



中税世纪财税书系
Sino-Tax Century Books

清醒与自律

税收执法风险防范及案例分析

Awakening and Self-Discipline

袁森庚 李 欣 © 著



经济科学出版社
Economic Science Press

清醒与自律

税收执法风险防范及案例分析

Awakening and Self-Discipline



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

清醒与自律/袁森庚, 李欣著. —北京: 经济科学出版社,
2011. 1

ISBN 978 - 7 - 5141 - 0282 - 6

I. ①清… II. ①袁…②李… III. ①税收管理 - 行政
执法 - 研究 - 中国 IV. ①D922. 220. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 260658 号

责任编辑: 卢元孝

责任校对: 徐领柱

技术编辑: 潘泽新

清醒与自律

——税收执法风险防范及案例分析

袁森庚 李 欣 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京中科印刷有限公司印装

787 × 1092 16 开 14. 25 印张 230000 字

2011 年 2 月第 1 版 2011 年 2 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 0282 - 6 定价: 36. 00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序

推行依法治国，建设法制政府，是我们党顺应历史必然规律在治国理政方式上的理性抉择，是不可能回头的社会发展潮流。我们可以感受到，依法行政的推进对行政执法的影响，一方面表现为行政执法的环境越加改善，有利于规范执法，另一方面表现为社会各方面对行政执法的期望和要求更高，对行政执法的监督越加严厉，行政执法人员责任更为厚重。对行政执法的监督，不论是行政机关的内部监督，还是司法机关等外部监督，都在逐步地向纵深推进。行政机关内部执法责任制的不断推进，监督机构的不断完善（例如税务系统督察内审机构的成立），外部司法机关反渎职侵权局的成立以及全国检察机关在2005年8月至2006年12月开展的集中查办破坏社会主义市场经济秩序渎职犯罪专项工作，最高人民检察院、公安部、监察部、商务部四部门从2010年10月起至2011年6月联合开展行政执法机关移送涉嫌犯罪案件专项监督活动以及其他专项监督活动，都是强烈的信号。如果行政执法人员对此认识不到位或者无法适应，执法风险也将因此而不断升温。对执法人员来说，对于这样的形势和趋势应该具有清醒的认识和判断。面对这样的形势和趋势，就执法人员风险防范而言，外部的监督总是间接而有限的，自身严格的要求和自律是防范风险最为坚实的和牢靠的方式。我们基于这样的认识，以《清醒与自律》为本书命名。

本书的原点和素材均来源于税收执法实践，也以服务于税收执法实践为宗旨，力求为税务工作人员的安全执法在法学理论、法律制度和思维方

式的层面提供重要的参考。为此，以下三点写作目的成为本书孜孜不倦的追求。

在逻辑结构上力求清晰明朗，易读易懂。从引言开篇，引出提出执法风险的背景，分析税务工作人员为什么感觉执法风险来了，在对税收执法风险进行理性探索之后，对税收执法各环节的风险点进行全面梳理，以执法风险防范措施探析为本书的收官之篇。引出问题，接着对问题进行全面分析，最后提出执法风险防范的建议，是一种最为常见而朴实的结构范式。

在内容上力争案例与分析的交融，风险分析与执法业务的结合，上眼上心。书中近百个暗藏执法风险的案例，都是常闻常见精选自税务工作人员身边的事。但又不是案例的堆积，通过对这些案例认真地分析，着眼风险分析与执法业务的结合，期望税务工作人员能够感受到执法风险防范的路径，感悟风险防范的心得。

在分析的范式上力取既有法学理论的理性探索，也有法律条文的广泛引证，社会现状的中肯分析，更有心理情感的开怀对话，入理融情。围绕税收执法风险这一中心话题，在文字之间流露法学的理性，分析之中博引法律的条文，对社会的现状进行中肯地分析，对执法的心理情感融入坦诚的交流。在讨论税收执法风险这一话题时，尽力避免简单地说教，更反对对任何事物任何形式的无理指责，在理性分析和真诚的交流中自觉、自律。

“书上读来终觉浅，绝知此事要躬行。”对于税收执法风险的防范，我们在思想上高度重视的同时，更多的是在具体工作中践行法律和制度的要求，履行职业的承诺。在认识中清醒，在工作中自律。

