

第一章 纳税检查概述

第一节 纳税检查的意义和内容

一、纳税检查的意义

纳税检查是税务机关以国家税收法律、行政法规和征收管理制度为依据，审查和监督纳税人履行纳税义务的一种管理活动，是税收征收管理工作的重要内容。

税收作为一种分配手段参与社会产品和国民收入的分配。国家通过税收取得必要的财力，保证行使其职能的需要。目前我国财政收入中 税收收入占 90% 以上。在社会主义市场经济中 税收的宏观调控作用日益突出 它对于调节社会供求总量平衡、结构平衡 调节国家、企业、集体和个人之间的利益 调节生产和消费 调节企业利润水平 为企业竞争创造平等条件等方面发挥着愈益重要的作用。1994 年财税制度重大改革后 我国税收形势发生了深刻变化。新税制取消了过去税制中大量存在的减免税政策 税法的刚性增强 税务机关的职能发生了变化，这在客观上要求税收工作的重心和主要力量向税收征管转移 向以税务检查为重点的监督管理转移。今后

税收工作的重点是抓征管，征管的重点是检查，检查是“重中之重”。归纳起来，纳税检查的意义主要表现在四个方面。

（一）开展纳税检查是确保国家财政收入稳定增长的重要手段

税务机关的中心任务是贯彻税收政策，组织税收收入，保证国家机器的正常运转和各项建设的需要。随着我国经济的发展和改革的不断深入，税务机关组织收入的任务越来越重，而征收人员不可能大量增加。如果仍然沿用过去“人海战术”组织收入，靠专管员一家一户催报催缴，将很难完成日趋繁重的税收任务。国内外的税收实践表明，税法规定的税收收入大部分可以通过正常的征收程序征收上来。因此，税务机关要根据经济形势的发展，适时调整组织收入的思路，要在为纳税人提供良好服务，促使全社会纳税意识普遍增强的同时，从组织上、人员上、方法上将工作重点转到纳税检查上来，形成新的征管格局。1994年县级以上税务机关查补税款82.8亿元，占当年工商税收的2%，不仅为国家挽回了大量损失，更重要的在于“处理一个 教育一批 治理一片”震慑了违法犯罪分子，教育了人民群众，维护了税收秩序，保证了国家财政收入。

（二）开展纳税检查是促进社会主义市场经济公平竞争的重要保障

竞争是市场经济的优越性和活力之所在，社会主义市场经济竞争应该是公平、有序的竞争。这就要靠社会主义法制来维护竞争。新税制是我国社会主义市场经济体制的重要组成部分。偷税、抗税、骗取出口退税等违法行为的存在，不仅造成了国家税款的流失，破坏税收秩序，更为严重的是对社会主义市场经济秩序的危害。一部分纳税人通过偷、骗税“发财致富”就

侵害了依法经营、照章纳税者的合法利益，破坏了公平税负的原则和公平竞争的环境，干扰了社会主义市场经济的健康发展。因此，强化纳税检查对于保证税收法令的正确贯彻实施，促进公平竞争，保护合法经营，具有重要意义。社会主义市场经济越发展，改革开放越深入，经济执法监督越要加强。强化纳税检查，净化税收环境，才能保证社会主义市场经济的健康发展。

（三）开展纳税检查是促进企业改善经营管理 提高经济效益的重要措施

纳税检查直接涉及到企业生产经营管理的各个方面，税务机关通过纳税检查，不仅可以了解企业履行纳税义务的真实情况，还可以结合税务人员接触面广、掌握情况多的特点，经过分析比较，揭露矛盾，掌握企业在遵守国家财经纪律和执行《企业财务通则》、《企业会计准则》方面的情况以及生产经营管理方面存在的问题和薄弱环节，并针对企业生产经营管理和经济核算的实际水平，以及存在的问题和薄弱环节，提出解决的办法和改进措施，帮助企业建立和健全各项规章制度，改善经营管理，加强经济核算，进一步挖掘内部潜力，厉行节约 降低成本 不断提高经济效益 培植和增辟税源。

