

# 税收风险管理

## 理论模型与实践应用

余静 吕伟 / 著



立信会计出版社  
LIXIN ACCOUNTING PUBLISHING HOUSE

# 税收风险管理

## 理论模型与实践应用

余静 吕伟 / 著



立信会计出版社  
LIXIN ACCOUNTING PUBLISHING HOUSE

## 图书在版编目(CIP)数据

税收风险管理理论模型与实践应用/余静,吕伟著.  
—上海:立信会计出版社,2018.3  
ISBN 978-7-5429-5754-2

I. ①税… II. ①余… ②吕… III. ①税收管理—  
风险管理—研究—中国 IV. ①F812.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 062233 号

策划编辑 张巧玲

责任编辑 张巧玲

封面设计 南房间

## 税收风险管理理论模型与实践应用

---

|      |                  |      |                 |
|------|------------------|------|-----------------|
| 出版发行 | 立信会计出版社          |      |                 |
| 地 址  | 上海市中山西路 2230 号   | 邮政编码 | 200235          |
| 电 话  | (021)64411389    | 传 真  | (021)64411325   |
| 网 址  | www.lixinaph.com | 电子邮箱 | lxaph@sh163.net |
| 网上书店 | www.shlx.net     | 电 话  | (021)64411071   |
| 经 销  | 各地新华书店           |      |                 |

---

|     |                          |      |   |
|-----|--------------------------|------|---|
| 印 刷 | 涿州市新华印刷有限公司              |      |   |
| 开 本 | 710 毫米×1000 毫米           | 1/16 |   |
| 印 张 | 25                       | 插 页  | 1 |
| 字 数 | 330 千字                   |      |   |
| 版 次 | 2018 年 3 月第 1 版          |      |   |
| 印 次 | 2018 年 3 月第 1 次          |      |   |
| 书 号 | ISBN 978-7-5429-5754-2/F |      |   |
| 定 价 | 89.00 元                  |      |   |

---

如有印订差错,请与本社联系调换

## 作者简介

余静，女，江苏无锡人。注册税务师、注册会计师，现为江苏省地方税务局风险管理处处长、上海财经大学税务硕士校外导师、南京大学会计与财务研究院兼职研究员、国家税务总局学校兼职老师。在《税务研究》《中国税务》《财务月刊》等专业学术期刊发表多篇学术论文，参与编写《纳税评估理论与实践》《地税征管实务》《地方税纳税指南》《税收征管法律疑难问题研究》等多本专业书籍。

吕伟，男，江苏南京人，管理学博士，南京大学商学院教授。已在《税务研究》等国内外学术期刊发表多篇学术论文，曾获中国会计学会优秀论文奖。国家自然科学基金主持人、评议人，教育部基金项目主持人，美国伊利诺伊大学香槟分校访问学者。兼任多家上市公司独立董事。曾主持国家税务总局与多个省市大数据反避税项目的设计开发与测试实施，主持多个行业的税务专项稽查及数据分析。

# 前言

## FOREWORD

---

党的十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，对全面深化改革作出了战略部署，提出财税体制改革是全面深化改革的重中之重。2015年10月13日，中共中央总书记、中央深化改革领导小组组长习近平同志主持召开中央全面深化改革领导小组第17次会议，审议通过了《深化国税、地税征管体制改革方案》，提出到2020年要建成与国家治理体系和治理能力相匹配的现代税收征管体制。税收风险管理是现代税收管理的先进理念和国际通行做法，是完善我国税收征管体系、提高治理能力、实现税收现代化的有效举措。

税收风险管理是促进纳税遵从的根本途径。通过加强税收风险管理，对纳税人实施差别化精准管理，对暂未发现风险的纳税人不打扰；对低风险纳税人予以提醒辅导；对中高风险纳税人重点监管；为愿意遵从的纳税人提供便利化办税条件；对不遵从的纳税人予以惩罚震慑，将从根本上解决纳税人不愿遵从或无遵从标准的问题，提高纳税遵从水平。

税收风险管理是提高税务机关主观能动性的重要抓手。在做好基础管理的同时，通过对信息收集、风险识别、等级排序、任务推送、风险应对等环节实施过程监控和效果评价，可有效增强各级税务机关的主观努力程度，查找征管中的薄弱环节，防范税务系统内部风险，提高征管质效。

