



2018年第 12 期 / 总第 174 期

主办单位：中国人民大学中国财政金融政策研究中心

Public Economic Review 郭庆旺/主编

公共经济评论

China Financial Policy Research Center Renmin University of China

www.frc.com.cn

美国遗产税制度运行及变迁对我国的启示

禹奎

数字经济背景下我国税收政策与管理完善建议

谢波峰 陈灏

美国遗产税制度运行及变迁对我国的启示

禹 奎

(中国人民大学财政金融学院, 中国财政金融政策研究中心)

内容提要: 本文简要梳理了美国遗产税制度的变迁过程, 并总结了美国遗产税制度运行和变迁的特点, 最后提出了完善我国税制建设的相关建议。

关键词: 遗产税 赠与税 个人所得税 财产转让

一、美国遗产税制度^①的前世今生

(一) 税制运行及变迁情况^②

美国学者均把 1916 年视为现代遗产税的诞生年份^③。“一战”的爆发导致美国关税收入锐减, 备战也增加了政府支出, 国会通过“紧急收入法案”, 在提高所得税税率的同时开征了遗产税。新的遗产税允许遗嘱执行人从总遗产中扣减丧葬费、管理费和有关债务及损失, 并规定了 5 万美元的免征额, 最低税率为 1%, 净遗产超过 500 万美元的适用 10% 的最高税率。1917 年将初始税率调为 2%, 净遗产超过 1000 万美元的适用 25% 的最高税率。

为进一步减少避税行为, 1924 年美国开征了赠与税。赠与税与遗产税适用统一税率表, 终生赠与的免征额为 5 万美元, 每年同时有 500 美元的免征额。但随着预算盈余出现, 1926 年美国取消了赠与税。1932 年又重新开征了赠与税, 并将最高税率从 20% 调高到 45%。至此, 赠与税与遗产税搭配征收的制度正式确立下来。

1930 年的经济大萧条导致所得税收入下降, 政府支出缺口变大, 遗产税进入高税率时代: 1934 年遗产税税率提高到 60%, 适用于净遗产超过 1000 万美元以上的部分; 1935 年提高到 70%, 适用于净遗产超过 5000 万美元以上的部分; 1941 年又调整为 77%, 这个税率一直持续到 1976 年。这个过程中, 其他税制要素也不断修订, 比如 1942 年将遗产税免征额调整为 6 万美元, 终生赠与的免征额调减至 3 万美元, 年度赠与免征额为 3000 美元; 1948 年起, 对转移给配偶的遗产准予扣除, 扣除限额是死者调整后总遗产价值的一半, 这个扣除标准一直执行到 1976 年。

^① 本文所称的美国遗产税制度, 是指美国联邦政府课征的遗产税、赠与税和隔代赠与税。

^② 本文对于美国遗产税制度变迁的梳理并未囊括所有年份、所有的遗产税制度的变化和调整。实际上, 遗产税制度的具体变迁过程和内容, 比本文描述的要复杂、繁琐得多。本文只罗列影响比较大的改革和调整, 并对其内容进行了总结。本文中有美国遗产税的数据及有关法案内容, 除另有说明, 参考如下文献: (1) John R. Luckey. Federal Estate, Gift, And Generation-Skipping Taxes: A Description Of Current Law. CRS Report for Congress [EB/OL]. (2002-01-15) [2018-03-23] https://www.everycrsreport.com/files/20020115_95-416_05e561945a00ff8483b8c6cd25ea7f1e7e0d716f.pdf. (2) David Joulfaian. The Federal Estate Tax History, Law, and Economics [EB/OL]. (2010-04-02) [2018-03-23] <http://ssrn.com/abstract=1579829>.

^③ 在此之前, 联邦政府曾课征过相关税收。1797 年曾对接受遗产过程中的相关文件课征过印花税 (1802 年停征), 1862 年对继承遗产的个人课税 (1870 年废止), 1894 年将接受赠与和继承遗产纳入应税所得的范畴课征所得税 (1895 年即被取消), 1898 年对死者的遗产课征, 并设定了免征额、对配偶和慈善机构遗赠扣除、按照遗产规模和接受赠与人与死者关系亲疏适用不同税率档次的制度体系, 但在 1902 年即被废止。

1976 年的《税收改革法案》对遗产税制度进行了若干重大改革。一是将遗产税和赠与税合并，生前赠与每年累积计税并扣减已纳税额，遗产计税时将生前赠与合并计入总遗产，适用统一的税率表和抵免额，并扣减已纳税款。二是调整了税率，新的税率表第一档税率提高到 18%，最高税率降为 70%（适用于累积赠与应税遗产总额超过 500 万美元的部分）。三是增补了隔代赠与税，以减少通过隔代转移进行避税的行为。四是提高了免征额，提高了婚姻扣除的幅度，还为企业和农场制定了特殊估价规则。1976 年构建的遗产税框架延续至今。

1981 年的《经济复苏税收法案》将最高税率分四年降到 50%，同时逐年提高免征额，1987 年提高到 60 万美元并固定下来。另外规定对配偶的遗产赠予可以全额婚姻扣除；年度赠与的免征额提高到 1 万美元，对受赠人医疗费用和学费的支付扣除取消了限制。

1986 年、1988 年美国先后对隔代赠与税进行了修订完善，设计了直接隔代、应税终止、应税分配等概念；界定了非应税赠与和慈善信托的包含比率；规定了代际分布的规则；制定了多层隔代的课税规则等。

1997 年的《税收减免法案》将免征额从 60 万美元逐年提高到 100 万美元，并为遗产税制引入了通货膨胀指数化调整，将年度赠与免征额 1 万美元、隔代赠与税的 100 万美元免征额、特殊估价规则上限的 75 万美元等金额按指数化调整。

