

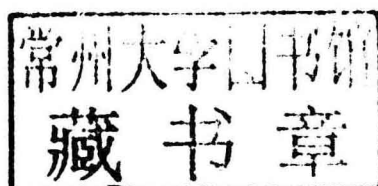
广州市税务学会 2015年税收理论研讨会 论文集



广州市税务学会秘书处 编

二〇一六年一月

广州市税务学会
2015 年税收理论研讨会
论文集



广州市税务学会秘书处 编

编者语

2015年,广州市税务学会在上级机关的关心指导下,在各基层学术研究委员会的大力支持和配合下,紧密围绕税收中心工作,紧贴当前税收工作的重点、热点和难点问题,不断推进各成员单位与高等院校合作,努力探索解决广州税收实践中遇到的理论和现实问题,圆满完成了中国税务学会、省税务学会和市级群众性税收调研任务,税收学术研究质量明显提高,并取得可喜的成绩。

一是推荐市国税局征科处撰写的《税收风险管理的实践探索与体系构建策略研究》论文,参加中国税务学会“深化税收征管改革研究”课题研讨获评课题组表扬。二是推荐市地税局办公室撰写的《试论新常态下税收治理现代化的理念与实践》论文和市地税局征科处撰写的《金税三期用互联网思维创新征管模式》论文,参加广东省税务学会“经济新常态下税收治理能力和体系建设的研究”、“金三工程运行对税收征管影响的研究”课题研讨,分别获选推荐参加省学会年终税收调研优秀成果汇报会。三是确立了市级群众性税收调研活动四大方向:税收政策与税收制度,征管改革与纳税服务,风险管理、纳税评估和税务稽查,队伍建设和文化建设。调研活动分设四个课题组,整理税收调研参考题目共61个。

2015年,首次实行市国税局、地税局和市税务学会三家联合下发“2015年关于选题开展税收调研工作的通知”,统一税收调研选题的参考范围,统一机关各处室和基层各单位报送题目的要求。整合调研工作力量,为基层减压减负。今年市级群众性税收调研活动分别有30个市国、地税局机关处室、39个基层学会和6所高等院校报认调研课题共200个,撰写调研文章共200篇。四个课题组结题会交流发言人数共35人,参加会议人数共250余人。四个课题组分别由市税务学会、市税务系统成员单位和高等院校成员单位以投票方式,按照论文总数30%的比例进行投票评选,评选出优秀文章共61篇。

2015年群众性税收调研活动推荐的优秀文章主要特点是:重点突出、紧贴实际、内容丰富、数据翔实、视野宽广、思路新颖、前瞻性和针对性明显增强,为服务税收建言献策具有较好的参考价值。

为了进一步提高税收调研水平,扩大税收学术交流,促进税收调研理论成果向服务税收实际工作转化,现将参与中国税务学会和省税务学会课题研讨的4篇论文,市级群众性税收调研活动4个课题组推荐的55篇优秀论文和各组整理的观点综述编辑成集,供读者参考。

籍本书编印之际,衷心感谢上级部门,市国、地税局机关各处室、各基层学会全体会员和高等院校师生对我会工作的悉心指导和大力支持。

本论文集编辑不妥之处,敬请指正。

广州市税务学会秘书处
2015年12月

目 录

第一部分 广州市税务学会承担中国税务学会课题论文

2 税收风险管理的实践探索与体系构建策略研究

——以广州国税为例

..... 广州市税务学会课题组 杨伟文 韩流柱 陈燕华 何元鲲 丘伟元 曾敏 吴伟 陈翠苹

第二部分 广州市税务学会承担广东省税务学会课题论文

9 试论新常态下税收治理现代化的理念与实践

..... 广州市税务学会课题组 揭晔 唐铁建 杨文涛 麦少玲 叶淳 陈英聪 肖学渊

15 全面实施“营改增”对财税方面的影响

——以广州市为例

..... 广州税务学会课题组 王峰 焦照华 侯云洁 杨华桑

21 立足“金税三期”运用互联网思维创新税收征管模式

..... 广州市税务学会课题组 胡强 朱忠寰 郑毅晖 徐贵 王隽 赵东海 袁舒

第三部分 广州市税务学会课题研讨会评选的优秀论文

(文章排列按评选优秀文章得票数顺序)

