

基层税务稽查工作优化研究

石晨蕾

云南财经大学财政与公共管理学院，云南 昆明

收稿日期：2023年3月27日；录用日期：2023年6月1日；发布日期：2023年6月12日

摘要

基层是我国发展的重要基石，基层税收已成为各级财政收入的重要组成部分，为地方经济发展作出了卓越的贡献。而税务稽查工作是税收管理的最后一道防线，在惩处涉税违法行为、整顿税收秩序方面发挥着重要作用。国税地税机构合并以来，税收工作的内容发生了巨大变化。作为打击涉税违法犯罪行为的重要主体，税务稽查部门尤其是基层部门面临着稽查任务量激增、人力资源紧张、信息化手段应用短缺、税务稽查流程不规范和权力寻租等一系列问题，制约了税务稽查工作的质量和效率，本文从现实税务稽查工作存在的问题出发，进而提出解决问题的相关建议。

关键词

税务工作，稽查，基层

Optimization Research on Grass-Roots Tax Inspection Work

Chenlei Shi

School of Finance and Public Administration, Yunnan University of Finance and Economics, Kunming Yunnan

Received: Mar. 27th, 2023; accepted: Jun. 1st, 2023; published: Jun. 12th, 2023

Abstract

Grass-Roots is an important cornerstone of China's development, and grass-roots taxation has become an important part of fiscal revenue at all levels, making outstanding contributions to local economic development. Tax inspection work is the last line of defense of tax administration, and plays an important role in punishing tax-related violations and rectifying tax order. Since the merger of national and local tax agencies, the content of tax collection work has undergone tremendous changes. As an important subject in combating tax-related violations and crimes, tax inspection departments, especially grass-roots departments, are facing a series of problems such as

the surge in audit tasks, the shortage of human resources, the shortage of information means, the irregular tax inspection process and power rent-seeking, which hinder the quality and efficiency of tax inspection work, this paper starts from the problems existing in actual tax inspection work, and then puts forward relevant suggestions to solve them.

Keywords

Tax Work, Inspection, Grass-Roots

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 绪论

1.1. 研究背景及意义

为响应税务总局和省税务局深化改革的号召，各地方税务系统近年来持续推进开展税收征管改革优化工作，改革成效明显。在全面统筹规划全部核心税收业务的基础上，基本实现从税费信息上“一户式”、自然人税务信息“一人式”、税务机关信息“一局式”、税务人员信息“一员式”智能收集。2021年3月24日，《关于进一步深化税收征管改革的意见》施行，这是税务机关全面贯彻落实简政放权、放管结合的整体战略要求，也是规范税务稽查的必然选择。

中国经济从改革开放后迅速腾飞。当代时期，有关税务稽查的执法环境态势复杂，对税务方面的违法方式手段层出不穷，各种问题都在我国基层中对税务稽查的执行过程中展现出来。如何解决基层税务稽查中呈现出来的不同问题的同时花费最小的成本具有极高的研究意义和现实价值。具体体现在持续推进税务稽查组织机构改革、优化税务稽查流程、推进信息化改革、税务稽查队伍素质建设等措施。这些措施都可以起到对税务稽查的优化、对财政收入的提升、促进国家资金有效合规管理、增强国家税收管理能力，有利于建立健全我国的税务稽查管理制度，合理配置我国现有的稽查资源，使我国的税务稽查工作更上一层楼。目前，税务稽查仍然是税收管理中比较薄弱的一环，还存在诸多问题。本文分析了基层税务稽查管理的现状，找出造成原因，并在以现实为依据的基础上给出对应改进方法，助力基层税务稽查管理工作的完善。

1.2. 文献综述

随着税收部门的体制改革，钟捷(2018)认为税务稽查工作存在选案准确率低、检查取证不高效、执法过程违法违规、稽查结果执行难、执法监督不到位、部门配合不紧密、执法主体能力低等问题，都影响了税务稽查工作成效[1]。随着信息化发展，社会市场经济、企业生产经营方式、税收征收管理等，都发生了巨大而深刻的变革，税务稽查取得了很多成果，但还存在多方面的问题。例如税务系统信息化税务稽查存在不协调问题(伍冬凤，2022) [2]。应对税务稽查手段的提升，董瑛、徐善明(2022)认为偷逃税款等税收违法行为也掺杂了一些高科技手段[3]。现实过程中的跨区域协作问题上，联合多部门打击涉税违法犯罪的实践中也暴露出如：协作依据匮乏、协作流程不紧密、协作部门凝聚力不强、协作人员素质参差不齐、沟通交流渠道少等的问题(唐啸，2023) [4]。应对这些问题，国内许多学者也给出了许多解决建议。李国锋、李祚娟、王哲吉、吴梦(2022)提出运用大数据分析进行多任务选案，克服选案不公正等弊端[5]。

