

2023年深化税收改革工作报告 深化农村改革综合方案工作报告(实用5篇)

为了确保我们的努力取得实效，就不得不需要事先制定方案，方案是书面计划，具有内容条理清楚、步骤清晰的特点。方案能够帮助到我们很多，所以方案到底该怎么写才好呢？以下是小编为大家收集的方案范文，欢迎大家分享阅读。

深化税收改革工作报告 深化农村改革综合方案工作报告篇一

《深化农村改革综合性实施方案》聚焦的5大农村改革领域中，深化农村集体产权制度改革被摆在首位，而“深化农村土地制度改革”更是被放在产权制度改革的第一位。

该方案旨在提高农村改革的系统性、整体性、协同性。在中国社科院农村发展研究所产业研究室主任张元红看来，《方案》重在部署农村的综合改革，而土地制度影响深远，财政补贴、价格支持等政策，短期可能会有变化，但一旦定下来，就会在较长时间内不变。同时，农村土地制度也是农业经营体制、农业支持政策等的基础。

国务院发展研究中心农村部部长叶兴庆告诉早报记者□xx届三中全会后，在农村改革上，发了很多改革意见和方案，后面还会有意见方案出台，此次方案是起综合性指导作用的。

叶兴庆强调，农村单项改革很有必要，但农村改革一些共性问题，共同需要遵守的基本原则，需予以明确。

张元红表示，相比此前的一些文件，《方案》在两方面提得更明确：一是落实集体所有权，界定集体成员权，明晰集体产权主体。二是探索宅基地有偿使用制度和自愿有偿退出机制，以及试点土地承包经营权有偿退出。

《方案》指出，落实集体所有权，就是落实“农民集体所有的不动产和动产，属于本集体成员集体所有”的法律规定，明确界定农民的集体成员权，明晰集体土地产权归属，实现集体产权主体清晰。稳定农户承包权，就是要依法公正地将集体土地的承包经营权落实到本集体组织的每个农户。放活土地经营权，就是允许承包农户将土地经营权依法自愿配置给有经营意愿和经营能力的主体，发展多种形式的适度规模经营。

农村“三块地”改革一直是社会关注的焦点。农村土地征收如何推进？哪些集体经营性建设用地可以入市？宅基地怎样流转？《方案》也明确了方向。

农村土地征收制度改革的基本思路是：缩小土地征收范围，规范土地征收程序，完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制，建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制，合理提高个人收益。

集体经营性建设用地制度改革的基本思路是：允许土地利用总体规划和城乡规划确定为工矿仓储、商服等经营性用途的存量农村集体建设用地，与国有建设用地享有同等权利，在符合规划、用途管制和依法取得的前提下，可以出让、租赁、入股，完善入市交易规则、服务监管制度和土地增值收益的合理分配机制。

宅基地制度改革的基本思路是：在保障农户依法取得的宅基地用益物权基础上，改革完善农村宅基地制度，探索农民住房保障新机制，对农民住房财产权作出明确界定，探索宅基地有偿使用制度和自愿有偿退出机制，探索农民住房财产权抵押、担保、转让的有效途径。

叶兴庆说，[xx](#)届三中全会要求赋予农民更多财产权利，“三块地”改革的共同方向就是赋予农民更多财产权利，这是改革方向，也是基本要求。

“对农民而言，其财产权利来源很大程度上依赖于农村的土地。”叶兴庆说。

眼下，“三块地”改革正在全国33个试点地区开展，试点完成时间是2019年。由于试点范围较小，叶兴庆说，“三块地”改革的具体文件《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市和宅基地制度改革试点工作的意见》并未对社会公开。

“三块地”改革涉及土地管理法、物权法、担保法、城市房地产管理法等法律的修改，修法任务量较大。叶兴庆认为，“三块地”改革最快可能在2019年全面推开，具体要看试点结束后的评估。

“三块地”改革要注意什么？叶兴庆指出，宅基地改革要谨慎，其流转仅限于集体经济组织内部，目前重点是搞活住房财产权，尚未涉及宅基地使用权本身，宅基地使用权本身不能上市。

集体经营性建设用地上市下一步需解决三大问题。一是上市用途上，这类土地用于商品房开发基本不太可能，工业和商业用地可能性大。二是土地出让金收益分配上，国家以税收的方式，或以土地收益调节基金参与分配，剩下归土地所有者。三是农民在征地过程中拿到的收益和在集体土地直接上市获得的收益两者之间要有个平衡，否则征地无法推进。

深化税收改革工作报告 深化农村改革综合方案工作报告篇二

中共中央办公厅、国务院办公厅日前公布了《关于进一步深化税收征管改革的意见》（以下简称《意见》），这是党中央、国务院关于“十四五”时期税收征管改革一项非常重要

的制度安排和总体规划，既体现了党中央、国务院对新发展阶段税收工作高度重视和对推进税收治理现代化的科学指导，也为税务部门充分发挥税收在国家治理中基础性、支柱性、保障性作用，更好地推动高质量发展、服务国家治理现代化提供了基本遵循。综合来看，《意见》关于进一步深化税收征管改革有七个看点，值得关注。

治理关键在共治。自党的十八届三中全会首次提出“国家治理”这一概念以来，作为国家治理的重要内容，税收治理紧紧围绕和服务于国家治理体系和治理能力现代化这一总目标而持续不断地深化改革。这次征管改革被称为推动税收征管的第三次变革，《意见》对此还有明确而具体的阶段性目标要求。

《意见》将进一步深化税收征管改革分为三个阶段：2022年前是对征管改革决策部署有实质性进展的重要阶段，要求在税务执法规范性、税费服务便捷性、税务监管精准性上取得重要进展；

2023年前是税收征管改革取得重大转变的阶段，要求实现向科学精确执法转变、向精细化智能化个性化服务转变、向“以数治税”分类精准监管转变；

2025年前即“十四五”前实现税收征管改革目标的整体性突破，要求建成功能强大的智慧税务，形成国内一流的智能化行政应用系统，全方位提高税务执法、服务、监管能力。

总而言之，《意见》印发后，税收征管改革将进入一个进一步深化的新阶段。这个新阶段在一些重要时间节点上有明确的改革攻坚突破的任务要求，既体现了打好税收征管改革攻坚战之急迫性和重要性，也反映了推进税收治理现代化是在紧锣密鼓、扎实有序地进行。可以期待，深化税收征管改革取得实质性成效的2022年，将是一个攻坚年、突破年和见效年。

《意见》在第二部分以“全面推进税收征管数字化升级和智

能化改造”为题，指明了税收治理现代化的基本路径。在总体要求上，《意见》提出了加快推进智慧税务建设；在阶段性目标上，则以2022年、2023年和2025年三个时间节点来划分阶段并确立目标，即2022年基本实现法人税费信息“一户式”、自然人税费信息“一人式”智能归集，2023年基本实现税务机关信息“一局式”、税务人员信息“一员式”智能归集，2025年实现税务执法、服务、监管与大数据智能化应用深度融合、高效联动、全面升级。在工作基础上，《意见》强调要加强税收大数据共享应用，高效发挥数据要素驱动作用。其具体措施包括：建立涉税涉费数据共享协调机制、完善税收大数据安全治理体系和管理制度，以及加强智能化税收大数据分析等。与此同时，明确以发票电子化改革作为突破口，实现税收治理数字化、智能化、智慧化的新突破。

必须认识到，“全面推进税收征管数字化升级和智能化改造”，是“善治”理念的重要体现。

《意见》中多次提及的如“智能归集”“自动分析管理”“电子化”“云平台”“优质高效智能”“信息化”“电子税务局”等关键性热词，表明了进一步深化税收征管改革需要大数据和智能化路径为依赖。尤其是“稳步实施发票电子化改革”，加快推进电子发票无纸化报销、入账、归档和存储等，更加凸显出科技驱动改革创新的能力要求。可见，《意见》对改革路径选择的表述，具有创新性特征，这不仅有利于保证进一步深化税收征管改革沿着正确的路径和方向，也充分地体现了提升税收治理效能的目标要求。

看点三：以问题为导向完善税务执法制度和机制

法治是治理体系和治理能力的重要依托。在税务执法制度和机制方面，《意见》用了“不断完善”和“以问题为导向完善税务执法”等表述，这意味着在税务执法方面仍有很多问题需要化解。对外部，一方面，严格规范税务执法行为，坚

决防止落实税费优惠政策不到位、征收“过头税费”及对税收工作进行不当行政干预等行为；

另一方面，通过不断地提升税务执法精确度，坚决防止粗放式、选择性、“一刀切”执法，并要创新运用非强制性税收执法方式，研究推广“首违不罚”清单制度，促进依法纳税和公平竞争。与此同时，着力加强税务执法区域协同，列出了纳税人资质异地认同和跨省通办涉税涉费事项范围和落实的时间表。对内部，只有做到监督有力才能防止执法随意，所以要求在2022年基本构建起全面覆盖、全程防控、全员有责的税务执法风险信息化内控监督体系，并对加大重大税务违法案件“一案双查”的力度作出部署，要求全面落实行政执法“三项制度”。

看点四：税费服务重在激发市场主体活力

服务是最好的治理。《意见》用六个自然段的大篇幅阐述税费服务，并用“优质”“高效”“智能”三个关键词进行了修饰性描述，对于更大激发市场主体活力和发展内生动力发挥着积极的促进作用。

按照《意见》部署，税务部门将持续提升办税缴费服务质效，到2023年基本建成税费服务新体系。这一新体系有四个方面的新特点：一是服务需求响应更加及时，二是服务供给资源更加多元，三是税收营商环境更加优化，四是自然人税费服务体系更加完善。《意见》还从完善纳税人缴费人权利救济和税费争议解决机制、探索大企业税收事先裁定制度、健全纳税人缴费人个人信息保护制度等方面，更加注重维护纳税人缴费人合法权益。可以预期，在“十四五”期间，《意见》所明确的要求与继续落实深化“放管服”改革和优化税收营商环境五年方案要点一起，将成为“十四五”时期的税费改革焦点，也将成为激发市场主体活力的强大动力。

看点五：建设税务监管新体系将成为国家税收安全的重要保障

以加强系统治理来应对风险和保障安全，是衡量治理能力现代化的首要任务。《意见》提出，精准实施税务监管，建设税务监管新体系，切实保障国家税收安全，具体内容包括两个方面：一方面，突出精准分类施策，切实保护企业正常生产经营。如，运用税收大数据、云计算、人工智能等现代信息技术，推进对纳税人缴费人行为的自动分析，根据风险分析结果，实现“无风险不打扰、低风险预提醒、中高风险严监控”。另一方面，突出精准依法施治，严厉打击涉税违法犯罪行为。如，充分发挥税收大数据作用，对发票开具、使用等进行全环节即时验证和监控，实现对虚开骗税等违法犯罪行为惩处从事后打击向事前事中精准防范转变，精准有效打击涉税违法犯罪行为。这表明，税务部门要进一步重视防范和化解影响税收治理现代化进程中的各种风险，筑牢国家税收安全。

