

税务风险管控的经典模式与挑战：

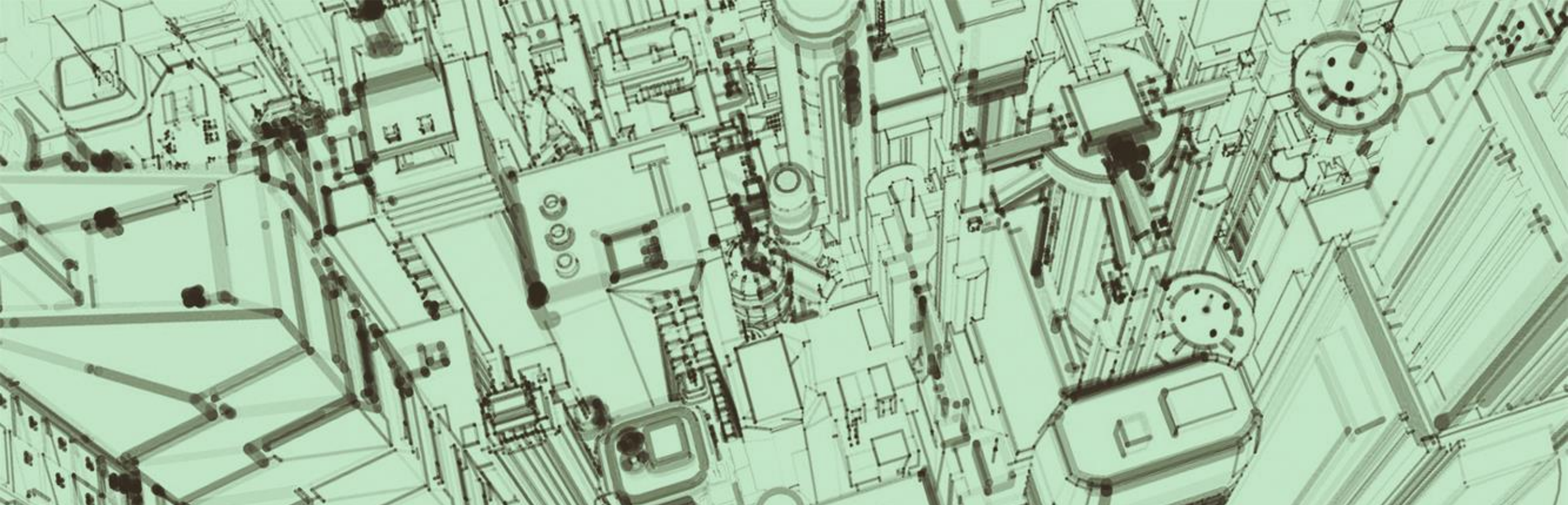
—— 从经典企业税务风险管控模式看未来税收治理生态建设

林绥 2022年8月20日



主要内容

1. 企业风险内控的经典框架：COSO模型的税务应用
2. COSO模型在中国税务应用中面临的困难和矛盾
3. 税收治理生态建设中值得关注的两个风险源问题



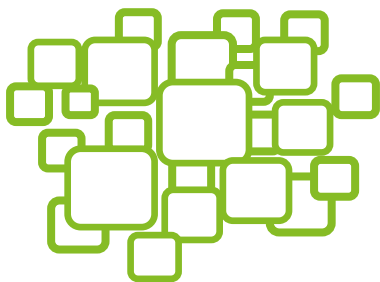
一、企业风险内控的经典框架—COSO模型的税务应用



为什么需要完善内部税务风险管理？

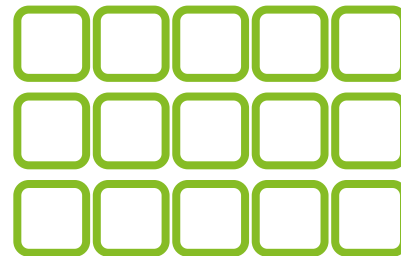
纳税人和税务机关的内部税务风险管理的短期目标 —— 从“无序”到“有序”

现有税务风险管理体系“无序”隐患



- 公司在投资决策、外部监督及问责等方面缺乏有效的税务机制；
- 公司本部对下属控股企业缺乏统一税务管理及监督机制；
- 不规范的税务“安排”和“处理”，给企业带来经济上的负面影响；
- 各项税务操作缺乏具体操作规程，无章可循，造成税款多缴纳和少缴纳的情况，以及遭致补缴税款以及缴纳相应的滞纳金及罚金；
- 各部门间（税务、财务、业务）信息不对称，沟通不顺畅，相互之间协作不够顺畅，无法有效利用资源，不能提升企业内控制度的核心价值。

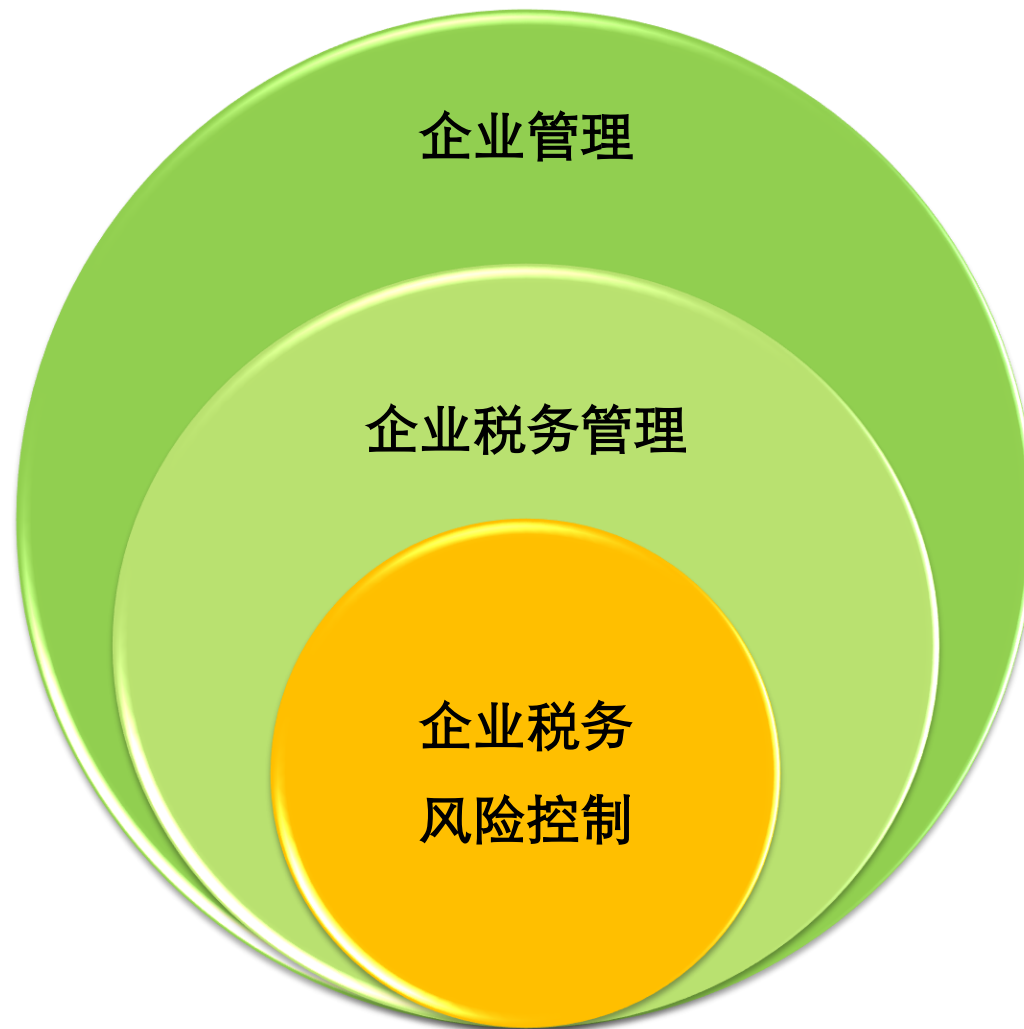
税务风险管理体系“有序”掌控



- 公司投资决策及下属控股企业的各种涉税事项都能运筹帷幄，及时掌握信息和把握关键事项；
- 税务规划具有合理的商业目的，并符合税法规定
- 日常经营活动及重大经营决策考虑税收影响，符合税法规定
- 纳税申报、税款缴纳，税务资料的准备、报备及档案等涉税事项符合税法规定
- 税务信息透明化，具有相应的信息沟通机制，各部门之间有效分享资源，提升企业内控制度的核心价值；
- 税务事项的会计处理符合会计准则以及法律法规规定
- 具有完善的税务风险识别、控制机制以及税务规划体系，能够及早识别相关税务风险，对税务风险进行事前、事中、事后全面管理，发现和把握节税机会。

COSO模型及税务风险管理方法论

企业税务内控是企业税务管理中重要的组成部分



企业风险内控的COSO模型

企业内控的COSO模型

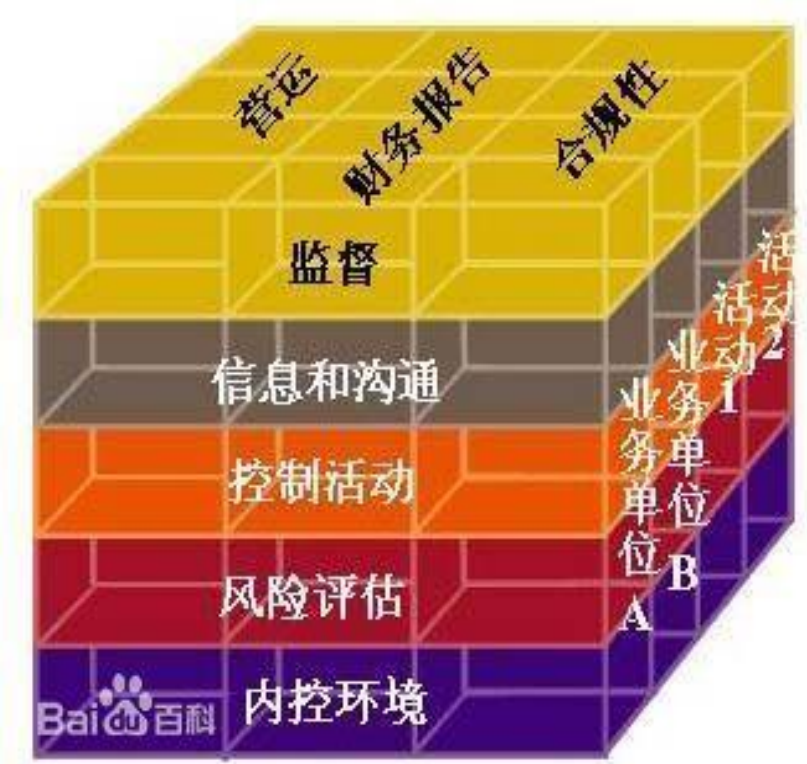
出处

- 美国全国反欺诈财务报告委员会下属的发起人委员会（The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission，简称COSO）于1992年颁布的一个企业内部财务风险管控的基本框架
- 该模型长期以来被作为旨在提高效率、降低风险、帮助确保财务报表可信度、维护法律法规的遵从度而建立的企业内部控制机制的指导性蓝本
- 由于该框架的全面性、有效性、和普适性，其受到世界上很多专业组织的称赞并被广泛采纳和推行

企业内控的COSO模型

构成原理：

这是一个涉及企业全要素全流程的系统工程



3维驱动：

- 控制要素/步骤
- 控制对象
- 控制权利与责任

4个设计原则：

- 相互牵制原则（制约性）；
- 授权控制原则（责权配比性）
- 成本效益原则（适度控制）
- 整体架构原则（全流程覆盖）

5基本要素：

- 控制环境
- 风险评估
- 控制活动
- 信息与沟通
- 监督

这5个要素总共包含了26条风险管控原则

企业内控的COSO模型的发展和面临的挑战

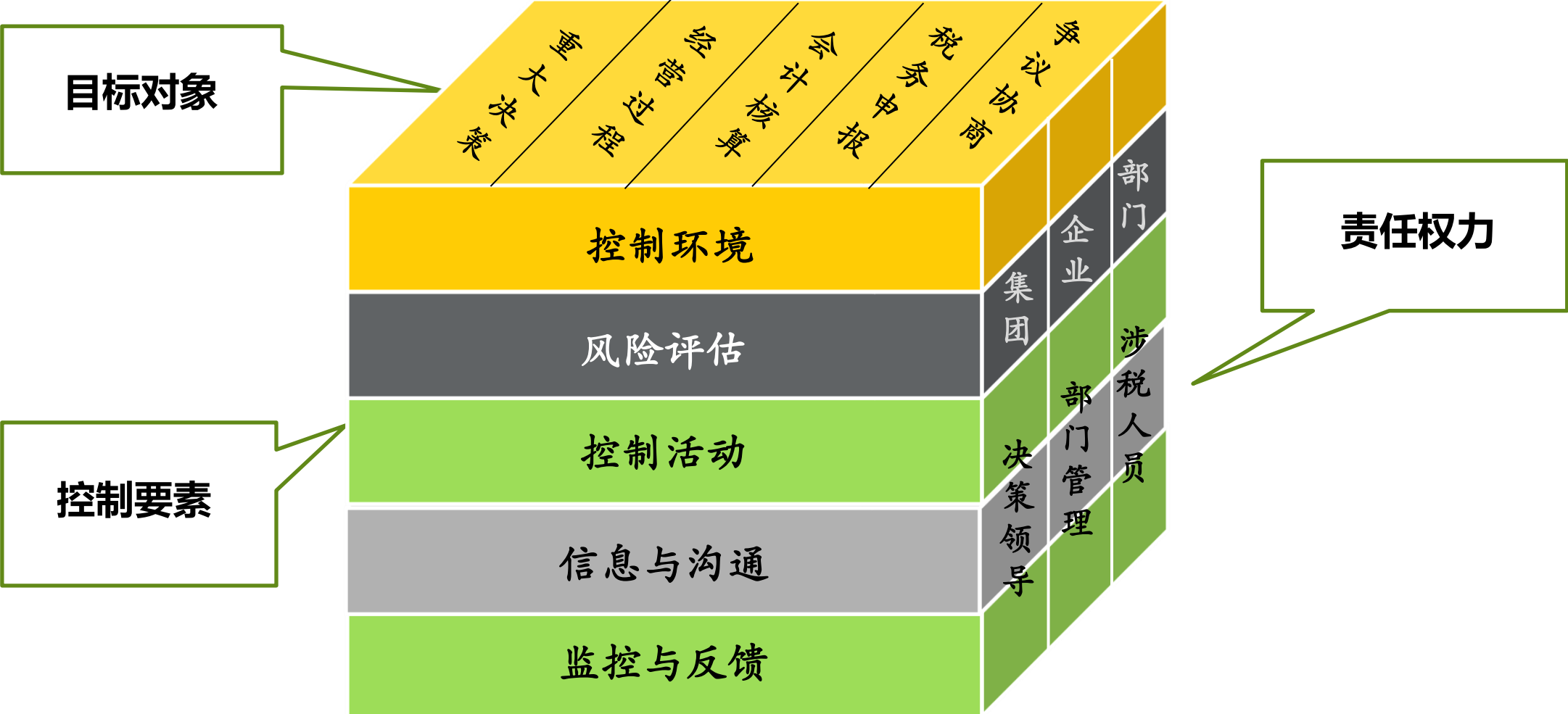
挑战

框架颁布之后30年，财务报告准则和要求、公司治理、法律环境、技术生态、全球化经济秩序的巨大变化对模型提出了不少挑战，同时许多专业组织和行业专家也对模型进行了修改和发展；其中影响特别大的事件有：

- 2003年美国萨班斯—奥克斯利法案404条款（SOX 404）对全球范围内的企业财务内部控制和外部监管的推动。
- 然而过去十多年数字化技术对信息的透明性、共享性、实效性的改变对原有模型管控原理的一些基本假设提出了挑战。

COSO模型下的税务风险管理方法论

COSO五要素模型的税务风险应用



COSO模型及税务风险管理方法论

三个驱动维度——控制对象

重大战略与决策
的税务定位与风
险控制

企业税务风险定位
税务战略的确定
重大交易税务管理
重大交易方案的风
险评估和方案选择

经营要素及供应链
的税务安排和风险
控制

人、财、物各要素
的涉税安排和管理
研发、供、产、销
各环节的税务管理
发票、合同管理
流转税管理
内部交易定价管理

经营数据规范和
会计核算的税务
风险评估和报告

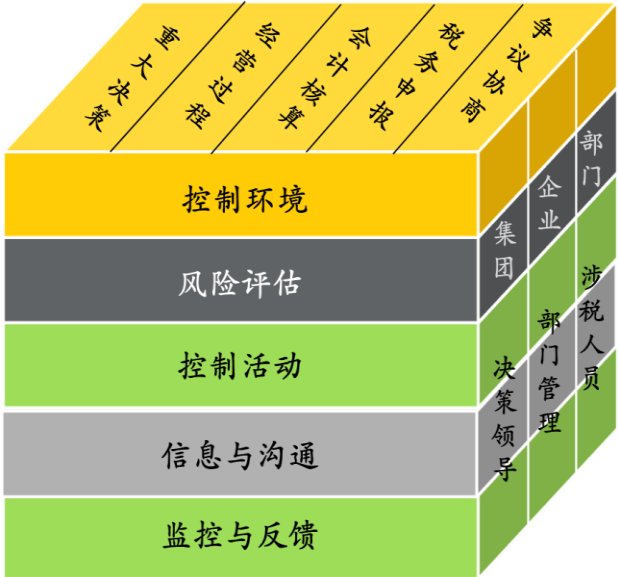
税务信息系统
税基归集和计算
税务会计的核算
税金的统计及分析

税务申报和缴纳
程序的规范和风
险控制

数据真实、准确
文档编制及保管
及时申报与缴纳
信息披露及其风险
管理

税务稽查应对与
争议解决

法律与技术分析
行政救济与专业支持
问题沟通与解决

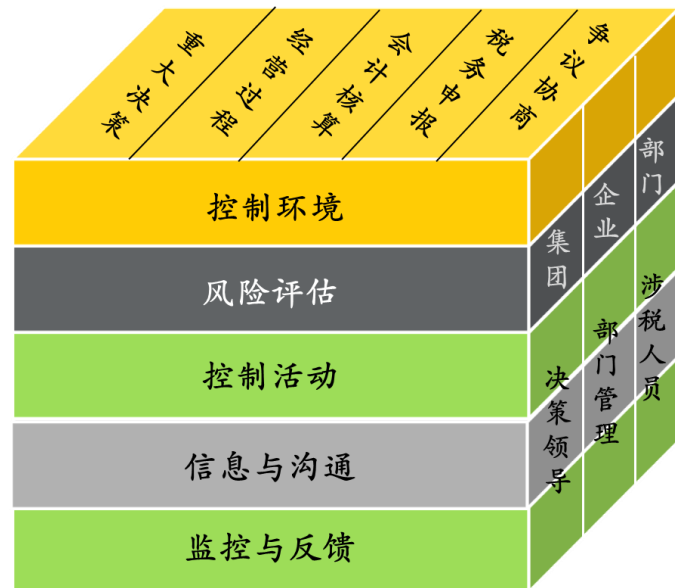


三个驱动维度——涉及的机构、部门和人员

- 税务风险理念和文化的构建
- 税务管理架构的建立
- 税务风险控制政策制度的建立
- 重大集团内跨企业事项的税务规划和管控责任
- 内部交易的税务政策
- 企业税务争议的技术支持和应对
- 风险控制实施的监控和评估
- 培训和指导等

