

关于 现代税务稽查 的一点思考

何 力

 中国税务出版社

关于 现代税务稽查 的一点思考

何 力 著

中国税务出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

关于现代税务稽查的一点思考/何力著.

—北京:中国税务出版社,2012.11(2014.6重印)

ISBN 978-7-80235-895-9

I. ①关… II. ①何… III. ①税务稽查-中国-文集

IV. ①F812.423-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 283461 号

版权所有·侵权必究

书 名:关于现代税务稽查的一点思考

作 者:何 力 著

责任编辑:王静波

实习编辑:刘 菲

责任校对:于 玲

技术设计:刘冬珂

装帧设计:盛世华光

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 18 层

邮编:100038

http://www.taxation.cn

E-mail:swcb@taxation.cn

发行中心电话:(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:北京中科印刷有限公司

规 格:787×1092 毫米 1/16

印 张:18.25

字 数:279000 字

版 次:2012 年 12 月第 1 版 2014 年 6 月第 2 次印刷

书 号:ISBN 978-7-80235-895-9

定 价:45.00 元

如有印装错误 本社负责调换

序

我国税收事业蓬勃发展，在全年税收总额已达9万亿元的背后，可见那些情系税收而愿为之耕耘、拼搏、奉献的实干者的身影——

何力，就是其中的一个。

由于工作上的关系，我与何力相识、相知，成为挚友。我在国家税务总局工作，他在辽宁省国家税务局工作。他给我的印象，总有一股激情、一分睿智。他是那种想干事、能干事的人，是那种工作思路清晰、思维敏锐、语言简练的人，是那种永不放弃、为事业而忘我的担当者。

“敢吃螃蟹的人”为数不多。1992年，他在担任沈阳市税务局沈河一分局局长时，创立了全国首个“办税服务厅”，受到广大纳税人欢迎，得到总局认可。1994年，全国税收征管改革试点工作会议在沈阳召开，会议决定将“办税服务厅”推向全国。1995年，他被总局邀请参与起草《“九五”时期税收发展规划》，根植于

自身实践而大胆提出“集中征收、强化稽查”的观点，被总局采纳并最终确定为“集中征收、重点稽查”，作为34字税收征管模式的组成部分。2006年，他到辽宁省国家税务局分管税务稽查工作后，讲改革，抓创新，重实干，给我留下深刻印象。“十一五”时期，辽宁国税以积极探索现代税务稽查为己任，创新了税务检查方式、推行了分类检查机制、推出了首席稽查专家制、开展了百佳案例评选活动、举办了各类实战培训班、建立了“执法型”稽查绩效考评体系、开发和应用了稽查管理信息系统。这些举措为高质高效完成“税收专项检查、重点税源检查、重大涉税案件查处、打击制售假发票”等四项稽查主要任务提供了保证。连续几年，稽查查补率、选案准确率、案件结案率、查补入库率等指标，较大幅度超过全国平均值，名列前茅。所查处的几个大案，在全国范围内产生了相当大影响。对重点税源企业实施的审计型检查，实现了税务检查标准化、痕迹化、信息化，既防范了重大税收流失，也降低了执法风险。我曾评价说：“以稽查专用工作底稿为载体的审计型检查，既实现了稽查结果管理，又实现了稽查过程管理，在稽查管理创新方面进行了有益的探索。”进入“十二五”时期，辽宁国税按照总局领导提出的“税务稽查现代化”的战略，全面展开了构建现代税务稽查的实践活动。

前些天，他送来一本书稿，请我写序。他说之所以要出版此书，是希冀同仁们关注和争鸣现代税务稽查这一时代的主题，希冀友人感知他构建现代税务稽查的心路历程，也借此向支持他的领导、全省国税稽查人员及所有关心、帮助和支持他的同志们深表谢忱。

挚友之托，自当慨然允诺。工作之余，细翻书稿，深有所感，如亲聆其颇有见地的侃侃而谈，应了那句“文如其人”之语。全书20多万字，并非鸿篇大论，乃是他对构建现代税务稽查的一点思考。全书结构有三个板块：文章或讲话、链接、附录。从谋篇布局来看——我的揣度——他有着很深的用意。

