



青岛市国家税务局

QINGDAO MUNICIPAL OFFICE, SAT

青岛市国家税务局

# 2010-2011 年纳税遵从风险管理年报

Tax Compliance Risk Annual Report 2010-2011



2011 年 8 月

# 目 录

背景 .....	4
1. 我们的工作目标.....	5
2. 我们的税源管理方式.....	6
2.1 实施税源专业化管理 .....	6
2.1.1 坚持“三个有利于”的工作方针 .....	6
2.1.2 夯实“四个基础” .....	7
2.1.3 突出“五个创新” .....	10
2.1.4 实行“六个集中” .....	13
2.2 纳税遵从风险管理流程 .....	17
2.2.1 我们的信息采集 .....	17
2.2.2 我们的风险识别方法 .....	18
2.2.3 我们的风险评定方法 .....	40
2.2.4 我们的风险应对策略 .....	41
3. 2009-2010 年遵从风险管理的初步成效 .....	44
4. 2011—2012 年纳税遵从风险管理的关注重点 .....	45
4.1 大型企业 .....	45
4.2 一般税源 .....	47
4.2.1 房地产业 .....	47
4.2.2 混凝土行业纳税人 .....	48
4.2.3 机动车销售行业 .....	49
4.2.4 进口酒批发行业 .....	50

4.2.5 钢结构制造行业 .....	50
4.2.6 种植业 .....	51
4.2.7 开具使用农产品收购发票企业 .....	51
4.2.8 专用设备制造业 .....	52
4.2.9 农民专业合作社 .....	52
4.2.10 企业所得税核定征收企业 .....	53
4.2.11 开具、取得普通发票的纳税人 .....	54
4.3 特定税收事项 .....	55
4.3.1 非居民企业 .....	55
4.3.2 股权转让 .....	56
4.3.3 出口退免税 .....	57
4.4 个体工商户 .....	58
4.4.1 查帐征收的个体工商户 .....	58
4.4.2 定期定额的个体工商户 .....	58
4.4.3 未达增值税起征点的个体工商户 .....	59
4.5 税务稽查 .....	60
4.5.1 重点稽查事项 .....	60
4.5.2 打击假发票的工作 .....	60

# 青岛市国家税务局

## 2010—2011 年纳税遵从风险管理年报

### 背景

青岛市国家税务局辖七区五（县）市以及高新区、保税区共 14 个基层局，负责对增值税、消费税、车辆购置税和部分企业所得税纳税人的征收管理，管辖各类纳税人 21.4 万户。2010 年各项税收收入 994.85 亿元，其中国内税收 468.7 亿元。

国家税务总局在“十二五”时期税收发展规划纲要中明确要求：“以实行分类分级管理为基础，以加强税收风险管理为导向，以实施信息管税为依托，以核查申报纳税真实性、合法性为重点，以规范税收征管程序和完善运行机制为保障，大力推进税源专业化管理，完善创新税收征管模式，有效促进税法遵从，逐步降低税收流失率和税收成本，不断提高税收征管的质量和效率”。

按照国家税务总局的部署，青岛市国家税务局在 2011 年确定了“以风险管理为导向，深化税源专业化管理”的重点工作，提升信息管税水平，提高税收征管质量和纳税服务水平。为此，我们进行了纳税遵从风险管理制度体系的建设，从体制和操作两个层面加强管理。体制层面上，我们以提高纳税遵从为目标，以风险管理为导向，以信息管税为依托，

整体规划和统筹优化服务、依法征管、加强监督的工作，全面推行税源专业化管理，科学分类税源，突出管理重点，再造业务流程，优化征管资源配置，夯实征管基础，强化纵向互动、横向联动、内外协作的一体化联动机制。操作层面上，我们纳税遵从风险管理的基本流程分为风险识别、风险排序、风险应对、监控评价等基本环节。

这份年报以遵从风险管理为核心，旨在为纳税人及其办税人员、涉税中介机构及其从业人员、社会公众和国税局的工作人员提供帮助，加强相互间的沟通和交流，以指导纳税人更好地履行应尽的税收义务，达成提高纳税遵从度的目标。

## 1.我们的工作目标

税收取之于民，用之于民，造福于民，因此我们牢记为国聚财，为民收税的神圣使命，努力改善税收法制环境，有效发挥税收调控作用，提高纳税服务水平，提高纳税人税法遵从度和纳税人满意度，降低税收成本，提升税收征管质量和效率。

同时，我们期望纳税人能切实履行以下义务：

- 依法进行税务登记
- 依法设置账簿、保管账簿和有关资料以及依法开具、使用、取得和保管发票
- 进行财务会计制度和会计核算软件的备案

- 按照规定安装、使用税控装置
- 按时、如实申报
- 按时缴纳税款
- 履行代扣、代收税款的义务
- 接受依法检查
- 及时提供信息
- 报告其他涉税信息

## 2.我们的税源管理方式

### 2.1 实施税源专业化管理

我们税源专业化管理的内容如下面的框架图所示：



#### 2.1.1 坚持“三个有利于”的工作方针

我们以有利于“提高征管质量与效率、优化纳税服务、

强化对执法行为的监督制约”作为实践和检验税源专业化管理的方针和标准，认真贯彻落实国家税务总局“必须抓好纳税服务、税收征管核心业务”、“必须推行专业化、信息化管理方式”、“必须完善人才强税、廉洁从税保障机制”的工作要求。

### 2.1.2 夯实“四个基础”

我们着力强化“一体化工作机制、监督制约机制、专业队伍培养机制和信息化建设应用”四个方面的基础建设，提升国税机关的运行效能，为税源专业化管理提供机制、监督、人力、手段等方面的保障。

#### ● 强化一体化工作机制

我们注重理顺和强化纵向分级分工、横向联动协同的内部工作格局。

纵向上，按照风险管理的规律，科学定位市局、基层局的职能分工，强化市局税源管理的实体作用，集中纳税服务平台、集中信息分析和风险识别排序、集中组织纳税评估、集中应对重大风险、集中实施反避税、集中一级稽查；基层局根据市局的部署和规程，落实纳税服务、税源管理的各项工作，并对市局提出需求和建议。

横向上，市局由征管部门牵头组织统筹，各业务部门按职责共同参与统一的税收风险识别和特征库、指标体系、应对方案的建设，分工落实重大风险应对和完善制度措施的任

务；基层局强化征管部门对业务规程、信息管税、纳税评估、征管资源的统筹职能，各专业部门按照本环节的分工，针对分类管理对象加强监控、防范风险。

### ● 强化监督制约机制

在税源专业化管理的体制下，各专业部门按征管流程环节进行分工。为确保各专业部门正确行使职权及其相互间的衔接配合，提高为纳税人服务的效率和质量，我们重点强化执法过程监控和外部监督。

强化执法过程监控。着重加强对行政审批、核定征收、纳税评估、税务检查、出口退税和中小企业日常管理等业务执行环节的日常监督，建立随机复查和交叉互查的固定机制。

强化外部监督。加强政务公开的基础建设，实现纳税人以及税务机关内部各部门对各类业务流程运转情况实时、完整的信息共享。公开内容包括税收政策法规、纳税人的权利和义务；办税岗位职责、办税程序和结果、服务标准、办税时限以及税务行政许可和非许可税务行政审批项目；行政处罚的程序、标准、依据和处罚结果以及税务检查工作规范等；税收法律救济的条件、程序、时限、权限等；单位的机构设置和主要职责；依照规定应该公开的其他涉税事项等。同时加大对纳税人随机回访和满意度考评的力度，形成有效的他律机制。

## ● 强化专业队伍培养机制

为了从根本上提高专业化管理的核心能力，我们坚持以人为本，立足培养税务部门的各类专业人才，不断提高专业队伍建设水平。

加强专业人才培养。强化定向培养和锻炼，结合业务规程和岗责的调整，按照分类专业岗位的要求，制定系统的各类专业人才培养计划。

充实专业队伍力量。加强两级纳税服务、信息分析、纳税评估、反避税、税务稽查、国际税收等专业队伍建设，把综合业务素质较好的人员配置到风险等级高、业务复杂程度高、综合素质要求高的专业管理岗位。

## ● 强化信息化建设和应用

我们立足应用，围绕五个基础信息平台建设，大力强化信息管税。

拓展网上办税平台。我们积极推广免费的网上申报、抄税、税企邮箱、短信平台等服务方式，应用面分别达到 88.7%、77.3%、100%、100%。强化网上申报、抄税、认证、财务报表、代理机构鉴证报告等数据的采集校验，在方便纳税人、节约征纳双方成本同时，进一步提高了数据质量，为征管扁平化提供条件。

打造发票税控平台。作为总局网络发票试点单位之一，我们在 3.7 万户普通发票用户中免费推行了网络发票系统，

已开具金额 2832 亿元，申报收入同比增长 31%；以推行税控收款机和启用加密信息点读定额发票作为补充，取消手工发票，发票机开率达到 98.3%。加大发票信息采集和整合应用力度，在车辆购置税征收、收入申报比对、列支项目监控、产业链监控和混凝土、农产品、农业合作社、修理修配等行业整治中发挥了重要作用。

构建信息分析基础平台。围绕风险识别排序的应用，我们梳理和完善内外部各应用系统后台数据的存储、传输机制，建立了支持市局、基层局两级后台数据分析、风险管理的基础平台和数据仓库。

