

数字治理背景下的 个人所得税制度完善研究

□ 孙玉栋 庞 伟

[摘要]传统的税收监管规则要适应数字经济的发展,需要借助现代化信息技术手段。基于个人所得税政策周期角度,从问题界定、政策制定、政策执行和政策评估四个阶段分析了“大物云移”和人工智能等技术应用对完善我国个人所得税制度的重要作用。研究认为,在问题界定阶段关键在于数据的全面,因而推进物联网和移动互联网应用的不断创新是基础;在政策制定阶段重点则是备选方案的评估,决策部门可以通过人工智能进行分析和推演;在政策执行阶段需要重视税务机关和自然人纳税人的互动,而个税APP可以发展为税收信息双向流动的渠道,这有助于培养纳税人税商意识;在政策评估阶段则应该关注个税政策评估结果的反馈,这需要政府内部通过“互联网+政务”平台实现信息共享和应用。基于政策过程的这四个阶段,进一步提出了完善我国个人所得税征管的政策建议,包括建立健全第三方涉税信息共享制度、注重客观推演与主观判断相结合、在促进税务机关运用现代化信息技术的同时注重保障信息安全、重视个人所得税政策效果评估。

[关键词]数字治理;个人所得税;大数据;税收征管;制度完善

[中图分类号]F812.2 [文献标识码]A [文章编号]1006-6470(2021)02-0063-08

[作者简介]孙玉栋,中国人民大学公共管理学院教授;庞伟,中国人民大学财政金融学院博士后

引言

近年来,加快推动实体经济和数字经济融合发展成为世界各国的共识。2016年《G20数字经济与合作倡议》将数字经济定义为“以使用数字化的知识和信息作为关键生产要素、以现代信息网络作为重要载体、以信息通信技术的有效使用作为效率提升和经济结构优化的重要推动力的一系列经济活动”。2017年我国政府工作报告提出,要“推动‘互联网+’深入发展、促进数字经济加快成长”,这是数字经济首次被写入政府工作报告,发展数字经济成为

国家战略。

根据中国信息通信研究院《中国数字经济发展白皮书(2020年)》的数据,2005年到2019年,我国数字经济增加值规模由2.6万亿元快速上涨到35.8万亿元,占GDP比重也由14.2%上升到36.2%,这说明数字经济已经成为我国国民经济最为核心的增长极之一,是新时代实现经济高质量发展的重点领域。由于数字经济及商业模式具有与传统经济完全不同的特征,传统的市场监管手段和规则难以适应数字经济的发展。为了使市场在资源配置中起决定性作用的同时更好发挥政府作用,党的十九大提出建设

收稿日期:2021-01-20

本文系教育部哲学社会科学重大攻关项目“新常态背景下社会事业财政投入重大问题研究”(项目编号:17JZD014)、北京市社会科学重大项目“京津冀基本公共服务协同发展研究”(项目编号:18ZDA10)的阶段性成果。

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

“数字中国”的战略要求,而十九届四中全会则进一步强调要“建立健全运用互联网、大数据、人工智能等技术手段进行行政管理的制度规则。推进数字政府建设,加强数据有序共享,依法保护个人信息”。“十四五”规划强调,要“加快建设数字经济、数字社会、数字政府,以数字化转型整体驱动生产方式、生活方式和治理方式变革”。

财政是国家治理的基石和重要支柱,税收是国家组织财政收入的基本形式,也是财政政策的重要手段。随着我国数字经济的快速发展,国家税收体系和税收监管规则需要进一步优化和完善。《关于进一步深化税收征管改革的意见》就明确提出,“到2025年,深化税收征管制度改革取得显著成效,基本建成功能强大的智慧税务,形成国内一流的智能化行政应用系统,全方位提高税务执法、服务、监管能力”。因为数字经济大多基于网络交易,居民获得收入渠道愈发丰富的同时收入的可见性程度降低,这使得个人所得税税基的确定难度加大,也给税务机关的税收征管工作带来更大的挑战。基于此,本文将从完善我国个人所得税的角度,分析互联网、大数据、人工智能等技术手段在这过程中的应用,进一步说明数字治理对我国的现实意义。

