

国际货币基金组织
International Monetary Fund

改善大企业纳税遵从 ——各国经验分析

Improving Large Taxpayers' Compliance
A Review of Country Experience

由凯瑟琳·贝尔(Katherine Baer)牵头的工作人员小组 著

姜跃生 陈新 译



中国金融出版社
国际货币基金组织

国际货币基金组织
International Monetary Fund

改善大企业纳税遵从 ——各国经验分析

Improving Large Taxpayers' Compliance
A Review of Country Experience

由凯瑟琳·贝尔(Katherine Baer)牵头的工作人员小组 著

姜跃生 陈 新 译

中国金融出版社

国际货币基金组织

2002 年

《改善大企业纳税遵从——各国经验分析》

英文版权 ©2007

国际货币基金组织

(Improving Large Taxpayers' Compliance: A Review of Country Experience)

Copyright©2007

International Monetary Fund

中文简体字版专有出版权属中国金融出版社所有，不得翻印。

This translation is published with the consent of the International Monetary Fund; the International Monetary Fund does not accept any responsibility for the accuracy of the translation. In case of any discrepancies, the original language shall govern.

本刊物经国际货币基金组织同意后出版；国际货币基金组织对翻译的准确性不承担责任。如有任何不符之处，以最初语言版本为准。

责任编辑：赵天朗

责任校对：孙蕊

责任印制：毛春明

图书在版编目(CIP)数据

改善大企业纳税遵从 (Gaishan Daqiye Nashui Zuncong): 各国经验分析 / 贝尔 (Baer, K.) 等著; 姜跃生, 陈新译. —北京: 中国金融出版社, 2007.8

(国际货币基金组织不定期刊物第 215 号)

ISBN 978-7-5049-4445-0

I. 改… II. ①贝…②姜…③陈… III. 大型企业—企业管理: 税收管理—研究—世界 IV. F811.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 099545 号

出版

发行 **中国金融出版社**

社址 北京市广安门外小红庙南里 3 号

市场开发部 (010) 63272190, 66070804 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com> (010) 63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010) 66070833, 82672183

邮编 100055

经销 新华书店

印刷 北京松源印刷有限公司

尺寸 215 毫米 × 280 毫米

印张 4.75

字数 121 千

版次 2007 年 8 月第 1 版

印次 2007 年 8 月第 1 次印刷

定价 22.00 元

ISBN 978-7-5049-4445-0/F.4005

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010) 63263947

缩略语

AFIP	税收征管当局
APEH	匈牙利税务局
ATO	澳大利亚税务局
BIR	国内收入局
CDIGE	大企业税务中心
CEE	中东欧
CIS	独立国家联合体
CIT	公司所得税
DGI	税务总局
DGR	国家税务局
ETS	消费税纳税人局
FAD	财政司
GST	货物与服务税
GTD	税务总局
HMC&E	英国海关与消费税局
IR	国内收入局
IRD	国内收入部
IRS	国内收入局
KRA	肯尼亚收入局
LB&I	大企业和国际业务处
LMSB	大中型企业处
LTU	大企业局 / 纳税大户单位
OECD	经济合作与发展组织
PAYE	(所得税的)发薪时扣除制 (或随薪付税制)
PRICOS	大企业管理机构
SAT	税收管理局
SIRAT	统一的税务征收与管理系统
SNII	国家国内税务局
SRI	国内收入局
SUNAT	国家税收管理监督部
URA	乌干达收入局
VAT	增值税

前 言

国际货币基金组织的一项核心作用是帮助成员国减少宏观经济不稳定的危险，特别是通过增强其公共部门的功能以实现这一目的。为此，财政司向各成员国提供技术援助，改善其税收征管的机构和业务，从而强化其税收征管。财政司开展了很多工作，分析发展中国家税收征管改革的需求及影响。但是，有一个领域一直没有得到国际货币基金组织或其他方面的深入研究，即更多地关注纳税人中包括大企业（Large taxpayers，又译纳税大户）在内的不同类型的纳税人，以便促进公共收入流更大的稳定性，改善税收征管的有效性和效率，并在公共部门引入创新（例如税务部门中新的组织架构、程序和体系，以及改进对纳税人的服务）。

本文根据对大约40个国家的取样分析，全面评述了这些国家的税收征管部门为了监控大企业的遵从行为而采用的组织、体系和程序。国际货币基金组织曾经建议一些发展中国家和转轨国家设立大企业局。本文选择了几个这样的国家，分析其大企业局（Large Taxpayer Unit, LTU，又译纳税大户单位）的有效性。

当然，由于衡量纳税人纳税遵从（Compliance，又译依法纳税）行为的复杂性、许多发展中国家和转轨国家税收征管部门所提供资料的不足，以及一些国家最近才成立专门的大企业局，其存在的时间还很短，因此，本文的分析还存在着诸多局限性。本文的综合性分析并不能作为如何设立大企业局的手册。但本文确实勾勒了发展中国家和转轨国家在使其税收征管（特别是对大企业的征管）现代化过程中所面临的主要挑战，以及应对这些挑战的方法。