规范专业化工作平台。我们开发了信息化税收业务规程运行系统；强化“待办事宜”提醒和流转的功能；调整各类信息系统配置，支持同城通办和流程再造；按照总局修订纳税评估制度的要求，升级纳税评估系统；在审批、注销检查等环节设置信息化风险筛选机制。

整合信息公开平台。对内，通过征管效率监控软件公开和考核各环节运转；对外，通过门户网站发布核定征收、一般纳税人认定、未申报限改、非正常户、欠税、出口退税、行政处罚等信息，并为纳税人提供查询自己办理的各种涉税事宜进度的便利。在优化服务的同时，以公开透明促进公平公正，以阳光办税遏制庸懒和不廉。

### 2.1.3 突出“五个创新”

#### ● 更新税收征管理念

针对纳税人数量急剧增长，经营方式不断变化，征纳双方信息、人力资源不对称的现实情况，我们努力改变以往层级过多、以审代管、固定管户、高度集权、平均用力的传统的、粗放式的管理体制机制，整体规划和统筹优化服务、依法征管、加强监督的工作，以提高纳税遵从作为税收征管工作的目标，以加强税收风险管理为导向，以信息管税为依托，以核查申报纳税真实性、合法性为重点，以规范税收征管程序和完善运行机制为保障，大力推进税源专业化管理，科学分类税源，突出管理重点，再造业务流程，优化征管资源配置，夯实征管基础，强化纵向互动、横向联动、内外协作的一体化联动机制，完善创新税收征管模式。

### ● 科学分类税源

我们将科学分类税源作为实施风险管理，抓住管理重点，实施有针对性的专业化管理的基本步骤。按照税收收入规模、行业等标准，重新分类重点税源企业和一般税源企业。

按照规模将占税收收入比重 84%以上、户数占 2.65% 以下的纳税人作为重点税源企业，集中由重点税源部门进行监控评估。

将其他纳税人作为一般税源，按照行业、特定业务集中由一般税源监管部门实施监控评估。

由个体税源管理部门依托社会治税机制，集中管理零散税收和个体双定业务。

## ● 优化征管资源配置

改革税收管理员制度。按照风险管理流程环节设置专业职能部门，“户籍管理”与“审批核查”、“日常检查”、“监控评估”职能分体运行，将内容、功能、目的、标准、方法、责任各异的各项专业职责实行部门的外分，根据税务干部不同的素质特点和能力，实行各类专业人才的集中使用。

推进征管实体化。除了推行全市同城通办业务，优化对纳税人的服务外，我们还将同城通办作为征管实体化的切入点，2009年5月在五（县）市国税局普及同城通办业务，2010年4月五（县）市国税局全部设立直属的办税服务厅和重点税源、审批核查（兼征管检查）等部门，使之转变为征管实体，直接进行税源管理。2011年5月，实现青岛全市范围内的同城通办，下一步将占税收50%以上的重点税源监控、高等级风险应对、跨区域纳税评估协同等具体任务上收由市局直接进行。

## ● 实施流程再造

我们将税收业务按照属性、流向的不同分为“纳税人发起（依申请）”、“税务机关发起（依职权）”两类。一方面，将纳税人发起事项的受理职能前移，全部以办税服务厅为主办理，大力减少行政审批、简化流程、简并环节、压缩办理时限，在提高服务和管理效率的同时，缩小权力的弹性空间。另一方面，对税务机关发起的现场核查、评估检查等事项进

行规范，按照风险管理的理念，强化事前信息比对、案头分析，细化现场操作流程、标准和文书，提高针对性和实效性，避免和制约执行过程中的随意性，努力维护纳税人权益，减轻纳税人负担。

### ● 构建风险管理工作体系

在按照风险管理理念进行机构职能体制、流程机制创新的同时，我们不断强化操作层面的工作体系。

推行基于纳税申报的全面评税制度。从改进纳税申报制度、审批备案制度入手，进一步厘清征纳双方的责任，将主要精力和资源转移到税源监控上。

制定了税收风险管理工作制度，形成风险识别、风险排序、风险应对、监控评价的闭环流程。建立了静态（信用）、动态（监控）信息相集合的风险特征库和指标集，不仅监控纳税人自身的信用记录，还将风险监控向违法违规纳税企业中的关键人及其关联企业延伸。针对五个风险等级，分别运用优化服务和降低成本、纳税辅导和风险提醒、持续监控和纳税评估、评估检查和反避税、完善制度政策等应对措施。同时，建立纳税遵从度、税收风险状况监测机制，加强风险管理工作的监控考核，始终把握税收风险的重点和动态，推动税源专业化管理持续改进。

#### 2.1.4 实行“六个集中”

根据税源分类管理、征管资源优化配置和规范征管程序

的需要，我们在所属各区市基层局重点实施了“集中办理纳税人发起的涉税事项、集中审批核查、集中户籍管理、集中监控评估重点税源、集中按行业及特定业务监控评估一般税源、集中风险分析应对”，以集约化推进专业化。

### ● 集中办理纳税人发起的涉税事项

办税服务厅集成网上办税平台、服务窗口、12366、自助办税终端等各种服务功能,集中办理、反馈从纳税人第一次到国税部门咨询到纳税人办理注销的全过程业务。

归并办税服务厅岗位，将原来 8 类窗口整合为两类，简化业务流程，进一步规范窗口服务流程和标准，落实主动告知、首问责任制和“一窗式”服务，并推动国地税局征管、服务资源整合，探索推进办税服务大厅“一厅两用”联合办税模式。

管理环节前移，按照流程再造的理念，将一般纳税人认定、登记迁移等 33 项业务前移到办税服务厅作为即办事项；依托信息手段，简化税务登记迁移业务操作，取消清算、检查、局间传递，改为即办事项；对申请注销的纳税人从以往的逐户检查改为首先在办税服务厅通过注销风险疑点软件筛查，73%以上的纳税人可以当场办结。

### ● 集中审批核查

在大力精简压缩行政审批事项，将原先税源管理部门后台办理的审批业务前移至办税服务厅的基础上，对于按照国

家税务总局规定必须进行实地审核的重要的行政审批事项，办税服务厅受理资料后当场向纳税人出具限期办结的回执，集中交由专事实地核查工作的税政部门办理。税政部门作为办税服务厅的支持部门，严格按照税收业务规程的时限要求办结。

### ● 集中户籍管理

分设“户籍管理”和“监控评估”岗位，将户籍事务集中在专门的户籍管理部门开展，强化日常事务管理，集中精力做好宣传辅导、信息采集、催报催缴等工作。将租赁柜台、专业市场等零散税收的户籍管理集中交由个体税源管理部门负责。

户籍管理部门加强与地方政府的协作，完善协税护税网络，强化税基管理，进而保证监控评估部门集中人力和精力强化税源监控和纳税评估，促使户籍管理、监控评估的专业化。

### ● 集中评估重点税源

健全重点税源税收风险监控分析模板，建立事前预警防范和直接应对处置重大风险的工作机制和专业队伍；专设重点税源管理部门，成立监控评估专业小组，与重点税源纳税人建立征前合作关系，推动其建立税收风险自控机制，并重点监控评估税收收入、核算方式等涉税事项发生重大变化的重点税源。

## ● 集中按行业及特定业务评估一般税源

专设一般税源监控评估部门，主要依托税、企、社会三方信息，按行业和特定事项对一般税源进行监控。

加强重点行业管理。市局制定行业管理规范 and 监控评估工作模板，提供信息支持；基层局根据本地税源结构不断完善一般税源的行业分类，突出实施对重点行业的监控评估。

强化特定业务管理。重点利用第三方信息和协税护税机制，加强对股权转让、大项目、减免税、反避税、出口退税等重点事项的监控。

综合风险监控。根据纳税遵从风险综合监控情况对风险等级较高的一般税源进行监控评估，为重点税源、重点行业和特定业务的监控评估提供补充和支持。

## ● 集中风险分析和风险应对

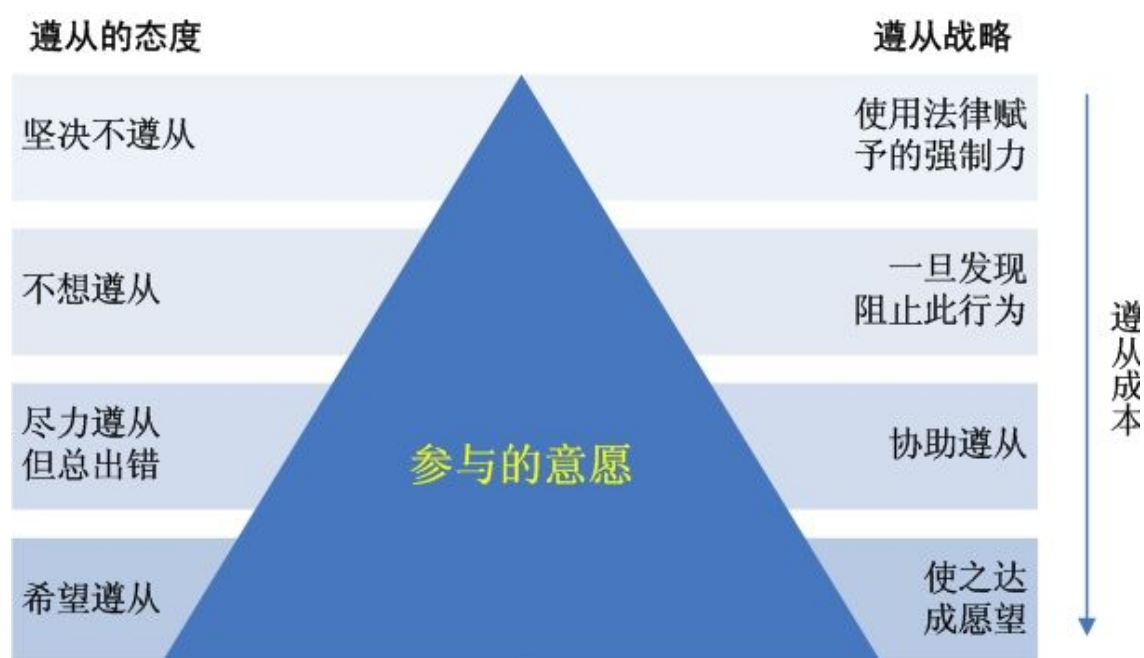
由征管部门集中开展信息分析，定期讲评征管运行状况、发布风险阈值，并实施专业评估。

