

doi: 10.15936/j.cnki.1008-3758.2018.05.010

# 分享经济对税收治理现代化的挑战与应对

陈 兵<sup>1</sup>, 程 前<sup>2</sup>

(1. 南开大学 法学院, 天津 300350; 2. 吉林大学 法学院, 吉林 长春 130012)

**摘 要:** 分享经济在经历爆发式增长的同时, 相关产业及其从业者涉及资金体量之巨与偷逃漏税现象之重, 引起了社会广泛关注。分享经济相对传统经济而言, 数据深度利用对税管模式的信息化压力及高度依赖信用对税收征信的体系化要求两大核心难点, 已对新时代税收治理能力现代化建设提出了挑战。分享经济税收治理体系的基本理路应以更新税收法治理念为前提, 以升级大数据场景下的信息管税为抓手, 以建成税收征信为保障, 升级为全周期智能化的税收治理体系。故此, 可通过夯实分享经济税收法治基础、弱化当前税制的实体性依赖、依法推进税收征信机构建设、实现税务征信的共享性联合四项具体措施, 推动分享经济税收治理现代化进程的升级。

**关 键 词:** 分享经济; 税收治理; 税收征信

**中图分类号:** DF 432      **文献标志码:** A      **文章编号:** 1008-3758(2018)05-0505-08

## Challenges and Countermeasures of Sharing Economy to the Modernization of Taxation Governance

CHEN Bing<sup>1</sup>, CHENG Qian<sup>2</sup>

(1. School of Law, Nankai University, Tianjin 300350, China; 2. School of Law, Jilin University, Changchun 130012, China)

**Abstract:** Sharing economy has experienced an explosive growth. At the same time, the phenomenon that related industries and their practitioners involved in huge amounts of funds and serious tax evasion has aroused widespread public concern. In taxation practice, comparing with traditional economy, sharing economy has two core difficulties, i. e. the pressure of deep utilization of data on taxation model informatization and heavy dependence on the credit system in the taxation. It has challenged the modernization of tax governance in the new era. The fundamental concept of tax governance of sharing economy should be based on the idea of updating the legal system of tax governance, strengthened by promoting information management in taxation under the big data scenario, and guaranteed by the construction of tax credit so as to upgrade it to a full-cycle intelligent tax governance system. Therefore, we can consolidate the basis of tax governance of sharing economy, weaken the substantive dependence of the current tax system, promote the construction of tax credit bureaus in accordance with the law, and achieve the sharing combination of four specific measures in tax credits, give impetus to updating the modernization process of the governance of sharing economy.

**Key words:** sharing economy; tax governance; tax credit

收稿日期: 2018-02-16  
基金项目: 南开大学跨学科建设资助项目(63185030); 吉林大学研究生创新研究计划资助项目(2017166)。  
作者简介: 陈 兵(1980-),男,湖北荆州人,南开大学教授,博士生导师,主要从事竞争法理论与实践、财税法基础理论研究;  
程 前(1989-),男,辽宁大连人,吉林大学博士研究生,主要从事财税法、外国经济法史研究。

## 一、问题的提出

分享经济,或称共享经济,虽在概念定义上略有区别,但因模式功能的交叉重叠,广义上可通用泛指为个人或组织以共享使用权为目的,通过互联网交易平台实现闲置资源社会化再利用并推动社会经济发展的商业模式。自2016年政府工作报告首次提到“分享经济”后,党的十九大报告对“分享经济”着重强调:“在共享经济领域培育新增长点、形成新动能”,其在国家顶层方针与发展战略中的显著地位不言自明<sup>[1]</sup>。其间,政府各部门积极响应政府工作报告与十九大报告精神,相继出台《关于促进绿色消费的指导意见》《推进“互联网+”便捷交通促进智能交通发展的实施方案》等政策文件,大力鼓励发展分享经济新模式。目前我国分享经济模式已在交通出行、网络直播、短期租房、知识技能等多个领域获得全面发展。

国家信息中心发布的《中国分享经济发展报告2017》显示,2016年分享经济市场经济发展趋势异常迅猛,其交易额高达34 529亿元,同比增长103%。同时,报告亦指出,目前分享经济存在“政策制定上强制规范多于鼓励发展”“法律法规不适应新业态”“统计监测体系亟待完善”等难点<sup>[2]</sup>。具体聚焦至分享经济的税收征管问题,以2016年度全国GDP总量74.4万亿元,税收收入11.6万亿元为准,可粗略计算出当年分享经济应创造税收收入5 385亿元。然而,当前分享经济相关产业的税收状况却不甚理想,仅北京朝阳区地税局便查处某直播平台需补缴税款约6 000万元。网络直播行业的偷漏税情况尚且如此,其余分享经济模式可见一斑。一方面是国家顶层政策的积极鼓励,另一方面却是野蛮生长下分享经济对包括税收在内的既有监督管理体系的强烈冲击。完善分享经济税制建设、提升我国税收治理能力已迫在眉睫。

