

纳税评估理论与 与实践

郑 坚 主编

 中国税务出版社

前 言

在我国传统的税收理论中，没有对纳税评估概念等基本问题加以诠释；在我国的税收征管实践中，也缺乏对纳税评估实践操作的系统总结。近几年，随着社会主义市场经济的不断完善和税制改革的逐步深入，我国的税收管理，无论在基本理念、还是操作方式上都发生了根本的转变。在这样的背景下，纳税评估的实践探索和系统研究应运而生。

近年来，纳税评估在世界许多国家普遍推行，在我国的一些地区也得到广泛运用。这不仅符合税收管理工作的基本要求，而且适应了税收征管改革的客观需求。当前，各级税务机关越来越清楚地认识到纳税评估的重要性，把纳税评估作为强化征管基础、完善税源管理、优化纳税服务的一项重要举措，不断地积极探索。实践充分证明，开展纳税评估是新时期落实税收管理科学化、精细化的必由之路。

随着纳税评估内涵的丰富和外延的扩展以及纳税评估实践经验的不断积累，有必要对纳税评估的基本理论和实践操作进行探讨总结，以进一步推动纳税评估向纵深发展。为此，江苏省地税系统的税务工作者，发扬理论联系实际的作风，深入研究，大胆探索，经过艰苦努力，终于完成了《纳税评估理论与实践》的编写。

本书共分三篇七章。第一篇阐述了纳税评估的基本理论，包括纳税评估的概念、特征、作用和展望；第二篇全面介绍了纳税评估的操作实务，详细描述了纳税评估的基本流程、质量目标、过程控制以及信息化建设；第三篇介绍了纳税评估的典型案例分析，对每个案例均从案情介绍、评估分析、处理结论、案例点评等方面进行了系统的分析。本书具有覆盖面广、规范性强、写法新颖、便于操作等特点。既可为广大税务人员提供理论指导，也是具体从事评估工作的税务人员不可多得的工具书，同时还可供有关大专院校广大师生在教学和科研中阅读参考，具有一定的参考价值。

本书由郑坚担任主编，赵灿奇、朱中良担任副主编，杨忠、夏宏

伟、王明世、臧桂芹、顾红宇、陈伟众、徐文敬、李晨忠、冯息保、余静、樊立亮参加编写，余静统稿。韦国庆、徐立群、朱国龙等参与了本书的讨论修改。

在本书的编写过程中，得到了扬州市、苏州市工业园区、江阴市地方税务局等单位的大力支持，在此一并表示感谢！

由于水平有限，加上纳税评估还处在不断的探索之中，难免有疏漏不当之处，欢迎广大读者不吝赐教，批评指正。

编 者

2005 年 4 月

目 录

第一篇 纳税评估基本理论

第一章 纳税评估概述	(3)
一、国外纳税评估简介.....	(3)
二、我国纳税评估的探索.....	(8)
三、纳税评估的概念.....	(9)
四、纳税评估的特征.....	(10)
第二章 纳税评估的职能作用	(11)
一、纳税评估的职能定位.....	(11)
二、纳税评估的作用.....	(15)
三、纳税评估的局限性.....	(17)
第三章 纳税评估体系	(19)
一、纳税评估的原则.....	(19)
二、纳税评估的类型.....	(20)
三、纳税评估的内容.....	(21)
四、纳税评估的组织体系.....	(25)
五、纳税评估的方法体系.....	(26)
六、纳税评估的指标体系.....	(29)
第四章 纳税评估的展望	(33)
一、完善的社会法制体系.....	(34)
二、广泛的经济信息来源.....	(34)
三、强大的数据处理平台.....	(35)

四、科学的分析指标体系·····	(35)
五、高素质的纳税评估队伍·····	(36)
六、规范的评估操作规程·····	(36)

第二篇 纳税评估实务操作

第五章 纳税评估流程·····	(39)
-----------------	--------

一、确定对象·····	(39)
二、评估分析·····	(41)
三、询问核实·····	(50)
四、评定处理·····	(54)
五、管理建议·····	(56)
六、纳税评估流程图·····	(58)
七、注意事项·····	(59)