本文由国际货币基金组织的一个工作组（组长为 Katherine Baer，成员为 Olivier Benon 和 Juan Toro）撰写。作者还注意到本文从许多同事的分析和评论中获益良多，他们包括 Jean-Paul Bodin、Isaias Coelho、John Crotty、Paulo dos Santos、Richard Highfield、Seth Terkper、Nobuhiro Tsunoda、Koenraad van der Heeden 和 James Walsh。作者还要对 Milka Casanegra de Jantscher、Michael Keen、Carlos Silvani、Emil Sunley、Günther Taube 和 Teresa Ter-Minassian 提供的颇有见地的意见和建议表示感谢，并且对 Gail Berre、Joan Gibson 和 Ann Robertson 为本文出版所做的编辑工作表示感谢。

目 录

缩略语	vii
前 言	ix
总 览	1
第一章 综述	3
研究的目的	3
使用的方法	3
发展中国家和转轨国家逐步设立大企业局的主要原因	5
第二章 发展中国家和转轨国家中大企业局的基本特点	14
在设立大企业局之前，对大企业的关注	14
设立大企业局的主要理由	14
设立大企业局的背景情况	14
设立大企业局的法律基础	15
大企业局管理的税种	15
用于确定最大规模纳税人的标准	15
大企业局的组织、汇报方式和功能 / 结构	16
大企业局的管理程序	18
人员配备、薪资和福利	21
第三章 对大企业局绩效的审查	23
大企业局的益处和风险	23
各地区大企业局绩效的分析	25
第四章 结论	40
设立大企业局的益处	40
与设立大企业局有关的风险	40
需要吸取的经验教训	41

附录

1. 大企业局调查回复总表	44
2. 有关国家对企业局调查的回复和企业局调查表	56

参考文献

62

专栏

1.1. 税收征管部门组织结构的类型	6
1.2. 荷兰的大企业纳税遵从业务	8
1.3. 澳大利亚的大企业纳税遵从业务	9
1.4. 新西兰的大企业纳税遵从业务	10
1.5. 美国的大企业纳税遵从业务	11
1.6. 英国的大企业纳税遵从业务	12
3.1. 俄罗斯联邦的大企业纳税遵从业务	29
3.2. 玻利维亚的大企业纳税遵从业务	36

正文内表格

1.1. 大企业局的分布	4
1.2. 1999 年若干国家税收征收的集中度	7
3.1. 若干国家大企业局绩效指标（益处指标）	25
3.2. 若干国家大企业局绩效指标（风险指标）	26

附录内表格

A1. 设立大企业局的主要原因	44
A2. 大企业局工作的法律框架	45
A3. 由大企业局管理的税种，1999 年	46
A4. 用于确定大企业的标准	47
A5. 大企业处 / 分支机构的数量，1999 年	48
A6. 大企业处的监督 / 汇报方式	49
A7. 大企业处 / 工作的组织结构	50
A8. 大企业局采用的税款征收和缴纳程序，1999 年	51
A9. 大企业局审计的类型，1999 年	52
A10. 大企业局的征收执行功能	53
A11. 大企业局 / 大企业审计机构人员数量，1999 年	54
A12. 大企业局 / 大企业审计机构人员的薪酬和福利，1999 年	55
A13. 对大企业局调查做出回复的国家	56

总 览

从 20 世纪 80 年代开始，国际货币基金组织就建议因面临收入危机而希望加强税收征管的成员国，设立大企业局（LTUs），以在短期和中期的时间内加强对大企业¹的控制并改善大企业对税法的遵从。²

本文全面评述大约 40 个国家的税收征管部门为了监控大企业的依法纳税行为而采用的组织结构、制度体系和工作程序。本文还有选择地分析了国际货币基金组织曾经提出此类建议的一些发展中国家和转轨国家中大企业局运作的有效性。³各个接受调查国家税务官员提供的信息，以及国际货币基金组织工作人员和专家关于大企业局在这些国家中的效果方面的观点，形成了本文展开讨论的基础。

个案分析显示，各国可以从设立控制大企业遵从的专门机构中获得很大的益处。分析还表明，有些风险需要引起注意。许多发展中国家和转轨国家的经验清楚地表明，设立管理大企业遵从的专门机构，提高了企业的守法遵从，并使税收征管从总体上更加有效。这种专门机构将税收征管力量集中于占全部税收收入比重较大，但数量较少的纳税人。许多接受调查的国家反映，设立大企业局有助于他们应对税收征管中主要的薄

