

# “互联网+税务”的内在逻辑及蓝图构建浅析<sup>\*</sup>

谢波峰

**内容提要:**本文梳理了“互联网+税务”战略的提出过程,从税务部门学习行业最佳实践、信息化宏观微观发展需要、现代税务管理发展规律等三方面分析了该战略的内在逻辑,认为目前的税务管理已具备面向遵从纳税人的自动化征管信息化基础,提出“互联网+税务”建设目标应是支持税务管理现代化核心能力形成,因此需要构建以电子发票、纳税人信息平台、第三方信息平台为建设重点的税务管理完整闭合内外环,最后提出了提升战略定位、更新建设理念,完善顶层设计、明确各级分工,明确基本技术路线、规范建设标准等政策建议。

**关键词:**“互联网+税务” 税务管理现代化 电子发票 纳税人信息  
第三方税务信息

**作者简介:**谢波峰,中国人民大学中国财政金融政策研究中心副教授,100872。

**中图分类号:**F810.42 **文献标识码**A **文章编号:**1002-8102(2017)02-0020-11

## 一、“互联网+税务”的兴起

### (一)“互联网+”的提出

国内“互联网+”理念的提出,最早可以追溯到2012年11月易观国际董事长兼首席执行官于扬先生在第五届易观移动互联网博览会的发言(于扬,2012),他认为“互联网+”是某种化学公式,这个公式反映了各个行业的产品和服务与多屏全网跨平台用户场景结合之后会产生革命性的提升和变化。

2015年全国两会召开时,全国人大代表马化腾<sup>①</sup>提交了《关于以“互联网+”为驱动,推进我国经济社会创新发展的建议》的议案(马化腾,2015),对经济社会的创新战略路径提出了建议和看法。他呼吁经济和社会的创新应该以“互联网+”为驱动力量,要鼓励产业创新、促进跨界融合、惠及社会民生。他认为“互联网+”是指包括传统行业在内的各行各业与新兴互联网信息技术

<sup>\*</sup> 基金项目:国家自然科学基金项目“面向大数据的税收微观数据体系构建与政策效应分析应用”(71373267)。

<sup>①</sup> 马化腾先生是腾讯公司主要创始人之一,现担任腾讯公司控股董事会主席兼首席执行官。百度、阿里、腾讯是所谓的“BAT”,号称中国互联网企业的“三巨头”。

的结合,通过这种结合,不仅会出现各行业的创造性改变,还将会出现新领域的新生态创造。

2015年3月5日上午召开的十二届全国人大三次会议上,李克强总理在政府工作报告中首次提出“互联网+”行动计划,指出要通过移动互联网、云计算、大数据、物联网等主要的新一代互联网信息技术,推动现代制造业、电子商务、工业互联网和互联网金融等战略性新兴产业的发展和壮大。

2015年7月,国务院发布《国务院关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》(国发〔2015〕40号),正式部署“互联网+”行动计划。该文件指出,“互联网+”是把互联网的创新成果与经济社会各领域深度融合,行动计划的三大目标是推动技术进步、效率提升和组织变革,进而提升实体经济创新力和生产力,并且认为互联网既是当前经济和社会发展的基础设施,又是推动经济社会新常态形成的创新要素,并提出了“互联网+”创业创新等11个重点行动。

### (二)“互联网+税务”的呼应

自2015年李克强总理在两会期间明确“互联网+”作为国家战略之后,各行各业都深入思考和实践这个战略,税务部门作为与社会公众联系最为广泛的政府重要部门之一,毫无例外地也在积极落实该国家战略。在各地前前后后<sup>①</sup>积极实践的基础上,国家税务总局于2015年9月举行司长级的“互联网+税务”研讨学习班,邀请国内互联网著名企业介绍“互联网+”相关前沿经验,并对“互联网+”在税务领域的实践进行了详细的讨论。2015年9月28日,国家税务总局通过印发《“互联网+税务”行动计划》的通知(税总发2015〔113〕号),正式在全国税务系统布置实施“互联网+税务”行动。《“互联网+税务”行动计划》与国家层面的行动计划紧密衔接,将互联网的创新成果与经济社会各领域融合的抽象目标具体化到税收工作当中,提出拓展信息化应用领域、推动效率提升和管理变革等三大目标,并认为“互联网+税务”是实现税收现代化的必由之路,该行动计划包括社会协作、办税服务、发票服务、信息服务、智能应用等5大板块,布置了20项具体的行动。

### (三)目前我国税务部门“互联网+”的主要做法

从目前各省市“互联网+税务”的实践情况来看,主要做法大致如下:

1. 全面升级网站功能,实现所谓的“三个全面覆盖”,即办税渠道全面覆盖、涉税事项全面覆盖、纳税服务全面覆盖,纳税人可以通过包括门户网站、手机移动、微信、柜员自助机等多种渠道办理涉税事项,包括申报缴税、文书受理、发票领购、行政处罚、税收救济等各种涉税事项都可以通过网站等电子渠道办理,包括咨询事务、预约办事、纳税人学堂、公众参与等各种纳税服务手段全面实现电子化。