市局征管和科技发展处根据风险级别和任务统筹规则，组织基层局征管部门按照项目制实施专业性纳税评估，并直接组织力量处理复杂、重大的风险事项。

基层局征管部门在分解落实上级部署评估任务的基础上，直接开展本级专业性评估，并组织各税源管理部门结合日常税源监控情况，统一组织落实纳税评估任务。

## 2.2 纳税遵从风险管理流程

我们的纳税遵从风险管理参照以下风险管理模型：



### 2.2.1 我们的信息采集

#### ● 信息采集分工

我们的征管部门根据风险识别的需求牵头组织纳税人报送信息、社会举报信息、税务机关采集信息和第三方税源建设信息的采集。

收入规划和核算部门负责相关的宏观经济信息数据的采集。

税种管理、国际税收和法规部门负责收集税收政策运行、国际税收情报交换等方面的信息。

纳税服务部门、户籍管理部门采集和维护税务登记、发票管理、纳税申报、税款入库、行政审批信息相关数据的采

集、维护工作。

各基层局的审批核查、评估、检查、法规等部门在开展工作中，在确保录入的工作信息完整、准确的同时，负有核对、采集、修正或提请修正所接触纳税人的基础信息、涉税信息的职责。

### ● 信息采集内容

纳税人发票信息采集。利用防伪税控系统加强增值税专用发票的信息比对和信息采集；在所有使用普通发票的纳税人中推行网络发票系统和信息防伪技术，并以税控收款机的推行作为补充。同时，加大发票信息采集和整合应用力度，为车辆购置税征收、收入申报比对和农产品收购、修理修配、产业链监控等提供了有力支持。

通过网上办税平台采集纳税人申报、抄税、认证信息，财务报表、代理机构鉴证报告等数据。

我们的反避税部门和国际税收部门依据税收协定和信息交换协议，从外国税务机关获取的跨国税收信息。

我们通过财源建设平台获取了几十个部门，近百项外部信息。

## 2.2.2 我们的风险识别方法

我们的税收风险识别包括从区域、税种、行业以及变动趋势等维度进行税收风险的宏观识别，也包括从具体纳税人

的收入、抵免以及发票使用等维度进行税收风险微观识别。我们建立了静态（信用）、动态（监控）信息相集合的风险特征库和指标集。

我们识别税收风险的主要方法分为三类，一是税收能力估算法（也称为纳税能力估算、税收流失估算、征收率估算），即应用各种数据和方法估算一定的经济量、经济结构和既定的税收制度决定的潜在的、最大的税收能力，与实现的税收收入数据比较，查找某地区、某税种或某行业税收征管中可能存在的风险及其变动趋势；二是关键指标判别法，即通过一些关键指标的纵向或横向比较，分析其异常变动及发展趋势发现某地区、某税种、某行业或某企业存在的税收风险；三是针对具体税收案件指定的税收分析模板。

我们每年提取纳税人的申报资料、财务数据和同行业的纳税人业务数据进行对比（国内和国际收入总和），同时使用下列条件对纳税人进行风险筛选，确定纳税人的风险类别。风险筛选条件：

- 纳税人过去的税务遵从行为；
- 纳税人的税务风险管理及内控程度；
- 纳税人同期的经营业绩与税务利润相比较及同行业之间的相关数据对比；
- 依据我们的行业细分，分析其行业特点、经营特点及其相关的遵从税收风险；

- 借助税务系统内部和第三方信息进行信息比对。

.....



青 岛 市 国 家 税 务 局

QINGDAO MUNICIPAL OFFICE, SAT

## 青 岛 市 国 家 税 务 局

# 2010-2011 年 纳 税 遵 从 风 险 管 理 年 报

Tax Compliance Risk Annual Report 2010-2011



## 2011年8月目录

背景 .....	4
1. 我们的工作目标.....	5
2. 我们的税源管理方式.....	6
2.1 实施税源专业化管理 .....	6
2.1.1 坚持“三个有利于”的工作方针 .....	6
2.1.2 夯实“四个基础” .....	7
2.1.3 突出“五个创新” .....	10
2.1.4 实行“六个集中” .....	13
2.2 纳税遵从风险管理流程 .....	17
2.2.1 我们的信息采集 .....	17
2.2.2 我们的风险识别方法 .....	18
2.2.3 我们的风险评定方法 .....	40
2.2.4 我们的风险应对策略 .....	41
3. 2009-2010 年遵从风险管理的初步成效 .....	44
4. 2011—2012 年纳税遵从风险管理的关注重点 .....	45
4.1 大型企业 .....	45
4.2 一般税源 .....	47
4.2.1 房地产业 .....	47
4.2.2 混凝土行业纳税人 .....	48
4.2.3 机动车销售行业 .....	49

4.2.4 进口酒批发行业 .....	50
4.2.5 钢结构制造行业 .....	50
4.2.6 种植业 .....	51
4.2.7 开具使用农产品收购发票企业 .....	51
4.2.8 专用设备制造业 .....	52
4.2.9 农民专业合作社 .....	52
4.2.10 企业所得税核定征收企业 .....	53
4.2.11 开具、取得普通发票的纳税人 .....	54
4.3 特定税收事项 .....	55
4.3.1 非居民企业 .....	55
4.3.2 股权转让 .....	56
4.3.3 出口退免税 .....	57
4.4 个体工商户 .....	58
4.4.1 查帐征收的个体工商户 .....	58
4.4.2 定期定额的个体工商户 .....	58
4.4.3 未达增值税起征点的个体工商户 .....	59
4.5 税务稽查 .....	60
4.5.1 重点稽查事项 .....	60
4.5.2 打击假发票的工作 .....	60
背景 .....	4
1. 我们的工作目标 .....	5
2. 我们的税源管理方式 .....	6

2.1 实施税源专业化管理 .....	6
2.1.1 坚持“三个有利于”的工作方针 .....	6
2.1.2 夯实“四个基础” .....	7
2.1.3 突出“五个创新” .....	10
2.1.4 实行“六个集中” .....	13
2.2 纳税遵从风险管理流程 .....	17
2.2.1 我们的信息采集 .....	17
2.2.2 我们的风险识别方法 .....	18
2.2.3 我们的风险评定方法 .....	40
2.2.4 我们的风险应对策略 .....	41
3. 2009-2010 年遵从风险管理的初步成效 .....	44
4. 2011—2012 年纳税遵从风险管理的关注重点 .....	45
4.1 大型企业 .....	45
4.2 一般税源 .....	47
4.2.1 房地产业 .....	47
4.2.2 混凝土行业纳税人 .....	48
4.2.3 机动车销售行业 .....	49
4.2.4 进口酒批发行业 .....	50
4.2.5 钢结构制造行业 .....	50
4.2.6 种植业 .....	51
4.2.7 开具使用农产品收购发票企业 .....	51
4.2.8 专用设备制造业 .....	52

4.2.9 农民专业合作社 .....	52
4.2.10 企业所得税核定征收企业 .....	53
4.2.11 开具、取得普通发票的纳税人 .....	54
4.3 特定税收事项 .....	55
4.3.1 非居民企业 .....	55
4.3.2 股权转让 .....	56
4.3.3 出口退税 .....	57
4.4 个体工商户 .....	58
4.4.1 查帐征收的个体工商户 .....	58
4.4.2 定期定额的个体工商户 .....	58
4.4.3 未达增值税起征点的个体工商户 .....	59
4.5 税务稽查 .....	60
4.5.1 重点稽查事项 .....	60
4.5.2 打击假发票的工作 .....	60

## 青岛市国家税务局 2010—2011 年纳税遵从风险管理年报

### 背景

青岛市国家税务局辖七区五（县）市以及高新区、保税区共 14 个基层局，负责对增值税、消费税、车辆购置税和部分企业所得税纳税人的征收管理，管辖各类纳税人 21.4 万户。2010 年各项税收收入 994.85 亿元，其中国内税收

468.7 亿元。

国家税务总局在“十二五”时期税收发展规划纲要中明确要求：“以实行分类分级管理为基础，以加强税收风险管理为导向，以实施信息管税为依托，以核查申报纳税真实性、合法性为重点，以规范税收征管程序和完善运行机制为保障，大力推进税源专业化管理，完善创新税收征管模式，有效促进税法遵从，逐步降低税收流失率和税收成本，不断提高税收征管的质量和效率”。