一、文献综述

如果数字经济在快速发展的过程中出现问题,必然需要数字治理进行规范和约束。所谓数字治理,徐晓林和周立新(2006)认为从狭义上看是指在政府与市民社会、政府与以企业为代表的经济社会的互动和政府内部的运行中运用信息技术,简化公共事务的处理程序,并提高其民主化程度的治理模式。^①鲍静和贾开(2019)提出要将网络行为纳入治理范畴,构建数字世界的行为规则,进而引导、规范个体行为,这将成为数字治理体系现代化建设的核心组成部分。^②徐晓林和刘勇(2004)认为数字治理凭借其强大的技术优势,能形成良好的网络治理结构,从而增强城市政府的透明性与回应性,有利于构建有效的城市政府善治机制。^③吴克昌和闫心瑶(2020)通过分析广东省数字政府建设的实践发现数字政府能够提升政府的治理能力,驱动公共服务供给模式的优化。^④谢波峰和朱扬勇(2020)认为财政要将数

据这一要素作为重要的工具和手段,充分发挥国家治理工具的基础性、支柱性作用。要建立数据财政体系框架,不仅仅要针对数字经济企业的税收问题,还要顺应数据要素的发展趋势,重视数据财政财源的培养和税收收入体系的设计等。^⑤2015年,国家税务总局印发《“互联网+税务”行动计划》,开始布置实施“互联网+税务”行动计划,这也属于“数字财政”的领域。

随着我国“互联网+税务”行动的不断推进,大数据、云计算等越来越多的现代化信息技术手段被应用到税收征管各个环节。对于个税征管问题而言,王培等人(2016)认为税务机关要以金税工程三期为契机,构建境外涉税情报采集、分析、评价平台,利用大数据技术及时发现征管线索,解决跨境个人所得税征管涉税信息相关关联度低的问题,并且进一步加强加强对涉税信息的分析应用能力。^⑥邢会强(2019)认为大数据技术可以帮助税务机关更全面地掌握纳税人家庭收入、负担和支出情况,而加上云计算技术则可以对纳税人进行风险评级并实施分类监管,提高纳税遵从度。从这两个角度来看,大数据和人工智能有助于我国个人所得税直接过渡到综合税制。^⑦韩莉和杨惺锴(2019)针对知识提供者收入来源多样化的问题提出,在大数据系统下,知识付费行业发生的每一笔款项,都会自动与纳税人识别号相关联,因此税务机关可以通过后台的大数据和云计算对每一个纳税人识别号所取得的收入数据进行采集、汇总、存储与分析,准确计算出纳税人应补缴或退税。^⑧

既有研究都认为采用大数据、云计算等信息技术手段能够有效地加强个人所得税的征管,但大多都只集中探讨了在个税政策执行环节中采用信息化技术和手段,而要进一步完善我国个人所得税制度,应当从政策制定、政策执行和政策评估等多个角度分析相关信息技术的应用。因此,笔者从个人所得税政策周期的角度,对每一阶段数字治理技术的应用进行细化分析。

二、我国政府部门采用的数字治理技术发展趋势

近年来,通信、移动支付等信息技术的成熟与应用给居民生活带来便利的同时,促进了数字经济快

表 1 历年政府工作报告与相关政策文件关于信息技术的表述

序号	年份	政府文件	内容表述
1	2015	政府工作报告	制定“互联网+”行动计划,推动移动互联网、云计算、大数据、物联网等与现代制造业结合。
2	2015	《“互联网+税务”行动计划》(税总发[2015]113号)	充分运用互联网思维,引入云计算技术,发挥大数据优势,推进物联网应用。
3	2016	政府工作报告	促进大数据、云计算、物联网广泛应用。
4	2017	政府工作报告	深入推进“互联网+”行动和国家大数据战略。
5	2018	政府工作报告	深入开展“互联网+”行动,实行包容审慎监管,推动大数据、云计算、物联网广泛应用。
6	2019	政府工作报告	深化大数据、人工智能等研发应用,培育新一代信息技术等新兴产业集群,壮大数字经济。
7	2020	政府工作报告	加强新型基础设施建设,发展新一代信息网络,拓展 5G 应用,建设数据中心。
8	2020	《关于以新业态新模式引领新型消费加快发展的意见》(国办发[2020]32号)	推进大数据、云计算、人工智能、区块链等技术发展融合,加快区块链在商品溯源、跨境汇款、供应链金融和电子票据等数字化场景应用。
9	2021	政府工作报告	建设信息网络等新型基础设施。

