关制定。

县以下（不含本级）税务机关以及各级税务机关的内设机构、派出机构、直属机构和临时性机构，不得以自己的名义制定税收规范性文件。

第二章　制定规则

第七条 税收规范性文件可以使用“办法”“规定”“规程”“规则”等名称，但是不得称“条例”“实施细则”“通知”“批复”等。

上级税务机关对下级税务机关有关特定税务行政相对人的特定事项如何适用税收法律、法规、规章或者税收规范性文件的请示所作的批复，需要普遍适用的，应当按照本办法规定的制定规则和制定程序另行制定税收规范性文件。

第八条 税收规范性文件应当根据需要，明确制定目的和依据、适用范围和主体、权利义务、具体规范、操作程序、施行日期或者有效期限等事项。

第九条 制定税收规范性文件，应当做到内容具体、明确，内在逻辑严密，语言规范、简洁、准确，避免产生歧义，具有可操作性。

第十条 税收规范性文件可以采用条文式或者段落式表述。

采用条文式表述的税收规范性文件，需要分章、节、条、款、项、目的，章、节应当有标题，章、节、条的序号用中文数字依次表述；款不编序号；项的序号用中文数字加括号依次表述；目的序号用阿拉伯数字依次表述。

第十一条 上级税务机关需要下级税务机关对规章和税收规范性文件细化具体操作规定的，可以授权下级税务机关制定具体的实施办法。

被授权税务机关不得将被授予的权力转授给其他机关。

第十二条 税收规范性文件由制定机关负责解释。制定机关不得将税收规范性文件的解释权授予本级机关的内设机构或者下级税务机关。

税收规范性文件有下列情形之一的，制定机关应当及时作出解释：

（一）税收规范性文件的规定需要进一步明确具体含义的；

（二）税收规范性文件制定后出现新的情况，需要明确适用

依据的。

下级税务机关在适用上级税务机关制定的税收规范性文件时认为存在本条第二款规定情形之一的，应当提请制定机关解释。

第十三条 税收规范性文件不得溯及既往，但是为了更好地保护税务行政相对人权利和利益而作出的特别规定除外。

第十四条 税收规范性文件应当自发布之日起30日后施行。

税收规范性文件发布后不立即施行将有碍执行的，可以自发布之日起施行。

与法律、法规、规章或者上级机关决定配套实施的税收规范性文件，其施行日期需要与前述文件保持一致的，不受本条第一款、第二款时限规定的限制。

第三章　制定程序

第十五条 税收规范性文件由制定机关业务主管部门负责起草。内容涉及两个或者两个以上部门的，由制定机关负责人指定牵头起草部门。

第十六条 各级税务机关从事政策法规工作的部门或者人员（以下统称“政策法规部门”）负责对税收规范性文件进行审查，包括合法性审查和世界贸易组织规则合规性评估。

未经政策法规部门审查的税收规范性文件，办公厅（室）不予核稿，制定机关负责人不予签发。

第十七条 起草税收规范性文件，应当深入调查研究，总结实践经验，听取基层税务机关意见。对税务行政相对人权利和义务可能产生重大影响的税收规范性文件，除实施前依法需要保密的外，起草部门应当听取公众意见。必要时，起草部门应当邀请政策法规部门共同听取意见。

听取意见可以采取书面、网上征求意见，或者召开座谈会、论证会等多种形式。

第十八条 起草税收规范性文件，应当明确列举拟被该文件废止的文件的名称、文号以及条款，避免与本机关已发布的税收规范性文件相矛盾。

同一事项已由多个税收规范性文件作出规定的，起草部门在起草同类文件时，应当对有关文件进行归并、整合。

第十九条 税收规范性文件送审稿应当由起草部门负责人签署后，送交政策法规部门审查。

送审稿内容涉及征管业务及其工作流程的，应当于送交审查前会签征管科技部门；涉及其他业务主管部门工作的，应当于送交审查前会签相关业务主管部门；未按规定会签的，政策法规部门不予审查。