没有理论指导的实践是盲动，没有实践支撑的理论是空洞。他的一点思考，集录了他对现代税务稽查理性思考的文章和讲话。从其形成时间看，他对现代税务稽查经历了“从实践到理论，再由理论到实践”的认知过程。

理论的价值在于运用。若只是为了一个又一个的观点创新而著作，则是没有多大意义的。他所编写的、用于链接的文稿不多，却是辽宁国税稽查工作的亮点，对他的一点思考是很好的实证。可见，他的一点思考不是空洞地、乏味地说教，而是有着指导工作的实用价值。

附录，主要集录了构建现代税务稽查所累积的有益的经验、报道、大事记。显而易见，“经验”示人以借鉴；“报道”示人以释疑；“大事记”示人以索骥。言而总之，附录所编辑的内容，其意义在于烘托出构建现代税务稽查的群体氛围。

在本书付梓之际，写了上述寥寥数语，以表对挚友的致贺。也借此以李白的著名诗句寄语相赠：

长风破浪会有时，直挂云帆济沧海！



2012年9月10日

前言

屈指算来，我从事税收工作至今整整 30 周年，已到了知天命的年龄。前不久，见到中国税务出版社社领导，他聊起《中国税务稽查一厉风》特别推出专题策划——“我的税收 30 年”，邀请 20 世纪 80 年代初期进入税务系统工作的税务工作者以自述的形式讲述那一段难忘的经历。他说，这批人无愧为波澜壮阔“税改”的见证者和推动者，是税收事业发展的中流砥柱，任何时候都不应淡忘他们的业绩。

我很愿为这个创意“击掌”。虽然婉拒了“我的税收 30 年”邀稿并用作开篇刊载之情，却由此萌生将 7 年来对构建现代税务稽查的一点思考抽毫付梓之念，以作为一个税务工作者 30 年税收人生的一点纪念。

我深爱着税收事业，更钟情于税务稽查。因为，30 年税收人生，有三分之二时光直接或间接从事税务稽查

工作。曾记得，1995 年国家税务总局从基层选调 5 名同志，参与草拟《“九五”时期税收发展规划》，我在沈阳市国税局分管征管工作期间有幸参与其中，并随总局考察团赴加拿大对其税收征管体制进行考察。在草拟规划时，就有关税收征管改革问题，我从基层征管实际情况出发，借鉴加拿大税收征管的做法，提出建立“集中征收、强化稽查”征管格局的建议。总局领导比较认同，讨论修改为——“集中征收、重点稽查”，写入了规划。两年之后，国务院批准出台《深化税收征管改革方案》，确立了“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”的新时期征管模式，并提出“力争在 2010 年基本完成这项改革。”

时隔十年，我调任辽宁省国家税务局，分管全省稽查工作。到各市稽查局走走，看看，听听，感到肩上的担子沉重了不少。时代在发展，社会在进步，法治在强化，税务稽查还能停留在那种“抓收入”、“大检查”的旧时状态吗？不可不反思，不能不焦虑。既然党组将稽查工作交给我分管，就应责无旁贷地肩负起使命，通过确责、履责、问责，倾力做好、做实“重点稽查”这篇大文章。一番深思之后，在省局党组的大力支持下，我适时提出构建现代税务稽查这一战略目标及实现路径，以期大家“做正确的事”、“正确地做事”，进而使税务稽查能够始终跟上时代发展的脚步。

就我而言，“构建”乃是一种创新活动，知其难，亦知其所以难。旧有思维的困扰，现有心态的浮躁，“撞钟式”的担当，这些无不阻碍着“构建”。当然，“构建”这一创新活动，不是为了“标新立异”，而是源于问题，始于困惑，所要追求的是捍卫税务稽查的尊严。也就是说，“构建”这一创新活动，不是对传统税务稽查的“全盘否定”，而是合理“扬弃”。