速发展,但传统的政府治理手段却难以适应和规范数字经济的发展。因此,2015 年我国政府通过逐步实施“互联网+”行动,采用现代化信息技术手段对这一问题加以解决。

从表 1 历年政府工作报告内容可以看出,2018 年以前我国政府采用的数字治理技术主要包括大数据、云计算和物联网等三方面。谢波峰(2017)提出,充分应用“互联网+”的主要技术“大物云移”,是税务等政府部门充分学习最佳行业实践的必然趋势。而所谓的“大物云移”就是大数据、物联网、云计算和移动互联网等主要技术当作“互联网+”技术特征的不同维度。^⑨2019 年政府工作报告首次提到“人工智能”等研发应用;而 2020 年政府工作报告虽然并没有明确提到具体的信息技术手段,但明确强调要“加强新型基础设施建设”。2020 年 9 月 21 日,国务院办公厅《关于以新业态新模式引领新型消费加快发展的意见》(国办发[2020]32 号)中关于“加快新型消费基础设施和服务保障能力建设”部分提到,在进一步“加大 5G 网络、数据中心、工业互联网、物联网等新型基础设施建设力度”的同时,要推进大数据、云计算、人工智能、区块链等技术发展融合。

分析数字治理技术如何应用从而完善我国个人所得税政策,需要首先明确这些信息技术手段的基本逻辑和关系。从技术层级上看,由于通信技术快速发展,作为数据采集层的物联网和移动互联网应

用不断创新,大量数据的产生能够更加真实地刻画和还原物理世界的发展,而这些数据会通过服务器被云计算存储和处理。但无论是“私有云”还是“公有云”,数据还是存在一定的界线的,而大数据技术则可以避免这种信息孤岛的问题。此外,随着数据规模的不断增加,加上非结构化数据和半结构化数据蕴藏的信息逐渐被重视,大数据技术在云计算分布式处理的基础上,进一步对海量数据进行挖掘,可以分析得到一些隐藏的规律、现象、原理,从而实现数据的增值。至此,云计算和大数据技术更多的是挖掘数据信息,从中发现当前实际存在的问题,而问题如何演变、如何解决以及解决方案的政策效应却是政府进行数字治理的关键点,这就需要依靠人工智能技术。通过加强计算机对人的意识、思维过程的模拟演算,人工智能在云计算和大数据的技术可以深化对数据的学习和理解,从而对未来进行预测和推演,这有助于政策的制定,减少政策的执行成本。

三、完善个人所得税过程中数字治理技术的应用

2019 年 1 月 1 日,我国实施了新修订的《个人所得税法》,主要变化包括 6 个方面,分别为完善居民纳税人和非居民纳税人的相关规定;对部分劳动性所得实行综合征税实现分类所得税向分类与综合相结合所得税转变;扩大级距、优化税率结构;提高综

合所得基本减除费用标准至每月 5000 元;设立 6 项专项附加扣除以及增加反避税条款等。2020 年 5 月 18 日,中共中央、国务院印发了《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》,一方面明确指出要缩小收入分配差距,另一方面在“加快建立现代财税制度”内容中也提到要“建立和完善综合与分类相结合的个人所得税制度”。“十四五”规划强调,要从“推进扩大综合征收范围,优化税率结构”两方面完善个人所得税制度,加强对高收入者的税收调节和监管。可以看出,未来完善个人所得税制度的政策目标仍是要进一步加强个人所得税的收入再分配调节效应。一般来说,任何一项政策都存在政策周期,一个完整的政策周期包括问题界定、政策制定、政策执行、政策评估和政策终结 5 个阶段,因此要完善我国个人所得税制度应从这几个阶段着手,而数字治理技术在各个阶段都发挥着重要的作用。

