

税收风险应对 操作规范与指引

丁源 主编

SHUISHOU FENGXIAN
YINGDUI CAOZUO GUIFAN
YU ZHIYIN



当代中国出版社
Contemporary China Publishing House

税收风险应对 操作规范与指引

SHUISHOU FENGXIAN
YINGDUI CAOZUO GUIFAN
YU ZHIYIN

丁源 主编



当代中国出版社
Contemporary China Publishing House

图书在版编目(CIP)数据

税收风险应对操作规范与指引/丁源主编. —北京:
当代中国出版社, 2015. 1
ISBN 978-7-5154-0575-9

I. ①税… II. ①丁… III. ①税收管理—风险管理
IV. ①F810.423

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 002985 号

出 版 人 周五一
责任编辑 柯琳芳 袁又文
责任校对 康 莹
装帧设计 古洞文化
出版发行 当代中国出版社
地 址 北京市地安门西大街旌勇里 8 号
网 址 <http://www.ddzg.net> 邮箱:ddzgcbs@sina.com
邮政编码 100009
编 辑 部 (010)66572264 66572132 66572154 66572434 66572180
市 场 部 (010)66572281 或 66572155/56/57/58/59 转
印 刷 北京润田金辉印刷有限公司
开 本 720×1020 毫米 1/16
印 张 14.75 印张 2 插页 240 千字
版 次 2015 年 1 月第 1 版
印 次 2015 年 1 月第 1 次印刷
定 价 40.00 元

版权所有,翻版必究;如有印装质量问题,请拨打(010)66572159 转出版部。

前言

随着以风险为导向的税源专业化改革的深入推进，在日常税收风险管理中对流程规范和应对标准化的需求愈发迫切。无锡地方税务局在《省局风险应对管理办法》的指导下，结合风险应对模块改造上线的要求，组织业务骨干编写了风险应对流程岗责体系、风险应对指引和风险应对绩效评价，最终形成一本《税收风险应对操作规范与指引》，作为风险应对人员应知应会必读手册。

本操作手册的编制注重提升风险应对体系的科学性和可操作性。

风险应对流程岗责体系包括风险应对标准化操作指引、风险应对文书标准化制作等内容，明确了风险应对流程和岗责体系，规范了文书制作，旨在推动风险应对流程的规范化和标准化。

风险应对指引包括案头审核指引、询问约谈指引、实地核查指引、分税种指引和分行业指引等内容，不仅根据风险应对具体环节进行技能与技巧的指导，而且从税种和行业维度指导风险应对，可操作性强，旨在提升应对质效的同时，降低应对人员的执法风险。

风险应对绩效评价是依托任务管理和绩效评价系统，对风险应对进行过程监控，并科学设定指标来指导后续绩效评价。通过对部门和个人的评价、评优，旨在激发风险应对工作积极性，持续提升应对质效。