2. 通过智能手机应用程序(APP)提供涉税服务事项,例如通过以“12366服务”“纳税人学堂”“税政通”等命名的APP,提供在线沟通、政策辅导、政策咨询等纳税服务功能。

3. 应用“O2O”理念<sup>②</sup>,推行无纸化办税。通过涉税信息在各个应用系统的整合和共享,将纳税申报、涉税申请、资格认定、发票事项、税收证明等以往依赖纸质文件传递的工作流程,通过网上无纸化办税业务操作完成,解决了纳税人拿着各种纸质文件在不同窗口奔波的辛劳,充分发挥电子办税的效力。

4、通过互联网与其他部门联合。目前来看,通过微信办税、第三方平台电子发票等形式与互联网企业的联合、通过信息共享方式与银行部门的联合,是较为广泛的应用和探索。

<sup>①</sup> 早在“互联网+”战略提出前,税务部门就已经以类似的名义开展相应的探索,例如2014年8月,国家税务总局就在湖北地税的试点项目中提出建设下一代互联网电子税务局,又如2015年2月,北京市互联网地税局海淀区地税局试点运行。

<sup>②</sup> 所谓“O2O”理念,就是要求将网上(online)创新应用和网下(offline)传统服务进行对接,是过去“鼠标+水泥”提法的发展和延续。

#### (四)相关的国内外研究情况

从国内外的研究文献出处来看,较多的“互联网+”研究来源于美国和中国,并且这些研究大部分集中在大数据的影响方面。例如 Stough 和 McBride(2014)、Williamson(2014)等讨论了大数据与公共政策的关系,认为大数据对政府提升运作效率和精确制定政策有促进作用,Sandovalalmazan 和 Gilgarcia(2015)则讨论了开放互动政府的评价问题。当然文献较少的原因可能来源于研究对象和语境的不同,毕竟“互联网+”<sup>①</sup>是一个具有中国特色的国家建设和发展战略。进一步具体来看税务领域的情况,国外相关文献虽然不多,但也有一些,例如 OECD 中税务管理系列(Tax Administration Guidance & Information Series)中有较多相关的文献,这些文献虽然没有以“互联网+”的标题出现(这从另一方面佐证了“互联网+”一词的中国特色),但讨论的都是“互联网+税务”涉及的电子税务服务、数据利用、应用社交媒体技术等核心问题。国内文献稍多一些,但主要是税务部门讨论具体的做法和实践,也有一些进行了稍微深入的思考,例如刘建徽、周志波(2015)从整体政府的角度研究了电子税务局的建设,钱巨炎(2015)与姜雪梅、刘光军(2016)则从税收治理能力和现代税务管理的角度研究了“互联网+税务”的建设目标。

总体看来,目前对于我国“互联网+税务”的研究在理论方面进行思考和总结的文献并不是很多,亟须相应的探索和创新。这一研究判断在相应的互联网企业统计数据中也有反映,根据标准普尔的数据,2015年世界前20大互联网公司中,美国占有11家,中国有阿里巴巴、腾讯、百度、京东、网易、唯品会等6家上榜,欧洲没有一家,而其他3家分别在日本(2家)和韩国(1家)。这一数据从侧面反映出我国的“互联网+”实践已经居于世界前列,在理论方面或许可以努力争先,本文在这一方面试图抛砖引玉,下面将从该领域的理解误区开始探讨。

#### (五)目前对“互联网+税务”的若干理解误区

由于关心税务管理的各界人士对于“互联网+税务”战略的认可和期望,目前而言,该课题是税务管理方面较为热烈的研究话题。在该领域虽然已经有不少共识和成果,但目前的确出现了若干值得商榷的观点和看法,影响“互联网+税务”的理解和推进,这些观点和看法主要如下:

1. 热衷于表述形式的讨论,典型的讨论是“互联网+”究竟是应该“+”在前还是“+”在后,即有人认为“互联网+税务”和“税务+互联网”是有区别的,他们认为,“+”放在税务的右边则是将互联网仅仅当作了渠道,而放在左边则是将互联网当成了基础设施和创新工具。这种观点或许有些道理,但应该是没有抓住“互联网+税务”建设的核心和重点。

2. 对“互联网+税务”的功能和战略定位的讨论。有人将“互联网+税务”简单地等同于信息技术在税务管理中的应用,是以往税务信息化<sup>②</sup>的代名词。与这种观点相对应,有人则认为“互联网+税务”如同灵丹妙药,可以“包打天下”,可以克服目前中国税务管理中存在的几乎所有问题。这是将技术可能性简单等同于管理现实性的另一个简单化理解。

3. 对于建设策略的讨论。有人认为“互联网+税务”就是“互联网企业+税务管理部门”,热衷于与互联网企业的合作,诚然这是短期内最有效率的方式之一,然而这绝对不是“互联网+”战略的真正意图所在。也有人认为“互联网+税务”就是将税务管理业务搬到“互联网”上,这种做法从

<sup>①</sup> 有人在一些场合介绍国际经验时,用“internet+”或“internet plus”来概括国外对应的经验,这基本上是属于“言必称国外”的惯性思维,在国外搜索引擎上,通过这两个关键词找到的外文文献基本上都是中国作者。