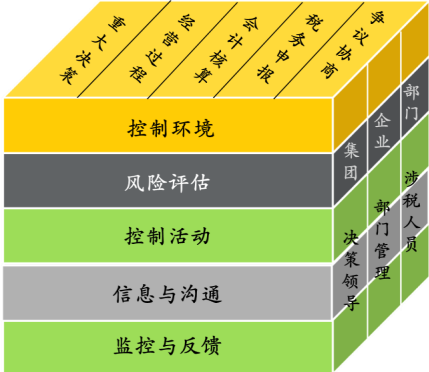
- 企业内部经营链和要素的税务风险控制
- 企业税务信息和会计处理的常规管控
- 税务申报
- 税务争议的应对等

- 具体风险管控点的职责执行
- 非常规性和新事项的报告和建议等



COSO模型及税务风险管理方法论

三个驱动维度——税务内控工作循环



理念、经营风格、住址架构、职责权限分配，人力资源等

确立风控目标，识别风险，评估后果和几率，寻求控制措施选项

做什么，如何做，控制活动的流程确定和责任权力配置

梳理、打通和建立流畅、易懂、全面、有效的沟通链和信息系统

建立并持续推进监督和反馈机制，保证系统能够持续有效运行，及时发现问题并修正

风险评估与测试

剩余风险方法论

- 风险评估主要从两个角度进行，一是固有风险，一是剩余风险；
- 固有风险是指假设目前没有任何风险管理举措或控制措施的情况下所面临的状态；
- 剩余风险是指采取风险管理举措之后还剩下的风险。
- 固有风险和剩余风险的概念差体现的就是企业实际的风险防范和内控管理水平，即内控管理有效性。下图表示固有风险与剩余风险间的关系：



风险评估与测试

剩余风险方法论

固有风险评估

- 固有风险的评估，从风险发生的**可能性**和**影响程度**两个纬度，综合分析评价固有风险等级
- 固有风险以**1-5分**为衡量标准，其中1分代表固有风险最低，5分代表固有风险最高

		影响程度					发生可能性
		1	2	3	4	5	
灾难性的	5	3	4	4	5	5	
严重	4	2	3	4	4	5	
一般	3	2	2	3	4	4	
轻微	2	1	2	2	3	4	
几乎无影响	1	1	1	2	2	3	
		1	2	3	4	5	
固有风险评级		1	2	3	4	5	
		低	较低	中	较高	高	

风险评估与测试

剩余风险方法论

内控管理有效性评估

- 我们评估企业的控制活动有效性通常会包括两部分，即对设计有效性的评估和对运行有效性的评估。
- 评估采用的方法有：访谈、调查问卷、专题讨论、穿行测试、抽样测试、比较测试等，并以上述工作的结果为基础，结合我们的专业判断，以1-5分为衡量标准给予各个风险要素以控制有效性的评价。1分代表控制有效，5分代表控制无效。

设计有效性评估

- 设计缺陷是指缺少为实现控制目标所必需的控制，或现存控制设计不适当、即使正常运行也难以实现控制目标。

运行有效性评估

- 运行缺陷是指设计有效（合理且适当）的内部控制由于运行不当（包括由不恰当的人执行、未按设计的方式运行、运行的时间或频率不当、没有得到一贯有效运行等）而形成的内部控制缺陷。

风险评估与测试

剩余风险方法论

剩余风险

剩余风险是以综合考虑固有风险和控制有效性为基础，确定的企业内部控制缺陷。根据矩阵评估剩余风险等级（表一），以及剩余风险评级，可确认剩余风险的严重程度和处理意见（见表二）。同时将各个内部控制缺陷进行汇总和分析，可宏观了解被评估对象的整体税务风险控制情况。

Y（固有风险）						
4	5	9	14	20	24	
3	3	8	13	18	23	
2	2	7	11	17	22	
1	1	4	10	16	19	
		1	2	3	4	5

表一：剩余风险分布表 X（控制有效性）

绿区	固有风险较低而控制基本有效，剩余风险落点在安全范围内
黄区	固有风险较高而控制有效，或固有风险较低而存在一般控制缺陷，管理层需加强监控
橙区	固有风险较高而存在一般控制缺陷，或固有风险较低而存在重要或重大控制缺陷，需引起董事会及管理层重视
红区	固有风险较高而存在重要或重大控制缺陷，需立即由董事会采取应对措施

表二：剩余风险严重度及处理建议表

风险评估与测试

有效性测试及穿行测试

常用工作步骤

步骤一：调查问卷

发放问卷到各个被访业务部门，并提供相关的问卷填写要求指导，要求相关责任人按既定时间表对问卷内容做书面回答。
对收回的调查问卷进行整理、分析，汇总已经发现的税务风险点和管理流程控制点。

步骤二：第一轮访谈

就调查问卷草稿及访谈方案进行商讨，确定需访谈部门及业务人员名单。
通过面对面的访谈，初步了解被访业务部门的税务风险管理现状。

步骤三：合规性测算

通过应缴税金的计算检验，审核被调查单位的税务合规性，核实调查问卷和访谈内容的真实性，并为后续二轮访谈确认调查重点。

步骤四：第二轮访谈

项目组进行对指定业务人员的访谈，访谈内容将重点关注第一轮访谈中以及税务合规性测算中披露的重点问题。
进一步深度了解被访业务部门的税务风险管理现状。

步骤五：税务风险评估

整理前期调查问卷和访谈的工作成果，并在此基础上识别和评估税务固有风险和剩余风险，提出相应的税务风险管理建议。

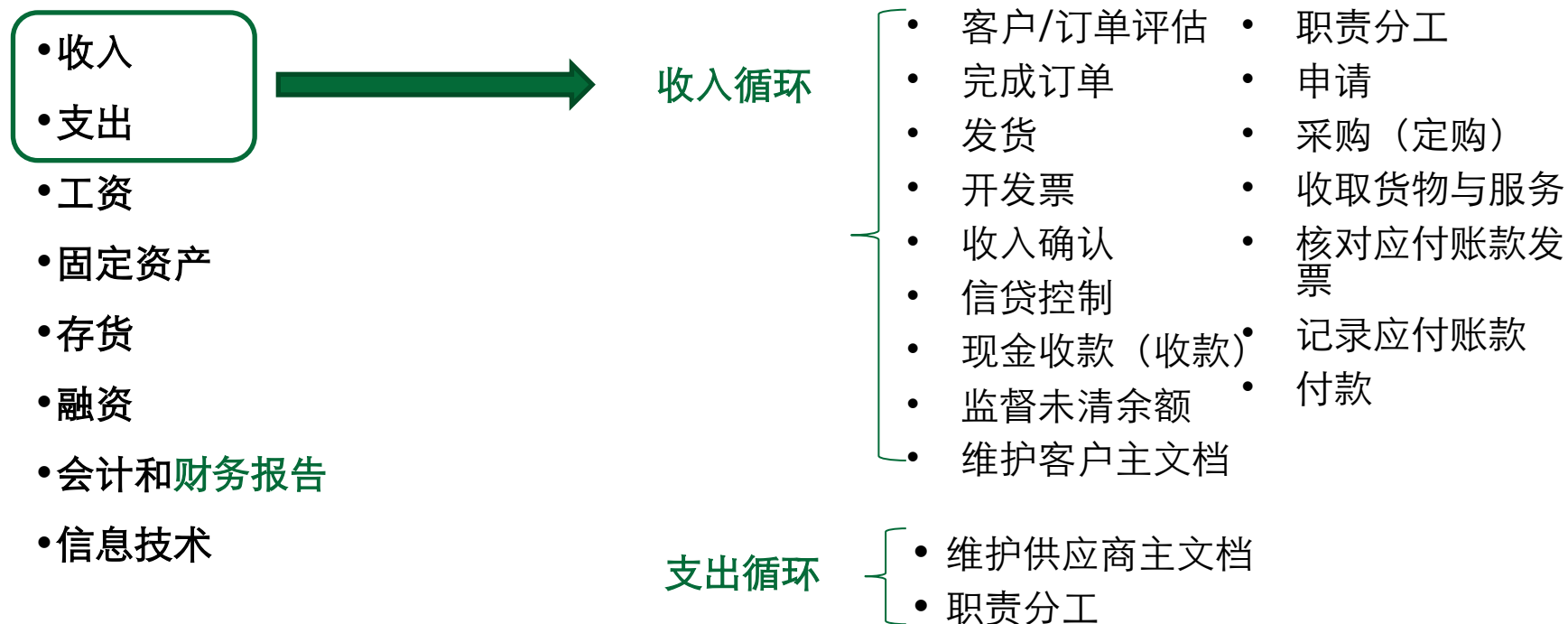
步骤六：撰写报告

形成工作报告，总结被评估对象的总体税务管理水平，整理所发现的重大税务风险管理漏洞并提供改进建议。

风险评估与测试

有效性测试及穿行测试

企业业务循环概述



企业内控风险应对策略和措施

风险接受

不采取任何措施去影响风险的可能性和影响。这可能是由于该风险属于风险容忍度范围之内；或该风险在企业范围内与其他风险自然抵消；或由于风险应对成本高于风险自身成本，公司决定接受该风险。

风险分担

通过采取措施来转移和分担一部分风险来减少风险的可能性或影响，这包括与另外的单位合作来共同承担风险，如成立合资企业、购买保险、套期保值、外包业务等。分担风险可能会带来新的风险，因为合作单位可能缺乏期望的能力和资源。

风险规避

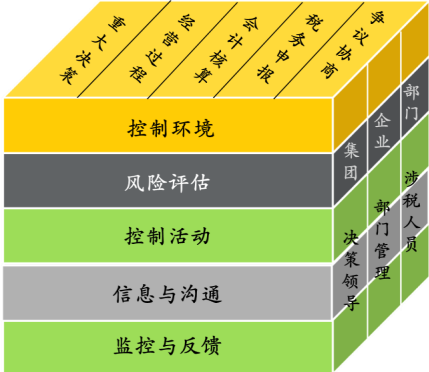
退出引起风险的活动，即在可能的情况下，决定不从事或尽量避免那些继续从事可能会导致风险的活动，如退出生产线、停止一个区域的业务、或出售一部分经营性资产等。

风险减轻

采取措施来减轻风险的可能性和/或影响，即通过改变风险发生的可能性来减少风险的不利后果，或改变风险的影响来减少损失的范围。减轻风险一般牵涉到所有大量的日常经营决策，例如产品多样化、技术改进、加强人员培训、资本重新分配、改进业务流程等。

COSO模型及税务风险管理方法论

三个驱动维度——税务内控工作循环



理念、经营风格、住址架构、职责权限分配，人力资源等

确立风控目标，识别风险，评估后果和几率，寻求控制措施选项

做什么，如何做，控制活动的流程确定和责任权力配置

梳理、打通和建立流畅、易懂、全面、有效的沟通链和信息系统

建立并持续推进监督和反馈机制，保证系统能够持续有效运行，及时发现问题并修正

COSO模型税务应用的核心

中国推广用于大企业税收管理征纳双方的心得

以制度为基础：以制度的法治规范性和稳定性去制约人治的随意性与差异性

矛盾冲突：不利于税局处理问题时保留其灵活性和地方特殊性空间；对于企业来讲不利于管理人员和业务人员根据市场情况灵活变通处理商业问题。风险与利益总是交织在一起的。

以流程为纽带：根据业务全流程涉税的原理去改变部门划分带来的税务管理孤岛现象

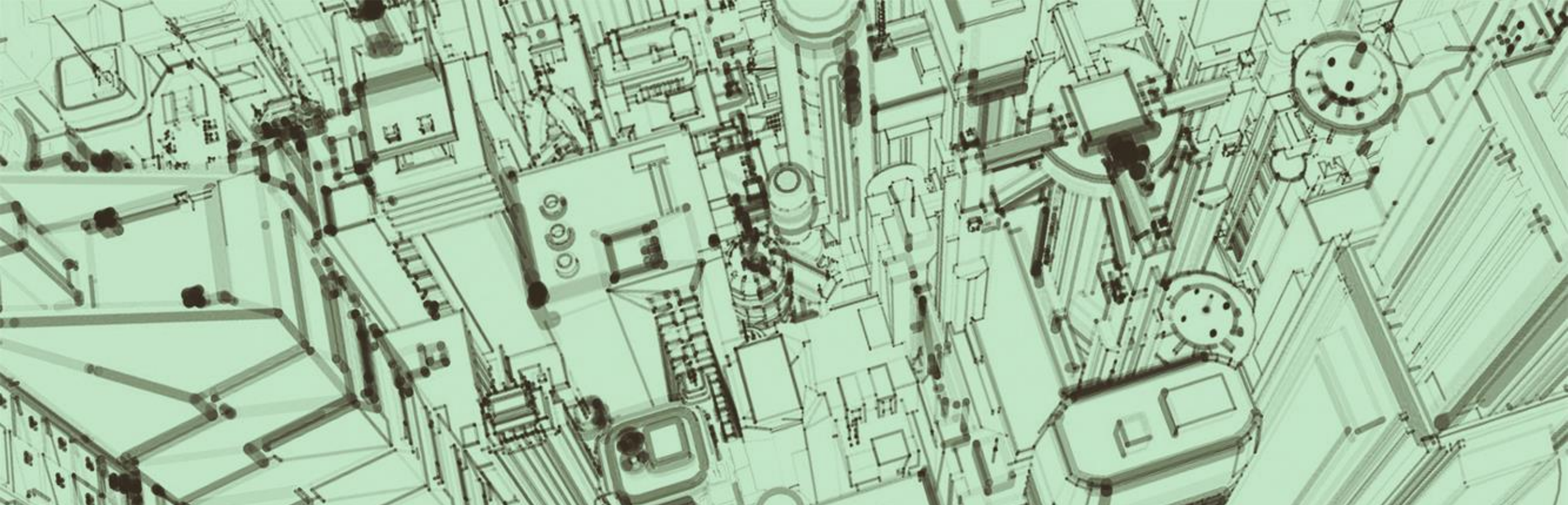
内卷表现：税务风险可能发生在企业的全过程中而不只是税务部门才会引发税务风险。税务机关的风险不仅是征管和税政部门的事，其他部门都可能带来税收风险。由于增加了业务和财务部门的负担和责任，反弹较普遍。

以责任为抓手：以责任、权利、风险捆绑的方式落实制度和流程的风险控制要求

矛盾冲突：捆绑就会有合理性相关性水平和共担责任的矛盾，捆绑也会加剧推诿，制度不恰当反而会摧毁制度的有效实施。

以系统为依托：借助财务数据的形成和使用链接，打通业务—财务—税务的信息流，消除空间、时间、人际差异造成的信息误差、失真、滞后、低效重复或缺损带来的风险

矛盾冲突：打通企业内部业财税信息触碰到孤岛利益链；征纳双方信息不对称、不透明、不兼容造成大量资源浪费，风险排查效率低下。



二、COSO模型的税务应用所面临的困难和矛盾



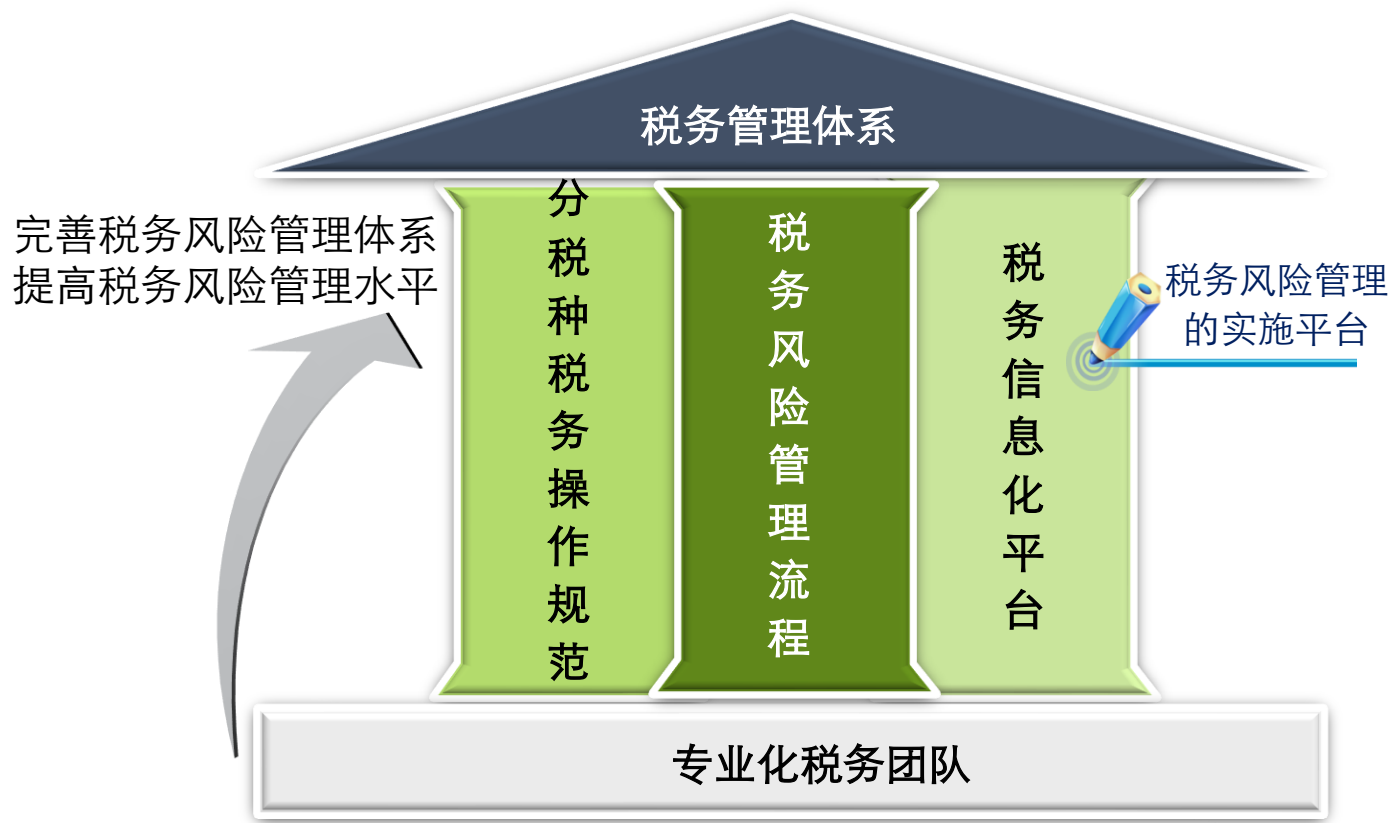
COSO模型的税务应用所面临的困难和矛盾（1）

高配置、高成本、高境界

- 需要做大量基础工作，系统、制度、人力的建设和维护成本较高，不适合大多数中国企业的发展水平，尤其是中小企业。
- 目前主要被部分政策规定的“大企业”和超大型上市集团公司采纳使用
- 要求企业内部上下有较强的法制意识、较强的规范能力、不被市场商业生态所左右的税务优先遵从定力

