

 税务干部培训系列丛书

Shuishou Fengxian Guanli
Fangfa yu Shiwu

税收风险管理 方法与实务

李晓曼 编著

 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

国家一级出版社
全国百佳图书出版单位



税务干部培训系列丛书

Shuishou Fengxian Guanli
Fangfa yu Shiwu

税收风险管理 方法与实务

李晓曼 编著

© 李晓曼 2015

图书在版编目 (CIP) 数据

税收风险管理方法与实务 / 李晓曼编著. — 大连 : 东北财经大学出版社, 2015.7

(税务干部培训系列丛书)

ISBN 978-7-5654-1928-7

I. 税… II. 李… III. 税收管理-风险管理-中国-干部教育-学习参考资料 IV. F812.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 087571 号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

教学支持: (0411) 84710309

营 销 部: (0411) 84710711

总 编 室: (0411) 84710523

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

大连永盛印业有限公司印刷

东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 170mm×240mm 字数: 325 千字 印张: 16 1/4 插页: 1

2015 年 7 月第 1 版

2015 年 7 月第 1 次印刷

责任编辑: 孙晓梅 魏 巍

责任校对: 那 欣

封面设计: 冀贵收

版式设计: 钟福建

定价: 38.00 元

税务干部培训系列丛书编审委员会

主任委员：佟俊海

副主任委员：郭 江

委 员（以姓氏笔画为序）：

王化敏	王占锋	王奇志	王宝田	付立红
刘 宇	吕春生	曲 川	佟俊海	张久慧
张永刚	张亚明	张秀梅	张昱东	张紫东
张雅君	周亚县	周家才	敖 汀	郭 成
郭 江	崔晓妍	梁亚红		

总 序

为推进税务干部教育培训质效的提升，引导和激励教师结合税收工作实际编撰高品质的参考资料，自 2012 年起，辽宁税务高等专科学校安排专项资金用以资助教师出版培训教材，即将出版的《税务干部培训系列丛书》便是 2014 年学校资助的项目。三年来，此类教材已出版 16 部，其中多部教材在教育培训中发挥了重要作用。在经历了初步的探索与实践之后，我们有必要进行回顾与沉淀，以利在总结中前行，在思考中提升。为此，欣然命笔，权作且行且思之悟。

成人培训有其特有的规律，税务干部的教育培训更需要在遵循成人学习规律的基础上不断强化其专业性、针对性与实效性。在实践中我们普遍感到，一些与税收工作紧密相连的业务课程单纯依靠教师讲授是远远不够的，税务干部急需与之相配套的参考教材。从普通教育上讲，教材建设是一个学科发展的基础性工程，对专业人才的培养十分重要，优秀的具有鲜明特色的专业教材甚至可以影响几代人，其所发挥的社会辐射力或学术影响力是巨大的。从成人教育培训上讲，尽管由于政策和形势的变化等不确定因素较多，很难使一部教材成为经久不衰的经典，但其及时补充培训课堂知识的功能始终无法替代，与培训教学相互辉映、相得益彰的功效始终持续久远。

培训是需要内化于心、外化于形的。培训教材就是这种融知识与方法的学习、掌握、巩固、提高于一体的良好载体。培训教材不是课堂教学的简单复制，它更着力于普及知识、教授方法、夯实基础、复习训练等效能的发挥。同时，培训教材又不脱离教育培训和税收工作的实际，既要有实例的丰富与贴切，还要有理论的归纳与升华。

实践证明，一部好的培训教材必然承担了上述特殊使命，进而收到事半功倍的效果。正是基于这种考虑，学校下定决心，资助教师出版培训教材。这一方面可以把教师从诸多繁杂的事务性工作中解脱出来，潜心研撰；另一方面也可在全校引领科研之风，形成正向激励。从几年来的实际效果看，这种引导与激励达到了预期目的。

即将出版的这套丛书，既有理论探索，也有案例分析。虽然书中的理论探讨还

有很大的提升空间，案例分析可能还存在争议，但这些都是作者大胆探索、积极尝试、不断创新的结果。其来源于税收实践、解决实际问题的目标定位会使学习者寻找和发现工作中的不足，对相关理论知识进行理性思辨，进而不断改进和提升工作质效。