二〇一四年十一月二十六日

目录

风险应对标准化操作指引 / 1

低等风险应对标准化操作指引 / 1

中等风险应对标准化操作指引 / 2

高等风险应对标准化操作指引 / 14

中等风险应对文书 / 16

风险应对文书一览表 / 16

案头审核文书 / 18

税务约谈文书 / 21

实地核查环节 / 33

行政处罚文书 / 44

通用文书 / 55

中等风险分环节应对指引 / 57

案头审核环节应对指引 / 57

询问约谈环节应对指引 / 63

实地核查环节应对指引 / 65

分税种风险应对指引 / 68

营业税应对指引 / 68

城建税及附加应对指引 / 69

企业所得税应对指引 / 70

个人所得税应对指引 / 74

房产税应对指引 / 78

土地使用税应对指引 / 79

印花税应对指引 / 80

土地增值税应对指引 / 83

契税应对指引 / 86

分行业风险应对指引 / 88

房地产开发行业应对指引 / 88

建筑安装行业应对指引 / 91

机械制造行业应对指引 / 93

商贸零售（连锁超市）行业应对指引 / 95

交通运输行业应对指引 / 97

商业银行应对指引 / 99

证券、基金公司应对指引 / 101

楼宇经济应对指引 / 102

物业管理行业应对指引 / 103

摩托车、电动车行业应对指引 / 105

纺织印染行业应对指引 / 106

环保设备行业应对指引 / 107

教育培训行业应对指引 / 108

中介服务行业应对指引 / 109

餐饮、住宿行业应对指引 / 110

会展（婚庆）行业应对指引 / 111

电子 IT 行业应对指引 / 112

风险应对绩效管理 / 115

风险应对绩效管理指引 / 115

风险应对任务管理和绩效评价系统简介 / 123

附录 / 133

关于《涉税管理事项及提交资料》的公告（摘录） / 133

后记 / 231

风险应对标准化操作指引

低等风险应对标准化操作指引

一、概述

低等风险应对是基础管理部门及管理人员对风险监控部门推送的低等风险，采取风险提示和纳税辅导的方法来指引纳税人自行采取措施消除风险的过程。

低等风险包括：未按规定进行注册地址、生产经营地址、注册资本、投资方信息、核算方式、企业人数、法定代表人变更税务登记的，未按规定进行建筑业项目登记的，未按规定进行建筑业项目清算和房地产开发项目土地增值税清算申报的，以及其他列入低等风险的情形。

二、操作指引

（一）低等风险应对主体是纳税人，基础管理部门及管理人员主要采取风险提示和纳税辅导的方法实施应对，不采用约谈、核查等管理措施。

风险提示是指通过地税机关网上和实体办税服务厅、短信平台、纳税人学校、信函等途径向纳税人制式化发送税收风险提示，指引其自行采取措施消除风险。

纳税辅导是对有共性问题的纳税人通过纳税人学校等进行有针对性辅导，帮助其防范风险。

（二）基础管理部门管理人员接收任务后，按纳税人申报方式进行任务分类，明确网上办税户通过网上和实体办税服务厅、纳税人学校等途径发送制式化的风险提示（《税收风险提示函》），同时短信提醒；非网上办税户通过邮寄、函告、实体办税服务厅、纳税人学校等途径发送《税收风险提示函》，同时短信提醒，提示指引纳税人自行采取措施消除风险。

对适合采取培训、辅导等形式进行低风险应对的事项，通过集中培训、辅导等方式进行应对。

（三）管理人员应对低风险应对对象提醒到位，通过短信、电话、实体办税服务厅、纳税人学校等途径进行告知，原则上告知率应达到 100%，做好相关记录。

（四）管理人员应在规定的期限内提醒、辅导应对对象正确应对风险事项。

对纳税人通过网上办税处理风险提示的，通知其通过网上办税厅如实填写《涉税风险反馈表》，需要补缴税款的，在网上办税厅填报《自查通用申报表》（若操作失败，纳税人记录风险编号，持《自查通用申报表》至实体办税服务厅办理）。