COSO模型的企业应用

税务风险管理总体框架



企业整体税务风险架构

- 在公司现有税务管理体系的基础上提出改进建议，提升管理水平。

税务风险管理流程

- 规范和检查各个岗位的责任和工作方式
- 维系和建立各个部门和岗位的沟通和协调
- 提示和控制税务风险
- 培育风险意识和管理文化

专职/专业的税务团队

- 培养高质量且数量充沛的专业税务管理人员

分税种税务操作规范

- 结合业务的类型和流程，嵌入式税务管理机制
- 日常一般税务判断规范化，处理方式有章可循；
- 税务风险提示，规避常见税务问题，发现筹划环节

税务信息化平台

- 覆盖集团统一规则库和各区域规则库
- 税金计算流程化处理
- 设立税务管理模块

COSO模型的企业应用

需要准备的文档

《税务风险管理制度》

明确税务风险管理流程，规范和检查各个岗位的责任和工作方式，维系和建立各个部门和岗位的沟通和协调，提示和控制税务风险。

税务风险管理制度
税务管理办法（试行）
第一章 总则
第二章 税务管理组织架构与职责划分
第三章 业务部门涉税职责
第四章 重大经营决策的税务管理
第五章 境外投资税务管理
第六章 日常经营活动的税务管理
第七章 税务会计管理
第八章 税务申报和税款缴纳管理
第九章 税务检查（稽查）与争议应对
第十章 税务中介机构的管理
第十一章 税务档案管理
第十二章 税务信息与沟通
第十三章 监督与改进



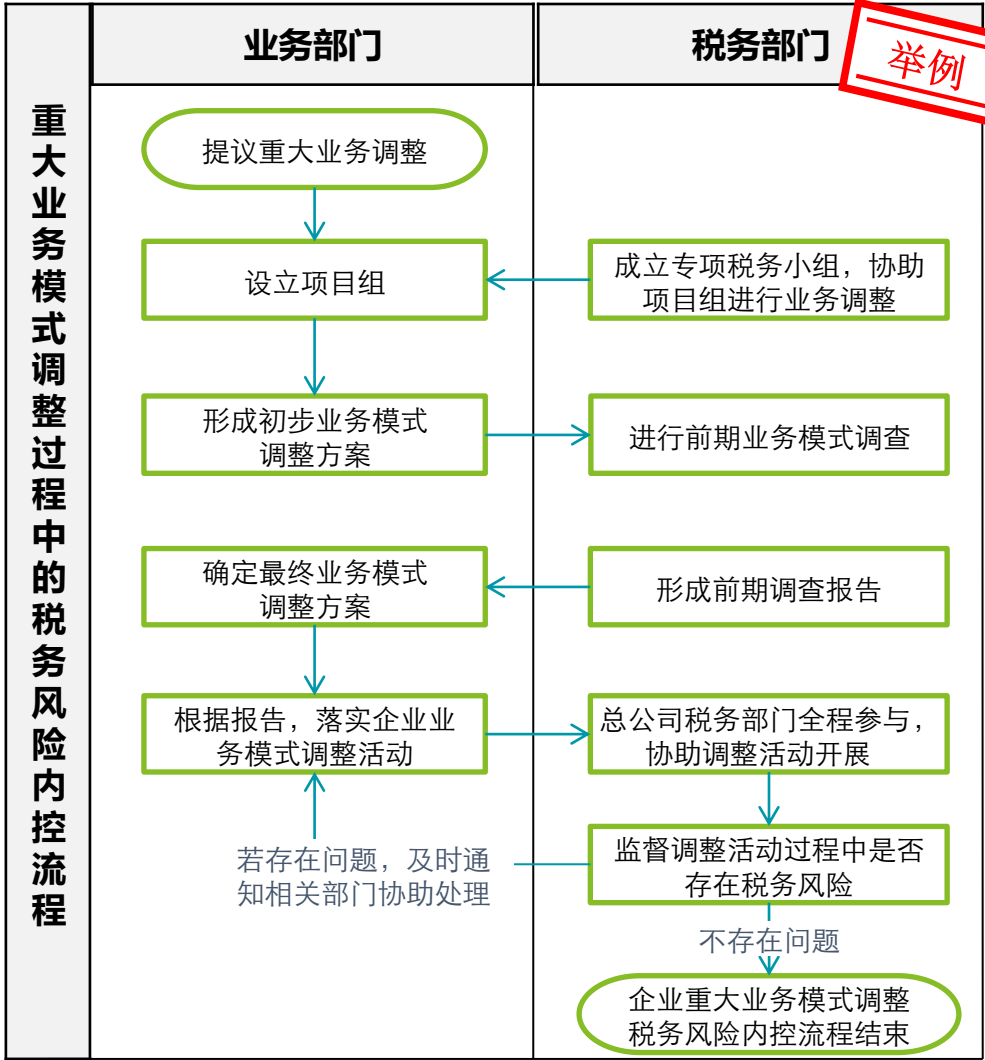
《分税种税务操作规范》

结合业务的类型和流程，嵌入式税务管理机制；日常一般税务判断规范化，处理方式有章可循；税务风险提示，规避常见税务问题，发现节税环节

COSO模型的企业应用

举例：重大业务模式调整

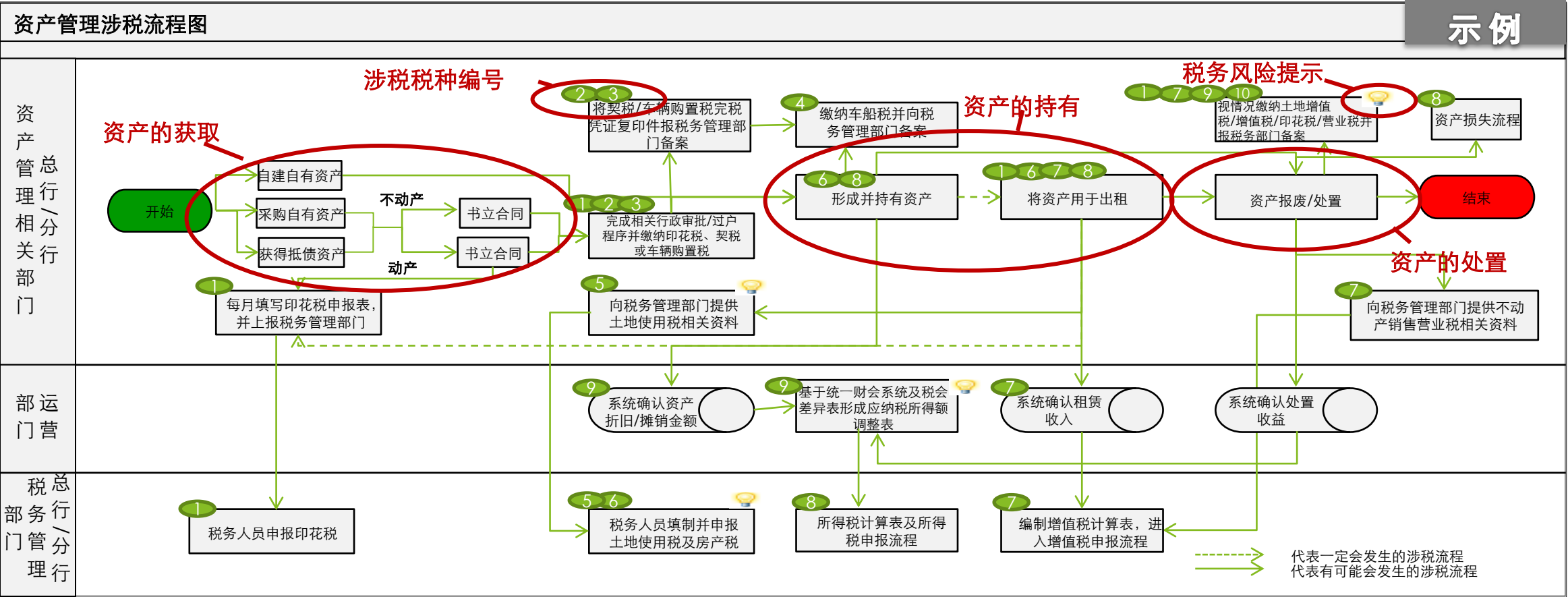
主要问题	解决方案
<ul style="list-style-type: none">企业重要经营活动缺乏税务部门的事前参与和协同管理，导致税务筹划缺失，税务成本及风险增加	<ul style="list-style-type: none">管理层增强税务成本意识，建立项目责任负责人员业绩考核相联系的制度
<ul style="list-style-type: none">业务部门与税务部门间缺乏有效的沟通机制，导致信息传达不畅	<ul style="list-style-type: none">对于重要的经营决策引入税务部门的提前介入机制
<ul style="list-style-type: none">内部过度依赖管理层的（人治）管理，缺乏固定的税务风险管理制度（法治）	<ul style="list-style-type: none">建立税务部门对业务部门涉税处理的复核责任制度



主要业务流程涉税指南/手册

某企业税务风险管理流程图示例

➤ 《某企业主要业务流程涉税指南》- 其他涉税流程展示 - 资产管理

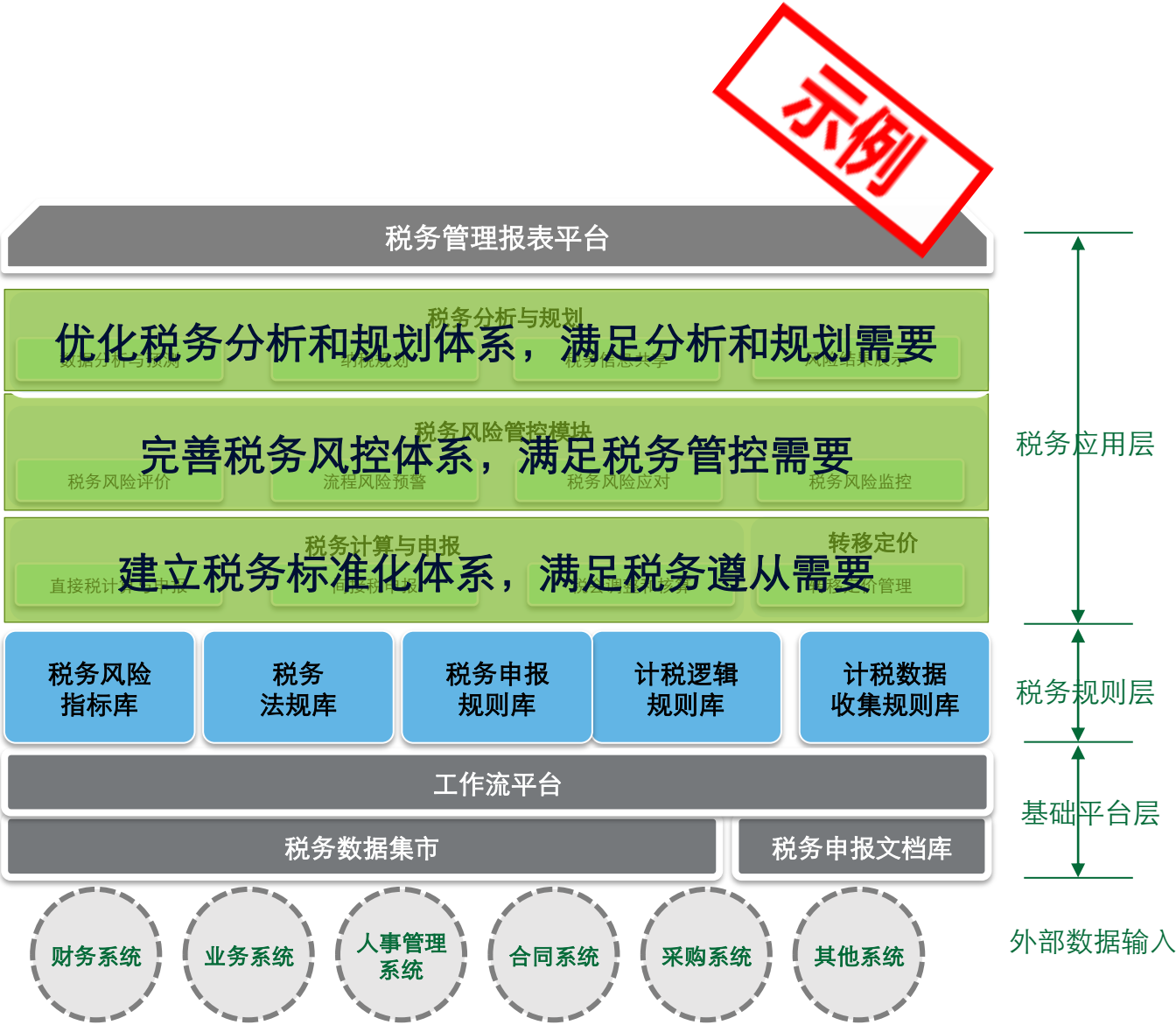


COSO模型的企业应用

税务信息化平台

税务信息化平台

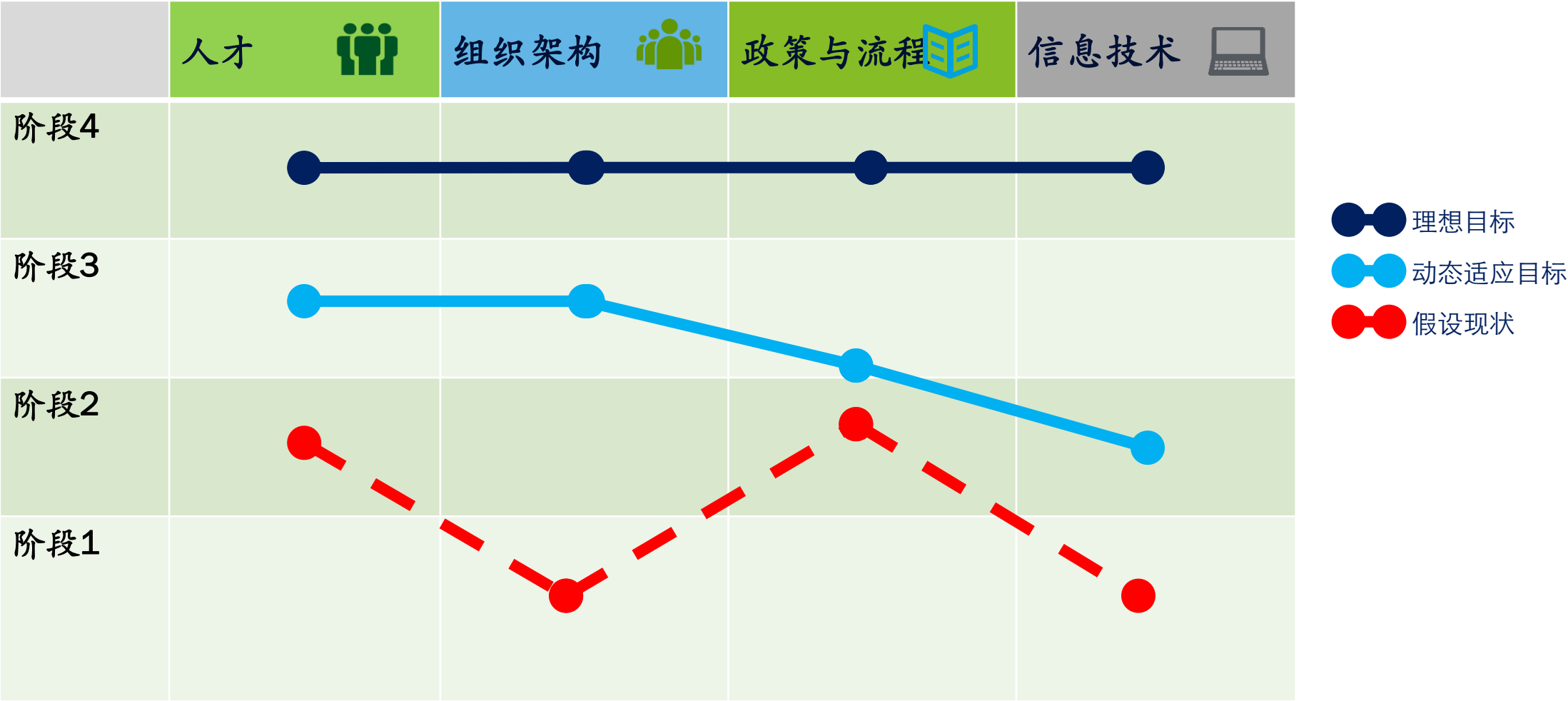
信息系统以“自上而下，管理驱动，风险导向”的统一方案进行设计，落实集团税务管控目标，作为企业人才、组织架构、政策流程、管理要求等的落脚点。



