

Yuelu Management Review



The Evaluation on the Implementation
of the Administration of
Tax Collection Policy and Risk Warning Study

中央税收收入征管政策执行效果 评价和风险预警研究

张玲 谭光荣 编著

湖南大学出版社

国家科技支撑计划课题：

中央税收收入征管政策执行效果联网审计预警分析研究及审计应用

（项目编号：2012BAH08B01）

中央税收收入征管政策执行效果 评价和风险预警研究

The Evaluation on the Implementation
of the Administration of
Tax Collection Policy and Risk Warning Study

张玲 谭光荣 编著



Yuelu Management Review

湖南大学出版社

内 容 简 介

本书是国家科技支撑计划课题“中央税收收入征管政策执行效果联网审计预警分析研究及审计应用”(项目编号:2012BAH08B01)项目成果之一。重点汇编了子课题“中央税收收入征管政策执行效果评价和风险预警研究”成果以及作者前期相关的系列研究成果。全书分为上篇和下篇,上篇主要内容包
括:中央税收收入征管政策执行效果评价指标体系、企业所得税合并政策评价、增值税转型政策效果评价、营业税改增值税政策效果评价等,为国家宏观经济决策提供中央税收收入基础数据分析和税收政策实施效果信息反馈。下篇从国家审计“免疫系统建设”角度,构建了宏观、中观和微观三联动的预警系统,形成自上而下,上下联动的分析预警体系。

图书在版编目(CIP)数据

中央税收收入征管政策执行效果评价和风险预警研究/张玲,
谭光荣编著. —长沙:湖南大学出版社,2015.4

(岳麓管理理论丛)

ISBN 978-7-5667-0834-2

I. ①中… II. ①张… ②谭… III. ①税收政策—研究—中国
IV. ①F812.422

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第075999号

中央税收收入征管政策执行效果评价和风险预警研究

ZHONGYANG SHUISHOU SHOURU ZHENGGUAN ZHENGCE
ZHIXING XIAOGUO PINGJIA HE FENGXIAN YUJING YANJIU

作 者:张 玲 谭光荣 编著

责任编辑:陈建华 责任校对:全 健 责任印制:陈 燕

印 装:长沙利君漾印刷厂

开 本:710×1000 16开 印张:17 字数:319千

版 次:2016年3月第1版 印次:2016年3月第1次印刷

书 号:ISBN 978-7-5667-0834-2/F·389

定 价:42.00元

出 版 人:雷 鸣

出版发行:湖南大学出版社

社 址:湖南·长沙·岳麓山 邮 编:410082

电 话:0731-88822559(发行部),88821691(编辑室),88821006(出版部)

传 真:0731-88649312(发行部),88822264(总编室)

网 址:<http://www.hnupress.com>

电子邮箱:presschenjh@hnu.edu.cn

版权所有,盗版必究

湖南大学版图书凡有印装差错,请与发行部联系

总 序

总结和探索理论是学者们不可推卸的责任和使命。理论来自实践,又高于实践。我国上下五千年的灿烂文化,为世界奉献了儒家、道家和法家等意义深远的管理思想;前无古人的改革开放,我国管理科学界大量引入国外(特别是发达国家)科学管理的思想、方法和技术。管理的范围非常广泛,简言之,无非是管人、管财、管事,说到底关键就是管人,而在管人模式上,人类社会经历了“人治人”、“制度治人”和“文化治人”三部曲。我国自从搭上改革开放的“快车”后,用较短的时间和较低成本完成了“人治人”向“制度治人”的转变,有的企业甚至踏上了“文化治人”的新征程。所有这些均为我国管理学界的科学研究提供了大有作为的舞台。管理学论著应该是集中反映学者们理论研究成果的直接载体,其中中青年学者的论著尤显活力,更能体现科学研究薪火相传。更重要的是,这些论著很可能成为评价我国现有管理实践和预测未来管理实务的重要指南。

本此初衷,湖南大学出版社策划出版“岳麓管理论丛”,将管理学领域中具有创新思想和较高理论水平、能在一定程度上填补管理学理论空白并与现实需要贴近、对实务操作有一定指导意义的管理学领域的理论著作收录进来,旨在弘扬管理理论创新,服务管理实践,活跃学术气氛,进一步促进中国管理学研究向纵深发展,进一步为管理创新推动经济社会发展贡献管理学者的聪明才智。

我们主张出版这套“岳麓管理论丛”应该实现以下功能:

其一,总结和反映中国管理学研究的最新成果。三十多年的改革开放和市场经济建设,为管理学者提出了若干具有中国特色的重大管理问题,也激发了中国管理学者的研究热情。中国大学逐步强调素质教育、特色教育和创新教育,又为中国管理学者创新性地研究创造了前所未有的好的生态环境。论丛立足于反映中国管理学研究的最新成果,在选题上紧紧围绕中国经济转型过程中出现的重大管理学理论和实际问题,研究原则上秉承经世致用的胸怀、实事求是的态度、敢为人先的勇气,使用“以我为主、博采众长、融合提炼、自成一家”的

研究思路,几经推敲,付梓出版。

其二,全面、系统地反映管理学理论与实务的研究进程。综观我国近年来管理学理论与实务发展,很难用一句话来概括,学术界的评价也褒贬不一,相持不下。即使在工商管理学这个一级学科究竟应该包括哪些二级学科,目前都争论激烈,更不用说细化到管理学某个特定领域、特定方向或特定问题上了。管理学是一门有史,有论,有自己独特的对象、方法与技术且包罗众多分支学科的庞大的知识体系,而且管理学又是一门实践性很强的科学,实践不断为管理学提出新的课题,一两本论著,难以道其万一;出本合集,难免只见树木,不见森林。因此,出版以中国管理问题为主要研究对象的“岳麓管理论丛”不失为良策,可以使我们动态地综观中国管理学研究与实践的全貌。

其三,活跃我国管理学理论研究,为管理实践提供智力支持。著书立说不是学者们的最终目的,学者们著书立说的最终目的是希望在自由探索基础上形成的观点、学说和发现等成果,能启发读者思考、诱发读者争鸣。可以说,如果一部著作能成为读者重大决策的重要依据,那将是对著作者呕心沥血最大的回报。可惜的是,目前的管理学学术界争鸣之声稀缺,古人云“道不辩,不明”,愿“岳麓管理论丛”的问世,能促进管理学界的“百花齐放”、“百家争鸣”!愿“岳麓管理论丛”推崇的管理创新能像科技创新、金融创新一样成为推动经济社会向前发展的强劲动力!

岳麓管理论丛编委会

2012. 03. 19

前 言

在 1994 年分税制改革以前,我国的中央财政陷入了严重危机,财政收入占 GDP 比重和中央财政收入占整个财政收入的比重(即“两个比重”)迅速下降,中央政府面临前所未有的“弱中央”的状态。正是这场财政危机,让党中央、国务院痛下决心,一场具有深远影响的分税制改革拉开了序幕。分税制的实行,使中国的财政秩序为之大改,中央财政重获活力。按照分税制改革方案,中央将税收体制变为生产性的税收体制,通过征收增值税,将 75% 的增值税收归中央,而地方只能获得 25% 的收益。中央政府负责国防、外交、转移支付、战略性开发等预算开支,而地方政府则负责提供普通教育、医疗等公共服务。1994 年确立并不断调整和完善分税制财政管理体制,初步明确了各级政府的事权和财权,搭建了市场经济条件下中央与地方财政分配关系的基本制度框架,规范了政府间财政分配关系。中央税收主要包括海关、国税及地税收入中的中央分成等三部分内容,中央税收占全国财政收入的比重持续逐年提高。根据国家税务总局办公厅 2015 年 1 月 28 日新闻,截至 2014 年 12 月,税务部门组织税收收入 103 768 亿元(已扣减出口退税),比上年同期增长 8.8%。其中,中央税收收入完成 44 973 亿元,增长 7.4%。增强了中央政府宏观调控能力,有力地促进了国民经济和社会事业的持续、快速和健康发展。

本书是国家科技支撑计划课题“中央税收收入征管政策执行效果联网审计预警分析研究及审计应用”(项目编号:2012BAH08B01)项目成果之一。课题项目是结合审计署“金审三期”总体目标,着重研究国税和海关的税收征管工作,通过搭建“一个中心”,即中央税收收入审计数据分析中心;开发“两个系统”,即海关 H2010 联网审计系统和国税 CTAIS3 联网审计系统;构筑“三套体系”,即海关审计实务体系、国税审计实务体系、中央税收征管风险分析与预警体系,跟踪政策执行效果及风险预警,更好地履行财政审计监督工作,促进国家财政体系的健全与完善,充分发挥审计的“免疫系统”功能,全力服务于经济社会科学发展。

