

中国现代税收管理 若干实践与思考

王 力 著

 中国税务出版社

中国现代税收管理 若干实践与思考

王 力 著

中国税务出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国现代税收管理若干实践与思考/王力著. —北京:中国税务出版社, 2014.12 (2015.3 重印)

ISBN 978-7-5678-0158-5

I. ①中… II. ①王… III. ①税收管理-研究-中国
IV. ①F812.423

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 290653 号



版权所有·侵权必究

书 名: 中国现代税收管理若干实践与思考

作 者: 王 力

责任编辑: 刘淑民 王静波

责任校对: 于 玲

技术设计: 刘冬珂

出版发行: 中国税务出版社

北京市西城区木樨地北里甲 11 号 (国宏大厦 B 座)

邮编: 100038

http://www.taxation.cn

E-mail: swcb@taxation.cn

发行中心电话: (010) 63908889/90/91

邮购直销电话: (010) 63908837 传真: (010) 63908835

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京联兴盛业印刷股份有限公司

规 格: 787×1092 毫米 1 / 16

印 张: 12.75

字 数: 168000 字

版 次: 2014 年 12 月第 1 版 2015 年 3 月第 2 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5678-0158-5

定 价: 38.00 元

如有印装错误 本社负责调换

写在前面的话

2013年下半年，我因到龄卸任国家税务总局副局长前后，萌发了写作本书的念头。

除因退出现职有了较多的时间和精力以外，更重要的有以下三个原因：一是我于2001年到国家税务总局工作，先后在金人庆、谢旭人、肖捷、王军四任局长领导下担任助手。十多年来，按照党中央、国务院的决策部署，在总局党组的带领下，与税务系统广大干部职工一道，亲历了这些年税制改革和征管创新的一些重大事件，见证了税务系统在建立现代税收管理制度方面的实践和探索。我想，对此作一些总结和思考，为正在进行的税收改革提供一些借鉴，也是以另一种方式为税收事业做力所能及的贡献。二是我从税20多年，对税收事业有着深厚的感情。尤其是到总局工作以来，与分管业务司和各地税务机关的同志们经历了共同的甘苦和辛劳，一起体会了攻坚克难的巨大压力和取得收获的欣喜心情。在这些难忘的岁月里，得到同志们在工作上的大力支持和无私帮助，也亲眼目睹了他们为税收事业付出的巨大心血和艰辛努力。我感到，随着岁

月的流逝，如果让这些曾经的成绩和努力被时间尘封或湮没，甚为对不起这些默默无闻甘于奉献的战友和同志。三是看到随着经济的发展和社会的进步，如今社会上对税收工作有了更多的理解和支持，但在许多方面还了解不够，尤其是对税收征管缺乏深入的了解。关于税收管理方面的书籍，也是别人写我们的多，我们写自己的少。作为一个从事税收工作多年的亲历者，把自己的体会和思考写出来，也有助于各方面更多地了解税收、理解税收和支持税收。

本书之所以名为《中国现代税收管理若干实践与思考》，有几点考虑：首先，致力于建立现代税收管理制度是税收工作的目标。多年来税务部门广大干部为此做了大量努力，取得了许多可喜成果。2013年底全国税务工作会议明确提出了到2020年要基本实现税收现代化的目标。回顾和总结以往的实践，对今后努力实现这一目标不无启迪和裨益。其次，现代税收管理是一项庞大的系统工程，涉及税收工作的方方面面。因本书涉猎面广泛，受自身经历、工作层面和认识水平的限制，恐非我微薄之力所能及。因此，我仅是根据在国家税务总局工作十多年来的经历，着重就自己分管的几项业务工作，谈谈粗浅的体会。这当中，国际税收管理是当今世界各国面对经济全球化共同应对的重大课题；所得税管理是世界公认的极为重要而又十分难以管理的税种管理；大企业税收管理是现代税收管理的发展趋势和较为前沿的研究方向。我相信，选取这若干问题，也能够从一些侧面反映我国现代税收管理所走过的艰辛历程和正在进行的探索努力。最后，关于现代税收管理理论，中外专家学者有很多宏篇巨作，对此作了广泛深入的探讨，而这方面我自认并非自己的强项，故不能班门弄斧。我只是作为一个税收实际工作者，将自己和同事们多年在工作实践中的探索和体会如实写出来，并提出一些思考和建议，希