陈宇(2022)提出加强部门合作应对跨区域逃税现象[6]。张恒星(2022)提出对人才进行专业化培训，建立对应培训机制。但是这些建议并不足以形成完善的体系，没有从税务稽查组织架构、工作全流程和人员建设、信息化建设进行全面分析，本文将对此问题进行完善[7]。

2. 基层税务稽查工作中存在的问题及成因分析

2.1. 组织结构改革仍不够完善

九十年代初实行分税制改革设立国地税机构，同时设立国地税稽查机构两套机构互不交叉。2018年7月5日，国地税合并后大量业务纷至沓来，业务复杂且需要对全国的税收征管人员重新培训，地税稽查局对国税管辖往往存在认识和理解上的误区，导致税务稽查机关的征税稽查成本增加，这不利于税收征管人员相关知识的掌握和稽查。同时国地税部门所涉及的干部领导众多，合并后导致的官员和公务员冗余问题难以解决。对于税务稽查的问题大量且杂乱，需要对税务稽查内部部门职责进行进一步细化完善。

2.2. 工作流程不完善

在对于税务稽查对象的案例选取上，基层对稽查对象在于重点税源和有较强纳税能力的企业和个人，对于规模较小和年收入并不是很高的个人不会重点稽查，可供选择的案例较少。保密工作力度不够，选案过程中会出现信息泄露问题。稽查局相关选案人员将选案信息泄露给相关企业，相关企业运用这些信息逃避下一步的检查取证，为检查取证工作增添了困难[8]。

目前的稽查模式下，发现的问题只是对税款的查补，没有真正堵塞税收漏洞，存在着税源管理方面的问题。在对于稽查对象的检查取证过程中，税务稽查部门归所属的税务局直属管辖，管辖同时对于上级的业务指导和规定下级部门必须遵循，执法缺少统一的文件说明和法律规定。取证的程序和方式并不规范，对证据的证明力度认识不到位，又缺乏高效的取证手段造成稽查工作效率低等问题。

稽查审理过程中，由于企业的组织形式和生产经营方式和税收缴纳流程票据取得的难易程度不同，会存在地方政府职权的“寻租”现象，使得税务稽查过程中企业存在法律和政策未规定的各式各样的漏洞去钻，使稽查的作用大打折扣[9]。

在稽查执行中，一般来说，稽查部门开展税务稽查时会预先给纳税人发布通知和公告，说明其应该进行的税款和滞纳金、罚金的应交款项和缴纳截止时间。如果有相关税收法律意识淡薄的企业在缴纳截止期限内拒不缴款的，税务机构会依法法办。但是对于税务稽查的执法环节和执法程序必须严格遵循，不能有丝毫误差，否则将不产生法律效用，这样执法过程便出现了漏洞[10]。如果执法过程出现瑕疵便会使执法环节强制措施不到位，并且因为税务稽查部门不具有对没收财务的拍卖权，在对相关企业进行查封和物品扣押的变现能力现今依旧很差。现今一些“皮包公司”虚开发票现象屡见不鲜，但是实际公司的控制者仍然拿着大量金额逃避法律的惩罚，逃往国外，损害人民的利益，执法人员却毫无办法。

2.3. 信息化水平技术应用能力差

我国税务稽查系统目前更新到了金税工程四期，金税工程系统是服务于我国税收管理的信息收集和处理和管理的系统。虽然金税四期系统逐渐趋于完善，但是系统中仍存在关于数据采集和数据的及时准确更新问题，类似于数据信息归集整理难度大、纳税人数据更新迟滞。由于企业的涉税信息取得方式单一，企业主动进行税务信息申报到系统迟滞甚至瞒报，造成企业偷税漏税凸显。在实际工作中，如果企业法人或财务负责人更换了联系方式，由于数据信息更新的迟滞，会给稽查工作带来困难，稽查效率将大大降低。

市场信息的不对称性导致税务稽查工作效率低下。金税四期工程系统由四个子系统构成，分别为增

值税防伪税控开票子系统，防伪税控认证子系统、增值税交叉稽核子系统和发票协查信息管理子系统。各个子系统间运作独立，操作复杂，使得信息存在壁垒，传递困难，并且需要大量税收征管人员和专业技术人员对系统进行信息录入、管理和维护。征税人员无法现场核实文件的真实性，加大了税务稽查工作的难度。

