DOI:10.19641/j.cnki.42-1290/f.2018.23.027

“互联网+”下税收征管共享模式构建

——基于税务共享服务生态圈

赵金梅(博士)

【摘要】基于整体性治理理论,结合以“互联网+”为核心的网络及信息技术的发展和应用,创新性地提出构建全新的税收征管共享模式——税务共享服务生态圈。税务共享服务生态圈税将主管纳税机构、纳税主体以及与纳税相关的利益者等进行有机融合,以形成相互补充、相互制约的有机整体,降低信息不对称程度,提高涉税资源配置效率,促进全方位的信息共享、技术共享、服务共享,实现各参与主体的税务价值最大化。

【关键词】互联网+;税收征管;整体性治理理论;共享模式;资源配置

【中图分类号】F812.42　　【文献标识码】A　　【文章编号】1004-0994(2018)23-0167-5

一、引言

税收征管模式是指在税收征管过程中,国家及税务机关为了实现税收征管目标,对相互联系和制约的税收征管组织机构、征管人员、征管形式、征管方法等要素进行有机组合所形成的规范形式[1]。自国务院印发《关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》(国发[2015]40号)以来,国家税务总局不断推进“互联网+税务”,利用互联网技术和有关平台在社会协作、办税服务、发票服务、信息服务和智能应用等税收五大板块的应用,推动税收二十项行动的发展。

为不断满足适应社会经济发展和国家治理的需要,税收征收管理作为国家财政管理的一部分,是一项极其重要的政府公共管理行为,其模式设计既要总结过去在理论与实践中形成的经验,更要与时俱进,因此,建立于20世纪末21世纪初的现行税收征管模式也亟需在“互联网+”背景下进行完善和创新。本文在运用当前税收管理理论的基础上,采纳行政管理理念最新进展——整体性治理理论的相关内容,结合以“互联网+”为核心的网络及信息技术的发展和应用,运用共享经济的框架创新性地提出构建全新税收征管模式,即税务共享服务生态圈。

二、文献综述

伴随着经济格局的深入调整和变革,世界经济形势和形态正发生着巨大改变,特别是近年来计算机技术的日新月异,涌现出越来越多的业态,纳税人经济活动越来越复杂多变,对纳税服务的需求更加专业化和多样化,税基、税源结构等都发生了质的变化,对于世界各国政府来说,税收征管工作面临着巨大挑战,税收征管模式正迎来重要的改革时期[2]。在此背景之下,国内外涌现出大量围绕税收征管(模式)展开的研究与探讨。

从税收征管模式的发展历史入手,王向东等[3]指出,我国税收征管模式面临着从“管事制”到“管数制”的二次转型。大连市国家税务局课题组等[4]指出了在现行税收征管模式运行过程中存在的一些问题,例如,税务机关管理职能区分、协调互动发展不足等。韩青[5]认为,我国纳税服务不够贴近纳税人需求,税务机构设置层次较多,税务成本较高。此外,不少学者都认为信息技术对税收征管工作的支持不到位,建议加强信息化的运用。如卢晓晨等[6]将我国现阶段定义为“互联网+税务”的初级阶段,而下一阶段应该加强“互联网+大数据算法”在税收工作中的应用。张国钧[7]认为“互联网+税务”不是简单的信

息化，而是涉及技术的改进、规则流程的改变以及组织架构的重塑等。靳东升等[8]的研究表明，近二十年间，国外税收领域日新月异，主要表现在推广税收战略管理、开展税收风险管理、实施税收专业化管理等几个方面的税收征管模式新趋势。另外，以税收信息化为基础，很多国家都在加强际税收管理，反避税措施不断加强，对非居民的税收管理不断完善，通过税收信息化，利用大数据和人工智能提升纳税服务水平，利用互联网平台服务降低征管成本。

从以上文献梳理可知，在税收管理研究方面，国内外学者多是从政府（征税人）的视角去探讨税收征管中存在的问题进而提出优化、改革的对策与建议。税收征管作为政府治理的一部分，其模式的发展必然受到国家治理理论变迁的影响。

三、理论基础：整体性治理

自 Andrew Dunsire[9] 于 1990 年提出了“整体性治理”（Holistic Governance）的理念以来，整体性治理的概念不断在理论界被探讨和深化。在 2002 年，Perri Six[10] 对整体性治理的基本概念与策略作了比较通用性的具体阐述。他认为，整体性治理是治理理念的创新，是指在平等互利的前提下，通过充分沟通与合作，政府组织和机构间为了共同的目标相互强化执行手段，有效协同与整合治理资源，各主体之间形成的合作无间的治理行动统一体。整体性治理理念的精髓在于以结果为导向，协同与整合各方资源。随后，Patrick Dunleavy[11] 等诸多国外学者对整体性治理理论进行了外延和拓展，使其应用领域愈加广泛。