望能够以这种方式继续为税收事业尽一点绵薄之力。若对税收现代化事业起到一点参考作用，就是实现了我的初衷。

本书共分为三个篇章。其中，国际税收管理篇和大企业税收管理篇，是分别以我2012年4月和2013年4月在国家税务总局举办的司局级领导干部理论培训班上的专题讲稿为基础整理而成，因而尚带有讲稿的痕迹。我想就保留它的原有框架，同时参考历次全国国际税收和大企业税收管理专业会议上我的工作讲话和有关资料，对内容作了必要补充，对相关数据作了更新。所得税管理篇则因以前没有作过如此系统的梳理和回顾，是根据我以往的工作回忆并参考有关资料写成，因而在文章体例上与另两篇有所不同，这里亦需说明。

在本书酝酿和写作过程中，得到国家税务总局领导的热情关心和大力支持。王军局长鼓励我说：这是一件好事，既是对你以前工作的总结，对今后的税收工作也有好处，我支持你写出来。解学智副局长从写作内容到方法给了我许多指点，并不时关心写作进展情况；曾经在工作上与我搭档配合的张志勇副局长和孙瑞标总会计师对相关篇章内容作了认真的审阅和修改；其他总局领导也都从不同方面给了我宝贵的关心和支持。

这本书能够完成，离不开许多同事和朋友的倾情帮助和全力支持。曾经一起工作过的时任国家税务总局有关司的领导和同志们，如国际税务司王小平、龚祖英、廖体忠、王文钦、王晓悦、付树林、黄素华、杨肖等同志，所得税司马林、卢云、刘丽坚、缪慧频、刘宝柱、叶霖儿、戴诗友、姜涛等同志，政策法规司杨元伟同志，大企业税收管理司任荣发、王道树、胡效国、刘磊、王春路、黄树民、高淑娟、赵艳青等同志，均为写作本书提供了相关资料和数据，并对书稿提出了重要的修改和补充意见。办公厅的张楠同志为书稿作了大量的资料收集和

文字整理工作。中国税务出版社张铁勋社长和黄琳、朱承斌、刘淑民、王静波等同志对本书从编辑、设计、修改等方面给予了热忱的指导和帮助。

因而，我感到，本书不仅包含了我自己的思考和劳动，而且凝聚着许多领导、同事和朋友的关心与帮助，在某种程度上讲，也是一种集体的创作和思考的结晶。在此，谨向关心和支持本书的各位领导、同事和朋友表示衷心的感谢！