在本套丛书即将付梓之时，写下这些文字，一则向作者们取得的科研成果表示祝贺；二则向全身心投入到税务教育培训科研工作的教师们表示由衷的敬意和感谢；三则对学校科研工作特别是教材建设工作进行回顾、反思，并坚信我们的教育培训工作定会百尺竿头，更进一步！

侯永涛

前 言

十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，对全面深化改革作出了战略部署，提出深化财税体制改革是全面深化改革的重中之重。税务部门在贯彻落实十八届三中全会精神的过程中，既要研究和提出税制改革的具体方案，又要研究深化税收征管改革的措施，充分借鉴国际有益经验，凝聚各方面的智慧和力量，更好地指导和推进税收改革工作，提高税收管理的现代化、国际化水平，充分发挥税收在支持全面深化改革、推动国家治理体系和治理能力的现代化建设中的积极作用。

2009年4月，国家税务总局在《全国中长期税收征管工作规划（2010—2015年）》中明确提出，要建立“以申报纳税为基础，以信息管税为依托，以税收风险管理为导向，规范执法，优化服务，促进纳税遵从”的现代税收征管体系。经过近几年全国税务系统广大税务干部的积极创新改革和探索实践，我国的税收征管改革取得了可喜的成效；税收征管质效不断提高，促进了我国税收收入的持续稳定增长。但是，随着经济与科学技术日新月异的发展，国内外政治经济环境日益深刻的变化，凸显出我国现行税收征管制度仍然存在一系列亟待解决的问题，税收征管改革面临新的形势和挑战。2012年7月，全国税务系统深化税收征管改革会议提出，要进一步加强和深化税收征管改革，广泛学习和借鉴国际税收管理的先进理念和成功经验，逐步建立以税收风险管理为导向，适应我国经济发展要求的现代税收征管体系；要将税收风险管理理念、技术与方法贯穿于税收征管的全过程，不断提高征管质效，提高税收遵从度和满意度，防范和控制税收流失风险，开创我国税收征管改革的新局面。

税收风险管理是国际税收治理的通行做法，是现代税收管理的趋势与潮流，是我国深化税收征管改革的方向。但是，在我国税收征管改革的实践中，税收风险管理尚属新生事物，理论和实践的探索还处于起步阶段。由于征管理念、经济环境、法律制度、社会信用体系建设及现代信息技术发展程度的不同，因此在理念认识、立法保障机制建设、组织体系建设、资源优化配置、税收风险的流程化管理、基础数据质量、税收风险分析识别技术的开发应用、税收风险的差别化应对控制等方面

尚存在很多瓶颈因素需要破解,很多难题需要积极探索和研究解决,迫切需要系统的理论、技术和方法加以指导。当前,我国税收风险管理的理论和方法体系建设相对薄弱,至今尚未形成系统科学的理论和方法体系,教材建设还处于空白状态。在这种背景下,为了紧密配合和落实国家税务总局提出的深化税收征管改革的目标和要求,笔者结合近年来税收风险管理的教学 and 实践经验,从我国税收风险管理实践中的问题出发,着力从国际、国内的全新视角,广泛借鉴国际税收风险管理的先进理念和成功经验,结合我国现行税制和征管实际,探索构建我国税收风险管理的理论和方法体系,为有效推进和实施税收风险管理提供有益的理念、方法和经验借鉴。

笔者近年来主要从事税源管理、税收风险管理的教学和研究工作,同时深入全国税务系统开展了大量的实践调研,先后对江苏国税局、北京国税局、陕西国税局、上海税务局、海南国税局的税收风险管理实践经验进行了调研和实证分析,参与并指导了河北地税局、山东国税局、江苏地税局、大连国税局等税务机构税收风险管理模型的构建、论证等实践活动,已取得初步成果。令人欣慰的是,在本书出版之际,本书的核心理论、技术方法等学术观点和实证分析模型先后在中国税务杂志社的《税务研究》、《涉外税务》和国家发改委主办的《中国经贸导刊》等核心学术期刊上发表。