起草部门认定送审稿属于重要文件的，应当注明“请主要负责人会签”。

第二十条 起草部门将送审稿送交审查时，应当一并提供下列材料：

（一）起草说明，包括制定目的、制定依据、必要性与可行性、起草过程、征求意见以及采纳情况、对税务行政相对人权利和利益可能产生影响的评估情况、施行日期的说明、相关文件衔接处理情况以及其他需要说明的事项；

（二）税收规范性文件解读稿，包括文件出台的背景、意义，文件内容的重点、理解的难点、必要的举例说明和落实的措施要求等；

（三）作为制定依据的法律、法规、规章以及税收规范性文件纸质或者电子文本；

（四）会签单位意见以及采纳情况；

（五）其他相关材料。

按照规定应当对送审稿进行公平竞争审查的，起草部门应当提供相关审查材料。

第二十一条 制定内容简单的税收规范性文件，起草部门在征求意见、提供材料等方面可以从简适用本办法第十七条、第二十条的规定。

从简适用第二十条的，不得缺少起草说明和税收规范性文件解读稿。

第二十二条 政策法规部门应当就下列事项进行合法性审查：

（一）是否超越法定权限；

（二）是否具有法定依据；

（三）是否违反法律、法规、规章以及上级税务机关税收规范性文件的规定；

（四）是否设定行政许可、行政处罚、行政强制、行政事业性收费以及其他不得由税收规范性文件设定的事项；

（五）是否违法、违规减损税务行政相对人的合法权利和利益，或者违法、违规增加其义务；

（六）是否违反本办法规定的制定规则或者程序；

（七）是否与本机关制定的其他税收规范性文件进行衔接。

对审查中发现的明显不适当的规定，政策法规部门可以提出

删除或者修改的建议。

政策法规部门审查过程中认为有必要的，可以通过召开座谈会、论证会等形式听取相关各方意见。

第二十三条 政策法规部门进行合法性审查，根据不同情况提出审查意见：

（一）认为送审稿没有问题或者经过协商达成一致意见的，提出审查通过意见；

（二）认为起草部门应当补充征求意见，或者对重大分歧意见没有合理说明的，退回起草部门补充征求意见或者作出进一步说明；

（三）认为送审稿存在问题，经协商不能达成一致意见的，提出书面审查意见后，退回起草部门。

第二十四条 政策法规部门应当根据世界贸易组织规则对送审稿进行合规性评估，并提出评估意见。

第二十五条 送审稿经政策法规部门审查通过的，按公文处理程序报制定机关负责人签发。

第二十六条 送审稿有下列情形之一的，应当由起草部门提请集体讨论决定：

（一）涉及重大公共利益或者对税务行政相对人合法权益、

税收管理产生重大影响的；

（二）审查存在不同意见且协商未达成一致的。

第二十七条 税务机关牵头与其他机关联合制定涉税文件，省以下税务机关代地方人大及其常务委员会、政府起草涉税文件，业务主管部门应当将文件送审稿或者会签文本送交政策法规部门审查。

