

香港评税制度对内地的借鉴

黄丽双

(广州商学院会计学院)

【摘要】香港采用全面评税制度，实现了高遵从与低成本的有机结合，成效显著。文章对香港评税流程进行简单介绍，从香港评税制度的理念、机构设置和人员构成及评税程序出发，分析香港评税制度与内地纳税评估系统的差异，并在梳理我国纳税评估发展历程基础上，揭示当前内地基层税务部门纳税评估工作存在的问题，提出优化人员机制、提升数据应用模式、转变服务理念等建议。

【关键词】评税制度；纳税评估；税款征收

【中图分类号】F812.42

在香港，税务局对于纳税人应纳税额的评估被称为“评税”，良好的评税制度、纳税服务意识是香港税收征管中的突出优点。香港实行“先评后税”的方式，来确保纳税人缴纳应缴的税额。纳税评估在国内外应用已较为普遍，是税务机关对纳税人或扣缴义务人履行纳税义务或扣缴义务情况进行判别、修正的一种手段。香港的“评税”制度有利于提高纳税遵从度，对纳税人申报税源的真实性、准确性进行保障。香港税务局的主要工作也是围绕评税展开，评税制度对于每个纳税人而言并不陌生。根据世界经济论坛2019年发表的《全球竞争力报告》中，香港特区综合排名第一，其中，税收竞争力排名第二，而中国综合排名二十八，税收竞争力排名五十一。香港地区良好的评税机构设置和税收理念值得内地学习。

一、香港评税程序概述

(一) 自动评税

纳税人每年需要向香港税务局报送相关的利润表、收入表，涉及的税种包括薪俸税、利得税、物业税等。税务局采用计算机系统，对纳税人的情况进行评定，并

对不同情况的涉税信息进行回应。对于涉税信息无需调整或者小幅度调整的税项直接发出评税通知书，对于涉税事项需要做出较大调整的，转入评审组进行详细评审，并可对纳税人进行质询，对于纳税人存在逃税可能性的，税务机关可将该评税个案进行实地调查。由于评税个案较多，税务局自2001年4月起采用先评后核的方式，即采用电脑系统甄别出符合预设测试准则的报税表作自动评税，再按一定的准则从自动评税的个案中筛选一定比例的个税供评税人员进行审核调查。

(二) 实地审核和评税机制反馈

对于复杂个案，评税后进行案头审核、实地审核，对于有涉税嫌疑的，调查涵盖期间是前6个课税年度，将纳税人的涉税风险降至最低。发现纳税人不遵从纳税或出现违规可以实施惩罚机制，如罚款、监控等。纳税人如不满意评税，可在一定期限内以书面形式向局长提出异议。其中，大部分案件最终与纳税人达成和解，只有少数反对个案最终须由局长作出决定。在2019~2020年度，香港税务局共处理完毕60 737宗反对个案，其中60 069宗与纳税人达成和解，调低、调高个案分别为130宗和169宗，取消评税、确认评税个案分别为16宗和353宗，可见大部分反馈个案以和解的形式结束。

二、香港的评税制度与内地的比较

(一) 评税理念及服务理念差异

香港税务局本着“以高效率及合乎成本效益的方式征收税款”的理念，竭诚为纳税人提供优质服务。香港地区多数人纳税遵从较高，纳税意识较强。在服务理念方面，香港税务局将评税作为税务局的主要工作，拥有一系列完善的纳税人服务系统，包括电子查询服务、咨

询中心等，采用“先评后税”的程序，以“治税以法、服务以诚”的承诺，为香港的繁荣安定作出贡献。咨询中心设立了电话查询服务、柜位查询服务。在2019—2020年的香港服务承诺年报中，职员在3分钟内接听电话的比例高达92.4%，柜台查询在繁忙时段等候时间在10分钟内比例高达96.3%，而非繁忙时段的比例则高达99.8%，税收成本仅为0.56%。由此，香港税务局的优良服务态度可见一斑。

