

TAX OF LARGE BUSINESS

Ten Years of Research on Basic Challenging Problems

十年思辨觅真容

中国大企业税收基本问题研究

王向东 张凯◎主编 王敬远◎副主编



吉林财经大学中国大企业税收研究所
2018年度报告



中国市场出版社
China Market Press

TAX OF LARGE BUSINESS

Ten Years of Research on
Basic Challenging Problems

十年思辨觅真容

中国大企业税收基本问题研究

王向东 张隽◎主编 王敬远◎副主编



中国市场出版社
China Market Press

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

十年思辨觅真容：中国大企业税收基本问题研究/王向东，张凯主编. —北京：中国市场出版社，2018.10

ISBN 978-7-5092-1705-4

I. ①十… II. ①王… ②张… III. ①企业管理-税收管理-研究-中国 IV. ①F812.423

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 171772 号

十年思辨觅真容：中国大企业税收基本问题研究

SHINIAN SIBIAN MI ZHENRONG: ZHONGGUO DAQIYE SHUISHOU JIBEN WENTI YANJIU

主 编 王向东 张 凯

副 主 编 王敬远

责任编辑 钱 伟 张 瑶

出版发行  中国市场出版社
China Market Press

社 址 北京市西城区月坛北小街 2 号院 3 号楼 (100837)

电 话 编辑部 (010) 68032104 读者服务部 (010) 68022950

发 行 部 (010) 68021338 68020340 68053489

68024335 68033577 68033539

总 编 室 (010) 68020336

盗版举报 (010) 68020336

邮 箱 474885818@qq.com

经 销 新华书店

印 刷 河北鑫兆源印刷有限公司

规 格 185 mm×260 mm 16 开本

印 张 14

字 数 250 千字

书 号 ISBN 978-7-5092-1705-4

版 次 2018 年 10 月第 1 版

印 次 2018 年 10 月第 1 次印刷

定 价 68.00 元

谨以此书献给中国大企业税收管理改革 10 周年

编 委 会

主 编 王向东 张 凯

副 主 编 王敬远

编 委 徐晓华 蔡 嘉 范颖超

王吉彪 孟学海 陈 雪

特别想说的话 (代序)

2018年6月15日，合并后的36个省级税务机关挂牌。这标志着国税、地税机构分设24年后，税收征管体制进入了全新的历史阶段，也让业界对大企业税收如何管理倍加关注。就在这本报告即将定稿时，我们发现，业界对大企业税收管理的关注点又似乎回到了一系列基本问题上。这究竟是一种巧合，还是历史发展的必然？

其实，我们在准备编写本报告的时候，并不知道国税、地税合并的消息，也没有设想过国税、地税合并究竟会给大企业税收管理带来哪些影响。我们只是认为，在大企业税收管理改革推进10年之际，需要对一些基本问题做冷静的思考。我们感到这是一份必须面对的责任，即便在很多人看来，这是一个不太值得关注的问题。

在本书的编写过程中，我们每个人对大企业税收研究都充满了一种浓浓的、热切的情怀。正是因为这种情怀，我们克服了各种各样的困难，去调查走访，去查阅资料，去搜集数据。我们曾经彻夜思考，也曾促膝长谈，还曾争得面红耳赤，终于在一些关键问题上达成了共识，也让这本年度报告具有了一定的前瞻性，并让我们坚信，会对关注和研究大企业税收的各界人士提供有益帮助。

我们深知，大企业既是税收收入的主要来源，也是国民经济的重要支柱；既是先进生产力的典型代表，也是税收宏观调控的对象；既在国内经济改革中扮演着重要角色，也将在国际竞争中脱颖而出。在经济全球化和区域经济一体

化的进程中，大企业将发挥越来越大的作用。

自2008年7月起，全国税务机关相继设立大企业税收管理部门，开始了我国大企业税收管理现代化的实践探索与理论思辨，大企业税收管理呈现出如火如荼的改革图景。但是我们调查发现，虽然中国大企业税收管理改革历经10年，但有关大企业税收的很多基本问题至今仍未达成共识。

10年来，全国税务系统上下对大企业税收管理必要性与紧迫性的认识有所加深，但在目标定位与路径选择上却众说纷纭，理论体系和实务体系尚未建立，存在诸多理论和实践问题需要深入研究并加以解决。在相当长的一段时间内，我国大企业税收管理都将处于探索阶段，大企业税收研究成为摆在我国财税理论界和实务界面前的一个复杂而具有挑战性的课题。

