2.4.1.1 总体规定

# 一、统一思想认识

## （一）提高认识

税收风险管理贯穿于税收工作的全过程，是税务机关运用风险管理理论和方法，在全面分析纳税人税法遵从状况的基础上，针对纳税人不同类型不同等级的税收风险，合理配置税收管理资源，通过风险提醒、纳税评估、税务审计、反避税调查、税务稽查等风险应对手段，防控税收风险，提高纳税人的税法遵从度，提升税务机关管理水平的税收管理活动。准确把握和有效运用风险管理理论与方法，对于税收工作意义重大。

（[税总发〔2014〕105号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/1160.html)第一条第一款）

1.税收风险管理是现代税收管理的先进理念和国际通行做法。是完善我国税收管理体系、提高治理能力、实现税收现代化的有效举措，是构建科学严密税收征管体系的核心工作。

（[税总发〔2014〕105号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/1160.html)第一条第一款第一项）

2.税收风险管理是税收征管改革的突破口。实施税收风险管理，就是要把有限的征管资源优先配置到高风险领域和大企业税收领域，实现税源管理专业化，推动服务管理方式创新和税收管理体制变革。

（[税总发〔2014〕105号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/1160.html)第一条第一款第二项）

（1）税收风险管理是推进税收治理现代化的必然要求。《深化国税、地税征管体制改革方案》描绘了构建科学严密税收征管体系的宏伟蓝图，为推进税收治理现代化指明了道路。以税收征管信息化平台为依托、以风险管理为导向、以分类分级管理为基础，推进征管资源合理有效配置，实现外部纳税遵从风险分级可控、内部主观努力程度量化可考的现代税收征管方式，是税收征管体制改革的方向。

（[税总发〔2016〕54号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/780.html)第一条第一款）

（2）税收风险管理是促进纳税遵从的根本途径。通过加强税收风险管理，对纳税人实施差别化精准管理，对暂未发现风险的纳税人不打扰，对低风险纳税人予以提醒辅导，对中高风险纳税人重点监管。为愿意遵从的纳税人提供便利化办税条件，对不遵从的纳税人予以惩罚震慑，将从根本上解决纳税人不愿遵从或无遵从标准的问题，提高纳税遵从水平。

（[税总发〔2016〕54号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/780.html)第一条第二款）

（3）税收风险管理是提高税务机关主观能动性的重要抓手。在做好基础管理的同时，通过对信息收集、风险识别、等级排序、任务推送、风险应对等环节实施过程监控和效果评价，可有效增强各级税务机关的主观努力程度，查找征管中的薄弱环节，防范税务系统内部风险，提高征管质效。

（[税总发〔2016〕54号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/780.html)第一条第三款）

3.税收风险管理是完成组织收入目标的重要抓手。开展税收风险管理，通过风险分析识别，有助于找准税收漏洞，有效实施风险应对，促进税收收入的可持续增长。

（[税总发〔2014〕105号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/1160.html)第一条第一款第三项）

## （二）处理好工作关系

1.税收风险管理是加强税种管理的有效方法和手段。在税种管理中，要把税收风险管理的方法与税种管理特点紧密结合起来，研究各税种的风险发生规律，建立税种风险分析指标体系和模型，形成体现税种特点的风险任务，并为开展综合性的统一应对提供专业支撑。

（[税总发〔2014〕105号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/1160.html)第一条第二款第一项）

2.税收风险管理也是加强日常征管的有效方法和手段。在日常征管过程中，要应用税收风险管理方法，按照税收风险管理流程，加强登记、发票、申报、征收等环节的管理。特别是要结合精简审批、减少环节、下放权力等创新税收服务和管理的要求，发挥税收风险管理的优势，加强事前、事中和事后的风险监控，堵塞管理漏洞，提高征管质效。

（[税总发〔2014〕105号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/1160.html)第一条第二款第二项）

3.税收风险管理还是加强大企业税收管理的有效方法和手段。在大企业税收管理过程中，要运用税收风险管理的理念和方法，提升大企业复杂涉税事项的管理层级，发挥各级税务机关的系统优势，实现大企业由基层的分散管理转变为跨层级的统筹管理，促进税收征管整体资源的优化配置。

（[税总发〔2014〕105号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/1160.html)第一条第二款第三项）

4.税收风险管理是一项需要持续改进的系统工程。需要在统一认识、明确任务、建立机制、厘清职责的基础上，不断调整、改革、完善，使之发挥越来越大的作用。

（[税总发〔2014〕105号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/1160.html)第一条第二款第四项）

