

数字经济时代下税务管理的转变过程中遇到的问题与对策分析

田亚茹

(上海海关学院, 上海 200000)

摘要: 传统的税务征收管理模式是以实体经济为基础的,但是,随着网络的发展,以数字技术为核心的数字经济在世界范围内蓬勃发展,“以票管税”的税收征管模式已不能满足数字经济的需求。要使我国的税收征管现代化,必须加快税收征管的数字化和智能化,建立“以数治税”的税收征管模式,提高税收征管的质量和效益。

关键词: 数字经济; 以数治税; 税收征管; 数字化转型; 税收现代化

一、研究背景

(一) 数字经济时代的到来

“数字经济”首次出现在 90 年代,是著名经济学家 Don Tapscott 提出的,他曾经说过数字经济将是未来经济的发展方向,他认为数字经济具有数字化、知识化、虚拟化、互联化等特点,强调了人们利用科技建设网络,将智能、知识和创造力有机地结合在一起,创造财富和促进社会发展。在我国,“数字经济”概念在中国杭州 G20 峰会上被第一次正式提出,并把它界定为“一系列以利用数字化的信息和知识为主要生产要素,以现代信息网络为主要载体,以信息通信技术的高效利用作为提高效率和优化经济结构的重要推动力的一系列经济活动”。

据中国信息通讯研究院《中国数字经济发展白皮书(2022年)》显示,2021年中国数字经济实现了新的突破,数字经济规模达到了 45.5 万亿元人民币,比上年同期名义增长 16.2%,高于同期 GDP 名义增速 3.4 个百分点,占 GDP 比重达到 39.8%,数字经济在国民经济中的地位更加稳固,支撑作用更加明显。



图 1 我国 2016 年 -2021 年数字经济规模 (万亿元)

近几年,数字经济迅速发展,辐射范围广泛,影响深远,已经成为全球要素资源的重新配置、全球经济结构的重塑、全球竞争格局的改变重要力量。数字经济已经成为当前社会和经济发展的主要推动力,发展数字经济已经是国际上普遍的共识。

(二) 税收征管模式的转变

税收征管方式是一个国家治理能力的一个重要标志,从“经验管税”到“以票管税”,再到现在的“以数治税”,每一种税收的征收方式都与我国政府在各个阶段的管理体制和管理水平有着密切的关系。

二、研究意义

(一) 理论意义

要不断推进我国税制的现代化,使税制在国民经济中的基础性、支柱性和保障性作用得到充分发挥,就需要不断深化税制改革,适应新时代、新征程赋予的新使命和新要求。“以数治税”是一种具有鲜明时代特征的新型税收征管方式和表现形式,它在新时期所体现出来的特殊性质,对于今后的税务管理走向有着十分重要的借鉴意义。

(二) 实践意义

作为与农业经济和工业经济不同的经济形式,数字经济已成为经济高质量发展的新动力。在税收征管数字化和智慧化方面,要推进“智慧税务”建设,以数字技术为基础,推进税收管理体制的创新。要想有效地解决数字经济所带来的税务问题,不仅需要创新思路,更要适应数字经济的发展,建立新的税制,实现数字经济时代的税制转型。

三、数字经济时代下“以票管税”面临的困境

“以票管税”是指运用发票的特殊功能,加强税收征管、税收监督,实现对纳税人纳税行为的制约、监督和控制,从而有效地堵塞税收漏洞、增加税收、提高税收征管质量。

(一) “以票管税”增加运营的人力成本

因为实行以票管税,因此无论是在企业还是在国家有关的职能部门,都必须有专人负责发票的申领、认证和档案管理。目前,有关企业的员工和相应的人力成本还不能完全统计,但是根据 2021 年《中国统计年鉴》显示,截至 2020 年末,全国共有地级行政区 333 个,县级行政区 2844 个,乡镇级行政区 38741 个,按照每个区划税务机关平均配备一个人计算,乘以 2020 年城镇非私营单位就业人员平均工资 97379 元,年人工支出超 40 亿元。大量的征收、管理、运行费用的增加会导致税务部门降低征管水平的积极性,从而制约了税制的改革。