通过邮寄、函告等方式送达《税收风险提示函》的，通知纳税人须到实体办税服务厅进行办理。

（五）风险应对任务完成期限结束后 2 个工作日内，基础管理部门组织对低风险应对的完成情况进行分析、评价。

对未完成风险应对的纳税人逐户分析说明，由基础管理部门制作《低风险应对结果分析记录》提交风险监控机构。

对完成风险应对的纳税人的应对情况进行质量分析。对风险情形回复不清、风险疑点不能完全消除的，由基础管理部门制作《低风险应对结果分析记录》提交风险监控机构。

对不配合、不履行低风险应对的纳税人，管理人员上报基础管理部门负责人，由基础管理部门按月制作《低风险应对结果分析记录》提交风险监控机构。

（六）基础管理部门在风险应对中发现新的税源信息，应及时向风险监控部门反馈。

（七）基础管理部门按照按户序时的要求进行整理归档，做到资料齐全、顺序规范、目录清晰。

中等风险应对标准化操作指引

一、概述

中等风险应对是指中等风险应对部门及应对人员对风险监控部门推送

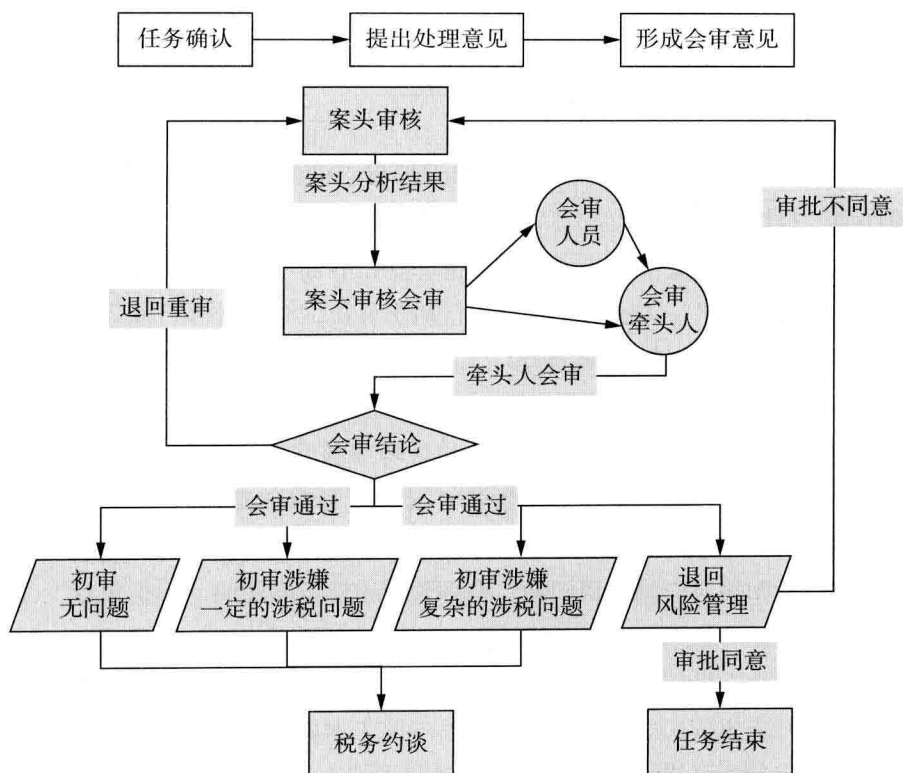
的中等风险任务，采取案头审核、询问约谈、实地核查的方法对纳税人的涉税风险进行处置的过程。

按照《江苏省地方税务局税收风险应对管理办法》和《税源管理事项清单》的要求，中等风险应对除对所列明的税收风险疑点进行应对外，还应包括基础信息核实、一并核实事项的真实性和合规性的核实。其中一并核实事项主要包括：纳税人核准（审批）类、事后备案类事项、退税（费）（非误收）申请、大额普通发票代开等。

二、操作指引

（一）案头审核

1. 基本工作流程



案头审核流程：

接收任务→案头审核人员审核，出具《税收风险应对报告》→会审人员组织会审，会审牵头人确定会审意见→进入询问约谈流程。

2. 流程节点及岗位职责

流程节点	岗位	角色	主要职责	必制文书	时限
案头审核	中等风险应对岗	案头审核人员	分析纳税人风险疑点，归集纳税人的涉税问题，提出分类处理意见，为询问约谈提供支持。	《税收风险应对报告（案头审核）》	10 个工作日（包含会审）
会审	审核认定岗	会审人员	对案头审核人员制作的《税收风险应对报告》中反映的案头审核工作内容是否齐全以及处理意见是否合规，提出意见。		
确定会审意见	审核认定岗	会审牵头人员	根据会审人员的会审意见，做成会审最终意见。确定约谈人员及约谈时间等事项。		

3. 操作指引

案头审核应在税务机关办公场所进行。

（1）审核

案头审核人员首先应查看并理解各风险疑点的内容，利用系统中“其他操作项”提供的“一岗式查询”、“法人库查询”等链接，查看纳税人的基本信息、报送的相关资料以及风险应对报告制作界面中“一并核实事项”。其次对风险疑点及“一并核实事项”进行初步分析，结合《分行业应对指引》中该纳税人所属行业典型风险情形，对纳税人的纳税义务履行情况进行审查，初步判断纳税人是否存在涉税问题。根据涉税问题的数量或复杂程度，提出分类处理建议：①初审无问题的，转约谈环节核实纳税人基础信息后应对可结束；②初审涉嫌一定涉税问题的，转约谈环节通知纳税人自查；③初审涉嫌较复杂涉税问题的，经约谈转实地核查。若判断纳税人存在涉税问题，按税种归集对应的涉税问题，合理预计该涉税问题的“预估税款”，填写涉税问题的“说明”（“预估税款”与涉税问题“说明”按需录入）。

