

Z 全国税务系统更新知识培训系列教材

UPDATED KNOWLEDGE
OF TAXATION 国家税务总局教材编写组 编

基层税源监控与管理 ——相城模式



 人民出版社

全国税务系统更新知识培训系列教材

基层税源监控与管理 ——相城模式

国家税务总局教材编写组 编

人 民 大 学 出 版 社

责任编辑:李媛媛

封面设计:肖 辉

图书在版编目(CIP)数据

基层税源监控与管理——相城模式/国家税务总局教材编写组 编.

—北京:人民出版社,2008.5

ISBN 978-7-01-006996-8

I. 基… II. 国… III. 地方税收-税收管理-中国-教材 IV. F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 048742 号

基层税源监控与管理——相城模式

JICENG SHUIYUAN JIANKONG YU GUANLI——XIANGCHENG MOSHI

国家税务总局教材编写组 编

人民出版社 出版发行
(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

河北省零五印刷厂印刷 新华书店经销

2008 年 5 月第 1 版 2008 年 5 月北京第 1 次印刷

开本:787 毫米×960 毫米 1/16 印张:19.25

字数:327 千字 印数:0,001-5,000 册

ISBN 978-7-01-006996-8 定价:45.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

序

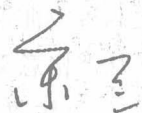
近年来,加强税源管理已成为税务部门的共识。税源管理是税收征管的基础工作,是提高税收征管水平的重要措施。经济决定税收,经济发展是税收的主要源泉,但税源从严格意义上说并不等于税收,税源只有通过税收征管才能转化为税收。税源与实际税收收入之间的差距越大,说明征管能力和水平越低。因此,从一定意义上说,税源管理能力是检验税收征管能力的试金石。采取切实可行的措施和行之有效的方法,全面地掌握税源的规模与分布、掌握税基的构成与变化特点,使实际征收数接近应征数,减少税收与税源之间的差距正是我们税收征管的主要任务。加强税源管理就抓住了税收征管工作的要害,抓住了提高税收征管工作质量和效率的关键。

为了给全国税务系统提供好的税源管理经验,国家税务总局组织人员编写了《基层税源监控与管理——相城模式》案例教材。此教材主要介绍了苏州市相城区国家税务局(以下简称相城区国税局)总结摸索出的一套税源管理的方法。

相城区国税局作为一个县(区)级的基层税务机关,从当地税源监控管理的工作实际出发,紧紧围绕“科学化,精细化”的管理要求,以研究纳税人“税款的形成过程”为工作重心,通过开发、构建税源监控管理综合业务平台,统一、规范数据的采集口径,充分、灵活、有序、高效地利用现有征管数据,及时比对、分析、发现税源监控中的风险点和风险环节,有针对性地为税务干部提示工作的方向和重点,即时对工作的效能进行考核评价,做到工作的“质”与“效”相统一,从而有效调动了税务干部工作的积极性和主动性,成功建立了一套科学合理的监控保障机制,实现了对税源的有效监控与管理,使纳税人对税法的遵从度不断提高。相城区国税局的责任区管理把纳税人的多项调查合并起来“一把抓”,工作有序、不重复,并通过多角度对工作的有效性、正确性进行印证。这既减轻了纳税人的负担,也提升了基层

税务干部的工作效能,实现了“两个减负”和征纳“双赢”,真正体现了“研究规律性东西,实现科学化管理”的理念,也为新形势下“金税工程三期”功能的实现提供了启示。干部绩效考核是基于征管工作基础之上的,实现了人与事的“一体化”,必然有力推动征管工作快速发展。

此教材作为国家税务总局组织编写的第一本案例教材,主要编写人员都是来自基层的普通税务干部,其内容也都是税收工作中的具体做法和经验,具有一定的借鉴意义,这种尝试是难能可贵和值得肯定的。



2007.11.15

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关于加强税务干部培训的指示,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和实践的探索,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。

更新知识(Z)部分,是使税务系统公务员在具体岗位上根据工作需要和形势的发展,不断地补充新的知识和技能,掌握前沿性的科学理论,不断拓宽知识面,提高管理水平。及时掌握基层对培训教材新的需求,集思广益,不断进行教材创新与开发,形成一个动态教材体系,满足基层广大税务干部的培训学习需要。

