



《税校名家税务精讲》丛书

税源专业化

管理操作实务与案例分析

*Tax School
Masters Tax Essence*

刘慧平/著



税源专业化管理操作实务 与案例分析

刘慧平◎著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

税源专业化管理操作实务与案例分析 / 刘慧平著. —北京: 中国财政经济出版社, 2014. 4

ISBN 978 - 7 - 5095 - 5215 - 5

I. ①税… II. ①刘… III. ①税源 - 税收管理 - 研究 - 中国 IV. ①F812. 423

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 056738 号

责任编辑: 雷婷 马真 高波

责任校对: 胡永立

封面设计: 张立娟

版式设计: 兰 波

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://ckfz.cfeph.cn>

E-mail: ckfz@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 010 - 88190406 财经书店电话: 010 - 64033436

印刷: 廊坊飞腾印刷包装有限公司

787 × 1092 毫米 16 开 28.75 印张 539 000 字

2014 年 4 月第 1 版 2014 年 4 月北京第 1 次印刷

印数: 1—5 000 定价: 60.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 5215 - 5/F · 4219

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

打击盗版举报电话: 010 - 88190492、QQ: 634579818

目 录

第一章 税源专业化管理概述	1
第一节 税源专业化管理背景	1
第二节 税源专业化管理理论依据	8
第三节 税源专业化管理国外借鉴	13
第二章 基于纳税人类型的专业化管理岗位技能	35
第一节 大企业税源管理	35
第二节 中小企业税源管理	63
第三节 个体工商户税源管理	86
第三章 基于行业的专业化管理岗位技能	108
第一节 煤炭开采和洗选业税源管理	108
第二节 农副食品加工业税源管理	130
第三节 电工仪器仪表制造业税源管理	146
第四节 中成药制造行业税源管理	168
第五节 道路运输业税源管理	173
第六节 超级市场零售业税源管理	186
第七节 建筑业税源管理	200
第八节 房地产业税源管理	216
第四章 基于税种类型的专业化管理岗位技能	237
第一节 增值税税源管理	237
第二节 营业税改增值税税源管理	273
第三节 消费税税源管理	293

第四节	企业所得税税源管理	319
第五节	车辆购置税税源管理	347

第五章 特殊事项管理岗位技能		353
第一节	出口退税管理	353
第二节	跨境税源管理	390
第三节	国际避税与反避税	401
第四节	非居民税收管理	428

第一章 税源专业化管理概述

税收征管是税收工作永恒的主题，税源管理是税收征管的重要内容。强化税源管理是税收征管工作依据其内在发展规律从量变到质变的客观要求，是税收收入在规模和速度发展到一定阶段时对提高征管质量和效率的必然选择。

《“十二五”时期税收发展规划纲要》中指出：构建税收征管新格局。以实行分类分级管理为基础，以加强税收风险管理为导向，以实施信息管税为依托，以核查申报纳税真实性、合法性为重点，以规范税收征管程序和完善运行机制为保障，大力推进税源专业化管理，完善创新税收征管模式，有效促进税法遵从，逐步降低税收流失率和税收成本，不断提高税收征管的质量和效率。可见推进税源专业化管理已经被确立为中国税收管理“十二五”发展的一项重要战略。

第一节 税源专业化管理背景

一、我国税源管理模式演变

回顾新中国税源管理的发展历史，一般分为三个阶段，依次出现了三种不同的税源管理模式。

（一）计划经济时期“专责”管理模式（1949—1978年）

改革开放以前，我国税源管理长期实行的是专管员专责管理模式，其特点是：一员进户，各税统管，征管查合一。具体操作上分为划片、分类、驻厂三种形式，

对专管员实行管户交流和岗位轮换。

专管员制度是与计划经济相适应的税源管理模式。在计划经济体制下，所有制形式单一，经济结构简单，纳税人数量有限，可以做到一员进户；企业分配主要是利润上缴，经过多次改革，税制已经非常简单，可以做到各税统管；企业没有独立经营权，不需要考虑生存和发展，一般都能自觉缴税，可以做到征管查合一。

