

国家税务总局关于加强企业所得税管理的 意见

国税发[2008]88号 2008年8月18日

各省、自治区、直辖市和计划单列市国家税务局、地方税务局：

为深入贯彻科学发展观，全面落实《中华人民共和国企业所得税法》及其实施条例，进一步加强新形势下企业所得税管理，特提出以下意见。

一、指导思想和主要目标

加强企业所得税管理的指导思想是：以科学发展观为统领，坚持依法治税，全面推进企业所得税科学化、专业化和精细化管理，不断提升企业所得税管理和反避税水平，充分发挥企业所得税组织收入、调节经济、调节收入分配和保障国家税收权益的职能作用。

加强企业所得税管理的主要目标是：全面贯彻《中华人民共和国企业所得税法》及其实施条例，认真落实企业所得税各项政策，进一步完善企业所得税管理和反避税制度及手段，逐步提高企业所得税征收率和税法遵从度。

二、总体要求

根据加强企业所得税管理的指导思想和主要目标，加强企业所得税管理的总体要求是：分类管理，优化服务，核实税基，完善汇缴，强化评估，防范避税。

（一）分类管理

分类管理是企业所得税管理的基本方法。各地要结合当地情况，对企业按行业和规模科学分类，并针对特殊企业和事项以及非居民企业，合理配置征管力量，采取不同管理方法，突出管理重点，加强薄弱环节监控，实施专业化管理。

1. 分行业管理

针对企业所处行业的特点实施有效管理。全面掌握行业生产经营和财务

核算特点、税源变化情况等相关信息，分析可能出现漏洞的环节，确定行业企业所得税管理重点，制定分行业的企业所得税管理制度办法、纳税评估指标体系。

税务总局负责编制企业所得税管理规范，并在整合各地分行业管理经验基础上，编制主要行业的企业所得税管理操作指南。对税务总局没有编制管理操作指南的当地较大行业，由省局负责组织编制企业所得税管理操作指南。

2. 分规模管理

按照企业生产经营规模和税源规模进行分类，全面了解不同规模企业生产经营特点和工艺流程，深入掌握企业生产经营、财务会计核算、税源变化及税款缴纳等基本情况，实行分层级管理。

对生产经营收入、年应纳税所得额或者年应纳税额较大的企业，要积极探索属地管理与专业化管理相结合的征管模式，试行在属地管理基础上集中、统一管理，充分发挥专业化管理优势。科学划分企业所在地主管税务机关和上级税务机关管理职责，企业所在地主管税务机关负责企业税务登记、纳税申报、税款征收、发票核发等日常管理工作，县市以上税务机关负责对企业的税收分析、纳税评估、税务检查和反避税等工作事项实施分级管理，形成齐抓共管的工作格局。

对生产经营收入、年应纳税所得额或者年应纳税额中等或较小的企业，主要由当地税务机关负责加强税源、税基、汇算清缴和纳税评估等管理工作。根据税务总局制定的《企业所得税核定征收办法》规定的核定征收条件，对达不到查账征收条件的企业核定征收企业所得税，促使其完善会计核算和财务管理；达到查账征收条件后要及时转为查账征收。

3. 特殊企业和事项管理

汇总纳税企业管理。建立健全跨地区汇总纳税企业信息管理系统，实现总分机构所在地税务机关信息传递和共享。总机构主管税务机关督促总机构按规定计算传递分支机构企业所得税预缴分配表，切实做好汇算清缴工作。分支机构

主管税务机关监管分支机构企业所得税有关事项，查验核对分支机构经营收入、职工工资和资产总额等指标以及企业所得税分配额，核实分支机构财产损失。建立对总分机构联评联查工作机制，税务总局和省局分别组织跨省、跨市总分机构所在地主管税务机关共同开展汇总纳税企业所得税纳税评估和检查。

事业单位、社会团体和民办非企业单位管理。通过税务登记信息掌握其设立、经营范围等情况，并按照税法规定要求其正常纳税申报。加强非营利性组织资格认定和年审。严格界定应税收入、不征税收入和免税收入。分别核算应税收入和不征税收入所对应的成本费用。