治理重在协同。《意见》提出“精诚共治，大幅提高税法遵从度和社会满意度”“持续深化拓展税收共治格局”，这是推进税收治理现代化的重要体现。早在2015年中办、国办发布的《深化国税、地税征管体制改革方案》和2018年中办、国办发布的《国税、地税征管体制改革方案》中，就明确地提出了税收共治的概念，而这次《意见》中的“共治”有了更深层次和更丰富的内涵，并从部门协作、社会协同、司法协助、国际合作四个方面提出了拓展税收共治格局的措施。

税务执法、服务、监管是税收治理内核的重要要素。《意见》提出，全方位提高税务执法、服务、监管能力。作为现代化税收征管体制改革的重要内容，税务执法、服务、监管具有互为关联、相互融合和相互促进的关系。从系统论看来，税务执法、服务、监管和社会共治等都可以看作是税收治理系统的一个有机联系的整体，它们都是该系统中的“要素”，只是以不同的“结构”或“形式”而“建构”成不同的事物并结合在一起，使之具备不同的性质和功效。税务执法、服务、监管是税收治理大系统的内核，谓之征管体系，而社会协同共治是税收治理大系统中与征管体系相对应的部分，可

以看作是征管体系的补充。它们的目标指向是一致的，即为满足税收治理的要求。如，有效地筹集税收收入、实现税收政策的调控功能以及服务于国家宏观治理决策等。

需要指出的是，经过“十三五”时期的努力，我国全面推进了税收立法工作，税收法律体系已基本完善，特别是税收征管改革为税收治理现代化奠定了良好的基础，助力国家治理能力有效提升。在“十四五”这一新发展阶段，国家治理现代化对税收征管制度提出了更高的要求，而税收征管制度改革的重点在于优化。因而，《意见》把进一步深化税收征管改革作为提升税收治理效能的核心要义，必然要求全方位提高税务执法、服务、监管能力。

深化税收改革工作报告 深化农村改革综合方案工作报告篇三

下面是小编为大家整理的,供大家参考。

2021年3月，*****办公厅、国务院办公厅印发的《关于进一步深化税收征管改革的意见》（以下简称《意见》）提出，要全面推进税收征管数字化升级和智能化改造，把智慧xx建设任务作为“十四五”时期xx部门深化税收征管改革的目标之一。虽然此前智慧xx的提法早已存在，然而在实际推进中，仍然还有若干理论问题值得深入思考，这些问题甚至在以往信息化建设过程中就一直存在。因此，本文围绕《意见》的战略部署，以智慧xx建设为契机，结合既有理论研究成果和实践，展开有关智慧xx的理论探讨，以期为推进智慧xx建设提供借鉴和参考。

相对于税收信息化，智慧xx的提法较新，理顺智慧xx提出的历史背景和逻辑关系有利于智慧xx建设。具体可从两方面展开：一方面是厘清智能化与信息化、数字化等概念之间的关

系；另一方面是梳理智慧xx的发展阶段。

1. 智能化与信息化、数字化等概念之间的关系。智能化与数字化同时出现在《意见》中，智能化作为一个相对较新的名词，可从与其同时提出的数字化开始梳理。

数字化这一概念的提出，可以追溯到二十世纪九十年代，最著名的提法之一莫过于著名it思想家尼葛洛庞帝

□nicholasnegroponte□提出的“数字化生存”□beingdigital□□数字化这一概念深刻地影响了一代人，并且衍生到经济社会等各个领域，与其他概念相互融合，进而推动了数字经济、数字地球、数字社会等类似提法的出现，成为当时世界上的最新理念（谢波峰等，2019）。

2000年，时任福建省省长的***同志敏锐地捕捉到信息化发展的趋势，将“数字福建”写入福建省委提出的“十五”规划纲要建议中，并亲自担任“数字福建”建设领导小组组长。沿着这一脉络，2015年，*****在第二届世界互联网大会开幕式上强调，“中国正在实施‘互联网+’行动计划，推进‘数字中国’建设”。两年后，建设“数字中国”写入党的十九大报告。在梳理数字化这一概念提出过程的基础之上，要深入领会这一概念，不仅需要分析以往提及的信息化（电子化）等概念之间的关系，更要认识数字化提法的核心所在。

在数字化提出之前，信息化概念一直是党和国家最高层面文件所使用的提法（谢波峰，2017）。随着时代的发展，尤其是新发展阶段各项任务的逐渐展开，数字化的提法和理念成为信息化发展的新时代概括。2018年4月，*****在致首届数字中国建设峰会的贺信中强调：“加快数字中国建设，就是要适应我国发展新的历史方位，全面贯彻新发展理念，以信息化培育新动能，用新动能推动新发展，以新发展创造新辉煌。”这一表述是数字化与信息化之关系的最权威勾勒。

回顾数字化、信息化和智能化等概念的发展脉络，其核心目

的都是在不同历史阶段定位信息技术推动经济社会发展的中心任务。具体到xx部门的数字化、智能化建设中，数字化的提法重点在于强调新发展阶段的主要任务是形成税收管理的“数字化”存在状态，其与过往信息化阶段的核心差异在于，不仅要使少量仍然在线下运行的工作转化为线上状态，即完成所谓的“纸面走到计算机上”的任务，而且要进一步将税收管理的数字化状态尽快地确定为主要存在形式，甚至是唯一形式，改变以往作为“线下”状 当前隐藏内容免费查看态的辅助地位，即数字xx阶段要实现“无xx不数字，无数字不xx”□

智能化是和数字化共同发展的，但又高于数字化的存在状态，是通过广义智能技术的应用，使得数字化系统不仅以数字化方式存在，而且具有一定的人类智能，能够自动地处理业务。智能化和数字化的关系，在某种程度上类似于过去信息化与工业化的关系，是互相融合、互相依托的，没有数字化升级的基础，智能化改造无从谈起，不面向智能化的目标，数字化升级毫无意义□xx系统的智能化改造就是让税收信息化应用、数字化应用具备一定的机器“学习”能力、自动处理能力，而不是完全依托人机交互来实现税收管理。

总之，从理论上认识智能化与信息化、数字化等概念之间的联系和区别，是为了实践中有分有合，更好地推进相关工作。智能化、数字化是信息化在新发展阶段的两个侧面，智能化基于数字化，而数字化服务智能化，两者既有不同的含义和目标，同时又统一服务新发展阶段的新发展目标即智慧xx□也就是说，智慧xx整合了数字化、智能化两个概念。

2. 智慧xx的发展阶段。谭荣华（2003）在金税三期立项初期，借鉴诺兰模型和米歇模型总结了我国税收信息化的发展阶段。虽然理论模型具有一定的时代穿透力，但在信息化阶段刻画发展所使用的模型大多是为了描述“线下”业务向“线上”业务移动和转换的过程，核心是集中反映“线上”和“线

下”业务之间的关系。而智慧xx阶段实际上则是一个如何处理数字化与实体化之间的关系阶段。这一关系也是以往国内外税收信息化发展过程中经常讨论的话题（bird等，2008），我们常常用“鼠标+水泥”来描述这一关系，也有人把这一过程比喻为“从手工到鼠标”。近几年，“线上”和“线下”业务之间的关系较为通俗的说法是“o2o”模式（offlinetoonline（线下和线上结合））。在数字化xx升级之后，这一关系（或问题）或许不复存在，业务运行将变成单线（集中统一在线上）运行模式。以电子发票为例，《意见》指出，智慧xx建设要“以发票电子化改革为突破口，要实现全流程、全领域、全要素的发票电子化”。我们可以理解为这就是完全数字化的发票运行状态。其实，这一工作早在2013年就由国家发展改革委牵头，在中国电信、中国联通、中国人保等单位进行了试点。当然，目前的电子发票与当时的电子发票，其业务实质和技术内涵都已大不相同。目前，电子发票经过7年多的推广与发展，将逐步替代纸质发票成为发票的主要存在形态。在我国个别地区如深圳，自2020年1月1日起，深圳前海试点全面停供纸质增值税普通发票，实现电子发票全覆盖，且未来对使用区块链电子发票的企业将根据企业实际业务开展情况不限量供应。这或许便是未来的单线运行状态。

综合前文对智能化、数字化的概念辨析，结合理论思考和典型案例，或许我们可以展望，智慧xx将主要分为两个阶段：第一阶段将逐步以数字化（电子化）系统为主，实体化系统为辅，可以称之为数字化升级；第二阶段将以数字化（电子化）为唯一系统，通过广义智能技术赋能，实现智能化改造。同样以发票为例，金税二期、金税三期的发票电子化是“纸电并行”，以纸质发票为主，这是当时社会信息化水平和税收管理水平制约下的时代选择。而智慧xx初期，在一段时期内，仍然将是“纸电并行”，但将转变为以数字发票（电子发票）为主。随着纸质发票的逐渐被替代，最终将达到电子发票成为唯一存在状态，实现数字发票。这一数字化升级过程伴随的智能化改造，则是实现可以自动报销、自动申报、

自动归档的智能发票。本文述及的数字化升级和智能化改造的划分更多的是基于理论层面的。实践中，数字化、智能化更多是交互进行、相互融合完成的。

信息技术与业务的关系，是信息技术应用或者说信息化（数字化）的核心问题。有关二者的关系，既有文献在宏观和微观方面均有涉及。宏观上，谢波峰（2017）提出了“两化互动”“两化融合”的说法；微观上，既有信息技术服务于业务，是业务的“使能器”之说法，也有所谓的“流程再造”之说（葛元力，2003）。但总体而言，信息技术都是服从、服务于业务需要的，是以业务为主、技术为辅的形式存在的。

在智慧xx阶段，这一关系或许有所变化，而这一变化目前也已经在金融领域有所展现。信息科技是推动金融业创新的主要力量，近十年来，从“科技金融”到“金融科技”说法的转变，其实质反映的便是这一关系的变化。本文认为，这种变化是智慧xx阶段有别于信息化以前阶段的核心特征之一□xx领域也有若干支持这一判断的典型实践。笔者从以下三方面作进一步解释。

1. 技术可以解决业务难点。个人所得税改革的推进和实践是技术解决业务难点的生动案例。在总结2019年个人所得税改革成功经验时，多方共识之一就是**以个人所得税app为核心应用的个人所得税管理系统的技术支撑发挥了重要作用**。在个人所得税改革中，**以个人所得税app为代表的税收征管方式创新从多个维度上与税收治理现代化高度契合，进而更加积极地适应并推动国家治理体系和治理能力现代化**。个人所得税改革的顺利成功实施，是在**税收大数据、移动互联网、云计算等技术基础具备的前提下实现的**。换句话说，如果没有技术的强力支撑，再迫切的内在改革需求也无法转换和落地实施。可以说，在个人所得税改革的成功实践中，技术发挥的重要作用可以与当年金税二期成功上线之时国务院有关领导给予的“**增值税的生命线**”相提并论。除此之外，在税收信