(二) “以票管税”不再适应国内外经济形势

我国加入世贸组织后,税收管理取得了很大进展,尤其是最近实施的营改增、网络发票管理等。但是现行的“以票管税”税收征管方式已不能满足当前国际、国内经济发展的需要。现在的

世界,经济全球化是世界发展的历史大势,要把握世界发展大势,竭尽全力推动新一轮的经济全球化,以便能够在贸易规则上完全包围中国。一系列双边和多边投资贸易协定的谈判正如火如荼地进行着,新的国际投资贸易规则也逐渐成形,其中包括自由贸易,投资协定,服务业开放等。经济转型升级是适应国内外形势变化、解决发展不平衡不充分问题、实现高质量发展的必然选择,中国正处于经济转型和升级的当务之急,在一定程度上,中国正处于重新入世的阶段,这就要求我国的税务管理方式和管理水平要得到提高。

四、数字经济时代下“以数治税”发展的契机

“以数治税”是指在数字经济条件下,对税务系统进行数字化、智能化改造的一种新形式。《关于进一步深化税收征管改革的意见》在2021年3月正式发布,其中明确指出,到2022年实现由“以票管税”向“以数治税”的分类精准监管转变。抓住产业数字化和数字产业化的契机,加快数字经济的发展。在新的基础设施如5G网络和数据中心的建设下,数字技术的应用越来越广泛,各行业、企业的业务模式、财务模式、商业模式都在数字化的推动下发生了翻天覆地的变化。“以数治税”与数字经济转型的要求相适应,“以数治税”的发展机遇也随之到来。

(一) 数字经济的三大特征及“以数治税”的特征

数字经济是一种新兴的经济形式,它具有三个显著的特点。第一,虚拟性。数字经济的本质特征就是虚拟性,它以现代信息技术为载体,以数据为主要生产要素,大量的数字产品和服务等无形商品正逐步取代有形商品的主导地位,并呈现出一种高度虚拟化的态势。第二,渗透性。数字经济已经突破了物质世界的限制,向以数字为媒介的无形世界渗透,数字经济模糊了各个行业的界限,导致了平台经济的深度发展,严重地影响了企业的组织架构和经营管理模式。第三,外部性。数字经济使买卖双方的整体效用达到最大,从而极大促进了劳动效率的提升以及生产力的发展。可见,数字经济的迅速发展得益于其独特的优势,其独特的特点也使得“以数治税”的税收征管模式具有鲜明的时代性、强大的联动性和良好的适用性,从而推动我国税务系统全面迈进“以数治税”新征程。

鲜明的时代性表现为“以数治税”与税收现代化要求相适应,具有鲜明的时代特征,我们正向“以数治税”时期迈进,税务工作将进入一个新的时代。强大的联动性体现在“以数治税”的执行上,它的实施绝不是单一地存在于税收征管部门,它必须由整个税务机关内部、行政部门协同配合,合力推动,区块链技术和移动互联技术可以极大地促进税务部门的整合和协作。良好的适用性体现在税收制度上,“以数治税”是改革的突破口,但这种方式不仅限于对增值税等流转税的监管,而且在个人所得税、企业所得税等税收中也起到了很大的作用。

“以数治税”在新时期表现出强烈的时代性、联动性和适应性,对征收双方都有很大的影响。“以数治税”是推进我国税制改革

的一个重要环节,也是推进现代税收治理体系的一个重要内容。

(二) 税收征管面临新挑战

传统的税收征管模式是以经济实体为基础的,但是在网络的发展下,数字经济的发展从而使传统的税收管理模式发生变化。

1. “模糊化”的纳税主体

在传统的税收征收模式中,企业是主要的涉税主体,而企业的税务管理手段相对成熟,在传统的税收征管模式下,违法成本较高,因而企业的纳税遵从程度较高。与此同时,税收部门获得的有关企业税收信息的途径也比较完备,管理起来比较容易,税收来源也比较容易控制。而在数字经济时代,随着电子商务和共享经济的不断发展,这些产业的市场准入门槛相对较低,因此吸引了大量的自然人进行登记。虽然这些自然人商户都是实名制的,但是他们出入市场的频繁,难以对其进行监督,难以界定其纳税主体。