税源管理是税收征管的基础环节,加强税源管理就等于抓住了税收征管工作的要害,这已成为税务系统的共识。国家税务总局组织编写的《基层税源监控与管理——相城模式》案例教材主要介绍了苏州市相城区国家税务局总结摸索出的一套税源管理的方法,体现了“研究规律性东西,实现科学化管理”的理念,真正实现了“两个减负”和“科学化、精细化”的要求,具有很强的借鉴性。

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

二〇〇八年二月

《基层税源监控与管理——相城模式》

策划编审人员

策划：顾伯群

编导：顾伯群

编写：周士清、戴布谷、李开颜、沈一明、吴建明、周佳

统稿：李开颜、沈一明

审定：范坚、司京民、张健、周国川、胡洋、白艳梅

前言

为了满足全国税务系统公务员培训与学习的需要,我们编写了这本《基层税源监控与管理——相城模式》案例教材。

本书具有以下特点:

一、按照案例式培训教学及教材发展趋势要求,此书作为全国税务系统公务员培训系列教材的第一本案例教材进行开发。全书采用案例套案例的形式,将相城区国税局税源监控与管理模式作为一个大的案例进行阐述分析,同时附有 18 个相城国税干部税源管理实践小案例,把相城区国税局以计算机数据处理为依托的税源监控的工作过程展现在读者面前,使本书既具有鲜明的时代感又有所突破与创新。

二、本书根据“怎么做就怎么写”的原则进行编写,将相城区国税局一整套税源监控管理的做法如实地展现在读者面前,可供基层各单位参考借鉴,具有很强的实用性和可操作性。

三、本书充分利用了各种图表,包括结构图、流程图、归集图、软件截图、一览表等,使教材内容简明扼要、通俗易懂、便于掌握。

四、本书的主要作者为相城区普通税务干部,语言朴素平实,文风自然流畅。

《基层税源监控与管理——相城模式》的主要策划与编审人员包括:顾伯群、司京民、张健、周士清、戴布谷、李开颜、沈一明、吴建明、周国川、胡洋、白艳梅、周佳等。文中选用案例的作者均是相城区国税局税收管理员,包括姜文胜、曹帜、施文忠、弋金康、徐华新、吴慧苹、马佳荣、姚士明、龚晓芳、孙清、胡华忠、吴建明、杨洪文、丁利杰、吴德泉、张敏等。

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。本书在编审过程中,得到了国家税务总局征管司、江苏省国家税务局、内蒙古自治区

国家税务局、苏州市国家税务局、南昌市国家税务局、赤峰市国家税务局、扬州税务进修学院、江苏省税务培训中心的大力支持,在此一并深表感谢。

编者

二〇〇七年十月

目 录

第一章 绪论	一、前言
二、本书的编写目的	三、本书的编写原则
四、本书的编写体例	五、本书的编写说明
第二章 税源监控与管理概述	一、税源监控与管理的概念
二、税源监控与管理的意义	三、税源监控与管理的范围
三、税源监控与管理的对象	四、税源监控与管理的环节
四、税源监控与管理的措施	五、税源监控与管理的保障
第三章 税源监控与管理的组织	一、税源监控与管理的组织形式
二、税源监控与管理的组织原则	三、税源监控与管理的组织程序
四、税源监控与管理的组织保障	五、税源监控与管理的组织评价
第四章 税源监控与管理的实施	一、税源监控与管理的实施原则
二、税源监控与管理的实施程序	三、税源监控与管理的实施方法
四、税源监控与管理的实施保障	五、税源监控与管理的实施评价
第五章 税源监控与管理的保障	一、税源监控与管理的保障原则
二、税源监控与管理的保障措施	三、税源监控与管理的保障程序
四、税源监控与管理的保障评价	五、税源监控与管理的保障总结

目 录

前 言	1
第一章 概述	1
第一节 相城模式的产生	1
一、存在的现实矛盾	1
二、工作目标的确立	2
三、化解矛盾之道	4
第二节 相城模式的核心内容	4
一、税源监控管理的架构体系	5
二、税源监控管理平台的构建	6
三、税源监控管理保障机制的建立	6
四、机构及人力资源的合理配置	7
第三节 相城模式的创新点	7
一、为税收管理员配备了一名功能强大的“秘书”	8
二、为干部打开了一扇展现工作绩效的“窗户”	8
三、为管理者提供了一个强有力的决策依据	8
四、构建起一个结果互控、多层面、上下联动的监控网络	8
五、“平均值”概念引入绩效体系,凸显人本意识	9
六、以结果为导向,将工作过程与结果有机结合	9
第二章 税源监控管理平台的构建	10
第一节 征管辅助体系的建立	11
一、纳税人“征、免、抵、欠、查”台账	11
二、纳税人基本财务指标台账	14