(一)问题界定阶段

对于个人所得税而言,需要识别的问题是现行个税政策能否在“税收公平”的前提下,在进一步地减轻低收入人群个税负担的同时,增加对高收入人群的个税负担。当前我国税务部门和银行机构开展协作,通过金税三期工程,金融机构存款账户现金交易日 5 万元以上就会自动上报给反洗钱中心,因此高收入群体在国内隐藏交易的难度是非常大的。但是,对于涉及跨境应税行为,如果没有国际间税收情报共享,税务机关只能通过纳税人主动申报进行调查,这给高收入群体避税、逃税留下了较大的空间。为此,我国与多个国家及地区建立了涉税金融账户信息的自动交换关系,并于 2019 年实现了个人低价值账户在内的所有账户信息全部交换,这使得税务机关对高收入群体跨境应税行为的征管从被动变为主动。

在数字经济领域,新业态新模式的催生导致收入隐形化,传统的个税征管规则能否识别潜在的高收入群体并对其征收合理、合法的个税税负就成为当下税收治理数字化的重点问题。《关于以新业态新模式引领新型消费加快发展的意见》(国办发〔2020〕32 号)提到要“引导实体企业更多开发数字化产品和服务,鼓励实体商业通过直播电子商务、社交营销开启‘云逛街’等新模式”,这在政策上为直播

带货的发展提供了支持和保障。中国互联网络信息中心(CNNIC)发布的第 47 次《中国互联网络发展状况统计报告》显示,截至 2020 年 12 月,我国网络直播用户已达到 61685 万人,相比于 2018 年的 39676 万人,增长了 55.47%。由于大部分主播与直播平台没有签订劳动合同,不存在雇佣关系,网络主播的直播收入往往直接通过支付宝等第三方支付平台进行提现,因此直播平台公司并没有代扣代缴网络主播的个人所得税(陈宇、李锐,2017)。^⑩根据 2017 年北京市朝阳区地税局披露,2016 年某直播平台支付给直播人员的收入高达 3.9 亿元,但未按规定代扣代缴个人所得税。在大数据技术的帮助下,北京市税务部门追缴该直播平台 8000 余万元。更深层次地看,无论是个税要对高收入群体跨境应税行为进行征管,还是要通过信息化的手段去适应和规范“直播经济”“粉丝经济”等的发展,关键都在于数据的采集。那么数据从何而来?

从政府的角度来看,随着我国“互联网+”行动的不断深入,物联网和移动互联网应用正从互联网行业向政务、金融、工业等传统行业加速渗透。截至 2020 年 12 月,我国 31 个省级政府和新疆生产建设兵团、40 多个国务院部门都建成了政务服务平台。其中,全国一体化政务服务平台实名个人用户注册数量达 8.09 亿人。2019 年为确保新修订的《个人所得税法》顺利实施,我国税务部门基于交易云打造了自然人税收管理系统(ITS),创新地推出了个税 APP。除经营所得是纳税义务人自行申报外,其他的收入都由扣缴义务人做全员全额扣缴申报,并通过纳税识别号等渠道汇总到自然人电子税务局。自然人纳税人在首次年度汇算中只需登录 APP 查看、确认,就可一键办完,大大提高了汇算清缴效率。截至 2019 年 10 月,个税 APP 个人下载的用户就接近 7000 多万,加上自然人纳税人提交的专项扣除项目信息,个税 APP 承载了我国自然人纳税人海量的数据。

一方面,虽然我国金税三期工程的投入使用实现了各级税务机关的数据共享,然而税务机关与其他部门之间的数据共享尚未完全放开,与公安、社保、教育和住建等部门的数据并未有效融合,因而导致纳税人仍需手动填报专项扣除项目。另一方面,根据中国人民银行《2020 年支付体系运行总体情

况》的数据,2020 年非银行支付结构发生网络支付业务为 294.56 万亿元,同比增长 17.88%,但这其中并未包含红包类等娱乐性产品的业务量,因此自然人纳税人大量的涉税原始数据难以纳入电子税务局的数据系统中。数字经济等新业态加大了税务部门的税源监控难度,因为这些纳税人支付交易信息只被第三方机构掌握,因而建立第三方涉税信息共享制度可以帮助税务机关通过对第三方涉税信息进行采集、比对与整合,实现对所有自然人纳税人所有收入进行全样本监控,减少税收流失。

