2.2 优化税务执法方式全面推行“三项制度”

为深入贯彻习近平总书记关于优化税务执法方式等重要指示批示精神，认真落实《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》和《法治政府建设实施纲要（2015－2020年）》有关要求，做好税务系统全面推行行政执法公示制度、执法全过程记录制度、重大执法决定法制审核制度（以下统称“三项制度”）工作，进一步提高税务执法效能，促进公平公正监管，优化税收营商环境，确保减税降费政策措施落地生根，现根据《国务院办公厅关于全面推行行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度的指导意见》（以下简称《指导意见》），结合前期试点情况和税务工作实际，制定本实施方案。

# ****一、行政执法公示制度****

行政执法公示是保障行政相对人和社会公众的知情权、参与权、表达权、监督权的重要措施。各级税务机关按照“谁执法、谁公示、谁负责”的原则，结合政府信息公开、权责清单公布、“双随机、一公开”监管等工作，在行政执法的事前、事中、事后三个环节，依法及时主动向社会公开税务执法信息。涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私等不宜公开的信息，依法确需公开的，要作适当处理后公开。发现公开的税务执法信息不准确的，应当及时予以更正。

（[税总发〔2019〕31号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/194.html)第二条第一款）

## （一）强化事前公示

全面准确及时主动公开税务执法主体、人员、职责、权限、依据、程序、救济渠道等基本信息，随机抽查事项、“最多跑一次”、“全程网上办”等清单信息，办税指南等办税信息。因法律法规及机构职能发生变化而引起公示信息变化的，应当及时进行动态调整。

（[税总发〔2019〕31号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/194.html)第二条第一款第一项）

## （二）规范事中公示

。税务执法人员执法时要按规定着装、佩戴标识，着装、佩戴标识可能有碍执法的除外；在进行税务检查、调查取证、采取强制措施和强制执行、送达执法文书等执法活动时，必须主动出示税务检查证，向当事人和相关人员表明身份；在税务执法时，要出具执法文书，主动告知当事人执法事由、执法依据、权利义务等内容。办税服务场所要设置岗位信息公示牌，明示工作人员岗位职责、申请材料示范文本、咨询服务、投诉举报等信息。各省（自治区、直辖市、计划单列市）税务机关（以下简称省税务机关）要建立非即办执法事项办理进度查询工作机制，方便当事人实时查询办事进度。主管税务机关要公示定期定额个体工商户核定定额的初步结果等事中执法信息。

（[税总发〔2019〕31号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/194.html)第二条第一款第二项）

## （三）加强事后公示

税务机关按规定时限、内容和有关要求，向社会主动公开非正常户认定、欠税公告、税收减免、纳税信用等级评定等执法信息，公示税务行政许可决定、行**政处罚决定**信息。建立健全税务执法决定信息公开发布、撤销和更新机制。已公开的税务执法决定被依法撤销、确认违法或者要求重新作出的，要及时从信息公示平台撤下原执法决定信息。建立行政执法统计年报制度，省以下税务机关应当于每年1月31日前公开上年度行政执法总体情况有关数据，并报本级人民政府和上一级税务机关。

（[税总发〔2019〕31号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/194.html)第二条第一款第三项）

## 附注：拓展公示途径

税务总局依托官方网站建立全国统一的税务执法信息公示平台，推动与政府行政执法信息公示平台的互联互通。税务机关要通过执法信息公示平台、官方网站、政务新媒体、办税服务厅公示栏、服务窗口等渠道，及时向社会公开税务执法信息。

（[税总发〔2019〕31号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/194.html)第二条第一款第四项）

# ****二、执法全过程记录制度****

行政执法全过程记录是行政执法活动合法规范有效的重要保证。税务机关采取**以文字记录为主、音像记录为辅**的形式，对税务执法的启动、调查取证、审核决定、送达执行等全部过程进行记录，并全面系统归档保存，做到执法**全过程留痕和可回溯管理**。

（[税总发〔2019〕31号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/194.html)第二条第二款）

## （一）完善文字记录，规范税务执法文书。

税务机关以纸质文件或电子文件的形式对执法活动进行文字记录，做到记录合法规范、客观全面、及时准确。税务总局参照全国行政执法文书基本格式标准，结合税务执法实际，完善统一适用的税务执法文书格式文本，制作执法文书范本，研究制定税务执法规范用语；省税务机关可以制作说理式文书模板，推行说理式执法。

（[税总发〔2019〕31号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/194.html)第二条第二款第一项）