息化的发展历史中，还有诸多通过技术的刚性落实解决业务难点的案例。新时代背景下，以新技术的应用为突破口，通过技术创新来处理发展难题还有更加广阔的空间。

2. 技术可以提供替代性业务方案。技术不仅可以克服现有业务方案中的难点，甚至可以提供与现有业务不同视角的替代性业务方案，这方面可以数据利用为例。党的***四中***以来，数据成为与资本、土地、劳动力、技术等生产要素相提并论的第五大生产要素。但由于数据权属和数据隐私两大核心问题一直没有解决，数据流通共享难题也待解。面对这一难题，理论上两大解决方案：一种是完善制度，以解决数据流通共享过程中的产权、估价、财税制度等核心问题；另一种是通过技术方案来实现所谓的“可用而不可见”，绕过目前的难题。在技术主导的思路下，业界推出了所谓的“隐私计算”或者说“联邦计算”（王健宗等，2020），提供了一套技术驱动的业务方案，这一方案目前已有应用。回归到《意见》提出的“以税收大数据为驱动力”“健全涉税涉费信息对外提供机制，高效发挥数据要素驱动作用”问题，也同样面临着纳税人信息保护问题。由此，笔者大胆设想，借鉴以上方案，或许可以进一步拓宽思路，强化税收大数据在经济运行和社会管理中的作用发挥。

3. 技术可以创造重新梳理业务的契机。在解决业务难点和提供替代性业务方案的两种关系之外，更多要关注的还有信息技术创造的重新梳理业务的契机。在设计技术实施路径和具体操作方案时，要多思考现有业务模式和处理方式的逻辑，反思现有技术条件下的业务创新。《意见》已经提到了技术的可能性对现有税收征管业务的改革和优化，如自动预申报制度，即“2023年基本实现信息系统自动提取数据、自动计算税额、自动预填申报，纳税人缴费人确认或补正后即可线上提交”。这一制度其实在某种程度上已经悄然地对现行的“自行申报”方式作了智能化的优化，优质高效智能的税费服务正在被大力推行。

此外，借助技术来梳理业务有时可能会超出现有业务的制度允许范围，如在跨区域电子xx局中，电子xx局已经提供了超出纳税人属地管理的更大空间。这一问题实际上是技术和业务的适配性问题，在其他配套制度完善的前提下，尤其是财税体制具备相应条件的基础之上，技术和业务才会更具耦合性，更能创造新的“化学反应”。进一步地，技术不仅给税收管理业务创造了得以被重新梳理的契机，也将影响现有的税收制度，甚至于形成新的税收制度创新（张志勇，2021）。

当然，技术和业务的关系也是辩证的，谁支配谁的问题是阶段性的、短期的、相对的，而两者深度融合的理念则是持久的、长期的、绝对的。在智慧xx建设中，重视这一问题，无非就是提醒我们，即使技术是业务模式的“使能器”，现有业务模式也不能成为禁锢技术应用的“藩篱”。

智慧xx融合了代表技术的“数字”“智能”和代表业务的“xx”因此集成了技术和业务各要素的管理模式显然是智慧xx的核心特征之一。《意见》提出从“以票管税”向“以数治税”分类精准监管转变，这一管理模式的变革，也为关心税收管理的各界人士所瞩目，是智慧xx建设中不可回避的问题。所谓管理模式，就是从技术、制度等多个角度概括不同管理要素的组合模式，对于这一组合模式，已经有“合成”这一提法的概括。如前所述，“智能化”源于“数字化”，而从管理的角度看，“数据”的提法比“数字”更为准确，因此本部分首先从数据（数字）的角度对管理模式进行一般性的论述。

1. 从数据要素看管理模式。我国自1997年确立了30字的税收管理模式（2004年增加为34字）开始，在近25年的探索实践中，“科技+管理”“精细化管理”“风险管理”等理念不断渗透和影响着现行的管理模式。这些管理模式都是符合当时社会、经济、技术等综合因素条件下管理理念、管理主体、管理方法、管理环节、管理手段的组合（谢波峰，2018）。

从数字化、智能化的角度，特别是从数据要素的角度，管理模式涉及以下主要环节。

(1) 数据来源。税收管理中依据的数据来源是税收管理的起点和基础，“以票管税”模式的数据来源主要是纸质发票。一般而言，数据来源都需要通过《税收征管法》等法律规范加以保障，确定税收管理所需要的数据范围和种类。这些数据来源既要尽可能地保护企业和个人的隐私，又要最大可能地为xx机关判断纳税人是否遵从提供直接或间接依据。

(2) 数据交换。数据交换与数据来源既有联系也有区别。在传统税收管理模式中，主要通过纳税人自行申报来解决数据交换问题，并在xx系统数据的内循环中，重新归集和整理，形成税收管理的依据。传统税收管理模式的数据交换一般是单向的，不涉及xx机关向纳税人提供的数据。

(3) 数据核实。数据核实与数据交换紧密关联，有时甚至难以区分。例如，第三方数据申报（或政府相关部门数据交换）既是数据核实的重要来源，也可以作为数据交换的某种特殊形式，有时也被称为“信息申报”。在传统的税收管理模式中，主要以线下实体检查为主，xx机关通过现场检查，将税收数据与企业的财务数据、业务数据进行核实。

xx所示，以发票为数据来源、自行申报交换数据、现场重点检查数据真实性就是从数据要素角度对传统“以票管税”管理模式的解读。数据要素实质上是“管理把手”问题，即以“什么”来管税。以纸质发票作为数据主要来源，数据交换和数据核实主要依托纸质发票，基于这一“管理把手”的税收管理模式被概括为“以票管税”。从“以票管税”升级到“以数治税”，不仅仅是更换了“管理把手”，还发生了其他方面的重大变化，以下将展开详细论述。

2. 税收管理模式变革的智慧xx视角。智慧xx的管理模式，实

质上是在新阶段、新目标要求下，税收管理模式中涉及的全部要素的数字化升级、智能化改造问题，主要包括以下几个方面。

(1) “管理把手”的数字化转变。作为主要管理工具的“管理把手”数字化是智慧xx管理模式与以往模式的根本区别。数字化、智能化税收管理模式下，由于整体社会的数字化运营状态，纸质发票变成了电子发票，发票流中注重的是电子发票的数据和信息。而且，由于发票不是唯一的信息载体，xx机关结合资金流、物流，对企业生产经营情况进行智能化的判断，使发票使用不再与缴纳税收简单地画上等号。这或许是“以数治税”含义的重要理解角度之一。换句话说，税收管理模式将从以“纸质发票”为税收管理的主要“把手”，切换到以“数据”作为智慧xx治理的主要依靠和基石。

(2) 管理周期的数字化覆盖。由于管理工具的数字化，管理过程中涉及的数据来源、数据交换、数据核实三大主要环节，在数字化税收管理模式下将更加实时化、全面化、智能化。在单一纳税周期内，由于税收管理过程中各阶段的数字化，可以突破以往的数据内循环模式，将数据交换从内转外，不仅支持了税收管理部门内部的实时查询，也支持了纳税人实时查看应缴或已缴税款及计算税款所依据的条款和数据等，并对数据的来源和准确性提出质疑，授权或拒绝将其用于非税收目的。甚至还可以在申报时期，通过采取预申报制度等智能化方式将内外循环集成的数据提供给纳税人确认。这一变化，类似2020年年底经济合作与发展组织[oecd]在其发布的《税收征管3.0：税收征管的数字化转型》所提到的“内嵌”模式，即将xx部门的税收管理与企业的xx管理打通，并进一步将企业生产经营与税收管理融为一体，实现所谓的“经营即纳税”。更值得期待的是，智慧xx将实现跨企业生命周期的管理，包括涉及利益主体的多个纳税主体的生命周期，实现《意见》指出的“信用+风险”，通过实名办税“摸透”企业，将企业及其经营者的信用合二为一，企业可以失败，重新再

来，信用记录不可以“一关了之”。

(3) 管理主体的数字化拓展。智慧xx要实现的目标不仅仅是税收管理部门的数字化，还包括涉税各主体税收管理的数字化，这一变化是“以数治税”的“治”所要求的实质。某种程度上而言，这也是智慧xx最大变化所在之一。从税收管理环节看，《意见》与以往的“征、管、查”相比，增加了“精诚共治”。这一显著地位将通过“以数治税”来进一步提升，即不仅重点在以“数”为基，还包括以“智”促“治”，实现从“管理”到“治理”的转变。这一共识，也是实践中已有需求的真切反映，如对大企业“一键式”智慧申报方式的探索。智慧xx建设将要加强部门协作，这是《意见》中“持续深化拓展税收共治格局”部分的首项内容，也是最受纳税人关注的内容之一。智慧xx建设将推进纳税人涉税管理数字化水平的提高。《意见》指出：“要大力推进会计核算和财务管理信息化，通过电子发票与财政支付、金融支付和各类单位财务核算系统、电子档案管理信息系统的衔接，加快推进电子发票无纸化报销、入账、归档、存储。”智慧xx将落实《意见》要求，助力推进部门职能紧密结合的“整体政府”，依托同一个数字身份，税收征管流程和数据源将实现无缝对接，xx部门职能与其他部门服务和管理职能将实现深度融合。

以上重要变化侧重于数字化一端，而《意见》提出了建设“智慧xx”的总目标，在以上讨论的基础之上，这一目标的内涵和外延也将呼之欲出。基于此，笔者将结合智能化改造对智慧xx的内涵和外延进行阐述。

四、智慧xx目标的内涵和外延

“十四五”规划纲要提出要“深化税收征管制度改革，建设智慧xx，推动税收征管现代化”。智慧xx在制度改革和征管现代化建设目标中承上启下，而这也是《意见》中提到次数较

多的核心词。从以上这些顶层文件的表述看，建设智慧xx应该是深化征管改革的总目标之一，或者说至少是集成目标。近些年来，智慧xx或者智能化xx已然是税收领域的关注焦点，需要进一步深入研究，尤其是《意见》将其提升到前所未有的重要高度之后。限于本文篇幅，本文在前述各部分基础之上，仅对该目标的内涵和外延展开初步的分析和思考。

1. 智慧xx的内涵。无论是智慧xx还是智能化xx述及其内涵，实际上就是讨论智慧xx与人工智能的关系。结合人工智能发展中出现的主要流派和核心方法，以及目前各地xx机关应用人工智能技术的现有实践，笔者认为，所谓智慧xx即是运用包括计算机视觉、自然语言理解与交流、认知与推理、机器人学、博弈与伦理、机器学习等人工智能领域多学科（所谓狭义智能技术）的方法和技术，在硬件和软件等不同层面，实现自主的感知、认知、决策、学习、执行、协作等一种或多种能力，支持税收政策和税收管理的应用要求，从而提升和增强税收管理的能力和效率，以更好地改造税收管理的各项职能，实现高质量推进新发展阶段税收现代化的重要目标。

2. 智慧xx的外延。达到智慧xx的要求，显然不仅是从技术和工程意义上将人工智能技术应用于税收管理中，同时也不能忽略其他技术和制度的应用和要求，这在《意见》中也有反映，即《意见》提出的“要建设高集成功能、高安全性能、高应用效能的智慧xx”基于此，笔者认为，智慧xx的外延至少包括以下几方面内容。

