

行政院及所屬各機關出國報告

出國類別：出席國際會議

2015 年 OECD 國際租稅研討會  
「依從制度設計--加強納稅依從度之  
工具」報告

服務機關：財政部財政資訊中心

姓名職稱：副組長施淑惠

派赴國家：馬來西亞

出國期間：104 年 1 月 11 日~1 月 17 日

報告日期：104 年 1 月 29 日

## 目錄

壹、	主辦單位簡介及研討會目的說明	
一、	OECD 簡介.....	1
二、	馬來西亞租稅學院簡介.....	2
三、	研討會目的.....	2
貳、	研討會議程、進行方式與出席國家	
一、	會議議程、進行方式與指導專家.....	4
二、	我國代表及會議出席國家 .....	5
參、	會議研討議題	
一、	OECD 之稅務行政及工作小組介紹.....	6
二、	依從風險管理 .....	7
三、	影響納稅義務人依從行為因素.....	14
四、	減少地下經濟納稅不依從機會 .....	18
五、	影響中小企業納稅依從因素與策略.....	20
六、	納稅依從設計.....	24
肆、	心得與建議	
一、	心得 .....	27
二、	建議 .....	28
	附錄：我國代表簡報資料	

## 摘要

本次 OECD 與馬來西亞內地稅務局合辦之「依從度設計-加強納稅依從度之工具」研討會議題涵蓋了依從度風險管理、影響納稅義務人依從度行為、減少地下經濟之租稅不依從機會、影響中小企業依從環境因素及策略及納稅依從設計。本研討會透過關鍵問題的介紹與案例探討來進行並有兩次分組討論，小組成員均有機會就個案問題發表其專業看法與分享實務經驗。此外講師也請各國簡報，由各學員就稅務行政組織、納稅依從設計、中小企業課稅技巧、稅務稽徵面臨之挑戰及地下經濟之困擾等議題自行擇定範圍。

本次研討會之 2 位講座，均為 OECD 資深租稅專家，一位為來自英國之 Jonathan Leigh Pemberton，另一位為來自荷蘭之 Esther de Leeu，2 位專家均具有豐富教學經驗以及學理素養。分組討論時，學員們均能就討論主題提出看法及分享各國查核經驗，而講座也能就學員所提出之問題適時提供目前國際上主流見解及各國觀點。

我國代表於會議期間，充分利用交流機會與他國交換租稅依從設計之看法與經驗，並介紹我國之電子申報系統、稅額試算、電子發票及如何與其他行政機關合作，進行更有效率之查核等，成員們尤其對於我國利用統一發票制度進行勾稽表達高度興趣。

中小企業占許我國家整體企業數量高達 9 成以上，然因中小企業營業規模較小、資金及人力有限，常以現金交易、容易有帳簿記載簡略、員工對會計及稅法專業能力不足、缺乏內部控制制度等特性，導致納稅不依從程度及逃漏稅情況較大型企業嚴重。因此稽徵人員不僅須具備專業的稅務知識，且須能有效運用資訊科技來處理大量資料的比對與媒合，更應了解及善用風險管理策略。

## 壹、研討會主辦單位簡介及目的說明

### 一、OECD 簡介

OECD（經濟暨合作發展組織，Organization for Economic Co-operation and Development）為一國際性組織，1960年12月於法國巴黎成立，迄今已逾50年。其前身是成立於1948年的歐洲經濟合作組織（OEEC），歐洲各國領袖有感於二次戰後必須加強彼此的合作以利重建，因此在美國馬歇爾計劃的資金挹注下成立OEEC，隨後美國與加拿大於1960年12月加入，並簽署新的OECD協定，1961年9月30日OECD組織正式成立，總部設於法國巴黎。成立之初共有奧地利、比利時、加拿大、丹麥、法國、德國、希臘、冰島、愛爾蘭、義大利、盧森堡、荷蘭、挪威、葡萄牙、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、英國、北愛爾蘭以及美國等21個國家。OECD組織發展迄今已由原先21個會員國增加為34個<sup>1</sup>，並有俄羅斯1個準會員國及巴西、中國、印度、印尼、南非等5個OECD加強合作夥伴國家，另有香港、新加坡、台灣以及歐盟4個委員會觀察員或其他參與者。

OECD組織提供一個平台，讓會員國之間可以針對各項經濟、社會及環境等全球化議題進行討論，各國能分享其政策經驗、在共同遭遇的問題中尋求解決方案，透過意見之交流使會員國間瞭解彼此行政政策所產生之相互影響，歸納出可調和國內與國際間的可行方案，以促進全球經濟之持續成長及健全發展，50年來，OECD發布之經社數據與具比較性之統計資料已成為全球最龐大且最可靠的來源之一。OECD除了蒐集資料與數據外，同時亦分析與預測經濟發展，並就社會變遷、貿易、環境生態、農業、科技、租稅等各項議題之演變提出研究報告，OECD已成為全球經濟與公共政策領域最大的出版者。

---

<sup>1</sup> 除21個創始國外，目前尚有愛沙尼亞、澳洲、智利、捷克、芬蘭、匈牙利、以色列、日本、韓國、墨西哥、紐西蘭、波蘭、斯洛伐克、斯洛維尼亞等，而北愛爾蘭目前隸屬英國。

## 二、馬來西亞租稅學院簡介

馬來西亞內地稅務局 (Inland Revenue Board of Malaysia) 於1994年 9月成立馬來西亞租稅學院 (Malaysia Tax Academy)，以為培育租稅人才之訓練機構，距吉隆坡約35公里，除辦理稅務人員之專業訓練外，亦辦理納稅義務人訓練。對納稅義務人之訓練，除提供既定之課程外，亦可配合納稅義務人之需求開課。近年來為擴展稅務人員之視野及專業，更積極與OECD、美國內地稅務局(IRS)、澳洲稅務局(ATO)、亞洲開發銀行(ADB)……等，聯合辦理各項國際訓練。其與OECD每年聯合辦理5至6場國際研討會，內容涵蓋租稅協定、移轉訂價、資訊交換、跨國企業查核、預先訂價協議、中小企業查核及相互協議程序等，自2010年起，邀請我國派員參加，本次參加之研討會即為其與OECD聯合辦理之國際訓練。

## 三、本次租稅研討會之目的

本次研討會由馬來西亞內地稅務局與 OECD 聯合舉辦，於 104 年 1 月 12 日至 16 日間，在馬來西亞租稅學院舉行。主題為「依從制度設計—加強納稅依從度之工具 (COMPLIANCE BY DESIGN—INSTRUMENTS TO STRENGTHEN TAX COMPLIANCE)」，本次研討會目的如下

- (一) 探討可以強化內地稅務機關納稅依從度的策略。
- (二) 增加納稅依從度的制度及機制設計。
- (三) 加強各參與國之友誼及經驗交流。

## 貳、研討會議程、進行方式與出席國家

### 一、會議議程、進行方式與指導專家

本次「依從制度設計—加強納稅依從度之工具 (COMPLIANCE BY DESIGN—INSTRUMENTS TO STRENGTHEN TAX COMPLIANCE)」研討會於 105 年 1 月 12 日至 16 日，在馬來西亞租稅學院舉行。本次研討會我國選派財政資訊中心國稅組副組長施淑惠參加，依預定行程於 1 月 11 日抵達吉隆坡，由馬來西亞租稅學院派員接送至該學院報到住宿，並於該學院進行為期一週之研討會課程。本次研討會內容包括依從度風險管理、影響納稅義務人依從行為因素、獎少地下經濟之納稅不依從機會、影響中小企業納稅依從環境因素與策略及納稅依從度設計。

