

摘 要

近年来,我国市场机制不断完善,经济运行平稳,进出口贸易繁荣发展,根据海关总署数据:2021 年我国进出口总额首次突破 6 万亿美元,同比增长 30%,其中,出口贸易额达 3.37 万亿美元,出口贸易活动繁荣发展的同时,也给涉税治理工作带来了巨大挑战。税源不断扩大,涉税行为愈发复杂,退税监管难度也持续增加,传统的税收监管,依托税务部门掌握的税源信息,难以起到全面控制税源的作用,提升出口税收治理效能,急需政府各职能部门的积极参与,彼此相互协调、共治治理。

涉税数据采集和信息技术手段应用,是税收监管的重要内容,也是税收治理决策的重要依据,在出口退税业务中,不仅存在着信息不对称问题,监管主体难以起到全盘监管的作用,也存在着监管机制问题,部门协同治理激励不足、合作不充分。在当前新经济、新业态、新模式蓬勃发展的背景下,经济活动更加复杂多变也给出出口涉税治理带来新挑战,这些问题的存在严重损害着公平和谐的税收秩序和出口营商环境,这就需要各监管职能部门拓展涉税信息共享范围,加强部门协同体系建设,实现对出口业务的全方位、全流程治理。我国长期致力于优化税收治理,各监管部门的治理能力也不断提升,但是在出口退税业务监管中,各主体在信息整合、运行机制等方面仍存在着不容忽视的问题,严重制约了我国税收治理体系和治理能力现代化目标的实现。

基于上述问题导向,本文采用案例研究方法,选取北京市和青岛市两起出口税收监管案件,对比分析其治理理念、治理手段和治理机制的异同,揭示了部门协同不充分情况下,存在治理效率低下、人力物力资源浪费等问题。并以此为切入点,基于府际关系理论明晰协同目标,依据协同治理理论加强部门合作,借助信息不对称理论丰富协同监管手段,深入探讨了从风险预警到部门协同执法的有效举措,有利于构建行之有效的协同治税监管体系,优化出口退税治理监管环境,促进我国出口业务健康持续发展,也为完善其它涉税业务监管提供了有益参考。

关键词: 出口退税; 协同治理; 数字治税

Abstract

In recent years, In recent years, China's market mechanism has been continuously improved, the economy has operated smoothly, and import and export trade has flourished. According to the data of the General Administration of Customs, the total amount of imports and exports trapped in 2021 exceeded \$6 trillion for the first time, an increase of 30% year-on-year. Among them, the export trade volume reached 337,50 million US dollars, and export trade activities are booming. At the same time, it also brings tax-related governance. Huge challenges, the source of taxes continues to expand, tax-related behaviors are increasing, the difficulty of tax refund supervision continues to increase, and traditional taxation Supervision, relying on the tax source information held by the tax department, it is difficult to play a role in comprehensively controlling tax sources and raising export taxes. In the report of the 20th National Congress of Jue, General Secretary Xi Jinping clearly pointed out that the next five years will be a critical period for the beginning of building a socialist modern country in an all-round way. We must further promote the modernization of the national governance system and governance capacity, and the concept of collaborative governance has become an important topic in the field of taxation. It is perfect to promote tax supervision to promote tax coordination. The only way for China's tax supervision system. For local governments, how to break down information barriers between departments, promote horizontal and vertical communication between functional departments, unblock information interconnection channels, improve grid management, refine services and information support collaborative governance platforms, and improve the overall government. The efficiency of tax governance is an important topic to further promote the modernization of the tax territory governance system and governance capacity. In terms of collaborative governance mechanism, in 2017, the General Administration of Customs, the State Administration of Taxation and the Administration of Foreign Exchange jointly signed a framework agreement on the cooperation mechanism for implementing information sharing and joint supervision, laying a good foundation for cross-departmental collaborative governance and unblocking horizontal interdepartmental information sharing. Channel, the merger of the original local tax department in 2018, has built a dual leadership mechanism based on higher tax authorities and local governments, facilitates the coordination and sharing of information between vertical departments, and promotes the

improvement of China's tax governance system into a new stage. On the other hand, the development of information technology has provided technical support for collaborative tax management under the background of information management and taxation. The perfect construction of the gold tax project and the gold customs project, as well as the network verification with industry and commerce, public security, banking and other departments, have provided the possibility for cross-departmental collaborative tax control to achieve multi-dimensional and full-process supervision of export business. The integration of data and information resources and the construction of a coordinated tax management system involving multiple departments have become an important link in China's export taxation. After experiencing the two stages of development: "experience tax management" and "ticket management", the process of digitalization drives the continuous improvement of the efficiency of China's tax supervision. Wang Jun, director of the State Administration of Taxation, said at the meeting of the BRICS Directors of Taxation Bureau that China will unswervingly promote the transformation and upgrading of tax collection and management, which will promote China's tax governance towards "tax management".