## （二）规范音像记录，监督税务执法行为。

税务机关通过照相机、录音机、摄像机、执法记录仪、视频监控等记录设备，实时对执法活动进行音像记录。做好音像记录与文字记录的衔接，对**文字记录能够全面有效记录执法行为的，可以不进行音像记录**；对**查封扣押财产等直接涉及重大财产权益的现场执法活动，要推行全程音像记录**；对现场检查、调查取证、举行听证、留置送达和公告送达等容易引发争议的执法过程，根据实际情况进行音像记录。税务总局建立健全执法音像记录管理制度及记录行为用语指引，明确执法音像记录的设备配备、使用规范、记录要素、存储应用、监督管理等要求，规范音像记录行为。省以下税务机关应当按照工作必需、厉行节约、性能适度、安全稳定、适量够用的原则，结合本地区经济发展水平和税务执法具体情况，配备音像记录设备，建设税务约谈（询问）室等办公场所。

（[税总发〔2019〕31号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/194.html)第二条第二款第二项）

## （三）严格记录归档，完善税务执法档案。

要完善税务执法档案管理制度。各级税务机关按照规定归档保存执法全过程记录资料，实现所有执法行为有据可查。对涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私的记录资料，归档时要严格执行国家有关规定。省税务机关按照相对集中、经济高效、安全好用的原则，确定音像记录的存储方式，通过技术手段实现对同一执法对象的文字记录和音像记录的“一户式”集中归档。建立健全基于电子认证、电子签章的税务执法全过程数据化记录机制，形成业务流程清晰、数据链条完整、数据安全有保障的数字化归档管理制度。

（[税总发〔2019〕31号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/194.html)第二条第二款第三项）

## （四）发挥记录作用，提高税务执法实效。

各级税务机关在作出执法决定前，要调阅相关记录资料，对执法行为的合法性、规范性等进行审核。加强执法全过程记录信息的统计分析，查找执法薄弱环节，持续改进执法工作。要充分发挥记录信息对案卷评查、执法监督、法律救济、评议考核、舆论引导、行政决策、内控机制和纳税信用体系以及涉税专业服务信用建设等工作的积极作用，促进严格规范公正文明执法，依法维护税务人员和行政相对人的合法权益。

（[税总发〔2019〕31号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/194.html)第二条第二款第四项）

# ****三、重大执法决定法制审核制度****

重大执法决定法制审核是保障行政执法机关作出的重大执法决定合法有效、保证执法公正的重要措施。税务机关作出重大执法决定之前，要严格进行法制审核，未经法制审核或审核未通过的，不得作出决定。税务稽查案件审理、重大税务案件审理属于法制审核，其审核范围、内容、程序等分别适用《税务稽查工作规程》《重大税务案件审理办法》的有关规定。

（[税总发〔2019〕31号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/194.html)第二条第三款）

## （一）明确审核主体，保障法制审核力量。

县以上税务机关负责法制工作的机构、稽查局审理部门是重大执法决定法制审核机构，法制审核机构要确保专人负责本单位重大执法决定法制审核工作；对稽查案件实施集中审理的地区，市税务局稽查局审理部门同时负责同级跨区域稽查局重大执法决定法制审核工作。各地可结合实际建立重大执法决定法制审核委员会，实行集体审理。加强法制审核队伍正规化、专业化、职业化建设，落实《指导意见》要求，确保2020年7月底前，各级税务机关的法制审核人员原则上不少于本单位从事行政处罚、行政强制、行政检查、行政征收、行政许可等执法活动的人员总数的5%，同时把政治素质高、业务能力强、具有法律专业背景的人员调整充实到法制审核岗位。充分发挥法律顾问、公职律师在法制审核中的作用，建立本系统内法律顾问、公职律师跨区域统筹使用机制，实现法律专业人才资源共享。

（[税总发〔2019〕31号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/194.html)第二条第三款第一项）

## （二）明确审核事项，拓宽法制审核范围。

凡涉及重大公共利益，可能造成重大社会影响或引发社会风险，直接关系行政相对人或第三人重大权益，经过听证程序作出税务执法决定，以及案件情况疑难复杂、涉及多个法律关系的，都要进行法制审核。税务总局明确重大执法决定法制审核事项基础清单。省税务机关可结合实际增加法制审核事项。省以下税务机关根据法制审核事项清单，明确本级法制审核事项的具体标准，并于制定或修改相关标准后1个月内报上一级税务机关备案。

（[税总发〔2019〕31号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/194.html)第二条第三款第二项）

## （三）明确审核内容，确保法制审核质量。

要严格审核执法主体是否合法，执法人员是否具备执法资格；执法程序是否合法；案件事实是否清楚，证据是否合法充分；适用法律、法规、规章、规范性文件是否准确，裁量基准运用是否适当；是否超越本机关法定权限；执法文书是否齐备、规范；违法行为是否涉嫌犯罪、需要移送司法机关等。法制审核机构完成审核后，提出同意或者存在问题的书面审核意见。税务执法承办机构要对法制审核机构提出存在问题的审核意见进行研究，作出相应处理后再次报送法制审核；对审核意见有异议的，应与法制审核机构进行沟通，未达成一致意见的，由承办机构提请其分管局领导专题协商研究；协商研究仍未达成一致意见的，报请主要负责人决定。