# 二、明确工作内容

税收风险管理的基本内容包括目标规划、信息收集、风险识别、等级排序、风险应对、过程监控和评价反馈，以及通过评价成果应用于规划目标的修订校正，从而形成良性互动、持续改进的管理闭环。各级税务机关，尤其是税务总局和省税务机关，要加强对税收风险管理工作的统筹管理，指定专门机构牵头负责税收风险管理工作。

（[税总发〔2014〕105号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/1160.html)第二条）

## （一）制定目标规划。

要结合税收形势和外部环境，确定税收风险管理工作重点、工作措施和实施步骤，形成系统性、全局性的战略规划和年度计划，统领和指导税收风险管理工作。

（[税总发〔2014〕105号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/1160.html)第二条第一款）

## （二）收集涉税信息。

各级税务机关要落实信息管税的工作思路，将挖掘和利用好内外部涉税信息作为税收风险管理工作的基础。注重收集宏观经济信息、第三方涉税信息、企业财务信息、生产经营信息、纳税申报信息，整合不同应用系统信息。建立企业基础信息库，并定期予以更新。对于集团性大企业，还要注重收集集团总部信息。

（[税总发〔2014〕105号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/1160.html)第二条第二款）

## （三）开展风险识别。

各级税务机关要建立覆盖税收征管全流程、各环节、各税种、各行业的风险识别指标体系、风险特征库和分析模型等风险分析工具。统筹安排风险识别工作，运用风险分析工具，对纳税人的涉税信息进行扫描、分析和识别，找出容易发生风险的领域、环节或纳税人群体，为税收风险管理提供精准指向和具体对象。

（[税总发〔2014〕105号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/1160.html)第二条第三款）

## （四）确定等级排序。

根据风险识别结果，建立风险纳税人库，按纳税人归集风险点，综合评定纳税人的风险分值，并进行等级排序，确定每个纳税人的风险等级。结合征管资源和专业人员的配置情况，按照风险等级由高到低合理确定需采取措施的应对任务数量。

（[税总发〔2014〕105号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/1160.html)第二条第四款）

## （五）组织风险应对。

要按纳税人区域、规模和特定事项等要素，合理确定风险应对层级和承办部门。风险应对过程中，可采取风险提醒、纳税评估、税务审计、反避税调查、税务稽查等差异化应对手段。风险应对任务应扎口管理并统一推送下达。

（[税总发〔2014〕105号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/1160.html)第二条第五款）

## （六）实施过程监控及评价反馈。

要对税收风险管理全过程实施有效监控，建立健全考核评价机制，及时监控和通报各环节的运行情况，并对风险识别的科学性和针对性、风险等级排序的准确性、风险应对措施的有效性等进行效果评价。要将风险应对效果纳入绩效考核体系。加强对过程监控和评价结果的应用，优化识别指标和模型，完善管理措施，提出政策调整建议，实现持续改进。要全面归集分析税务总局定点联系企业税收风险的性质及成因，提出风险防控建议，反馈给企业集团。

（[税总发〔2014〕105号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/1160.html)第二条第六款）

各级税务机关在遵循税收风险管理规律的基础上，可结合工作实际，灵活运用税收风险管理的基本流程和工作方法开展税收风险管理工作。

（[税总发〔2014〕105号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/1160.html)第二条第六款）

# 三、完善工作机制

各级税务机关要因地制宜，统筹安排管理资源，按照统分结合、分类分级应对的原则，合理划分各层级和各部门在税收风险管理工作中的职责，形成纵向联动、横向互动的工作机制，做到职责清晰、分工明确、运行顺畅。

（[税总发〔2014〕105号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/1160.html)第三条）

## （一）税务总局

税务总局成立税收风险管理工作领导小组（以下简称领导小组），下设领导小组办公室（以下简称办公室），办公室设在征管科技司。

（[税总发〔2014〕105号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/1160.html)第三条第一款）

### 1.税务总局税收风险管理工作领导小组

领导小组组长由税务总局主要负责人担任，分管局领导任副组长。领导小组成员为办公厅、法规司、货物劳务税司、所得税司、财产行为税司、国际税务司、规划核算司、纳税服务司、征管科技司、大企业管理司、稽查局、人事司、电子税务中心主要负责人。

（[税总发〔2014〕105号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/1160.html)第三条第一款第一项第一目）

领导小组负责审议决定税收风险管理战略规划、风险管理年度计划、风险管理年度报告以及风险管理其他重大事项。

（[税总发〔2014〕105号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/1160.html)第三条第一款第一项第二目）

### 2.办公室

办公室主任由总局领导兼任，征管科技司和大企业管理司主要负责人担任副主任，办公厅、法规司、货物劳务税司、所得税司、财产行为税司、国际税务司、规划核算司、纳税服务司、征管科技司、大企业管理司、稽查局、人事司、电子税务中心等单位1名司领导为成员。