(二)政策制定阶段

多源流框架认为当政策之窗开启时,问题源流、政策源流和政治源流会实现三流合一,从而使得政策变迁得以实现。其中政策问题是指客观状态与主观价值发生偏差,因此在建构政策问题时涉及对客观状态的意义赋予(李文钊,2018)。^⑩对于个人所得税而言,客观状态存在的问题可以利用物联网和移动物联网采集的数据信息,通过云计算、大数据等技术进行描绘,从而判断当前的税收规则对传统业态和新业态环境下的适应性。除了前文提到的高收入群体跨境避税行为和直播经济等新业态的征管问题之外,如何合理地减轻中低收入群体税负也是我国当前完善个税的重点。但是,决策者的注意力分配是有限的,因此是增加高收入群体税负还是减少中低收入群体税负,会有不同的行动者对其注意力进行竞争,而这些行动者就是政策源流中由专业人员组成的政策共同体,以推动备选方案和政策建议的产生。

例如,一般来说,收入越多的群体,财产性收入占总收入的比重越高。由于 2019 年新修订的个人所得税法并未对财产、资本类收入所得的计征方式进行调整,进而造成高收入群体的财产性收入所得税负相对较低。由此,将财产、资本类收入所得进行综合计征,避免分类计征时多项税前扣除导致税负下降。同样,将资本性收入和财产性收入按照多级累进税率进行征税也能起到同等的效果,这样的备选方案需要由政策制定部门抉择。

而对于减轻中低收入群体税负,最为直接的就是个税的基本费用扣除额和专项附加扣除额标准。当前我国综合所得的基本扣除标准是固定的,但是

表 2 个人所得税专项附加扣除项目及其标准

序号	专项附加扣除项目	扣除标准
1	子女教育	每个子女每月 1000 元
2	继续教育	每年 3600 元定额扣除
3	大病医疗	80000 元限额内据实扣除
4	住房贷款利息	每月 1000 元的标准定额扣除
5	住房租金	不同工作城市分别按照每月 1500 元 / 每月 1100 元 / 每月 800 元标准
6	赡养老人	每月 2000 元的标准定额扣除

资料来源:《国务院关于印发个人所得税专项附加扣除暂行办法的通知》(国发[2018]41 号)。

宏观环境中居民收入、消费和物价水平等都是动态变化的,如果长期保持不变,中低收入群体的个税负担可能会增加。前文提到,在云计算和大数据的基础上,人工智能具有一定的预测和推理能力。标准扣除额是否需要采用动态化调整以及如何调整,可以在全面掌握宏观数据变化的情况下,利用人工智能技术分析得到能够有利于中低收入群体的费用扣除标准,形成一项个税改革的备选方案。另外,个税 6 项专项附加扣除中,只有住房租金这项专项附加扣除按照不同类型城市实行了差异化的扣除标准,而其他 5 项专项扣除均未考虑到各个地区消费水平的差异。在现有的技术条件下,是否需要调整以及如何调整能够充分考虑区域间居民的实际生活负担,这也是可以通过人工智能进行推演得到的备选方案。

个税对新业态模式的征管也存在着许多的备选方案。2018 年 3 月,国家税务总局深圳市税务局将区块链技术优势与电子发票相结合,研发了“区块链+电子发票”试点方案。2017 年,经国务院批准,中国人民银行组织部分商业银行和有关机构共同开展数字人民币体系研发。为建立与我国数字经济国际地位相匹配的数字营商环境,2020 年 8 月,数字货币在深圳、苏州、雄安新区、成都及未来的冬奥场景开始进行内部封闭试点测试。随着信息技术和数字经济的发展,经济活动、经济交易的场景会接近于数理环境,数字货币必定会成为一个长期的趋势性货币。而作为一种纯交易的服务,数字货币的推广也势必会成为今后居民的重要收入所得。基于我国税务部门“互联网+区块链”已有的实践,对数字货币的个人所得税征管进行提前布局,也是当前我国

