

广东税萃·2016 年调研报告汇编

吴紫骊 主 编

杨楚潮 副主编

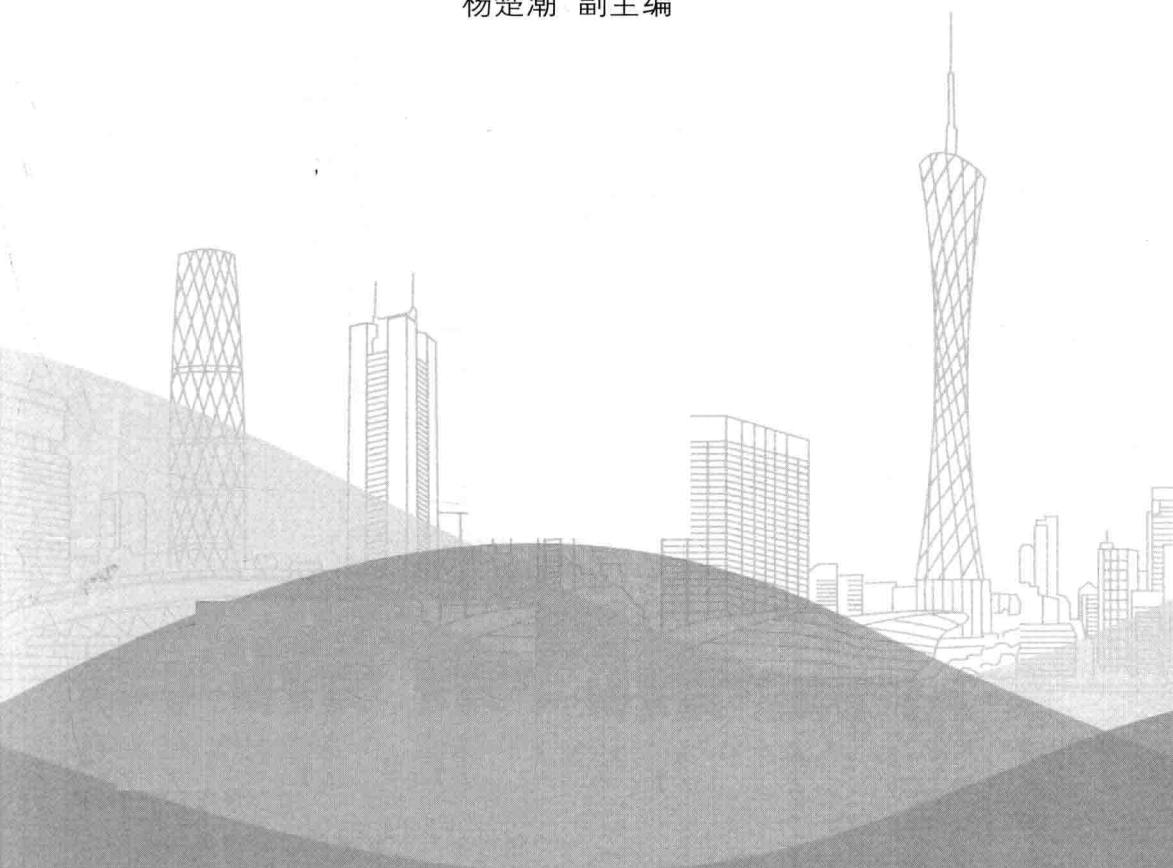


暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS

广东税萃·2016 年调研报告汇编

吴紫骊 主 编

杨楚潮 副主编



暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS

中国·广州

图书在版编目 (CIP) 数据

广东税萃: 2016 年调研报告汇编 / 吴紫骊主编; 杨楚潮副主编. —广州: 暨南大学出版社, 2017. 5

ISBN 978 - 7 - 5668 - 2109 - 6

I. ①广… II. ①吴…②杨… III. ①地方税收—税收管理—调查报告—广东—2016 IV. ①F812.765.042.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 094864 号

广东税萃·2016 年调研报告汇编

GUANGDONG SHUICUI · 2016 NIAN DIAOYAN BAOGAO HUIBIAN

主 编: 吴紫骊 副主编: 杨楚潮

.....

出 版 人: 徐义雄

策划编辑: 陈绪泉 杜小陆

责任编辑: 陈绪泉

责任校对: 邓丽藤 苏 洁

责任印制: 汤慧君 周一丹

出版发行: 暨南大学出版社 (510630)

电 话: 总编室 (8620) 85221601

营销部 (8620) 85225284 85228291 85228292 (邮购)

传 真: (8620) 85221583 (办公室) 85223774 (营销部)

网 址: <http://www.jnupress.com> <http://press.jnu.edu.cn>

排 版: 广州良弓广告有限公司

印 刷: 佛山市浩文彩色印刷有限公司

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 20.75

字 数: 379 千

版 次: 2017 年 5 月第 1 版

印 次: 2017 年 5 月第 1 次

定 价: 56.00 元

(暨大版图书如有印装质量问题, 请与出版社总编室联系调换)