（[税总发〔2019〕31号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/194.html)第二条第三款第三项）

## （四）明确审核责任，健全法制审核机制

各级税务机关主要负责人是推动落实本单位重大执法决定法制审核制度的第一责任人，对本单位作出的行政执法决定负责。税务总局确定法制审核流程，明确送审材料报送要求和审核的方式、时限、责任。税务执法承办机构应及时将符合法制审核范围的重大执法事项提交法制审核，并对送审材料的真实性、准确性、完整性，以及执法的事实、证据、法律适用、程序的合法性负责。法制审核机构对重大执法决定的法制审核意见负责。因承办机构的承办人员、负责法制审核的人员和审批税务执法决定的负责人滥用职权、玩忽职守、徇私枉法等，导致税务执法决定错误，要依纪依法追究相关人员责任。

（[税总发〔2019〕31号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/194.html)第二条第三款第三项）

# ****附注：积极推进信息化建设****

按照立足实际、优化集成、统筹规划、分步实施的原则，加快推进信息化建设，推动公示信息自动化采集、执法记录数字化管理、法制审核信息化控制，逐步构建操作信息化、文书数据化、过程痕迹化、责任明晰化、监督严密化、分析可量化的税务执法信息化体系。

（[税总发〔2019〕31号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/194.html)第二条第四款）

## （一）以金税三期系统为支撑，推进“三项制度”信息化建设。

税务总局将“三项制度”全面融入金税三期系统，注重功能集成和系统集成；完善金税三期系统的信息自动采集功能，实现自动抓取有关执法公示信息，坚持“先审查，后公开”“一事一审”“全面审查”原则，严格履行发布审批和保密审查程序后推送至税务执法信息公示平台；研究推进将金税三期系统业务节点信息推送至电子税务局，实现执法进度信息网上即时查询；将重大执法决定法制审核环节嵌入金税三期系统，强化法制审核的过程控制。省税务机关建立健全执法音像记录信息管理平台，按照税务总局确定的接口方案与金税三期系统对接，实现对文字记录、音像记录的数字化归档管理。

（[税总发〔2019〕31号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/194.html)第二条第四款第一项）

## （二）依托现代信息技术手段，提高税务执法信息化水平。

税务总局借助大数据、云计算、移动终端等信息技术手段，持续优化金税三期系统和电子税务局等信息系统，逐步推进执法信息网上录入、执法程序网上流转、执法活动网上监督、执法决定实时推送、执法信息统一公示、执法信息网上查询，努力实现对税务执法活动的即时性、过程性、系统性管理。认真落实国务院部署要求，在确保信息安全的前提下，推进跨地区、跨部门执法信息系统互联互通共享，探索建立以税务执法主体信息、权责清单信息、执法办案信息、执法监督信息和执法统计分析为主要内容的税务系统执法信息资源库，按照行政处罚、行政强制、行政检查、行政征收、行政许可等执法行为类型，对金税三期等信息系统中的相关征管数据进行转换、加工和归集，形成集税务执法数据储存、共享和分析功能为一体的“税务执法数据应用平台”，为全面系统掌握税务执法状况、及时发现税务执法薄弱环节、采取有针对性的执法改进措施及相关领导决策提供支撑。适应健全完善税务监管体系和跨区域稽查执法体制新要求，税务总局和省税务机关建立税务**稽查视频指挥系统**，提高集中统一指挥、多方协同作战能力，高效、精准打击重大涉税违法活动，进一步规范税收秩序，维护国家税收安全。

（[税总发〔2019〕31号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/194.html)第二条第四款第二项）

## （三）推进人工智能技术应用，提升税务执法的精准性。

税务总局和有条件的省税务机关可研究开发税务执法裁量智能辅助信息系统，利用语音识别、文本分析等技术对税务执法信息数据资源进行分析挖掘，发挥人工智能在证据收集、案例分析、法律文件阅读与分析中的作用，聚焦争议焦点，向执法人员精准推送法律法规规定、相似案例等信息，提出处理意见建议，生成执法决定文书，有效约束规范税务行政自由裁量权，确保执法尺度统一。深化对金税三期等信息系统中税务执法大数据的智能分析和应用，提升税收立法、行政决策、税务执法和风险防范水平，促进税务执法更加精准有效。

（[税总发〔2019〕31号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/194.html)第二条第四款第三项）