本研討會透過關鍵問題的介紹與案例探討來進行，並有兩次分組討論。小組成員均有機會就個案問題發表其專業看法與實務經驗，此外講師也請各國簡報，由各學員就稅務行政組織、納稅依從設計、中小企業課稅技巧、稅務稽徵面臨之挑戰及地下經濟之困擾等議題自行擇定範圍。

本次研討會之 2 位講座，均為 OECD 資深租稅專家，一位為來自英國之 Jonathan Leigh Pemberton，另一位為來自目前任職於荷蘭財政部之 Esther de Leeu，2 位專家均具有豐富教學經驗以及學理素養。分組討論時，學員們均能就討論主題提出看法及分享各國查核經驗，而講座也能就學員所提出之問題適時提供目前國際上主流見解及各國觀點。

表1 COMPLIANCE BY DESIGN— INSTRUMENTS TO STRENGTHEN  
TAX COMPLIANCE 租稅研討會議程

日期	主題
1/12 (週一)	第一天
08:30-09:00	開幕式、馬來西亞租稅學院及研討會議程簡介、學員自我介紹
09:30-10:30	OECD 之稅務行政及工作小組介紹
10:50-11:15	稅務行政論壇過去十年於中小企業依從度之貢獻
11:15-12:30	中小企業為何重要
14:00-15:10	風險管理
15:30-17:00	影響風險管理行為
1/13 (週二)	第二天
08:30-10:30	影響納稅行為之策略及環境因素
10:50-12:30	減少地下經濟納稅不依從風險
14:00-15:10	各國代表簡報
15:30-16:30	影響中小企業納稅依從因素
1/14 (週三)	第三天
08:30-12:30	各國代表簡報
14:00-15:10	影響中小企業納稅依從策略
15:30-16:30	案例研討：依從行為之設計
1/15 (週四)	第四天
08:30-10:30	透視納稅依從設計
10:50-12:30	納稅依從策略
14:00-15:10	各國代表簡報
15:30-16:30	案例研討：面對合法與非法者挑戰之租稅策略
1/16 (週五)	第五天
08:30-10:30	稅務行政論壇未來發展與建議、學員對課程之心得報告
10:50-11:15	學員對課程評估
11:15-14:00	閉幕式、學員代表致詞、授予證書及午餐
15:30-22:00	參訪活動



主辦單位於第一天晚上舉辦卡拉 OK 晚會，各國代表均需上台演唱自己國家之歌曲，以為文化交流。第三天晚上邀請各國代表自費參加太子城布達拉湖遊湖行程，第四天晚上安排參觀 IOI 商場，第五天下參訪雙子星大樓、唐人街以及中央市場。

## 二、我國代表及會議出席國家

本次會議奉派由財政部財政資訊中心副組長施淑惠參加，另有越南、泰國、文萊、馬來西亞、印尼、印度、香港、坦尚非亞、模里西斯、斯里蘭卡、馬爾地夫、贊比亞、泰國及新加坡等 15 國共 30 位成員與會。



各國代表與講座合影



## 參、會議研討議題

### 一、OECD 稅務行政及工作小組介紹

OECD 國家國民總生產毛額占世界 3 分之 2 以上，OECD 係以研究經濟問題與促進社會發展為主軸，並透過研究報告與統計資料之發布，提供 OECD 或其他國際組織在進行經貿談判與發展策略之重要參考，所以又以「智庫」角色受到重視。

#### (一) OECD 在稅務方面的工作

1. OECD 在稅務方面的工作是由租稅政策暨行政中心所屬之財政事務委員會所執行(CFA)。
2. OECD 租稅政策暨行政中心致力於國際稅務、國內政策及行政事宜標準的設定及觀念之交換。
3. OECD 已協助許多國家有效因應各項租稅問題之挑戰，包含租稅協定、移轉訂價、國際資訊交換標準、租稅政策、租稅相關統計、消費稅指標、反避稅及跨境利潤移轉等。
4. OECD 亦相當重視非會員國，除了持續強化夥伴關係外，更發展出與各國之聯合任務（例如國際性之租稅對話，International Tax Dialogue, ITD）。
5. 網路資源：網址 [www.itdweb.org](http://www.itdweb.org) 是個提供各國及組織簡單快速及全球性分享知識及經驗的機制，超過約 3,000 篇文章，有 8 種語言的版本：包括英語，荷蘭語、法語、德語、日語、挪威語、西班牙語以及俄語。

#### (二) OECD 稅務行政論壇（Forum on Tax Administration, FTA）

OECD 組織於 2002 年成立稅務行政論壇（The Forum on Tax Administration, FTA），希望藉由各國關於稅務行政經驗與資訊的交流分享，以解決國際間特殊的稅務行政議題，目前有 46 個國家，包括已開發國家、新興國家及 G2 國家<sup>2</sup>。

---

<sup>2</sup> G20，是一個國際經濟合作論壇，於 1999 年 12 月 16 日在德國柏林成立，屬於布雷頓森林體系框架內非正式對話的一種機制，由七國集團（美國、英國、法國、德國、義大利、日本、加拿大），

2013 年及 2014 年該稅務行政論壇之工作計畫為：

1. 衡量納稅依從結果。
2. 中小企業依從設計。
3. 增加納稅人自我服務鏈。

而在納稅依從工作之里程碑為：

1. 精準選定查核對象。
2. 風險管理研究。
3. 了解納稅不依從之行為與因素。
4. 風險管理規劃。
5. 進行風險管理。

目前在租稅方面之重點為：

1. 研究建立標準以促進自動資料交換機制防止租稅逃漏及規避。
2. 加強跨國合作以降低國際避稅。
3. 促成雙方協議以處理跨國重複課稅問題。

## 二、納稅依從風險管理

### (一) 前言

稅務行政的核心活動是稅務立法及依法令收取稅捐。稅務行政追求納稅依從度之極大化，而稅務行政須小心決策以使資源之使用為最具效率，如此方能提供公共支出財源、達成所得重分配及其他經社政策目的。

稅務行政面對的環境變動有國際貿易之改變、電子商務之快速發展、員工雇用型態之改變、商業結構及財務金融產品推陳出新、便利納稅之要求等，因

---

金磚五國（中國、印度、巴西、俄羅斯、南非），七個重要經濟體（澳大利亞、墨西哥、韓國、土耳其、印尼、沙烏地阿拉伯、阿根廷），以及歐盟組成。按照慣例，國際貨幣基金組織與世界銀行列席該組織的會議。20 國集團的 GDP 總量約佔全球 GDP 的 85%，貿易佔全球貿易總額的 80% 以上，人口約佔全球人口的 2/3。

此亟需新的策略及積極性的規劃。

所謂風險，就是所有可能負面影響組織達成目標的各種事件，包括：危險（正在發生不好的事情）、不確定性、事情演變未如預期及時機未到（好的事情尚未發生）。風險管理的目的是為了讓稅務機關能夠順利達成其稅務目標。採用風險管理可以讓策略計劃有系統、有架構，聚焦於不依行為以使稅務行政有效果(增加納稅依從度)、有效率(低行政成本)。風險管理的步驟，為對風險逐步辨認、評估、排列優先順序及設法找出所有可能解決的對策，從中選出可行且適合的方式，然後規劃並確實地執行對策，以降低或避免風險所帶來的負面後果。