第六章 纳税评估的质量目标和过程控制·····	(61)
-------------------------	--------

一、纳税评估的质量目标管理·····	(61)
二、纳税评估的统计分析·····	(64)

第七章 纳税评估的信息化·····	(74)
-------------------	--------

一、纳税评估系统开发的必要性·····	(74)
二、纳税评估系统的设计原则·····	(74)
三、纳税评估系统的功能定位·····	(75)
四、数据采集·····	(76)

第三篇 纳税评估典型案例

案例一 对某工业企业的纳税评估·····	(81)
案例二 对某个人独资企业的纳税评估·····	(91)
案例三 对某律师事务所的纳税评估·····	(96)
案例四 对某广告公司的纳税评估·····	(100)
案例五 对某房地产开发企业的纳税评估·····	(103)
案例六 对某食品加工企业的纳税评估·····	(106)

案例七 对某房地产开发企业的纳税评估·····	(111)
案例八 对某建筑施工企业的纳税评估·····	(115)
案例九 对某旅游咨询公司的纳税评估·····	(118)
案例十 对某地水泥行业的纳税评估·····	(120)
附录一：纳税评估管理办法（试行）·····	(126)
附录二之一：纳税评估指标体系（按类型分）·····	(145)
附录二之二：纳税评估指标体系（按税种分）·····	(149)
附录二之三：纳税评估部分行业个性指标·····	(156)
附录三：中华人民共和国税收征收管理法·····	(157)
附录四：中华人民共和国税收征收管理法实施细则·····	(170)
附录五：企业财务通则·····	(185)
附录六：企业会计准则·····	(192)
附录七：企业会计制度·····	(200)

第一篇 纳税评估基本理论

第一章

纳税评估概述

当今许多国家以及我国的许多地区都在不同程度、不同范围上对纳税人、扣缴义务人的申报纳税情况实施着纳税评估。纳税评估在国内外税收征管实践中作为一种管理手段得到广泛运用。本章从国外做法及我国实践的角度简述了纳税评估的由来，阐述了纳税评估的概念、特征。

一、国外纳税评估简介

随着网络信息技术的迅速发展和经济发展方式的多样化、内容的复杂化，一些发达国家开始致力于税收体制和征管方式的改革，借助现代管理理念和现代科学技术不断提高管理效能。其中，新加坡、英国、美国、日本等国家采取“案头审计”或“办公室审计”、“评税”、“计算机核查”等不同形式实施的纳税评估管理尤为典型。纳税评估已成为一项国际通行的税收管理制度，在税收管理过程中发挥着越来越重要的作用。

（一）新加坡

新加坡是推行纳税评估较为规范的国家，纳税评估工作是新加坡税务局的核心工作，它贯穿于税款征收、日常管理和纳税检查的各环节，是对纳税人进行监控的最有效手段。

新加坡税务机关进行纳税评估时主要依托两个电子信息库。一是通

过电子信息系统,向社会各界调取纳税人的相关资料,构成评税情报库。例如,向银行调取纳税人存款和基础资料,向证券公司调取纳税人股票及股息资料,向房屋土地局调取纳税人购买房产的资料,向车辆管理局调取纳税人购买车辆的资料,向民政部调取纳税人亲属关系的资料,向注册局调取关联公司的资料等。这些情报、信息作为被采集的重要数据,进入税务机关计算机系统构成评税情报库。二是通过纳税申报采集纳税人收入、支出、扣除等涉税申报信息,这些信息构成申报信息库。

新加坡税务机关纳税评估的方法主要有两种:一是核对法,二是财务分析法。核对法即通过评估情报库和申报信息库的信息进行核对比较,看是否相符,据此对纳税人申报纳税做出正确评估。财务分析法即评税师根据已经掌握的各行业财务指标的标准值即平均值,经过财务分析后,利用计算机系统找出偏离标准值的纳税人来进行评估。