企业税务管理成熟度评价模型

企业税务管理成熟度要素分析

提升目标的考量——分阶段税务管理提升



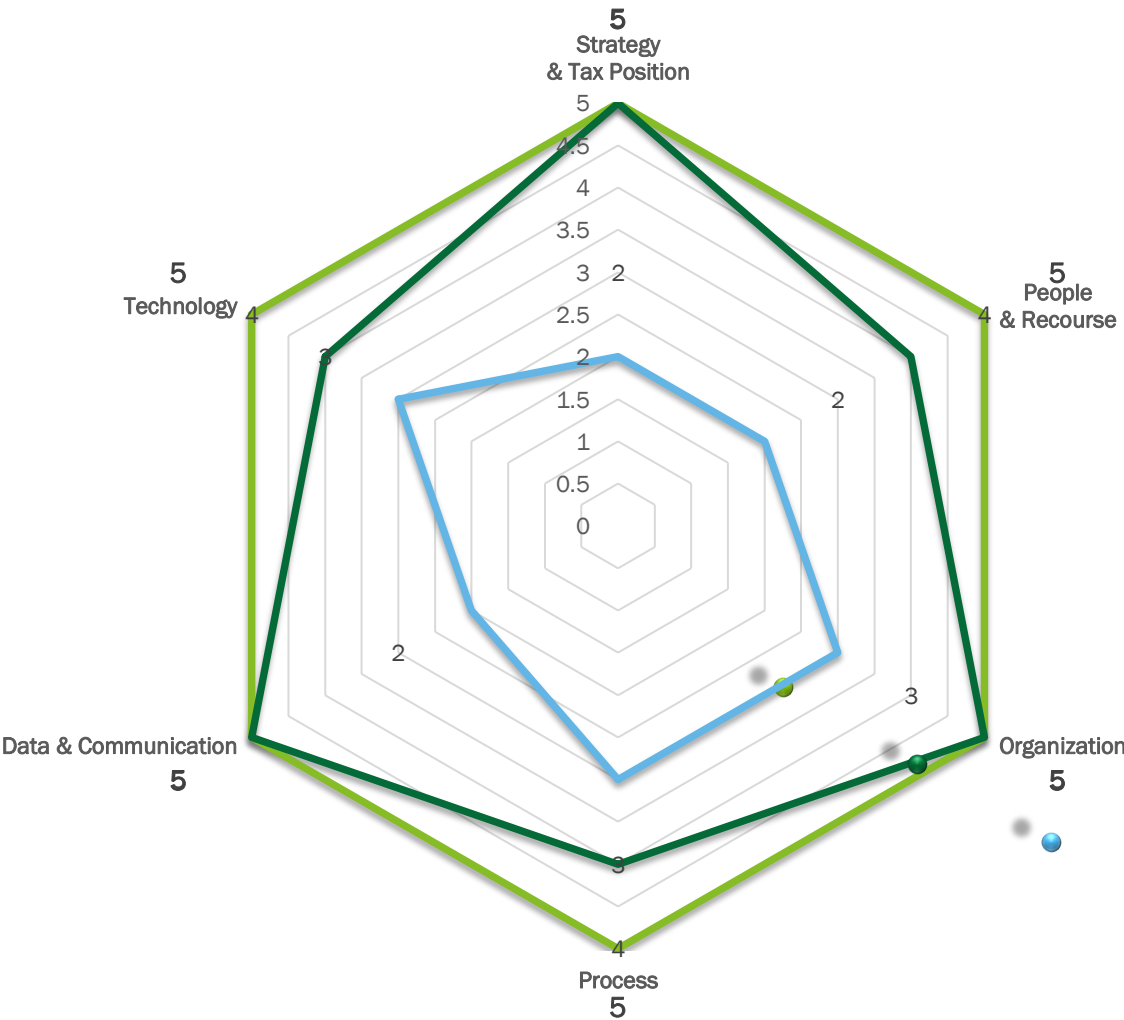
中国企业税务管理成熟度评价模型

中国企业税务管理成熟度分析和评价

Assessment of Tax Management

● Ideal Score ● Target Score A ● Actual Score B

□ 评价结果蜘蛛图



COSO模型的税务应用所面临的困难和矛盾（2）

标准化、适配性要求高

- 在中国，对于因所有制、经营模式、发展阶段、企业规模不同而税务风险特征各异的大型企业机构无法简单复制推广。
- 过去推行的大企业税务内部风险管控是以集团总部为抓手的模式与企业实际风险特征、经营模式、风险管控模式有不小差距。

不同所有制企业的税务风险类型差异

影响大企业纳税人税收遵从风险的因素

主要差异:

- ✓ 风险价值理念
- ✓ 风险利益类型
- ✓ 风险构成要素
- ✓ 风险管控资源

外资企业

- 基本的税务风险管理制度及自我遵从和管理意识较强
- 境外监管机构对企业内部风险管理的严格要求
- 股东利益最大化影响全球性的税务利益导向
- 税务管控的框架和系统硬件软件的决策权基本掌握在境外总部
- 投资、就业、产业链地位对宏观政策（中央与地方）的影响

国有企业

- 国资委、国家税务总局对国有企业的税收监管要求
- 国有资源的调拨与分配影响税收风险
- 国有企业对于中央与地方财政的影响力
- 国有企业在中央宏观政策引导下的决策影响税收（上市、重组、走出去）
- 主要领导的决策及考核机制影响其对税务风险的认知与判断

民营企业

- 产业地位对税收执法的影响
- 市场竞争的压力影响管理层对于税收风险重视程度
- 企业发展的不同阶段对税收管理的影响（发展、上市、扩张）
- 管理层及企业文化特色的影响
- 民营企业的税收贡献度及相应的税收主管机关对其的征管特点

不同发展阶段企业的税务管理侧重点差异

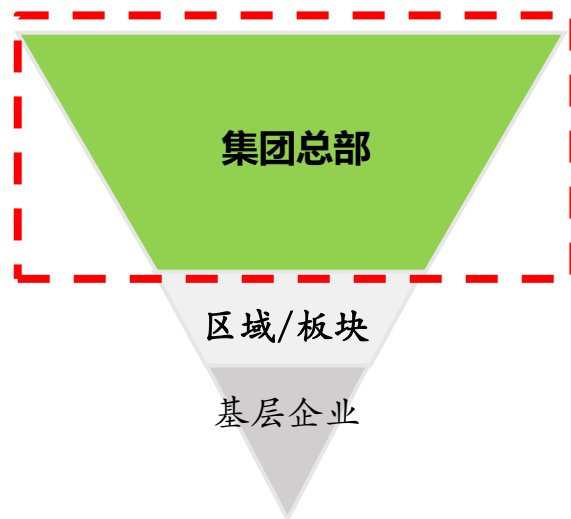
内部管理能力与对外服务需求互补关系的变动会随着宏观经济形势和监管生态环境的变化而变动



行业特性和业务结构不同对企业风险管控方式的影响

集团集中化管理

(适合行业单一型集团企业，
如超市、快消、房地产行业)

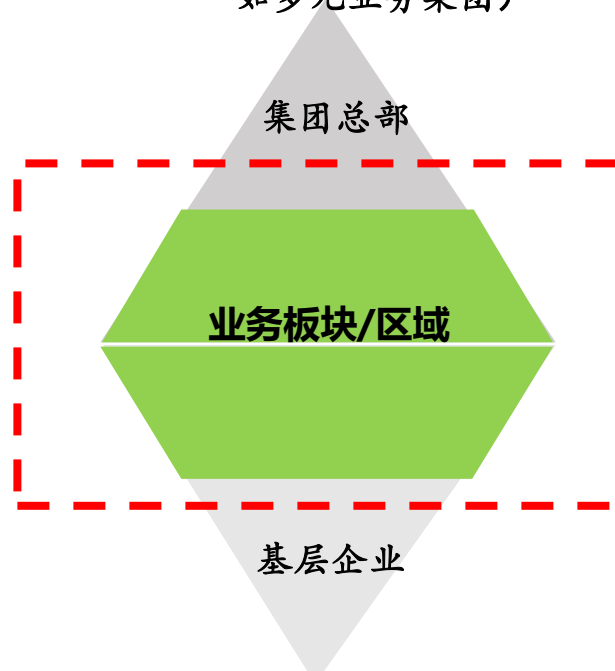


直接管理型风险管控模式

由集团直接参与税务管控体系的制定及日常税务风险管理

事业部集中化管理

(适合业务板块多且成规模的集团企业，
如多元业务集团)

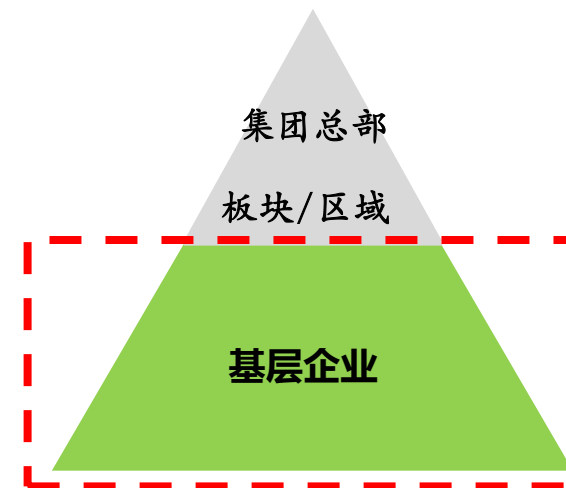


管控指导型风险管控模式

在集团辅导下制定税务管控体系
风险导向型的税务风险管理

企业分散管理

(资本投资型企业或管理标准健全且信
息化水平高的企业)



指导预警型风险管控模式

- 独立制定税务管控体系，并适当向集团备案
- 通过税务风险预警和统计指标实施税务风险管理

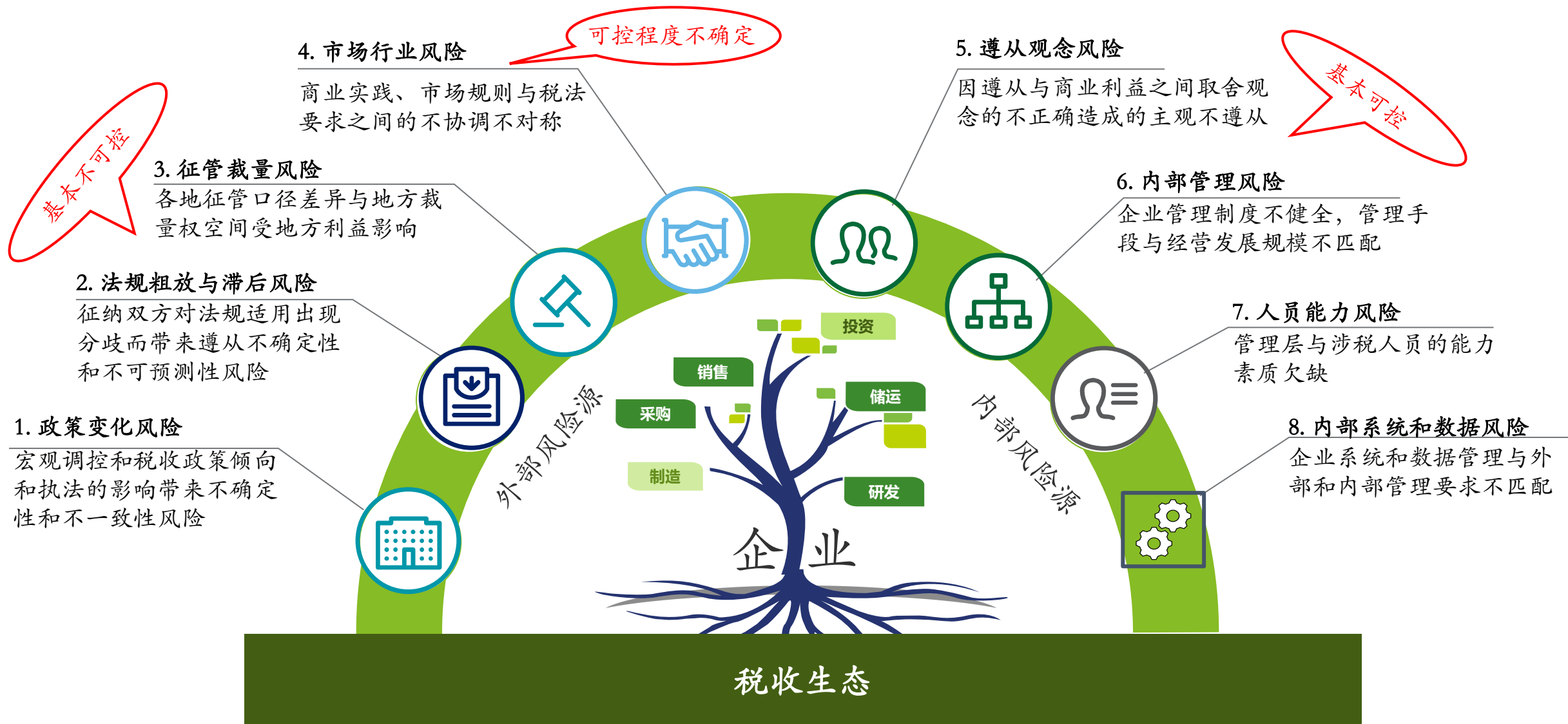
COSO模型的税务应用所面临的困难和矛盾（3）

主要针对内源性风险，对外源性风险防控低效

- 模型仅为风险的组织内部控制和管理，对于中国企业面临的外源性风险只能被动应对，无法主动消除风险。
- 依赖这个模型来控制企业税务风险需要政策法规和监管环境较为成熟和完善；制度和规则的完善、稳定和透明是企业对风险判断和遵从具有可预见性和稳定性的基本保障。

企业税务风险源解析

主要外部风险与内部风险源及其可控成度



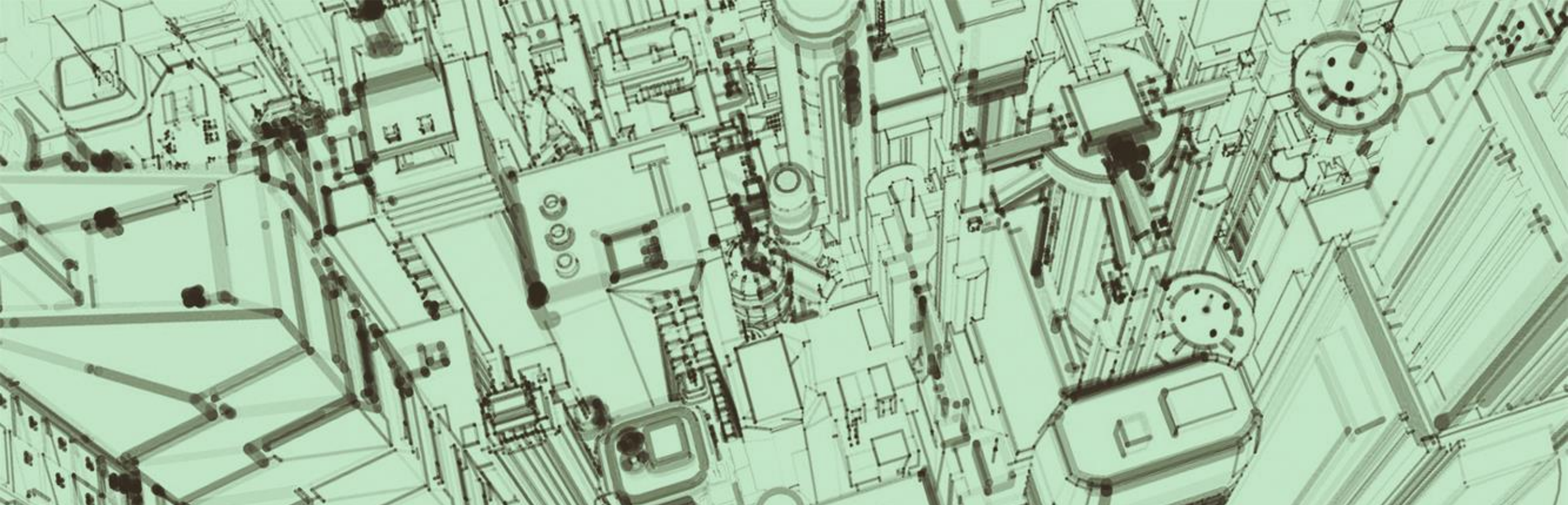
中国大企业税收的特殊性

企业差异大	<ul style="list-style-type: none">• 所有制不同：国有，民营，外资，上市，非上市等• 公司治理和风险控制素质差异大
集团规模大	<ul style="list-style-type: none">• 涉及税收基数大• 单一税务事项的金额大
经营地域广	<ul style="list-style-type: none">• 涉及跨地区、跨省征管地的交易事项多• 同一税务事项要求在全国各地税务处理一致性的要求多• 走出去企业海外风险大，与国内税制不一定衔接
涉税事项复杂	<ul style="list-style-type: none">• 涉及新经济形态、新交易模式、新法人形态的多• 涉及跨境税务事项的多• 涉及无现成法规规范的税务事项多• 涉及政府行为的税务事项多
牵涉的利益集团多	<ul style="list-style-type: none">• 分税制中各方和税收主体之间的利益• 地方经济政治的利益• 经济发展政策与税收政策之间冲突• 国内经济发展与国际税收竞争和协调之间的冲突• 行业主体/政府主管部门与税收主体之间的利益

