

  
中税出版



国际税收借鉴研究系列丛书（二）

GUOJI SHUISHOU JIEJIAN YANJIU XILIE CONGSHU

# 完善税源管理的国际借鉴研究 （上）

中国国际税收研究会 编

中国税务出版社



国际税收借鉴研究系列丛书（二）

# 完善税源管理的 国际借鉴研究（上）

## ——税源管理范式研究

中国国际税收研究会 编

中国税务出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

完善税源管理的国际借鉴研究 (上)/中国国际税收研究会编.

--北京:中国税务出版社,2010.11

(国际税收借鉴研究系列丛书·第2辑)

ISBN 978-7-80235-579-8

I. ①完… II. ①中… III. ①税收管理-文集

IV. ①F810.42-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 206604 号

版权所有·侵权必究

---

书 名: 国际税收借鉴研究系列丛书 (二)  
完善税源管理的国际借鉴研究 (上)

作 者: 中国国际税收研究会 编

特约编辑: 郭平壮

责任编辑: 庞 博 刘淑民

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: taxph@tom.com

发行部电话: (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: 北京外文印刷厂

规 格: 880 × 1230 毫米 1/32

印 张: 11.625

字 数: 288000 字

版 次: 2010 年 11 月第 1 版 2010 年 11 月北京第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-80235-579-8/F·1499

定 价: 50.00 元 (上、下)

---

如发现印有印装错误 本社发行部负责调换

## 编者的话

国际税收借鉴研究系列丛书（二）（2008～2009年）出版了。这套丛书举各研究会理论研究人员、大专院校的专家学者和相关税务工作者之力，汇国际税收理论与实践研究的成果之精，既是推进实施理论研究“精品战略”的总结，又是发扬研究会优良传统，繁荣国际税收学术研究的深入探索，也是对科研成果服务于税收实践的又一次检阅。

第四届中国国际税收研究会自2008年5月换届以来，在国家税务总局党组的领导下，以科学发展观为统领，确立科学发展思路，紧密围绕国际税收理论研究这一中心工作，确立研究目标，探索研究规律。在实施“精品战略”中，我们总结提出了理论研究七阶段流程，即选题、开题、调研、结题、交流、评比、成果转化；总结明确了七阶段流程的内在关系，即选题是前提，开题是基础，调研是关键，结题是核心，交流是升华，评比是总结，成果转化是目的。特别是总结制定了七阶段流程的具体办法，为又好又多又快地产出理论精品奠定了制度性基础。通过总体规划、科学安排、分步实施、狠抓落实，取得了丰硕的研究成果。

两年来，我们共组织开展了全国性调研课题5个，学术研究委员会重点调研课题2个。全国49个省、市、自治区、副省级城市、沿海地区研究会和部分研究会理事、常务理事以及全部学术

研究委员参加了课题调研，召开各种形式的研讨会7次，提交论文203篇（其中，2008年120篇，2009年83篇）。这些论文分别在课题组年度结题会和全国国际税收理论研讨会上进行了交流。这套丛书就是在两年课题研究成果的基础上编纂而成的。

本系列丛书共分为七册：

《完善税源管理的国际借鉴研究》（上、下）从税源管理的范式研究、税源影响因素与对策、税源分析方法与实证、税源评估借鉴与构想四个方面开展研究，对税源及其管理的基本理论与方法进行了全面、完整的概括和阐述，具有较强的可操作性，可直接用于指导实践。

《跨国税源监控研究》以配合国家税务总局2009年出台的《特别纳税调整办法》为切入点展开。提出应从独立交易原则中无形资产调整的完善，受控外国公司确认的完善，资本弱化调整的完善，加息区别对待的完善，举证义务的完善和商业目的的把握诸方面进一步完善法规。同时，规范跨国税源监控环节。从理论与实践的结合上提出了许多具体建议。

《促进节能减排的税收政策研究》通过分析西方发达国家促进节能减排的税收政策，通过对绿色税制的国际比较与借鉴，提出构建我国节能减排税收政策的设想。依照循环经济理论，完善绿色税制体系，适时增补新型税种；改造部分原有税种，提升税制环保功能；制定税收产业性政策，增强税收奖限作用；整合归并税收措施，增强调控功能。并结合新企业所得税法的实施，提出完善促进企业自主创新税收政策的设想。