2. “线上化”的交易方式

传统的税务征收管理往往侧重于纳税地点,较为容易确定收入来源地以及税收管辖权。随着数字经济的发展,大量的交易被推向了网上,使得交易变得更加隐秘、复杂,而且多数时候没有发票,使得“以票管税”的传统方式很难进行有效的控制。在国际税务领域,跨国网络交易引起了收入来源和利益归属的争议,一些企业利用网络交易规避常设机构判定,实现了双重不征税的目的,导致了大量的税款流失。

3. “无形化”的征税对象

在数字经济中,知识与信息是最重要的生产要素,专利技术等无形资产的交易也越来越多。当前,我国税务部门缺乏对此类电子产品与服务的统一识别。同时,在数字经济的价值创造模式下,这种无形资产的直接或间接消费者很有可能会遍布全球,因此具有很高的隐蔽性和评估难度。

这些对传统的税务征收管理模式提出了新的要求。中国是一个拥有众多纳税主体的国家,其经营状况各异,其所涉及的税务问题也是多种多样的,解决这一问题的关键在于“以数治税”。

五、数字经济时代下“以数治税”独具的优势

(一) 以数治税,优化税收营商环境

税收营商环境是衡量一个国家的经济软实力和综合竞争能力的一个重要指标,也是一个市场主体所面对的体制和存在的基础,也是国际资金流动与产业转移的基本因素。虽然我国从税收法治、税收优惠、税收优惠、服务优化、开放共享等几个方面优化了税收营商环境,但税收服务的供给和纳税人期许仍不匹配。近几年,随着“以数治税”的深入,税收监督体制不断健全,市场主体的发展也在朝着市场化、法治化、国际化方向发展。

在数字经济的推动下,“以数治税”的发展将使税收服务从线下走向线上,从而使税收服务的方式更加多样化、更加现代化。通过构建完善的纳税服务平台、简化审批程序、提高纳税人获得感和认同度,吸引高端产业、技术和管理等高端生产要素向我国集聚。同时,以大数据、人工智能等信息技术平台为依托,以税

务部门为主，各职能部门、社会服务机构广泛参与的纳税服务模式，可以提高市场主体办税的便利度，推进纳税服务现代化建设，营造良好的税收营商环境。

（二）以数治税，契合税收数字化转型

“以数治税”适应我国当前税务数字化转型的需要，它是结合我国数字经济的发展特征，来改变我国现行的税收征收管理模式。《关于进一步深化税收征管改革的意见》提出了一系列改革措施，其中一项就是在实现税收征管数字化、智能化、智慧化方面取得突破，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升级和智能化改造。从“以票管税”到“以数治税”，是与我国现阶段数字经济转型的需要相适应的。

数字经济的特点，打破了原有的经济与税收的均衡，给现行的商业模式带来了极大的冲击，同时也给税收带来了新的挑战。在“金税四期”的基础上，我国的税收管理工作将从整体上向“以数管税”转变，提高税务机关的信息化水平。利用云计算、大数据、人工智能、5G 等技术，构建一个数字税务管理平台，通完善数据信息追踪系统，可以解决征管过程中的信息不对称问题。通过智能分析系统、基于区块链技术的税收情报管理系统、大数据税务风险预防系统等技术手段，实现了企业的生产、税收管理、企业数据的互联互通，全面提高信息化管税能力，精准查处企业的偷逃税行为，提升我国税收征管的质量和效率。

（三）以数治税，打造智慧办税新体验

2022 年是国家税务总局第九年实施“便民办税春风行动”活动，并推出 121 项惠民利企措施，不断激发市场活力，优化发展环境。例如：申报表“一次填报”，涉税事项“一体办理”，税费疑难“一线通答”，优惠政策“一键直达”等。

据悉，上海税务机关在新办、注销、领用、申报、退税等 138 项业务中，实行流程重组及“云化”，为全市高、中信用纳税人的申报材料减免 40% 以上，办理环节从原来的 3.5 个降至 1.4 个，到 2021 年上半年，纳税人实际减少 90 万件附报材料，减少流程环节 170 万个，减少办税时间 2.5 万小时。