随着市场化改革的逐步深入，出现了多种经济成分和利益主体并存的局面，这种“一人进厂、各税统管”模式的弊端也日益突出，主要表现在：一是专管员上门收税，实行“保姆式”管理，扭曲了征纳双方的权利义务关系；二是专管员集征管查于一身，权力过分集中，难以实施有效监督，容易滋生“人情税、关系税”等腐败现象；三是专管员各管一方，信息分散，难以形成征管合力，不能适应信息时代的发展需要；四是税收征管依靠传统方法和手工操作，效率低下，无法完成日趋繁重的税收征管任务，征管效率和质量低下，征税成本偏高。

（二）经济转轨时期“征管查分离”管理模式（1978—1993年）

“征管查分离”模式，即将税收征管划分为征收、管理、检查三个系列或征管、检查两个系列，形成“三分离”或“两分离”，设置相应职能机构，实行分权制约，强化内部监督，同时改专管员“上门收税”为纳税人“送税上门”。在此基础上，20世纪90年代初，又提出了“纳税申报、税务代理、税务稽查”三位一体的税收征管模式。

分离模式的实施，有其历史的必然，也曾发挥了巨大的作用，但受时代发展局限，也带来了一些新的问题，主要表现在：一是过于强调分权制约，割裂了税收征管的系统性和整体性，导致征管查各系列之间衔接不紧、配合不力，降低了税务机关的行政效率；二是对纳税人的“保姆式”管理没有彻底改变，征纳双方权利与义务划分不够清晰；三是岗位职责交叉重叠，责任不清，对内难免相互推诿，对外形成多头管理，助长了偷逃税行为，增加了纳税人负担；四是征管手段仍然以手工操作为主，计算机应用效果不明显。

（三）社会主义市场经济时期的“34字”征管模式（1993年至今）

这一时期，税源管理实行“以申报纳税和优化服务为基础，以计算机网络为依托，集中征收，重点稽查，强化管理”模式。该模式把申报纳税和优化服务作为税收征管的基本架构，明确划分征纳双方的权利和义务，为促进税源管理法制度化奠定了制度基础；以计算机网络为依托，凸显信息技术在税收征管中的重要作用，为促进税源管理信息化提供了制度依据；在该模式中，集中征收是核心，重点稽查是保障，强化管理是基础，明确了征管查三个系列各自的工作方式及其相互关系，为建

立新的岗责体系、促进税源管理科学化提供了机制保障，税源管理成为税收征管的基础性工作。

1994年，我国实施了新中国成立以来规模最大、范围最广泛、内容最深刻的一次税制改革。为了落实新税制，1997年，全国税务系统全面实施税收征管改革，确立“以申报纳税和优化服务为基础，以计算机网络为依托，集中征收，重点稽查”的30字税收征管模式。由于对“30字”征管模式理解上的偏差，导致了执行上的偏差。在从“管户制”向“管事制”的转变过程中，过分强调集中征收、重点稽查，管理相对疏松，一些不易划分的事项难免会出现没人管或管不彻底的现象，“疏于管理、淡化责任”的问题凸显。

为解决这一改革中出现的新问题，针对税收征管工作和改革中问题症结所在，2004年，国家税务总局对原“30字”模式加上了“强化管理”四个字，形成了“34字”征管模式，制定并实行了税收管理员制度和纳税评估办法，明确了税源管理在税收征管中的核心作用。但在全面落实税收管理员制度、强化税源管理工作中遇到不少问题和矛盾。突出表现在：从征纳关系来看，多头管理、程序复杂并没有彻底改变，纳税申报的前置条件和审批事项多，纳税人仍然属于被防范和监管的对象，主体地位没有得到充分体现；从征管手段来看，虽然信息技术已经得到普遍应用，但软件众多，兼容性差，维护和升级频繁，计算机没有发挥应有的作用。同时，涉税信息收集不完整，各部门之间没有形成信息共享，但凭纳税人自行申报，涉税信息的真实性和可靠性大打折扣；从运行机制来看，集中征收覆盖面有限，重点稽查在任务的压力下变成了为收入而查，既增加了纳税成本，又导致税源不清，漏征漏管严重。

（四）税源专业化管理的探索

随着国情、税情的不断变化，原有的“34”字征管模式已不能适应形势的发展需要，2007年以来税务系统不断探索和深化征管改革，税收征管工作在继续坚持科学化、精细化管理的前提下，开始探索专业化管理。