本书的基本特色是创新性、理论性、系统性和实践性,着力按照科学原理、系统比较和实证分析的研究方法构建我国税收风险管理的理论体系和方法体系;广泛借鉴国际、国内税收风险管理的有价值的文献资料,系统甄别和筛选,深入分析和比较研究相关文献的理论和实践价值;同时深入全国税务系统进行大量的税收风险管理的实践调研,广泛收集税收风险管理的典型案例,并将个案资料进行归纳提炼,得出具有普遍指导意义和理论价值的观点和方法。笔者在本书的写作过程中亲自深入税务机关的税收风险管理实践一线,指导和参与部分地区税收风险分析监控模型的构建、测算和论证工作,通过相关模型数据的定量实证分析,信息化系统的开发、检验和运行,深化和检验了对相关理论、方法的认识,经过反复调研、总结、提炼和深入思考,建立了系统科学的税收风险管理的理论和方法体系,最终形成了本书的总体框架和基本内容。本书共有七章:第一章是税收风险管理基本理论,包括税收风险管理产生和发展的过程及发展趋势,税收风险管理的基本内涵与意义;第二章是税收风险分析监控与税收风险指标体系,包括税收风险指标体系构建、优化的思路和方法;第三章是涉税信息数据管理;第四章主要研究税收风险分析识别技术与方法;第五章是税收风险评价与等级排序方法;第六章主要研究税收风险应对策略与方法;第七章是重点行业税收风险评估模型的构建与风险应对实务。

在本书出版之际,诚挚感谢辽宁税务高等专科学校佟俊海校长给予的全力支持和帮助,感谢国家税务总局焦瑞进、司京民等有关领导给予的指导和调研支持,感谢辽宁税务高等专科学校郭江副校长的指导帮助和提出的建设性宝贵意见,感谢科

研处及教学一部领导和同事们的支持和帮助，感谢河北省地税局王文涛副局长、石家庄地税局李渊局长和周永利副局长在税收风险监控模型测算等方面给予的大力支持和协助，感谢上海税务局征管科技处、上海税务二分局、北京第一直属局给予的调研支持和鼎力协助，感谢有关部门的领导和同志们对构建和测算税收风险监控模型方面的支持和贡献。

希望本书的出版能对我国税务系统税收风险管理的实践起到积极的促进作用，我们会紧密结合金税三期工程推广运行过程中出现的实际问题，积极探索，应用现代大数据分析方法及先进的信息技术手段不断提升税收风险管理效能，为我国税收风险管理理论和实践的发展作出更大的贡献。

衷心期待和欢迎各界人士对本书提出宝贵意见。

李晓曼

2015年1月

目 录

第一章

税收风险管理基本理论/1

- 第一节 税收风险管理的产生与发展/1
- 第二节 税收风险管理国内外探索与研究综述/3
- 第三节 税收风险的内涵与意义/13
- 第四节 税收风险管理的内涵与意义/29
- 第五节 税收风险管理的流程、内容与实施原则/32

第二章

税收风险分析监控与税收风险指标体系/36

- 第一节 税收风险分析监控管理系统/36
- 第二节 税收风险指标体系的构建/38
- 第三节 税收风险指标体系与风险分析方法/42

第三章

涉税信息数据管理/81

- 第一节 涉税信息数据管理概述/81
- 第二节 涉税信息数据采集/85
- 第三节 第三方涉税信息的采集与应用/96

第四章

税收风险分析识别/111

- 第一节 税收风险分析识别概述/111
- 第二节 税收风险分析识别的原则与运行体系/114
- 第三节 税收风险分析识别的技术与方法/116
- 第四节 关键税收风险指标分析识别法/124

第五章

税收风险评价与等级排序/141

- 第一节 税收风险评价概述/141
- 第二节 税收风险评价的方法/144
- 第三节 税收风险等级排序与预警监控/158

第六章

税收风险应对策略与方法/162

- 第一节 税收风险应对概述/162
- 第二节 税收风险应对策略/165
- 第三节 重点行业税收风险应对的措施与方法/170

第七章

重点行业税收风险评估模型的构建与风险应对实务/176

- 第一节 房地产行业税收风险评估模型的构建与风险应对/176
- 第二节 营改增后公路货运行业税收风险评估模型的构建与风险应对/197
- 第三节 餐饮行业税收风险评估模型的构建与风险应对/208
- 第四节 煤炭开采和洗选行业税收风险评估模型的构建与风险应对/220
- 第五节 钢压延加工行业税收风险评估模型的构建与风险应对/237