案头审核中发现纳税人有下述情形的，可做申请退回：①纳税人被认定为非正常户或依法注销的；②纳税人不属于本应对机关管理的；③法律、行政法规或其他可终结检查的。申请退回需填写《风险应对任务退回审批表》，经会审，并经风险监控机构批准。在应对过程中，发现上述情形的，也可将流程回退案头审核环节再实施申请退回操作。

案头审核后，制作《税收风险应对报告》，保存后提交会审。

(2) 会审

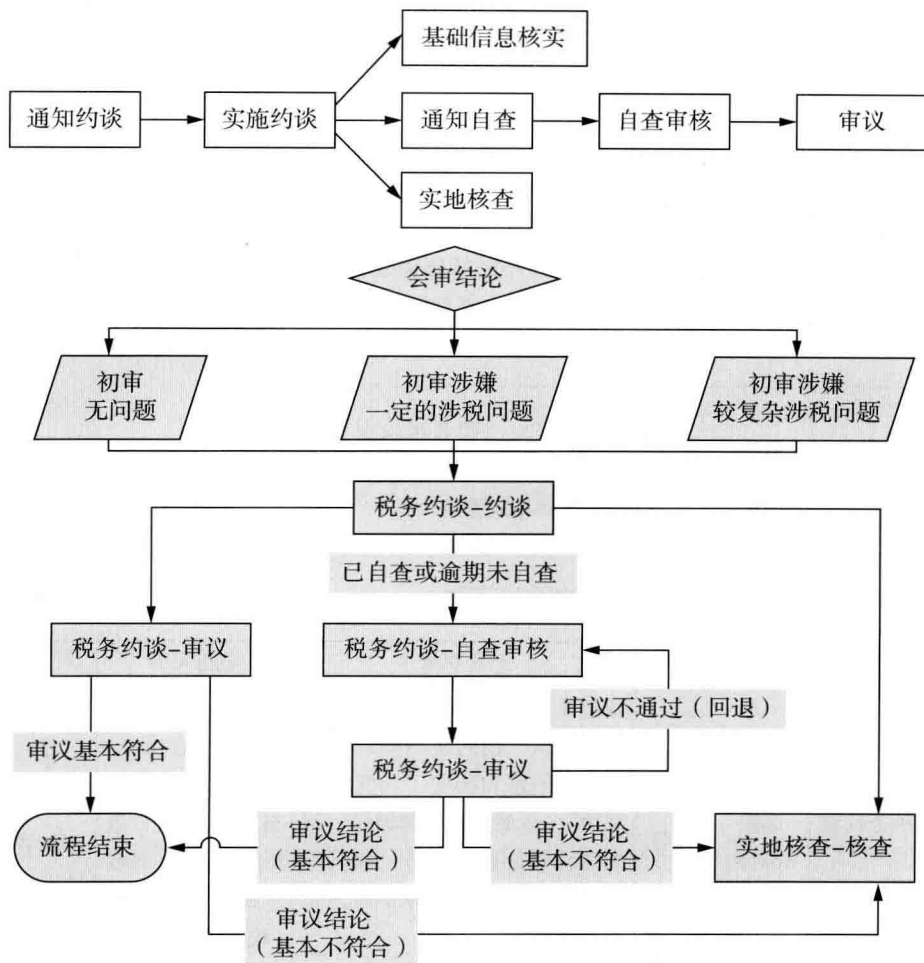
会审人员对案头审核初审结论进行会审，签署“会审意见”。会审牵头人员根据参与会审人员的意见确定最终处理意见，同时确定约谈方式、约谈人员等。对确定为涉嫌较复杂涉税问题的，明确具体实地核查人员、时间和核查所属期。对不同意见案头审核初审结论的，退回案头审核人员重新审核。