《中外税收负担比较研究》讨论了税收负担比较口径的选择，进而对宏观税收负担是否合理进行了探讨，提出优化我国宏观税负的建议。研究中提出了可供参考的具体数据。在对国际比较与借鉴的分析中，提出了宏观税负的比较原则、合理水平评判和分析视角、分析方法，研究有一定新意。

《企业跨境重组与投资税收问题研究》由两部分构成。《企

业跨境投资合作税收问题研究》紧密结合提高企业核心竞争力，更有利于带动我国的资本输出、劳务输出和人民币走向国际化展开研究。提出完善境外所得的税收抵免制度，提出建立导向明确的鼓励境外投资的税收优惠制度，建立境外投资风险准备金制度，对于跨国并购实行税收优惠政策。并提出了改进跨境投资的纳税服务，加强对外投资的税收征管和国际税收协调与合作的税收管理方面的建议。《企业跨境并购与重组的税收问题研究》比较了若干有代表性国家的跨境并购与重组的税收政策，突出其主要目的，提出其可能引发的相关国家或地区税收管辖权的冲突与协调而导致的税收问题，提出了具体建议。

《扩大内需的税收政策国际借鉴研究》紧扣国家大政方针和应对金融危机的需要，不失时机地提出了有针对性的现实选择。包括：增加农民收入和改善农村消费环境，扩大城镇低收入人群就业，增强中等收入人群消费意愿，优化高收入人群消费环境，刺激农民、城镇低收入人群、中等收入人群、高收入人群消费需求有效增长的具体税收政策建议；促进中小企业发展的增值税等政策的调整和征管制度的完善，减轻非税负担；促进高新技术企业发展的建立创业风险投资税收支持政策，建立高新技术产业税收支持政策体系，降低中小企业享受高新技术产业税收优惠政策的准入门槛。

本套系列丛书，倾注了全国广大国际税收理论研究工作者的智慧和心血，基本反映了近年研究工作的最新成果。其中一些建议受到有关部门的重视和采纳，一些成果被逐步运用于实际工作。它们标志着理论研究工作的不断创新，体现着理论研究工作的成长进步，检验着理论研究“精品战略”的累累成果。

由于我们的编辑水平有限，不妥之处在所难免，敬请指正。

2010年8月

# 目 录

《完善税源管理的国际借鉴研究》课题综述	
.....	中国国际税收研究会课题组 ( 1 )
《完善税源管理的国际借鉴研究》综合报告	
.....	中国国际税收研究会课题组 ( 11 )
国际税收情报交换问题研究	
.....	广东省国际税收研究会课题组 ( 67 )
加强税源管理的国际借鉴研究	
.....	许 峰 ( 82 )
构筑以信息流控管为核心的税源监管新体系	
.....	福建省福州市地方税务局信息技术处 ( 97 )
我国税源监控建议与措施	
.....	辽宁省地方税务局课题组 ( 110 )
借鉴国际经验构建税源精细化管理体系的思考	
.....	山东省青岛市国际税收研究会 ( 128 )
完善税源管理的途径与方法	
.....	吉海瑞 ( 142 )
税源管理的国际借鉴研究	
.....	江苏省国际税收研究会课题组 ( 150 )
建立适合我国国情的税源管理体系研究	
.....	浙江省国际税收研究会课题组 ( 164 )
加强税源管理和监控的国际借鉴研究	
.....	福建省国际税收研究会 ( 174 )

完善我国税源管理的国际借鉴	福建省福州市国家税务局课题组 (188)
中外税源管理的比较与借鉴	张德平 沈整跃 (200)
我国税源监管体系的挑战与机遇	福建省福州市地方税务局信息技术处 (211)
西方发达国家加强税源管理的做法与启示	陈勇 (226)
加强税源监控管理的国际借鉴研究	汪星明 黄安庄 (239)
税基控管中实施发票监管的启示	文利华 (262)
浅论我国的税源管理	李雪 (268)
关于加强国际税源管理的思考	杨东升 (284)
从中国台湾案例看税源管理中的比例原则	周俊琪 (290)
浅谈税源精细化管理	辽宁省大连市地方税务局课题组 (299)
澳大利亚个人所得税税源管理的国际经验及借鉴	周优 (312)
现代税源管理实现方法研究	董秀薇 (321)
新法框架下的企业所得税管理问题探讨	赵双 姜国君 (340)
后记	(360)