（四）开展纳税检查是深化征管改革的重要内容

强化纳税检查是税收征管新模式的重要支柱。社会主义市场经济要求有新的税制，新税制要求建立新的征管模式。新的税收征管模式即建立一个有现代化技术支持的，相互协调制约的申报、代理、检查相结合的税收征管新格局。这个模式是以纳税人自觉申报纳税为前提，加强税收管理为基础，税务检查为保证，计算机管理为手段的征管格局。根据新的税收征

管模式，纳税检查是今后税务机关的主要工作之一。纳税申报基本是纳税人的事情，纳税人也可以通过税务代理实现申报，在这个环节上，税务机关主要是为纳税人自觉申报提供必要的服务，根据纳税申报征收税款。税收管理和税务检查则完全是税务机关的工作，而且工作量大，要求高，在新模式中举足轻重。一方面，纳税申报的质量、数量要靠税务检查来检测；另一方面，纳税人不申报、或者偷税、骗税等，要通过税务检查去查处。总之，税务检查有助于税务机关掌握纳税申报情况，查处税收违法行为，督促纳税人自觉申报纳税，是税收征管改革的“牛鼻子”。

二、纳税检查的内容

（一）检查企业对国家财政税收政策和法律法规的执行情况

国家的财政税收政策和法律法规是根据党的方针政策和国家对经济进行宏观调控的需要制定的。它具有法律效力和约束力，纳税人必须遵照执行。进行纳税检查就是审查纳税人是否遵守国家财税政策、法规，是否自觉履行纳税义务，核实有无隐瞒虚报收入偷税、逃税和拖欠挪用税款，有无弄虚作假、扩大开支、乱摊成本、减少或截留税收等情况。若发现一般性问题，应及时教育和督促纳税人纠正，补缴应纳税款，并加收滞纳金；对情节严重者，要按《税收征管法》要求追究其法律责任。对偷税以至于抗税构成犯罪的纳税人，还应按全国人大常委会《关于惩治偷税、抗税犯罪的补充规定》由司法机关处理。

（二）检查企业对国家税收征管法律、法规的执行情况

1992年9月4日，七届人大常委会第二十七次会议审议通过《中华人民共和国税收征收管理法》（简称《征管法》），下同。是我国税收征收管理的根本大法。《征管法》的颁布和实施在法律上明确了对纳税人执行国家各项税收征管法律、法规的检查应做为纳税检查的一项重要内容。检查纳税人对各项税收征管法律、法规执行情况，主要是检查纳税人税务登记、纳税申报、缴纳税款以及凭证、帐簿、报表管理等方面的情况。

（三）检查企业遵守和执行会计准则和财务通则的情况

会计准则是会计核算的规范，是组织和从事会计工作应遵循的规则、程序和方法；财务通则是从事财务活动，实施财务管理和监督必须统一遵循的原则和规范。二者都是正确计算和缴纳税款的重要保证，纳税人必须严格遵守。通过纳税检查可以了解企业会计凭证、科目、帐户的设置是否正确，成本核算是否符合规定，费用开支是否合理；是否正确地执行了资本金制度；会计事务的处理程序和方法是否符合规定；会计核算是否准确无误，会计报表的填报是否准确、及时、完整等情况。

（四）检查企业生产经营管理和经济核算情况

企业经营管理状况和经济核算的质量，不仅关系到企业经济效益的高低，而且还直接影响国家财政收入。因此，纳税检查过程中还应该掌握和了解企业的生产经营方向是否正确，产品是否适销对路，供产销环节是否协调，资金筹措是否合理，投资决策是否准确，存货规模是否合适，信用政策是否有效，在新产品的研制及增添商品的品种方面有无切实措施

等。通过检查发现问题 揭露矛盾 提出改进措施 帮助企业改善经营管理，提高经济效益。

第二节 纳税检查的形式和方法

一、纳税检查的形式

纳税检查的形式，是指采用什么样的组织形式进行纳税检查工作。纳税检查的组织形式，没有固定格式，在开展纳税检查时，需要根据不同时期提出的检查任务、检查的范围和时间要求，采取相应的检查形式，才有利于组织力量，加快检查进度和提高检查效果。一般来讲，纳税检查可以分为纳税户检查和税务机关检查两大类型。