本书重点汇编了子课题“中央税收收入征管政策执行效果评价和风险预警

研究”成果以及作者前期相关的系列研究成果。全书分为上篇和下篇,上篇主要内容包括:中央税收收入征管政策执行效果评价指标体系、企业所得税合并政策评价、增值税转型政策效果评价、营业税改增值税政策效果评价等,为国家宏观经济决策提供中央税收收入基础数据分析和税收政策实施效果信息反馈。下篇从国家审计“免疫系统建设”角度,构建了宏观、中观和微观三联动的预警系统,形成自上而下、上下联动的分析预警体系,主要内容包括:中央税收收入征管风险与预警理论、基于税收收入与经济周期关系的宏观预警、基于灰色系统理论模型的中央税收审计预警研究、基于税收预测的中央税收审计选案、引入动态环境的中央税收预警研究、企业财务信息真实性研究、企业财务困境预警、企业所得税避税风险预警、行业所得税差异程度预警、企业增值税征管风险预警以及税务机关税收征管风险预警,适时关注相关经济指标的变动情况,及时发现中央宏观调控政策在执行过程中的苗头性、倾向性问题,及早感受风险,提前发出警报,起到预警作用,充分发挥审计免疫系统的预防功能。期望在以下几个方面有所贡献:(1)建立一个国家标准的中央税收收入征管审计评价指标,为最高国家权力机关和社会公众客观评价征管部门中央税收收入征管质量和审计实施效果提供参考标准。(2)从国家审计“免疫系统建设”角度构建的宏观、中观和微观三联动的预警机制和应用系统集成将开启研究和应用的新篇章,研究成果可丰富国内该领域的智库文献。

本书在编写过程中,项目负责人、审计署计算机中心主任杨蕴毅,审计署驻长沙特派员办事处副特派员董耀文给予作者极大的支持,在此表示衷心的感谢。审计署驻长沙特派办员办事处陈月坤、彭君舟、申博文、徐磊、冯聿梦为本书提供了多方面的支持,湖南大学曾令雄、徐国强、朱婷婷、皮鑫、祁伟、王存芝、尹宇、潘为华、梁冠霞、廖依萍等为本书的出版做了大量的研究工作,中南大学刘丽敏以及责任编辑陈建华对本书出版给予了极大的帮助,在此表示真诚的感谢。此外,本书参考了国内外同行的著作和文献,引用了部分资料,特向这些作者表示感谢。

囿于水平和时间,书中难免存在错误、疏漏,恳请专家、读者不吝指正。

张 玲 谭光荣

2015. 10

目 次

前 言

上篇 中央税收收入征管政策执行效果评价

1 绪 论

1.1 研究背景与研究意义	2
1.2 研究方法与研究内容	3
1.3 相关概念和研究范畴	4

2 中央税收收入征管政策理论基础及研究综述

2.1 理论基础	8
2.2 研究综述	20
2.3 中央税收收入征管政策演变过程	31

3 中央税收收入征管政策执行效果评价体系构建

3.1 评价的目的与框架	34
3.2 评价的原则	35
3.3 评价的方法	37
3.4 评价指标体系构成	38

4 企业所得税合并政策效果评价

4.1 企业所得税合并政策背景、目的及基本内容	48
4.2 企业所得税合并对宏观税负影响评价	51
4.3 企业所得税合并对微观税务影响评价	53
4.4 企业所得税合并对重庆市所得税税负影响案例分析	56

5 增值税转型政策效果评价

5.1 增值税转型政策背景、目的及基本内容	80
5.2 增值税转型对固定资产投资影响评价	81
5.3 增值税转型对企业财务绩效影响评价	84
5.4 增值税转型对重庆市企业投资和财务绩效影响统计分析	85
5.5 增值税转型对重庆市企业投资和财务绩效影响的实证分析	91

6 营业税改征增值税政策效果评价

6.1 营业税改征增值税政策背景、目的及基本内容	103
6.2 营业税改征增值税政策效果宏观环境评价	105
6.3 营业税改征增值税政策效果微观评价	111

下篇 中央税收收入征管风险预警**7 中央税收收入征管风险与预警理论综述**

7.1 中央税收收入征管风险概述	118
7.2 中央税收收入征管风险预警分析框架	121
7.3 中央税收收入征管风险的现状及问题分析	128
7.4 中央税收收入征管风险预警方法综述	133