COSO模型的税务应用所面临的困难和矛盾（4）

模型的有些基本假设已经与当前的经济形态不适应

- 模型是在非数字化信息时代产生的，企业机构与外部监管机构之间存在相对隐私和信息屏蔽保护的。内部和内外各方需要沟通披露，存在信息孤岛，内外不透明是模型方法论的基本假设前提。
- 税务机关试图使用的信息透明和大数据分析手段来监管企业，超越了现有法律下行政执法许可框架，大数据分析手段下强推的风险监控和排查的有效性受到很大限制。
- 人为控制因素的假设前提及其影响度会在数字化和智慧化税务管理的新生态下逐步被弱化，新的内控会更多依赖内外系统对接和直连，责任权力将被固化到自动化智慧化的信息系统中去了。税务透明化和信息保密性会成为新的企业风险控制对象。



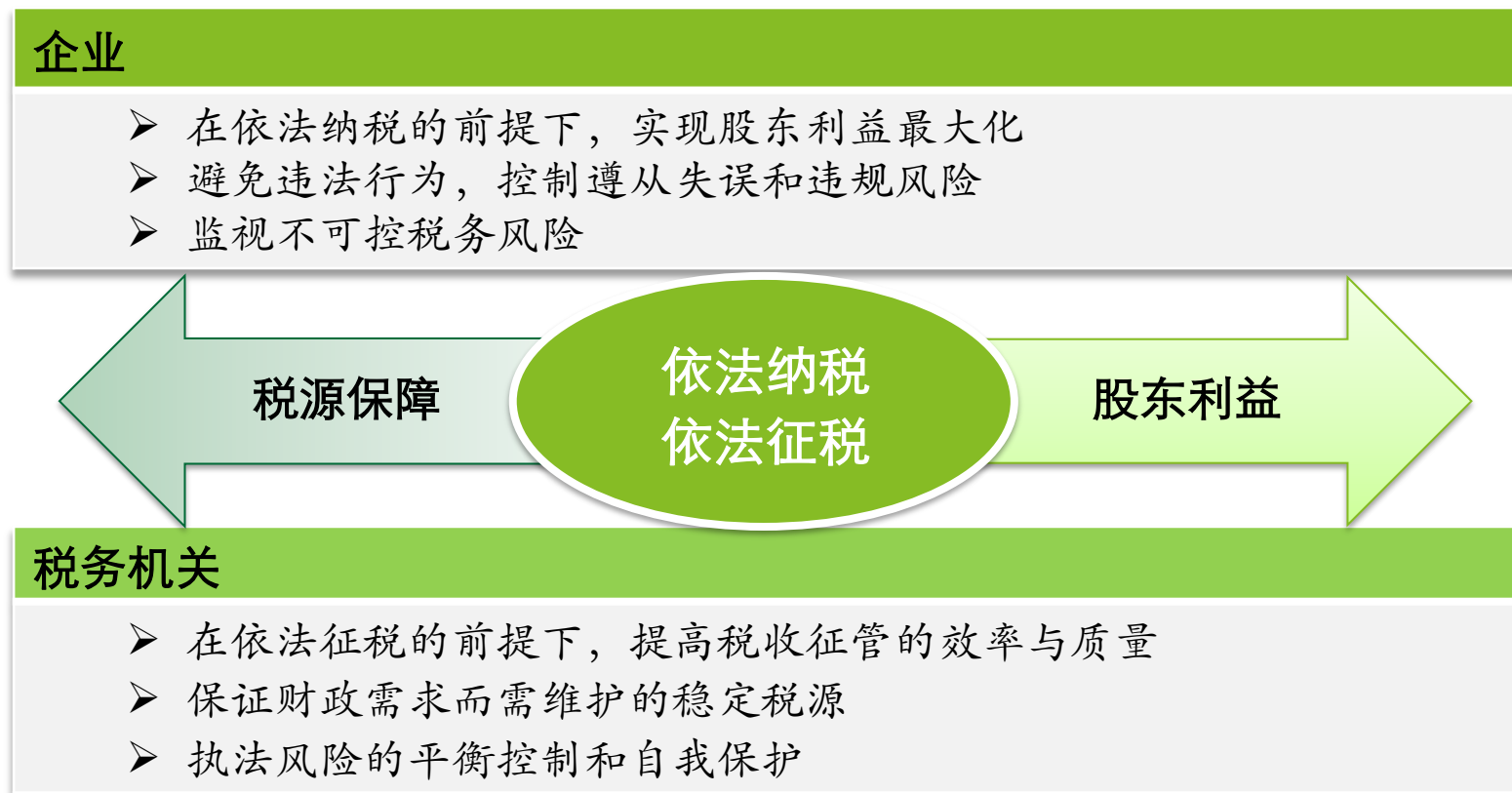
三、税收治理生态建设中值得关注的两个风险源问题



1. 中国税收法规不确定性问题的思考

中国纳税人税务风险成因分析

纳税人税务风险与征管机构的税收风险——各方目的的共性和差异



税收治理法治化的根本目的就是要将征纳双方的利益和认知差异用法规统一起来：
明确的、无歧义的、可操作的、能够让纳税人自我遵从的，能够让税务机关真正放管服的

税收不确定性现实表现形式及成因

行业和企业层

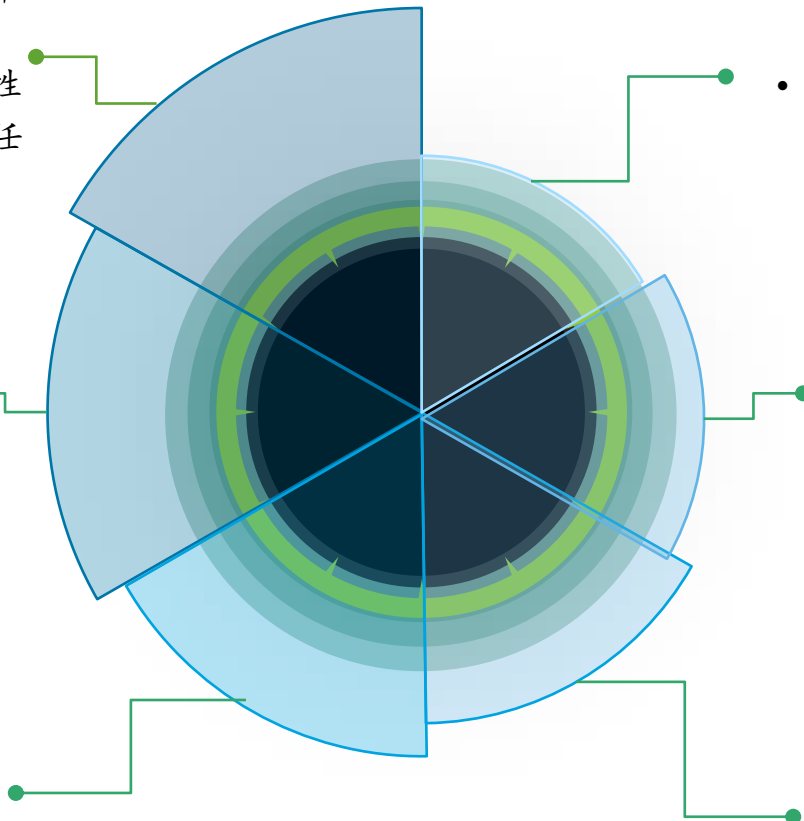
- **因果差异** 产业链上下游企业之间的税务风险连带性和转移性
- **责任差异** 商业交易双方税收责任划分的不确定性
- **风险差异** 产权和股权交易中税收风险问题的责任划分不确定性

征纳交互层

- **理解差异** 对法规内涵与外延的理解和解读差异
- **立场差异** 对事实和法规的解读因立场不同，各自权利与义务的边界理解差异
- **信息差异** 税收政策与行业惯例实务合理性之间的认知差异和信息不对称

征管执行层

- **地区差异** 不同省市和地区在执行口径、范围、时间上有差异
- **部门差异** 征管、税政、稽查、督查对同一事项的法规适用和解释的掌握有差异
- **情景差异** 不同经济形势下，不同经济水平之间，不同发展需要时期对同一税收政策的执行掌控存在差异



体制利益层

- 财政刚性导致征管任务指标化（调节征收任务执行空间的工具）
- 地方利益竞争与地方政府利益优先化（调控地方经济的手段）
- 征管体制与征管人员考评（多征有功，少征有过，宁可过严，不可过宽）

税收争议和司法层

- 保护政府利益与保护纳税人权利之间的法律界限不清
- 听证和行政复议的独立性缺乏制度和法律保障
- 司法处置困于法规和资源单薄而摇摆和游走于法治和行政利益之间

法律法规层

- **法规不清晰** 法规规定过于原则性，具体细则缺失，不详或不具有可执行性和可参照性
- **法规不完整** 法律与法规之间脱节、或缺失、或滞后
- **法规不协调** 法规之间相互矛盾、或不一致

税收不确定性现实表现形式及成因

核心问题及矛盾

行政主导化与法治化的矛盾

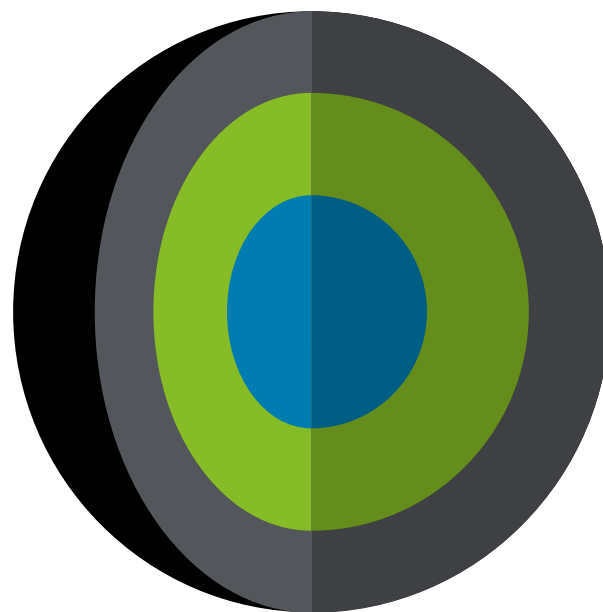
- 行政强势与调控灵活与法治法规严肃性与规范性之间的矛盾
- 法规原则性与执行细致性的矛盾
- 法制化推进的选择性，法治化推进工具化：

全国统一化与地方利益差异化的矛盾

- 中央与地方的分税制与统一法规执行之间的矛盾
- 各地发展对税收差异化竞争诉求与全国制度和市场统一性要求之间的矛盾
- 全国统一开放市场与地方发展和市场保护之间的矛盾

征收可控性与纳税可预见性的矛盾：

- 税收征收的行政控制与市场规律的矛盾
- 纳税可预见性和遵从确定性与税收计划指标完成之间的矛盾



税收法规确定性和明晰化与税收法治化生态建设

- 税收法规的不确定性和不明晰化在实行放管服的征管生态下对税收征管机构和纳税人来讲都是风险源，其成因是历史的，其结果是当下生态的。
- 近年来，税收征管领域推进了大量改革。从营改增到小税种的立法建设；从放管服的征管方式转变到国地税合并的征管体制改革；从金税三期的全面落地到个税征收系统和数据管理方式的整合提升，税收生态发生了很大变化，进步巨大。
- 对于既有所得税和增值税范围的法规如何帮助征纳双方适应放管服转变，推进法规明晰化完善的重要性，仍旧没有得到重视。过去近三十年由行政主导演变过来的征管解读、各地自行掌控执行口径等立法和执法惯例已不能适应去行政审批化后，放管服和纳税人自我遵从的征管模式需要。原来留给各地征管行政酌情处理的空间在放管服后变成纳税人自我判断的不确定性和税务机关后续管理与稽查的空间。这在客观上成为放管服后纳税人面临的主要税务遵从风险。征纳双方的权力责任分配格局变了，法规的适配性却没有跟上。
- 法规和制度的透明、确定、可预见、易遵从等基本要件的建设应有利于进一步提升纳税人和基层征管人员对征管制度优化信心，对法规的严肃性、威慑性、和可信赖度的认同，应有利于宏观营商环境的优化。

税收法规确定性和明晰化与税收法治化生态建设

在税收法规明晰性尚未改变，原有行政主导下在放管服后显示出来的问题正在阻碍真正实现纳税人自我遵从的推进。这既在客观上置纳税人于税收不确定性风险之下，又不利于基层税务征管人员由事前审批转型到事中管理和事后检查监督之中。

目前尚未解决的纳税不确定性主要来源于：

- 涉及法规模糊需要税务机关对具体要求进行解读的空间（自我遵从生态下应该是征纳双方都可以从相关法规中直接解读到明确的遵从要求，应该为现有法规和申报遵从编写具体的遵从申报指引，现有法规的税局解读咨询只应发生在特殊情形下）
- 涉及地方差异和分税制下地方利益驱动的法规解读和裁量空间（应该全国一个法规只有一个官方解读，各地税局都是国家税务总局的一个分支机构，只应由总局和财政部去解读法规）
- 涉及不同税种之间矛盾冲突和不衔接的法规不确定性问题（应该有一个税法通则去管理规范各个税种的共性问题 and 基本原则，同时需要有协调各税种之间的交叉和衔接）

只有“良法”的建设与“善治”的提升相互配套协调发展，才能真正推进有实效的法治化税收生态建设。

2、智慧税务生态下税务风险转变及挑战

OECD 税收征管1.0, 2.0, 和3.0模式

税收征管1.0：人工管理模式：

主要为人工操作、孤立的流程，基本上依赖于纸质资料，

税收征管2.0：电子化管理模式

开始使用电脑系统进行存储信息资料，启用数字化工具进行分析

税收征管3.0：数字化管理模式

- 数据驱动
- 基于事件、详细、实时的大数据
- 启用自动化处理和自动化验证
- 前置合规支持和风险防范至纳税人交易上游
- 与其他政府和公共建立相互协作的生态系统
- 促进国际合作

目前税收征管2.0状况下的局限与问题

- 1. 严重依赖自愿遵从：** 遵从选择和漏洞的存在是不可避免和必须承认的事实，应征税收入与实际缴纳额之间仍旧存在可观差距，FTA成员国测算出的差距5-10%
- 2. 计税依据核定可能会耗费纳税人大量成本** EC测算中小企业的遵从成本估计高达30%，2020
- 3. 税收通常是一种“下游”活动** 增加了纳税人的税收负担的不确定性和管理成本，政府的税收收入的不确定性，也给税务机关带来大量稽查审计的时间差和人工成本。OECD测算可征收的欠税总额高达8200亿欧元
- 4. 税收往往是一项独立的活动** 不同政府部门之间不能分享各自系统里的数据信息，造成纳税人巨大的重复申报和信息提供

税收征管3.0 的核心内容

1、嵌入纳税人的自然系统

- 纳税无缝式融入纳税人的经营活动
- 征纳双方合作、信赖、增值减负、安全透明可靠的纳税结果
- “即时性征税”的新方式适应纳税人的业务自然系统促进遵从，尽可能消除逃避税可能

2、弹性“系统”的一部分

- 各类数字化交易平台将成为税务管理的“代理人”
- 税务机关不再是数据处理和税务评估的单一主体，税收征管是在一个“柔性”网络生态中进行
- 与可信赖主体无缝交互、网络所有节点都发挥作用
- 柔性网络中数字平台彼此共享结果和税收相关信息二不是所有交易数据，政府部门和企业联合形成合作治理模式
- 政府部门最终监督和确保业务和产出质量、稳健性和可靠性

3. 实时税务确定性提供者

- 税务管理流程将越来越实时或接近实时
- 在不能实现实时税款结算的领域，需要引入额外的平衡机制（如纳税人账户应收应退等）
- 人工智能和算法工具将支持对应税款的定性和评估，并将越来越多地提供税收判断和决策支持

税收征管3.0 的核心内容 (续)

4. 透明且值得信赖

- 纳税人可以实时确认和询问评估、支付和到期税款了解规程和适用的事实和条件， 确认政府部门使用的数据来源和准确性（降低人工处理的差错和人工判断的行政倾向性）
- 如果个人信息被用于非税收目的，纳税人可以决定是否开放其数据源。
- 纳税人的基本税收管理流程和结果将越来越便利透明

5. 成为政府整体的组成部分

- 税收与其他政府部门服务和管理职能以及商业部门的服务和管理职能结合起来了，税企共同参与，共治模式
- 数字标识将支持流程和数据源之间的无缝对接
- 从纳税人角度来看， 支付、收益和退款是匹配和平衡的（典型例子数字化下的个税代扣代缴预申报）


6. 人性化和高科技适应性组织

- 以纳税人为中心的变革（与以往的变革不同）
- 成功的关键是人工技能与先进分析和决策支持工具相互作用
- 使遵从更简便，征管过程的漏洞、异常和缺陷更易检测
- 带来的人员、流程和系统的灵活性使税收管理能够与社会和经济保持一致， 应对包括危机在内的各种变化