三、纳税人调查核实台账	17
第二节 监控管理体系的建立	18
一、宏观监控	18
二、微观监控	23
三、单项监控	25
四、征管质量监控	28
第三节 绩效评价体系的建立	28
一、绩效排名表	29
二、工作分类统计表	29
三、基础工作台账	32
第四节 自助监控平台的建立	35
第三章 税源监控管理平台的运行	40
第一节 税源监控管理平台数据的采集	40
一、数据的一次采集	42
二、数据的二次采集	49
第二节 税源监控管理平台数据的增值利用	52
一、经济、税收预测	53
二、税收政策、法规调研	61
三、税源风险预测	69
第四章 税源管理对外监控机制	70
第一节 税源管理对外监控机制的构建	70
一、税源管理对外监控机制的内涵	70
二、税源管理对外监控机制的理念	70
三、税源管理对外监控机制的特点	71
第二节 对纳税人税法遵从度的监控	71
一、从程序上对纳税人税法遵从度进行监控	72
二、从实体上对纳税人税法遵从度进行监控	79
第三节 对税源风险度的监控	88
一、税源风险度监控的内涵	88

二、税源风险点的判定	91
三、税源风险点的排除	107
第四节 监控结果的运用	126
一、监控结果的内容	126
二、指标模板的运用	129
第五章 税源管理对内监控机制	131
第一节 税源管理对内监控机制的构建	131
一、税源管理对内监控机制的内涵	131
二、税源管理对内监控机制的理念	131
三、税源管理对内监控机制的特点	132
第二节 基层分局整体征管质量的考核	133
一、基层分局税源管理情况的考核	133
二、日常征管质量的考核	136
第三节 干部工作绩效的考核	139
一、干部工作绩效考核的基本内容	139
二、干部具体工作情况的考核	141
附录	163
附录一 相关表格	163
附录二 典型案例	240
附录三 税源风险度监控运行报告	287

第一章 概述

县(区)级税务机关是税源监控管理工作的第一道防线。高效贯彻上级的各项税收政策,全面强化税源监控,把潜在税源转化为现实的税收收入,防止税款流失,规范税收执法程序,减少税收征管风险,已日益成为当前基层税收工作的一项重要课题。

苏州市相城区国家税务局(以下简称相城区国税局)作为一个县(区)级的基层税务机关,从当地税源监控管理的工作实际出发,紧紧围绕“科学化、精细化”的管理要求,以研究纳税人“税款的形成过程”为工作重心,通过开发、构建税源监控管理综合业务平台,统一、规范数据的采集口径,充分、灵活、有序、高效地利用现有征管数据,及时比对、分析、发现税源监控中的风险点和风险环节,有针对性地为税务干部提示工作的方向和重点,即时对工作的效能进行考核评价,做到工作的“质”与“效”相统一,从而有效调动了税务干部工作的积极性和主动性,成功建立了一套科学合理的监控保障机制,形成了富有特色的相城模式,实现了对税源的有效监控与管理。

第一节 相城模式的产生

相城区国税局在工作中始终坚持以“强化税源监控、提高征管质量、方便纳税服务、提升管理效能”为出发点,通过对税源的科学有效监控,及时发现、纠正、排除征管中的矛盾风险点,全面提高纳税人的税法遵从度,充分发挥税源监控职能,最终营造了公正、公平、法治、高效的税收环境。

一、存在的现实矛盾

(一)人少事多,工作交叉、重叠、重复

目前,相城区国税局在职干部 102 人,人均管户 700 多户,其中,户管增值税一

般纳税人 260 户左右。与许多县(区)级基层税务机关一样,相城区国税局也面对着纳税人数量多、情况复杂,税源管理要求高、工作量大、人手不足等问题,而且还常有突击性工作任务,“人少事多”的矛盾尤为突出,而且在一段时间内将长期存在。此外,工作项目存在交叉、重叠、重复现象,基层税务干部忙于应付、重复劳动、工作无序、效能低下等现象较为普遍。

(二) 数据信息不规范, 缺失、分散

科学的管理和决策,是以数据信息的精细、准确为前提。目前,相城区国税局每月采集的发票存根联 12 万份左右,抵扣联 11 万份左右,申报资料 1.7 万份左右,审核退税资料 4000 份左右。在庞大的数据采集过程中,由于各个系统软件采集口径不一,往往会造成数据的分散、缺失,共享性差,综合利用率不高,难以全面准确掌握税源信息。