2008年，国家税务总局机关成立了大企业税收管理司，开始探索对大企业实施专业化管理。

2009年，随着我国税收征管形势的不断发展和征管改革探索的不断深入，全国税收征管和科技工作会议提出建立“信息化、专业化、立体化的税源管理体系”，拉开了税收管理模式变革的大幕。在基层初步探索的基础上，召开东部和中西部片区会，研究提出了探索税源专业化管理，并在部分省开始了税源专业化管理试点。按照时任国家税务总局局长肖捷在2009年全国税务工作会议上提出的“积极探索税源

专业化管理新模式”的要求，2010年，在总结各地试点经验的基础上，国家税务总局印发了《关于开展税源专业化管理试点工作的指导意见》，明确了税源专业化管理的指导思想、基本原则、主要内容和试点工作的具体要求，决定在上海市、江苏省、安徽省、河南省、广东省、青岛市国家税务局和广东省、山东省地方税务局开展税源专业化管理试点工作，非国家税务总局指定试点单位可根据指导意见自行试点。2010年国家税务总局年中会研究“十二五”时期税收发展规划纲要，将建立税源专业化管理为主要内容的征管新格局写进规划纲要。肖捷局长在2010年底全国税务工作会议上将“积极推进税源专业化管理”作为“十二五”时期和当年的主要工作，提出了明确要求。

2011年，国家税务总局成立了由钱冠林副局长担任组长的税源专业化管理领导小组，强化了对税源专业化管理工作的组织领导，同时各地对税源专业化管理试点工作高度重视，除8个国家税务局指定的试点单位外，江苏省地税局、河北省国税局等单位也按照国家税务总局的要求，积极开展试点工作，着力在税源分级分类管理、风险管理、信息管税、一体化运行机制、流程再造、岗责优化等方面有所突破，进一步提高税源管理水平。

2012年7月26日—7月27日，全国税务系统深化税收征管改革工作会议在安徽合肥召开，会议对深化税收征管改革工作作出了全面部署，要求各地围绕服务科学发展、共建和谐税收的主题，把握目标要求，强化工作措施，精心组织实施，全面落实税收征管改革工作任务，确保税收征管改革取得实效。

《关于进一步深化税收征管改革的方案（试点）》中指出税收征管改革的总体要求是：以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，牢记为国聚财、为民收税的神圣使命，围绕服务科学发展、共建和谐税收的工作主题，构建以明晰征纳双方权利义务为前提，以实施税收风险管理为主线，以专业化管理为基础，以信息化为支撑，以加强重点税源管理为着力点的现代化税收征管体系。税收征管改革的目标是：提高税法遵从度和纳税人满意度，降低税收流失率和征纳成本。

税收征管改革须稳步实施：2012年，总结各地征管改革成功经验，借鉴国际有效做法，立足我国国情和税收工作实际，明确改革的方向目标、基本框架和重点工作。2013年，完善改革方案，鼓励有条件的地区先行先试，推进改革任务落实。2015年，在总结试点情况的基础上，全面推进改革，部分先行先试地区初步完成改革任务。在改革进程中，各地要及时评估进展情况及效果，持续进行改进完善，不断把税收征管改革引向深入。2020年，基本完成改革任务。

二、我国税源管理现状及发展需要

近年来,我国社会经济快速发展,税收征纳不对称的矛盾越来越严重,税源管理的复杂性、艰巨性、风险性不断加大。另一方面,现行税收征管模式由于转轨不彻底,税源监控和风险应对能力不强,已经难以适应新的形势,迫切需要进行改革。

(一) 我国税源管理的现状

2011年审计署对国家税务总局和北京市、天津市、山西省、辽宁省、黑龙江省、上海市、浙江省、安徽省、山东省、河南省、湖北省、广东省、重庆市、四川省、云南省、甘肃省、宁夏回族自治区、深圳市18个省区市国税系统2009—2010年的税收征管情况进行了审计,并发布2011年第34号公告,结果表明我国税收征管质量不容乐观。主要表现在:部分国税局人为地调节税收进度,影响年度税收真实性的问题比较突出;部分国税局办理涉税审批事项不合规,对企业纳税申报审核不严,一些基层国税局违规代开发票,一些企业虚开增值税专用发票,购买、使用虚假发票,一些不符合条件的企业享受高新技术企业税收优惠政策,还有个别税收管理办法不完善,造成税款流失。