# 《完善税源管理的国际借鉴研究》 课题综述

中国国际税收研究会课题组

2008年国际税收研究会的全国性课题——税源管理系统研究，有31个单位和个人参加，截至9月末收集了45篇研究文章，粗略统计近50多万字，其中洋洋万言的有16篇。很多文章非常全面、系统、完整，观点鲜明准确，内容丰富翔实，很有保存价值。在编辑论文集时，为了方便阅读，将其分为上下两部，上部为《税源管理范式研究》，下部为《税源分析与纳税评估》。本综述简要说明课题的研究情况和主要成果。

## 一、《完善税源管理的国际借鉴研究》课题 研究的基本情况

### （一）课题的部署

2008年新一轮的税源管理研究是在经济全球化、信息网络化的环境下，是在各级税务机关经过了几年实践的基础上提出，并在科学发展观的指导下进行的。总局国际税收研究会为了使全国性税源管理研究课题卓有成效地开展，年初发布了一个提纲，设计了4个子课题，即《税源管理国际借鉴研究》、《税源影响因素研究》、《税源分析研究》、《税源评估研究》（以下分别称第一、二、三、四子课题），并且指定重庆市国际税收研究会为牵头单位，学术研究委员董秀薇为总撰稿人。课题一经部

署即得到热烈的响应，几乎所有省份都参与了该课题的研究，同时许多个人也积极参与了课题的调研，充分表现了广大税务干部对新时期大视野下税源管理研究的极大热情，也说明了实践资源的雄厚和研究功底的扎实。

## （二）课题研究过程

作为实际工作中“有话可说”的课题，各省市都从基层开始研究，采取了广种薄收、层层筛选的模式，收集优秀论文。这种方式极大地调动了广大干部积极参与研究的积极性，也普遍提高了研究水平，自然有效地引导了将实践上升为理论再用来指导实践的管理升华。青岛市国际税收研究会组织了“税源管理”的深入研究，全市所有县区都积极参加，写出题为《借鉴国际经验构建税源精细化管理体系的思考》的论文，全面系统地论述了税源管理内容、管理对象、管理手段、管理方法、管理组织、考核评价的精细化等；福州市地税局陈灿奎同志对税源的监控反复撰写了5稿，最终写出了近2万字的《构筑以信息流控管为核心的税源监管新体系》的文章，研究过程表现出的热情和刻苦认真精神令人感动。

全国各地税务局对税源管理的研究抱有极大的热情，普遍广泛参与，既有地税也有国税，既有集体也有个人，既有省局的也有基层的。经过近10个月的研究和层层论文筛选，集中了43篇文章参与全国性交流，其中，第一子课题有22篇文章，第二子课题有10篇，第三子课题有4篇，第四子课题有7篇。其中福建省参与交流的文章多达5篇，内蒙古自治区达3篇。

## （三）课题的交流形式

值得一提的是，本课题的研究交流过程，是在2008年5月12日我国汶川发生举世震惊特大地震的特殊环境下进行的。牵头单位重庆市属地震灾区，为了使课题研究正常开展，提出了网络交流的交流形式，即子课题的选题、调研、成稿都在网络环境中进行，包括10月份的会上交流课件，也是事先在本地做

好，会上以最短的时间，最生动的形式，进行最充分的表达，一改以往“作者照本宣科，听者昏昏欲睡”的局面。论文的质量和交流会的效果是前所未有的好，总局领导十分满意。

由于网络方式的充分利用，总撰稿人董秀薇能够有较多的时间通读、精读各地调研报告，在此基础上发现了各地对税源管理的理解，已经走过了“仁者见仁，智者见智”的阶段，正在向着认识基本趋同的方向发展，认为“税源及其管理基本理论”形成的条件已经成熟，对税源影响因素的研究充分、周密、翔实；对纳税评估和税源分析等重要税源管理举措的研究也日趋贴近实际。因此，确定了命题为“税源管理系统研究”的综述报告方案，试图将实践升华为理论，再用来指导实践，使税源管理沿着健康道路发展。

