

专业化税收管理研究

——
邢台国税实施专业化税收管理的探索实践

邢台市国家税务局
邢台市税务学会



专业化税收管理研究

—— 邢台国税实施专业化
税收管理的探索实践

邢台市国家税务局
邢台市税务学会

编审委员会

总指导：杨国生

主任：武全勇

委员：徐涛平 王少英 李长江 马瑞华 白 渊
刘国进 李万隆 张好禄 刘增科 刘绍魁
梅九润

主编：庞 伟

序

专业化税收管理是邢台国税自 2010 年以来不断探索实践的重点工作之一,当初考虑其主要优点是在相同行业或类似业户范围内标准较为统一、指标较为一致,对税务部门来说更加便于精细化管理,对业户来说更加趋于科学合理。随着工作实践的深入发展,邢台国税逐步把税源专业化管理作为全面优化税收征管体系和提高征管效率的突破口,作为新时期税收管理走上科学规范道路的重要抓手进行了全面推进。2010 年 1 月河北省省委常委、常务副省长付志方在省政府研究室报送的邢台国税材料上做出重要批示:“请省国税局、地税局负责同志阅研,应在更大范围建立纳税评估监控系统。”2011 年初,河北省国税局李亚民局长在邢台专报的材料上做出重要批示:“邢台的措施比较具体,希望在专业化管理上走出自己的路,为全省做出典范”。领导的批示给了全局上下极大鼓舞和力量。今年以来,我们深刻领会、全面贯彻李亚民局长的指示精神,针对当前的经济税收形势和税收管理的复杂性风险性不断增加的实际,把专业化管理作为年度工作重点进行了深入探索。

在工作实施中全市国税系统按照总局、省局目标要求,在税务登记、纳税申报等方面实行属地管理,在不改变税款入库级次的前提下,以实行分级分类管理为基础,以加强税收风险管理为导向,以实施信息管税为依托,以完善运行机制为保障,探索实行

了税源专业化管理的路子。结合全市各单位实际,对所辖税源主要按规模、行业分为大企业、主要行业、专业市场、中等业户、个体小业户、其他特定税收业务等类别。对大企业,选调精干力量,组织专门人员进行管理,使征管力量配置与税源状况相匹配,实行个性化服务,及时解决大企业涉税诉求,着力解决税务机关属地管理与大企业集团化运作的矛盾,全面收集、分析和应用大企业涉税信息,确保其税款及时足额入库。确保把重点税源管住、管好。对主要行业,打破大小界限,不管是一般纳税人还是小规模纳税人都由专业管理股、组或岗位管起来。深入研究行业的生产流程、投入产出、物耗比例和能耗指数,统一管理标准,细化管理措施,进一步完善行业管理办法,切实提高行业管理的专业化水平。对专业市场,针对管理偏松、税负偏低的状况,以严格规范管理和公平税负为重点,采取行之有效的措施,逐步提高税负水平。对中等业户,按照经营规模建立分层管理机制,严格监控检查,严厉打击做假行为,严防恶性案件发生。对个体小业户,则以公平定税为重点,全面强化户籍管理,大力清查漏征漏管,全面推行办税公开。对特定税收业务如车购税、国际税收、出口退税业务等实行特定税收管理。同时,在人事机构上建立专业化管理团队,实现管理组织的专业化。明确市、县、分局三级管理权限,推进税源管理机构的扁平化。

专业化税收管理是邢台国税在优化税收管理体系上进行的初步尝试,随着工作的深入发展,下一步还要不断探索、不断总结、不断实践、不断改进,结合取得的初步经验,进一步总结专业化税收管理的规律和方法,逐步建立健全全市各主要行业和各区

域性重点行业的税收管理规范。进一步按规模、行业和特定业务等对专业化税收管理进行全面探索,努力形成链条完整、结构合理、功能齐全、运行高效的税收管理体系,为新时期税收工作科学发展做出积极贡献!

Handwritten signature in black ink, appearing to read '马明章' (Ma Mingzhang).