电子查账技术不完善，制约了稽查效率，目前手工查账仍是主流，电子查账在目前也存在多种问题，如在业务量庞大时反应较慢，在查询和导出时时间成本增加，有很多疑点被遗漏。对于小型企业来说，会计财务信息不全，入账迟缓、虚开发票的现象非常普遍，影响了金税工程系统进行查账的准确性。现有的查账系统智能程度不够，不具有模糊检索功能，且查账的 APP 对税收政策更新不及时，导致最终计算的纳税金额错误。当税务稽查人员对最新的税收政策掌握不到位时，无法通过人工智能对税务稽查进行精准的辅助。

在进行案例审查和税务稽查的现实程序中，信息化应贯穿于流程始终，但是现实却并不理想。首先从案例选取阶段，应选择有突出疑点的案例进行税务稽查，在广泛的现实案例中，需要计算机和大数据技术人工智能精准捕捉案件疑点，再通过人为筛选做到精准，但是现实仍以人工筛选为主，信息技术为辅，这样的案例筛选方法，难免会有地方权力机构通过“寻租”手段，让一些关联企业免于被选案，本末倒置，效率低下。

2.4. 现代化稽查人才培养不足

对于税务稽查工作强化和优化的重点在执法人员，目前我国基层税务稽查局执法主体能力不高主要表现为三点：第一点是基层的税务稽查相关人年龄差距较大，业务水平差距大，涉及的文化水平差距也较大，缺乏新鲜的血液补充进执法队伍，同时又缺乏及时更新学习税务相关规定的能力[11]。第二是对于上岗培训和定期的培训课程与实际业务所需相差较远，无法将理论正确运用到实践中，难以满足工作需求。尤其是在 2018 年国地税合并后，相关税务人员没有及时跟进培训，对自己未来工作中涉及的各种税法和税率知识都没有及时更新[12]。三是“爱岗敬业”工作意识淡薄，“爱岗敬业”工作意识不单包括定时定点上班出勤，更是工作岗位的责任性认识和积极主动性，这些都严重影响了税务稽查效率。在现实的税务稽查复查的过程中发现，关于案例跨区办理时，案件办理效率往往很低，要不花费时间很长，要不无故终止，一方面是屈于要完成地方税务稽查局的年度指标，不想给本年度的税收工作增添污点，甩脱责任给其他地方稽查局，另一方面则是税务稽查人员的不作为思想作祟。

3. 改善基层税务稽查问题的对策

3.1. 持续推进税务稽查组织机构改革

当前学者们一致认为税务稽查局的设立有助于补足我国税务机关税务征收中的漏洞，形成税务征管的最后一道防线，还可以增强我国税收法律的威慑力，提高税务稽查的专业化水平，让我国的整个税务征管体系严格、高效率、精准的运转起来。我国统一使用的金税工程系统打通了国地税税务稽查方面的工作，给 2018 年进行的国地税改革提供了便利条件。对税收征管体系改革和国家机构改革应持续推进，改革永远在路上。由税务部门在市级范围选择案例统一制定审查计划，之后抽调县级税务稽查部门相关人员进行检查，审理过程应集中在市级单位，并对相关人员统一集中调度，各级部门各司其职各自执行的新的税务稽查模式，有效防止贪腐事件发生。

3.2. 优化税务稽查流程

对于案例选取源头要做到典型和准确，对于税收系统中纳税人信息的数据进行及时更新和完善，建

立起完备配套的税务稽查选案规章。同时成立选案分析和指标专项的专家组，对重点行业进行选择。运用金税四期进行大数据分析，制定相关指标的标准并建立专门的纳税对象的名单库，控制案例选择的质量，严格保密制度，防止权力寻租。

完善审查环节，落实“四分离”稽查模式，建立分工协作的运行机制[13]。要认真执行“四分离”稽查模式，各管一方、各负其责。运用科学的稽查手段，要避免检查的片面性和单一性。对账内检查工作做到细致，又要注重账外方面的实地调查；透过现象看本质，根据事物的现象进一步引伸思维，举一反三，对表面现象进行判断、分析，挖掘深层次的问题。

在案例审理之前，由市级有关部门提前进行调查，整合相关所有市级和县级部门相关人员集中进行工作。在案例审理的过程中由选取案例的有关单位部门和税务稽查部门对审查对象的资料进行统一管理。将由税务稽查经验丰富的专家对相关审查小组进行提前培训，培训过程应重点集中于实践相关，选择有典型代表性的案例深度剖析。遇到复杂案件应该有相关的专业人士指导，检察部门可以提请审理部门帮助。对案件审理完毕后对其进行及时总结和归纳，用作以后的培训案例中，对培训案例不断丰富，补足税收漏洞并对相关游走在法律边缘的涉税违法人员给予警示教育。

稽查补足相关税收金额应分级、及时入库，根据案例所属地的县级和市级，分级对执行金额纳入国库。在税款、罚金和滞纳金收缴过程中各级部门(税务稽查部门、检察部门、法院)和银行应及时沟通，确保无金额在本级截留挪用。