税收征管3.0 的核心内容

税收征管是生存在更大的生态系统中，就像自动驾驶汽车需要一个自动驾驶车的生态网络生态才能得以生存。3.0 的税收征管愿景应该是一个类似的税收生态环境的建立：

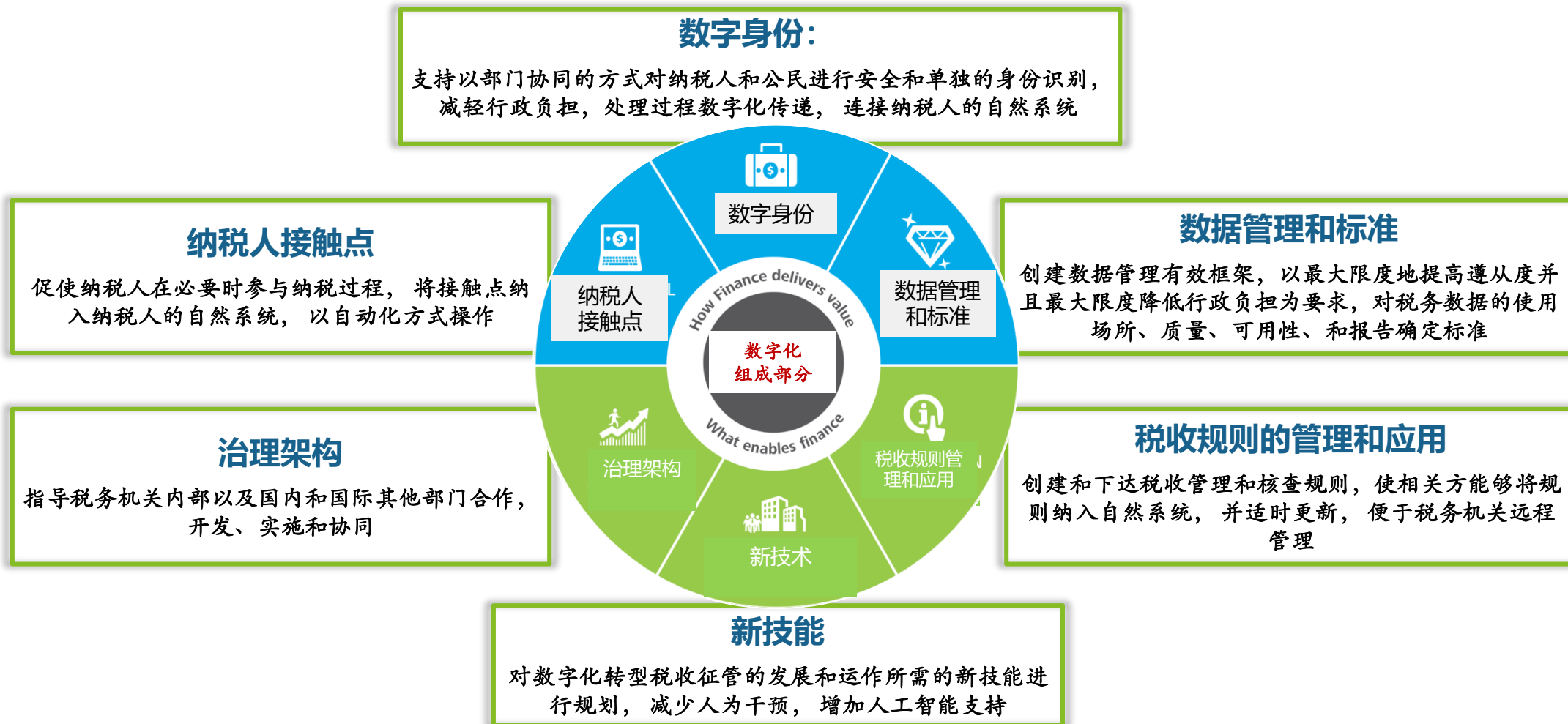
- 用先进技术替代人工判断、降低遵从和维护秩序的时间成本和差错、减少征纳双方的人工误判和人为操纵
- 由下游活动转变为上游活动，由转载判断变直接计算和直接分析，由人工操作变系统平台操作，由税局单一平台和数据，变社会征纳多方集成柔性平台，由各自为政变统一标识和共享通道
- 数据和系统平台的集成交互联通，避免重复，避免误差，形成实时、透明、真实、稳健、可靠的税收结果



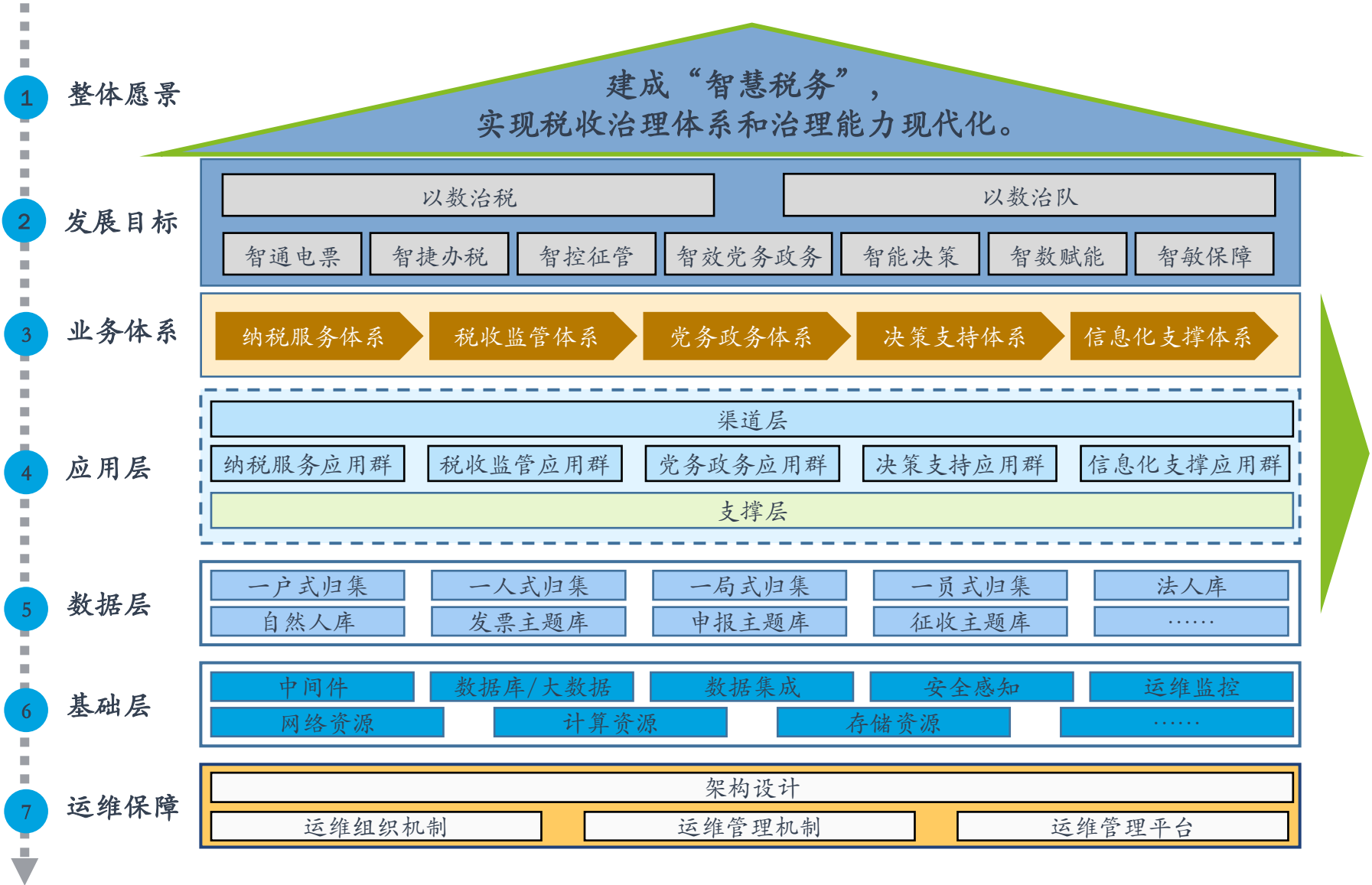
税收征管3.0的主要特点：它不是依靠向税务机关报告大量数据的系统，而是尽可能利用纳税人使用的可信第三方系统输出的数据（而不是在那些系统的底层数据）。纳税人只需用自己的会计系统或软件计算核对应纳税款，前提是政府机构有足够的资源和手段确保这些系统可靠安全和保密。

税收征管3.0：构建新的征管生态的组成部分

- 每一项数字化税收征管3.0 的组成部分的设计元素包括：核心附加值定义、组成部分自身的架构、3.0 成熟度评价和推进进程，目前的主要实例和当下的进展



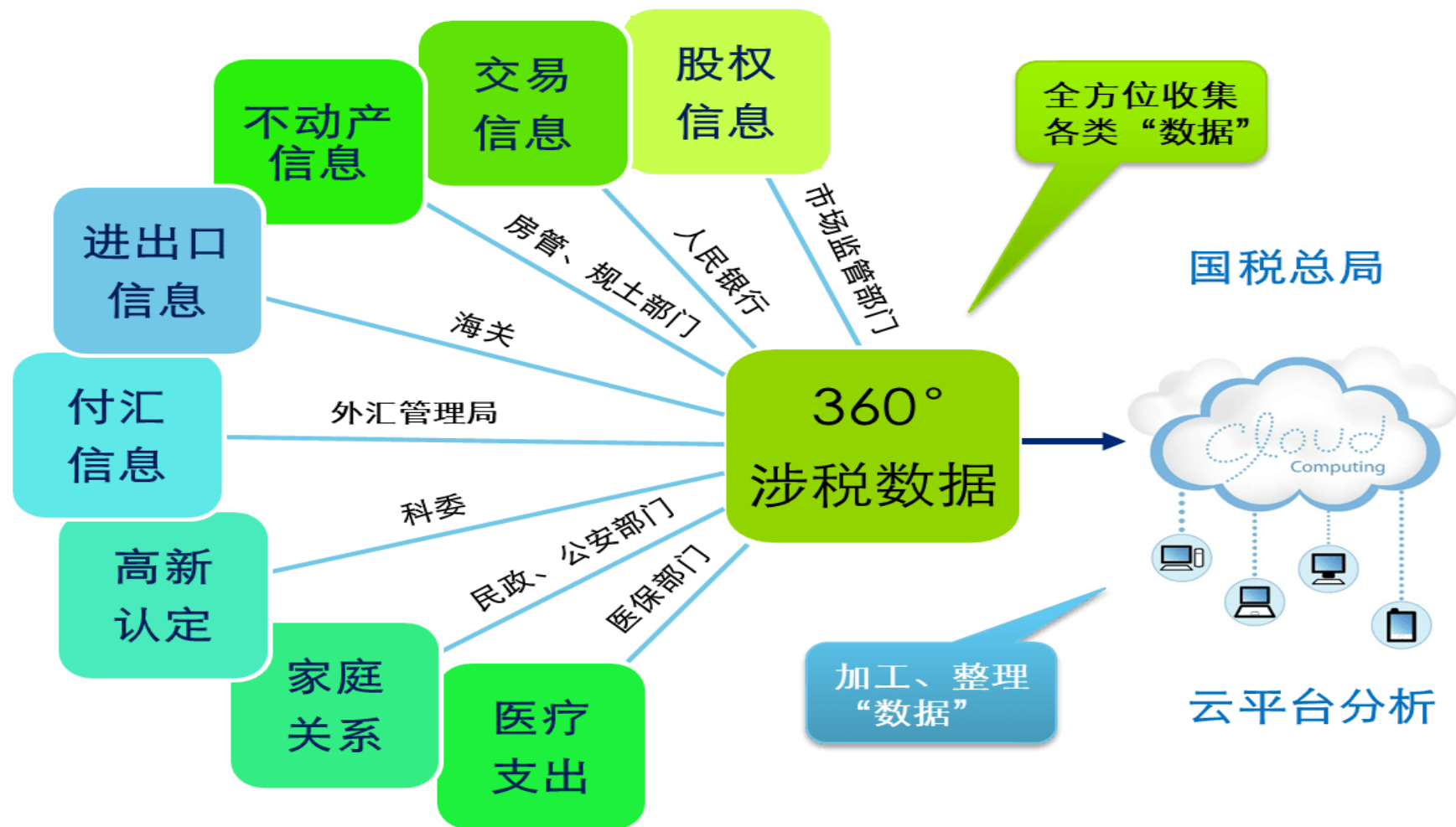
智慧税务发展趋势（“金税四期”）



规划要点

- ❖ **互联网思维**
以纳税人为中心，以用户体验为导向，压缩办税时间和成本，提升纳税人获得感
- ❖ **以数治税，以数治队**
充分发挥数据价值，提升数据驱动业务能力，打造业务创新亮点
- ❖ **新技术驱动**
利用云计算、大数据、5G等新技术，以业务云化为主线，推动自动化和智能化

税收征管3.0：智慧征管生态下“税收共治”



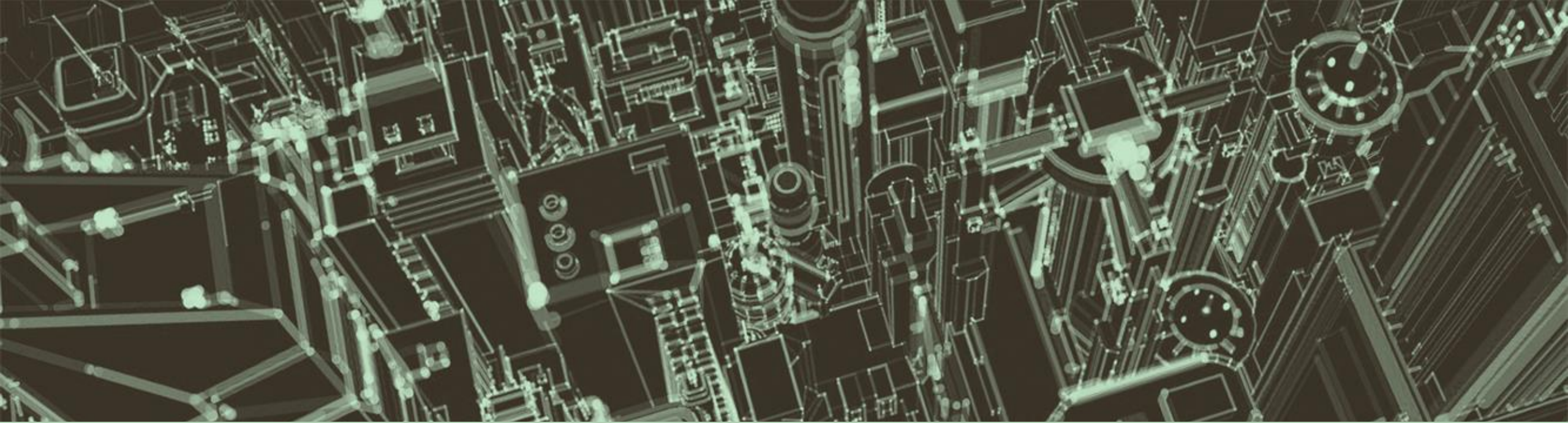
2、智慧税务生态下税收风险的变化

- 常态化经营交易的税务遵从将由企业汇集数据自行计算和申报转变为通过外部共治系统自动汇集数据，自动核算税赋，自动生成税表，征纳双方实时同步掌握纳税信息。企业将集中精力做好数据分析、监控和支付税款等管理工作。这个状态下，企业的风险会从人工和内部数据差错风险转为数据完整性、及时性、对称性、和特殊差异性上的风险。
- 非常态交易性涉税事项（如并购、重组、扩建、有形或无形资产交易）会继续保持人工参与处理的模式，但信息保存和税企沟通会更加依赖系统，税务机关的人工操作和裁量空间会被进一步压缩，遵从的严肃性会提高。
- 稽查和征管后续管理会逐步向智慧系统和依赖大数据方向推进，稽查信息不必再完全依赖企业提供，稽查会基于360° 内外全息信息核实校验，企业数据与外部数据的不匹配不对称会成为征纳双方新的风险点和争议焦点。
- 税企合作防范税务风险的模式会在很大程度上被智慧税务系统的实施监控所替代，系统的透明度和公正度会使企业调控税负，税局调控税收的空间都会被大大压缩。
- 信息安全、数据保护、防止行政滥用公共信息的法规，以及企业商业保密等因素在相当长的一段时期内会成为“税收共治”推进的制衡因素之一。信息保密、信息安全、信息使用权限会是税收共治推进中征纳双方新的风险考量。

智慧税务生态下税收风险的变化

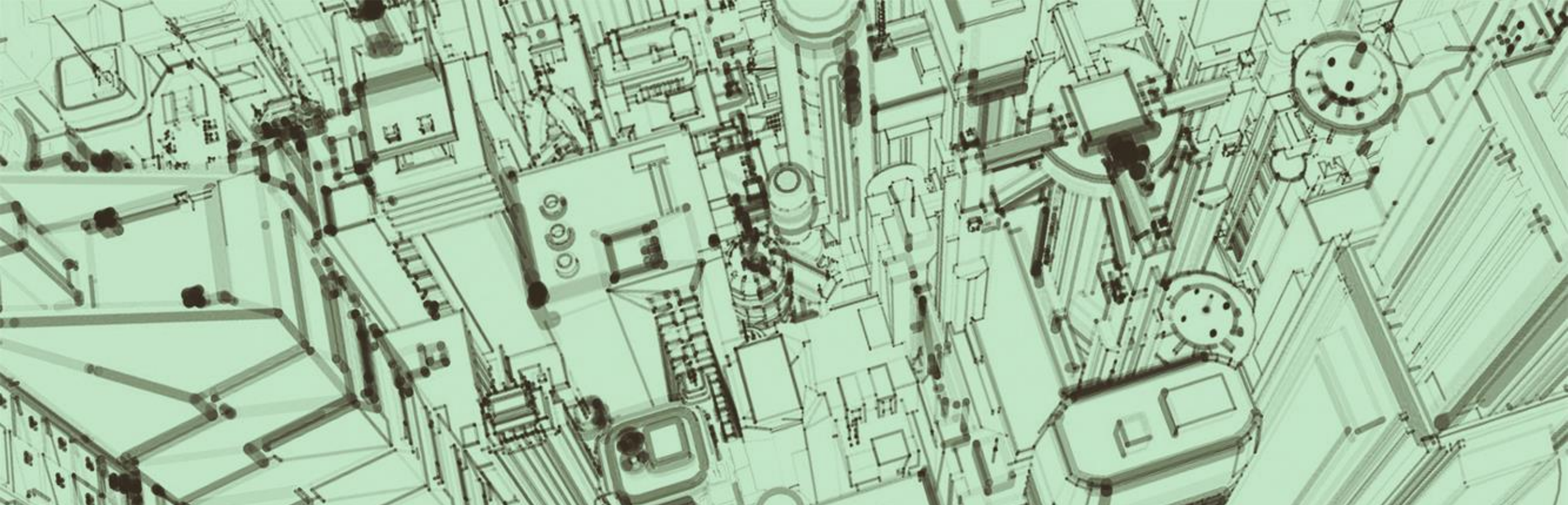
- 智慧税务的全面推进将是一个长期艰巨任务，税局和企业将会继续面临国际规则惯例和国内外制度冲突的风险，尤其是信息隐私权和信息口径不对称的风险。
- 智慧税务的推进会增加企业对外部系统遵从匹配的经济成本，如人力、硬件、软件、数据处理和维护更新，遵从成本会成为新的重要税负考量因素。
- 中小企业从资源、效率和成本节约角度考量，会外包税务遵从系统操作和数据运行和储存的云服务功能，第三方税务服务的风险和监控会成为新的衍生风险源和征纳双方风险管控领域。
- 如果前面提到的税收法规的粗放性和不确定性问题不解决，智慧税务无法上路，会一直需要人工判断和裁量这个保姆或拐棍。换个角度来分析，智慧税务可能会倒逼税收立法和行政部门去解决法规粗放性不确定性问题。
- 智慧税务会不断推动税收原则、税收分配、法规的根本性变革（例如智慧税务可以为解决新型数字化经济中出现的税源和税收分配与现有税收规则脱节和不合理的问题），企业可能会面临征管和税收分配驱动的税收法规变化带来的遵从负担和风险。

