

非现场审计模式研究

——以税收征管质量审计为例

FEIXIANCHANG SHENJI MOSHI YANJIU

许荣利 / 主编



中国时代经济出版社
China Modern Economic Publishing House

非现场审计模式研究 ——以税收征管质量审计为例

FEIXIANCHANG SHENJI MOSHI YANJIU

许荣利 / 主编



中国时代经济出版社
China Modern Economic Publishing House

图书在版编目 (CIP) 数据

非现场审计模式研究：以税收征管质量审计为例 /
许荣利主编. —北京：中国时代经济出版社，2019.2
ISBN 978-7-5119-2867-2
I. ①非… II. ①许… III. ①计算机应用—审计—研
究—中国 IV. ①F239.22-39
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012019) 第 021248 号

书 名：非现场审计模式研究——以税收征管质量审计为例
主 编：许荣利

出版发行：中国时代经济出版社
社 址：北京市丰台区玉林里 25 号楼
邮政编码：100069
发行热线：(010) 63508271 63508273
传 真：(010) 63508274 63508284
网 址：www.icnao.cn
电子邮箱：sdjj1116@163.com
经 销：全国新华书店
印 刷：北京密兴印刷有限公司
开 本：880mm × 1230mm 1/32
字 数：140 千字
印 张：7.25
版 次：2019 年 2 月第 1 版
印 次：2019 年 2 月第 1 次印刷
书 号：ISBN 978-7-5119-2867-2
定 价：25.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社发行部联系更换
版权所有 侵权必究

《非现场审计模式研究》

编委会

主 编：许荣利

副 主 编：王晓文 韩秀君 王聚圣 耿翔宇

田敬献 莫 哲 谢永仕

委 员：张 健 吕 丽 郝丽娟 刘洪涛

魏 峰 郑 洋 崔 巍 韩 新

执行主编：田敬献

执行副主编：吕 丽 崔 巍 刘洪涛

序 言

PREFACE

传承赢牟文化



实现审计跨越

“忠诚担当、廉洁奉献、笃实精业、创新卓越、和谐奋进”的莱芜审计精神，是由“赢”字凝练出来的，体现了鲜明的地域特色，贯穿了丰厚的赢牟历史风韵和文化底蕴。

莱芜古称赢、牟，是赢秦始源地，早在舜时便被称为“赢地”，春秋时建“赢邑”，秦时设“赢县”，唐时置莱芜县。莱芜不仅历史悠久，而且文化灿烂，曾是全国的冶铁中心，历来是兵家必争之地，春秋时期的“长勺之战”留下了“一鼓作气”的千古佳话；七十年前又以震惊中外的莱芜战役名载史册。一鼓作气、战则必胜的文化传统，塑造了莱芜人敢打硬仗、能打胜仗的拼搏精神，奠定了赢牟厚重的文化底蕴。

“赢”是一个会意字，由“亡”“口”“月”“女”“凡”五个字组成，每个字都有深刻的内涵。

“亡”：“逃也”“从亡从一”，原意是士兵手持盾牌逃跑或事物终止灭亡。历史证明，只有精忠报国、忠于职守、居安思危、技能精湛的队伍，才能赢得胜利；只有登高望远，细致入微，才能发现真相，亡羊补牢。以此为意，引申为审计人爱岗敬业、忠

诚担当，以抓铁有痕、踏石留印的作风，做好审计工作。由此凝练出“忠诚担当”的审计精神。

“口”：“人所以言食也”，原意是指嘴，“君子慎言语，节食欲”“君子慎于言而敏于行”。以此为意，引申为审计人廉洁自律，先从口管起，慎言敏行，不贪不图，心地无私，甘于奉献。由此凝练出“廉洁奉献”的审计精神。

“月”：是一个象形字，大阴之精，象不满之形。世间万物，满则缺，谦则益。正是谦受益，满招损。以此为意，引申为审计人谦虚谨慎、求真务实、精益求精、笃实精业。由此凝练出“笃实精业”的审计精神。

“女”：象形，象妇人之形也，孕育生命之体，原意是指妇人、女性、母亲，象征纯洁、坚贞、超越、期待和希望。以此为意，引申为审计人坚贞顽强，创新卓越，孕育未来。由此凝练出“创新卓越”的审计精神。

“凡”：原意指多人共同使用的四柄夯地桩，指最大限度地囊括，全部，一切。从古至今，人从众，众从群。众人共同出力，才能建成楼台华室。以此为意，引申为审计人把人心合在一起，整合全部力量，从平凡的小事做起，日积月累，和谐奋进，创造辉煌业绩。由此凝练出“和谐奋进”的审计精神。

