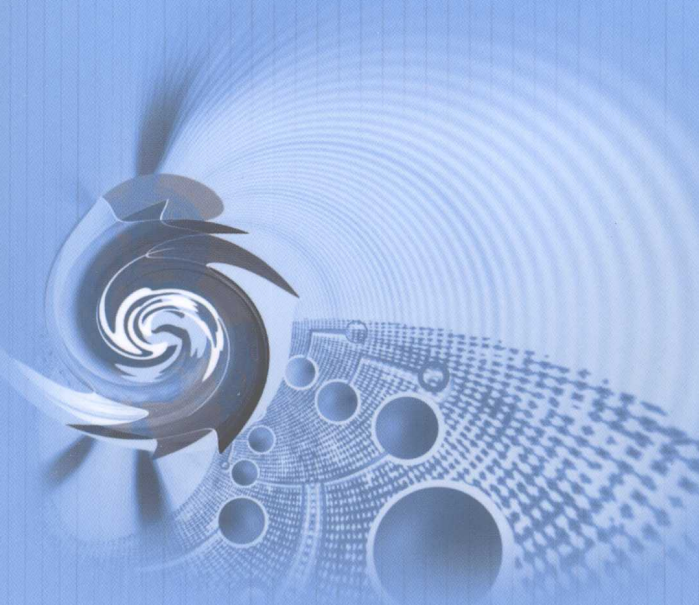


Y 全国税务系统岗位专业知识与技能培训系列教材

PRACTICAL KNOWLEDGE  
AND SKILLS OF TAXATION 国家税务总局教材编写组 编

# 税务稽查管理



中国税务出版社

全国税务系统岗位专业知识与技能培训系列教材

# 税 务 稽 查 管 理

国家税务总局教材编写组 编

中国税务出版社

### 图书在版编目 (CIP) 数据

税务稽查管理 / 国家税务总局教材编写组编. —北京:  
中国税务出版社, 2008. 9  
(全国税务系统岗位专业知识与技能培训系列教材)  
ISBN 978 - 7 - 80235 - 239 - 1

I. 税… II. 国… III. 税收管理 - 中国 - 技术培训 -  
教材 IV. F812.423

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 113443 号

版权所有·侵权必究

---

书 名: 税务稽查管理

作 者: 国家税务总局教材编写组 编

责任编辑: 朱承斌

责任校对: 于 玲

技术设计: 刘冬珂

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

发行处电话: (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: 787 × 1092 毫米 1/16

印 张: 19.75

字 数: 366000 字

版 次: 2008 年 9 月第 1 版 2008 年 9 月北京第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 80235 - 239 - 1/F · 1159

定 价: 39.00 元

---

如发现有印装错误 本社发行部负责调换

# 总 序

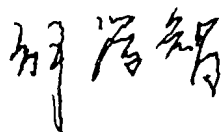
税务稽查是税务机关最具挑战性的工作之一。这不仅因为做好稽查工作需要全面掌握税收法律法规与相关政策，熟悉各行各业的经营与财务管理特点，洞察税收违法手段与规律并掌握稽查方法与技巧，而且由于稽查工作处于各种利益冲突的焦点，还需要税务机关和稽查人员妥善把握和化解可能由此引发的矛盾，以确保税收工作始终服从服务于社会发展与经济建设大局。

应对上述挑战的关键在于建设一支高素质的稽查队伍。随着社会信息化与经济全球化的不断发展，这一任务已经越来越突出地呈现在各级税务机关面前，成为我们亟待解决的时代性课题。

多年来，为了适应不同层次的培训需要，各级税务机关、院校和基层工作者编写了大量的稽查教材和资料，但这些教材和资料在统筹平衡系统性、理论性和实用性方面仍难以达到对一线稽查人员进行全面培训的要求，而且随着形势的变化也急需加以更新。为此，总局稽查局在教育中心的指导和配合下，组织了一批税务机关、院校的专家和业务骨干精心编写了这套系列教材，旨在使广大稽查干部通过对本教材的学习，系统掌握从事稽查工作所必备的专业知识，为规范稽查执法奠定良好的基础。