(三) 监控管理的广度、深度不够, 质量不高

当前基层税务部门对纳税人申报前整个“税款形成过程”的监控管理相对弱化,更多地停留于事后管理,即着眼于纳税人申报后的监控管理,从而造成税源监控趋于片面化,监控广度、深度不够,对风险点不能及时、准确地发现,以至于日常税源监控管理工作存在着随意性和盲目性。

(四) 绩效考核方法过于程式、刻板

目前在干部的绩效考核中,由于缺乏技术平台的支撑,往往带有主观因素,过多地关注干部的工作量、工作程序等指标,对干部工作“绩”与“效”的考核,却找不到一种有效的方法。而且,对考核结果的运用只停留在“奖惩”的兑现上,缺乏分析、总结、提高的过程。在机制的建立上,往往使被考核对象被动地围着考核转,不能充分激发干部开展税源监控管理的主动性、创造性和联想性。

二、工作目标的确立

(一) 全面贯彻落实各项税收政策

作为一个基层税务机关,首先必须全面贯彻落实各项税收政策,不折不扣地完成上级交办的各项任务。为此,税源监控管理的过程同时也是各项税收法规、政策、制度贯彻落实的过程。

(二) 着力提高纳税人税法遵从度

不断创新税源监控管理的理念、模式,其中一个重要目的就是以此提升纳税人

对税法的认知、服从程度。相城区国税局着力从程序上和实体上入手,通过宣传辅导、实地巡查、纳税评估、税务稽查等方法,使纳税人对税法的认知程度不断加深,服从意识不断增强,从被动遵从到自觉主动遵从。在外部,为税源监控管理打下良好的基础。

(三)促使实缴税金接近应缴税金

实缴税金是纳税人实际入库的税金;应缴税金是税法规定纳税人应缴纳的税金。消除或最大限度地缩小实缴税金与应缴税金的差额,是实施税源监控管理的重要目标。

(四)实现堵漏纠偏,持续提高征管质量

通过对纳税人涉税信息的采集、分析、比对,及时发现问题,采取有力措施,找出征管盲点,堵住税收漏洞,纠正偏差。并且,及时总结经验教训,找出规律性的东西,建立长效税源监控管理机制,使征管工作持续改进,征管质量持续提高。

(五)提高税源管理工作效能

通过引入现代科学管理学中的“奥卡姆剃刀简化”理论^①,整合工作流程,改革管理模式,以达到高效、有序、集约的管理要求。在不折不扣贯彻落实好政策、制度的同时,又能开展针对性强、工作效果好的税源动态巡查工作,并能充分发挥税收管理员的联想性和创造性。实现一次下户,综合采集,完成多项工作任务的目标,不断提升征管工作效能。

(六)谋求征纳双赢的局面

所谓“征纳双赢”,就是对税务机关而言,通过有效的税源监控管理,能够排除风险点,减少执法风险,提高工作效能;对纳税人而言,通过税务机关的监控,能够提前发现、纠正偏差,消除或降低税收风险,降低纳税成本。

谋求“征纳双赢”局面,就是指导税务干部有序开展各项工作,提前分析纳税人可能存在的风险,一旦发现异常,在第一时间下户调查,帮助纳税人自查自纠,防止税收风险的发生。如果没有异常,税收管理员不必下户,以免干扰纳税人正常的

^① “奥卡姆剃刀简化”理论,是指“如无必要,勿增实体”,或者是“多并不意味着必要”,“能用较少的东西做到的事,如用较多的东西去做,就是徒劳”。“奥卡姆剃刀”剃掉的是思维杂质,产生的是创新成果,留下的是简洁精美。与自然界标准化、规范化、简洁化原则相适应,“奥卡姆剃刀简化”理论以结果为导向,始终追寻高效简洁的方法。

生产经营活动。经过征纳双方的共同努力,达到双赢的目的。

三、化解矛盾之道

(一)改革现有工作模式

要做到既能符合上级机关按税种、按事项专业化的分工管理要求,又能实现对纳税人长期、有效的监控,使税源管理的“质”与“效”相统一,就必须改革现有工作模式,善于在众多工作中寻找规律性的东西,整合同类项,归集现有工作流程、项目,树立有序开展工作的理念。