减免税企业管理。加强企业优惠资格认定工作，与相关部门定期沟通、通报优惠资格认定情况。定期核查减免税企业的资格和条件，发现不符合优惠资格或者条件的企业，及时取消其减免税待遇。落实优惠政策适用范围、具体标准和条件、审批层次、审批环节、审批程序等规定，并实行集体审批制度。对享受优惠政策需要审批的企业实行台账管理，对不需要审批的企业实行跟踪管理。

异常申报企业管理。对存在连续三年以上亏损、长期微利微亏、跳跃性盈亏、减免税期满后由盈转亏或应纳税所得额异常变动等情况的企业，作为纳税评估、税务检查和跟踪分析监控的重点。

企业特殊事项管理。对企业合并、分立、改组改制、清算、股权转让、债务重组、资产评估增值以及接受非货币性资产捐赠等涉及企业所得税的特殊事项，制定并实施企业事先报告制度和税务机关跟踪管理制度。要专门研究企业特殊事项的特点和相关企业所得税政策，不断提高企业特殊事项的所得税管理水平。

4. 非居民企业管理

强化非居民企业税务登记管理，及时掌握其在中国境内投资经营等活动，规范所得税申报和相关资料报送制度，建立分户档案、管理台账和基础数据库。

加强外国企业在中国境内设立常驻代表机构等分支机构管理、非居民企

业预提所得税管理、非居民企业承包工程和提供劳务的管理、中国居民企业对外支付以及国际运输涉及企业所得税的管理，规范非居民企业适用税收协定的管理。

（二）优化服务

优化服务是企业所得税管理的基本要求。通过创新服务理念，突出服务重点，降低纳税成本，不断提高企业税法遵从度。

1. 创新服务理念

按照建设服务型政府的要求，牢固树立征纳双方法律地位平等的理念，做到依法、公平、文明服务，促使企业自觉依法纳税，不断提高税法遵从度。结合企业所得税政策复杂、涉及面广和申报要求高等特点，探索创新服务方式。根据企业纳税信用等级和不同特点，分别提供有针对性内容的贴近式、全过程服务，不断丰富服务方式和手段。

2. 突出服务重点

坚持依法行政，公平公正执法。在出台新税收政策、企业设立、预缴申报、汇算清缴、境外投资、改组改制和合并分立等重点环节，及时做好企业所得税政策宣传和辅导工作。提高“12366”纳税服务热线工作人员素质，及时更新企业所得税知识库，通过在线答疑、建立咨询库等形式，为企业提供高质量咨询解答服务。加强税务部门网站建设，全面实施企业所得税政务公开。通过各种途径和方式，及时听取企业对有关政策和管理的意见建议。加强国际税收合作与交流，制定发布企业境外投资税收服务指南，为“走出去”企业提供优质服务。严格执行保密管理规定，依法为企业保守商业秘密。

3. 降低纳税成本

针对各类纳税人、各类涉税事项，健全和完善各项工作流程、操作指南，方便纳税人办理涉税事宜。提高税收综合征管信息在企业所得税征管中的应用效率，避免重复采集涉税信息。减少企业所得税审批事项，简化审批手续，提高审

批效率。逐步实现企业财务数据采集信息化。对纳税信用 A 级的企业，在企业所得税征管中给予更多便利。

（三）核实税基

核实税基是企业所得税管理的核心工作。要加强税源基础管理，综合运用审批、备案、综合比对等方法，夯实企业所得税税前扣除、关联交易和企业清算管理工作，确保税基完整和准确。

1. 税源基础管理

通过企业办理设立、变更、注销、外出经营等事项的税务登记，及时掌握企业总机构、境内外分支机构、境内外投资、关联关系等相关信息。加强纳税人认定工作，正确判定法人企业和非法人企业、居民企业和非居民企业、独立纳税企业和汇总（合并）纳税企业、正常纳税企业和减免税企业。加强国税和地税部门之间、与相关部门之间的协调配合，全面掌握户籍信息。充分发挥税收管理员职能作用，实行税源静态信息采集与动态情况调查相结合。强化企业所得税收入分析工作，及时掌握税源和收入变化动态。引导企业建立健全财务会计核算制度，实行会计核算制度和办法备案管理。