应对数字经济发展所要重视的政策方案之一。

金登认为,如果政策制定者按照一个全面理性模式运作的话,他们首先会清楚地界定预期的政策目标及其实现水平,然后会对可以实现目标的许多备选方案进行系统比较,评估其成本和收益,最后再选择以最少的成本实现目标的备选方案。^⑫因此,今后我国个人所得税的完善,应该是决策部门在明确个税功能定位的基础上,对改革的备选方案进行评估和选取。多源流框架认为备选方案来源于政策网络中的不同行动者。据前文的分析可知,在大数据时代,人工智能可以基于海量的数据对备选方案进行全面、客观的演算和模拟,政策制定部门直接借助人工智能进行评估,不仅可以避免注意力分配有限的问题,还能减少不同行动者对决策的不客观、不理性的影响。

(三)政策执行阶段

史密斯(T.B.Smith, 1973)的政策执行过程模型明确给出了影响执行的四个因素,即政策本身、执行主体、目标群体与政策环境。他认为,政策制定者在设计政策时的目标是形成理想化的政策方案,预期在执行中不会出现偏差。^⑬由此,我国个人所得税政策执行阶段存在的问题主要包括税务机关税收征管和自然纳税人纳税遵从两方面的问题。

前文的分析指出,大数据时代我国税务机关要通过建立第三方涉税信息共享制度,将第三方掌握的纳税人原始涉税信息纳入征管,从而全面地掌握个税数据信息,打破征纳双方的信息不对称状态。当前云计算充分降低了大数据技术信息化建设及其维护的成本,因而大数据可以对海量数据进行采集、清洗、预处理、存储和分析。税务机关通过对信息价值进行挖掘,识别政策执行过程中存在的问题,有助于减少偏差,从而使得决策部门制定的个税政策更加符合预期。

此外,随着个人所得税涉税信息越来越全面地被纳入监管范畴,税务机关凭借大数据技术对不同收入所得群体进行风险分类管理,这在技术层面上是可以实现的,从而使得税务机关能够集中注意力对重点税源进行监控。在此前提下,自然人纳税人中高收入群体的纳税遵从度也会相应地提高。但可以发现,这种遵从度是较为被动接受的。而我国开

展“互联网+税务”行动以来,人脸识别、实名认证和税收大数据分析等现代化信息技术也应用到了个税的纳税环节,智能税务已经逐步形成,这很大程度地改善了纳税人的纳税体验,纳税人的满意度提高也使得纳税遵从度随之提高,这种遵从度是主动接受的。

麦克拉夫林(McLaughlin, 1976)提出的互动模型认为,政策执行的有效与否从根本上取决于政策执行者与受政策影响者之间行为调适的程度。^⑭因此,税务机关在进一步提高征税能力的同时,应当转变思想,将征税变为“治税”,积极培养纳税人的税商意识,从而提高纳税人的自愿遵从度。谢波峰(2017)整理 OECD 统计资料发现,2013 年以前 OECD 国家中就有 19 个国家税务部门采用了一种及其以上的社交媒体工具宣传电子税务产品、提供税收常识和建议等。^⑮作为我国绝大部分自然人纳税人会下载的应用软件,个税 APP 是连接税务部门和纳税人最直接的媒体工具。但从现在使用的情况来看,大部分代扣代缴个税的纳税人除了在填报专项附加扣除和进行退税补税汇算清缴时使用应用以外,很少会额外使用。部分原因在于税务机关仅将 APP 视为征管的工具,并没有将其视作培养纳税人税商意识的媒介。从互动的角度来说,注册用户量巨大的个税 APP 既是涉税信息来源的渠道,也蕴藏着信息传播的巨大潜力。

(四)政策评估阶段

根据政策执行过程模型,实施政策的最终影响取决于政策制定者的政策设计以及政策执行环节中的偏差。而我国个人所得税法实施修订后,其改革的实际政策效应也主要受这两方面影响。根据财政部和统计局网站数据,受减税效应影响,2019 年我国个人所得税收入同比下降 25.1%。2020 年我国受到新冠肺炎疫情影响,居民人均可支配收入同比名义增长 4.7%,扣除价格因素实际增长 2.1%,但同期个人所得税收入同比增长 11.4%。个税收入增速大于居民收入增速,说明政府在初次分配中获得了更大的份额,这在当前恢复经济正常秩序时期并不利于提振居民消费,应该对新修订的个税税制设计和政策执行过程中出现的问题进行分析。大数据技术能够实现数据的实时监控和分析,税务部门应当及