2008年10月，税源管理研究课题的结题交流会在重庆召开。会前，重庆市地税局将综合报告和所有论文汇集成册，印发给与会代表，会议只用一天时间交流了全部论文，并且在会上由总局研究会理论部的高世星副秘书长和董秀薇学术研究委员，对所有文章进行了讲评。中国国际税收研究会郝昭成会长给会议做了总结，充分肯定了会议取得的成果，指出了“大会交流效果之最”、“综合报告之最”、“文章点评之最”等多个“之最”。会下，与会代表自动交流，纷纷反映会议效果空前良好，普遍感到受益匪浅，并且表示进一步修改完善本人的论文用以指导实践。

## 二、税源管理研究的主要成果

2008年税源管理课题研究的主要成果表现在四个方面：一是长达13万字的综合报告，二是税源管理范式研究，三是税源影响因素与分析，四是税源评估搭建国际借鉴与启示。

### （一）税源管理系统研究综合报告

税源管理系统研究综合报告，内容翔实、观点明确、论据

充分、条理清晰，囊括了各个子课题的研究内容，几个子课题既相对独立、自成体系，又遥相呼应。中国国际税收研究会在课题研究基本结束后，作出题为《税源管理系统研究》的报告，以2009年1期《研究要报》的形式，报送国家税务总局领导、办公厅、政策法规司、国际税务司、科研所、本会常务理事和学术研究委员、中共中央政策研究室、国务院研究室、民政部民间组织管理局。

税源管理系统研究综合报告分“税源管理范式研究”、“税源影响因素与对策”、“税源分析实证”、“税源评估的借鉴与构想”四个部分，共13万字。其中“税源管理范式研究”是借助信息术语，按照建立基本理论必须回答的一系列问题进行的规范性研究，全面、系统、完整、协调地回答税源及其管理的概念、意义、沿革、借鉴、目标、分类、内容体系、实现方法等一系列基本理论问题，是综合报告的核心。“税源影响因素与对策”针对实际需要寻找影响税源发展变化的因素，给税源分析奠定了基础。“税源分析方法与实证”指出宏观税源和微观税源的常规分析方法，也探索了高等模型分析方法，并且配有实际分析案例。“税源评估借鉴与构想”全面系统地收集了国际通行的纳税评估的做法，归纳出两种模式，提出我国评估的构想。“税源管理系统研究”填补了我国税源及其管理的理论空白，指导实践沿着健康的道路持续发展。

## （二）“税源管理范式研究”子课题的主要成果

参与该子课题研究的有黑龙江、哈尔滨、内蒙古、辽宁、大连、青岛、安徽、江苏、上海、浙江、福建、厦门、广东、广西、云南等15省市和2位个人，共提交22篇研究文章。本子课题广泛地收集了世界各国可借鉴的经验，系统地归纳了税源的概念，深入地研究了税源的分类，创造性地提炼了我国税源管理的内容体系，并且指出了现代税源管理的实现方法。具体成果如下。

1. 税源的概念。散见于各种书刊对税源的描述有5种解释。一是税源经济说，认为税源就是税收的来源，税收来源于经济，所以税源即经济；二是税源税基说，认为“税源具体表现为各税的税基”；三是税源税收收入说，认为“税源即是计划任务的税收收入”；四是税源应征税额说；五是广义狭义说。文章十分包容地理解税源概念的各种解释，有理有据地指出我国税源管理应由广义狭义说来囊括，并且鲜明地指出狭义税源应该定义在纳税人实现的应征税收上。税源的定义为税源管理内容奠定了理论基础。

2. 税源的分类。税源的分类从简单的平面罗列法，升华为立体迭代法。立体是指将税源系统起来，进行层次清晰的分类；迭代是指在进行一种分类基础上，再按另一种方法分类，直至最细的业务颗粒，见图1。

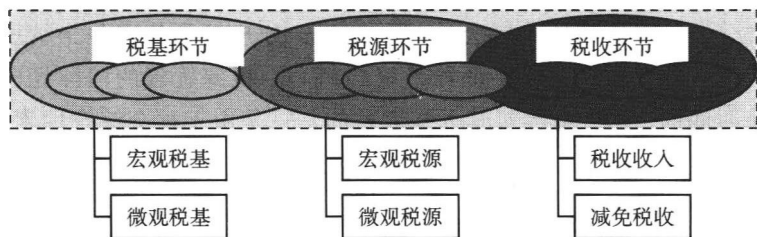


图1

3. 发达国家税源管理可借鉴的经验。归纳为4点：

(1) 统一税务代码，对纳税人的税务登记：一个纳税人终生只有一个税务代码，这个代码可用来办理一切涉税事宜，办理银行存款、社会福利保障等事宜；一家公司同样也只能有一个税务代码。我国与世界各国的3点差别：一是各国的法律普遍规定公民必须首先有税务登记号，我国要求纳税人必须先要到工商管理部门领营业执照后才能到税务机关办理税务登记证，这一先一后的效果是绝对的不一样；二是各国的税务代码是社

