

国有企业参股投资税务管理风险及防控措施研究

叶 昱 庄楚裴

中国安能集团华南投资开发有限公司, 中国·广东 广州 511400

【摘要】随着国企改革持续深化, 参股投资已成为国有资本优化布局的重要方式。然而, 国有股东在参股企业中的“非控制”地位使其面临独特的税务管理挑战。本文系统分析了国有企业参股投资在全生命周期内各环节的税务风险及其成因, 并从四个维度构建了一套税务风险防控体系, 以期为企业提升参股投资税务管理水平提供参考。

【关键词】国有企业; 参股投资; 税务风险; 税会差异; 治理结构

引言

2023年《国有企业参股管理暂行办法》的出台, 标志着参股管理正式纳入国资监管的核心范畴^[1]。在参股投资管理中, 税务管理因其专业性、合规性及对投资回报的直接影响而占据重要地位。与全资或控股企业不同, 国有股东在参股企业中的“非控制性股东”地位导致其在公司治理、信息获取和决策中的话语权受限, 使得税务风险更具隐蔽性和复杂性。因此, 构建与新的监管环境相适应的税务风险管理体系具有重要理论价值与实践意义。

1 参股投资税务风险剖析

1.1 投资初始环节: 战略性与结构性风险

(1) 出资方式产生税务“锁定效应”风险。从税收原理分析, 以非货币性资产出资在税法上被认定为“视同销售”行为, 这种政策设计是基于税收中性原则, 旨在防止纳税人通过非货币性资产出资规避纳税义务。然而, 这种制度安排可能对投资方产生了显著的“锁定效应”。一方面, 投资行为本身可能产生即时的现金性税负, 如以不动产出资涉及的增值税、土地增值税、企业所得税等, 这会大量占用企业运营资金, 增加投资成本。另一方面, 资产的评估公允价值将永久性固化为股权投资的计税基础, 这种锁定效应可能导致未来税收利益的损失。

(2) 组织形态与税收属性错配风险。子公司作为独立法人, 其税收属性(如亏损、税收优惠资格等)具有独立性, 无法在集团内流动; 而分公司作为非独立纳税人, 其税收属性可以与总部公司合并计算。这种差异在投资初期往往被忽视, 但却对集团整体税负产生长期影响。从税收优化角度看, 最优的组织形式选择应该考虑投资项目的预期盈亏情况、所在地区的税收优惠政策、集团整体利润状

况等多重因素。实践中, 国有企业往往基于管理便利性或非税因素做出决策, 未能充分考虑税收影响, 导致税收属性的利用不足。

(3) 契约不完备性下的未来风险敞口。现代契约理论指出, 由于人的有限理性、信息不对称等因素, 现实中的契约必然是不完备的^[2]。在参股投资中, 这种不完备性在税务领域表现尤为突出。投资协议与公司章程作为治理基石, 如果缺乏对关键税务事项的明确约定, 就会形成“契约不完备”。这种不完备性在投资各方利益一致时可能不会显现问题, 但当出现利益冲突时, 国有股东由于控制权缺失而难以通过事后决议进行补救, 从而使税务风险完全暴露。特别需要关注的是, 税务事项具有专业性和复杂性, 非专业人员在起草协议时往往难以预见所有潜在的税务风险点。

(4) 计量基础分歧的隐性差异风险。会计准则与税收法规在目标定位上的根本差异, 导致其在计量基础方面存在系统性分歧。这种分歧在股权投资初始计量时就已经显现。例如, 在权益法核算下, 当投资成本小于取得投资时应享有被投资单位可辨认净资产公允价值份额时, 会计准则要求将差额计入当期损益, 同时调整投资成本; 而税法坚持历史成本原则, 不承认这种“负商誉”收益。这种初始差异虽然不影响当期现金流出, 但会通过复杂的传导机制影响后续持有期间及退出时的税务处理, 需要企业建立差异台账进行持续跟踪管理。如果缺乏这种精细化管理意识, 就会导致持续性的税务风险。

1.2 投资持有环节: 信息不对称与代理风险

(1) 收益确认的持续性时空错配风险。权益法核算下的投资收益确认问题, 是税会差异的典型代表^[3]。从会计

角度看, 权益法要求投资方及时确认在被投资单位净资产中的份额变动; 而从税法角度看, 基于征管便利和财政收入确定性的考虑, 只承认实际实现的收益。这种确认标准的差异导致投资方需要在每个会计期间进行复杂的纳税调整: 一方面要对按权益法确认的投资收益进行纳税调增, 另一方面要对实际收到的股息红利进行纳税调减。实践中, 由于参股企业信息获取不及时、财务人员业务不熟练等原因, 经常出现调整错误或遗漏, 导致企业所得税申报不准确。