(3) 其他

案头审核工作应在启动任务后 10 个工作日内完成，需要延期的，应报经应对所属机构负责人批准。

(二) 询问约谈

1. 基本工作流程



询问约谈流程：

(1) 通知约谈：制发《约谈通知书》《纳税人基础信息核实表》，通知约谈。

(2) 实施约谈：针对不同处理意见，分别实施约谈：

① 初审无问题的：核实纳税人基础信息→制作《税收风险应对报告》→提交审议后应对可结束。

② 初审涉嫌一定涉税问题的：核实纳税人基础信息→告知有关涉税问题（不得告知具体风险疑点），明确自查要求→制发《税收自查通知书》通知纳税人自查→自查审核人员进行自查审核→制作《税收风险应对报告》→提交审议。

③ 初审涉嫌较复杂涉税问题的：告知有关涉税问题（不得告知具体风险疑点）→明确检查要求→制发《税务检查通知书》（一）→转实地核查。

2. 流程节点及岗位职责

(1) 情形一：初审无问题

流程节点	岗位	角色	主要职责	必制文书	时限
约谈	中等风险应对岗	约谈人员	约谈人员开展基础信息核实，编制《纳税人基础信息核实确认表》，交给纳税人签章确认。	《约谈通知书》； 《约谈笔录》； 《税收风险应对报告》（税务约谈）	10 个工作日 （包含审议）
审议	审核认定岗	税务约谈审议人员	审议人员对《税收风险应对报告》、相关证明材料等进行审议，填写审议意见。		

(2) 情形二：涉嫌一定的税收问题

流程节点	岗位	角色	主要职责	必制文书	时限
税务约谈	中等风险应对岗	约谈人员	制作并送达《约谈通知书》；开展约谈，询问被约谈人员相关涉税问题和核实“一并核实事项”，开展税收政策辅导，制发《税收自查通知书》和《税收自查申报表》，要求纳税人全面自查。	《约谈通知书》； 《约谈笔录》； 《税收自查通知书》； 《税收自查申报表》； 《税收风险应对报告》（税务约谈）	10 个工作日 （包含审议）

续表

流程节点	岗位	角色	主要职责	必制文书	时限
自查审核	中等风险应对岗	自查审核人员	自查审核人员结合风险监控机构推送的信息、相关的涉税问题、“一并核实事项”以及纳税人自查补报税款等情况，对纳税人自查报告的完整性和合理性进行自查审核。	《税收风险应对报告》（税务约谈-自查审核）	10 个工作日（包含审议）
审议	审核认定岗	自查审议人员	审议人员对《税收风险应对报告》、纳税人提交的自查报告、相关证明材料等进行审议，填写审议意见。		

（3）情形三：涉嫌较复杂的涉税问题

流程节点	岗位	角色	主要职责	必制文书	时限
税务约谈	中等风险应对岗	约谈人员	制发《税务检查通知书》（一），同时告知相关涉税问题和“一并核实事项”，开展税收政策辅导；制作《税收风险应对报告》（询问约谈），转实地核查。	《约谈通知书》；《约谈笔录》；《税收风险应对报告》（税务约谈）；《税务检查通知书》（一）	10 个工作日（包含审议）

3. 操作指引

税务约谈一般应在税务机关办公场所进行。有条件的在专门约谈室约谈。

（1）约谈前准备

询问约谈人员应认真查阅纳税人基本情况，结合案头审核分析情况制作《约谈通知书》。对重点税源、重点任务等，可提前拟定约谈提纲。

（2）发出约谈通知书

送达《约谈通知书》，通知纳税人约谈的方式、被约谈人员（主要是企业财务会计人员、法定代表人、单位负责人等）、时间、地点、需要说明的问题及需要携带的有关资料。

《约谈通知书》应在询问约谈前 3 日以上向纳税人发出。

（3）实施约谈

实施询问约谈的人员应当不少于两名，并具有税收执法资格。

约谈前，应先将约谈人员的身份及工作要求等告知被约谈人，同时对被约谈人的身份证明及授权情况进行查验，告知被约谈人有关权利义务。

约谈内容在《约谈笔录》记载，包括约谈时间、地点、参加人员、约谈经过、约谈结果等，并经双方签章（字）确认。

根据案头审核的会审意见，约谈人员应分别进行处理：

① 初审无问题的，约谈人员开展基础信息核实，编制《纳税人基础信息核实确认表》，交给纳税人签章确认。对涉及税务登记证件信息变化的，在“行政处罚”模块启动流程，制作《责令限期改正通知书》，通知纳税人到纳服机构办理税务登记变更；不涉及税务登记证件信息变化的，做好相关资料采集和信息维护等工作。