（一）纳税户检查

这是一种贯彻群众路线的检查形式，又分为纳税户自查和纳税户互查两种形式。

1. 纳税户自查

它是由税务机关，组织企业的财会人员对其核算资料，按照税务机关提出的要求自行检查的一种形式。由于企业财会人员对自己的核算工作情况熟悉，所以，它具有发现问题快、时间短、检查面广的优点，适用于财会制度比较健全，核算水平比较高的企业。

2. 纳税户互查

它是在税务机关领导下把纳税户的财会人员按系统、按行业或按地段划分，组成临时互查小组，进入企业互相检查的一种形式。这种检查形式的优点在于，由于财会人员集中，便于互相取长补短，交流检查经验，提高政策水平和技术水平，有利于发现和解决同行业或同类型企业中带有普遍性和共性的问题，并可使参加互查的人员受到税收法制教育，提高纳税自觉性等。

（二）税务机关检查

过去我国的税务检查主要是通过税务专管员实施的，其显著标志是管查合一，即管中有查，查中有管，同时也辅之以纳税人自查、纳税人互查、税务机关联查、税收财务大检查等形式。随着经济形势的发展和经济体制改革的深化，这种管查合一的形式暴露出越来越多的弊病。从1988年开始，国家税务总局先后在吉林、湖北、河北、武汉等省市进行了以征、管、查分离为主要内容的税收征管改革试点，目前，全国大多数省、市已经实现了征、管、查分离，这标志着我国税务检查正向专业化的方向发展。目前，税务机关主要有以下几种检查形式：

1. 集中性检查，是指税务机关在一定时间、一定范围内，统一安排、统一组织的税务检查。这种检查一般规模比较大，如一年一度的全国范围内的税收、财务大检查就属于这类检查。

2. 分类计划检查，是指根据纳税人历来纳税情况、纳税人的纳税规模及税务检查间隔时间的长短等综合因素，按事先确定的纳税人分类、计划检查时间及检查频率而进行的检查。

3. 重点检查，是指对公民举报、上级机关交办或有关部门转来的有偷税行为或偷税嫌疑的 纳税申报与实际生产、经营情况有明显不符的纳税人及从事有普遍逃税行为的行业的检查。

4. 临时性检查，是指由各级税务机关根据不同的经济形势、偷逃税趋势、税收任务完成情况等综合因素 在正常的检查计划之外安排的检查。如行业性解剖、典型调查性的检查等。

二、纳税检查的方法

为了克服纳税检查工作的盲目性，提高工作效率，应根据检查的目的，结合纳税人的生产经营的特点和财务管理水平，采用适当的检查方法。一般采用的方法有以下四种：

（一）查帐的技术方法

查帐是根据会计核算资料进行的检查。查帐的技术方法按检查方式、范围和内容、顺序不同，可以分为以下三种最基本、最常用的方法。

1. 按检查的方式不同，可分为核对法和审阅法

核对法，就是通过会计凭证、帐簿、报表以及实物的相互核对，来检查帐证、帐帐、帐表、帐实是否相符的一种方法。通过核对，可以了解企业是否真实地反映了生产经营活动，有无错帐、漏帐、违反财经纪律以及偷、漏税行为。

审阅法，是指对会计凭证、帐簿、报表的内容和数据进行详细的审查和研究，从中发现问题，为进一步查证落实提供线索。

2. 按检查的范围和内容不同,可分为详查法和抽查法

详查法 是对纳税人一定时期内的所有凭证、帐簿和报表等会计资料进行全面地、系统地、详细地检查的一种方法。采用详查法 查的比较彻底 查的结果可靠 但工作量大 时间消耗多。因此 适宜于规模较小、经济业务简单或者会计核算不健全、财务管理比较混乱的企业。

