

关于《国家税务总局关于发布〈全国税务行政处罚裁量基准（2026年版）〉的公告》的解读

一、《国家税务总局关于发布〈全国税务行政处罚裁量基准（2026年版）〉的公告》出台背景和重要意义是什么

规范税务执法行为、优化税务执法方式是税务部门依法治税的重要内容。近年来，税务总局指导东北、西南、西北、中南、华北、华东等全国六大区域税务部门陆续制定了区域内统一的税务行政处罚裁量基准，在规范税务执法、维护纳税人权益、推进税收治理等方面发挥了积极作用，但也逐渐反映出一些问题，不完全符合维护法治公平、强化合规管理和加快推进全国统一大市场建设的要求。

为深入贯彻习近平法治思想，树立和践行正确政绩观，贯彻落实中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于进一步深化税收征管改革的意见》和《国务院关于进一步规范和监督罚款设定与实施的指导意见》精神，规范税务行政处罚裁量权行使，推进全国税务执法标准统一，税务总局制发《国家税务总局关于发布〈全国税务行政处罚裁量基准（2026年版）〉的公告》（以下简称《公告》），发布全国统一的《全国税务行政处罚裁量基准（2026年版）》（以下简称《裁量基准》）。

制发《公告》、发布《裁量基准》是税务部门开展树立和践行正确政绩观学习教育、群众身边不正之风和腐败问题集中整治的制度成果，是坚守法治正道、深化强基固本的重要体现，是维护法治公平、强化合规管理的有力举措，有利于促进税务执法标准统一，保障纳税人缴费人合法权益，优化税收营商环境，助力全国统一大市场建设，推进全面从严治党和全面从严治税有机贯通，更好实现政治效果、法律效果、社会效果的统一。

二、《裁量基准》主要内容是什么

《裁量基准》在充分吸收各区域裁量基准实践成果的基础上，对税务违法行为事项、裁量阶次、适用条件、具体标准进行了全面优化，推动实现违法行为事项划分更加合理、裁量尺度把握更加精确、裁量因素设置更加科学，进一步规范税务行政处罚裁量权行使。相较于六大区域裁量基准，主要在以下方面进行了优化：一是统一体例结构。总体上划分为“轻微、较轻、一般、较重、



严重”5个裁量阶次，逐项列明法定依据、适用条件和具体标准。二是统一裁量标准。遵循立法本意，选择与违法行为关联度高且能客观反映违法行为性质、危害后果和改正情况的裁量因素进行合理组合，实现对违法行为的科学评价。三是统一执行口径。明确关键概念的内涵外延，如明确将税务行政处罚“首违不罚”中的“首违”界定为“一个自然年度内（即当年1月1日起至12月31日止）首次发生”，进一步提升执法确定性。

《裁量基准》涵盖了9类66项税务违法行为事项，具体包括：违反税务登记管理类（第1-10项）、违反账簿凭证管理类（第11-15项）、违反纳税申报管理类（第16-18项）、违反税（费）款征收管理类（第19-30项）、违反税务检查管理类（第31-33项）、违反发票及票证管理类（第34-59项）、违反税务纳税担保管理类（第60-62项）、违反涉税专业服务管理类（第63-65项）、违反涉税信息报送类（第66项）。需要强调的是，《裁量基准》是对现行税收法律、行政法规和税务部门规章规定的税务行政处罚裁量权的细化与量化，未创设新的处罚事项，未改变法定处罚种类与幅度。

三、《裁量基准》明确了哪些“轻微不罚”事项

2021年，税务总局分两批明确了14项税务行政处罚“首违不罚”事项，体现了包容审慎的理念，执行效果良好。为持续优化营商环境，更好地实现执法力度与执法温度统一，《裁量基准》除了将已明确的14项“首违不罚”事项全部纳入“轻微”阶次明确不予处罚外，还根据《中华人民共和国行政处罚法》等相关规定，针对违法行为轻微，在税务机关发现前主动改正或者在税务机关责令限期改正的期限内改正，且没有造成危害后果的8项事项，制定了《税务行政处罚“轻微不罚”事项清单》，明确了适用条件，涵盖税务登记、账簿凭证管理、发票管理和涉税信息报送等多个类型的轻微税收违法行为。