整体性治理理论由台湾学者彭锦鹏引入中国，他从管理理念、运作原则、组织形态等方面，在对整体性治理与传统官僚制以及新公共管理进行总结性比较的基础上，阐释整体性治理的具体策略，即运用资讯科技而形成的线上治理模式、整合型政府组织和主动型文官体系[12]。

随着互联网技术的广泛应用与推广，整体性治理理论借助新技术呈现出了新的应用领域以及特点。从以功能整合为支撑的组织基础、以问题解决为导向的方法论基础和以公众需求为核心的价值基础等三个维度，谢微、张锐昕[13] 对整体性治理理论进行了分析和阐述。杨旎[14] 指出整体性治理理论为“一站式”审批服务的构建提供了有效的分析和优化路径。韩兆柱、翟文康[15] 分析了整体性治理理论应用的必要性和可行性，提出在大数据时代，我国应该构建多维度的整体性行动以及数据共享的整体性治理新模式。

在互联网背景下，整体性治理的思想得以广泛应用和发展，基于政府治理下的公共管理的整体性治理模式也越来越丰富。随着整体性治理理念的铺开和不断实践，政府对税收征管的探索也应该与时俱进。对于税收征管而言，纳税人与税务机关之间信息不对称的矛盾比较突出。由于立场和目标不同，涉税信息难以在双方之间进行互联互享，税务机关不能或难以掌握纳税人的全部信息，纳税人则在税收相关法律法规及征管制度等方面处于弱势，双方各自存在一定的信息劣势，从而导致双方信任度不够，纳税人可能出现主观偷税和非主观性漏税，从而产生税收不遵从。而税务机关税务检查、稽查费时费力，占用了较多的税收资源。另外，税收征管活动中，政府、税收机关和纳税人之间主要构成了两种委托代理关系。除此之外，还可将税务机关与税务人员的关系、税务机关与社会协税代征组织的关系、税务中介机构与纳税人的关系纳入税收征管委托代理关系分析的框架中。这些委托代理问题会由于信息不对称而导致税收博弈。

基于此，本文将探索如何从政府（税务机关）、纳税人和社会三方对税收进行征收管理，利用整体性治理理念，解决信息不对称问题，构建一种全新的税务共享服务生态圈的税收征管模式。

四、税务共享服务生态圈的内涵

国外学者 Marcus Felson 和 Joel Spaeth[16] 早在 1978 年就提出了共享经济的概念。基于权变理论、协同消费理论、认知盈余理论等理论基础，共享经济模式在互联网技术和平台的广泛应用下得到了迅速发展，其实质是使用权的共享，属于“互联网+”下的一种共享、协作的经济模式。基于政府（税务机关）、纳税人和社会三方共管共治的视角为税收征管模式提供了一种新的思路。结合“互联网+”背景，本文构建了一种全新的税收征管模式，即税务共享服务生态圈：以主管税务机关为核心，以共享为理念，以大数据资源为基础，应用移动互联网、云计算、人工智能、物联网、区块链等技术消除中间环节，将主管纳税机构、纳税主体以及与纳税相关的利益者等进行有机融合，以形成相互补充、相互制约的有机整体，降低信息不对称程度，提高涉税资源配置效率，促进全方位的信息共享、技术共享、服务共享，实现各参与主体的税务价值最大化，能够使税收征管模式自

我变革、自我修复，实现均衡发展。

首先，税务共享服务生态圈利用平台强大的基础设施（IDC、网络、传输、安全）及内置领先的税务管理能力，提升税务机关的服务能力，推进税制改革、税务现代化，避免征纳双方的信息不对称，提升纳税人满意度，实现“应收尽收”。其次，税务共享服务生态圈能够助力纳税人转型，提升纳税人的涉税管理水平，降低涉税管理成本，增强服务能力，缩小纳税人纳税遵从的真实意图和实际执行的差距。再次，税务共享服务生态圈能够降低金融机构运行成本、促进金融创新、增强金融机构风控能力。金融机构可通过公共税务基础设施平台获取真实、完整的交易数据，降低对纳税人融资过程中的资格及信用审查成本，促进金融创新，增强金融机构风控能力。最后，税务共享服务生态圈能够打通涉税第三方信息交换通道，承载并扩大第三方业务范围，社会化第三方涉税服务平台。