2001 年的《经济增长和税收减免协调法案》推出了一个逐步淘汰遗产税和隔代赠与税的方案：一是最高税率从 55% 逐年调至 45%，免征额从 100 万美元调到 350 万美元；二是 2009 年 12 月 31 日之后，联邦遗产税和隔代赠与税停止运行；三是 2010 年结束时如果没有相应立法行动，遗产税制度将恢复到 2001 年 6 月 7 日的水平^①。值得注意的是，该法案并未取消赠与税。2010 年末国会通过的新税收法案没有永久取消遗产税制度，而是将原法案的优惠延续到 2012 年，免征额提高到 500 万美元，最高税率降到 35%。

2012 年的《美国纳税人减免法案》规定将 2010 年末的法案永久化，并将最高税率从 35% 调整到 40%。

2016 年，特朗普，一直在他的税改计划中明确表示废除遗产税。在众议院通过的提案中，将遗产税的免征额从 2018 年起提高一倍，并计划从 2025 年起废除遗产税和隔代赠与税，同时将赠与税最高税率降至 35%；参议院通过的提案，仅保留了免征额提高一倍的内容，并限定在 2017 年 12 月 31 日~2026 年 1 月 1 日间实施。该《减税和就业法案》已由特朗普签署，从 2018 年 1 月 1 日起实施。

（二）当前税制要素概况

美国遗产税的课税对象是美国公民或居民死亡时实际拥有的总遗产，包括不动产、有价证券、现金和银行存款、信托财产、年金和人寿保险给付、家族企业和农场等各种形式的所有财产，其中非现金财产要按照死者死亡时的市场价值确定其金额。上述总遗产减去扣除项目金额，具体包括丧葬费、遗产管理费用、死者债务、遗产意外损失、慈善遗赠、婚姻扣除（死者对配偶的赠与），再加上调整后的应税赠与（指死者生前发生的赠与，扣减诸如慈善赠与后的余额），按照税率表计算出暂定税额，扣减死者生前的赠与税总额，再扣减统一抵免额^②，2011 年之后还可以扣减已故配偶未使用的统一抵免额余额，再扣减境外遗产税抵免和近期财产转移已纳税额抵免，就是应该缴纳的遗产税。

^①为了遵守国会预算法案，制定了 2011 年重新恢复遗产税的计划。由于遗产税由逐步降低到停征一年、然后再恢复征收，该计划被称为“夕阳计划”。

^②该抵免额是根据免征额计算出来的。2017 年度基础免征额为 549 万美元，相当于 212.58 万美元的抵免额。

赠与税的课税对象是赠与人向其他个人直接或间接无偿转移的所有财产（不包括属于法定扶养义务的转移），可以扣除的项目包括年度免税额、教育和医疗支付，以及向政治团体以及慈善机构的转移等。赠与税的计税依据是不含税赠与额，与遗产税适用同一税率表。如上所述，赠与人死亡时，应将其生前赠与和遗产加在一起计算暂定税额，再扣减赠与税总额，体现税制一体化的特点。

在课征遗产和赠与税的同时，对其中向“隔代人”赠与的财产征收隔代赠与税。隔代赠与可以是直接赠与（包括遗赠和生前赠与），也可以是包含在信托或类似的契约中。该税种实质上为了确保不同代际之间转移财产的税负公平，也是出于反避税的考虑^①。

如前所述，年度赠与的免征额为 1 万美元、遗产和赠与的基本免征额为 500 万美元，根据通货膨胀指数调整，2017 年度这两项指标分别为 1.4 万美元和 549 万美元（对应统一抵免额为 212.58 万美元）；2018 年的年度赠与免征额为 1.5 万美元，遗产和赠与税的基本免征额提到 1000 万美元，该指标 2018 年度通货膨胀指数调整为 1118 万美元。）。

（三）与个人所得税的衔接

接受赠与的财产和继承的遗产不属于个人所得税的应税所得范畴，但来自这些财产和遗产（尤其是信托）的所得应纳入应税所得范畴。与此同时，对来自赠与和遗产的财产的计税基础，有明确的规则，以确保受赠人和继承人未来处置这些财产时，财产利得或损失有据可依。

受赠人接受生前赠与财产适用“计税基础传递”规则，即受赠人持有该财产的计税基础就是原赠与人持有该财产的计税基础；在赠与该财产过程中缴纳的赠与税金额可以计入该项财产的计税基础；如果赠与日的市场价格低于原计税基础，则受赠人持有该财产的计税基础为赠与日该财产的市场价格。

来自遗赠的财产适用“计税基础递增”规则，即以赠与人死亡当日财产的市场价值作为计税基础；如果选择可替代估价日的话，则以该日或该日之前财产被销售、分配或其他处置当日的市场价格作为计税基础。这种方法实际上免除了死者在生前持有期间该项财产增值额应负担的个人所得税。而生前赠与的财产，这部分纳税义务将由受赠人在未来处置财产时履行。

二、美国遗产税制度运行及变迁特点评析

（一）制度基础与文化传统相协调

美国遗产税制度的有效运行和其成熟的制度基础与文化传统密切相关。首先，包括遗产税、个人所得税制度在内的国内收入法典（Internal Revenue Code）以及财政部制定的规则、联邦法院的税收判例等构成一个覆盖全面、考虑周密、规定明确详尽的制度体系。整体上看，税收征收管理运行高效，税法威慑力较强，遵从税法是大多数纳税人的自然选择。其次，各类财产的产权清晰，家庭成员的利益边界明确，涉及财产的经济往来常常有明确详细的契约、法律文件以及相关记录信息，涉及经济利益的事项表达力求数字精准明确；以家族财产管理为内容的信托数量众多、年代久远，对受托机构以及提供中介服务的单位、个人充分信任，资产管理的金融化程度高。文化传统为税制运行提供了良好的基础和环境。

