



## 应对 COVID-19 的财政政策特别系列

本文是财政事务部为帮助成员国应对新型冠状病毒紧急事件而撰写的系列说明之一。本说明仅代表国际货币基金组织工作人员的观点，不一定代表基金组织及其执行董事会或管理层的观点。

### 税收部门的业务连续性

本说明旨在就税务部门在 COVID-19 危机的不同阶段应如何在维持税收体系正常运行的同时保护好员工和纳税人提供指引。<sup>1</sup> 各税务部门需要及时采取行动，以实现：

- **针对 COVID-19 危机可能导致出现的各种情景，规划、组织并实施业务连续性管理办法。** 中低收入国家的税务部门可能缺乏健全的业务连续性计划（BCP），<sup>2</sup> 而已制定业务连续性计划的国家也并非高枕无忧，考虑到公共和私营部门封锁带来的严重影响，这些国家也将需要做出重大调整，以应对这一前所未有的全球卫生危机。对于目前暂无业务连续性计划可依的税务部门来说，当务之急是采取一些关键措施来确保业务连续性。至于何时以及在何种程度上推行这些措施，需视疫情的发展阶段以及各管理机构自身和本国现有基础设施的完善程度而定。
- **确保征税工作和机构运行持续推进，以帮助政府筹措资金并落实危机应对措施。** COVID-19 疫情应对措施数量众多且种类丰富，做好这些措施的管理工作需要及时做出决策，及时落实，并根据不断变化的事态发展做出调整。作为一个几乎能接触到所有公民的一线机构，税务部门积极促进纳税人合规和交易，满足公共服务提供的优先事项，并通过迅速落实政府出台的应对措施来支持经济运行，从而在平复民众焦虑情绪方面起到重要作用。

尽管本说明涵盖了各税务部门在应对危机时需要考虑广泛开展的各种活动，但各个机构必须从自身当前和预计可能面临的危机形势出发，评估可能采取的各种行动。因此，本说明的着眼点不在于如何制定业务连续性计划，而在于帮助税务部门了解如何迅速采取措施来应对当前危机并确保自身业务连续性。已制定业务连续性计划的税务部门可从本说明中找到对其调整当前业务连续性计划大有帮助的措施；对于目前尚无业务连续性计划的税务部门来说，本说明可在其今后制定此等计划时发挥助益作用。<sup>3</sup>

如对本说明有任何问题或意见，请直接发送邮件至 [cdsupport-revenue@imf.org](mailto:cdsupport-revenue@imf.org)。

<sup>1</sup> 本说明旨在就 2020 年 4 月 6 日 IMF 的指导说明“税收和海关管理应对措施”

(<https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes>) 中所讨论的业务连续性优先事项提供更详细的指引。

<sup>2</sup> 业务连续性计划是指，当发生诸如疾病暴发、自然灾害、罢工等地方性、区域性或全国性紧急事件时，一个组织应如何维持其运作的纲要计划。迄今开展的 92 项税收征管诊断评估工具(TADAT)评估发现，大多数中低收入国家没有健全的业务连续性计划。

<sup>3</sup> 各税务部门在制定业务连续性计划或应对 COVID-19 疫情方面如需协助，IMF 财政事务部随时准备提供帮助，根据请求机构的具体需求，与之展开协商并建言献策。

本说明基于各税务部门当前针对 COVID-19 危机采取的应对措施，以及 IMF 先前发布的危机应对指南——并结合本次危机的特殊情况作了相应调整。<sup>4</sup>本说明建议采取的具体措施分为两大类：（一）规划并实施优先行动；（二）继续管理 COVID-19 疫情的影响并为恢复正常做准备。

## 一、规划并实施优先行动

本次危机管理工作的两个主要环节是：确保工作人员和纳税人的安全，以及确定必要的收入管理计划和服务。就 COVID-19 疫情而言，减少工作人员之间以及工作人员与公众之间的密切接触是一项首要的安全要求。维持国际供应链正常运转至关重要，因为抗疫物资需要通过边境管制加快处理。还有一项关键服务是退税和福利支票的分配<sup>5</sup>，因为无论是公民还是企业，可能都要靠退税和福利来设法应付并度过危机。此外，诸如海关安全和管制措施等其他服务同样不能间断，但暂时要求可能不会那么严格。当然，及时落实政府扶持个人和企业应对危机的各项举措最为至关重要。

