

客观、专业、洞察

月 刊

OECD 税收政策和管理动态

上海财经大学公共政策与治理研究院

2017 年第 2 期



2017.4.29

版权说明：

《OECD 税收政策和管理动态》月刊由上海财经大学公共政策与治理研究院制作。《OECD 税收政策和管理动态》每月 1 期，专业提供 OECD 有关税收政策、税务管理动态。

OECD 税收政策和管理动态工作团队：

负责：田志伟 李兰君

参与：陈天媛 雷智驭 毛嫣然 周颖

刘雨朦 刘倩文 贺越

目 录

❖ 税基侵蚀与利润转移（BEPS）栏目	4
1.OECD 发布同行评审文件以评估 BEPS 第 5 项行动最低标准	4
2.OECD 发布同行评审文件以评估 BEPS 第 13 项行动最低标准	9
❖ 财政关系网络栏目	18
3.OECD 发布财政关系网络介绍 2017 年版	18
❖ 税收与犯罪栏目	19
4.OECD 整理并发布当前关于税收与犯罪的出版物和报告清单	19

❖ 税基侵蚀与利润转移（BEPS）栏目

1.OECD 发布同行评审文件以评估 BEPS 第 5 项行动最低标准^①

2017 年 2 月 1 日，OECD 发布了关于 BEPS 的“包容性框架”批准的关键文件——第 5 项行动（提高税务安排的透明性和关注税务安排的实质性，有效打击逃税避税）有关转让定价方面同行评审文件。

本次发布的文件构成了同行评议进程的基础。汇编包括规定评估最低标准执行标准的职权范围，以及规定司法管辖区完成同行评议的程序机制的方法，包括收集相关数据的过程，准备工作报告的批准，审查的结果和后续进程。

1.1 第 5 项行动最低标准摘要

税基侵蚀和利润转移计划（BEPS 计划）确定了 15 项行动计划全面系统的解决 BEPS 落实问题。2015 年 10 月，二十国集团财政部长认可了 BEPS 一揽子计划，其中包括行动 5：提高税务安排的透明性和关注税务安排的实质性，有效打击逃税避税（详见 2015 年 OECD 第五项行动报告）。

第五项行动计划最低标准是 BEPS 计划中四大最低标准之一。四个 BEPS 最低标准中的每一个都要进行同行评议，以确保及时准确的实施，从而保护公平竞争的环境。BEPS“包容性框架”下的所有成员承诺实施第五项行动计划最低标准，并承诺参与同行评议。第五项行动计划最低标准的同行评审将由有害税务实践论坛（FHTP, Forum on Harmful Tax Practices）进行。

同行评审的目的是确保有效实施商定的标准。同行评议应以明确的方式进行，应主要针对风险领域，确保管辖权得到公平和平等对待，同时确保市场资源效率利用和分配。

同行评审将根据一套评价标准来评估协议的执行情况。这些标准是以参考评价的方式制定的，其中包括主权国家（管辖权）需要证明其已经有能力实现协议的每个要求，可以顺利实施最低标准。

同行评审执行的方式是以协商的形式制定出台的。方式 1 列出了地域管辖权国家完成同行评议的程序，包括收集相关数据的过程，报告的准备和审批，审查

^①资料来源：OECD 官网 BEPS 专题新闻，
<http://www.oecd.org/ctp/beps/oecd-releases-peer-review-documents-for-assessment-of-beps-minimum-standards-actions-5-and-13.htm>

的结果和后续程序。该方法考虑通过使用标准问卷收集与同行评审相关的数据点，发送给被评价的主权国家以及同行（即 BEPS 的包容性框架的其他成员）。

本说明包含用于同行评议的主要文件，包括协议商定好的两方面：（1）职权范围和（2）第五项行动计划透明度框架进行同行评议的执行方式。

1.2 背景介绍和透明度框架范围

1.2.1 背景介绍

2015 年 10 月发布的 BEPS 项目成果列出了大量针对国际税收规则的变化，这些变化按可选性级别进行了区分^①。BEPS 参与国达成的核心承诺是将 BEPS 行动计划第 5、6、13、14 项计划作为最低标准，即有害税务实践、税收协定滥用、分国信息报告要求和跨境税收争端解决。最初，只有 OECD 成员国和 G20 国家承诺采纳上述最低标准。随着 BEPS 包容性框架在 2016 年 6 月建立，采纳最低标准的范围扩大到了 85 个国家和地区，预计到 2016 年底将有 104 个国家和地区采纳最低标准。新的框架允许有关国家作为 OECD 财经事务委员会的扩大会议成员参与 BEPS 项目。作为会议成员的国家将与 OECD 和 G20 成员国在平等的基础上参与 BEPS 项目剩余的准则制定工作，同时审查和监督 BEPS 系列行动计划的实施。

包容性框架重点关注四项 BEPS 最低标准的执行，OECD 表示，扩大会议成员可以通过开发并提供实践工具包来解决各自识别出的优先级问题，同时也支持 BEPS 行动计划的实施，尤其是在发展中国家的落实。

2015 年发布的 BEPS 第五项行动（提高税务安排的透明性和关注税务安排的实质性，有效打击逃税避税）最低标准是四个最低标准之一。这包含两方面的内容，首先是审查税收优惠的规定内容，确定其不造成双重征税或是歧视性征税，有害自由贸易；第二是该国税法应适用于“透明度框架”。作为 BEPS 包容性框架下的所有成员国，必须承诺遵守四个最低标准并对实施情况进行同行评议。同行评议是为了评价税收管辖权国家的执行实施情况。目的是保证再公平竞争的环境下，预期的政策目标能搞笑快速实现。

第五项行动计划的同行评议将在有害税务实践讨论召开后举行，按照 FHTP 现有的流程，将对优惠税收制度进行同行评议。

1.2.2 透明度框架范围

^①OECD 发布 BEPS 多边工具，全球税收协定将被更新 毕马威观察

第五项行动计划列出了商议好的透明度框架，有针对纳税人的六类特别规定，这些特别税法规定若是没有强制性交换税法信息，可能会引起 BEPS 实施情况力度不够的问题。这六类规定包括：有关优惠税制的裁定、单边预约定价安排或其他双边预约定价安排、调低应税利润的跨境裁决、常设机构裁决、关联方裁决、其他没有自发的税务信息交换且引发 BEPS 漏洞下 FHTP 同意的裁决。

透明度框架适用上述六类信息的裁决，这些分类规定再 2015 年 OECD 第五项行动计划的报告中被定义为“过去裁决”和“将来裁决”。

但这不意味着这种裁决或司法程序代表某一主权国家的税收优惠制度不当。反而它反映了若缺乏透明度会导致由税基侵蚀和利润转移计划对税收管辖权国家引起税法问题，管辖权国家若缺乏对税收协定足够的知识和信息，缺乏对特定国家纳税人的信息，将影响其与税收协定国居民企业的交易和安排。第五项行动计划（2015 年 OECD）报告的附件 C 所列的模板已经及时列示了针对性信息，这对于各国税务部门快速识别风险领域十分重要。第五项行动计划报告还规定了应交换信息的国家和时间范围。

1.3 对第 5 项行动透明度框架进行同行评审的职权范围

同行评议的职权范围和方法并不改变第五项行动计划的最低标准。在同行评议职权范围方法中使用的任何术语均取自 2015 年 BEPS 行动计划第五项行动计划报告（OECD，2015 年）所载的语言和政策目标及其中的参考文献。

同行评议职权范围分为四个部分，它们是构成透明度框架的关键要素，包括信息收集过程、税务信息交换、税务信息保密、统计。

1.3.1 信息收集过程

地域管辖权国家应主要收集与透明度框架相关的信息，主要在于以下三方面：

- 地域管辖权国家应在透明度框架范围内确定税务裁定。
- 对于透明度框架内的每一项税务裁定，行使管辖权的国家应该确定他们能对这项税务事件行使任何意义上的管辖权。（居民管辖权/地域管辖权）。
- 管辖权应当有适当的审查和监督机制，确保所有有关资料得到充分考虑，同时考虑到各级政府间的税收分配。

1.3.2 税务信息交换

在透明度框架下，管辖权国家应遵循强制性自发交换税务信息的规定。主要包括以下七个方面：

- 国内税收法律允许自发交换税务信息并且可以交换税务信息；
- 拥有国际税务信息交换有效且高效的工具。
- 确保第五项行动计划报告（OECD，2015 年）附件 C 所载模板所要求的每个强制性信息都在交换的信息中。但注意到，近对于过去的裁决采用“尽力而为”的态度进行交换，而不是所有的税务有关资料都可以尽力而为。
- 确保交换的信息采用第五项行动计划报告（OECD2015）附件 C 或 OECDXML 模式附件 C 中的模板形式进行书写，并按照“OECDXML 模式用户指南”¹⁰ 的要求书写。
- 必须建立适当的制度，确保需要将有关规定的资料转交给负责国际信息交流的主管当局时，不会造成不必要的拖延。
- 确保交换的信息按照以下时间表发送给相关司法管辖区域政府部门。
- 确保在收到与透明度相关税务建议请求后的 90 天内税收管辖权国家会及时处理，及时回复另一个管辖区对与透明度框架相关的税务裁定副本的请求或提供状态更新。这同时是对完善透明度框架和法律两方面的捷径。

1.3.3 税务信息保密

确保在税务信息或裁决副本收到后的九十天内，保证透明度框架下的税务信息保密。这要求管辖权国家：

- 拥有国际税务信息交换机制，这个机制下任何收到的信息都被视为机密信息，除非与其他管辖权国家另有约定，否则只能向有关评估和收集的机构（法院和税务局）或个人披露，只能向交换信息条款所涵盖的税款有关的税务裁决或税务实践执行进行上诉。除非协定双方有约定，否则只能按照各自的法律，仅限于上述人员使用税务信息。
- 有必要的国内法律规定，有效限制国际税务信息工具的使用，落实其保密性。
- 存在必要的处罚规定，针对未经授权而外泄的机密信息涉案人员进行处罚。
- 确保税务信息保密有效实践。
- 遵从国际税务信息工具使用条款，包括不得使用 and 限制使用条例。

1.3.4 统计

税收管辖权国家在透明度框架下保存国际税务信息交流的数据。这要求：

- 报告在透明度框架下报告自发性税务信息交换的总次数；
- 报告按裁决类别自发性税务信息交换的次数；
- 针对每个类型的信息分类，确定税收管辖权国家可以被交换信息的清单。

1.4 开展第 5 项行动透明度框架同行评议的方法

2015 年 BEPS 第五项行动计划规定，自 2017 年开始对税收管辖权国家的透明度框架协议遵守情况进行调查，下面是进行同行评审的方法。

BEPS 包容框架下所有成员国家都要按年度对透明度框架遵从度进行评估。所有的成员国家在职权范围内进行评估。但如果包容性框架下的成员国家在透明度框架范围内没有发布他们的税法规定，这被证实的话他们就不被允许完成剩下的评议过程。第一次同行评议将于 2017 年举行，只有经合发组织国家，OECD 加入国和 20 国集团国家才在 2016 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间实施透明度框架。