2011年10月

目 录

1、以深化税源专业化管理为突破	
全面优化税收管理体系的探索与实践	(1)
2、关于实施税收专业化管理的探索	(10)
3、行业纳税评估模型应用研究	(19)
4、关于实施税收风险管理的研究探讨	(25)
5、推行涉税集中审批的探索实践	(31)
6、充分发挥数据监控分析作用	
深入推进专业化管理有序开展	(41)
7、革新理念 创新举措	
积极构建税收专业化纳税服务体系	(49)
8、充分运用数据分析促进税源管理的研究	(59)
9、关于有效利用第三方信息	
深化纳税评估的探讨	(63)
10、推行预约定耗加强农产品加工业税收管理	(70)
11、关于充分发挥稽查规范税收管理	
保障税收收入作用的思考	(76)
12、如何加强对大企业税务稽查的研究	(88)
13、如何加强对中小企业税务稽查的研究	(97)

14、加强个体税收综合管理的探索与思考	(103)
15、钢铁生产行业税收管理存在的问题及对策	(109)
16、关于加强玻璃行业税收管理的研究	(124)
17、关于加强矿产品行业税收管理的思考	(135)
18、关于加强食品生产行业税收管理的研究	(141)
19、关于邢湾机械行业	
小规模企业认定一般纳税人情况的调查 ...	(148)
20、关于加强造纸行业税收管理的调查报告	(154)
21、关于加强纺织行业税收管理的研究	(160)
22、关于加强自行车及零部件行业	
税收管理的实践与思考	(166)
23、浅析棉花加工行业预约定耗中的测算及应用 ...	(172)
24、加强羊绒行业税收管理的研究	(177)
25、临西县轴承制造行业税收管理调研及探索	(185)
26、关于加强企业现金支付管理的研究	(191)
27、商贸企业税收管理中存在的问题及对策	(196)
28、关于加强运输发票管理的研究	(204)
29、如何加强收购发票管理的研究	(209)
30、关于加强非一般纳税人机械制造大户	
税收管理的研究	(213)
31、加强车辆购置税管理的几点建议及对策	(217)
后 记	(225)

以深化税源专业化管理为突破 全面优化税收管理体系的探索与实践

邢台市国家税务局党组书记、局长 杨国生

推行税源专业化管理，是当前税收形势发展的一个主要趋势，是国家进行征管改革的一项关键内容，也是提高基层税收管理水平的一个核心环节。同时，不断深化税源专业化管理，对全面优化税收管理体系，具有重要的促进和推动作用。

一、邢台市局在推进专业化管理、优化征管体系方面的探索实践。近年来，邢台国税根据总局、省局在专业化管理、优化征管体系方面的部署和要求，紧密结合当地税源实际，针对当前税收征管现状及存在的问题，在加强专业化管理、优化税收征管体系方面进行了积极有益的探索实践，并取得了明显成效。在专业化管理手段上，针对邢台税收行业规模小、种类多的状况，自主研发了 32 个行业 54 个纳税评估模型；在税收风险管控上，加强重点行业、高危行业的专业化管理，针对棉花、皮毛绒加工行业用票量大、存在虚开虚抵、税收风险难以控制等问题，在测量定耗标准、明确标本纳税人、建立试点的基础上，在全市 21 个县市区局推行了农产品加工业预约定耗管理办法；在机构调整上，以适应专业化管理为前提要求，打破属地管理原则，对 9 个县市区局推行了“一层楼”管理；在纳税评估上，以打造专业化评估队伍为依托，探索实行了集全局之力、抽调精干力量，对问题行业、重点区域开展

管查一体式的集中评估模式。据统计,通过行业纳税评估软件评估税款 2.7 亿元,评估效率、评估准确率较原来分别提高 70%和 60%。通过对全市 497 户企业推行预约定耗办法,2010 年度全市农产品加工业实现销售收入 120.82 亿元,同比增加 42.16 亿元,同比增幅 53.6%;应纳税额 1.75 亿元,同比增加 6823.22 万元,增幅 63.66%;税负 1.45%,同比增加 0.09%。这些措施,有效加快了专业化管理的步伐,促进了征管体系不断优化。同时,数据分析运用逐步深化,各项征管指标不断提高,税案风险和执法风险得到有效遏制。全市绩效考核取得优异位次,行业模型和预约定耗等做法得到省局领导和省、市等地方政府领导的充分肯定和高度评价。同时,这些探索实践,也为进一步深化专业化管理、优化征管体系积累了丰富经验,奠定了坚实基础。