近年来，全国税务系统高度重视税收风险管理工作，在实际工作中不同



程度地开展了研究与探索,积累了宝贵的经验。全国税务风险管理工作机制初步形成,风险管理在税收征管工作中的重要作用逐步显现。

本书结合风险管理理论和税务实践,对税收风险管理体系进行了系统介绍:首先,阐述了税收风险管理的基本理论、基本概念和制度顶层设计;其次,对风险目标规划、税收数据情报、风险识别、定等排序与推送、应对及反馈、监督与评价等风险管理流程进行了详细梳理与解读;最后,介绍了大企业和自然人这两类特殊纳税人的税收风险管理。本书编写力求体现系统性和专业性,为税收风险管理工作提供理论依据、实践案例和实务层面的指导。本书既可以作为税务人员开展税收风险管理的工作手册,也可以作为财税专业学生学习了解税收风险管理的阅读书目,还可以作为纳税人进行税收风险自我识别和消除的操作参考。

尽管本书以专著的形式出版,但仍属于集体智慧的结晶,由多位长期从事风险管理工作的税务专家和南京大学科研团队共同完成。江苏省地税局倪静石副局长对本书的成稿给予了大力支持和悉心指导,徐怀庚同志对本书做了大量无私奉献,对框架体系提出了建设性意见,仰远同志对本书提出了诸多宝贵意见,殷松涛、李和珊、吴冬亮、夏溢、张大陆、尤小辉、明靖、李昆、陈静、刘桁、顾雪中、夏永鹏、孙峰、周厚中、李政锦等同志参与了编写,徐惠华、吴蔚、顾建碧、陈爱明、刘冬、黄松海等同志也对本书的编写给予了大力支持,在此一并表示衷心感谢!

税收风险管理工作还处于探索阶段,仍需持续完善和不断改进,希望本书能给致力于税收风险管理研究和实践的同志们提供参考与借鉴。由于水平和能力有限,本书难免会出现一些错误和疏漏,敬请读者批评指正。

本书作者

2018年3月

# 目 录

## CONTENTS

---

|                              |    |
|------------------------------|----|
| 第 1 章 税收风险管理的基本理论 .....      | 1  |
| 1.1 风险与风险管理 .....            | 1  |
| 1.1.1 风险的概念 .....            | 1  |
| 1.1.2 风险管理的概念 .....          | 5  |
| 1.1.3 风险管理理论的发展 .....        | 5  |
| 1.2 税收风险与税收风险管理 .....        | 11 |
| 1.2.1 税收风险 .....             | 11 |
| 1.2.2 税收风险管理概念 .....         | 21 |
| 1.2.3 在税收管理中引入风险管理的必要性 ..... | 21 |
| 1.2.4 在税收管理中开展风险管理的可行性 ..... | 27 |
| 1.2.5 税收风险管理管理体系 .....       | 29 |
| 1.2.6 税收风险管理基本流程 .....       | 30 |
| 第 2 章 税收风险管理的组织架构和制度建设 ..... | 33 |
| 2.1 税收风险管理组织架构 .....         | 33 |
| 2.1.1 组织架构的定义 .....          | 33 |
| 2.1.2 影响组织架构的因素 .....        | 33 |
| 2.1.3 管理学视角下的组织设计原则 .....    | 34 |
| 2.1.4 组织架构设计要素 .....         | 35 |
| 2.1.5 税务机构内部设置原则 .....       | 37 |