会各界都认可的，我国的税务登记码，基本不被其他部门认同，在国地税之间也无联系，实践中税务机关要获得相关部门的税源信息是“蜀道难，难于上青天”；三是世界各国税务登记卡是终生唯一的，我国的税务登记号是常变的。

（2）国际上对税基、税源控管的办法：主要是纳税人申报和信息交换，其特点：一是详细的纳税申报周期一般为一年；二是先稽核评税后缴税。我国申报缴税方式与世界各国的两点差别：一是我国管理精细化过度，将应该一年一度的复杂工作，模拟到季度或月份重复进行，造成4倍或12倍的工作量增长；二是我国纳税评估是事后进行。

（3）国际上对税收控管的办法：一是实现源泉扣缴和预缴汇算制度；二是最大程度地控制现金交易。

（4）税源数据的核算：世界各国基本是运用税收会计和税务统计方法。美国的税收会计核算分为收入核算和分户核算两部分，收入核算是政府会计的一部分；分户核算是按每个纳税人设置综合账户，它是征管系统的核心。税源管理的国际经验是明朗的，国人业界对其也是清楚的，只是由于社会综合因素，实施效果不理想。摆在我们面前的任务是先易后难，从自我做起找对策。

4. 现代税源管理内容体系构想。税源管理内容十分厚重，它有必要形成体系让人们掌握，这个体系从管理学要义出发，包括管什么和怎么管两大方面。见图2。

5. 现代税源管理实现方法。现代税源管理必然通过信息化手段实现，而由于税源管理是寓于税收综合业务系统之中的，因此，税源管理的实现是与征管系统紧密相关的。现代税源管理信息系统构建思想是基于税源流程再造为“前后端”的原理，和基于管理内容体系中“管什么”的具体内容形成的。认为税务系统应该拥有两大类应用系统，其税源管理也在两大应用系统中实现。见图3。

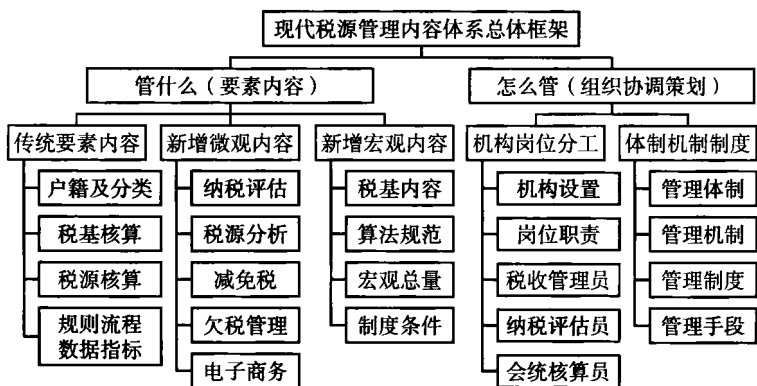


图 2

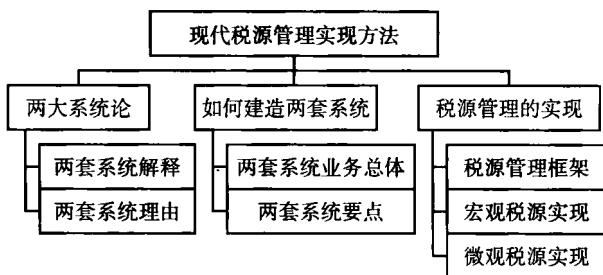


图 3

(1) 两大应用系统论解释：在集中模式下，税务机关仅仅拥有一套综合业务系统是不够的，但建设多个数据平台的多种系统也是危险的。实践证明税务系统应该、必须、也只能拥有两大应用系统，一套是与纳税人和税收管理员打交道的“交易系统”，主要负责数据的采集和以收税为目的的交易；另一套是统筹规划的“税收数据利用系统”，主要负责数据存储、整理加工和分析利用，将原始信息转化为对管理决策有用的新信息。征管交易系统越精练，性能越好，风险也越小；税收分析系统则越全面、越系统，分析效果越好，可信度越高。因此，我们应该尽可能地使交易系统“减负瘦身”，使分析系统不断丰富健