（二）免征额和适用税率变化频繁

免征额和适用税率是遗产税最有代表性、最受人关注的指标，该指标百年来变化频繁。遗产税

^①相比正常的代际转移，隔代赠与税负低。比如一般情况下，财产从父母转给子女，子女再转给孙子女，要历经两次遗产税或赠与税的课征；而财产直接转给孙子女，只历经一次，税负降低。富裕人士可以通过信托，将财产赠送给隔代人，避免被多次课征。

免征额从 1916 年的 5 万美元到 2011 年的 500 万美元, 2017 年根据指数调整后是 549 万美元; 生前赠与的免征额从 1976 年后与遗产税一体适用 (仅在 2004~2010 年之间采用固定标准未随遗产税同步递增); 赠与税的年度免征额从最初的 500 美元增加到 5000 美元, 之后略有回落, 1982 年起执行 1 万美元的标准, 1998 年开始指数化调整, 指数调整后 2017 年为 1.4 万美元。1916 年遗产税执行 1% 到 10% 的累进税率, 最低税率到 1976 年提高到 3%, 而最高税率变化频率和幅度较大, 从 1935~1981 年适用 70% 的最高税率、其间有 35 年 (1942~1976 年) 适用 77% 的最高税率, 其后逐渐下调, 目前为 40%。整体来看, 百年间有 40 个年份与上年相比, 免征额或适用税率是变化的 (包含指数调整因素)。

(三) 纳税人比例和有效税率相对稳定

纳税人比例是应交遗产税的纳税人占年度成年死亡人口 (20 岁以上以及无法获取年龄的人数) 的比例, 该指标可以反映遗产税的征税面有多大; 有效税率是总的实际应纳税额占总遗产金额的比率, 该指标可以反映遗产税的实际平均税负。根据美国税收政策中心网站提供的数据^①, 1934-2013 年, 相比免征额和适用税率指标的变动幅度, 这两个比例相对稳定。

从纳税人比例看, 超过 2% 的年份为 14 个, 占统计年份的 24.6%; 超过 3% 比例的年份为 6 个, 占统计年份的 10.5%; 以既有的统计来看, 90% 的年份里, 应该缴纳遗产税的人数占当年成年死亡人口的 3% 以下。也可以理解为, 100 个人中, 最富裕的前 3 个人有纳税义务, 遗产税对富人课征的特点凸显。

从有效税率看, 1982 年以前, 只有三个年份超过 15% (均不足 17%); 1982 年之后, 除了 1984 年、2011 年的有效税率为 14.66%、13.56% 以外, 所有统计年份均在 15% 以上, 2003~2006 年有效税率在 20% 以上 (不足 22%)。也就是说, 最高边际税率并不代表实际税负。最高边际税率处于 70%、77% 的年份, 有效税率不高; 而有效税率处于 20% 的 4 年, 恰是处于减税法案施行、最高边际税率下调的过程中。美国遗产税的实际有效税负或者说平均税负是比较温和的, 与 50% 以上最高边际税率给人的剥夺性、惩罚性征收的心理感受存在较大差距。

(四) 收入贡献低位徘徊

遗产税对美国联邦政府财政收入的贡献不高。一方面, 免征额、扣除项目、适用税率设计的综合效果是征税面较窄、有效税率不高; 另一方面, 已缴纳的州遗产税可以抵免联邦政府遗产和赠与税, 这将遗产税额从联邦政府向州政府作了让渡。根据美国学者的统计, 从 1917 年到 2016 年这 100 年间, 遗产税和赠与税收入占联邦政府总收入在 3% 以下的年份共有 90 个, 其中在 1% 到 2% (含) 的年份有 58 个。可以看出, 遗产税和赠与税的财政收入贡献较低。从 2010 年以来, 这个比例更是下降到 1% 以下。可以说, 遗产税收入规模小是被提出取消该税种的主要原因之一。如果一个税种收入在联邦收入中占比超过 10%, 出于预算约束, 不会屡次被提出废除该税种的建议。

(五) 制度规则不断完善

审视遗产税制度的变迁, 除了税率和免征额的调整, 大多数变化都是制度规则不断完善的过程。从赠与税的开征、税率和免征额的搭配使用到年度免征额的调整, 以及税制一体化的改革和隔代赠与税的开征, 使税制更加系统、严密、协调。婚姻扣除的设立以及可在夫妻间结转使用和针对合格的家族企业的特殊税收待遇等, 使税制更加人性化。而对信托项目的计税规则的调整, 以及隔代遗产税应税终止、应税分配的界定和处理, 也都是为了应对纳税人不断创新的资产管理方式、减少纳

^①根据说明, 该数据从 1965 年开始是通过样本进行估计得来; 1982 年后利用实际报表数据进行了调整; 2005~2009 年数据为估计; 1964 年以前按照抵免前有应纳遗产税的报表统计, 1964 年以后按照抵免后有应纳遗产税的报表统计。该统计有若干年份缺失, 现共有 48 个年份的数据。<http://www.taxpolicycenter.org/statistics/estate-and-gift>。

税人的避税空间而对税制进行的完善。

（六）税收效应缺乏共识

美国学者关于遗产税课税效应的研究比较多，其中也不乏实证分析的文献。许多学者的研究成果被作为反对遗产税的论据使用，比如“遗产税减少储蓄、抑制经济增长”，“遗产税并不能有效缩小贫富差距”，“遗产税导致的避税行为能够减少个人所得税收入，导致财政收入下降”，但是仔细考量这些研究，发现结论多产生于苛刻的前提假设、尚存缺陷的样本选择，基于研究本身的技术缺陷和研究者的观念差异，对遗产税的税收效应缺乏共识，甚至尖锐对立。