第二次透明度框架的同行评议将于 2018 年举行，对在 2017 年 1 月 1 日至 2017 年 12 月 31 日期间实施透明度框架的国家进行遵从度审查。对于 OECD 国家，OECD 加入国和二十国集团在 2017 年进行审查的国家，这将是一份更新报告，仅提供实施情况变更，以任何实施建议更新行动和更新统计数据。对于 2016 年加入 BEPS 包容性框架的新成员，2018 年度同行评议将是他们第一次审查。

2018 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间实施透明度框架的国家将于 2019 年进行第三次同行评议。对于 OECD 国家，经合发组织加入国家和二十国集团国家，以及在 2018 年加入包容性框架框架的新成员，这将是一份更新报告，提供在执行方面的变化情况，以任何实施建议更新行动和更新统计数据。对于已于 2017 年通知 FHTP 的非 G20 非金融中心发展中国家，需要更多时间实施透明度框架，2019 年度审查将是他们第一次同行评议审查。

第四次审查将于 2020 年举行，对在 2019 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间实施透明度框架的国家进行同行评议。这只是一个更新报告，而不是审查以前没有经过同行评议的 FHTP 成员。由于 BEPS 的包容性框架目前的任务将在 2020 年结束，所以在 2020 年之后进行的任何后续审查都将受到 BEPS 包容性框架的约束。

2.OECD 发布同行评审文件以评估 BEPS 第 13 项行动最低标准^①

2017 年 2 月 1 日, OECD 发布了关于 BEPS 的“包容性框架”批准的关键文件——第 13 项行动（转让定价资料和国别报告索引）国别报告同行评审文件。

BEPS 第 13 项行动为跨国企业（MNEs）每年提供一个模板，并为每个税务管辖区的业务提供其中列出的信息。该报告称为“国别（CbC, Country by Country）报告”。

为了促进国别报告标准的实施，BEPS 第十三项行动报告包括一个国别报告执行包，其中包括两方面：1.示范立法，可由各国使用，要求跨国企业集团的最终母公司提交国别报告。在其管辖范围内，包括备用备案要求；2.三种模式的主管机构协议，可用于促进实施国别报告的交换，分别基于：税务行政援助多边公约，双边税收协定和税务信息交换协议（TIEAs）

2.1 第 13 项行动最低标准摘要

税基侵蚀和转移计划（BEPS 行动计划）全面确定了 BEPS 的十五项行动计划。2015 年 10 月，20 国集团财政部长批准了 BEPS 一揽子行动计划，其中包括第 13 项行动转让定价相关文件和国别报告。第 13 项行动的国别报告构成了 BEPS 行动计划四个最低标准之一。这四个最低标准中，每一个都要进行同行评议，以确保 BEPS 计划在各参与国家的顺利实施，保证公平竞争的环境。同时，beeps 包容框架的所有成员同意执行第 13 项行动的最低标准，在各国家平等的基础上参与同行评议。

同行评议的目的是确保一致有效的执行商定好的标准，明确各税收管辖权国家所取得的进展。同行评议应以明确的方式进行，对核心条款标准和风险领域进行集中审查，确保各成员国被公平平等的对待，资源有效利用。同行评议主要审查各成员国为了实施国别报告这一最低标准而设置的法律发条和行政条文规定。此次的同行评议是对 2020 年同行评议的一项事前检查工作，2020 年会议上会确定是否对国别报告的标准进行修改。

同行评议将根据包容性框架成员国实施标准，确定一套评价细则。这项评价细则以协商的形式建立，包含了各成员国需要证明其实施最低标准情况的因素。

^①资料来源：OECD 官网，<http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/country-by-country-reporting.htm>

OECD 第十三项行动计划中建议，必须在 2016 年 1 月 1 日或之后的第一个财政年度提交第一份国别报告。但是一些参与国可能需要时间，遵循国内的立法程序对法律进行必要的调整。在这一方面，同行评议考虑到一些国家调整各自法律的时间有长有短，审查重点放在了这些国家为了履行最低标准国别报告所做出的努力上。

同行评议的方法各成员国协商一致后被执行。方法之一列出了各成员国完成同行评议的程序机制，包括收集相关数据的过程，报告的编制和批准，审查的结果和后续程序。

同行评议职权范围和方法不改变第 13 项行动计划的最低标准，其引用的任何术语均出自 2015 年 BEPS 行动计划第 13 项行动报告。同行评议将由 6-10 个特设联合工作组（下简称国别报告小组）进行审查。

2.2 背景介绍和国别报告同行评议的方法

2.2.1 背景介绍

2015 年 6 月 8 日，作为税基侵蚀和利润转移（BEPS，Base erosion and profit shifting）项目的一部分，OECD 发布了有关第 13 项行动计划国别报告的实施文件。该文件沿用了 OECD 之前发布的两份报告成果：(i)关于转让定价文档三层结构的全球标准协议，其中包括用于向税务机关提供相关信息的分国别信息披露表通用模板（已于 2014 年 9 月公布）；(ii)国别报告实施指南，其中包括实施时间，如何适用于大型企业及相关文档提交机制（已于 2015 年 2 月公布）。本次发布的实施文件提供了立法范本以便于各国政府实施有关分国别报告的新规则；同时，为了实现各国之间的分国别报告信息共享，该文件还包括了主管当局协议范本。

发布的实施文件是为便于各国政府将分国别报告引入各自的国内法律体系而设计。除此以外，它提供了有关信息交换机制的具体内容。通过这些信息交换机制，如果跨国企业在另一个国家或地区设有公司或常设机构，则税务机关即可与这些国家或地区的税务机关共享分国别报告。依据 G20/OECD 的目标，分国别报告应成为一项单一化的国际标准，而立法范本（这也是 OECD 在国际企业所得税收方面发布的第一个立法范本）中的条款清晰地表明了对该目标的支持态度。因此，必须确保有关规则在参与国家或地区中得到一致的贯彻实施。这一做法值得企业界的欢迎，因为这有助于减轻不必要的合规性成本。

虽然实施文件表明其主要是为各国政府而准备，也有一部分定义与企业有关。其中，立法范本特别对需要准备分国别报告的“集团”概念进行了定义，即需要准备合并财务报表的企业集团，或其中任一企业的股权在证券市场上公开交易即需准备合并财务报表的集团。有关于基金的处理目前并没有相关的单独讨论（在 2015 年 2 月发布的实施指南中曾经明确提出这一事项还有待讨论）。

如果集团的最终母公司根据其所在地法律无需提交分国别报告，或者该地税务机关不能按照相关的信息交换机制交换报告信息，则实施文件中指定“代理母公司”的做法将有助于企业解决上述问题。在选择指定“代理母公司”的情形下，集团信息的保密性仍将受到保护并且仍只需要准备和提交一次分国别报告，而不需要在各个经营地作本地提交。

立法范本提出了一项年度性的告知要求，即所有居民公司（亦应包括报告模板第二页活动分类列表上的休眠公司）必须将报告主体（集团母公司或指定的代理母公司）的确定情况告知其居民所在地的税务机关。

立法范本并未针对分国别报告建出特定的罚则，而是建议将各国现行转让定价文档的相关罚则进行延伸适用，以包括针对报告主体提交分国别报告的要求。这种做法是较为适当的，因为不合规的罚则应该限制适用于报告主体，而不应适用于对所提供的信息基本没有控制权的其他集团内主体。

如之前所预期，信息共享将会通过合适的机制进行，这些机制包括现有的税收协定，税收情报交换协议或者 OECD 多边税收征管互助公约（至今已经有超过 80 个国家签署）。其中针对数据保密性的具体安全保密措施，以及对于分国别报告信息仅可用于转让定价及 BEPS 风险评估和经济分析上的限制性规定将会得到企业界的欢迎。

未来分国别报告将以电子化格式进行提交。为确保数据交换在一个安全的电子环境下进行，OECD 正在审查税务机关系统，并将在近期发布相应的 XML 模版。第一次的数据交换将在第一年的报告提交期限过后六个月内（即 2018 年 6 月）进行，而对后续年份将在提交期限过后的三个月内进行。

对于转让定价文件的另外两层架构（核心资料和本地资料），OECD 并没有给出更多的指引。不少企业对于 OECD 二月份发布的指南中提及核心资料将不会参照分国别报告以母公司作为报告主体以及通过政府间协议进行信息共享这一消息表示失望。因此，如何确保集团的本地企业可以将不在其支配下的集团信

息在本地进行提交，这个问题还有待讨论。

2.2.2 国别报告同行评议方法

同行评议的方法将最低标准分解成了若干条准则，围绕以下核心部分展开：国内法律和行政框架；信息交换原则；国别报告的保密性和使用方法；其他规定。

2.2.2.1 国内法律和行政框架。

（1）各成员国需要制定国内相关的法律和行政框架，确保相关纳税人像税务局申报国别报告。主要包括以下方面：

① 跨国集团的母公司有填写申报国别报告的义务。

② 母公司填写国别报告的时间和范围方面，国别报告需要在一个完整的财政年度内填写。跨国集团所在国家一个完整财政年度结束后的 12 个月内母公司需提交国别报告，国别报告的填写信息包括但不限于 2015 年发布的第十三项行动计划中的国别报告模板上的信息。

③ 属地原则申报义务。如果要求属地原则，国别报告由母公司向其所在国家的税务局报告。即使地方备案条件已经满足，但根据保密性/一致性和适当性原则，分支机构国家税务当局不得要求其提交国别报告。

④ 替代申报情况。如果需要母公司当地申报，其跨国集团的其他公司提出替代申报，需要在那个财政年度满足以下条件。首先要替代公司所在国家税务局要求他们提交国别报告，提交报告的截止日期由替代公司根据属地原则确定的税务局与替代公司协商决定。

⑤ 有效实施机制：需制定为了保证国别报告有效实施制定的执法规定和监督规定。

（2）信息交换原则

同行评议会综合考虑国际上哪些国家可以接受国际税务信息交换协议，允许其自动交换税务信息。主权国家税务局应将跨国集团母公司或代替公司提交的国别报告与确定的其他国家税务局交换。在允许自动交换税务信息的国际交换信息协议范围内，包容性框架里的 11 个符合保密性一致性适当性的全方位合格国家，首先开始实施。

① 要确保 2015 年 OECD 发布的第十三项行动计划报告所载的第五章转让定价文件和国别报告中附件三所要求的每一个强制性信息领域，在交换信息中都存在。

②国别报告交换指的是第十三项行动国别报告模板上所有信息的交换,前提是交换国国家签有国际税收协定,交换国家为符合三个性质的合格国家。

③只能按照协定上规定的条件才可以暂停或终止信息交换。

④要确保交换信息用的格式符合经济合作组织发布的 XML 模式,按照《OECDXML 信息指南》提供所需要的信息。

⑤要确保有合适的电子数据加密转换方法。

(3) 国别报告的保密性和使用方法

主权国家应确保国别报告的保密和适当使用。关于保密性,主权国家税务局需要做到:

①在国际税务信息交流机制下,任何收到的信息都应视为机密信息,除非有关国家税务局另有规定,否则只能向有关评估或收集信息的个人或当局(包括法院和行政机关)披露。

②存在必要的国内法律和程序规定落实国际税收协定和合格主权国家协定所涉及的限制条件。

③为国别报告的保密性制定相关的法律法规,并执行。国别报告若是通过本地申报的形式递交的,其保密程度至少等同于“国际多边税务互助公约”的保密保护措施。

④对未经授权的披露或未经授权使用机密信息的行为进行有效处罚。

⑤在实践中确保保密,例如建立审查和监督机制,以查明和解决任何违反保密义务的行为;

⑥尊重国际税收协定和合格主权国家协定的条款,包括在协议所涵盖的纳税期间收到的信息使用限制条款。

(4) 关于适当使用,主权国家应做到:

①主权国家应该有机制(法律或行政措施)确保当地税务局可以在税务信息交换机制下收到国别报告,当地申报的方式下也可以收到申报的国别报告。

②上述规定做出调整时,主权国家在该国的诉讼程序中应迅速做出调整。

2.2.3 第十三项行动计划国别报告最低标准实施方法

2.2.3.1 同行评审范围与简介

该方法阐述了对第十三项行动同行评议的最低标准国别报告的同行评议方式。它列出了同行评议的范围,用于进行审查的信息,以及同行评议的时间表和

程序。除此之外，还有同行评议报告的概要，审查过程，报告的修订、解释以及同行评议文件的保密性。

BEPS 计划包容性框架里的所有成员和与第十三项行动相关的非成员国家每一年度都要接受年度同行评议。作为 BEPS 一揽子计划的一部分，2015 年发布的第十三项行动计划将在 2020 年进行审查。

同行评议分阶段实施，是考虑到主权国家实施要在协商的三个关键方面逐步实施，从建立国内法律行政框架和 2016 年 2017 年税务信息交换开始。之后在 2018 年中期开始国别报告的国际交换，2018 年下半年这些报告就可以应用在纳税遵从问题上。实施办法在同行评议实施前期就要发现可以提高改善的问题，而不是在同行评议完全完成后再实施。这还可以帮助 2020 年关于国别报告标准设计的有效性的评估。

同行评议将分为三个阶段，分别于 2017 年，2018 年和 2019 年分别进行年度审查。每个阶段将重点关注司法实施的不同关键方面，以反映不断变化的税务实际背景。年度审查流程方面，国别报告小组每年向包容性框架审查小组报告，将上次年度审查的改善项和对主权国家进一步审查的建议向包容性框架小组做出汇报，等待后续行动指示。

在第一阶段（从 2017 年开始），审查将侧重于国内法律和行政框架以及保密性两个方面。在第二阶段（从 2018 年开始），审查将侧重于交流信息框架和适当使用方面。第二阶段将于春季开始，以便能够就 2018 年中期之前首次交换信息作出反馈。在第三阶段（从 2019 年开始），审查将涵盖主权国家所有三个关键方面的执行情况。每个阶段的详细时间表在附件中提供。

每年的年度审查是编写国别报告实施情况报告的基础，2017 和 2018 年的年度报告仅覆盖审查的一些关键方面，2019 年的年度报告则会披露对所有关键方面的审查情况。

2.2.3.2 实施同行评审的信息

BEPS 包容性框架下的每个成员国都是同行评议的信息来源，在同行评议中使用的信息包括但不限于：

（1）被审查国家的税务信息由被审查国家提供，需提供自我评估调查表及相关支持性资料，如立法材料和其他说明性材料。

（2）来源于同行（包容性框架下其他国家）的信息需要提供国际税务信息

交换和适当使用国别报告的投入和反馈。这项投入和反馈每年通过同行投入调查问卷获得。

(3)向OECD提供的信息包括作为税务互助多边公约(Mutual Administrative Assistance in Tax Matters)协调机构秘书处和多边基金主管协议(Multilateral Competent Authority Agreement)中提供的信息;以及关于自动交换财务账户信息(“共同报告准则”)在全球论坛透明度和交换信息交流论坛(the Global Forum)上进行的保密和数据保障评估的信息。

2.2.3.3 每一个同行评审阶段的时间期限

将按照以下时间表对每个阶段对BEPS包容框架(包括任何确定的相关主权国家)的每一成员国家进行审查。每个阶段的详细时间表在附件中提供。

同行评议第一阶段(2017年)将重点关注国内法律和行政框架是否建立。。由于首次国别报告国际交换将不会在2018年上半年进行,所以第一阶段的审查只关注与网络信息交流相关的某些项目。此外,由于保密和国别报告适当使用方面是交换信息的先决条件,因此在第一阶段也将进行这些方面的初步审查。

审查进程将于2017年初开始,因为审查国内设置法律和行政规范的执行情况是一个优先事项。届时将延续至年底,并由国别报告组于2018年初通过批准程序,并在不迟于2018年6月的会议期间通过包容性框架小组的批准。这个灵活的时间表旨在为被审查的主权国家和审查方同行国家提供足够的时间来执行第一次年度审查所需要的行动。

同行评议的第二阶段将侧重于信息交流(包括对第一次信息交流的反馈)以及国别报告适当使用情况。鉴于国别报告的首次国际交换将于2018年中期发生,审查过程将于2018年春季开始,并将在2018年后半年提供改善信息,以便审查的国家和审查方同行国家能够及时提供其投入信息,此投入信息还要在2019年头几个月经国别报告小组批准,且在不迟于2019年6月的会议期间通过包容性框架小组的批准。

同行评议的第三阶段将涵盖所有三个关键方面,以全面了解主权国家对最低标准国别报告的的实施情况。像上一年一样,审议过程将于2019年春季开始,经国别报告小组在2020年头几个月的批准,并将在2020年6月召开的会议之前通过包容性框架小组的批准。

2.2.3.4 同行评审程序和数据获取

BEPS 计划包容性框架下的每一个成员国都要被收集以下数据，评议的过程以年度为单位按年度展现。为了有效利用资源，国别报告小组对年度评议报告的流程会写在流程程序中，需经过两次国别报告小组的同意该报告才算过关。在评议流程下某一被审查国家的材料不通过情况下，国别报告小组会安排对该数据的第三次审查。

表 2-1 同行评审程序

评议程序	解释
1.秘书处将自我评估问卷送至包容性框架各成员国国家，使之填写完整	自我评估问卷包含了需要得知信息的各个方面。成员国家需要提供被评估方面的详细资料，如法律条文的复印份等。特殊纳税人机密信息可以不包括在内。成员国在问卷上提供的任何信息都要以英文或者法语的形式呈现。
2. 审查各成员国国家交回秘书处的自我评估问卷。	秘书处会组织高质量的对自我评估问卷的审查，以勘察是否有潜在问题，或者任何需要进一步明晰的事项。如果秘书处发现任何问题，与问题问卷相关的国家将被要求重新提交一份修改版本。
3.自我评估问卷上传到国别报告小组网站。	收到的自我评估问卷（或修订版本）可以在国别报告小组网站下载。
4.同行投入问卷发送给包容性框架所有成员国，使之填写完毕。	BEPS 计划的包容性框架所有成员国都有机会审查自我评估问卷，提交与他们与国别报告经历有关的同行投入问卷。这份问卷可以不包括任何与特殊纳税人相关的机密信息，但立场是鼓励有但不强制有。 同行投入问卷提供的任何信息都要以英文或者法语的形式呈现。
5.将同行(审查方国家)投入问卷提交给秘书处，可一起提交的还可以有对该问卷的意见建议。	秘书处可以将同行投入问卷与被审查国家分享，被审查方国家有权利对同行评议问卷对秘书处作出回应。
6.对被审查国家的评论意见草稿发送至被审查国家。	秘书处会为每一个被审查国家准备一份评论意见稿，以及相关可改善部分提案。 每一个被评审国家都有权浏览这个草案，以及在送达给国别报告小组之前提交各自的看法给秘书处。 如果被评审国家没有任何意见，将被视为对意见稿表示同意。
7.对秘书处送向国别报告小组征求同意的评价草稿进行汇编。 秘书处将同行投入问卷上传。	秘书处将每个被评议国家的意见草稿进行汇编，并送至国别报告小组进行审查。这是国别报告小组进行的第一次审查。他们将对汇编的评论意见草稿提供书面意见。 同时对任何修改版本的意见草稿，秘书处会发送给被评议国家征求意见。被评议国家有权利为自己发声，提出自己的意见。 国别报告小组未做评论的部分对于被审查国家的意见草稿就算做合格了。

8.秘书处将修改版本草稿发送给被审查国家寻求意见。	如果国别报告小组对被评议国家的修改版本草稿有很大不同意见，则该修改版本将会重新被送回被评议国家。
9.年度报告送至国别报告小组第二次审查。	秘书处将所有修改好的年度报告汇编送至国别报告小组审核，这是国别报告小组的第二次审查。 国别报告小组成员对年度报告不满意的地方会再返给被评议国家。 秘书处会再次审核带有批注的年度报告草稿。
10.国别报告小组对年度报告第三次审查。	在上述两次审查中，还未得到国别报告小组通过的包容性框架成员国国家年度报告，这些报告会在国别报告小组第三次审议讨论。

2.2.3.5 国别报告实施情况年度报告概要

该年度报告将会分为两个部分：

第一部分，简介与实施状况概要。这里主要讲述同行评议的背景，包容性框架成员国实施国别报告的程序，以及在年度审查期间应遵循的规则。

第二部分，对于包容性框架下的每一个成员，年度报告会包含一个简短的部分介绍该国实施国别报告的标准。年度报告也会包括对每个国家在实施过程中出现问题的解决建议，且对于同行评议遵从度是没有排序和等级的。年度报告里的这一部分会对包容性框架成员国会包括以下几个方面，都用简短的语言概括：

- (1) 实施情况总览：当前现状及之前的同行评议结果。
- (2) 国内法律和行政机关设置，包括上次同行评议的意见采取的任何行动方案。
- (3) 国际税务信息交换，包括上次同行评议的意见采取的任何行动方案。
- (4) 信息保密和适当使用，包括上次同行评议的意见采取的任何行动方案。
- (5) 主权国家对评议的反馈和意见。

2.2.3.6 对年度报告的讨论、解释和修正

国别报告小组会同意对年度报告的各种修订，引用方式和接受同行评议的问卷。任何对年度报告的修订都需国别报告成员的一直同意，也需要 BEPS 计划包容性框架小组的同意。

国别报告小组会同意 BEPS 计划第十三项行动计划里一些技术性的指导，这个技术性指导会送到第 6 工作组-第 10 工作组寻求意见，为后面包容性框架的工作打下基础。如果新的指导规定被一致通过，主权国家会被要求调整他们的执行计划，并调整他们为之设置的法律。

2.2.3.7 同行评议文件保密性

被评议国家在同行评议期间的文件以及各类草稿、书面意见都被视为机密性文件，且只能供政府工作人员使用。这些文件不会被公开给公众。保密工作的每一个分支机构直接向国别报告小组主席负责，主席在适当的世界会给国别报告小组布置适当的工作。年度报告也需要保密，但如果包容性框架成员国一致通过的话可以公布给公众。

❖ 财政关系网络栏目

3.OECD 发布财政关系网络介绍 2017 年版^①

2017 年 2 月 13 日，OECD 公布了最新的《财政关系网络介绍 2017 年版》，主要是介绍了财政联邦主义网络的特点，以及主要的网络成员国，并简要介绍了最新的相关政策分析。

