

税收风险管理丛书

税收行政执法 风险管理

李秀普 李斯成 主编

 中国税务出版社

税收风险管理丛书

税收行政执法风险管理

李秀普 李斯成 主编

中国税务出版社

图书在版编目(CIP)数据

税收行政执法风险管理/李秀普,李斯成主编.

—北京:中国税务出版社,2011.6

ISBN 978-7-80235-678-8

I. ①税… II. ①李…②李… III. ①税收管理:风险管理—行政执法—中国 IV. ①D922.11

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 107134 号

版权所有·侵权必究

丛 书 名: 税收风险管理丛书

书 名: 税收行政执法风险管理

作 者: 李秀普 李斯成 主编

策 划: 黄 琳

责任编辑: 黄 琳

责任校对: 于 玲

封面设计:  四爪设计
four feet design

出版发行: 中国税务出版社

北京市西城区木樨地北里甲 11 号(国宏大厦 B 座)

邮编: 100038

http: //www. taxation. cn

E-mail: taxph@tom.com

发行部电话: (010)63908889/90/91

邮购直销电话: (010)63908837 传真: (010)63908835

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京天宇星印刷厂

规 格: 880 × 1230 毫米 1/32

印 张: 6.75

字 数: 155000 字

版 次: 2011 年 6 月第 1 版 2011 年 6 月北京第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-80235-678-8

定 价: 15.00 元

如发现有印装错误 本社发行部负责调换

编 委 会

主 编 李秀普 李斯成

副主编 唐家举 吴建忠 卢晓燕
李新民 付少辉

编 委 (按姓氏笔画排序)

马陟政 尹庆生 乔约民

许广义 吴传红 冷建红

宋运强 张洪建 张治国

范景建 陈 龙 陈 钢

陈文印 尚 丽 周峻松

梁 薇 梅 祎 蔡卫东

执 笔 乔约民 梁 薇

序

风险是相对于确定的目标而言的，在目标确定后，所有妨碍这一目标实现的可能发生的一切因素就是风险。风险管理就是对潜在的、影响实现目标的不确定因素进行识别、分析、排序、控制、反馈评价等。

风险管理起源于美国。20 世纪 30 年代初期，金融危机给美国的社会、经济造成了重大损失，许多经济专家、学者开始反思、总结应对和避免经济危机的方法，宾夕法尼亚大学的所罗门·许布纳博士提出了风险管理的初步构想。50 年代左右这一思想运用到企业管理中，当时美国一些大公司发生了重大损失使公司高层决策者开始认识到风险管理的重要性。其中一次是 1953 年 8 月 12 日通用汽车公司在密执安州的一个汽车变速箱厂因火灾损失了 5000 万美元，成为美国历史上损失最为严重的 15 起重大火灾之一。这场大火与 50 年代其他一些偶发事件一起，推动了美国风险管理活动的兴起。我国自 20 世纪 90 年代风险管理逐步在少数领域应用，进入 21 世纪以后，风险管理已被广泛应用。2006 年 6 月 6 日，国务院发布《中央企业全面风险管理指南》，是我国第一个全面风险管

理的指导性文件。2010年2月26日全国人大通过的《中华人民共和国国防动员法》，实际上就是国家层面上对重大风险管理的法律，以法律的形式固定和规范了国家重大风险管理机制和处置方法。

国税部门从事税收征管工作也同样存在着风险。

依据现代风险管理理念，可将税收风险理解为：税务机关及其工作人员在履行岗位职责过程中，因工作失误或者过失，可能给国家、单位、纳税人及个人造成的负面影响和损失。从工作岗位看，从局长、副局长到一般工作人员，每一个岗位都存在潜在的风险。比如：领导岗位，岗位目标是完成任务，带好队伍，如没有完成任务或没带好队伍，就有可能受到口头批评、通报批评直至一票否决。再如：采取税收保全或强制执行措施不当，可能造成税款流失、败诉甚至造成国家赔偿。从工作流程上看，国税工作方法和工作程序只能以法律规范为准则，绝不能各行其是、不作为或乱作为。如果违背了法律规定的程序，做的事情即使是对的，其结果也是徒劳的，甚至带来负面影响。从工作环节看，具体的国税工作涉及多个部门、多个环节，所有工作或环节的失误，都会带来全局性的负面影响。

2009年5月5日国家税务总局印发了《大企业税务风险管理指引（试行）》，第一次将风险管理的先进理念和方法引入到税收管理工作的实践，这预示着风险管理这一先进的管理理念和方法在不久的将来会全面引入到税收管理工作之中，这是一个不可逆转的、新的发展趋势。