莱芜审计精神还可以用图案形象地表现出来，图案的主体是由凤凰和“赢”字艺术加工组合而成，凤凰代表腾飞的风城（莱芜），“赢”代表深厚的赢牟文化。图案采用红黄主色调，红色代表着洋溢的热情，黄色代表燃烧的斗志。整个图案象征着莱芜审计人立足赢牟大地，以激情昂扬的斗志为国审计，以“忠诚担当、廉洁奉献、笃实精业、创新卓越、和谐奋进”的精神为民监督，为莱芜经济和社会发展保驾护航。

在习近平新时代中国特色社会主义思想引领下，莱芜审计人秉承传统文化，挖掘地域文化，汲取时代文化，突出部门文化，构建起以“传承嬴牟文化，实现审计跨越”为主题的莱芜审计文化。通过文化的感召和洗礼，在全市审计系统激荡起不甘落后的志气、奋力拼搏的勇气、争创一流的豪气，为国为民实干担当、砥砺前行。

2018 年 11 月 26 日

目 录

CONTENTS

序 言	1
绪 论	1
第 1 章 联系观的原理和方法论是非现场审计模式研究的 哲学基础	8
1.1 非现场审计模式是联系观系统优化的审计方法	8
1.1.1 联系观的启示	8
1.1.2 识别审计事项的主要联系形式	10
1.2 非现场审计的内涵	17
1.3 研究非现场审计模式的意义	18
第 2 章 地税征管质量非现场审计重点审计事项	20
2.1 地税征管质量非现场审计重点审计事项	20
2.1.1 税收政策制定执行情况	20
2.1.2 税收征管质量情况	20
2.1.3 重点行业和税种征管情况	21
2.1.4 上年审计决定执行情况	22

2.2 地税征管质量非现场审计模式操作步骤	22
2.2.1 获取整理信息系统数据	22
2.2.2 建立地税数据分析模块	23
第3章 地税征管质量非现场审计模式的方法	26
3.1 利用内部信息联系点集中分析地税数据	26
3.1.1 利用纳税人基本信息表检查疑点	26
3.1.2 利用纳税期限分析疑点	27
3.1.3 利用申报记录分析疑点	27
3.1.4 利用税额数据分析疑点	30
3.1.5 利用税种间的逻辑关系分析疑点	31
3.1.6 利用发票数据分析疑点	38
3.1.7 利用国地税两部门信息查找征管漏洞	42
3.2 利用外部信息开展第三方信息比对	44
3.2.1 与国土部门供地信息进行比对	45
3.2.2 与房管国土部门房地产过户信息进行比对	47
3.2.3 与房管部门商品房预售许可信息比对	51
3.2.4 与房管局房地产网签合同数据比对	51
3.2.5 与财政国库直接支付数据比对	53
3.2.6 与政府采购中标公告数据比对	54
3.2.7 与政府投资审计中供料信息比对	55
3.2.8 与企业用电信息比对	56
3.2.9 与各级编制管理办公室网站的实名公示信息比对	58
3.2.10 与现场观察的涉税主体所处环境现状联系分析比对	59

3.3 落实非现场审计发现的异常数据	60
3.4 开发地税信息数据的升值空间	61
3.4.1 突破对国税部门监督的制度约束	61
3.4.2 配合其他专业审计提供涉税资料	62
3.4.3 加大数据综合分析的力度	64
3.4.4 深度融合职能优势,搭建管理监督共同体	66
3.5 地税征管质量非现场审计的成效	66
3.5.1 扩大了审计面	66
3.5.2 提高了工作效率	67
3.5.3 实现了“精准打击”	67
3.5.4 提升了审计效果	67
3.5.5 推动完善了制度	68
第4章 地税征管质量非现场审计模式保障	69
4.1 法规政策保障	69
4.2 计算机系统保障	71
4.3 数据集中保障	71
4.4 人才技术保障	73
第5章 非现场审计模式实践成果	75
5.1 推动完善政策制度情况	75
5.1.1 2017年市政府根据审计专报出台《关于进一步加强建筑业、 房地产业税收管理工作的意见》(莱政办发〔2017〕 9号)	75

