

国际视角 改革热点 理论创新 务实实效

税收风险管理 理论与方法

The Theory and Methods of
Tax Risk Administration

李晓曼 著



中国财政经济出版社

税收风险管理理论与方法



李晓曼 著



中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

税收风险管理理论与方法/李晓曼著. —北京: 中国财政经济出版社,
2013. 5

ISBN 978 - 7 - 5095 - 4528 - 7

I. ①税… II. ①李… III. ①税收管理 - 风险管理 - 研究 - 中国
IV. ①F812. 42

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 107483 号

责任编辑: 童映华 蔡 宾

责任校对: 李 丽

封面设计: 陈 瑶

版式设计: 汤广才

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: jiaoyu@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 88190406 编辑部门电话: 88190683

北京富生印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 19.75 印张 302 560 字

2013 年 5 月第 1 版 2013 年 5 月北京第 1 次印刷

定价: 39.50 元

ISBN 978—7—5095—4528—7/F·3668

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

质量投诉电话: 010—88190744

反盗版举报热线: 88190492、88190446

李克强总理强调“改革是中国最大的红利”。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,要在今后六年中建立“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,促进遵从”的税收征管模式。经过近几年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,征管质量和效率不断提高,保证和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的日新月异发展,国内外环境发生了深刻变化,我国现行税收征管制度仍然存在一些亟待解决的问题,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,建立以税收风险管理为导向的现代税收征管体系,将税收风险管理理念贯穿于税收征管全过程,不断提高纳税满意度和遵从度,防范和控制税收流失风险;要统一思想、

前 言



凝聚共识,认真总结实践经验,积极借鉴国际成功做法,不断开创税收征管改革的新局面。

税收风险管理是现代国际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,税收风险管理在我国税收征管中尚属新生事物,我国的税收风险管理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计算机信息技术发展程度的不同,在思想认识、理论体系、立法保障机制建设、组织体系保障、资源配置、税收风险的流程化管理、基础数据质量、税收风险分析监控及应用技术开发、税收风险的差别化有效应对等方面,尚存在许多瓶颈需要破解,很多难题需要积极探索和研究解决。我国税收风险管理的理论体系建设相对薄弱,还没有形成系统科学的理论和方法体系,理论专著和教材至今还处在空白状态,而我国税收风险管理的实践迫切需要有一套系统的理论体系和方法体系加以指导。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目标和要求,笔者结合近年来税收风险管理的教学经验,从我国税收风险管理实践出发,着力从国际和国内的全新视角,进一步开拓视野,广泛借鉴国际上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,为推进实施税收风险管理提供有益的理念、方法和经验借鉴,推动我国税收风险管理的理论和实践迈上新台阶,再创新水平。

笔者近年来主要从事税源监控和税收风险管理的教学和研究工作,并在教学科研中进行了大量的实践调研,以大连国税局、河北地税局为主要的税收风险监控模型构建与测试基地;同时先后对江苏国税、北京国税、陕西国税、上海税务局、海南国税的税收风险管理实践经验进行了调研和分析论证,取得了初步成果。令人欣慰的是,值此本书出版之际,本书的核心观点和部分内容先后在中国税务杂志社的《税务研究》、《涉外税务》学术期刊发表。

本书的基本特色是创新性、理论性、系统性和实践性。本书着力按照科学原理、系统比较和实证分析论证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、国内税收风险管理有价值的理论文献资料,系统甄别和整理筛选,深入分析和比较研究相关文献的理论和实践价值。同时,笔者深入全国税务系统进行了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,提出具有普遍性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参与了部分地区的税收风险管理实践,指导和参与了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,检验和深化了对相关理论、方法的认识。经过反复调研、总结提炼和深入思考,提出一系列创新理论和观点,建立了系统科学的税收风险管理的理论和方法体系,最终形成本书的总体框架和基本内容。

本书研究的总体框架和内容主要包括八个部分,第一章导论部分,主要阐述税收风险管理的研究背景和意义;第二章研究税收风险管理的基本理论,税收风险管理产生和发展过程及发展趋势;第三章是税收风险分析监控的构架及税收风险指标体系构建、优化的思路和方法;第四章主要研究涉税信息数据管理及对税收风险管理的重要作用;第五章主要研究税收风险分析识别体系与分析识别方法;第六章主要阐述税收风险评价、税收

风险等级排序的有关理论和方法；第七章主要研究税收风险应对体系的建立及税收风险应对策略与方法；第八章主要阐述税收风险管理的实践问题，研究部分行业税收风险监控与风险应对模型的构建和应用方法。