中国政法大学民商经济法系施正文认为，当今世界正酝酿着一场新的技术革命和工业变革，数字经济的出现是必然的。大数据、云计算、人工智能、移动互联网等现代信息技术为我国税务管理现代化提供了有力的技术支持。

在科技进步的同时，税务机关要坚持改革创新、与时俱进，充分运用现代科技和人工智能技术，打破传统的办税方式，构建新一代智慧税务服务平台。

（四）以数治税，高效精准实施税收监管

推进服务型政府的实施，既要突出推进高质量、高效率、智能化的税务服务，又要寓执法、监管于服务之中，将服务理念有机融入税收征管各个环节。例如，要在行政执法方法上进行创新，使其更加准确，更加有力；在税收管理方面，要建立和完善纳税申报信用评估制度，让守信人走上阳光道，不诚信的人过独木桥。

1. 推进信用监管

系统通过设定 1500 多项指标，实现纳税人信用积分的实时生成，对纳税人全周期、全环节的风险进行动态评估，对高信用纳税人压减环节迅速办结，对严重失信纳税人则限制 71 类业务线上办理渠道，阻断率达到 100%。新推出的“高收入高净值”人群“小切口监管”应用场景 15 个，已补缴税款 7000 余万元。

2. 推动协同监管

进一步打通对外信息壁垒，利用财政补助等数据，绘制出“税收地图”，把纳税人的动态信息映射到一幅地图上，实现对税务资源的全方位展示，对特定行业进行可视追踪，对特定的税源进行立体的分析，从而进一步堵住征管漏洞，挽回税费损失。

六、总结

数字经济时代已经来临，随着我国纳税人人数的迅速增加，税源的隐蔽性、流动性、税务信息的获取困难增大，“以票管税”的方式已不能满足数字经济的要求，从金税三期至金税四期的发展，体现了“以票管税”向“以数治税”的转变，从数字经济的特点和“以数治税”的特点入手进行观察研究，表明“以数治税”税收征管模式具有与目前经济运行机制相适应的特点，因而可以更广泛、更深入地运用。“以数治税”在税收营商环境、数字化转型、智慧税务、税收监管等方面具有独特的优越性，为“以数治税”的税收管理提供了一条可行的途径。建设以服务纳税人缴费人为中心、以发票电子化改革为突破口、以税收大数据为驱动力的“以数治税”税收征管模式，具有高集成功能、高安全性能、高应用效能，有助于着税务系统全面迈进“以数治税”新征程。

参考文献：

- [1] 蒋梦薇. 完善“以数治税”税收征管体系的思考 [J]. 中国税务, 2022 (03): 56-57.
- [2] 王一帆, 刘紫斌. “以数治税”背景下税收征管现代化的若干问题研究 [J]. 财政监督, 2022 (07): 75-81.
- [3] 刘和祥. “以数治税”税收征管模式的基本特征、基础逻辑与实现路径 [J]. 税务研究, 2022 (10): 69-75.
- [4] 陈新芳. 取消以票管税 提升税收管理效率 [J]. 国际商务财会, 2014 (04): 61-63.
- [5] 焦瑞进. 以票管税之困 [J]. 中国财政, 2018 (14): 61-62.
- [6] 李红霞, 张阳. 数字经济对税制改革的影响及对策建议 [J]. 税务研究, 2022 (05): 68-72.
- [7] 伍美红, 黄婷. “数据赋能”新引擎“以数治税”看广东 [J]. 中国税务, 2022 (08): 16-17.
- [8] 李聪. “金税四期”背景下智慧税务的构建与实现 [J]. 地方财政研究, 2022 (08): 64-72.
- [9] 深化征管改革打造“以数治税”新样板 [J]. 宁波通讯, 2022 (15): 60-61.
- [10] 葛健, 叶涓涓, 王丽杰. 数字经济体系的构成与演化 [J]. 商业经济, 2022 (10): 124-126.