时利用数据库中居民收入的数据对个税政策进行全面评估,然后将分析得到的结论纳入问题界定环节,从而形成政策过程的闭环。

2020年8月3日,我国新《预算法实施条例》颁布施行,其中提到“绩效评价结果应当按照规定作为改进管理和编制以后年度预算的依据”。我国一直以来在预算管理环节“重支出、轻收入”,虽然当前国家加大了预算绩效管理,但对于财政收入的政策效应尚未有明文规定如何由实践部门反馈给决策部门。从这个角度来看,政府内部应当利用“互联网+政务”的平台,加强部门间的信息共享和应用,这样才能及时调整政策使其能够适应经济社会环境的发展。

四、数字经济背景下个税政策完善建议

随着我国数字经济的快速发展,数字治理成为推进我国国家治理体系和治理能力现代化的重要一环,而传统的税收监管规则要适应新模式、新业态的发展,也需要借助现代化信息技术手段。2019年我国实施了新修订的《个人所得税法》,个税还可以从合理调整标准费用扣除和专项附加扣除、加强高收入人群反避税和新业态的征管等方面进一步完善,而这些改革措施都可以使用现代化信息技术手段。前文从问题界定、政策制定、政策执行和政策评估4个阶段分析了“大云物移”、人工智能等技术的应用。具体来看,在问题界定阶段关键在于数据,而数据的收集依靠物联网和移动互联网应用的不断创新;在政策制定阶段重点则是备选方案,决策部门可以通过人工智能进行推演;在政策执行阶段需要重视税务机关和自然人纳税人的互动,而个税APP可以发展为税收信息双向流动的渠道,这有助于培养纳税人税商意识;在政策评估阶段应该关注个税政策评估结果的反馈,这有赖于政府内部“互联网+政务”平台的信息共享和应用。

可以看出,数字经济背景下个税政策的完善需要各种信息技术的应用,从问题界定、政策制定、政策执行和政策评估4个方面进一步规范和加强税收治理的现代化水平。

第一,界定个人所得税存在的问题,需要依靠全面、准确的信息,而当前最为重要的是建立健全第

三方涉税信息共享制度。例如,美国的税务系统与海关、银行、边防、医疗、保险等企业的计算机联网,德国联邦财政部要求各州和地方税务局传输的信息进行统一处理。因此,第三方不仅包括政府以外的非政府机构,还包括除税务机关外的其他政府部门。首先,我国需要建立第三方涉税信息共享制度的法律保障体系,或者制定专门的法律,或者以修订《税收征管法》的方式来完成。其次,对于政府部门内部,要以“互联网+政务”平台为基础,利用大数据传输技术汇总和存储政府层面的原始涉税信息。例如个人所得税中专项附加扣除的房租扣除时,一方面可以由申报抵扣方提供出租方的信息,另一方面可以利用数据平台与房管部门的信息充分衔接,这样就可以使财产租赁所得的税基更加明晰。最后,当前我国平台经济发展迅速,但收入透明度愈发隐蔽。因此,要在法律层面上明确规定非政府第三方机构特别是互联网直播应用平台提供涉税信息的义务,开发外接端口导入数据信息,使得电子税务局能够通过数据的匹配、清洗和整理,分析和对比网络直播所产生的涉税信息,从而掌握纳税人全面的收入和资产变动情况。