按照国家税务总局的部署，青岛市国家税务局在 2011 年确定了“以风险管理为导向，深化税源专业化管理”的重点工作，提升信息管税水平，提高税收征管质量和纳税服务水平。为此，我们进行了纳税遵从风险管理制度体系的建设，从体制和操作两个层面加强管理。体制层面上，我们以提高纳税遵从为目标，以风险管理为导向，以信息管税为依托，整体规划和统筹优化服务、依法征管、加强监督的工作，全面推行税源专业化管理，科学分类税源，突出管理重点，再造业务流程，优化征管资源配置，实征管基础，强化纵向互动、横向联动、内外协作的一体化联动机制。操作层面上，我们纳税遵从风险管理的基本流程分为风险识别、风险排序、风险应对、监控评价等基本环节。

这份年报以遵从风险管理为核心，旨在为纳税人及其办税人员、涉税中介机构及其从业人员、社会公众和国税局的

工作人员提供帮助，加强相互间的沟通 and 交流，以指导纳税人更好地履行应尽的税收义务，达成提高纳税遵从度的目标。

## 1. 我们的工作目标

税收取之于民，用之于民，造福于民，因此我们牢记为国聚财，为民收税的神圣使命，努力改善税收法制环境，有效发挥税收调控作用，提高纳税服务水平，提高纳税人税法遵从度和纳税人满意度，降低税收成本，提升税收征管质量和效率。

同时，我们期望纳税人能切实履行以下义务：

- 依法进行税务登记
- 依法设置账簿、保管账簿和有关资料以及依法开具、使用、取得和保管发票
- 进行财务会计制度和会计核算软件的备案
- 按照规定安装、使用税控装置
- 按时、如实申报
- 按时缴纳税款
- 履行代扣、代收税款的义务
- 接受依法检查及时提供信息
- 报告其他涉税信息

## 2.我们的税源管理方式

### 2.1 实施税源专业化管理

我们税源专业化管理的内容如下面的框架图所示：



#### 2.1.1 坚持“三个有利于”的工作方针

我们以有利于“提高征管质量与效率、优化纳税服务、强化对执法行为的监督制约”作为实践和检验税源专业化管理的方针和标准，认真贯彻落实国家税务总局“必须抓好纳税服务、税收征管核心业务”、“必须推行专业化、信息化管理方式”、“必须完善人才强税、廉洁从税保障机制”的工作要求。

#### 2.1.2 夯实“四个基础”

我们着力强化“一体化工作机制、监督制约机制、专业队伍培养机制和信息化建设应用”四个方面的基础建设，提

升国税机关的运行效能，为税源专业化管理提供机制、监督、人力、手段等方面的保障。

### ● 强化一体化工作机制

我们注重理顺和强化纵向分级分工、横向联动协同的内部工作格局。

纵向上，按照风险管理的规律，科学定位市局、基层局的职能分工，强化市局税源管理的实体作用，集中纳税服务平台、集中信息分析和风险识别排序、集中组织纳税评估、集中应对重大风险、集中实施反避税、集中一级稽查；基层局根据市局的部署和规程，落实纳税服务、税源管理的各项工作，并对市局提出需求和建议。

横向上，市局由征管部门牵头组织统筹，各业务部门按职责共同参与统一的税收风险识别和特征库、指标体系、应对方案的建设，分工落实重大风险应对和完善制度措施的任务；基层局强化征管部门对业务规程、信息管税、纳税评估、征管资源的统筹职能，各专业部门按照本环节的分工，针对分类管理对象加强监控、防范风险。

### ● 强化监督制约机制

在税源专业化管理的体制下，各专业部门按征管流程环节行分工。为确保各专业部门正确行使职权及其相互间的衔接配合，提高为纳税人服务的效率和质量，我们重点强化执法过程监控和外部监督。

强化执法过程监控。着重加强对行政审批、核定征收、纳税评估、税务检查、出口退税和中小企业日常管理等业务执行环节的日常监督，建立随机复查和交叉互查的固定机制。

强化外部监督。加强政务公开的基础建设，实现纳税人以及税务机关内部各部门对各类业务流程运转情况实时、完整的信息共享。公开内容包括税收政策法规、纳税人的权利和义务；办税岗位职责、办税程序和结果、服务标准、办税时限以及税务行政许可和非许可税务行政审批项目；行政处罚的程序、标准、依据和处罚结果以及税务检查工作规范等；税收法律救济的条件、程序、时限、权限等；单位的机构设置和主要职责；依照规定应该公开的其他涉税事项等。同时加大对纳税人随机回访和满意度考评的力度，形成有效的他律机制。

### ● 强化专业队伍培养机制

为了从根本上提高专业化管理的核心能力，我们坚持以人为本，立足培养税务部门的各类专业人才，不断提高专业队伍建设水平。

加强专业人才培养。强化定向培养和锻炼，结合业务规程和岗责的调整，按照分类专业岗位的要求，制定系统的各类专业人才培养计划。充实专业队伍力量。加强两级纳税服务、信息分析、纳税评估、反避税、税务稽查、国际税收等

专业队伍建设，把综合业务素质较好的人员配置到风险等级高、业务复杂程度高、综合素质要求高的专业管理岗位。

### ● 强化信息化建设和应用

我们立足应用，围绕五个基础信息平台建设，大力强化信息管税。

拓展网上办税平台。我们积极推广免费的网上申报、抄税、税企邮箱、短信平台等服务方式，应用面分别达到 88.7%、77.3%、100%、100%。强化网上申报、抄税、认证、财务报表、代理机构鉴证报告等数据的采集校验，在方便纳税人、节约征纳双方成本同时，进一步提高了数据质量，为征管扁平化提供条件。

打造发票税控平台。作为总局网络发票试点单位之一，我们在 3.7 万户普通发票用户中免费推行了网络发票系统，已开具金额 2832 亿元，申报收入同比增长 31%；以推行税控收款机和启用加密信息点读定额发票作为补充，取消手工发票，发票机开率达到 98.3%。加大发票信息采集和整合应用力度，在车辆购置税征收、收入申报比对、列支项目监控、产业链监控和混凝土、农产品、农业合作社、修理修配等行业整治中发挥了重要作用。

构建信息分析基础平台。围绕风险识别排序的应用，我们梳理和完善内外部各应用系统后台数据的存储、传输机制，建立了支持市局、基层局两级后台数据分析、风险管理的基础平台和数据仓库。规范专业化工作平台。我们开发了

信息化税收业务规程运行系统；强化“待办事宜”提醒和流转的功能；调整各类信息系统配置，支持同城通办和流程再造；按照总局修订纳税评估制度的要求，升级纳税评估系统；在审批、注销检查等环节设置信息化风险筛选机制。

整合信息公开平台。对内，通过征管效率监控软件公开和考核各环节运转；对外，通过门户网站发布核定征收、一般纳税人认定、未申报限改、非正常户、欠税、出口退税、行政处罚等信息，并为纳税人提供查询自己办理的各种涉税事宜进度的便利。在优化服务的同时，以公开透明促进公平公正，以阳光办税遏制庸懒和不廉。

### 2.1.3 突出“五个创新”

#### ● 更新税收征管理念

针对纳税人数量急剧增长，经营方式不断变化，征纳双方信息、人力资源不对称的现实情况，我们努力改变以往层级过多、以审代管、固定管户、高度集权、平均用力的传统的、粗放式的管理体制机制，整体规划和统筹优化服务、依法征管、加强监督的工作，以提高纳税遵从作为税收征管工作的目标，以加强税收风险管理为导向，以信息管税为依托，以核查申报纳税真实性、合法性为重点，以规范税收征管程序和完善运行机制为保障，大力推进税源专业化管理，科学分类税源，突出管理重点，再造业务流程，优化征管资源配置，夯实征管基础，强化纵向互动、向联动、内外协作的一

体化联动机制，完善创新税收征管模式。

### ● 科学分类税源

我们将科学分类税源作为实施风险管理，抓住管理重点，实施有针对性的专业化管理的基本步骤。按照税收收入规模、行业等标准，重新分类重点税源企业和一般税源企业。

按照规模将占税收收入比重 84%以上、户数占 2.65% 以下的纳税人作为重点税源企业，集中由重点税源部门进行监控评估。

将其他纳税人作为一般税源，按照行业、特定业务集中由一般税源监管部门实施监控评估。

由个体税源管理部门依托社会治税机制，集中管理零散税收和个体双定业务。

### ● 优化征管资源配置

改革税收管理员制度。按照风险管理流程环节设置专业职能部门，“户籍管理”与“审批核查”、“日常检查”、“监控评估”职能分体运行，将内容、功能、目的、标准、方法、责任各异的各项专业职责实行部门的外分，根据税务干部不同的素质特点和能力，实行各类专业人才的集中使用。

推进征管实体化。除了推行全市同城通办业务，优化对纳税人的服务外，我们还将同城通办作为征管实体化的切入点，2009年5月在五（县）市国税局普及同城通办业务，2010年4月五（县）市国税局全部设立直属的办税服务厅

和重点税源、审批核查（兼征管检查）等部门，使之转变为征管实体，直接进行税源管理 2011 年 5 月，实现青岛全市范围内的同城通办，下一步将占税收 50%以上的重点税源监控、高等级风险应对、跨区域纳税评估协同等具体任务上收由市局直接进行。

### ● 实施流程再造

我们将税收业务按照属性、流向的不同分为“纳税人发起（依申请）”、“税务机关发起（依职权）”两类。一方面，将纳税人发起事项的受理职能前移，全部以办税服务厅为主办理，大力减少行政审批、简化流程、简并环节、压缩办理时限，在提高服务和管理效率的同时，缩小权力的弹性空间。另一方面，对税务机关发起的现场核查、评估检查等事项进行规范，按照风险管理的理念，强化事前信息比对、案头分析，细化现场操作流程、标准和文书，提高针对性和实效性，避免和制约执行过程中的随意性，努力维护纳税人权益，减轻纳税人负担。