全，来保证电子化税务管理的健康发展。

(2) 如何建造两大类应用系统：两套应用系统的业务总体模型，见图4。

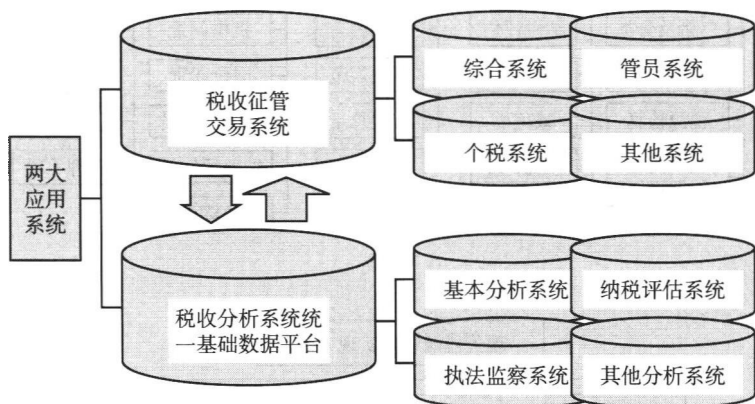


图4

(3) 在两套应用系统中实现税源管理的要点：一是不需要重新开发独立税源系统，但需要进行税源业务的再造；二是建立统一的基础数据平台；三是宏观税源管理，需要外部数据采集和税收历史数据的积累；四是微观税源管理需要从传统仅对税收收入进行“半截子”核算，拓展为对对应征税源的来龙去脉的全面核算，再进一步到对纳税人税基的核算和对纳税人户籍的精细管理等。

### (三) 税源影响因素与分析子课题的主要成果

税源影响因素的研究与税源分析研究关系十分紧密，因此，将其成果合并论述。参与该子课题研究的有吉林、江西、广西、甘肃、天津、重庆、宁波、武汉、济南、福州、西安、哈尔滨、成都13个省市研究会，提交了14篇文章。具体研究成果如下：

1. 抽象了影响税源管理的7因素：有经济因素（包括经济总量、经济结构、增长方式）、税制税政因素、征管措施因素、设备



手段因素、执法力度因素、干部队伍因素、外部环境因素等。

2. 归纳了税源分析的10种类型(内容):有从经济角度开展宏观税源和微观税源的分析;按管理需要进行定期和不定期专题分析;按入库税款进行收入进度和欠税的分析;按预算级次进行计划完成分析;按税源类型进行结构分析;按政策变化进行减免优惠影响分析;按管理业务进行纳税评估和税务稽查成果分析;按难易程度进行简便易行和高等模型的分析;按参与对象进行专题和综合的分析;按税源范围进行全局和局部的分析。

3. 提炼了9种税源分析方法:弹性系数法;税收负担法;分类分项法;重点税源法;逻辑关系法;指标比较法;市场指标参比法;规律特征引证法;结构百分比法。

4. 引用了两个分析案例:西安市借鉴杜邦分析法对所得税税源的实证分析与天津市宏观税负水平的状况和变动趋势。

#### (四) 税源评估的国际借鉴与启示子课题的主要成果

参与该子课题研究的有内蒙古、四川、重庆、沈阳、大连、长春、厦门7个省市研究会,提交了7篇文章,主要成果提炼如下:

1. 世界各国的纳税评估模式:本次研究收集了新加坡、英国、美国、爱尔兰、日本、德国、澳大利亚、俄罗斯等国家和我国香港地区的纳税评估做法,归纳出三种模式。一是新加坡的信息稽核模式:通过各种渠道搜集的情报信息与纳税人申报的信息,进行以稽核比对和财务分析为主的纳税评估。二是美国的高等数学模型模式:是以高等数学模型为主的评估分析。研究指出,评估模型仍然在学者中讨论,实践证明其准确率只有三分之一,因此,高等数学模型模式不宜广泛推广。三是以日本为代表的案头审计模式,是以稽核比对和模型分析结合的评价,是世界多数国家的做法。

2. 我国纳税评估的现状和存在问题。我国现行的纳税评估系统模式仍然处于“仁者见仁,智者见智”,“各行其是、五花