（1）集技术之大成。实际上，大数据、人工智能、区块链5g等现代信息技术都是智慧xx的不同侧面（所谓广义智能技术），在建设高水平税收管理目标中强调和突出智慧xx是因为无论哪一种技术的应用，都要坚持以人为本，以纳税人、缴费人为中心。加快推进智慧xx建设就是要充分运用现代信息技术，来支持对纳税人、缴费人行为的自动分析管理，对税收管理人员履责的全过程自控考核考评，对税收决策信息

和任务的自主分类推送等自动化税收管理，就是要在2025年实现xx执法、服务、监管与大数据智能化应用的深度融合、高效联动、全面升级。我国各地xx机关通过广义智能技术探索智慧xx的现有实践已经对这一观点作出了生动的诠释。

(2) 建高应用效能之业务系统。智慧xx不仅对技术能力有要求，还要通过建设高应用效能的业务系统来提升业务能力。

《意见》提出：“到2025年，要基本建成功能强大的智慧xx□形成国内一流的智能化行政应用系统，全方位提高xx执法、服务、监管能力。”这就要求：在xx执法方面，要实现xx执法质量智能控制体系；在xx服务方面，要实现优质高效智能税费服务；在xx监管方面，要实现智能化风险监管。因此，智慧xx不仅要有高水平的智能化技术作支撑，还要建设高应用效能的业务系统。

(3) 技术与业务融会贯通，合而为一。如前所述，数字xx强调税收管理的数字化运行状态，其主要以“无形”为特征。然而，仅有“无形”没有“智慧”是不可想象的。这便要通过“数字”来为纳税人“画像”、架设征纳沟通的“桥梁”，以“数字+智能”实现“无形胜有形”的智慧xx□即在自动、主动、互动等不同层次的税收管理中，利用智能技术实现不同水平、不同形态的智慧xx□在自动税收管理中，通过流程自动化智能技术，嵌入规范统一的管理和服务流程与标准；在主动税收管理中，利用机器学习、自然语言处理等智能机器人技术实现便捷高效的管理与服务；在互动税收管理中，利用语音识别、虚拟现实等智能助理技术帮助征纳双方高效沟通。

综上，本文通过展望智慧xx的发展阶段、梳理智慧xx建设过程中作为核心挑战存在的信息技术和业务之间的关系、分析智慧xx对现代化税收管理模式的承载、讨论智慧xx集成目标的多样化包容要求，阐述了智慧xx建设中需要重点关注的若干理论问题，抛砖引玉，期待在这一领域涌现更多的理论研

究成果，助力智慧xx建设。

深化税收改革工作报告 深化农村改革综合方案工作报告篇四

下面是小编为大家整理的,供大家参考。

2021年3月，*****办公厅、国务院办公厅印发的《关于进一步深化税收征管改革的意见》（以下简称《意见》）提出，要全面推进税收征管数字化升级和智能化改造，把智慧xx建设任务作为“十四五”时期xx部门深化税收征管改革的目标之一。虽然此前智慧xx的提法早已存在，然而在实际推进中，仍然还有若干理论问题值得深入思考，这些问题甚至在以往信息化建设过程中就一直存在。因此，本文围绕《意见》的战略部署，以智慧xx建设为契机，结合既有理论研究成果和实践，展开有关智慧xx的理论探讨，以期为推进智慧xx建设提供借鉴和参考。

相对于税收信息化，智慧xx的提法较新，理顺智慧xx提出的历史背景和逻辑关系有利于智慧xx建设。具体可从两方面展开：一方面是厘清智能化与信息化、数字化等概念之间的关系；另一方面是梳理智慧xx的发展阶段。

1. 智能化与信息化、数字化等概念之间的关系。智能化与数字化同时出现在《意见》中，智能化作为一个相对较新的名词，可从与其同时提出的数字化开始梳理。

数字化这一概念的提出，可以追溯到二十世纪九十年代，最著名的提法之一莫过于著名it思想家尼葛洛庞帝

□nicholasnegroponte□提出的“数字化生存”□beingdigital□□

数字化这一概念深刻地影响了一代人，并且衍生到经济社会等各个领域，与其他概念相互融合，进而推动了数字经济、数字地球、数字社会等类似提法的出现，成为当时世界上的

最新理念（谢波峰等，2019）。

2000年，时任福建省省长的***同志敏锐地捕捉到信息化发展的趋势，将“数字福建”写入福建省委提出的“十五”规划纲要建议中，并亲自担任“数字福建”建设领导小组组长。沿着这一脉络，2015年，*****在第二届世界互联网大会开幕式上强调，“中国正在实施‘互联网+’行动计划，推进‘数字中国’建设”。两年后，建设“数字中国”写入党的十九大报告。在梳理数字化这一概念提出过程的基础之上，要深入领会这一概念，不仅需要分析以往提及的信息化（电子化）等概念之间的关系，更要认识数字化提法的核心所在。

在数字化提出之前，信息化概念一直是党和国家最高层面文件所使用的提法（谢波峰，2017）。随着时代的发展，尤其是新发展阶段各项任务的逐渐展开，数字化的提法和理念成为信息化发展的新时代概括。2018年4月，*****在致首届数字中国建设峰会的贺信中强调：“加快数字中国建设，就是要适应我国发展新的历史方位，全面贯彻新发展理念，以信息化培育新动能，用新动能推动新发展，以新发展创造新辉煌。”这一表述是数字化与信息化之关系的最权威勾勒。

回顾数字化、信息化和智能化等概念的发展脉络，其核心目的都是在不同历史阶段定位信息技术推动经济社会发展的中心任务。具体到xx部门的数字化、智能化建设中，数字化的提法重点在于强调新发展阶段的主要任务是形成税收管理的“数字化”存在状态，其与过往信息化阶段的核心差异在于，不仅要完成所谓的“纸面走到计算机上”的任务，而且要进一步将税收管理的数字化状态尽快地确定为主要存在形式，甚至是唯一形式，改变以往作为“线下”状 当前隐藏内容免费查看态的辅助地位，即数字xx阶段要实现“无xx不数字，无数字不xx”□

智能化是和数字化共同发展的，但又高于数字化的存在状态，

是通过广义智能技术的应用，使得数字化系统不仅以数字化方式存在，而且具有一定的人类智能，能够自动地处理业务。智能化和数字化的关系，在某种程度上类似于过去信息化与工业化的关系，是互相融合、互相依托的，没有数字化升级的基础，智能化改造无从谈起，不面向智能化的目标，数字化升级毫无意义。xx系统的智能化改造就是让税收信息化应用、数字化应用具备一定的机器“学习”能力、自动处理能力，而不是完全依托人机交互来实现税收管理。

总之，从理论上认识智能化与信息化、数字化等概念之间的联系和区别，是为了实践中有分有合，更好地推进相关工作。智能化、数字化是信息化在新发展阶段两个侧面，智能化基于数字化，而数字化服务智能化，两者既有不同的含义和目标，同时又统一服务新阶段的新发展目标即智慧xx。也就是说，智慧xx整合了数字化、智能化两个概念。

2. 智慧xx的发展阶段。谭荣华（2003）在金税三期立项初期，借鉴诺兰模型和米歇模型总结了我国税收信息化的发展阶段。虽然理论模型具有一定的时代穿透力，但在信息化阶段刻画发展所使用的模型大多是为了描述“线下”业务向“线上”业务移动和转换的过程，核心是集中反映“线上”和“线下”业务之间的关系。而智慧xx阶段实际上则是一个如何处理数字化与实体化之间关系的阶段。这一关系也是以往国内外税收信息化发展过程中经常讨论的话题（bird等，2008），我们常常用“鼠标+水泥”来描述这一关系，也有人把这一过程比喻为“从手工到鼠标”。近几年，“线上”和“线下”业务之间的关系较为通俗的说法是“o2o”模式（offline to online，线下和线上结合）。在数字化xx升级之后，这一关系（或问题）或许不复存在，业务运行将变成单线（集中统一在线上）运行模式。以电子发票为例，《意见》指出，智慧xx建设要“以发票电子化改革为突破口，要实现全流程、全领域、全要素的发票电子化”。我们可以理解为这就是完全数字化的发票运行状态。其实，这一工作早在2013年就由国家发展

改革委牵头，在中国电信、中国联通、中国人保等单位进行了试点。当然，目前的电子发票与当时的电子发票，其业务实质和技术内涵都已大不相同。目前，电子发票经过7年多的推广与发展，将逐步替代纸质发票成为发票的主要存在形态。在我国个别地区如深圳，自2020年1月1日起，深圳前海试点全面停供纸质增值税普通发票，实现电子发票全覆盖，且未来对使用区块链电子发票的企业将根据企业实际业务开展情况不限量供应。这或许便是未来的单线运行状态。

综合前文对智能化、数字化的概念辨析，结合理论思考和典型案例，或许我们可以展望，智慧xx将主要分为两个阶段：第一阶段将逐步以数字化（电子化）系统为主，实体化系统为辅，可以称之为数字化升级；第二阶段将以数字化（电子化）为唯一系统，通过广义智能技术赋能，实现智能化改造。同样以发票为例，金税二期、金税三期的发票电子化是“纸电并行”，以纸质发票为主，这是当时社会信息化水平和税收管理水平制约下的时代选择。而智慧xx初期，在一段时期内，仍然将是“纸电并行”，但将转变为以数字发票（电子发票）为主。随着纸质发票的逐渐被替代，最终将达到电子发票成为唯一存在状态，实现数字发票。这一数字化升级过程伴随的智能化改造，则是实现可以自动报销、自动申报、自动归档的智能发票。本文述及的数字化升级和智能化改造的划分更多的是基于理论层面的。实践中，数字化、智能化更多是交互进行、相互融合完成的。

信息技术与业务的关系，是信息技术应用或者说信息化（数字化）的核心问题。有关二者的关系，既有文献在宏观和微观方面均有涉及。宏观上，谢波峰（2017）提出了“两化互动”“两化融合”的说法；微观上，既有信息技术服务于业务，是业务的“使能器”之说，也有所谓的“流程再造”之说（葛元力，2003）。但总体而言，信息技术都是服从、服务于业务需要的，是以业务为主、技术为辅的形式存在的。

在智慧xx阶段，这一关系或许有所变化，而这一变化目前也

已经在金融领域有所展现。信息技术是推动金融业创新的主要力量，近十年来，从“科技金融”到“金融科技”说法的转变，其实质反映的便是这一关系的变化。本文认为，这种变化是智慧xx阶段有别于信息化以前阶段的核心特征之一□xx领域也有若干支持这一判断的典型实践。笔者从以下三方面作进一步解释。

1. 技术可以解决业务难点。个人所得税改革的推进和实践是技术解决业务难点的生动案例。在总结2019年个人所得税改革成功经验时，多方共识之一就是个人所得税app为核心应用的个人所得税管理系统的技术支撑发挥了重要作用。在个人所得税改革中，以个人所得税app为代表的税收征管方式创新从多个维度上与税收治理现代化高度契合，进而更加积极地适应并推动国家治理体系和治理能力现代化。个人所得税改革的顺利成功实施，是在税收大数据、移动互联网、云计算等技术基础具备的前提下实现的。换句话说，如果没有技术的强力支撑，再迫切的内在改革需求也无法转换和落地实施。可以说，在个人所得税改革的成功实践中，技术发挥的重要作用可以与当年金税二期成功上线之时国务院有关领导给予的“增值税的生命线”相提并论。除此之外，在税收信息化的发展历史中，还有诸多通过技术的刚性落实解决业务难点的案例。新时代背景下，以新技术的应用为突破口，通过技术创新来处理发展难题还有更加广阔的空间。