边实践，边思考，再实践，再思考。大体来说，构建现代税务稽查分成两个阶段，即前后两个五年，着眼于税务稽查在器物、制度、文化等层面的逐步改观，始终寻求着税务稽查应该“干什么”、“怎么干”、“谁来干”的答案。前五年（2006～2010 年），以创新检查方式、推行分类检查为抓手，用了三年时间推行分类检查，2007 年探索尝试，2008 年示范运行，2009 年全面推行。由此带来了稽查方向、稽查手段、

稽查人员能力等不同程度的可喜的转变。后五年（2011~2015年），全方位展开现代税务稽查构建工作，确立了2011年执法规范年、2012~2014年能力提高年、2015年全面构建年的主题发展规划。力求依托信息网络技术和现代科技手段，建立起“省市稽查局管控、专业稽查局执法”的省市两级稽查体制，建立起“集中选案、分类检查、分级审理、强化执行”的稽查运行模式，建立起“积分制”培训、“能级制”激励的稽查人员能力提高的长效机制。

创新之路，筚路蓝缕，任重道远。前五年，纠结于人们旧有的收入型稽查理念而难以自拔，以及稽查能力远远落后于时代而浑然不觉。后五年，“构建”进入深水区，不可避免地涉及诸多棘手问题。由于受到现有体制和机制的限制和制约，往往会不同程度地陷入自我“困惑”。然而，我坚信，只要勇于创新，不断探索，税务稽查这柄“达摩克利斯剑”就能在不远的将来，高高悬起，不言自威。

二

2006年至今，我对构建现代税务稽查的一点思考，集中体现在这一时期的文章和讲话中。按形成的时间，将19篇文章或讲话加以辑录、编排，其中有9篇（次）文章分别在《税务研究》、《涉外税务》、《中国税务报》、《中国税务稽查一厉风》、《税官论坛》、《税收经济调研》等报刊、出版物上公开发表。“文章”只作少许细微的修改，“讲话”将总结和部署工作部分基本略去，主要保留了思考部分。为了给大家呈现更加清晰的思考脉络，我把到省局工作之前撰写的《加拿大税收征管体制考察及对我国的启示》、《准确把握依法治税的几个难点问题》、《宪政视角下如何提高纳税遵从度》3篇与税务稽查工作有关的文章也一并辑录在书中。有些文章和讲话尚觉想法不够成熟、思路不够缜密，甚至不乏前后重叠和矛盾之处。我之所以尽量保持其原貌，目的在于使读者客观地、全面地了解我对构建现代税务稽查思考的渐进过程。

德国著名哲学家亚瑟·叔本华曾说：“不论你知识如何渊博，如不能反复思维咀嚼消化的话，它的价值，远逊于那些所知不多但能够加以深思熟虑的知识。”可以说，这些文章和讲话，是在实践中“反复思考”和“咀嚼消化”而获得的自我认知、自我体验、自我升华。当然，

构建现代税务稽查是一项宏大的工程，我不过是全国税务系统分管税务稽查工作中的一员，拙作难免有管窥蠡测之弊。谨愿以此抛砖引玉，祈盼领导赐教、同仁争鸣、友人斧正。

借本书出版之机，回顾走过的路，我感到无愧于心。透过一页页书稿，我看到了上级的肯定，党组的关怀，相关部门的鼎力支持，同时也感受到了稽查人员的敬业精神。字里行间，无不浸透着他们的才智、汗水、成果……这些都令我深深感动！

谨以本书，向各级领导和全省国税稽查人员以及所有关心、帮助和支持稽查工作的同志们表达诚挚谢意！

这里，我要特别感谢吴新联局长和孙瑞标局长在过去7年里给予我的包容、信任和指教！

同时，在本书成书过程中，辽宁大学文学系宋戈教授提出了不少宝贵意见；姜万忠同志、李丹同志在资料收集整理、文字编辑校对、大事记编撰方面付出了辛勤劳动。在此，一并致谢！