本教材从体例编写上突出了理论与实践相结合，重在实用的特点，既对1994年税制改革后的稽查工作实践进行了理论上的总结，也对当前一些稽查工作的热点和难点问题进行了切合实际的探索，从形式到内容均有所创新，在一定程度上实现了对以往税务稽查培训教材编写模式的突破。

我期待着本套教材的成功。



二〇〇八年八月

## 编审说明

根据中央关于开展新一轮大规模干部培训和国家税务总局党组关于加强税务干部培训的要求，坚持干部教育培训为党的中心任务服务、为科学发展服务、为干部健康成长服务的方针，总局教育中心按照强化综合素质、提升岗位技能、实施全员培训、促进终身学习的理念，在干部教育培训教材建设上做了有益的探索和创新，确立了由基础知识（X）、岗位专业知识与技能（Y）和更新知识（Z）三个部分组成的X+Y+Z的新型教材体系。这套教材与税收工作紧密结合，通过大量典型案例和图表解释深奥的理论和复杂的问题，力求启发性与适用性、通俗性与趣味性相统一，是组织培训和干部自学的好帮手。

岗位专业知识与技能（Y）部分，由政策法规类、征收管理类、稽查类、计划会计统计类、信息管理类、综合类等六大类别组成。在每一类别中，又根据其功能，设置了若干种教材。该部分教材针对税务工作各岗位应具备的专业知识与技能组织编写，突出实务性和可操作性，着重提高广大税务干部分析和解决实际问题的能力。

此次修订后的稽查类教材包括《税务稽查管理》、《税务稽查方法》和《税务稽查案例》。《税务稽查管理》主要介绍税务稽查基础知识和操作实务；《税务稽查方法》较为系统、深入地介绍了税务稽查基本方法及各税种、各行业、特殊业务的稽查方法；《税务稽查案例》以国家税务总局在

全国税务系统征集的 58 个税务稽查案例为基础，以行业为主线编写，具有较强的启发性和借鉴意义。三本教材形成一个有机整体，既可作为广大税务干部学习现代税收稽查理论与实务的培训教材，也可作为指导税务稽查工作实践的工具书。

本套教材经国家税务总局教材编审委员会审定通过，同意出版发行。书中如有不妥之处，请读者批评指正。

国家税务总局教材编审委员会

二〇〇八年七月

# 税务稽查系列培训教材编委会

主任：解学智

副主任：董树奎 董志林

马毅民 魏仲瑜

成员：杨绍艾 李亚民 刘建国 陈小杭 王维平 宋杰

李璆梅 顾伯群 周佳 王黎明 唐锐 于德智

周开君

## 《税务稽查管理》策划编审人员

总策划：马毅民 魏仲瑜

策划：顾伯群 宋杰

统筹：李璆梅 周佳

编写：王黎明（组长） 周开君（副组长）

徐建军 陈群 池贤福 屈涛 司崇刚 许毅

邓永勤 苏涛

统稿：池贤福

审定：马毅民 李亚民 刘建国 刘祝轩 童启洪 黄正吉

于德智 王黎明 叶经营 盛国华 周兰翔 武增旺

吕克聚 王献军

# 前 言

为贯彻落实 2007 年 7 月全国税务系统干部教育培训工作会议精神，提高广大稽查干部的业务素质，迎接经济社会发展、社会信息化对税务稽查工作的挑战，国家税务总局组织编撰了税务稽查系列教材，包括《税务稽查管理》、《税务稽查方法》和《税务稽查案例》。本套教材既可作为广大税务干部学习现代税收稽查理论与实务的培训教材，也可作为指导税务稽查工作实践的工具书。

《税务稽查管理》主要介绍税务稽查基础知识和操作实务。为了让广大税务干部掌握稽查基本工作技能，提高理论水平和分析问题、解决问题的能力，本书在编写上力争达到实用性与理论性的有机统一。编写组由从事税务理论教学与研究的专家学者、具有丰富稽查工作实践经验的稽查干部等不同层次和知识结构的人员组成，并采取座谈、讨论、会审等形式，多方征求对编写工作的意见和建议。