2. 技术可以提供替代性业务方案。技术不仅可以克服现有业务方案中的难点，甚至可以提供与现有业务不同视角的替代性业务方案，这方面可以数据利用为例。党的***四中***以来，数据成为与资本、土地、劳动力、技术等生产要素相提并论的第五大生产要素。但由于数据权属和数据隐私两大核心问题一直没有解决，数据流通共享难题也待解。面对这一难题，理论上有两大解决方案：一种是完善制度，以解决数据流通共享过程中的产权、估价、财税制度等核心问题；另一种是通过技术方案来实现所谓的“可用而不可见”，绕过

目前的难题。在技术主导的思路下，业界推出了所谓的“隐私计算”或者说“联邦计算”（王健宗等，2020），提供了一套技术驱动的业务方案，这一方案目前已有应用。回归到《意见》提出的“以税收大数据为驱动力”“健全涉税涉费信息对外提供机制，高效发挥数据要素驱动作用”问题，也同样面临着纳税人信息保护问题。由此，笔者大胆设想，借鉴以上方案，或许可以进一步拓宽思路，强化税收大数据在经济运行和社会管理中的作用发挥。

3. 技术可以创造重新梳理业务的契机。在解决业务难点和提供替代性业务方案的两种关系之外，更多要关注的还有信息技术创造的重新梳理业务的契机。在设计技术实施路径和具体操作方案时，要多思考现有业务模式和处理方式的逻辑，反思现有技术条件下的业务创新。《意见》已经提到了技术的可能性对现有税收征管业务的改革和优化，如自动预申报制度，即“2023年基本实现信息系统自动提取数据、自动计算税额、自动预填申报，纳税人缴费人确认或补正后即可线上提交”。这一制度其实在某种程度上已经悄然地对现行的“自行申报”方式作了智能化的优化，优质高效智能的税费服务正在被大力推行。

此外，借助技术来梳理业务有时可能会超出现有业务的制度允许范围，如在跨区域电子xx局中，电子xx局已经提供了超出纳税人属地管理的更大空间。这一问题实际上是技术和业务的适配性问题，在其他配套制度完善的前提下，尤其是财税体制具备相应条件的基础之上，技术和业务才会更具耦合性，更能创造新的“化学反应”。进一步地，技术不仅给税收管理业务创造了得以被重新梳理的契机，也将影响现有的税收制度，甚至于形成新的税收制度创新（张志勇，2021）。

当然，技术和业务的关系也是辩证的，谁支配谁的问题是阶段性的、短期的、相对的，而两者深度融合的理念则是持久的、长期的、绝对的。在智慧xx建设中，重视这一问题，无非就是提醒我们，即使技术是业务模式的“使能器”，现有

业务模式也不能成为禁锢技术应用的“藩篱”。

智慧xx融合了代表技术的“数字”“智能”和代表业务的“xx”因此集成了技术和业务各要素的管理模式显然是智慧xx的核心特征之一。《意见》提出从“以票管税”向“以数治税”分类精准监管转变，这一管理模式的变革，也为关心税收管理的各界人士所瞩目，是智慧xx建设中不可回避的问题。所谓管理模式，就是从技术、制度等多个角度概括不同管理要素的组合模式，对于这一组合模式，已经有“合成”这一提法的概括。如前所述，“智能化”源于“数字化”，而从管理的角度看，“数据”的提法比“数字”更为准确，因此本部分首先从数据（数字）的角度对管理模式进行一般性的论述。

1. 从数据要素看管理模式。我国自1997年确立了30字的税收管理模式（2004年增加为34字）开始，在近25年的探索实践中，“科技+管理”“精细化管理”“风险管理”等理念不断渗透和影响着重行的管理模式。这些管理模式都是符合当时社会、经济、技术等综合因素条件下管理理念、管理主体、管理方法、管理环节、管理手段的组合（谢波峰，2018）。从数字化、智能化的角度，特别是从数据要素的角度，管理模式涉及以下主要环节。

（1）数据来源。税收管理中依据的数据来源是税收管理的起点和基础，“以票管税”模式的数据来源主要是纸质发票。一般而言，数据来源都需要通过《税收征管法》等法律规范加以保障，确定税收管理所需要的数据范围和种类。这些数据来源既要尽可能地保护企业和个人的隐私，又要最大可能地为xx机关判断纳税人是否遵从提供直接或间接依据。

（2）数据交换。数据交换与数据来源既有联系也有区别。在传统税收管理模式中，主要通过纳税人自行申报来解决数据交换问题，并在xx系统数据的内循环中，重新归集和整理，

形成税收管理的依据。传统税收管理模式的数据交换一般是单向的，不涉及xx机关向纳税人提供的数据。

(3) 数据核实。数据核实与数据交换紧密关联，有时甚至难以区分。例如，第三方数据申报（或政府相关部门数据交换）既是数据核实的重要来源，也可以作为数据交换的某种特殊形式，有时也被称为“信息申报”。在传统的税收管理模式中，主要以线下实体检查为主，xx机关通过现场检查，将税收数据与企业的财务数据、业务数据进行核实。

xx所示，以发票为数据来源、自行申报交换数据、现场重点检查数据真实性就是从数据要素角度对传统“以票管税”管理模式的解读。数据要素实质上是“管理把手”问题，即以“什么”来管税。以纸质发票作为数据主要来源，数据交换和数据核实主要依托纸质发票，基于这一“管理把手”的税收管理模式被概括为“以票管税”。从“以票管税”升级到“以数治税”，不仅仅是更换了“管理把手”，还发生了其他方面的重大变化，以下将展开详细论述。

2. 税收管理模式变革的智慧xx视角。智慧xx的管理模式，实质上是在新阶段、新目标要求下，税收管理模式中涉及的全部要素的数字化升级、智能化改造问题，主要包括以下几个方面。

(1) “管理把手”的数字化转变。作为主要管理工具的“管理把手”数字化是智慧xx管理模式与以往模式的根本区别。数字化、智能化税收管理模式下，由于整体社会的数字化运营状态，纸质发票变成了电子发票，发票流中注重的是电子发票的数据和信息。而且，由于发票不是唯一的信息载体，xx机关结合资金流、物流，对企业生产经营情况进行智能化的判断，使发票使用不再与缴纳税收简单地画上等号。这或许是“以数治税”含义的重要理解角度之一。换句话说，税收管理模式将从以“纸质发票”为税收管理的主要“把手”，切

换到以“数据”作为智慧xx治理的主要依靠和基石。

(2) 管理周期的数字化覆盖。由于管理工具的数字化，管理过程中涉及的数据来源、数据交换、数据核实三大主要环节，在数字化税收管理模式下将更加实时化、全面化、智能化。在单一纳税周期内，由于税收管理过程中各阶段的数字化，可以突破以往的数据内循环模式，将数据交换从内转外，不仅支持了税收管理部门内部的实时查询，也支持了纳税人实时查看应缴或已缴税款及计算税款所依据的条款和数据等，并对数据的来源和准确性提出质疑，授权或拒绝将其用于非税收目的。甚至还可以在申报时期，通过采取预申报制度等智能化方式将内外循环集成的数据提供给纳税人确认。这一变化，类似2020年年底经济合作与发展组织[oecd]在其发布的《税收征管3.0：税收征管的数字化转型》所提到的“内嵌”模式，即将xx部门的税收管理与企业的xx管理打通，并进一步将企业生产经营与税收管理融为一体，实现所谓的“经营即纳税”。更值得期待的是，智慧xx将实现跨企业生命周期的管理，包括涉及利益主体的多个纳税主体的生命周期，实现《意见》指出的“信用+风险”，通过实名办税“摸透”企业，将企业及其经营者的信用合二为一，企业可以失败，重新再来，信用记录不可以“一关了之”。

(3) 管理主体的数字化拓展。智慧xx要实现的目标不仅仅是税收管理部门的数字化，还包括涉税各主体税收管理的数字化，这一变化是“以数治税”的“治”所要求的实质。某种程度上而言，这也是智慧xx最大变化所在之一。从税收管理环节看，《意见》与以往的“征、管、查”相比，增加了“精诚共治”。这一显著地位将通过“以数治税”来进一步提升，即不仅重点在以“数”为基，还包括以“智”促“治”，实现从“管理”到“治理”的转变。这一共识，也是实践中已有需求的真切反映，如对大企业“一键式”智慧申报方式的探索。智慧xx建设将要加强部门协作，这是《意见》中“持续深化拓展税收共治格局”部分的首项内容，

也是最受纳税人关注的内容之一。智慧xx建设将推进纳税人涉税管理数字化水平的提高。《意见》指出：“要大力推进会计核算和财务管理信息化，通过电子发票与财政支付、金融支付和各类单位财务核算系统、电子档案管理信息系统的衔接，加快推进电子发票无纸化报销、入账、归档、存储。”智慧xx将落实《意见》要求，助力推进部门职能紧密结合的“整体政府”，依托同一个数字身份，税收征管流程和数据源将实现无缝对接，xx部门职能与其他部门服务和管理职能将实现深度融合。

以上重要变化侧重于数字化一端，而《意见》提出了建设“智慧xx”的总目标，在以上讨论的基础之上，这一目标的内涵和外延也将呼之欲出。基于此，笔者将结合智能化改造对智慧xx的内涵和外延进行阐述。

四、智慧xx目标的内涵和外延

“十四五”规划纲要提出要“深化税收征管制度改革，建设智慧xx，推动税收征管现代化”。智慧xx在制度改革和征管现代化建设目标中承上启下，而这也是《意见》中提到次数较多的核心词。从以上这些顶层文件的表述看，建设智慧xx应该是深化征管改革的总目标之一，或者说至少是集成目标。近些年来，智慧xx或者智能化xx已然是税收领域的关注焦点，需要进一步深入研究，尤其是《意见》将其提升到前所未有的重要高度之后。限于本文篇幅，本文在前述各部分基础之上，仅对该目标的内涵和外延展开初步的分析和思考。

1. 智慧xx的内涵。无论是智慧xx还是智能化xx，述及其内涵，实际上就是讨论智慧xx与人工智能的关系。结合人工智能发展中出现的主要流派和核心方法，以及目前各地xx机关应用人工智能技术的现有实践，笔者认为，所谓智慧xx即是运用包括计算机视觉、自然语言理解与交流、认知与推理、机器人学、博弈与伦理、机器学习等人工智能领域多学科（所谓

狭义智能技术)的方法和技术,在硬件和软件等不同层面,实现自主的感知、认知、决策、学习、执行、协作等一种或多种能力,支持税收政策和税收管理的应用要求,从而提升和增强税收管理的能力和效率,以更好地改造税收管理的各项职能,实现高质量推进新发展阶段税收现代化的重要目标。