### ● 构建风险管理工作体系

在按照风险管理理念进行机构职能体制、流程机制创新的同时，我们不断强化操作层面的工作体系。

推行基于纳税申报的全面评税制度。从改进纳税申报制度、审批备案制度入手，进一步厘清征纳双方的责任，将主要精力和资源转移到税源监控上。

制定了税收风险管理工作制度，形成风险识别、风险排序、风险应对、监控评价的闭环流程。建立了静态（信用）、动态（监控）信息相集合的风险特征库和指标集，不仅监控纳税人自身信用记录，还将风险监控向违法违章纳税企业中的关键人及其关联企业延伸。针对五个风险等级，分别运用优化服务和降低成本、纳税辅导和风险提醒、持续监控和纳税评估、评估检查和反避税、完善制度政策等应对措施。同时，建立纳税遵从度、税收风险状况监测机制，加强风险管理工作的监控考核，始终把握税收风险的重点和动态，推动税源专业化管理持续改进。

#### 2.1.4 实行“六个集中”

根据税源分类管理、征管资源优化配置和规范征管程序的需要，我们在所属各区市基层局重点实施了“集中办理纳税人发起的涉税事项、集中审批核查、集中户籍管理、集中监控评估重点税源、集中按行业及特定业务监控评估一般税源、集中风险分析应对”，以集约化推进专业化。

##### ● 集中办理纳税人发起的涉税事项

办税服务厅集成网上办税平台、服务窗口、12366、自助办税终端等各种服务功能，集中办理、反馈从纳税人第一次到国税部门咨询到纳税人办理注销的全过程业务。

归并办税服务厅岗位，将原来 8 类窗口整合为两类，简化业务流程，进一步规范窗口服务流程和标准，落实主动告

知、首问责任制和“一窗式”服务，并推动国地税局征管、服务资源整合，探索推进办税服务大厅“一厅两用”联合办税模式。

管理环节前移，按照流程再造的理念，将一般纳税人认定、登记迁移等 33 项业务前移到办税服务厅作为即办事项；依托信手段，简化税务登记迁移业务操作，取消清算、检查、局间传递，改为即办事项；对申请注销的纳税人从以往的逐户检查改为首先在办税服务厅通过注销风险疑点软件筛查，73%以上的纳税人可以当场办结。

### ● 集中审批核查

在大力精简压缩行政审批事项，将原先税源管理部门后台办理的审批业务前移至办税服务厅的基础上，对于按照国家税务总局规定必须进行实地审核的重要的行政审批事项，办税服务厅受理资料后当场向纳税人出具限期办结的回执，集中交由专事实地核查工作的税政部门办理。税政部门作为办税服务厅的支持部门，严格按照税收业务规程的时限要求办结。

### ● 集中户籍管理

分设“户籍管理”和“监控评估”岗位，将户籍事务集中在专门的户籍管理部门开展，强化日常事务管理，集中精力做好宣传辅导、信息采集、催报催缴等工作。将租赁柜台、专业市场等零散税收的户籍管理集中交由个体税源管理部

门负责。

户籍管理部门加强与地方政府的协作，完善协税护税网络，强化税基管理，进而保证监控评估部门集中人力和精力强化税源监控和纳税评估，促使户籍管理、监控评估的专业化。

### ● 集中评估重点税源

健全重点税源税收风险监控分析模板，建立事前预警防范和直接应对处置重大风险的工作机制和专业队伍；专设重点税源管理部门，成立监控评估专业小组，与重点税源纳税人建立征前合作关系，推动其建立税收风险自控机制，并重点监控评估税收收入、核算方式等涉税事项发生重大变化的重点税源。

### ● 集中按行业及特定业务评估一般税源

专设一般税源监控评估部门，主要依托税、企、社会三方信息，按行业和特定事项对一般税源进行监控。

加强重点行业管理。市局制定行业管理规范 and 监控评估工作模板，提供信息支持；基层局根据本地税源结构不断完善一般税源的行业分类，突出实施对重点行业的监控评估。

强化特定业务管理。重点利用第三方信息和协税护税机制，加强对股权转让、大项目、减免税、反避税、出口退税等重点事项的监控。

综合风险监控。根据纳税遵从风险综合监控情况对风险

等级较高的一般税源进行监控评估，为重点税源、重点行业和特定业务的监控评估提供补充和支持。

### ● 集中风险分析和风险应对

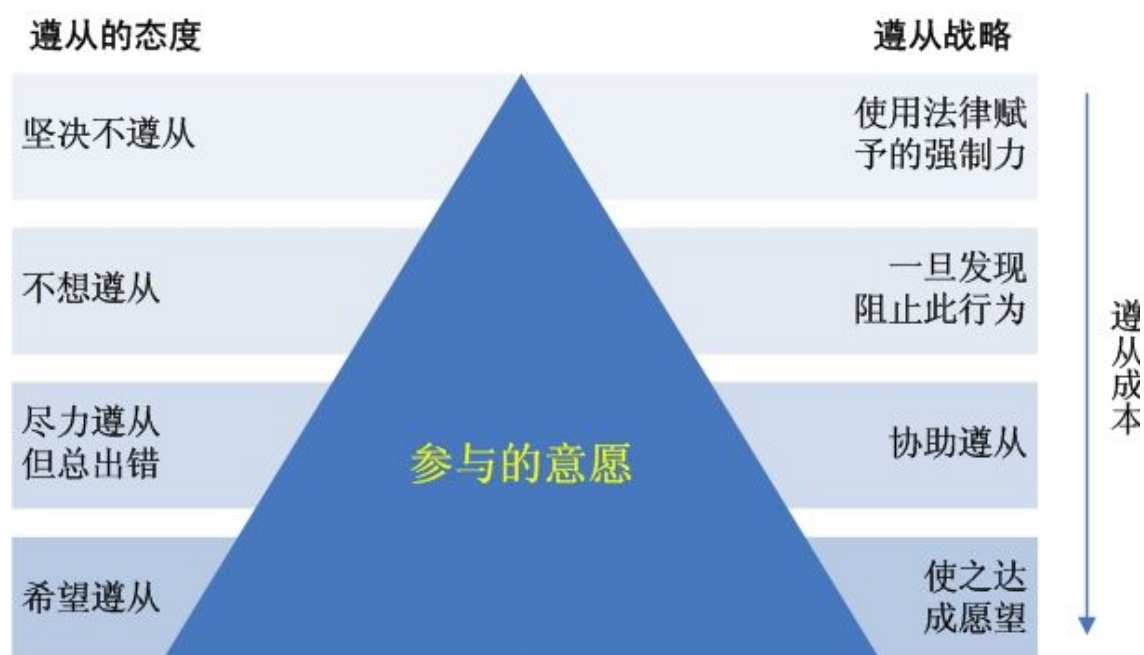
由征管部门集中开展信息分析，定期讲评征管运行状况、发布风险阈值，并实施专业评估。

市局征管和科技发展处根据风险级别和任务统筹规则，组织基层局征管部门按照项目制实施专业性纳税评估，并直接组织力量处理复杂、重大的风险事项。

基层局征管部门在分解落实上级部署评估任务的基础上，接开展本级专业性评估，并组织各税源管理部门结合日常税源监控情况，统一组织落实纳税评估任务。

## 2.2 纳税遵从风险管理流程

我们的纳税遵从风险管理参照以下风险管理模型：



## 2.2.1 我们的信息采集

### ● 信息采集分工

我们的征管部门根据风险识别的需求牵头组织纳税人报送信息、社会举报信息、税务机关采集信息和第三方税源建设信息的采集。

收入规划和核算部门负责相关的宏观经济信息数据的采集。

税种管理、国际税收和法规部门负责收集税收政策运行、国际税收情报交换等方面的信息。

纳税服务部门、户籍管理部门采集和维护税务登记、发票理、纳税申报、税款入库、行政审批信息相关数据的采集、维护工作。

各基层局的审批核查、评估、检查、法规等部门在开展工作过程中，在确保录入的工作信息完整、准确的同时，负有核对、采集、修正或提请修正所接触纳税人的基础信息、涉税信息的职责。

### ● 信息采集内容

纳税人发票信息采集。利用防伪税控系统加强增值税专用发票的信息比对和信息采集；在所有使用普通发票的纳税人中推行网络发票系统和信息防伪技术，并以税控收款机的推行作为补充。同时，加大发票信息采集和整合应用力度，为车辆购置税征收、收入申报比对和农产品收购、修理修配、

产业链监控等提供了有力支持。

通过网上办税平台采集纳税人申报、抄税、认证信息，财务报表、代理机构鉴证报告等数据。

我们的反避税部门和国际税收部门依据税收协定和信息交换协议，从外国税务机关获取的跨国税收信息。

我们通过财源建设平台获取了几十个部门，近百项外部信息。

### 2.2.2 我们的风险识别方法

我们的税收风险识别包括从区域、税种、行业以及变动趋势等维度进行税收风险的宏观识别，也包括从具体纳税人的收入抵免以及发票使用等维度进行税收风险微观识别。我们建立了静态（信用）、动态（监控）信息相集合的风险特征库和指标集。