第一课题 税收制度和税收政策研究

27 “税收制度和税收政策研究”课题组调研文章观点综述

..... 广州市天河区国家税务局学术研究委员会 广东外语外贸大学 王政 邱玲

36 经济新常态下广州战略布局设计行业的深度税收分析

..... 广州市国家税务局 陈忠文

49 经济新常态下消费税“绿色化”改革的探索与研究

..... 广州开发区国家税务局学术研究委员会 罗得力 关暖华 黎军华 彭炜

56 充分发挥地税职能作用 促进楼宇经济税收增长

——以广州市越秀区为例

..... 广州市越秀区地税局学术研究委员会 谢政 刘咏梅 徐芳 李伟 李丹 叶淳 李铃逸 王颖

65 国际运输行业“营改增”对外贸经济发展的影响探析

..... 广州市天河区国家税务局学术研究委员会 沈宝华 庄严 张安歌

68 南沙自贸区税收政策创新研究

..... 广东外语外贸大学 王政 邱玲 李东娟

75 小微企业税收优惠政策效应分析

——以广州市小微企业发展为例

..... 广州市国家税务局课题组 钟鉴雄 陈杰 李世明 牛倩 杨小颖

84 广州地区分行业地方财力贡献度比较研究

..... 广州市地方税务局 谢红鹰 王朝晖 张镭 樊泓坤 王经胜 林立成 黎广超 曾艳

95 推动广州空港临空产业税源发展的思考

..... 广州市白云区国家税务局学术研究会 罗桂新 张永聪 叶锦帮 张晖

100 浅论选址节约对关联交易转让定价的影响

..... 广州开发区地方税务局学术研究会 孙国文 朱建设 李婷 杨丽芬

106 透过出口退税探讨促进广州外经贸结构调整与转型升级

..... 广州市国家税务局课题组 王峰 龙萍 苏英丽 陆劲涛

111 广东自贸区某片区税收政策和管理创新的国际借鉴研究

..... 广州市地方税务局课题组 广州市南沙开发区地方税务局学术研究会
普华永道咨询(深圳)有限公司广州分公司 李健强 陈汉钊 梁若莲
卫广林 黄瑞昌 吴巧伶 何卫红 夏畅 曹绍贤 吴凡 叶暖君

121 收入分配公平视角下的我国车船税改革研究

..... 中山大学岭南学院 龙朝晖 黎梓建

131 进一步开创广州地税大企业税收专业化管理新格局的思考与建议

..... 广州市地方税务局大企业税收管理局学术研究会课题组 谢汝铎 廖蕙璇 赵磊 邓敬恒

139 加强公路货物运输业税收征管的探讨

..... 广州市黄埔区国家税务局学术研究会 刘伟 叶小江 邵卫军 黄永阳 周稚波

143 白云区经济发展新常态下加强地方税源管控研究及措施建议

..... 广州市白云区地方税务局学术研究会 李文平 林健华 劳健辉 彭丹 黄彩云 蔡创坚 刘诗玮

第二课题 征管改革和纳税服务研究

150 “征管改革和纳税服务研究”课题组调研文章观点综述

..... 广州市天河区地方税务局学术研究会 广州大学

155 关于加强费源管理全面推进依法治费问题研究

..... 广州市地方税务局 杨凡 龚志坚 卢民勇
周伟雄 李志强 龙耀锴 肖学渊 容伟堂

162 基于跨境电子商务调查数据分析的税收征管问题研究

..... 广州大学 周璐

168 电子商务时代专业市场税收征管的思考

——以越秀区专业市场为例

..... 广州市越秀区地方税务局学术研究会 谢政 徐芳

175 关于“互联网+电子税务局”的思考和研究

..... 广州市国家税务局课题组 韩流柱 刘勇 叶家成 杜鸿晖
吴永文 李茜 黄馨逸 林健彬

191 探索立足同城通办模式下的广州地税税收风险管理改革

——以花都地税为例

..... 广州市花都区地方税务局学术研究会 王志伟 宋明文 龚冠威 莫仕朗 佟美雯 侯韵怡

- 197 金税三期背景下企业纳税遵从度评估模型的建立及实证研究
——基于随机前沿分析方法
..... 广州开发区地方税务局学术研究委员会 叶启新 孙建宏 邵剑鸣 罗国维 杨勇
- 208 基于拉斯韦尔 5W 传播模型重构新媒体时代税宣模式
..... 广州市白云区地方税务局学术研究委员会 徐学云 杨金昌 伊霞菲
- 212 6σ 在办税服务中的借鉴及应用
..... 广州市地方税务局第二稽查局学术研究委员会 邱晨
- 217 “微时代”税务机关开展税收宣传和舆情管理工作的思考
..... 广州市国家税务局车购税征收管理分局学术研究委员会 刘永汉 何文基 杨华 周颖诗
- 222 基于贝尔宾团队角色理论构建基层大企业团队管理模式的探索与思考
..... 广州市花都区国家税务局学术研究委员会 邓安超 刘思慧 俞智敏 李庆晖 梁丹
- 227 浅谈大数据技术在税收预测中的应用
..... 广州市从化区地方税务局学术研究委员会 朱浩 孙建平 肖志宁 石晓红 钟要玲 祁霁
- 241 我国良性税收遵从管理模式建设浅析
——以个人所得税为例
..... 广州市地方税务局纳税服务处 崔博禹
- 250 关于广州地税稽查案件处罚情况的调研报告
..... 广州市地方税务局政策法规处 广州市地方税务局稽查局学术研究委员会 潘旭
高自民 张学干 姜海军 夏迎春 周劲斌 刘迎福
- 254 重点税源动态监控的实践与思考
..... 广州市荔湾区国家税务局学术研究委员会 黄嘉颖 张蕾 莫丽容 梁志伟 谢昕 李娜
- 261 个体工商户参保现状及对策建议
——以广州市天河区为例
..... 广州市天河区地方税务局学术研究委员会 邓绮文 李晗彬 刘军 刘亚佳
- 266 关于优化税收鉴证报告管理和应用的若干思考
..... 广州市从化区国家税务局学术研究委员会课题组 黄智明 陈国贤 刘卓敏 樊静 黄晓思
- 271 提升注册税务师行业执业质量监管水平的实践与思考
..... 广州市国家税务局课题组 曾昭孔 冯志辉 陈敏 何小群 李建春
- 276 关于出口退（免）税审核监控信息化应用的思考
..... 广州市黄埔区国家税务局学术研究委员会 黄伟平 陈伟建 谭玲华 郑文滢