Key Words: Export tax rebate; Collaborative governance; Rule tax by data

目 录

导论.....	1
一、研究背景与研究意义.....	1
二、文献综述.....	2
三、研究方法和研究思路.....	5
四、创新与不足.....	6
第一章 出口退税协同治理的理论分析	8
第一节 基本理论对协同治税的指导作用	8
一、府际关系理论明晰协同治理目标.....	8
二、协同治理理论指导部门间合作.....	8
三、信息不对称理论助力协同监管.....	9
第二节 协同治税理论分析框架	10
一、协同治税主体.....	10
二、协同治税环节.....	11
三、协同运行过程.....	13
第三节 开展出口退税协同治理的效应	14
一、有效维护国家税收.....	14
二、提升税收治理效能.....	15
三、满足税收治理现代化需求.....	16
第二章 协同共治视角下我国出口退税监管的现状分析	17
第一节 我国出口退税协同治理的历史沿革	17
一、需求导向型的自由协同(1994—2003).....	17
二、以票管税下的部门协同(2004—2018).....	17
三、信息管税下的创新协同(2018—至今).....	18
第二节 我国出口退税协同治理体系建设情况	18
一、协同治税职能分工.....	18
二、协同治税制度建设.....	20
三、协同治税监督体系.....	21
第三节 我国出口退税协同治理存在的主要问题	22
一、监管主体职责不明确.....	22
二、数据信息整合不充分.....	23
三、政策法规制定不到位.....	23
四、协同运行机制不完善.....	24
第三章 协同共治视角下我国出口退税监管的案例分.....	26
第一节 “专案专办式”退税监管治理案.....	26

一、选案原因.....	26
二、案例背景和内容介绍.....	26
三、案件处理过程.....	27
四、处理结果.....	29
五、案例小结.....	29
第二节 数据支撑下的部门协同治税案	30
一、选案原因.....	30
二、青岛市协同治税背景.....	30
三、案例背景和内容介绍.....	31
四、协同治税过程.....	31
五、案例小结.....	34
第三节 案例对比分析及启示	35
一、协同机制分析.....	35
二、协同方式分析.....	36
三、协同治税启示.....	37
第四章 加强出口退税协同治理的对策建议	39
第一节 完善协同治税体制建设	39
一、发挥监管主体职责.....	39
二、完善税收法规保障.....	39
三、探索推进征退一体化.....	40
第二节 完善协同治税运行机制	41
一、优化协同治税机制.....	41
二、建立考核激励机制.....	42
三、落实监督反馈机制.....	42
第三节 完善部门信息共享机制	43
一、搭建数据互联平台.....	43
二、强化信息共享安全保障.....	44
三、推进跨国涉税信息共享.....	44
参考文献.....	46

导 论

一、研究背景与研究意义

（一）研究背景

在党的二十大会议报告中，习近平总书记明确提出，未来五年是全面建设社会主义现代化国家开局起步的关键时期，必须深入推进国家治理体系和治理能力现代化，协同治理理念成为税收领域的重要课题。推动税收监管工作转向税收协同治理是完善我国税收监管体系的必由之路，对于地方政府而言，如何打破部门间的信息壁垒、促进各职能部门之间横向协同和纵向沟通、畅通信息互联互通渠道、完善网格化管理和搭建信息化支撑的协同治理平台，进而提升政府整体的税收治理效能，是深入推进税收领域治理体系和治理能力现代化进程的重要议题。在协同治理机制方面，2017年，海关总署、国家税务总局、外汇管理局共同签署了《关于实施信息共享开展联合监管的合作机制框架协议》，为部门协同治理打下了良好基础，畅通了横向部门间信息共享渠道，2018年原国税地税部门实现合并，构建了基于上级税务机关和地方政府的双重领导机制，助力纵向部门间的信息共享，推动我国税收治理体系发展进入新阶段。2021年，“协同治税”首次被写进省级政府工作报告，对于深入落实税务执法方式合作化具有重要意义。同时，信息技术的发展也为我国出口退税的协同监管工作提供了技术支撑，金税工程、金关工程的建设完善，以及和工商、公安、银行等多部门实现联网核查，从功能上为部门间协同治税、实现对出口业务多维度、全流程监管提供了可能，使得整合数据信息资源、构建多部门参与的协同治税体系成为我国出口税收治理的重要环节。经历“经验管税”和“以票管税”两个发展阶段后，数字化进程驱动我国税收监管效率不断提升，带动税收治理数字化转型升级，由此将推进我国税收治理迈向“数字治税”时期，充分发挥数据赋能对提升税收治理效能的乘数效应，这一过程也正是我国税收治理体系不断完善、迈向治理现代化的过程。