目 录

构建自然人税费征管体系研究报告

..... 广东省地税局构建自然人税费征管体系专项课题组 (1)

广东地税文化建设调研报告 广东省地税局文化建设专项课题组 (15)

从个人所得税视角研究广东居民收入分配

..... 广东省地税局居民收入分配专项课题组 (24)

广东地税优化组织体系调研报告

..... 广东省地税局优化组织体系专项课题组 (40)

全面实施“营改增”试点后地税部门应对新形势的思路和对策

..... 广东省地税局“营改增”试点专项课题组 (52)

2015 年落实高新技术企业税收优惠政策的情况报告

..... 广东省地税局落实高新技术企业税收优惠政策专项课题组 (64)

“督考合一”在广东地税系统的探索与实践

..... 广东省地税局“督考合一”专项课题组 (69)

关于进一步加强全省地税系统基层纪检监察组织建设的思考与对策

..... 广东省地税局纪检监察组织建设专项课题组 (79)

非税收入调研报告 广东省地税局非税收入调研专项课题组 (88)

广东地税数据管税实践与思考

..... 广东省地税局数据管税调研专项课题组 (98)

科技创新税收政策实施效果评估报告

..... 广东省地税局科技创新税收政策调研专项课题组 (108)

关于现代税收征管体制的实践和理论探讨 深圳市地税局 钱 勇 (130)

构建地方税费收入体系问题研究 珠海市地税局课题组 (138)

从税收视角看横琴自贸片区经济发展

——基于 SWOT 分析法的横琴经济税收发展报告

..... 横琴新区地税局课题组 (145)

内外联动、数据管税，全面探索实施“5+1”六税一体化控管

——新形势下做强做大地方财政收入的可行性报告

.....	汕头市地税局课题组	(154)
新形势下加强地税队伍建设的思考	韶关市地税局 李政科	(165)
从税收视角看河源铁矿行业供给侧改革的方向	河源市地税局课题组	(171)
发挥地税职能作用主动服务苏区政策运用	梅州市地税局 魏少波	(179)
当前惠州地税干部队伍建设中存在的问题及对策		
.....	惠州市地税局课题组	(185)
2016 年汕尾市地方税务局税源分析报告	汕尾市地税局课题组	(193)
当下地方税收征管面临的挑战和对策	东莞市地税局 钟毅民	(204)
关于加强自然人税收征管的思考与探索	中山市地税局 罗镜文	(215)
关于加快推进地税机关管事制改革工作的思考		
.....	江门市地税局 陈雁成	(224)
佛山社会保险征缴研究报告		
——基于佛山市用工和薪酬调查	佛山市地税局 朱 毅	(232)
关于推动全面从严治党向基层地税部门压实延伸的思考与探索		
.....	顺德区地税局 劳伟源	(241)
阳江市经济发展与地方税收发展调研报告	阳江市地税局课题组	(247)
关于构建湛江地税系统全面从严治党责任体系的思考		
.....	湛江市地税局 李漫天	(262)
关于茂名市地税系统推广实施规费专岗专责管理改革的探索		
.....	茂名市地税局 吴锡昌	(271)
推动建立中国绿色税制体系的国际借鉴研究		
.....	肇庆市地税局 林兆华	(283)
清远市地方税务局县域税收征管模式改革创新研究		
.....	清远市地税局 徐 杰 潘献文 刘国东	(294)
浅谈如何完善转让限售股个人所得税管理	潮州市地税局课题组	(302)
构建“营改增”后地方税费管理新格局的思路和对策		
.....	揭阳市地税局 郑杰鹏 游绿东	(307)
云浮石材行业地方税收管理困境及突破建议	云浮市地税局课题组	(316)
后 记		(328)

构建自然人税费征管体系研究报告

广东省地税局构建自然人税费征管体系专项课题组

内容提要：我国现行的多数税种建立在法人税制基础上，个人所得税和社保费是当前面向自然人征收的主要税费种。加快建立自然人的税费征管体系，不仅是“后‘营改增’时代”地方税费征管体系建设、分税制财政体制完善的现实诉求，也是我国中长期税制与税制结构优化的内在要求。本文在对我国自然人税费征管现状与问题进行分析的基础上，借鉴发达国家和地区先进经验，提出了关于构建自然人税费征管体系的若干建议，以期为改革决策提供参考。

关键词：自然人 制度设计 征管方式 技术支撑 资源配置

构建自然人税费征管体系，是新一轮财税体制改革的重要内容。科学合理的自然人税费征管体系，对优化税制结构、调节收入分配、推进国家治理体系和治理能力现代化具有重要意义。中央高度重视自然人税费征管体系建设。国家“十三五”规划明确提出：“建立税种科学、结构优化、法律健全、规范公平、征管高效的现代税收制度，逐步提高直接税比重”；2015年，《深化国税、地税征管体制改革方案》进一步强调要从法律框架、制度设计、技术支撑、资源配置等方面构建以高收入者为重点的自然人税收管理体系。