|       |                          |    |
|-------|--------------------------|----|
| 2.1.6 | 常见的税务机关组织结构 .....        | 40 |
| 2.1.7 | 风险管理框架下的税务组织机构设置 .....   | 44 |
| 2.2   | 税收风险管理制度建设 .....         | 58 |
| 2.2.1 | 税务风险管理在税收管理工作中的定位 .....  | 58 |
| 2.2.2 | 税收风险管理制度建设的概念及其重要性 ..... | 59 |
| 2.2.3 | 税收风险管理制度建设方法 .....       | 60 |
| 2.2.4 | 税收风险管理制度建设的主要内容与评估 ..... | 63 |
| 2.3   | 税收风险管理相关制度介绍 .....       | 68 |
| 2.3.1 | 国家层面税收风险管理相关规定 .....     | 68 |
| 2.3.2 | 地方层面税收风险管理相关制度 .....     | 69 |
| 2.4   | 税务机关实体化运作 .....          | 70 |
| 2.4.1 | 推进税务机关实体化运作的现实意义 .....   | 70 |
| 2.4.2 | 推进税务机关实体化运作的可能性 .....    | 71 |
| 2.4.3 | 推进税务机关实体化运作的主要内容 .....   | 73 |
| 2.4.4 | 推进税务机关实体化运作的实例 .....     | 79 |
| 2.5   | 国外的税务机关发展趋势与启示 .....     | 81 |
| 2.5.1 | 税收管理机制 .....             | 81 |
| 2.5.2 | 数据管理 .....               | 81 |
| 2.5.3 | 税收风险管理 .....             | 82 |
| 2.5.4 | 纳税服务 .....               | 82 |
| 第3章   | 税收风险管理的目标规划 .....        | 83 |
| 3.1   | 税收风险管理战略规划 .....         | 83 |
| 3.1.1 | 战略规划编制的原则 .....          | 83 |
| 3.1.2 | 战略规划编制的方式 .....          | 84 |
| 3.1.3 | 战略管理工具——平衡计分卡 .....      | 85 |
| 3.1.4 | 战略规划编制的样例和说明 .....       | 87 |
| 3.1.5 | 战略规划的调整与执行 .....         | 89 |
| 3.2   | 税收风险管理年度计划 .....         | 90 |



|            |                       |            |
|------------|-----------------------|------------|
| 3.2.1      | 计划制订原则 .....          | 91         |
| 3.2.2      | 计划制订理论 .....          | 93         |
| 3.2.3      | 风险管理计划制订、执行和监督 .....  | 95         |
| <b>第4章</b> | <b>税收数据情报管理 .....</b> | <b>102</b> |
| 4.1        | 数据情报管理概述 .....        | 102        |
| 4.1.1      | 税收数据情报管理基本概念 .....    | 102        |
| 4.1.2      | 税收数据情报管理的特征 .....     | 103        |
| 4.1.3      | 数据情报管理存在的问题及对策 .....  | 105        |
| 4.1.4      | 税收数据情报管理的意义 .....     | 106        |
| 4.2        | 税收数据情报来源 .....        | 107        |
| 4.2.1      | 内部数据 .....            | 107        |
| 4.2.2      | 第三方数据 .....           | 109        |
| 4.2.3      | 互联网涉税信息 .....         | 114        |
| 4.3        | 税收数据情报管理工作流程 .....    | 121        |
| 4.3.1      | 数据标准化管理 .....         | 121        |
| 4.3.2      | 数据质量管理 .....          | 123        |
| 4.3.3      | 涉税数据采集 .....          | 126        |
| 4.3.4      | 数据加工 .....            | 127        |
| <b>第5章</b> | <b>税收风险识别 .....</b>   | <b>130</b> |
| 5.1        | 税收风险识别相关概念 .....      | 130        |
| 5.1.1      | 税收风险识别定义 .....        | 130        |
| 5.1.2      | 税收风险识别作用 .....        | 131        |
| 5.1.3      | 税收风险识别原则 .....        | 132        |
| 5.1.4      | 税收风险识别内容 .....        | 133        |
| 5.2        | 税收风险识别主要方法 .....      | 136        |
| 5.2.1      | 税收能力评估法 .....         | 136        |
| 5.2.2      | 关键指标判别法 .....         | 138        |

