

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 规程与管理



中国税务出版社

Y

全国税务系统岗位专业知识与技能培训系列教材

政策法规类

增值税政策与法规
消费税政策与法规
营业税政策与法规
企业所得税政策与法规
个人所得税政策与法规
地方税政策与法规
农业税政策与法规
出口货物退(免)税管理
国际税收实务

征收管理类

国税征管实务
地税征管实务
发票管理

稽查类

税务稽查规程与管理
国税稽查实务
地税稽查实务

计划会计统计类

税收计划
税收会计
税收统计
税收票证管理

信息管理类

网络
硬件
中间件
工具软件
应用系统建设与维护
信息系统安全
数据库与数据仓库

综合类

财务会计
税务系统人事管理
税务教育培训管理
税务行政监察
税务机关行政管理

ISBN 7-80117-677-4



9 787801 176776 >

ISBN 7-80117-677-4

F·599 定价:26.00元

全国税务系统岗位专业知识与技能培训系列教材

税务稽查规程与管理

国家税务总局教材编写组 编



中国税务出版社

（北京）（100045）（北京市海淀区）（税务干部学院）（税务干部学院）（税务干部学院）

图书在版编目 (CIP) 数据

税务稽查规程与管理/国家税务总局教材编写组编

- 北京: 中国税务出版社, 2004.4

(全国税务系统岗位专业知识与技能培训系列教材)

ISBN 7-80117-677-4

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 (2004) 第 022094 号

版权所有·侵权必究

书 名: 税务稽查规程与管理

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 安淑英

技术设计: 桑崇基

出版发行: 中国税务出版社

北京市宣武区槐柏树后街 21 号 邮编: 100053

发行部电话: (010) 63182980/81/82/83

邮购部电话: (010) 63043870 63028884

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京大地印刷厂

规 格: 787×960 毫米 1/16

印 张: 16

字 数: 279000 字

版 次: 2004 年 4 月第 1 版 2004 年 8 月北京第 2 次印刷

统一书号: ISBN 7-80117-677-4/F·599

定 价: 26.00 元

如发现有印装错误 可随时退本社更换

序 言

由国家税务总局教育中心组织编写的全国税务系统基础知识、岗位分类和更新知识培训系列教材同大家见面了，我衷心地表示祝贺。这套系列培训教材的出版，为全国税务系统广泛深入地开展教育培训工作，全面提高广大税务干部的素质和能力，促进新时期税收事业的发展都将起到积极的作用。

党的十六大确定了本世纪头二十年我国全面建设小康社会的目标。要实现这一目标，需要各方面的共同努力，税收作为国民经济的重要杠杆之一，更要充分发挥好宏观调控作用。这对我们来说，既是机遇也是挑战。能否抓住机遇，迎接挑战，不负使命，关键在人，在于人的素质，而提高素质主要靠培训。为此，必须加大税务教育培训工作力度，按照全国组织工作会议要求，多层次、多渠道、大规模培训税务干部。通过税务教育培训工作，全面提高税务干部队伍的整体素质，圆满完成各项税收任务，为全面建设小康社会而努力奋斗。

教材是做好教育培训工作的基础，教材建设是教育培训工作中的重要组成部分。为全系统编写和提供高质量的教材，对于帮助广大税务干部提高自身素质和业务能力，加强队伍建设，都具有十分重要的意义。正是从这个意义上说，教材建设要锐意改革，勇于创新，与时俱进。要本着符合税收工作实际需要，符合税务教育培训与学习需要的原则，统一规划，认真组织，在求新、求变、求实上下功夫，多出精品佳作。

这套系列教材从策划、编审到出版，历时近三年，凝聚了税务系统400多名专家学者和业务骨干的心血。这套系列教材分为基础知识（X）、岗位专业知识与技能（Y）和更新知识（Z）三个部分，

形成 $X+Y+Z$ 的新型教材体系。总的看来,这套教材突破了传统教材的风格、模式和结构体系,实现了启发性与适用性、通俗性与趣味性的统一,组合灵活、简便适用,包含了全国税务系统公务员一般应具备的基本知识、各岗位所必须的专业技能以及新的知识和新的技能,也反映了税收工作的发展水平和改革方向。

希望广大税务干部加强学习,努力工作,不断提高理论素养、业务水平和工作能力,为新世纪的税收事业做出新的更大的贡献!

