



## 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冠状病毒紧急事件而撰写的系列说明之一。本文内容仅代表国际货币基金组织（“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。

### 税收征管：重启征管业务以保障征税和合规工作

很多国家为控制 COVID-19（新冠病毒）传播对私人 and 公共部门实施了影响深远的“封锁”措施，这些措施严重影响了税收当局的业务运转，使其工作重点转向主要落实政府的措施，维持税收和贸易体系的必要运转，同时保护官员和更广泛民众的身体健康。当新冠疫情得到控制且“封锁”措施放松后，税收机构必须做好准备重启征管业务，恢复税收和贸易体系的正常运转，维护征税活动，使合规状况恢复至危机前的水平。这对于确保政府的收入需求至关重要，特别是对于财政能力比较薄弱的低收入国家以及社会保障计划规模较大的国家。

本文以“各国受危机影响的程度将处于不同阶段”的认识为基础，围绕税收机构如何应对这些重点工作并开始恢复征管业务提供了指引。<sup>1</sup>鉴于经济恢复缓慢且不均衡，很多公司受到不利冲击而其他公司从中获益，这将是一项严苛的任务。不可避免的是，经济下滑将导致纳税人合规状况恶化，当局无法维持合规和纳税执法也将使情况进一步加剧。为将收入流和纳税人合规状况恢复至危机前水平，当局需要采取及时、有效的准备工作，确保成功地重启征管业务。

当税收机构开始扩大征管范围且纳税人恢复商业活动后，恢复阶段将会开始；尽管很多企业将持续面临经济压力，但其他企业将不得不停止经营，新企业可能涌现。这预计是一个分阶段的过程，将持续很长时期，因为限制措施很可能只能逐步取消。

恢复阶段的规划工作应该尽早开始，确保有充足时间建立所有必要的安排。规划应该谨慎考虑执行能力和本地情况，以及征管业务水平和纳税人合规状况多大程度上受到危机的影响。恢复的步伐也将取决于其他外部因素：包括危机后政府采取的进一步刺激经济的任何救助措施。

关于本说明的任何问题和评论请发送至 [cdsupport-revenue@imf.org](mailto:cdsupport-revenue@imf.org)。

本文借鉴了多国税收征管当局目前应对新冠病毒危机的措施以及 IMF 此前发布的指引，指引已根据本次危机的特殊情况加以调整。它探讨了税收和海关的相关程序。尽管两者都有明显的特征，分别强调税收的征缴以及海关的安全和贸易便利化，但一般的方法是类似的。<sup>2</sup>具体措施分为六大类：（1）恢复阶段需要应对的主要风险；（2）组织恢复阶段的管理工作；（3）恢复纳税人的合规和纳税水平；（4）管理税收征管核心业务流程的恢复工作；

<sup>1</sup>本文为此前的 IMF 特别系列说明提供了补充。《税收与海关管理机构的应对措施》2020 年 4 月 6 日；《税收征管部门业务连续性》2020 年 4 月 20 日；以及《海关管理部门的重点措施》，2020 年 4 月 20 日——三份说明的发布网址为：

<https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes>。

<sup>2</sup> IMF 特别系列说明《海关管理的重点措施》围绕海关管理提供了更具体的指引。

(5) 针对税收征管配套功能的重点工作；以及(6) 一些关键经验教训：业务连续性、数字化、和风险导向的合规管理。

## 一、恢复阶段需要应对的主要风险

---

在恢复税收征管业务和重新聚焦于收入流和纳税人合规（海关管理则聚焦于贸易商）的过程中，征管当局将面临必须解决的具体挑战问题。

- 对到岗员工的限制可能仍然适用，例如，由于正在实施的保持社交距离措施。此外，员工及其亲属可能也已受到新冠病毒的影响，继续保护员工和纳税人的措施仍须作为第一要务。这将意味着维持部分业务连续性的措施，正如IMF就此发布的特别系列说明所阐述。<sup>3</sup>
- 纳税人和贸易商将需要恢复提交纳税申报表和海关申报单以及支付税款的日常活动，而同时，它们可能仍在从经济下滑和对员工健康和福祉的影响中恢复。这将需要当局继续开展（某些国家当局需要加强）纳税人沟通工作，对纳税人的申报和支付行为进行仔细监测，以识别新出现的趋势和合规风险。
- 当局将需要识别和考虑新风险，例如纳税人利用危机救助/刺激措施牟利；对于特定商业部门受到危机严重影响的纳税人和贸易商（具体而言即大规模和中等规模纳税人），大量税收收入将面临风险。当局可能需要严格审查救助和刺激条款的使用情况，以防范或识别可能的滥用行为。
- 当局需要具体关注逐步取消临时性政府措施（包括推迟申报或支付日期）和临时豁免安排，因为很多纳税人可能仍处于脆弱的财务状态。当前的临时救助措施可能仍需继续实施，包括分期支付计划。<sup>4</sup>
- 税收征管将面临积压问题，当局需要谨慎确定优先工作以便进行管理，例如未缴纳欠税、审计案例和未回复的请求（例如申诉或预先裁定请求）。这将需要基于信息进行详细规划，并由相应业务领域的专项工作组提供补充，以应对积压问题。

