

信息公开选项：主动公开

# 国家税务总局上海市税务局文件

沪税发〔2022〕21号

---

## 国家税务总局上海市税务局关于印发《上海市 税务规范性文件制定管理办法》的通知

国家税务总局上海市各区税务局，国家税务总局上海市税务局各  
税务分局、各稽查局、市局机关各处室：

根据《税务规范性文件制定管理办法》（国家税务总局令第  
41号公布，第50号、第53号修改）和《上海市行政规范性文件  
管理规定》（沪府令〔2019〕17号）等规定，结合本市税务工作  
实际，现将《上海市税务规范性文件制定管理办法》修订后重新  
发布，请按照执行。

国家税务总局上海市税务局

2022年3月4日

# 上海市税务规范性文件制定管理办法

## 第一章 总则

### 第一条（目的和依据）

为了规范本市税务规范性文件制定和管理工作，落实税收法定原则，优化税务执法方式，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《税务规范性文件制定管理办法》（国家税务总局令第41号公布，第50号、第53号修改）和《上海市行政规范性文件管理规定》（沪府令〔2019〕17号）等规定，结合本市税务工作实际，制定本办法。

### 第二条（定义）

本办法所称税务规范性文件，是指国家税务总局上海市税务局（以下简称市局）依照法定职权和规定程序制定并发布的，影响纳税人、缴费人、扣缴义务人等税务行政相对人权利、义务，在本市范围内具有普遍约束力并在一定期限内反复适用的文件。

### 第三条（适用范围）

税务规范性文件的起草、审查、决定、发布、备案、评估、清理等工作，适用本办法。

### 第四条（制定原则）

制定税务规范性文件，应当充分体现社会主义核心价值观的内容和要求，坚持科学、民主、公开、统一的原则，符合法律、法规、规章以及上级税务规范性文件的规定，遵循本办法规定的制定规则和制定程序。

### **第五条（制定主体）**

税务规范性文件由市局制定。

各区税务局、各税务分局、各稽查局不得制定税务规范性文件。确有需要制定税务规范性文件的，应当提请市局业务主管部门起草。

### **第六条（责任分工）**

（一）管理部门。市局政策法规处（以下简称法规处）牵头本市税务规范性文件制定管理工作，负责本市税务规范性文件的合法性审核、合规性评估、报送备案、文件清理和审查整改的组织协调以及绩效考核等工作。

（二）权益审核部门。市局纳税服务处（以下简称纳税服务处）负责文件权益性审核。

（三）起草部门。市局相关处室、相关税务分局、相关稽查局负责文件起草、提交审查、审查整改、文件清理等工作。内容涉及两个或两个以上部门或单位的，由市局负责人指定牵头部门起草。

（四）发布部门。市局办公室（以下简称办公室）负责对外发布。

（五）监督部门。市局督察内审处加强对税务规范性文件制定管理工作的监督。

### **第七条（管理方式）**

市局通过办公系统进行税务规范性文件管理，做好与公文管理的有效衔接，文件的起草、公平竞争审查、文件审查、评估、清理等工作均通过系统实现，以信息化手段，对本市税务规范性文件进行标准化、精细化、动态化闭环管理。

管理部门应当设置规范性文件管理岗负责文件合法性审核、合规性评估，组织文件评估、清理等工作，权益审核部门应当设置规范性文件权益性审核岗，负责文件权益性审核；起草部门应当指定专人负责文件评估、清理、清理结果维护等工作，确保文件库数据内容准确、更新及时和查询便利。

## **第二章 制定规则**

### **第八条（文种、文号和名称）**

税务规范性文件的文种应当使用公告，文号按年度顺序编号。

市局与其他行政机关联合制定的规范性文件，只标明主办机

关的文号。

税务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。

### **第九条（内容要素）**

税务规范性文件应当根据需要，明确制定目的和依据、适用范围、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。