本书共分九章，具体内容主要包括：税务稽查概述，税务稽查相关法律基础知识，税务稽查选案、实施、案审和执行四个环节的具体操作办法和要求，税务稽查成果的分析与应用，税务稽查信息化建设以及税务稽查队伍建设等，基本涵盖了税务稽查工作的各个方面，能满足不同岗位税务稽查干部的工作和学习需要。此外，编写过程中所参考的资料，汇集成“参考文献”附后，供广大读者查证。

本书由国家税务总局教育中心负责总体策划和体例指导，由国家税务总局稽查局组织编写和业务指导。本书在编审过程中，得到了北京、山西、辽宁、浙江、广西、海南、重庆国家税务局，湖北、重庆、大连、厦门地方税务局，扬州税务进修学院、山西省税务干



部学校、湖南税务高等专科学校等单位的大力支持和协助，在此一并深表感谢！

编者

二〇〇八年七月

# 目 录

<b>第一章 税务稽查概述</b> .....	( 1 )
第一节 税务稽查的基本内涵 .....	( 1 )
第二节 税务稽查的职能与任务 .....	( 6 )
第三节 税务稽查法律关系 .....	( 8 )
第四节 国外税务稽查简介 .....	( 11 )
思考题 .....	( 19 )
<b>第二章 税务稽查和相关法律</b> .....	( 20 )
第一节 税务稽查相关法律概述 .....	( 20 )
第二节 税务稽查相关法律及运用 .....	( 25 )
第三节 税收违法行为 .....	( 53 )
第四节 税收违法责任 .....	( 59 )
思考题 .....	( 72 )
<b>第三章 税务稽查案源管理</b> .....	( 73 )
第一节 税务稽查管辖 .....	( 73 )
第二节 税务稽查选案 .....	( 77 )
第三节 税收违法检举案件管理 .....	( 88 )
第四节 其他案源管理 .....	( 94 )
思考题 .....	( 95 )
<b>第四章 税务稽查实施</b> .....	( 97 )
第一节 税务稽查权限 .....	( 97 )
第二节 税务稽查实施 .....	( 101 )

第三节	税收专项检查的实施 .....	(129)
第四节	涉税案件协查管理 .....	(137)
第五节	稽查协作 .....	(151)
思考题	.....	(154)
<b>第五章</b>	<b>税务稽查审理</b> .....	<b>(155)</b>
第一节	稽查审理的实施 .....	(155)
第二节	税务行政处罚听证 .....	(168)
第三节	审理终结 .....	(176)
第四节	档案管理 .....	(188)
思考题	.....	(197)
<b>第六章</b>	<b>税务稽查执行</b> .....	<b>(199)</b>
第一节	稽查执行实施 .....	(199)
第二节	税收强制执行措施 .....	(204)
第三节	其他执行措施 .....	(210)
思考题	.....	(218)
<b>第七章</b>	<b>税务稽查成果分析应用</b> .....	<b>(219)</b>
第一节	税务稽查成果分析 .....	(219)
第二节	税务稽查建议 .....	(245)
第三节	税收违法案件公告 .....	(248)
第四节	税务稽查成果的宣传 .....	(250)
思考题	.....	(253)
<b>第八章</b>	<b>税务稽查信息化</b> .....	<b>(254)</b>
第一节	税务稽查信息化概述 .....	(254)
第二节	税务稽查管理信息化 .....	(256)
第三节	会计电算化与税务稽查信息化 .....	(266)
第四节	“金税”三期与稽查信息化 .....	(271)
思考题	.....	(275)

---

<b>第九章 税务稽查队伍建设</b> .....	(276)
第一节 税务稽查组织体系 .....	(276)
第二节 税务稽查人力资源管理 .....	(282)
第三节 税务稽查执法风险防范 .....	(287)
第四节 税务稽查工作质量评价体系 .....	(293)
思考题 .....	(298)
<b>参考文献</b> .....	(299)