作为目前国内首家也是唯一一家专门研究大企业税收的公益性、融合性和开放性研究机构——中国大企业税收研究所，我们有责任在大企业税收问题研究方面做出自己应有的贡献。2017年初，经过多次研讨，形成了这本报告的研究框架，历经近两年的时间终于付梓出版。在这个过程中，我们得到了来自税务机关、大企业、科研院所等领域同仁的鼓励和支持，在此一并表示衷心的感谢。

本书由王向东和张凯共同担任主编。其中，王向东负责课题的立项和审核，张凯负责总体的框架设计、各章节的修改完善和总纂。王敬远担任副主编，负责项目的总体推进和综合协调，并对部分章节提出修改意见。

本书共11章，每章大体按照国际经验——中国实践——对策建议的脉络来阐述，具体编写分工如下：张凯、王吉彪负责第1章和第11章；徐晓华负责第3章和第8章；蔡嘉负责第7章；范颖超负责第5章和第6章；孟学海负责第2章和第4章；王敬远、陈雪负责第9章和第10章。

需要说明的是，为方便阐述和分析问题，文中涉及税务机构的，仍采用国税、地税机构合并以前的名称。相关机构负责人，有些已经调整，本书仍以其当时的职务为准。

我们深知，尽管我们对内容精益求精，但是由于作者水平有限，书中疏误和偏颇之处在所难免，恳请读者批评指正。

本书编委会

2018年7月12日

CONTENTS

目 录

第 1 章 改革潮流 001

- 1.1 国外大企业税收管理改革基本情况 003
- 1.2 国内对大企业税收管理的认识 005
- 1.3 我国大企业税收管理改革的必要性 007

第 2 章 标准界定 021

- 2.1 国外界定大企业标准的考量因素 023
 - 2.1.1 大企业认定标准的国际比较 027
 - 2.1.2 国际上大企业认定标准的构成要素 028
- 2.2 我国界定大企业标准的实践 029
 - 2.2.1 定点联系企业（2009—2015 年） 029
 - 2.2.2 千户集团企业（2015 年至今） 031
- 2.3 建立我国税收意义的大企业标准及建议 033
 - 2.3.1 建立大企业标准的必要性 033
 - 2.3.2 建立大企业标准的建议 034

第 3 章 理论体系 037

- 3.1 国外经典理论及其应用 039

- 3.1.1 风险管理理论 039
- 3.1.2 分类管理理论 041
- 3.1.3 合作遵从理论 043
- 3.1.4 平衡治理理论 045
- 3.1.5 纳税服务理论 046
- 3.1.6 新公共管理理论 046
- 3.1.7 冰山理论 047
- 3.2 国外经典理论的中国化路径 048
 - 3.2.1 风险管理理论在我国的应用 048
 - 3.2.2 分类管理理论在我国的应用 053
 - 3.2.3 合作遵从理论在我国的应用 055
- 3.3 中国特色大企业税收管理理论体系的构建 056
 - 3.3.1 大数据管理理论 056
 - 3.3.2 牧羊理论 057
 - 3.3.3 企业税务风险理论 057
 - 3.3.4 客户关系理论 058

第4章 机构设置 059

- 4.1 国外大企业税收管理机构设置 061
 - 4.1.1 组织结构 063
 - 4.1.2 职能定位 064
 - 4.1.3 典型国家的机构设置 065
- 4.2 我国大企业税收管理机构专业化改革 070
 - 4.2.1 大企业税收管理专业化机构从无到有 070
 - 4.2.2 大企业税收机构改革正在加速推进 074
 - 4.2.3 大企业税收机构设置评价 079
- 4.3 大企业税收管理机构设置建议 081
 - 4.3.1 近期建议 081
 - 4.3.2 改革永远在路上 082

第5章 管理方式 085

- 5.1 以风险为导向的管理理念 087

- 5.1.1 基本内涵 087
- 5.1.2 国际经验 088
- 5.2 我国实践与成效评析 091
 - 5.2.1 我国大企业税收风险管理探索实践 091
 - 5.2.2 存在问题 096
 - 5.2.3 推进大企业风险管理的建议 098

第6章 服务产品 103

- 6.1 国外典型大企业服务产品应用情况 105
 - 6.1.1 国外大企业服务通行做法 105
 - 6.1.2 典型国家的做法 106
 - 6.1.3 国外大企业服务产品 108
 - 6.1.4 国外大企业服务经验借鉴 110
- 6.2 我国大企业服务产品评析 114
 - 6.2.1 我国大企业个性化服务实践 114
 - 6.2.2 创新大企业个性化服务产品建议 118