加强跨国税源管理，建立健全国际税源信息汇集和日常监控机制，对企业跨境交易、投资、承包工程、提供劳务和跨境支付等业务活动的应税所得加强管理，防范侵蚀我国税基和延迟纳税。建立健全企业所得税法与税收协定衔接机制，防范跨国企业滥用税收协定偷逃税。

2. 收入管理

完善不同收入项目的确认原则和标准。依据企业有关凭证、文件和财务核算软件的电子数据，全面掌握企业经济合同、账款、资金结算、货物库存和销售等情况，核实企业应税收入。加强与相关部门的信息交换，及时掌握企业股权变动情况，保证股权转让所得税及时征缴入库。依据财政拨款、行政事业性收费、政府性基金专用票据，核实不征税收入。依据对外投资协议、合同、资金往来凭

据和被投资企业股东大会、董事会关于税后利润分配决议，核实股息、红利等免税收入。对分年度确认的非货币性捐赠收入和债务重组收入、境外所得等特殊收入事项，实行分户分项目台账管理。

充分利用税控收款机等税控设备，逐步减少手工开具发票。利用税收综合征管系统，比对分析企业所得税收入与流转税及其他税种收入数据、上游企业大额收入与下游企业对应扣除数据等信息，准确核实企业收入。

3. 税前扣除管理

分行业规范成本归集内容、扣除范围和标准。利用跨地区汇总纳税企业信息交换平台审核比对总分机构有关信息。严格查验原材料购进、流转、库存等环节的凭证。依据行业投入产出水平，重点核查与同行业投入产出水平偏离较大而又无合理解释的成本项目。

加强费用扣除项目管理，防止个人和家庭费用混同生产经营费用扣除。利用个人所得税和社会保险费征管、劳动用工合同等信息，比对分析工资支出扣除数额。加大大额业务招待费和大额会议费支出核实力度。对广告费和业务宣传费、长期股权投资损失、亏损弥补等跨年度扣除项目，实行台账管理。加强发票核实工作，不符合规定的发票不得作为税前扣除凭据。认真落实不征税收入所对应成本、费用不得税前扣除的规定。

规范财产损失税前扣除，明确税前扣除的条件、标准、需报送的证据材料和办理程序，并严格按规定审批。对企业自行申报扣除的财产转让损失、合理损耗、清理报废等损失，要严格审核证据材料，实行事后跟踪管理。要对大额财产损失实地核查。

4. 关联交易管理

对企业所得税实际税负有差别或有盈有亏的关联企业，建立关联企业管理台账，对关联业务往来价格、费用标准等实行备案管理。拓宽关联交易管理信息来源渠道，充分利用国家宏观经济数据、行业协会价格和盈利等分析数据、国

内外大型商业数据库数据等信息开展关联交易管理。加强关联交易行为调查，审核关联交易是否符合独立交易原则，防止企业利用关联方之间适用不同所得税政策以及不同盈亏情况而转移定价和不合理分摊费用。加强对跨省市大企业和企业集团关联交易管理，实行由税务总局牵头、上下联动、国税和地税互动的联合纳税评估和检查。

5. 清算管理

加强与工商、国有资产管理等部门的相互配合，及时掌握企业清算信息。制定企业清算的所得税管理办法，规范企业清算所得纳税申报制度。加强企业清算后续管理，跟踪清算结束时尚未处置资产的变现情况。对清算企业按户建立注销档案，强化注销检查，到企业生产经营场所实地核查注销的真实性和清算所得计算的准确性。

（四）完善汇缴

汇算清缴是企业所得税管理的关键环节。要规范预缴申报，加强汇算清缴全程管理，发挥中介机构积极作用，不断提高企业所得税汇算清缴质量。

1. 规范预缴申报

根据企业财务会计核算质量以及上一年度企业所得税预缴和汇算清缴实际情况，依法确定企业本年度企业所得税预缴期限和方法。对按照当年实际利润额预缴的企业，重点加强预缴申报情况的上下期比对；对按照上一年度应纳税所得额的平均额计算预缴的企业，重点提高申报率和入库率；对按照税务机关认可的其他方法预缴的企业，及时了解和掌握其生产经营情况，确保预缴申报正常进行。认真做好预缴税款催报催缴工作，依法处理逾期申报和逾期未申报行为。