谈旭人

二〇〇三年四月二十一日

编 审 说 明

根据中共中央、国务院关于加强干部教育培训工作的要求和国家税务总局党组的指示，总局教育中心围绕建设一支政治过硬、业务熟练、作风优良的税务干部队伍的目标，注重培训教材建设，加强新形势下教材建设理论与实践的探索，确立了由基础知识（X）、岗位专业知识与技能（Y）、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）部分培训教材分为政策法规类、征收管理类、稽查类、计划会计统计类、信息管理类和综合类等类别。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。

《税务稽查规程与管理》为稽查类教材，由顾伯群、程永德负责具体策划指导，王宇、宋承彦、尹宏、李海军、张润义、王琳、李志强等参加编写，贺云贵、唐玉坤统稿，刘太明、苏严、张咸春主审，参与审稿的还有李国成、李光辉、陈居奇、陈杰、韩春、沈甫明、李亚兵、刘小娟、邹秀芹等。

本书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

二〇〇四年三月

策划编审人员

总策划：崔俊慧

策 划：程永昌 陈小杭 孙 泽 于 斌

顾伯群

协 助：高永清 王维平 杨国全

编 导：顾伯群 程永德

编 写：王 宇 宋承彦 尹 宏 李海军

张润义 王 琳 李志强

统 稿：贺云贵 唐玉坤

主 审：刘太明 苏 严 张咸春

前 言

随着我国社会主义市场经济体制的建立和不断完善,为了适应新的经济形式,税收征管模式也由传统的征管模式向“以自觉纳税申报和优化服务为基础,以计算机网络为依托,集中征收,重点稽查”的征管模式转变。新模式突出了税务稽查在征管体系中的重要地位,同时也对如何做好税务稽查工作提出了更高的要求。为了帮助广大税务干部掌握税务稽查知识,我们编写了《税务稽查规程与管理》一书。

本书共分6部分。第1部分税务稽查概述从税务稽查的内涵、职能、基本原则、种类和程序几个方面对税务稽查作了简单概括;从管理的角度对税务稽查工作作了论述,包括税务稽查管理的意义、如何规范及稽查管理机构的职责等内容。第2部分至第6部分是对税务稽查的具体论述。第2部分按照现代税务稽查的标准,对税务稽查对象如何选取、税务稽查计划制定作了详细的介绍。第3部分从税务稽查实施的准备、进行、终结以及税务稽查实施的几种主要方式、税务稽查中的税收保全措施和强制执行措施等几个方面,对税务稽查实施工作作了详尽的介绍。第4部分对税务稽查审理的概念、内容及审理环节的工作范围作了介绍。第5部分对税务稽查工作的最后环节进行了介绍,包括税务文书的送达、税务处理决定的执行终结以及税务处理决定的强制执行和稽查档案的管理。第6部分主要介绍当前在税务稽查中所涉及的文书的使用和填写,以及税务稽查中的管理流程。

本书具有以下几个特点:一是简明扼要,通俗易懂;二是按照税务稽查的环节编写,脉络清晰;三是结合一些案例介绍,具有实践性。

本书第1部分由王宇、宋承彦编写;第2部分由尹宏编写;第3

部分由李海军编写；第4部分由张润义编写；第5部分由王琳编写；第6部分由李志强编写。全书由贺云贵、唐玉坤统稿。

本书是在国家税务总局教育中心的策划、组织和具体指导下编写完成的。在编审过程中，得到了国家税务总局稽查局、大连市国税局、湖北省国税局、吉林省国税局、山西省地税局、江苏省盐城市地税局等单位的大力支持，在此一并表示感谢。

本书在写作过程中，虽然反复推敲、竭尽全力，但笔者经验与水平有限，难免出现纰漏，不当之处欢迎广大读者批评指正。

编者

二〇〇四年三月

目 录

1 税务稽查概述	(1)
1.1 税务稽查的内涵	(1)
1.2 税务稽查的职能和强化税务稽查的意义	(8)
1.3 税务稽查工作的基本原则	(10)
1.4 税务稽查的种类和程序	(13)
1.5 税务稽查管辖	(15)
1.6 税务稽查管理	(20)
1.7 税务稽查协作	(23)
2 税务稽查选案	(27)
2.1 税务稽查计划	(27)
2.2 确定个案重点稽查项目	(34)
2.3 计算机选案	(42)
2.4 举报、金税工程网络协查、情报交换、转办和 交办	(47)
3 税务稽查实施	(65)
3.1 税务稽查实施概述	(65)
3.2 税务稽查的实施	(67)
3.3 税务稽查中的税收保全措施	(80)
3.4 税务稽查实施终结	(83)
4 税务稽查审理	(89)
4.1 税务稽查审理的内涵及意义	(89)