约谈人员制作《税收风险应对报告》（询问约谈），提交审议。

② 涉嫌一定涉税问题的，询问被约谈人员相关涉税问题和“一并核实事项”，开展税收政策辅导，制发《税收自查通知书》和《税收自查申报表》，要求纳税人全面自查。

约谈时，约谈人员不得告知被约谈人员具体风险疑点，可以就案头审核时归集的涉税问题和“一并核实事项”以及《分行业应对指引》中纳税人所属行业典型的风险情形、纳税人基础信息等问题询问被约谈人员。

约谈人员应通知纳税人在规定时间内自查，提交制式化自查报告、与涉税问题有关的证明材料（均需纳税人签字盖章确认）。非网上自查补报的纳税人，需填写《税收自查申报表》一式三份，一份纳税人留存，一份交纳服部门（由纳服部门影印扫描），一份交风险应对人员。约谈人员应告知其如不及时或不如实自查可能承担的法律风险。自查环节如有其他需说明的，应在“自查情况说明”中说明。

约谈人员制作《税收风险应对报告》（询问约谈）。自查期限届满，自查审核人员对纳税人的自查情况开展审核，并将自查审核结果提交审议。

③ 涉嫌较复杂涉税问题的，约谈人员根据会审结果制发《税务检查通知书》（一）交纳税人签收，同时告知相关涉税问题和“一并核实事项”，开展税收政策辅导。

约谈人员制作《税收风险应对报告》（询问约谈），转实地核查。

(4) 自查审核

自查审核人员结合风险监控机构推送的信息、相关的涉税问题、“一并核实事项”以及纳税人自查补报税款等情况，调取纳税人自查报告影像，对其完整性和合理性进行自查审核，视不同情况分别做出自查审核意见：

① 基本符合：纳税人涉税问题在规定期限内已全面自查，自查补税且补税金额在合理区间，“一并核实事项”也全部自查的，确定为“基本符合”。

② 基本不符合：纳税人在规定期限内拒绝约谈，未自查的；或虽已自查，但自查结果不完整或不合理的（未全面自查、未进行自查申报、自查补税不在合理区间、“一并核实事项”未自纠），确定为“基本不符合”。

自查审核人员对“基本不符合”的内容和事项，可以要求约谈人员重新约谈，要求补充说明或补充提交相关证据材料。

(5) 开展审议

审议人员对《税收风险应对报告》、纳税人提交的自查报告、相关证明材料等进行审议，填写审议意见。审议通过的，审议结论为“基本符合”的，结束应对；审议结论为“基本不符合”的转实地核查。审议未通过的，流程退回上一环节重新处理。

(6) 其他

① 纳税人可委托具有职业资格税务代理人参加询问约谈。税务代理人代表纳税人进行询问约谈时，应提交纳税人委托代理合法证明。在约谈前，约谈人员应告知税务代理人需承担的法律风险。