（[税总发〔2014〕105号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/1160.html)第三条第一款第二项第一目）

办公室负责指导全国范围内的税收风险管理工作。组织制定税收风险管理战略规划；制定税收风险管理工作规程；制定税收风险过程监控和效果评价标准；组织开展特定微观领域的税收风险分析；有选择地整合风险应对任务并向省税务机关推送；组织对省税务机关的风险管理过程监控和效果评价。税务总局定点联系企业税收风险管理工作在办公室的指导下，由大企业管理司具体组织实施。

（[税总发〔2014〕105号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/1160.html)第三条第一款第二项第二目）

办公室工作规则另行制定。

（[税总发〔2014〕105号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/1160.html)第三条第一款第二项第三目）

## （二）省税务机关

省税务机关应按照税务总局工作部署，结合本地实际，建立健全税收风险管理工作机制，厘清职责分工，持续改进、优化风险管理特征库、模型和指标体系，统筹安排税收风险管理各项工作任务。在运行机制上，对税务总局下达的风险应对任务，省税务机关应统一接收；在此基础上，统一确定全省（区、市）的税收风险管理重点，统一实施税收风险等级排序，统一下达税收风险应对任务，统一组织实施税收风险管理工作的检查和考评，切实做好任务应对并及时反馈应对情况。

（[税总发〔2014〕105号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/1160.html)第三条第二款）

1.成立由主要负责人任组长的税收风险管理工作领导小组,下设领导小组办公室，各有关部门参加。

（[税总发〔2014〕105号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/1160.html)第三条第二款第一项）

2.办公室主要负责以下工作：

（1）制定本省（区、市）税收风险管理战略规划和年度计划。

（[税总发〔2014〕105号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/1160.html)第三条第二款第二项第一目）

（2）组织各单位，根据本省（区、市）税收风险管理战略规划及年度计划，结合税务总局推送的宏观税收风险指向任务和微观税收风险应对任务，进一步开展专业分析，形成本省（区、市）按纳税人归集风险点的风险纳税人库。

（[税总发〔2014〕105号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/1160.html)第三条第二款第二项第二目）

（3）组织对风险纳税人进行等级排序，确定应对任务。其中，税务总局推送的应对任务，须优先安排。

（[税总发〔2014〕105号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/1160.html)第三条第二款第二项第三目）

（4）组织本级税务机关开展风险应对，或将风险应对任务推送给下级税务机关。

（[税总发〔2014〕105号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/1160.html)第三条第二款第二项第四目）

（5）组织对下级税务机关的过程监控及效果评价，并向税务总局反馈整体应对情况。

（[税总发〔2014〕105号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/1160.html)第三条第二款第二项第五目）

（6）建立、整合本省（区、市）的税收风险管理模型和指标体系并适时发布。

（[税总发〔2014〕105号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/1160.html)第三条第二款第二项第六目）

3. 在办公室的统筹领导下，省级定点联系企业（列名企业）税收风险管理工作机制比照税务总局定点联系企业办理，统一风险分析识别，共享分析成果。

（[税总发〔2014〕105号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/1160.html)第三条第二款第三项）

## （三）市、县税务机关

市、县税务机关重点做好税收风险应对工作,必要时，也可以组织开展风险分析识别工作。其他税收风险管理工作事项，由省税务机关具体规定。

（[税总发〔2014〕105号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/1160.html)第三条第三款）

# 四、当前风险管理的重点

## （一）大企业风险管理

改革大企业税收风险管理方式，实施两级风险分析及差别化应对。贯彻落实《深化大企业税收服务与管理改革实施方案》，提升大企业税收复杂事项风险管理层级，实施税务总局和省税务机关两级统筹分析，组织分类分级差别化应对，实现风险防控“精确制导”。税务总局组建千户集团税收风险分析专业团队，联合省税务机关大企业税收管理部门，跨区域统筹开展千户集团税收风险分析工作。税务总局风险办扎口统一推送千户集团税收风险应对任务。省税务局风险办按照风险等级将应对任务推送给相应税务机关，并确定风险应对主体，实施差别化风险应对。省税务机关参照税务总局对千户集团的风险分析方法，统筹开展本省大企业的税收风险分析工作。

（[税总发〔2016〕54号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/780.html)第三条第一款）

## （二）高收入者风险管理

开展高收入者个人所得税风险管理工作。省税务机关要借助第三方涉税信息，围绕重点人群、重点项目、重点行业、重点政策，研究建立高收入者个人税收风险管理工作机制，积极开展高收入者个人所得税风险分析及应对工作。