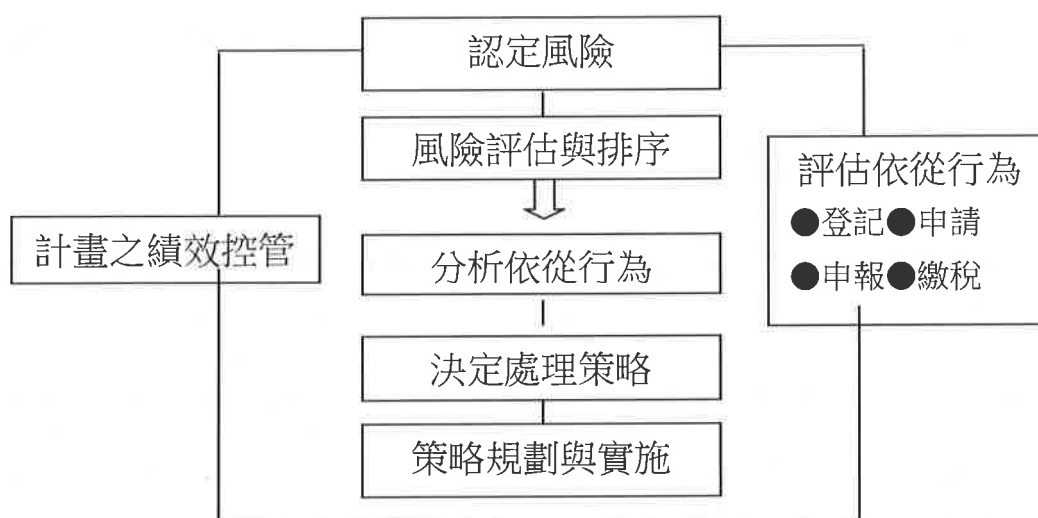


圖 1 OECD 風險認定模型之運作架構

## (二) 認定風險

風險認定必須在未能預期到的地方保持警覺，即除現存的風險外，更必須留意即將發生的風險。法律、經濟情況、人口結構、新科技與貿易型態的改變以及社群信任度均可能產生新的風險。

知識是風險分析最基本之要素，「知道敵人，了解自己」，「知己知彼百戰百勝」。要知道發生的什麼事？誰做了這些事？他們為什麼要這麼做？並據此分析可能發生之風險，蒐集相關資料，將資料轉換為資訊，再將資訊轉換為知識。

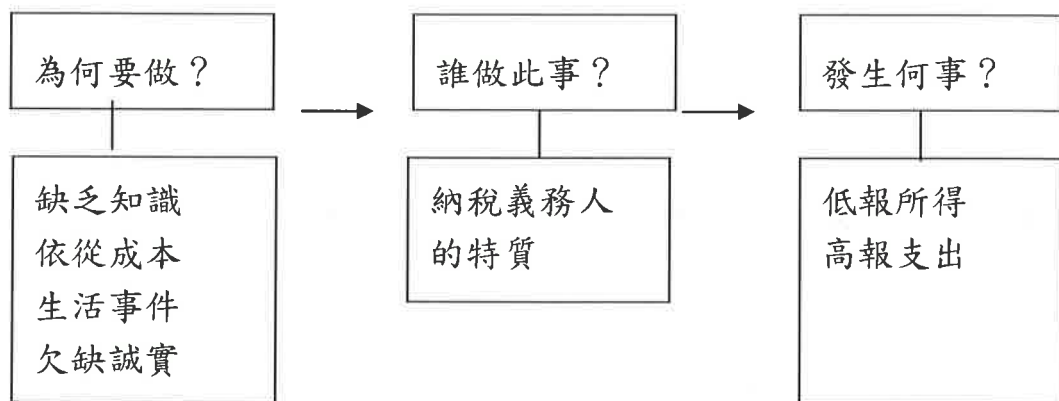


圖 2 風險分析途徑

風險認定之訊息來源包含：第一線人員所釋放出的訊息、腦力激盪會議、從其他稅務機關汲取資訊及經驗等。

### (三) 風險評估與排序

囿於資源有限，往往無法一次解決所有的風險，因此羅列出風險後，下一步要評估風險的高低，排列處理的優先順序，找出存在、急迫及潛在之風險，不僅要注意高風險案件，也要注意可能被納稅義務人掩飾的風險。發生的頻率或可能性、發生的後果或影響範圍，都是在評估風險高低時所需考量的要素。舉例來說如果發生的可能性低，但影響的稅額鉅大，也可能屬於高風險；或是影響的稅額不高，但是常常發生，累積的稅額很可觀，也應屬於高風險。定義了風險的高低之後，再來要排列風險的優先順序。需在考量降低風險所需的機會成本及成本效益及風險下，排列處理風險的優先順序。首先著眼於高風險且可以找到某些方法有效降低風險。

1. 評估內容：發生的可能性、常態性、收入的減少、對公眾信心的效果及對其他風險範圍的影響效果。
- 2 設定風險的優先順序：以高風險、減少風險的成本效益（機會成本）及納稅義務人察覺到的公平性為考慮，當設定優先順序時，有限的資源會成為無法處理高風險的情況，執行人員能力的欠缺在短期會造成風險處理的障礙，

