

国地税征管体制改革蓝图公布——对纳税人影响深远

二零一五年十二月
第四十九期

摘要

10月13日，中央全面深化改革领导小组第17次会议审议通过了《深化国税、地税征管体制改革方案》（以下简称《方案》）。12月24日，中共中央办公厅、国务院办公厅正式印发并对外公布了《方案》，提出了“到2020年建成与国家治理体系和治理能力现代化相匹配的现代税收征管体制，降低征纳成本，提高征管效率，增强税法遵从度和纳税人满意度，确保税收职能作用有效发挥，促进经济健康发展和社会公平正义”的改革目标。

《方案》包括总体要求、主要任务、组织实施三大部分。其中主要任务部分篇幅最大，共涵盖6个方面，31项具体任务。《方案》是中国自1994年分税制改革、国地税机构分设后，最为重要的征管体制纲领性文件，必将作为中国今后一个时期国税、地税征管体制改革的依据以及税制改革的参考，对税务机关和纳税人意义重大。本期《中国税务/商务新知》，将为您初步解读《方案》的重点改革动向和趋势并分享我们的观察。

详细内容

改革背景

我国现行税收征管体制源于1994年的“分税制改革”，按照事权与财权结合的原则，将税种按财政收入归属划分为中央税、共享税以及地方税¹。分设中央与地方两套税务机构，国税部门主要征收中央税和部分共享税，地税部门主要征收地方税和部分共享税。20多年来，这套体制在取得显著成效的同时，也逐步暴露出职责不够清晰、执法不够统一、办税不够便利等问题。此次改革，旨在解决这些问题，并在2020年前建成与国家治理体系和治理能力现代化相匹配的现代税收征管体制。

理顺征管职责、深化国地合作

《方案》在第1、2、5项任务中，明确理顺国地税征管职责，继续深化国地税合作。这标志着备受瞩目的国地税是分是合的问题有了确定答案，税务总局王军局长在接受公开采访时对此亦做出明确回答：“国税、地税两套机构合作而不合并”，他指出要“在坚持国税、地税机构分设的基础上，对现行征管体制进行完善”。

明确国地税征管职责划分

《方案》提出着力解决国地税职责交叉以及部分税费征管职责不清等问题。具体划分上，按照中央税由国税部门征收，地方税由地税部门

征收，共享税的征管职责根据税种属性和方便征管的原则确定。《方案》虽然没有明确具体税种的划分，但根据中央税、共享税以及地方税的定义范围、随着近年税制调整的进度、以及结合实际征管领域国地税共同征收存在的问题，我们认为以下方面值得关注：

- 随着营业税改征增值税的逐步推进，营业税作为一大地方税种将退出历史舞台。
- 环境保护税今年已经出台了正式的征求意见稿，房产税的改革也早已提上日程，这些新的税种能否成为地方税收来源的新支柱？
- 消费税改革已在十二五规划期间启动，随着改革的逐步深入和完善，因其与

地方环境和资源密切相关，是否会改变目前的税源分配及征管格局？

- 企业所得税作为目前最重要的国地税共管税种，在这轮的征管体制改革中是否可以提升纳税人办税便利、提高税务机关管理效能？
- 个人所得税将实行综合与分类相结合的改革，《方案》提出的建立自然人税收管理体系将成为个税改革的重要基础和前提。

继续深化国地税合作

《方案》从国家层面要求“实施国税、地税合作规范化管理，全面提升合作水平。”呼应了 2015 年 6 月国家税务总局发布的《国家税务局 地方税务局合作工作规范（1.0 版）》。可以预见，今后国地税将更多地通过合作办公、系统对接、制度统一、信息共享等方式进行征管合作，并在自贸区等区域内创新试点税收服务举措，在税务机关不断加强税收征管、提升管理效率的同时，为纳税人提供更加优质、便捷、统一的纳税服务。

提高征管效能、创新征管方式

随着近年税收征管环境的不断改变，税务机关各项管理手段逐渐从事前审批转向事中监控及事后管理。同时，税务机关也在积极尝试对纳税人专业化管理、合理配置征管资源。《方案》指出，要“适应纳税人数量不断增加以及企业经营多元化、跨区域、国际化的新趋势，转变税收征管方式，提高税收征管效能。”

落实分类分级，提升大企业管理层级

《方案》第 9、10 项任务要求对纳税人实施分类分级管理，提升大企业税收管理层级。

落实分类分级管理，是适应纳税人数量不断增加以及企业经营多元化、跨区域、国际化新趋势的必然选择。

《方案》提出，要对企业纳税人按规模和行业，对自然人纳税人按收入和资产实行分类管理。并从 2016 年起，集中开展行业风险分析和大企业、高收入高净值纳税人风险分析，并通过差别化应对防范和查处

逃避税行为。同时，在保持大企业基础涉税事项管理和税款归属不变的前提下，将大企业的税收风险分析事项提升至税务总局、省级税务局集中进行，将分析结果推送至相关税务机关做好应对。