# 第一章 税务稽查概述

本章主要介绍税务稽查的概念、原则、职能和作用，税务稽查的法律关系以及部分国家税务稽查基本情况等内容。通过本章的学习，有助于稽查人员熟悉和掌握相关的基础理论知识，了解国外税务稽查的特点。

## 第一节 税务稽查的基本内涵

### 一、税务稽查的概念

税务稽查是税务机关依法对纳税人、扣缴义务人和其他税务当事人履行纳税义务、扣缴义务及税法规定的其他义务等情况进行检查和处理工作的行政执法行为。

税务稽查的基本内涵主要包括以下五个方面：

（一）主体特定。税务稽查的执法主体是税务机关。

（二）依据法定。税务稽查执法必须依据税收法律法规的规定，按照法定的职责、权限和程序进行。

（三）对象明确。税务稽查的对象是纳税人、扣缴义务人和其他税务当事人。其中纳税人是指税法规定的直接负有纳税义务的单位和个人；扣缴义务人是指税法规定的直接负有代扣代缴、代收代缴税款义务的单位和个人；其他税务当事人是指稽查执法过程中直接与稽查对象的涉税事项有关联的其他单位和个人。

（四）客体清晰。税务稽查的客体是稽查对象纳税义务、扣缴义务及税法规定的其他义务的履行情况。具体内容包括三个方面：一是纳税人纳税义务履行情况，即纳税人税款核算及申报缴纳情况；二是扣缴义务履行情况，即扣缴义务人代扣代缴和代收代缴税款情况；三是税法规定的其他义务，如税收法律法规规定的接受和配合税务检查等义务的履行情况。

（五）内容完整。稽查执法的主要内容是检查和处理，具体包括选案、实施、审理和执行四个环节。

## 二、税务稽查的分类

按照税务稽查对象来源性质的不同，税务稽查可以分为日常稽查、专项稽查和专案稽查三类。

### （一）日常稽查

日常稽查是税务稽查局（以下简称稽查局）有计划地对税收管辖范围内纳税人及扣缴义务人履行纳税义务和扣缴义务情况进行检查和处理的执法行为。

日常稽查与征管部门负责的日常检查主要存在以下区别：一是目的不同。日常稽查的目的在于发现、分析和掌握税收违法活动的动向和规律，查处税收违法行为；而日常检查是对检查对象的管理行为，目的在于掌握检查对象履行法定义务的情况，提高税收管理水平。二是内容不同。日常稽查是对纳税人和扣缴义务人履行各项法定义务情况的全面核查，具有系统审计的功能；而日常检查是税务机关清理漏管户、核查发票、催报催缴、评估问询、了解纳税人生产经营和财务状况等不涉及立案稽查与系统审计的日常管理行为。三是程序不同。日常稽查程序通常包括选案、实施、审理、执行四个环节，而日常检查则不必履行上述程序。

### （二）专项稽查

专项稽查是稽查局按照上级税务机关的统一部署或下达的任务对管辖范围内的特定行业、特定的纳税人或特定的税务事宜所进行的专门稽查。

专项稽查和税收专项检查既有共同点也有不同点。共同点在于二者均应按照统一部署，集中人力、物力和财力解决带有普遍性的问题，都具有收效快、反响大的特点；不同点在于专项稽查由稽查局组织和实施，而税收专项检查则由税务局统一安排，稽查局牵头组织，有关部门共同参与实施。从后者的角度讲，也可以将专项稽查看作税收专项检查的组成部分。

### （三）专案稽查

专案稽查是指稽查局依照税收法律法规及有关规定，以立案形式对纳税人、扣缴义务人履行纳税义务、扣缴义务情况进行调查和处理的执法行为。

专案稽查具有两个明显特点：一是稽查对象特定。专案稽查的对象来源于确定的线索，具有明显的税收违法嫌疑。二是适用范围广。专案稽查适用于举报、上级交办、其他部门移交、转办以及其他所有涉嫌税收违法案件的查处。