王力

2014年11月于北京

目 录

国际税收管理篇

第一部分 我国国际税收管理面临新的形势和挑战 2

一、对外开放形势发展对国际税收管理提出新要求 2

（一）我国全面提高开放型经济水平 2

（二）我国外部经济环境仍然复杂严峻 4

（三）我国开放型经济发展的新特点 5

（四）国际税收管理必须适应形势发展的要求 8

二、国际社会加强税源管理给国际税收管理带来新课题 9

（一）各国竞相采取措施控制跨境税源 9

（二）国际组织强化反避税与税收征管协作 15

三、跨国公司逃避税对国际税收管理形成新挑战 17

(一) 在华外资企业持续亏损直接影响我国税基 17

(二) 非居民企业和“走出去”企业逃避税行为时有发生 17

第二部分 我国国际税收管理取得的进展和成效 19

一、以跨境税源管理为重点，维护国家税收权益 19

(一) 大力推进反避税工作 19

(二) 不断加强非居民税收管理 26

(三) 充分发挥税收情报交换作用 28

二、以“走出去”企业税收服务与管理为重点，服务对外开放大局 29

(一) 运用税收协定，为“走出去”企业提供税收法律保障 30

(二) 完善税收制度，为“走出去”企业创造良好税收环境 36

(三) 强化服务职能，为“走出去”企业提供更多税收支持 42

三、以完善工作机制为重点，构建国际税收专业化管理体系 43

(一) 完善反避税工作机制 43

(二) 完善非居民税收管理机制 45

(三) 完善“走出去”税收服务与管理机制 47

(四) 完善国际税收征管协作机制 47

四、以增强国际话语权为重点，积极参与国际税收规则制定 48

(一) 我国政府签署多边税收征管互助公约 48

(二) 联合国税收手册采纳我国提出的相关理念 49

(三) 与美国签署互换公民海外账户信息的初步协议 49

(四) 顺利通过税收透明度同行审议 50

(五) 加入国际联合反避税信息中心并发挥积极作用 50

(六) 积极参与应对税基侵蚀和利润转移（BEPS）行动计划 50

第三部分 加强国际税收管理工作的几点思考 52

一、认清管理的特殊性 52

（一）法律依据的特殊性 52

（二）管理对象和手段的特殊性 53

（三）管理方式的特殊性 54

二、明确工作要求 55

三、把握基本原则 56

四、处理好三个关系 56

五、务求实现目标 58

所得税管理篇

第一部分 必须管好这一极为重要而又十分难管的税种 60

一、所得税是一个极为重要的税种 60

（一）所得税是我国主体税种之一 60

（二）所得税是调节经济运行的重要杠杆 61

（三）所得税是调节收入分配的重要手段 61

（四）所得税对维护国家税收权益具有重要作用 62

二、所得税是管理难度很大的税种 62

（一）管理链条长，计算和调整复杂 62

(二) 征收难度大, 内外配套条件亟待完善 ■ 63

(三) 涉及面广, 社会各方高度关注 ■ 63

(四) 税源跨境流动, 防范避税要求高 ■ 64

第二部分 企业所得税管理 ■ 65

一、企业所得税改革的里程碑——“两法合并” ■ 65

(一) 具有历史意义的重大改革 ■ 65

(二) 新《企业所得税法》实施后的政策过渡和配套措施 ■ 70

二、加强企业所得税管理的探索实践 ■ 76

(一) 企业所得税“二十四字”管理方针 ■ 76

(二) “三层楼”管理架构 ■ 84

(三) 审批制度改革下的后续管理 ■ 85

三、进一步加强企业所得税管理的几点思考 ■ 92

(一) 坚持专业化管理的方向 ■ 92

(二) 注重税基的统筹管理 ■ 94

(三) 补上信息化保障的“短板” ■ 95

(四) 人才是决定因素 ■ 96

第三部分 个人所得税管理 ■ 97

一、我所经历的《个人所得税法》修改 ■ 97

(一) 实现历史性突破的2005年《个人所得税法》修改 ■ 97

(二) 改革力度最大的2011年《个人所得税法》修改 ■ 101

二、个人所得税征管实践回顾 ■ 103

(一) 个人所得税管理“四一三”工作思路 ■ 103

- (二) 自行纳税申报走过的8年历程 ■ 112
- (三) 试行为纳税人开具个人所得税完税凭证工作 ■ 120
- 三、加强个人所得税管理的几点思考 ■ 123
 - (一) 重在发挥调节分配职能 ■ 123
 - (二) 亟待明确相关部门的法定义务 ■ 124
 - (三) 应建立全面覆盖的征管信息网络 ■ 125
 - (四) 坚持改革方向与分步推进相结合 ■ 125

大企业税收管理篇

第一部分 加强大企业税收管理已成为世界税收发展的潮流 ■ 128

- 一、税收管理理论发展的必然产物 ■ 128
 - (一) 税收遵从理论 ■ 129
 - (二) 风险管理理论 ■ 129
 - (三) 分类管理理论 ■ 130
- 二、世界税收征管改革的成功实践 ■ 130
 - (一) 大企业税收管理的发展历程 ■ 131
 - (二) 大企业税收管理的实践模式 ■ 133
 - 全能管理模式(重点以美国为例) ■ 134
 - 单一职能管理模式(重点以日本为例) ■ 138
 - 专业职能管理模式(重点以澳大利亚为例) ■ 140
 - (三) 各国大企业税收管理的成效 ■ 143

三、大企业税收管理的国际发展趋势 145

- (一) 职责范围进一步扩展 145
- (二) 专业化趋势日益明显 146
- (三) 管理理念不断创新 147
- (四) 税企合作形成制度化 147

第二部分 我国大企业税收管理的实践探索 148

一、建立大企业税收管理体制机制 148

- (一) 建立和完善定点联系企业制度 148
- (二) 明确大企业税收管理范围 150
- (三) 构建管理制度主体框架 150
- (四) 健全税务机关内部协作机制 151
- (五) 开展大企业税收专业化管理试点 152

二、推进以风险为导向的税收管理 155

- (一) 探索风险导向的针对性管理模式 155
- (二) 结合行业管理探索实施税务审计 157
- (三) 加强海洋石油税收专业化管理 159
- (四) 统筹推进大企业反避税工作 160

三、开展个性化的纳税服务 161

- (一) 完善涉税协调会议制度 161
- (二) 签订税收遵从协议 162
- (三) 推行税收事先裁定 163
- (四) 鼓励各地工作创新 164
- (五) 积极开展企业培训 165