智慧税务不是一个简单的技术开发和系统建设问题，是一场文化和生态的革命。



讨论交流





附录：税收征管改革与智慧税务管理建设远景要点



中央两办关于深化征管改革的要求和方向（2021）

◆ 着力建设

- ✓ 以服务纳税人缴费人为中心
- ✓ 以发票电子化改革为突破口
- ✓ 以税收大数据为驱动力的具有高集成功能、高安全性能、高应用效能的智慧税务

◆ 深入推进

- ✓ 精确执法
- ✓ 精细服务
- ✓ 精准监管
- ✓ 精诚共治

◆ 大幅提高税法遵从度和社会满意度

◆ 明显降低征纳成本

◆ 充分发挥税收在国家治理中的基础性、支柱性、保障性作用

◆ 为推动高质量发展提供有力支撑

《意见》确定的主要目标

- ✓ 到2022年，在税务执法规范性、税费服务便捷性、税务监管精准性上取得重要进展。
- ✓ 到2023年
 - 基本建成“无风险不打扰、有违法要追究、全过程强智控”的税务执法新体系，实现从经验式执法向科学精确执法转变；
 - 基本建成“线下服务无死角、线上服务不打烊、定制服务广覆盖”的税费服务新体系，实现从无差别服务向精细化、智能化、个性化服务转变；
 - 基本建成以“双随机、一公开”监管和“互联网+监管”为基本手段、以重点监管为补充、以“信用+风险”监管为基础的税务监管新体系，实现从“以票管税”向“以数治税”分类精准监管转变。
- ✓ 到2025年，深化税收征管制度改革取得显著成效，基本建成功能强大的智慧税务，形成国内一流的智能化行政应用系统，全方位提高税务执法、服务、监管能力。

全面推进税收征管数字化升级和智能化改造

加快推进智慧税务建设。充分运用大数据、云计算、人工智能、移动互联网等现代信息技术，着力推进内外部涉税数据汇聚联通、线上线下有机贯通，驱动税务执法、服务、监管制度创新和业务变革，进一步优化组织体系和资源配置。

✓ 2022年基本实现

- 法人税费信息“一户式”
- 自然人税费信息“一人式”智能归集

✓ 2023年基本实现

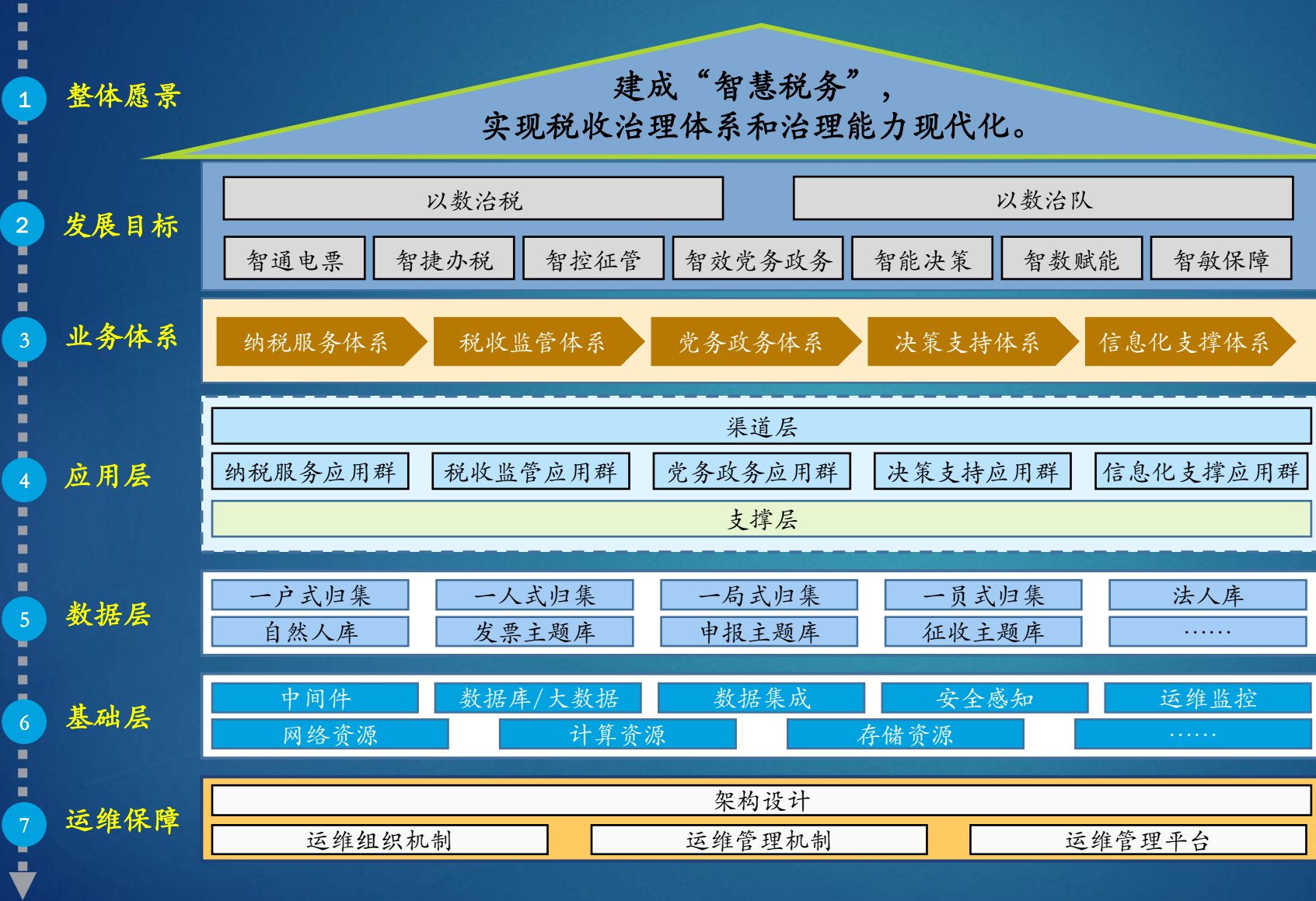
- 税务机关信息“一局式”
- 税务人员信息“一员式”智能归集

✓ 深入推进

- 对纳税人缴费人行为的自动分析管理
- 对税务人员履责的全过程自控考核考评
- 对税务决策信息和任务的自主分类推送

✓ 2025年实现税务执法、服务、监管与大数据智能化应用深度融合、高效联动、全面升级。

智慧税务发展趋势（“金税四期”）



规划要点

- ❖ 互联网思维
以纳税人为中心，以用户体验为导向，压缩办税时间和成本，提升纳税人获得感
- ❖ 以数治税，以数治队
充分发挥数据价值，提升数据驱动业务能力，打造业务创新亮点
- ❖ 新技术驱动
利用云计算、大数据、5G等新技术，以业务云化为主线，推动自动化和智能化

稳步实施发票电子化改革

2021年建成

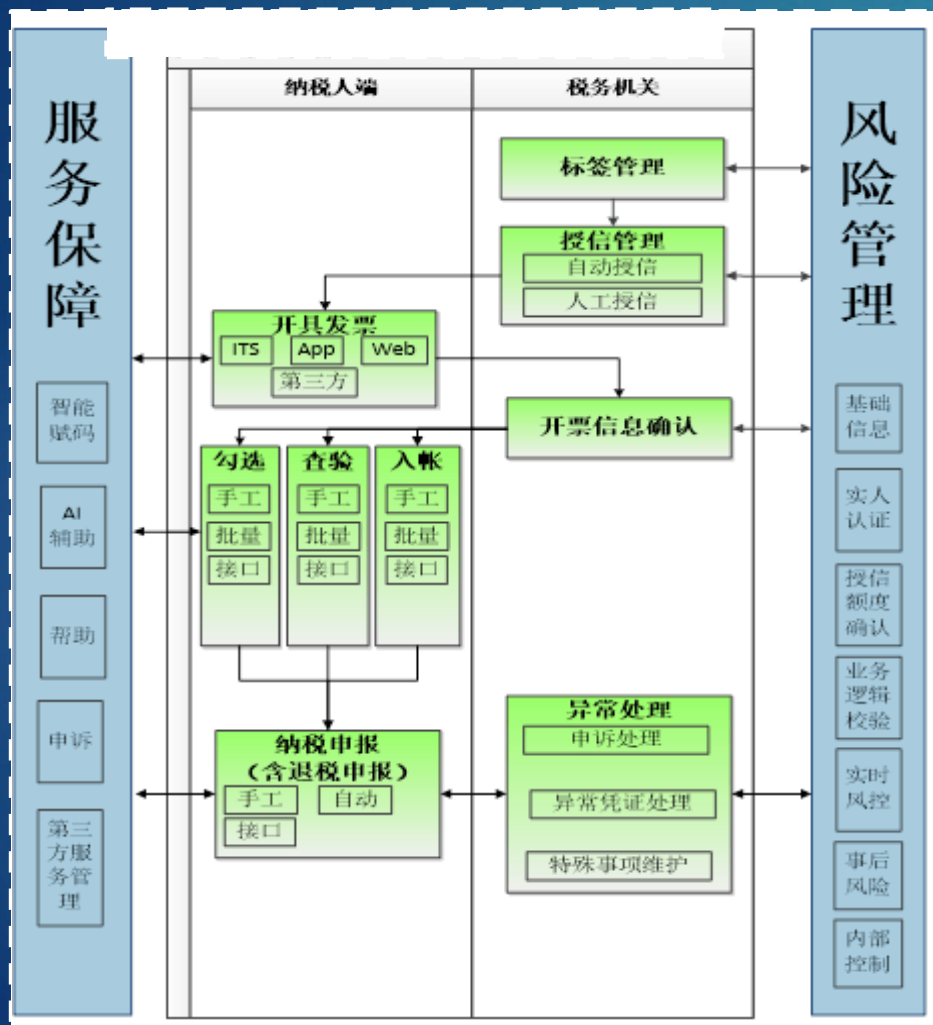
- ✓ 全国统一的电子发票服务平台，24小时在线免费为纳税人提供电子发票申领、开具、交付、查验等服务。
- ✓ 制定出台电子发票国家标准，
- ✓ 有序推进铁路、民航等领域发票电子化，

2025年基本实现

- ✓ 发票全领域、全环节、全要素电子化，着力降低制度性交易成本。

规划方向一：发票电子化改革

未来系统业务流程



发票电子化改革业务总体设计，以实现发票全要素、全过程电子流转，“**取消发票这张纸**”为出发，以发票全生命周期为主线、服务保障和风险管理为支柱、各项业务功能为“枝叶”，实现标签管理、授信管理和开票方式的创新，达到“服务保障无处不在”、“风险管理如影随形”的发票管理目标。

- **标签管理**，是税务机关统一发票票种标准规范，是实现发票业务流程简化的前提。
- **授信管理**，是指税务机关对发票开具额度智能设置，是实现发票风险动态管理的抓手。
- **开票方式创新**，体现在新理念、新技术的应用，实现多元化发票开具、商品分类编码自动填写等。

规划方向一：发票电子化改革（续）

关键业务创新

一、简并发票种类样式

逐步将各类发票简并为统一的电子发票，确立“电子发票”主体地位。

全面推行“去版式”和“要素化”的电子发票，在税务机关明确的发票基本要素和格式规范基础上，纳税人可自行设计发票打印样式并对应增加发票数据要素。

二、标签管理

税务机关通过对电子发票中赋予不同类型的标签，实现对发票多维度的管理。主要标签包括纳税人性质类、纳税人状态类、税种管理类和发票风险管理状态类等类别。各类标签可在用途确认、发票查验、入账、纳税申报等环节使用。

三、授信管理

通过授信管理，实现对纳税人在发票开具、发票用途确认等模块进一步动态监管，以动态授信方式替代原始单张发票最高开具金额和领用限量人工核批，有效防范目前发票限额限量审批滞后所带来的风险和纳税服务问题。

四、多元开票

基于授信信息和标签信息，纳税人可以通过桌面端、移动端等多渠道进行7×24小时在线发票开具，同时实现发票的实时交付。发票云平台为发票开具提供智能赋码服务、授信信息实时交互等功能。依托风险控制系统，实现税务机关对开票行为的实时监控和管理。对于中高风险的开票行为，可即时实施实人认证、阻断开票等管控措施。

两办关于深化征管改革的意见中对大数据运用的规划

深化税收大数据共享应用

- 探索区块链技术在社会保险费征收、房地产交易和不动产登记等方面的应用，
- 并持续拓展在促进涉税涉费信息共享等领域的应用。
- 不断完善税收大数据云平台，
- 加强数据资源开发利用，
- 持续推进与国家及有关部门信息系统互联互通。

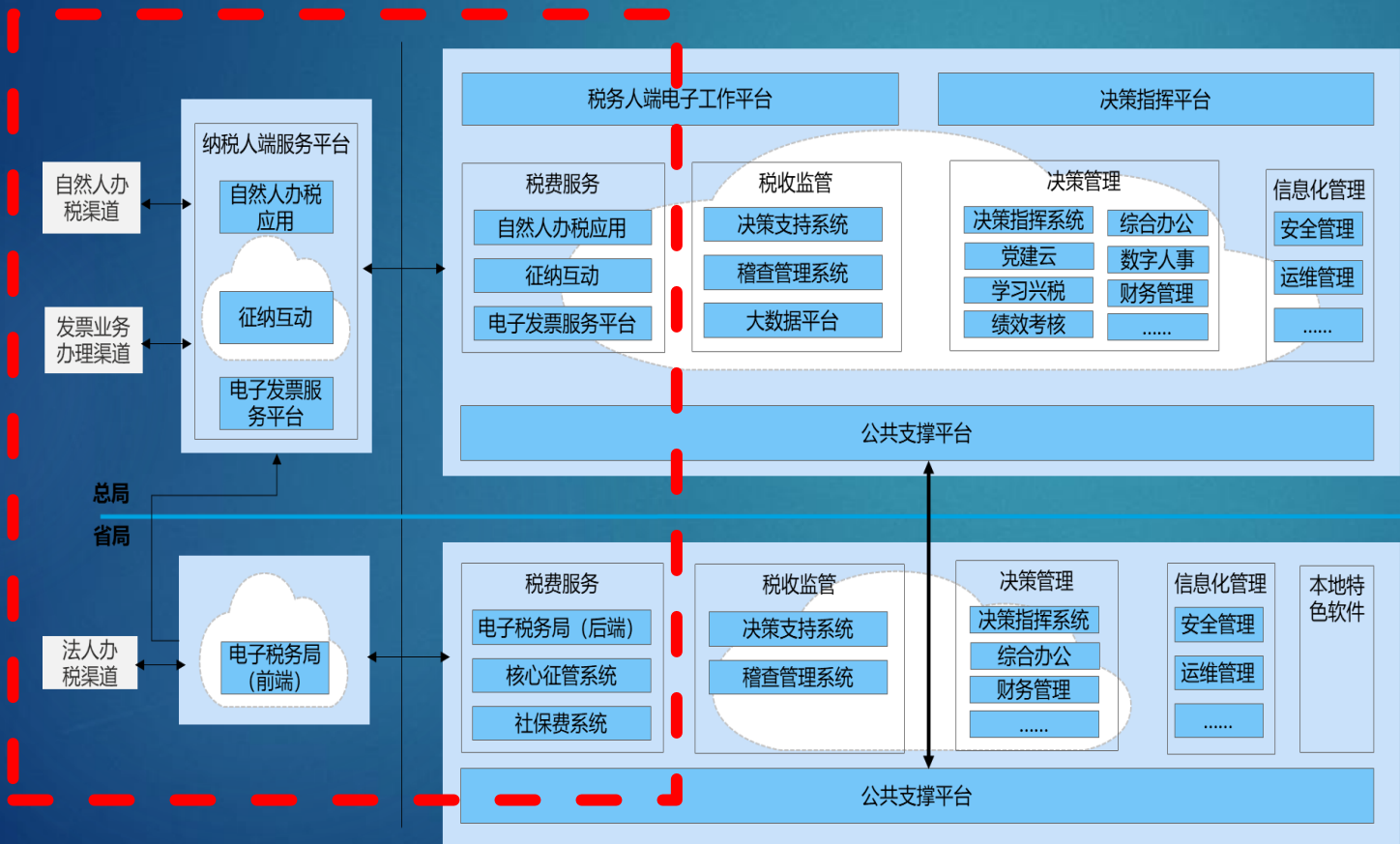
2025年建成税务部门与相关部门常态化、制度化数据共享协调机制，

- 依法保障涉税涉费必要信息获取；
- 健全涉税涉费信息对外提供机制，
- 打造规模大、类型多、价值高、颗粒度细的税收大数据，高效发挥数据要素驱动作用。

规划方向二：优化税费服务模式

电子税务局后续建设策略

2025年底新一代税务应用系统蓝图



❖ 云化迁移

基于总局标准规范，对电子税务局进行云化服务化改造，方便更多纳税人接入

❖ 整合入口

整合总局和税局办税入口，未来省局不再新增办税接入渠道；省局电子税务局新增电子发票办理入口，以页面跳转方式实现电子发票业务办理

❖ 信息对接

电子税务局后端，对接税务可信身份认证体系，支持纳税人统一登录认证；与核心征管系统、电子发票服务平台有效对接，打通发票信息流。整合特色税费征收应用

规划方向二：优化税费服务模式（续）

关键业务创新

一、税费申报一体化

- 根据税费种特点及关联性，将现有单税费种申报组合为多税费种一体化申报。根据纳税人标签、历史涉税行为及第三方数据，采用“自动预填+递层推进+信息补充”方式，自动生成申报表，推送至纳税人确认，实现多税费种同要素一次采集、多税费种场景集成一次申报。
- 主要业务场景包括财产行为税一体化、房产一体化、自然人一体化、月度一体化、小规模纳税人季度一体化和年度一体化。