(二)强调数据采集的规范、统一、准确、精细

数据是税收工作的生命线,保证数据的规范、统一、准确、精细,是基层开展税源监控管理的必要条件,否则科学化、精细化就无从谈起。着手对数据采集口径的进一步统一规范,强调每个税收管理员采集数据的责任心、使命感,并且通过不断完善数据间的印证关联,及时纠偏,确保数据真实、准确、有效、统一。

(三)创新税源监控手段,提高税源监控水平

监控手段的丰富与否直接影响到监控质量的高低。只有不断创新,结合自身工作实际,将日常工作中好的做法、经验、预见性的工作需求转化成切实可行的,并能通过计算机软件实现的功能,才能提升税源监控的科学化和精细化水平。

(四)以人为本,创新绩效考核机制

以人为本,创新绩效考核机制,就是要建立一个高效、透明、公正、公平的考核体系,冲破考核方法的程式、刻板的做法,在考核的具体内容、考核指标的设置、考核分值的计算、考核名次的生成上实现信息化、即时化,使考核进入“考核——评价——分析——总结——提高”的良性循环。

第二节 相城模式的核心内容

相城模式的核心内容就是,“明确一个目标,构建一个平台,完善一套机制,统一一个标准,使监控管理质量螺旋式上升”。具体来说,就是以有效实施税源监控为目标,深入研究纳税人“税款形成过程”的规律性东西;通过构建一个税源管理综合平台,为干部提供科学、高效、实用的应用工具;不断完善数据的采集、维护、风

险度监控、税源管理、绩效评价的工作机制;创造性地将“平均值”^①作为考核的衡量标准,即以全区各项监控管理指标的实际运行平均数作为衡量值,避免人为设定衡量标准,导致不科学、不合理的弊端,使全区整体监控管理质量螺旋式持续上升。

一、税源监控管理的架构体系

围绕相城模式的核心内容,相城区国税局形成了与之相适应的三层税源监控管理架构体系。如图 1—1 所示。

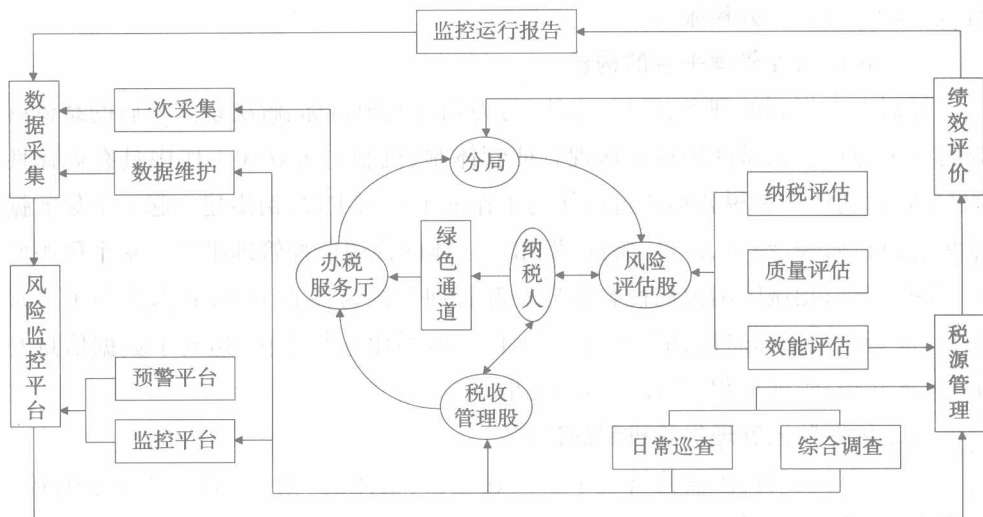


图 1—1 三层税源监控管理架构体系

县(区)级税源监控管理是围绕纳税人开展的,为全面贯彻落实各项税收政策、提高纳税人税法遵从度、促使实缴税金接近应缴税金、持续提高征管质量和效率,相城区国税局设置了第一层架构:将数据的采集、风险监控平台、税源管理、绩效评价、运行报告放在一个层面上,通盘考虑,使其规范统一,使基层分局的税源监控管理重点突出、工作有序、高效务实。在此基础上,相城区国税局开发了第二层架构:将数据进行一次性采集,统一维护,然后把采集的数据有序排列,形成预警、监控两个平台。这样就相当于为税收管理员配备了一个能全面反映纳税人纳税状

^① 如某个干部的工作数量、工作质量、工作效能三项征管指标与全区所有干部三项指标的平均值进行比较,从而计算相应得分。