为当好全国深化税收征管改革试验区的排头兵，广东地税成立专题调研组，先后在广东省内、江苏、北京以及香港、澳门等地开展实地调研，组织开展了国家税务总局、中国人民大学、中国社会科学院、中南财经政法大学、香港会计师公会等部门的权威专家和实务界代表参加的十余场次座谈会，专门研讨构建自然人税费征管体系的相关问题，形成报告如下。

一、自然人税费收入的基本情况

（一）相关概念的界定

1. 自然人纳税人

厘清自然人纳税人的概念和范围，是科学认识和研判我国面向自然人纳税

人征管税费现状的首要前提。从法律概念看，自然人是与法人相对的概念，是指基于自然出生而依法在民事上享有权利和义务的个人。从税收概念看，自然人纳税人是与单位纳税人相对的概念，不仅包括负有法定纳税义务的个人，还包括不具备法人资格且相当于个人的经济组织，如个人独资企业、个人合伙企业、个体工商户等。根据《国家税务总局关于发布个人所得税申报表的公告》（国家税务总局公告 2013 年第 21 号），明确以自然人名义纳税的中国公民、外籍人员和港澳台地区人员申请办理个人基础信息登记，这里的自然人纳税人仅是指基于个人所得税单一税种而形成的纳税人。

2. 涉及自然人的税种

从统计口径看，我国税种收入分类依据主要以企业类型为主，暂无以自然人纳税人为统计口径的税收分类，这主要因为目前我国的税收管理制度是建立在单位纳税人的基础上，其中“个体经营”税收收入可视为面向自然人纳税人征收。从税种属性看，我国税种主要以面向单位纳税人的流转税、所得税等为主，完全以自然人为纳税人的税种只有个人所得税，涉及自然人纳税人税种还包括个人（主要是指个体工商户和其他个人等）缴纳的国内增值税及其附加税费（个人提供应税劳务、应税服务）、土地增值税（个人转让房地产）、房产税（个人出租房屋）、城镇土地使用税（个人拥有土地使用权）、契税（个人承受被转移的土地和房屋权属）、耕地占用税（个人占用耕地建房或从事非农建设）、车辆购置税（个人购置车辆）、车船税（个人拥有车船）、印花税（个人书立、领受应税凭证）等。

3. 面向自然人的费金种类

目前，我国自然人缴纳的费金种类主要是“五险一金”，其中“五险”是指基本养老保险、基本医疗保险、工伤保险、生育保险和失业保险，“一金”是指住房公积金。社会保险费的征收主体在全国范围内暂不统一，截至 2015 年底全国共有包括广东（深圳除外）在内的 21 个省、市和自治区地税部门负责征管社会保险费，加之社会保险费具备直接面向自然人征收的准税收属性，也应该纳入面向自然人税费征管的讨论范围。

因面向自然人的其他税费种规模较小，为统一数据口径和增强数据可比性，如无特别说明，本研究报告主要统计个人所得税和社会保险费。

（二）自然人税费收入主要特点

1. 自然人税收增长态势良好，阶段性特征明显，与总税收和 GDP 增速渐趋一致

2001—2015 年，全国自然人税收收入从 1 475.6 亿元增长到 14 693.5 亿元，占总税收的比重从 8.9% 提高到 10.8%，年均增速为 17.8%，分别高出同

期总税收和国内生产总值（GDP）年均增速 1.6%、4.0%。分阶段看，全国自然人税收增长呈现阶段性特征：①2001—2002 年，自然人税收增速高于总税收增速和 GDP 增速；②2003—2007 年，自然人税收增速低于总税收增速、高于 GDP 增速；③2008—2010 年，自然人税收增速波动幅度远大于总税收增速和 GDP 增速；④2011 年以来，自然人税收增速总体呈下降趋势，与总税收增速和 GDP 增速渐趋一致。（见图 1）