3.1 财政联邦主义网络

3.1.1 财政联邦主义网络的特点

财政联邦主义网络共有四个特点：首先，它是一个高层次，多学科的平台，把预算支出和税收相关的财政政策制定者汇集在一起。其次，它分析了财政关系和地方性公共财政政策，并由网络成员国推动并广泛刊登。再次，在 OECD 总部和成员国组织讲习班和专家会议，每年委员会级别会举办一次会议。最后，它会维护并定期更新一个广泛的数据库，该数据库涵盖政府间各个方面的财政关系。

3.1.2 次级政府的相关数据

次一级的中央政府占 OECD 公共支出的 32%，税收收入的 15% 以及公共投资的 65%。他们在很大程度上影响增长速度，并且会加剧不平等情况。

3.2 分权数据库包含的指标

分权数据库包括的指标如下：收入和支出权力下放、地方财政规定、地方赤字和债务、税务自主权、政府间捐赠的组成。

3.3 网络成员国

^① 资料来源：OECD 网站财政联邦制网络专栏，
<http://www.oecd.org/ctp/federalism/latestdocuments/>

共有 14 个成员国：奥地利、比利时、丹麦、法国、德国、印度、意大利、韩国、墨西哥、荷兰、挪威、西班牙、瑞士和土耳其。

会员：向 OECD 和非 OECD 成员国开放。通过会员费资助，每年约 20 000 欧元，自愿捐款。

联系人：Sean Dougherty，高级经济师，sean.dougherty@oecd.org

3.4 近期政策分析^①

共进行 6 个相关政策的分析：

第一个是权力下放与不平等：权力下放的国家是否变得更加公平？区域差距是否更大？

第二个是不动产征税：什么是“好”财产税，如何才能成功实施财产税改革？

第三个是债务监督和管理：中央政府是否应该监管地方债务，如果应该的话，那么什么是首选工具？

第四个是财政宪法：宪法框架是否影响财政政策？他们如何有利于长期成长？

第五个是权力下放，教育和增长：权力下放的国家会更青睐于投资吗？增长速度是否更快呢？他们国家的学生表现更好吗？

第六个是中央财政规则：如何设计促进稳定可持续的公共财政和包容性增长的中央财政规则？

❖ 税收与犯罪栏目

4.OECD 整理并发布当前关于税收与犯罪的出版物和报告清单^②

OECD 持续关注并研究与税收相关犯罪行为，为了帮助税务机构以及其他打击金融犯罪机构更好地加强合作，在 2006 年至 2017 年共 12 年的时间内共出版了十三个报告。2017 年 2 月，OECD 对这些报告进行了整理，分别为《关于利用虚假身份欺诈的报告：逃税和洗钱》、《房地产业：税务欺诈和洗钱》、《税务机

^① 资料来源：OECD 网站，www.oecd.org/tax/federalism

^②资料来源：OECD 网站税收与犯罪专栏，
<http://www.oecd.org/ctp/crime/publications-and-reports-on-tax-crime.htm>

关获得反洗钱机构收集的信息》、《关于滥用慈善进行洗钱和逃税的报告》、《洗钱意识手册》、《OECD 税务审查员的贿赂意识手册》、《打击税收犯罪和其他金融犯罪的国际合作：主要工具目录》、《有效的机构间合作—为打击税收和其他金融犯罪》、《电子销售抑制：对税收的威胁》、《为打击税收犯罪和其他金融犯罪的有效机构间合作》、《消除渔业部门的税收犯罪》、《税务审查员和税务审计员的贿赂和腐败意识手册》、《改善税务局与反洗钱当局的合作：税务机关为了刑事和民事目的，查阅金融情报单位信息》。希望通过这些报告能给各国税务机构打击税收犯罪提供指导。本刊在这里对这些报告的发布背景、主要内容、影响和作用进行梳理，希望使读者清晰、快速地了解这些报告。

4.1 改善税务局与反洗钱当局的合作：税务机关为了刑事和民事目的，查阅金融情报单位信息^①

2015 年 9 月 18 日,OECD 发布了《改善税务局与反洗钱当局的合作：税务机关为了刑事和民事目的，查阅金融情报单位信息》这项报告。金融犯罪（包括税收犯罪在内）威胁发达国家和发展中国家的战略，政治和经济利益，并且破坏民众对全球金融体系的信心。在资源有限和日益复杂的世界，各国政府部门必须紧密结合在一起，以“整体政府”的方式，最有效地应对这些挑战。

4.1.1 背景

历史上，金融情报机构的任务是打击洗钱和恐怖主义融资等金融犯罪，而税务机关则是负责确保税收合法合规。每个权力机构都有自己的信息来源，并且在使用这些信息时是相关独立的。

然而在日益复杂的金融犯罪领域，打击洗钱、恐怖主义融资、贿赂和腐败等金融犯罪的权力当局之间的区别越来越模糊。打击金融犯罪涉及政府的多个机构，而且这些机构不能孤立地运作。税务行政部门、海关总署、金融情报机构（FIU）、警察和专门执法机关、检察机关和金融监管机构都认识到，能够最有效打击金融犯罪所需的信息、知识和技能往往分散在几个权力机关。

近年来，越来越多的人认识到金融情报机构目标和税务机关目标之间的相互作用，以及它们各自持有的信息可能被其他机构用于追求共同目标。虽然说，金融情报机构的主要职能还是处理洗钱和资助恐怖主义活动，税务机关的主要职能

^①资料来源：OECD 网站税收政策与管理专栏，
<http://www.oecd.org/ctp/crime/publications-and-reports-on-tax-crime.htm>

是仍旧是确保税收合规，但不可否认，两个机构更密切的合作可以更好地实现自己的目标。

4.1.2 主要内容

本报告利用调查数据，分析了各权力机构打击金融犯罪（如税务犯罪，贿赂腐败，洗钱与恐怖主义融资）的合作水平。更具体地说，为了达到刑事和民事两个目的，它评估了金融情报局与税务机关分享可疑交易报告的各种模式。研究表明，加强合作具有重大的潜在利益，因为每个权力机构都会充分利用他们的知识和技能。在报告的最后提出了建议，即在必要的保障措施下，税务机关应尽可能在其管辖范围内，最大限度的查阅金融情报机构获取的信息。

税务机关和洗钱机构，即金融情报室（FIU），可以通过提高他们的合作水平以及信息共享水平，去统一制定更具体的分析可疑交易报告（STR）的方法，提高经济效率和工作效率。政府的整体方针承认，税务机关不仅在查明逃税方面发挥关键作用，而且在查明和报告其他涉嫌严重（如贿赂，腐败，洗钱和恐怖主义融资）方面发挥重要作用。然而，税务机关在这个角色中受到阻碍，因为允许税务机关接触 STRs 的状况并不普遍，而且即使在一定程度上能获取信息，仍然存在立法和非直接性的重大障碍。

本报告的内容是根据 28 个国家的税务机关对犯罪和民事事项的访问获得的调查数据，并提供了目前的状况。如报告所述，税务管理机构的访问权限有各种模式（每个具有特殊优势和挑战），大致分为：税务机关完全不受约束地访问 STR（无论是主动还是被动）；关于税务机关和金融情报机构使用 STR 的联合决策；金融情报机构决定什么可以与税务机关共享。报告中还提出了克服每种模式中的挑战的方法。

报告的重点是强调分享 STRs 的潜在好处，并记录一些与税收合规有关的 STR 的不同用途。虽然 STR 主要用于刑事目的，但为达到民事目的，越来越多的司法管辖也因为使用 STR 而获益匪浅。然而，为了确保尽可能有效地使用 STR，需要建立有效的法律和行政框架，持续密切合作，并制定明确的沟通策略，以便与金融机构和其他报告实体一起工作。

4.1.3 意义、影响

在国际和国内的政治层面上，仍然高度重视税务犯罪、洗钱和恐怖主义融资问题。正如本报告所述，由于税务机关对 STR 的访问受到限制，税务机关往往

被阻止识别和报告罪行行为。现在需要最大限度地发挥税务机关和金融情报机构的合作。

税务机关和洗钱机构在信息共享方面不断提高合作水平,尤其是采取联合分析和利用 STR 的方式,能够提升潜在的财务效益。实现税务管理对 STR 的访问有各种模式,每个模型都有特殊的优势和挑战。然而,在所有情况下,为了确保税务机关尽可能有效地使用 STR,至关重要的是关注政策和程序以及法律框架,税务机关和金融情报机构在持续和互惠的基础上紧密合作,并进行明确的交流报告金融机构和其他报告实体的战略。

鉴于税务机关在整个政府办法下确定和报告严重罪行,如逃税,贿赂,腐败,洗钱和恐怖主义融资方面的作用,以最大限度地有效利用 STRs:

在必要的保障措施下,税务机关应尽可能最广泛地查阅金融情报局在其管辖范围内收到的 STR;为了实现这一点,权力当局不仅应该提供立法框架,以允许税务管理机构访问 STR,而且还要确保运行结构和程序有助于税务机关拥有使用 STR 的最大效力。

4.2 税务审查员和税务审计员的贿赂和腐败意识手册^①

2013 年 11 月 7 日,OECD 发布了《税务审查员和税务审计员的贿赂和腐败意识手册》这项报告。本手册的目的是提高税务审查员和审计人员关于贿赂和其他形式腐败问题的意识,并就如何在正常的税务考核和审计过程中识别可能存在的贿赂或腐败问题提供指导。

4.2.1 背景

在如今全球化的趋势下,腐败的恶劣影响遍及全球经济和社会,远远超过腐败行为的范围。为了有效打击国内外的腐败现象,有必要提高公共和私营部门的透明度,问责制和诚信。自从开始实施“国际商业交易中对外国公职人员贿赂公约”的 15 年以来,OECD 一直是打击腐败的全球领导人。我们使用多学科方法解决了成员国及其他国家商业、税收、发展援助和治理腐败问题,并将其作为一种使命,去建立更强大,更干净,更公平的世界经济。

第一份 OECD 税务审查员贿赂意识手册于 2001 年启动,并于 2009 年更新,以支持各国执行 1996 年“关于国际商业交易中对外国公职人员贿赂免税的建议

^①资料来源: OECD 网站税收政策与管理专栏,
<http://www.oecd.org/ctp/crime/publications-and-reports-on-tax-crime.htm>

书”和 2009 年“进一步打击外国公职人员在国际商业交易中的贿赂的税收措施建议书”。

2009 年的建议书要求 OECD 成员国和“OECD 反贿赂公约”其他各方明确禁止对外国公职人员进行有效的贿赂扣税。“手册”提供了实际指导，帮助税务审查员查明可疑付款是否为外国贿赂，以便取消税款的可抵扣性，并向相关国内执法机关报告贿赂款。

2010 年，OECD 出台了“促进税收与执法当局打击严重犯罪行为合作的建议”。本建议书要求各国执行有效的法律和行政框架，并提供指导，以便税务机关发现所有因执行职务而引起的严重罪行。

随后，2011 年 4 月在挪威奥斯陆举行的第一届税务与犯罪论坛上发表了奥斯陆对话。奥斯本对话鼓励各国采取一整套政府措施，打击一切形式的金融犯罪，包括税务犯罪，洗钱和腐败。