参考文献/248

第一章

税收风险管理基本理论

第一节 税收风险管理的产生与发展

风险管理是现代管理学范畴,最早起源于美国,20世纪30年代开始萌芽,由美国宾夕法尼亚大学的所罗门·许布纳博士于1930年在美国管理协会的一个会议上首次提出,20世纪70年代以后逐渐发展成为现代管理科学的一个重要分支,并被广泛运用于商业管理、政府管理、财务管理、金融保险及税收管理等各个领域。经过近20年的发展,美国、英国、法国、德国、日本等国家先后建立了全国性或地区性的风险管理协会,颁布了风险管理体系框架或国家风险管理标准。美国著名金融学家彼得·伯恩斯坦认为,“风险管理的极端重要性无论怎么强调都不过分,它甚至超越了人类在科学、技术和社会制度方面取得的进步”。

国际上对税收风险问题的关注,最早出自美国对“地下经济”所引起的税收流失风险的研究。1979年,美国国内收入局(IRS)发现纳税人遵从方面的有关信息数据相当缺乏,开始委托国家科学院对此进行调查研究。1983年,IRS经过研究认为,1981年由于纳税人不遵从联邦所得税法,导致了900多亿美元的税收流失。鉴于纳税遵从风险分析研究具有很大的潜在价值,此后许多国家纷纷开始进行研究。经济合作与发展组织(OECD)下属的财政事务委员会(CFA)早在1997年就发布了关于税收风险管理的一般指导原则,并对在税收管理领域中应用风险管理模型进行了简要描述,首次将风险管理理论与方法引入税收管理实践中。2002年5月,来自OECD成员方的税务官员在伦敦召开了CFA税收遵从风险管理小组论坛,一致认为要促进税收遵从风险管理在税收征管中的实践和应用,特别研究讨论了中小企业的税收遵从风险管理问题,研究建立了中小企业税收遵从风险管理的指导性文献。2004年10月,CFA批准了题为《税收遵从风险管理:管理和改进税收遵从》的风险管理应用指引,在税收遵从风险管理的探索研究过程中,具有划时代的意义。这个指引总结了OECD成员方在税收风险管理实践中积累的成效和经

验,阐述了税收遵从风险管理的基本原理和基本流程,总结了进行税收遵从风险识别和风险应对应该遵循的一般策略及原则。2008年,OECD在南非开普敦召开了税收风险管理论坛第四次会议,研究和讨论了大企业税收风险管理的相关问题。

OECD在税收风险管理的基本原理及方法论等方面的阐述,体现了现代税收管理的一般规律,又比较系统地反映了管理学范畴下税收风险管理的一般原理、流程和实践应用要求,其基本观点主要有:第一,税收风险主要是指在税收管理中对提高纳税遵从产生负面影响的各种可能性和不确定性。第二,税收遵从风险管理的根本目的是税务机关通过运用风险管理的理念和方法,努力将税收不遵从的风险控制在最小限度内,为税收遵从最大化这一组织目标的实现提供保障。第三,税收风险管理的重要实践价值和意义在于促进税务机关最有效地使用有限的管理资源,最终使管理措施对于缩小税收遵从缺口的规模起到最有效的作用。虽然税务机关拥有政府配置的一定的管理资源,但是要保证每一个纳税人在纳税义务发生时都能全面履行纳税义务,这些资源又是不足的。特别是国际贸易的增长、电子商务的发展、经营及就业模式的变化、合同数量的增长、经营结构和金融产品的不断创新等因素,大大增加了税收遵从风险,也增加了税务机关纳税服务、税收检查及其他遵从干预的复杂性和工作量,全球税务机关正面临着增加管理资源的迫切需求及挑战。税收风险管理的一个重要功能,就是帮助税务机关找到管理资源配置策略和遵从目标最大化之间的最佳结合点。因此,税收风险管理的一个重要实践价值就是促进税务机关最有效地使用有限的管理资源,最具效率地实现最大税收遵从的管理目标。第四,税收风险管理模型及流程设计是税收风险管理实践的基本应用框架和策略方法。税收风险管理流程是一个结构化的流程,由设计优化的具体步骤和环节构成,包括税收风险战略目标管理、风险分析识别、风险等级评定、风险的应对处理和风险管理绩效评价;同时,它也是一个循环往复的流程,即通过持续不断地改进支持税务机关进行科学管理的决策,来改善管理的质效。

欧盟从2004年开始着手制定税收征管中的风险管理指导原则,并于2006年2月正式发布了《欧盟税收风险管理指导意见》。《欧盟税收风险管理指导意见》中明确提出了税务机关风险管理过程的一般模式,即在某一背景之下为实现某一风险管理目标而将风险管理过程看作一个连续的组合环节,分为风险分析、风险识别、风险评价和确定优先应对次序、应对处理和绩效评价等环节。这一管理模式在实践中被证明是有效的,现在被大部分学者普遍认同和采纳。