## 二、组织恢复阶段的管理工作

---

通常而言，危机管理会明确区分危机期间和危机后的阶段——但对于新冠病毒危机，这可能很难区分。正如上文强调，危机后征管业务的恢复将会循序渐进，同时准备工作需要尽早启动。在准备促进恢复的措施时，税收当局应该优先考虑：（1）员工和纳税人的安全和身体健康；（2）保障税收收入的措施；以及（3）确保纳税人能获得相关服务，同时确保纳税人的合规行为。为此，征管当局将需要建立适用于恢复阶段的临时管理安排以及明确的规划程序。

### 建立专门的管理安排

恢复阶段的挑战将与危机期间类似，当局需要尽早准备必要的流程和程序：

- 为筹备相关恢复工作分配正式的职责，以便尽早启动准备工作。

---

<sup>3</sup> 见IMF关于《税收征管的业务连续性》的特别系列说明。

<sup>4</sup> 是否保留这些措施必须谨慎权衡其对政府预算的影响。大规模使用救助措施，包括常态化的推迟和分期支付计划选项，将给收入流带来严重风险。虽然一些纳税人将需要持续的支付安排（具体来说，危机前和危机期间的应缴税款），但重要的是纳税人尽可能恢复至正常的支付周期。

- 组建恢复工作协调小组（RCT）。一般来说，RCT 与危机管理小组（CMG）基本相同，但前者具体关注危机后的相关工作。<sup>5</sup>
- 确保在 RCT 内部为危机后的征税行动计划（RCAP）分配具体责任，第三节将进一步探讨。
- 由 RCT 负责制定恢复计划（待管理层批准），根据组织单位的高频率报告协调相关活动，并按需升级决策工作。
- 确保在保护员工和纳税人身体健康、安全和福祉的同时，专门关注人力资源管理，使员工做好准备增强灵活性，以应对新的业务重点（见第五节）。
- 与财政部（或对等的监督机构）和其他政府机构合作，分析危机对经济活动的影响，协调各项活动，并确保为恢复过程提供支持和融资。
- 与其他利益相关方进行沟通和协调，包括商业界代表。

## 及时启动规划

早期规划将有助于当局的组织单位为重启征管业务做好准备。考虑到限制措施和积压问题犹存，“恢复正常运转”可能在一段时间内无法实现。在冲击阶段，当局需要谨慎规划并确定优先级，以便在恢复阶段协调所有活动：

- 尽早为恢复阶段启动准备工作：（核心）RCT 应该制定一份恢复计划，包括：（1）恢复核心和配套流程并应对积压问题，包括保证员工身体健康和安全的措施；以及（2）一份危机后征税行动计划（亦见第三节）。
- 为每个组织单位制定具体计划并根据需要进行调整。
- 将恢复计划与政府促进经济复苏的行动以及其他政府机构的恢复计划进行统一，包括积极提供建议促成“整个政府层面”的方法。
- 将战略和业务层面更广泛的规划周期与恢复计划识别的工作重点进行统一。
- 确保尽早识别预算可能引发的后果，并及时进行决策。
- 对立法和其他法规提出必要的修改建议，迅速筹备必要的行动。
- 若当前程序不适合加快必要的行动，要采用创新的方法（制定变通方法）。

## 三、恢复纳税人的合规和纳税水平

保障收入流，使纳税人合规行为恢复至危机前水平，并为进一步改善做好准备，这将是税收征管的一个关键优先事项。在危机期间，由于截至日期延后、到岗员工有限以及纳税人财务状况恶化，报税、报关和支付行为的合规情况可能有所恶化。此外，税收征管当局可能工作负荷激增，因为大量纳税人请求获得援助或支持。若管理不善，这可能给收入流带来重大风险。在筹备恢复阶段时，税收征管当局应该考虑采纳如下措施。