8 基于税收收入与经济周期关系的宏观预警

8.1 税收收入与经济周期关系预警机理	140
8.2 实证研究设计	142
8.3 实证结果分析与应用	145

9 基于 GM(1,1)模型的中央税收审计预警研究

9.1 中央税收收入与税收总量	148
9.2 实证研究设计	152
9.3 实证结果分析	153

10 基于税收预测的中央税收审计选案

10.1 税收预测的理论基础	156
10.2 实证研究设计	158

10.3 实证结果分析	161
11 引入动态环境的中央税收预警研究	
11.1 引入动态环境的中央税收预警机理	164
11.2 研究设计	166
11.3 实证结果	167
11.4 结论	173
12 企业财务信息失真甄别研究	
12.1 基于分类回归树算法的上市公司会计信息失真识别研究	175
12.2 基于 Fisher 二类多元判别方法的上市公司会计信息失真识别研究	184
13 企业财务困境预警	
13.1 财务困境预警理论综述	189
13.2 财务困境预警分析模型指标体系	197
13.3 财务困境预警分析方法	199
13.4 财务困境预警模型评价标准	205
14 企业所得税避税风险预警	
14.1 企业所得税避税风险预警机制	207
14.2 实证研究设计	209
14.3 模型建立与检验	211
14.4 企业所得税避税预警分析	215
15 行业所得税差异程度预警	
15.1 预警机理	217
15.2 实证研究设计	217
15.3 实证检验分析与应用	218
16 企业增值税征管风险预警	
16.1 税收风险理论分析	222
16.2 实证研究设计	227
16.3 实证结果分析	233

17 税务机关税收征管风险预警指标体系

17.1 税务机关征管风险指标体系设计思路 236

17.2 税务机关征管风险预警指标选取及其原则 237

17.3 构建税务机关征管风险及其指标体系 238

参考文献 251

上 篇

中央税收收入征管政策
执行效果评价

1 绪 论

1.1 研究背景与研究意义

1.1.1 研究背景

税收政策的施行效果与税收征管水平密切相关。伴随经济的高速发展,税收收入也在逐步增长,税务机构的膨胀,纳税人意识的逐步觉醒,税收征管效果的要求也逐步被提高了。当前正值强调提高政府管理水平,提高经济增长质量的关键时候,正如我国树立的“在发展中求生存”理念,税收征管只有发展才能满足政策的需求,满足人们和国家的需要。税收征管本就是分蛋糕的过程,利益冲突必然存在,在税收政策的正确指引下,税收征管水平不断提高,才能满足政府需求,满足人民的要求,才能让政府与人民,税务人员与纳税人之间能和谐共处,达到税收与经济的相互促进与发展,达到税收政策的预期效果。

2012年6月,前国家税务总局局长肖捷在山西省调研中指出各地税务机关按照专业化、信息化的要求,在税收征管方面进行了不懈探索与实践,取得了积极成效;同时希望各地按照总局有关部署和安排,继续大胆探索,为进一步深化税收征管制度改革作出贡献;并强调税收征管改革牵涉面广,影响深远,既涉及完善税收征管程序、调整机构设置和人力资源配置、健全征管法律制度等工作,也需要研究建立纳税人满意度、税法遵从度和税收流失率、征纳成本等评价体系。

同年7月26日至27日召开的全国税务系统税收征管改革工作会议中,前国家税务总局副局长宋兰在税收征管改革的总要求中重点突出了“共建和谐税收”“以风险管理为导向”“以重点税源管理为着力点”“以信息化为支撑的现代化税收征管体系”等。同时,宋兰副局长还强调:构建现代化税收征管体系,必须坚持依法行政、诚信服务、科学效能、监督制约的基本原则,

实现全面提高税收征管质量和效率的目标。具体来说，就是要努力做到提高税法遵从度和纳税人满意度、降低税收流失率和征纳成本，即“两提高、两降低”。

税收政策的执行依赖于税收征管，税收政策的效果评价包含了对税收征管执行效力分析。近年来，我国理论界对税收政策效果进行评价研究时，离不开对税收征管水平的评价，希望通过征管的指标结果来反映政策效果，但也只是采用几个简单的指标进行分析，而且由单纯的征管结果来反映税收政策效果的考察不够系统，政策参考指导性不强。税收政策改革需要在一个系统的外围监督评估机制下来检测与指导，才能少走弯路或躲开“深坑”。