税务生态圈中的主体包括买方、卖方、政府机关（工商、质监、税务局、人力社保、统计等政府部门）、金融机构（银行、保险、投资理财机构、支付企业、财务公司）、涉税第三方机构（会计师事务所、税务事务所、税务代理服务公司、税务咨询及IT服务公司、税控设备公司）。现行的税务征管模式是一种非共享模式的税务生态圈，大部分活动是在线下运行，是税务生态圈的主体自发形成、低效运转的生态系统。而税务共享服务生态圈借助于信息技术，是一种线上模式：生态促进，高效运转。通过税务服务实现从线下到线上、从分散走向集约的管理转型，最终实现服务共享、技术共享、知识共享和信息共享。具体如图1所示。

对于税务机关而言，利用税务共享服务生态圈平台强大的基础设施（IDC、网络、传输、安全）及内置领先的税务管理能力，提升税务机关的服务能力，推进税制改革、税务现代化，缩小征纳双方的信息不对称，提升纳税人满意度，实现“应收尽收”。基于税务共享服务生态圈进行纳税人转型，提升纳税人涉税管理水平，降低涉税管理成本，增强服务能力，缩小纳税人纳税遵从的真实意图和实际执行的差距。金融机构可通过公共税务基础设施平台获取真实可靠的交易数据，降低对纳税人融资过程中的资格及信用审查成本，促进金融创新，增强金融机构风控能力。税务共享服务生态圈打通了涉税第三方信息交换通道，承载并扩大第三方业务范围，社会化第三方涉税服务平台，涉税第三方可通过公共税务基础设施平台为纳税人提供更好、更专业的线上服务。

五、税务共享服务生态圈的核心价值

生态圈（ecosphere）一词最早是生物圈与生态系统两个概念的结合。1935年英国生态学家Tansley明确定义生态系统为有机体与物质因素共同组成的物理系统，是地球上所有生命有机体与自然环境相互

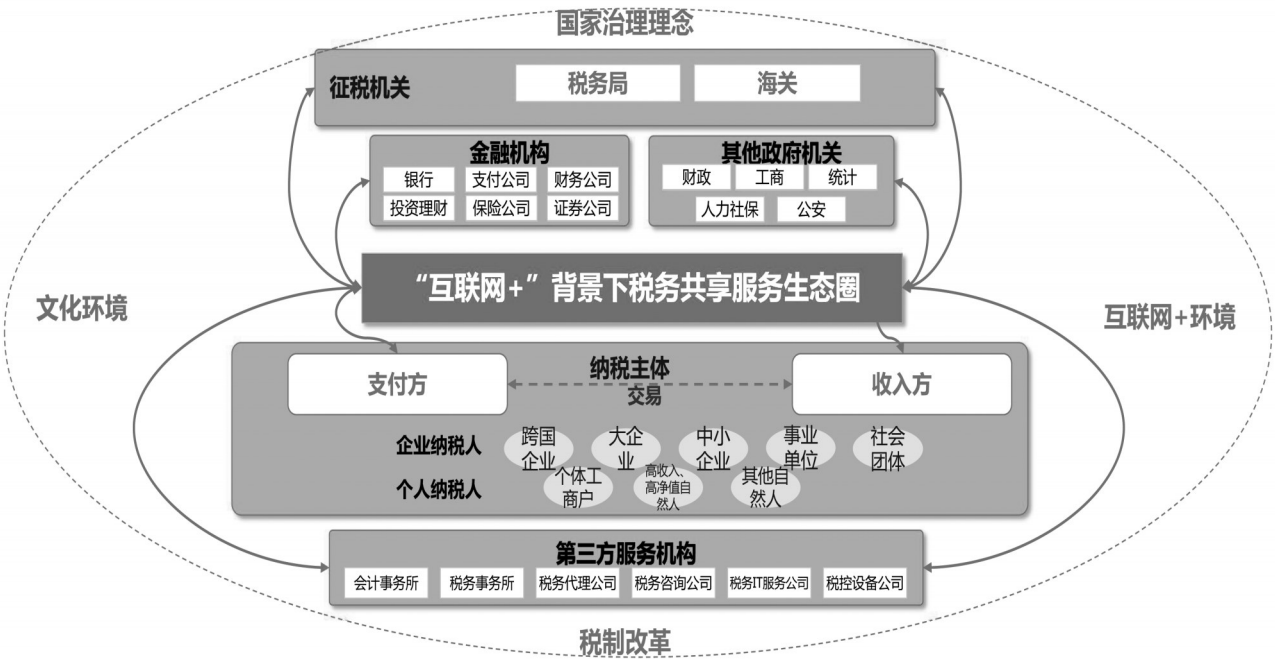
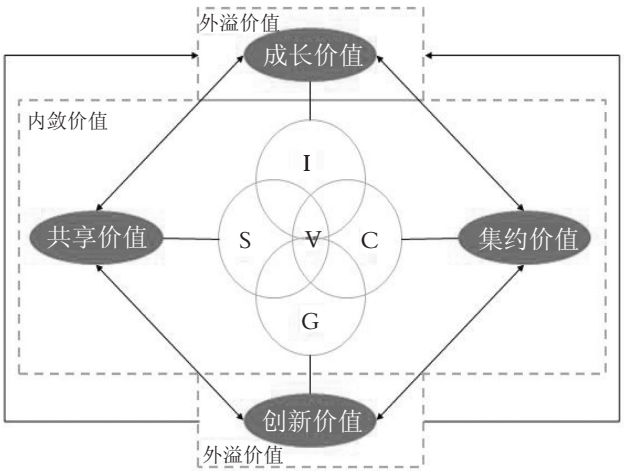