《方案》为我们清晰地勾勒出未来税务机关风险管理的脉络和方式。方法上，通过有效的数据采集和案头风险识别，定位高风险事项及纳税人，通过对不同等级纳税人分别采取提醒、评估、审计、稽查等差别应对措施，以合理配置征管资源；职能上，大企业由税务总局、省级税务局统一进行风险分析识别，由相关税务机关开展相应的风险应对。其实，基于风险评估识别的税务管理模式在税务总局近年来对部分企业集团实施的“全流程税收风险管理”中已初露端倪，预计这将是税务管理模式在企业经营多元化、跨区域、国际化的新形式下的发展方向。

运用大数据开展税收管理

《方案》第 15 项任务指出，要发挥税收大数据优势，在提高征管效能和纳税服务水平的同时，使之更深刻地反映经济运行情况，为增强国家治理能力提供有力支撑。这是继 2015 年 9 月税务总局在《“互联网+税务”行动计划》中提出“互联网+涉税大数据”重点行动后，又一次将大数据与具体税收征管结合。近来我们观察到已经有一些基层税务机关在实际工作中开始尝试运用大数据方法。可以预见，大数据必将在未来的税收征管中起到更显著的作用，税务机关会通过多种渠道收集的涉税信息进行筛选、整理、分析、挖掘，以大数据支撑纳税服务、税收征管、政策效应分析、税收经济分析等工作。

推行电子发票、便捷办税服务

发票升级版全覆盖，电子发票全面推行

《方案》第 13 项任务要求全面推行电子发票，包括推广使用增值税发票管理新系统，健全发票管理制度，2016 年实现所有发票的网络化运行。

自从 2015 年以来，我们观察到中国已经在着力推行增值税电子发票，并取得重大进展。2015 年初，国家税务总局在全国范围推行增值税发票系统升级版（以下简称“发票升级版”）。目前发票升级版正在逐渐覆盖全部增值税纳税人。覆盖后的纳税人将实现网络在线开具发票，并自动上传发票明细数据至税务机关。2015 年 11 月，国家税务总局发布公告²，允许自 2016 年起全部增值税纳税人可申请开具电子发票。同时，各地税务机关将优先在电商、电信、快递、公用事业等行业推广增值税电子发票。

可以预见，电子发票对降低纳税人经营成本，节约社会资源，方便消费者保存使用发票，营造健康公平的税收环境方面将会发挥重要作用。

便捷办税服务，建立诚信纳税机制

相信大家都感受到，近年来从税务总局到各基层税务机关都一直致力于改善纳税人服务。此次《方案》第 4 项任务要求进一步推进办税便利化改革，加快推行办税事项同城通办，优化办税手续，提高办税效率和透明度，推出系列便民服务机制，缩短纳税人办税时间。这些实实在在的举措如果能落实到位的话，必将降低纳税成本，受到纳税人的欢迎。

第 6 项任务还要求建立促进诚信纳税机制。对纳税信用好的纳税人，开通办税绿色通道，提供办税便利；相反，对列入税收违法“黑名单”的当事人，严格税收管理，并与相关部门联合依法推出惩戒措施。通过这种奖励与惩戒并重的方式来引导纳税人自觉合规。

参与国际合作、打击国际避税

随着经合组织的税基侵蚀和利润转移项目的展开，加强国际合作和打击国际避税成为近年税收工作的热点问题。《方案》第 16、17、18、19 项提出的相关任务及我们的观察如下：

- 参与国际税收，落实好二十国集团税制改革成果。中国近年来除了积极参与、引导国际税收规则

的制定，增强我国在国际税收领域的影响力和话语权之外，还积极推进国际税收规则在中国的落实，根据税基侵蚀和利润转移项目的成果，税务总局已经或者正在制定一系列的国内税收法规，预计在不久的将来会对中国的转让定价管理、双边税收协定谈判、中国国内税收立法带来巨大改变。

- 加强国际税收合作，包括执行好《多边税收征管互助公约》和《金融账户涉税信息自动交换标准》，加强税收信息交换，中国这几年正以前所未有的力度积极推动完善国际税收合作与协调机制，信息透明度的提升将对纳税人的合规提出更高的要求。
- 打击国际逃避税，除了常规的信息共享机制和风险监管机制外，方案还提出2017年建立健全跨国企业税收监控机制，分行业、分国别、分地区、分年度监控跨国企业利润水平变动情况，这项新举措为税务机关识别国际逃避税提供了更多的渠道。
- 主动服务到海外投资经营的中国企业，包括加快税收协定谈签和修订进程，全面加强国外税收政策咨询服务，建立与重点国家税务部门常态化沟通机制，及时协调解决走出去企业有关涉税争端，再次显示出税务机关扶持走出去企业的决心。

协同社会参与、构建税收共治

《方案》第28、29项任务要求建立部门合作、社会协同、公众参与的税收共治格局。其中尤其提到要结合《税收征收管理法》的修订和实施进程，规范其他部门提供涉税信息的法定义务。我们注意到，在2015年年初发布的《税收征收管理