2. 加强汇算清缴全程管理

做好汇算清缴事前审批和宣传辅导工作。按照减免税和财产损失等税前扣除项目的审批管理要求，在规定时限内及时办结审批事项。审批事项不符合政策规定不予批准的，在规定时限内及时告知企业原因。分行业、分类型、分层次、

有针对性地开展政策宣传、业务培训、申报辅导等工作，帮助企业理解政策、了解汇算清缴程序和准备报送的有关资料。引导企业使用电子介质、网络等手段，有序、及时、准确进行年度纳税申报。

着力加强受理年度纳税申报后审核控制工作。认真审核申报资料是否完备、数据是否完整、逻辑关系是否准确。重点审核收入和支出明细表、纳税调整明细表，特别注意审核比对会计制度规定与税法规定存在差异的项目。发现申报错误和疑点后，要及时要求企业重新申报或者补充申报。提高按时申报率和补税入库率，及时办理退税。

认真做好汇算清缴统计分析和总结工作。及时汇总和认真分析汇算清缴数据，充分运用汇算清缴数据分析日常管理、税源管理、预缴管理等方式，及时发现管理漏洞，研究改进措施，巩固汇算清缴成果。

3. 发挥中介机构作用

引导中介机构在提高汇算清缴质量方面发挥积极作用，按照有关规定做好相关事项审计鉴证工作。对法律法规规定财务会计年报须经中介机构审计鉴证的上市公司等企业，可要求其申报时附报中介机构出具的年度财务会计审计鉴证报告，并认真审核。**企业可以自愿委托具备资格的中介机构出具年度财务会计审计鉴证报告和年度纳税申报鉴证报告。**加大对中介机构从事企业所得税鉴证业务的监管力度。

（五）强化评估

纳税评估是企业所得税管理的重要手段。要夯实纳税评估基础，完善纳税评估机制，建立联合评估工作制度，创新纳税评估方法，不断提高企业所得税征管质量和效率。

1. 夯实纳税评估基础

要全面、及时、准确地采集企业年度纳税申报表、财务会计报表和来自第三方的涉税信息。以省为单位建立企业所得税纳税评估数据库，逐步积累分行

业、分企业的历年税负率、利润率、成本费用率等历史基础数据。研究按行业设立全国或省级企业所得税纳税评估指标体系。根据行业生产经营、财务会计核算和企业所得税征管特点，建立行业评估模型。

2. 完善纳税评估机制

通过比对各种数据信息科学选择评估对象。根据行业生产经营、财务管理和会计核算特点，分行业确定企业所得税纳税评估的重点环节，确定风险点，有针对性地进行风险检测、预警。运用企业所得税纳税评估模型比对分析年度纳税申报数据和以往历史数据以及同行业利润率、税负率等行业数据，查找疑点，从中确定偏离峰值较多、税负异常、疑点较多的企业作为纳税评估重点对象。

充分运用各种科学、合理的方法进行评估。综合采用预警值分析、同行业数据横向比较、历史数据纵向比较、与其他税种关联性分析、主要产品能耗物耗指标比较分析等方法，对疑点和异常情况进行深入分析并初步作出定性和定量判断。

按程序对评估结果进行处理。经评估初步认定企业存在问题的，进行税务约谈，要求企业陈述说明、补充举证资料。通过约谈认为需到生产经营现场了解情况、审核账目凭证的，应实地调查核实。疑点问题经以上程序认定没有偷税等违法嫌疑的，提请企业自行改正；发现有偷税等违法嫌疑的，移交稽查部门处理，处理结果要及时向税源管理部门反馈。

3. 完善评估工作制度

构建重点评估、专项评估、日常评估相结合的企业所得税纳税评估工作体系。实行企业所得税与流转税及其他税种的联合评估、跨地区联合评估和国税与地税联合评估。总结企业所得税纳税评估经验和做法，建立纳税评估案例库，交流纳税评估工作经验。