<sup>②</sup> 其实,信息化也不完全等于信息技术应用,一般认为在宏观社会发展层面,信息化应该是和农业化、工业化等概念一个层次的表述,是对社会经济发展应用信息技术达到较高水平的描述(谭荣华,2005)。

目前来看,由于现行税务管理具有对过去网下运行习惯的一定依赖性,生硬“上网”已经对税务管理部门和纳税人造成了一定的成本增加和效率损失。

本文认为,税务部门的实践方向是基本正确的,存在一些不同的理解是正常的,但要进一步正确理解和推进“互联网+税务”,避免误区,还必须从分析“互联网+税务”的内在逻辑出发,认识到这一行动计划的提出,符合了社会发展的多方面趋势,具有一定的必然性,“互联网+税务”战略蓝图的构建也必须要严谨的科学体系,要具有现实基础,并且应具有一定的战略目标和明确的重点建设项目,因此下面将对逻辑、基础以及目标和重点进行相应的分析。

## 二、“互联网+税务”提出的内在逻辑:符合三大趋势

“互联网+税务”的提出,虽然有一定的政府管理偶然性行为因素,但是内在反映了税务部门学习行业最佳实践、信息化宏观微观发展需要、现代税务管理发展规律等三方面的趋势。

### (一)税务部门学习当今行业应用信息技术最佳实践经验的需要

新公共管理理论(蓝志勇、陈国权,2007)认为,作为提供公共产品的政府部门,充分学习企业的最佳行业实践,是提升政府管理效率的有效途径。而近些年来,“互联网+”就是各行各业在应用信息技术方面的最佳实践总结,因此,充分应用“互联网+”的主要技术“大物云移”,是包括税务部门在内政府各部门学习各行各业最佳行业实践的必然发展趋势。

所谓的“大物云移”(谢波峰,2015)是把大数据、物联网、云计算和移动互联网等主要技术当作“互联网+”技术特征的不同维度。在移动网络维度上,要求将固定和移动的各种资源联系在一起;在物联网维度上,要求形成物质形态和数字形态的相互联系的物联网络;在云计算平台的维度上,则要求将计算机和人类的智慧融合在一起;在大数据维度上,要求最终形成包含行业智慧经验和规律的大数据体系。在这四个有机联系的维度空间内,通过“互联网+”,融合传统要素和创新力量,形成紧密完整的统一体系,完善和革新行业的产品和服务,推进行业的深入发展。

从目前世界范围内各行各业企业、公共组织的案例来看,运用“互联网+”的主要技术特征是适应社会信息技术深入应用的要求,引领当今世界发展的成功的企业和政府部门无不如此。在中国我们可以看到,微信慢慢呈现出取代传统通讯交流方式的趋势,支付宝等互联网金融企业成了威胁传统金融企业的重要新生力量,网络渠道成了人们获得新闻、信息的主要方式,滴滴等互联网出行方式搅动着出租车市场的往日格局。

“互联网+税务”是税务部门在“互联网+”时代学习企业最佳实践经验的具体表现,是各行各业信息技术成功应用经验在税务管理部门的叠加,是税务部门适应时代发展,努力满足纳税人服务需求日益提升的需要。

### (二)信息化宏观微观层面发展需要在税务管理部门的折射

跳出税务管理来看,利用“互联网+”的这些技术特征和优势,其实在中国并非一件新鲜的事情,这件事情在中国有着历史的发展脉络,有着它自身的前世今生,本文认为,“互联网+”的提法继承和发展了中国政府部门以往对信息化与工业化关系的理解和概括,并开拓性地将以往在宏观理论层面的讨论和理解进一步推进到微观操作层面。

早在2000年中共中央制定“十五”规划时,就提出信息化带动工业化,十六大又提出了“两化互动”的认识,即信息化带动工业化,以工业化促进信息化。十七大,进而认识到工业化和信息化是同一历史进程的两个观察角度,从而提出了“两化融合”的说法,即大力推进信息化与工业化的

融合,这一理解在十八大以“信息化与工业化的深度融合”的提法中得到了进一步肯定。而 2015 年以来,提出“互联网+”的战略和实施计划则解决了一个一直以来我们在思考的问题:如何解决“两化关系”在宏观理论层面与微观操作层面脱节问题,通过“+”的表述,将以往“互动、融合”等抽象概念,转换提升成为更具操作性的国家及部门战略行动。

这一发展需要在税务管理部门的折射则可以这样理解,如果说信息化要求全面利用新兴互联网技术的各种优点,而工业化要求税务管理制度和业务水平提升到工业发达国家水平,那么,“互联网+税务”不仅要求两者相加,更是要求两者相融,并且要求在税务管理发展的历史进程中“融二为一”,寓税务管理制度和业务变革于“互联网+”进程之中。事实上,这一要求实际上指出,在现阶段,税务管理现代化就是“互联网+税务”。