袁森虞

2010年12月28日于东方百合园

目 录

引言	1
第一章 为什么感觉风险来了——提出“执法风险”的背景	6
一、执法风险初上心头——税务机关内部对税收执法监督 的加强	6
二、山雨欲来风满楼——司法机关对税务行政执法监督的加强	12
三、不易消除的隐患——税务行政执法的特殊性	16
第二章 理性的探索——税收执法风险的法理分析	30
一、揭开风险的面纱——税收执法风险本质分析	30
二、直观造成执法风险人员的内心——产生执法风险的 主观心理分析	47
三、探索执法风险形成的根源——对税收执法风险成因分析	68
第三章 风险密布的税务管理——税务管理风险分析	79
一、缺乏警惕的税务登记	80
二、不够细致的税务管理	87
三、把关不严的税务资格认定	96
四、问题较多的发票管理	98

五、还需完善的纳税人权利保障	110
第四章 是非不断的税款征收——税款征收风险分析	114
一、有失严谨的申报审核	114
二、暗藏风险的税款征收	121
三、困难较多的定期定额征收管理	128
四、易出差错的票证管理	133
五、放松职责的减、免、退、欠税管理	138
第五章 风雨兼程的税务检查及其他税收执法——税务检查和	
其他税收执法风险分析	155
一、风险较多的稽查实施	155
二、容易疏忽的税务行政处罚问题	163
三、纷争难免的其他行政执法行为	168
第六章 求索防范方略——执法风险防范措施探析	186
一、思想认识是前提——对执法风险高度重视	186
二、良好的工作态度和习惯是根基——严格执行法律	189
三、立法与制度的健全是保障——不断完善立法，健全	
内部管理制度	195
四、监督与教育是长效剂——强化内部监督，完善教育机制	197
五、司法协调为上策——主动与司法机关沟通与协调	200
后记	218

引言

近几年，从国家税务总局到税务所，全国各地国、地税税务机关都在谈论、研讨执法风险的话题。我们可以从多个侧面说明这一问题。一是在国家税务总局党校近几年承办的各类培训项目中，大多数培训项目开设了“执法风险与防范”这类课程，课程开设时间之长，适用项目之广泛，可以说这是罕见的现象。二是在国家税务总局党校学习的学员中，许多学员的结业论文也是研究这一课题。三是许多税务局对执法过程中存在的风险点进行了梳理，有的税务局甚至编写了执法风险防范手册。可以说，一种对执法风险担心、焦虑甚至恐惧的氛围存在于税收执法的工作中，存在于税务工作人员的心头。而出现这样的现象，绝不是空穴来风与杞人忧天，下面的两个案例就可以较好地诠释这一现象。

【案例1】

李某、祁某玩忽职守案

根据检举人的检举，某县三鑫选矿厂有偷税漏税问题。该县公安局经侦大队对该厂进行立案侦查，认定该企业确有偷税漏税问题，数额达60余万元。负责该企业地方税收的管理员是该县地税局管理员李某和祁某。司法机关同时认定李某和祁某犯有玩忽职守罪。

司法机关认为，李某和祁某在2004年初至2005年末负责该县红旗关镇和黄河口镇刘家堡地区地方税征收管理工作期间，在对重点税源企业三鑫选矿厂的税收管理工作中，不按照税收管理员每月至少到企业巡查一次的制度要求，而是每年只去巡查四五次，对该厂2005年2月、3月、5月、6月、7月、8月、9月、10月长达8个月零纳税申报的异常情况，不履行职责，没有深入该厂调查核实企业生产经营状况和纳税申报情况的真实性；对该厂收购未税铁矿石应代扣资源税的行为，未督促其进行纳税申报、缴纳税款，致使国家税款流失628 508.43元。经该县人民法院判决，李某和祁某构成玩忽职守罪。由于两人认罪态度诚恳和以往的工作表现较好，且税款全部追缴入库，法院决定免于刑事处罚，责成单位处理。经该县地税局党总支讨论，并上报有关部门决定，分别给予李某和祁某留党察看一年处分以及相应的行政纪律处分。依据《国家税务总局税务工作人员违法违纪行政处分暂行规定》第九条第三款“造成国家税（公）款及公物直接损失在5万元以上的，给予撤职至开除处分”和《中华人民共和国公务员法》第五十三条第三款、第七款“公务员必须遵守纪律，不得有下列行为：玩忽职守，贻误工作；贪污、行贿、受贿，利用职务之便为自己或者他人谋取私利”以及某省《关于执行党纪政纪处分决定的暂行办法》第二十二条“受到行政撤职或党内职务处分的，其职务工资和级别工资按重新确定的职务确定。执行职级工资制度的人员，从受处分的次月起降低原职务工资一个档次后，逐次就近就低套入新任职务的职务工资档次，同时降低一级级别工资”、第十九条“受到行政撤职、留用察看一年处分的，在两年内取消年终一次性奖金”和第二十条“受行政降级处分的，从受处分的次月起降低一级级别工资”的规定，某市地方税务局局长办公会议决定：给予李某、祁某降级处分，由科员降为办事员，按办事员重新确定工资档次。在2年内取消年终一次性奖金。调离原工作岗位，重新分配工作。