- 制定一份危机后征税行动计划，阐明恢复合规水平和保证收入流的必要措施。专栏 1 总结了制定该计划的关键步骤。

<sup>5</sup>尽管 RCT 与 CMG 职责不同，但在恢复的规划阶段，两者的活动可能出现部分重叠。

- 制定 RCAP 应优先采用基于风险的方法，这要求：识别分别在危机中受到影响以及可能获益的行业。这需要评估与危机相关的新型风险和正在涌现的风险。
- 加强监测能力，重点关注关键行业以及最大的纳税人和预算贡献者。当局需要尽早识别并及时处理合规行为出现的变化。
- 当局应确保关注面临财务困难的纳税人，在他们逐渐恢复至完全合规的过程中为其提供支持（例如支付计划）。此外，保持一定水平的征税执法活动并针对受影响较小的主体——确保它们继续履行纳税义务，特别是及时支付的义务。
- 维持一些危机期间采取的措施，例如延迟支付安排，这些措施可能仍然需要。若考虑在危机后延长相关措施，应确保这些救助措施具有针对性，包括针对特别受到危机影响的行业，以尽可能保证收入流。对大型公司应适用个案法，遵循能保证公正待遇的明确的内部指引。
- 评估为危机实施的贸易便利化措施（例如电子文件、电子签名和简化报关手续等），识别并保留有助于改善海关程序的措施；逐步取消引发了合规风险的措施。

#### 专栏 1.制定危机后征税行动计划（RCAP）的步骤

当局应尽早制定 RCAP，理想情况是在危机期间、国家还未完全受到危机影响的阶段。若当局制定了业务连续性计划（BCP），它能为即将实施的关键措施提供强有力的基础。

- 将落实危机后征税措施的职责分配给现有的风险管理委员会，或按需分配给专门的小组。识别需要解决的主要问题和风险；评估这些风险适用于哪组纳税人（部门和行业）以及可能产生什么影响？
- 确保计划提供以下更新：（1）纳税人/贸易商/欠税人分组；（2）基于不同组别和行业的特征采用有针对性的恢复程序；（3）识别危机中出现的机遇，例如更具创新性的服务提供方式和合规方法；以及（4）对重点合规风险实施定向干预。
- 为纳税人分组制定有针对性的措施，重点关注促进合规，保证征收税款并应对任何主要合规风险。
- 通过主动沟通保持与纳税人和其他利益相关方的合作以及对两者的透明度。
- 在可能情况下，认识到有必要通过快速跟踪增值税退税和通知纳税人延迟缴税来为公司流动性提供支持。
- 针对法规和内部程序、沟通过程、纳税人服务和执法干预措施（例如审计和征收措施）启动并设计必要的修订方案，与逐步取消临时（救助）措施保持统一。
- 确保商定的措施纳入每个组织单位的行动计划。
- 考虑组建专门的中央征收小组，指导一线税务局征管业务，并以个案方式处理欠税金额最大的主体。
- 根据商定的重点行动分配员工人手。
- 监测行动计划的进度和成果，并按需进行调整。
- 向所有员工和外部利益相关方（包括纳税人）传达 RCAP 及其优先事项。

#### 四、管理 税收征管 核心业务流程的恢复工作；

一旦取消限制措施，大量员工可以再次到岗工作（或者可通过居家办公安排有效开展业务），征管业务可能依照 RCAP 及其阐述的重点事项缓慢恢复。

下表 1 提供了恢复核心税收征管流程的关键恢复措施，具体包括：（a）提交纳税申报表、海关申报单和支付税款；（b）合规执法；（c）纳税人沟通和服务；以及（d）与纳税人、贸易商及其代理人沟通。在合规执法中，建议在风险分析、大规模纳税人/贸易商管理和审计领域采取重点措施。所有这些措施都需要结合每个国家和当局的具体情况进行考虑。