成本效益考量亦是亟需考量之重點。

3. 持續評估：對於整體風險之辨識、政策制定及對策執行之結果，應持續評估，並檢討訂定目標與執行成果之差異，以作為後續風險評估及制定對策之參考依據。

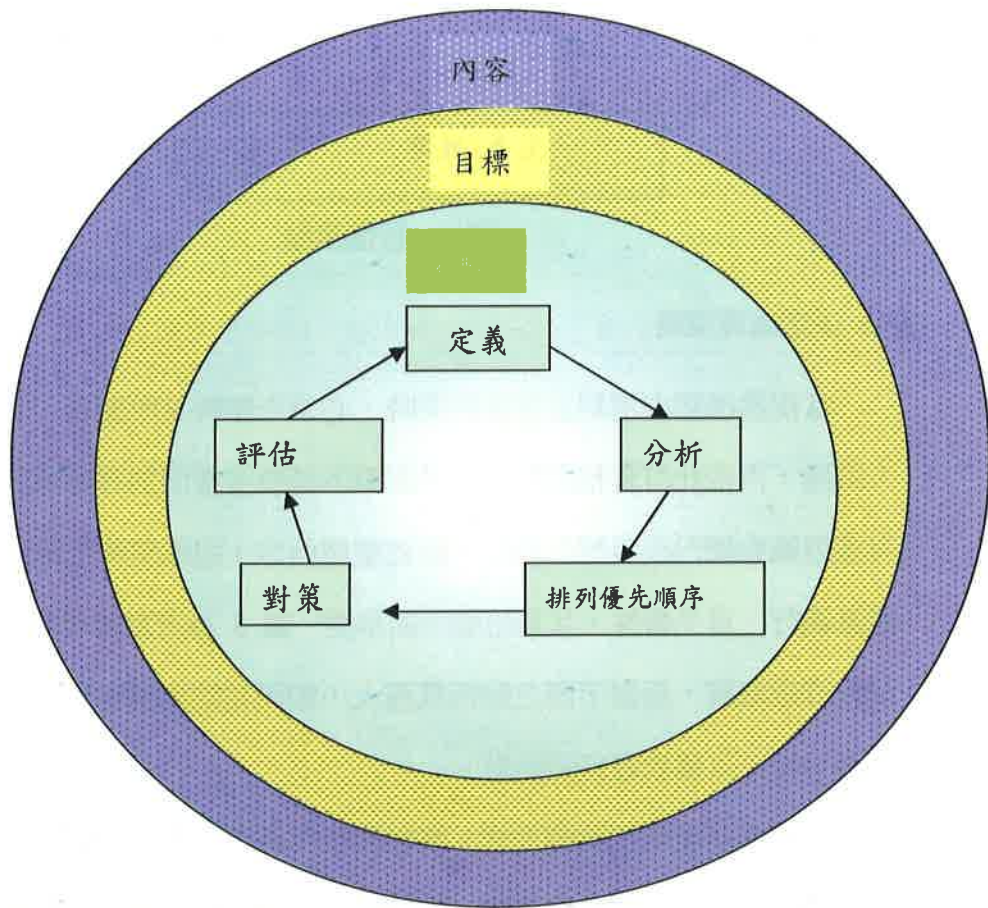


圖 3 歐盟對於稅務機關風險管理指南

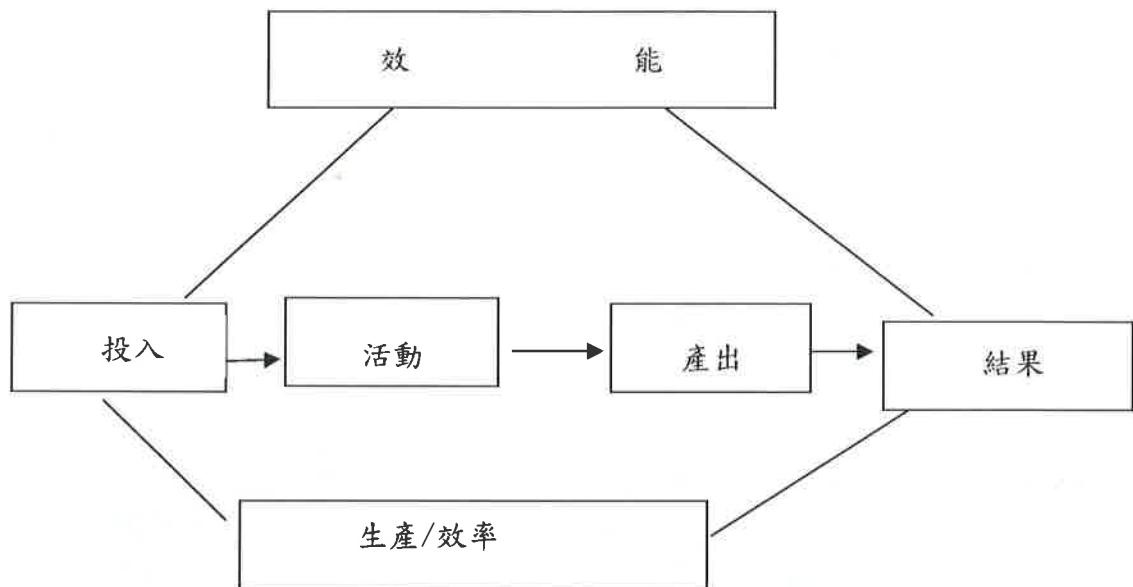


圖 4 評價模型

#### (四) 決定處理策略

當稅務機關內部制定風險對策時，必須先瞭解其所願意、且能夠承擔多大風險，再依此訂定相關對策，其對策不僅要考慮個別專案或計畫，還需要考慮組織整體行政目標之執行，故就整體而言，組織整體之風險對策應該可適當執行、具平衡性，且為組織所能承受。圖 5 為決定處理的策略，圖示為稅務行政機關，面對不同之納稅義務人，如何在納稅服務與執行公權力之間取得平衡，以獲致最好的結果。

稅務機關處理風險的方式，將影響納稅義務人未來的依從行為，而錯誤的處理方式將使情況變得更糟，對於風險管理，傳統上均針對所有非依從行為予以處罰，但處罰並非是處理潛在違法行為最有效的方式，納稅義務人在遭處罰後，將因此對稅務體系產生不確定的憎惡，且會感覺到孤立無援。



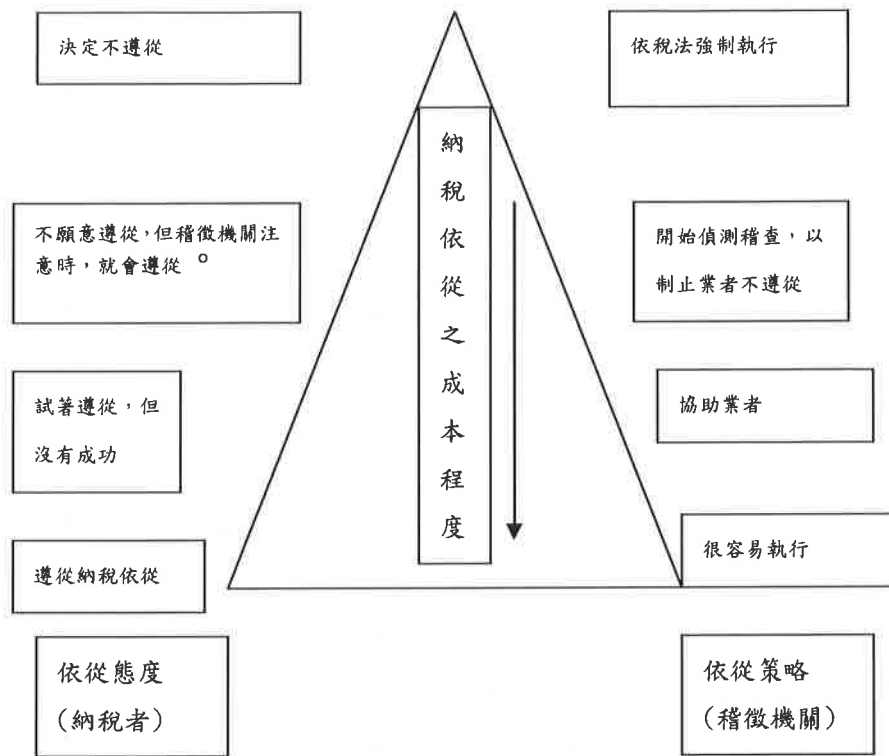


圖 5 決定處理的策略－依從行為金字塔

目前稅務機關對於風險處理策略導向鎖定更為廣泛的群體(包括與第三方團體共同合作，進行設計或部署)，且目前風險管理趨勢擁有預先教育的成分，包括從處理每一件事情到處理事先決定之事務，產生新的社會規範，如將稅務依從變成好的公民行為與規範。

表 2 基於稅務目的所發展出來的風險管理策略

處理策略的目的	正確出發 我們該做什麼以確保 不會發生？	持續性 我們該做什麼以確保 不會再發生？
使依從變得容易	簡化 協助	針對目標團體給予特別協助
減少不依從的機會	第三方團體	特別監督
影響納稅義務人的經驗與感知	媒體注意 舉辦活動	再度拜訪

## （五）荷蘭之風險管理方法

荷蘭主要以教育及協助納稅義務人來處理風險管理，先了解風險再選擇優先順序然後行動。而稅務稽查方式會依據納稅義務人規模大小、設立年度、員工多寡等分類隨機選案；除分析納稅義務人行為外，亦與其他政府機關以及外部資料連結並採用人用智慧選案。其採用之依從工具如下：