OECD和欧盟的税收风险管理的指导原则在建立税收风险管理基本原理和流程方面大体相同,但是立足点存在差异:OECD主要从纳税人的角度分析,由于纳税不遵从引发的税收流失风险;而欧盟则主要从税务机关的角度分析税收风险。根据欧盟和OECD的研究,税收征管执法风险按照其带来负面影响的主题和目标的不同,可以分为三种类型:收入风险(Revenue Risk)、执法风险(Administration Risk)、纳税风险(Compliance Risk)。收入风险是指在税收征管中各种风险要素导

致税收收入的变动、下降及流失等,这类风险的承担主体是政府,风险管理的目标是使政府的税收收入最大化。执法风险是指在税收征管中各种风险要素导致税务机关或税务工作人员利益受损,这类风险的承担主体是税收机关及其工作人员,风险管理的目标是规范执法,按照税法要求实施税务征收管理。纳税风险是指各种风险要素导致纳税人利益受损,风险承担的主体是纳税人,风险管理的目标是促使纳税人依法纳税,降低纳税不遵从带来的使纳税人利益受损失的风险。笔者更倾向于税收风险是这三类风险的综合,它们之间既有区别,也有内在联系,不同的风险要素组合可能会导致三种风险承担主体互相转化,最终导致税收流失,使各风险主体的利益受到损害。

第二节 税收风险管理国内外探索与研究综述

一、税收风险管理的国际经验借鉴

如前所述,OECD 下设的财政事务委员会在建立现代税收管理制度、推进税收风险管理方面进行了大量的探索和实践,先后颁布了税收风险管理指引等有关框架性指导文献,对有效实施税收风险管理起到了推动和促进作用。至今,OECD 与国际货币基金组织(IMF)的很多成员已经推行和实施了税收风险管理,并取得了很好的成效。这主要表现在以下几个方面:

(一)按照税收风险管理的理念扁平化、专业化分类设置组织机构,提升纳税满意度和遵从度,防范和控制重大税收流失风险

为了开展专业纳税服务和更直接有效地监控税收遵从风险,发达国家在设置税务机构时,并不是完全按照行政区划层层设置管理机构,而主要是根据社会经济发展水平、税源规模及密度、行业分布特点等因素打破行政属地限制,进行扁平化、专业化分类设置。IRS 在 1998 年的《联邦税务重构与改革法》中确定了美国联邦税务局新的组织结构形式,改变了过去“一刀切”的机构设置和管理模式,机构设置层级少、扁平化和专业化,管理模式和资源配置趋于集约化。第一,按纳税人的规模类型、性质和特点进行科学分类,在全国设置 4 个税收征收管理业务部门,即大企业与国际税收管理局、小企业和自谋职业者税收管理局、工薪和投资者税收管理局、非税收入和政府实体税收管理局。在经济发达地区、大企业分布密集区设置了大企业与国际税收管理局,再按重点行业设置管理分局。例如,金融服务业主要集中在美国东部地区,金融服务业管理分局总部就设在曼哈顿,便于更有针对性地开展专业纳税服务和更直接有效地监控纳税遵从风险。第二,突出对大企业与国际税收的遵从风险的集约化管理,加大管理资源的配置力度,优先配置高级管理人员,以及经济学家、行业管理专家、高级技术顾问等,为纳税人提供种类繁多的专业纳税服务,并采用专门的、先进的管理技术和管理方法,这样管理人员更富有经

验, 管理和服务效率更高。因此, 大企业与国际税收管理体现了最先进的征管水平, 也充分体现了把有限的、优质的征管资源优先配置在规模大、风险大的区域的税收风险管理理念, 提高了资源配置效率和管理效率, 有效提升了纳税人满意度和纳税遵从度, 防范和控制了重大税收流失风险。

为了有效实施税收遵从风险管理, OECD 成员方普遍建立了税收遵从风险分析研究的专业化管理机构, 把纳税遵从风险类型分为自愿遵从型、尝试遵从型、不想遵从型和强制遵从型, 并致力于纳税遵从行为及风险特征规律的分析 and 量化研究, 通过构建纳税遵从风险评估模型, 开发信息技术管理系统, 提出不断改进和提高纳税遵从度的解决方案和有效措施, 开展专业化的纳税遵从风险管理。