（七）政治博弈导致存废之争

遗产税的制度变迁，比较吸引眼球的是免征额和适用税率的调整，最引人注目的则是遗产税的存废之争，这些变化实际上是政治博弈在公共政策选择上的体现。罗斯福总统（民主党）在应对经济危机和带领美国参战的大背景下，确立了遗产税 6 万美元、赠与税 3 万美元得免征额、最高税率为 77% 的制度框架，该制度从 1942-1976 年未进行过大的调整。里根（共和党）执政后，高举减税大旗，把遗产税免征额调高、最高税率调低，继任的老布什与里根同为共和党人，遗产税制度萧规曹随。在克林顿任期内，提高了遗产税的免征额，并曾两次否决国会关于废除遗产税的提案。克林顿卸任后，作为共和党人的小布什大力推动废除遗产税，在与民主党议员的博弈中最终以夕阳法案大幅消减遗产税直至停征一年。奥巴马任期内延续了原来 500 万美元的免征额，并将最高税率由 35% 调高到 40%，但由于经历了遗产税逐步消减和停征的过程，在他的任期内遗产税对联邦政府总收入的贡献度持续在 1% 徘徊。在这个背景下，新任总统特朗普在他的税改计划中，提出废止该税种，遗产税在他的表述中也一直采用“死亡税”这种不规范的说法。

三、对我国的启示

（一）不应仅从遗产税收入规模评价其实际功能

美国遗产税的定位是调节贫富差距，虽然实际效果在理论界有争议，但其课税对象（各种形态的财产）、课税环节（无偿转让）的设计使其具有个人所得税不可替代的调节功能，该税种的存在是联邦政府税制中体现社会公平的重要符号，课征遗产税毕竟能有效减少继承人接受的财产、缩小继承人与其他人的起点不公平，这个因素应该是遗产税饱受争议但存而不废的根本原因。从技术层面看，遗产税和赠与税覆盖了所有财产无偿转让环节，隔代赠与税是为了对抗避税安排、确保隔代赠与和按正常代际顺序赠与的税负均衡而设计的税种；个人所得税对来自遗产和赠与的财产的计税基础的确定原则和方法有明确详细的规定，确保居民持有的财产无论是销售、交换还是赠与，亦或是在家庭成员中传承，均处于无缝对接的税制覆盖之下，从这一点看，遗产税的实际功能绝不仅体现在其税种收入规模上，不是一个可有可无的税种，遗产税和个人所得税已构成一个有机整体，牵一发而动全身，取消或废止该税种必须有相应的制度配套跟进才可以。以“停征一年”的 2010 年为例，该年度死亡的自然人如果选择不缴纳遗产税，则需适用财产的计税基础传递规则；反之死者应选择适用 2011 年度的遗产税制度缴纳遗产税，所以说 2010 年并不是真正意义的停征。无论 2010 年还是此次特朗普的税改计划到最终法案，都是保留赠与税的。从这个角度讲，我国个人所得税关于对来自遗产和赠与的财产计税基础的规则缺失，亟需完善。

（二）应通过学习和借鉴进一步完善我国当前税制

对照我国目前税制，结合我国短期内不可能开征遗产税的情况下，可借鉴美国个人所得税和遗

产税制度相互配合的设计理念,从以下几个方面完善我国个人所得税。

1.修订所得界定与分类,将遗产和赠与纳入所得范畴。目前我国个人所得税法规定的 11 类所得,没有包含接受赠与和遗产,但是具体政策规定,受赠人因无偿受赠房屋取得的受赠所得,以及对个人取得的礼品所得,按照“其他所得”项目缴纳个人所得税;个体工商户接受捐赠收入,计入收入总额缴纳个人所得税;也有省级税务机关发文明确,对个人无偿受赠股权的按照财产转让所得项目计税。这些政策规定不利于税政统一和税负公平,建议将遗产和赠与明确作为一个类别纳入所得范畴,同时对来自家庭成员(配偶、父母、子女、祖父母、外祖父母、孙子女、外孙子女、兄弟姐妹)、被抚养人或被赡养人的赠与,以及法定继承人、遗嘱继承人或者受遗赠人接受的遗产,不征收个人所得税。

2.明确界定遗产和赠与范畴,划清征税与不征税的边界。可借鉴美国个人所得税和遗产税制度,对遗产和赠与的财产做出明确定义,并使用罗列和排除的方式划清边界、消除制度规则的盲区和模糊地带。除了需要将不征税的家庭成员、抚养和赡养、继承等关系界定清晰,还需要将纳入征税范围的遗产和赠与的财产分类罗列;科学划分遗产和赠与财产本身与其孳生或产生的所得,后者相当于美国个人所得税中来自遗产和信托的所得,应计入受益人的应税所得中计税。关于信托,应科学划分信托财产(本金)和信托收益(所得),根据设立信托的时点和合同对财产权利的设定,将信托财产(本金)作为遗产或赠与的财产,根据信托合同中规定的分配方法的差异对信托收益区别对待:对既得收益由受益人在实现年度纳税;对累积收益由受托人在收益实现年度代表信托纳税,之后分配累积收益时不再纳税;对信托保留收益应对委托人课税。考虑到信托必将成为我国未来居民财产传承、转移的重要工具,而美国遗产税制度中有大量关于信托税务处理的规则,研究和借鉴这些规则可有效降低我国税制改革过程中的试错成本。

3.采用计税基础传递规则,确保财产利得完整纳税。对于上述不征税项目的遗产和赠与财产,应明确采用计税基础传递规则,规定接受遗产和赠与的财产的计税基础,按遗赠人和赠与人持有该财产的计税基础确定,确保受赠人未来处置财产时,财产利得能够完整纳税。对于纳入个人所得税的遗产和接受赠与的财产,受赠人应按财产的公允价值确认所得、按照该财产的公允价值和接受财产过程中发生的相关税费确定计税基础,受赠人未来处置财产时,仅就接受财产后的增值部分确认财产利得。与此同时,应研究完善与财产利得对应的财产损失的扣除规则,兼顾政府收入需求和纳税人权益。