湖北省襄阳市国家税务局开展的全面税收风险管理，其

内容包括与税收工作相关联的所有方面、层次、环节，具体来说分为三类，即：企业税收风险管理、税收行政执法风险管理、税收综合政务风险管理等。特别是与企业一道，在平等、互信、互动基础上开展的企业税收风险管理，是税务部门深化税收服务的方略，是促进经济税源发展的举措。这一极富挑战性和创新性的尝试，在全国税务系统税收风险管理工作实践中尚属首例，而且符合社会风险管理的发展方向。

风险识别标准科学、规范、简明，是有效识别税收行政执法风险的基础。本书把违反税收法律、法规、多征、少征、不征、错征税款，严重侵害纳税人权益，造成国家利益蒙受重大损失，应当给予行政处分或刑事处罚的行为定为高度风险；把违反有关规定，应受到责任追究的行为定为中度风险；把效率低下、作风拖沓等具有一定负面影响的行为定为低度风险。有了明晰的标准，风险识别和防控就能做到有的放矢、事半功倍。

湖北省襄阳市国家税务局开展的全面税收风险管理工作，具有以下特点：一是目标明确，要求很高。其目的就是使全面意义上的税收风险变小或变无。二是风险识别准确。通过对历史经验的总结和系统分析税收征管流程、企业生产经营流程，全面找出风险，解决了风险识别问题。三是风险评价恰当。对潜在的风险进行了适当的定级，便于在风险防范过程中，知轻重，抓重点。四是风险成因分析客观、公正，有利于提高风险意识，防患于未然。五是风险防控措施有效。针对风险及成因，制定或引述了各项制度、办法，对促进税收管理工作，具有积极意义。

这本《税收行政执法风险管理》是“全面税收风险管理”项目工作的成果之一，对国税征管工作具有普遍的指导意义，值得广大国税同仁学习、借鉴。

A handwritten signature in black ink, consisting of two characters, '刘勇' (Liu Yong), written in a cursive style.

2010 年 10 月于武汉

目 录

第 1 章 税收征收管理

1.1 税务登记管理	(1)
1.1.1 开业登记	(1)
1.1.2 税种核定	(2)
1.1.3 停（歇）业登记管理	(3)
1.1.4 非正常户管理	(4)
1.1.5 注销登记管理	(5)
1.1.6 外出经营管理	(6)
1.2 纳税申报	(6)
1.2.1 纳税申报管理	(6)
1.2.2 申报资料档案管理	(8)
1.3 税款征收	(8)
1.4 个体税收管理	(10)
1.5 纳税评估	(11)
1.5.1 纳税评估程序管理	(11)
1.5.2 纳税评估约谈管理	(12)
1.5.3 纳税评估调查核实管理	(13)

1.5.4	纳税评估结果处理管理	(14)
1.5.5	纳税评估资料管理	(15)
1.6	征管信息系统管理	(16)
1.6.1	征管信息系统	(16)
1.6.2	征管数据发布	(17)
1.7	征管文书处理	(18)
1.7.1	文书受理	(18)
1.7.2	文书流转	(19)
1.8	其他基础管理	(20)
1.8.1	日常征收管理业务	(20)
1.8.2	征管报表编制管理	(21)
1.8.3	征管档案管理	(21)
1.9	普通发票管理	(22)
1.10	纳税服务	(25)

第2章 税收政策法规管理

2.1	涉税文件审理	(27)
2.2	行政许可	(28)
2.3	重大案件审理	(30)
2.4	行政救济	(31)
2.4.1	行政复议	(31)
2.4.2	行政应诉	(32)
2.4.3	行政赔偿	(33)
2.5	行政处罚	(34)
2.6	听证管理	(35)

2.7 执法监督检查管理	(36)
2.8 执法考核	(38)
2.8.1 考核管理	(38)
2.8.2 涉税调查	(39)
2.8.3 复审复查	(39)

第3章 税收计划统计管理

3.1 税收计划管理	(41)
3.1.1 税收计划编制	(41)
3.1.2 收入预测	(42)
3.1.3 编报计划统计报表	(42)
3.2 税收会计统计管理	(43)
3.2.1 接收、审核和制作、装订税收会计 凭证	(43)
3.2.2 税收缴款、入库凭证的销号	(43)
3.2.3 金库对账	(44)
3.2.4 免抵税收调库凭证填制、审核、送达	(44)
3.2.5 税款提退处理	(45)
3.2.6 税收会计核算	(45)
3.2.7 编报税收会统报表	(46)
3.2.8 税收会计分析报告, 统计调查、 分析报告	(46)
3.3 税收票证管理	(47)
3.3.1 票证计划	(47)
3.3.2 票证领购	(47)