图 1 税务共享服务生态圈概念模型

作用所组成的统一协调的整体。鉴于生态圈系统能够清晰、具体地划分系统内的各主体，非常便于问题的分部研究，因此国外许多经济学家和生物学家已经意识到并努力通过将社会生物学运用到经济学中进而打通这两个不同的领域。目前，生态圈理论已经与其他学科理论广泛结合，形成了金融生态圈、产业生态圈、品牌集群生态圈、互联网信息生态圈、共享生态圈等。

税收征管活动中，以税收机关、纳税人以及第三方机构为主体的税务服务生态圈已经是客观存在的生态系统，它是以税收征管活动为主线，由征税机关和纳税人自发形成的线下生态系统。由于存在严重的信息不对称和委托代理问题，该生态系统的主体之间链条不连续，运行效率低下。因此，构建一种全新的税收征管模式，即税务共享服务生态圈尤为迫切。

税务共享服务生态圈的核心价值是税务共享服务生态圈存在的基础和条件。本文将从内敛价值和外溢价值两个角度来构建核心价值模型，具体如图2所示：



注：V表示税务共享服务生态圈核心价值；S表示共享价值；C表示集约价值；I表示创新价值；G表示成长价值。

图 2 税务共享服务生态圈的核心价值理念

如图2所示，共享价值是税务共享服务生态圈内敛价值中的基本价值，是税务共享服务生态圈存在的基础。其针对现有税收征管模式下已经暴露的诸多问题，以主管税务机关为核心，以共享为理念，以大数据资源为基础，应用网络信息技术消除中间环节，将政府、税务机关、纳税人、第三方服务机构以及银行、社保等相关利益者等进行有机结合，形成资源共享、优势互补、相互牵制协调的有机统一整体，促进多维度的服务共享、协同共有，实现资源配置的帕累托最优和参与主体共享价值，从而指导各类主体共同构建税收征管活动各方信息对称、征纳成本低、纳税人税收遵从度高、征税透明、公平的信息共享、服务共享、知识共享、技术共享的税收征管生态系统，促进我国税收征管模式由经济建设型转向服务型，逐渐建立起面向全体纳税主体的税务共享服务平台。

集约价值是税务共享服务生态圈内敛价值中的整合价值，税务共享服务生态圈形成的过程就是税收征管各方由分散到集约的过程。互联网的迅猛发展，使得在税务共享服务生态圈中，政府、税务机关、纳税人及所有涉税利益相关者等各方拥有充足的信息，使线下变为线上，对过剩或者闲置的服务进行有效分配、共享和再利用，通过要素延伸和扩张税收征管活动，形成各税收征管主体集群；同时，税收征管主体集群与其他生态集群，如金融系统、工商、社保、信用机构等交叉融合形成税务共享服务生态圈。

创新价值是税务共享服务生态圈外溢价值中的提升价值，是税务共享服务生态圈发展的动力。税务共享服务生态圈作为一个复杂、抽象的系统，一方面具有完善、规范、多层次的组织结构，税务共享服务生态圈内部通过物质和能量的高速流动实现各种力量的此消彼长；另一方面是一个开放的系统，其产生、形成与发展受到多种要素的影响，不断自我完善与创新。税务共享服务生态圈依托财税法商融合实现生态创新，依托个性服务实现服务创新，依托互联网实现技术创新，依托文化内涵实现理念创新，依托政策法规实现环境创新，进而提高税务共享服务生态圈的竞争力。

