

发展中国家实施税收信息化的经验及启示

陈海涛 陈 涛 (福建省地税局, 福州 350003 厦门大学, 厦门 361005)

【摘要】发展中国家大约在 80 年代初开始在税收管理中广泛地运用计算机技术。经过近 20 年的发展, 发展中国家在税收信息化领域取得了很大的进展。墨西哥等发展中国家实施税收信息化取得的经验对我国有很强的启示性。

【关键词】发展中国家; 税收信息化; 税收征管改革

【中图分类号】F810.422 【文献标识码】A

【文章编号】1006-3056(2003)08-0043-03

进入 90 年代后, 发展中国家税收信息化取得了很大的进展, 在这一进程中, 有成功的经验也有失败的教训。近年来, 国外一些税收信息化方面的专家对一些发展中国家的税收信息化进行了深入的考察, 并就发展中国家成功实施税收信息化提出了许多具体的、有操作性的建议。在此, 本文将介绍其中一些国家的现实案例及这些专家的观点, 并对我国税收信息化提出了几点启示。

发展中国家实施税收信息化的经验及借鉴

Diaz(1996)考察了墨西哥的税收信息化进程。墨西哥的税制改革起于 1988 年, 和其他发展中国家有些不同的是, 墨西哥具有宽税基、低税率和税种少的现代税制结构。但是墨西哥的税收征管却缺乏现代化征管手段, 由于其地域广阔, 拥有超过 300 个区域性税收机构, 在征管上存在着很多漏洞, 因此建立有效的税

收信息渠道, 提高税收信息处理的速度就成为墨西哥税收征管改革的重要内容。墨西哥实施税收信息化所遇到的主要障碍是税收管理弱化, 机构臃肿和效率低下。此外, 墨西哥的税务机构还面临着信息技术人员缺乏的限制。为了实现税收信息化目标, 墨西哥对税收征管进行了改革, 现有的税收征管模式是一个两层管理的系统: 第一层次是由政府公务人员所组成, 第二个层次是由一些私人公司所组成, 它们提供计算机服务和稽查服务, 但政府将对私人公司的服务进行监督。之所以运用这种模式, 是因为墨西哥政府考虑到自身资源的限制, 而将信息网络的运行交付给私人公司运营和管理。政府通过招标雇佣私人公司, 私人公司通过直接向纳税人收费并成立一个信托基金来获得费用支付。中标的私人

公司自己购买设备，并支付投资、管理和安装费用。私人公司的相关资产属于该公司但是由信托基金持有，财政部有权决定信托基金的撤销。私人公司在支付费用上没有政府限制，但是政府可以



对私人公司开支的合法性进行监督。这样做的好处是，由于私人公司接受费用支付并可以自由支配这些费用，政府无须采用以往严格的政府采购政策。同时，私人公司所获得的受益取决于其提供服务的好坏，不仅减少了税务人员的数量，提高了税收征管的质量和效率，而且减少了税务机构的腐败现象。

Glenday (1996) 对下撒哈拉非洲的一些国家，包括肯尼亚、莱索托、马拉维和赞比亚等国的税收信息化进行了考察，并对这一

地区的未来税收信息化建设提出了很多有价值的建议。这些国家具有类似的经济水平和发展结构，经济发展较为落后，技术水平低下。虽然这些国家在外国援助下进行了税收信息化的改革，但这一努力并不成功，税收信息化进展缓慢。耗资很大的计算机系统大部分功能只是记录和备份征管数据，仅仅起到为政府决策提供统计或为考察和研究提供数据库的作用，而无法运用于日常的税收管理。

专家认为，下撒哈拉非洲地区税收信息化实施并不成功的原因主要有以下几点：其一，税收征管系统的低效。这些国家普遍存在着虚假的税务登记、不完整的会计记录以及税务申报程序混乱的情况。税收信息的大量失真使税收信息化无法顺利开展；其二，管理水平低下。税收信息化的实施不仅需要新的设备和人力，而且需要业务程序的改变、职责的重新定义以及新功能的建立。而这些国家管理水平无法保证这些资源的有效配置；其三，税务机构和纳税人都缺乏