4.推动纳税人自行申报制度,提高税务机关信息收集能力。将接受遗产和赠与财产纳入所得范畴,无论是应税所得还是不征税所得,均应在纳税人自行申报的纳税申报表中反映接受遗产和赠与财产的内容、数量和金额,确保完整采集相关财产信息。此项改革应与个人所得税向综合与分类相结合的整体改革中协调进行,在“信息管税”的大背景下提高税务机关采集纳税人收入和财产信息的能力。在目前互联网和大数据的宏观背景下,税务机关采集信息的权限应通过立法授权得以实施,唯有此才可以真正提高税务机关对税源的监控能力,结合纳税人征信系统的构建,逐步引导自然人纳税人自行申报走向正轨。

参考文献:

- [1] Kevin M. Yamamoto and Samuel A. Donaldson, Federal Wealth Transfer Taxes[M]. Minnesota: West Academic Publishing, 2016.
- [2] Kathleen M. Kowalski.Federal Estate & Gift Taxes: Code & Regulations [M]. Illinois:Wolters Kluwer, 2006.
- [3] Stephanie J.Willbanks.Federal Estate and Gift Taxation [M].Minnesota: West Academic Publishing,2012.
- [4] 高萍.关于遗产税的研究[J].税务研究, 2004 (2) .

数字经济背景下我国税收政策与管理完善建议*

谢波峰

(中国人民大学财政金融学院, 中国财政金融政策研究中心)

陈 灏#

(内蒙古农业大学)

内容提要: 数字经济通过多年发展, 成为各国政府普遍接受的概念和发展战略。构建以数据为关键要素的数字经济, 涉及创新产业和传统产业的融合发展。目前, 数字经济在全球发展势头迅猛, 但与其相关的税收政策和管理明显滞后。在探讨数字经济税收政策多年之后, 国际社会在政策出发点、问题成因、解决思路和技术方案上认识趋同, 但在细节上还存在分歧, 这缘于数字化产品和服务的弹性变化、价值流转多样化等特征。本文提出, 要综合权衡长短期、国内外的政策目标, 结合我国财税制度改革的深化, 加快建立具有数字经济时代战略优势的税收政策与管理制度。

关键词: 数字经济税收政策税收管理

中图分类号: F810.42 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095—6126(2019)0*—00**—0*

数字经济不仅是我国经济社会发展的重要战略, 也是国际税收领域的热点话题。加快发展数字经济, 推动实体经济和数字经济融合发展, 对我国税收政策与管理提出了更高要求。

一、数字经济的发展及现状

(一) 数字经济概念的演变

“数字经济”这一概念是经过三十多年的演变形成的, 在这一形成过程中, 较为重要的若干提法和研究主要如下: 第一, 早在数字经济概念出现之前, 信息经济(information economy)曾经是最为普遍接受的概念。最早提出“信息经济”概念的是美国学者马克卢普(F.Machlup), 他认为信息经济包括教育、科学研究与开发、通讯媒介、信息设施和信息活动五个方面。马克卢普在其论著《美国的知识生产与分配》中, 使用最终需求法对信息经济进行了测算, 美国 1958 年信息经济部门所创造的 GNP 值占当年总 GNP 产值的 29%, 从业人数占总从业人数的 45%^①。

第二, 信息高速公路及数字地球等概念的提出。二十世纪八九十年代, 互联网开始普及, 各国纷纷实施的信息高速公路计划, 推进了全球的信息化进程。1993 年 9 月, 美国政府发表《国家信息基础设施: 行动计划》, 通过建设“信息高速公路”, 实现大量信息共享。1998 年, 时任美国副总统的艾伯特·戈尔在美国加州科学中心发表题为《数字地球——认识 21 世纪我们这个星球》(The digital

*基金项目: 2017 年度国家社会科学基金重大项目“‘互联网+’背景下的税收征管模式研究”(项目批准号: 17ZDA053)。

#谢波峰, 中国人民大学中国财政金融政策研究中心副教授, 中国人民大学金融与财税电子化研究所执行所长。陈灏, 内蒙古农业大学经济管理学院。

①引自税务信息化简明教程(谭荣华, 2001), P10

earth:understanding our planet in the 21st Century)》的报告。报告提出了“数字地球”的概念,是“一种关于地球的可以嵌入海量地理数据的、多分辨率和三维的表示”,涉及计算机科学、海量存储、宽带网络、云数据等系列关键技术,引起了全世界的关注和支持。

第三,“数字经济”一词最早是由唐·塔普斯科特在专著《数字经济:网络智能时代的希望和危险》提出,但早期这一领域较有影响力的著作是,1995 年美国麻省理工学院教授和媒体实验室前主任尼古拉斯·尼葛洛庞帝(Nicholas Negroponte)的《数字化生存(Being digital)》。其将数字经济描述为“利用比特而非原子”的经济,道出了数字经济与传统经济不同的存在本质。

第四,近十年来,发展数字经济成为了各国的共识和战略。在 2016 年的 G20 杭州峰会上,中国作为主席国首次将数字经济列为 G20 创新增长蓝图中的一项重要议题。峰会通过的《G20 数字经济发展与合作倡议》标志着数字经济概念和内涵在国际社会基本得到确立。

(二) 数字经济概念的内涵

第一,数字经济的核心。习近平总书记在十九届中共中央政治局第二次集体学习时强调,要加快发展数字经济,推动实体经济和数字经济融合发展;并且指出,要构建以数据为关键要素的数字经济。2016 年,习近平总书记与多国领导人共同签署了《G20 数字经济发展与合作倡议》,将数字经济界定为,“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”。这些重要论述是把握在我国建设数字经济的重要理论基础。。

