

基层国税部门纳税评估研究——以广东省H区国税局为例

张小龙

指导教师

纪益成教授

厦门大学

学校编码: 10384
学号: 15520131151917

分类号 _____ 密级 _____
UDC _____

厦门大学

硕士学位论文

基层国税部门纳税评估研究
——以广东省H区国税局为例

Research on the tax assessment — Taking Guangdong
Province's H District office.SAT as an example

张小龙

指导教师(校内): 纪益成 教授
指导教师(校外): 陈松青 博士
专业学位名称: 税务硕士
论文提交日期: 2015年 月
论文答辩时间: 2015年 月
学位授予日期: 2015年 月

答辩委员会主席: _____

评 阅 人: _____

2015年 月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下，独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果，均在文中以适当方式明确标明，并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范（试行）》。

另外，该学位论文为()课题(组)的研究成果，获得()课题(组)经费或实验室的资助，在()实验室完成。（请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称，未有此项声明内容的，可以不作特别声明。）

声明人（签名）：

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

摘要

纳税评估是税收管理的重要内容和不可缺少的管理环节。国内外的实践表明，纳税评估在加强税源管理、降低纳税人涉税风险、增加税收收入等方面发挥了日益重要的作用。在国内，由于对纳税评估的客观规律性在不断认识和探讨之中，加上纳税评估制度的建立和具体实施时间不长，其重要作用还没完全得到发挥，并存在法律保障不足、制度保障不足、机构人员保障不足及信息化保障不足等亟待解决的问题。这些问题在基层国税部门开展纳税评估的具体实践之中也普遍存在。因此，加强对基层国税部门纳税评估研究，对进一步发挥纳税评估的职能作用，完善税收管理制度，有重要的现实意义。

本文结合当前工作实际，从理论、实践两方面对基层国税的纳税评估工作进行研究。本文先阐述选题背景、研究意义以及国内外相关研究综述，接着介绍纳税评估的概念、其与税收征管、税收风险管理的关系、以及税收遵从理论、信息不对称理论和税收风险管理理论等纳税评估理论基础。在基层国税部门纳税评估的现状及存在主要问题论述上，先介绍纳税评估机构设置、相关制度、纳税评估基本流程，再总结基层国税部门纳税评估的成效和存在的主要问题，并通过广东省 H 区国税局的案例分析，介绍基层国税部门纳税评估工作流程。同时，简单介绍部分境外国家和地区纳税评估的做法及特点，借鉴其先进经验。最后提出从加强法律体系保障、完善制度建设、调整机构设置、提高评估人员素质、加强信息化建设等方面进一步完善基层国税部门纳税评估工作。

关键词：纳税评估；税收遵从；税收管理

ABSTRACT

Tax assessment is an important part of tax management and an essential management process. Domestic and international practice shows that, tax assessment increase in tax revenue, strengthen the management of sources, reduce the tax risk has played an increasingly important role. In domestic countries, due to the objective laws of tax assessment in continuous awareness and discussion, and establishment and implementation of the tax assessment system is not long, so its importance is not fully achieved, and there are some problems to be solved in the lack of legal protection, system security, organizational personnel adequate protection and information security. These problems also exist in grass-roots tax department to carry out the tax assessment. Therefore, it is of great importance to strengthen the study of tax assessment, to improve the function of tax assessment, and to improve the tax management system.

Combined with the actual work, this thesis researches on the tax assessment work of the grass-roots tax department from the theory and practice of the two aspects. Firstly, this thesis introduces the background, significance, and domestic and foreign literature review. Secondly, this thesis mainly introduces the concept of tax assessment, tax assessment and tax collection and management, tax risk management, and tax compliance theory, information asymmetry theory and tax risk management theory and so on. On the current situation and existing problems of the tax assessment in the grass-roots tax department, it introduces the basic process of tax assessment, the relevant system, the tax assessment, and summarizes the main results and the existing problems of the tax department, and then through the case analysis of tax assessment, in Guangdong Province, the H District IRS case, introduces the work flow of the tax assessment in the grass-roots tax department. Meanwhile, this thesis introduces its advanced experiences for reference of tax assessment in overseas countries, and the

practice and characteristics of the tax assessment of some foreign countries and regions. At last, from the strengthening of the legal system, improving the system construction, adjustment mechanism, improving the quality of personnel, strengthening the construction of information and so on, this thesis puts forward countermeasures and suggestions to further improve the tax assessment work in the grass-roots tax department.