为了支持这些发展，这个新的“税务审查员和税务审查机构的贿赂和腐败意识手册”考虑了税务审查员或审计师在工作中最可能遇到的各种腐败行为，而不仅仅是贿赂外国公职人员，税务官员可以更好地了解他们如何协助刑事调查人员和执法机关打击这些罪行。

4.2.2 主要内容

《税务审查员和税务审计员贿赂和腐败意识手册》的目的是提高税务审查员和审计师在贿赂和其他形式腐败问题上的意识。本手册为税务审查员和审计师提供指导，并就如何在正常的税务考核和审计过程中识别可能存在的贿赂或腐败问题提供指导。

第一部分介绍了税务审查员和审计师遏制纳税人参与贿赂和腐败的主要工具，包括：(1) 通过禁止扣除与这些贿赂和罪行有关的税收抵免和其他费用，并且根据国内税法征收犯罪所得，以减少贿赂和腐败的收益能力。(2) 将可能的贿赂和腐败嫌疑提交给适当的执法机关或检察机关，以便进行调查和起诉。虽然本手册没有详细说明刑事调查方法，但它描述了贿赂和腐败的性质和背景，使税务审查员和审计人员能够更好地了解他们如何协助刑事调查人员和其他执法机关打击这些罪行。

第二部分是三个附件。附件 A 包含了有用的网站和资源以及其他有关出版物的清单；附件 B 列出了应列入税务审查员或审计师以及执法机关或检察机关

怀疑范围的贿赂或腐败信息类型的概要；附件 C 包括本手册各章所提及的贿赂或腐败指标汇编。

4.2.3 作用、意义

希望税务机关将本手册的副本提供给税务审查员和审计师，作为工作中的参考工具，并将其纳入培训计划。虽然本手册的目的是提高税务审查员和审计人员关于与贿赂和腐败有关的交易和活动的意识，但本手册并不意在取代国内规则和程序。税务机关可以根据自己的具体情况调整本手册，并在该手册附件中添加具体的国内规则和程序的细节。同时需要注意的是，本手册中提出的各种可能的贿赂或腐败指标清单并不是详尽无遗的，必须根据一国的情况和经验进行扩展。

4.3 消除渔业部门的税收犯罪^①

2013 年 11 月 7 日,OECD 发布了《消除渔业部门的税收犯罪》这项报告。本报告研究了渔业部门的税收问题，举了实例，包括利润和收入税，关税，增值税和社会保障费用的欺诈行为。这些案例包括依赖渔业部门特征以及其他行业特点的犯罪。该报告讨论了该行业容易受到税务犯罪影响的方面，包括缺乏透明度和难以获得受益者所有权信息，因为使用离岸公司以及在以便利的名义注册船只的做法。概括了税务机关和其他机构用于预防、侦查和调查税务犯罪的战略，为打击这些犯罪行为，报告还提出了各国可以单独或合作采取步骤的建议。

4.3.1 背景

渔业部门是全球经济中蓬勃发展的大型产业，渔业部门对许多发达国家和发展中国家具有战略意义。2011 年，联合国毒品和犯罪问题办公室（UNODC）发布了一份关于捕鱼业跨国组织犯罪的问题文件，特别侧重于贩运人口，偷运移民和贩运非法药物。这项研究确定了对跨国有组织犯罪和其他形式犯罪活动在渔业方面存在一些漏洞。

OECD 税收和其他犯罪问题工作队（TFTC）的任务是加强税务执法机关之间的合作，提高税务机关查明、审计、调查和打击税收和其他严重犯罪行为的能力，提高全球对税收与其他严重犯罪之间联系的认识。

2012 年，TFTC 成立了由挪威领导的项目团队，其中包括来自加拿大、智利、丹麦、冰岛、日本、荷兰、挪威、葡萄牙、英国和美国的专家。该项目团队开展

^①资料来源：OECD 网站税收政策与管理专栏，
<http://www.oecd.org/ctp/crime/publications-and-reports-on-tax-crime.htm>

一系列工作查明税务犯罪的证据，收集各国为防范、侦查和调查这些罪行而实施的现行战略，并就如何打击这些罪行向各国提出建议。

项目组通过调查收集了这些国家渔业部门税收犯罪经验的调查资料，这些国家的渔业部门已经确定了导致税务犯罪的风险和脆弱性，通过对付这些罪行和障碍提高遵从度，并且研究实际调查的个案。项目组还对这一领域的其他工作进行了文献回顾，并与一些参与该项目的国家的专家进行了讨论。

这个关于逃税的报告：渔业部门的税务犯罪便是针对所有国家的税务机关以及海关，渔业机构和检查员，海岸警卫队和执法当局等关键伙伴组织。

4.3.2 主要内容

报告主要分为五个部分：

首先将渔业部门视为一个价值链，定义了从出海前准备船只到出口海产品的不同阶段，以及每个阶段的主要参与者。

第二部分研究了国家认定的与渔业部门相关的不同类型税收犯罪，包括与利润或收入相关的税收，关税，增值税和社会保障税，并列举了实际案例中的欺诈。

第三部分讨论了渔业部门容易产生税收和其他犯罪行为的方面。其中特别是缺乏透明度和难以获得受益所有权信息。

最后，讨论了税务机关在预防、发现和打击税收犯罪方面的战略，包括提高认识，情报的收集和有效的机构间和国际合作的战略，以及具体国家经验的纲要。

第五部分是附件，介绍了价值链的每个阶段对应的基本文件概要，以及哪些方面可以供税务审查员、税务审计员、税务调查员和其他政府官员在工作中使用。

报告的结论是，尽管在渔业部门大多数个人和企业在其经营所在国完全符合法律法规，但全球渔业部门仍然容易受到广泛的税务犯罪（所有的税收领域）的影响，。在这个部门的犯罪活动可能导致税收收入严重损失。这种税收损失对发展中国家的影响可能特别大，损害了为促进粮食安全，减少贫困和经济长期发展所付出的努力。

4.3.3 影响、建议

在本报告中，共提出了三点建议：

第一点，税务机关应评估其国家在渔业部门和相关服务提供者内税收犯罪的漏洞，以及在预防、侦查和调查这些罪行方面，现有法律权力和程序的有效性。

第二点，为追踪渔业部门和相关服务提供者在税收遵从方面的税收犯罪，应

制定相应的应对战略。主要包括：

- 促进渔业部门的自觉遵从，包括向主要利益相关者广泛宣传；
- 确保税务审查员、税务稽查员和税务调查员具有相关技能和知识，在其职责范围内发现和打击渔业部门的税收犯罪；
- 通过政府采取的全部措施，加强与渔业部门的税收犯罪的侦查和对策，建立与主要伙伴机构的合作，其中包括海关、渔业当局和监察机构、海岸警卫队、警察和其他法律执法机关；
- 推动国际合作，在适当和准许的情况下，打击违法犯罪时与海外税务机关信息互换，共享从海外有关政府机关或执法机关获取的非税务犯罪信息。

第三点，与其他相关机构合作，税务机关应考虑设立区域情报工作组，类似于 2012 年建立的北海渔业情报组，获得更多的机会分享情报以打击渔业部门的税收犯罪，并在适用的法律法规中有效地交换信息。

上述前两项建议并不局限于渔业部门很重要的国家，也适用于向其他国家渔业部门提供服务或金融服务的国家。

本报告重点介绍渔业部门的税务犯罪。但是，应该注意的是，导致该部门产生税收犯罪的其他因素也存在于其他类似的国际商品市场。这个项目并没有谈及其他行业的税务犯罪，但也有类似的情况。因此，各国应考虑建议采取上述类似的策略，以确定和打击这些其他领域的税收犯罪。

4.4 为打击税收犯罪和其他金融犯罪的有效机构间合作^①

2013 年 11 月 7 日,OECD 发布了《为打击税收犯罪和其他金融犯罪的有效机构间合作》这项报告。该报告的第二版介绍了 48 个国家当下在国内机构间合作打击税收和其他金融犯罪方面的法律和惯例。它概述了在不同国家中机构的作用，用合法方式使这些机构能够共享信息以及其他合作模式，如联合调查和设立情报中心，包括来自不同当局的官员。

4.4.1 背景

金融犯罪越来越复杂，犯罪分子通过贩毒，投资欺诈，勒索，腐败，贪污，逃税和税务欺诈等罪行积累了大量资金。金融犯罪的性质意味着同一行为可能违

^①资料来源：OECD 网站税收政策与管理专栏，
<http://www.oecd.org/ctp/crime/publications-and-reports-on-tax-crime.htm>

反了多种不同法律。不同的政府机构可能会涉及到追踪金融犯罪的各个阶段，包括预防、侦查、调查和起诉犯罪以及追回犯罪所得。税收犯罪行为往往与其他金融犯罪密切相关，因为犯罪分子没有将其非法收入申报纳税。相反，犯罪分子可能高估收入来洗钱。金融行动特别工作组（FATF）在 2012 年更新的建议书中明确承认了税务罪和洗钱活动之间的联系，将税收罪行列入指定的洗钱目的清单中。

犯罪活动跨越国界时，涉及金额可能令人吃惊。2011 年 UNODC（毒品和犯罪问题办公室）的报告^①估计，在 2000 年至 2009 年期间，跨国有组织犯罪所得收入相当于全球国内生产总值的 1.5%，即 2009 年为 870 亿美元。所有国家，特别是发展中国家都很关注金融犯罪问题。金融犯罪造成的非法资金流动剥夺了发展中国家的资源，这些资源本可以为其长期发展提供资金。虽然很难估计所涉及的总金额，但专家们认为所涉及的数额庞大。

OECD 多年来一直积极参与这一领域，鼓励各国在国内和国际方面采取行动，加强其法律法规或行政规定，并且赋予侦查和预防逃税更大的权力。1998 年，七国集团财政部长呼吁进一步开展工作，这一行为加强了国际行动的效力，主要指有效处理与税收犯罪有关的反洗钱制度。在 OECD 和金融行动特别工作组共同关注的领域，双方随后加强了合作。自 2003 年以来，OECD 在金融行动工作组会议上担任观察员地位。2009 年 7 月，八国集团领导人呼吁进一步打击非法筹资，并承认金融行动特别工作组在提高打击洗钱和资助恐怖主义的准则方面取得了进展，OECD 在国际透明度标准方面也取得了进展。

在 2009 年^②和 2010 年^③的建议书中，OECD 主张在参与打击国内和国际金融犯罪时不同政府机构之间加强合作，更好地共享信息。这些建议转载于本章末尾的框中。OECD 还将这些内容印刷成手册，为税务官员提供了实际指导，以使其能够更好地发现贿赂和洗钱情况。这些手册已被翻译成多种语言，并被世界各地的税务机关使用。

正是在这种背景下，2011 年 4 月在奥斯陆挪威主持了第一届国际税务和犯罪论坛。论坛的目的是通过更好的国内外合作并且使用不同机构的技能和知识，更有效利用“全能政府”的方式来打击金融犯罪。机构间合作可以通过提高国