5.1.2	2017 年根据审计整改建议市政府办公室印发《关于开展 夯实税收征管基础加强地方财源建设活动实施方案》的 通知（莱政办字〔2017〕9 号）	78
5.1.3	根据地税审计报告中提出的国地税涉税信息共享渠道不 通畅问题，市政府印发《关于进一步深化国地税合作 工作的意见》（莱政发〔2016〕3 号）	82
5.1.4	2012 年至 2013 年市政府根据税收审计发现的征管漏洞， 连续两年发文开展税收联合检查	82
5.1.5	《莱芜市存量房交易计税价格核定办法》（莱政办发 〔2012〕18 号）	83
5.1.6	《关于开展土地使用税专项清理工作的通知》（莱地税发 〔2012〕40 号）	84
5.1.7	《关于加强全市行政事业单位个人所得税代扣代缴管理 的通知》（莱地税发〔2017〕55 号）	85
5.2	新闻媒体网站以及审计信息采用情况摘要	89
5.2.1	《中国审计》2012 年第 22 期报道	89
5.2.2	省审计厅网站“审计要闻”栏目多次宣传莱芜市地税 审计做法	90
5.2.3	省审计厅《审计情况》工作通讯多次采用莱芜市上报 的税收审计经验	94
5.2.4	莱芜市市委办公室《莱芜信息》	96
5.2.5	《莱芜日报》2012 年 12 月 5 日报道	97
5.3	各级领导批示转发情况摘要	97

5.3.1	2017年7月24日, 时任莱芜市市长梅建华同志对审计报告《关于2016年度市级预算执行和其他财政收支的审计结果报告》做出批示	97
5.3.2	2017年8月22日, 市委常委、常务副市长孟令兴对两篇审计专报做出批示	100
5.3.3	2018年5月2日, 市委常委、常务副市长孟令兴对审计专报做出批示	105
5.3.4	2013年2月12日, 原市长杨宜新同志对《关于对2011年度市级预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况的报告》做出批示	107
5.3.5	时任山东省审计厅副厅长王修岐同志对莱芜市审计局上报的《创新地税审计 力促聚财有道》经验材料做出批示	107
5.3.6	时任山东省审计厅副厅长王修岐同志对《莱芜市审计局地税征管质量非现场审计操作规程》做出批示	108
5.3.7	省审计厅财政处对非现场审计模式予以推广, 印发《关于印发莱芜市审计局经验材料的通知》	108
5.3.8	原市委常委、副市长刘建良同志对审计专报《土地使用税征管存在薄弱环节尚有征收潜力》做出批示	109
5.3.9	原市委常委、副市长刘建良同志对审计专报《我市土地增值税差别预征率有上调空间》做出批示	111
5.4	历年地税审计报告	113
5.4.1	《2010年度税收征管质量审计报告》摘选	113
5.4.2	《2011年度税收征管质量审计报告》摘选	121

5.4.3	《2012 年度地税征管质量审计报告》摘选	130
5.4.4	《2013 年度税收征管质量审计报告》摘选	139
5.4.5	《2011 年至 2013 年福利企业税收优惠政策执行情况 审计调查报告》摘选	150
5.4.6	《2014 年度税收征管情况审计报告》摘选	157
5.4.7	《2015 年度税收征管情况审计报告》摘选	166
5.4.8	《2016 年度税收征管情况审计报告》摘选	175
5.4.9	《2017 年度税收征管情况审计报告》摘选	181
5.5	审计移送书摘选	189
5.5.1	《关于 2010 年度地税征管质量审计涉及国税问题的审计 建议》摘选	189
5.5.2	《关于莱芜市××商贸有限公司涉嫌私刻公章伪造外出 经营活动证明问题的移送处理书》摘选	190
5.5.3	《关于地税征管质量审计发现涉及国税征管问题的移送 处理书》摘选	191
5.5.4	《关于地税征管质量审计发现涉及国税征管问题的移送 处理书》摘选	194
附录 1	莱芜市地方税务局、莱芜市审计局《关于进一步加强 地税审计工作协作的意见》	197
附录 2	税务部门整改资料	202
后 记		217

绪 论

莱芜市审计局连续七年开展地税征管质量非现场审计，就是改变以往仅靠延伸纳税人反证税务征管质量的做法，运用事物普遍联系的观点，从外围广泛采集信息数据，深入挖掘数据价值，从税务内部及第三方涉税信息要素关联点入手，直接从正面对地税部门征管职责履行情况进行全面筛选分析，以较少的人力物力，比较全面地揭示了税收征管中存在的漏洞，在查处违纪违规金额、查补上缴税款、完善政策制度等方面实现了新的突破。从税务部门反馈的情况看，审计不仅仅是查补了税款，更重要的是揭示了行使税收执法权中存在的漏洞，为监督制约税收权力、规范管理起到了很好的作用。莱芜市审计局总结提炼了“非现场审计模式”，通过了省厅科研立项并获奖。主要做法是：

一、利用税务内部信息联系点集中分析地税数据

从税务征管业务流程入手，利用税务内部信息数据的联系点（如纳税期限、申报记录、税额、税种间逻辑关系、小税种异常、资源税异常、房地产企业关联税种、发票数据等），重点分析不符合既定规则的数据，锁定疑点。举例如下：