抽查法 也叫选查法 是有针对性的选择抽取纳税人一定时期的帐簿、凭证或一定时期内的某一部分帐簿、凭证进行检查的方法。采用抽查法 事先应对抽查的时间及对象有周密的考虑 保证抽查质量。抽查法又可分为判断抽查法和统计抽查法。判断抽查法是根据纳税人内部控制程度和核算工作质量的实际情况 找出其中薄弱环节 有重点地选择某一部分样本进行审查的一种方法。判断抽什么样,一般由检查人员凭自己的工作经验,根据检查的目的,应查帐目发生问题的可能性,确定抽查的重点和范围。统计抽查法 是将统计学中的抽样法运用于纳税检查 以数理统计及概率论为基础的查帐方法。抽查时,随机抽样进行研究分析。

3. 按检查的顺序不同,可分为顺查法和逆查法

顺查法,就是按照会计核算程序,先从审核会计凭证开始 进而检查帐簿 再核对报表 最后检查纳税情况的检查方法。顺查法能全面、系统了解整个核算过程,但工作量太大。

逆查法 是逆记帐程序进行检查的方法。一般是根据事先掌握的资料 先从审阅分析报表入手 发现疑点和线索 进行查帐簿和凭证。这种方法与税收征管工作比较适应 使检查有目的、有重点 容易把问题查深、查透 比较省时、省力。

(二) 调查方法

在纳税检查过程中 还须注意帐外情况检查。通过调查方法来发现问题和证实问题 查帐为调查提供线索 调查为查帐证实问题。通常采用的调查方法有以下三种：

1. 观察法。就是通过到车间、仓库、工地等现场对企业产、供、销、运各环节的内部管理和控制程度进行实地察看，从中发现薄弱环节和存在问题。

2. 查询法。就是根据查帐提供的线索或群众的反映，通过询问或调查方式，取得资料或证实某些经济问题的方法。

3. 外调法。是对发生怀疑的外来凭证或外地往来款项，通过外调以取得证明的方法。外调又分为函调和派人外调两种。外调材料必须印章齐全，内容具体。

（三）分析方法

纳税检查常用的分析方法有以下三种：

1. 比较分析法。就是将企业的报表或帐面资料的本期实际完成数同企业的各项计划指标、历史资料或同类型企业的相关资料进行静态或动态对比的一种检查方法。通过对比分析其增减变化是否合理，从中发现疑点，为检查提供线索。在对比分析中，要注意对比口径必须一致。

2. 推理分析法。就是根据事物的内部联系，相互依存的特点，把凭证、帐簿、报表以及大量活情况综合起来加以推理、分析、判断的一种方法。检查时不要单纯查帐，而要联系对比、综合分析，这样才能揭露矛盾，分析问题。

3. 控制计算法。就是根据有关数据之间相互制约的原理，用可靠的或者科学测定的数据来验证帐面记录或申报资料是否正确的一种检查方法。通过控制计算，可以发现有关数据的真实性，便于发现问题、揭露问题，提高检查效率。

（四）财产盘存法

财产盘存法就是对固定资产、材料、在产品、产成品等各项财产物资和现金、银行存款、有价证券等各项货币资金进行盘点和核对，检查帐存与实存是否相符的一种方法。对各项财产物资都要从数量和质量上进行检查，通常采用实地盘存和技术推算盘存；对现金进行实地核对；对银行存款采用与银行核对帐目的方法。

第三节 纳税检查的要求和程序

一、纳税检查的要求

纳税检查的要求包括对纳税人、扣缴义务人的要求及对税务检查人员的要求。

（一）对纳税人、扣缴义务人的要求

纳税人和扣缴义务人必须接受税务机关依法进行的纳税检查 如实反映情况 提供有关资料 不得隐瞒、拒绝。

1. 接受税务机关依法进行税务检查

税务机关到纳税人、扣缴义务人生产、经营场所和货物存放地点依照法律、法规规定进行税务检查时，纳税人、扣缴义务人必须接受检查。

2. 如实反映情况

在税务检查中 税务检查人员经常要向纳税人、扣缴义务

人询问有关纳税或与代扣代缴、代收代缴税款有关的问题和情况 纳税人、扣缴义务人对有关问题如实反映 对其生产经营活动及其记录按实际发生的情形反映 要客观、准确 实事求是。