我们识别税收风险的主要方法分为三类，一是税收能力估算法（也称为纳税能力估算、税收流失估算、征收率估算），即应用各种数据和方法估算一定的经济量、经济结构和既定的税收制度决定的潜在的、最大的税收能力，与实现的税收收入数据比较，查找某地区、某税种或某行业税收征管中可能存在的风险及其变动趋势；二是关键指标判别法，即通过一些关键指标的纵向或横向比较，分析其异常变动及发展趋势发现某地区、某税种、某行业或某企业存在的税收风险；

三是针对具体税收案件指定的税收分析模板。

我们每年提取纳税人的申报资料、财务数据和同行业的纳税人业务数据进行对比（国内和国际收入总和），同时使用下列条件对纳税人进行风险筛选，确定纳税人的风险类别。风险筛选条件：

- 纳税人过去的税务遵从行为；
- 纳税人的税务风险管理及内控程度；
- 纳税人同期的经营业绩与税务利润相比较及同行业之间的相关数据对比；
- 依据我们的行业细分，分析其行业特点、经营特点及其相关的遵从税收风险；

### **借助税务系统内部和第三方信息进行信息比对。2.2.3**

#### **我们的风险评定方法**

我们通过建立科学客观、切合实际的税收风险量化标准，对税收风险进行计量、排序。税收风险的大小以税收风险积分表示，以不遵从行为的严重程度即强度和税收风险发生概率为主要评价因素。

税收风险分为五级，一级最低，五级最高。

其中一至四级税收风险依据积分值由小到大进行排序，积分值越高，风险越大。依据综合积分由大到小，从风险积分值较高的纳税人中选取一定比例，评定为四级风险纳税人；风险积分值处于一定比例之间的，评定为三级、二级风

险纳税人；其余纳税人，评定为一级风险纳税人。

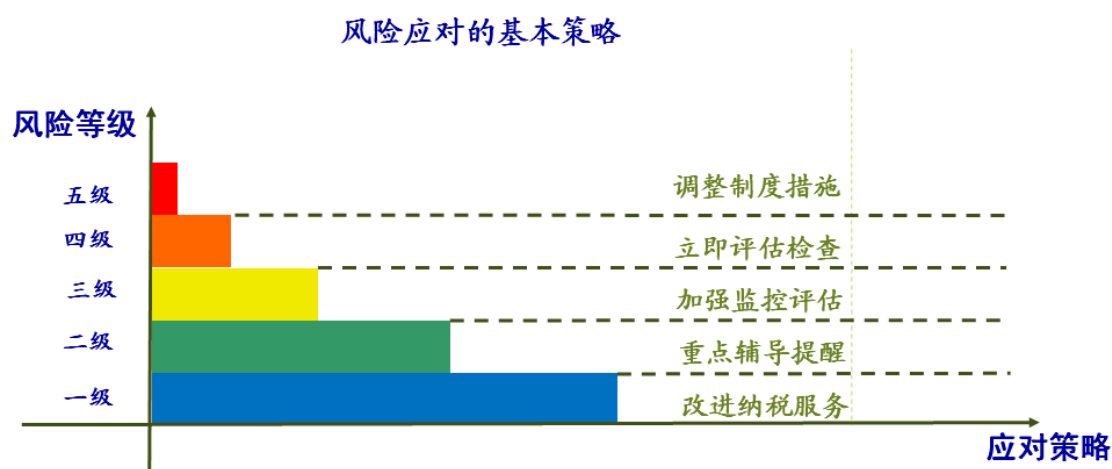
在一至四级分类基础上，对于特定类别（如行业、特定事项）、区域的纳税人出现群体性税收风险，且分值达到或高于三级风险标准下限的纳税人达到同类纳税人一定比例以上的，列为五级风险。

为了保证风险识别监控的完整性、全面性、公平性，我们每年还会按分布规则随机选取一定比例的该级别纳税人进行评估，以检验现有风险防控体系，发现潜在新风险点和识别、评定、应对方法，充实风险特征库、指标体系和应对知识库。

.....

The using software is free version, you can upgrade it to the upgrade version.<http://www.allimage.com>

## 2.2.4 我们的风险应对策略



我们应对税收风险的策略是根据风险评定的结果，结合重点税源、一般税源的实际情况采取不同的应对方法。对重点税源主要致力于与其建立合作关系，推动其建立内部税收风险防控体系，同时以风险管理团队的形式应对宏观政策、外部经济环境、经营内容和方式出现重大变化，或者经营收入、税收收入出现较大波动的重点税源可能出现的遵从风险。对一般税源则是构建以行业、特定事项、纳税信用管理为主体的风险防控机制，实行遵从风险的箱体控制。

对综合评定为一级风险的纳税人，即有遵从意愿并且实际遵从度较高的群体，我们的应对措施主要体现在纳税服务的协同方面，通过采取提供优质高效纳税服务、加强税收政策宣传、降低纳税成本、维护合法权益、提升其纳税信用等级等措施，使其方便快捷、受尊重、低成本地达成纳税遵从的愿望，使纳税人易于遵从。

对综合评定为二级风险的低风险纳税人，即主观上有遵从意愿但因自身能力、条件等原因出现过错误、负面影响较小的群体，我们坚持服务与管理并重的原则，在提供日常服务的过程中，重点加大政策辅导、纳税提醒的工作力度，增强培训辅导力度和针对性。在监控管理方面，我们会定期进行行业、特定事项的监控分析，选取偏离正常箱体运行值较大的纳税人进行实证调研或纳税评估。在此基础上，我们对此类纳税人实施特定风险评审，主要针对关注行业普遍存在

的特定遵从问题，以帮助我们以一致的方式解决行业性的纳税遵从问题并降低纳税人的遵从成本。

对综合评定为三级风险的中等风险纳税人，即倾向于不遵从和存在较高风险的群体，我们主要通过加强审核把关、监控评估及时防范和化解风险。我们会在户籍监管、发票管理、税收优惠、进项抵扣、税前扣除、退免税、登记注销等环节加强审核把关，持续关注。同时，将该风险等级的纳税人确定为案头审核对象，针对风险分析模板反映的疑点，通过通讯调查、约谈、实地核查等纳税评估方式逐项确认。

对综合评定为四级风险的高风险纳税人，即明显不遵从和存在高风险的少数群体，我们会立即实施纳税评估、征管检查或税务稽查措施，对该类纳税人进行全面的评估检查。评估检查期间，暂停纳税人涉及税前扣除、税收优惠、退免税、登记注销等事项的审批。

我们会为此类纳税人的风险管理配备充足的资源和建立应急机制，并重点关注该类纳税人任何可能被利用进行非法税收筹划和逃避纳税义务的重大交易事项，以便迅速采取适当的税务处理措施予以应对。我们还会根据工作需要依法对高风险的纳税人进行有针对性的信息搜集。

我们对于五级税收风险主要通过调整完善税收征管制度和相关税种管理措施，改进工作思路和方法，保证税源监控管理实际效果和持续改进。

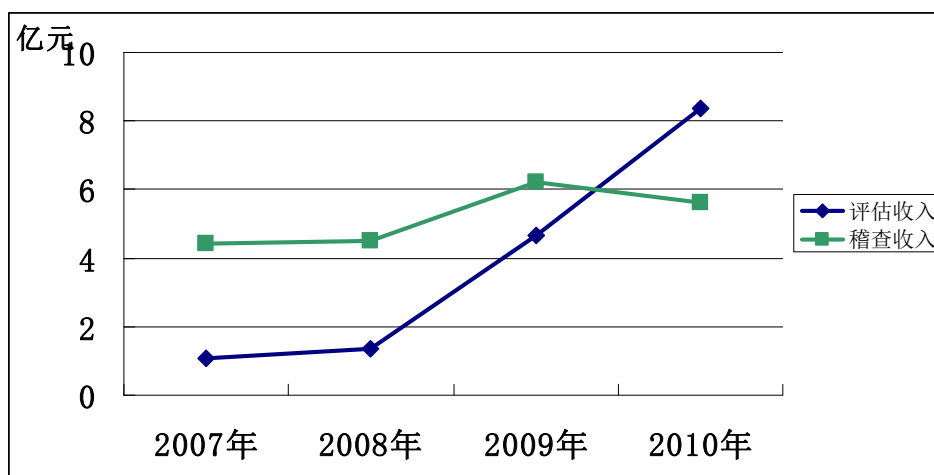
同时，我们会定期将非正常户企业、欠税企业等相关信息提供给中国人民银行，上述信息已成为银行信用体系的重要组成部分。

### **3. 2009-2010 年遵从风险管理的初步成效**

2009 年以来，我们建立了房地产、商业零售、纺织服装业、加油站、贵金属加工业、铸造行业、汽车销售行业、软件业、股权转让、企业所得税核定征收等 200 多个分行业、分项目的纳税评估模板，规范了纳税评估的流程和操作。2010 年，我们筛选了 93 项有稳定、准确的信息来源的分析指标，初步构建了风险监控指标体系，并投入试运行，大大提升了信息管税的水平。依托专业的纳税评估、税务稽查队伍，在股权转让、大项目监管、重点行业评估等以往的难点热点问题上取得了重大突破。

2009 年，青岛市国家税务局评估入库税款 4.69 亿元，比 2008 年增长 246.25%；税务稽查查补税款 6.21 亿元。

2010 年，青岛市国家税务局评估入库税款 8.38 亿元，比 2009 年增长 78.77%；稽查查补税款 5.6 亿元。



2007-2010 年纳税评估、稽查收入情况

遵从风险管理工作的全面加强，有效地提高了纳税遵从，促进了税收收入的增长。2010 年青岛市国家税务局重点税源、中小税源、个体税收全部大幅度增长，增幅分别达到 29%、43%、31%。