4.2	税务稽查审理的基本要求和内容	(92)
4.3	税务稽查审理的终结	(102)
5	税务处理决定的执行	(106)
5.1	税务文书送达	(106)
5.2	税务处理决定的自动履行	(108)
5.3	税务处理决定的强制执行	(110)
5.4	税务处理决定的执行	(114)
5.5	税务稽查成果分析	(116)
5.6	税务稽查案件的复查	(117)
5.7	税务稽查档案管理	(119)
6	税务稽查文书及流程图	(123)
6.1	稽查选案类文书	(123)
6.2	稽查实施类文书	(125)
6.3	稽查审理类文书	(138)
6.4	执行类文书	(147)
6.5	税收保全类文书	(149)
6.6	税收强制类文书	(158)
附录:	税务稽查案件实例	(228)

1 税务稽查概述

1.1 税务稽查的内涵

税务稽查是税务机关依法对纳税人、扣缴义务人履行纳税义务、扣缴义务情况进行的税务检查和处理工作的总称，是监督、检查税收法律、法规有效实施的重要手段，是税收管理过程的必要环节。

1.1.1 税务稽查的特征

税务稽查具有以下特征：

(1) 税务稽查主体的法定性

所谓法定性是指税务稽查的主体是由《中华人民共和国税收征收管理法》（以下简称《税收征管法》）规定的税务机关。《税收征管法》第十四条指出：本法所称税务机关是指各级税务局、税务分局、税务所和按照国务院规定设立的并向社会公告的税务机构。《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》）第九条解释了“按照国务院规定设立的并向社会公告的税务机构”的含义：《税收征管法》第十四条所称按照国务院规定设立的并向社会公告的税务机构，是指省以下税务局的稽查局。稽查局专司偷税、逃避追缴欠税、骗税、抗税案件的查处。《税收征管法》及其实施细则明确了税务机关所涵盖的内容，也确定了省以下稽查局的稽查主体资格。各级税务稽查机构是行使税务稽查权的职能部门，代表国家行使行政执法权，监督检查纳税人是否依法纳税，扣缴义务人是否依法代扣代缴、代收代缴税款。

(2) 税务稽查对象的不确定性

是指税务稽查对象必须是根据税收法律、法规的有关条款能够确定的对象，即纳税人、扣缴义务人以及税法规定负有其他义务的单位或个人。

《税收征管法》第四条规定：法律、行政法规规定负有纳税义务的单位和个人为纳税人。法律、行政法规规定负有代扣代缴、代收代缴税款义务的单位

和个人为扣缴义务人。纳税人、扣缴义务人必须依照法律、行政法规的规定缴纳税款、代扣代缴、代收代缴税款。纳税义务是指纳税人因税法的规定而产生的向国家缴纳税款的义务。纳税义务是法定义务，其内容不能由税务机关擅自或与私人协议加以变更。扣缴税款义务包括代收代缴义务和代扣代缴义务。代收代缴是指根据法定义务借助经济往来关系向纳税人收取应纳税款并代为缴纳的行为，代扣代缴是指根据法定义务从特定纳税人收入中扣除其应纳税款并代为缴纳的行为。

任何单位和个人不依法履行纳税义务、扣缴义务或其他税法规定的义务均属于税收违法行为，依据有关规定要接受处理；触犯刑法的，要移送司法机关刑事处理。税务稽查作为税收管理的重要手段，其主要职责就是维护税法，加大对各种税收违法行为的打击力度，营造公平的税收环境。