新加坡的纳税评估有三个基本特点:一是纳税评估分工较细。在税务局内部建立明确的分工协作机制,税务处理部负责发放评税表、处理各种邮件、文件和管理档案;纳税人服务部对个人当年申报情况进行评税;公司服务部对法人当年申报情况进行评税;纳税人审计部对以往年度评税案件和有异议的评税案件进行复评;税务调查部对重大涉税案件进行调查。如果在评税中发现重大涉税问题,必须转入税务调查部进行调查。二是重视纳税人的自查自纠。在评税工作中,如果发现纳税人有违法事实,一般都要先给纳税人一个主动坦白的机会。如纳税人仍置若罔闻,那么此事将由无知事故定性为主动事故,处理方法也由一般违法处理变为追究刑事责任。三是评税智能化,主要依托计算机系统进行。评税的依据是评税人员通过各种渠道搜集的情报信息以及纳税人申报表中提供的信息。

新加坡的纳税评估规程分部门制定,其中:税务处理部、纳税人服务部和公司服务部的评税规程如下:一是发送纳税人评税表。每年1月,税务处理部开始将纳税人评税表邮寄给纳税人。纳税人评税表由计算机系统按纳税人税务号码生成,其中个人的税务号码和身份证号码相统一。填好评税表后,纳税人采用邮寄或网络报送的方式向税务局申报。按规定,4月15日前为公民个人纳税申报期,7月31日前为法人纳税申报期。二是收取纳税人评税表并分派至评税部门。税务处理部将收到的纳税人评税表录入、扫描或下载到计算机系统。然后按纳税人的

不同分类如个人、法人等，通过计算机系统，将不同类型的纳税人评税表传递到纳税人服务部或公司服务部。纳税人服务部和公司服务部再通过计算机系统将评税表分派给各评税小组。三是评税并制作税务局评税表。评税小组进行评估时，首先调取该纳税人在系统数据库中的相关情报资料，和其评税表中信息进行核对，如有疑问可通过网络或函调的方式搜集调查，然后在系统中作出税务局评税表及评税工作底稿，通过计算机系统逐级上报，最终转至税务处理部，由该部将税务局评税表和纳税单邮寄给纳税人，并最终收取纳税人完税凭证。

纳税人审计部的评税工作规程如下：一是调取复评案件。纳税人审计部通过计算机系统向税务处理部调取以前年度评税表，包括纳税人评税表和税务局评税表，通常按 5% 的比例调取；或通过计算机系统，从税务处理部受理纳税人缴税后仍有异议的评税案件。二是开展复评。复评工作和正常评税过程相同。经调查评估后，如发现和上次作出的评税结果有差异，则将结果及工作底稿通过系统传递给纳税人服务部或公司服务部，经过交流沟通，然后由纳税人服务部或公司服务部作出税务局评税修正表，转至税务处理部，由该部将此修正表和纳税单邮寄给纳税人，并最终收取纳税人完税凭证。

税务调查部的工作规程如下：服务部和审计部在评税工作中如发现重大涉税问题，可将各种评税资料包括纳税人评税表、评税工作底稿等通过计算机系统转给税务调查部进行深入调查。调查部可在税务局长签署调查令的情况下，对纳税人进行实地调查甚至搜查。调查的结果和最后作出的处罚决定，仍须转回纳税人服务部或公司服务部制作税务局评税表，再通过计算机系统转税务处理部，最终传递给纳税人。

如果纳税人对评税结果有异议，可先缴税再申诉举证，举证责任在纳税人。纳税人可在缴税后 30 日内书面提出反对意见，如评税机构拒绝修正，纳税人可上诉至税务检讨委员会，如仍维持原评税结果，纳税人可向法院起诉，由法院进行最后裁决。

（二）英国

英国也是纳税评估制度推行得较早的国家。英国各税种的征管一般都要经过纳税申报、估税、税款缴纳和税务检查等程序。在 1995 ~ 1996 纳税年度以前，对个人纳税人的纳税义务评估完全是税务部门的职责。自 1996 ~ 1997 纳税年度以来，随着纳税人自行估税体系的引入，评估