二、当前税收专业化管理和征管体系存在的主要问题。如何进一步深化和推进税源专业化管理,并促进优化税收征管体系,是一项渐进的探索过程,没有固定模式和现成经验,也不能照搬照抄和千篇一律。只有在税收实践中不断发现问题、解决问题,才能促进专业化管理不断深化、征管体系逐步完善。通过分析,在专业化管理方面存在的问题主要有:一是征管流程不够完善。通过调查发现,当前征管流程在个别环节,特别是内部核审、外部审批方面存在流于形式、过于繁琐、传递太慢、周期过长等问题,致使税务干部疲于材料核审、微机签字,无法把主要精力用于实地检查和评估,纳税人也抱怨办税时间太长。二是数据运用不充分。在采集上有些企业提供生产经营信息不真实,有些部门提供的第三方信息不全面;在运用上多依靠人工提取、分析数据,自动

提取、自动分析程度较低,制约着数据分析的质量效率。三是税源分类分级不够合理。虽然摆脱了以前划片管理的“割据”现状,但基层在税源分类上仍存在行业分类不科学、专业分工不细化、岗位职责不明确等问题,专业化管理的标准、职责、流程、措施还不够科学、具体,仍处于摸索、粗放状态。四是机构设置受制约。机构、人员的编制具有制度性、固定性,而优化征管体系则要求不断调整机构去适应征管流程的需要,导致人服于编、人缚于岗、人浮于事,无法把有限的人力资源向征管一线倾斜。五是队伍素质跟不上。基层人员少、素质低、队伍老化严重,急缺通政策、懂管理、会评估、能熟练操作微机的人员,队伍不“专业”,直接影响着专业化管理的水平。六是纳税遵从度不高。深化专业化管理、优化征管体系,必须以纳税遵从为前提,但个别企业或个体户,特别是专业化市场由于情况复杂、变动较大,纳税人缺乏依法纳税、诚信经营的意识,偷逃骗抗税现象时有发生,致使管理难度加大,成为管理的弱点和盲区。

三、进一步深化专业化管理、促进征管体系不断优化的总体思路和原则方法。深化税源专业化管理、加强税收征管体系建设是一项系统工程。其中,深化专业化管理是龙头,优化征管体系是整体,必须通过深化专业化管理,去促进征管体系的进一步优化。而优化征管体系,也必须把深化专业化管理作为重点、主线和核心。因此,二者必须同时推进、交互发展、全面深化。在税收实践中,要进行科学化安排、系统化部署,工程式推进、精细化运作,跟踪式管理、问效式考核,并把握其总体原则、方法措施、结构框架、工作重点,才能形成科学完善的税收征管体系建设思路。在指导

思想上,要以省局《关于优化税收管理体系的意见》为指导,按照科学化、专业化、精细化要求,以“巩固、完善、创新、提高”为主题,发挥集中办公优势,推进县区局实体化、机构职能最优化、征管力量集约化,全面建立以专业化管理为依托的风险管理工作模式和运行机制,构建立体式、扁平化的税源管理新格局。在原则遵循上,要坚持分步实施原则,按照“先试点、后推广”的原则,选择9个县区作为首批推行单位,待条件成熟后在全系统推行。因地制宜原则,即结合本地区的经济发展水平、税源分布以及机构人员状况,在职责分工、税源分类和人力资源配置上,因地制宜地探索和实践最佳实施形式。突出重点原则,即通过完善组织机构,转变管理职能,优化资源配置,全面深化税收专业化管理和风险管理,实现税源结构和人力资源的最佳结合。信息管税原则,即通过拓展第三方信息来源,强化涉税信息的采集、分析和应用,不断完善、拓展行业纳税评估模型的覆盖面,建立信息化条件下的税源专业化管理新格局。风险管理原则,即把税收风险管理贯穿于税源管理的全过程,建立“风险分析-识别排序-应对处置-效果评估”的闭环式管理机制,规避执法风险,减少税收流失。在总体目标上,要切合税源结构实际,合理调整机构职能,科学配置人力资源,全面实行以风险管理为导向的专业化管理,充分发挥信息管税作用,突出“管理、服务”两项核心业务,逐步实现管理层级扁平化、税源管理精细化、数据监控常态化、评估稽查一体化、纳税服务人性化“五化”目标。在组织实施上,要坚持以优化征管体系为框架,以专业化管理为龙头,以改革征管流程为重点,以数据分析运用为平台,以风险管理为导向,以职能调整为支撑,以队伍建