当前,我国税收征管存在的主要问题有:一是现代管理理念有待进一步强化,风险管理还没有普遍运用,征纳双方法律地位平等的理念还没有从根本上树立起来,忽视税法遵从的现象依然存在。二是征管程序还不完善,管理缺位的问题比较明显,对纳税申报真实性、合法性审核不到位,纳税评估质量不高,稽查执法手段不够完备。三是人力资源配置不尽合理,重点税源管理力量不足,征管力量占比相对较低。四是职责分工不够科学,存在多头重复检查和报送涉税信息等问题,一些复杂涉税事项管理层级低,税源管理薄弱,税收管理员属地划片固定管户方式需要改进。五是信息管税水平不高,现有信息没有得到充分利用,第三方信息来源渠道还不通畅,征纳双方信息不对称状况没有得到有效改善。六是干部综合素质有待提高,人力资源整合统筹不够到位,税收征管高层次专业化人才比较匮乏,机构设置和干部奖惩机制有待完善。

(二) 当前税源管理面临的新形势

随着我国工业化进程不断加快,纳税人数量迅猛增长与征管资源不足的矛盾和冲突将更加突出。转变经济发展方式、调整产业结构、公平收入分配、促进改善民生等经济社会发展的多元化目标,对依法履行税收职能提出了更高要求。新的产业、新的业态、新的交易方式层出不穷,传统的税收管理体制、管理方式、管理手段面临新的冲击。随着全球化进程的加快,运用税收手段,维护国家税收安全,支持企

业参与国际竞争等，都对我们的税收管理提出了新的挑战。当前，应对这些困难和挑战的基本对策就是以推进和深化税收管理专业化和信息化为重点，促进税收管理方式转变。

1. 经济社会发展对税源管理提出新要求。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，对全面深化改革作出战略部署，对做好今后一个时期税收工作具有重要指导意义。我国经济社会发展呈现出新的阶段性特征，对进一步提高税收征管水平提出新的要求。建设五位一体的中国特色社会主义，推进行政体制和财税体制改革，建设法治型、服务型、廉洁型、责任型政府，要求改变传统税收管理方式，逐步形成有利于结构优化、社会公平的税收征管制度，更加注重依法行政、优质服务，促进征纳和谐。

在税收征管领域贯彻落实中央的要求，重点体现为对纳税人的管理与服务。税源专业化管理是在税收征管领域落实创新社会管理要求的具体体现。税务机关必须适应纳税人规模数量、组织结构、经营方式、核算方式、利益诉求的快速变化，积极推进税源专业化管理改革。要进一步完善税收征管法律制度体系，规范税收征管程序，明确征纳双方的权利、义务；要根据纳税人的类型特点，实施税源管理与服务的专业化分工；要重视纳税人相关信息的获取和应用，提高税源管理的质量和效率，进一步优化服务，公正执法，公平税负，促进遵从，进而促进征纳关系的和谐，为创新社会管理的大局服务。

2. 经济活动日趋复杂对税源管理提出新挑战。随着我国社会主义市场经济的发展，在经济全球化背景下，资本、技术等生产要素以空前的广度和速度跨地区、跨国界扩张转移，经济总量和经济结构有了迅猛的发展。一方面，纳税人数量不断增多，税源管理幅度不断扩张。2001 年我国税务登记户数 1500.5 万户，2010 年 2622.2 万户，较之十年前增加了 1122 万户，增长 75%，年均增长率为 5.8%；2012 年 6 月底全国税务登记户数已达到 3506 万户。纳税人的经济行为日益复杂，企业的组织形式和经营方式呈现多样化，企业集团大幅增加，经济主体跨国、跨区域、跨行业相互渗透，税源国际化趋势愈加明显；企业核算和税务处理日趋电子化、团队化、专业化；税收筹划、避税手段层出不穷。另一方面，税务干部数量基本持平，部分基层税务干部素质难以适应形势、任务的变化。2001 年全国税务干部 74.7 万人，到 2010 年为 75.5 万人，仅增长 1.07%；从事基层一线征管工作的人数共计 46 万人，其中税收管理员 27.7 万人，占 37%，全国人均管户接近 100 户，沿海发达地区人均管户有的超过 1000 户。税源的跨国化与税收主权的属国化、经济活动的跨区域化与税源管理的属地化之间的矛盾日益突出，尤其是传统的属地划片管户的