(3) 税务稽查行为的合法性

所谓合法性是指税务稽查必须依照法律规定权限和法定程序而实施。

《税收征管法》对税务机关实施税务检查的权限和法定程序作了明确规定。如《税收征管法》第五十九条规定：税务机关派出的人员进行税务检查时，应当出示税务检查证和税务检查通知书，并有责任为被检查人员保守秘密；未出示税务检查证和税务检查通知书的，被检查人有权拒绝检查。这一条规范了税务人员在进行检查前必须履行的法定程序。在税务检查过程中，按法定程序执行、不超越法定权限，是保证税务稽查合法、有效的重要前提。税务稽查行为的合法性，不仅包括税务稽查执法必须以法律为依据，还包括判断纳税人是否有税收违法行为、应受何种处罚，必须依据现行法律、法规、规章和其他规范性文件，以保证税务处理决定的合法性、公正性和有效性。

1.1.2 税务稽查的主体

税务机关是税务稽查的主体，负责对税收违法犯罪案件的查处，目前，绝大部分的税务机关设立了专门的税务稽查机构，名称逐步统一为税务稽查局。税务稽查机构是在改革开放中从无到有、从少到多、自下而上形成的，反映了税收工作的客观要求。

当前，我国经济体制正在向社会主义市场经济体制过渡，税收征管模式也正处于改革之中，正在向“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”的税收征管模式转变，影响税务稽查机构设置的因素已经或正在发生变化。这就要求税务稽查机构也相应进行调整，以适应新形

势下税收征管工作的需要。根据新的征管模式,借鉴国际经验,我国的税务稽查机构作为税务稽查的主体应按如下原则设立与调整:

(1) 按照法律规定设立。也就是说,税务稽查机构的设立应该按照法律的规定,能够代表国家独立行使税收执法权,对纳税人、扣缴义务人是否按规定履行纳税义务和代扣代缴义务进行检查,发现涉税问题,依照法定程序予以处理。

(2) 稽查主体内部按照专业化标准分工。专业化标准要求稽查机构与稽查人员两方面的专业化。首先,税务稽查机构内部应该按照税务稽查工作流程分工,即选案、查案、审理、执行等工作分别由不同的人或不同的部门完成。这种专业化分工,可以是稽查机构内部的专业化分工,也可以是在税务稽查机构间的专业化分工,以形成既有专业分工,又有协作的稽查机制。其次,专业化标准还要求从事税务稽查的人员要通过专门的培训,具有较高的业务水平和素质,符合现代经济社会对稽查专门人才的需要。

1.1.3 税务稽查的客体

税务稽查的客体是指税务稽查执法行为具体指向的事物,即纳税人、扣缴义务人履行纳税义务或者代扣代缴、代收代缴义务的情况。纳税义务的发生、确定、承继和消灭应以某种法律事实的存在为判断标准,具体是指:

(1) 纳税义务的发生。纳税义务因满足税法所规定的各征税要件而发生,即在特定期间由征税对象归属于纳税人并可以将其数量化和适用税率时成立。对于纳税义务的成立时间,税法多有明文规定。

(2) 纳税义务的确定。一是纳税人自行计算并申报;二是由税务机关核定;三是税法明确规定从量定额征收的税款无需经过任何手续即可确定。

(3) 纳税义务的承继。纳税义务作为一种债务,须在一定条件下发生承继,主要包括:负有纳税义务的被继承人、遗赠人死亡时,其纳税义务应作为遗产债务由继承或受遗赠人承继或由其遗产清偿。负有纳税义务的企业及其他团体合并或分立时,被合并及改组前的企业及其他团体的纳税义务应由合并或分立后的企业及其他团体承继。被承继的纳税义务,须依法予以履行。

(4) 纳税义务的消灭。纳税义务基于下列原因消灭:缴纳(履行)、免除和消灭时效等。

纳税义务因纳税人及其关系人的不同情况而存在一些特殊情形,通常有以下三种:一是连带纳税义务。指两人或两人以上所共同负担的同一纳税义务。

对于连带纳税义务，税务机关有权向各连带纳税人之中任何一人请求全部履行。二是纳税担保义务。指为纳税人提供担保的纳税担保人所负担的在纳税人不履行其纳税义务时代替其履行的义务。三是附带纳税义务。这是指纳税人因滞纳税款而增加的纳税义务。

以上所述的纳税义务及其发生、确定、承继、消灭等问题，均是指纳税义务的实体方面即从缴纳税款的角度谈的。在税法上，为保证缴纳税款的及时、准确，还规定了纳税人在程序上的义务，这也是纳税义务的重要组成部分。这些义务包括办理税务登记，按规定设置、保管账簿凭证，按期申报，依法接受税务检查，按时报送财务会计制度、会计核算软件、纳税申报表以及财务会计报表，按规定印制、使用、保管发票等。不管是纳税实体上的义务还是纳税程序上的义务，都是纳税义务。纳税人履行这些义务的情况都是税务稽查的客体。