党的十八届三中全会以来,“完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”已成为全面深化改革的总目标。这一总目标的设计为法学研究和法治建设提出了新的时代性重大课题<sup>[3]</sup>。税收治理能力及其现代化作为该重大课题的重要组成,更应积极回应社会经济发展的现实需要,为巩固国家财政基础与平衡社会分配发挥关键作用<sup>[4]</sup>。当前,我国税收治理

现代化仍处于稳步提升阶段,尚有诸多环节需要及时完善。从本质上讲,该进程应至少包含两层含义:一是提升有效治理能力,即通过授权来增强税务机关在信息管税时代的征收和稽查能力;二是提升规范治理能力,即通过限权来提高其遵守法定程序、依法征税的能力<sup>[5]</sup>。鉴于分享经济有别于传统经济的新业态特征,从核心数据价值和交易信用基础两大难点着眼,制定应对我国分享经济税收治理风险的制度理路与实践途径,无疑是化解今后类似社会治理难题,实现有效治理能力与规范治理能力协调共进的重要命题。

## 二、分享经济下税收治理模式面临的挑战

### 1. 数据深度利用对税管模式的信息化压力

分享经济通常的商业模式可通过互联网中间平台整合大量供需双方的交易信息,有效解决传统经济中阻碍交易达成的信息不对称的问题,满足需求方的个性化定制要求,并进一步打破以实体经营场所为组织形式的传统交易关系,使得大量个人成为交易主体。

不难发现,分享经济对信息数据的挖掘和使用相比传统产业中对土地、石油、煤炭等原始生产资料的有限利用更加充分和多元<sup>[6]</sup>。依托先进的移动互联网技术,对传统经济模式中有碍数据流通的阻滞予以有效疏解,从而提高交易缔结效率、降低商讯搜集成本,创造广阔利润空间。具体而言,分享模式下的数字经济优越性及其对税收有效治理能力的影响如下。

第一,全领域数据收集。传统商务模式以电话、传真甚至人力的方式收集商务信息对市场环境的影响不大。随着互联网逐渐普及、信息传输渠道大幅扩充,分享经济在全领域、全行业、跨区域交易的同时,能够收集到细致、多样、个性的用户需求,并有足够技术能力应对互联网中极短时间内几何倍数增长的商讯信息,其在数据信息收集上的覆盖能力,既为分享经济参与者提供广阔利润空间,也对分享经济监管者是否具有同等监控技术能力提出了挑战。

第二,实时性数据传递。分享经济模式中,交易主体间的信息收集、传输方式已不再借助电话、传真或业务人员等与客户进行实地沟通,即便客户群体基数扩大、企业组织膨胀,信息传输通道仍

能保持有效通畅,保证在瞬息万变的行业竞争中获取主动。相较之下,税收监管者的信息传输环节却受到来自政府机关内部的体制阻滞。加之外部市场竞争压力与公众参与度不足,税收利益相关部门因其在组织形式与责任机制上的殊异,导致线上信息管税面临线下税管执行的分工不清与决策不明。

第三,高精度数据反馈。分享经济交易主体的信息收集便捷、传输周期较短、决策反馈及时,最大限度降低了信息在各环节被人为再加工的可能,使得最终到达卖方终端的信息与源信息基本相符,故依据此执行的交易行为能够准确回应客户需求,进一步提升客户体验。反观税务机关,如前所述,其在数据收集和传输上深度利用能力不足,在数据结果反馈层面上必然无法同市场主体相提并论。面对社会公众日益强烈的税收权利意识,无法及时提升纳税人的信息服务体验,税务机关对党中央“放管服”政府改革要求的贯彻落实将只能流于形式。