责任由税务部门转移到了纳税人。这样在很大程度上保证了税额评估的准确性和上缴的及时性。估税是英国税收征管程序中的重要环节,其中增值税和资本利得税实行自行估税,如果税务当局认为纳税人在某一时期的税收申报不完全,或者有理由认为纳税人少申报了增值税,则可以对其少缴的税款部分签发估税单。其他的税种均由税务当局根据纳税人提交的税收申报表和连同提供的一些其他文件如经营者的会计账表等,计算出纳税人的应税所得,估算应付所得税款。如果税务人员发现纳税人有利润(所得或利得)未被估税,或者纳税人获得了无资格享受的宽免或减免,则可以对纳税人的这些应课税所得签发补缴估税单。

(三) 美国

在美国,因为税收征管实现了现代化,在纳税人自行申报基础上,税务机关的重点力量放在税务审计上,税务审计人员约占税务机关人员一半以上。美国纳税评估的特点,一是美国税务部门能有效地获取纳税人大量的涉税信息。美国法律规定联邦政府、州政府、社会保障局、银行、海关、电信、新闻、商品期货交易委员会、农业部、国防部、能源部、法院、移民及归化局、国债局、邮政局等部门每年都应当向税务部门提供包括货币收付报告、国外银行账户、犯罪活动情况、车辆登记、不动产转让、遗嘱文件、租赁权证等多种信息。加之,美国将纳税人的社会保险代码作为税务代码,有了这个税务代码,才能在银行开户,享受社会保险或者就业、经商、签订合同。因此,美国税务部门能从第三方有效地获取纳税人大量的涉税信息。二是美国的纳税评估智能化程度较高。纳税人申报后,税务部门将大量的精力放在严格审核纳税人申报的每份纳税申报表上。纳税人的报税资料输入电脑后,电脑会自动进行逻辑审核。把一方的支出和另一方的收入进行审核比较,如果在审核过程中,发现纳税人有计算错误或申报不实者,税务部门会书面通知纳税人要求其改正或直接确定为审计对象,这个过程类似于我们讲的纳税评估。在被确认为审计对象后就转入到税务审计,就如纳税评估工作中的移送稽查环节。

(四) 日本

日本的税务审计分为办公室审计和实地审计两大类,其办公室审计类似于我们所说的纳税评估。日本税务审计由专职税务人员负责,当公司把纳税申报表送来时,马上交给审计员进行办公室审计,审计员首先

检查申报表中所列各项是否正确。这时审计的主要内容是对同样行业、同样规模的公司进行比较,并考虑其过去的纳税记录和其他已掌握的资料等,按公司及行业的类别进行审计。而实地审计则是研究公司账簿保存、会计记录保存、商品库存的实际状况,对账簿进行详细的检查,它是在办公室审计结果表明自核税额不太确定时,进一步采取的审计程序。

根据纳税评估的结果,日本税务部门针对纳税人的财务制度是否健全,分别实行“白色申报”和“蓝色申报”,激励纳税人在健全财务制度的基础上进行正确的申报。该制度规定,对财务制度比较健全的纳税人,由税务机关核定发给其蓝色申报表,并在税收政策和征收手续上给予一定的优惠。如个人所得税纳税人,一年可获得 10 万日元的扣除;对个人所得税纳税人从工资收入中支付给与其共同生活的亲友的某些款项,允许作为费用列支;纳税人申报所得额如果有差错,税务局一般不给予处罚。而对于财务制度不太健全的纳税人,则发给其白色申报表,填写白色申报表的纳税人不能享受蓝色申报表可以享受的优待。

(五) 加拿大

加拿大针对公司纳税人的税法比较复杂,公司纳税人通常委托专业的会计师代为申报。加拿大联邦税务主管部门针对个人纳税人,在全国建立了一套完整的报税评估和审核系统,为纳税人提供税收咨询服务,有效地提高了纳税申报效率。加拿大的个人税务年度为每年 1 月 1 日至 12 月 31 日。纳税人将个人的收入及支出列在报税表上,并按规定算出该付的税款,呈交给税务局审核。报税表必须在税务年度结束后的四个月内,也就是每年的 4 月 30 日前呈交税务局。迟交税表是要罚款的。夫妇可以选择分开或合并报税。个人纳税人在填写报税表时,要把上一年度的一切个人收入,包括银行利息甚至海外收入——列上。在加拿大有工资收入的,在每次领取薪金时,已经由雇主将这部分收入的税款代为扣除并转交给了税务局;同时,加拿大福利金计划供款和失业保险费也是雇主从薪金中代为扣除,因此,在报税前,个人纳税人的雇主会提供一张报税单,列明已扣除的数目以及支付的净收入。纳税人在规定的期限内,将报税表及应付的税款(支票)和所有相关的收据或报税单,一同呈交税务局。税务局收到纳税人的报税表后会做出纳税评估,并且会将纳税评估结果寄给纳税人。如果纳税人多付了税款,税务局会退还