采取若干早期措施来引导管理层作出妥善应对实为必要之举。具体见专栏 1。

### 专栏 1. 引导部门妥善应对的十个关键措施

1. 税务部门负责人应提名成立一个危机管理小组（CMG），并任命各级管理层的决策者，由其根据危机管理小组的决定行使职权。
2. 在危机管理小组内部，应指定官员负责税务部门与财政部（或类似部门）之间的联络工作，经危机管理小组批准后，为政策制定提供意见和建议，以及牵头在税务部门内部开展 COVID-19 疫情防控工作。
3. 确定基本的税收征管活动。这些活动包括发放退税、提供社会福利支票以及贸易便利化等。管理团队应不断重新评估不断变化的形势，并随危机的发展做出相应调整。
4. 确定征税工作的重点纳税人群体，并敲定服务和合规措施，以维持收入来源。提高税收征管监测频率，以便及时采取应对措施，尽可能维持收入流。
5. 确定实现基本服务交付所必需的辅助流程，例如，辅助实现退税发放的信息技术（IT）系统。
6. 确定支撑基本服务所需的工作人员，以及在主要工作人员生病时的后备人员。
7. 考虑为确保部门工作正常运转或有必要采取的且可行的替代工作安排，如在家办公（WFH）等。
8. 事前尽早与工作人员沟通，事后继续与工作人员保持密切沟通，以便工作人员能及时了解管理层业务修改及保护员工安全的策略。
9. 与政府级危机管理小组保持密切沟通，与之分享收入管理问题和税收征管趋势相关信息，并向其及时了解政府正在酝酿出台的措施，特别是税收政策调整相关信息。
10. 确保健康/安全规定出台到位，包括就适当的设备/个人防护设备和保持距离作出规定，以保护工作人员和纳税人的健康/安全。

下文表 1 在专栏 1 所列措施的基础上，进一步概述了 COVID-19 危机期间税务部门在开展业务连续性管理工作时应该考虑的各种问题和行动。

<sup>4</sup> IMF 的说明《海关部门优先措施》就海关部门如何确保业务连续性提供了进一步的指引。

<sup>5</sup> 由税务部门管理的福利。

表 1: COVID-19 危机管理工作中应考虑的问题与可采取的行动

| 税务和海关部门应考虑的问题           | 可能采取的行动  | 考量因素   |
|-------------------------|--|--|
| <b>治理</b>               |  |  |
| 危机管理小组 (CMG)            | <ul style="list-style-type: none"> <li>成立一个由主要管理人员和官员组成的小组，并指定一名高级管理人员担任组长，共同负责制定决策和处理日常业务问题。</li> <li>定期向危机管理小组报告业务和人员问题，以便及时作出决策。</li> <li>定期向政府级危机管理小组报告。</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>小型部门可成为执行管理小组。</li> <li>需要及时采取行动。</li> <li>召开会议——根据需要，可频繁召开会议（在危机暴发初期至少每天召开一次会议）。</li> <li>为危机管理小组的每一位成员指定一名或多名后备人员。</li> <li>向危机管理小组报告的内容可包括每日工作人员的到位情况、基本服务交付的关键业务信息，以及基本进口商品和抗疫物资的贸易数据。</li> <li>如果办公室关闭，该小组将需要举行远程会议，进行远程汇报。</li> </ul> |
| 决策                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>建立从管理层负责人开始的指挥系统，并在其下各级管理层各指定一名主要决策者。</li> <li>必要时下放权力，确保在组织各个层面及时采取措施应对危机。</li> </ul>  |  |
| 关键业务交付工作调整的决策流程         | <ul style="list-style-type: none"> <li>根据风险变化情况，结合当前环境，就关键业务中的优先事项、人员部署以及保护工作人员和继续开展业务的措施作出决策。</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>就关键业务交付工作的调整确立决策流程。</li> </ul>  |
| <b>人力资源 (HR) / 健康问题</b> |  |  |
| 缺勤                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>针对关键工作人员缺勤情形制定人员替补计划。</li> <li>每天报告工作人员的出勤情况。</li> <li>评估和更新休假政策，提高危机期间人员休假安排的灵活性。</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>务必确保在海关边境和基本流程中提供最高水平的服务，例如，凡确保医疗用品等物资供应不中断的主要港口，须确保相关工作人员到岗到位。</li> </ul>  |
| 远程办公                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>确定哪些职能可在办公室之外履行。</li> <li>制定并执行允许工作人员远程办公的政策。</li> <li>将工作人员分为可通过远程办公履职和不可通过远程办公履职两类。</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>对于需要管理互联网和信息技术系统需求而不能远程办公的工作人员，可能需考虑实行轮班制，以减少人员聚集。</li> <li>对于所需信息技术支持有限的职能——例如，对核心信息技术系统（政策、人力资源、财务）依赖性较低的工作人员，也应考虑实行在家办公。</li> </ul>  |
| 工作人员的安全                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>确定应于何时停止与纳税人、贸易商和工作人员的面对面接触，以降低传染风险。</li> <li>确保为主要工作人员提供足够的防护设备。</li> <li>提高办公室清洁频率，以降低传播风险。</li> <li>尽可能多地实行远程办公。</li> <li>确保严格记录每一位工作人员的工作地点。</li> <li>确定易受感染和有感染风险的工作人员，并根据需要调整其工作量和工作地点。</li> <li>倡导保持社交距离并控制感染风险，例如，在可能的情况下，可允许工作人员轮班工作，以减少同一工作地点范围内的工作人员数量。</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>在防护设备供应不足的情况下，考虑采取医学界建议的其他措施，例如改用非医用级别的面罩，并增加其他防护措施，例如减少同一时间在同一工作地点范围内的工作人员数量，以及保持社交距离。</li> </ul>  |
| 员工生病                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>上报卫生当局。</li> <li>对工作场所进行消毒。</li> <li>查明曾与患病员工有过接触的人员，并确保他们进行自我隔离。</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>尽早制定出现患病员工时的应对规则将有助于这一流程。</li> </ul>  |