## 4. 2011—2012 年纳税遵从风险管理的关注重点

### 4.1 大型企业

在我们对大型企业的管理实践中，以下方面的风险比较突出：

- 大企业税务风险管理体系尚未健全；
- 企业利用其跨区域、跨行业经营特点，进行税收筹划；
- 大企业集团总分、母子公司利用关联交易调节利润；
- 关联企业间股权转让未按照公允价值进行；
- 集团内劳务支付未以真实合法交易为基础；

- 大企业成本费用、发票管理使用等方面存在的问题；
- 跨国投资融资、资产重组、股权转让、上市公司股息分配等行为，存在遵从风险。

我们将重点关注大企业纳税人的如下行为，并针对信息分析产生的疑点开展纳税评估：

- 由行业模式变化而产生的财务或税务上的实质变动；
- 在相关经济指标和行业发展趋势下，与以往的应纳税款相比，应纳税数额或财务核算方式有明显差异，过程或方法存在明显的漏洞；

- 生产业绩、生产力水平和税收贡献之间不明原因的 mismatch；

- 原因不明的财产损失，实际的适用税率偏低，纳税人或经济实体一直处于低税负乃至零税负的情况；

- 在公司、集团、董事会成员、关键管理人员或公司高级顾问中有不诚信税收记录；

- 与税法的政策导向相背离的纳税结果；

- 纳税人的涉税申报与实际交易有明显差异；

- 纳税人下列经营行为：明显与经济发展和行业标准不符的快速增长，结构调整，资产重组，实施新的会计软件或财务的高端人事变动；

- 企业内控制度及其运行情况。

2011-2012 年我们将重点关注以下行业的大型企业：

酒的制造、家电制造、纺织服装制造、批发零售等行业。

## 4.2 一般税源

一般税源企业具有数量大、涉及行业多、纳税遵从度差异大的特点。我们对一般税源的风险管理方法是首先按照重点行业和特定业务进行监控评估，以抓住管理重点。同时，我们还依托遵从风险综合监控系统评定的风险等级对其他一般税源中风险等级比较高的纳税人进行监控评估。

2011—2012年我们对一般税源企业风险管理的重点关注点有以下行业和特定事项：

### 4.2.1 房地产业

2010年，我们借助第三方信息对房地产企业进行了风险识别，发现该类企业存在以下问题：预售房款未按规定及时预缴企业所得税；将已完工的产品抵债、出租或是自用，不确认收入或将实际取得的租金或营业收入在账外循环或记入关联企业；隐瞒收入，收入计算不准确；因施工方延误工期等原因收取的违约金收入直接抵减应付工程款；收到“先缴后返”的政府部门的返还款直接冲减开发成本甚至不入账；向关联企业借款，未按税法规定确认利息收入；在成本费用列支方面，存在多列成本费用问题；利用关联方交易进行利润转移等。

针对上述问题，我们将重点关注和评估检查纳税人的如

下行为：

- 预售房款的会计核算及企业所得税的申报情况；
- 以房换地、以房抵工程款、抵银行贷款以及其他债务的行为；
- 在境外销售境内房产行为；
- 价外收费等按合同约定应计入房产总值的收入的会计核算及申报情况；
- 整体转让“楼花”行为；
- 售后返租业务；
- 以房换地、以地换房行为；
- 因施工方延误工期等原因收取违约金行为；
- 收到“先缴后返”的政府部门的返还款的会计核算；
- 企业与关联方之间的出售、出租房屋业务；
- 销售退回业务；
- 向关联企业支付高于银行同期利率的利息费用，或向关联企业支付借款金额超过其注册资金 50%部分的利息费用等。

#### 4.2.2 混凝土行业纳税人

2010 年，我们借助第三方信息对商品混凝土生产企业进行了风险识别，发现该类企业存在以下问题：取得的砂石发票存在假发票问题；取得的运输发票存在假发票问题；存在“分散进货、集中受票”的问题；掺渣比例未达标却享受

税收优惠等。

针对上述问题，我们将重点关注和评估检查纳税人的如下行为：

- 增加税收优惠备案资料情况;
- 重点核查掺渣比例是否达标;
- 规范企业开具普通发票过程中的异常行为;
- 企业取得普通发票以及税前扣除中的异常行为。

#### 4.2.3 机动车销售行业

2010年，我们通过风险识别发现机动车销售行业存在的风险体现在除汽车销售环节以外的各种价外费用应征未征增值税外;其主要涉税风险体现在各种售后服务收入不入账等问题。

针对上述问题，我们将重点关注和评估检查纳税人的如下行为：

- 应税收入尤其是价外费用的申报真实性、完整性；
- 未按规定处理销货退回或折让；
- 未按规定开具增值税专用发票；
- 应税收入未及时入账；
- 车辆购置税计税金额与申报销售额之间存在差额；
- 取得的各类进项抵扣凭证不符合政策规定；
- 申报抵扣进项税额的购进业务不真实；
- 未按照规定进行进项税额转出。

#### 4.2.4 进口酒批发行业

2010年，我们借助第三方信息对进口红酒批发企业进行了风险识别，发现该类企业存在以下问题：销售收入未准确核算；存在着大量的直接付款支付行为；跨区经营的同一法定代表人的关联企业存在着自行调节收入，转移税款问题等。

针对上述问题，我们将重点关注和评估检查纳税人的如下行为：

- 关联方相互代开发票情况；
- 视同销售行为；
- 同一法定代表人的关联企业跨区分别成立机构经营。

#### 4.2.5 钢结构制造行业

2010年，我们对钢结构制造企业进行了风险识别，发现该类企业存在以下问题：销售不开具发票，收入不入账、或长期挂在应付款项中，不申报销售收入；扩大营业税应税收入的比重；开具差额发票；自用部分不申报纳税；废料销售不入账或少入账；虚列外包劳务费及工资支出少计企业所得税等。

针对上述问题，我们将重点关注和评估检查纳税人的如下行为：

- 质保金收入以及下脚料收入的财务处理及申报情况；
- 企业进销量不配比；

- 将钢材销售给建筑施工、房地产等非增值税纳税人行为；
- 发票开具使用情况。

#### 4.2.6 种植业

我们在分析“享受税收优惠的种植业企业”时，发现该行业存在以下问题：销售品种、数量与种植品种、数量不符；“每亩产值”异常；外购货物直接对外销售；发票使用违规等问题。

针对上述问题，我们将重点关注和评估检查纳税人的如下行为：

- 销售品种、数量与种植品种、数量是否相符；
- 外购货物直接对外销售；
- 企业所得税成本费用列支是否符合规定；
- 是否正确划分应税、免税项目。

#### 4.2.7 开具使用农产品收购发票企业

我们通过风险识别发现开具使用农产品收购发票企业存在以下问题：农产品收购发票开具金额、抵扣税额的增幅明显高于同期销售收入的增幅；部分企业购进农产品的价格明显高于同类产品平均价格；收购农产品数量与存放场地规模不符；收购非初级农产品开具农产品收购发票；从个体工商户手中收购非自产农产品开具农产品收购发票；部分大额供货人没有纳入税务登记管理、未依法履行纳税申报义务等。

针对上述问题，我们将重点关注和评估检查纳税人的如下行为：

- 向非农业生产者开具农产品收购发票；
- 跨区域开具农产品收购发票；
- 农产品收购发票填开内容不真实；
- 农产品收购业务不真实；
- 收购非自产农产品开具农产品收购发票；
- 年供货额 50 万元以上，未办理税务登记和依法履行纳税申报义务的大额供货人。

#### 4.2.8 专用设备制造业

2010 年，我们对专用设备制造企业进行了风险识别，发现该类企业存在以下问题：延迟做销售收入；废料收入不入帐等。

针对上述问题，我们将重点关注和评估检查纳税人的如下行为：

- 收入确认及申报纳税情况；
- 原材料的耗用与产品产出数量不配比情况。

#### 4.2.9 农民专业合作社

我们通过风险识别发现部分农民专业合作社存在网络发票虚开普通发票，涉嫌偷税等问题。

针对上述问题，我们将重点关注和评估检查纳税人的如下行为：

- 农业合作社章程及农业合作社或社员承包的耕地、林地、果园、海滩（或鱼塘）等所签订的承包合同或协议不齐全完备；

- 未按照财务会计制度的要求设置会计科目，建立健全会计账簿，进行会计核算和成果反映；

- 自产农产品的产量、销量与同行业平均值有较大偏离；

- 外购农产品直接对外销售；

- 销售发票开具不符合规定，包括内容与自产货物不符，票面金额与收取（或支付）的货款金额不符等；

- 未按照相关规定使用和开具农产品收购发票；

- 未按规定办理增值税、企业所得税优惠备案或审批，或在办理税收优惠备案或审批时，提供虚假资料；

- 未正确划分应税、免税项目及收入。

#### 4.2.10 企业所得税核定征收企业

我们通过风险识别发现企业所得税核定征收企业存在以下问题：违法适用优惠税率享受税收优惠；未如实申报生产经营收入；适用应税所得率与实际行业不符等。

针对上述问题，我们将重点关注和评估检查纳税人的如下行为：

- 核定应税所得率的企业未如实进行收入申报；

- 企业生产经营范围、主营业务发生重大变化，或者应纳税所得额或应纳税额增减变化达到 20% 的，未及时向税

务机关申报调整已确定的应纳税额或应税所得率；

- 达到查帐征收条件未及时申请调整征收方式；
- 企业所得税核定征收企业适用优惠企业所得税税率。

#### 4.2.11 开具、取得普通发票的纳税人

我们发现开具、取得普通发票的纳税人存在以下问题：

“大头小尾”开具发票，虚构经营项目开具发票，使用品名为“办公用品”等笼统名称的普通发票作为企业所得税税前扣除凭证，以及其他未按规定开具、取得普通发票（如虚开发票、借用发票、取得假发票）等问题。

