

中银研究产品系列

- 《经济金融展望季报》
- 《中银调研》
- 《宏观观察》
- 《银行业观察》
- 《国际金融评论》
- 《国别/地区观察》

作者：叶银丹 中国银行研究院
电话：010 - 6659 6874

签发人：陈卫东
审稿：周景彤 梁婧
联系人：王静 刘佩忠
电话：010 - 6659 6623

* 对外公开
** 全辖传阅
*** 内参材料

《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》解读系列之五

新业态发展与税收制度改革*

近年来，中国数字经济、共享经济、平台经济等新业态蓬勃发展，在带来税基扩大、税收征管技术水平提高等机遇的同时，也带来一些挑战，包括纳税主体、收入性质等划分标准模糊，加大税收征管难度；税源地和实际税收地分离加剧，影响税收公平；税收数据治理难度加大，税收征管质量和效率有待提高等。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》（以下简称《决定》）提出要“研究同新业态相适应的税收制度”。为适应新业态发展，预计未来政策将从以下几个方面推动税收制度改革。积极推动相关法律法规、征税对象、税收结构等方面的侧重点转变。规范和明确纳税主体、应税收入、价值划分等标准界定。进一步提高税收征管与治理的数字化水平。

新业态发展与税收制度改革

近年来，中国数字经济、共享经济、平台经济等新业态蓬勃发展，在带来税基扩大、税收征管技术水平提高等机遇的同时，也带来一些挑战，包括纳税主体、收入性质等划分标准模糊，加大税收征管难度；税源地和实际税收地分离加剧，影响税收公平；税收数据治理难度加大，税收征管质量和效率有待提高等。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》（以下简称《决定》）提出要“研究同新业态相适应的税收制度”。为适应新业态发展，预计未来政策将从以下几个方面推动税收制度改革。积极推动相关法律法规、征税对象、税收结构等方面的侧重点转变。规范和明确纳税主体、应税收入、价值划分等标准界定。进一步提高税收征管与治理的数字化水平。

一、当前新业态发展情况

2017年7月，国家统计局发布《新产业新业态新商业模式统计监测制度（试行）》，首次对“新业态”作出界定¹。2020年，国家发改委等十三个部门联合提出要推进十五个新业态新模式健康发展，具体包括在线教育、互联网医疗、远程办公、数字化治理、产业平台化发展（平台经济）、传统企业数字化转型、虚拟产业园与产业集群、无人经济、新个体经济、微经济、多点执业、共享生活、共享生产、生产资料共享、数据要素流通²。根据这一分类，当前中国新业态主要表现为数字经济、共享经济、平台经济等几种经济类型。

（一）数字经济已成为经济发展新动能

目前得到广泛认可的数字经济定义来自2016年G20杭州峰会发布的《G20数字经济发展与合作倡议》。数字经济是指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

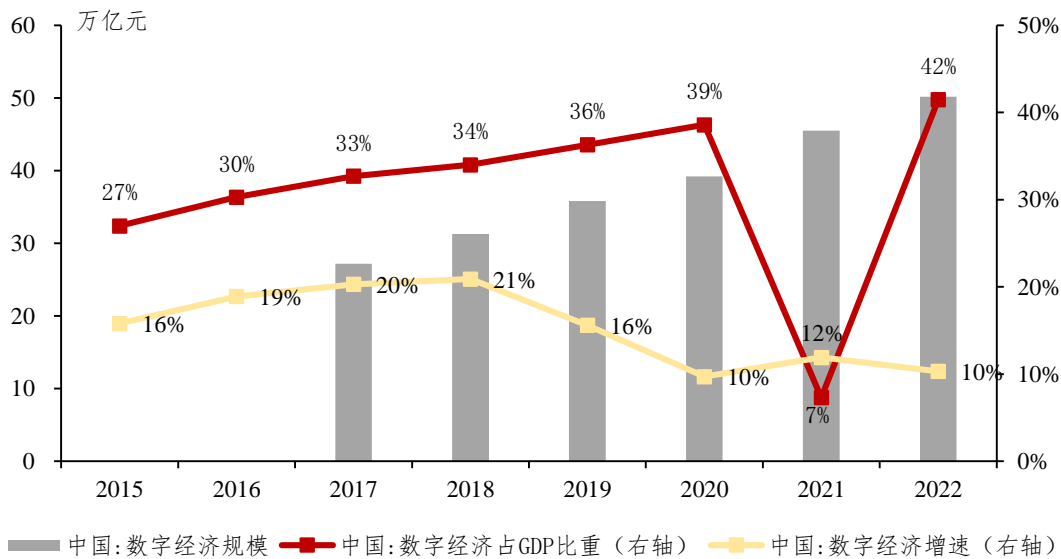
1 新业态是在产品或服务需求日益多元化、多样化、个性化的情况下，顺应市场需求，以创新为内在发展动力，依托互联网技术，从现有产业和领域中衍生出的新环节、新链条和新活动形式。