^① 《估计贩运毒品和其他跨国有组织犯罪的非法资金流动（2011 年 10 月）》

^② OECD 理事会关于进一步打击国际商业交易中外国公职人员贿赂税收措施的建议，2009 年 5 月 25 日，C（2009）64

^③ 经济合作与发展组织理事会关于促进税务机关与其他执法当局合作打击严重犯罪行为的建议，2010 年 10 月 14 日，C（2010）119

家打击金融犯罪能力的有效性，增强财务廉洁和善政。当今世界，犯罪活动发生在更复杂的金融背景下，而且会跨越国界，有效的国内和国际机构间合作是唯一可行的办法。论坛要求 OECD 与其他国际组织和有关方面合作，着眼于改进机构间合作，制定出不同的合作模式，分析各种模式的优势和挑战，以制定最佳标准，在这方面可以特别关注税务机关做出的贡献。2012 年 2 月的“二十国集团财政部长公报”也强调了机构间合作的重要性，该公约要求在打击非法活动中，OECD 与金融行动特别工作组持续加强合作，不断改进为防止滥用模型而才采取的行动。

4.4.2 主要内容

OECD 发表的《为打击税收犯罪和其他金融犯罪的有效机构间合作》（“罗马报告”）第一版是由税收犯罪和其他犯罪问题工作队（TFTC）编写的，并发表在第二届国际论坛上，该论坛是 2012 年 6 月由维多利亚·迪·钱南扎（GuardiadiFinanza）在罗马发起举行的。该报告首次深入分析 32 个国家在打击金融犯罪的机构间合作。“罗马报告”第一版受到各国和国际组织的好评，并直接促成了各国之间关于如何改进机构间合作的辩论。在一定程度上受到该成果的影响，一些国家已经实施了变革，第一章中概述了其中一些国家的变化。第二版“罗马报告”在此基础上做了一些改进。

与第一版相比，本报告中涉及的国家数量从 42 个增加到了 48 个。该报告将发达国家和发展中国家以及所有地理区域的机构间合作机制进行了对比。本报告记录的国家是澳大利亚，奥地利，阿塞拜疆，比利时，巴西，布基纳法索，加拿大，智利，哥伦比亚，哥斯达黎加，捷克共和国，丹麦，萨尔瓦多，爱沙尼亚，芬兰，法国，德国，加纳，希腊，匈牙利，冰岛，印度，爱尔兰，意大利，日本，韩国，拉脱维亚，立陶宛，卢森堡，马来西亚，墨西哥，荷兰，新西兰，挪威，秘鲁，葡萄牙，塞尔维亚，新加坡，斯洛伐克共和国，非洲，西班牙，瑞典，瑞士，土耳其，乌干达，英国和美国。

在 2013 年 11 月 7 日至 8 日在伊斯坦布尔举行的第三届国际税务和犯罪论坛上，GIB（土耳其税务局）、VDK（土耳其税务检查委员会）和土耳其金融情报组（MASAK）提出并发起第二版“罗马报告”。

4.4.3 作用、意义

本报告并不意味着结束，而是一系列工作的下一步。金融犯罪是全世界所有

国家的共同问题。未来的工作可能进一步扩大国家覆盖面，深化分析水平，以最大限度地了解如何更有效打击金融犯罪。

下一个报告会介绍进展情况，并使各国能够使用国际标准对其系统进行测试。现阶段的目标是各机构如何共同合作打击金融犯罪，以更短的时间和更低的成本得到更好的结果。改善国内机构间合作也将对跨境国际合作产生积极影响。虽然本报告仅限于国内合作，但未来的报告也可能涉及国际合作的一个方面，这是TFTC正在开展工作的一个主题。

4.5 电子销售抑制：对税收的威胁^①

2013年2月18日,OECD发布了《电子销售抑制：对税收的威胁》这项报告。本报告介绍了销售点系统的功能和税务管理的特定风险领域。本报告详细列出已发现的电子销售抑制技术，并说明了税务审计师和调查员如何检测这些方法。报告还将不同国家为解决电子销售抑制问题所采取的战略考虑在内，并强调了最佳做法。更为重要的是，它为各国解决关键的风险领域提出了建议。

4.5.1 背景

在销售系统上使用电子销售抑制技术是对逃税最大的打击，并且技术已经发展了十多年。在那段时间里，影响最大的是加拿大，德国，荷兰和瑞典。自从OECD 税务和其他犯罪问题工作队（TFTC）开始着手处理这个问题，并提高对这一现象的认识，其他一些国家（包括法国，爱尔兰，挪威和英国）已经采取了明确的反对行动。本报告旨在将这一现象传播给更广泛的受众，使他们明白解决问题需要综合性方案，如技术和运营，政策和战略解决方案，并为税务机关和政府的行动提出建议。

零售业使用的现代收银机是作为综合性销售和会计系统，通常使用标准的商业软件，并依赖于有效的会计工具来管理企业。因此，它们将包含税务审计师需要检查的原始数据，包括增值税的审核（VAT）或销售税的合规性。很明显企业可以通过操纵这种系统去减少现金收入，就像手动系统一样。但是一旦配备了销售抑制软件，它们便可通过更改销售记录去匹配减少的现金，从而实现更复杂的欺诈。

通过使用这些工具隐藏销售收入使税务机关损失数十亿美元/欧元。由于

^①资料来源：OECD 网站税收政策与管理专栏，
<http://www.oecd.org/ctp/crime/publications-and-reports-on-tax-crime.htm>

OECD 的税务和其他犯罪问题工作队（TFTC）开始努力并提高对这一现象的认识，许多国家（包括法国，爱尔兰，挪威和英国）已经对零售业进行了检测，并且发现了重大问题。许多国家认为解决这个问题是减少整体税收差距战略的重要组成部分。

4.5.2 主要内容

法学专家、电子审计师和刑事调查员以及决策者共同收集信息，发表了这份报告。他们还致力于为税务稽核员和调查员开发系列工具（包括培训包，指导和技术信息库）。他们利用经验在工作中取得更大成就，并且所开发的工具将对其其他税务机关有很大的帮助。

该报告汇编并分析了政府为解决滥用电子销售抑制行为所采取的措施，并确定了一些最佳做法。这些措施包括加强遵守行业机构的自愿遵守情况，提高公众意识，提高审计和调查技能，开发和分享情报以及使用技术解决方案（如认证 POS 系统）。

该报告着眼于现代收银机的功能，并考虑了使用这些收银机的制造商、供应商和其他使用者。还关注了已经发现的各种销售抑制工具和技术，以及可以发现该工具和技术的法学痕迹。该报告审查了使用范围并估计了税收损失。它描述了各国可以在那些范围内使用合规性和调查战略，并就采取的行动提出建议。

报告提出以下建议。

第一，税务机关应制定整体的税收合规方案，以解决电子销售抑制系统面临的风险，并促进自愿遵守以及改进检测和应对措施。

第二，应制定一个通讯计划，旨在提高所有利益相关方对使用这种技术的犯罪性质的了解，并使他们意识到调查和起诉的严重后果。

第三，税务机关应审查是否有足够的法定权力进行 POS 系统的审计和法学检查。

第四，税务机关应投资于获取审计和调查 POS 系统的技能和工具，包括发展专家电子审核员的角色，并酌情招募数字法学专家。

第五，税务机关应考虑建议将供应、占有和使用电子销售抑制软件定为刑事犯罪。

4.5.3 影响、意义

经济合作与发展组织的税收犯罪和其他犯罪问题工作队开始提高对税收部

门电子销售抑制问题的认识，他们在识别和解决涉税威胁方面的行动力大大增加。但除此之外，POS 系统供应商采用越来越多更复杂的技术去掩盖逃税行为。本报告在制定打击销售抑制战略方面向税务机关提供了建议，并提供具体信息，有效的帮助了税务稽查员和调查人员侦查、调查和阻止逃税。

专家小组所研究出的这份报告意义重大。经验分享强调了更多的研究领域。在某些情况下，对于跨境逮捕令方面，促进了国际合作去处理犯罪行为。现在已经开始纠正 Phantomware 和 Zappers 的供应商在国际上运作的不平衡，并且能够有效解决国家之间的沟通不足。

4.6 有效的机构间合作—为打击税费和其他金融犯罪^①

2012 年 6 月 14 日,OECD 发布了《有效的机构间合作—为打击税费和其他金融犯罪》这项报告。本报告介绍了 32 个国家在国内机构间合作打击税收和其他金融犯罪方面的法律和实践现状。它概述在不同国家中机构的作用，现有的制度使这些机构能够共享信息以及其他的机构间合作模型等。该报告根据各国的经验总结了一些成功的做法，并就如何改进机构间合作提出了建议。

4.6.1 背景

金融犯罪越来越复杂，犯罪分子通过贩毒、投资欺诈、勒索、腐败、贪污、逃税和税务欺诈等罪行积累了大量资金。金融犯罪意味着同一犯罪行为可能违反了多种不同的法律。不同的政府机构可能会涉及到追踪金融犯罪的各个阶段，包括预防、侦查、查和起诉犯罪以及追回犯罪所得。犯罪行为往往与其他金融犯罪密切相关，因为犯罪分子未能将其非法收入纳入应缴税款。相反，犯罪分子可能试图高估收入达到洗钱目的。金融行动特别工作组（FAFT）在 2012 年最新的建议书中明确承认了税务罪和洗钱活动之间的联系，将犯罪清单中增加了因洗钱导致的税务犯罪。

犯罪活动跨越国界时，涉及金额可能令人吃惊。根据 2011 年毒品和犯罪问题办公室的报告估计，在 2000 年至 2009 年期间，跨国组织犯罪的总收入相当于全球国内生产总值的 1.5%，即 2009 年的 8.70 亿美元。所有国家都涉及金融犯罪问题，特别是发展中国家。金融犯罪造成的非法资金流动剥夺了发展中国家的资源，这些资源本可以为其长期发展提供资金。虽然很难估计所涉及的总金额，

^①资料来源：OECD 网站税收政策与管理专栏，
<http://www.oecd.org/ctp/crime/publications-and-reports-on-tax-crime.htm>

但专家们认为所涉及的数额庞大。

OECD 多年来积极参与这一领域。1998 年，七国集团财政部长呼吁进一步开展工作，这一行为加强了国际行动的效力，主要指有效处理与税收犯罪有关的反洗钱制度。在 OECD 和金融行动特别工作组共同关注的领域，双方随后加强了合作。自 2003 年以来，OECD 在金融行动工作组会议上担任观察员地位。2009 年 7 月，八国集团领导人呼吁进一步打击非法筹资，并承认金融行动特别工作组在提高打击洗钱和资助恐怖主义的准则方面取得了进展，OECD 在国际透明度标准方面也取得了进展。

在 2009 年²和 2010 年^①的建议书中，OECD 主张在参与打击国内和国际金融犯罪时不同政府机构之间加强合作，更好地共享信息。这些建议转载于本章末尾的框中。OECD 还将这些内容印刷成手册，为税务官员提供了实际指导，以使其能够更好地发现贿赂和洗钱情况。这些手册已被翻译成多种语言，并被世界各地的税务机关使用。