1. 以教育、服務降低不依從風險行為。
2. 採取溝通策略。
3. 與利害關係人或第三方合作。
4. 監督。
5. 及時以電話、訪問等提醒應納稅義務人應依從。
6. 衡量、評估及回饋。

此外荷蘭所採取之九步驟為：

1. 分析問題以及目標團體。
2. 了解可能之結果。
3. 分析問題的嚴重性。
4. 估算可能之租稅損失。
5. 將納稅義務人分類處理。
6. 採取依從工具。
7. 規劃計畫行動。
8. 實施計畫。
9. 評估結果。

### 三、影響納稅義務人依從行為因素

稅務機關的核心活動—界定及辦理納稅義務人稅籍登記、營業項目、租稅的評估、徵收與審查、預防與對抗租稅詐欺行為，及內部控制等。公眾對於稅務系統、公共支出政策與執行、稅務行政公平程度與績效表現之感受將影響依從行為。而經濟因素以及社會心理因素也可能影響納稅義務人依從行為。

#### (一) 依從決定性因素之分類

1. 政治因素：如系統的複雜度及稅率皆為影響因素。電子申報、為納稅義務人試算稅額將能增加納稅依從。
2. 經濟因素：納稅義務人將依據逃稅之成本與效益決定是否依從，例如稅額 200 元，被查獲機率為 10%，被查獲後罰款為 3,000 元，不依從成本為 300 元( $3,000 \times 10\%$ )大於不依從之收益 200 元，納稅義務人將依從。若罰款為 1000，不依從成本為 100 元( $1,000 \times 10\%$ )小於不依從之收益 200 元，容易導致納稅義務人不依從。低罰款以及查核效率不佳將增加納稅義務人之依從機率。但有研究指出獎勵比處罰更容易改變行為。
3. 心理因素：稅務知識及心理層面，包括信念及評價的態度，納稅人察覺逃稅機會，公平觀點（如分配公平、立法程序公平、報償公平），依從的動機（動機之行事作風及稅務倫理）。認知公平(包括分配、程序以及回饋)及信任稅務機關將增加納稅依從度。
4. 個人及社會規範：個人及社會規範是可以用來影響納稅義務人行為。例如認知「應該準時納稅」、「絕大多數的人均依法納稅」等將減少納稅義務人不依從行為。

#### (二) 稅務機關之指導

傳統方法對不遵從納稅依從者，是給予處罰。但這個方法往往造成納稅者被處罰後，業者馬上結束營業，規避稅負。新的方法為當稽徵機關偵測到業者不遵從納稅者，不採取處罰方式，而是協助納稅者去遵從稅法規定。

對納稅人採取支持及指導方式，並向其說明納稅的理由，及納稅所產生的公共效益，必要時才採取制裁方式。可採取之方式如下

1. 公開告訴納稅者，稽徵機關查核的業別及重點，讓納稅者有所警惕。
2. 公開告訴納稅者，那些行為是不被稽徵機關接受。
3. 稽徵機關查核人員於查核時，應用很堅定的語氣告訴納稅者，如果不配合，將用很嚴厲的方式執行。

### (三) 稅務機關之協助

納稅義務人是否遵循稅法，受到許多因素的影響，如企業本身的資金情況、股東對獲利的要求、特殊產業條件、景氣循環、其他企業是否逃稅、政府徵稅的合理性等。應了解納稅人的態度，影響納稅行為之因素，以找出最適合的因應策略。納稅人未遵循稅法，不一定是因為他們不願意遵守，亦有可能是因為不知道正確的做法，因此稅務機關應給予輔導、教育、協助，而非僅是處罰。對於部分納稅人想遵循法律，但會害怕被發現後受到處罰者，可以利用查核，影響其依從度。

納稅義務人之義務有辦理登記、申報、保持完整帳簿紀錄以及納稅。納稅義務人未能履行義務之原因可能為不知道或誤解，稽徵機關之可採行之處理方式如下：

1. 未辦理登記：應教育宣導或協助。
2. 未申報：增加科技輔助工具(例如電子申報)、或第三方協助、或發展納稅義務人自我管理工具。
3. 未保持完整帳簿紀錄：正確資訊讓納稅義務人更易遵從；誘導或協助、建立第三方夥伴關係；資料媒合以確認未申報案件；進行查帳計畫；發展納稅義務人自我管理工具。

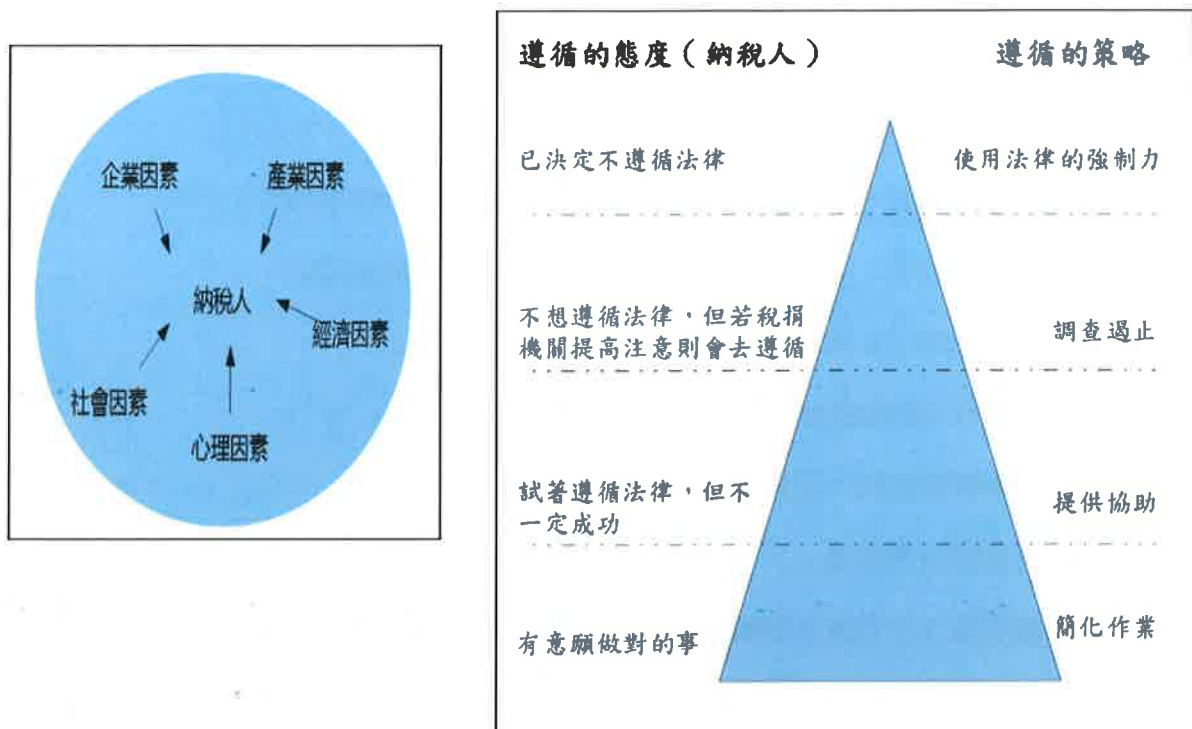


圖 6 納稅義務人依從態度

#### (四) 相關研究

相關研究指出，嚇阻之手段對全體社會之依從度僅能小幅提升，但可能對個別納稅義務人產生負面影響，更有效的依從度力量是社會規範。

一個有趣的例子是兒童托育中心，起初制定接送之規則，少部分父母會遲接小孩，於是該托育中心採取嚇阻措施，結果更多父母遲接小孩，托育中心於是取消嚇阻措施以及接送規則，遲接小孩的父母再度上升。