弱之处，并改善税收征管的核心功能。另外，许多国家在大企业局进行税收征管的试验性改革，然后再推广到其他纳税人。这些改革包括纳税人纳税义务的自我评估、单一纳税人主文档、唯一的纳税人识别号码、基于主要税收征管功能而建立的组织结构、电子申报和新的计算机化信息系统。

发展中国家和转轨国家设立大企业局或者针对大企业进行机构调整的趋势，类似于发达国家在这方面所做的工作（例如澳大利亚、法国、荷兰、新西兰、英国、美国）。这些国家中的税收征管部门围绕纳税人的类型（特别是根据纳税人的规模），对其机构进行了重组，因为不同类型的纳税人需要实行不同的战略，来管理其纳税遵从行为，不同类型的纳税人还会造成不同的税收风险。

同时，也存在着和设立大企业局有关的风险，税收征管人员和其他公共财政官员需要对此加以考虑。如果只是部分地设立了大企业局，⁴那么，大企业局改善税收征管以及提高大企业遵从的潜力就不能得到发挥。这样不仅丧失了改革的重要机遇，大企业局也失去了其作为税收征管现代化实现手段之一的信誉度。不幸的是，在转轨国家中存在着几个这样的例子。

将发端于大企业局的改革继续下去，并把现代化扩展到整个税收征管部门（包括处理中小纳税人的税务部门）是若干国家面临的主要问题。

4. 例如，没有把所有大企业都纳入大企业局或大企业局体系的管理之内、大企业局没有发挥税收征管的全部主要功能以及大企业局缺乏适当的人员配备和资源等。

1. 指缴纳大量税款、占全部税收较大比率（50% 或以上）的纳税人。

2. 控制大企业遵从的机构在各国有所不同，这取决于各国税收征管部门的组织结构，可以称为大企业局（LTU）、大企业部（LTD）、大企业处（LTO），等等。

3. 税收征管的有效性以纳税人对税法的遵从程度来衡量（例如税收征管部门执行税法的能力），而效率反映税收征管的实际成本。

如果缺乏政治和管理层方面一以贯之的支持以及必要的资金和人员，那么，起步成功的大企业局就会面临在其设立前就存在的同样问题。

大企业局运转中所特有的风险包括：过分强调对大企业的管理而忽视中小型纳税人；没能针对大企业进行特定类型的监控（例如确保纳税人遵守纳税申报和缴纳税款义务方面的规定）；将过多企业纳入大企业局的管理之中，从而使遵从管理无效；没有对大企业局的官员进行适当监督，使违规或腐败行为得以产生。因此，税收征管部门在设立大企业局时面临的一个主要挑战就是，吸引并留住富有才干的人员以开展复杂的业务、向大企业提供准确的最新信息、创造防止税务人员产生腐败的特定工作环境。

最后，为了评估大企业局运行的效率和大企业纳税遵从的变化，税收征管部门必须确定和编制绩效指标，这是管理有效畅通的基础。

在上述背景之下，根据国际货币基金组织在帮助成员国建立和管理大企业遵从业务的过程中取得的经验，有以下一些重要的经验教训需要汲取。

- 为了使大企业局富有成效并使大企业遵从得到显著改善，政府对于大企业局的设立必须全力以赴，向其提供必要的资源（人员、基础设施、计算机，等等），支持对大企业进行审计和采取征管措施。

- 大企业局长期的有效性和可信度取决于政府把大企业局与范围更广的税收征管改革相结合的能力。在这方面，国际货币基金组织可以为初步的大企业局改革努力提供进一步完善的建议。

- 和税收征管的其他方面一样，为了保持其有效性并适应经济的发展和纳税人总体情况的变化，大企业局需要不断的改革和现代化。
- 为了使大企业局得以正常地开展工作，必须满足其一些最低限度的要求（其中大部分同样适用于税收征管的各个方面）。这些要求包括：
 - ◆ 法律框架健全良好；
 - ◆ 选择大企业的标准清楚简单；
 - ◆ 程序标准透明；
 - ◆ 大企业局管理所有的大企业；
 - ◆ 大企业局管理本国层面上的所有国内税种；
 - ◆ 大企业局履行税收征管的所有核心功能；
 - ◆ 大企业局与总部之间明晰的报告渠道；
 - ◆ 对大企业局雇员的工作进行适当的测评，并付给合理的报酬；
 - ◆ 对大企业局雇员进行有效的培训；以及
 - ◆ 确定关键绩效指标，并定期编制关键绩效指标报告。
- 即使这些要求都得到了满足，如果存在持续的经济下滑，那么设立大企业局也并不能强化大企业的纳税遵从并增加税收收入。
- 转轨国家设立大企业局的经验表明，大企业局的成功与宏观经济稳定及其他结构性改革方面的进展之间存在着正相关关系。
- 大企业局最有效的运作是基于对其进行强有力的集中监督，并拥有精干的机构设置。与之相反，效率不高的似乎是那些高度分权化的大企业局。