Keywords: tax assessment; tax compliance; tax management.

目 录

第 1 章 绪论	1
1.1 选题背景和意义	1
1.1.1 选题背景.....	1
1.1.2 研究意义.....	1
1.2 文献综述	2
1.2.1 国外相关研究综述.....	2
1.2.2 国内相关研究综述.....	3
1.3 论文的结构、研究方法、创新与不足	5
1.3.1 论文的框架结构.....	5
1.3.2 研究方法.....	6
1.3.3 创新与不足.....	7
第 2 章 纳税评估的相关理论	8
2.1 纳税评估概述	8
2.1.1 纳税评估的概念与发展历程.....	8
2.1.2 纳税评估与税收征管的关系.....	9
2.1.3 纳税评估与税收风险管理的关系.....	10
2.2 纳税评估的相关理论基础	12
2.2.1 税收遵从理论.....	12
2.2.2 信息不对称理论.....	13
2.2.3 税收风险管理理论.....	13
2.2.4 成本效用理论.....	14
第 3 章 基层国税部门纳税评估现状及存在的主要问题	15
3.1 基层国税部门纳税评估概况	15
3.1.1 纳税评估机构设置与相关制度.....	15

3.1.2 开展纳税评估的基本流程.....	17
3.1.3 纳税评估与税收管理的互动.....	18
3.2 纳税评估取得的主要成效	19
3.2.1 增加税收收入，减少税款流失.....	19
3.2.2 强化税源管理监控，提高税收征管质量.....	22
3.2.3 降低纳税人涉税风险，提高纳税人税收遵从.....	23
3.2.4 构建和谐征纳关系.....	24
3.3 基层国税部门纳税评估存在的主要问题	25
3.3.1 法律保障不足.....	25
3.3.2 制度保障不足.....	26
3.3.3 机构人员保障不足.....	28
3.3.4 信息化保障不足.....	30
第 4 章 纳税评估案例分析——以广东省 H 区国税局为例.....	33
4.1 案例企业的基本情况	33
4.2 纳税评估过程	33
4.2.1 对象确定.....	33
4.2.2 评估分析.....	34
4.2.3 纳税质询.....	35
4.2.4 税务约谈.....	35
4.2.5 实地核查.....	35
4.2.6 评估处理.....	36
4.2.7 评估复核.....	37
4.3 案例分析与评价	38
4.3.1 案例分析.....	38
4.3.2 案例评价.....	38
第 5 章 境外部分国家和地区纳税评估经验与借鉴.....	41
5.1 美国纳税评估的做法和特点	41

5.2 日本纳税评估的做法和特点	42
5.3 德国纳税评估的做法与特点	42
5.4 新加坡纳税评估的做法与特点	43
5.5 香港纳税评估的做法和特点	44
5.6 经验借鉴	45
第 6 章 研究结论及对策建议	47
6.1 研究结论	47
6.2 对策建议	48
6.2.1 加强法律体系保障，拓宽信息获取渠道.....	48
6.2.2 加强制度建设，保障评估质效.....	51
6.2.3 优化评估机构设置，提高评估人员素质.....	53
6.2.4 加强纳税评估信息化建设.....	54
参考文献.....	56
致 谢.....	62

CONTENTS

Chapter 1 Introduction.....	1
1.1 Background and significance of the topic.....	1
1.1.1 Research background.....	1
1.1.2 Research significance.....	1
1.2 Literature review.....	2
1.2.1 Review of foreign related research	2
1.3.2 Review of domestic related research	3
1.3 The structure of the paper, research methods, innovation and shortage..	5
1.3.1 Framework of the paper	5
1.3.2 Research methods	6
1.3.3 Innovation and shortage.....	7
Chapter 2 About the theory of tax assessment.....	8
2.1 Overview of tax assessment.....	8
2.1.1 The concept and development history of tax assessment	8
2.1.2 The relationship of tax assessment and tax collection management.....	9
2.1.3 2.1.3 The relationship of tax assessment and tax risk management ...	10
2.2 Theoretical basis of tax assessment	12
2.2.1 Tax compliance theory	12
2.2.2 Information asymmetry theory	13
2.2.3 Tax risk management theory	13
2.2.4 Cost utility theory	14
Chapter 3 The current situation and existing problems of the Tax Department.....	15
3.1 Tax assessment of the basic level of the local tax department.....	15
3.1.1 Agency setting and related system of tax assessment.....	15