多付的税款及利息。税务局的评估结果通常在寄出报税表后 4 至 8 周内收到。如果纳税人对税务局的纳税评估结果不认可,可以在 90 天内上诉。

二、我国纳税评估的探索

随着我国税收征管改革的不断深化,在新旧征管模式的转换过程中逐渐暴露出一些深层次的问题,由于税务机关对纳税人涉税信息掌握不全,加之部分纳税人纳税意识不强,税务机关对异常申报发现不及时,对税源动态监控力度不够。借鉴发达国家有益经验,我国各级税务机关开始了对纳税评估的积极探索。

1998 年国家税务总局出台的《外商投资企业、外国企业和外籍个人纳税申报审核评税办法》,标志着我国纳税评估实践的正式开始。在这个办法中,首次定义并引进了一种新的管理方式——审核评税。该办法所称的审核评税是指主管税务机关根据纳税人报送的纳税申报资料和扣缴义务人报送的代扣代缴税款报告资料以及日常掌握的各种税收征管资料,运用一定技术手段和方法,对纳税人一个纳税期纳税情况和扣缴义务人代扣代缴税款情况的真实性、准确性及合法性进行综合评定。通过对纳税资料的审核、分析,及时发现并处理纳税申报中的错误和异常申报现象。

2001 年底,国家税务总局根据我国商贸企业增值税征管中存在的问题和对商贸企业增值税征管制度改革的需要,制定印发了《商贸企业增值税纳税评估办法》,首次提出了纳税评估的概念。这一办法要求对商贸企业的增值税开展纳税评估,通过销售变动率和税负差异这两个核心指标对商贸企业进行纳税评估,以进一步堵塞商贸企业增值税的税收漏洞。

2002 年初,国家税务总局又以第 2 号令的形式颁布了《成品油零售加油站增值税征收管理办法》。该《办法》第十一条第二款规定:“主管税务机关应将财务核算不健全的加油站全部纳入增值税纳税评估范围,结合通过金税工程网络所掌握的企业购油信息以及本地区同行业的税负水平等相关信息,按照《国家税务总局关于加强商贸企业增值税纳税评估工作的通知》的有关规定进行增值税纳税评估。对纳税评估有异

常的，应立即移送稽查部门进行税务稽查。”

2002年初，北京市地方税务局率先在全国省级地税系统推行纳税评估，在实践中逐步建立起一系列制度。包括查前评估制度：实行税务稽查准入，未经评估不得稽查，全面规范税务稽查行为；税务部门与纳税人税务约谈制度：通过与纳税人的沟通，帮助纳税人准确理解和遵守税法，视纳税人为诚信者，纳税评估的开展使税务机关的管理更加人性化，执法也更具人情味；评估结果评价制度：开展纳税信用等级评定，对不同等级的纳税人，实施严格分级税务管理，促使纳税人自觉规范纳税行为，持续改进，营造诚信纳税氛围。

2003年，在各地试点的基础上，江苏省地税系统全面推行纳税评估，按不低于税务分局所有人员20%的比例配备了纳税评估人员。相继印发了《纳税评估管理暂行办法》和《纳税评估操作规程》，规范了全省纳税评估的开展，统一了纳税评估文书。并于2004年开发了江苏省统一的纳税评估系统，将纳税评估的程序控制及指标分析等均纳入计算机管理，逐步建立起了纳税评估的组织体系、制度体系和计算机管理体系。

我国纳税评估探索与实践开始于上个世纪末期，发展于本世纪初。从涉外税收的审核评税，到增值税的纳税评估，再到对所有纳税人各税种的评估，把纳税人大量的一般性申报问题尽可能解决在日常税收管理过程中，取得了较好的成效，当前这项工作的探索与实践还在进行。