2 2020年7月15日，国家发改委、中央网信办、工业和信息化部等十三部门联合印发的《关于支持新业态新模式健康发展、激活消费市场带动扩大就业的意见》。

优化的重要推动力的一系列经济活动。近年来，数字技术与各行业加速融合，电子商务蓬勃发展，移动支付广泛普及，在线教育、远程办公、互联网医疗等新业态快速发展，有力推动了经济的恢复和增长。

第一，数字经济总规模快速增长，成为就业蓄水池。近年来，中国数字经济保持10%以上的较高增速，数字经济增加值占GDP比重维持在40%左右，其中数字经济核心产业增加值占GDP比重为10%左右（图1），累计建成62家“灯塔工厂”，占全球总数的40%。数字化创造了大量新职业、新岗位，成为就业“蓄水池”。《中国电子商务人才发展报告》数据显示，截至2023年底，中国电子商务从业人数已超7000万人。

图 1：中国数字经济规模与增速变化情况

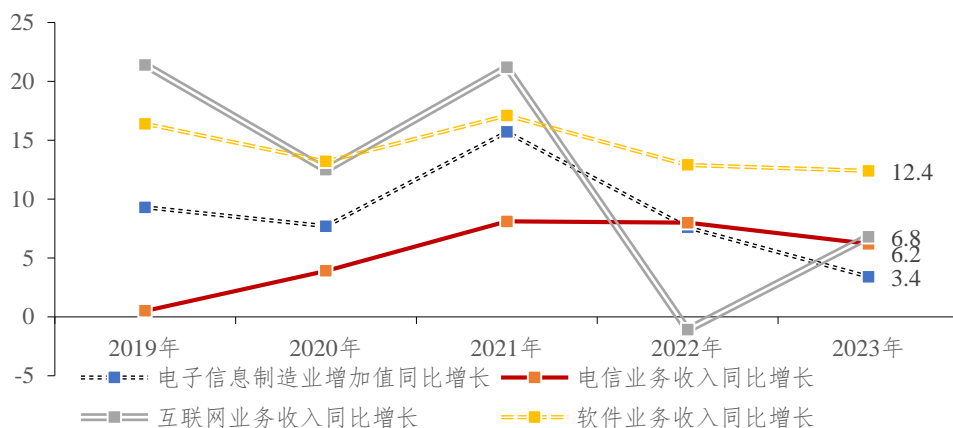


资料来源：Wind

第二，数字经济相关消费和投融资快速增长，数字社会建设加快。数字经济消费规模全球第一。中国连续11年成为全球规模最大的网络零售市场，2023年电子商务交易额468273亿元，比上年增长9.4%；网上零售额15.42万亿元，比上年增长11%，近5年累计增长45.1%；其中实物商品网上零售额占比达到27.6%，创历史新高。数字经济投融资持续增长。数字经济重点行业中，2023年电信、软件行业分别实现业务收入同比增长6.2%、12.4%（图2）。2023年，中国高技术制造业、高技术服务业投资

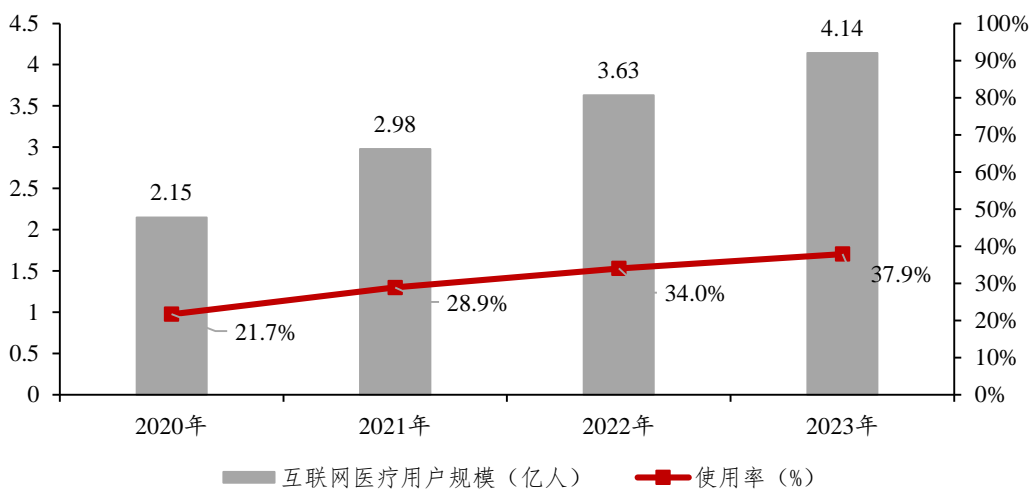
分别增长 9.9%、11.4%，计算机、通信和其他电子设备制造业投资同比增长 9.3%。数字社会建设加快。截至 2023 年底，中国互联网医疗用户规模达 4.14 亿人，较 2022 年 12 月增加 5139 万人，占全体网民的 37.9%（图 3）。