税源管理方式，已难以适应经济形势的变化。

3. 当代信息技术革命对税源管理带来新挑战和机遇。智慧地球、互联网、物联网、云计算等发展掀起新一轮信息技术革命，深刻影响着人类的生产生活方式。企业经营和管理电子化、智能化趋势日趋明显，规模庞大、结构复杂的金融交易和资本运作日益增多，形态各异的非物质产品生产交易高速增长，商业模式创新层出不穷，电子商务扩张迅猛、方式隐蔽。税源管理面临高度的复杂性和诸多不确定性，征纳双方信息不对称状况日益加剧，传统的人海战术、以票控税等税源管理方式已难以适应信息社会迅猛发展的现实。一方面，税收征管数据已逐步实现在省局、总局集中，信息技术也提供了高速处理信息的手段；另一方面，相当一部分基层税收管理员仍依靠个体、手工等传统方式来实施税源管理，信息应用水平较低。信息化的迅猛发展对税源管理提出了严峻挑战，也为创新税源管理方法提供了机遇。

4. 国际税收管理大趋势对税源管理带来新启示。随着经济全球化的发展，我国与世界经济已经成为密不可分的有机整体，必须进一步加强国际税收与国内税收在政策和管理上的统一协调，切实维护我国税收权益。同时，世界发达市场经济国家在长期实践中形成了一些有效的征管制度安排，为改革税收征管提供了有益借鉴。我们必须树立世界眼光，加强战略思维，确保税收征管与国际发展趋势接轨。

随着公共服务、公共管理理念在政府管理活动中的实践运用，许多发达国家将上述理念引入税收管理，普遍将促进税法遵从作为税务机关的使命和目标；引入风险管理理念，建立税收风险管理流程，并逐步由事后风险管理向事前风险管理发展；将税收评定（纳税评估）纳入税收征管程序，并作为税源管理、促进遵从的主要手段；制定针对涉税信息的法律制度，为税务机关获取涉税信息提供法律支撑，并建设强大的税收信息管理系统；实行税源分类管理，建立按纳税人类型设置、适应风险管理的组织机构以及人力资源保障、专业化人才培养机制等。国际税收征管理念、经验的不断创新和发展，要求我们及时把握国际税收征管发展趋势，紧密结合我国实际，认真学习借鉴有益经验，不断提高税源控管能力。

专业化分工与协作是税源管理发展的必然趋势，也是人们追求效率、改进公共管理的必然结果。大力推行税源专业化管理，是我国社会经济发展的客观需要，也是下一步税源管理改革的现实选择。

三、税源专业化管理工作思路及其内涵

（一）税源专业化管理工作思路

当前和今后一个时期我国税源专业化管理工作的总体思路是：以促进税法遵从

为目标,以风险管理为导向,以纳税评估为重点,以分类分级管理为基础,以信息化和运行机制为依托,努力构建税源专业化管理新体系。

(二) 税源专业化管理的内涵

理解税源专业管理这一概念,必须把握以下几点:

1. 法治化。税源管理的根本目的是依法治税,即在不断提高纳税遵从和执法遵从的前提下,减少税收流失,促进应收尽收。

2. 信息化。未来的税源管理就是以信息技术为依托,以信息管税为中心,以税收风险管理为重点,通过业务和技术的融合,应对征纳双方信息不对称。

3. 集约化。信息化条件下的税源管理,必须实行集中征收、集中管理,重塑征管流程,真正做到扁平化管理。

4. 科学化。推广应用现代信息技术,构建新的岗责体系,实行分级分类管理,突出差异性和针对性,非均衡配置征管资源。

5. 社会化。分权监督和互动协作并重,广泛开展协税护税,不断提高税收征管质量和效率。

这5点,既是税源专业化管理的基本特征,也是税收征管现代化的主要标志。

第二节 税源专业化管理理论依据

一、社会产业分工理论

(一) 理论概述

经济学主要创始人亚当·斯密1776年发表的《国富论》第一章“论分工”中就明确指出:“劳动生产力上最大的增进,以及运用劳动时所表现的更大的熟练、技巧和判断力,似乎都是分工的结果”。亚当·斯密分析了分工带来的三大好处,即劳动者技巧和熟练程度的提高有助于生产效率的提高;可以免除更换工作造成的时间损失;使人的注意力倾注在单一事物上,更易在工作方法的专业化方面有所突破,更有利于发明创造。