三、纳税评估的概念

纳税评估的概念有广义和狭义两种理解。广义的纳税评估是指各有关主体从税收角度对相关的各类涉税交易、事项、结果的评估，包括涉税的资产评估、正常交易评估、纳税申报表余额评估、纳税遵从总体评估等。狭义的纳税评估仅指对纳税申报结果作出的评估。本书探讨的是狭义的纳税评估。

纳税评估是税务机关根据纳税人、扣缴义务人报送的纳税申报资料，以及日常掌握的各种涉税信息资料，按照一定的程序，运用一定的手段和方法，对纳税人或扣缴义务人在一定期间内履行纳税义务、扣缴

义务的情况及有关涉税事项,进行系统的审核、分析、确认和评价,及时发现、纠正和处理纳税申报行为中的异常情况,促使纳税人和扣缴义务人依法申报纳税的管理活动。

由此可见,纳税评估的主体是税务机关,纳税评估的对象是纳税人或扣缴义务人,纳税评估的依据是税收法律、法规、规章和规范性文件等,纳税评估的目的是通过发现纳税人、扣缴义务人纳税申报行为中的异常,纠正和处理执行税法的偏差,加强税收管理,提升税务机关征管效能和服务层次。

四、纳税评估的特征

一是主体的主动性。纳税评估是税务机关提高税源监控水平的一种依职权的行政行为,在评估过程中税务机关始终处于主动地位,税务机关可以根据评估需要,要求纳税人提供相关信息,也可以针对评估分析中发现的疑点,通知评估对象进行口头或书面的解释、说明。

二是客体的广泛性。纳税评估的对象包括辖区内的所有纳税人、扣缴义务人,评估的内容涵盖了所有税种,正是这种广泛性保证了税务机关税源监控的全面性和有效性。

三是人员的专业性。纳税评估是一项业务性较强的综合性工作,要求评估人员既要熟练掌握财务、税收、法律、计算机、统计等业务知识,又要具备较强的逻辑判断与推理等能力。

四是方法的多样性。方法的适宜与有效是评估质量的重要保证,税务机关可以运用多种方法对纳税人申报的真实性、准确性、合法性进行审核和分析。在实践中探索出了许多行之有效的评估方法,例如:评估对象的确定可以选择纳税大户选择法、行业选择法、循环选择法等;评估分析时可以选择比较分析法、结构百分比分析法、比率分析法等;在评估手段上可以采取人工评估法、计算机评估法以及人机结合法等。

五是职能的双重性。纳税评估既是税务机关加强税源监控的管理措施,同时也是税务机关优化服务的一种形式。评估的过程既是税务机关对纳税人、扣缴义务人税收法律、法规宣传辅导的过程,也是帮助纳税人自查自纠纳税申报中的错误、降低稽查处罚风险、维护纳税人权益的过程。

第二章

纳税评估的职能作用

准确理解纳税评估的职能作用是有效开展纳税评估的基础。

本章通过阐释纳税评估与税收征管、纳税服务、税务稽查的联系与区别，帮助理解纳税评估的职能定位，对纳税评估之于税源监控、纳税服务、征管效能、纳税环境等方面的作用进行了较深入的探讨。

一、纳税评估的职能定位

纳税评估的职能主要有：一是根据纳税人、扣缴义务人履行税收实体和程序义务的总体情况，评价其纳税申报的真实准确程度，发现日常税收征管中的薄弱环节提出针对性管理建议，提高税收征管质量；二是筛选出主观故意和非恶意涉税违法嫌疑人，发现重大涉税违法问题为税收稽查查处偷税、逃避追缴欠税、抗税、骗税等案件提供具体线索，提高稽查有效性；三是为纳税人、扣缴义务人提供涉税辅导和建议，有针对性地宣传税收法律法规，解释涉税疑义，帮助评估对象提高财务管理水平，督促评估对象纠正申报纳税中的错误，降低纳税风险，提高申报准确率。

纳税评估是一项融管理与服务为一体的综合性工作，既是管理手段，也是服务举措，两者相辅相成，相互促进，这种职能定位就是纳税评估赖以存在的理论基础。