（二）研究意义

1. 理论意义

从研究视角而言，目前我国在出口退税领域的研究，主要集中在退税风险和骗税手段分析这两个方面，关于政府部门间的协同治理的研究相对较少，在2018年政府的部门职责改革前，部门间的协同治税总体上流于形式，且大多仅限于税务部门主责，其他部门如海关、外汇管理局等部门参与力度不足。本文以协同治理理论和信息不对称理论等为基础，立足于当前我国出口退税监管流程的现实情况，针对出口退税环节

各部门协同治理的堵点进行深入分析,对于完善出口退税常态化监管体系具有重要的理论借鉴意义,同时也是在立足于我国出口退税的现实情况,对协同治理理论和府际关系理论进行了补充。

2.现实意义

税收是国家收入的重要来源,同时,出口贸易被誉为拉动经济增长的三驾马车之一,在当前全球新冠肺炎疫情对经济产生巨大冲击,叠加中美贸易战影响的大背景下,治理好出口环节中涉及的税收问题,做到应征尽征、当退则退,对于维护公平有序的出口退税秩序、提升我国税收治理能力具有重要意义。当前我国进出口环节税收治理工作在落实征管、稽查处罚等方面仍存在一定阻碍,本文通过梳理出口退税环节涉及的各政府部门职责和功能,探讨部门协同治理出口退税的必要性和可行性,完善出口退税监管体系,构建部门协同治理的长效机制,对于促进部门间合作、确保出口环节税收的收退有秩、提升监管效能和税收治理能力具有现实借鉴意义。

二、文献综述

(一) 协同治税相关文献研究

在税收协同治理问题上,国内外学者进行了大量研究探讨,笔者对其进行归纳整理,发现在公共事务合作中,税收协同治理的国内外相关文献研究,主要集中在协同治理制度、协同的重要性、信息化治理、协同困境四个方面:

在协同治理制度方面,国外学者关注立法保护机制,突出地方法规对于协同治理的促进作用,Elliott B.Pollack(2003)通过分析地方法律制度,发现美国政府各部门之间的权责划分相对独立,在税制上实行分税制,而在法治上,联邦与州分别进行法规制定,不同的州政府之间也存在法制上的差异,各地方政府以及政府各部门分别立法和执法,进而造成不同地区之间税负差异加大,政府治理效能不断下降。国内学者关于协同治理制度的研究,强调构建“多元中心”的治理体系,在党政领导下,基于利益调节目标整合各职能部门,规范治理体系和监管体系,规范整合协同治理机制,学者王娜等(2010)从完善协同治理保障机制的角度出发,对比分析我国和美国等发达国家税收治理制度的差异,提出推进我国税收协同治理的重点在于加强法治保障^[3];学者鲍晓敏等从我国财税体制改革的角度出发,对比分析联邦制国家和单一制国家的税制差异,从制度方面提出授权地方政府立法,完善基层税收法治保障,并通过地方政府之间加强合作,促进税收增长、提升治理效能。

在协同治税重要性方面,Lenssen(1997)提出,协同治理是一种全球性趋势,是私人部门和公共部门共同提供公共物品的发展方向,有助于资源的合理配置;Ansell(2009)提出,随着经济社会的不断发展,协同治理模式在公共领域终会取代传统的