第二,完善个人所得税制度,政策制定不仅需要转变观念,还应该注重客观推演与主观判断相结合。数字治理不同于传统的治理方式,要更加凸显共建共享共用共治。因而,我国个人所得税制度的完善应当由传统方式下的“管税”向数字治理方式下的“合作治税”转变,这就要求在政策制定时也要注重保障自然人纳税人的权利,为自然人纳税人纳税提供便利,从而提高纳税人的税法遵从度和满意度。同时,要使得个人所得税改革政策能切实符合预期政策目标,应当在实施前进行预测与推演。例如,美国联邦政府在考虑了政策变动、消费者行为和经济环境等因素的前提下,基于成熟完善的数据库和模型,可以对财政收入进行较为准确的预测。同样,我国也可以依靠大数据、人工智能等现代化信息技术建立个人所得税收入预测模型,合理推演个人所得税改革的多重经济社会影响,特别是对自然人纳税人实际承担税负的影响。当然,模型的设定需要依靠专业人员的主观判断,因此收入预测模型应当结合当前的宏观政策导向进行适时调整。

第三,政策执行既要促进税务机关运用现代化信息技术,也要注重保障信息安全。相对于私人部门,我国政府部门掌握的数字治理技术能力稍显薄弱。为了将更先进、更安全的数字技术广泛应用于公共治理中,我国可以积极通过数字治理 PPP 项目的方式,促进政府对私人部门新技术的认知和应用,将区块链等前沿技术融入个税应用程序的更新升级中。而在第三方涉税信息共享制度建立的过程中,还需要重视纳税人涉税信息的隐私保护,要加强税务机关等政府部门以及非政府组织机构工作人员在信息采集、使用过程中的工作流程和操作细则规范,并且明确泄露纳税人涉税信息行为的相关法律责任。另外,基于海量的注册用户,要以新媒体运营的思维,加强个税应用程序与纳税人之间的互动。一方面可以通过个税 APP 应用进行资讯推送,宣传税务机关对纳税人信息的使用权限以及纳税人信息安全的技术保障等方面的内容,减少纳税人对个人信息使用不当的担忧;另一方面,自然人电子税务局可以利用人工智能技术,按照纳税人风险分类,定期推送税收常识、纳税建议等,培养自然纳税人的税商意识,从而形成互动沟通、自愿遵从的税收管理环境。

第四,重视个人所得税政策效果评估。在获得政策执行环节相应数据信息资料的前提下,可以采用互联网、大数据、人工智能等新一代技术或者政策评估的方式方法,对个人所得税政策执行结果进行分析,判断政策执行后政策效应是否与预期出现偏差。同时,还应当注重对评估结果的应用与反馈,使得决策部门有责任根据政策评估结果对开征后的个人所得税政策进行适时调整,这样才能最终体现政策评估的价值。

注释:

- ①徐晓林、周立新.数字治理在城市政府善治中的体系构建[J].管理世界,2004(11).
- ②鲍静、贾开.数字治理体系和治理能力现代化研究:原则、框架与要素[J].政治学研究,2019(3).
- ③徐晓林、刘勇.数字治理对城市善治的影响研究[J].公共管理学报,2006(1).
- ④吴克昌、闫心瑶.数字治理驱动与公共服务供给模式变革——基于广东省的实践[J].电子政务,2020(1).
- ⑤谢波峰、朱扬勇.数据财政框架和实现路径探索[J].财政研究,2020(7).
- ⑥王培、权彩侠、刘锦芳等.加强跨境个人所得税征管应注意的几个方面[J].税务研究,2016(12).
- ⑦邢会强.个人所得的分类规制与综合规制[J].华东政法大学学报,2019(1).
- ⑧韩莉、杨悛锴.“互联网+”时代知识提供者收入的个人所得税征管[J].税务研究,2019(12).
- ⑨⑮谢波峰.“互联网+税务”的内在逻辑及蓝图构建浅析[J].财贸经济,2017(2).
- ⑩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).
- ⑪李文钊.多源流框架:探究模糊性对政策过程的影响[J].行政论坛,2018(2).
- ⑫[美]约翰·W.金登著,丁煌、方兴译.议程、备选方案与公共政策[M].北京:中国人民大学出版社,2004.
- ⑬ T.B. Smith.The Policy Implementation Process [J]. Policy Sciences,1973,4(2):197-209.
- ⑭ M.W. McLaughlin.Implementation As Mutual Adaptation:Change in Classroom Organization [J].Teachers College Record,1976,77(3):339-351.

责任编辑:陆焱