表 1. 恢复税收征管核心业务流程的措施

核心业务流程	措施
提交纳税申报表、海关申报单和支付税款	<ul style="list-style-type: none"> <li>在申报义务延迟或不再执行后，当局应该就申报义务及时进行沟通。</li> <li>加强标准的海关申报要求。</li> <li>按需制定并扩展申报和支付的在线流程，以减少面对面接触并提高效率。</li> <li>实施符合 RCAP 重点工作的战略，聚焦于不同类型的不申报或不支付行为。例如：               <ul style="list-style-type: none"> <li>使用群发电子邮件继续与纳税人沟通，提醒其履行申报和支付义务；致电重点案例纳税人；在更复杂的案例中登门拜访纳税人。</li> </ul> </li> <li>在考虑继续推迟支付时，针对受危机影响最严重的特定行业和公司实施救助措施，同时对其他公司继续采用个案法，在纳税人承受的工作负荷和行政负担以及此类措施对征税的潜在影响之间取得平衡。</li> <li>阐明请求分期支付的政策，对小额欠税采取通用方法，重点关注大额欠税。</li> <li>确保尽早识别新增欠税并快速跟进。</li> <li>借助呼叫中心拨打欠税追缴电话。</li> <li>优先追缴涉及大额和新增欠税的案例，特别关注预扣税（纳税人已征收税款并将其“托管”）。</li> <li>若情况必要且合适，可临时从其他组织单位调派员工。</li> <li>仅跟进可能追回的欠税案例，重点关注大额欠税并核销认定为无法追回的欠税。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>风险分析和评估</li> <li>大规模纳税人管理（包括大规模贸易商）</li> <li>审计计划</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>重新运行纳税人分组模型（尚未应用这一模型的当局应开发并应用该模型），因为纳税人情况可能已发生重大变化。</li> <li>识别新风险（尤其是与救助措施相关的风险），调整风险模型和处理战略，同时应对欺诈性使用救助措施的潜在风险。</li> <li>将进口商和出口商福利纳入额外的贸易便利化措施，在风险评估程序中使用 HS 编码，帮助定向开展核实和审计工作。</li> <li>识别交叉检查流程（例如破产案例、救助补贴）可能需要的新信息来源。对于海关，这可能包括关于陆上和海上集装箱或港口当局的信息。</li> <li>将大规模纳税人审计计划的重点转向受危机影响最严重的行业（“输家”和“赢家”）。</li> <li>若尚未建立大规模纳税人办公室（LTO），当局可考虑组建中央小组来处理大规模纳税人的相关事务。</li> <li>加强与大型纳税人的合作性沟通，监测恢复征管业务和收入流的进展。</li> <li>继续向大型纳税人办公室调派人员或扩大调派规模，以便落实重点举措。</li> <li>考虑简化案头询问和审计以及现场审计，关注单一的合规问题，在执法活动中保持透明度。</li> <li>确保尽可能恢复预扣税机制。</li> <li>仅对高风险申报项目保留退税前审计。</li> <li>为海关当局制定清关后合规审计计划，重点关注与紧急事件期间提供的福利相关的滥用风险。</li> </ul>

纳税人沟通和服务	<ul style="list-style-type: none"> <li>主动传达当局承诺，即随着纳税人恢复经营帮助其履行纳税义务（例如通过信件、报纸、社交媒体等）。</li> <li>酌情考虑发送劝阻欺诈性救助申请的消息。</li> <li>通知纳税人逐步取消任何救助措施的消息。</li> <li>对公司注册和注销予以特别关注，因为危机可能导致大量公司破产并涌现出一批初创公司。</li> <li>确保有能力回复纳税人的问题（呼叫中心、社交媒体），如有需要可延长服务时间。</li> <li>鼓励纳税人使用在线服务，因为面对面服务可能在更长时间内仍将受到限制。考虑采用仅受理预约的方法。</li> </ul>
与纳税人、贸易商及其代理人沟通	<ul style="list-style-type: none"> <li>与纳税人、贸易商和（税务）代理人的代表机构频繁会面，向告知应对战略并听取反馈。</li> </ul>

## 五、针对税收征管关键配套功能的重点工作

在任何涉及到业务中断的危机中，人力资源和信息通讯技术是两个关键的配套功能。新冠病毒危机对税收征管业务产生了特别的干扰作用，尤其是在采取封锁措施防控新冠病毒传播的国家。因此，正如 IMF 关于业务连续性的特别系列说明所述，在危机期间妥善管理这些功能有助于更好地应对危机，同时这也对恢复阶段至关重要。

在危机期间和危机之后，人力资源功能都发挥了关键作用，确保员工做好准备响应危机中出现的需求。它包括继续实施危机期间为员工身体健康、安全和福利提供支持的措施。人力资源管理也必须做好准备，支持业务工作对员工群体灵活性的需求。

信息和通讯技术（ICT）系统是税收征管的关键基础设施，本次危机将对 ICT 系统产生更大的需求。管理针对刺激和救助措施的系统变更的竞争性业务需求，扩大内部需求以支持远程办公安排，改进针对纳税人和贸易商的电子服务，这些需要严格的规划并确定优先次序。表 2 概述了配套流程的措施。