|            |                    |            |
|------------|--------------------|------------|
| 5.2.3      | 大数据挖掘分析法           | 142        |
| 5.2.4      | 其他分析方法             | 146        |
| 5.3        | 税收风险识别指标和模型        | 147        |
| 5.3.1      | 税收风险指标             | 148        |
| 5.3.2      | 税收风险识别模型           | 165        |
| 5.3.3      | 税收风险识别模型构建实例分析     | 176        |
| 5.4        | 税收风险识别管理           | 194        |
| 5.4.1      | 税收风险识别流程管理         | 194        |
| 5.4.2      | 税收风险识别时间管理         | 197        |
| 5.4.3      | 税收风险识别有效性管理        | 198        |
| <b>第6章</b> | <b>税收风险等级排序与推送</b> | <b>202</b> |
| 6.1        | 税收风险等级排序           | 202        |
| 6.1.1      | 税收风险等级排序相关概念       | 202        |
| 6.1.2      | 税收风险等级排序流程         | 207        |
| 6.2        | 税收风险推送             | 215        |
| 6.2.1      | 税收风险推送相关概念         | 215        |
| 6.2.2      | 税收风险推送流程           | 217        |
| 6.2.3      | 税收风险推送注意事项         | 218        |
| 6.2.4      | 促进税收风险高效推送的措施      | 219        |
| <b>第7章</b> | <b>税收风险的应对与反馈</b>  | <b>222</b> |
| 7.1        | 税收风险应对             | 222        |
| 7.1.1      | 税收风险应对的概念          | 222        |
| 7.1.2      | 税收风险应对的意义          | 223        |
| 7.1.3      | 税收风险应对的职能划分        | 224        |
| 7.1.4      | 税收风险应对的方法          | 224        |
| 7.1.5      | 税收风险的应对任务的退回和延期    | 228        |
| 7.1.6      | 税收风险应对的流程          | 228        |

|                             |            |
|-----------------------------|------------|
| 7.2 税收风险的应对结果反馈 .....       | 239        |
| 7.2.1 税收风险应对结果反馈的概念 .....   | 239        |
| 7.2.2 税收风险应对结果反馈的作用 .....   | 240        |
| 7.2.3 税收风险应对结果反馈的原则 .....   | 242        |
| 7.2.4 税收风险应对结果反馈的要素 .....   | 243        |
| 7.2.5 税收风险应对结果反馈利用的主体 ..... | 243        |
| 7.2.6 税收风险的应对结果反馈的流程 .....  | 244        |
| <b>第8章 过程监控和评价反馈 .....</b>  | <b>246</b> |
| 8.1 过程监控 .....              | 246        |
| 8.1.1 过程监控的含义 .....         | 246        |
| 8.1.2 过程监控的必要性 .....        | 247        |
| 8.1.3 过程监控的原则 .....         | 248        |
| 8.2 评价反馈 .....              | 250        |
| 8.2.1 评价反馈的含义 .....         | 250        |
| 8.2.2 评价反馈的必要性 .....        | 250        |
| 8.2.3 评价反馈的原则 .....         | 251        |
| 8.3 过程监控与评价反馈的实施 .....      | 253        |
| 8.3.1 过程监控与评价反馈的内容 .....    | 253        |
| 8.3.2 过程监控与评价反馈的方法 .....    | 255        |
| <b>第9章 大企业税收风险管理 .....</b>  | <b>264</b> |
| 9.1 大企业管理概述 .....           | 264        |
| 9.1.1 大企业的标准 .....          | 265        |
| 9.1.2 大企业的特点 .....          | 273        |
| 9.1.3 大企业专业化管理的必要性 .....    | 275        |
| 9.1.4 大企业管理的对象 .....        | 277        |
| 9.1.5 大企业管理的人员机构配置 .....    | 280        |
| 9.2 大企业税收风险管理 .....         | 284        |

|               |                              |            |
|---------------|------------------------------|------------|
| 9.2.1         | 大企业税收风险管理的目标 .....           | 284        |
| 9.2.2         | 大企业税收风险管理的特点 .....           | 285        |
| 9.2.3         | 大企业税收风险管理的国际经验 .....         | 286        |
| 9.2.4         | 大企业税收风险管理的工作机制 .....         | 289        |
| 9.2.5         | 大企业税收风险管理的主要任务 .....         | 291        |
| 9.3           | 省级税务机关大企业税收管理改革探索 .....      | 296        |
| 9.3.1         | 一体化的管理架构 .....               | 296        |
| 9.3.2         | 智能化的工作平台 .....               | 297        |
| 9.3.3         | 集成化的数据仓库 .....               | 298        |
| 9.3.4         | 团队化的分析模式 .....               | 300        |
| 9.3.5         | 多样化的应对方式 .....               | 302        |
| <b>第 10 章</b> | <b>自然人税收风险管理 .....</b>       | <b>304</b> |
| 10.1          | 现行自然人税收管理有关规定 .....          | 304        |
| 10.1.1        | 个体工商户和个人独资合伙企业投资者管理 .....    | 304        |
| 10.1.2        | 全员全额扣缴申报管理 .....             | 305        |
| 10.1.3        | 高收入者、高净值人群个人所得税管理 .....      | 306        |
| 10.2          | 自然人税收管理难点 .....              | 310        |
| 10.3          | 自然人税收风险管理的经验借鉴 .....         | 312        |
| 10.4          | 自然人税收风险管理基本流程 .....          | 315        |
| 10.4.1        | 自然人涉税信息采集 .....              | 315        |
| 10.4.2        | 自然人税收风险识别指标建设 .....          | 318        |
| 10.4.3        | 自然人风险等级确定 .....              | 324        |
| 10.4.4        | 自然人风险应对 .....                | 324        |
| 10.4.5        | 自然人税收信用管理 .....              | 326        |
| <b>附录一</b>    | <b>税收风险应对使用的部分表证单书 .....</b> | <b>332</b> |
| <b>附录二</b>    | <b>税收风险管理典型案例 .....</b>      | <b>361</b> |
| <b>参考文献</b>   | <b>.....</b>                 | <b>387</b> |