3.3.3	票证发售	(48)
3.3.4	票证填用	(48)
3.3.5	结报缴销	(49)
3.3.6	票证作废	(49)
3.3.7	票证整理	(50)
3.3.8	交接归档保管	(50)
3.3.9	票证盘点	(51)
3.3.10	票证核算	(51)
3.3.11	票证审核	(52)
3.4	重点税源管理	(52)
3.4.1	核定重点税源管理户	(52)
3.4.2	数据填写	(53)
3.4.3	数据录入	(53)
3.4.4	数据审核	(53)
3.4.5	数据上报	(54)
3.5	税收分析管理	(54)
3.5.1	税收分析质量	(54)

第4章 税务稽查管理

4.1	稽查选案管理	(56)
4.1.1	举报管理	(56)
4.1.2	选案管理	(57)
4.2	稽查实施管理	(58)
4.3	稽查审理管理	(59)
4.4	稽查执行管理	(60)

4.5 金税工程协查子系统管理	(61)
-----------------------	--------

第5章 增值税管理

5.1 认定管理	(62)
5.1.1 增值税一般纳税人认定管理	(62)
5.1.2 优惠政策资格认定	(63)
5.2 增值税申报管理	(64)
5.2.1 增值税认证管理	(64)
5.2.2 增值税报税管理	(65)
5.3 增值税专用发票管理	(66)
5.4 金税工程管理	(68)
5.5 防伪税控管理	(69)
5.6 退税管理	(70)
5.7 日常巡查管理	(70)
5.8 清算管理	(71)

第6章 消费税管理

6.1 消费税申报管理	(73)
6.2 消费税日常管理	(74)

第7章 企业所得税管理

7.1 认定与鉴定管理	(76)
7.2 纳税申报管理	(78)

7.3	税款征收管理	(80)
7.4	日常管理	(81)
7.5	税收优惠政策管理	(83)
7.6	所得税资产损失扣除管理	(85)

第8章 车辆购置税管理

8.1	车辆购置税申报管理	(87)
8.2	车辆购置税日常管理	(88)

第9章 进出口税收管理

9.1	出口退（免）税综合管理	(90)
9.2	出口退（免）税申报受理	(91)
9.3	出口退（免）税审核	(93)
9.4	出口退（免）税调查核实	(94)

第10章 国际税收管理

10.1	反避税管理	(96)
10.2	情报交换管理	(97)
10.3	非居民企业管理	(98)

第11章 风险防控制度

11.1	税收征收管理	(100)
------	--------------	---------

11.2	税收政策法规管理·····	(112)
11.2.1	重大案件审理·····	(112)
11.2.2	行政处罚管理·····	(112)
11.2.3	执法监督检查管理·····	(116)
11.3	税收计划统计管理·····	(124)
11.4	税务稽查管理·····	(126)
11.5	增值税管理·····	(127)
11.6	消费税管理·····	(127)
11.7	企业所得税管理·····	(127)
11.8	车辆购置税管理·····	(191)
11.9	进出口税收管理·····	(191)
11.10	国际税收管理·····	(197)
后记·····		(198)

第 1 章

税收征收管理

1.1 税务登记管理

1.1.1 开业登记

(1) 风险识别及评价。

1) 对纳税人开业（变更）环节提交税务登记资料完整性、真实性审核不严，造成税务登记资料信息失真，不能按时发放税务登记证件，导致纳税人投诉。

风险评价：中度风险。

2) 纳税人首次提交的资料，未扫描到纳税人资料电子档案库，造成各部门信息不能共享，向纳税人重复采集资料，加重纳税人负担。

风险评价：中度风险。

3) 对逾期办证未按规定处理，导致税收执法监控系统中产生过错或者在绩效考核中受到上级通报批评。

风险评价：中度风险。

4) 对提交的资料未能严格审核或对外部信息不及时接收、清分、反馈，导致漏征漏管。

风险评价：高度风险。

5) 对辖区内符合税务登记条件的纳税人未进行全面清理清查，造成漏征漏管。

风险评价：高度风险。

6) 日常监控过程中对纳税人合并、分立、破产等对税收产生重大影响的信息未及时处理，导致税款流失。

风险评价：高度风险。

(2) 风险成因。

1) 未按税务登记有关政策法规操作。

2) 对综合征管软件的操作有误。

3) 受理审核环节把关不严，相关监督措施落实不够。

4) 信息反馈不及时，未按规定传递相关文书。

(3) 风险防控。

1) 加强业务培训，熟练掌握综合征管软件的操作规程。

2) 及时辅导、提醒纳税人办理税务登记。

3) 实时跟踪税收数据质量管理体系及税收执法管理信息系统，对产生的过错及时处理。

4) 加强日常巡查，定期下户，全面掌握纳税人开业、停业、变更情况，并按照规定期限及时办理。

5) 加强与工商局、地税局的工作沟通与协调。

1.1.2 税种核定

(1) 风险识别及评价。

1) 在受理纳税人申请设立登记或变更登记时，未能按规定期限填制《税种登记表》或者《税种登记表》内容与纳税人实际情况不符，导致税种难以认定或错误认定。