基于移动互联网络技术,分享经济打破了传统商业中地域与时空的限制,削减了多余的商品流通环节,降低了交易成本,大幅提升了交易效率。这使得生产和消费两者间的联结更加紧密,使得企业和消费者形成良好的信息互动。数据信息在降低信息成本、提升服务质量、保障交易安全方面的显著作用,使其日益成为分享经济模式及相关新业态的核心要素。对税收监管而言,当前税务机关对数据这一核心要素及其背后的信息化趋势是否有着深刻明确的理解,无疑将根本上决定税收治理现代化的进程与质量。尤为值得注意的是,以网络平台服务企业为代表的分享经济参与者,已逐渐将巨量商讯数据与客户信息聚合成有别于传统实体的全新商业资源,且该资源的内涵与价值更加立体化、人性化、智能化。阿里巴巴、腾讯、百度等互联网巨头所掌握的海量数据信息俨然已成为近乎所有互联网行业的支撑与命脉,而全行业对数据价值的认知和挖掘仍在不断深化。面对强烈的税管压力,已不单是如何便宜利用既有制度设计最低成本解决分享经济税收困境的问题,亟须重新认识和厘清分享经济下信息管税模式的定位和布局。

## 2. 高度依赖信用对税收征信的体系化要求

分享经济与传统商业模式的显著区别是互联网中间平台主体的存在,而该交易主体除聚合供

需信息外,另一重要功能是信用担保。分享经济是基于陌生社会成员之间的信任而发展起的经济模式,信用度、便利性和参与感是分享经济发展的主要因素。通常认为交易信用会随着市场博弈次数的增加而提升,但互联网环境中,供需双方时空条件迥异,难以进行多次博弈,故信用度下降将最终导致分享策略失败。如何提升交易信用,便成了分享经济健康发展的关键命题之一<sup>[7]</sup>。

自最初的电子商务阶段始,买卖双方的交易信用问题,便一度制约着互联网经济形态的发展。互联网中间平台的应运而生及发展完善有效弥补了信用风险所带来的交易安全问题,保证了虚拟环境下供需双方交易的真实性。同时,各中间平台的品牌价值与示范作用亦得到了巩固与推广,其中尤以 eBay 和淘宝为代表。此类平台经由引入包括买方售后评价、卖方声誉评级、第三方支付等信用治理技术规范引导交易行为。目前,分享经济中的各类网络平台基本沿用了其线上信用模式,此模式对供需双方使用者的信用管理,已成为维护分享经济交易秩序的必要环节。

2017年11月,国家信息中心发布的《信用助力分享经济发展研究报告》(以下简称《报告》)指出,70.1%的调查受访者在使用分享经济服务时遇到过问题。其中,产品或服务质量问题居首,占比43.5%,个人信息泄露以38.4%位列次席。据此,《报告》认为分享经济未来发展将面临全行业全领域严重的信用危机:首先,规制分享经济商业信用的法律法规缺失、异议处理环节缺乏法律依据与法定程序;其次,社会信用体系建设不完善,无论是市场征信主体开发的大数据平台还是政府监管主体和银行金融主体所掌握的资金、税收、司法、社保等信用记录数据库,产品与服务提供者的失信行为及中间平台方对客户信息的泄露行为都没有统一权威的监管追责途径和警示公告渠道;再次,即使认定存在失信行为,市场监管主体对参与主体缺少有效的激励和惩戒措施,使得分享商品或服务提供者日益丧失内在提升驱动力,最终陷入产品质量进一步下降的恶性循环。《报告》得出结论认为,信用在促进分享经济信任过程中,具有正循环机制、外部效应和乘数效应,是促进分享经济更好更快发展的关键助力<sup>[8]</sup>。因此,不断完善的社会信用体系是分享经济崛起的必要基础,也是我国数字经济实现健康可持续发展的重要保障。可以说,分享经济的迅猛发展既为包



括税收在内的社会信用体系建设提出了挑战和要求,也必然为税收征信管理全面升级提供难得的实践场域和发展机遇。

### 三、分享经济税收治理模式升级的基本理路

#### 1. 更新税收治理理念,推进信息管税升级

针对分享经济对数据资源深度利用的突出特征,我国税务机关已全面推广“金税三期”税务管理系统,基本达到了信息化要求。但相较于分享经济中对数据资源充分立体的挖掘与使用水平,税务机关的“信息管税”一定程度仍停留于无纸化、联网化的相对初级阶段<sup>[9]</sup>。与之相对的是,分享经济规模日益庞大、业态日渐多样,其中最为核心的数据资源甚至达到了智能化和拟人化程度,大数据与云计算技术下的商讯信息已不再是单纯的平面符号,而是蕴含着消费习惯、决策参考和结果预测的全场景单元模块。这种非自然的商业资源若仅纳入以往规制传统生产要素的税管体系,必然导致从治理理念到治理手段的全面错位。