在本书出版之际，诚挚感谢国家税务总局焦瑞进、司京民等有关领导给予的支持和帮助。感谢河北省地税局王文涛副局长、河北廊坊地税局李渊局长、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。感谢江苏省淮安国税局胡云松局长给予的调研支持和鼎力协助。感谢东北财经大学李怀教授提出的建设性的宝贵意见。感谢有关部门的领导和同志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推进税收风险管理的实践起到积极的促进作用，同时也衷心期待和欢迎各方面人士对本书提出宝贵意见。

李晓曼

2013年4月7日



目 录

第一章 导 论	(1)
第一节 研究背景与意义	(1)
第二节 国内外税收风险管理探索与研究综述	(3)
第三节 研究方法与研究内容体系	(18)
第二章 税收风险管理基本理论	(21)
第一节 税收风险概述	(21)
第二节 税收风险管理的意义	(42)
第三节 税收风险管理的流程、内容与实施原则	(45)
第三章 税收风险监控与税收风险指标体系	(51)
第一节 税收风险分析监控技术系统	(51)
第二节 税收风险指标体系构建方法	(54)
第三节 税收风险指标分析方法	(59)
第四章 涉税信息数据管理	(105)
第一节 涉税信息数据管理概述	(105)
第二节 涉税信息数据采集方法	(110)
第三节 第三方信息采集与应用	(123)

第五章 税收风险分析识别方法	(141)
第一节 税收风险分析识别的意义	(141)
第二节 税收风险分析识别原则与运行体系	(144)
第三节 税收风险分析识别技术与方法	(147)
第四节 关键税收风险指标分析识别方法	(158)
第六章 税收风险评价方法	(175)
第一节 税收风险评价的意义	(175)
第二节 税收风险评价方法	(178)
第三节 税收风险等级排序与预警监控	(196)
第七章 税收风险应对策略与方法	(200)
第一节 税收风险应对的意义	(200)
第二节 税收风险应对策略	(204)
第三节 部分行业涉税业务风险应对的措施方法	(211)
第八章 税收风险识别、评价与应对模型构建及应用	(218)
第一节 房地产开发行业税收风险识别、评价与应对模型 构建及应用	(218)
第二节 物流行业税收风险识别、评价与应对模型构建及 应用	(244)
第三节 餐饮行业税收风险识别、评价与应对模型构建及 应用	(256)
第四节 煤炭开采和洗选行业税收风险识别、评价与应对 模型构建及应用	(271)
第五节 钢压延加工行业税收风险识别、评价与应对模型 构建及应用	(290)
参考文献	(305)



第一章 导 论

第一节 研究背景与意义

随着我国经济体制改革的不断深入，市场经济的不断发展，税源分布领域越来越广泛，流动性和隐蔽性越来越强。经济决定税源，税源决定税收，这是一个简单的税收经济学原理。但在实际税源管理过程中，由于受诸多客观不确定因素的影响，税源并不一定完全形成税收，从而导致客观税源决定的纳税能力与实际税收之间存在事实上的差异，这种差异表明税源管理过程中事实上存在税收流失的风险。

根据2002年至2006年《中国税务稽查年鉴》公布的全国税务稽查数据显示：1999年至2005年全国税收流失率（仅指税务机关征收的税种）分别为13.7%、11.5%、11.2%、10.09%、9.27%、7.7%、7.91%，这组数据表明，从1999年至2005年期间我国的税收流失率基本上呈逐年下降的趋势。但和另外一组数据对比，即同期税务机关征收的税收总额为10682.58亿元、12581.51亿元、15301.38亿元、17636.45亿元、20017.31亿元、24165.68亿元、28778.54亿元，据此推算，同期全国税收流失分别为1695.84亿元、1634.88亿元、1929.90亿元、1979.85亿元、2044.95亿元、2016.28亿元、2472.88亿元。从上述数据中我们可以看出，在1999年至2005年之间，随着我国税收征管改革的不断深入，征管质量和水平的逐步提高，税收流失率总体上是呈现逐年下降的趋势，但随着税收总量的快速增长，税收流失的总量也在逐年增加，国家的财政税收流失已经到了触目惊心的状况。那么，如何从源头上防范和控制税收

流失风险,便成为一个突出的和战略性的问题。在这种背景下,国家税务总局在2004年提出强化税源管理的总体战略,提出要把税收征管工作的中心前移至税源管理,实现税源管理的科学化和精细化,进而实现实际税收趋近于理论税收,实际税负趋近于法定理论税负,尽最大努力使税收流失最小化。2009年,为了适应经济形势的发展变化,有效促进和提高纳税遵从,防范和降低税收流失的风险,国家税务总局提出深化税收征管改革要广泛学习和借鉴国际税收征管改革的经验和做法并与我国的税收实践相结合,要以促进纳税遵从作为税务机关的战略目标,以税收风险管理为导向,深入推进税源专业化管理。随着经济全球化与科学技术日新月异的发展,国内外环境发生了深刻变化,税收征管面临新的形势和挑战,促进社会与经济和谐平稳发展成为新时期的战略目标,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)》中进一步明确提出,要在今后六年中建立“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,促进遵从”的税收征管模式。2012年7月全国税务系统深化税收征管改革会议进一步明确提出,要建立以税收风险管理为导向,以分类管理为基础,以信息管税为依托,以重点税源管理为着力点,以提高纳税遵从度和纳税人满意度为目标的现代税收征管体系。同时提出要将税收风险管理的理念和方法贯穿于税收征管的全过程,统一思想、凝聚共识,认真总结实践经验,积极借鉴国际成功做法,不断开创税收征管改革新局面。