### (三)现代税务管理发展规律的最佳技术载体

如果将税务管理分为纳税服务和遵从管理两个主要方面,那么,我们可以将现代税务管理发展的主要特征概括为多方互动沟通和合作实现遵从。

#### 1. 多方互动沟通:以社交媒体的应用为例

近几年来,各国税务管理部门纷纷将社交媒体技术(social media technology)用于纳税服务。下表是根据 OECD 的统计资料<sup>①</sup>(OECD, 2011)整理的 application 情况,OECD 国家中有 17 个税务管理部门使用一种或一种以上的社交媒体工具。具体而言,例如澳大利亚有政府发起的播客(GovDex)和一个面向中小企业(SME)的税收论坛,日本在税务部门的网站上有相应的税收宣传视频,新加坡推出了苹果手机的应用客户端,可以计算个人所得税,并且在 Twitter 上有链接,爱沙尼亚有专门的纳税人论坛。从下表还可以进一步看到,使用推特(Twitter)作为社交媒体工具的有 13 个国家,使用脸书(Facebook)作为社交媒体工具的有 6 个国家,使用 YouTube 作为社交媒体工具的有 13 个国家,可见 Facebook、Twitter、YouTube 是国外税务管理部门应用最广的社交媒体形式。这些国家通常通过 Facebook 宣传税务部门的电子税务产品、提供纳税服务,通过 Twitter 培训纳税人、提供最新的政策,通过 YouTube 进行税务宣传、提供税收常识和建议等。

表 2011 年前 OECD 国家税务管理部门使用社交媒体技术情况 单位:个

	纳税人交流论坛	内部交流论坛	Twitter	Facebook	YouTube	网络直播(webinars)
国家数目	17	13	13	6	13	3

资料来源:根据 OECD 数据整理。

#### 2. 合作实现遵从管理

合作实现遵从管理这一发展趋势,被科奇纳等(Kirchler 等,2008)在 2008 年使用所谓 S-S 模型(即英文 Slippery Slope Model 的简称,“遵从坡面模型”)加以概括,该模型发展了经典的 A-S 税收遵从理论(Allingham 和 Sandmo,1972)。比 A-S 模型假设执法权力是税务管理的唯一机制更进一步的是,S-S 模型假设税收遵从受税务机关的信任度和执法权力两方面的影响。科奇纳等人的研究表明:当对税务机关信任度提高时,纳税人将会遵守税收法律而不会致力于如何最大化他们个人利益的目标。在一个信任度较高的环境里,税收遵从具有自愿合作的特征。

S-S 模型提出税务机关的信任度和权力可以相互替代。因此,税务机关与纳税人之间应当建

<sup>①</sup> 2013 年的进一步统计显示,OECD 国家已有 19 个使用了社交媒体技术与纳税人沟通交流,虽无最新统计资料,但这一数字目前应该更高。

立合作性、信任型的伙伴关系,即帮助纳税人实现“合作型遵从”:在征纳双方合作下,纳税人最大程度地自愿在正确的时间缴纳正确数额的税款。合作实现遵从管理已经成为目前大多数国家税务管理部门的共识。

“互联网+”的主要技术特征是“大物云移”,是涉税各方互动沟通和合作实现遵从等现代税务管理特征的最佳外在载体,通过这些技术,可以将涉税各方整合在一起,以形成互动沟通、自愿遵从的最佳税收管理环境,而所谓的“互联网+”的内在精神实质则是更深层次的互相理解、共同合作等理念和精神,这些理念和精神则是形成包括税务管理部门在内的涉税各方相互信任、推进遵从的内部机制。因此,我们说,“互联网+”从外部技术形式到内在精神实质,都反映和符合税务管理的现代化趋势。

总之,通过分析,本文认为“互联网+税务”的提出符合以上归纳的三大趋势,是税务领域最佳行业实践、历史发展规律、税务管理内在趋势的空间、时间等多维度的叠加,是符合税务管理现代化建设的必然需要。

### 三、蓝图构建浅析

虽然《“互联网+税务”行动计划》已经勾勒出了未来3~5年内税务部门在“互联网+”领域的行动目标和重点具体行动方向,然而进一步分析我国“互联网+税务”行动的基础现状,结合现代税务管理发展目标,对蓝图进行更为紧密的逻辑分析,可以更加有利于该项工作的顺利推进。

(一)“互联网+税务”的信息技术基础:基本具备面向遵从纳税人的自动化征收环境

目前我国已经在宏观信息化层面奠定了“互联网+税务”的良好外部环境基础。根据中国互联网信息中心最近公布的第38次中国互联网网络发展状况统计报告显示,截至2016年6月,我国网民规模达7.1亿人,其中3/4以上是手机上网用户。另据商务部估计,2015年我国电子商务保持持续快速增长的势头,电子商务交易额突破20万亿元,“十二五”期间,全国电子商务交易额年均增长超过35%,其中2015年网络零售额接近4万亿元,位居世界第一。<sup>①</sup>