（[税总发〔2016〕54号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/780.html)第三条第二款）

## （三）增值税发票及出口退税风险管理

积极运用增值税发票管理新系统数据，针对高风险特征企业，前移风险识别关口，在发票开具、纳税申报、出口退税等环节应用风险识别指标及模型，以人机结合方式开展事中风险分析，缩短风险反应时间。

（[税总发〔2016〕54号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/780.html)第三条第三款）

## （四）税收征管主观努力程度评价

提升税收征管主观能动性，加强风险管理成效、组织收入力度、第三方涉税信息获取及应用等重点事项的主观努力程度评价工作，科学测算提高征收率的增收目标，强化对风险管理过程的监控和评价工作，采取措施，积极作为，提高通过加强征管促进组织收入的成效。

（[税总发〔2016〕54号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/780.html)第三条第四款）

## （五）户籍、登记及申报风险管理

强化户籍管理，防范脱管户，对“一址多照”“多家企业法定代表人为同一人”“法人代表和财务负责人及办税人员为同一人”等风险户予以重点关注，及时掌握户籍信息变动情况。适时调整“双定户”税额标准。监控纳税人不申报、迟申报和错误申报等情况，分析原因，采取措施，提高纳税申报及时性和准确性。

（[税总发〔2016〕54号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/780.html)第三条第五款）

## （六）欠税风险管理

加强申报后的税款入库跟踪管理，防范申报税款未及时足额入库的风险。定期开展纳税人欠税偿还能力分析，查明欠税原因，有针对性地分类采取清缴欠税措施，严格执行税收保全措施及强制执行措施。加强与人民法院和破产管理人的沟通协调，力争欠税清理工作取得实质性成效。

（[税总发〔2016〕54号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/780.html)第三条第六款）

## （七）重点行业风险管理

着重防范金融保险、投资管理、物流、电力、大型连锁商业零售、房地产和建筑安装等行业税收风险。

（[税总发〔2016〕54号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/780.html)第三条第七款）

# 五、工作要求

## （一）加强组织领导。

各级税务机关要成立税收风险管理工作领导小组，主要负责人要亲自领导税收风险管理工作，指定分管领导专门负责税收风险管理的组织协调工作，同时成立一个职能部门牵头、相关职能部门派专人参加的办公室或工作团队，共同开展税收风险管理工作。要按照税收风险管理工作流程，明确职责分工，完善工作制度，合理配置资源，积极探索专业化管理方式。

（[税总发〔2014〕105号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/1160.html)第四条第一款第一项）

省税务机关税收风险管理工作领导小组情况及办公室（工作小组）的牵头单位、成员单位和联络人员等情况须报税务总局备案。

（[税总发〔2014〕105号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/1160.html)第四条第一款第二项）

## （二）完善配套措施。

各级税务机关要加强对纳税人涉税信息的采集和应用；规范数据资源管理，统一口径和标准。加强国税机关、地税机关的风险管理合作，强化与地方政府、相关部门及社会组织的信息交换和共享。逐步建立健全覆盖国民经济主要行业和主要产品的风险分析模型和指标体系。围绕已取消的行政审批和前移办税服务厅的涉税事项，加强后续管理，有针对性地进行风险分析和应对。进一步加大各类管理人才的培养力度，充分发挥税收风险管理领军人才和专业人才库人才的引领作用，为有效实施税收风险管理奠定基础。

（[税总发〔2014〕105号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/1160.html)第四条第二款）

## （三）发挥平台作用。

各级税务机关要结合实际积极应用税务总局的决策支持（风险管理）系统，实现税收征管信息系统与决策支持系统的有机衔接，充分发挥信息化平台的支撑作用。已有税收风险管理系统且功能完善的地区，可以继续使用现有系统，并须做好与税务总局系统的衔接工作；现有系统功能不健全的，可按照税务总局系统的设计理念、标准和流程，完善现有系统功能后继续使用，也可直接使用税务总局系统；没有系统的，须使用税务总局系统。

（[税总发〔2014〕105号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/1160.html)第四条第三款）

## （四）创新大企业管理。

要强化税务总局、省税务机关两级统筹，提升复杂事项管理层级。要创新税务审计，突出案头审计、现场审计等重点环节，规范工作底稿和相关文书，切实发挥税务审计在大企业税收风险管理中的核心作用。要加强税务审计的后续管理，建立自下而上的风险报告备案和自上而下的风险推送整改制度，增强税收政策的确定性和税法执行的统一性。要建立税务总局定点联系企业一户式信息库。

（[税总发〔2014〕105号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/1160.html)第四条第三款）