3.1.2	The basic process to carry out the tax assessment	17
3.1.3	The interaction between the tax assessment and tax management	18
3.2	The main results of the tax assessment	19
3.2.1	Increase tax income and reduce tax loss	19
3.2.2	Strengthen the tax source management and monitoring, improve the quality of tax collection management	22
3.2.3	Reduce the tax risk and improve tax compliance for taxpayers	23
3.2.4	Construct the harmonious relationship between collection and management	24
3.3	Problems in the tax department of the basic level	25
3.3.1	Shortage of legal guarantee	25
3.3.2	Shortage of system guarantee	26
3.3.3	Shortage of agency personnel guarantee	28
3.3.4	Shortage of information security	30
Chapter 4	The case analysis of tax assessment -- Taking Guangdong Province's H District office.SAT as an example.....	33
4.1	Basic situation of the case enterprises	33
4.2	Tax assessment process	33
4.2.1	Object determination	33
4.2.2	Assessment analysis	34
4.2.3	Tax question	35
4.2.4	Tax interviews	35
4.2.5	Field verification	35
4.2.6	Treatment for tax assessment	36
4.2.7	Assessment review	37
4.3	Analysis and evaluation about the case.....	38
4.3.1	Analysis.....	38
4.3.2	Evaluation	38

Chapter 5 The experience and reference of tax assessment in the countries and regions outside.....	41
5.1 The practice and characteristics of the United States tax assessment.....	41
5.2 The practice and characteristics of Japan's tax assessment	42
5.3 The practice and characteristics of tax assessment in Germany	42
5.4 The practice and characteristics of tax assessment in Singapore.....	43
5.5 The practice and characteristics of tax assessment in Hongkong	44
5.6 Experience reference.....	45
Chapter 6 Conclusions , countermeasures and suggestions	47
6.1 Conclusions.....	47
6.2 Countermeasures and suggestions.....	48
6.2.1 Strengthen the legal system,broaden the channels of information access	48
6.2.2 Strengthen the system construction,ensuring the orderly development of tax assessment.....	51
6.2.3 Adjust the tax assessment department and improve the quality of the assessment staff.....	53
6.2.4 Strengthen tax assessment information construction	54
Reference.....	56
Acknowledgement	62

第 1 章 绪论

1.1 选题背景和意义

1.1.1 选题背景

近年来，在世界经济疲软和国内经济转型升级的新环境下，我国经济面临的压力越来越大。如何在经济新常态下加强对纳税人的管理，减少税款流失，已成为税务部门越来越关注的课题。2012 年全国纳税人户数为 3506 万户，税务系统人员为 87.06 万人^①，税务人员人均管户 40 户。日益增加的纳税人与有限的征管资源之间的矛盾越来越明显。随着税务机关内部制度和税收执法考核体系的日益细化与完善，基层税务机关面临的税收征收责任和管理责任问题越来越严重，税收执法风险也越来越高。目前，我国的征管模式主要是“征、管、查”三分离，基层国税部门税收管理方法比较粗放，后续开展的税务稽查不仅无法解决征收中存在的问题，而且会加深征纳双方的矛盾，增加征收成本，违背税收管理现代化的要求，不利于提高纳税人的税收遵从度。

党的十八届三中全会提出要深化税收制度改革，完善税收制度。纳税评估作为国外比较流行的税收管理方式，自引进国内后，在弥补现行税收管理制度缺陷，减少税收流失等方面取得了一些成效，能够在一定程度上填补征管与稽查之间的管理真空。但由于实施时间较短，加之相关制度、人员及信息化等方面的制约，基层国税部门的纳税评估工作还有待进一步完善。因此，加强纳税评估研究，在基层国税部门面临收入和管理压力的现状下显得尤为必要。

1.1.2 研究意义

本文以相关理论为指导，分析、研究当前基层国税部门纳税评估现状，努力寻求解决基层国税部门纳税评估实际问题的办法。总的来说，加强纳税评估研究有以下意义：

^① 《中国税务年鉴》编委会.《中国税务年鉴》(2013)[Z].北京:中国税务出版社, 2013.