税收风险管理是国际税收管理的发展趋势,是学习借鉴国际税收管理的先进理念和经验与我国税收管理实际相结合的产物,是我国税收征管改革的方向和目标。各地税务部门积极探索和实践,已取得初步成效。但由于我国税收风险管理理论和实践的探索处于起步阶段,由于征管理念、经济环境、法律制度、社会信用体系发展及计算机信息技术发展程度的不同,在思想认识、理论体系、组织体系保障、资源配置、税收风险的流程化管理、立法保障建设、基础数据质量,风险分析监控及应用技术开发、风险的差别化有效应对等方面尚存在许多瓶颈需要破解,很多难题需要探索和研究解决。本书力求从国际和国内全新视角,进一步开拓视野,广泛借鉴国际上税收风险管理的先进理念和经验,结合我国税收风险管理的实践经验,探索构建我国税收风险管理的理论和方法体系,对于有效推进和

实施我国税收风险管理,提高征管质效,降低税收流失风险,提高纳税人满意度和遵从度具有重大的理论意义和现实意义。

第二节 国内外税收风险管理 探索与研究综述

一、税收风险管理的国际探索与研究综述

(一) 税收风险管理产生与发展过程

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年在美国管理协会一个会议上首次提出。70年代以后逐渐发展成为现代管理科学的一个重要分支,并被广泛运用在企业商业管理、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年来的发展,美国、英国、法国、德国、日本等国家先后建立起全国性或地区性的风险管理协会,先后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,最早起因于美国对“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(以下简称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。到1983年,美国国内收入局经过研究,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,此后许多国家都纷纷开始进行了卓有成效的研究。经济合作与发展组织(以下简称OECD)下属的财政事务委员会(以下简称CFA)早在1997年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扼要描述,首次将风险管理理论与方法引入到税收征管实践中。2002年5月,来自OECD成员国的税务官员在伦敦召开了CFA税收管理遵从小组论坛,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》的税收风险管理应用指引，在税收遵从风险管理研究探索过程中，具有划时代意义。这个指引总结了OECD成员国在税收风险管理实践中积累的成效和经验，阐述了税收风险管理的基本原理和基本流程，研究总结了税收遵从风险识别和风险应对应该遵循的一般原则。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有关税收风险管理基本原理及方法论的阐述体现了现代税收管理的一般规律，同时又比较系统地反映了管理学范畴下税收风险管理一般原理和实践应用要求，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，税收风险管理重要的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，使得管理措施最终对于缩小税收遵从缺口的规模起到最有效的作用。虽然税务机关都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，这些资源又总是不足的。特别是国际贸易的增长、电子商务的发展、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。全球税务机关正承受着增加管理资源的迫切需求。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，税收风险管理一个重要的实践价值在于促进税务机关最有效地使用有限的管理资源，最具效率地获得最大程度遵从的管理目标。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、风险的分析识别、风险的等级评定、风险的应对处理和风险管理的绩效评价。同时，它也是一个循环往复的流程，通过持续不断改进，支持税务机关进行科学的管理决策，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》。在税收风险管理方面，欧盟 2006 年发布的《欧盟税收风险管理指导意见》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环节，分为风险分析、风险识别、风险评价和确定优先次序、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 和欧盟税收风险管理的指导原则在建立税收风险管理基本原理方面大体相同，但是立足点存在差异：OECD 主要从纳税人角度分析税收风险，而欧盟则主要从税务机关角度分析税收风险。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体和目标不同，可以有三种类型：收入风险（revenue risk）、执法风险（administration risk）、纳税风险（compliance risk）。收入风险是指在征管中各种风险要素导致税收收入变动、下降及流失等。这类风险的承担主体是政府，风险管理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务机关及其工作人员，风险管理目标是规范执法，按照税法要求征收管理。纳税风险是指各风险要素导致纳税人利益受损，风险承担主体是纳税人，目标是促使纳税人依法纳税，降低纳税不遵从导致的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动转化，最终是带来税收流失的损失结果，使各风险主体利益受到损害。

（二）税收风险管理的国际经验与研究综述

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很多成员国已经推行和实施了税收风险管理，并取得很好的值得借鉴的经验与成效。主要表现在以下几个方面：