（六）防范避税

防范避税是企业所得税管理的重要内容。要贯彻执行税收法律、法规和

反避税操作规程，深入开展反避税调查，完善集中统一管理的反避税工作机制，加强反避税与企业所得税日常管理工作的协调配合，拓宽反避税信息渠道，强化跟踪管理，有效维护国家税收权益。

1. 加强反避税调查

严格按照规定程序和方法，加大对转让定价、资本弱化、受控外国公司等不同形式避税行为的管理力度，全面提升反避税工作深度和广度。规范调查分析工作，实行统一管理，不断提高反避税工作质量。要针对避税风险大的领域和企业开展反避税调查，形成重点突破，起到对其他避税企业的震慑作用。选择被调查企业时，要根据当地经济发展状况、行业重点、可能存在的避税风险以及对国家税收影响大的行业和企业等具体情况，进行综合分析评估，确定反避税工作的重点。继续推进行业联查、企业集团联查等方法，统一行动，以点带面，充分形成辐射效应。

2. 建立协调配合机制

要重视税收日常工作与反避税工作的衔接和协调。通过加强关联交易申报管理，全面获取企业关联交易的各项信息，建立健全信息传递机制和信息共享平台，使反避税人员能够充分掌握企业纳税申报、汇算清缴、日常检查、纳税评估、税务稽查等信息和资料，及时发现避税疑点。反避税部门要积极向其他税收管理部门提出信息需求，协助其他部门做好信息传递工作。

3. 拓宽信息渠道

要充分发挥数据库在反避税工作中的重要作用。拓宽信息资料来源，积极利用所得税汇算清缴数据、出口退税数据、国际情报交换信息、互联网信息以及其他专项数据库信息，加强分析比对，深入有效地开展好反避税选案、调查和调整工作。增强反避税调查调整的可比性。

4. 强化跟踪管理

建立结案企业跟踪管理机制，监控已结案企业的投资、经营、关联交易、

纳税申报额等指标及其变化情况。通过对企业年度财务会计报表的分析，评价企业的经营成果，对于仍存在转让定价避税问题的企业，在跟踪期内继续进行税务调整，巩固反避税成果。

三、保障措施

企业所得税管理是一项复杂的系统工程。必须进一步统一思想，提高认识，统筹协调，狠抓落实，从组织领导、信息化建设和人才队伍培养等方面采取有力措施，促进企业所得税管理水平不断提高。

（一）组织保障

1. 强化组织领导

各级税务机关要把加强企业所得税管理作为当前和今后一个时期税收征管的主要任务来抓，以此带动税收整体管理水平的提升。主要领导要高度重视企业所得税管理，定期研究分析企业所得税管理工作情况，协调解决有关问题。分管领导要认真履行职责，认真组织开展各项工作。企业所得税和国际税务管理部门牵头，法规、征管、计统、信息中心、人事、教育等部门相互配合，各负其责，确保加强企业所得税管理的各项措施落到实处。

各级税务机关要加强调查研究，对新税法贯彻落实情况、税法与财务会计制度的差异、企业税法遵从度和纳税信用等重点问题进行分析研究，对发现的新情况、新问题要及时向上级税务机关反馈。要不断完善企业所得税制度建设，建立健全企业所得税管理制度体系。正确处理企业所得税管理与其他税种管理的关系，加强对各税种管理的工作整合，统筹安排，协调征管，实现各税种征管互相促进。

2. 明确工作职责

各级税务机关要认真落实分层级管理要求，各负其责。税务总局负责领导组织全国企业所得税管理工作，制定相关管理制度办法，组织实施全国性、跨省份联评联查和反避税，着力培养高素质专门人才。省局要强化指导作用，细化

和落实全国企业所得税管理制度、办法和要求，组织实施加强管理的具体措施，建立纳税评估指标体系，开展省内跨区域联评联查和反避税等工作，组织高层次专门人才培养。市局做好承上启下的各项工作，贯彻落实税务总局和省局有关企业所得税管理的制度、办法、措施和要求，指导基层税务机关加强管理。县局要负责落实上级税务机关的管理工作要求，着重提供优质服务，深入开展税源、税基管理，切实做好定期预缴、汇算清缴、核定征收、纳税评估等日常管理工作。完善企业所得税管理岗责考核体系，加强工作绩效考核和责任追究。结合《税收管理员制度》的修订，进一步完善企业所得税管理的内控机制，深化企业所得税征管质量预警机制建设，降低基层执法风险。