1.1.2 研究意义

本篇站在审计的高度，以监督的目的来建立税收征管评价指标体系，指标的重点是对税收征管执行效果进行综合分析评价，评价可分为税收对外的经济调节效果及对内的税务征管效果等，从而对税务风险建立预警机制，做到事前预防、事中控制。当然，监督的最终目标是推进税收征管的安全、高效运行，满足国家税收各项职能的发挥。

分税制改革下，中国税收制度复杂且不成熟，税收行政不够规范，税收征管的执行由诸多子系统构成，因而对税收征管整体的“考评卷”也需要由多个指标体系来分别刻画。本篇在考虑中央税收收入构成的基础上选择国税系统的税收征管执行效果进行“考评”。

1.2 研究方法与研究内容

1.2.1 研究方法

本研究运用中央税收征管政策等理论与数量经济学方法，基于逻辑演绎、模型分析、市场调研和计量分析等，围绕中央税收收入征管政策的评价体系构建和效果评价，综合运用税收学、产业经济学、计量经济学、区域经济学、经济增长等相关理论和研究方法进行理论分析和实证研究：

(1) 运用实证数据，对征管政策改革前后宏观、中观、微观三个层面的指标的变化情况，采用对比分析的方法，来分析中央税收征管政策执行的效果。

(2) 运用案例分析法，以重庆市的案例数据，对企业所得税合并和增值税转型的效果进行评价。

(3) 定量与定性分析相结合。以海关和国税的实际数据为依据，对中央税收收入征管政策进行定性与定量分析。

1.2.2 研究内容

本书在介绍税收效应理论、税收政策传导理论、税收负担、税收理论等理论支撑的基础上，构建了中央税收收入征管政策执行效果评价体系。在中央税收收入征管政策执行效果评价体系的指导下，对企业所得税合并、增值税转型、营业税改征增值税的政策效果进行评价，并以重庆市为例，对相关政策进行统计分析和实证分析。

1.3 相关概念和研究范畴

1.3.1 中央税收收入

中央税收是指一个国家的税收总量中归中央政府享有和支配的部分，包括了中央政府的固定收入和中央与地方共享的部分。中央税收收入的组成见表 1.1。

表 1.1 中央税收收入的组成（截至 2013 年）

中央税收收入	关税； 进、出口货物增值税和消费税； 营业税中铁路总公司、各银行总行、各保险公司总公司等集中缴纳的营业税； 企业所得税中铁路总公司、各银行总行、各保险公司总公司等集中缴纳的企业所得税
中央与地方共享税收收入	城市维护建设税中铁路总公司、各银行总行、各保险公司总公司等集中缴纳的增值税：中央 75%（除海关代征的增值税），地方 25%； 企业所得税：中央 60%（除铁路总公司、各银行总行、各保险公司总公司等集中中央共享中交纳的外），地方 40%； 个人所得税：中央 60%（除储蓄存款利息所得），地方 40%； 资源税：海洋石油企业缴纳的归中央，其余部分归地方政府； 印花税：证券交易印花税收入 94%归中央政府，其余归地方政府

1994 年我国开始实施分税制财政管理体制。对于理顺中央与地方的分配关系,调动中央、地方的积极性,加强税收征管,保证财政收入和增强宏观调控能力,都发挥了积极作用。从那时起,中国经济进入了税收高速增长的时代。

从中央税收收入总量上来看,中央税收收入由 2002 年的 10 230.29 亿元增至 2012 年的 53 295.20 亿元,同比增长 420.85% (数据来源:国家统计局)。