作 者

2012年9月10日于家中



目录

CONTENTS

1	加拿大税收征管体制考察及对我国的启示
9	准确把握依法治税的几个难点问题
24	宪政视角下如何提高纳税遵从度
32	查处偷逃骗税违法案件面临的形势与挑战
42	以解决“四率”问题入手 大力加强稽查能力建设
53	树立现代稽查理念 筑牢税收最后防线
62	创新税务稽查分类检查机制的必要性
69	让稽查能力跟上时代发展的脚步
75	对各市分管稽查工作领导的四点希望
79	当前偷逃骗税主要手段分析
95	构建现代税务稽查之思考
104	全面推行分类检查，促进全省稽查能力显著提升
122	构建现代税务稽查应把握“三个维度”
131	构建现代税务稽查应遵循“五个原则”
140	重点税源企业轮查是省市稽查部门一项新的职责
143	创新审计型检查的背景、模式及效果

162	构建现代税务稽查面临的困惑与出路
177	检验税务稽查检查能力的“四面镜子”
185	构建现代税务稽查再思考

//////// 附 录 //////////

201	经验
233	报道
255	大事记

链接索引

链接 1:	
辽宁省国税局加强稽查案例分析工作	37
链接 2:	
辽宁国税以稽查案例分析为抓手, 以查促查、以查促管	40
链接 3:	
四个单位示范运行为全面推行分类检查提供样板	73
链接 4:	
有效开展成品油购销企业增值税专用发票税收专项整治工作 ...	86
链接 5:	
信息技术检查范例	
——某医药连锁有限公司利用信息技术手段偷税案	99
链接 6:	
打击型检查范例	
——某贸易有限公司偷税案	107
链接 7:	
审计型检查范例	
——某信号工厂少缴税款案	111
链接 8:	
辽宁国税稽查全面推行分类检查五年实践成果	117

链接 9:	
辽宁国税稽查管理信息系统功能及作用	118
链接 10:	
辽宁国税稽查创新实务培训形式及效果	126
链接 11:	
辽宁国税首席稽查专家选聘及作用	128
链接 12:	
葫芦岛国税构建现代税务稽查试点成效显著	138
链接 13:	
国家税务总局通报逐步推广应用审计式稽查工作底稿模式	156
链接 14:	
南京审计学院对审计型检查专用工作底稿的评价	158
链接 15:	
税务稽查审计型检查软件的功能与作用	159
链接 16:	
总局领导充分肯定辽宁省国税局“审计型检查工作底稿” ...	161
链接 17:	
2011 年“百佳”稽查案例评选之精品案例分析	171
链接 18:	
辽宁国税“执法型”稽查绩效考评体系演进历程	173
链接 19:	
执法型稽查指标分析示意图	183
链接 20:	
以稽查案例透析葫芦岛市国税局建立的现代税务稽查 运行模式	195

加拿大税收征管体制考察及 对我国的启示^{*}

一、加拿大税收征管体制的基本情况

加拿大（以下简称“加国”）是一个彻底的分税制国家，它实行联邦预算、省预算、市预算三级管理，按分税制管理体制，在处理各级政府之间的税收关系上，形成以主要税种划分比例，次要税收分税种的分配格局。联邦政府一级的税收主要由个人所得税、公司所得税、商品销售税构成，其中个人所得税比例占税收收入的60%以上；省政府一级税收主要由个人所得税、公司所得税、商品销售税构成；市政府一级税收主要由财产税构成。联邦有无限立法权，省只有有限立法权，市则没有立法权。联邦税务系统分成三级管理机构，即税务部、大区税务局、小区税务局。税务部下设联络资讯、税收计划和征收、电脑资料处理系统、人员资源、财务管理、立法和政府事务、法人事务、行政诉讼八个职能部门，正式人员1500人。大区税务局（征收中心，共七个）是按经济区域设置的，约4000人，主要负责全国所得税申报、核定、征收