（一）利用纳税申报记录分析疑点

1. 申报征收记录不足或不连续。一般流转税按月申报，每户每年不少于 12 笔申报纳税记录，所得税按季度申报，不少于 4 笔申报纳税记录。如果未按月申报，申报次数不足，则存在漏报问题。例如：某房地产公司 2010 年销售不动产营业税金只申报到 5 月，之后无申报纳税记录，经调取企业应缴税金账，发现 6 月至 12 月预收房款的税金及代扣建筑业营业税等各项税金 229.58 万元，延期到次年申报。

2. 一月多笔申报记录。纳税人如果存在一个月有多笔申报业务，特别是非征期申报，则明显存在异常，责任一般在税务机关，重点关注是否存在税务机关延缓征收或私设税过渡户调节收入进度的问题。2012 年曾查出某纳税服务大厅以网络故障为理由，接受纳税人转账支票，存入过渡户调节收入进度的问题。

3. 一户多头报税行为。同一纳税人以不同的识别码（税款唯一的归属地代码）申报，或以零时户的名义申报纳税，存在更改税款所属地，随意分配税款导致拉税引税问题，该问题常见于当地的税源大户。例如：2011 年某保险公司代征的车船税，以不同的识别码申报缴入不同的乡镇国库，查出地税部门无依据地在各区及乡镇之间调剂入库，随意分配税款。

（二）利用发票数据分析疑点

1. 发票金额与申报税金比对分析。2013 年发现个别税控机读卡信息未纳入大集中系统，2015 年发现 17 户纳税人 57 笔申报营业税业务的计税依据小于网开发票金额，揭示了票表比对环节存在制度性漏洞。

2. 代开发票环节附征税种及附征率分析。连续两年对全市的地税系统代开票环节征收税种及税率进行全面分析,查出相关的印花税、房屋出租的房产税、外来建筑施工企业的企业所得税及个人所得税未足额征收,本地纳税户代开发票附征企业或个人所得税政策执行不统一,部分物流、广告业务适用税种、税率错误,存在降低预征率或未征收等问题。揭示了地税部门政策执行不到位、不统一的问题,促成税务系统完善统一政策。

3. 利用代开发票信息数据,分析筛选跨市、跨区、跨乡镇转引税款问题。2014年莱芜市审计局采集“代开普通发票表”,比对收款方名称、地址与收款方名称、地址,发现建筑业营业税应在而未在劳务所在地缴纳的现象,查出地税机关在代开发票环节人为调整税款所属地,在各区、乡镇间分配税款的权力寻租问题。2015年莱芜市审计局还通过省厅采集全省地税系统代开建筑业发票信息,对莱芜企业到市外代开发票,造成莱芜税款流失的问题进行查处。

二、利用外部信息开展第三方信息比对

针对有些纳税人账面税源信息不完整不真实的现状,莱芜市审计局始终不断拓宽从外围收集涉税数据的渠道和范围,将地税申报数据信息与采集的第三方涉税信息比对分析,查找征管漏洞,克服就账查账的缺陷,提升以信息管税、审税的水平。主要做法如下:

(一) 与房管局房地产网签合同数据比对

2015年首次从房管局提取全市房地产企业2009年以来的网签合同数据(包括期房、现房、车库、储藏室),并从各银行提

取住房按揭贷款数据，与地税数据比对，发现 55 户房地产企业中有 31 户报税销售收入小于网签售房合同金额 24 亿元，其中还有 9 户 2014 年报税收入比购房户住房按揭贷款到账金额还低，用较短的时间全面系统地揭示了企业房产赠与或顶账未视同销售、收款延期入账等各种申报明显不真实的问题。不用到企业也能查出偷漏税，正如某房地产公司负责人充满疑问地说：“审计局没调账也没来人，是怎么查出来的。”

（二）与国土部门供地信息进行比对

2012 年莱芜市审计局将 2002 年以来新增占地面积（包括出让国有土地、流转集体土地、存量土地转让信息）与全部纳税企业 2011 年缴税信息逐户进行比对，揭露土地使用税征管中存在的各类漏洞，以“审计专报”的形式向市领导做了汇报，在全市组织开展土地使用税专项清理检查，当年增收土地使用税 1 亿多元。

（三）与存量房地产过户信息比对

2012 年以来从国土及房管部门提取转让土地房产的过户信息，与地税征收信息比对，核实过户信息中的交易金额、扣除金额、征收税种、执行税率，揭示了存量土地房产转让环节相关税金的征管漏洞。例如：转让环节土地增值税征收及清算政策执行不到位、不统一；申报的二手房交易价格远远低于市场价，影响契税征收基数；个人名下经营用房地产房产税、土地使用税漏征漏管；中介机构评估的交易价格及取得成本脱离市场价甚至强制评估等。目前我市税务部门已与法院、房管等部门联合出台了房地产过户前清算税款的征收措施，并逐年评估存量房交易底价。