此外,分享经济虽并未彻底颠覆传统经济的生产和消费理念,但在解决供给和需求之间信息不对称的问题上,分享经济具有显著优越性。从这个角度看,分享经济的创新之处在于实现了生产要素与市场需求的平台化数据对接,有效降低交易成本,但因其网络虚拟特征导致的交易风险和监管难度提升亦是无法回避的主要弊端。税收制度因其须及时回应经济发展需求,故税收治理能力需与特定经济社会发展阶段相适应。首先应予以考虑的便是未来数字经济的发展趋势,税法体系将数据资源这一重要生产要素纳入规制范畴应当只是时间问题。在此基础上,信息管税时代下税务机关对既有制度的变通执行,特别是征收和稽查能力在很大程度上决定了分享经济监管评价体系的实际效能。若税务机关对分享经济的税收信息理解仅停留在简单的税务指征层面,短期内虽然降低了管理成本,但从长远看,却严重限制了税收征管主动升级技术能力的积极性。故建议我国税务机关应先行明确如下应对思路:以“税收法定”作为税务机关获得自我更新驱动力的制度保障与基本前提,逐渐实现有效治理能力与规范治理能力协调同步,一方面通过授权来增强税务机关的治理能力,另一方面,须通过限权来提高其

遵守法定程序、依法征税的能力。在措施上,需在以下两方面进行重点设计与落实。

其一,明确网络中间平台的法律地位和税收责任,从事分享经济数据平台业务的个人或组织在主体认定、税收权益、适用税率等方面应当“税收法定”。此外,制定各商业模式整体的行业性或地区性税收规范,回应分享经济中的数据信息借助互联网可跨地区、跨行业、全天候、实时性流转特点,增加统一性法律的适用度,化解税收管辖权的归属争议,并积极配套地方性规范进行针对性适用和区域间协调。

其二,调整过往“以票控税”思路下对实物税收凭证的依赖,毕竟当前交易主体的线下行为大多不存留税务数据,仅靠发票进行计征极易导致该类现象难以被有效监管。当前大量企业或个人借助分享经济模式于线上收集客户需求,于线下进行避税违法活动。缺乏税务凭证的交易不仅大幅提升了安全风险及维权难度,也使得对于违规交易主体的既有追责和警示流于形式。信息管税取代传统税收征管对实体组织、实物凭证的依赖已然是大势所趋,但若在税收治理理念与技术手段上仅停留于电子化、无纸化、联网化层面,显然是无法满足分享经济日益增量的规模与业态创新的要求。可以说,“信息管税”现实困境的破解对政府职能转变具有特殊意义,即从理论层面推动我国政府监管主体从“电子政务”向“信息政府”的模式升级,亦从实践角度实现“全面管控”向“服务治理”的职能转变。

#### 2. 以税收征信为保障,开发社会信用体系

现有对分享经济的税收信用管理,一定程度上依托网络平台运营第三方的技术优势与独特地位进行税收数据搜集和稽查奖惩。然而随着分享经济的深入发展与分工细化,线上信用管理在面对个人对个人(P2P)这一新型模式时,却难以奏效。譬如网约车和网络直播行业,巨量零散分散的交易参与者使得其在平台上注册备案的税务身份真实性存疑,既有信用管理模式无法精确反馈个人信息,致使网络平台和税务机关均难以对其进行有效监管,出于对分享经济鼓励保护的政策态度,目前P2P模式中的税务实践进退维谷,税源缺失与监管缺位并存。

与此同时,我国社会信用体系建设也处于起步阶段,目前已经成型的信用体系包括:市场交易信用信息平台、政府公共信用信息平台、银行金融

信用信息平台三类主要的信息共享渠道。其中，分享经济条件下的市场交易信用体系主要依托于各平台的线上大数据征信模式，政府公共信用体系则涵盖税收、医疗、养老、司法等领域，而银行金融信用体系则着重于收入、支付等资金流通环节。学界一般认为，信任机制的形成有赖于市场驱动型信任机制与制度约束性信任机制的协同作用。在前述我国三类信用体系中，政府公共信用体系作为鲜明的制度约束机制，具备突出的先导作用，而其中尤以税收为代表和前提：公民及法人组织的税收义务由国家宪法予以规定，在政府征信活动中应无条件遵从。相较医疗、养老、教育等自愿行为，有着无可替代的合法性基础。具体到操作环节可从两个层面进行规划布置。

首先，建立健全法律法规对包括税收在内征信活动的赋权基础和操作规范，做到“有法可依、有章可循”，特别是“社会信用基本法”的制定实施，在很大程度上决定了社会信用体系的法律地位与评价权威。基本征信法律规范的缺失，将导致税务机关无权协同大数据征信机构、银行金融机构选择性采集纳税主体的交易与资金信用信息，同时对已经收集的个人信息亦无法通过严格约束机制维护信用信息安全，避免个人信息泄露。