1. 按照遵从风险管理的理念扁平化、专业化分类设置组织机构，提升纳税人满意度和遵从度，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监控纳税遵从风险,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,主要是根据社会经济发展水平、税源规模、行业分布特点等因素,打破行政属地限制,扁平化、专业化分类设置。美国国内收入署(IRS)在1998年的《联邦税务重构与改革法》(*IRS Restructuring and Reform Act of 1998*)确定了美国联邦税务局的新的组织结构形式,改变过去“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则趋于集约化。第一,按纳税人的规模类型、性质和特点进行科学分类,在全国设置四个税收征收管理业务部门,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、工薪族和投资者税收管理局、非税和政府实体税收管理局。在经济发达地区、大企业分布密集区域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,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集约化管理,加大管理资源的配置力度,除优先配置高级管理人员以外,还包括经济学家、行业管理专家及高级技术顾问等,为纳税人提供种类繁多的专业纳税服务,采用专门的先进的管理技术和管理方法,管理人员更富有经验,管理和服务效率更高。因此,对大企业与国际税收的管理体现了最先进的征管水平,同时也充分体现了把有限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的理念,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。

为了有效实施遵从风险管理,OECD国家普遍建立了遵从风险分析研究的专业化管理机构,通常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测度模型,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。

2. 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) EC(欧盟委员会)和OECD成员国对遵从风险的管理是以高质

量的涉税信息管理和信用管理为基础。第一,普遍推行纳税人登记编码制度,纳税人的一切涉税事宜均通过税务代码办理,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。美国国内收入局利用统一的社会安全号码(SSN),通过计算机信息系统对纳税人进行登记和涉税信息数据监控管理。社会安全号码包括雇佣(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,不能从事在银行开户交易等一切商业活动。由于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、丰富并较真实。第二,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%,税收流失最为严重。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,提高诚信纳税人的纳税遵从度,使税务部门获得较真实的涉税信息。因此,OECD国家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强有力的法律保障。美国国内收入法“信息与纳税申报”一章中,共用65个条款6.2万字详细规定了包括任何政府单位及其机构或部门在内的几乎所有主体应向财政部长(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国家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,涉及的范围更广泛。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问题,为遵从风险管理提供了丰富的、高质量的基础涉税信息数据资源。

(2)以计算机信息网络及量化管理技术为依托,促进税收风险管理高效运行。发达国家通常都建立有全国统一规范的先进计算机征管信息技术系统,并由国家层面主导,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,在全国范围内建立了较为广

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，交叉比对稽核，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、标准化管理，推动了遵从风险管理过程的科学规范、高效运行。

3. 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 成员国纳税遵从风险管理按照科学的操作流程依次进行、有序开展，分环节、分阶段推进和实施。基本上分为四个阶段，首先是制定战略规划及相关制度和标准；其二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；其三是风险的应对处理；最后是风险管理绩效评价和改进完善，形成周期性循环的遵从风险管理运行流程系统。其核心是第二和第三个阶段。

OECD 成员国通常设置专门的遵从风险分析管理机构，开展专业遵从风险分析，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，为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，科学地量化和预警监测税收流失风险，并及时提出有效应对控制的策略选择进行风险处置，实现将遵从风险转移、减轻直至排除的管理目标，有效规避和防范了遵从风险，从而建立了科学高效的遵从风险防范管理体系。

美国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，涵盖大量第三方信息，实现综合采集、加工、比对、测算，结合当年经济发展、物价及薪资水平等因素调整相关标准及参数体系，形成由众多指标变量组成的数据库应用技术开发形成的遵从风险识别监测模型，识别监测纳税人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，最后由计算机筛选出 10% 风险程度高的纳税人作为稽查对象；美国国内收入署建立了相对公

平、稳定的全国性长期纳税遵从风险评定预警监测系统，不断优化改进、调整完善风险参数标准与计分标准，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，从而保证了遵从风险评定监测系统的有效性、公平性和权威性。

4. 对遵从风险分类应对处理，建立了遵从风险应对控制管理体系

OECD 成员国遵从风险应对处理的策略选择特点，在于改变对不遵从的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出的不遵从风险类型及风险等级，采取差别化、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，建立了多元化的遵从风险分类应对控制管理体系。

澳大利亚建立了“金字塔”式的纳税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、递进式遵从风险分类应对控制体系。

美国国内收入署把“服务 + 执法 = 纳税遵从”确定为税务机关的战略目标，即是“金字塔”式的风险应对模式的体现，由此建立了与递进式的遵从风险应对策略相匹配的优化服务与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群，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责任后果，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，偷逃税审计，实施违法处罚，最后是开展刑事侦查，对涉税犯罪行为加大惩处力度等，通过这种宽严相济的递进式风险防控体系的建立，有效提高了纳税满意度和遵从度，防范和控制了税