第三课题 风险管理、纳税评估和税务稽查研究

- 282 “风险管理、纳税评估和税务稽查研究”课题组调研文章观点综述
..... 广州市国家税务局北区稽查局学术研究委员会 中山大学 龙朝晖 张弘毅
- 287 浅谈我国电商行业利润转移与税基侵蚀现状及应对建议
..... 广州市荔湾区国家税务局学术研究委员会 谭欣行 关春颖 左志明
- 293 信用治理体系下稽查欠税追缴的思考
..... 广州市国家税务局北区稽查局学术研究委员会 宋孟华 高坤 梁力钧 沈兰 冯志明
- 299 新旧涉税法规范差异对税务稽查执法的影响及对策
——最高人民法院首次公开审理涉税行政诉讼案的启示
..... 广州市地方税务局第一稽查局学术研究委员会 陈小湛 唐汉华 成津湘

- 305 我国跨境电子商务税收征管研究
..... 中山大学 龙朝晖 熊瑶
- 318 稽查标准化管理视角下构建房地产行业标准化检查模板的初探
..... 广州市国家税务局中区稽查局学术研究委员会 林勇 许智 张宇鑫 袁永祥
- 324 多元资本市场下合伙企业所得税制面临的问题与建议
..... 广州开发区地方税务局学术研究委员会 孙国文 杜涛 伍丽 李静
- 336 构建大数据时代下数据管税新格局的对策建议
..... 广州市地方税务局第三稽查局学术研究委员会 李鹏
- 343 从国际视角谈大企业新型税收风险管理模式的实践探索
——以广州地税为例
..... 广州市地方税务局大企业税收管理局学术研究委员会 张珂 孙一英 黄坚 刘景全
谢更喜 刘嘉强 王丹斓 易嘉宁 蔡军燕 赖沙沙
- 349 跨国企业组织架构经济实质分析与国际反避税
..... 广州开发区国家税务局学术研究委员会 罗得力
黄国强 陈戈云 林雪锋 殷苏芬 陈高桦
- 356 完善地方税制加强契税征管刻不容缓
——从房地产专业稽查视角探析
..... 广州市地方税务局第二稽查局学术研究委员会 邓国锋 黄海燕 廖宇光 袁苹
- 363 新《行政诉讼法》下防范反避税执法风险的研究
..... 广州市国家税务局国际处(大企业处) 直属税务分局联合课题组学术研究委员会
李箭 程峻立 何水 李刚 黎军华 谢毅 邓振武 刘乐康 叶苗
- 369 基于地方财税视角的互联网金融发展探析
..... 广州市越秀区地方税务局学术研究委员会 谢政 徐芳 黎广超

第四课题 队伍建设和文化建设研究

- 377 “队伍建设和文化建设研究”课题组调研文章观点综述
..... 广州市地方税务局第二稽查局学术研究委员会 暨南大学 陆超云
- 382 基层税务人员职业倦怠情况调查及分析
——以广州市越秀区地方税务局为例
..... 广州市越秀区地方税务局学术研究委员会 庄礼声 余丹琦 赖冠忠 黄雯菁
- 394 对广州国税专业化人才队伍建设工作的思考
..... 广州市国家税务局课题组 邓少兰 石锦洪 李利斌 吴岳涛 黄健航
- 401 广州市地税系统落实党风廉政建设“两个责任”考核实施办法的实践与思考
..... 广州市地方税务局 杨亚平 罗盛晖 张东林 张俊
- 406 基层税务机关落实党风廉政建设“两个责任”的实践与思考
..... 广州市海珠区地方税务局学术研究委员会 骆志刚 杨偲 张鸿 赵锐
- 411 以“网格化管理”责任网络推进税务系统落实“两个责任”的思考
..... 广州市白云区国家税务局学术研究委员会 吴义华 谢毅舒 许玲 陈水源
- 415 新常态下地税干部思想的新动向分析及思想工作方法研究
..... 广州市地方税务局 陆耀炳 邓华 沈明光 王皓 刘小倩

- 421 借助知识管理开拓新形势下税务系统教育培训新模式的探索与实践
..... 广州市国家税务局教育处 余秀华 李锦钢
- 432 从廉政风险系数入手分析如何在基层税务机关落实好“两个责任”
..... 广州市白云区地方税务局学术研究委员会 张宏 高远明 陈华 李鹏实 林舒岚
- 440 加强和改进思想政治工作的探索与思考
..... 广州市国家税务局课题组 胡越秀 简秉强 刘晓勤
张喜 陈杰 何俊明 张小敏 钟轶 石海平 邓翰君
- 446 关于新常态下加强干部队伍建设的思考
..... 广州市地方税务局第二稽查局学术研究委员会 杨为民 罗子奇 林丹婵 王佳子
- 451 增城国税引入新思路破解人力资源困境
..... 广州市增城区国家税务局学术研究委员会 熊万里 吴志华 王国旭
- 454 充分发挥绩效管理指挥棒作用的研究
..... 广州市国家税务局办公室 陈建华 徐剑
- 458 “声誉”激励职员制度遵从
..... 暨南大学 高艳荣 高瑞元