### **第十条（禁止事项）**

税务规范性文件不得与法律、法规、规章以及上级税务规范性文件相冲突，不得违反世界贸易组织规则，不得违法减损公民、法人或者其他组织合法权益或增加其义务。

无法律、法规、规章依据的，税务规范性文件不得设定下列事项：

- （一）税收的开征、停征、减税、免税、退税、补税事项；
- （二）行政许可事项；
- （三）行政处罚事项；
- （四）行政强制措施；
- （五）行政事业性收费事项；
- （六）排除或者限制公平竞争的事项；
- （七）应当由法律、法规、规章或者上级行政机关规定的其

他事项。

### **第十一条（体例）**

税务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务规范性文件，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。

### **第十二条（制定要求）**

制定税务规范性文件，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。

### **第十三条（施行时间）**

税务规范性文件应当自发布之日起 30 日后施行。

税务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务规范性文件，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。

自发布之日起未满 30 日即施行的税务规范性文件，应当在起草说明中注明理由。

### **第十四条（溯及力）**

税务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。

### **第三章 制定程序**

#### **第十五条（调研）**

起草部门应对拟制定的税务规范性文件的必要性和可行性进行研究，对所要解决的问题、拟规定的主要措施的合法性、合理性等内容进行调研论证。

#### **第十六条（公平竞争审查）**

按照“谁起草、谁审查”原则，起草部门应当对税务规范性文件进行公平竞争审查。公平竞争审查基本流程、审查标准和例外规定、定期评估、社会监督、责任追究等，依照国家市场监督管理总局牵头制定的《公平竞争审查制度实施细则》执行。

起草部门应当在起草说明中就税务规范性文件的公平竞争审查情况及结论作出专门说明。未作说明的，纳税服务处和法规处不予审查。

对于适用公平竞争审查例外规定的税务规范性文件，起草部门应当逐年评估其实施效果，形成书面评估报告。评估结果应当作为文件清理工作的重要依据。

#### **第十七条（听取意见）**

起草税务规范性文件，应当深入调查研究，总结实践经验，充分听取各方面意见。听取意见可以采取书面、网络征求意见，或者召开座谈会、论证会、听证会、实地走访等多种形式。

起草税务规范性文件，起草部门应当听取基层税务机关意见。

起草与税务行政相对人生产经营密切相关的税务规范性文件，起草部门还应当听取税务行政相对人代表和行业协会商会的意见。

起草涉及税务行政相对人切身利益或者对其权利义务可能产生重大影响的税务规范性文件，除依法需要保密的外，起草部门应当通过税务网站或者其他有利于公众知晓的方式，公布规范性文件草案及其说明等材料，征询公众意见，征询意见的期限自公告之日起一般不少于 30 日。法律、行政法规对规范性文件公开征求意见期限有明确规定的，从其规定。

### **第十八条（送交审查）**

税务规范性文件送审稿应当由起草部门负责人签署后，依次送交纳税服务处和法规处审查。送审稿内容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，纳税服务处和法规处不予审查。

未经审查通过的税务规范性文件，办公室不予核稿，市局负



责人不予签发。

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，包括以下要素：

1.制定目的；

2.制定依据；

3.必要性和可行性；

4.起草过程，包括听取意见、不同意见的协调情况、会签单位意见以及采纳情况、公平竞争审查情况等；

5.对税务行政相对人权利和利益可能产生影响的评估情况；

6.施行日期的说明；

7.相关文件衔接处理情况；

8.其他需要说明的事项。

（二）税务规范性文件解读稿，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）制定依据，包括法律、法规、规章和税务规范性文件的名称、文号，并标明具体条款；必要时，提供纸质或者电子文本；

（四）公平竞争审查材料；

（五）其他相关材料。

报请市人民政府发布或批转的税务规范性文件，还需要提交报请发布或批转的请示。

### **第十九条（文件审查）**

纳税服务处和法规处负责文件审查，包括权益性审核、合法性审核、世界贸易组织规则合规性评估。其中纳税服务处负责权益性审核；法规处负责合法性审核和世界贸易组织规则合规性评估。纳税服务处和法规处审查一般分别不少于5个工作日，不超过10个工作日。

对审查中发现的明显不适当的规定，纳税服务处和法规处可以提出删除或者修改的建议。纳税服务处和法规处在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。