与这一外部宏观信息化良好格局相适应,税务管理运行也已基本形成较完善的税务管理信息平台,我们可以选取几个典型的侧面来做一个扫描。<sup>②</sup>

从纳税人一端来看。首先是网站建设方面,从能够获得的最新统计数据来看(孙一冰、姚东,2013),截至2011年底,目前省级税务网站中80%以上的网站具有纳税申报、缴纳税款、政策咨询等基本功能;其次是申报缴税方面,根据国家税务总局估计,“十二五”末网上申报缴税在全国范围内基本实现全面覆盖。<sup>③</sup>另外在缴纳税款方面,据统计,早在2009年左右,在财(政)、税(务)、(国)库、银(行)多部门横向联网系统建设基本完成之后,我国大部分地区通过该系统实现电子缴税比例就已经达到应收税款的80%左右。

从税务部门一端来看。在金税一期、二期建设的基础上,2016年10月前后完成了金税三期工程<sup>④</sup>,建成了全国统一版本的税务管理信息系统平台,该系统平台预计每年涉税事务处理量超过

① 数据引自商务部网站。

② 由于该领域发展迅速,缺少相关统计数据,笔者尽量获取了最新的相关数据,由于近几年的建设都属于功能增强型,因此反映数量的这些数据应该具有一定的代表性和稳定性。

③ 数据引自2013年6月国家税务总局王军局长与纳税人座谈会的报道。

④ 2013年2月22日,金税三期工程核心征管、决策支持1包等系统在重庆市国税局、地税局系统率先试点单轨上线运行,然后分批在全国各省市推广,并计划于2016年完成全部推广。

100 亿笔,将覆盖税务机关内部用户超过 80 万,为过亿纳税人提供纳税服务,应用内容基本覆盖所有税种,覆盖税收工作的主要工作环节,覆盖各级国地税机关。

从征纳两方面的情况来看,我国目前已经基本上构建了面向遵从纳税人的自动化征收环境,即对于能够做到遵从的纳税人而言,完全可以通过“互联网+”履行纳税义务,而无须人工干预。

(二)“互联网+税务”的税收管理目标:形成现代税务管理核心能力

我国税务管理在 1997 年开始推行“30 字”征管模式以来,经过“34 字”的完善,以及深化征管模式的探索之后,在 2012 年 7 月召开的全国税务系统深化税收征管改革工作会议中正式提出“构建以明晰征纳双方权利和义务为前提,以风险管理为导向,以专业化管理为基础,以重点税源管理为着力点,以信息化为支撑的现代化税收征管体系”。在此基础上,十八届三中全会后,以中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《深化国税、地税征管体制改革方案》为标志,支持现代国家治理的目标对深化税收征管体制改革提出了更高的要求(王军,2016a)。面向构建税务管理现代化的“完备规范的税法体系、成熟定型的税制体系、优质便捷的服务体系、科学严密的征管体系、稳固强大的信息体系、高效清廉的组织体系”等六大体系(王军,2016b)等多重目标,通过运用“大物云移”等现代信息技术,提供信息沟通完善、政策效应分析、数据收集利用、公平透明监督等各方面的手段和方法,为“互联网+税务”行动计划提供了绝佳的实现契机。六大体系的实现涉及战略规划、管理战略、实践运作等多个层面,需要“互联网+”进行统一整合,将六大体系进一步融合形成“法制+管理+信息平台”等操作性更强的三个方面,即形成:各个税种互相叠加的完善税制体系,管理战略、制度创新、组织机构优化的“衔接”,税收大信息平台的“合拢”,进而打造面向大数据的制数力、面向纳税人的置信力,面向税务管理人员的凝聚力(袁红兵、谢波峰,2016)等现代税收管理的核心能力,如图 1 所示。

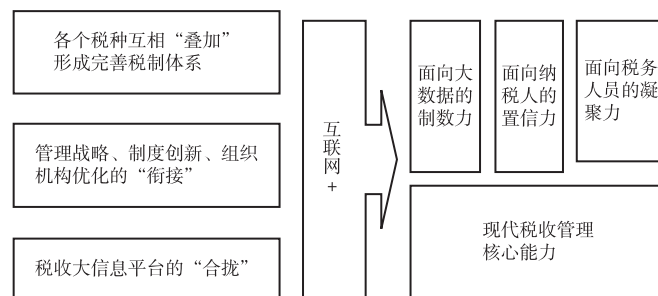


图 1 “互联网+”支持下形成现代税务管理核心能力

(三)“互联网+税务”建设蓝图

基于目前现状和税务管理现代化的建设目标取向,通过“互联网+”,在不断完善税务管理一端的管理平台方面,我国各地税务管理部门已经有许多探索和创新,但是从前述分析来看,“互联网+”建设仅停留在税务管理一端显然是不够的,需要考虑“互联网+”税务管理平台的外延:除税务管理部门之外,还有谁能帮助做税务管理,还需要哪些功能和模块。通过外延,将“互联网+税务”的建设蓝图定位于税务管理大平台建设。

“互联网+税务”的大平台建设需要重新审视当前正在转换形成的社会经济运行新形态,从税务内部向社会扩展,考虑构建崭新的税务管理信息生态链,优化和重构税务管理平台的组成。在“互联网+税务”的蓝图实现过程中,需要加入一系列的合作者。从信息流来看,有离纳税人信息