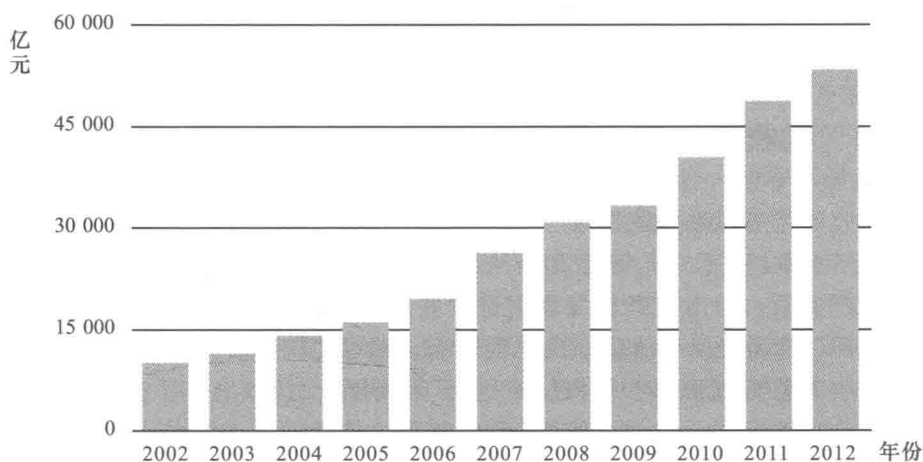


图 1.1 中央税收收入

从中央税收收入结构上来看,1994 年增值税收入为 2 212.62 亿元,2003 年为 10 096.25 亿元,2009 年为 26 109.83 亿元。至 2009 年累计筹集财政收入 168 797.5 亿元,占全部税收收入的 44.9%。与此同时,增值税占货物劳务税收入比重呈现不断下降趋势,表现出增值税收入受到了诸多因素的影响,2009 年实行新增值税暂行条例,允许抵扣新购设备进项税额,是扩大抵扣范围的第一年,增值税收入显著下降。

从 1994 年我国实施分税制后,消费税开始以一个独立的税种存在于我国的税收体系中,当时的税目共涵盖 11 大类消费品,消费税的正式开征,标志着我国税收体系的规范与完善,丰富了我国经济实行宏观调控的手段。2006 年,我国对消费税又进行了一次大规模调整,而与 1994 年的改革相比,这次则更体现出消费税对促进环境保护、节约资源以及合理引导消费的作用:新增了高档手表、实木地板、游艇、高尔夫球及球具,成品油的 5 个子目等税目;取消了护肤护发品税目;调整了部分税率。2008 年和 2009 年,为了抑制汽油、柴油等燃料的消耗,促进节能减排、规范交通税费制度,我国提高了

部分大排量乘用车的消费税税率，并且在取消一部分交通规费的同时，大幅度提高了成品油的税率，让消费税的税收收入大幅度攀升。

自1994年国家实行分税制财税体制后，企业所得税在2001年前也只包括国有及集体企业所得税。从2001年起，企业所得税还包括除国有企业和集体企业以外的其他所有制企业所得税。

从1994年实施分税制以来，我国个人所得税收入呈现快速增长的趋势，1994—2002年间个税每年平均增幅高达48%，年均增收额达到118亿元。进入21世纪，中国经济进一步腾飞，个税的增速更加明显，2002—2012年累计中央个人所得税收入21 769.62亿元。

1.3.2 税收政策效果评价

税收对经济的影响是具有广泛性的。首先，税收收入是国家收入的重要来源，只有取得了收入，政府才能给经济发展提供必要的公共产品，建立有序的生产关系，为市场经济发展创造良好的环境。其次，税收对社会生产、资源分配、商品交换和消费直接产生影响。理想的税收政策应该是既能满足国家的收入需要，又不对社会经济产生不良影响。

税收政策是在一定的经济理论和税制理论的指导下，根据国家一定时期的政治经济形势要求制定的。税收政策可分为税收总政策和税收具体政策：税收总政策是根据国家在一定历史时期税收所发生的基本矛盾所确定的，是用以解决这些基本矛盾的指导原则，亦称“税制建立原则”；税收具体政策是在税收总政策指导下，可以具体操作执行的政策方针，致力于解决具体矛盾。目前中国的税收总政策包含统一税法，公平、合理税负等政策。从2008年12月10日闭幕的中央经济会议中推出的一揽子宏观调控举措中，2009年至今的税收政策的主基调即为结构性减税，并研究了一系列具体的税收政策方针。营业税改征增值税是结构性减税政策中的又一具体税收政策。

税收政策效果是指对某一项具体的税收政策或者整体税收发展政策，通过时间轴纵向比对，效率如何、效益如何等的评价。本书指标的设计大框架由宏观、微观两部分，分别侧重不同的方面来反映营业税改征增值税政策效果。

宏观指标的内容侧重于税收的大环境，也就是说其最终建立的宏观综合评价指标体系能对宏观经济与税收的情况作出评价，体现了税收政策在施行中对经济大环境的影响，即税收职能发挥情况如何，同时可以检验经济环境对新的税收政策是否具有接纳性。税收的主要职能为收入职能和调节职能。收入职能即组织税收入库，国家需求的各项开支的税收提供。调节职能为税