2. 智慧xx的外延。达到智慧xx的要求,显然不仅是从技术和工程意义上将人工智能技术应用于税收管理中,同时也不能忽略其他技术和制度的应用和要求,这在《意见》中也有反映,即《意见》提出的“要建设高集成功能、高安全性能、高应用效能的智慧xx”[]基于此,笔者认为,智慧xx的外延至少包括以下几方面内容。

(1) 集技术之大成。实际上,大数据、人工智能、区块链[]5g等现代信息技术都是智慧xx的不同侧面(所谓广义智能技术),在建设高水平税收管理目标中强调和突出智慧xx[]是因为无论哪一种技术的应用,都要坚持以人为本,以纳税人、缴费人为中心。加快推进智慧xx建设就是要充分运用现代信息技术,来支持对纳税人、缴费人行为的自动分析管理,对税收管理人员履责的全过程自控考核考评,对税收决策信息和任务的自主分类推送等自动化税收管理,就是要在2025年实现xx执法、服务、监管与大数据智能化应用的深度融合、高效联动、全面升级。我国各地xx机关通过广义智能技术探索智慧xx的现有实践已经对这一观点作出了生动的诠释。

(2) 建高应用效能之业务系统。智慧xx不仅对技术能力有要求,还要通过建设高应用效能的业务系统来提升业务能力。《意见》提出:“到2025年,要基本建成功能强大的智慧xx[]形成国内一流的智能化行政应用系统,全方位提高xx执法、服务、监管能力。”这就要求:在xx执法方面,要实现xx执法质量智能控制体系;在xx服务方面,要实现优质高效智能税费服务;在xx监管方面,要实现智能化风险监管。因此,智慧xx不仅要有高水平的智能化技术作支撑,还要建设高应

用效能的业务系统。

(3) 技术与业务融会贯通，合而归一。如前所述，数字xx强调税收管理的数字化运行状态，其主要以“无形”为特征。然而，仅有“无形”没有“智慧”是不可想象的。这便要通过“数字”来为纳税人“画像”、架设征纳沟通的“桥梁”，以“数字+智能”实现“无形胜有形”的智慧xx。即在自动、主动、互动等不同层次的税收管理中，利用智能技术实现不同水平、不同形态的智慧xx。在自动税收管理中，通过流程自动化智能技术，嵌入规范统一的管理和服务流程与标准；在主动税收管理中，利用机器学习、自然语言处理等智能机器人技术实现便捷高效的管理与服务；在互动税收管理中，利用语音识别、虚拟现实等智能助理技术帮助征纳双方高效沟通。

综上，本文通过展望智慧xx的发展阶段、梳理智慧xx建设过程中作为核心挑战存在的信息技术和业务之间的关系、分析智慧xx对现代化税收管理模式的承载、讨论智慧xx集成目标的多样化包容要求，阐述了智慧xx建设中需要重点关注的若干理论问题，抛砖引玉，期待在这一领域涌现更多的理论研究成果，助力智慧xx建设。

深化税收改革工作报告 深化农村改革综合方案工作报告篇五

【摘要】2021年3月24日，中共中央办公厅、国务院办公厅公布的《关于进一步深化税收征管改革的意见》（以下简称“《意见》”），全面部署了下一步深化税收征管改革工作。《意见》指出了进一步深化税收征管改革的方向，明确了以发票电子化改革为突破口，以税收大数据为驱动力，建成具有高集成功能、高安全性能、高应用效能的智慧税务，全面推进税收征管数字化和智能化改造[1]。《意见》提出2022年基本实现法人税费信息“一户式”、自然人税费信息

“一人式”智能归集，2023年基本实现税务机关信息“一局式”、税务人员信息“一员式”智能归集，深入推进对纳税人缴费人行为的自动分析管理、对税务人员履责的全过程自控考核考评、对税务决策信息和任务的自主分类推送[1]。2025年实现税务执法、服务、监管与大数据智能化应用深度融合、高效联动、全面升级[1]。因此，按照“顶层设计，科学规划，分步实施，持续完善”的原则建设“一户式”应用2.0版便成为实现《意见》要求的重要突破。本文从“一户式”管理机制定位出发，通过对建设目标的分析提出未来“一户式”建设的方案，并提出建设过程中应该关注的问题。旨在分析研究“一户式”应用（2.0版）发展和建设方向。

一、引言

（一）“一户式”管理机制是网格化管理在税收管理中的具体应用

党的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出，“要加强社会治理创新，以网格化管理、社会化服务为方向，健全基层服务管理平台，及时反映和协调人民群众各方面各层次利益诉求”。

网格化管理是当前社会管理现代化和城市管理智能化、信息化的有效探索，利用计算机网络技术以及地理位置信息gis技术以及无限通信等数字化信息技术来建立社会治理信息系统和平台，改变过去行政辖区管理模式，将辖区按照一定标准划分成若干单元网格，实现进一步整合基层各种服务管理资源，把各类社会要素全部纳入网格进行管理。进行精细化、动态化、科学化、信息化管理，从而更加有效提升社会治理水平，构建更下科学高效的管理体系。

网格化概念来源于信息科学领域，是利用互联网技术手段解决资源共享配置的信息技术。网格化的核心是以网格化管理

为载体，实现资源的全面共享，推行资源配置网格化，将信息注入到网格中，使管理对象定量、定性、定位，从而实现管理的精细化。学术界将网格化管理定义为“依据计算机网格管理的思想原则，将管理对象按照一定标准划分成若干网格单元，并通过现代信息技术和各网格单元之间的协调机制，实现各个网格单元之间的信息交流，组织资源共享，以最终达到整合组织资源、提高管理效率的现代化管理理念”[2]。

网格化管理在社会管理中的实践。近几年，尤其是在新冠疫情防控工作，全国各地开展了各具特色的网格化社会管理实践，改善了条块化管理的不足，提升了社会治理能力。例如，北京市东城区率先实现万米单元网格化城市管理模式，呈现了“利用现代信息技术对城市实行综合化、精细化、透明化、主动化和系统化管理”的一系列新理念和新方法，取得了较好实践效果。此外，湖北、浙江、上海等其他地区也陆续实践各具特色的网格化管理模式，实现新冠疫情的精准防控。

可以说，网格化管理适应当前社会治理创新的方向。税务部门在探索“一户式”管理机制的实践中，应积极运用网格化管理创新，推进税收治理能力现代化建设。

（二）“一户式”网格化闭环服务管理是“一户式”管理机制的具体实践

“一户式”网格化闭环服务管理是按照以纳税人和税务人员为中心的新理念，以“1+1+5”方案为基础的新机制，以信息化、数字化为支撑的新模式。其将被动式、无差别、以票控税、分税种、以职能为中心的传统管理方式，转变为以纳税人和税务人为中心的整体化、系统化、协同化的税收服务管理，实现各类服务和管理事项定格、定人、定责的工作机制，形成业务管理、技术支持、内控考评的工作闭环，是“一户式”管理机制的具体实践。

“一户式”网格化闭环服务管理是以纳税人和税务人为中心的整体化、系统化、协同化的税收服务管理新理念。将分散在各个不同系统、不同业务模块中的信息按照“一户式”进行信息归集和整合，经过系统化分析，协同化融合各层级、各地区、各部门的服务和管理，满足一体化服务、管理和监督的需要。

“一户式”网格化闭环服务管理是以“1+1+5”方案为基础的规范化、精细化、透明化的税收服务管理新机制。以网格化为依托，构建起横向到边、纵向到底、职能到岗、责任到人的全覆盖服务管理网络，是以基层税务机关为网格管理单位，以事项为管理服务内容，以处置单位为责任人，资源集约共享，实现网格管理单位的三个闭环，服务、管理和监督按照一套新的岗责全流程闭环运转的规范化、精细化、透明化的税收服务管理新机制。

“一户式”网格化闭环服务管理是以信息化、数字化为支撑的税收共治新模式。依托信息网格技术，按照一定标准将服务管理对象划分为若干网格单元，以信息利用为基础，构建网格单元间统一协调机制，消除各网格单元之间组织资源的分割和实体资源的分散，实现各种资源的有效交流和高效整合，促进分税种条块化管理的融合和联动，通过整合、分析、汇总，为网格内的纳税人提供主动、高效、精细化的服务和管理，形成税收“服务-管理-监督”的全流程闭环运转、外部门辅助和纳税人遵从有效衔接、互为支撑的税收共治新模式。

按照数字化转型的理念，基于云平台大数据，进行“一户式”信息归集，通过数据驱动、规则驱动、智能驱动构建数字化、全在线的税务端“一户式”电子工作平台，支撑“一户式”管理机制落地实现，以整体化、系统化、协同化思维落实1套规范和1套岗责体系实现以数治税，以制度化、机制化、信息化思维落实5个方案实现以数治队，从而形成“一户式”网格化闭环服务管理体系。

1. 基于“1+1+5方案”，依托总局云平台大数据，建设“一户式”应用（2.0版）。基于落实“1+1+5”方案和构建“一户式”网格化闭环服务管理体系的需要，建设覆盖80万税务干部和7000多万纳税人的“一户式”应用。
2. “一户式”数据全国归集和算法分析。对“一户式”的数据进行全国视角的归集，利用各类算法进行挖掘分析，按照“八个转变”的要求，对“一户式”信息进行全面掌握和深度分析。
3. 衔接各应用进行交互赋能。与各省核心征管、增值税发票管理系统、出口退税、电子税务局等系统进行衔接，协同各应用实现各流程的数字化闭环，为各应用系统提供数据和算法的赋能。
4. 为税务干部和纳税人提供全面协同。通过全国统一的“一户式”应用和数据的打通，为全国80万税务干部提供“一户式”网格化闭环服务管理工作的跨层级、跨地区、跨部门的全面实时协同互动，形成网格管理单位内部小闭环、各区域税务部门中闭环、总局与各级局间大闭环。同时通过电子税务局为开票、受票企业提供关注风险提醒、跨地区的税企协同等服务。
5. 全面留痕支持内嵌实时自动内控考评。通过全国统一数据、统一口径的全流程、全环节内控监控和绩效考核指标设置，实现对全国网格化服务管理的全流程、全环节实时自动的内控监控和考核评价。

二、“一户式”应用建设目标

（一）建设目标

“四个有人管”从内控绩效压实岗责角度，“八个转变”从全方位风险深度分析角度，“三个闭环”和“四个脱节”从

全流程闭环管理、协同联动角度，为实现“一户式”管理机制工作目标指明了方向。

为实现上述工作目标，建设全国统一的“一户式”应用(2.0版)，实现“一户式”全国信息归集和全方位深度分析，与各应用系统集成打通，业务流程全国跨层级、跨地区、跨部门贯通和实时协同联动，岗责动态灵活配置，行为全面数字化留痕，内控实时监控提醒，绩效联动量化考评，支撑“1+1+5”方案全面落地和“一户式”管理机制实践探索。