成长价值是税务共享服务生态圈外溢价值中的增值价值，是税务共享服务生态圈扩张的根本。在新技术不断涌现和竞争激烈的市场经济体系中，现有的各类企业利用生态圈的资源配置作用，使税务资源流向最有价值、最优效益且最具成长性的企业。新增的纳税人以及新业态下的新型纳税人在税务共享服务生态圈中可以很轻松地办理涉税业务，能够快速成长为高价值企业或者高净值人士。另外，税务机关也在利用互联网技术不断优化纳税服务，利用税务共享服务生态圈营造良好的纳税环境，降低信息不对称，提高纳税人的遵从度，整个税务共享服务生态圈内的各方形成了一个具有高成长性的利益共同体。

六. 结论与建议

本文在运用整体性治理理论的基础上，结合以“互联网+”为核心的网络及信息技术的发展和应用，创新性地提出了构建全新税收征管共享模式——税务共享服务生态圈。税务共享服务生态圈是税务机关、纳税人、利益相关者等的有机结合，形成相互补充、相互制约的有机整体，降低信息不对称程度，提高涉税资源配置效率，促进全方位的信息共享、技术共享、服务共享，实现各参与主体的税务价值最大化。基于此，本文提出如下建议：

1. 积极贯彻“互联网+”的应用策略。“互联网+税务”是贯彻落实党中央、国务院“互联网+政务”“放管服”等治理理念在税收征管方面的策略方针，互联网技术和平台的充分利用对加快转变税务机关的职能，提高税务机关的服务效率和税收征管工作的透明度，便利纳税人以及进一步提高税收遵从具有重要意义。

2. 关注并学习行政管理理论的新进展及其成果应用。整体性治理是近年来出现的一种新的公共管理理念，是继传统公共行政、新公共管理之后的又一重大变革。整体性治理理论以结果为导向，强调协同和整合，注重充分利用整体范围内各利益相关者的专有资源和比较优势，自发生成动态的网络化、一体化的治理结构。在税收征管中，整体性治理理念的应用能够使税务机关联合纳税人、第三方服务机构等各方涉税主体进行共同、多方治理，形成良性生态圈。

3. 关注网络和信息技术发展及其应用前景。互联网的迅速崛起和广泛应用对各国的社会经济、政府管理和企业都产生了较大的影响。互联网技术在我国得以飞速发展，共享经济逐渐兴起，我国税收征管模式创新具有了可行性和必要性，改革势在必行。

主要参考文献：

[1] 王明明，康忠贵. 进一步完善我国税收征管模式的研究[J]. 税务研究，2010(1)：86～88.

[2] 薛海骏. 论新形势下我国税收征管模式的完善[J]. 税收经济研究，2013(2)：38～41.

[3] 王向东，王文汇，王再堂，黄莹. 大数据时代下我国税收征管模式转型的机遇与挑战[J]. 当代经济研究，2014(8)：92～96.

[4] 大连市国家税务局课题组等. 税收征管模式的创新与完善[J]. 税务研究，2013(2)：63～66.

[5] 韩青. 我国税收征管模式改革的思路[J]. 税务研究，2013(9)：76～78.

[6] 卢晓晨，屈震，马泽方，张帆. 论“互联网+大数据算法”在税收工作中的应用[J]. 税务研究，2017(2)：108～110.

[7] 张国钧. 对“互联网+税务”的几点认识[J]. 税务研究，2017(3)：18～21.

[8] 靳东升，孙矫，陈玥. 税收征管国际合作的发展趋势[J]. 税收经济研究，2012(2)：1～8.

[9] Andrew Dunsire. Holistic Governance[J]. Public Policy and Administration，1990(1)：4～19.

[10] Perri Six. Towards Holistic Governance：The New Reform Agenda[M]. New York：Palgrave，2002：29～32.

[11] Patrick Dunleavy. Digital Era Governance：IT Corporations, the State, and E-Government[M]. Oxford：Oxford University Press，2006：36.

[12] 彭锦鹏. 全观型治理：理论与制度化策略[J]. 政治科学论丛(中国台湾)，2005(23)：62～77.

[13] 谢微，张锐昕. 整体性治理的理论基础及其实现策略[J]. 上海行政学院学报，2017(6)：31～37.

[14] 杨旎. 整体性治理理论视角下“互联网+”行政审批的优化[J]. 电子政务，2017(10)：38～45.

[15] 韩兆柱，翟文康. 大数据时代背景下整体性治理理论应用研究[J]. 行政论坛，2015(6)：24～29.

[16] Felson M.，Spaeth J. L.. Community Structure and Collaborative Consumption：A Routine Activity Approach[J]. American Behavioral Scientist，1978(4)：614～624.

作者单位：中央财经大学财政税务学院，北京 100081