## 三、税务稽查的地位

税务稽查是税收征收管理体系的有机组成部分，其地位主要体现在以下三个方面：

### （一）税务稽查是税收征管的最后一道环节

国际货币基金组织的专家曾把税收征管内容结构比喻为一座“金字塔”，从底部向上依次为“为纳税人服务—纳税申报处理—税款缴纳—税务稽查—对违法行为的惩罚和税务诉讼”。也就是说，由实体法规定的纳税义务须经征税主体对这些纳税义务的发生、计量、履行和消亡逐级进行确认后才得以实现，而上述各项义务的确认涵盖于以纳税服务、税款征收、税务稽查为主线的税收征管各环节中，它们与法律救济共同构成了四位一体的现代税收体系。在这个体系中，税务稽查处于税收征管的最后一道环节，如果这个环节出现严重疏漏，就会动摇整个税收征管体系。

### （二）税务稽查的效率在很大程度上决定着税收征管的质量与效率

理想状态下，如果公民自觉在规定的时期内准确缴纳税款，则税务机关的任务仅为帮助纳税人实现支付。但在现实中，理想与实际之间总是存在着不同程度的偏离。这就要求税务机关必须通过各种措施加强管理，最大限度地修正这种偏离。正是基于这一考虑，任何一个现代政府在税收制度安排上，都会把建立完善的税收征管体系与税制设计作为同等重要的内容，以追求税收征管的质量和效率来实现税收的全部功能。

税务机关的税收征管质量与效率，主要从四个方面来衡量：一是执法是否规范，即是否按照法定的权限与程序严格执法、公正执法、文明执法；二是征收率的高低，即税款实征数与法定应征数之间的差距；三是成本的高低，即征税成本和纳税成本的高低；四是社会是否满意，即是否为纳税人提供优质高效的纳税服务。

税务稽查的效率取决于三个方面：一是税收违法有效查处概率，即一定时期内税务机关查处的税收违法与客观发生的税收违法之间的比例以及二者形成的查补收入与税款流失之间的比例；二是执法是否公平公正，即是否依照法定的权限与程序执法，处理处罚是否公平公正；三是稽查执法的成本，即查处税收违法所需的执法成本。

可以看出，税收违法有效查处概率决定着纳税人在违法与守法之间的取向，进而在很大程度上决定着税款征收率的高低；稽查执法是否公平公正是评价税收执法和纳税服务的重要尺度；稽查执法成本在两个方面决定着税收成本，一是稽查执法成本直接决定征税成本，二是低成本高效率的稽查执法意味着税务机关可以减少其他不必要的税收征管措施，从而进一步降低征税成本和纳税成本。为此，我国将税收征管的目标模式定义为“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”的34字方针，从而凸显了税务稽查在我国税收征管工作中的重要地位和作用。

### （三）税务稽查是有效提高纳税遵从的重要手段

纳税遵从是指纳税人依照税法规定履行纳税义务的程度和水平，在一定意义上，它反映出纳税人依法诚信纳税的道德水平和法制意识，因而也是衡量一个国家税收征纳关系是否和谐的主要指标。

“纳税遵从”包含两个层面的内容：一方面，它反映的是纳税人在税收法律框架内的自律水平，也就是在不考虑税务机关监管的情况下，纳税人是否能够依照税收法律法规的规定自觉缴纳应缴税款；另一方面，它反映的是纳税人在税收法律框架内的他律程度，也就是在考虑税务机关监管的情况下，纳税人是否或在何种程度上依照税收法律法规的规定缴纳应缴税款。在前一种情况下，纳税人即使不能自觉纳税，也不会承担法律责任；而在后一种情况下，纳税人一旦不能依法纳税，将很有可能受到税务机关的查处，承担相应的法律责任。