| 税务和海关部门应考虑的问题           | 可能采取的行动   | 考量因素   |
|-------------------------|---|--|
|                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>监测在家办公工作人员的总体安全和健康情况。</li> </ul>   |  |
| <b>基本服务和方案</b>          |   |  |
| 提供基本服务                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>危机管理小组决定哪些核心服务必须不间断地正常运行，以确保资金调动、跨境贸易和其他基本职能的连续性。</li> <li>考虑实现基本服务交付所需的人员、基础设施、物流和工作安排。</li> <li>对关键商品和服务（信息技术、防护用具等）启用快速采购流程。</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>可包括退税处理、在线服务、社会福利分配和边境业务等。</li> <li>为确保基本服务交付配备充足人员，可对非必要岗位或地点的部分工作人员进行重新分配。但要做到这一点，可能需要解决封锁限制问题。</li> <li>宣布进入紧急状态或颁布公共灾难法令有助于加快采购流程。</li> </ul> |
| 关键业务的变更                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>确定交付某些服务/实现某些职能的新方法，包括保持社交距离。</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>例如：加快必需品和医疗用品的清关速度；以案头审计代替现场稽核；提供电话或网络咨询，以此代替上门预约；提供免下车服务，定期对办公室内接收文件的投递箱进行消毒；更多地使用电子邮件等。</li> </ul>  |
| 监测/报告                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>在切实可行的范围内，向政府和其他机构(如国家统计局)提供有关纳税人纳税申报、税收征缴、进/出口量、缴税、退税、纳税人延期缴款请求的统计数据。</li> <li>在进行收入预测时，各国应更新预测模型以反映当前的情况。</li> </ul>                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>政府可据此确定危机对经济的影响。</li> </ul>   |
| <b>其他重要服务和方案</b>        |   |  |
| 就申报和缴税到期日延长事宜以及其他活动作出决策 | <ul style="list-style-type: none"> <li>税收申报、预缴付、分期缴付等的到期日可予以延长。</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>缴税方式有限的国家应探索使用手机或其他电子支付方式。</li> </ul>   |
| 维持收入                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>确定并监测贡献大部分税收的主要纳税人群体。提高收入监测频率，以便及时采取行动解决征收税款额大幅减少的问题，尽可能地维持收入流。</li> <li>必要时，重新分配税务官员，确保主要纳税人的参与、合规以及缴税。</li> </ul>                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>继续尽可能多地征税，这对于满足政府支出需求十分重要。</li> </ul>   |
| 在需求下降的领域减少劳动力           | <ul style="list-style-type: none"> <li>可将非必要职能部门的工作人员重新分配到必要职能部门。</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>需要确定技术熟练的工作人员，以便进行重新分配。</li> </ul>  |
| 破获欺诈计划                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>建立相关流程，以发现在危机期间实施的欺诈和滥用救济措施。</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>对所采取的执法行动应予以公示，以阻止他人利用此次危机作案，维护公众对税务和海关系统的信任。</li> </ul>  |
| <b>信息技术系统支持</b>         |   |  |
| 在家办公的影响                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>确定需要对信息技术系统做出哪些调整以便工作人员在家办公。</li> <li>在危机初期阶段，评估并测试实行关键工作人员大规模远程办公或其他灵活工作安排的能力。</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>信息技术基础设施是否足够？是否需要获得更多软件许可证？</li> </ul>  |
| 部门数据的维护、安保和安全           | <ul style="list-style-type: none"> <li>敲定在长期远程工作情形下为确保数据维护和安保无虞所应采取的任何其他措施。</li> <li>确定工作人员在使用个人电脑和电子邮件地址访问和传输机密数据时的所有限制。</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>可能会面临有人企图入侵信息技术系统的问题。</li> </ul>  |
| 远程服务的数据安全               | <ul style="list-style-type: none"> <li>确定适当的数据共享和电子文件交换渠道。</li> <li>决定使用哪些软件，并将所作决定传达给用户。</li> </ul>  |  |