第一章 综 述

研究的目的

许多国家的税收征管部门已经制定了专门的制度来监控大企业。在20世纪50年代和60年代，经济合作与发展组织（OECD）中的几个成员国家对大公司引入了特殊的税务审计办法。最新的趋势是，建立全职能的大企业局，拥有大部分的税收征管功能，包括纳税人服务、税款征收、欠税的执行以及审计。这一现象在发展中国家和转轨国家表现得尤为明显。一些发达国家（澳大利亚、荷兰、新西兰、英国和美国）采取了类似的政策，围绕不同种类的纳税人或纳税人类型，对其税收征管部门进行了重组。⁵ 这导致了税收征管部门结构的改变，从基于功能（处理纳税申报和税款缴纳、审计、执行欠税）的结构转为面向个人、中小型企业和大公司的结构。⁶

本研究全面分析了大约40个国家大企业管理机构的作用、结构和功能。⁷ 本文采用了财政司税收征管方面的研究人员和这一领域的专家对大企业局的绩效所做的调查和分析，并回顾总结了所选择的几个发展中国家和转轨国家大企业局的有效性。

5. 英国有两个独立的税收征管部门，各自都有大企业控管机构。英国海关与消费税局（HMC&E）负责间接税的管理，国内收入局（IR）负责管理直接税。这两个部门都有针对各自的税收工作的政策责任。海关与消费税局和国内收入局都不是部级政府部门，他们向财政大臣报告其工作。

6. 但是，每个针对这种分类或纳税人类型的机构还继续是基于功能的。

7. 包括大约30个发展中国家及转轨国家和7个发达国家。

使用的方法

本研究的基础是向大约40个发展中国家、转轨国家和发达国家的税收征管部门的主管寄送的调查表。调查表分为三个部分：第一部分要求了解大企业局的组织机构和功能方面的信息；第二部分涉及大企业局绩效的详细资料（征收、遵从和审计）；第三部分是对大企业局有效性的总体评价。⁸ 财政司的专家对一些国家大企业局的设立或其运行的优化，曾经或正在提供帮助。这些专家对调查所做回复的准确性帮助予以确定，并在需要时提供更多的信息。本研究也参考了财政司近期关于大企业局的研究。⁹ 表1.1列出了已经设立和即将设立的大企业局。

大企业监管业务的类型

发展中国家、转轨国家和发达国家采用了不同的方法来管理其大企业，这反映了这些国家中大企业数量的不同（例如，较小的国家中大企业比较少，而更大的发达国家有许多大企业，且分布在范围很广的经济活动门类中，其经营活动也更为复杂）。大企业监管业务的不同类型也反映了各个国家税收征管组织机构的差异。专栏1.1简要叙述了世界各国税收征管部门三种主要的组织

8. 附录2包含一份调查表和对该调查表做出回复的国家的名单。名单中标明了对调查完全回复、部分回复或没有回复的国家。调查表是用英文、法文、西班牙文和俄文发出的。

9. 参见Bodin（2000年）和 dos Santos（1994年）。

表 1.1. 大企业局的分布

	国家	职能 ¹	设立时间	国际货币基金组织 是否提供技术援助 ²
中欧和东欧国家	阿尔巴尼亚		1998	是
	保加利亚		1997	是
	匈牙利		1996	是
波罗的海地区及独 联体国家 ³ 和其他	亚美尼亚	限于审计	1995	是
	阿塞拜疆		1997	是
	格鲁吉亚		1996	是
	拉脱维亚		1995	是
	摩尔多瓦	限于审计和执行	1998	是
	蒙古		2000	是
	俄罗斯		1998	是
	乌克兰		1999	是
非洲	贝宁		1990	是
	布基纳法索		1995	是
	喀麦隆		1998	是
	科特迪瓦		1997	是
	加蓬		1996	是
	几内亚 (科纳克里)		1996	是
	肯尼亚	限于审计和欠税征收	1998	是
	马达加斯加		1996	是
	马里		1994	是
	尼日尔		1997	是
	多哥		1995	是
	乌干达		1998	是
亚洲和太平洋地区	孟加拉国		2001	是
	老挝		1998	是
	菲律宾		1999	是
	斯里兰卡		1995	是
	柬埔寨		1994	是
拉丁美洲	阿根廷		1974	是
	玻利维亚		1988	是
	巴西	限于审计		
	哥伦比亚		1988	否
	厄瓜多尔		1995	是
	萨尔瓦多		1992	是
	海地		1995	是
	墨西哥		1999	是
	尼加拉瓜		1993	是
	巴拉圭		1993	是
	秘鲁		1992	是
	乌拉圭	限于征收	1990	是
	委内瑞拉		1995	是
中东	阿尔及利亚		2001	是
	伊朗		2001	是
	摩洛哥		2000	是
	沙特阿拉伯		2000	是
	也门		2001	是
其他	澳大利亚 ⁴		1994	
	奥地利	限于审计		