正是在这种背景下，2011 年 3 月在奥斯陆挪威主持了第一届国际税务和犯罪论坛。论坛的目的是通过更好的国内外合作并且使用不同机构的技能和知识，更有效利用“全能政府”的方式来打击金融犯罪。机构间合作可以通过提高国家打击金融犯罪能力的有效性，增强财务廉洁和善政。当今世界，犯罪活动发生在更复杂的金融背景下，而且会跨越国界，有效的国内和国际机构间合作是唯一可行的办法。论坛要求 OECD 与其他国际组织和有关方面合作，着眼于改进机构间合作，制定出不同的合作模式，分析各种模式的优势和挑战，以制定最佳标准，在这方面可以特别关注税务机关做出的贡献。2012 年 2 月的“二十国集团财政部长公报”也强调了机构间合作的重要性，该公约要求在打击非法活动中，OECD 与金融行动特别工作组持续加强合作，不断改进为防止滥用模型而才采取的行动。

4.6.2 主要内容

本报告介绍了 32 个国家^②在国内机构间合作方面的现状。“税收与犯罪问题

^①经济合作与发展组织理事会关于促进税务机关与其他执法当局合作打击严重犯罪行为的建议，2010 年 10 月 14 日，C (2010) 119

^②澳大利亚、奥地利、比利时、加拿大、智利、捷克共和国、丹麦、芬兰、法国、德国、希腊、冰岛、印度、爱尔兰、意大利、日本、韩国、卢森堡、墨西哥、荷兰、新西兰、挪威、葡萄牙、斯洛伐克共和国、斯洛文尼亚、南非、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、英国和美国。

工作队（TFTC）”编写的报告于 2012 年 6 月 14 日至 15 日在罗马举行的第二届税务与犯罪论坛上发表。

本报告共分为四章：

第一章介绍了重大发现与建议，主要是介绍了打击税收犯罪和其他金融犯罪的模型、信息共享模型、加强合作模型的概念以及建议；

第二章为打击金融犯罪的组织机构模型，主要介绍了以下的组织机构，即税务行政机构、海关、警察局和其他法律制法部门、金融情报机构、检察机关和金融监管机构；

第三章为信息共享模型，对现行的信息共享途径进行了分析，并介绍了各个机构获取的信息；

第四章为加强合作模型，有联合调查小组、机构间的情报中心以及机构间人员借调。

4.6.3 意义

本报告并不意味着结束，而是一系列工作的第一步。金融犯罪是全世界所有国家的共同问题。未来的工作可能进一步扩大国家覆盖面，深化分析水平，以最大限度地了解如何更有效打击金融犯罪。例如，可能会分析海关与其他机构的合作。现阶段的目标是各机构如何共同合作打击金融犯罪，以更短的时间和更低的成本得到更好的结果。改善国内机构间合作也将对跨境国际合作产生积极影响。虽然本报告仅限于国内合作，但未来的报告也可能涉及国际合作的一个方面，这是 TFTC 正在开展工作的一个主题。

4.7 打击税收犯罪和其他金融犯罪的国际合作：主要工具目录^①

2012 年 6 月 14 日,OECD 发布了《打击税收犯罪和其他金融犯罪的国际合作：主要工具目录》这项报告。本报告旨在更好的理解和使用国际合作机制。通过描述参与打击金融犯罪的不同机构，该报告概述了现有的国际工具，并总结了目前的举措以更好的改进机构间合作。报告的核心是描述为打击金融犯罪，在国际合作中所使用的主要手段的基本特征。

4.7.1 背景

金融犯罪越来越复杂，往往跨越国界。犯罪分子通过贩毒、投资欺诈、勒索、

^①资料来源：OECD 网站税收政策与管理专栏，
<http://www.oecd.org/ctp/crime/publications-and-reports-on-tax-crime.htm>

腐败、贪污和税务欺诈等犯罪活动积累了大量资金。越来越多的税务行政人员认识到，他们在处理税务罪的同时，在发现和制止腐败和洗钱等罪行方面可以发挥重要作用。税务机关通过与国际同行以及国内外执法机构合作，将在发现犯罪分子遗留下来的财务问题方面发挥更大的作用。

为加强国际合作，OECD 主张在涉及国内外金融犯罪时，税务与执法机构之间加强合作并进行更好的信息交流。OECD 理事会于 2009 年通过了《关于进一步打击国际商务交易中外国公职人员贿赂税收办法的建议》，并于 2010 年 10 月提出了《促进税务与其他执法当局合作打击严重犯罪行为的建议》。税收犯罪和其他犯罪问题工作队（TFTC）与其他 OECD 机构共同监测和推动上述两项建议书。

4.7.2 主要内容

本报告共分为四个部分：

第一部分列出了税务机关、反洗钱当局和其他执法机关经常使用的国际合作手段，并将含有信息交换和其他形式的国际合作的国际协定考虑在内。

在介绍参与打击金融犯罪的不同机构之后，第二部分概述了可用的工具，如税收工具、反洗钱和打击金融犯罪工具、反腐败工具、合规和监管工具以及其他相关的法律援助工具。

第三部分总结了目前提高国内机构间合作和对口机构之间国际合作的举措。

第四部分是一个目录，主要是描述国际合作打击金融犯罪的不同手段的特点。该目录包含每项文书的主要信息，包括文书的参与方、使用范围、规定的合作形式，以及使用文书的当局、请求协助的条件和拒绝协助的理由。它还包含当局如何使用获取的信息，是否可以与其他地方当局或外国当局分享这些信息，以及该文书与其他文书之间的关系。

4.7.3 意义

改善国家机构之间的信息流动性，是目前许多国家需要解决的问题，也是 TFTC 正在处理的一个议题。这些机构包括税务机关、反洗钱当局和其他执法机构。同时，消除跨境信息交流的障碍对于处理国际犯罪活动至关重要。本报告为税务行政机关和执法机构加强合作，审查和完善追查严重罪行（包括逃税、腐败、有组织的犯罪和洗钱活动）所使用的战略、结构和程序提供了极大的帮助。

4.8 OECD 税务审查员的贿赂意识手册^①

2009 年 12 月 9 日,OECD 发布了《OECD 税务审查员的贿赂意识手册》这项报告。OECD 设计了一本手册,向税务审查员提供有关各种贿赂技术的信息以及检测和识别贿赂的工具。OECD 税务审查员贿赂意识手册目前有 18 种语言版本。

为纪念“OECD 反贿赂公约”生效十周年,“2009 年版”包括“进一步打击国际商业交易中外国公职人员贿赂税收办法建议书”。这项建议要求各国明确禁止对外国公职人员贿赂的税收扣除,并加强税务机关与海内外执法机关加强合作,打击腐败现象。

4.8.1 背景

本手册是针对 1996 年 OECD “向外国公职人员贿赂扣税的建议书” C (96) 27/FINAL 的后续行动的一部分而制定的,该建议已被 2009 年 5 月发布的“关于进一步打击国际商业交易中贿赂外国公务人员的税收措施新建议”(2009 年)第 54 号替代。重新发布该手册作为新的建议书,成为 OECD 全球意识运动在国际商业交易中打击腐败的一部分。

“不再对贿赂收入免税”成为法律条文,是对外国公职人员贿赂的强大威慑。不过,不应该忽视这种立法的执行力度。这些立法改革的威慑作用的大小在很大程度上取决于为确保纳税人遵守法律而采取的措施。

4.8.2 主要内容

由于在许多国家正在将“不再对外国公职人员贿赂收入免税”纳入法律条文,财政事务委员会(CFA)决定通过设计手册来协助税务审查员识别哪些可疑的付款属于受贿。目前“税务稽查机构的贿赂意识手册”还旨在提高各国税务审查员识别各种贿赂技巧的意识,并为他们提供检测和查明贿赂外国公职人员和国内公职人员的工具。“手册”提供了有用的法律背景信息以及实用技巧:税收审计中确定的贿赂指标、访谈技巧和贿赂案例。“手册”还包括税务审查员向总部提供反馈的标准表格,以便于监测趋势和评估风险。

4.8.3 意义、影响

审计手册使税务机关能够更好评估税务审查员的水平,包括如何发现可能导致贿赂的可疑金融交易。手册还包括如何提高税务审查员识别与贿赂相关交易的

^①资料来源: OECD 网站税收政策与管理专栏,
<http://www.oecd.org/ctp/crime/publications-and-reports-on-tax-crime.htm>

能力。由于许多成员国正在为税务审查员设计指导手册，所以看来应该及时在这些手册中将应该解决的问题考虑在内。

各国可以将本手册纳入对税务人员培训计划的范围，并对该手册进行改编使他们能够更符合本国国情。“手册”也可以成为税务考试中的指定书目，可用于推动国际商业交易中进一步打击贿赂外国公职人员的税收措施。

4.9 洗钱意识手册^①

2009年10月8日,OECD发布了《洗钱意识手册》这项报告。洗钱是对经济合法性的严重威胁，影响金融机构的完整性。税务犯罪是非法所得的三大来源之一。税收行政部门在发现和制止洗钱活动中发挥重要作用。

4.9.1 背景

传统上打击犯罪的工作侧重于解决犯罪问题。但是，自20世纪90年代以来，执法机关还试图侧重于没收犯罪所得来遏制罪犯。最近，由于引入合规部门异常或可疑的交易报告，执法机关在发现刑事犯罪之前对货币或货物的流量进行调查。

为了光明正大的花钱，罪犯分子会想法设法把犯罪所得与犯罪活动区别开。他们会寻求一个合理的借口，说明他们所拥有的资金来源于合法途径。因此犯罪分子在花钱或投资之前，力求通过洗清犯罪所得。

4.9.2 主要内容

本指导手册的目的是提高税务审查员和审计人员对洗钱活动的了解。在进行常规税务审计时，为识别洗钱提供指导。它还描述了可用于有效检测和杜绝洗钱活动的工具。虽然手册没有详细说明刑事调查方法，但它确实描述了洗钱活动的性质和背景，使税务审查员和审计人员能够更好地了解如何协助刑事调查人员打击洗钱活动。

本手册第一部分介绍了洗钱的定义、税务审计人员的职能；第二部分是纳税申报表检查和预审指标、个人洗钱指标；第三部分则是接胡搜啊了不同领域具体的指标。税务机关可以根据特定情况调整手册的具体内容，并考虑了在异常情况或可疑交易以及收到可疑交易报告和调查洗钱犯罪方面时，税务机关发挥的不同作用。

4.9.3 影响、意义

^①资料来源：OECD 网站税收政策与管理专栏，
<http://www.oecd.org/ctp/crime/publications-and-reports-on-tax-crime.htm>

虽然本手册的目的是提高税务审查员和税务审计人员的意识，即为使他们意识到与洗钱和税务犯罪有关的交易或活动可能产生的影响，但该手册并不非是为了取代国内政策和程序。

本手册为税务审计提供了识别洗钱的指导意见，并描述了洗钱活动的性质，使税务审查员和审计人员能够更好地了解如何协助刑事调查人员打击洗钱活动。

4.10 关于滥用慈善进行洗钱和逃税的报告^①

2009年2月24日，OECD发布了《关于滥用慈善进行洗钱和逃税的报告》这项报告。滥用慈善组织变得更加有组织、更加复杂。受访的大多数国家认为很难完全发现所有的滥用慈善机构的行为。报告提供了说明性的案例研究，以帮助税务机关理解和提高对其国家可能滥用慈善机构的认识。