针对上述问题，我们将重点关注和评估检查纳税人的如下行为：

- 应开具而未开具发票，或者未按照规定的时限、顺序、栏目，全部联次一次性开具发票，或者未加盖发票专用章；
- 为他人、为自己开具与实际经营业务情况不符的发票；
- 让他人为自己开具与实际经营业务情况不符的发票；
- 介绍他人开具与实际经营业务情况不符的发票；
- 以其他凭证代替发票开具；
- 跨规定使用区域开具发票；
- 转借、转让、介绍他人转让发票；
- 非法代开发票；
- 知道或者应当知道是私自印制、伪造、变造、非法取得或者废止的发票而受让、开具、存放、携带、邮寄、运输；

- 使用税控装置开具发票，未按期向主管税务机关报送开具发票数据的；

- 使用非税控电子器具开具发票，未将非税控电子器具使用的软件程序说明资料报主管税务机关备案，或者未按照规定保存、报送开具发票数据的；

- 丢失发票或擅自损毁发票。

为了进一步遏制发票违法行为，我们在 2011 版普通发票中普遍增加了第二代加密信息点读等防伪技术，推行了信息加密防伪定额发票，加大有奖发票所占比重，并在保证纳税人通过网络发票、税控收款机发票、定额发票、代开发票等方式便捷开票的基础上，于 2012 年 1 月 1 日起停用手写版普通发票。我们在普通发票的背面印刷了提示，提示消费者及时通过网络等渠道查询发票真伪，以防止因使用假发票而带来的风险和损失。我们将重点检查商业零售、住宿餐饮、房地产、建筑安装、农产品收购、机动车销售、修理汽配、混凝土生产等行业，以及发票开具、成本费用列支等方面明显异常的纳税人。

## **4.3 特定税收事项**

### **4.3.1 非居民企业**

我们在国际税收管理过程中，发现非居民企业税收管理存在以下问题：扣缴义务人未按照规定向其主管税务机关报送与非居民企业签订的取得来源于中国境内的股息、红利等

权益性投资收益和利息、租金、特许权使用费所得、转让财产所得以及其他所得有关的业务合同及相关资料并进行备案；非居民企业在中国境内承包工程作业或提供劳务的，未按规定进行税务登记和纳税申报；非居民企业取得的股息、利息、租金、特许权使用费所得、转让财产等所得，滥用税收协定享受税收协定优惠待遇；非居民企业以平价、低价转让、零价格或无偿转让股权等。

针对上述问题，我们将重点关注和评估检查纳税人的如下行为：

- 非居民企业取得来源于中国境内的股息、红利、利息、租金、特许权使用费所得、转让财产所得以及其他所得的；
- 非居民企业实施承包工程作业和提供劳务的涉税项目；
- 非居民企业取得的股息、利息、租金、特许权使用费所得、转让财产等所得申请享受税收协定待遇项目；
- 非居民企业以平价、低价转让、零价格或无偿转让股权的；
- 非居民企业向其关联方转让中国居民企业股权，其转让价格不符合独立交易原则而减少应纳税所得额的。

#### 4.3.2 股权转让

借助第三方信息，我们发现企业股权转让中存在以下问题：以平价、低价、无偿转让、减资增资、分立重组等形式

转让股权，达到减少或逃避纳税义务的目的；发生股权转让企业未及时进行纳税申报等。

针对上述问题，我们将采取以下应对措施：

- 执行股权变更前置机制，加强源头控管；
- 关注取得股权转让所得的企业是否按规定进行申报，申报所得是否正确；
- 加强与政府相关部门的信息交换，及时获取第三方信息；
- 根据不同预案，对平价、折价、无偿转让、减资增资、分立重组等形式的股权转让进行监控评估。

#### 4.3.3 出口退免税

我们在日常出口货物退免税管理中发现出口企业主要存在以下问题：出口不退税货物未视同内销征税，出口货物逾期未申报、逾期未核销、生产企业进料加工申报不实；生产企业进料加工复出口货物退税率适用错误；外贸企业进料加工没有足额开具“进料加工免税证明”，而进口料件在增值税纳税申报时已作免税处理等。

针对上述问题，我们将重点关注纳税人的如下行为并加强征退税管理部门的工作联动和评估检查：

- 出口货物逾期未申报未视同内销申报纳税情况；
- 进料加工复出口货物的申报纳税情况；
- 出口不同退税率边缘产品的申报纳税情况。

## 4.4 个体工商户

### 4.4.1 查帐征收的个体工商户

我们在日常征管过程中，发现查帐征收的个体工商户存在以下问题：个体工商户未按规定建帐；代开发票异常；申报不实等。

针对上述问题，我们将重点关注和评估检查纳税人的如下行为：

- 未按规定设置账簿的；
- 虽设置账簿，但账目混乱或者成本资料、收入凭证、费用凭证残缺不全，难以查账的；
- 产生应税收入、发生纳税义务，未按规定记账申报的；虚开发票或开具假发票的。

### 4.4.2 定期定额的个体工商户

我们在日常管理过程中，发现定期定额个体工商户存在以下问题：定额与其实际经营情况、发票开具金额存在较大差异；未按规定使用发票等。

针对上述问题，我们将重点关注和评估检查纳税人的如下行为：

- 不及时、如实提供生产经营基础信息；
- 定额与发票开具金额或机开发票系统记录数据比对后，超过定额的经营额应缴纳的税款而不及时如实申报纳税；

- 定额与第三方信息数据比对后，超过定额的经营额应缴纳的税款而不及时如实申报纳税；

- 在税务机关核定定额的经营地点以外从事经营活动所应缴纳的税款而不及时如实申报纳税；

- 连续 3 个月超定额 20%以上的或一年(一个定额执行期)内总销售额超过年度(一个定额执行期)合计核定销售额，而不及时主动申请调整定额；

- 虚假停业而实际经营未按规定申报纳税；

- 虚开发票或开具假发票的；

- 代开发票数量、金额较大的。

#### 4. 4. 3 未达增值税起征点的个体工商户

我们在日常管理过程中，发现未达增值税起征点的个体工商户存在以下问题：违规使用发票、隐匿收入；达到起征点而未及时申报等。

针对上述问题，我们将重点关注和评估检查纳税人的如下行为：

- 不及时如实提供生产经营基础信息；

- 实际生产经营已达到起征点标准而未及时主动申报纳税；

- 虚开发票或开具假发票；

- 代开发票数量、金额较大的。

## 4.5 税务稽查

### 4.5.1 重点稽查事项

2010-2011 年，我们将在全市范围内重点稽查以下事项：

- 上市公司和非上市公司的股权交易项目；
- 广告业；
- 办理计算机中央处理器（CPU）、存储功能卡、数据存储装置、EMC 磁盘存储器、固态非易失性存储器件、手持式无线电话等手机相关产品、蓝牙耳机及其他耳机、耳塞（包括传声器与扬声器的组合机）、太阳能电池、液晶显示屏、电路板、集成电路板、偏光片等体积小、价值高的电子产品和各类服装出口退（免）税的出口企业；
- 药品经销行业及医疗器材器械经销行业；
- 房地产及建筑安装业；
- 金融行业非居民企业；
- 汽车产销行业；
- 市级重点税源企业；
- 国地税检查结果共享疑点企业；
- 游艇、船舶制造企业及专用设备制造业。

### 4.5.2 打击假发票的工作

2011 年，对发票开具、取得情况的检查将会作为税务

检查的必经步骤和必查内容项目，对纳税人发票使用情况的检查将与纳税评估实地核查、行业税收专项检查、区域税收专项整治、重点税源企业检查、专案检查以及部分大型企业及其地（市）级以上分公司发票使用情况的重点检查工作同时进行。2011年，市局稽查局检查处理的违法受票企业不少于300户，五市和开发区国税局检查处理的违法受票企业各不少于70户。

发票检查的内容一是包括全面检查被查纳税单位发票领购、开具、取得、使用、缴销等情况，重点核查发票以及业务的真实性，侧重检查是否存在未按规定开具发票、开具假发票或虚开发票的、利用虚开发票等凭证虚增成本的、使用不符合税法规定的凭证列支成本费用等方面；二是对开具金额较大、涉嫌虚假等发票，要进行逐笔查验比对，通过对资金、货物等流向和发票信息的分析，检查其业务的真实性，重点争取查办一批虚开发票和购买、使用虚假发票的典型案件。

我们的纳税遵从风险管理工作尚处于探索阶段，需要在实践中不断完善。广大纳税人、社会各界的关心支持和积极参与是今后做好此项工作的重要基础。我们衷心地欢迎和感谢来自您们的真知灼见，以帮助我们更好地履行服务经济社会发展的神圣职责。

纳税服务热线：12366

青岛市国家税务局网址：[www.qd-n-tax.gov.cn](http://www.qd-n-tax.gov.cn)