【案例2】

李某玩忽职守案

某市一废旧物资回收有限公司系该市开发区国税局管理的小规模

纳税人。该企业成立于2004年5月，经营范围为废旧物资回收。5月26日在该市开发区国税局办理了税务登记，并按照管辖范围由管理二科李某负责管理。2004年12月中旬，李某将企业当月的申报与以前月份的申报对比后，发现该企业申报数额较大，便产生怀疑，于是打电话联系企业负责人，准备做进一步的了解，在多次联系未果的情况下，就到企业经营地点进行实地查看，发现大门紧锁，仍未找到人。经国税局批准，李某于2004年12月16日填制了《停止供应发票通知单》，传递到市局征收科发票窗口，要求停供该企业发票。经市稽查局稽查，确认该公司开给某市金属有限公司的废旧物资销售发票126份为虚开。该公司虚开废旧物资销售发票的案件也由市局稽查局移送公安机关侦查。

该公司虚开增值税专用发票案案发后，2006年5月末，某市某区人民检察院经过调查认为此案中李某涉嫌玩忽职守罪，对其拘留并进行立案调查，并于2006年9月20日将李某涉嫌玩忽职守罪起诉到区法院，某区法院于2006年10月11日和2006年11月22日二次开庭公开审理了此案，认定李某不尽工作职责，没有按照《国家税务总局关于加强废旧物资回收经营单位和使用废旧物资生产企业增值税征收管理的通知》（国税发〔2004〕60号）的要求，每季度对回收单位进行一次全面核查，既不严格调查核实管户生产经营情况、财务核算情况，也不核实管户申报纳税情况，没有履行职责义务，致使国家税款遭到100余万元的重大损失，其行为触犯《中华人民共和国刑法》第三百九十七条第一款，构成玩忽职守罪。该区法院于2006年12月29日对李某犯玩忽职守罪，判处有期徒刑2年，缓刑2年。

上述两案例的案情十分相似，其共性主要有以下几点：一是犯罪的主体相同。三者都是税务机关的税收管理员，都是税收执法一线的税务工作人员。李某和祁某是某地税局税务所税收管理员，李某为某市经济开发区国税局税收管理员。目前税务系统所讨论的执法风险，主要表现为税收执法一线工作人员的执法风险。在税务局机关处、科、室工作的人员，因履行职责而带来的执法风险相对小得多。二是两案例首先都是由于纳税人的违法犯罪行为，造成了国家税款重大损失。在案例1中，由于纳税人有偷税

行为,造成国家税款流失近 62.8 万元。在案例 2 中,由于纳税人虚开废旧物资销售发票,致使国家税款损失 100 余万元。三是司法机关在追究纳税人责任的同时,认定税务机关相关工作人员具有渎职犯罪行为。在案例 1 和案例 2 中,司法机关认定相关税务工作人员都犯玩忽职守罪。四是司法机关认定税务机关工作人员具有渎职犯罪的原因都是未完全依照有关税收管理文件的要求履行职责,致使国家利益遭受重大损失。在案例 1 中,司法机关认定李某和祁某身为国家机关工作人员,作为税收管理员,不按照税收管理员制度的要求,每月至少到企业巡查一次,而每年只去巡查四五次,工作中严重不负责任,不履行自己职责,致使国家利益遭受重大损失。在案例 2 中,司法机关认定李某不尽工作职责,没有按照《国家税务总局关于加强废旧物资回收经营单位和使用废旧物资生产企业增值税征收管理的通知》的要求,每季度对废旧物资回收企业进行一次全面核查,没有履行职责义务,致使国家税款遭到 100 余万元的重大损失。