3. 提供有关资料

当税务机关在检查中要求提供有关资料时 纳税人、扣缴义务人应按要求尽其所能地提交有关资料给税务机关。税务机关有权责成纳税人、扣缴义务人提供资料 与此相对应 纳税人、扣缴义务人有义务提供资料。当然 要求纳税人或扣缴义务人提供的文件、证明材料一定要与纳税、代扣代缴或代收代缴税款有关,而且在收取了这些资料后应开列清单并及时归还。

(二) 对税务检查人员的要求

税务机关派出的人员进行税务检查时,应当出示检查证件 并有责任为被检查单位保守秘密 这是对税务检查人员最基本的要求。税务检查人员还应该做到:

1. 严格执法 坚持原则

税务机关和税务人员是国家税法的具体执行者,负有监督纳税人遵纪守法 严肃纳税纪律的责任。为了加强社会主义法制 维护国家税法的严肃性 必须依据‘依法办事、依率计征’和‘实事求是’的原则处理问题。发现偷逃税行为 决不能循私舞弊、贪赃枉法 在执行税务检查任务时必须做到有法必依 执法必严 违法必究 只有这样 才能更好地履行税务监督职能 使纳税人依法纳税 维护税法的严肃性。

2. 学习政策法规 掌握专业技能

要学习和领会党的方针和政策,这是做好检查工作的根

本要掌握财政税收、财务、会计、审计等方面的专业知识，提高专业理论水平和专业业务技能；要熟悉现行税法规定，吃透政策精神；还要掌握企业的组织状况、生产工艺过程和经营特点以及生产知识，才能胜任纳税检查工作。

3. 深入实际 调查研究

深入实际，调查研究是贯穿于纳税检查始末的基本要求。要了解被查单位的生产经营活动，摸清其全部情况，从成堆会计资料中确定重点并查证落实问题，就必须开展调查研究。在检查中，还必须深入车间、仓库、基建等现场进行访问，收集意见，坚持群众路线，掌握资料，胸中有数，这样，检查就有了主动权。

4. 依靠党的领导，争取有关部门密切配合

开展纳税检查工作，必须密切依靠党的领导和有关部门密切配合，这是纳税检查工作得以顺利进行和取得成效的有力保证。从检查开始到检查结束的每一个阶段都应将检查的工作计划、进行情况和发现的问题以及改进意见等向当地党委和企业党组织汇报并征求意见，以取得党的领导的重视和支持，以利纳税检查的顺利进行。在检查中还要随时和有关部门加强联系，争取他们给予配合协作。例如，报刊、电台配合宣传指导；监察、司法部门配合处理严重偷税、抗税及经济犯罪案件等等。

总之为了达到上述要求，检查人员必须坚持四项基本原则，正确领会国家财政税收政策，掌握过硬的业务技术，力求做到“三会”、“四懂”、“五掌握”。“三会”就是会看会计报表，会查会计帐目，会计算应纳税额；“四懂”就是懂税法规定，懂财会知识，懂生产经营，懂纳税环节；“五掌握”就是掌握生产情

况 掌握销售情况 掌握税源情况 掌握资金情况 掌握纳税变化情况。

二、纳税检查的程序

纳税检查的一般程序包括准备阶段、检查阶段和终结阶段。

(一) 准备阶段

1. 学习税收政策法令，熟悉财务会计制度

检查前必须根据检查的目的、范围及具体情况 学习有关的税收法规和财会制度 准确掌握政策界限 保证检查工作的质量。

2. 搜集和整理纳税人执行财经纪律和纳税方面的资料

搜集企业会计报表、帐册、会计凭证、有关原始记录、纳税申报及前期的税务检查处理决定书和税务检查记录；年终决算、财税部门审查意见 税收缴款书和税收征管资料等。

3. 研究纳税人生产经营和财务状况

纳税人的生产经营状况直接影响企业的财务成果，进而影响纳税情况。要了解纳税人经营业务范围、生产经营规模和产品品种有无变化 原材料供应是否正常 产品有无积压 供销是否协调 材料的领、用、存制度是否健全。只有掌握了这些情况，才能有的放矢地进行检查。