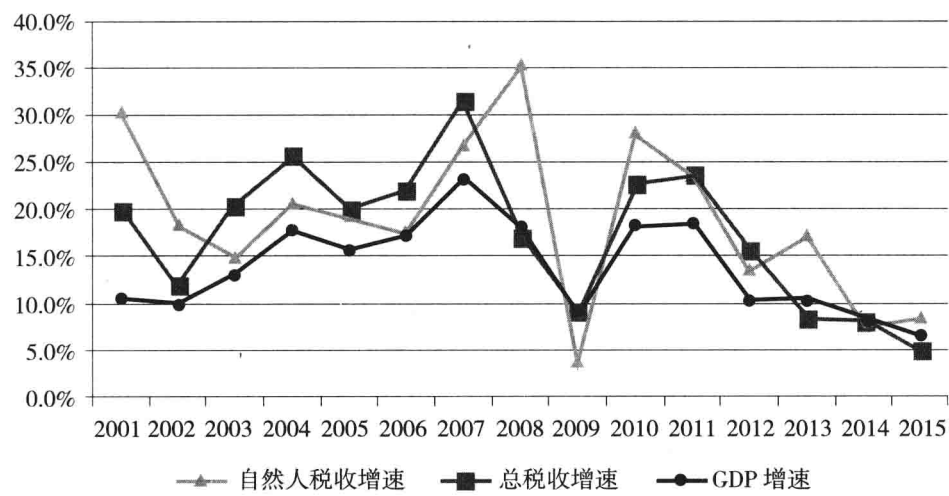


图 1 2001—2015 年全国自然人税收、总税收和 GDP 增速情况

数据来源：《中国税务年鉴》《中国统计年鉴》。

注：图中自然人税收包括个人所得税、个体经营税收收入之和。

2. 自然人税收已成地方税收收入的重点税源，广东规模优势明显，江苏增速最快，浙江收入占比最高

比较 2001—2015 年全国主要经济发达省市的自然人税收情况（见下表），呈现三个显著特点：一是广东规模大。广东自然人税收收入从 221.8 亿元增长到 1 945.7 亿元，位居全国第一位，其中，2015 年分别高出京、沪、苏、浙 461.1 亿元、471.4 亿元、447.9 亿元和 758.0 亿元。二是江苏增速快。江苏自然人税收年均增速为 22.0%，分别高出同期京、沪、粤、浙 1.2%、1.0%、5.2% 和 3.0%，这与江苏总税收增速最快情形相一致。三是浙江比重高。浙江自然人税收占比从 9.8% 提高到 13.4%，其中，2015 年分别高出京、沪、粤、苏 1.3%、2.9%、2.7%、1.9%。2015 年，主要经济发达省市自然人税收规模均超千亿元，占税收收入的比重均超过 1/10，已成为地方税收重点税源。

2001—2015 年主要经济发达省市自然人税收情况

项目	自然人税收规模			总税收规模			占总税收的比重		
	2001 (亿元)	2015 (亿元)	年均增速 (%)	2001 (亿元)	2015 (亿元)	年均增速 (%)	2001 (%)	2015 (%)	增减变化 (%)
广东	221.8	1 945.7	16.8	2 285.9	18 203.9	16.0	9.7	10.7	1.0
北京	104.8	1 484.6	20.9	1 212.0	12 277.9	18.0	8.6	12.1	3.5
上海	102.3	1 474.3	21.0	1 646.3	13 989.5	16.5	6.2	10.5	4.3
江苏	92.4	1 497.8	22.0	1 144.0	13 031.3	19.0	8.1	11.5	3.4
浙江	103.9	1 187.7	19.0	1 057.0	8 892.5	16.4	9.8	13.4	3.6

数据来源：《中国税务年鉴》。

注：表中“占总税收的比重”是指各省市自然人税收收入占各自总税收比重。

3. 我国七成以上的高净值自然人主要分布在东部省市，近五成税源集中在股票、基金、房地产等领域

高净值自然人，主要是指资产净值较高或收入较高的个人。根据招商银行和贝恩公司联合发布的《2015 中国私人财富报告》，2015 年中国个人可投资资产 1 000 万人民币以上的高净值人群规模已超过 100 万人。目前，我国还没有明确高净值自然人标准，国家税务总局要求年所得 12 万元以上个人进行自行申报，但没有发布该人群规模的统计数据。结合广东 2014—2015 年年所得 12 万元以上个人纳税情况统计分析，高净值自然人税收呈现的主要特征有：一是高净值人群主要分布在经济相对发达的东部地区。京、沪、粤、苏、浙高净值人群占全国的比重近 70%，其中广东占全国的比重为 16.86%，仅比排名第一的北京（17.69%）低 0.83 个百分点。二是税源分布较为集中。股票、基金、房地产、信托资产等占高净值人群境内可投资资产的比重约 45%。三是年所得 12 万～50 万元区间人数和税款占比最大。以广东为例，该区间 2014 年人数占 93.6%、税款占 67.4%，2015 年人数占 93.6%、税款占 74.2%；广东 2014 年和 2015 年年所得 1 亿元以上的高收入个人分别有 21 人和 34 人。

4. 社保费是目前面向自然人征收的最大费种，社保费收入超过税务部门组织税收收入的 1/10；2015 年苏、粤、浙地税部门组织的社保费规模位居全国前三位

我国现行的社保费主要包括养老、医疗等五大险种，征收主体还没有统一。包括广东（深圳除外）在内的全国 21 个省、市和自治区地税部门负责征管社保费。数据显示，2015 年全国税务部门组织的社会保险费收入合计为

15 336.7 亿元，同比增长 11.3%，占税务部门组织税收收入的比重为 12.4%；其中广东（深圳除外）、江苏和浙江为 2 452.0 亿元、2 539.2 亿元和 1 907.1 亿元，分别同比增长 15.5%、12.0% 和 16.5%，分别占本省税务部门组织税收收入的比重为 19.5%、20.8% 和 25.9%。据清华大学课题组测算，我国社保缴费率总体偏高，约为“金砖四国”其他三国平均水平的 2 倍，是东亚邻国以及中国香港和中国台湾的 4.6 倍。在中央大力推进供给侧结构性改革的大背景下，今后一个时期内社保费占税费收入的比重或将呈下降趋势。