上述两案例虽然都只是个案,但却又具有典型性和代表性。2005 年 8 月至 2006 年 12 月,全国检察机关开展了集中查办破坏社会主义市场经济秩序渎职犯罪专项工作。在专项工作中,全国检察机关受理破坏社会主义市场经济秩序渎职犯罪的案件,其中查处涉税渎职犯罪案件 439 起。而这些案件中,其中滥用职权罪 76 起,玩忽职守罪 255 起,徇私舞弊不征、少征税款罪 79 起,徇私舞弊发售发票、抵扣税款、出口退税罪 25 起,徇私舞弊不移交刑事案件罪 4 起,而玩忽职守罪占整个涉税渎职犯罪的 58%。^① 439 起涉税渎职犯罪案件中,58% 的案件是涉及玩忽职守罪,这类玩忽职守罪案件与上述两案例的案情具有相似性。而且,据了解,上述两案例中的税务工作人员在平常的工作中,都表现尚可,工作也算负责。案例 2 中,该废旧物资回收企业是 2004 年 6 月进行税务登记的,当时,李某和其科长都到该公司的办公地点看过了,觉得这家企业是符合税务登记条件的,因此就同意其领购发票。同年 12 月,李某又去该公司核查,便发现了问题,立即采取停供发票等措施,并向领导汇报了情况,案件移交了稽查局调查,税务机关最后将案件移送了司法机关。在这些案情类似的案件中,税务工作人员

^① 参见《最高检与有关部、局惩治和预防渎职侵权犯罪联席会议召开》,中国发展门户网 www.chinagate.com.cn, 2007 年 6 月 6 日。

都受到了司法机关的查处甚至追究。从执法风险防范的角度来说，这类案件就像浓缩的元素，其爆发后所散发出的信息在税务系统及其工作人员中形成了和弥漫着一种无形的压力，让人感到忧虑和担心。因为案例中涉及的“未完全依照有关税收管理文件的要求履行职责”，例如，税收管理员没有每月至少到企业巡查一次，或者没有每季度对废旧物资回收企业进行一次全面核查之类的现象，由于种种原因（后面将进一步分析），虽不是比比皆是，但也是经常发生。而现阶段，总体而言，由于纳税人依法纳税的意识和觉悟还不够高，税收违法甚至犯罪致使国家税收遭受重大损失的现象也是常而有之。而且，目前税收管理手段相对滞后，缺乏科学性，缺少相关法律保障，还存在不良甚至恶劣的税收外部环境，加之，内部管理制度的不完善等等，都将给税务工作人员防范涉税渎职行为造成很大压力，税务行政执法一线的工作人员被追究行政责任甚至刑事责任的风险较大。同时，在税务机关还存在少数工作人员不注意执法风险，存在工作不负责，或者滥用职权的现象，也必然潜在后患。因此，不论从客观现实的角度还是税务工作人员实际感受的情况来说，税收执法风险防范的问题都是一个无法回避的问题，一个值得我们高度关注的问题。

第一章

为什么感觉风险来了

——提出“执法风险”的背景

近几年来，税务工作人员在执法的过程中，感觉远不如过去轻松和自如。在过去的税收工作中，只要把握住在经济上没有问题，没有与纳税人进行钱权交易，就可以享受一种踏实、安心、轻松甚至惬意的幸福，晚上就可以安然地进入梦乡。可是现在，税务工作人员，尤其执法一线的工作人员，每时每刻都感受到一种无形的压力，如孙悟空头上的紧箍咒越来越紧，工作时处处小心翼翼，总有怕触雷的感觉。尤其看到自己的同事、同行被司法机关追究玩忽职守罪的责任时，确实有一种狼来了之感受。有一位税务工作人员曾经这样说，看到检察院的工作人员将我的同事从自己身边带走时，回顾自己多年的执法历史，真是冒冷汗。因此，近几年来，“执法风险”这一话语在税务工作人员中就开始广为流传，在有的税务局，税务工作人员的这种感受甚至极为强烈。仔细分析这一现象，主要有以下几个方面的背景。

一、执法风险初上心头——税务机关内部对税收执法监督的加强

随着依法治国、依法行政以及依法治税的不断推进，税务机关自身对

税收执法的监督也在逐步加强。对于这一问题，我们要清醒地认识到以下两点：

1. 我国选择法治的方式治理国家，并不断地向前推进，这是历史的必然选择，是顺应历史发展潮流和规律的理性抉择。虽然现阶段看起来这样的推进还较为艰难，还存在许多甚至让人失望的现象，距离理想的法治状态还有很长的路，但这一发展的方向是不可能回头的，是无法逆转的，这一点我们也必须坚信，也只有和只能坚信，而且也只有和只能顺应这样的历史规律和发展方向。而事实上，平心而论，我国现在的法治状态与过去相比较是在不断进步的。只是在国门打开以后，随着人们对法治比较完善的国家进一步了解，对法治的理解进一步深刻，我们对法治的期望也越来越高，看到一些背离法治要求的现象而有时感到悲观。但无论如何，都无法改变我国法治的方向。