四、加大信息化支持力度 165

(一) 推进管理信息平台建设 165

(二) 加强风险管理信息应用 166

(三) 稳步开展税收经济分析 167

五、专业化管理团队建设初见成效 168

(一) 完善机构设置 168

(二) 明确工作职责 168

(三) 重视人才配备 169

(四) 加强专业培训 169

第三部分 需要进一步探索和思考的几个问题 172

一、应当明确的三点认识 172

二、正视面临的难度和挑战 174

三、需要把握的思路和要求 175

四、对大企业应有明确定义和标准 177

五、进一步探索管理方式 180

六、建立专业化管理机制 182

七、及早规范机构设置 182

八、促进国税、地税协调配合 184

九、强化税务审计势在必行 184

参考文献 186

国际税收 管理篇

近年来，随着经济全球化趋势的深入发展，特别是全球金融危机和欧洲主权债务危机以后，世界主要经济体和国际组织纷纷采取措施，加强国际税收管理，争夺跨境税源，强化国际协作，对我国维护国家税收权益提出新的挑战。党的十八大提出，全面提高开放型经济水平；十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》），对构建开放型经济新体制作出了重要部署。我们要抓紧研究如何适应新形势，迎接新挑战，提高我国国际税收管理的现代化水平，切实维护好我国税收主权和跨境纳税人合法权益。

第一部分

我国国际税收管理面临新的形势和挑战

一、对外开放形势发展对国际税收管理提出新要求

（一）我国全面提高开放型经济水平

对外开放是我国的基本国策。随着国内外经济形势的变化，我国对外开放的形式和内容也发生相应变化。党的十七大以前，强调充分利用国内、国外两个市场和两种资源，坚持“引进来”和“走出去”相结合，全面提高对外开放水平。十七大报告首次提出“提高开放型经济水平”这一概念。十八大报告进一步提出，要“全面提高开放型经济水平”。明确指出要适应经济全球化新形势，实行更加积极主动的开放战略，完善互利共赢、多元平衡、安全高效的开放型经济体系，并且将其作为“加快完善社会主义市场经济体制和加快转变经济发展方式”的重要领域之一。党的十八届三中全会《决定》，高瞻远瞩、审时度势，提出构建开放型经济新体制，强调适应经济全球化新形势，必须推动对内对外开放相互促进、引进来和走出去更好结合，促进国际国内要素有序自由流动、资源高效配置、市场深度融合，加快培育参与和引领国际经济合作竞争新优

势，以开放促改革。

党的十八大报告和十八届三中全会《决定》的上述论述，是我国在全面总结30多年对外开放实践的基础上，充分反映世情国情新变化提出的新要求，为今后一个时期进一步扩大开放、全面提高开放型经济发展水平、构建开放型经济新体制指明了方向，对于在更大范围、更广领域、更高水平上推进开放，更好地以开放促发展、促改革、促创新，进而全面实现建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的奋斗目标，具有极为重要的指导意义。

开放型经济不同于外向型经济。外向型经济是从中国自身利益的角度出发，着重强调中国单纯的对外部市场、外部资源的利用和掌握，只是商品、资本、人员的单向流动，因而往往造成外部市场的不稳定和单方盈利，也难免引起更多的贸易摩擦，遭受更多的投资障碍。而开放型经济是从世界角度出发，与中国以外的要素进行相互、双向、多维度的交流，有利于与其他国家共同解决人类面临的问题。开放型经济体现权利与责任的对等性，体现国际规则的透明性、全球治理的公平性，因而更加开放、包容，体现互利共赢，适应新形势的要求。

开放型经济的内涵，不仅包括对外贸易、跨境投资、国际金融、国际合作、境外援助、全球治理等，而且要求这些领域形成协同效应，形成工作合力，促进经济社会健康可持续发展，提升中国的国际竞争力和国际地位。全面提高开放型经济水平的主要任务包括：一是要加快转变对外经济发展方式，推动开放朝着优化结构、拓展深度、提高效益方向转变；二是创新开放模式，促进沿海内陆沿边开放优势互补，形成引领国际经济合作和竞争的开放区域，培育带动区域发展的开放高地；三是坚持出口和进口并重，强化贸易政策和产业政策协调，形成以技术、品牌、质量、服务为核心的出口竞争优势，促进加工贸易转型升级，发展服务贸易，推动对外贸易平衡发展；四是提高利用外资综合优势和总体效益，推动引资、引技、引智有机结合；五是加快“走出去”步伐，增强企业国际化经营能力，培育一批具有世界水平的跨国公司；六是统筹