② 如采用批量约谈或集体辅导方式的，可统一制作《约谈笔录》。约谈人员可以多次约谈。

③ 对纳税人自查发现涉税问题应给予行政处罚时，应按有关规定执行。

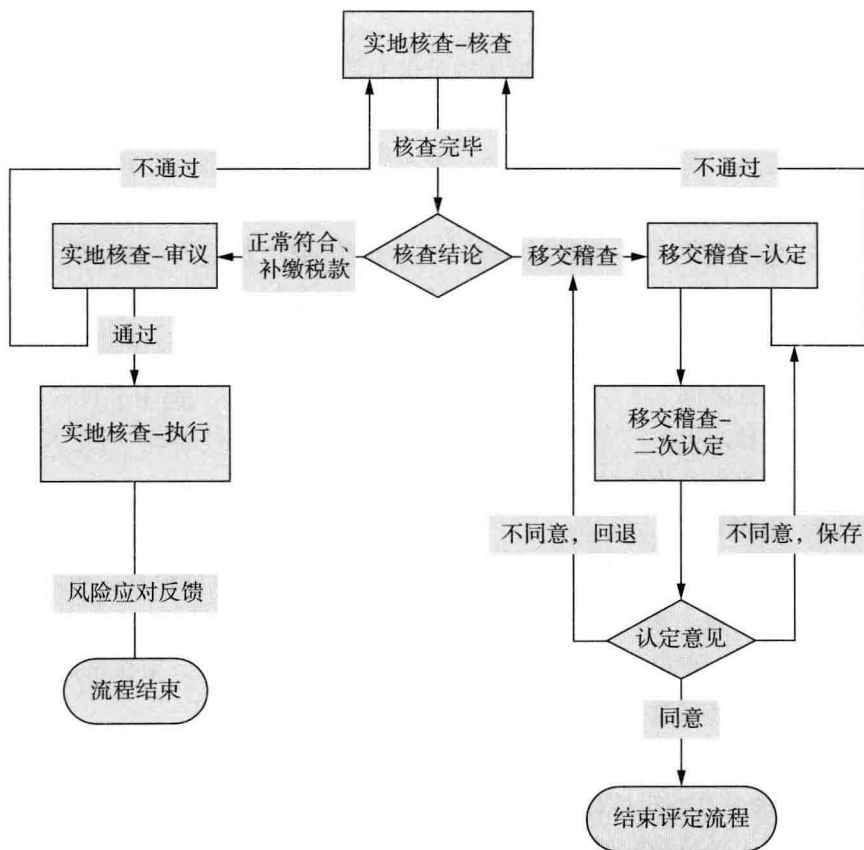
④ 询问约谈应在启动后 10 个工作日内完成，有特殊情况确需延期的，应报经批准。

⑤ 风险应对事项未经约谈提请纳税人说明情况，不得进入实地核查程序（除纳入风险管理的纳税人注销登记核查等特定事项外）。

(三) 实地核查

1. 基本工作流程





实地核查流程：

接收任务→送达《税务检查通知书》→综合联评，全面应对，制作《实地核查工作底稿》，核实纳税人基础信息→

(1) 涉嫌偷（偷税金额达到或超过 50 万元）、逃、骗、抗税的及由检举、交办、转办等原因需由稽查机构立案检查的→中止应对程序→制作《税收风险应对报告》《移交稽查案件审批表》→将报告及相关资料证据移交风险监控机构→审批→推送稽查。

(2) 涉及补税的→调查取证，制作《税收风险应对报告》→审议→制作并送达《税务处理决定书》→风险应对终止。

其中：符合《征管法》第三十五条，需核定应纳税额→制作《税收风险应对报告》→审议→制作并送达《应纳税额核定通知书》。

对涉及行政处罚的应制作《税务行政处罚告知书》《税务行政处罚决定书》，由实地核查人员送达纳税人，同时告知纳税人具有申诉和提请行政

复议等权利。

(3) 不涉及补税或信息差异需办理变更登记、备案手续→制作《税收风险应对报告》→审议→制作并送达《税收事项通知书》→风险应对终止。

2. 流程节点及职责

流程节点	岗位	角色	主要职责	必制文书	时限
实地核查	中等风险应对岗	实地核查人员	制发《税务检查通知书》；实施实地核查：以推送的税收风险点及“一并核实事项”为应对重点，对风险所属期可能存在的其他涉税问题各税种全面应对；制作《核查工作底稿》，记录核查事实；做出核查结论，制作《税收风险应对报告》（实地核查）。	《税务检查通知书》（一）；《实地核查工作底稿》；《税收风险应对报告》（实地核查）	20 个工作日（包含审议）
审议	审核认定岗	实地核查审议人员	审阅《税收风险应对报告》，确定处理意见。		
执行	中等风险应对岗	应对执行人员	根据不同处理意见，分别处理。	《税务事项通知书》或《税务处理决定书》	
风险反馈	中等风险应对岗	应对反馈人员	应对反馈人员在执行环节根据实际情况，填写风险反馈信息，填写疑点处置情况后提交，流程终止。		

3. 操作指引

(1) 制发《税务检查通知书》

实地核查前，应制作并向被核查对象送达《税务检查通知书》，出示税务检查证。实地核查应由两名以上具有税收执法资格的应对人员共同实施。

(2) 实施实地核查

实地核查人员应按照《征管法》规定正确行使税务检查权，依法收集