表 1.1. 大企业局的分布（续完）

国家	职能 ¹	设立时间	国际货币基金组织 是否提供技术援助 ²
比利时	限于审计		
加拿大	限于审计		
法国 ⁵	限于审计		
日本	限于审计		
荷兰		1990	
新西兰	开始时限于审计，后来扩大	1994	
西班牙		1983(审计), 1995	
英国	一个单位针对间接税， 只有审计	1984	
	一个单位针对直接税	1997	
美国 ⁶		1975	

1. 除另行注明者外，都是全职能的大企业局。

2. 根据各个国家的不同要求，技术援助的内容也有不同。

3. 独联体（亚美尼亚、阿塞拜疆、乔治亚、哈萨克、摩尔多瓦、俄罗斯、土库曼斯坦、乌克兰、乌兹别克斯坦等）。

4. 澳大利亚税务局从 1987 年开始有一个大企业审计项目。

5. 法国税收管理部门从 20 世纪 60 年代初开始设立了大企业审计工作，并计划在不久的将来建立全职能的大企业局。

6. 美国国内收入局（IRS）在 2000 年重组之前就有大案审计项目，在 2000 年正式成立了大中型企业处。

结构特征。

发展中国家和转轨国家的大企业遵从业务在结构、人员和功能方面存在很大差异。例如在一些国家，大企业局履行税收征管的所有关键功能，重点完全放在控制最大规模纳税人的遵从行为上。而在其他国家，大企业业务较为有限，重点只针对最大规模纳税人的审计或欠税征收。一些国家有一个单一的大企业局，其他国家则把大企业局（或大企业部）设在大企业一般相对集中的大城市内，而地区性或当地税务机构则管理其他地方的大企业。在有些国家，大企业业务处于税收征管部门最高领导的监管之下，在其他国家，这些业务由总部的一个特别机构监管或由地区税务部门监管。同样，各国大企业局采用的税收征管程序也各有不同。各国大企业局人员的数量和水平差异相当大，这受制于各国大企业的数量规模、大企业经营活动的复杂性和大企业局所履行工作的范围。

发达国家的大企业局也采用了不同模式：一些国家的大企业局只拥有审计职能，其他国家（例

如：澳大利亚、荷兰、新西兰和美国）的趋势是按照不同纳税人的类型来重组整个税收征管，其中一个重要的类型是大企业或大中型企业。而且，这些比较新的“基于类型”的模式之间也存在着差异。概而言之，在讨论各国监管大企业的经验时，要切记存在着各式各样的组织架构、制度体系和工作程序。由于这种差异，进行国与国之间的比较时需要谨慎。

发展中国家和转轨国家逐步设立大企业局的主要原因

确保收入和改善欠税管理

在大多数发展中国家和转轨经济体中，实施大企业管理最迫切的原因是确保税收收入（即主要通过减少不申报和不纳税，确保税收收入不低于某特定水平，或者组织更多的税收收入）和建立违法纳税人控管基本制度的需要。在拉丁美

专栏 1.1. 税收征管部门组织结构的类型¹

世界各国税收管理部门一般都是依据税种、管理功能或纳税人的类型来安排其组织结构的。大多数税收管理部门的结构都更接近于上述的某一种结构，有些则是综合性的结构。

三种主要组织结构如下：

按照税种：这是一种最古老、最常见的组织结构，是以税种为基础的模式。在这种结构中，设立各个不同的部门，管理不同的税种。这种方法的主要特点是，各个税种部门实际上包含了管理该税种所需要的全部功能。

按照职能：在这一结构中，围绕某个机构的基本职能或工作流程来配备相应的工作人员。对税收管理部门来说，实现这种模式的一

般途径是建立一个单独的部门，针对所有税种履行某项主要的管理职能（处理申报和纳税、对纳税人进行审计，以及征收欠税）。在这种安排下，各个职能部门以一位管理人员为首，由他直接向税收管理部门的行政首长负责。

按照纳税人类型：这种结构是基于客户的模式。在这种结构中，各个单位只针对某种具体类型的客户，相应配备工作人员。近年来，这种基于客户的组织结构在公共部门和私人部门中都越来越普遍。一些国家的税收征管部门针对特定类型的纳税人，设立下属部门，提供全面管理服务，配备相应人员，从而实现了这种模式的运转。纳税人类型通常根据纳税人经营活动的规模、所有权的形式，或者其所属经济门类确定。

1. 关于这方面更多的情况，可参见 Vehorn 和 Brondolo (1999 年)。

洲，阿根廷是第一个设立大企业局的国家，时间在 1974 年。在随后的 20 世纪 80 年代，几个拉丁美洲国家组建了监控大企业的特别部门，主要目的是为了更好地了解政府收入的主要来源。虽然他们都强调征收，但那个时期的大企业局大多数都拥有税收征管的全部主要功能（例如：申报处理、执行欠税和审计）（现在也是这样建议的）。但是，一些国家在开始时并没有优先考虑某些功能，例如审计。那个时期设立的大企业局中只有乌拉圭把重点完全放在处理纳税申报和税款缴纳上（参见表 1.1）。