管理主义模式；美国经济学家 Eugene Bardach（2012）认为协同治理的积极意义主要体现在其整合职能部门方面，并借用“巧匠”一词来隐喻协同治理的积极创造性和目标导向性；国内学者对协同治理重要性的研究，主要体现在其对于构建税收治理能力现代化体系的促进作用，赖勤学、漆亮亮等（2015）从加强个人所得税监管角度出发，提出在新时期共建共治共享的税收新格局下，社会各主体应充分协商、充分参与，政府职能部门和税务部门应该积极配合，引导社会公众共同参与治理；学者阙道远（2016）分析了在当前治理体系下税收监管亟待解决的问题，基于税收治理能力现代化理论，探讨构建税收协同共治的实现路径，并提出构建“党政领导、税务主责、部门合作”的新时代税收共治格局；学者邓永勤（2017）认为要满足税收监管的现实需求，应当以构建征纳双方主体相互制约为基础的治理体系，积极引导双方在税收治理现代化体系中自我管理、自我约束，从而实现合作共赢。

在协同治理信息技术运用方面，欧盟学者 Arrow（2004）从骗税手段、交易资金流向等角度对欧盟出口退税监管存在问题进行分析，结合欧盟的货物增值税零税率制度特点，提出巩固数据信息化运用技术手段，加强部门合作打击出口骗税；Richard A Musgrave、Hailie（2009）提出，在信息技术不断发展的背景下，处理公共事务可以借助部门合作、公私伙伴等形式，运用数据技术满足处理公共事务争端的需求；中国学者苟天志等人（2010）对当前我国税收监管的现状进行分析，认为要加强协同治理主要存在“数据缺”、“协查难”等问题，提出借助 GIS 数据等手段，实现部分税种的合作监管；学者吴小强、崔军等（2011）提出，我国经济发展迈入新时代，税收治理体系应借助时代信息工具不断完善，利用税收大数据等工具，建立多元化主体共同治理的税收遵从体系；邓永勤等（2019）提出，在“互联网+税务”的时代背景下，税收共治要借助互联网平台，实现各监管主体对于纳税人信息的高度联通和整合，消除监管主体和纳税人之间的信息不对称，实现良好的税收共治格局。

在协同治税困境方面，美国经济学家 Erica Kircher 等人（1997）从纳税人视角展开研究，分析了群众公平感知和税收规范等纳税人关注的问题与税收遵从之间的关系，并通过调查英国、奥地利等国家的纳税人样本，提出在低信任情况下，公民税收遵从度会降低；Khairul Hidayah 等人（2013）比较分析了澳大利亚和英国之间的税收治理模式，认为政府部门之间加强合作有利于解决税收争端，同时指出如果没有构建出合理的争端解决机制，反而会延长解决税务争端的时间；国内学者蔡岚（2015）从博弈视角出发，认为当前我国部门合作困境集中在个体与集体的利益难以均衡，协同治理体系缺乏制度化的沟通渠道与法律保障，考核机制不健全等，并相应提出了解决措施，通过加强立法，确保协同治理有法可依，健全考核机制促进监管主体合作化运行等；唐兴贤、余亚梅等（2018）认为当前我国协同治理体系的主要困境在于：各监管主体

之间缺乏合作的需求,非主要监管主体对于协同治理动力不足,进而导致监管碎片化、监管主体功能单一,并相应提出政府应该牵头创立协作化网络模式,构建并优化部门协同的利益分配机制和奖惩机制,发挥政府的组织协调功能,促进监管主体合作共治。

（二）出口退税监管的协同治理研究

在加强出口退税协同治理的问题方面,学术界进行了大量研究探讨,笔者对各类观点进行归纳整理,主要集中在防范出口骗税的监管主体和借用信息技术进行监管防范两个方面。

在出口退税的协同监管主体方面,安体富(2009)认为可以通过成立联席会议,组织税务、海关、工商等职能部门力量,形成出口退税监管合力,联合防范和打击出口骗税行为;学者侯伟(2011)提出,当前我国职能部门对于出口退税的监管,存在监管主体各自为政的情况,合作治理动力不足,对骗税行为的联合监管存在制度上的漏洞;黄鑫(2015)认为应该加大协同治理力度,并基于税务、海关、公安三个部门的专业优势提出,要建立健全常态化、制度化的协同治理机制,打击出口骗税行为;学者朱江涛(2017)提出,以中央和地方两个层面作为监管主体发力点,中央协调税务总局、海关总署等部门建立协同机制,地方成立工作小组,组织税务、海关等部门的监管力量,统一组织、统一部署本地区打击出口骗税工作,构建双层面协调下的联防出口骗税治理格局;言卫东(2019)提出构建防范出口骗的税部际协调机制,落实出口退税监管执法责任制,明确监管主体职责,推进协同治理法治保障,堵塞出口退税各环节的监管漏洞。