### **第二十条（权益性审核）**

纳税服务处应当就下列事项进行权益性审核：

（一）是否无法律法规依据减损税务行政相对人的合法权利和利益，或者增加其义务，主要涉及业务办理环节、报送资料、管理事项等方面；

（二）是否存在泄露税务行政相对人税费保密信息风险。

### **第二十一条（合法性审核）**

法规处应当就下列事项进行合法性审核：

- (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务规范性文件的规定；
- (四) 是否违反本规定第十条的禁止性规定；
- (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务规范性文件进行衔接；
- (八) 需要审核的其他内容。

## **第二十二条（合规性评估）**

法规处应当依据以下内容，对送审稿是否合规进行评估：

- (一) 最惠国待遇原则；
- (二) 国民待遇原则；
- (三) 透明度原则；
- (四) 有关补贴的规定；
- (五) 其他世界贸易组织规则。

## **第二十三条（审查意见及其处理）**

(一) 纳税服务处根据权益性审核的不同情形，分别提出以下审核意见：

1.认为送审稿不存在无法律法规依据减损税务行政相对人权益或者增加其负担的情形的，提出审核通过意见；

2.认为送审稿减损税务行政相对人权益或者增加其负担的理由不充分，经协商不能达成一致意见的，提出书面审核意见并退回起草部门。

（二）法规处根据合法性审核的不同情形，分别提出以下审核意见：

1.认为送审稿没有问题或者经过协商达成一致意见的，提出审核通过意见；

2.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；

3.认为送审稿存在问题，经协商不能达成一致意见的，提出书面审核意见后，退回起草部门。

（三）法规处根据合规性评估的不同情形，分别提出以下评估意见：

1.认为符合世界贸易组织规则的，提出无异议评估意见；

2.认为可能引发国际贸易争端的，向起草部门作出风险提示；

3.认为不符合世界贸易组织规则、必然引发国际贸易争端

的，向起草部门作出风险提示，并提出修改的意见和理由。

（四）审查中存在不同意见且经过协商仍存在意见分歧的，由起草部门提请市局负责人进行协调或裁定。

#### **第二十四条（联合制定及代为起草涉税规范性文件的审查）**

市局牵头与其他机关联合制定涉税规范性文件，以及市局代市人大及其常务委员会、市政府等起草涉税规范性文件，起草部门应当将文件送审稿或者会签文本送交纳税服务处和法规处审查。