其次，在政府内部，应逐渐实现医疗、养老、教育、工商、环境等其他政府部门与税务机关信用信息数据库的联通共享，借助“互联网+”大数据技术发展的机遇，厘清信用监管之于分享经济的重要作用，扩大信用信息归集覆盖范围，由单一政府部门征信归集，逐步扩展到政府间各部门，增强部门间信用联动奖惩机制，提高信用监管效率，实时反馈督查结果，并向社会公众公开。在政府外部，税务机关应制定至少两项数据标准：第一，税务失信数据选取标准，在区分自然人失信与社会法人失信的基础上，仅就涉税信息数据范畴，向市场交易信用信息平台与银行金融信用信息平台申请数据调取，严格筛选并剔除弱相关性失信信息，仅就直接涉税信息项进行数据分析，避免不必要的越权和滥权。第二，通用信用等级评价标准，以税务机关为代表的政府部门协同社会征信机构、中国人民银行等制定统一的社会信用失信等级划分规则，在信用信息归集、信息共享、信息使用等环节明确标注相对人的信用等级，若存在失信行为，参照通用失信规则予以警告惩戒。打破监管机构间的“信息孤岛”现象，贯通全社会线上线下监管体系，

保证征信行为及信用数据的广泛性、稳定性和权威性，形成政府监管、行业自律、企业自觉、公众参与的信用共治体系。

综上所述，以分享经济为代表的互联网平台经济的高速发展，对现行的“信息管税”系统和“税收征信”建设提出了新要求，而且在一定程度上致使现行税收治理体系缺乏可预见性与可防范性，容易出现纳税主体难以确定，甚至是应纳税主体退市、消失的极端情况。此外，由于平台经济自身的双边性或多边性特征，简单依靠“信息管税”技术尚不足以应对不相关市场或者是未来市场上的经营活动，无法精准核定或预测纳税人应纳税基数或者未来可能出现的某种情况——以便测算、定位每一个纳税人动态的风险指标和风险点<sup>[10]</sup>。故此，在大力建设“信息管税”，逐步建立和完善“税收征信”系统的同时，更需顺应互联网未来发展趋势，从纳税人全周期信息轨迹的维度，利用互联网信息技术和大数据算法建立适用新时代的全周期智能化税收治理体系。具体而言，就是针对互联网平台经济的特征，将现有的线下业务逐步移交到线上流转，如此能形成更多的数据积累，再进一步予以深度的数据挖掘分析，发现纳税人的不同需求及其侧重，进而生成针对不同类型纳税人的全周期智能化税收治理体系<sup>[11]</sup>。

## 四、分享经济税收治理现代化现实进路

### 1. 夯实分享经济的税收法治基础

面对分享经济乃至未来新型经济模式的挑战，我国税收治理能力的现代化进程不能单纯停留于技术手段的现代化，而更应侧重治理理念与模式的与时俱进。世界范围内所有现代国家的共识是，法治是国家治理的基本方式，是国家治理现代化的重要标志，故国家治理现代化在本体上与路径上就是推动国家治理法治化。具体到国家税收领域，我国税收治理法治化作为现代化进程的组成与基础实属应有之义，脱离税收法治而探讨税收征管现代化无异于舍本逐末<sup>[12]</sup>。即便是法律制度存在一定社会关系调整的滞后性弊端，但缺乏法治基础的税收措施，无论在制度设计与实践效果上都难以真正达到治理目的。经由对分享经济数据价值与信用基础两大本质特征的剖析，其在商业模式与技术手段上的变革与创新尚不足

以颠覆传统市场交易模式。因此,基于税收制度对于社会经济发展的敏感度与即时性,结合当前我国政府大力推动的“放管服”职能转变进程,针对分享经济的税收治理法治化活动应着重强调以下三个环节的法制建设工作。

第一,制定法律规范明确“数据资源、数字经济”的内涵与范畴,力争将拥有巨量信息数据聚合形成的商业资源纳入现有“信息管税”制度轨道。当前学界认为一种可行的路径是,改革现有资源税制度,运用资源税制度来调节大数据资源垄断问题<sup>[13]</sup>,尤其是百度、阿里巴巴、腾讯三家互联网公司应当引起反垄断调查与税务稽查的高度关注。知识信息时代下,资源概念不应局限于传统生产要素范畴,作为分享经济核心要素的信息数据将在未来很长一段时间内成为新业态的命脉所在。从长远税制改革的角度考虑,将具有垄断特征的大数据资源纳入资源税征税范围,限制部分市场主体因此获得垄断权乃至独占权,将更好地发挥资源税在调节社会资源、限制垄断层面的制度功能,保障数字经济长期健康稳定发展。