在内地，近年来税务机关也进一步转变工作作风，强化服务意识，主动担当作为，组织税务干部结合岗位实际、结合优化税收营商环境具体工作任务，切实克服“旁观者”心态、“空谈客”行为，有针对性地增强服务精神、提高办事效率、改进工作方法、保护企业权益等具体措施，扎实解决纳税人缴费人痛点、堵点、难点问题。

（二）纳税评估组织机构和人员配备的差异

香港的税务局由局长统领负责，一个副局长下负责一、二科、局长直辖科；另一副局长负责三、四科及总务科。直辖科主要从事策略性及监控性的工作，总务科主要负责行政管理、电话查询中心、计算机系统、联权物业及分权物业的物业税。在业务科分工方面，一科为有限公司和合伙业务评算利得税；二科主要为个人评税，包括利得税、薪俸税、物业税和个人入息课税；三科负责追收税务条例内的各种税款；四科的主要工作是实地审核和税务调查。

截至2020年3月31日，香港税务局总体编制人员2925人，业务一科专业评税人员382人，二科专业评税人员774人，一、二科的人数占比高达39.52%，总务科为703人，占全局税务人员总数的24.03%。税务局的组织机构人员分工合作，各尽其职，相互牵制。香港的评税制度中，评税主任是主角、是核心；且香港为纳税评估人员设置了助理评税主任、高级评税主任等一系列职位阶梯，并设置了良好的薪酬晋升制度，使其评税人员人才辈出。

内地一般不设置专门的评估机构和评估人员，征收相关的工作主要由税收管理员兼办，稽查系列的纳税评估主要由稽查员兼办。由于内地纳税群体规模较大，税务部门每个征收管理员管理纳税人的户数较多，常常忙于应付案头工作，无暇开展纳税评估，纳税评估的广度和深度尚不能满足税源管理的要求。

（三）评税程序与稽查的差异

香港税务局从2001年4月开始使用一套基于信息化的先评后核机制（AFAL），纳税申报表中的数据会首先纳入这套AFAL系统进行自动评税，系统中已经预先设置了各种指标，若纳税人的信息不符合，就会被“筛选”出来进行人工识别，对个案进行审核和调查。香港税务局很重视评税系统的参数设置，会对计算机的参数根据经济发展的程度和税收政策不断地调整，以适应不断更新变化的经济环境和税收个案。

内地目前将纳税评估主要定位为税务稽查的前置程序，是一种打击逃避缴纳税款的手段。香港税务局实行的纳税评估是警示纳税人，以保证税款及时足额地缴入国库。在当前的环境下，内地税务稽查局要检查的纳税人户数过多，税务稽查局面临着严重的工作压力，难以保质保量地完成税务稽查任务。

另外，自1994年分税制改革以来，国地税涉税信息共享。中央税、中央和地方共享税由中央税务机构负责征收管理，地方税由地方税务机构负责征收管理。这种税收征管体制带来了税务局对纳税人的信息掌握不全的问题，税务局无法通过科学的计算机评税系统来评估纳税人的纳税风险。国务院将省级和省级以下国税地税机构合并，这符合我国当前优化税收征管体系的做法，但国地税合并后，税务稽查局的工作量更加大，对纳税评估的数据处理要求更高。

三、香港评税制度对内地税务局的借鉴

（一）搭建“机构、人员、制度”三位一体的工作架构

1. 设立专职机构

目前，内地许多税务局尚未建立系统的纳税评估体系，机构设置简便，评税功能依附于税收征管。在国家实行国地税合并后，原来由两个局分管的数据进行汇总，这对于税务局掌握纳税人信息来说是一个便利，因此建立评税系统对于提高纳税人信息风险识别是一个很好的举措。基于纳税评估的专业性和复杂性，其设置需要在稳定、独立的工作环境中运行。健全内地评估机构体系，应当有完备的纳税评估机构设置及相配备的数据识别、风险把控、评估反馈等相关评估流程。

2. 建立专职的纳税评估人员队伍

纳税评估工作是一项综合性较强的工作，对于工作人员的综合素质有较高的要求。纳税评估工作人员应掌握审核、评析、测算、取证、质询等多项技能。目前，内地税局可以借鉴香港税务局的人才培养机制，实行层层晋升的纳税评估人才培养计划，根据实际工作经验、是否持有注册税务师、注册会计师等资格来设置岗位的晋升途径，并设置差别化的工资级别，这样有利于提高纳税评估人员工作积极性，留住有专业能力的人才。