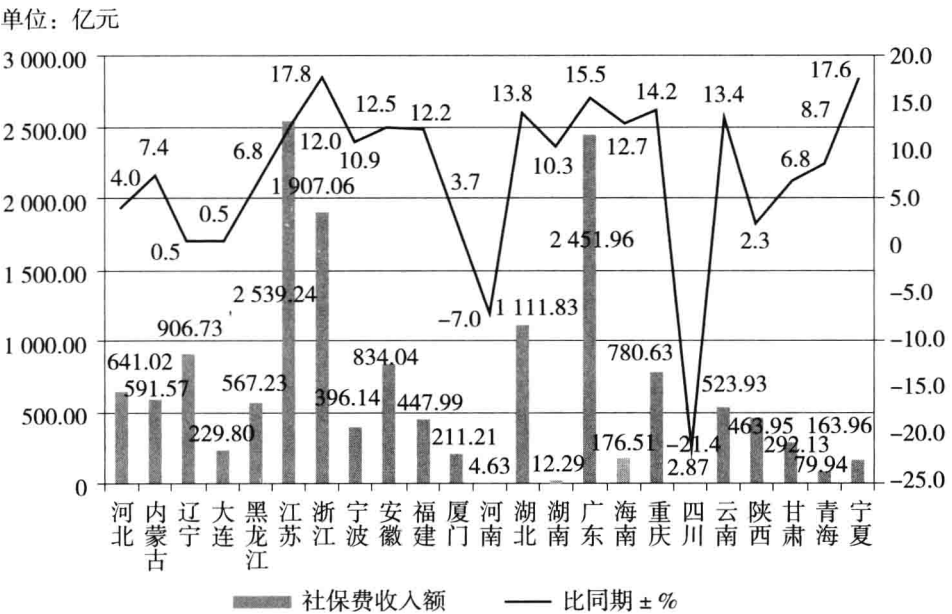


图 2 2015 年全国各地区税务部门组织社会保险费收入情况

数据来源：国家税务总局《2015 年税收收入快报》。

二、现行自然人税费征管体系面临的挑战与存在问题

我国已初步搭建起了以个人所得税和社保费征管为主的面向自然人的税费征管框架，但面对经济转型和税制改革，现行面向自然人的税费征管体系仍面临着很多现实问题和许多挑战，亟待重构。

（一）自然人税费征管法律制度体系支撑不足，缺乏有效管控手段

我国长期以来实行以间接税为主的税收制度，间接税与直接税的比重约为

60:40, 直接税比重较低, 对自然人税费征管缺乏成熟系统的法律法规及制度配套。一是现行税收征管法、个人所得税法及纳税人识别号制度等有待完善, 面向自然人税费征管的专门法律制度亟待出台, 相关配套措施依然缺位。二是社保费等费金征收主体不统一、执法刚性不足。我国社保费征收管理的主要依据是《中华人民共和国社会保险法》《社会保险费征缴暂行条例》, 但在全国范围内没有明确统一征收主体, 影响政策的统一贯彻执行。

（二）现行税费征管体系总体上以单位纳税人为主，自然人税费征管处于从属地位

当前, 我国税费征管体系以单位纳税人为主, 相对于自然人税收而言, 税务部门具有较强的企业税收管理能力, 在以组织财政收入为中心的税收治理模式下, 强化了对间接税制模式的有力支持, 使得自然人税费征管成为单位纳税人税费征管的附属。具体就自然人税费征管的实际状况而言, 我国现行税制体系中不仅直接针对自然人纳税人开征的税种偏少; 而且即便是直接针对自然人征收的税费种, 也是通过现有的单位纳税人税费征管体系附征, 如个人所得税和社保费, 其实质从属于单位纳税人和间接税的征管体系, 独立的自然人税费征管体系尚未建立。

（三）部门间的涉税信息共享机制不健全，自然人的涉税信息碎片化、分散化

在市场化日益加深的背景下, 自然人涉税信息流动性强、涉及面广, 收入、支出、财产等信息呈现碎片化格局, 主要散落于各个职能部门, 未实现按人归集管理。不同部门之间、不同区域之间的涉税信息共享聚合、整体联动程度仍然较低, 信息孤岛困境始终并未能得到实质性化解。部门间、区域间的涉税信息共享机制不完善、不健全, 是制约构建面向自然人税费征管体系的重要基础性因素。

（四）高收入高净值人群税源管控缺位，税务部门与高收入高净值自然人之间存在着严重的信息不对称

理论上, 高收入高净值人群应该是现代税制体系中直接税的重要贡献者, 也应成为税务机关的重点管理对象。但从高收入高净值人群的特点看, 高收入高净值人群收入高、来源广、跨境交易多, 避税意识和税收筹划动机更强烈, 高净值人群的税务风险识别和风险管理已成为税务部门的焦点与难点。从高收入高净值人群信息采集来看, 自然人基础数据库还未建立, 高净值自然人的银行账户、资金流（包括虚拟资金）、土地、房产、股权变动等关键信息很难获