更近的涉税信息提供者,或者是信息加工能力更强的专业数据分析加工者,从运作模型角度来看,除了信息流涉及的各方之外,还有资金流和物流涉及的参与和提供者。通过吸纳多方合作者,构建包括纳税人信息提供、分析加工、风险处理、沟通协调、反馈改进等各项功能的税务管理平台,这个建设阶段或许就是诺兰模型<sup>①</sup>提到过的全社会信息整合阶段。这一阶段不仅是信息化发展理论所指出的目标和做法,也可以从近些年来国内外公共管理部门、企业的公私合作伙伴关系(PPP)理论和实践中(贾康、孙洁,2009)得到一定的支持和验证。

或者应该更明确地指出,“互联网+税务”的建设蓝图应该是通过“互联网+”在税务部门目前已经形成的税务管理“半环”的基础上,促进中介、企业税务管理的“半环”形成和完善,找到合适的载体作为“粘合剂”,形成面向税收管理的完整闭合内环,并进一步紧密联系相关各方,推动面向政府和社会管理的税收管理外环的建设,形成全社会广义税务管理<sup>②</sup>外环,成为政府管理和社会管理的有机组成,如图2所示,进而形成面向国家现代化治理的“互联网+税收”管理基础和生态。

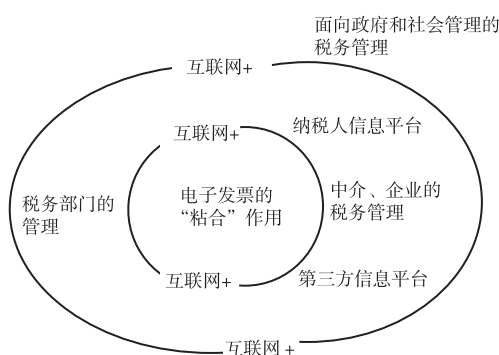


图2 基于“互联网+”的税务管理内外环

进一步来看,由于税务部门与纳税人广泛接触,典型地代表政府公共服务的形象,“互联网+税务”既反映了“互联网+”背景下国家治理现代化的主要需求,也集中体现了国家治理现代化的主要特征。因此,“互联网+税务”蓝图是现代国家治理蓝图的重要有机组成部分,是治理全局在税务管理局部领域的缩影,是国家治理现代化抽象概念在税务部门的具体实现,是“互联网+国家治理”一般规律在税务领域的特殊化,把握这一深远的意义,将更有利于深入理解和加速实现“互联网+税务”蓝图。

#### (四)“互联网+税务”的建设重点

##### 1. 电子发票的建设

电子发票是网络发票<sup>③</sup>的深入发展阶段,如果说当今互联网的发展是从2.0版本阶段进入了3.0版本阶段,网络发票是互联网2.0阶段的税务管理载体,那么电子发票就是网络发票在互联网3.0阶段的升级版。其实,与网络发票仅仅是网络开“发票”相比较,电子发票才是真正电子形态

<sup>①</sup> 著名的信息化发展模型“诺兰模型”(谭荣华,2005)指出,在系统内集成阶段之后,将进入全社会集成阶段。

<sup>②</sup> 根据国外税务管理的经验,广义的税务管理包括企业登记、资产评估、社会福利、养老保障、人口登记、经济统计等非税务功能的政府管理和社会管理功能。

<sup>③</sup> 2013年4月1日,国家税务总局发布的《网络发票管理办法》开始实施,该办法提到的网络发票是指,符合国家税务总局统一标准并通过国家税务总局及省、自治区、直辖市税务局、地方税务局公布的网络发票管理系统开具的发票。



的发票,是对传统纸质发票的扬弃。推行真正意义的电子发票既可以进一步降低征纳双方在目前发票管理中的成本,又可以促进“互联网+税务”战略目标的形成。

目前,我国电子发票运营模式的方向是“税控+平台”。国家税务总局自2015年8月1日起自北京、上海、深圳和浙江等地开始通过增值税发票升级版开具增值税普通发票的电子发票,并于2016年12月1日起,在全国范围推开。所谓“税控+平台”模式,即国家税务总局在增值税发票系统升级版基础上,开发了增值税普通发票的电子发票税控系统,同时制定了与各地已推行的电子发票平台系统衔接的改造方案,以此作为电子发票运营的主要模式。该方案的主导者是税务管理部门,通过该模式,税务管理部门把控了电子发票生命周期的起点和终点,是我国税务管理成功经验的总结,无疑是值得肯定的。

目前来看,需要在明确主要方向的前提下,充分利用“互联网+”的特点,基于发票的购销凭证、记账依据的基本功能,发挥电子发票的“粘合剂”作用,将“互联网+”税务管理体系做成一个多方参与的开放体系。通过发票信息的畅通交换和流动,不仅可以方便税务部门的管理,而且也便于纳税人和消费者进行交易,从而将一直以来的所谓的发票“痛点”变成真正的“亮点”,而不是将纸质发票之痛转换成电子发票之痛。