2. 随着依法行政、依法治税的不断推进，对执法的监督也包括对税务行政执法的监督也必将进一步强化，对执法的要求更加严格和规范，法律责任更为严厉。这一点我们也必须有清醒地认识，而且有良好的心理准备。

首先，从国家有关执法监督和法律责任的立法推进和完善就可以感受到对执法的要求更严，执法的责任更大。2004年国务院发布了《全面推进依法行政实施纲要》，提出了依法行政的基本要求。而其中第六项要求就是权责统一。行政机关依法履行经济、社会和文化事务管理职责，要由法律、法规赋予其相应的执法手段。行政机关违法或者不当行使职权，也应当依法承担法律责任，实现权力和责任的统一，使得执法有保障、有权必有责、用权受监督、违法受追究、侵权须赔偿。2005年，在1993年国务院公布的《国家公务员暂行条例》的基础上，全国人大常委会制定并公布了《公务员法》，该法不但明确了公务员应当履行的义务，而且对公务员违反义务的行为同时规定了警告、记过、记大过、降级、撤职、开除一系列严厉的惩戒制度。2007年4月，国务院根据《公务员法》和《行政监察法》的相关规定，制定并发布了《行政机关公务员处分条例》，就有关惩戒的操作程序、适用情形和标准等予以了细化，而且规定了比过去更为严厉的处分制度。例如，在该条例发布之前，公务员因触犯刑律被判处刑罚而缓期执行的，可以保留公职。但该条例第十七条第二款规定，行

政机关公务员依法被判处刑罚的，给予开除处分。也就是说，只要公务员被判处刑罚，哪怕是缓期执行，也要给予开除处分。公务员被法院判决有罪而决定免予刑事处罚的，才可能不被开除。从类似这样的制度可以看出，在法治推进的过程中，对执法的监督更为严格，对违法的处分更为严厉。

其次，从税务系统内部有关执法监督和法律责任制度的完善，也可以看到在执法过程中监督不断在强化，责任逐步在加大。税务系统实施和深入推进税收执法责任制就是较好的例证。党的十五大提出，一切政府机关都必须依法行政，切实保障公民权利，实行执法责任制和评议考核制。2001年《税收征管法》第十条规定，各级税务机关应当建立、健全内部制约和监督管理制度。为了落实内部制约和监督管理制度，国家税务总局在2001年8月召开全国依法治税工作会议上，提出了建立以执法责任制为核心的考核管理机制及严密的内部执法监督机制。2001年11月国家税务总局发布了《关于全面推行税收执法责任制的意见》。并就在同年11月22日，下发了《税收执法过错责任追究办法（试行）》。2002年初，国家税务总局确立了推行税收执法责任制工作的“五年三步走”的总体规划，全国税务系统初步实行税收执法责任制。国家税务总局为了推行税收进一步推行税收执法责任制，2005年6月28日，召开全国税务系统深入推行税收执法责任制工作会议，贯彻国务院《全面推进依法行政实施纲要》，按照新时期税收工作的总体要求，部署推行税收执法责任制工作。并同时制定了《全国国税系统税收执法责任制岗位职责和工作规程范本（试行）》和《全国地税系统税收执法责任制岗位职责和工作规程范本（试行）》，《税收执法责任制考核评议办法（试行）》，而且还修订了《税收执法过错责任追究办法》。2005年税务系统推进税收执法责任制的一系列举措，进一步强化了对税收执法的监督，严格了法律责任。尤其《税收执法过错责任追究办法》规定了责任追究的范围和责任追究的形式，对管理、征收、稽查等各个执法环节中出现的各种违法违规行为，明确了对其应追究的过错责任。税收执法责任制在税务系统全面深入地贯彻实施，尤其不断地有人被过错责任追究，开始让税务工作人员感觉到执法风险的存在，真可谓执法风险初上心头。