在运用信息技术加强出口骗税监管方面,学者吴幼波(2017)提出,作为出口退税监管的主体部门,税务机关的金税工程仍有待完善,实现数据的实时互联,对出口企业按照模型实施风险预警;侯伟(2019)提出,应该不断完善金税工程建设,实现税务部门内部各个系统数据以及不同部门之间的数据网络覆盖,并积极推进与海关、外汇管理局等部门数据联网;学者黄鑫(2020)提出,在信息化时代,防范出口骗税行为应紧紧依托大数据平台,充分利用金税三期的数据信息系统,整合各方信息实现数据互联共享,整体提升各监管主体治理效率;言卫东(2021)提出在构建完善协同治理体系打击出口骗税过程中,应充分把握数据平台优势,打通“数据孤岛”,借用现代科技手段促进部门信息共享。

（三）文献评述

在监管主体协同防范出口骗税行为方面,国内外学者取得积极研究成果。综上文献,研究领域主要分布在协同治理制度、协同重要性、信息化协同、协同困境这四个方面,针对这些领域的深入探讨,对研究出口退税协同治理具有重要意义:一是明确出口骗税和经济发展之间的关系,出口贸易拉动经济增长,而骗税行为会破坏进出口营商环境,对政府监管和经济秩序的干扰程度远超骗税行为本身;二是引入协同治理

理论防范打击出口骗税行为,改变税务部门“单核治理”的资源不足问题,引入多方监管部门力量,完善从生产采购到出口退税的全流程监管;三是引入信息技术强化部门协同治理,随着时代发展,骗税手段不断更新,针对出口贸易的协同监管,更应当加强信息化管理,引入信息技术,提升协同治理效能。

对上述研究的分析,也反映出当前我国在相关领域研究存在不足之处:一是研究内容上,集中表现在监管实务中税务机关发现问题,联系并引入其他政府部门力量,这一过程占用大量时间成本,造成监管资源浪费,忽视了以政府作为整体协调各监管主体承担协同治理责任;二是研究视角上,针对出口退税的监管,地方政府部门通过何种具体方式进行协同以及如何借用信息技术完善协同治理体系,相关文献少有涉及,这些也为现阶段协同治理研究指引了进一步完善的方向。

三、研究方法和研究思路

(一) 研究方法

(1) 文献分析法。本文通过收集整理出口退税治理和部门协同监管等方面的相关理论,并对其进行梳理、研究,在提供一定的协同治理思路的同时,也为进一步的探讨奠定了较为严谨的理论基础,提高了论文的合理性和全面性。

(2) 比较分析法。本文通过对出口退税管理中部门协同治理的主体进行比较分析,分别从政府、海关和税务部门的职能角度出发进行横向分析,再对各部门在协同治税过程中的堵点和难点进行纵向分析,概括归纳横向主体和纵向治理过程中反映出的亟待解决的协同治理问题,为分析和解决问题提供了基本思路。

(3) 案例分析法:监管实践是协同治理理论的重要来源之一,在信息化时代,出口退税监管工作是协同治理理论应用于税收实践的重要部分,本文通过分析当前我国出口退税管理的运行模式和协同过程中暴露的问题,结合协同治理理论、信息不对称理论等深入探讨分析,进而针对性地提出优化对策。

(二) 研究思路

在研究框架方面,在当前数据信息技术不断发展的背景下,本文从我国出口退税环节,包括海关、税务机关等在内的政府各职能部门协同治理的现状展开分析,基于府际关系和协同治理的视角,探寻各部门在协同治税过程中存在的难点、堵点,针对流程中的问题提出具体对策,拟建立针对出口退税治理的长期有效的部门协同体系,以期优化我国出口营商环境提供有益借鉴。本文具体研究思路如图 0-1 所示:

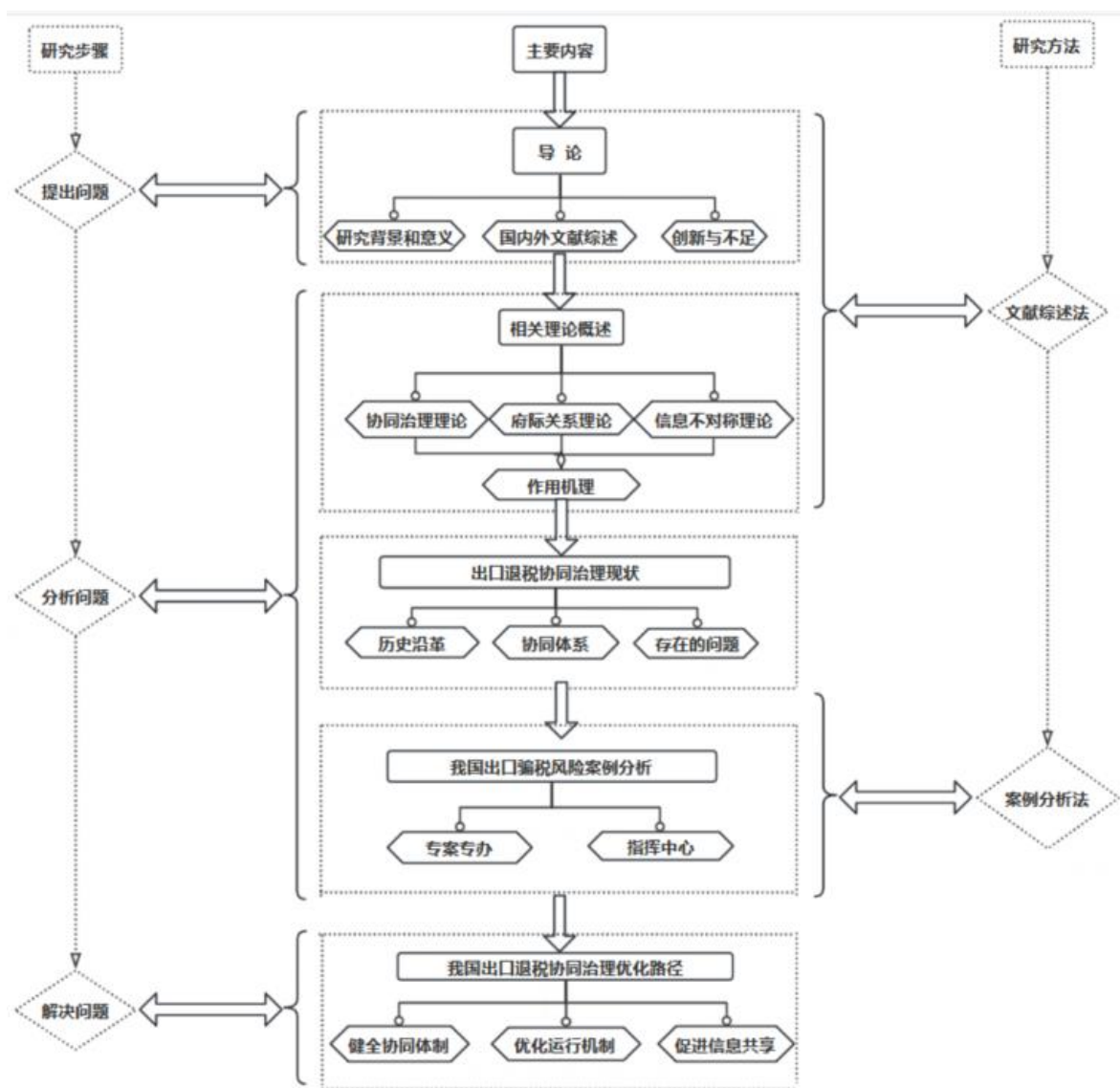


图 0-1 研究思路示意图

四、创新与不足

（一）论文创新

目前我国对于出口退税监管的研究，从内容上而言，主要集中在出口骗税手段的识别，从研究视角上而言，大多基于税务部门主责监管。本文的创新主要体现在两个方面：一方面是视角创新，本文在探讨出口退税监管时改变了以往研究中基于企业风险管理的角度，而是从涉及税收治理的各个监管主体出发，从整体管理流程上深入探讨了协同治理亟待解决的问题和主要不足之处；另一方面是观点创新：本文通过借鉴信息不对称理论和协同治理理论等基础理论，探讨了部门协同治税的必要性和可行性，以及各涉税主责部门在横向协同和纵向治理过程中发挥的作用和联动机制，从技术手段支撑和协同部门快速联动反应，对部门间协同治税的潜在堵点和难点进行梳理归纳，

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/246052035042010232>