设为基础,以优化服务为保障,做到系统、配套,渐进、稳妥,确保专业化管理和征管体系建设有序、高效开展。

四、深化专业化管理、优化税收征管体系要着力把握的几项重点工作。征管体系的指导思想、遵循原则、组成要素、结构关系,决定着优化征管体系建设的工作重点和组织实施。在推进实践中,要着力抓好以下几项工作,确保优化征管体系建设工作突出重点、整体推进,顺利开展并取得实效。

(一)不断完善专业化管理模式,推动征管体系不断优化。专业化管理是优化征管体系的龙头工程,进一步完善专业化管理模式,可有效带动数据分析、机构设置、队伍素质等工作一并优化提升,并促进征管体系不断优化。一要对税源进行科学的分类分级。市局要对全市重点税源在税收监控、分析预警、风险管理等环节实施具体管理,并对重点税源进行分类监控、分级管理,即由市局对全市重点税源进行总体分析,由各县区局按属地管理原则进行分头管理,形成分类与分级相结合的监控体系。同时,县区局可确定本地的重点税源和重点行业,以更有效地掌握其经营和纳税规律,探索适合其特点的管理方式和方法,确保把重点税源和重点行业管好。对中小税源和个体户,可根据区域和市场分布,确定管理机构和人员,以降低税收成本,实现公平执法。二要坚持风险管理为导向。坚持把风险管理纳入专业化管理的各个环节,进一步完善风险管理工作流程,制定风险应对预案,根据不同风险等级,有针对性地采取风险应对措施。并配套运用纳税辅导、风险提醒、评估约谈、自查自纠等防范性措施,增强风险预防化解能力。要按照税收风险特征库和风险等级评定标准,分级承担风险管理责

任,使风险识别、排序、任务归类和应对措施与具体部门相对接,形成“点、线、面”结合的立体化风险管理模式。三要切实强化纳税评估。要把纳税评估作为税源管理的中心工作和重要手段,并大力发挥行业评估模型的平台作用,进一步升级软件、修改参数、对接数据,使评估模型作为专业化管理、数据分析的重要依托。要立足于数据分析和约谈举证,引导、鼓励纳税人自查自纠。要规范评估行为,在评估中既要落实法治要求,又要体现平等尊重的服务理念。对重点区域、高危行业,要抽调全市骨干力量进行集中评估,确保将问题查深查透。要建立纳税评估质量复查和考核制度,组织开展纳税评估工作抽查和互查,确保评估质量,防止流于形式。

(二)强化数据分析运用,不断提高信息管税水平。数据采用是进行纳税评估的重要依据,是提高数据分析水平的保证。一要强化数据资源利用。当前,对征管信息系统的数据信息利用还不够充分。为此,要进一步对省、市两级信息平台数据的提取、挖掘、整合、分析,并建立征管数据分析预警指标库,实现对企业、行业的全方位、多渠道监控。二要拓宽数据来源渠道。重点加强政府第三方信息平台建设,通过政府出面协调,促进地税、工商、银行、质检、卫生等部门加强对涉税信息进行交流和共享,从而拓展第三方信息的来源,并提高第三方信息的全面性、真实性和连续性,形成上下联动、横向互动、内外协作的运行机制。三要确保数据真实有效。各县区局要建立数据信息审核机制,对企业申报、部门采集、第三方信息都要进行严格审核,确保消除虚假和垃圾数据,为后续的分析评估、税务稽查打好基础。四要加强数据资源积累。在

数据分析、纳税评估、税收稽查过程中,要主动积累共性的数据值,建立评估案例分析和稽查案例传递机制,找出行业性、区域性的企业资金流、货物流等运作规律,增强重点税源和行业管理的针对性和有效性。