## 2. 面向纳税人信息平台

其实早在“互联网+”税务战略提出之前,就有人提倡征纳并举地建设税务信息化(谢波峰等,2003),但一直没有得到足够重视,一方面的原因是税务端信息平台建设尚未完善,另一方面则是认识上仍有一定偏差。虽然如此,随着税务信息化的深入,由于纳税人的确存在着信息化建设的刚需,因而纳税人一端的信息平台建设还是在不断地形成,其中既有税务部门提供给纳税人使用的软件,例如发票信息查询平台,也有企业自己和税务师事务所等中介机构自行研发的,例如以前的增值税专用发票信息转换系统。这一现象或许反映的是一个不可否认的事实:税务管理信息起于纳税人,并将终于纳税人,这一点决定着面向纳税人的税收信息平台建设的重要地位。从国际趋势来看,纳税人获得相关税收信息的权利也不断受到各国税务部门的重视,并通过互联网新兴技术加以保障。目前,需要认识到纳税人信息平台建设在“互联网+税务”蓝图构建中的重要性,将纳税人税收信息平台的建设真正提升到征纳并举的地位,统一规划,充分利用现在的各种信息渠道,将各方提供的纳税人信息通过平台进行归类、汇总、加工,在获取更多纳税人信息的同时,丰富发布渠道和展现方式。

## 3. 第三方税务管理平台

将征纳双方之外的第三方纳入广义税务管理范围,将部分非核心税务管理功能让第三方承担,是现代税务管理的发展方向(国家税务总局国际税务司,2016)。通过“互联网+”,向为征纳双方提供服务的第三方开放和制定公开信息接口、公共税务信息标准等,鼓励和支持建设税务服务信息平台。第三方税务管理平台不仅可以促进第三方为纳税人提供各种涉税服务,在目前国家“大众创业、万众创新”背景下,也可为税务服务领域的创新提供广阔的平台。第三方平台的建设有利于形成良性的征纳机制,以提供给税务中介使用的第三方涉税信息查询平台为例,从国外经验来看,税务中介可以通过该平台查询相关的企业涉税信息,并整合自身掌握的相应企业税务信息,实现更快捷、更精确的税务信息服务,而税务部门通过和这些中介机构的有效合作,可以共同促进更大程度的税收遵从。

# 四、互联网+税务建设的政策建议

第一,提升战略定位,更新建设理念。“互联网+税务”应该定位于税务管理现代化,服务国家

治理现代化体系。这一战略定位应该基于中国税务管理国情,联系多方开放互动、合作实现遵从、信息公开透明等主要税务管理发展的国内外趋势和特征,充分发挥好“互联网+”具有多方良性博弈互动等方面的技术优势,致力于解决中国税务管理的提升信任度、增加透明度、提高遵从度等主要战略目标,实现自动化征管流程基础上的“互联网+税务”管理战略蓝图。对于战略目标的实现而言,或许许多具体的辛苦工作反而相对简单,更难的是更新建设理念。“互联网+税务”大平台是一个全社会参与的税务管理平台,因此在理念和认识层面上,首先要以大利益观取代小利益观,要有创新和开放的姿态。“互联网+”税务最终构建的是一个开放的、共享的税务管理平台,其核心依然是依靠人才,因此还要有以人为本的理念,在这个平台上不仅要有信息的充分流动,也要有人力资源的自由往来。

第二,完善顶层设计,明确各级分工。目前已经发布的“互联网+税务”行动计划是绘制这一蓝图的纲领性文件,要在现有的基础上,进一步完善顶层设计,突出和明确“互联网+税务”推进的目标、分工、重点等关键因素。要提出“互联网+”平台上的税务管理功能设计,在建立和完善纳税服务、征管、国地税合作等各领域规范的基础上,借鉴国内外经验,通过基于税收遵从风险管理核心的税务管理功能优化,强化税务风险管理、纳税人服务诉求、争议解决、税法解释等核心功能,向外延伸非核心功能,提升纳税人的涉税体验。同时,提高税务管理核心竞争力,集中应对复杂税务风险的管理,增加对不遵从纳税人的威慑和打击。要明确“互联网+税务”的中央和地方的管理层级和路线,进一步设计好总局、省局、基层等不同层次的纵向功能。总局重点解决好基础性重叠功能平台的设计和建设,省局重点解决平台中地方性特色功能的增加,而基层是整个税务管理体系的入口和出口,要重点解决“方便进出”的问题。要建设“互联网+税务”的大数据模型,从数据规模、数据种类、数据粒度等多个维度建立税务管理大数据模型体系。要在“互联网+”平台上,结合“互联网+”的管理工作重点、纵向和横向管理功能的优化等目标,提供更合理的税务人力资源配置方案。