另一個有趣的例子是旅館請住宿客人重複使用毛巾，當以提醒「重複使用毛巾對環境之影響」時，很少有客人願意配合；當告訴客人「其他客人都會重複使用毛巾」，重複使用率提升 26%；當告訴客人「住在這間房間的其他客人 75% 都會重複使用毛巾」，重複使用率提升 33%

#### (五) 社會規範之影響

提高納稅服務，可以促進納稅依從的達成，其可採行之方式如下：

1. 法律規定明確化，讓納稅者有所遵循。
2. 幫助納稅者瞭解稅法規定。
3. 制定簡單易懂法條與清楚、透明及低成本的納稅程序，複雜的稅法易使納稅義務人認為稅法不公平。
4. 告訴納稅者，為了達到納稅依從，他們必須配合的事項。
5. 告訴納稅者，不遵從（違反）納稅依從，是不被鼓勵的。
6. 完整的課稅系統（包括納稅者納稅依從的型態）。
7. 快速有效的稽徵程序。
8. 收集課稅資料，加強監督及查緝方法。
9. 教育與加強溝通：。
10. 善用第三方力量，例如向消費者說明，消費購物時，如不索取發票或訂定契約，則會有購物的風險（如損失訂金、不提供售後服務等）且會影響政府提供之社會福利政策。

#### (六) 善用社會規範

多數人會對「恩惠」回饋，看到別人怎麼做會跟者做「而且傾向服從及學習權威人士之行為。

1. 告訴納稅義務人「應該要誠實」。
2. 告訴納稅義務人「正確的行為」，例如「您應該要準時納稅」。
3. 告訴納稅義務人「多數人都是納稅依從的」。
4. 告訴納稅義務人「人們喜歡你守法繳稅」。
5. 告訴納稅義務人「如果你不誠實繳稅會被多數人排擠」。



## 四、減少地下經濟納稅不依從機會

### (一) 地下經濟(Underground Economy)定義

對許多國家而言地下經濟是重要且複雜的課題，OECD 國家或其他國家，地下經濟的規模均呈現成長趨勢，地下經濟易使租稅系統之合法性受到挑戰、扭曲總體經濟政策，並威脅政府與社群組織間社會網絡關係。

「地下、隱藏、陰影」等均代表類似之意義，Schneider and Enste 認為地下經濟是指非正式但對於國民生產毛額有所貢獻之經濟活動。Lfleche 則認為任何未繳納所得稅之合法或非法生產行為均稱為地下經濟產活動。

通常之定義，地下經濟屬於可由國民生產帳中衡測，但部分所得或全部所得未揭露且未被衡測。非法活動包括偷竊、毒品走私與賣淫等通常為地下經濟之一部分，而自營活動如家庭修繕與維護及其他非市場活動等亦屬地下經濟。

無論地下經濟活動的定義是否包含非法活動，其共通特性如下：

1. 極度依賴現金交易或以貨易貨等，造成稅務單位難以瞭解交易全貌。
2. 金額小惟交易筆數眾多。
3. 未適當保存帳簿及紀錄。
4. 多元樣貌，地下經濟活動存在於各行各業，包含食物、飲料、個人勞務、電子商務、交通運輸、零售商、營造業和製造業等。

### (二) 地下經濟包含以下活動

1. 未申報的經濟活動(unreported economy)：例如租稅逃漏。
2. 未記錄的經濟活動(unrecorded economy)：未揭露與所得有關之活動，且未涵括在國民所得帳上。
3. 非法的經濟活動(illegal economy)：貪污、走私、偷竊與金融欺騙行為等。
4. 非正式經濟活動(informal economy)：規避商業認證、勞動契約、財務信用等利益與權利之法規，包含自我生產活動。

### (三) 納稅鴻溝(Tax Gap)

納稅鴻溝係指因非依從行為導致未課稅之稅額。要衡量估計租稅鴻溝不甚容易且稅務機關通常不意願公布之。

國際上所公布的相關數據顯示，瑞典依理論上的收入基礎估算，整體租稅鴻溝為 9%(有 60%為非正式部門、15%為國際交易行為、15%為大型公司，10%為其他)；英國公布其增值稅(VAT)租稅依從度為 87%；至於美國許多的研究顯示，整體依從度約 84%，在採行許多租稅措施後，提高至 86%。

### (三) 地下經濟參與者

1. 大型企業透過假的帳載資料，故意隱藏交易之所得。
2. 採取現金交易的小型零售商，將大筆交易略過不報。
3. 對於家庭專業服務的提供，如園藝及房屋修繕，通常採現金付款。
4. 隱藏實際員工人數以隱藏業主之所得。
5. 現金交易的小農。
6. 不動產擁有者未申報租賃所得。
7. 不定期的非正式雇用所得。
8. 非法藥品及私自釀造菸酒者。

### (四) 地下經濟對稅務機關之挑戰

1. 難以察覺。
2. 查核困難與費時。
3. 個別地下經濟之參與者多，其個別稅額雖不高，然而加總起來，卻也是一筆可觀數字。

### (五) 稅務機關應採取之挑策略

1. 研究地下經濟。
2. 加強風險偵測，善用第三方資料以及精密的數據分析技術。
3. 推廣處置策略，包含教育與溝通。

4. 利用中介者槓桿操作。
5. 資訊交換。
6. 借用媒體力量。
7. 評估風險處置績效。

## 五、影響中小企業納稅依從環境因素

### (一)、中小企業的定義

中小企業為各國之經濟骨幹，以 OECD 之統計，中小企業的家數占總企業家數達 75%以上，且商業活動人數約占總商業活動之 98.7%。但何謂中小企業並無單一之定義，通常以僱員人數、銷售值及總資產等規模來認定，表 3 及表 4 分別為 OECD 及世界銀行對中小企業之定義。中小企業的型態，依區分標準不同而有不同的型態。

1. 以組織型態可區分為：獨資、公司、執行業務者、合夥組織等。
2. 以行業別可區分為：工業及服務業。
3. 以規模大小可區為：微型企業、小型企業及中型企業。

表 3 OECD 及歐盟之定義：

類型	員工 人數	營業額 (歐元)		總資產 (百萬歐元)
中型企業	< 250	≤ 5,000	或	≤ 43
小型企業	< 50	≤ 1,000 萬	或	≤ 10
微型企業	<10	≤ 200 萬	或	≤ 2

表 4 世界銀行(2004)之定義：

類型	員工 人數	營業額 (美元)	總資產 (美元)
中型企業	50~300	≤ 1500 萬	≤ 1500 萬
小型企業	10~50	≤ 300 萬	≤ 300 萬
微型企業	≤ 10	≤ 10 萬	≤ 10 萬