## 税收风险管理的基本理论

风险管理是社会经济发展的产物,是管理科学与科学技术融合的结果。税收风险管理是现代科学技术与现代税务管理相融合的产物,是税务机关将风险管理理念、方法、制度、流程等全面引入税收工作,目的在于通过风险管理,将有限的税收征管资源进行更有效的配置,最大限度地规避税收执法风险、最有效地防范税收流失,促进纳税遵从不断提升。

### 1.1

### 风险与风险管理

#### 1.1.1 风险的概念

##### 1.1.1.1 风险的定义

对于风险的定义,不同的学者基于不同的研究视角有各自的理解,比较有代表性的观点有三种:第一种观点是把风险视为机会,认为风险越大可能获得的回报率就越大,相应可能遭受的损失也越大;第二种观点是把风险视为危机,认为风险是消极的事件,可能产生损失,这常常是大多数企业所理

解的风险;第三种观点介于两者之间,也更学术化,认为风险是一种不确定性。

在欧盟委员会《税收管理机关税收风险管理指引》中,“风险”一词被定义为“一切会影响一个组织达成其目标的消极因素”。在国际标准化组织 ISO 31000《风险管理原则与实施指南》以及 ISO/IEC Guide 73 中,“风险”被定义为“不确定性对目标的影响”(effect of uncertainty on objectives)。在我国风险管理系列国家标准(如 GB/T 24353—200)中,对风险的定义也采用了和 ISO 31000 相一致的表述。

风险的定义虽然众多,但有两点是相同的:一是风险是针对预期目标的实现而言的;二是风险的本质是不确定性,这种不确定性会对预期目标的实现产生影响。

#### 1.1.1.2 风险的特征

风险的特征是风险内在规律的外在表现。从风险的众多定义中我们不难看出,风险主要具有以下特征。

##### 1. 风险具有客观性和普遍性

由于不确定性的存在,客观事物发生、发展的结果与预期之间可能会出现不一致,这种不确定性带来的风险随客观事物的存在而普遍存在,随客观事物的变化而不断变化,是无处不在、无时不有的客观存在。通过研究可以探索风险的规律,寻求控制和管理风险的科学方法,但却不能完全消除风险。

##### 2. 风险具有不确定性

不确定性是风险的本质特征。由于人们在当前时点对客观事物的未来发生、发展过程不可能完全预知,因此客观事物发展的最终结果与人们预期之间就有可能存在差异,而这种差异是否发生以及差异的大小具有不确定性。如果客观事物发生、发展的结果可以准确预测,那么就无风险可言。



### 3. 风险具有相关性

风险与特定的主体相关,是特定主体的风险,与特定主体的行为和预期紧密相连。特定主体不同的行为或预期所面临的风险种类、性质及程度是不同的,同一种风险对不同主体的影响也各不相同。

### 4. 风险具有损失性

风险的发生会给特定主体带来影响,通常我们关注的风险影响是指特定主体不愿看到的,对主体有损害,要采取有效决策予以规避的影响。没有损害性的风险不称其为风险。

### 5. 风险具有预期性和可测性

风险是不确定性导致的客观事物发生发展的实际结果与预期之间的差异,这一差异的存在是可以预期的。对于重复出现的风险,可以通过对历史资料的统计分析,对其发生的频率和造成损失程度的分布情况做出合理估计,从而对特定类型事件的风险进行识别、测量和评估。