(三)大力推行集中审批,进一步提高办税效率。所谓集中审批,就是涉税项目全部由大厅受理,内部进行流转,在简化流程、减少环节的基础上进行集中审批,从而减少审核环节,提高办税效能。集中审批是即是优化征管体系、也是深化专业化管理的一项重要措施,得到省局李亚民局长的高度重视,并要求全省借鉴推广。为此,我们在建立试点的基础上,已逐步在全市进行全面推广。在指导思想上,要按照“统一受理、内部流转、限时办结、窗口出件、信息共享”原则,以简化程序、减少环节、缩短时限、提高效率、方便纳税人为目的,做到办税流程统一、办税标准统一、报送资料统一、工作时限统一,以涉税行政集中审批为突破点,由审批式管理转变为监控式管理。在审批程序上,要依纳税人申请的各项行政审批事项统一由办税服务厅受理,并根据审批内容分为即办类和审核类,即办类业务在办税服务厅当场办结,审核类业务不超过7个工作日内相关部门流转办结,审批事项在税务系统内部依据各应用系统网络传递信息,按照谁审批、谁负责的原则,实行一级审批制,使纳税人办理各项审批事宜更加方便快捷。在组织实施上,要统一岗位设置,即在办税服务厅设立专门的审批岗,与受理岗位在同一柜台同时挂牌办公,对即办类事项进行审核把关,实现当场办结。统一文书报送。凡总局、省局未明确报送且实际操作中作用不大的资料,一律取消报送;凡涉税事项免填单服

务系统可操作的涉税文书,不再要求纳科人填写纸质文书。统一操作规范。制定涉税行政审批工作规范,对审批事项承办过程做出具体规范,明确法律依据、审批条件、审批环节、审批时限和工作标准要求,规范审批行为。

(四)积极调整机构职能,不断优化人力资源配置。机构的设置要主动适应专业化管理的客观需要,不断调整优化职能,促进专业化管理更加具有科学性、针对性和可操作性。一要明确大企业管理职能。实施“抓大”战略,对全市收入起决定作用或重要影响的重点企业,要切实明确部门、强化责任、制定措施。为此,大企业和国际税务管理科要负责全市重点税源企业的纳税评估和稽查工作,除对重点企业进行具体评估外,还有权责成基层和稽查部门进行协助监控管理,确保将大企业分析深、监控严、管理好。二要成立数据分析监控机构。该机构具体负责对税收业务的受理、录入、调查、审批、采集、处理等环节进行全面分析监控,接受上级下达的数据分析监控任务,采集整理本地相关数据,进行风险识别和排序,建立预警指标体系,定期讲评征管运行状况、发布风险预警值,形成上下贯通的分析监控机制,为税源专业化管理提供强有力的数据信息支持。三要调整优化县区局机构设置。县区局要压缩行政机构设置,实施扁平化管理。设置若干税源管理分局,负责所辖纳税人的日常管理和检查、宣传辅导、户籍管理、催报催缴。通过压缩机关行政机构,增设税源管理机构,使人员向征管一线倾斜,实现集中办公和机关实体化。

(五)加强教育培训,不断提高整体队伍业务素质。深化专业化管理、优化征管体系建设,不仅对机制、机构、流程方面需要整

合创新,而且对人员素质也提出了新的更高的要求。专业化的税收管理队伍和现代征管模式,需要税务干部具有较高的政策水平,较强的数据分析能力,熟练的微机操作能力,综合的税收经济分析能力,企业生产工艺流程鉴别能力。在当前队伍老化、人才缺乏的现状下,加强培训、提升素质成为利用好人力资源的最直接途径和强有力手段。一要提高培训的针对性。要大力开展业务巡讲、问需培训,结合专业化管理需要,重点加强税收分析、评估、稽查等业务培训,县区局要筹建业务技能娴熟的分析小组、评估小组、检查小组,从而培养一批精通本职业务的专业人才队伍。二是提高培训的普适性。大力加强学历、“三师”培训,同时开展行政、业务交叉培训,提高税务干部的基本素质,造就一批懂管理、通政策、精业务的综合性人才,为优化征管建设提供“一专多能”人才。三是提高培训的系统性。要在积极参加省局各项业务培训的基础上,市局要结合基层需要自行开展基础业务培训;要发挥网站的作用,建立网上试题库,开办网上课堂,提高教育培训效率。要深入开展业务考试和尖子选拔,建立业务能手库和综合人才库。要不断完善人才激励机制,激发人员工作积极性和创新活力,为深化专业化管理、优化征管体系建设提供强大的人才支撑和智力支持。