表 5 中小企業的一般特性

特性	微型企業	小型企業	中型企業
家數多寡	非常多	很多	中等
納稅義務人 類 型	個人(小商販或非專 業服務提供者 );家 族企業	有少數員工之家族企 業；高度專業的企業主	有少數員工的法律 實體，合夥組織
股權結構	股東、員工及經理人 通常為同一人	股東通常是經理人	股東與經理人通常 不一樣
交易類型	現金交易，交易很簡 單	現金或銀行交易，交易稍 簡單	銀行交易，通常較 正式
交易地點	非固定	固定(但有彈性)	固定
經營管理	不具專業度	有些專業協助	固定有專業建議
會計制度	沒有或極少的帳簿 憑證，了解非常有限	有部分的帳簿憑證，配合 度有限	通常有良好的配合 度及帳簿憑證保存
市場涵蓋範圍	在地	在地或區域	國家或國際
企業生命週期	變化劇烈；快速成立 及消失	變化快速，或許消失，或 許維持，或許成長	營業活動較具穩定 性

### (三) 中小企業之查核

中小企業因營業規模較小、經營者與出資者為同一人、資金及人力有限，且以現金交易模式、帳簿記載簡略、內控制度較差及會計系統較不完備，容易因錯誤或故意短漏報所得，且通常納稅意願較低。另因中小企業常以現金交易且交易金額較小，稅務查核常會因缺乏外部憑證且無金流軌跡，而難以突破。少數企業會利用現金交易特性短漏計收入，逃漏各項租稅。以上問題往往造成稅務成本之負擔，使得中小企業課稅議題備受關注。

稅務機關便對中小企業問題傳統方式是：

1. 聚焦於稅收金額。
2. 監督依從行為。
3. 干預。
4. 查核及緊密監督。
5. 以稽查為主手段。
6. 花費很多時間於資料交換程序。

正確的方式如下：

1. 加強改善讓中小企業易於依從之環境，以減少錯誤及非故意逃漏。
2. 減少中小企業不依從之外在因素。
3. 減少干預。
4. 建立企業「社會責任」精神。
5. 提升「全方位會計服務」。
6. 花費很多時間於資料交換程序。

### (四) 他國經驗

多數國家盡可能簡化中小企業之納稅義務，以提高其納稅依從度。另對選擇不配合之企業採取一些防範措施。例如書表填寫、申請許可與執照之簡化、便捷提供企業資訊、稅務通知等。

英國採取鼓勵中小企業保持良好會計紀錄，提升納稅依從以降低租稅鴻溝。美國係對新設立之企業施行租稅教育，包含「稅制、如何使用電腦報稅、扣繳與稅會安全稅內容」等以提升中小企業之納稅依從。加拿大係發展許多線上輔助系統以協助企業報稅之正確性。

#### (五) 中小企業之稅務行政

協助及與中小企業納稅義務人及其利害關係人互動可以獲得諸多利益，除了可以增加稅收、減少稽徵成本還能提升納稅滿意度。如果中小企業納稅義務人能與稅捐機關取得互信，自願依從度將提升。中小企業課稅務問題首先須了解中小企業納稅義務人之問題所在，深入探討原因，確認風險，然後提供合宜之服務及處置。

中小企業雖然占納稅義務人之多數，惟營業額普遍較低，因此其支付每元稅款之依從成本高於較大企業，且多不認為保持良好的帳證紀錄及會計系統有其優先性。因此，處理中小企業的稅務問題，最好的方法便是「使其簡化」。提供充足的資訊及高品質的服務，可以採取之方式有溝通、諮詢以及合作。

1. 溝通：為促進中小企業之自願依從度，稽徵機關體認到納稅義務人需要易於使用且便利的服務及資訊，以協助他們瞭解其應辦理之事項，並完成其納稅義務。討論會、論壇、對話及研習會等方式，均可傳播稅務訊息予中小企業及其報稅代理人。此外租稅教育對於協助納稅義務人自願遵守稅法的有其重要性，而傳單、納稅指南小冊子也是不錯的方法。
2. 諮詢：除經由各種不同的管道協助中小企業或其納稅代理人取得可利用之稅務資訊外，多數國家均設有電話服務中心及櫃檯服務處理民眾稅務諮詢。此外，利用科技方法（例如網際網路、電話語音、電子詢問系統）來提供即時的稅務資訊已被普及運用。電子方式申報以及線上繳稅等方式，可以降低其納稅義務人的依從成本。



3. 合作：與報稅代理人及專業諮詢顧問團合作是一項為達到極大化納稅義務人之自願依從的關鍵主動行動。於報稅尖峰期間由會計團體提供免費的諮詢；或與專業諮詢顧問團密切合作，以促進中小企業正確紀錄帳證，都是具體可行之方法。

## 六、納稅依從設計

最好的依從制度設計是提高自願依從度。

### (一)自願依從

- 1.自願依從：建置一個鼓勵遵守稅法及營造自動誠實申報之環境，讓納稅義務人出於自發性遵循稅法規定，此為達成目標之最有效方法。
2. 鼓勵自願依從之服務：納稅義務人應盡之義務務求明確。稅捐機關執法時應力求一致性及公正性，始能建立納稅義務人自願遵循之機制。
3. 提供自願依從之誘因：對自願依從者，採取較簡易之查核方式，以降低稽查成本；對租稅規避者，應加強查核以降低逃漏稅風險。

### (二) 納稅依從設計

講師提出三種納稅依從設計，分別為會計系統軟體、電子支付及收銀機登記制度。

#### 1. 會計軟體(Accounting software)：

隨著紙本的帳簿、記錄和文件被電子化的資料取代，查核檢驗的方式也應該隨之調整。除利用電腦快速的運算來加總確認金額的正確性外，也可利用電腦去篩選相關的憑證紀錄是否有重複的序號、跳號、異常交易、交易的時間是否合理等。OECD 近年發現有軟體開發者為了不法的公司逃稅的需求，開發出用於電腦銷售點管理系統(POS system)的軟體程式。利用這樣的軟體，更精密、有系統、邏輯性地消除部分收銀機交易的紀錄或改

以金額較低的商品取代該筆交易，並配合一致修改會計、存貨紀錄。刪除刪改的紀錄並把正確的資料另外儲存在其他地方。因此 OECD 提出發展標準的商業會計軟體，透過軟體適當的設計，達到標準化降低依循成本，幫助納稅人了解法律、協助公司內控，標準化的結果也可使查核電子化更為簡單，尋找查核人員查核所需的線索。而關於 OECD 所提出的軟體設計七項原則如下：

- (1)整合內部控制和稅負保護控制。
- (2)產生查核線索。
- (3)確保電子記錄的可信度。
- (4)匯出資料的功能，非專業人員也能直接匯出需要的查核資料。
- (5)使用者可以產生申報書。
- (6)確保電子記錄在經過一段較長的時間之後，仍具有可靠性與可讀性。
- (7)提供完整的文件給軟體的使用者。

## 2. 電子支付(Electronic payments)：

有些國家面對地下經濟的策略是採取電子支付，電子支付系統是指由提供支付服務的中介機構、管理貨幣轉移的法規以及實現支付的電子信息技術手段共同組成的，用來清償經濟活動參加者在獲取實物資產或金融資產時所承擔的債務，支付信息通過網路安全傳送到銀行或相應的處理機構，來實現電子支付。講師認為電子支付之盛行可以減少採取現金交易比數，有利於稅務行政之稽核。常用的電子貨幣有以下幾種：

- (1) 儲值和信用卡型：如儲蓄卡(deposit card)和信用卡(credit card)。
- (2) 智能卡型：如 IC 卡(IC card)。
- (3) 電子支票型：電子支票(electronic check)指啟動支付過程後，電腦銀幕上出現的支票圖像，出票人用電子方式做成支票併進行電子簽名而出票。
- (4) 數字現金型：指依靠網際網路支持在網路上發行、購買、支付的數字現