1928年,英国经济学家杨格将斯密劳动分工思想动态化,通过分析“迂回生产”在要素报酬递增中的重要作用对此作了充分验证。当我们需要生产某种最终产品时,如果选择先生产某种中间产品,然后通过使用中间产品再去生产最终产品时,效率会得到提高。中间产品的种类数越多,每种产品的迂回生产的经济效果越显著,生产最终产品的效率就会越高。也就是说,递增报酬来源于专业化程度不断加深、分

工链条不断加长、不同专业化分工之间相互协调所带来的最终产品生产效率的提高。

20 世纪 80 年代以来,以新兴古典经济学家杨小凯、贝克尔和墨菲为代表的新兴古典经济学家强调分工和专业化的重要性,抛弃规模经济而改用专业化经济的概念。杨小凯认为分工是一种制度性与经济组织结构性安排,牵涉到个人与个人、组织与组织关系与协调。一定程度的分工,将会促进技术进步、生产率提高。贝克尔和墨菲认为,分工能够获得专业化经济效果,那些从事专门化生产的工人,可以生产出比非专门化工人更多的产品。在新兴古典经济学的理论框架内,分工是动态演进的,即生产效率的提高使人们可以选择较高的专业化水平,而较高的专业化水平反过来加速了经验积累和技能改进,使生产率进一步提高并形成一种良性循环,使分工演进加速进行。

(二) 借鉴意义

专业化是指组织内明确的职能分工,主要包括部门的专业化与人员的专业化。实施有效的税源专业化管理首先要明确管理对象如何科学分类,当前,应当从风险管理角度,针对不同类型、不同风险等级的纳税人,选择科学有效的分类方式,并从优化征管、服务、内控运转效率和质量的角度,按流程环节实行专业化分工,下决心改革以往分部门管理税种、集税源管理全过程权力于一身的模式。

二、税收遵从理论

(一) 理论概述

税收遵从理论以纳税人行为及其决策为研究对象,以促进纳税人自愿履行纳税义务为目的,考察纳税人的涉税活动是否完全遵从税法。影响税收遵从的因素包括:税收遵从成本、税制因素、纳税人的个体特征、税款的使用透明程度、税收违法行为查处力度、税收征管现代化水平、税收文化等。

经济合作与发展组织综合各成员国税收实践,在对影响纳税人行为的因素、纳税人对遵从的态度及税务机关采取的相应的策略进行研究分析后,提出了税收遵从模型,具体见图 1-1。

(二) 借鉴意义

1. 执法与服务并重的观念。不断深化管理理念,改变过去重执法、轻服务的倾向,树立以风险为特征的专业化管理理念,通过专业化管理提收入、促执法、优服务;处理好严格执法与优质服务的关系,坚持服务与执法有机结合、服务与执法并重,在严格执法中提供优质的服务,在优质的服务中促进严格执法。