3. 加强协同管理

建立各税种联动、国税和地税协同、部门间配合、国际性合作的协同配合机制。利用企业所得税与各税费之间的内在关联和相互对应关系，加强企业所得税与流转税、个人所得税、社会保险费的管理联动。加强税务机关内部各部门之间、国税和地税之间、不同地区税务机关之间的工作协同与合作，形成管理合力。基层税务机关要注意整合企业所得税管理与其他税种的管理要求，统一落实到具体管理工作中。加强企业所得税稽查，各地每年选择1至2个行业进行重点稽查，加大打击偷逃企业所得税力度。配合加强和规范发票管理工作，严格审核发票真实性和合法性。国税和地税要在纳税人户籍管理、税务稽查、反避税工作等方面相互沟通，加强与外部相关部门的协调配合，逐步实现有关涉税信息共享。注意加强与外国税务当局和有关国际组织合作，积极开展税收情报交换，促进税收征管互助。

（二）信息化保障

1. 加快专项应用功能建设

完善涵盖企业所得税管理所有环节的专项应用功能，全面实现企业所得税管理信息化。增强现有税收综合征管系统中企业所得税税源监控、台账管理、

纳税评估、收入预测分析、统计查询等模块功能。加强对地税部门企业所得税管理信息系统建设的指导和支持。统一全国企业所得税管理数据接口标准。

2. 开发应用汇总纳税信息管理系统

建设并不断完善总分机构汇总纳税信息管理系统。明确总分机构主管税务机关之间信息交换职责，规范信息交换内容、格式、路径和时限。各省局要按规定将所辖总分机构的所有信息上传税务总局，由税务总局清分到有关税务机关，实现总分机构主管税务机关之间信息互通共享。

3. 推进电子申报

加快企业所得税年度纳税申报表及其附表和企业财务会计报表等基础信息的标准规范制定，加强信息采集工作。统一税收综合征管系统电子申报接口标准，规范税务端接受电子信息功能。升级开发企业端纳税申报软件，鼓励纳税人电子申报。加强申报数据采集应用管理，确保采集数据信息及时、准确。

（三）人才队伍保障

1. 合理配置人力资源

各级税务机关应配备足够数量的高素质企业所得税专职管理人员和反避税管理人员。东部及中部跨国企业数量较多的市局应配备足够数量的反避税人员；跨国企业较少的中西部省份，反避税人员可集中配置于省局国际税务管理部门。国际税务管理部门应配备足够的非居民企业管理专业人员。

2. 分层级多途径培养人才

建立健全统一管理、分级负责的企业所得税管理专业人才培养机制。按照职责分工和干部管理权限承担相应的管理人才培养职责。税务总局和省局重点抓好高层次专家队伍和领导干部队伍的培养，市局和县局主要负责抓好基层一线干部队伍和业务骨干队伍的培养，重点是提高税收管理员的企业所得税管理能力。

通过内外结合的方式强化企业所得税管理人员业务知识培训。立足国内

培训，试行将管理人员送到企业实习锻炼；尝试走出国门，将管理人员送到发达国家（地区）和国际机构学习培养。

3. 培养实用型的专业化人才

在培训与实践的结合中培养实用型人才，着力培养精通企业所得税业务、财务会计知识和其他相关知识，又具有一定征管经验的企业所得税管理人才。

坚持中长期培养与短期培训相结合，将企业所得税管理人才培养列入各级各类人才培养规划。针对新出台的企业所得税政策和管理制度，及时开展专题培训，不断更新管理人员的专业知识。

4. 保持人才队伍活力和稳定

按照人事制度改革方向和要求，逐步完善企业所得税管理人员评价激励机制，激发企业所得税人才队伍活力。分层级建立企业所得税管理和反避税专家人才库，发挥企业所得税管理业务骨干作用，保持企业所得税干部队伍基本稳定。