金(digital cash)。

### 3. 收銀機登記制度

大部分的國家都面臨現金支付為主的灰色經濟問題。2006 年瑞典政府向瑞典國會提出收銀機登記制度的議案，2007 年國會投票一致通過此提案，並自 2010 年生效。收銀機登記制度，規定所有的現金交易，如商品買賣、勞務提供，皆須以經登記的收銀機收付。計程車、露天交易及個人連鎖店年營收在 15,000 歐元以下者除外。

依據該規定，須向稅捐機關登記之事項為收銀機之型態及所在地之住址。收銀機登記制度，基本上有下列規定：(1) 要有收銀機製造廠商之保證 (2) 經認證的控制裝置 (3) 控制裝置可以記錄所開立出去之收據、遺失的收據、一般收據之總額、全部的銷售額及退回的銷售額 (4) 控制裝置可以記錄有關收據之特別訊息。

稅務單位的查核方式如下：(1) 突襲單點檢查一對有做登記的收銀機之突襲檢查，印出存於收銀機之交易資料、查核並分析所列印出來的資料有無異常、將不同的表格印出核對其資料有無不符、查核電腦紀錄有無遭刪除之收據及報表、與匿名蒐集到的收據做比較、要求列印出電腦裡的備份資料並與企業提供之資料做比對。

## 肆、心得與建議

### 一、心得

本次會議討論的議題主要聚焦於依從度風險管理、影響納稅義務人依從度行為、減少地下經濟之租稅不依從機會、影響中小企業依從環境因素與策略及納稅依從設計。2位講師十分著重觀念的解說與實際案例分享，而針對學員分組討論後所提出之看法講師會補充重要國家發展趨勢與 OECD 經驗。

我國與會代表於會議期間及小組討論時間均積極參與，並分享我國電子申報系統、稅額試算、電子發票及如何運用財政資訊中心或其他行政機構所建立的資料庫進行分析等經驗。同時也了解到目前國際間最新的查核趨勢包括簡化稅務行政提升小企業納稅依從、數位化工具運用、尋求第三方團體協助等。本次參與會議心得如下：

#### (一) 提升納稅服務是提升中小企業納稅依從度之關鍵

中小企業未若大型企業擁有相當多資源，可聘請許多法律、會計、財務專家進行財務、稅務之規劃，因此欲提升中小企業納稅依從度，重點為簡化行政流程、提升納稅服務、加強查核人員專業訓練，建立納稅義務人對於稅務機關之信心。

#### (二) 風險管理極其重要

孫子兵法：「知彼知己，百戰不殆」。風險管理的步驟，為對風險逐步辨認、評估、排列優先順序及設法找出所有可能解決的對策，從中選出可行且適合的方式，然後規劃並確實地執行對策，以降低或避免風險所帶來的負面後果。

風險管理可以讓策略及計畫有系統、有架構，聚焦於不依行為，以使稅務行政有效果(增加納稅依從度)、有效率(低行政成本)。尤其稽徵人力有限，透過辨識風險及排序可以讓稽徵人力配置更有效率。

## 二、建議

要精進稅務查核除須具備專業素養、產業常識、查核技巧、協談藝術等外，尚需完備風險管理以及善用資訊科技。本次會議中，我國代表與其他國家代表交換查核經驗與心得時發現，我國在稅務資訊運用（包括課稅資料之蒐集與稽徵）、納稅服務及納稅宣導等，均有獨到之處。然仍有待再提升精進之處，謹提出下列建議：

### （一）納稅服務再升級

納稅服務是全球趨勢及各國致力強調的目標，優良的納稅服務能提升提民對稅務機關的信任感，而簡化稅務行政申報及稽徵之程序，可提升納稅義務人納稅依從度。

我國綜合所得稅結算申報稅額試算服務、綜合所得稅扣除額單據電子化以及電子發票之推廣運用均已提供納稅義務人便捷服務，未來仍應持續加強內部人員訓練，迅速回應納稅義務人的問題及重視反饋效果，以建立納稅義務人對於稅務系統的信心並提升納稅依從。

### （二）完善風險管理

風險管理、評價及優先設定為重要課題，而除了發掘存在及潛在的風險，降低風險亦極為重要。稅務查核，須先界定有查核價值或優先查核之項目，而風險管理亦如是，須先界定風險族群，以發現風險進而處理風險、解決風險。我國已利用風險事件概念選案查核，然納稅體系的登記、租稅申報乃至於繳納稅款亦可採風險管理，了解現存風險以及即將發生的風險。風險管理為各項租稅程序的重要前端工作，若能做好風險管理及防範工作則可避免許多事後稽查工作，例如偵測異常交易行為或資金流動，即可避免後續一連串之租稅規避行為。

### （三）精進中小企業課稅方式

根據經濟部中小企業處編製「2014年中小企業白皮書」，2014年我國中小企

業家數為 133 萬 1,182 家，占全體家數的 97.64%；銷售額為 11 兆 3,218.42 億元，占全體企業銷售額之 29.44%；我國總就業人數為 1,096 萬 7 千人，其中受雇於中小企業者占 78.3%。

由以上數據可知我國營業人實際係以中小企業居多。中小企業對我國經濟發展及社會穩定扮演重要的角色，但其營業規模較小、資金及人力有限，常以現金交易、容易有帳簿記載簡略、員工對會計及稅法專業能力不足、缺乏內部控制制度，容易因錯誤或故意導致短漏報所得。在有限的資源下，如何有效地配置資源，以降低查核成本、增進查核效果，達遏止納稅人逃稅之行為，且能顧及其生存及永續發展性，是一項極具挑戰之課題。

針對中小企業的記帳能力大多不足問題，各國均朝向簡化稅務處理，我國有以查定課徵營業人之營業稅，使中小企業如無法記帳者能納入稅源；有擴大書面審查以及符合所得額標準者書面審查制度，不論對國家或營業人皆有益處。然若能對中小企業提供全面性、及時性、效率性之服務，使服務品質不斷提升，遇有法令不明確或彼此對法令見解有歧異，透過適當之溝通、協談管道解決，力求徵納雙方和諧，實為稅務稽核最高策略。

#### (四)、善用媒體，增加雙向溝通

稅務的查核是事後的監督的手段，唯有每個納稅義務人皆願意依法誠實納稅，方能達到有效率的稅捐核課。隨者網路普及，網路之影響往往比報紙、電視更深入民眾。租稅捐教育不可再侷限於講習會方式，應善用各項社群網站及群組，即時提供民眾各項租稅的訊息，即時回應稅捐疑義。此外除了被動的等待納稅人反映意見，亦可透過網路蒐集民眾對稅務相關新聞的評議，即時做出釐清與說明，避免錯誤的訊息流傳，減少納稅人對稅捐機關的誤會與對立。

#### (五) 加強資訊科技之運用

隨著資訊科技的發展，不管是民間或政府機關都一直努力透過資料電子化，增進行政管理的效率。我國已大量運用稅務資訊於課稅資料之蒐集與稽徵。目前我國的營利事業所得稅案件的抽核，已採用智慧型選案查核，透過風險因子的管



理，界定風險族群，以期能選出有查核價值的案件，而查核結果之回饋機制，可做為未來年選案查核風險因子的修正，以提升查核效率。財政資訊中心已戮力於資料之蒐集及利用，如能增加新聞媒體未結構性訊息的蒐集，輔以巨量分析等資訊技術，當能提升查核績效減少納稅義務人故意規避租稅之行為。