| 税务和海关部门应考虑的问题   | 可能采取的行动   | 考量因素   |
|-----------------|---|--|
| <b>沟通</b>       |   |  |
| 内部              | <ul style="list-style-type: none"> <li>敲定内部沟通的渠道、主题和频率。为每一级管理层建立社交网络群组或类似的交流群组，以便各级管理层人员定期签到，讨论新出现的问题。</li> <li>必要时，应根据卫生局的指导意见，指定必要员工到办公室办公，其他员工继续在家办公。</li> <li>定期向员工工会通报情况。</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>需要将新的工作安排告知员工，并定期向员工通报与危机相关的任何重大发展。</li> <li>避免亲自会面。</li> </ul> |
| 外部              | <ul style="list-style-type: none"> <li>决定与主要利益方——纳税人、企业、政府机构和其他国家海关——进行沟通的渠道、主题和频率。</li> <li>指定负责就 COVID-19 疫情问题与其他组织和合作伙伴进行沟通的联络点/联络人。</li> <li>定期向政府级危机管理小组进行报告。</li> </ul>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>确保管理层“众口一词”。</li> </ul>   |
| 为纳税人/贸易商服务提供新渠道 | <ul style="list-style-type: none"> <li>扩大或建立向纳税人和跨境贸易商提供远程协助的渠道。</li> <li>编制“常见问题”清单，并在网站上发布。</li> </ul>  |  |

## 二、继续管理 COVID-9 疫情影响并为恢复正常做准备。

继作出并执行初步决定之后，可能会出现一个较长的业务中断期，在这期间，需要采取有针对性的行动。在危机期间，征收税款额不可避免地会出现减少；不过，税务部门可以通过监测其最重要的税收来源，并视需准备采取自愿和强制合规的措施，为恢复运行做好准备。税务部门在努力调整适应不断变化的形势时，不妨持续推行若干行动，以确保管理层及时响应在该国准备恢复正常运行过程中出现的新需求。专栏 2 中列出了在这一阶段需要考虑采取的一些行动。

### 专栏 2. 准备恢复正常运行期间确保管理层及时作出响应的行动

1. 不断评估危机状态，并根据风险评估，调整现有业务。保持警惕，防止疫情卷土重来。
2. 持续为工作人员提供支持，包括与工作人员定期沟通，以确保他们拥有开展工作和保持远程联系所需的工具，特别是家中无工作支持系统的员工。
3. 监测管理层人员患病情况，并继续对可能接触过患者的员工进行隔离管理。
4. 监测并分析重要的税收来源，了解征收税款额减少的原因，以便管理层在恢复正常运行后，制定并实施增加收入的措施。
5. 开始规划全面恢复正常运作，考虑恢复服务的先后顺序和方法。可采取的行动包括：筹划重启危机期间未能实施的方案；安排工作人员返回正常工作地点并履行其原有的工作职能；与工作人员和纳税人就危机后如何支持和增强合规进行沟通；制定救济措施（即延迟申报和缴税到期日）退出工作管理计划；以及维护不堪重荷的信息技术系统。更多相关信息包含在即将发布的关于该主题的说明中。<sup>6</sup>

危机结束后，各税务部门应开展管理决策和行动审查，总结经验教训并汇总成文，以资后鉴。

<sup>6</sup> 即将发布的说明将就恢复运行问题，特别是如何继续保障税收收入、恢复税收部门业务和合规执法提供指引。