一般而言，成熟的市场经济国家的纳税人普遍具有较强的自律意识，但这种自律意识并不是与生俱来的天然本性，而是纳税人在征纳双方长期博弈过程中做出的符合自身利益的必然选择。尽管如此，在市场经济条件下，任何政府都不可能期望纳税人通过自律实现完全的纳税遵从。我国目前仍然处于社会主义初级阶段，市场经济体制尚不完备，在这种条件下，更应当主要基于后一种情况来考虑和研究如何通过建立完善的税收征管体系，强化对纳税人的监管来提高纳税遵从。现实中，税务机关正是通过有效的税务稽查来查处税收违法行为，达到强化纳税人的税收法律责任意识，增加违法成本的目的，从而迫使纳税人在涉税行为的取向上，更多地选择“守法”而放弃“违法”。事实证明，税务稽查在引导纳税遵从方面具有不可替代的重要作用，是实现纳税人从“他律”向“自律”转变的“催化剂”。

## 四、税务稽查的原则

税务稽查原则是指税务稽查执法应遵循的准则。这里主要介绍税务稽查的合法原则、依法独立原则、分工制约原则和客观公正原则。

### （一）合法原则

合法原则是依法治国方略在税务稽查执法中的具体体现，它要求稽查执法必须以税收法律法规为准绳，其基本内容是：

1. 主体合法。如果税务稽查的执法主体不合法，则执法行为就不合法。就税务机关而言，不仅是税务稽查实施的主体要合法，税务审理和稽查执行的主体也必须合法。

2. 权限合法。相关的法律法规规定了稽查局的执法权限，稽查执法不得超越这些法律法规赋予的权限，否则即构成违法。



3. 程序合法。为了保护行政管理相对人的合法权益，相关的法律法规均对行政主体的行政执法程序予以严格的规定。因此，税务稽查的立案、调查、取证、定性、处理、处罚等程序必须符合法律法规的规定。否则，稽查执法将面临极大的风险。

4. 依据合法。稽查局对税收违法事实的认定和处理的依据，必须符合法律法规和政策的规定。

## （二）依法独立原则

依法独立原则表现在两个方面：一方面，《中华人民共和国税收征收管理法》（以下简称《税收征管法》）及其实施细则在明确了省以下稽查局的执法主体资格和法定职责的同时，还规定税务局与稽查局的职责应当明确划分，避免交叉。因此，省以下税务局的稽查局在行使法律法规赋予的职权时，其执法行为受法律的保护，任何部门、任何人不得以非法律因素进行干预。另一方面，选案、实施、审理和执法四个环节是税务稽查内部的执法程序，不应被肢解。《中华人民共和国税收征收管理法实施细则》（以下简称《税收征管法实施细则》）第八十五条规定，税务机关应当制定合理的税务稽查工作规程，负责选案、检查、审理、执行人员的职责应当明确，并相互分离、相互制约，规范选案程序和检查行为。该条规定在法律上明确了选案、检查、审理、执行人员的职责四个环节均属于税务稽查的职责范围。据此，国家税务总局在《关于进一步加强税收征管基础工作若干问题的意见》（国税发〔2003〕124号）中规定，税收违法案件的查处（包括选案、检查、审理、执行）由稽查局负责。因此，任何将上述四个环节从稽查局肢解出去的做法均与《税收征管法实施细则》的精神相悖。

## （三）分工配合与相互制约原则

依照《税收征管法实施细则》及《税务稽查工作规程》（以下简称《稽查工作规程》）规定，税务稽查各环节应当分工明确，相互配合，相互制约。它包括分工、配合与制约三个方面：

1. 分工是提高行政效率的有效途径。只有实行稽查各环节的专业化分工，使稽查执法人员各司其职，才能为迅速提高执法人员的专业技能水平和稽查执法效率提供有效途径。

2. 配合是提高行政效率的基本要求。分工的目的在于提高效率，但如果如果不注重相互之间的配合，就有可能出现各环节相互掣肘的问题，不利于提高执法效率。因此，必须在分工的前提下加强配合，才能做到分工不分家，把各环节、各部门的工作统一到总体的工作目标上，从而保证稽查执法效率。

3. 制约是依法行政的基本保障。实行专业化分工后，不同环节的人员可以