取或难以及时准确获取，税务部门与高净值人群之间存在着严重的信息不对称问题。加之人才储备、技术支撑、制度设计等不足，严重制约着税务部门提升面向高收入高净值人群的税收征管能力。

（五）数字经济等新兴业态兴起，税源跨省、跨境、跨国流动剧增，自然人税收征管面临全新挑战

随着改革开放不断深入，全球化趋势不断加大，以及互联网、云计算等现代信息技术兴起，传统经济获得长足发展，数字经济等新兴业态也进入高速增长期，居民收入更加多元化多样化，自然人纳税人跨省、跨境、跨国取得收入，跨省、跨境、跨国转移财产和收入的现象剧增，跨省、跨境、跨国税源流动更加频繁。尤其是在数字经济模式下，自然人的交易行为通常具有数字化、虚拟化、隐匿化、支付电子化、分散化等特点，导致纳税节点不易捕捉。这些都对税务部门跨省、跨境、跨国开展部门协作、情报交换提出了新课题，更对传统按管辖区域分割、封闭的传统税收征管模式提出了全新挑战。

（六）社会征信体系建设进程相对较慢，自然人纳税信用管理没有实现全覆盖

当前，覆盖全社会的征信体系尚未形成，纳税信用融入社会信用刚刚起步，欠缺法律和制度支撑，纳税信用社会化应用范围较窄，自然人纳税人的诚信纳税意识普遍较低。同时，税务部门纳税信用管理尚未实现覆盖全部自然人，纳税信用评价限于查账征收企业，限制性措施也仅限于企业法定代表人，纳税失信惩戒机制还有待完善。

三、自然人税费征管体系构建的域外经验借鉴与启示

综观当前的经济发达体，其税制结构通常以直接税或自然人纳税人为主，这与其有一套完整、有效的自然人涉税信息管理体制机制密不可分，值得充分借鉴。

（一）美国自然人税收征管做法与经验

1. 建立统一的纳税人识别号制度，全面掌控自然人涉税信息

美国在全国范围内，将个人身份证号码、纳税号码和社会保障号码进行全面统一，税务当局为每个纳税人建立个人纳税档案，并有权通过纳税人号码对自然人的所有收入项目进行汇总和查询。对于自然人而言，该税号是其办理诸多业务的“通行证”，没有税号则不能在银行开立账户、无法享受社会保险，

签订的交易合同也被视为无效。

2. 重视涉税信息网络建设，提高信息治税水平

美国 IRS（美国国内收入署）建立了强大的信息系统，涵盖了与征管相关的多项工作。美国税法明确规定，单位和个人负有向税务机关报告特定信息的义务，并对不配合提供信息者予以惩罚。而政府各部门尤其是经济部门，每年也都必须向 IRS 提供各种税源信息。通过信息交换和数据处理，IRS 可全面快捷地掌握纳税人信息。

3. 构建“双向申报与交叉稽核、现金管理”多维监管体系

在美国，建立纳税人自行报告与相关主体申报的双向机制，源泉扣缴更加强调雇主的义务，对未预扣税的税源不得作为成本税前列支，且政府不需要向预扣者支付任何经济报酬。同时，所有纳税人必须对年度内全部应税所得进行综合申报，形成信息流的完整回路。通过计算机系统，将从第三方部门搜集的纳税人信息全部归集于纳税人的税号之下，进而将搜集到的信息与纳税人自行申报信息、雇主申报信息交叉比对，筛选高风险纳税人，并将其作为税务稽查对象。在现金管理方面，美国税法规定，任何从事贸易或商务活动的个人，单笔交易或两笔以上关联交易中收到超过 1 万美元现金，都必须向税务当局报告。

4. 在全球范围内强化高收入人群税收管理

2008 年美国发起了针对高收入个人新的全球计划，设立全球高财富纳税人管理机构，集中资源对高收入个人进行管理；2012 年，制定了《海外账户税收遵从法案》，在全球范围内打击高收入人群通过海外账户避税。

5. 完善纳税服务体系

美国按照纳税人类型设立提供分类纳税服务的专门机构，系统整合纳税服务资源，为同类型的纳税人提供专业化服务。同时，美国设立了纳税人权利维护机构，专门负责接受纳税人投诉，听取纳税人的不满和诉求，帮助纳税人解决与税务部门无法协调的事项。

（二）香港特别行政区自然人税收征管经验

1. 实行通知申报制和评税制

每个财政年度结束后，香港税务局会向纳税人寄发报税表，纳税人按要求填妥后寄还税务局。税务局根据报税资料进行评税，并向纳税人寄发评税通知书。即纳税人只负有申报收支资料的义务，具体税额的计算由税务机关完成，并以评税通知书为准。只要纳税人没有蓄意隐瞒收入，申报错误或者计算错误被税务机关发现并经确认后由税务机关更正，不涉及处罚或滞纳金。