四、《裁量基准》对逾期不缴或少缴社会保险费行为的处罚是如何规定的

《裁量基准》进一步体现“税费皆重、税费一体、税费协同”理念，将“用人单位逾期不缴或少缴社保费”纳入“违反税（费）款征收管理类”处罚事项，运用“欠缴金额+费额占比”双维度分档，与税款征收类处罚事项的逻辑保持一致，既有力保障费款安全和职工权益，又有效压缩自由裁量空间，提升税费协同治理效能。

五、《裁量基准》对逾期未申报行为的处罚是如何规定的



根据《中华人民共和国税收征收管理法》第六十二条规定，裁量基准将“责令限期改正情况”、“被认定为非正常户”作为裁量因素，运用“定额+幅度”科学设置处罚标准。在“较轻”和“一般”阶次，设置按次定额处罚标准，在“较重”和“严重”阶次，设置一定幅度的处罚标准，既提升实际操作便捷性，又限缩执法人员主观判断空间，还兼顾了执法的复杂性，促进执法标准统一。

六、《裁量基准》对偷税违法行为的处罚是如何规定的

对偷税违法行为，《裁量基准》综合采用“五年内处罚次数”、“不缴或者少缴税款金额”、“不缴或者少缴税款占应纳税额的比例”3个具体可量化裁量因素，划分4个裁量阶次。在“较重”和“严重”阶次适用条件中，采用“有其他较重情节”和“有其他严重情节”的兜底性裁量因素，对存在不配合税务检查、违法手段恶劣、社会影响较大、危害后果严重等情形的，予以从重处罚。同时将“积极配合税务检查，或在税务机关作出税务处理决定前主动全额补缴稽查补税款”作为辅助裁量因素，符合条件的，税务机关可以在各裁量阶次的处罚幅度内选择适用最低的处罚倍数。通过多种裁量因素组合，综合评价违法行为，体现过罚相当、罚当其责。

七、《裁量基准》与《“合规开具发票”判定标准的正负面清单》如何衔接适用

发票是经济活动的重要基础性票据。为加强发票管理，打击发票违法行为，《裁量基准》在“违反发票及票证管理类”中，针对24项违反发票管理的行为设置了处罚具体标准。前期，税务总局发布的“违规开票的负面清单”中列举了虚开发票等28种违规开票的常见情形或显著特征，纳税人开具发票行为属于“违规开票的负面清单”情形应当给予行政处罚的，税务机关适用《裁量基准》进行处罚。

八、《裁量基准》在税务行政处罚决定书中应如何引用

税务机关应当依法依规实施税务行政处罚，应当以法律、行政法规和税务部门规章作为作出税务行政处罚的依据，在税务行政处罚决定书中规范引用《裁量基准》，载明《裁量基准》的适用情况。

九、《公告》对情节复杂、争议较大、处罚较重、影响较广或者拟减轻处罚等税务行政处罚应如何作出决定



为确保执法公正、防范执法风险，对情节复杂、争议较大、处罚较重、影响较广或者拟减轻处罚等税务行政处罚，各级税务机关在适用裁量基准时，要严格按照《税务行政处罚裁量权行使规则》（国家税务总局公告 2016 年第 78 号发布，2018 年第 31 号修改）第二十一条规定，经过集体审议后作出决定。

十、《公告》是否会动态调整

《公告》与新颁布实施的法律、行政法规和税务部门规章不一致的，以新颁布实施的法律、行政法规和税务部门规章为准。税务部门将根据法律、行政法规、税务部门规章“立改废”情况，适时调整《公告》内容。

十一、税务执法人员不依法执行《公告》要承担什么责任

税务行政处罚裁量权行使关系纳税人缴费人切身利益，税务总局发布《公告》旨在规范税务执法权力，构建市场化、法治化、国际化一流营商环境，助力全国统一大市场建设。对税务执法人员不依法执行《裁量基准》的，税务部门将依法依规依纪严肃处理，同时也欢迎社会各界对贯彻落实情况进行监督。

十二、关于《公告》的实施日期

《公告》自 2026 年 11 月 1 日起施行。《公告》施行前发生税务违法行为、税务机关尚未对税务违法行为作出行政处罚决定的，适用税务违法行为发生时的规定。但是，按照《公告》执行有利于纳税人缴费人的除外。