（二）系统定位

“一户式”应用(2.0版)建设分为三个阶段。第一阶段不改变现有系统现状，通过数据归集和供给打通现行各应用系统，协同支撑“一户式”管理机制，与“一户式”应用(1.0版)赋能、集成、融合（注：1.0版为发票“一户式”应用，2.0版为覆盖全税种、全流程的全量“一户式”应用）；第二、三阶段作为金税四期税务人端数据应用的重要组成部分，纳入金税四期规划和工作安排统筹推进，对现有的业务流程进行升级完善，全面支撑“一户式”管理机制。

三、“一户式”应用建设思路

目前，正在探索实践的“一户式”管理机制，要实现80万税务干部和全国7000多万纳税人的五级大协同和各环节全链条的闭环管理，需要庞大的计算能力、数据处理能力支撑，需要运用云技术、大数据、人工智能等新技术。依托云平台大数据的强大算力和全国数据聚集的强大优势，集约化建设“一户式”应用(2.0版)，运用系统化的思维、网格化管理的方法来看待和解决税收管理问题，把各个层级，各个部门的资源同步调度起来，实现五级大协同、大协调和各环节全链条的闭环管理，提升现有系统的效率，从业务办理或者外部风险，进一步扩展到队伍建设或者内部风险，统筹实现“以数治税”“以数治队”的目标。

（一）支撑“一户式”管理机制

运用系统化思维、网格化管理，利用云平台强大的算力、大数据全方面的信息，把各个层级、各个部门的资源同步调度起来，通过“一户式”信息的全面归集使用，统筹进行网格化服务管理与内控考评，有效支撑落实“一户式”管理机制。

（二）落地网格化闭环服务管理

以纳税人和税务人为中心，将分散在不同系统、不同业务模块中的信息按照“一户式”进行信息归集和整合，经过系统化分析，协同化融合各层级、各地区、各部门的服务和管理，将“条块化服务管理”变为“网格化统筹协商服务管理”，将“上面千条线”变为“上面拧成一股绳”，方便基层“穿入一根针”，有序指导和监督基层工作，满足一体化服务、管理和监督的需要。

（三）实现“1+1+5”方案

按照“以数治税、以数治队”的理念，运用信息化、数字化手段，以网格化为依托，构建起横向到边、纵向到底、职能到岗、责任到人的服务管理网络，通过跨省数据算法分析，提高税务人员网格化管理的广度和深度，配套建立一套适应新流程制度的岗责规范和数字化监控考评体系，深化“1+1+5”方案落实。

四、“一户式”应用建设方案

（一）“一户式”应用（2.0版）总体架构

按照建设目标设计总体架构，进行“一户式”全国信息归集，打通衔接各个应用系统，让跨层级、跨地区、跨部门、跨系统的业务无缝衔接和实时协同联动。以风险管理为主线，将数据全国集中后，进行“一户式”信息归集，支撑五级税务

机构的80万税务干部基于同一系统协同工作，对7000多万纳税人进行服务和管理；通过与各个应用系统打通衔接，实现对开票方和受票方的服务、管理事项协同联动。

基于统一系统操作及交互的所有行为全数字化留痕，支撑嵌入内控监控和自动量化考评，总局和各级税务机关实时监控信息透明一致，形成有效的监控督导压力传导，压实各级税务机关的责任。当前先以支撑电子专票相关业务为主，通过信息归集和系统间的协同，让税务人员在一个工作平台指引下完成全流程工作事项。

支撑电子专票的主要业务架构

根据“一户式”电专业务的具体场景、运转流程及衔接机制，按照业务节点全面梳理开受发票、网格化服务、内部管理业务，理清电子专票网格化管理业务逻辑，有效防范风险，提高服务管理质效。以税务人为中心，全面统筹电子专票相关服务和管理事项，动态分配信息等资源，以风险管理为主线，形成覆盖事前、事中和事后全流程、全业务域的业务功能架构。

将纳税人综合信息报告、票种核定（发票领用）、发票开具、发票接收、进项抵扣等发票全流程各环节的业务、行为及监管信息自动归集，形成覆盖发票事前、事中、事后业务的风险监控数据和推送任务。对户、人、票、表等相关数据进行“一户式”全面信息掌握，事前自动推送网格化服务准备、实施等任务，事中自动推送纳税人风险等级和网格化管理预警分析任务，事后统筹推送“一户式”风险应对、调查巡查等任务，对任务处理过程进行全程监控。同时为税务人员各工作事项提供“一户式”查询分析，为内控督导人员提供自动监控提醒，为绩效考评人员提供联动量化考评，为各级税务人员完成电专工作事项赋能、减负。

2. 系统架构

基于总局云平台大数据全国“法人纳税人全息数据库”和“自然人税收综合信息库”已有归集数据，进行“一户式”信息立体归集，提高数据归集时效。优化完善各类通用支撑的公用应用组件，开发风险管理、网格化服务管理、内控考评、查询分析等应用功能，打造“一户式”电子工作平台支撑，与税务内部核心征管、电子税务局等应用系统打通衔接，与国家政务服务平台等外部应用对接，加强内外部的联合监管。系统架构按照能够被金税四期集成使用的开放式架构进行设计，开发的工作流、模型等可复用的公共应用组件可以被金税四期相关应用使用，各应用模块也可以被金税四期单独集成使用。

一是税务端“一户式”电子工作平台，提供税务端统一工作门户、电子专票任务、风险任务、实时协作消息、内控消息等。

二是通用支撑，主要为税务端各类应用提供 workflow 中心、模型中心、规则中心、任务中心、日志中心等基础应用支撑。

三是风险管理，按照税收风险管理工作规范，依托总局“两库”数据基础，建立“一户式”风险管理体系。同时也为核心征管、开票软件、发票服务平台、电子税务局等生产系统，提供事前、事中、事后的风险监控管理和事后的风险任务管理。

四是网格化服务管理，通过网格化服务、网格化管理两大部分提供“一户式”网格化管理、服务、内控、考评等应用。

五是内控考评，通过网格化监控和发票监控大屏，提供电子专票动态监控。通过绩效考评应用，对“一户式”应用流程操作日志全程留痕，对风险快反处置情况进行自动化考评。通过内控监控应用，进行跟踪任务进度、掌握办理情况、综合督导，强化全过程的控制监督。

六是查询分析，通过“一户式”查询、大额发票分析、“一户式”风险分析、发票监控大屏展示等功能，可以分析企业在全国的全部办税场景，分析企业“吞吐量”，以“溯源式”核查进项追到底、销项查到底。

七是与外部门衔接，通过与国家政务服务平台、企业信用信息公示系统、互联网+监管、海关一窗通办系统对接，实现对企业的数据共享服务和协同监管。

（二）“一户式”全国信息立体归集

2016年以来，总局持续完善“一户式”和“一人式”全国数据归集，对一户纳税人进行时间、空间、透视三维立体数据归集。

1. 时间维度的纳税人全生命周期信息

以时间轴为主线，对纳税人进行纵向历史的“一户式”数据归集，主要包括变更历史、开受票历史、成长过程等数据，完整展示和分析纳税人全生命周期数据。例如，针对长期无大额开票行为的企业在变更法定代表人后开票金额突增，根据时间轴上的法定代表人和开票金额的变化情况辅助判断借壳虚开的风险。

2. 空间维度的纳税人全链条经营信息

以纳税人经营空间范围为主线，对纳税人进行横向空间的“一户式”数据归集，主要包括纳税人跨地区、跨部门、跨系统的发票上下游企业、采购、销售、流通等全链条经营性数据，描绘纳税人经营全貌，辅助日常管理工作。例如，利用全国大数据优势，上溯源头，下追去向，形成从采购、生产、销售、流通到消费、出口的全链条数据，通过全发票链条的票流分析，准确识别源头虚开企业、管道洗票企业、虚抵企业或出口骗税企业的上下游关系。

3. 透视维度的纳税人全领域分布信息

在“一户式”时间和空间数据归集基础上，通过法定代表人等企业“四员”任职企业信息和自然人信息的双重身份信息，将“一户式”企业和“一人式”自然人信息穿透，通过自然人行为对企业行为进行预测，提高对企业的服务和管理水平。例如，部分虚开团伙找无民事行为能力或者限制民事行为能力的病人作为法定代表人注册企业，通过已经交换的自然人大病医疗信息可以及早发现相关风险。

通过“一户式”信息三维立体化综合归集，可以解决发票数据归集的难点问题。例如，经对时间上存在变更纳税人识别号、区域空间上存在重复纳税人识别号、户人透视维度上存在相同法定代表人的同一企业进行综合归集去重，可以将截至2020年底的全国1.02亿正常纳税户登记记录归集为8383万户全国唯一纳税主体，有效支持将发票归集到正确的开票方和受票方纳税主体上，满足“一户式”应用（2.0版）需要。

（三）“一户式”风险智能管理

1. 目前风险识别主要以专家经验的规则模型为主，将专家经验变为筛选条件，从风险产生原因的因果关系入手。专家经验模型的主要不足是：模型需要反复调整阈值进行测算，工作量大。专家经验模型是人工模拟风险行为在数据上的复现，从风险产生原因的因果关系入手，简单的将专家经验变为系统的筛选条件，而且对新的风险特征难以快速洞察发现，无法做到自动学习。专家经验模型简单的模型由1-2个指标构成，复杂的模型可能有几十个指标构成，人工设定指标的阈值和权重建模，不同专家对风险指标的阈值与权重理解不同，需要通过数据分析反复调整阈值确定最终模型。专家经验模型规则泄露后容易被企业利用规避，不利于模型的共享共用。专家经验模型所依赖的指标、阈值、权重，需要进行严格保密，很难大规模推广共享使用，各地自行研究风险模型，重复劳动，效率低下，难以提升基层风险识别分析能力、压实

基层责任。

2. 科学设计以机器学习模型为主、结合专家经验的方式进行精准风险识别，并结合团伙识别挖掘方法进行全面的风险防控，提供“一户式”查询分析辅助模型验证，根据验证结果对模型进行闭环迭代，保障模型精准。

机器学习模型基于成百上千个指标标签，利用强大的算力对人工选取的样本进行机器学习，深度挖掘指标与样本之间的关联关系，机器学习模型还可以定期结合迭代更新的样本进行自动学习，保障模型的时效性，适应挖掘新的违法特征。专家经验与机器学习模型结合，主要是利用专家经验对机器学习模型样本进行定义、指标进行设计，同时分析机器学习模型结果的风险指向。机器学习模型主要依赖学习样本，输入的指标也不具备明确风险指向，因此对于机器学习模型不怕规则泄露而出现主观违法行为的规避，可以大规模推广共享使用，统一风险识别标准，提高基层风险识别效率，为基层减负并压实责任。

此外利用机器学习模型识别风险企业后，还可以结合从点、到链、到网的发票全链条关联分析，在精准识别暴力虚开源头企业的基础上，利用关联分析算法识别暴力虚开下游的管道洗票企业、虚受发票和其他关联虚开团伙风险企业，对源头虚开企业、管道洗票企业、接受虚开企业同时开展打击，做到早发现早处理。