2. 税收征管手段的规范化和现代化

一是简便的征纳程序。香港在纳税期限的规定上采用统一而简单的方法，对俸薪税、物业税、利得税等直接税实行预缴方式，即以本年4月1日至次年3月31日为课征年度，按上年度征税额预交，年终进行汇算清缴、多退少补。二是灵活的税款缴纳方式。纳税人可采用邮递、电子或亲身方式缴纳税款。三是为纳税人提供方便快捷的多渠道服务。除柜台服务外，还提供自动电话询问系统、自动查询系统、“税务易”网站等服务。

3. 重视对纳税人的权利保护

法律上体现了征纳双方的平等。《税务条例》规定，纳税人如对税务局的评税感到不满，在向法庭提出诉讼前，可向税务局提出反对，反对未果可向上诉委员会上诉。

（三）经验借鉴与启示

发达国家和地区都普遍重视对个人所得税的税收管理，制定完善的法律法规，建立高效的税收征管体系，保证了纳税遵从和税法落实，带给我们如下启示：

1. 普遍实行纳税人识别号制度

发达国家和地区普遍实行纳税人识别号制度，自然人纳税人有统一、永久的税号，为自然人税费的征管确立户档基础，也为自然人涉税信息的综合归户管理提供制度支撑，并可为税收管理之外的其他社会治理所用，实现涉税信息共享共用。

2. 强化税收源泉扣缴，广泛推广非现金结算

作为税源控管的有效手段，源泉扣缴被广泛采用，尤其是非经源泉扣缴的税源不得作为付款人成本税前列支的规定，形成对扣缴义务人的有效约束；同时，实施规范的现金管理制度，实行大额现金交易报告制度，广泛推行非现金结算，对抑制地下经济、将潜在税源显性化具有重要意义。

3. 实施涉税信息控管基础上的有效自主申报

发达国家和地区大多实行以自主申报为主、扣缴申报为辅的双向申报制度，其前提条件是税务机关对纳税人涉税信息的高效控管。通过有效的第三方信息报告制度和信息共享，能够有力地辨别纳税人税收申报的完整性与准确性，纳税人也具有依法如实申报的内在约束，再加之高质效的纳税服务，保障了自主申报制度的有效运行和纳税人对税法的高度遵从。

4. 建立以纳税人为中心的税收服务体系

在税收征纳关系上，发达国家和地区普遍从对抗关系转向合作关系，高度重视纳税服务和纳税人权利的保障。发达国家和地区将税务资源配置的重心一

方面置于税收管理，包括纳税评估与风险管理；另一方面置于纳税服务，而高效的税收管理和人性化的纳税服务，有利于提高税法遵从度。此外，注重培育和管理税务中介机构，提升服务质量并减轻征纳负担。

5. 强化对高收入高净值人群的税收管理

OECD（经济合作与发展组织）针对高收入高净值税收管理提出了如下建议：实施合作遵从战略、加强国际信息交流与合作、对高净值人群进行分类风险识别、建立高收入个人管理机构、多渠道收集和利用信息、引入外部专家实现专业化管理等。

6. 严惩税收违法行为，并实行信用治税

发达国家和地区对税收违法行为均严惩不贷。一般会根据违法程度，设定相应的处罚类型，但对严重税收违法行为，均予以很大力度的打击。部分国家和地区通过立法赋予税务机关特定的税收执法权，对税收违法行为形成高度震慑。同时将纳税信用纳入社会诚信体系，惩戒与激励并行，形成长效依法诚信纳税导向，促进税法遵从。

四、加快构建自然人税费征管体系的建议

顺应直接税比重逐步提高、自然人纳税人数量多、管理难的趋势，建议从健全法律制度、转变征管方式、强化技术支撑、优化资源配置等方面着力，争取到2020年，基本建成与国家治理体系和治理能力现代化相匹配、符合现代税费制度和征管体系要求的法律框架完整、制度措施严密、征管方式有效、技术支撑强大、资源配置合理、纳税服务便捷的现代自然人税费管理体系，不断增强税法遵从度和纳税人满意度，确保税收职能作用有效发挥，切实促进经济健康发展和社会公平正义。近期要重点改革和调整优化现行自然人税费征管机制，到2017年初步构建与以高收入者为重点的自然人纳税人分类分级管理体系、便捷利民的服务体系、统一先进的信息系统支撑体系。为保障新税制的顺利实施和形成现代化自然人税费管理架构打下坚实的基础。具体建议是：

（一）加快修改完善相关法律法规，进一步健全自然人税收征管的基本制度和税收共治制度

修订完善税收征管法等相关法律法规，建立涵盖登记、申报、征收、保障以及违法处理等方面完整的自然人税收法律体系。一是建立自然人纳税识别号制度，赋予自然人唯一的纳税识别号。二是完善纳税人自行纳税登记申报制度。建立以纳税人自行申报和扣缴义务人代扣代缴申报为基础的申报制度，确立自然人纳税人的纳税主体地位，明确纳税人的纳税义务和法律责任。三是健