计算机技术应用和使用的经验。但专家并没有对这一地区税收信息化的未来发展持有悲观态度，并认为只要实施正确的税收信息化发展战略，就可能成功地推进这一地区的税收信息化，这一战略至少包括以下三方面的内容：一是要减少税收计算机系统的复杂性，并按照合理的程序逐渐推进税收信息化进程，使税务机构可以在“干中学”，逐步获取经验；二是需要协调各方面的专业人才，将计算机系统和税收征管整合起来，尤其是在税务机构内部培育自己的管理团队和管理能力，最终使税务机构能自己运用已经建立的计算机系统；三是税务机构应提高专业技术人员的工作条件和收入。

Peterson (1996) 总结了其作为技术援助专家在肯尼亚为该国的畜牧发展部建立财务信息系统的成功经验。虽然这一信息系统并不是税收信息化系统。但 Peterson 认为，税收信息化系统虽然是更为复杂的系统，但发展中国家中不同政府部门的信息化实践将面对相同环境和近似的约束条件。因此，通过分析肯尼亚畜牧发展部信息化的具体案例，他认为在发展中国家政府部门引入计算机管理系统首先要明晰的指导方针是：信息化只是解决政府机构管理存在问题的一种方案。

解决政府机构存在的问题有多种方案，而使用计算机管理只是其中的一种，而且是次级的方案。有时，仅仅通过信息流的重新设计就可以大幅度地提高管理的效率，而不一定要使用计算机技术。明确这一点，意味着计算机只是一种工具，而机构改革才是根本。在此基础上，Peterson 提出了发展中国家政府成功实施信息化的 4 个决定要素：信任、需要、帮助和紧迫感。首要的要素是信任，即政府机构的管理者要信任计算机解决方案和方案的实施者。因为，信息化的引入往往意味着资源的重新配置和机构的改革，这是有一定风险的；第二个要素是需要，它是指政府机构必须清楚自身存在的问题并主动谋求改革；第三个要素是帮助，信息化方案必须切实可行并有操作性。也许不一定是计算机解决方案，而只是通过简单的手工操作就可以相应地促进信息的流动；最后一个要素是紧迫感，政府决策者要充分认识到改革的紧迫感。此外，信息化进程应该是循序渐进的过程，它应该分阶段实施，包括设计、采用和制度化等各个程序。

对我国的启示

本文以上分析的发展中国家税收信息化进程面临的问题，以

及对其他发展中国家实施税收信息化的经验得失的介绍无疑对我国实施税收信息化是有很强的启示性。虽然，由于具体国情不同，我国在具体实践中所面临的问题也有自身的特殊性，但许多问题还是有共性的。借鉴发展中国家税收信息化发展经验和教训，笔者认为我国在税收信息化进程中应该注意以下几方面问题：其一，税收信息化是一项系统工程，不仅要强调计算机运用，而且要注重管理的创新，新的税收征管理念“科技加管理”的提出是具体体现；其二，税收信息化要和税制改革同步推进，只有建立一个法制化的、现代化的税收环境，才能保证税收信息化发挥良好作用；其三，不能只重视“硬件”投资，还要加强软件的开发，尤其是要注重信息技术人才的培养，做好计算机系统的维护和升级；其四，税收信息化应循序渐进，不断地积累经验，而不应盲目上马大项目，尤其是在经济相对落后地区，提高信息流动的速度和信息共享的程度是关键，而不能把计算机技术当作包治百病的药方；其五，处理好利用外部技术和自我技术开发的关系。由于面临资源和技术约束，税务机构可以利用外部公司的技术来推进税收信息化，这样不仅可以有效利用资源，而且可以提高管理效率，

但基于我国税务部门的具体情况而言，还必须要以我为主，注重自我技术开发的能力，这样才能保证经济安全和实现可持续发展。

参考文献：

- [1] 蔡金荣. 电子商务与税收[M]. 北京：中国税务出版社，2000.
- [2] 谭荣华. 税务信息化简明教程[M]. 北京：中国人民大学出版社，2001.
- [3] Diaz, F.G., 1996, "Reforming Mexico's Tax Administration," Information Technology and Innovation in Tax Administration, Kluwer Law International, 27-36.
- [4] Glenday, G., 1996, "Perspectives On The Computerization of Tax systems in Sub-Saharan Africa," Information Technology and Innovation in Tax Administration, Kluwer Law International, 195-213.
- [5] Peterson, S.B., 1996, "Making IT Work: Implementing Effective Finance Information Systems in Bureaucracies of Developing Countries," Information Technology and Innovation in Tax Administration, Kluwer Law International, 177-194.
- [6] Keen, P.G.W., 1991, Shaping the Future: Business Design Through Information Technology. Harvard Business School Press.