(二) 以高质量的涉税信息管理和信用管理为基础, 以计算机信息技术应用为支撑, 推进纳税遵从风险管理高效实施

1. 欧盟委员会 (EC) 和 OECD 成员方遵从风险管理是以高质量的涉税信息管理和信用管理为基础的

(1) 普遍推行纳税人登记编码制度, 通过纳税人税务代码办理一切涉税事宜, 并通过税务代码运用计算机信息系统监控管理纳税人所有涉税信息及信用记录。IRS 利用统一的社会安全号码 (SSN) 作为税务代码, 通过计算机信息系统对纳税人进行登记及涉税信息数据监控管理。社会安全号码包含雇佣 (工作)、医疗、教育、社会保障福利及信用记录等信息, 如果没有社会安全号码或纳税信用较低, 就无法享受社会保险, 就不能进行在银行开户等一切商业交易活动。社会安全号码的纳税信用性和社会通用性使得税务机构获取涉税信息的来源渠道广泛、丰富并且较真实, 税务部门很容易与其他部门交换信息, 所有纳税人的报税单都可以通过一个自动数据处理系统来确认其准确性, 税务部门与银行合作, 可通过大型计算机集中处理系统, 准确获取纳税人的各项应税收入情况, 从而对纳税遵从状况进行有效监控, 因此社会安全号码具有有效的认证、授权与监控作用。

(2) 第三方信息报告的法律制度是提高纳税人税法遵从度的强有力的工具。据统计, 有第三方信息报告的收入, 申报准确率达到了 96%; 无第三方信息报告的收入, 申报准确率约为 50%, 税收流失现象较为严重。所以, 第三方信息报告的法律制度有利于从源头上消除纳税不遵从动机, 提高纳税人的税收遵从度, 使税务部门获得较真实的涉税信息。OECD 成员方普遍制定了针对涉税信息报告的法律制度, 为税务机关获取第三方信息提供了强有力的法律保障。《美国国内收入法》的“信息与纳税申报”一章, 用 65 个条款、6.2 万字详细规定了包括政府单位及其机构或部门在内的所有主体, 都应向财政部长 (税务机关) 报送五大类源头信息。《德国税收通则》规定, “行政机关或者包括德意志银行、国家银行和债务管理局在内的其他官方机构以及这些官方机构的机关和公务员的保密义务, 不适用于他们向

税务机关提供情况和出示材料的义务”。近年来，美国等 OECD 成员方在第三方信息报告的法制化管理方面又增加了一些新的更强有力的条款，涉及的范围和内容更广泛。例如，美国 2010 年 3 月 18 日生效的《海外账户纳税法案》规定，外国银行、基金管理公司、保险公司、对冲基金必须将美国公民账户信息报告给美国税务机构。根据该法案，所有的美国税务居民和外国金融机构必须向美国国税局报告其美国客户的账户信息，不合作的金融机构若有源自美国的任何收入，包括获得投资处置收入和来源于美国资产的利息、股息收入，将会被惩罚性扣缴 30% 的预提所得税。通过涉税信息的法制化管理使税务部门很容易与其他相关部门交换、共享涉税信息数据，包括来自企业行业主管部门的信息、执照发放部门的信息、银行资金流的信息等，通过稽核比对，基本上掌握了纳税人较真实的涉税信息数据，有效解决了征纳双方信息不对称的问题，为税收遵从风险管理提供了丰富的、高质量的基础信息数据资源。

2. 以计算机信息网络及计量管理技术为依托，促进税收风险管理高效运行

发达国家通常都建有全国统一规范的先进的计算机征管信息技术系统，并由国家主导，实现跨区域、跨部门的系统联网，将税务部门的征管手段延伸到国家机器的各个领域，在全国范围内建立较为广泛、严密的税收风险监控管理网络，与银行、保险、海关等部门实时传输共享各种涉税信息数据，交叉稽核比对，并通过建立科学有效的遵从风险监测模型量化管理系统，实现涉税风险信息的采集、识别、测度、排序、应对、监控、绩效评估等全过程的信息化、流程化、标准化管理，推动税收遵从风险管理过程的科学规范、高效运行。