### 6. 风险具有可变性和可控性

随着客观事物的不断发展和外界环境的变化,同一主体所面临的风险也会不断变化,同一风险的影响程度会随之变化,影响该主体的风险种类和性质也有可能发生变化。风险的可变性为控制风险带来了可能。在一定的客观条件下,通过科学有效的风险管理措施,可以使原有的风险状况发生有利于主体变化,或削弱,或消除,或转移,或用新的风险替代旧的风险。

#### 1.1.1.3 风险的构成要素

大多数学者认为,风险主要是由风险因素、风险事故和风险损失三要素构成的,这些要素的相互作用决定了风险的产生和发展。

##### 1. 风险因素

风险因素是指促使某一特定风险事故发生或增加其发生可能性或扩大其损失程度的原因或者条件。它是风险事故发生的潜在原因,是造成损失

的内在或者间接原因。例如:对于纳税人而言,风险因素是指纳税人自身的诚信度、申报纳税的能力等。

根据性质不同,风险因素可分为有形风险因素与无形风险因素两种类型。

(1) 有形风险因素。有形风险因素也称实质风险因素,是指某一标的本身所具有的足以引起风险事故发生或者增加损失机会或加重损失程度的因素。

(2) 无形风险因素。无形风险因素是与人的心理或行为相关的风险因素,通常包括道德风险因素和心理风险因素。其中道德风险因素是指与人的品德修养有关的无形因素,即由于人们不诚实、不正直或有不轨企图,故意促使风险事故发生,以致引起财产损失和人身伤亡因素。心理风险因素是与人的心理状态有关的无形因素,即由于人们疏忽或过失以及主观上的不注意、不关心、心存侥幸,以致增加风险事故发生的机会和加大损失的严重性的因素。

## 2. 风险事故

风险事故也称风险事件,是指造成人身伤害或财产损失的不确定事件,是造成损失的直接的或外在的原因,是损失的媒介物,即风险只有通过风险事故的发生才能导致损失。就某一事件来说,如果它是造成损失的直接原因,那么它就是风险事故;而在其他条件下,如果它是造成损失的间接原因,它便成为风险因素。

## 3. 风险损失

风险损失是指非故意、非预期、非计划的经济价值的减少。通常将风险损失分为两类,即直接损失和间接损失。直接损失是指风险事故导致的财产本身损失和人身伤害,这类损失又称为实质损失;间接损失则是指由直接损失引起的其他损失,包括额外费用损失、收入损失和责任损失。

风险是由风险因素、风险事故和风险损失三者构成的统一体。风险因素是引起或增加风险事故发生的机会或扩大损失幅度的条件,风险事故的

发生就会带来风险损失。风险因素是产生损失的潜在原因,风险事故是导致损失的不确定事件和直接原因。因此,从源头上控制和消除风险因素可以降低风险事故发生的概率,从而减少或避免风险损失,对引起损失的潜在原因——风险因素进行科学的管理就显得十分重要。风险要素之间的关系如图 1-1 所示。

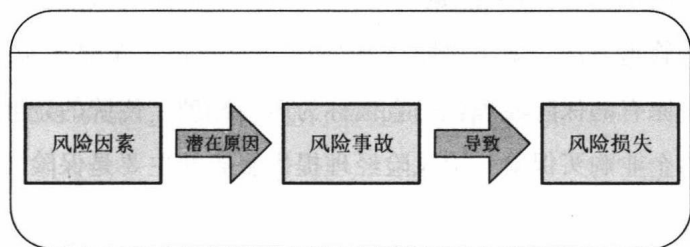


图 1-1 风险要素之间关系

### 1.1.2 风险管理的概念

为了避免风险事故发生的消极后果,减少风险事故造成的损失,人们引入管理科学的原理和方法来规避风险,于是风险管理(Risk Management)便应运而生。因此,风险管理是一个管理学范畴。风险管理是指如何在项目或者企业一个肯定有风险的环境里把风险减至最低的管理过程。具体而言,风险管理是指通过对风险的认识、衡量和分析,选择最有效的方式,主动地、有目的地、有计划地处理风险,以最小成本争取获得最大安全保证的管理方法。

### 1.1.3 风险管理理论的发展

#### 1.1.3.1 风险管理的发展路径

风险管理理论主要是三条发展路径相融合的结果:第一条路径是保险