第二,统一明确区域性或行业性税收规范中对分享经济课税要素的规定。针对分享经济的跨区域、全行业特性,须及时梳理现有区域间或行业间出台的税收规范性文件,至少统一纳税主体、对象、税率三项主要课税要素:纳税主体中应强调网络中间平台方的税收优惠权益与税务登记义务,并要求其辅助注册从业人员进行个人所得税代扣代缴;课税对象上,应将其分为社会法人与自然人交易主体进行区别征管。作为虚拟中介的中间平台,其课税对象按其提供的产品或服务计征,如网络直播或知识平台归入提供现代服务或提供信息服务业缴纳增值税,滴滴出行等网约车平台应该按照提供交通运输服务缴纳增值税,摩拜等单车共享平台应该按照提供有形动产租赁服务缴纳增值税。同时,由于上述中间平台取得了收益,因此应该按照其应税收入依法缴纳企业所得税。而自然人交易主体,由于在分享经济模式中一般需要依附于中间平台,故如前所述可要求平台辅助其进行代扣代缴个人所得税;针对分享经济不同业态所适用的税率,鉴于已经在课税对象上予以厘清,故针对其所纳税科目对接既有税率即可<sup>[14]</sup>。

第三,以交易行为实际发生地合理确定税务管辖权。根据我国《税收征收管理法》《企业所得税法》等法律的规定,增值税的纳税地点以纳税人

机构所在地为主,补充以销售地、劳务发生地等;企业所得税的纳税地点从便捷征纳原则出发,一般是企业登记注册地或实际管理机构所在地。在分享经济商业模式下,中间平台往往存在交易活动与机构所在地不一致的情况。若机械适用上述税收法律,极易引发税务管辖冲突,税收征管效率下降,企业不依法提供税务凭证导致分享经济消费者发生纠纷时维权困难等问题。故从兼顾税收公平与税收效率原则的角度出发,为保护分享经济中处于弱势方的消费者,国家税务机关应统一将从事分享经济的市场交易主体纳税地点明确为交易行为实际发生地。毕竟税款的最终负担者是处于交易行为实际发生地的消费者,且各方主体在交易过程中均依赖交易地政府提供的公共基础设施,应向当地税务部门缴纳税款作为补偿。

## 2. 弱化当前税制的实体性依赖

分享经济税收法治化是从制度设计层面对新型社会关系予以积极调整和回应。而在制度操作层面,则更需要各级税务机关在法律授权范围内发挥能动作用,将“信息管税”真正贯彻落实到税务征管实践当中。在知识信息时代到来之前,我国采用的是“以票控税”征管思路。该思路归结起来最大的特点是无论税制以流转税还是所得税为主,均强调税务征管对象的实体性特征:纳税人须有实体组织,包括但不限于固定办公场所、经营场所、专职会计财务人员、正规企业账目等等。而纳税机关的税务计征凭证则是各种形式的纸质手写或机打发票。当然,部分原因是在传统交易模式中,个人销售商品或者服务仅是偶然性的现象,社会企业法人承担了市场交易主体的绝大部分角色。而分享经济的出现,使得自然人个体在社会生产生活中的角色功能发生了变化。自然人既是消费者,也可能成为产品或服务的提供者或经营者,分享经济模式下自然人主体也逐渐需要进行发票抵扣。但“营改增”改革后,以增值税为主的流转税制在很大程度难以适应这种缺乏实体组织特征的纳税主体。一方面一般公民对税务知识掌握有限,不会积极主动地要求税务登记和维护税收权益;另一方面,税务机关考虑到征管成本,也无法代替广大分散的个人经营者进行发票代开。这意味着,当前流转税制必须逐步调整其对纳税主体实体性的制度惯性依赖,从实体组织形式和实物税务凭证两方面着眼进行应对。

首先,用交易数据和资金记录代替实体组织



检查对纳税主体的认定功能。业已完成的税务登记证、组织机构代码证和营业执照的“三证合一”能够从侧面证明当前技术与经济条件下的市场交易主体,已经无需固定场所和全职人员进行生产经营活动。但无论其从事何种交易,只要登录互联移动网络则必然会留下数据痕迹,若交易缔结则必然产生资金流或物流的信息传递。故“信息管税”全面达成的目标之一,应当是将对纳税主体的监控重点由实体性现场稽查转化为虚拟性的多重信息流交叉锁定。这就要求税务机关自身信息管理部门需要及时跟进,同时积极保持同第三方支付机构和交易中间平台方的信息互通<sup>[15]</sup>。