二、改革纳税申报模式

- 依托商品编码税费规则，将发票数据自动归集，并预填到增值税、消费税、资源税、车辆购置税、契税等申报表，对可列支项目自动预填到所得税申报表。
- 依据税源登记信息预填房产税、城镇土地使用税、车船税等申报表。
- 推进除城市维护建设税外的10个财产行为税实行“一表申报”。
- 探索与发票关联度高计税依据一致的增值税、消费税、资源税、印花税及相关附加税费一表集成申报。






三、创新跨省迁移办理模式

- 在不改变税款缴纳方式和入库级次的前提下，实现大企业涉税信息在全国范围内信息共享，试点实施以集团为单位的大企业跨区域集中办税、集中申报、分别入库，减轻大企业纳税人办税负担。
- 根据注册户和跨区域税源户的房土税源信息完成房产税、城镇土地使用税一户式申报，并根据税源信息的归属地自动拆分生成正常户和跨区域税源户的申报表。

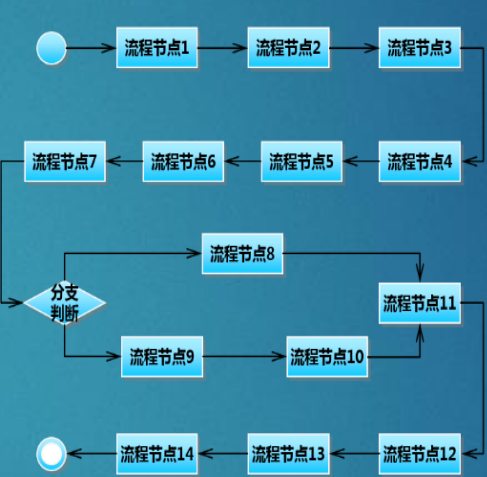
规划方向三：动态“信用+风险”的差异化服务与管理

贯彻动态“信用+风险”管理理念，将数据服务贯穿全业务、全环节，引入“综合考虑办税主体不同信用和风险的动态变化状况，实施差异化管理和服务”的征管模式，实现对纳税人更加实时、智能、精准的管理和监控。

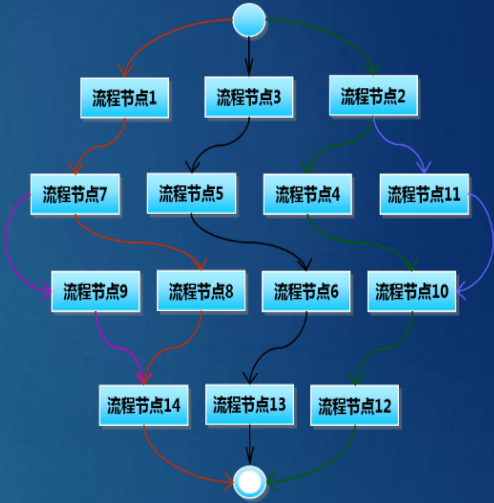
场景示例：

-  对满足办理条件的业务事项即时推送，由纳税人自主选择是否办理。
-  利用增值税发票数据和财务报表信息，探索根据企业生产经营情况，动态调整申报周期的新模式。
-  对不同动态信用积分的纳税人在办理涉税事项时采用差异化的业务规则，如缩短办理时限、授信倾斜、容缺受理。
-  精准识别税收政策的适用群体和潜在可享受群体，开展针对性宣传与辅导。
-  基于动态风险，系统自动对高风险纳税人实施暂停开票、关闭电子申报渠道转为上门申报等事中阻断措施，扭转以往人工阻断“慢一拍”的局面。

金三厚流程：长链路，所有纳税人场景均串行执行



云化新流程：短链路、针对不同纳税人定制业务流程

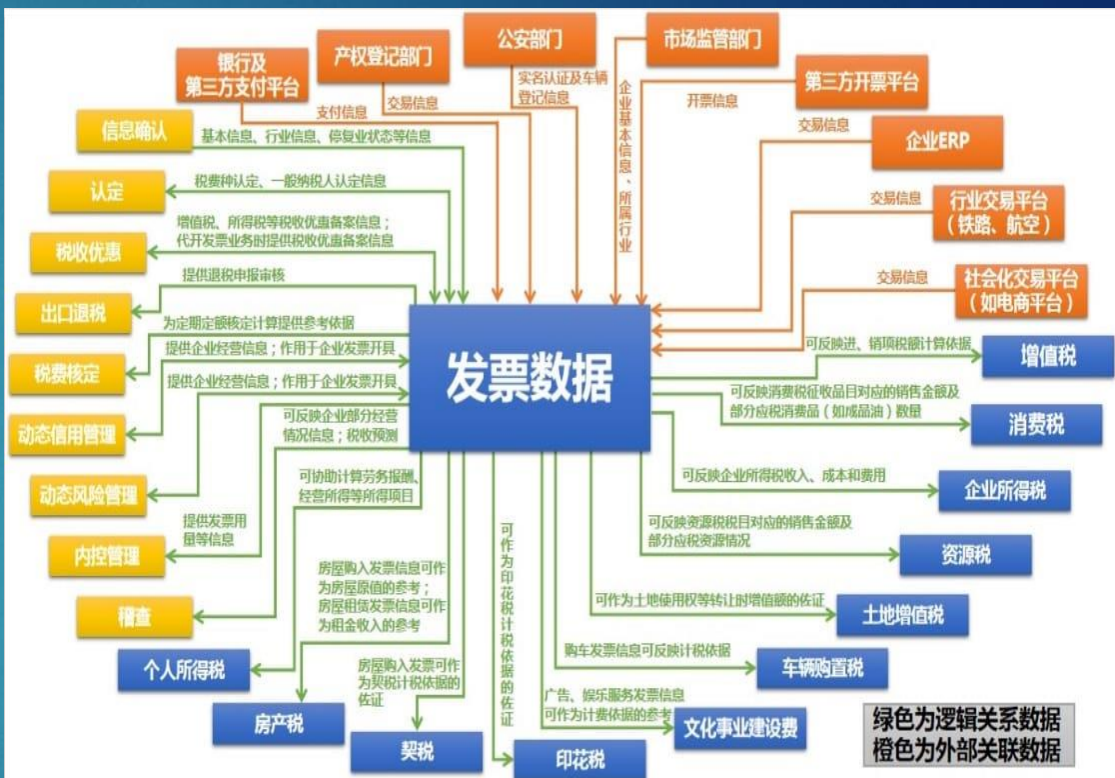
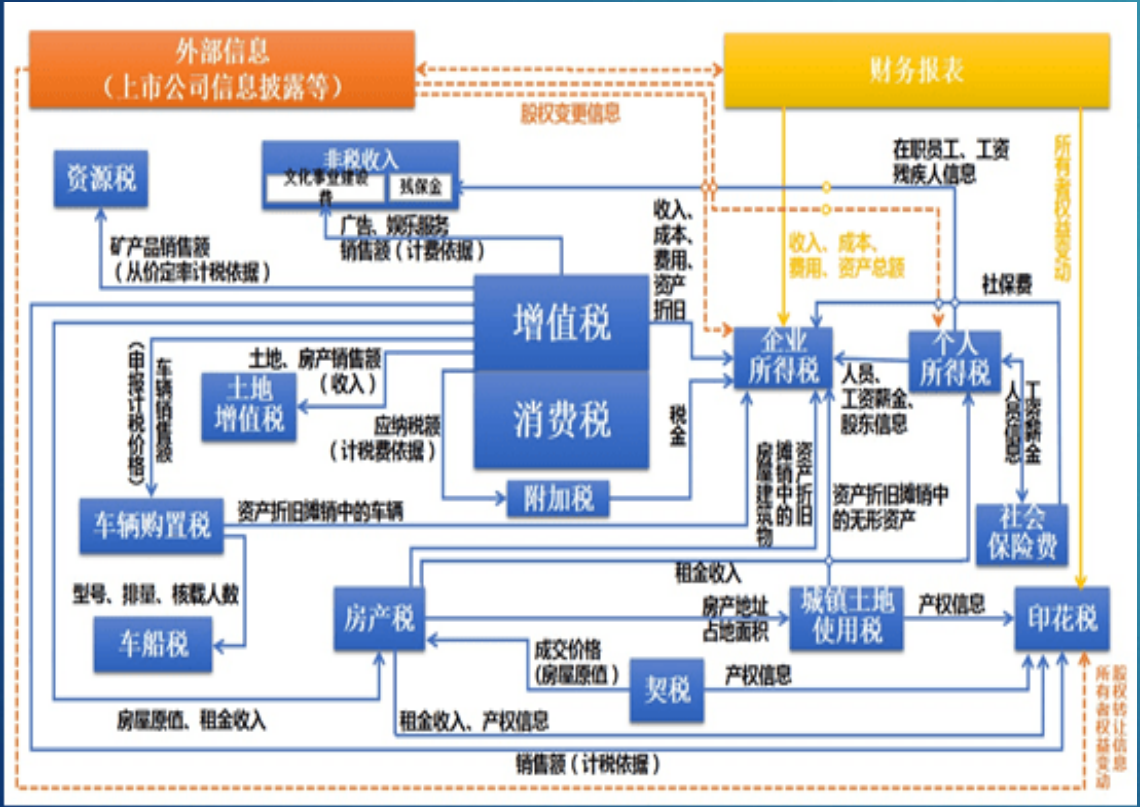


影响分析

- 税务机关以数据为驱动，向纳税人提供优质便捷的税费服务。
- 税务机关通过事前提醒，事中更正提示与业务阻断，事后快速响应，对纳税人行为开展实时化、全景化和动态化的管理。

规划方向四：税收风险“联动式”布控

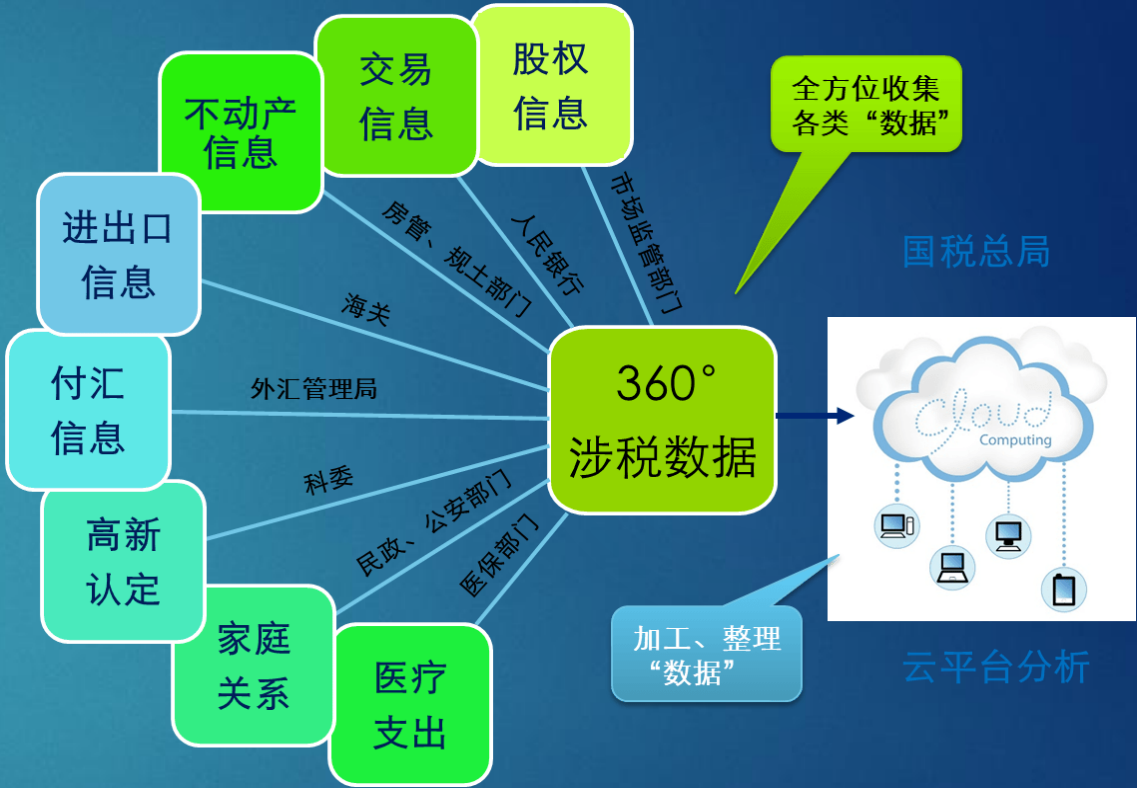
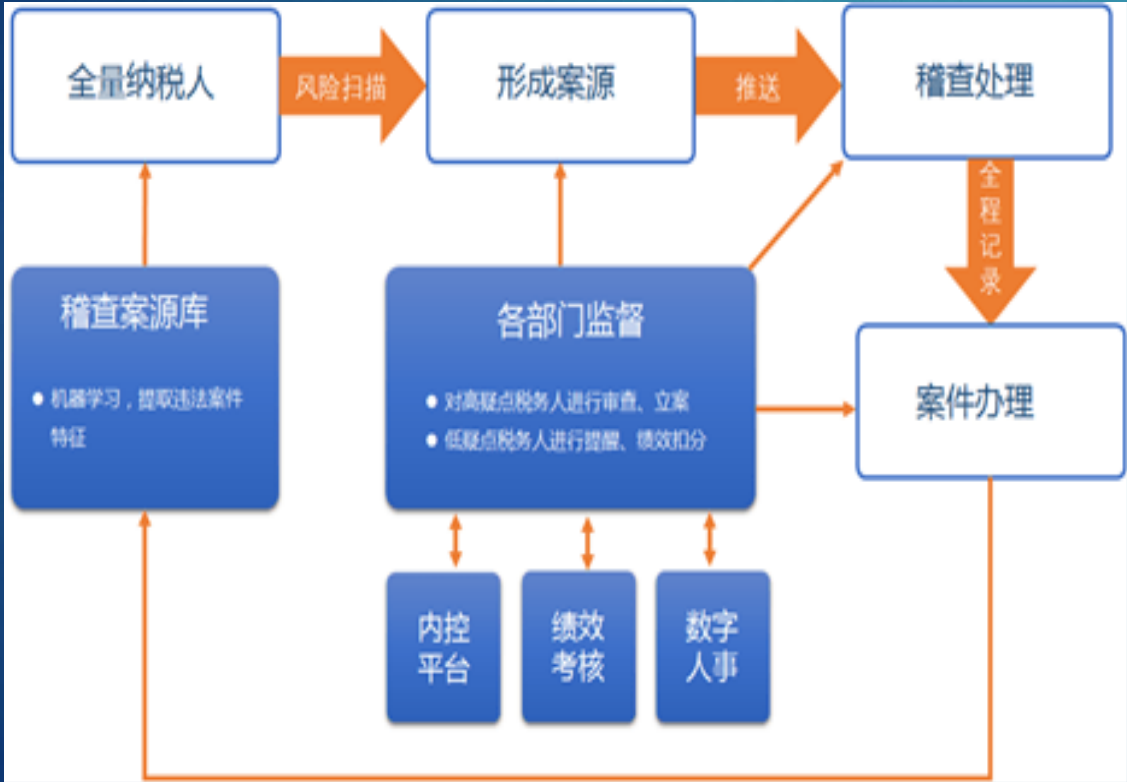
渗透式数据应用，以智能技术深挖数据驱动，单点异常数据将触发联动风险扫描，自动传导给风控、稽查、内控开展关联分析、实施立体响应。



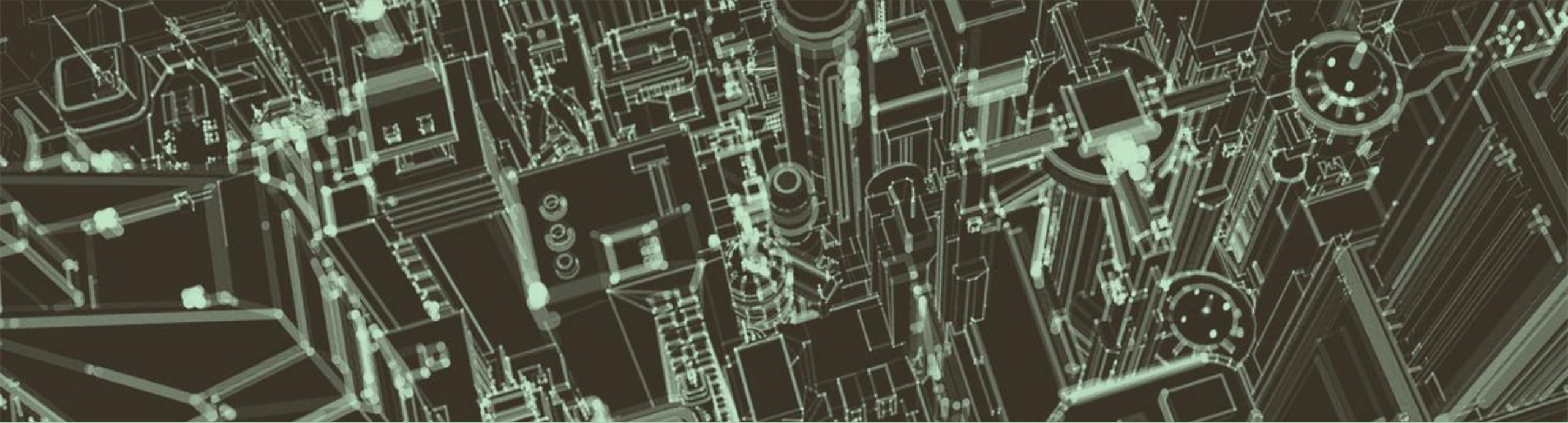
深化发票信息挖掘，利用发票流、资金流等内容间的关联性，结合税费关联图谱开展智能分析，找出风险点，对疑点纳税人进行全息画像，锁定被查对象。

规划方向四：税收风险“联动式”布控（续）

引入AI技术，在全国范围建立稽查案源库，利用机器学习技术，提取违法案件特征，并通过海量样本训练提供指标模型的命中率。



拓宽税务稽查情报来源，健全稽查情报的搜集、分析、输出、运用、内控、考核、建议等机制。积极获取互联网、政府职能部门和社会第三方的数据信息。



结束

2022年8月20日