第二,数字经济的范围。与仅仅认为互联网企业及相关产业才是数字经济所不同,目前对数字经济包括的范围延续和发展了以往信息经济概念所包括的内容。一是推动数字经济发展的基础性产业,主要是指信息产业本身,即所谓的 ICT(information and communication technology)技术,包括电子信息、电信运营、互联网和广播电视;二是利于以新兴互联网信息通信技术的创新产业,主要包括二十世纪九十年代之后兴起的互联网公司为代表的新业态、新模式等;三是传统产业在应用 ICT 技术的同时,与新业态和新模式融合渗透的转型。也有研究者从供给和需求两侧进行描述。在供给侧,生产方式不断数字化;在需求侧,表现为产品和服务中的数字化含量不断提高。

(三) 发展现状

根据中国信息通信研究院发布的《G20 国家数字经济发展研究报告(2018 年)》,2017 年,G20 国家中有 6 个国家数字经济规模已超 1 万亿美元^①。其中美国数字经济总量仍居首位,高达 11.50 万亿美元;我国数字经济规模居第 2 位,总量达 4.02 万亿美元;日本、德国数字经济规模均突破 2 万亿美元;英国、法国、韩国分别位居第 5 至 7 位,数字经济规模分别为 1.68 万亿美元、1.04 万亿美元和 6915 亿美元。

就数字经济的税收现状而言,以 OECD 和欧盟的研究报告(主要是 OECD 的 BEPS 第 1 项报告、2018 年数字经济中期报告,以及欧盟 2018 年的数字经济公平课税方案等)来看,挑战和机遇同在。这些报告分析了数字经济环境中各种新型商业模式主导的公司明显占居了有利地位。有关研究显示,2017 年与 2006 年相比,市值排名前 20 位的公司中有 9 家是高科技公司,并且排名前四位的是 Apple、Alphabet(Google 母公司)、Microsoft 和 Amazon 等著名数字经济时代大公司,而 2006 年,仅有 Microsoft 一家高科技公司^②。除了统计数据,在数字经济中电子商务与人们生活息息相关,

^①中国信息通信研究院.G20 国家数字经济发展研究报告(2018 年)[R].中国信息通信研究院,2018,P1。

^②转引自数字经济税收:“权宜之计”还是长效解决?(格奥尔格·科夫勒等,2018),p3。

传统商业公司和商业模式毫无优势，电子商务无疑已经成为了主要的商务模式，甚至于开始用新零售、大电商的名义统一整体商务领域。这些报告也揭示了数字化运营的公司与传统模式运营公司之间所存在的税负差异。由于传统税制与数字经济环境的不匹配，新的数字经济企业并没有承担其应负的税收责任。当然这并非指责数字经济企业的筹划行为，毕竟企业追求利润最大化是无可厚非的。值得反思的是传统税制为数字和非数字经济时代的不同类型企业之间造成的缺乏公平竞争的税收环境。据统计，传统商业模式公司的有效平均税率为 23.2%，而跨国集团中数字化商业模式公司的有效平均税率仅为 9.5%^①。

二、数字经济税收政策国际发展趋势

（一）税收政策出发点着眼未来

由于认同未来社会的数字化趋势，国际主流社会针对数字经济税收政策的主要研究都开始基于未来的数字经济格局。以 OECD 为例，研究的重点开始从具体的数字经济新模式向数字经济整体架构的悄然转变从局部新兴业务到新经济全局本身，在生产、运营、流通、消费等全流程、全方位、全领域地关注数字经济的形成和发展，进一步关注税收经济的整体性协调。研究实体生产的数字化转型，要关注运营架构的数字化存在，要看到无形资产、云计算等数字化平台的未来趋势。重视数字货币、数字化支付方式在金融领域的崛起，电子商务即将替代传统商务，成为主要的流通方式。税收政策作为建筑于数字经济之上的制度安排，要与之进行整体性的规划布置。

（二）某些问题达成共识

第一，国际社会的主流观点认为，数字经济中新交易模式使得比以前更大规模和更远距离的交易成为了可能。跨区域、跨国境实现了交易地（虚拟数字空间）与交易双方所在地（实际物理位置）的脱离，对目前基于交易地点与交易对象紧耦合的税收政策和管理模式提出了挑战（即传统的常设机构原则、目的地的或消费地原则等）。随着经济数字化程度的加深以及相应商业模式创新，使这一挑战更为严峻。

第二，国际社会通过国际组织引导（OECD）、区域经济体协议（欧盟）或最高立法机构裁断（美国）等各种形式，在解决问题的框架和方向上取得了一定共识。包括基于辨识间接税和所得税联系的国际税收解决框架，基于数字经济的常设机构存在形式确认（数字化存在），基于新的常设机构确认进行合理税收划分等。主要争议存在于技术性方案细节，例如数字化存在的判断究竟依据客观的用户数量、收入来源等数据，还是要加入主观的价值形成及贡献的推断分析。

第三，在解决问题的征管方案中，各国都充分抓住信息技术的契机。无论是美国 SUUT 方案^②，还是欧盟所谓的一站式注册及申报方案（One Stop Shop），都是通过信息技术简化跨区域税收征管。通过信息分享减少纳税人信息不对称带来的征管困难，方便纳税人在数字经济时代的税收遵从，使这些征管举措成为“以数字化征管应对数字经济”的典范。

（三）分歧和争议

第一，在税收政策的技术性细节上，存在不同的方案。例如在欧盟数字单一市场公平有效税制”公报^③中就提出三种应对数字经济的短期课税方案。一是对数字化企业的营业额征收均衡税，二是对

^①转引自“欧盟数字经济公平课税方案的总体思路、核心理念与政策要领：一个全景式分析框架”（刘奇超等，2018），P36。

^②简化销售税和使用税协议，Streamlined Sales and Use Tax Agreement, SSUTA.