（三）科学化、标准化设计遵从风险管理流程，建立纳税遵从风险的防控体系

OECD 成员方的税收遵从风险管理按照科学的流程依次进行，有序开展，分阶段、分环节地推进和实施，基本上分为四个阶段：首先是制定总体战略规划及相关制度和标准；其次是运用涉税信息数据开展风险分析识别、风险等级测度与排序、预警监测；再次是风险的应对处理；最后是风险管理绩效评价和改进完善。由此形成了周期性循环的税收遵从风险管理的流程系统，其核心管理阶段是第二阶段和第三阶段。

OECD 成员方通常设置专门的税收遵从风险分析管理机构，开展专业的遵从风险分析，定期开展税收流失估算，分析不同的税收流失风险成因和遵从行为类型、特点、规律，通过选取样本、审计和测算，获得具有代表性的标准数据，建立税收风险特征数据库，对税务登记类行为风险、纳税申报行为风险和税款缴纳及时性风险构建遵从风险评价指标体系，建立标准化的遵从风险模型，测算相关风险指数和风险分值，进行风险识别和等级排序，科学量化和预警监测税收流失风险，及时提出有效应对和控制风险的策略，进行风险处置，实现遵从风险转移、减轻至排除的管理目标，有效规避和防范了税收流失风险，从而建立了科学高效的税收遵从风险防范管理体系。

美国税收遵从风险监测系统依据美国税制体系建立了量化的纳税遵从风险模型，其中以“判别函数工作量选择模型”为代表。该模型以纳税申报表信息为基础，涵盖了大量第三方信息，结合了当年经济发展、物价及薪资水平等因素，调整了相关指标标准及参数体系，识别监测纳税遵从风险发生的概率及风险程度，最终对所有纳税人的纳税申报表进行量化测度，评出风险分值，由计算机筛选出 10% 风险程度高的纳税人为稽查对象，实现了综合采集、加工、比对、测算。另外，IRS 建立了相对公平、稳定的全国性长期纳税遵从风险评定预警监测系统，风险参数标准与计分标准不断优化改进、调整完善，很难根据几个指标判别出哪些纳税人容易成为检查对象，纳税人也很难筹划博弈，从而保证了税收遵从风险评定监测系统的有效性、公平性和权威性。

OECD 成员方税收遵从风险应对处理的策略选择特点在于，改变对不遵从纳税人一律从严惩处的传统应对策略，强调根据风险监测识别的不遵从风险类型及风险等级，采取差别化、有针对性的分类处置和干预措施，从而影响和改变纳税不遵从行为，建立了多元化的税收遵从风险分类应对控制管理体系，有效提高了纳税遵从度。

澳大利亚建立了“金字塔”式的税收遵从风险应对处置管理模型，对主动申报、自愿遵从的纳税人通过简化办税流程、减少资料报送、给予优质便捷的纳税服务等应对策略实施遵从激励；对过错性或尝试性不遵从行为、风险较低的纳税人，通过及时提示提醒，提供人性化的教育、辅导帮助等管理手段纠正其错误，帮助其遵从；对不想遵从、需要加强监控的中等及偏高风险等级的纳税人，通过约谈、调查核实、税务审计、评定等有效管理方式促进其遵从；对拒不申报、恶意不遵从、风险等级高的纳税人充分运用法律的效力严格执法，从严查处，打击震慑，强制其遵从。由此建立了差别化、递进式的税收遵从风险分类应对控制体系。

IRS 把“服务+执法=纳税遵从”确定为税务机关的战略目标，由此建立了与递进式的税收遵从风险应对策略相匹配的优化服务同严格执法相结合的遵从风险防控管理体系。具体方法包括：主动采取防范性措施，通过优化纳税服务、纳税辅导等措施使纳税人清晰明确地了解其纳税义务，消除潜在的税收风险；通过预防性提示提醒，使税收风险隐患消失在萌芽状态，主动防范风险；公开遵从风险大的领域和风险纳税人，公开告知哪些行为容易带来涉税风险及不遵从所承担的处罚和责任的后果。如果纳税人仍不遵从合作，则采取较严厉的遏制风险的法律措施和手段，开展实地税务调查，更进一步的措施包括开展深度调查和全面税务审计、实施违法处罚等，最后是开展刑事侦查，对涉税犯罪行为加大惩处力度。这种宽严相济的递进式风险防控体系的建立，有效处理了服务与执法的关系，提高了纳税满意度和遵从度，防范和控制了税收流失风险。