经其他机关会签后，文件内容有实质性变动的，起草部门应当重新送交政策法规部门审查。

第二十八条 税收规范性文件应当以公告形式发布；未以公告形式发布的，不得作为税务机关执法依据。

第二十九条 制定机关应当及时在本级政府公报、税务部门公报、本辖区范围内公开发行的报纸或者在政府网站、税务机关网站上刊登税收规范性文件。

不具备本条第一款所述发布条件的税务机关，应当通过公告栏或者宣传材料等形式，在办税服务厅等公共场所及时发布税收规范性文件。

第三十条 制定机关的起草部门和政策法规部门应当及时跟踪了解税收规范性文件的施行情况。

对实施机关或者税务行政相对人反映存在问题的税收规范

性文件，制定机关应当进行认真分析评估，并及时研究提出处理意见。

第四章　备案审查

第三十一条 税收规范性文件应当备案审查，实行有件必备、有备必审、有错必纠。

第三十二条 省以下税务机关的税收规范性文件应当自发布之日起30日内向上一级税务机关报送备案。

省税务机关应当于每年3月1日前向国家税务总局报送上一年度本辖区内税务机关发布的税收规范性文件目录。

第三十三条 报送税收规范性文件备案，应当提交备案报告和以下材料的电子文本：

（一）税收规范性文件备案报告表；

（二）税收规范性文件；

（三）起草说明；

（四）税收规范性文件解读稿。

第三十四条 上一级税务机关的政策法规部门具体负责税收

规范性文件备案登记、审查、督促整改和考核等工作。

业务主管部门承担其职能范围内的税收规范性文件审查工作，并按照规定时限向政策法规部门送交审查意见。

第三十五条 报送备案的税收规范性文件资料齐全的，上一级税务机关政策法规部门予以备案登记；资料不齐全的，通知制定机关限期补充报送。

第三十六条 上一级税务机关对报送备案的税收规范性文件进行审查时，可以征求相关部门意见；需要了解相关情况的，可以要求制定机关提交情况说明或者补充材料。

第三十七条 上一级税务机关对报送备案的税收规范性文件，应当就本办法第二十二条所列事项以及是否符合世界贸易组织规则进行审查。

第三十八条 上一级税务机关审查发现报送备案的税收规范性文件存在问题需要纠正或者补正的，应当通知制定机关在规定的时限内纠正或者补正。

制定机关应当按期纠正或者补正，并于规定时限届满之日起30日内，将处理情况报告上一级税务机关。

第三十九条 对未报送备案或者不按时报送备案的，上一级税务机关应当要求制定机关限期报送；逾期仍不报送的，予以通报，

并责令限期改正。

第四十条 税务行政相对人认为税收规范性文件违反税收法律、法规、规章或者上级税收规范性文件规定的，可以向制定机关或者其上一级税务机关书面提出审查的建议，制定机关或者其上一级税务机关应当依法及时研究处理。

有税收规范性文件制定权的税务机关应当建立书面审查建议的处理制度和工作机制。

第五章　文件清理

第四十一条 制定机关应当及时对税收规范性文件进行清理，形成文件清理长效机制。

清理采取日常清理和集中清理相结合的方法。

第四十二条 日常清理由业务主管部门负责。

业务主管部门应当根据立法变化以及税收工作发展需要，对税收规范性文件进行及时清理。

第四十三条 有下列情形之一的，制定机关应当进行集中清理:

（一）上级机关部署的;

（二）新的法律、法规颁布或者法律、法规进行重大修改，对税收执法产生普遍影响的。

第四十四条 集中清理由政策法规部门负责牵头组织，业务主管部门分工负责。

业务主管部门应当在规定期限内列出需要清理的税收规范性文件目录，并提出清理意见；政策法规部门应当对业务主管部门提出的文件目录以及清理意见进行汇总、审查后，提请集体讨论决定。

清理过程中，业务主管部门和政策法规部门应当听取有关各方意见。

第四十五条 对清理中发现存在问题的税收规范性文件，制定机关应当分类处理：

（一）有下列情形之一的，宣布失效：

1. 调整对象灭失；

2. 不需要继续执行的。

（二）有下列情形之一的，宣布废止：

1. 违反上位法规定的；

2. 已被新的规定替代的；

3. 明显不适应现实需要的。

（三）有下列情形之一的，予以修改：

1.与本机关税收规范性文件相矛盾的；

2.与本机关税收规范性文件相重复的；

3.存在漏洞或者难以执行的。

税收规范性文件部分内容被修改的，应当全文发布修改后的税收规范性文件。

第四十六条 制定机关应当及时发布日常清理结果；在集中清理结束后，应当统一发布失效、废止的税收规范性文件目录。

上级税务机关发布清理结果后，下级税务机关应当及时对本机关制定的税收规范性文件相应进行清理。

第六章　附　则

第四十七条 税收规范性文件的解释、修改或者废止，参照本办法的有关规定执行。

第四十八条 各级税务机关负有督察内审职责的部门应当加强对税收规范性文件制定管理工作的监督。

第四十九条 税收规范性文件合规性评估的具体实施办法由

国家税务总局另行制定。

第五十条 本办法自 2017 年 7 月 1 日起施行。《税收规范性文件制定管理办法》（国家税务总局令第 20 号公布）同时废止。