4. 拟定检查计划和检查提纲

通过学习政策、搜集资料、研究情况、分析资料等一系列准备之后 应制定检查计划 拟定检查提纲 明确指导思想、目的要求、方法步骤、检查重点、工作时间和组织分工等 使纳税

检查工作有计划地进行。

（二）检查阶段

检查准备工作就绪后，检查人员就可以进户检查，应注意认真做好以下工作。

1. 说明来意，宣传政策，争取支持。进户后向企业领导和财会人员说明来意，宣传有关税收政策法规，提出检查要求，统一思想，作出统筹安排，密切协作，共同搞好工作。

2. 组织座谈，听取反映，实地调查研究。检查中，邀请有关人员了解情况，听取反映，并深入地查证，以扩大线索和考核帐面记录的真实性。

3. 检查表、帐、证，查实问题。检查中最关键的是发现和查实问题。这就要求对表、帐、证的检查中发现的错误或可疑问题要及时做好记录，注明发生问题帐簿的名称、页码和金额，凭证的编号以及所反映的经济问题，以便进一步查证。对有意偷税或弄虚作假的帐项，还应拍照片或者复制，弄清问题的来龙去脉，不要轻率作出结论。同时要注意保护帐证，妥善保管，防止损坏丢失。对于有关经营活动数据和检查中的问题，要注意保密，不能随意散播。

4. 整理资料，逐项审查核实。对于发现的问题，按性质整理分类，逐项审查落实。要注意归集的问题，数据是否齐全，情况是否清楚，计算有无差错，政策是否明确，处理是否恰当。向领导汇报有关情况，得出结论。

（三）终结阶段

1. 组织座谈，听取意见，作出结论

在纳税检查的基础上，应及时召开征纳双方有关人员共同参加的会议，由检查人员汇报有关情况，将检查出来的问

题，按照政策法规的规定与企业仔细核对，逐项落实。纳税人如有不同意见，要认真考虑，实事求是地落实定案，然后填制税务检查表作为税务检查工作的终结。经审批后据此退补税款。对检查中发现的纳税人在执行财务会计制度方面存在的问题以及经营管理中的薄弱环节提出改进建议，并帮助企业建立健全财务会计制度。

2. 辅导企业调整帐务

在纳税检查中，查证落实的应补（退）税款必然涉及帐务的调整。因此，对检查出来的问题需要调整帐务的，税务机关应辅导和监督纳税人及时调整，使企业的帐面记录和税务机关的征收资料取得一致，正确地反映企业的经营成果。

3. 搞好总结，提高征管水平

通过纳税检查，不仅加强了对纳税人的监督，同时也检验了税务机关本身征管工作所存在的问题。在检查之后应总结成绩，指出缺点，吸取经验教训。如果是属于税务机关工作做得不够而发生的问题，今后应加强这方面的工作，尽可能把问题消灭在检查之前。如果是纳税制度不够健全，资料档案不够完整，从而影响征管工作的问题，应充实完善。

第二章 会计帐证和报表的检查

第一节 会计凭证的审查

会计凭证是记录经济业务情况，明确经济责任具有法律效力的书面证明。它是记帐的依据，也是纳税检查的重要内容和落实问题的依据。

会计凭证按其填制程序和用途的不同，分为原始凭证和记帐凭证两种。

一、原始凭证的审查

原始凭证是反映经济业务内容、直接取得或填制的最初的书面证明。它是编制记帐凭证的原始资料，也是纳税检查的主要内容和查对核实问题的重要依据。原始凭证按其来源又可分为外来凭证和自制凭证两种。

（一）对外来原始凭证的审查

外来原始凭证包括进货发票、进帐单、汇款单、运费收据等。对外来凭证的审查，一般应注意以下方面：

首先，审查凭证的合法性。原始凭证中最重要的是发票和