^{*} 《税务研究》1995年第7期。

工作，到征税季节临时雇用约 8000 人。小区税务局也是按经济区域设置的，隶属于大区税务局，全国共 38 个，约 9000 人。征税季节时下设 100 个征税办公室，主要负责征收七大征收中心以外的各种税收，并根据联邦政府与省政府的协议，代各省征收公司所得税及处理有关联邦政府的税收事项。加国是世界上两个单独设置税务法院的国家之一，加国联邦税务法院专门审理税务争议案件，即税务行政案件，涉税刑事案件则由普通法院审理。加国税务机关拥有很强的检察权和执行权，为其组织收入创造了极为有利的条件。

二、加拿大税收征管体制的主要特点

（一）以全方位服务为基础的自核自缴制度

1. 税务服务。加国政府不仅把纳税人作为纳税主体，而且把纳税人当作自己的“客户”和服务对象，他们非常注重通过各种宣传手段提高纳税人自觉申报纳税和保护自己合法权益的意识。每年 1~4 月为纳税期，在前一年 10~12 月由国家税务部门分别向纳税人寄出一份纳税辅导材料，由纳税人自己鉴别、核算、填报，并于第二年 4 月末前寄到税务部门。在寄出的纳税指南中，告诉纳税人如何进行申报，如何填写纳税申报表，如何计算扣除各种费用项目和应纳税额。为保护纳税人的合法权益，在纳税指南中还印有“纳税人权利宣言”，主要内容是宪法和法律赋予纳税人的权利，纳税人在所有问题上要得到公平对待。具体权利包括：

（1）信息。纳税人有权期望政府尽力使纳税人得到税法全面、精确、及时的信息。

（2）不受歧视。纳税人有权得到税务人员根据法律和事实作出的合理征收、不受歧视的决定。

（3）热情接待。纳税人有权受到税务当局礼貌和得体的对待，不论是提供信息还是审计。

（4）纳税人有权要求税务当局对个人和财务信息保密。

（5）纳税人有权对税务机关作出的决定申请复议。

2. 社会服务。加国除了完善的税务服务外，还充分发挥社会中介

服务作用。加国会计师分为注册会计师、管理会计师、综合会计师。会计师必须受过大学教育并在会计岗位上有3年以上的工作经验。会计师事务所要向纳税人提供以下服务：

- (1) 核算及企业咨询服务；
- (2) 国内及国际税务服务；
- (3) 管理顾问；
- (4) 会计及申报系统程序；
- (5) 组织结构；
- (6) 内部控制系统；
- (7) 商业服务。

3. 司法服务。设立专门的税务法院为纳税人服务。联邦法院由26位法官组成，法官由司法部推荐，内阁提名，由总督任命，一经任命即成为终身制。联邦税务法院在主要城市设税务法庭。联邦税务法院的最高首脑为大法官，但每位法官都可以代表税务法院独立行使职权，在全国各地巡回审判案件。加国税务法院是以受理税务行政案件为职责的。在税收征管工作中，如果纳税人对核定书有异议，可以在收到核定书之日起90日内提出反对意见（可以通过电话、面谈、书信、委托中间人等形式），并有权要求另外一位税务官员做出复核，如还不能统一意见，可提出复议。加国每年复议申请5.5~6万件，其中85%可以在纳税人与税务机关之间通过协商解决，另有15%提请联邦税务法院裁决。如纳税人仍不服税务法院的裁决，还可以向联邦最高法院提请上诉。

由于上述缜密周到的服务，决定了加国可以在世界上建立一个彻底而完善的纳税人自核自缴制度，为税收征管奠定了坚实的基础。

（二）以计算机管理为基础的税收征收处理系统

科学严密的征管体系是依托先进的计算机网络支持的。计算机管理在加国经历了三个阶段：第一阶段20世纪70年代，主要是按税种核算，单机运行，往往造成数据不统一，致使退税、欠税核算不衔接，给征收管理带来许多麻烦；第二阶段80年代，各税种统一核算，按工作程序设计模块，数据统一处理并实现网络化；第三阶段90年代，与其