第7章 信息技术 131

- 7.1 国外大企业税收信息化管理情况 133
 - 7.1.1 多渠道的数据采集体系 135
 - 7.1.2 涉税信息采集的法律保障体系 136
 - 7.1.3 建立数据整合平台 137
 - 7.1.4 积极运用大数据技术 138
- 7.2 我国大企业税收信息化建设评析 140
 - 7.2.1 大企业税收管理信息化建设情况 140
 - 7.2.2 各省特色信息化建设情况 141
 - 7.2.3 目前大企业税收信息化存在的主要问题 143
- 7.3 大企业税收管理信息系统建设思路与措施 145
 - 7.3.1 大企业税收管理信息化的总体规划 145
 - 7.3.2 大企业税收管理系统建设的具体建议 146

第8章 国际税收 153

- 8.1 大企业管理和国际税收管理高度融合成趋势 155
- 8.2 我国大企业国际税收服务与管理的探索 156
- 8.3 新时代的大企业国际税收服务与管理 158
 - 8.3.1 BEPS 行动计划引领国际税收进入新时代 158
 - 8.3.2 我国大企业税收管理在国际税收领域面临的挑战 160
 - 8.3.3 我国大企业税收管理在国际税收领域面临的机遇 163
- 8.4 加强我国大企业国际税收服务与管理的对策与建议 166

第9章 人才建设 171

- 9.1 国外大企业税收管理人才培养、选拔与使用 173
- 9.2 我国大企业税收管理人才队伍建设存在的问题 174
- 9.3 我国大企业税收管理人才引进与建设建议 176
 - 9.3.1 整体推进大企业税收管理团队建设 176
 - 9.3.2 建立大企业税收管理人才保障机制 177
 - 9.3.3 提升大企业税收管理专业化服务水平 179
 - 9.3.4 引进大企业税收管理人才 180

第10章 制约因素 183

- 10.1 法律环境 185
 - 10.1.1 顶层设计不到位造成法律地位不明确 185
 - 10.1.2 政策性风险化解机制尚不健全 185
 - 10.1.3 涉税信息采集的法律规定缺位 186
- 10.2 管理因素 186
- 10.3 编制因素 187
 - 10.3.1 职能不健全 188
 - 10.3.2 机构名称不规范 188
 - 10.3.3 职责不明晰 188
 - 10.3.4 专业人才匮乏 189

第 11 章 总体建议 191

- 11.1 我国大企业税收管理遵循的基本原则 193
- 11.2 我国大企业税收管理改革的重点 194
 - 11.2.1 抓大控中放小, 实施差异化的税收管理 194
 - 11.2.2 发挥比较优势, 提升复杂涉税事项管理层级 195
 - 11.2.3 满足个性化需求, 提高大企业纳税服务水平 195
 - 11.2.4 抓住“关键少数”, 实现税收风险分析精确制导 196
- 11.3 加强我国大企业税收管理的实践路径选择 197
 - 11.3.1 提升大企业税收管理站位 197
 - 11.3.2 总结改革经验, 明确改革路径 197
- 11.4 我国大企业税收管理改革保障条件 198
 - 11.4.1 组建实体化大企业税收管理机构 198
 - 11.4.2 人力资源配置到位 198
 - 11.4.3 明晰各层级职责 199
 - 11.4.4 强化大数据背景下的信息化支撑 200
 - 11.4.5 创新工作机制 200

参考文献 203

后 记 207

TAX OF LARGE BUSINESS
TEN YEARS OF RESEARCH ON
Basic Challenging Problems

第 1 章 改革潮流

1.1 国外大企业税收管理改革基本情况

由于经济情况与国情差异,各国对大企业的认定标准有所不同,因此,在大企业税收管理方面的资源配置也不尽相同。大部分国家的税务机关重点关注对大企业集团及其关联企业的管理,以确保从整体纳税人的角度来识别和应对风险。现在,按照纳税人的类型设置税收管理机构,已经成为国际税收管理领域一股不可逆转的潮流。

1. 日本

日本坚持从国情出发,面向征管,立足税源,讲求效益。1949年国税厅成立,隶属于大藏省,负责国内税收的评定和征收。国税厅大企业税收管理部门实行三级管理:国税厅、地方国家税务局、税务署。国税厅下设地方税务局和税务署,层次较少,规范明确;设置大企业税收机构的数量完全以经济区域征管需要为标准。这种围绕征管需要设置的机构,为有效管理税源、降低税收成本、提升征管水平提供了组织保障。