第一部分

广州市税务学会

承担中国税务学会课题论文

税收风险管理的实践探索与体系构建策略研究

——以广州国税为例

广州市税务学会课题组

【内容提要】国家税务总局2013年在“十二五规划”中明确提出实施税收风险管理的要求，全国各省市税务机关也均在税收征管实践中积极开展税收风险管理的探索，取得了一定的成效。本文从国税总局的要求和税收管理工作现实需要出发，以广州国税探索推行税收风险管理的目标、历程和成效为切入点，总结分析现阶段存在的问题，并对构建以税收风险管理为核心的现代税收征管体系的策略进行研究，探讨发展方向和方法路径。

一、对税收风险管理的理解和认识

风险管理是社会组织或者个人用以降低风险的消极结果的决策过程，通过风险识别、风险估测、风险评价，并在此基础上选择与优化组合各种风险管理技术，对风险实施有效控制和妥善处理风险所致损失的后果，从而以最小的成本收获最大的安全保障。税收风险管理指在实现税务系统目标时，对来自纳税人的税法不遵从风险，以及政策风险、执法风险、廉政风险等的防范和控制。本文所称税收风险管理，主要是界定在税务机关防范和控制纳税人的税法不遵从风险。

运用税收风险管理理论加强税收征管，既是对税收征管规律的总结，也是目前世界上许多国家有效防范税收流失的管理趋势。国家税务总局2013年在“十二五规划”中明确提出实施税收风险管理的要求，全国各省市也均在税收征管实践中积极开展税收风险管理的探索。广州市国家税务局目前经管85万多户，2014年税收收入规模达2840亿元，十年来经管业户年均增长超过15%，干部人数年均增幅不到2%，目前基层一线税务人员人均征管纳税户超过800户。为解决税源管理户多人少矛盾迫在眉睫的现实需要，该局从2010年以来一直在探索实施风险管理。通过一段时期的实践，我们认识到：实施税收风险管理，关键以“提高税法遵从度、降低税收流失率”为目标，以数据管理和风险分析为核心，以统一标准的工作规范为着力点，以稳固强大的信息化系统为支撑，优化征管业务流程，合理配置管理资源，全面构建税收风险管理体系。

就总体目标而言，该局着力构建“以提高纳税人遵从度为目标，以数据管理和风险分析为核心，以统一的标准和流程为着力点，以稳固强大的信息化系统为支撑”的风险管理体系。具体包括以下几个方面的内容：管理流程方面，推动风险管理全面融入税收管理全流程，形成“目标规划—风险分析识别—等级排序—风险应对—监控评价”的风险管理闭环，全面覆盖日常管理、稽查、评估、反避税、税务审计等税收业务工作各方面；资源分配方面，合理划分风险管理模式下的职责分工，实现风险管理在业务线上的“横向到边”和层级管理上的“纵向到底”；制度保障方面，建立和完善风险管理制度和工作规范，以统一的标准规范各环节、各岗位的工作内容，建立健全循环提升的长效机制。信息支撑方面，搭建一个有效支撑风险管理机制运行和循环优化的信息化系统，重点强化数据分析应用和指标建模功能，实现与金税三期核心系统无缝衔接。

二、广州市国税局税收风险管理的探索和成效

广州市国税局为适应新形势下税收管理的需要,按照总局和省局确定的总体思路,结合地区实际,积极尝试,大胆探索,并取得一定实效。与实施风险管理之前的税源管理相比,主要以下有五个方面的转变:

一是税种管理主动求变,管理方式由“线条式”向“链条式”转变。以往各税种的管理主要采取自上而下的线条式,体现为政策变化频度高、各种专项工作繁多、按业务线下达任务缺少统筹整合,造成基层单位疲于应付,抓不住管理重点。但近年来随着大量事前审批事项的取消,该局的税种管理也抓住风险管理的全面运行的契机,主动求变,将来自自上而下的各种专项工作全部转化为风险特征指标,实现统一分析识别、按户归集下达,嵌入到风险管理各个环节的链条之中。这种链条式的管理既保证了工作的高度整合减轻了基层负担,又满足了各税种防范风险、强化管理的需要,让每一次专项工作的成果得以沉淀,避免了以往刮完一阵风、事后无人却跟进的问题。同时,在建立风险特征指标模型的同时,对每个模型都建立了标准化的风险应对模板,既给出了描述问题的“体检表”,又开出了问题判断和核查方法的“处方单”,极大地方便了基层操作,提高了风险应对的准确度。目前,通过持续验证和不断修改完善,全面风险指标模型准确率已提高到 75% 左右,实时风险指标模型准确率达到 90% 以上。