(二) 建设“采集、分析、利用”三管齐下的数据应用模式

1. 建立数据共享系统

对相关信息的采集是纳税评估的基础。当前平台经济、共享经济的发展，使得纳税人身份、生产经营者收入及成本把控难度增大。目前税务机关对于纳税人的财务和经营情况还存在信息盲区，获得第三方信息的渠道也有限，不同地区税务局也未达到信息共享机制，给纳税评估工作带来挑战。内地税务机关要提高信息质量，一是要提高对纳税人生产经营信息的采集力度。二是要实现不同地区税务局数据合作贡献，加强跨地区税务征管合作。三是要加强与第三方建立信息共享机制，如工商局、银行、民政、电力等部门，提高涉税信息共享力度。

2. 利用大数据构建评估模型

科学技术是第一生产力，在信息技术有了长足发展的现代社会，数字化、智能化成为新的时代标签。信息社会背景下，大数据思维模式将推动税收管理方式转型。例如，开发人工智能神经网络模型在纳税评估的应用，将机器学习语言应用于纳税评估选案系统，是提高纳税评估选案质量与效率的有效手段。通过大数据构建模型，设置不同的指标，比如收入类评估分析指标、资产类评估分析指标、费用类评估分析指标等，在税务局输入企业的财务情况，便能自动地生成该企业的风险系数。通过对大量的企业信息进行智能评估，进而提高纳税评估的效率。

(三) 转变观念，从管理型向服务型税务机关转变

深化财税制度改革，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，有利于降低征纳成本，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。内地应该借鉴香港税务局竭诚为纳税人服务的理念，推进税务行业成为形象好、素质高、拥有更高社会美誉度的行业，增强纳税人获得感、满意度、遵从度。在香港，纳税人若对评税结果有异议，可以向税务局长提出反对意见。在内地，为顺应内地深化财税体制改革大局，税务局不仅需要从管理型转向服务型，也需要从被动服务型转向主动服务型。税务部门要不断提高便民办税、优化服务的水平，提高纳税人的满意度，提高有效供给的效率，降低纳税成本，以适应中国经济发展的新常态。

四、结论

香港的评税制度在发展过程中逐步形成了相互监督、分工明确的特点。尽管香港采用的税制与内地存在差别，但依然有值得借鉴的地方。内地的征税系统庞大、税源广、对征管的技术水平要求更高，内地税务局系统可以借鉴香港评税制度的优点，取长补短，提升自己的服务理念和征管程序，对纳税的征管手段和方法进行完善，逐步转变服务理念和完善纳税评估系统。

主要参考文献：

- [1] 黄权辉. 简化税收遵从和税收征管数字化 [J]. 国际税收, 2019, (07): 17-21.
- [2] 王文波. 香港评税制度对内地纳税遵从管理的启示 [J]. 税收经济研究, 2015, 20(02): 11-13.
- [3] 王海勇, 金菁. 纳税评估制度的国际比较与借鉴 [J]. 地方财政研究, 2008, (02): 58-63.
- [4] 中国国际税收研究会北京市地方税务局联合课题组, 王力, 郝昭成, 杨志强, 王春雷, 苑新丽. 纳税评估国际比较与借鉴 [J]. 国际税收, 2017, (03): 71-74.
- [5] 邵凌云. 纳税评估的国内外比较 [J]. 涉外税务, 2011, (02): 58-62.
- [6] 关云峰, 崔孝宗. 完善纳税评估管理的对策措施 [J]. 税务研究, 2011, (01): 86-88.
- [7] 苏强. 国外纳税评估制度比较与启示 [J]. 税务研究, 2007, (11): 89-91.
- [8] 王学谦. 纳税评估的国际比较与借鉴 [J]. 税务与经济 (长春税务学院学报), 2005, (03): 25-27.
- [9] 杨斌, 陈有杰. 正确处理纳税评估与税务稽查的关系 [J]. 税务研究, 2011, (04): 64-66.

责编：杨雪 