全涉税信息共享制度、信息披露制度和部门协作制度。明确有关部门和单位及时向税务机关提供涉税信息和支持、协助税务机关依法执行职务的责任，以及纳税人及与纳税相关的第三方应当按照规定提交涉税信息的义务。四是完善自然人税收保障机制。加快推进税收征管法修订进程，在保护纳税人合法权益的基础上，针对涉税违法行为，建立对自然人收入和财产的税收检查、税收保全和强制执行等保障机制。五是健全现金管理法规，明确规定自然人购买商品或服务时单笔金额超过一定数额的要强制转账；建立大额现金交易信息报告制度。六是完善自然人征信管理制度。七是建立电子商务的税收征管制度，探索建立电商平台或第三方支付平台代扣代缴制度。八是制定税收保障条例，为建立健全党政领导、税务主责、部门合作、社会协同、公众参与的税收共治格局提供制度保障。

（二）树立整体思维，合理配置管理资源，构建现代化的自然人税收征管模式

树立整体思维，结合国地税（国税和地税的简称）征管体制改革进程，统筹配置资源，构建以自然人纳税人识别号为纽带，以源泉扣缴和执行申报为基础，以现代信息技术为支撑，以风险为导向，集中征收、交叉稽核、优化服务、协同共治的自然人税收征管模式。

一是合理配置管理资源，建立税收管理的闭环体系，确保各环节有机衔接、顺畅运转。要建立“纳税人自行申报和源泉扣缴双向申报—日常税源管理和纳税辅导—数据分析和纳税评估—税务稽查和强制执行—移送司法机关—自觉申报纳税”的良性闭环管理模式，将人力资源合理配置到各环节、各岗位，特别要充实后续管理、数据分析、风险管理等方面的人力，保障各环节均能顺畅运转。要在有效减负的基础上，科学安排市、县局机关直接参与一线业务，深入推进直接面向纳税人的征管工作。

二是转变征管方式，实施分类分级管理，坚持柔性管理与刚性执法并重。整合纳税人涉税信息资源，探索按收入和财产实施分类管理，不同类型纳税人采取不同的管理方法和应对策略。总局层面构建全国高收入高净值千人计划分析平台，省局层面构建全省高收入高净值千人或万人分析平台，市县局层面划分为一般纳税人和高收入高净值纳税人。通过明确对象、辅导服务、个人自查、风险分析、分级应对、自行整改等柔性管理措施，提升高收入高净值人群的纳税遵从度。积极探索将高收入高净值个人管理与大企业管理有机结合，在大企业管理中将与之有关联的股东、高管等高收入高净值个人进行联动，同步管理，以增加税源监控的全面性和有效性。建立现代稽查管理体制，加大自然人稽查工作力度，增强稽查执法刚性。同时完善稽查部门与基层分局的联动机

制，充分发挥稽查作为税收管理最后一环的震慑力，最大限度促进自然人遵从税法。

三是推动部门联动管理。进一步扩大与有关部门合作的范围和领域，强化管理互助。针对财产行为税和个人所得税税源分散、管理难度大的特点，着力加强协税护税机制建设，强化各职能部门的把关、控管、审验等职能，形成监管合力。

（三）围绕“数据治税”加快破除部门涉税数据共享瓶颈，构建大数据管税机制

一是加强自然人纳税人涉税数据分析利用。总局、省局和市局依托金税三期系统建立数据处理中心，集中开展数据归集存储、加工分析、分发推送、监控评价工作。建立包括外籍个人、港澳台人士在内的自然人税收档案，整合自然人税源信息，将自然人的登记信息、扣缴申报信息、自行申报信息、任职和投资信息、房产信息、车船信息等各类涉税信息，按“人/户”进行归集，形成完整的自然人税源数据库，并在此基础上建立全国统一、数据集中、功能强大、安全稳定的自然人税费收入管理信息系统。

二是大力推进外部涉税数据交换共享机制建设。争取各级党政支持，健全完善税务部门与银行、公安、法院、工商、国土、住建、商务、外汇、证券、海关、扣缴单位等部门的涉税数据交换共享机制，切实增强获取税务部门以外部门数据的主动性。同时，全面梳理细化数据共享需求、标准和技术手段，积极主动、上下联动、坚持不懈与相关部门协调，力求实现高质量的信息共享。要应用金税三期外部信息交换平台做好数据对接，实现自然人第三方信息与税务机关内部信息系统无缝衔接。要全面深化国地税合作，实现国地税信息的全量共享。要实现涉税信息在各层级、各地区税务机关之间共享。

三是以“互联网+税务”行动计划来指导自然人税收征管。进一步落实“互联网+税务”行动计划，加强与各大互联网运营商、电商平台、第三方支付平台的合作，推动互联网技术与税收工作深度融合，充分利用互联网信息推动自然人税收征管方式转型升级，提升服务自然人纳税人的能力。

（四）大力推进信用控税，以信用约束促进税法遵从

要发挥税务部门在社会信用治理中的积极作用，努力提高社会诚信水平，从根本上促进纳税人税法遵从度的提升。

一是建立信用信息管理和信用控税制度体系。国地税要联合制定并完善纳税人信用评价指标体系和信用信息交换共享技术标准，建立纳税信用信息确认、修正、争议处理、信用期限等管理制度，建立健全纳税信用信息跨部门共