配套流程	措施
人力资源管理	<ul style="list-style-type: none"> <li>继续评估员工和纳税人身体健康、安全和福利面临的风险，必要时寻求专家医疗建议并采取应对措施。</li> <li>监测员工到岗情况，识别员工缺口，促进临时向危机后阶段的重点任务重新调派（或雇用）人员。</li> <li>继续支持不断增长的居家办公安排，例如购买必要设备和实行灵活的工作时间安排。</li> <li>必要时安排加班或轮班安排，但也为危机中超负荷工作的员工提供一些休息机会。</li> <li>确保能够获得资金，承担特定安排带来的额外成本。</li> <li>根据新型纳税人风险重新评估员工需求，并开始招聘或重新调派员工。</li> </ul>
信息和通讯技术（ICT）	<ul style="list-style-type: none"> <li>确保在引入救助和刺激措施以及措施失效时对相关 ICT 系统进行调整。</li> <li>改进为员工提供的内部服务，为不断增长的远程办公安排提供支持。</li> <li>危机过后，估计 ICT 系统是否需要扩容以满足需求的增长。</li> <li>对 ICT 的安全性安排（包括防火墙）进行压力测试，确保保护数据、消除脆弱性，尤其是在临时调整 IT 系统为员工和/或纳税人远程接入提供便利的情况下。</li> </ul>

## 六、一些关键经验教训：业务连续性、数字化和风险导向的合规管理

新冠病毒危机已经直接和间接地对税收征管当局造成了严重影响。各方对税收征管当局提出了落实政府危机应对措施的大量需求。封锁措施限制了其征管业务以及与纳税人沟通的可能性。经济下滑对很多纳税人造成了不利影响，严重冲击了它们履行纳税义务的能力。经验显示，准备更充分且能在三个关键维度——业务连续性、数字化和风险导向的合规管理——取得成效的当局，有能力更好地应对危机并响应各方提出的需求。

**业务连续性：**经验表明，当业务工作受到特定事件干扰时，具有管理税收征管业务连续性的计划非常关键，上述特定事件包括员工到岗情况受到影响和/或当局资产遭到毁坏（例如 ICT 系统或实体基础设施）等。此类计划确保了当局能在紧急事件和困境中组织工作。这将进而增强当局的抗风险能力，有助于为下一场危机做好准备。<sup>6</sup>

**数字化的税收征管和纳税人合规：**在构建数字化内部流程和纳税人合规周期中成效显著的当局，有能力在维持业务运转的同时保持社交距离，以防控新冠病毒的传播。因此，当局有可能维持纳税人的正常合规行为（除救助措施以外）。受到封锁措施影响且未实现实质性数字化的当局很难维持税收和贸易体系运转。未来，这些当局应考虑加快数字化议程。

**风险导向的合规管理：**构建针对性地调配稀缺资源的能力往往是税收征管当局的工作重点。在危机中，如果资源更为有限，当局必须具备向关键领域调配资源的能力。因此，在风险管理中成效显著的当局能更好地理解危机时期纳税人出现的合规问题，并实施减缓措施——特别是在当局受到封锁措施影响可用资源受限的环境中。

新冠病毒危机正在并将继续使当局承压。为此，基于截至目前的经验和教训，我们应该为所有当局提供宝贵建议，提供机会改进成效尚不显著的领域并将它们再次列为工作重点。为此，我们建议，当局应选择恰当时机开展正式演练，以便从新冠病毒危机中吸取教训。为此，当局应该考虑：

- 建立相关安排以记录危机管理委员会的风险评估、决策和减缓应对措施的成果。
- 召开危机管理“汇报”会议——包括与外部利益相关方沟通——以分析哪些措施效果较好、哪些可以改进以及哪些效果较差。
- 升级业务连续性计划（并定期检查）。
- 未制定 BCP 的当局立即启动相关工作。<sup>7</sup>

<sup>6</sup> 正如 IMF《税收征管的业务连续性》的特别系列说明所探讨，部分当局尚未制定业务连续性计划（BCP），本次危机显然展示了制定 BCP 的重要性。本文提供了危机期间以及未来制定 BCP 时需要考虑的关键连续性措施。

<sup>7</sup> 各税务部门在制定业务连续性计划或应对新冠病毒疫情方面如需协助，IMF 财政事务部随时准备提供帮助，根据相关机构的具体需求，与之开展协商并建言献策。