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纳税服务处和法规处审查。

其他机关牵头与税务机关联合制定的规范性文件，参照本条第一款规定执行。

#### **第二十五条（审议和决定）**

税务规范性文件送审稿经纳税服务处和法规处审查通过的，由起草部门提请局务会议集体审议、决定。

起草部门应向局务会议提交税务规范性文件送审稿，包括文件文本、文件解读稿、起草说明、审查意见等。

#### **第二十六条（签发和发布）**

税务规范性文件经局务会议审议通过后，由市局负责人签发，主动公开，并以公告形式在上海税务网站发布。未以公告形

式发布的，不得作为税务机关执法依据。

### **第二十七条（文件流转）**

税务规范性文件以公告形式发布后，各级税务机关无需转发，通过公文处理系统进行传递。

### **第二十八条（评估机制）**

市局建立税务规范性文件评估机制。评估采取实施过程中的评估、有效期届满前的评估和定期评估相结合的方法。

（一）实施过程中的评估。起草部门应当跟踪了解税务规范性文件的施行情况，及时对其施行效果、存在的问题及原因进行调查研究和综合评估。

（二）有效期届满前的评估。税务规范性文件有效期届满的6个月前，起草部门应当对其有效期是否需要延续进行评估。

（三）定期评估。起草部门原则上每三年开展一次定期评估，可在定期清理时一并进行。

税务规范性文件评估时，发现有效期届满、与上位法不符、不适应实际需要、影响全国统一市场和公平竞争等情形的应当予以清理。

### **第二十九条（书面审查建议处理）**

市局接到公民、法人或者其他组织对本机关制定的税务规范性文件提出书面审查建议，应当予以核实。经核实发现税务规范

性文件确有与上位法不符、有碍市场公平竞争等问题的，应当进行修改或废止。

## 第四章 备案审查

### 第三十条（文件报备）

起草部门应当自税务规范性文件发布之日起 10 日内将文件报备材料报送法规处；法规处应当自发布之日起 30 日内，将税务规范性文件报送国家税务总局备案。

法规处应当于每年 3 月 1 日前向国家税务总局报送上一年度本市税务机关发布的税务规范性文件目录。

### 第三十一条（报备的材料）

报送国家税务总局备案的税务规范性文件，应当提交备案报告和以下材料的电子文本：

- （一）税务规范性文件备案报告表；
- （二）税务规范性文件；
- （三）起草说明；
- （四）税务规范性文件解读稿。

其中，税务规范性文件备案报告表应当载明文件起草（包括征求意见、会签单位、公平竞争审查）、文件审查（包括权益性审核、合法性审核、合规性评估）、局务会议审议、签发、发布

以及政策备案（指按规定应向上级部门进行政策备案）等内容。

### **第三十二条（审查整改）**

对经国家税务总局审查存在问题并要求整改的文件，起草部门应在限期内进行整改，重新制定发布税务规范性文件；法规处在整改限期内协助、督促起草部门进行整改，重新向国家税务总局报备税务规范性文件。

起草部门自整改期限届满之日起 20 日内向法规处报送整改情况说明；法规处自整改期限届满之日起 30 日内向国家税务总局报送整改情况报告。

## **第五章 文件清理**

### **第三十三条（清理机制）**

市局建立税务规范性文件清理机制。清理采取日常清理和集中清理相结合的方法。

清理过程中，起草部门和法规处应当听取有关各方意见。

### **第三十四条（日常清理）**

日常清理由起草部门负责，分为起草中的清理和上位法发生变化等情形下的清理两种形式。

（一）起草中的清理。起草部门起草税务规范性文件，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



本机关已发布的税务规范性文件相矛盾。同一事项已由多个税务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。

（二）上位法发生变化等情形下的清理。起草部门应当根据上位法变化及税务工作发展需要，对税务规范性文件进行及时清理。

### **第三十五条（集中清理）**

集中清理由法规处负责牵头组织，起草部门分工负责。

市局每三年开展一次定期集中清理。有下列情形之一的，应当及时进行集中清理：

（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，对税务执法产生普遍影响的。

起草部门应当在规定期限内列出需要清理的税务规范性文件目录，并提出清理意见；法规处应当对起草部门提出的文件目录以及清理意见进行汇总、审查，报经局务会议审议后对外发布清理结果。

### **第三十六条（清理的处置）**

对清理中发现存在问题的税务规范性文件，应当分类处理：

（一）有下列情形之一的，宣布失效：

- 1.调整对象灭失的；
- 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.上位法依据已不存在的；
- 4.明显不适应现实需要的。

(三) 有下列情形之一的，予以修改：

- 1.与上一级税务规范性文件相矛盾的；
- 2.与本机关税务规范性文件相矛盾或者相重复的；
- 3.存在漏洞或者难以执行的。

税务规范性文件部分内容被修改的，应当全文发布修改后的税务规范性文件。

### **第三十七条（清理结果的发布）**

日常清理结果应当及时发布，集中清理的结果应当于清理结束后统一发布。发布的内容包括失效、废止的文件目录或条款。

## **第六章 附则**

### **第三十八条（考核）**

税务规范性文件的制定和备案工作列入市局绩效考核管理。

### **第三十九条（解释权 and 参照执行）**

本办法由市局负责解释。

税务规范性文件的解释、修改或者废止，参照本办法的有关规定执行。

### **第四十条（施行日期）**

本办法自 2022 年 2 月 1 日起施行，《上海市税务规范性文件制定管理办法》（沪税发〔2020〕75 号）同时废止。

---

国家税务总局上海市税务局  
政策法规处承办

办公室2022年3月4日印发

---