第一，有利于完善我国的税收管理制度。我国的纳税评估制度是在借鉴国外经验的基础上引入和确立的。尽管国外纳税评估经验相对来说比较成熟，但是由于各国的国情不同，对国外的纳税评估制度我们不能照抄照搬，而必须结合中国国情，使国际最新的税收管理理念和经验与国内实际进行结合。因此，加强纳税评估研究，有利于完善我国的税收管理制度。

第二，有利于税收征管精细化水平的提高。2009 年，我国税务机关通过纳税评估查补入库收入为 602 亿元^①，已经超过资源税、车船税和烟叶税三税种各自的税收收入。但基层国税部门在征管工作中管理仍不够精细。因此，加强纳税评估研究，有利于税收征管走向精细化、科学化。

第三，有利于最小化征纳双方的成本。纳税评估可以通过对一户企业的评估，进而带动一个行业的规范；与此同时，实施纳税评估降低了纳税人直接被稽查查处的概率，最小化征纳双方人、财、物的耗用。因此，加强纳税评估研究，有利于征纳双方成本降低。

1.2 文献综述

1.2.1 国外相关研究综述

税收遵从理论是现代税收管理的基础理论，也是纳税评估的基础。在西方，预期效用理论和期望理论被认为是税收遵从理论的基础，下面主要就这两方面来综述国外纳税评估的研究成果。

以预期效用理论当中“人都是理性的”假设为基础，1972 年，阿琳格姆和桑德姆将理论模型首次运用于研究税收遵从，并建立了著名的 A-S 模型（预期效用最大化模型）。该模型的假设是：纳税人都是理性的，在不确定的情况下他们将追求最大化的预期效用。以该模型假设为基础，研究认为纳税人决定是否税收遵从的动机是追求个人利益最大化。在税收遵从与罚款率、稽查率指标的对比研究中，研究者们发现税收遵从与后两者存在明显的正相关关系^②。在 A-S 模型的基础上，Witte 和 Woodbury 通过放宽固定利率的假设条件，对 A-S 模型

^① 《中国税务年鉴》编委会.《中国税务年鉴》(2010)[Z].北京:中国税务出版社,2010, 143-146.

^② Allingham,M.G. ang A.Sandmo.Income Tax Evasion:A Theoretical Analysis.Journal of Public Economics, 1972(01).

进行了改良，使之更接近于现实。Yitzhaki 经过研究认为，个人逃税被查到的概率是逃税所得的递增函数，该概率的增加会抵消部分预期的收入，在逃税被查概率递增的情况下，如果提高税率，纳税人反而会主动增加申报的收入^①。

针对生活中纳税人并非都是理性的状况，阿莫斯·特沃斯基和丹尼尔·卡内曼提出“人并非都是理性的”的假设，并以此为基础创立了期望理论^②。在期望理论的指引下，国外学者在税收遵从异象等方面做了许多研究。比如 Alm (1992)通过研究认为，人作出纳税，而非逃避税收的抉择可能是由于高估了被稽查的概率^③，这个结论对实际的税收遵从度与预期效用理论研究得出的遵从度之间的差异有较好的解释力。

国外对纳税评估的研究比较成熟，取得的理论成果多，对税收实务的指导意义也比较大，但国外侧重于对所得税进行研究，研究成果与实际运用之间还存在一定的距离。

1.2.2 国内相关研究综述

相比国外纳税评估研究和实践历程，国内理论界和实务界对纳税评估的研究起步较晚。经过对相关文献的梳理，国内对纳税评估的研究主要集中在三个方面：

一是对纳税评估的概念界定和比较的研究。关于纳税评估概念的界定，学术界比税收主管部门提出要早。宁举英（2003）将概括化的纳税评估流程作为其定义^④。傅军（2004）从纳税评估的管理功能出发给出了定义^⑤。韩喜平、刘立新（2005）在比较、评析国家税务总局征管改革试点工作方案及宁举英、傅军两位学者定义的基础上，提出了自己的观点^⑥。国家税务总局则把纳税评估定义为税务机关对纳税人纳税申报情况真实性和准确性进行判断的一种管理行为^⑦。学术

^① Yitzhaki.S.A Note on Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis.Journal of Public Economics,1974(03).