此外,电子发票制度的全面普及与技术升级也至关重要。从“以票控税”到“信息管税”的转变不会一蹴而就,既有税收制度对发票这一计征凭证仍然较为依赖。所以,电子发票作为中间产物,具有十分重要的衔接意义。由于电子发票的发票号码是全国统一编码,有着极强的防伪识别技术,税务机关对纳税人交易信息的实时管理有了极大提升。但电子发票的普及程度十分依赖当地移动互联网络终端条件,在经济发达地区尚且乐观,但在相对落后地区则难以实行。同时,电子发票的开具流程还不够简单便捷,单就输入纳税人识别号一项就会对一般消费者和个人经营者产生较大困难。下一步,电子发票制度应就其使用便捷程度与配套设施建设进行完善,加强同银行金融机构、信息技术供应商、网络运营商的技术合作,确保电子发票制度获得足够的技术支持与社会认可。

### 3. 依法推进税收征信机构建设

2016年12月,国家发展改革委联合中国人民银行、中央网信办、公安部等9部门发布了《关于全面加强电子商务领域诚信建设的指导意见》,明确要在电子商务领域加强信用建设,建立健全实名登记和认证制度,完善网络交易信用评价体系。当前我国信用体系建设尚处于起步阶段,信用评价机制、征信企业及社会公众守信意识均存在不同程度的欠缺。然而,移动互联与第三方支付等信息技术手段的迅猛普及使得大数据征信成为可能。分享经济作为新兴经济形态,对于包括税收在内的既有监管体系均产生了猛烈冲击。其对交易信用的高度依赖在前文已有论证,政府部门征信机构与社会征信企业的发展成熟无疑是突破分享经济发展信用瓶颈的机制前提。

聚焦于分享经济税收领域,当前纳税主体的信息保护和使用机制尚不明确,各级税务机关理论上负责各自辖区内涉税信息的收集、存储和维护。然而具体地保障分享经济中纳税人个人隐私、交易安全并合理利用等规范仍然是一片空白。2013年1月发布的《征信业管理条例》的规制对象也仅限制为“企业、事业单位和国家设立的金融信用机构”“国家机关以及法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织依照法律、行政法规和国务院的规定,不适用本条例”。税务机关虽然不适用该条例,但不意味着税收监管不需要征集信用信息,更不能说明税务征信的标准会低于一般企业从事征信业务的法律标准。《条例》中明确规定了征信机构不得采集个人收入、存款、有价证券、不动产信息等个人信息。实际上,前述征信范围应同样作为底线,严格约束政府征信机构进行收集。然而,众多分享经济平台为了扩大利润,通过大数据征信公司所采集的地理位置、转账记录、出行方式、消费类型等不受限制的关联数据进行还原分析,使得个人收入水平、消费习惯、工作居住地点被间接披露。无论是间接还是直接的信息泄露,社会公众的担忧与反感与日俱增。若包括税务机关在内的政府部门对其进行的征信活动仍不进行制度约束,那么因更加敏感的企业与个人涉税信息保管不当所引发的社会风险,将更加难以管控。

对此,在社会信用基本法律缺失的情况下,建议国家税务部门制定《税收征信管理条例》,对各级税务征信部门的职能划分和职权范畴进行明确,逐步完善分享经济中涉税信息保护和征信监管的顶层设计,为分享经济领域大数据税务征信设置规则底线。针对分享经济中社会信用信息采集的迫切需要,可尽快出台《分享经济税收征信管理办法》。一方面,在各区域或行业间进一步明确税务部门收集的信息范围,严禁对不必要的关联性和衍生性个人隐私信息进行数据比对和场景还原。另一方面,积极衔接既有社会信用评级体系,为纳税人建立税收信用档案。该评价体系可将纳税人的税务登记、纳税申报、税款缴纳等记录作为主要指标,根据纳税人的过往行为进行客观评价,定期于国家税务总局网站公示评价结果,从而加强公众参与及公众监督作用。

### 4. 实现税务征信的共享性联合

2018年1月4日,中国人民银行发布了“关

于百行征信有限公司(筹)相关情况的公示”。百行征信有限公司简称“信联”,是在中国人民银行指导下,由芝麻信用、腾讯征信等8家市场机构与市场自律组织中国互联网金融协会,按共商共建共享原则,共同发起组建的一家市场化个人征信机构。早在2015年1月,中国人民银行便已下发《关于做好个人征信业务准备工作的通知》,同意芝麻信用等8家机构试点开展个人征信业务,并计划以“个人征信牌照”的方式开放该业务。然而,8家试点机构都想形成业务闭环,将各自的数据信息视做核心资产,不愿进行行业间共享,导致信息孤岛现象和信息过度采集等不良后果。鉴于上述情况,中国人民银行迟迟没有向8家试点征信机构下发牌照,而是最终选取成立“信联”的方式,以打破第三方征信平台间的信息藩篱,并进一步实现金融征信平台与第三方征信机构的深度融合。