设立大企业局有助于确保税收收入。因为在大多数国家特别是发展中国家和转轨国家，一小部分纳税人占了全部税收收入较大的百分比。在这些国家中，税收收入的最大份额来自于不仅缴纳自身的税款，而且还通过预提税制度缴纳其他

纳税人税款的纳税人（参见表 1.2）。¹⁰

许多这样的国家经常存在的情况是，往往不能及时发现大企业的不遵从行为，将税收收入置于风险之中。经验表明，如果大额欠税经过几个月甚至几年都没有被发现，那么几乎就无法征收到这些税款了。

利用大企业局作为改革的试点

一些国家（例如：玻利维亚、萨尔瓦多、匈牙利、乌干达）把设立大企业局作为针对税收征管引进新的组织架构、制度体系和工作程序的试点项目。一些国家能够把通过大企业局而引入的

10. 例如：1999 年法国 15,000 家企业（占全部企业的 0.1%）申报的营业收入占全国营业收入的 55%，其公司所得税应税所得占全部应税所得的 35%。澳大利亚在 1998 所得税年度，5% 的公司属于大企业局管辖，他们缴纳了全部征收的公司税收的 74%。

表 1.2. 1999 年若干国家税收征收的集中度

国家	国家层面上的大企业		占全部国内税收 征收额的百分比 ¹
	数量	占全部纳税人的百分比	
中欧和东欧国家			
保加利亚	842	0.1	51.4
匈牙利	369	0.03	42.1 ²
波罗的海地区及独联体国家			
阿塞拜疆	1,040	1.0	63.7
拉脱维亚	215	0.5	28.7 ²
摩尔多瓦	626	1.6	45.8 ²
塔吉克斯坦	185	0.3	43.3
非洲			
贝宁	1,512	1.5	92.0
布基纳法索	1,573	2.2	83.7
喀麦隆	1,205	0.8	42.2
肯尼亚	600	0.4	61.0
多哥	581	2.4	81.4
乌干达	317	2.1	35.7
亚洲和太平洋地区			
蒙古	46	0.2	54.3
菲律宾	833	0.2	36.0
斯里兰卡	1,012	0.2	27.6
拉丁美洲			
阿根廷	3,665	0.1	49.1 ²
玻利维亚	5,578	2.5	60.3
哥伦比亚	5,308	0.4	57.0
厄瓜多尔	3,900	0.5	79.3
萨尔瓦多	1,500	0.7	38.0
墨西哥	14,588	0.2	85.1
巴拉圭	3,532	1.6	44.2
秘鲁	2,450	0.9	64.9 ²
乌拉圭	13,481	...	84.2
委内瑞拉	2,356	1.0	47.1
其他			
澳大利亚	30,958	0.3	13.4 ³
法国	17,000	0.1	45.0 ⁴
日本	36,815	0.2	13.8
荷兰	15,000	1.7 ⁵	60.6
新西兰	12,500	0.7	25.0
西班牙	1,923	0.1	40.2
英国 ⁶	2,200	0.1	22.2
英国 ⁷	5,000 ⁸	0.3	...
美国	227,000	0.2	27.0 ¹⁰

1. 不包括国际贸易税和社会安全费，另行注明的除外。

2. 包括社会安全费。

3. 仅含公司所得税。澳大利亚税务局大企业和国际业务处不负责预提税和销售税，后者于 2000 年被废除，被货物与销售税 (GST) 所取代。

4. 仅含公司所得税。最大的 17,000 家企业占增值税征收额的 30%。

5. 大企业占全部已登记公司纳税人数量的百分比。

6. 仅代表由英国海关与消费税局管理的间接税。

7. 仅代表由国内收入局管理的直接税。

8. 2,000 家公司纳税人和 3,000 名雇员。

9. 大企业占公司税收收入的 65% 以上，占随薪付税和国家保险费的 50% 以上。

10. 包括公司所得税、雇用税、消费税等。国内收入局的大中型企业处 (LMSB) 不负责征收预提税。

专栏 1.2. 荷兰的大企业纳税遵从业务

税务和关税管理总局：大公司处

背景：1990年1月，作为全面改革的一部分，税务和关税管理总局主要依据“纳税人类型”（即大公司纳税人、小企业纳税人和个人纳税人），对其组织结构进行了安排。

职责：大公司纳税人处负责履行与大公司纳税人有关的各种主要税收征管功能，包括监控其对申报和纳税义务的遵从、审计、执行欠税的征收，以及提供纳税人服务。把关于大公司纳税人的知识加以集中（“账户管理”），使税务和关税管理部门更加接近公司和税务顾问，使得公司和税务顾问有机会事先就涉及的问题与税务和关税征管部门交换意见。另外，管理部门将目标群体进行分类，如银行、保险公司、石油和天然气公司，再加上事先裁定，有助于保证大公司纳税人的税收遵从。管理部门采用“税务监控记录”的办法，每年对纳税人的税收遵从情况做出报告。大公司纳税人处特别注重了解纳税人，与整个税务管理组织内的其他部门相比，其成功的程度要高一些。