^② Daniel Kahneman、Amos Tversky,Prospect theory:An analysis of decision under risk[J]. Econometrica,1979,(47).

^③ Alm J,Jackson B,McKee M.Estimating the determinants of taxpayer compliance with experimental data. National Tax Journal,1992,19(45).

^④ 宁举英.关于纳税评估的几点思考 [J].税务纵横,2003,(10):36-38.

^⑤ 傅军.谈谈做好纳税评估工作应解决的几个问题[J]税收征纳,2004,(4):5-9.

^⑥ 韩喜平,刘立新.纳税评估:概念与意义[J].税务与经济,2005,(6):59-62.

^⑦ 国家税务总局.《国家税务总局关于印发<纳税评估管理办法（试行）>的通知》(国税发(2005)43号)

界和税收主管部门对纳税评估的不同定义，反映了各自对纳税评估的认识，表现了纳税评估的不同内涵。

二是对纳税评估指标体系的研究。国家税务总局在工作中制定了通用分析指标和分税种特定分析指标，对评估指标的计算公式、功能及指标超出预警值时可能存在的涉税问题作出规范；随后制定了对木材加工等六个行业的纳税评估具体评估指标参数^①；2006年进一步提出了微观税收分析的基本方法、基本模型和常用分析指标^②。2007年补充了退税评估指标，并对各项退税评估指标的目的、评估指标和评估方法作了相应的规范^③；2008年又制定了卷烟生产和销售等部分行业评估指标参数，进一步完善了我国的评估指标^④。部分省市税务部门从各自的实践经验出发，总结了一些纳税评估指标，如广东省国税局在2011年归纳总结了44个具体行业各自的纳税评估指标。

从学术界来看，袁有杰（2005）研究了评估指标体系、评估分析方法与模型等纳税评估系统的四个核心要素，从学术上设计了纳税评估的指标体系^⑤。滕青（2006）根据企业会计信息与其应纳企业所得税之间的关系，构建了企业所得税纳税评估体系，并利用模糊数学模型对纳税评估体系进行了定量分析^⑥。陈继阳（2007）^⑦和谭光荣（2007）^⑧则分别从不同的角度分析了我国现有的纳税评估指标存在的缺陷与局限性，为完善评估指标体系各自提出了设想。此外，还有部分学者，如杨振汉（2008）^⑨、孙玉栋和范瑾（2009）^⑩则分别将纳税评估指标体系研究细化至某些特定行业，进一步深化纳税评估指标体系的应用。

三是对纳税评估模型的研究。从税务主管部门制定的政策性文件看，纳税评估模型是作为纳税评估指标体系的部分内容而存在，国家财税主管部门并未对纳税评估模型专门下发过规范性文件。但税务部门对部分行业的纳税评估模

^① 国家税务总局.《国家税务总局关于印发关于印发增值税纳税评估部分方法及行业纳税评估指标的通知》(国税发(2005)1205号).

^② 国家税务总局.《国家税务总局办公厅关于印发〈微观税收分析基本方法〉的通知》(国税办函(2006)26号).

^③ 国家税务总局.《国家税务总局关于加强出口货物退(免)税评估工作的通知》(国税发(2007)4号).

^④ 国家税务总局.《国家税务总局关于印发部分行业增值税纳税评估指标参数的通知》(国税函(2008)647号).

^⑤ 袁有杰.我国纳税评估研究[M].北京:经济科学出版社,2007,1-311.

^⑥ 滕青.论纳税评估指标体系的构建及纳税评估模型[J].财贸经济,2006,(12):61-63.

^⑦ 陈继阳.建立科学纳税评估指标体系 提高纳税评估水平[J].黑龙江对外贸易,2007,(5):109-110.

^⑧ 谭光荣.选择纳税评估指标的局限性及应对措施[J].税务研究,2007,(2):91-93.

^⑨ 杨振汉.房地产行业所得税评估指标体系的细化和核查探索[J].财会研究,2008,(17):17-19.

^⑩ 孙玉栋,范瑾.资源类企业纳税评估指标体系的构建与引用[J].税务研究,2009,(2):72-75.

Degree papers are in the “[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)”.

Fulltexts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.