第三,明确基本技术路线,规范建设标准。要基于现实的税务管理国情,“互联网+”面临的最大税务管理现实就是金税三期和发票管理模式等核心要素,以及通过十五年左右的时间积累形成的我国现行税务管理体系。由于制度的长期依赖,轻易改变技术路线选择,带来的不仅仅是技术方案的变化,还有相应的管理制度、管理资源等配套因素的变化,事实证明我们的基本管理框架和技术路线还是具有一定的优点,我们要在这一基础上,充分吸收“互联网+”优势,明确基本技术路线,进行完善式创新,而并非处处进行颠覆式改变。在明确基本技术路线和规范征纳流程的基础上,统一税务管理事前、事中、事后等各环节的业务标准和技术接口,在支撑税务管理的“互联网+”内部体系运转的同时,设计好“税务管理互联网”体系的“路由”,明确从纳税人、税务管理部门、其他情况等各个起点开始的各项服务和管理的诉求和应答路线,完善“互联网+”平台中对应的管理和服 务映射路径。在外部平台的建设过程中,明确市场和政府的界限,在非核心、非机密等税务管理领域,支持和鼓励发挥市场的功能,由企业来提供创新涉税服务产品,包括税务管理部门在内的政府监管部门只需提供公开、公平、公正的监督和管理,提供规范的标准和统一的接口即可。

总之,本文认为,“互联网+税务”战略的提出,不仅是在部门层面响应了国家战略,而且是税务管理现代化内在发展逻辑的需要,其构建需要从现有的技术基础出发,明确战略目标是建设税务管理现代化所需的核心能力,构建以电子发票、纳税人信息平台、第三方信息平台为建设重点的税收管理完整闭合内外环,形成面向国家现代化治理的“互联网+税收”管理基础和生态。

参考文献:

1. 国家税务总局国际税务司:《税收征管 2015:OECD 与其他发达及新兴经济体可比信息》,中国税务出版社 2016 年版。
2. 贾康、孙洁:《公私伙伴关系(PPP)的概念、起源、特征与功能》,《财政研究》2009 年第 10 期。
3. 蓝志勇、陈国权:《当代西方公共管理前沿理论述评》,《公共管理学报》2007 年第 7 期。
4. 刘建徽、周志波:《整体政府视阈下“互联网+税务”发展研究——基于发达国家电子税务局建设的比较分析》,《宏观经济研究》2015 年第 11 期。
5. 姜雪梅、刘光军:《关于推进税收管理现代化的研究——基于“互联网+税务”视角》,《经济研究导刊》2016 年第 17 期。
6. 马化腾:《关于以“互联网+”为驱动推进我国经济社会创新发展的建议》,《中国科技产业》2015 年第 3 期。
7. 钱巨炎:《以“互联网+税务”提升税收治理能力》,《中国税务》2015 年第 10 期。
8. 孙一冰、姚东:《纳税服务工作的回顾和展望——访国家税务总局纳税服务司司长张树学》,《中国税务》2013 年第 11 期。
9. 谭荣华:《税务信息化教程(第二版)》,中国人民大学出版社 2005 年版。
10. 王军:《深化税收征管体制改革服务国家治理现代化》,《中国税务》2016 年第 1 期。
11. 王军:《践行五大发展理念 健全现代税收制度》,《中国税务报》2016 年 3 月 17 日。
12. 谢波峰:《对目前电子发票争论焦点的思考和建议》,中国人民大学国家发展与战略研究院内部资料,2016 年 4 月 21 日。
13. 谢波峰:《“互联网+”时代的税收风险管理》,《中国税务》2015 年第 8 期。
14. 谢波峰、唐慧斌:《征纳并举的信息化建设思路》,《税务研究》2003 年第 6 期。
15. 袁红兵、谢波峰:《“互联网+税务”蓝图畅想》,《中国税务》2016 年第 3 期。
16. 于扬:《所有传统和服务应该被互联网改变》,腾讯科技网,2012 年 12 月 14 日。
17. Centre for Tax Policy and Administration, *Social Media Technologies in Tax Administration*. Paris: OECD, 2011.
18. Kirchler E., Hoelzl E., Wahl I., et al, Enforced versus voluntary tax compliance: The “slippery slope” framework. *Journal of Economic Psychology*, Vol. 29, No. 2, 2008, pp. 210—225.
19. Michael Allinham, Angar Sandmo, Income tax evasion: a theoretical analysis. *Journal of public economics*, Vol. 1, No. 3, 1972, pp. 323—338.
20. Sandovalalmazan R., Gilgarcia J R., Toward an integrative assessment of open government: Proposing conceptual lenses and practical components. *Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce*, Vol. 26, No. 1, 2015, pp. 170—192.
21. Stough R., McBride D., Big Data and U. S. Public Policy. *Review of Policy Research*, Vol. 31, No. 4, 2014, pp. 339—342.
22. Williamson A., Big Data and the Implications for Government. *Legal Information Management*, Vol. 14, No. 4, 2014, pp. 253—257.

## On the Logic and Blueprint of “Internet+Taxation”

XIE Bofeng (Renmin University of China, 100872)

**Abstract:** The Paper reviews the development of “Internet+Taxation” strategy, and analyzes the logic from three aspects——learning industry’s best practice, requirements of information, and development law of modern taxation. Based on the current automation process of taxation for the taxpayers, we suggest the goal of “Internet+Taxation” should to be the core capability for the modern taxation, which must prioritize the e-invoice, information platform for taxpayer and third party information platform to built complete information closed loop for the taxation process. In the end, we give some advice on how to build the recommended blueprint.

**Keywords:** “Internet+Taxation”, Modern Taxation, E-invoice, Taxpayer Information, Third Party Tax Information

责任编辑:老 牛