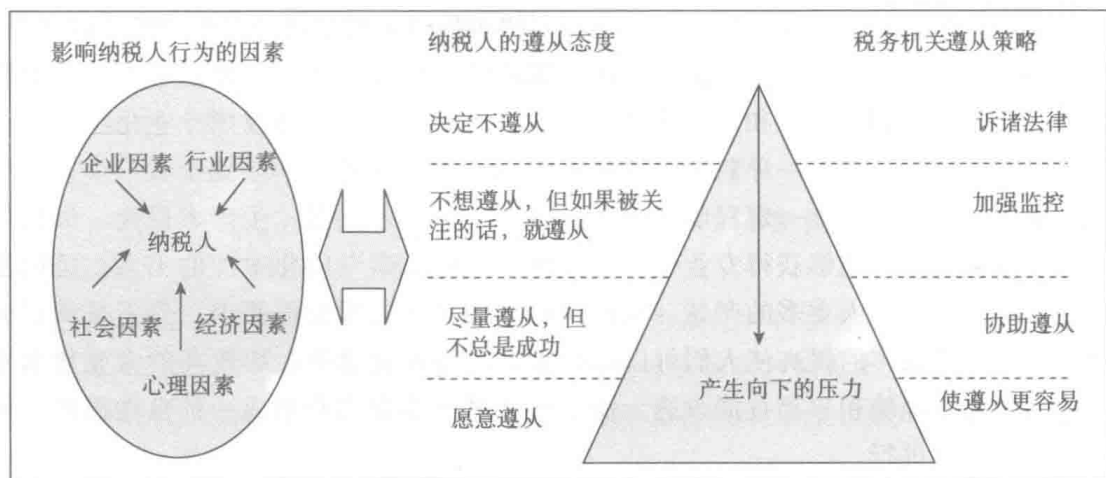


图 1-1 税收遵从模型

2. 纳税人遵从不同，必须根据纳税人的遵从情况，建立风险预警指标体系、评估模型和风险特征库；根据不同纳税人的不同风险，采取纳税辅导、风险提示、纳税评估、税务稽查等风险应对措施，促进纳税遵从，避免税收流失。

三、税收风险管理理论

（一）理论概述

现代税收管理确立税务机关的根本目标是提高纳税遵从度。因此，税收风险主要是指在税收管理中对提高纳税遵从产生负面影响的各种可能性和不确定性。税收遵从风险管理根本目的则是税务机关通过运用风险管理的理念和方法，努力使税收不遵从风险控制在最小限度内，为税收遵从最大化这一组织目标的实现提供保障。税收风险管理一个重要的实践价值在于促进税务机关最有效地使用有限的管理资源，帮助税务机关找到管理资源配置策略和遵从目标最大化之间的最佳结合点。

税收风险管理模型及流程设计是税收风险管理实践的基本应用框架（见图 1-2）。税收风险管理流程是一个结构化的流程，由设计优化的步骤构成，支持税收风险战略管理、风险的分析识别、风险的等级评定、风险的应对处理和风险管理的绩效评价，同时，它是一个循环往复的流程，通过持续改进支持税务机关科学决策。

按照现代风险管理的一般原理，税收风险管理运行机制的主要方面包括：风险管理战略规划、风险识别评定、风险等级排序、风险应对处理、风险管理绩效评价。这几个重要环节之间，专业分工清晰明确，相互衔接协调有序，持续改进循环发展，共同构成了税收风险管理的运行机制。