现行组织安排：大公司处有一个总部机构，监管税务和关税管理部门中的所有大公司

资料来源：税务和关税管理总局对调查的回复以及国际货币基金组织工作人员。

业务。它并不直接处理业务问题，但监管全国范围内 11 个大企业局的业务工作。

职能：包括技术咨询、纳税人服务、审计、征收监控和欠税征收。公司纳税人将申报表递交给大企业局，但由一个核心单位负责大企业申报表的最终处理，包括所有申报表和纳税文件。大企业局按照“账户管理”的模式管理公司纳税人，这与其他税务机构的做法不同。

税种范围：大公司处负责管理间接税（增值税和消费税）、公司所得税、随薪付税（PAYE）和工资税，并试验性地管理关税。

纳税人和税收：公司纳税人必须符合以下三项标准中的两项，才能由大公司处负责管理：(1)超过50名以上雇员，(2)资产金额超过相当于大约 390 万美元，和(3)年营业额超过相当于 1,560 万美元。1999 年，该部门管理大约 15,000 户纳税人，所征收的增值税、消费税和公司及个人所得税占税务和关税管理部门年度征收税款的约 60.6%（财政司调查：1999 年）。

审计：因审计工作而额外评定的税款占大企业局全部税款征收的 4.9%（1997 年）、6.5%（1998 年）和 7.0%（1999 年）。

职员人数：1999 年 12 月，大公司处雇用的职员约为 2,150 人，约占税务和关税管理部门总人数的 7%。

改革拓展到税收征管的其他方面。这些改革包括新的组织原则（通常是基于功能的）、新的纳税人识别系统、新的征收程序（例如，在 20 世纪 90 年代，通过银行的联合申报和缴纳程序，¹¹ 或者更近一些的电子申报和纳税程序）和新的计算机化信息系统。

11. “联合申报和缴纳”是指同时递交申报表并交纳税款。

加强审计

在发达国家，建立专门的大企业监管业务的主要原因之一是加强对最大规模纳税人的审计。如表 1.1 所示，1990 年之前工业化国家所设立的大多数大企业控管业务完全致力于审计。例如在欧盟国家，设立针对最大规模纳税人的专门部门的初衷是改善审计工作，在 20 世纪 60 年代到 70 年代之间引进增值税之后更是如此。在澳大利亚和

专栏 1.3. 澳大利亚的大企业纳税遵从业务

澳大利亚税务局：大企业和国际业务系列

背景：1994年7月，澳大利亚税务局在对其内部结构和业务进行了全面分析之后，采用了主要基于“纳税人类型”（即大企业、小企业和个人）的组织结构。这一结构的根本性转变（即从“功能性”结构转变为基于纳税人具体类型的结构），其主要目的是要加强澳大利亚税务局管理纳税人税收遵从行为的能力。做出这一转变的前提是，认识到不同类型的纳税人对于税收收入有根本不同的风险。他们对服务也有着不同的要求。为了实现其对税法的遵从，需要根据纳税人的具体特点，制订不同的服务、教育和执法方案。作为这次重组的一部分，设立了大企业和国际业务（LB&I）系列，以管理澳大利亚最大规模纳税人的所得税事项。

职责：大企业和国际业务系列负责管理并调整适用于大企业和相关主要个人纳税人国内和国际的税制，并确保澳大利亚从这些纳税人获得应有的税收份额。它有助于提高澳大利亚税务局对以下各个方面的认识：全球业务对税收的影响、澳大利亚税制与其他国家税制的相互作用、国际税收政策和实践、税制和行业政策的吻合程度、各个行业门类中税制的运作（在下面说明）、大型国际企业的经营活动对税制其他方面的影响，以及影响纳税遵从的因素（总局局长的年度报告：1999-2000年）。

现行组织安排：大企业和国际业务系列有一个专门的总部机构，并在澳大利亚的主要首府城市设有10个地区中心，共同开展工作。该系列由总局的一位副局长专门领导并直接向总局局长报告。大企业和国际业务系列的现行结构主要是行业类型和特定业务类型的混合形式，好处在于对特定细分的纳税人和特定的税

收问题可以得到高水平的关注和处理。行业类型包括金融服务业、多媒体和信息技术、能源和资源以及全国性的客户群体（生产、运输、零售、商业服务和重大建筑项目）。大企业和国际业务系列处理的专门税收问题包括国际化、创新、私有化、资本利得税收、亏损，以及税收改革问题（租赁、合并，以及金融安排的征税）。