二是做实市局风控团队,管理主体由“单兵式”向“团队式”转变。一方面,组建风险分析团队,提高风险分析精度。市局从各业务处室和基层单位抽调了多名熟悉税收政策、经验丰富的业务骨干从事风险分析与监控评价工作,将上级部门下发的各种文件和通知统一转化为更精确的风险特征描述,再通过风险任务的形式统一下达应对,减少了风险分析人员与风险应对人员之间的沟通成本,同时也解决了以往纳税评估的工作程序与结果处理分别由征管部门和税务部门管理的问题,极大地提高了基层疑问的响应速度。风险分析团队对于应对结果进行再分析,对成果进行固化,不断提升分析的准确度。另一方面,提升风险处置层级,提高风险应对质量。对于定点联系企业和重点税源企业,则将其风险应对职能统一上收到市局风控团队进行处置,解决以往各个区局分别应对单个企业时数据缺乏可比性、税收政策执行标准不统一等问题。2012 年以来,已陆续对汽车制造、大型百货、医药制造等多个广州市的重点税源行业进行了集团式评估,调整税款亿元,创建了行业风险指标模型,更新了行业管理指引,统一了税收政策在全市层面的执行标准。

三是专业分工与岗位联动并举,管理目标由“局部最优”向“全局最优”转变。由于实施风险管理之后,基层单位特别是原来的税收管理员职能发生了很大的变化,以往管理员一个人掌握的信息,现在分散到纳税评估岗、基础服务与管理岗、涉税事项审批岗等多个岗位,为了避免由于专业化而造成的信息孤岛问题,该局通过建立互联互动工作制度将征管和稽查的管理目标统一到围绕提高辖区纳税人税法遵从度上来,确立了统一的风险目标规划,形成管理合力;除了传统的征退查一体化之外,税源管理的各个部门全部都被纳入到岗位联动的架构中,实现了各专业岗位之间的任务移送、后续跟踪管理、信息共享等功能,信息在岗位之间的传递、交换、反馈毫无障碍,税源管理各方由“分散”向“一体”转变,使得基础征管数据质量得到了很大提升。由于持续几年不停的对基础征管数据进行更新,在 2014 年底“金税三期”优化版上线时,数据迁移工作十分顺利,比以往任何一次系统上线的数据迁移工作都要来得简单,这也减轻了基层单位进行数据核对和清理的工作压力。

四是突破第三方信息的围城,管理手段由“以票控税”向“信息管税”转变。随着简政放权的推进,税务机关通过控制发票供应量来控制风险的做法已经成为历史。随着大数据时代的到来,数据也成为了税源管理的核心要素。一方面,数据获取寻求突破。受制于相关法律制度的缺陷,对于税源管理比较核心的第三方数据依然较难直接获取,因此该局积极推动广州市综合治税,在政府相关部门的共同努力下,在实现 16 个政府部门的 88 个共享主题的基础上,增加了市公共资源交易中心、市供电局和市自来水公司三个单位,实现了企事业单位接入综合治税成员单位的突破。另一方面,数据应用狠下功夫。现在综合治税平台上交换的各类信息数据

已经非常丰富,面对这种数据条目海量但实际利用效率并不高的掣肘,该局在利用第三方信息时,注重与经济热点社会相结合对第三方数据进行深度挖掘。例如:2014年,根据外商投资企业政策和国家外汇政策的变化,该局敏锐的嗅觉到涉外企业股权转让的行为正在增加,其中大量交易存在风险,于是主动与外经贸局联系,以实时传送的形式获取股权转让信息,查补税款亿元;2015年,结合城市发展过程中的“三旧”改造问题,该局应用财政局“三旧”改造财政拨款信息,查处纳税人因有财政的土地补偿款收益但未缴纳企业所得税的问题,预计可补征企业所得税1450万元。

五是注重风险管理成果转化,管理效果由“蜻蜓点水”向“百花齐放”转变。该局在推进风险管理过程中,特别注重风险应对质量的提升和风险管理成果的转化。一是按税源类型建立管理指引,形成精品案例并进行经验推广,至今已编制了30个行业管理指引和评估模板,这30个行业涵盖了广州市所有税源的80%;二是分岗位创建工作规范,该局建立例如《基础管理与服务工作规范》、《纳税评估工作规程》、《稽查标准化管理规范》,对风险应对各环节分别制定了工作标准,规范了工作要求,统一了执法尺度,既保障了工作质量,也降低了执法风险。三是注重培训交流和经验共享,该局定期对岗位人员开展进阶式培训,提高风险应对水平,并以知识管理平台为载体,开展经验分享和案例点评,让好的经验得以传播推广。以纳税评估为例,该局编辑了五期纳税评估优秀案例集,几乎每年都有案例被上级部门评选为优秀案例,其中仅2015年就有3个评估案例发表在《中国税务报》。通过这种以点带面的作用,该局的纳税评估质量整体提升,2014年评估发现问题率95.96%,比实施风险管理之前提高了70%;人均查补入库197万元,是实施风险管理之前的5倍。

三、当前推进税收风险管理面临的主要问题

我国各地陆续开展税收风险管理工作,也取得了一定的成效,但随着风险管理工作的深入推进,凸显了一些亟待解决的问题。具体包括:

(一) 管理理念方面,传统的思维观念与风险管理理念存在矛盾

首先,“以组织收入为中心”的治税理念与税收遵从管理目标存在根本矛盾。由于制度惯性产生的路径依赖,目前仍然把税收任务的完成程度作为衡量税源管理水平甚至考核的重要指标,而弱化了对税源管理效能的提升,未能将税源管理目标转化为促进税法遵从,立足于依法治税,这种管理目标的错位和管理观念的落后必然导致漏征漏管的管理空洞。其次,前端全面防控的习惯与根据风险高低有侧重地实施管理的思路存在矛盾。税务机关过去的管理手段大多集中在涉税事项审批等前置性管理方式上,但随着行政改革的不断深入,税务总局也陆续取消和下放了所有非行政许可的行政审批事项,很多曾经被视作重要管理手段的审批事项从审批制改为备案制,税务机关的管理模式也必须由“全面防控”改为按风险高低有侧重地管理,但“全面防控”的思维惯性和工作习惯未能完全调整过来,对取消审批的事项如何防控风险还缺乏经验积累。第三,粗放低效的“保姆式”管理方式与经管户数日益增长的管理需求存在矛盾。无论是属地管理,还是对纳税人按行业、规模、类别等实施相对集中的管理,一个共同的特点还是税收管理理念仍停留在“逐户管、管所有事”上,对所管纳税人从事务性事项到业务要求高和政策性很强的工作实行全过程、全方位的管理,带有浓厚的“保姆式”管理色彩,但面对商事登记制度改革带来的纳税人数量井喷式增长、“互联网+”对纳税人的生产经营、财务核算带来的全新变化等新问题,税务部门的有限资源已远不能满足这种“人海战术”管理的需要,因此必须转变管理方式来突破管理瓶颈,通过实施风险管理将有限的管理资源应用在风险最大的管理环节和管理对象上。

(二) 管理模式方面,传统管理方式与 modern 管理方式并存的矛盾

对于税收管理而言,由于传统税收征管模式已经通过无数的法律、制度、规范性文件将机构设置、职能分工、工作开展方式以及征纳互动关系等固化下来,形成一个稳定的管理范式。目前虽然各地均在开展风险管

理,但由于缺乏全国自上而下统一的顶层设计,导致风险管理与税收征管流程未能很好融合,出现两种管理方式并存的矛盾,实施风险管理给人一种“多了一项工作”的错觉,导致基层机关负担繁重,对改革的支持和认可程度大打折扣。在制度建设上,《税收征管法》、《税收管理员制度》等上位法律法规及规范性文件未及时修订,作为风险应对主要手段的税收评定虽已经写入《税收征管法》征求意见稿,但未正式通过,基层单位缺少有利的法律武器,受此影响,税务总局的纳税评估管理办法修订工作也不得不搁置,导致以纳税评估为核心的风险管理在实施中刚性不足;在组织机构改革上,受到自上而下的体制制约,风险管理工作涉及机构、职能的改革内容只能通过变相的路径实现,难以在更大领域向纵深发展。

(三) 信息情报方面,信息获取应用能力与信息管税要求的矛盾

涉税信息是决定税收风险管理工作开展成效的重要因素,主要来源于纳税人自行报送的信息、税务机关在税源管理中采集的纳税人生产经营信息、税务机关内部管理的信息(简称征管信息)、从政府及各职能部门获取的第三方信息。但受制于交易信息申报、报送义务和举证责任等立法现状,缺乏信息交换平台,当前税务机关能采集到的涉税信息范围狭窄、渠道少且不准确,一些对风险分析至关重要的物流、资金流信息数据无法取得,严重制约了风险管理工作开展的深度。

(四) 分工配合方面,分工制衡与协调配合之间的矛盾

一方面,税种分散管理与基层统筹整合需求存在矛盾。由于税务机关内部从上至下按各税种管理的习惯仍未改变,包括机构设置、任务下达、绩效考核方案等都对以风险管理为导向开展税收征管工作形成了掣肘。例如在目前管理资源非常有限的情况下,自上而下存在没有经过统筹整合、分业务线部署的管理任务和管理目标,没有考虑基层单位的承受能力,加上各条业务线都对风险零容忍,紧盯着自己的一亩三分地提出种种严苛的工作绩效考核要求,造成基层人员疲于应付,难以按照风险管理规划的目标有所侧重地开展工作,抓不住重点,工作质量不高,管理效能不高。另一方面,现有征管架构以“征、管、查”进行划分,提升了管理的专业化程度,但各专业分工之间存在的信息不畅通、沟通不及时、权责划分不准确等问题成为了税源监管能力提升的掣肘,整体工作的协同效应尚未得到充分发挥。

四、构建以税收风险管理为核心的现代税收征管体系设想

根据国家税务总局建立“科学严密的征管体系”的具体要求,借鉴国际先进经验和我国改革实践情况,构建以税收风险管理为核心的现代税收征管体系,实现税收征管体系与税制改革相促进、与税源状况相适应、与科技创新相协同、与有关部门相配合的目标,有效提高信息管税和风险管理能力,不断提升税收征收率和纳税遵从度。