(2) 关联交易中的利益输送与合规风险。从税务监管角度看, 这种风险具有双重性: 一方面, 不公允的定价直接损害了参股企业的利益, 减少了可分配利润, 侵害了中小股东权益; 另一方面, 这种行为可能违反税法关于独立交易原则的规定, 面临税务机关的纳税调整风险。随着我国反避税体系的不断完善, 对关联交易的监管日趋严格, 如果关联交易双方存在税率差异、盈亏状况不同等情况, 更容易引发税务机关的调查。

(3) 资产减值准备的税会原则冲突风险。资产减值会计处理集中体现了会计准则的谨慎性原则与税法确定性原则的冲突。会计准则要求企业定期对资产进行减值测试, 及时确认减值损失, 这有助于真实反映企业资产价值; 而税法基于财政收入稳定性和反避税考虑, 一般不允许计提的减值准备在税前扣除。另外, 税法对资产损失的实际扣除设定了严格的认定条件, 要求企业提供充分的证据来证明资产损失的真实性和合理性。

1.3 投资收回环节: 历史风险的总清算与价值实现风险

(1) 金融资产分类下的处置损益确认错位风险。

《企业会计准则第22号——金融工具确认和计量》将权益工具投资区分为不同的类别, 适用不同的会计处理方式。对于指定为以公允价值计量且其变动计入其他综合收益的权益工具投资, 其会计处理规则与税法规定之间存在显著差异: 会计上将处置损益直接计入留存收益, 完全绕过利润表; 而税法要求将所有资产处置所得计入应纳税所得额。这种处理方式的差异导致投资处置环节出现严重的税会差异, 如果企业财务人员仅关注利润表数据, 就极易忽略纳税义务, 造成严重的税务合规风险。

(2) 转让定价公允性与计税基础准确性风险。股权转让环节的税务风险主要集中在两个方面: 一是转让价格的

公允性, 二是计税基础的准确性。从转让价格看, 虽然国有企业转让股权需要履行资产评估和进场交易程序, 但程序合规并不必然意味着价格公允。从计税基础看, 由于持有期间税会差异的累积影响, 股权投资的计税基础往往不等于会计账面价值, 需要企业建立完整的纳税调整记录才能准确核定。这种复杂性要求企业具备强大的历史数据管理能力和专业的税务处理水平。

(3) 退出方式选择的税务优化空间风险。不同的退出方式对应不同的税务处理规则, 这为企业提供了税务筹划的空间, 但也带来了风险。如果企业未能根据具体情况选择最优退出方式, 就可能承担不必要的税负。

2 国有企业参股投资税务风险防控体系构建

2.1 战略规划层面

实施深度税务尽职调查。税务尽职调查不应局限于传统的合规性检查, 而应提升至战略高度, 成为投资决策的核心环节。深度税务尽职调查至少涵盖以下内容: 首先, 要对目标企业的历史纳税合规性进行全面评估, 包括各税种的申报缴纳情况、税收优惠资格的合规性、税务稽查和争议处理情况等; 其次, 要识别目标企业存在的潜在税务风险点, 如重大税会差异、税收优惠依赖度、转让定价风险等; 再次, 要评估行业特有的税收政策环境和发展趋势; 最后, 要分析投资架构的税务优化空间, 为投资方案设计提供专业建议。

(2) 完善投资协议税务条款。投资协议和公司章程是保护国有股东权益的法律基石, 必须高度重视其中的税务条款设计。关键性的保护条款应当包括: 一是明确关联交易定价原则和调整机制, 确保交易符合独立交易原则; 二是设定利润分配的政策底线和程序保障, 避免控股股东通过不分配利润损害中小股东利益; 三是约定国有股东的信息获取权和审计监督权, 为后续监管提供法律依据; 四是明确各类退出情形下的税务成本承担原则和计算方式。

2.2 制度构建层面

(1) 优化参股企业治理结构。国有股东应当通过以下方式优化参股企业治理结构: 首先, 积极争取董事会席位, 特别是在审计委员会、风险控制委员会等关键专业委员会中的代表权; 其次, 推动在章程中设置保护性条款, 如对重大关联交易、对外担保、利润分配等事项设定更高的表决通过比例或赋予小股东否决权; 再次, 支持引入真