法》征求意见稿中有一个全新的章节，要求相关税务机关提供有关涉税信息，这将为税务机关及时获取第三方信息提供法律机制上的保障，解决征纳双方信息不对称问题。

此外值得注意的是，《方案》第30项任务还提及多渠道健全税收司法保障机制，加强涉税案件审判队伍专业化建设。目前，由于税务事项的高度专业化以及我国的司法体制中税务专业队伍的缺失，使得纳税人很少会将涉税分歧诉诸法律。将来如果在司法体系中可以有相对固定和专业的审判人员，那么税企之间的涉税分歧解决渠道将更加丰富顺畅。

注意要点

本轮改革是1994年以来中国最重要、最全面的税收征管体制改革。与之前几次的税收制度改革聚焦税收政策实体领域不同，本轮改革更多关注体制、机制及税收管理环境的改革。税制改革和税收征管体制改革合力将给未来中国税收环境带来新面貌。

《方案》提出的31项具体任务中，有些任务对纳税人来说并不陌生，例如促进诚信纳税、推广电子发票、严厉打击逃避税、推进涉税信息共享等。还有些任务可能已经在税务机关内部试行但首次以官方途径发布，例如分类分级管理、提升大企业税收管理层级。还有一些引人注目的新举措，例如健全税收司法保障体制等。

值得注意的是，《方案》明确了这一轮改革的路线图：2016年上半年，上海、江苏、河南、重庆将就《方案》进行综合改革试点，而北京、湖北、广东、陕西、宁夏、深圳将

就部分措施进行专项改革试点。2016年下半年，《方案》将扩大试点，争取2017年年底前把各项改革举措做实。结合2020年前建成现代税收征管体制的目标，其中一些具体措施还有各自的时间表，如2016年实现所有发票网络化运行；2017年实现办税事项全国通办、建立健全跨国企业税收监控机制；2018年建成自然人征管系统，并实现个人收入和财产信息系统互联互通等。这一清晰的路线图和时间表体现了中央实施此轮改革的决心。

作为指导国地税征管体制改革的纲领性文件，《方案》具有总揽性和前瞻性。对税务部门来说，其日常征管、服务、稽查等都将发生重大变革；对纳税人来说，获得更多便利的同时也需要更关注税收合规。此外，电子发票、纳税诚信体系的建立，以及对自然人税收征管体系的强化等都将给纳税人带来新的机遇和挑战。《方案》多数内容的落实还需要后续操作性文件支持，我们也将以各种形式适时推出相关的解析和洞察。

注释

1. 中央税，主要包括消费税、车辆购置税、关税、进口环节增值税。
地方税，主要包括城镇土地使用税、耕地占用税、土地增值税、房产税、车船税、契税。
共享税，主要包括增值税、营业税和城市维护建设税、企业所得税、个人所得税、资源税、证券交易印花税。
2. 《关于推行通过增值税电子发票系统开具的增值税电子普通发票有关问题的公告》。

与我们谈谈

为了更深入讨论本刊物所提及的问题对您业务可带来的影响，请联系**普华永道税务及商务咨询团队**：

吴家裕

+86 (21) 2323 1828
peter.ng@cn.pwc.com

黄富成

+86 (10) 6533 2100
edwin.wong@cn.pwc.com

蔡晓颖

+86 (21) 2323 3698
amy.cai@cn.pwc.com

李尚义

+86 (755) 8261 8899
charles.lee@cn.pwc.com

普华永道税务及商务咨询团队在中国内地 17 个城市、香港、新加坡及台湾均设有办公室。团队拥有接近 2,700 位专业税务顾问及超过 160 位合伙人，为客户提供全面的税务咨询及申报服务。结合普华永道强大的国际网络，我们的中国税务及商务咨询团队致力于为本地区客户在他们的税务及商务问题上提供技术稳健、具有行业针对性、实用及全面的解决方案。全球税务监测的调查显示，普华永道在中国税务服务领域具有优良声誉，获评为中国领先税务顾问之一。

文中所称的中国是指中华人民共和国，但不包括香港特别行政区、澳门特别行政区和台湾地区。

本刊物中的信息仅供一般参考之用，而不可视为详尽的说明。相关法律的适用和影响可能因个案所涉的具体事实而有所不同。在有所举措前，请确保向您的普华永道客户服务团队或其他税务顾问获取针对您具体情况的专业意见。本刊物中的内容是根据当日有效的法律及可获得资料于 2015 年 12 月 29 日编制而成的。

这份中国税务/商务新知由普华永道中国税收政策服务编制。**普华永道中国税收政策服务**是由富经验的税务专家所组成的团队。团队致力搜集、研究并分析中国、香港和新加坡现有和演变中的税务及相关商务政策，目的是协助普华永道税务部专业人员提供更优质的服务，并通过与有关的税务和其它政策机关、学院、工商业界、专业团体、及对我们的专业知识感兴趣的人士分享交流，以保持我们在税务专业知识领域的领导地位。

如欲了解更多信息请联系：

梅杞成

电话：+86 (10) 6533 3028
matthew.mui@cn.pwc.com

有关最新商业问题的解决方案，欢迎浏览普华永道 / 罗兵咸永道之网页：<http://www.pwccn.com> 或 <http://www.pwchk.com>