代扣代缴、代收代缴是税法规定的征收税款的重要方式。代扣代缴税款时，扣缴义务人直接持有纳税人的收入，可以从中扣除纳税人的应纳税款。代收代缴税款时，扣缴义务人不直接持有纳税人的收入，只能向纳税人收取应纳税款，并代为缴纳。这里借助的是经济往来关系。《税收征管法》规定，扣缴义务人必须依照法律、行政法规的规定代收代缴、代扣代缴税款。对法律、行政法规没有规定负有代收、代扣税款义务的单位和个人，税务机关不得要求其履行代收、代扣税款义务。扣缴义务人依法履行代收代扣税款义务时，纳税人不得拒绝。纳税人拒绝的，扣缴义务人应当及时报告税务机关处理。扣缴义务人应扣未扣、应收未收税款的，根据《税收征管法》第六十九条的规定，除由税务机关向纳税人追缴税款外，对扣缴义务人处应扣未扣、应收未收税款百分之五十以上三倍以下的罚款。

1.1.4 税务稽查的对象

税务稽查的对象是指《税收征管法》所规定的纳税人、扣缴义务人。

(1) 根据《税收征管法》的规定，纳税人是指依照法律、行政法规规定负有纳税义务的单位和个人。在我国的税法中，每一税种都有特定的纳税人。

单位和个人，是指国内各类企业、事业、机关、团体、部队以及中外合资企业、中外合作企业、外资企业、外国公司和其他经济组织及其在华机构等单位和个人。

(2) 扣缴义务人是指依照法律、行政法规规定负有代扣代缴、代收代缴税

款义务的单位和个人,包括代扣代缴义务人和代收代缴义务人。

1.1.5 税务稽查的主要内容

税务稽查除了对纳税人税款缴纳情况进行检查外,还应该从纳税人的生产、经营、管理等内控环节入手,结合账簿、凭证以及核算方式,检查纳税人遵守国家税收法律、法规、政策,执行会计准则、会计制度等的情况。

(1) 检查纳税人执行国家税收法律法规的情况

国家的税收法律、法规是根据国家对经济进行宏观调控的需要制定的,具有较强的约束力,纳税人必须遵照执行。通过税务稽查,可以了解纳税人对税收法律、法规的执行情况,核实其有无隐瞒虚报收入偷税和拖欠挪用税款,有无弄虚作假、扩大开支、乱摊成本、减少或截留税收等情况。对一般性问题,应及时教育和督促纳税人纠正,补缴应纳税款,并计算加收滞纳金;情节严重的,要按《税收征管法》的规定追究其法律责任;对偷税、逃避追缴欠税、骗取出口退税、抗税等构成犯罪的纳税人,还应按照《刑法》等有关法律、法规的规定,追究其刑事责任。

(2) 检查纳税人执行国家税收征收管理法律、法规及政策的情况

《税收征管法》在法律上明确了对纳税人执行国家各项税收征收管理法律、法规情况的检查应作为税务检查的一项重要内容。检查纳税人对国家各项税收征收管理法律、法规的执行情况,主要是检查纳税人税务登记、账簿、凭证管理、发票领用存及纳税申报等方面的情况。

(3) 检查纳税人执行会计准则、会计制度的情况

会计准则和会计制度是正确计算和缴纳税款的重要保证,纳税人必须严格遵守。通过税务稽查,可以掌握纳税人会计凭证、科目、账户的设置是否正确;成本的核算是否符合规定,费用的开支是否合理;会计事务的处理程序和方法是否符合规定;会计核算是否准确无误;会计报表的填报是否准确、及时等情况。

1.1.6 税务稽查的历史

税务稽查是伴随着税收的产生而产生,并伴随着税收的发展而发展的。

据《周礼》记载,我国早在周朝时就“因田制赋,任土作贡”,实行“九赋”、“九贡”,对土地、进出关卡、进入市场的货物、山林川泽的产品进行登记管理并课税,并设立专司或兼司课税检查的“司市”、“司货”等官职,对