该通知尽管主要以当前P2P个人融资信贷为着眼,但其为政府各职能部门如何利用自身征信优势融合既有社会信用体系提供了参考借鉴,特别是税务部门,在政府公共信用信息平台中,税收相较于医疗、养老、司法等领域的重要性更加突显,同时其自身对市场交易信用信息平台的需求度也相较其他领域更高。因此,借助税务部门自身的职能特点可通过牵头发起税收征信的社会信用联合机构,将政府部门和金融机构在信用信息采集方面的权威性和完整性资源优势,同大数据征信机构在信用评级和应用方面的先进性和灵活性技术优势有机结合,使得制度约束信任机制与市场驱动型信任机制在分享经济协同发展。

在具体操作层面,国家税务总局可联合中国人民银行指导相关行业协会,同包括芝麻信用、腾讯征信和聚信立等第三方征信机构共同构建信息共享机制或商业实体。其中,税务总局与中国人民银行提供公共信用数据和银行金融信用数据,第三方征信机构提供其线上信用评估数据。三方针对税收征信的信用评级以税务机关的最终分析比对为准。该税务信用评分确定后,及时反馈于银行金融平台及个人征信平台,作为重要的信用指标,银行和经营者可更加真实、便捷、广泛地选取融资或交易对象。此模式一旦实现,不但融通了税收信用、金融信用与大数据征信三大信息平

台,更有助于线上线下信用机制的联动,税务机关对于失信人员的税收稽查将极大提升信用评价的惩戒与警示力度<sup>[16]</sup>。在分享经济及“互联网+”新常态下,大数据征信已成为分享经济领域重要的布局,对税收在内的国家治理能力提出了要求与挑战。在深刻认识及把握分享经济的运行基础与核心价值后,针对性地从交易信用方面入手,促进税收征信的社会性联合与融通互动,是税收治理能力现代化进程的必经之路。

## 参考文献:

- [1] 习近平. 决胜全面建成小康社会,夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报, 2017-10-28(1).
- [2] 国家信息中心分享经济研究中心. 中国分享经济发展报告 2017[EB/OL]. [2017-12-05]. <http://www.sic.gov.cn/News/250/7737.htm>.
- [3] 张文显. 法治与国家治理现代化[J]. 中国法学, 2014(4):5.
- [4] 刘剑文. 财税法功能的定位及其当代变迁[J]. 中国法学, 2015(4):175.
- [5] 刘剑文,陈立诚. 迈向税收治理现代化——《税收征收管理法修订草案(征求意见稿)》之评议[J]. 中共中央党校学报, 2015(2):45.
- [6] 杨金亮,陈义忠,孔维斌. 分享经济对税收的影响及税收应对[J]. 税务研究, 2017(5):49.
- [7] 李鑫. 分享经济监管困境与信用监管体系构建[J]. 学习与实践, 2017(8):87.
- [8] 国家信息中心分享经济研究中心. 信用助力分享经济发展研究报告[EB/OL]. [2017-12-27]. <http://www.sic.gov.cn/News/250/8593.htm>.
- [9] 陈兵. 新经济时代从“以票控税”到“信息管税”的转向——由B2T税收征管问题引发的思考[J]. 法学, 2014(12):87.
- [10] 卢晓晨,屈震,马泽方,等. 论“互联网+大数据算法”在税收工作中的应用[J]. 税务研究, 2017(2):109.
- [11] 孙存一,谭荣华. “互联网+税务”推动税收大数据分析的路径选择[J]. 税务研究, 2017(3):9-13.
- [12] 张雷宝. 税收治理现代化:从现实到实现[J]. 税务研究, 2015(10):70.
- [13] 蒋震,张欣怡. 对资源税制改革理念的分析和探讨[J]. 国际税收, 2016(7):13.
- [14] 陈宇,李锐. 我国分享经济税收问题研究[J]. 中央财经大学学报, 2017(8):10.
- [15] 董建华,韩绍杰. 依托“大数据”实现信息管税[J]. 中国税务, 2016(3):70.
- [16] 张蕾,王平. 融合线上线下信用,发挥分享经济潜能[J]. 宏观经济管理, 2017(6):38.

(责任编辑:王 薇)