4.10.1 背景

许多国家认识到慈善机构的重要性，它不仅有助于建立一个强大、充满爱心和运作良好的社会，而且还对促进就业、增加社会福利和经济增长方面发挥重要的作用。因此，会为慈善组织（及其捐助者）提供税收优惠或税收减免，这些慈善组织包括：非公司性质的社区组织，注册慈善机构（慈善机构）和非营利公司。绝大多数慈善组织是合法的，但有些可能是犯罪分子为了洗钱而实施税收犯罪或其他严重罪行的场所。

在很多国家，通过滥用慈善机构进行的逃税和税务欺诈是一个日益严重的行为，并且产生多种多样的影响。一些国家没有发现任何滥用行为，而另外一些国家则认为，滥用慈善组织导致财政损失了数亿美元，这种现象现在变得越来越普遍。

4.10.2 主要内容

本报告是由税收犯罪和洗钱小组第八工作组编写的，包含了通过滥用慈善机构进行的税务犯罪和洗钱的资料。报告中所载的资料由19个国家^②提供，资料与2008年5月发布的调查问卷相呼应。报告总结了所调查的19个国家慈善机构的具体情况，并汇编了滥用慈善机构和风险部门的常见方法。

在第一部分列出了各国采取的检测策略，并对重点内容进行了标识，更好的

^①资料来源：OECD网站税收政策与管理专栏，
<http://www.oecd.org/ctp/crime/publications-and-reports-on-tax-crime.htm>

^②阿根廷、奥地利、比利时、加拿大、智利、捷克共和国、丹麦、法国、德国、爱尔兰、意大利、荷兰、挪威、葡萄牙、西班牙、瑞典、土耳其、英国和美国。

帮助税务人员处理纳税申报和进行审计。

第二部分则提供了信息资源的例子,并描述了一些国家采用的检测和调查方法。

第三部分包括两个附件,包含所有国家对调查和案例研究的反应。该报告不仅概述了滥用慈善机构导致的逃税和洗钱问题的风险,而且也为税务机关有效解决这些风险提供了实际指导。该报告还旨在协助税务机关改进其现有战略。为解决滥用慈善机构问题所采取的措施不应该损害合法慈善组织的活动和声誉,这些慈善机构在许多国家具有重要社会、经济和政治地位。

4.10.3 影响、作用

本报告为税务机关提供了很多建议,以更好规避滥用慈善机构所带来的风险。鼓励各国税务机构做到以下八点:第一,将所有可疑活动登记在册,以查明和分析趋势;第二点,搜集有关威胁、脆弱性和合规性的可靠信息;第三,设立综合性、交叉职能团队;第四,实施自动交叉检查系统;第五,识别和开发相关数据库;第六,持续交换信息;第七,对可疑文件标记“滥用慈善机构”;第八,建立良好的税收机关、执法机关等信息交流机制。

4.11 税务机关获得反洗钱机构收集的信息^①

2007年9月,OECD发布了《税务机关获得反洗钱机构收集的信息》这项报告。OECD对30个国家进行了调查,研究了哪些地区实施了反洗钱计划,以及反洗钱机构收集或提供的信息类型和保密要求。早在2002年就发布了原始调查,该报告更新的信息截至2007年9月。总体而言,更新后的报告表明,现在的趋势是各国的税务机关和反洗钱当局之间能够更有效地交流信息。

4.11.1 背景

1998年5月,七国集团财政部长鼓励采取国际行动,提高反洗钱制度的效力,以更有效处理与税收犯罪相关的行为。七国集团认为,这一领域的国际行动将加强现有的反洗钱制度,提高税务信息交流安排的有效性。

终审法院(CFA)委任打击避税和逃税第八工作组进行这项国家级别的调查,即有关税务机关获取反洗钱活动的资料。工作组为此制定了一份问卷,问卷包含与反洗钱计划有关的问题;反洗钱当局收集或可用信息类型;保密要求。除冰岛以

^①资料来源:OECD网站税收政策与管理专栏,
<http://www.oecd.org/ctp/crime/publications-and-reports-on-tax-crime.htm>

外的所有成员国都参与了该问卷。2002 年批准了原始调查，随后发布在 OECD 网站上。金融行动特别工作组（FAFT）的代表认为该调查很有意义，并请 CFA 进行更新。

4.11.2 主要内容

总体而言，更新后的报告表明，现在的趋势是各国的税务机关和反洗钱当局之间能够更有效地交流信息。报告显示：

- 在一半以上的国家，洗钱规定包含了财政欺诈和其他税务犯罪；
- 可疑交易的报告现在应用于大部分非金融部门，如律师、会计师、公证人和地产代理；
- 只有 5 个国家的税务机关无法获得可疑的交易报告；
- 在绝大多数国家，未来反洗钱当局和税务机关很可能联合调查违法行为。

4.11.3 影响、意义

这项调查概述了当前国家加强两局合作所采取的做法，为那些致力于改善税务局与洗钱当局之间合作的国家提供了宝贵信息。

4.12 房地产业：税务欺诈和洗钱^①

2007 年 OECD 发布了《房地产业：税务欺诈和洗钱》这项报告。本报告载有与房地产业有关的逃税和洗钱资料。报告中所载的资料是由 18 个国家提供的，资料与 2006 年 7 月发布给各国代表的调查问卷相呼应。

4.12.1 背景

长期以来，房地产一直是犯罪分子隐藏违法所得的首选，最古老的方式之一便是交易双方通过操纵房价，达到非法转移收益的目的。税务欺诈计划通常与这些活动密切相关。为了了解这些非法行为在房地产行业中的普及程度，2006 年 7 月，OECD 对 18 个国家进行了调查，并探索了可行的对策方式。调查结果证实，在大多数受访国家中，房地产行业成为实施欺诈或非法金融交易的渠道。

4.12.2 主要内容

本报告除了概述逃税和洗钱问题以及与之相关的风险，为税务机关提供切实的指导，使其完善应对战略，并且有效地解决这些风险。

主要研究结果如下：

^①资料来源：OECD 网站税收政策与管理专栏，
<http://www.oecd.org/ctp/crime/publications-and-reports-on-tax-crime.htm>

第一点，在受访的大多数国家，房地产行业确实是犯罪分子实施税务欺诈和洗钱活动的主要部门。· 三种最常见的方法是：价格操纵（物价上涨让操纵财产价格和交易价格变得更容易），未申报的收入或交易，以及使用虚假身份；公司隐匿所有权人的身份。

第一点，隐藏所有权的方法有三个主要变化：（1）通过离岸公司进行陆上收购或通过使用复杂的所有权结构；（2）未报告收购海外财产；（3）使用虚假身份。

第二点，通常没有具体技术或策略来确定哪些纳税人使用房地产行业进行税务欺诈和洗钱的。传统技术是基于风险分析，风险分析和案例选择，现在需要与其他更先进的工具（如统计分析和数据挖掘）结合使用。

第三点，即使有些国家采用系统化方法去调查涉嫌洗钱和税务欺诈的房地产案件，但并不能评估所取得的成果，因为问题本身往往是未知的。

第四点，该报告概述了税务机关用于检测房地产行业的税务欺诈和洗钱活动的重要指标，并将其分为四组：数据差异，个人特征和行为，财务分析和文件，商业运营。

第五点，最常见的调查方法是：有针对性的审核和随机审核；欺诈调查（可能包括秘密行动）和多机构行动。大多数国家报告说，多机构合作非常重要。

第六点，税务机关促进税收遵从度的战略可分为四类：（1）税务机关组织的论坛和宣传运动；（3）更新信息来源，包括房地产交易具体信息的新数据库；（4）税务机构的组织结构调整，例如建立专门的税务小组；（4）房地产物业清点。

4.12.3 影响、意义

根据过去三年的观察，受访的大多数国家称，在规定期间内衡量税务行政部门遵守活动的结果方面存在困难。由于大部分项目处于初期阶段，现在还为时过早，无法提供全面的结果。然而，2006 年爱尔兰对建筑行业的税收合规性进行了全国性的调查。该项目涉及 1615 次现场访问，在此期间发现了 1188 个未登记的个人。此外，完成了 3872 次审核。通过各种行动共收回 1.25 亿欧元。

4.13 关于利用虚假身份欺诈的报告：逃税和洗钱^①

2006 年 OECD 发布了《关于利用虚假身份欺诈的报告：逃税和洗钱》这项报告。在许多国家，利用身份实施犯罪是一个日益严重的问题，并且会产生多种

^①资料来源：OECD 网站税收政策与管理专栏，
<http://www.oecd.org/ctp/crime/publications-and-reports-on-tax-crime.htm>

多样的影响。一些国家估计，身份欺诈在总体上造成了数十亿美元的经济成本损失，并且变得越来越有组织性，越来越复杂。本报告提供了 19 个国家的调查结果，以评估与身份欺诈有关的税务犯罪和洗钱的风险。

4.13.1 背景

许多国家把身份相关犯罪视为日益严重的问题且风险越来越大。一些国家认为身份欺诈造成税收损失，超额支付社会保障赔偿，以及消费者、银行、信用卡公司、零售商和其他业务所造成的损失，共导致数十亿美元经济损失。身份欺诈表现为许多不同的形式，如信用卡诈骗，通过电话销售从个人银行账户窃取存款，所得税退款欺诈和社会保障欺诈。有证据表明，特别是在身份盗用方面，身份犯罪变得更有组织，而不具有偶然性。普及复杂的电子支付手段以及索赔速度加快，为税务机关快速高效的实施控制提供了重大挑战。复杂程度也增加了侦察这类犯罪的难度，使得对罪犯分子的逮捕难上加难。

考虑到上述重大风险，2006 年 3 月，税务犯罪和洗钱（TCML）第八小组委员会同意审查身份欺诈相关的逃税和洗钱漏洞。为便于审查，秘书处向小组代表发放了问卷调查表，并要求将答复中所载资料作为编写该专题综合报告的依据。

4.13.2 主要内容

该报告汇编了利用身份进行欺诈的常见方法以及风险部门。它列出了各国采用的检测策略，并为国家培训税务审计师时提供了可用的重点项目清单。

该报告主要涉及以下七个方面：

第一，身份欺诈的定义和例子

第二，量化与身份欺诈有关的风险；

第三，各国如何检测涉嫌身份欺诈的逃税和洗钱案件

第四，用于检测身份欺诈的“重点指标”

第五，各国如何调查涉嫌身份欺诈的逃税和洗钱案件

第六，税务机构和其他政府机构采取的有效措施，加强这些领域的合规行为

第七，旨在检测和解决不合规行为以及促进遵从度活动的结果。

4.13.3 影响、意义

本报告中的说明性案例研究帮助税务机关更好的理解犯罪分子如何利用虚假身份实施违法行为，而且为税务机关完善其策略提供实际指导，以有效解决身份欺诈风险。

智库视野



研究院微信



研究院微博



主办

上海财经大学公共政策与治理研究院

上海市国定路777 号

邮政编码：200433

电话：(021) 6590 8706

86 158 2174 6491（田志伟）

官方微博：e.weibo.com/u/3932265304

邮箱：120286069@qq.com