3. 对于风险模型不能识别覆盖的纳税人，科学随机形成风险抽样任务，按照科学随机抽样的国家标准，形成风险抽样任务，对发现的新问题补充到风险特征库中，完善风险模型；对因风险分析不能覆盖而存在侥幸心理的违法违规纳税人形成震慑，及时发现风险模型不能发现的问题，也可以降低税务人员执法风险。

4. 为了精准分析识别纳税风险，需要进一步拓宽数据来源，

使用以数换数的方式，积极从第三方获取相关数据，比如外管局的外汇数据信息、交通部门的企业物流信息、银行的企业资金流信息、电商平台的企业经营信息、企业法人和财务负责人的芝麻信用等第三方一手数据，以便提高风险识别的精准度。

最终形成以机器学习为主、专家经验为辅、科学随机兜底的立体式税收风险科学分析体系。通过精准风险识别，为基层人员减负，提高验证的效率；为风险识别人员减负，从反复的数据分析确定指标阈值转为精准定义模型样本、补充完善指标标签库。风险识别方式的改变带来了现有工作流程、业务模式的转变，可以减少前期建模的工作量，更多工作用于对机器学习样本的筛选、识别风险结果的分析 and 验证。

（四）网格化协同闭环服务管理

通过网格化配置，可实现跨地域、跨层级灵活调配资源，将具有相同业务专长的税务人员纳入不同网格。同一税务人员可以同时被调配到不同的税务机构网格、区域网格、群组网格中，根据系统自动统筹接收来自不同网格的任务，达到组织资源动态调整和统一调度。

1. 多元精准服

将日常服务事项纳入网格化管理，实现对服务资源的灵活调度。基于数据标签，实现对纳税人科学分类分级。根据网格化服务标签，系统自动识别需要服务的纳税人和可提供服务的网格员。根据预设的服务内容模板，系统自动通过征纳互动平台向不同纳税人推送不同的消息和服务，实现多元化线上精准服务。纳税人确认收到后即视为服务完成，整个服务过程线上自动完成，自动留痕，为内控监督和绩效考评提供真实数据。

例如纳税人完成电子专票票种核定后，系统根据服务设置的

要求，自动按照预设的网格化方式，找到其所在网格中可以向其提供服务的网格员，并按照工作量分配给目前任务相对较少的网格员。对于低风险纳税人，系统根据其低风险等级标签匹配的服务方式，自动通过电子税务局向其推送消息提醒和服务指引，纳税人确认后该服务完成；对于高风险纳税人，系统根据其高风险等级标签匹配的服务方式，自动通过电子税务局向其推送风险提示消息，并要求其前往税务大厅参加线下辅导和实名签署风险告知书。

2. 联动闭环管

网格化管理实现了总、省之间网格事项下发和结果反馈的总省联动大闭环；打通开票地、受票地“网格”之间的日常核对通道，实现区域协作中闭环；网格内各部门管理事项按“一户式”整合后根据网格员工作饱和度统筹分配，技术支持部门提供技术保障，内控绩效部门通过内控考评进行监督，形成网格单位内部的小闭环。

例如，总局识别的暴力虚开风险纳税人逐级统筹下发到开票方网格，系统将该风险应对事项和网格内自动生成的该纳税人异常凭证认定事项，通过“一户式”事项整合归集成一个事项，再结合系统预设好的事项业务专长标签和网格员业务专长标签、工作饱和度标签自动统筹分派网格员进行处理。开票方网格员在认定风险纳税人及其异常凭证后，系统自动根据开票方推送规则将风险信息归集后推送到受票方网格，受票方网格员核对完成后将结果反馈给开票方网格，开票方和受票方网格员各自确认推送信息对方收到后完成网格间的日常核对。

（五）内控绩效自动监控评价

1. 内控督导方面

目前部分业务和行为数据没有数字化留痕，内控监控中，仅

依靠人工抽查进行线下补充，数据真实性存在一定的偏差，难以实现全线上监控；内控监控所需要的业务数据和行为数据分散在各个系统中，难以建立全局性的内控监控；自动化内控风险监控尚未覆盖全业务流程。

针对以上问题，建议：一是将所有业务办理环节的数据进行留痕记录。系统自动将前、后台用户操作行为信息和业务信息进行全面数字化留痕记录和备份，为自动化内控风险监控、内控风险提醒和内控督导提供数据支撑。二是全面归集各系统数据，满足内控监控需要。内控督导数据来自多个系统，如核心征管、异地协作平台等系统，利用总局云平台大数据的数据归集能力，对内控督导所需要的数据进行全面集成、整合。三是“一户式”应用（2.0版）各业务流程和环节内嵌内控风险监控。系统在各业务流程环节设置内控预警指标，当税务人员的操作触发时，对风险等级自动进行业务阻断，对低风险自动进行提示提醒，实现自动化内控监控。四是建立完善的内部防控指标体系，按照流程和业务事项整合贯通数据，实现覆盖全业务流程和事项的内控风险监控。系统根据内控指标模型对业务数据和行为数据进行扫描，精准识别内控风险，对被识别出内控风险的税务机关、税务人员进行预警提醒。五是实现全国各级统一的“一局式”“一员式”“一户式”内控监控查询。系统提供以热力图、柱状图等可视化方式，展示从总局直接下钻到某一税务局、某一税务人员和某一户纳税人的内控监控明细，便于各级领导及管理部门准确及时发现税务机关集中存在的问题和风险以及问题定位、跟踪。

2. 绩效考评方面

目前绩效考评工作中，部分数据没有数字化留痕，不能完全支撑机生机考；数据分散在各个系统中，导致业务口径、数据口径不一致，尚未实现统一口径的自动化绩效考评；覆盖全业务流程、各岗位的绩效考评模型、指标还有待完善。

针对以上问题，建议：一是将所有业务办理环节的数据进行留痕记录。系统自动将前、后台用户操作行为信息和业务信息进行全面数字化留痕记录和备份，为绩效考评提供基础的数据支撑。二是全面归集各系统数据，满足绩效考评需要。绩效数据来自多个系统，如核心征管、内控监督平台、异地协作平台等系统，运用总局云平台大数据的数据归集能力，对绩效考评所需要的数据进行集成。三是建立联动量化考评指标模型，系统对组织和个人绩效指标进行口径细化，拆解成基本指标单元，将不同的事项进行关联归集，实现事项指标之间的联动，同时，将指标数据进行摸底、测算、验证，保证指标准确性。系统根据设置的绩效考评指标定期扫描业务数据，生成绩效指标量化考评值。四是实现全国各级统一的“一局式”“一员式”绩效考评展示，系统自动对“一局式”“一员式”绩效考评结果进行归集，生成绩效考评结果，并支持考评结果按照“一局式”“一员式”维度进行统计查询，以及通过热力图、散点图等可视化方式进行分析展示。五是系统自动向数字人事、税务总局绩效考核管理系统推送绩效考评结果，系统自动计算“一局式”“一员式”绩效考评结果，定期自动将结果同步至数字人事系统和总局绩效考核管理信息系统。

四、建设过程中需要关注的两个问题

（一）进一步健全完善数据治理体系

在一户式应用（2.0版）中，精准风险识别、量化绩效考评、自动内控监控等业务对数据的真实性、全面性高度依赖，也可以说，在某种意义上，税收数据质量的好坏直接影响一户式应用（2.0版）的质量。目前，涉税数据渠道来源众多，且很多涉税数据非原生数据，属次生数据，如次生数据与原生数据不一致，则无法真实反映企业实际业务情况和税收征管质效，易导致风险识别不准、考评失真、内控失效等情况的发生。因此，需要进一步健全完善数据治理体系。

税收数据问题，不单纯是一个数据采集、传输、加工的问题，其归根结底还是一个税收业务问题，是一个税收管理问题。因此，要确保税收数据的质量，不能简单的通过数据运维方式对数据质量问题进行修正，而应按照数据治理体系的要求建立一套溯源机制和覆盖业务的岗责体系，相关业务人员依职责积极参与，在发现数据质量问题时，根据溯源机制的要求和设置的岗责体系自动推送给业务人员进行确认和修正，形成数据质量问题从发现、推送到处置、反馈、复核的闭环管理，进而提升数据质量，确保数据的可信、可用。可以说，数据治理贯穿税收数据采集、存储、加工、使用、停用的全生命周期，需依托组织保障、制度规范、平台建设、岗责体系等措施，运用数据标准、数据质量、数据安全等手段，实现对涉税数据的整体管控利用。目前我局已制定相应的管理制度、流程机制等，下一步需协同相关司局统筹完善数据治理体系，推进各层级贯彻落实。

（二）建立多部门协同共建的工作机制

“一户式”应用（2.0版）的建设是一个庞大的系统工程，将对部分业务进行重构，因此需要相关司局的积极参与，共同建立多部门协同共建的工作机制。

1. 顶层设计。一户式应用（2.0版）是建设服务全局的基础支撑平台，是业务管理、技术支持、内控绩效“大三角”的具体实现。系统建设涉及到不同司局业务需求的全面整合、各应用系统对接改造以及内控绩效的全面覆盖，需要相关司局参与到系统的整体建设过程中来，按照金税四期规划进行顶层设计，这样才能保证系统真正的满足各个业务部门的需求，为各部门提供好支撑，应用系统才能实现真正的协同化。

2. 业务协同。为有效落实“一户式”管理机制，需要围绕一户纳税人的服务管理，实现跨层级、跨地区、跨部门、跨系统的业务协同。把相关业务都串起来，需要各相关业务部门整合业务需求，相关技术支持部门改造相关应用系统，人事

部门梳理岗位职责变化和要求，内控绩效部门设计相关的内控考评指标。各司局全面联动，协同办公，确保“一户式”管理机制能发挥应有的作用。

3. 业务创新。基于“一户式”应用（2.0版）的平台支撑能力，探索“一户式”管理机制的技术实现，相关业务部门可以摆脱原有资源、环境的限制，进行业务功能、服务模式的全面创新。业务创新可以按照新的思路、岗位职责、业务模式设计全新的业务需求，由技术部门提供相应的技术支持，内控考评部门根据新的岗位职责设置内控考评指标，降低日常工作成本、提高工作效率、提升服务能力。

五、结论

在进一步深化税收征管改革的大背景下，推行以数治税为核心的数字化转型，实现从传统征管方式向大数据分析智慧税务的转变，构建具有专业化、智能化、动态化、全景化、系统化特征的全流程数字化税收管理监管体系，提升税务部门管理效能，是当前税收征管体制改革的突破之路。因此，通过“一户式”的建设进一步实现一户式信息全面归集、各应用系统衔接互补、业务环节纵向横向打通、岗位职责变化的灵活配置、不同人员的便捷操作、事项操作的全面留痕、分类分级差异服务、全面覆盖主动防控以及内嵌自动的内控考评等功能。本文从建设目标、建设思路、建设方案等方面提出了思路建议和措施，从目前来看总局“一户式”应用2.0版的建设已经取得了突破性的进展，但是针对建设过程中的问题提出构建数据综合治理体系、多部门协作等方面的建议和措施。

参考文献

[2] 张贵春. 社会服务网格化思考.[r].2013