^③European Commission. Fair Taxation of the Digital

数字交易征收预提税，三是对提供数字服务或广告活动的收入征税。存在着类似这样的多样化方案，一方面是适应不同税收管理主权国家的灵活需要，但另一方面也说明了不同意见的存在。

第二，在总体的数字经济应对方案短期内无法达成国际共识的背景下，有不少国家已经开始采取了单边行动。印度对外国公司因其提供在线广告服务而支付的款项，从2016年开始按6%征收“均衡税”^①；澳大利亚和英国分别从2015年4月和2017年7月针对“规避常设机构”而征收的转移利润税(diverted profits tax, DPT)^②；法国从2019年1月1日起对大型技术类企业征收数字服务税^③。在达成共识的事项当中，也存在着不同的时间安排。例如，欧盟区域内已经达成对电子书的低税率优惠，但各国的开征时间则各不相同。这些分歧的存在，反映了数字经济具有的平台融合性特征与国家利益主体独立存在之间的本质矛盾。

三、数字经济涉税特征

（一）产品和服务更具弹性：以电子报纸为例

数字经济环境下典型产品具有高度数字化的特征，使得其应税形态比以前更具弹性、更加迅速，让传统税收政策管理模式处于尴尬地位。本文引用电子报纸增值税的典型案列，稍加拓展进行讨论。

报纸在数字经济时代的存在形式具有一定典型意义，它既可以有传统形态（纸质报纸），在数字化空间中它又可通过功能完全一样的数字化形式存在（数字化报纸）。根据纸质报纸和数字化报纸的不同组合，从销售业务的角度来看至少可以有三种方式：一是购买数字报纸，赠送纸质报纸；二是购买纸质报纸，赠送数字报纸；三是同时购买数字报纸和纸质报纸。这一现象不仅带来了税务管理部门认定数字化（being digital）的商品或服务适用税收政策的不确定性，而且跨区域经营涉及不同税收管理主体时，对该业务的不同处理方式也不相同（上述引文中列举欧盟、新西兰、澳大利亚等三国）。主要的税收政策区别在于：第一，是否针对物理商品和数字化商品及服务具有不同的税收政策规则；第二，纳税主体的确定规则以供应商为主还是购买方为主；第三，是否存在着相应判断标准来确定税收的管辖权；

以上电子报纸的案例中还会因为信息技术的升级发展、商业模式的迅速创新而变化。即使在税收政策通过明确列举上述三种组合方式应对现有的模式，也可能会变得不再适用。例如由于语音识读技术的出现，所提供的服务可以演变成语音读报服务（Reading Service）。这一服务还可能随着AI技术等新一代信息技术的发展而变化。换句话说，税收政策适用范围在数字经济中变得总是有所不及，变得总是不太确定。

（二）数字经济环境中价值流转多样化

数字经济中通过所谓价值链、价值平台、价值商店等进行价值创造的多种过程，是在数字经济形成的平台化背景下市场参与多方主体之间的流转路径多样化，是传统经济模式与数字经济模式的主要区别之一。数字经济的多主体互联而形成的价值流转多样化的特征，给现行的税收政策造成了一定的困境。

Economy[EB/OL].https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/fair-taxation-digital-economy_en,2018-08-25.

^①印度均衡税:理论阐释、立法实践与政策思考(罗翔丹等,2018),p36

^②英国单独开征转移利润税,中国税务报,2015-04-08,09版;澳大利亚通过“谷歌税”法案,中国税务报,2017-04-11,05版;

^③数字服务税:欧盟难以“齐步走”法国开始“单干”,中国税务报,2019-2-12,07版

以增值税为例，现行的增值税理论上虽然是针对销售产品和服务的增加值征收，但由于税务管理的效率和成本考虑，采取了所谓的“环环征收、链条抵扣”模式，即通过销项税额减进项税额的方式，间接实现对增加值的征税。排除进销项的时间差、链条断裂、税收优惠等特殊情况，在传统经济模式下，这种征收方式的确可以通过降低重复课税、对增加值公平征税，促进生产效率的提高。

然而在数字经济的互联模式下，这一优势或许不再保持。第一，从链条的输入端和输出端来看，两端多元化造成链条模式的不适应。在输入端，传统的供应商可以多元化，更重要的是，所谓的“平台”将供应端的多种产品和服务统一打包整合；在输出端，工业生产时代的大规模批量生产转变成成为数字经济时代的“大规模定制”，个性化的产品和服务的出现，使得链条的输出端也进一步多元化。第二，传统模式下的工商分工日益模糊。工业企业通过电子商务向下游消费端扩展，商业企业向上游生产端整合。加之新商业模式的兴起，还出现了所谓的“羊毛出在猪身上，让狗来买单”的交易模式，达到商业价值实现环节的多元化选择。第三，从链条中的流转对象来看。现代产业结构的调整，共享经济、体验经济的兴起，其中的流转对象逐步从“硬”（产品）到“软”（服务）进行转换，进一步影响了产品和服务的传统界限。这些特点使得链条式增值税管理失去传统的锚点。

以上列举的产品和服务的弹性变化、价值流转多样化等两大特征，是数字经济时代税收政策和管理完善和提升的出发点。

四、完善数字经济时代我国税收政策和管理思考和探索

（一）综合权衡长短期、国内外的政策目标

我国现阶段许多重要政策的出发点都是面临多重目标的综合权衡，这是由于我国社会经济多重进程的叠加所决定，也受我国不均衡发展的结构所影响。例如，针对数字经济领域的电子商务政策而言，对内既要在部分领域、部分企业堵住税收流失漏洞，也要为中小企业电商发展留足空间；对外既要考虑人民生活的便利，也要考虑我国产业的发展阶段。这一思路同样也要成为我国数字经济的税收政策和管理基调。数字经济是未来经济的战略主形态，是我国现代化经济体系具有核心竞争力和国际优势地位的关键。在我国相当一部分核心技术还需进一步发展的新旧增长动力转换期，供给和需求两侧均应以鼓励为主，在发展中加以规范。要统筹国内外两个市场，在国际税收政策协调中既要认识到我国数字经济发展的优势，积极促进了我国数字经济核心竞争力的形成，也要发挥新时代大国的作用，兼顾长期和短期税收利益，以长远的视角和共同发展的眼光，树立数字经济时代大国勇于担当的国际形象。