3.3. 推进“互联网+”税务稽查信息化建设

充分利用第三方数据获取功能，在对金税四期工程内的信息进行完善的同时，推广税务稽查指挥系统，发挥指挥系统中的录像、拍照和定位功能同步上传发送至指挥中心，发挥指挥中心在执法过程中的引领全局作用；在制度和信息化管理两重方面完善税务稽查管理，在法律层面上给予“互联网+税务稽查”新模式的合法地位；对网络数据采集标准、互联网取证的标准、互联网执法程序流程的法律规范完善[14]。完善体制内部和体制外部的信息共享平台建设，实现金融系统、工商系统与税务稽查部门的信息互通共享，并且引入高校的专家力量，进行技术外包以保证税务稽查质量。

3.4. 加强税务稽查队伍素质建设

建立人才智库，充实执法人员人才储备，不断引进各方面人才到税务稽查的队伍中来，加强对高校的税务专业人才培养，注重对人才的开发规划，建立持续全面的人才储备机制，保障税务稽查部门在下一发展时期的人才需求[15]。

王军局长曾批示，要着力构建一整套与智慧税务相适应，与税收工作需要相契合，与数字人事和绩效管理等工作相衔接，更加开放、更具活力、更重实效的数字化教育培训新模式新体系[16]。建立人才培养长效机制，需要通过激励与惩罚相结合，加大人才培训力度；创新培训方式，深挖人才资源，咨询相关工作人员的想法，在培训方式上多做创新；组织对经典案例的税务稽查的交流分享会，跨地域交流分享经验，完善案例库；在此基础上，还需要加强对法律知识的培训，确保整个税务稽查流程从调查取证环节就完整无误毫无漏洞，为更好地开展税务工作提供人才保障。

建立干部交流轮岗制度，对税务稽查内的部门相关人员要进行轮岗，保证熟悉到税务稽查工作的方方面面。加强干部上挂跟班学习和下挂锻炼，与税务征管部门、代表性企业等相关组织建立人才培养机制。税务稽查干部要自主学习先进经验，加深对税务稽查工作的理解，更好地推动工作开展。

参考文献

- [1] 钟捷. 重庆市税务稽查问题与对策研究[D]: [硕士学位论文]. 重庆: 中共重庆市委党校, 2018.

-
- [2] 伍冬凤. 信息化税务稽查应用中的问题及建议[J]. 湖南税务高等专科学校学报, 2022, 35(4): 41-45.
 - [3] 董瑛, 徐善明. 税务智慧稽查的实践与思考[J]. 税收征纳, 2022(8): 25-27.
 - [4] 唐啸. 税务稽查跨部门协作中的问题和对策研究[D]: [硕士学位论文]. 成都: 西南财经大学, 2022.
 - [5] 李国锋, 李祚娟, 王哲吉, 吴梦. 基于多任务学习的税务稽查选案研究[J]. 数据分析与知识发现, 2022, 6(6): 128-139.
 - [6] 陈宇. 泉州市税务稽查中的部门合作研究[D]: [硕士学位论文]. 泉州: 华侨大学, 2022.
 - [7] 张恒星. 重庆市璧山区税务稽查人才专业化培训机制研究[D]: [硕士学位论文]. 重庆: 西南大学, 2022.
 - [8] 廖薇. J市税务稽查执法风险防范研究[D]: [硕士学位论文]. 南昌: 江西财经大学, 2022.
 - [9] 刘思雨. 税务稽查执法风险防控问题研究[D]: [硕士学位论文]. 蚌埠: 安徽财经大学, 2023.
 - [10] 朱红云. 财务报表视角下的税务稽查分析[J]. 中国集体经济, 2022(30): 144-146.
 - [11] 王俏. 基层税务稽查存在的问题及对策研究[D]: [硕士学位论文]. 长春: 吉林大学, 2019.
 - [12] 黄家祺. 税务跨区域稽查工作困境及纾困对策研究[D]: [硕士学位论文]. 南昌: 江西财经大学, 2022.
 - [13] 上官栋梁. 强化基层税务稽查工作之探讨[J]. 税收与企业, 2003(S1): 50.
 - [14] 简悦山, 肖俊洁, 张磊, 熊锐. 优化基层税务稽查工作模式的思考[J]. 中国税务, 2019(4): 68-69.
 - [15] 孙雪莉.“网络爬虫”在税务稽查中的应用研究[J]. 当代经济, 2019(5): 132-133.
 - [16] 柳叶威, 伍冬凤. 实战化智慧税务稽查场景实训现状、问题与应对[J]. 湖南税务高等专科学校学报, 2022, 35(6): 104-107.