统一长三角税务处罚裁量标准
促进“执法一把尺子处罚一个标准”

为更加积极主动服务市场主体，更高质量支持长三角区域一体化发展，上海税务牵头苏浙皖甬税务机关破除税务执法壁垒，在不改变现行税务管理体制的基础上，联合出台全国首个跨省市税务处罚裁量基准和首张跨省市“首违不罚”清单，统一 19 项申报类、发票类税务处罚裁量基准并明确一个年度内 18 项轻微违法行为首次违法不予处罚，在税收工作“融入一体化、服务一体化、推进一体化”上再推落地举措，为构建统一的执法清单体系和制度体系探索路径，努力打造长三角区域依法行政新标杆。

一、背景缘由

（一）推动处罚裁量基准统一化。因地区间经济发展不平衡等原因，长三角三省两市税务机关在税源管理、征管力度、风险控制等方面存在一定执法差异，尤其表现为处罚裁量基准尺度不一、轻微违法行为免罚标准不同，导致执法机关自由裁量权较大，给跨区域企业带来较多困扰，也使基层执法人员面临“不作为、乱作为”的执法风险。长三角区域内税务执法标准不一致、政策执行不统一，也不利于构建公平公正、包容审慎的法治化营商环境。

（二）探索区域行政监管新模式。《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》提出，“坚决破除制约一体化发展的行政壁垒和体制机制障碍，建立统一规范的制度体系”。近年来，三省两市税务机关各自出台税务处罚裁量基准，免予处罚的规定散落于不同文件，税务管理行政边界明显，市场主体办税体验度差。在税务总局提出税收工作“融入一体化”、打造“征管共同体”的背景下，上海税务牵头苏浙皖甬税务机关破除行政管理边界，从有利于相对人的角度，联合出台统一处罚裁量基准和“首违不罚”规范性文件，探索跨区域

税务监管一体化新模式。

二、基本做法

（一）调研充分，打通执法堵点。2019 年，上海税务部门作出行政处罚 1.41 万次,其中申报发票类处罚 1.12 万次，占处罚总量的 79.43%，苏浙皖甬税务机关情况类似。经过充分调查研究，19 项裁量基准和 18 个“首违不罚”清单作为推动落实统一裁量标准的首批范围，约涵盖税务处罚总量的八成；同时，为测试执法效果，青浦区税务局联合苏州市吴江区税务局、浙江省嘉善县税务局对“小三角”地区一线执法人员和部分企业开展问卷调查、召开研究座谈会，通过多种形式广泛听取社会各方的意见建议，确保政策接地气、可操作、能享受。

（二）支撑有力，首发联合公告。三省两市税务部门建立以“现有裁量基准最小幅度调整和能够取得社会最高认同”为原则，成立工作专班，线上线下联动，实现同步梳理、同步调整、同步征求意见；同时，首次提出以联合公告形式发布，调研起草、公众参与、行政决策等环节统筹安排、一体推进，在全国范围尚属首次。《长江三角洲区域申报、发票类税务违法行为行政处罚裁量基准》和《长江三角洲区域税务轻微违法行为“首违不罚”清单》于 8 月 1 日正式实施，实现区域内行政执法“度同尺、权同衡”。

（三）一杆到底，确保应享尽享。两个联合公告出台后，上海税务部门通过微信微博多种形式宣讲政策，召开系统内“一竿子到底”政策培训会，组织编写两项政策问答手册，首次以问答形式宣讲执法要点，确保一线执法人员应知尽知；同时，积极向税务总局申请改造税收管理系统，内嵌 19 项裁量基准和 18 项一个年度内轻微违法不予处罚项目，通过人工判断加系统提示的方式，加强政策执行力度，并将两个公告适用情况列入系统内控指标，让企业第一时间适用统一后的裁量基准，享受轻微违法不予处罚的容错红利。

三、主要成效

（一）破除藩篱，裁量基准更趋科学合理。

本次调整对发票类轻微违法行为确立以份数与金额相结合的调整方法，既考虑公平、科学的裁量要求，也兼顾合理、方便的执法习惯，得到了五地税务机关的普遍认同。对税务日常管理中发生率高、危害不大、容易纠正的税务轻微违法行为，当事人在一年内首次违反且情节轻微，能够及时纠正，未造成危害后果的，依法不予行政处罚，体现了宽严相济、罚教结合、包容审慎的现代监管理念。统一后的处罚裁量基准根据违法手段、危害后果等合理划分裁量阶次，共19项行政处罚事项设定细化统一的裁量标准，确保企业感受“同事同罚、公平公正”。

两个公告的出台，既降低各地税务执法人员因自由裁量恣意带来的执法风险，又有效提升执法效能，原先需要人工判断的违法条件大幅减少，业务办理时间平均缩减到5分钟以上，效率提高65%以上，基层执法人员减负明显。

（二）宽严相济，执法方式更显包容审慎

五省两市税务部门进一步压缩裁量弹性，让纳税人因疏忽或过失产生的轻微违法有了容错和纠正的机会，防止因处罚产生信用受损、招投标受限、贷款受阻等不利后果，在各地执行中得到广大税务执法人员和纳税人的欢迎，体现了包容审慎的现代行政管理理念，有助于提高纳税人的税法遵从度，打造更加公平透明的营商环境。央广新闻、中国税务报、沪上本地媒体等多次给予正面报道，对于激活区域内市场主体活力的举措给予大力肯定。

经初步统计，新政实施一月来，本市各区税务局“未按照规定期限办理纳税申报和报送纳税资料（税务登记）”等609个事项按照五地统一的裁量基准进行处罚；对未按期申报、未按规定开具发票等510项税务轻微违法行为实行“首违不罚”，有效规范了长三角区域内的执法统一，提升了区

域内企业的获得感。

四、推广价值

（一）更广范围打造行政执法一体奠定基础。本次统一发布统一裁量基准公告，为今后三省两市税务裁量基准奠定基础，加快推动其他税务处罚裁量纳入范围，持续推进长三角地区税务执法标准统一，为全国范围内逐步统一税务行政处罚裁量基准做好先行先试。跨省联合发布公告，构建统一行政执法体制，为长三角区域内市场监管、城市管理、公安等执法领域的统一规范执法行为、打造一体化的制度体系创造经验。

（二）更大幅度构建执法清单体系探索新路。统一裁量基准和统一“首违不罚”清单作为执法领域的创新制度，打破不同区域的执法边界，创新优化行政执法方式，进一步促进各领域处罚裁量基准与长三角区域通办事项清单、“一网通办”任务清单相衔接，是长三角一体化创新治理体系的应有之义，也是构建更加法治化的营商环境的重要探索，并将为高质量推动长三角一体化提供坚定的法治保障。