（二）调整财税利益格局和分享机制

数字经济冲击下，以消费目的地为主的税收征收模式日益被众多国家接受，这一做法在我国现实背景是如何调整财税利益格局和分享机制。不仅在中央地方财政关系调整中，要考虑数字经济的影响，优化与数字经济产品形态和价值链条流转更加匹配的财税政策，研究更好的分配数字经济相关的财税收入；而且还需要考虑围绕着主要城市圈进行城市格局优化过程中，如何加强财税利益机制的引导。在优化地方税体系建设中，可以适时考虑在电子商务、数字化产品和服务等重点领域，探索税收收入归属的消费地原则。既不会对现有财税利益格局造成太多冲击，又能够形成助力城市化发展的财税新动力。

（三）探索成文法与案例法相结合的政策和管理实践

数字经济的优点有时候会成为财税政策的难点。就税收实践而言,需要确定性的政策和实务要求,很难做到准确地描述,而这一困境往往还被迅速发展的数字经济进一步加剧。所幸的事,数字经济既带来了挑战,也提供了机遇。助力数字经济发展的数据、云计算、人工智能等技术,为解决这些问题提供了可行的方案。目前在新一代信息技术支撑下的智能法律实践启示我们,可以在尽量准确描述法律文本的同时,提供丰富的案例实践。在案例大数据库的支撑下,通过人工智能技术抽象成税法核心要素,尽可能地为丰富的数字经济涉税案例处理提供公平的税收政策。成文法和案例法结合,对于我国复杂税收实践的国情而言,值得探索。

(四) 加速优化和形成具有数字经济时代战略优势的税收管理平台

相比较而言,与涉及国际利益重新分配的若干核心技术问题不同,建立适应数字经济时代的征管方案,或许相对而言更为容易。在本轮“减税降费”的过程中,我国财税主管部门已经出台了不少便利纳税人征管的举措。结合数字中国和数字经济建设,要面向数字经济时代,加速优化相关管理方面的制度和技术平台。在纳税人数字化认定、数字发票、跨省市纳税人管理便利化涉税应用、线上和线下一体化的数字化税务管理平台等重点领域深入实践,推动纳税人数字化经营的税收营商环境,形成我国具有国际战略优势的税收管理数字化平台。

参考文献:

- [1] 弗朗西斯·坎纳斯.数字经济的新模式和增值税制度的新挑战[M]//全球数字经济的增值税研究.迈克·兰,伊内·勒琼主编.北京:经济科学出版社,2017.7: 1-15.
 - [2] 高运根.BEPS 行动计划 1、成果 1 数字经济面临的税收挑战[J].国际税收,2014(10):15-17.
 - [3] 格奥尔格·科夫勒,甘特·迈尔,克里斯托弗·施拉格,陈新.数字经济税收:“权宜之计”还是长效解决[J].国际税收,2018(02):6-16.
 - [4] 刘奇超,曹明星,王笑笑,王和美.数字化、商业模式与价值创造:OECD 观点的发展[J].国际税收,2018(08):20-29.
 - [5] 刘奇超,科尔曼·茉莉,张春燕,屠琳舒.欧盟数字经济公平课税方案的总体思路、核心理念与政策要领:一个全景式分析框架[J].国际税收,2018(10):35-43.
 - [6] 罗翔丹,刘奇超,李奎林,张怀文.印度均衡税:理论阐释、立法实践与政策思考[J].国际税收,2018(02):36-42.
 - [7] 马化腾.数字经济:中国创新增长新动能[M].北京:中信出版社,2017.
 - [8] 司晓,孟昭莉,王花蕾,闫德利.数字经济:内涵、发展与挑战[J].互联网天地.2017(03): 23-28.
 - [9] 谭荣华.税务信息化简明教程[M].北京:中国人民大学出版社,2001.
 - [10] 田丽.各国数字经济概念比较研究[J].经济研究参考,2017(40):101-106+112.
 - [11] 中国信息化百人会.数字经济:概念、规模、共识与展望[R].中国信息化百人会,2017.
 - [12] 中国信息通信研究院.G20 国家数字经济发展研究报告(2018 年)[R].中国信息通信研究院,2018.
 - [13] 王劲杨.构建跨境增值税数字化征管手段的思考——基于美国跨州销售税数字化征管机制的研究.税务研究,2019(3): 72-78.
 - [14] 谢波峰.未来十年电商还能玩出什么新花样?
- [EB/OL].<https://finance.qq.com/a/20181112/002557.htm>,2018 年 11 月 12 日.

Exploration of Chinese Tax Policy and Administration in the Era of Digital Economy

Abstract: After development of several years, digital economy in which key element is data has been a widely accepted concept and strategy in many countries, including three main parts to melt and develop: information infrastructure, creative industries, and traditional industries. Currently digital economy in the world is developing well, but the digitalized operation model companies have obviously advantages. After discussing this many year, the international society have reached some consensus on future, the reason of questions and solutions, although there are still some divergence especially on the technical details which mainly comes from the characters of digital economy: the transformable product and service and variety of value flow. In the end, The article gives some suggestions including trading off between short term and long term goals, adjusting the sharing mechanisms of tax sharing arrangement, exploring the combination of statute law and case law, optimizing the digital tax administration platform.

Key word: Digital economy Tax policy Tax administration