当然，从执法风险防范的角度来说，税收执法责任制也有助于防范执法风险。一是从宏观上说，税收执法责任制的建立和实施，有利于强化对

税收执法权的监督，对在税收执法活动中存在的一些不正之风从源头上予以防堵，从微观方面解决具体权力行使过程中的制约问题，在税收执法权具体行使过程对其具有显著的制约作用。一个人防范惰性、防范风险，尤其对轻微的、程序性差错防范的意志力是随时间而逐渐减弱，税收执法责任制的实施，对执法经常考核评议，发现过错立即追究，能够随时、经常性地对执法人员思想上的随意性有制约，对态度上的散漫性有规制。可以将执法人员经常产生的萌芽状态的过错予以铲除，苗头性的错误予以掐灭，不至于让轻微的过错越演越烈，酿成大错，甚至被追究刑事责任。二是执法责任制对岗位职责的明确，也有助于执法风险的防范。责任明晰可以使执法人员明确自己的职责边界，知道什么是自己的职责，必须履行的义务，什么是不应该做的，是法律所禁止的，不至于因职责不清，法律边界不明而糊涂地承担法律责任。还有，岗位与责任的明确，有助于提高工作人员的责任心。税务局的所有岗位及其岗位职责设定以后，人员进入各自的岗位之后，一个萝卜一个坑，自己岗位的工作只有自己完成，别人一般无法替代。这也有助于增强工作人员的责任心，责任心强了，自然就防范了许多的执法风险。三是执法责任制对工作流程的细化、模式化以及固化，也有利于执法风险的防范。如果说岗位职责的规定解决了工作人员应该干什么的问题，那么工作流程的规范则解决了怎么干的问题。尤其工作规程范本所规定的工作程序基本都是经过科学设计和严格论证的，而且工作规程范本把执法的程序模式化了，固化了。未来金税三期运行后，国、地税税务机关将统一使用执法信息平台，而且也将涵盖税收执法责任制所制定的工作程序与流程。所有这样的制度建设，不但使得税收执法程序从法律层面而言是符合法定程序的，只要按照工作规程范本所设计的程序执法，在程序上就保证了执法的合法性。而且从操作的层面而言，工作规程范本所规定的执法程序与计算机系统对接，也使执法的操作程序机械化了，傻瓜化了，只要按照计算机设计的程序去操作，就不会出差错，甚至说想出差错也不可能。而且，有时限性的程序，快到期时，操作系统还会提示或者提醒。只要按照计算机系统去操作，操作不出错误，就可以较好地防范程序性的差错，尤其防范一些低级的过失性质的错误。下面一个案例从反面角度较好地说明了这一问题。

【案例3】**某稽查局逾期归还账簿资料案**

某稽查局2009年3月对一纳税人进行检查，依照法定程序调取了纳税人往年的账簿资料进行检查，并从所调取的账簿资料中收集了所需证据材料。但逾期一个多月才归还账簿资料。该稽查局通过收集证据依法认定该纳税人应补缴税款200余万元，并依法对其作出处理、处罚决定。纳税人收到法律文书后，就处罚事项直接向法院起诉，认为该稽查局调账程序违法，收集的与此有关的证据一律无效。在诉讼过程中，法官与稽查局长交换意见时也认为稽查局调账程序违法，相关证据无法采信，如果其他证据不足以证明纳税人的违法事实成立，稽查局将面临败诉的风险。而且，法官建议该稽查局撤销自己的行政决定，重新调取账簿资料，并依法取证、固定证据后，在法定时限内归还纳税人的账簿资料，重新对纳税人作出处理、处罚决定。稽查局也觉得无可奈何，只有听从法官的建议，撤销处理、处罚决定后准备重新调取该纳税人的账簿资料，依法取证后对其进行处理。但就在稽查局准备调账期间，纳税人向公安机关报案，其账簿资料丢失。而且公安机关也出具了证明材料。稽查局在无法调取账簿资料后，依据征管法的相关规定，对其未按规定保管账簿的行为处罚款1万元结案。而因证据不足，几百万元的税款、滞纳金和相应的罚款都无法认定。而产生逾期归还账簿的原因是由于账簿资料调回之后，稽查局的工作人员因其他工作活动而忘记了按期归还纳税人的账簿资料。

在这一案例中，由于稽查局工作人员的失职，导致了国家利益遭受了重大损失。而产生的原因却是一种低级的失误，忘记了调取账簿资料之事。但这只是一种表象。对这种现象进行深层次的分析，还可以发现，该稽查局在办理此案件的过程中，肯定在操作程序上没有进入计算机执法操作系统，一定是通过机外循环来办理案件的。如果进入计算机执法操作系统，调账快到期时，系统就会自动提醒该归还纳税人账簿了，因此就不会忘记此事，不会酿成上述重大事故。

当然，因税务机关调取往年的账簿逾期归还，在取证程序上存在瑕疵，