(一) 以税收制度的完善为实施风险管理提供保障

税收征管体现的是一种征纳关系,征纳双方权利和义务应通过法律的形式予以明确和规范,同时在法制前提下,风险管理应以制度安排的形式将其确定,这些都是风险管理的必要条件。一是确立纳税人自我评定税收制度,明晰界定征纳双方的权利和义务,一方面,纳税人自主确定并缴纳其应纳税款,按照纳税人自主申报、自我证明的要求,由纳税人承担各类申报事项的证明责任,全面履行保存、报送涉税信息以及协助税收执法等各项法定义务,税务机关减少直至取消受理申报前的各种核准性、监管性制度安排,强化政策确定性等服务功能,为纳税人自主评定提供必要的帮助;另一方面,税收评定是纳税人自我评定制度下税收管理的必设环节,税务机关对纳税人申报、缴纳税收进行指导、检查和监督。二是完善内部征管制度。加快构建和完善对自然人的税收征管制度体系;建立成本较低、程序简单的涉税事项争议处理机制;健全纳税人权益救济及保护制度。

三是完善外部协作制度。建立涵盖各级（总局、省局、市县局）的信息获取和共享制度，包括细化税务机关涉税信息管理权，制定分税种信息报送目录，进一步细化纳税人和其他社会主体信息报送义务。

（二）以风险管理为主线重组税收征管流程体系

一是建立风险管理导向下的税收征管流程体系。（图1）税收征管流程体系按照其功能分类，分为业务流

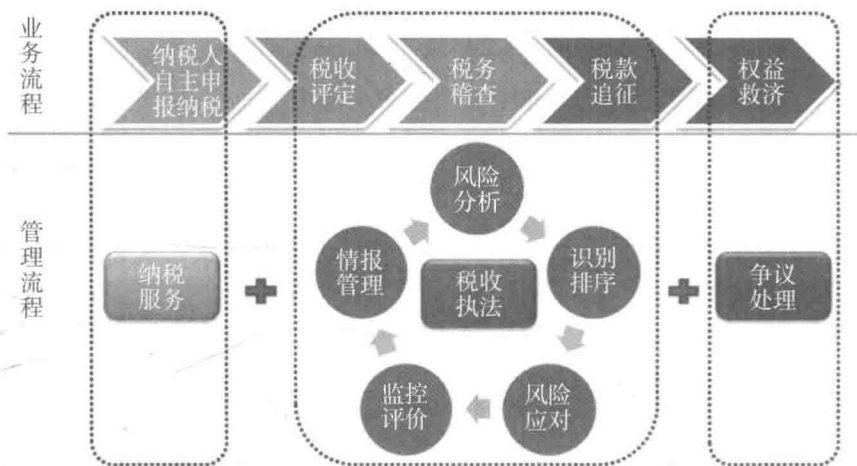


图1：以风险管理为主线的税收征管流程

程和管理流程，两者是相互融合的。业务流程是对外面向纳税人的征管基本程序，以纳税人自我评定制度为基础，具体包括“纳税人自主申报纳税—税收评定—税务稽查—税款追征—权益救济”等环节；管理流程是税务机关对内为了实现控制风险、降低成本、提高效率、促进遵从等目标而设立流程，具体包括纳税服务、税收执法和争议处理三部分组成。管理流程中的“纳税服务”对应业务流程中的“纳税人自主申报纳税”环节，税务机关主要向纳税人提供规范化的政策确定性服务和多元化的办税选择，促进其自愿遵从；“税收执法”部分应以风险管理为主线，以情报管理为驱动，通过风险分析、风险识别排序等措施的有效实施，把有限的征管资源优先用于应对高风险纳税人群体，实现税收评定、税务稽查和税款追征等税收执法环节更具针对性、更有效性；“争议处理”对应“权益救济”环节，应建立覆盖税收管理全过程的争议处理程序规则，明确征纳双方在税收管理各主要环节的证明责任分配关系。二是实施业务流程规范化管理。根据业务流程和工作步骤，规范每项具体业务操作，建立依托业务流程的沟通联系、制约监督关系，加强业务传递各环节的过程控制。在征管规范在全国推广实施的基础上，一方面全面优化在风险管理下的征管规范，另一方面尽快制订并推广税收风险管理工作规范，明确各地开展风险管理的主要流程和应对手段，统一规范全国的数据信息管理要求。三是优化绩效考核方法。根据再造后的业务流程重新设计考核办法，改变目前按内部机构设置分布考核分数的绩效考核评分方式，以流程考核、日常考核和定量考核为核心，形成科学合理的考核评价和激励机制，避免实际执行过程中为了迎合考核而偏离风险管理目标从而影响整体征管质效的提升。

（三）以信息化为手段完善信息管税体系

要适应“大数据”时代的要求，按照“数据集中采集、深化数据挖掘、提高应用水平”的思路，以金税三期上线为契机，在实现征管数据大集中的基础上，实现与外部门信息交换的规范化和常态化，建立覆盖所有税收业务的数据仓库，实现纳税人报送资料、第三方数据、各业务部门已有数据和分析成果的有机整合，通过对海量数据的加工利用和云计算，实现信息高度共享和快速处理，提升数据的综合分析应用水平，将税收征管过程转换为信息流的管理过程。