履行的职能：包括业务咨询、纳税人服务、审计、有限征收监控、政策工作、协定谈判、收入预测，以及研究。设立了专门的职位，即“关键客户经理”，以协调对超大规模纳税人的服务。针对各行业的小组协助执行征收，但这项工作及基本的处理工作在很大程度上被委托给了澳大利亚税务局的另一个部门。

税种范围：在现行安排下，大企业和国际业务系列的工作局限于公司税收和被确定为“极其富有的”个人的税收事项。大企业与其他税种相关的涉税事项的管理由另一个业务系列进行。例如，小企业所得税业务系列监管个人所得税的扣缴；对于2000年7月1日实施的新的货物和服务税，已经设立了一个新的业务系列进行规划和实施。

纳税人和缴纳的税款：大企业和国际业务系列负责以下类型纳税人的涉税事项：年营业额超过1千万澳大利亚元的公司纳税人及其下属机构（不论其收入水平）、有关主要个人以及投资收入在5千万澳大利亚元以上的退休基金。在至1999年6月30日结束的年度中，大企业和国际业务系列管理大约30,958户纳税人，所征税款大约占澳大利亚税务局征收的公司所得税的13.4%。

审计：因审计工作而额外评定的税款占大企业全部税款征收的9.6%（1997年）、4.5%（1998年）和10.8%（1999年）。

职员人数：2000年11月30日，大企业和国际业务系列雇用的职员约为1,250人，约占澳大利亚税务局全部职员的8.6%。

资料来源：澳大利亚税务局对调查的回复；澳大利亚税务局的各种年报。

专栏 1.4. 新西兰的大企业纳税遵从业务

国内收入部：公司处

背景：1994年1月，国内收入部内设立了公司处。1995年和1996年，国内收入部根据纳税人类型对其税收管理进行了战略性安排，设立了相应的部门以反映税收遵从的不同层次。到1999年，划分了三种主要的纳税人类型，即(1)“公司”（大企业和某些特殊企业）；(2)“中间类企业”（使用税务代理的较小规模的企业）；以及(3)“无代理、直接管理的企业”（规模很小的企业及个人）。

职责：公司处全体职员负责为公司客户提供服务，但各自有专门的分工。调查人员主要负责审计，以正确评定欠税数额。企业服务人员负责及时准确地处理纳税人（主要是公司类纳税人）的问题。纳税人服务包括确保正确核定税款、接收申报表、缴纳欠税以及回复税务咨询。企业服务人员需要对国内收入部的业务具备广泛的了解，包括业务技能、申报表和欠税管理政策，以及新办企业登记。对于大企业客户，以及某类纳税人中的特定行业集团，则由一位资深职员负责管理事项，作为税务局针对该客户所有税务事项管理的主要联络人。公司处还提供企业咨询服务和组织其它教育活动，以促进主动遵从。

公司处与政策建议处合作，联合制定政策以强化主动遵从，并使政策的管理平稳有序。

裁决处负责做出有约束力的裁决、制定技

资料来源：国内收入部对调查的回复、国内收入部截至2000年6月的年度报告、国内收入部网站：www.ird.govt.nz，以及国际货币基金组织工作人员了解到的情况。

术性政策，并向客户和税务部门传达。公司处职员就行业问题提供意见和建议，并在此过程中对法律和政策在技术层面上做出解释。公司处负责对转让定价问题做出有约束力的裁决。

现有组织安排：公司处根据行业类型和具体的税务需求设置下属部门。主要部门包括国际税收、计算机税收审计、银行、保险、非居民演艺人员、海外承包商、生产制造、服务、资源以及公共部门实体。每个部门由经理负责，成员包括有经验的调查人员、律师和负责业务咨询服务的人员。公司处是作为一个整体来管理的，国家级总部设在惠灵顿，并有两个主要的业务中心。国内收入部总部对其运作实施战略监管。

税种范围：国内收入部负责征收货物和服务税（GST）、国内货物税、公司和个人所得税、随薪付税（PAYE）和工资税，以及其他直接税。

纳税人和税收：公司处管理的纳税人涉及大企业及小矿业经营者，也包括富人、大型会计行和律师事务所以及跨国公司拥有的较小规模的子公司。将纳税人（或“客户”）分为以下三类：(1)营业额超过1亿新西兰元的公司集团；(2)其行业由专门税收法规监管的公司；(3)由非居民所有的大公司。1999年，大企业部门管辖了约12,500户纳税人，征集的国内税收占国内收入部年度税收收入的25%左右。

审计：因审计工作而额外评定的税款占大企业局全部税款征收的2.8%（1997年）、3.4%（1998年）和7.9%（1999年）。

职员人数：公司处雇用的职员约有240人，约占国内收入部总人数的约5.5%。