2. 美国

美国针对不同类型的纳税人提供更具针对性的纳税服务和税收管理,确立了通过公平执法为纳税人提供优质服务的目标,针对纳税人的不同特点提供相应服务。1998年,美国国内收入局(IRS)进行了重组和改革,针对不同的纳税人群体设立相应的管理局,大中型企业税收管理局(LMSB)应运而生。LMSB可以称得上是真正意义上的大企业税收征管机构,它的出现使美国税收征管机构从纯粹的区域性组织机构转变为与企业类型相对应的专业性组织机构。2010年,IRS再次进行机构重组,将国际税收管理部门与大中型企业税收管理局合并,定名为大企业和国际税收管理局(LB&I)。IRS大企业税收管理的核心内容是以风险管理为导向的税务审计,其职责完全由LB&I承担,运行顺畅高效。LB&I高度重视对大企业的纳税服务工作,通过与纳税人良性互动,不断改善税企关系,真正做到了把服务融入税收管理全过程。

3. 英国

英国提供优质的纳税服务，确保大企业和高收入者能依法纳税，帮助纳税人提高税法遵从度，协调处理大企业涉及的所有直接税和间接税问题，以及及时采取恰当的措施保证税收收入。英国皇家税务和海关总署（HMRC）于2001年设立专门的大企业税收管理局（LBS），LBS负责900多家大企业和3000多名大雇主的税收征管，将分级分类管理和税法遵从理念贯穿始终。LBS根据风险的规模和性质确定工作力度，并将其干预的目标锁定在高税务风险的领域，把更多的精力放在他们认为高风险的纳税人身上。

4. 加拿大

加拿大是一个举世闻名的高福利国家，拥有完善的社会保障体系，完备的医疗保障体系及系统的教育培训体系，而这一切的经济基础就是税收，因此加拿大也是一个高赋税的国家，被人们称为“万税之国”。加拿大税务局（CRA）隶属于联邦税务部门，于2003年由加拿大海关和税务局（CCRA）重组而成。2006年，CRA在原有的国际税收审计部门、反避税部门和大企业税收管理部门的基础上重组设立了国际税收与大企业委员会（ILBD），由此拉开了大企业专业化管理的序幕。2010年，CRA推出了以风险为导向的遵从管理模式，按照不遵从税法的风险，将大企业划分为高风险、中等风险和低风险纳税人，并实行分级管理，有效提高了管理效率。

5. 阿根廷

阿根廷对税源监控管理实现专业化与社会化的有机结合，从讲求成本最低的原则出发，根据税源大小合理配置征管资源。为此，阿根廷国家税务局（简称AFIP）明确工作重点是“抓大控小”，从人力、物力、财力上优先保证纳税大户集中统一管理的需要，在联邦收入总局层面成立大企业税收管理局，对2001户大企业直接实施管理，对各项涉税活动及时跟踪调查和动态监控，运用税收征管系统占有的征纳和第三方信息强化各税种的比对分析，稽查也是重点围绕纳税大户进行的，设计了专门的申报软件（OSIRS）和2000系统供纳税大户使用，为纳税大户设立专门的服务窗口和辩护中心，成功地实现了对重点纳税人（尤其是纳税大户）的监控、管理和服务。

6. 荷兰

荷兰在相互信任的基础上推行横向平行监控,帮助企业健全完善内控体系;采取横向监控和纵深措施的配套结合,综合地考虑行为科学和系统学的科学理念,实现科学与税收管理策略的主动对接,从企业自我风险防控,到横向监控、内外部审计,再到税法遵从,税企双方达到合作共赢、共同发展。2010年,荷兰税收和海关总署(简称NTCA)提出了加强纳税人管理的新要求:一是减少管理负担和繁杂事项;二是回应性的诉求管理,即对纳税人不同诉求做出相应回应;三是税务管理必须有力、有效。2012年NTCA重新修订了《荷兰大企业税收监管指引》,明确:基本任务是有效执行税收法律法规,确保法律的确定的和公平性,尊重公众并提供纳税服务;战略目标是维护和巩固纳税人的遵从度;核心价值包括信任、理解和公开。

7. 新加坡

新加坡对遵从度不同的纳税人,采用风险管理的遵从管理方法和差异化应对方式,以确保纳税人在合作的前提下自觉履行自身的纳税义务。1992年新加坡国内收入局(简称IRAS)制订了遵从战略框架,以此指导大企业的税务遵从管理。通过框架,税务机关可以最大化引导大企业的自愿遵从性,同时有效降低大企业的遵从成本,确保新加坡保持公平和持续的税收管理体系,纳税人公平地贡献税收。这种税企合作的促进遵从的方法也符合新加坡国家发展和包容性增长的愿景要求。

1.2 国内对大企业税收管理的认识

通过学习和借鉴国外大企业税收管理改革的经验,我国对大企业税收管理的认识也逐渐加深,并且形成了诸多共识。根据公开资料,主要的观点有:

1. 大企业税收管理是税收治理的突破口

税收治理现代化是国家治理现代化的重要组成部分,运用“互联网+”思维探索建立的大企业多部门协同治税机制,是国家治理现代化的必然要求。“当