(四) 以现代治理为理念重塑综合治税体系

治理理论作为当今中国国家顶层设计中一个全新的政治分析框架,其本质特征在于国家、市场和社会组织“三部门”对公共生活的合作治理。因此,税务机关之外的公共部门、中介组织、行业协会、企业都应纳入到税收治理的主体体系中。一是要继续完善综合治税大格局,以营造法治、公平、有序的税收环境为目标,建立起以“政府领导、税务主导、部门配合、司法保障、社会参与”为主要内容的社会综合治税网络,其中最主要的是实现税务机关与外部的信息交互,促进除纳税人和税务机关外的第三方涉税信息的高度共享,提高数据交换的制度化 and 标准化水平,为信息管税提供必要的的数据资源,解决征纳双方信息不对称问题。二是推动纳税服务社会化,通过购买服务,大力支持税务中介组织发展壮大,加强与社会组织协作,借助第三方力量为纳税人提供优质服务,发挥社会主体的服务优势和杠杆作用。

课题组成员:杨伟文 韩流柱 陈燕华 何元鲲 丘伟元 曾敏 吴伟 陈翠苹
作者单位:广州市国家税务局

参考文献

- [1] 江苏省无锡市国家税务局《风险管理》课题组. 税收风险管理的初步实践与优化思考 [J]. 税务研究, 2010 (4)
- [2] 张爱球. 当代主要发达国家税收管理法律概览——兼及对我国建设现代征管法制体系的启示 [J]. 金陵法律评论, 2012 年秋季卷
- [3] 王军. 深化税制改革服务发展大局 [J]. 求是, 2013, (24).
- [4] 王军. 以科技创新推进税收管理现代化——深入学习贯彻习近平同志关于实施创新发展战略的重要论述 [N]. 人民日报, 2013-12-12
- [5] 隋焕新. 澳大利亚税收征管制度及信息化建设的启示与借鉴 [J]. 税收经济研究, 2014, (1)
- [6] 臧耀民. 以征管现代化为引擎推进税收现代化 [J]. 税务研究, 2014, (8)

第二部分

广州市税务学会 承担广东省税务学会课题论文

试论新常态下税收治理现代化的理念与实践

广州市税务学会课题组

【内容提要】党的十八届三中全会提出推进国家治理体系和治理能力现代化，同时将财税工作从经济层面提升至“推进国家治理体系和治理能力现代化”的战略高度，财税工作前所未有地被赋予“国家治理的基础和重要支柱”的高度。2015 年中央经济工作会议正式提出了经济“新常态”的概念和定义。在经济新常态下，税收工作也将面临新挑战。税收治理现代化是一场重要的变革，也是未来一段时间税收工作的引擎和主要任务。本文在此背景下，尝试描述税收治理现代化的基本含义和主要特征，包括法治、共治、善治的现代税收治理体系。分析了新常态下实现税收治理现代化的现实必要性，提出实现税收治理现代化是新常态下税收关系调整的历史必然、是突破征管瓶颈的形势必需、是公共治理变革的时代必备。考察了美国、澳大利亚、加拿大等发达经济体在税收治理领域上的探索，着重总结了各国在落实税收法定、实现管理提升和加强社会共治方面的理论成果与实践经验。提出在新常态下，要推进理念体系的变革。要推进工作体系的变革，包括推进税收法治进程，夯实税收服务发展的治理基础；加快运用“互联网+税务”，创新“管数制”的治理机制；实现责任回归和权力归位，构建提升税法遵从的治理格局；扩大综合治税网络，拓宽社会参与的治理通道。要推进能力保障体系变革，包括推进专业化、扁平化的机构职能变革，健全以人为本的人力资源管理机制，以及培育和践行税收核心价值观。

近两年来，中国税收理论和实务界再次迎来了变革的历史机遇。一方面，党的十八届三中全会将财税工作从经济层面提升至“国家治理的基础和重要支柱”的战略高度，税收工作的理念和实践必须提升站位，自我蜕变，这是新一轮政治改革所赋予的历史使命。另一方面，经济新常态对传统税收管理工作提出了各种全新挑战，税收工作的理念和实践必须创新发展，自我革命，这是新一轮经济改革所决定的现实必需。在这一时代背景下，治税理念和体系必须与时俱进，实现从税收管理向税收治理的跃升。

一、税收治理的理论内涵和现实意义

（一）税收治理现代化的基本含义和主要特征

税收治理引申自国家治理，是指一个主权国家，为了更好地发挥税收在国家治理中的职能作用，根据税收的经济规律和国家在一定时期内经济政治任务，通过完善税收法律体系，调整国家和公民的税收关系，优化税制结构，调动全社会各部门的合作和互动，提高税收效率，形成良性有序的税收秩序，实现税收目标的过程。税收治理是国家治理的基础和重要支柱。

“税收治理”相对于传统的“税收管理”，是一种治税理念上的蜕变，体现了价值理性和工具理性上的本质区别。

1. 在目标上，税务管理往往只是停留在经济范畴，通常是从政府本位出发，追求的是管理秩序和经济效率，目标是更好地发挥其组织收入作用和经济职能作用；而税收治理，要求视野放在国家大局和政治层面，把