正独立的专业人士担任独立董事，增强董事会的独立性和专业性；最后，建立派出董事、监事的工作指引和报告制度，确保其能够有效代表国有股东利益。

(2) 将税务风险内控制度化。企业应当制定专门的制度，将税务风险管理全面纳入内部控制体系。这一制度至少应当明确以下内容：一是税务风险管理的组织职责，明确董事会、管理层、税务部门及各业务部门在税务风险管理中的角色和责任；二是税务风险识别、评估、应对和监控的标准流程和方法工具；三是关键税务事项的决策权限和审批流程，如重大交易的税务筹划方案、税务争议处理策略等；四是税务信息的管理和报告要求，确保信息的及时性和准确性。制度设计应当体现全面性、适应性和成本效益原则，确保其可落地、可执行。

2.3 流程管控层面

(1) 建立税务管理台账。针对每家参股企业，都应当建立动态的电子化税务管理台账，持续跟踪记录以下关键信息：一是投资的基本信息，如投资时间、金额、持股比例、核算方法等；二是重大的税会差异事项及纳税调整情况，形成完整的差异溯源记录；三是重要的税务事项处理情况，如税收优惠备案、资产损失申报、转让定价文档准备等；四是税务风险评估和检查情况。

(2) 实施定期税务健康检查。国有企业应当建立年度或半年度税务体检机制，由集团税务部门或委托第三方专业机构对参股企业进行全面的税务风险评估。检查内容应当覆盖各主要税种的合规情况、重大交易的税务处理、税收优惠的适用条件、关联交易的合规性等。检查结束后应当形成详细的评估报告，明确指出存在的风险点，提出整改建议，并跟踪整改落实情况。对于高风险参股企业，应当提高检查频次，实施重点监控。

(3) 规划退出路径的税务影响。投资退出是税务风险最容易爆发的环节，必须提前做好税务规划。筹划方案应当考虑以下因素：一是不同退出方式（股权转让、减资、清算等）的税务处理差异；二是历史税会差异的清算影响；三是税收优惠政策的适用条件变化。

2.4 能力建设层面

(1) 加强专业团队建设。税务风险管理的高度专业性

要求企业必须建立专业的税务管理团队。团队建设应当从以下几个方面着手：一是加强现有人员的专业培训，定期组织税收政策解读、专业技能培训等活动；二是积极引进具有税务师、注册会计师等专业资格的高素质人才，优化团队专业结构；三是建立与税务机关、专业机构的常态化交流机制，及时了解政策动态和实务操作要求。

(2) 赋能派出人员。派驻参股企业的董、监、高的专业能力和责任意识直接关系到税务风险管理的效果。应当及时对派出人员进行赋能：一是开展系统的任职培训，使其熟练掌握公司治理、财务管理、税务法规等专业知识；二是建立明确的工作指引和报告要求，规范其履职行为；三是将其在参股企业税务风险防控方面的表现纳入绩效考核，激发主动性。

(3) 探索数字化智能风控。随着信息技术的发展，数字化智能风控成为提升管理效能的重要途径。企业应当积极探索大数据、人工智能等技术在税务风险管理中的应用，比如建立税务风险预警指标模型，开发智能化的税务合规检查工具。数字化建设应当坚持统筹规划、分步实施的原则，确保与现有信息系统的有效衔接。

3 结论与展望

本文立足于国有股东在参股企业中的“非控制性股东”视角，沿参股投资生命周期分析税务风险的特征和成因，并从战略规划、制度构建、流程管控和能力建设四个维度设计了完整的防控链条。展望未来，税务监管将向数字化、智能化转型；跨境投资的国际税收问题愈发复杂；ESG因素对税务管理的影响日益凸显。参股投资税务管理将面临新的变化，国有企业应当主动拥抱这些变化，持续完善税务风险管理体系，确保参股投资在推动国有资本做强做优做大中发挥应有作用。

参考文献：

- [1] 国务院国有资产监督管理委员会. 国有企业参股管理暂行办法: 国资发规〔2023〕41号[Z]. 2023-08-04.
- [2] Hart O D, Moore J. Incomplete Contracts and Renegotiation [J]. *Econometrica*, 1988, 56.
- [3] 王悦, 马晓艳, 刘均华, 等. 国有企业参股管理涉税要点及风险应对[J]. *财务与会计*, 2025(10).