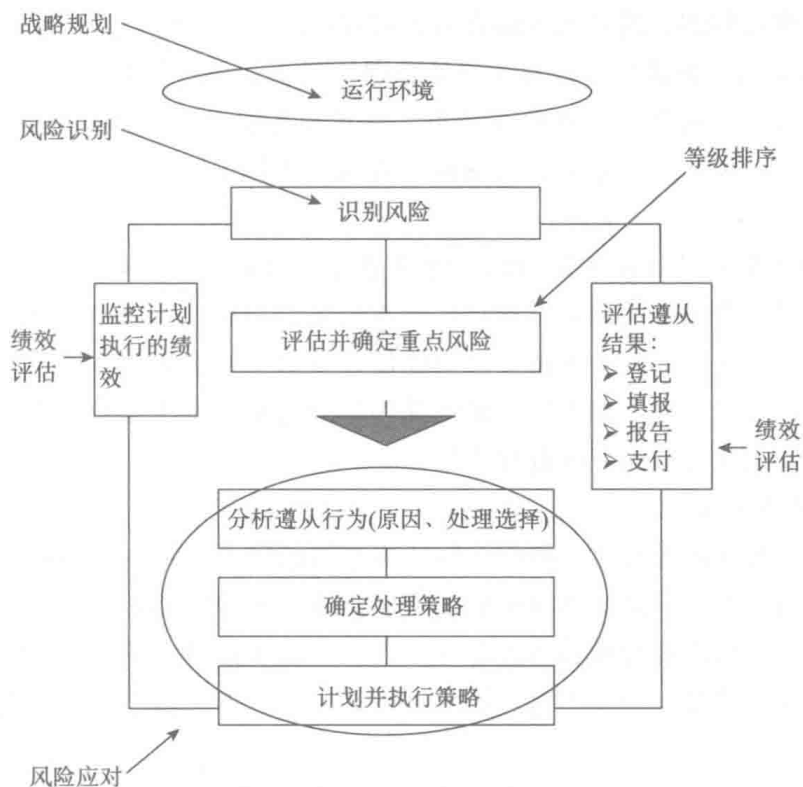


图 1-2 税收风险管理模型及流程图

1. 战略规划：在对外部环境和内部条件进行认真分析研究的基础上，对税收风险管理的工作目标、阶段重点、方针策略、主要措施、实施步骤等作出的具有系统性、全局性的风险管理规划。重点是基于对影响纳税遵从目标实现的内外环境、形势进行研究、分析和判断，确定一定时期税收风险管理战略目标，制定实现战略目标的方针策略，规划实施的重点步骤，并为规划的实施提供各种组织、技术、资源等方面的保障。

2. 风险识别：建立遵从风险筛选模型和自动比对程序，并在应用中持续优化完善。采取一定的拣选方法、拣选标准和分析模式，实现对纳税人群的自动评税。开发并使用一系列的税法遵从决策分析工具以支持对税法遵从趋势的判定、税收检查对象和疑点问题的筛选。

3. 等级排序：资源的有限性决定了风险估算以及风险等级确定的必要性。风险管理理论认为，不是所有风险都需要加以解决的。有些风险可以规避，有些风险可以容忍，而那些对组织战略目标实现产生重要影响的风险，则必须以科学理性的方式积极加以应对。运用风险管理等级排序的技术和程序，将各项预警指标提示的风

险按纳税人进行归集，通过人机结合的方式开展风险的分值估算和等级排序。

4. 风险应对：风险应对在整个风险管理流程中，是对风险分析识别、等级排序结果作出积极反应的环节。在这个环节，要求税务机关通过理性的风险行为分析，按照等级排序和风险应对策略，对纳税人实施服务提示、纳税评估、税务稽查等差别化管理。

5. 绩效评估：绩效评估是对风险管理机制运行状况进行的总结、回顾和评价。对风险管理进行全过程监控并自动评估管理绩效，摸索风险管理规律，促进风险管理的持续优化。科学的绩效评估会产生提供并反馈支持风险管理持续优化不断改进的重要信息，还可以更好地支持资源优化配置，鼓励开辟更加广泛的数据来源，甚至可以辅助决策是否应当考虑替代战略等。

（二）借鉴意义

税收风险管理涉及与整个组织运行环境相关的所有风险，既包括税务机关的内部风险，也包括外部风险，如国家的立法框架或经济健康状况、纳税人遵从程度等，内容相当广泛。风险管理能够将监控节点前移，变事后打击为事前监控，变被动管理为主动服务，这是一种新的管理技术，也是一种新的工作方法，更是一种新的征管理念。

实施税源专业化管理，必须以风险管理为导向，完善税收风险管理的体制机制，建立运行高效顺畅的税收风险管理流程。要使组织报告制度、管理决策制定流程等成为风险管理的中心环节。

必须建立与风险管理相适应的税收信息管理系统。在信息技术应用和业务技术建设方面，遵从风险管理主要是把来源于税务机关获取的相互独立的多方面信息联系起来进行分析，形成必要的情报。要使大量的相互独立的遵从资料转变成风险管理情报，必须建立与之相适应的税收信息管理系统，必要的技术和研究能力是实施风险管理的关键要素。

四、效率理论

（一）理论概述

一般理解的效率，指的是单位投入的产出（或单位产出的投入），亦即投入产出的比率。特定条件下，投入所需的资源总是有限的。因此，所谓效率，就是以有限的资源获得最大的产出。如果从宏观角度来看，一项经济活动在不妨碍他人的前提下，如果还能增进自己的利益，则为“帕累托改进”，否则就是“帕累托最优”，统称为“帕累托效率”。提高一个社会的宏观效率，有很多途径和方式，主要有资