图 2：2019-2023 年数字经济重点行业同比增速变化情况（%）



资料来源：工信部

图 3：2020 年—2023 年互联网医疗用户规模及使用率



资料来源：中国互联网络信息中心

第三，相关核心技术加快突破，数据要素市场活跃度提高。一方面，先进计算、人工智能等数字经济相关的关键核心技术不断取得突破。高性能计算持续处于全球第一梯队。智能芯片、通用大模型等创新成果加速涌现。人形机器人进入提速发展阶段，

专利申请数量增长较快。量子计算机、脑机接口等前沿技术的研发进度不断加快。截至2023年末，中国人工智能核心企业数量超过了4500家。另一方面，数据要素市场日趋活跃。截至2023年末，全国数据生产总量达32.85ZB，同比增长22.44%。全国已有数十个省市上线公共数据运营平台，有二十多个省市成立了专门的数据交易机构。

第四，数字经济国际合作更加深入。2023年，中国“丝路电商”伙伴国增加到30个，跨境电商进出口额2.38万亿元，同比增长15.6%。跨境电商主体已超10万家，建设独立站已超20万个，参与跨境电商进口的消费者人数达到1.63亿。

（二）共享经济展现出较大发展潜力

共享经济是利用互联网平台将分散资源进行优化配置，通过推动资产权属、组织形态、就业模式和消费方式的创新，提高资源利用效率、便利群众生活的新业态新模式。共享经济强调所有权与使用权的相对分离，倡导共享利用、集约发展、灵活创新的先进理念；强调供给侧与需求侧的弹性匹配，促进消费使用与生产服务的深度融合，实现动态及时、精准高效的供需对接。

表1：2021-2022年中国共享经济发展情况

领域	2021年交易额 (亿元)	2022年交易额 (亿元)	2022年交易额占 比(%)	2022年交易额同比增速 (%)
交通出行	2344	2012	5.25	-14.2
共享住宿	152	115	0.3	-24.3
知识技能	4540	4806	12.54	5.9
生活服务	17118	18548	48.4	8.4
共享医疗	147	159	0.41	8.2
共享办公	212	132	0.34	-37.7
生产能力	12368	12548	32.75	1.5
总计	36881	38320	100	3.9

资料来源：《中国共享经济发展报告》

第一，共享经济规模持续扩大，在稳岗稳就业中发挥重要作用。根据国家信息中心发布的《中国共享经济发展报告》，2022年中国共享经济市场交易规模扩大至

38320 亿元，同比增长 3.9%，其中生活服务和共享医疗领域市场规模分别增长 8.4% 和 8.2%，分别较上年加快 2.6 个和 1.7 个百分点（表 1）。2020 年共享经济参与者人数约为 8.3 亿人，其中服务提供者约为 8400 万人，同比增长约 7.7%，平台企业员工数约 631 万人，同比增长约 1.3%。

第二，不同类型的共享型服务消费占比差异较大。不同类型共享经济占比及其变化趋势差异较大。2022 年网约车客运量占出租车总客运量的比重约为 40.5%（图 4）；在线外卖收入占全国餐饮业收入的比重约为 25.4%，较上年提高 4 个百分点（图 5）；共享住宿收入占全国住宿业客房收入的比重约为 4.4%。从共享型服务支出占比来看，2022 年在线外卖人均消费支出在餐饮消费支出中的占比约为 25.4%，较上年提高 4 个百分点；网约车人均消费支出占出行消费支出的比重约为 7.8%，较上年下降 1.1 个百分点；共享住宿人均支出在住宿消费中的占比约为 4.4%，较上年下降 0.6 个百分点（表 2）。

图 4：2018–2022 年网约车与巡游出租车客运量占比情况

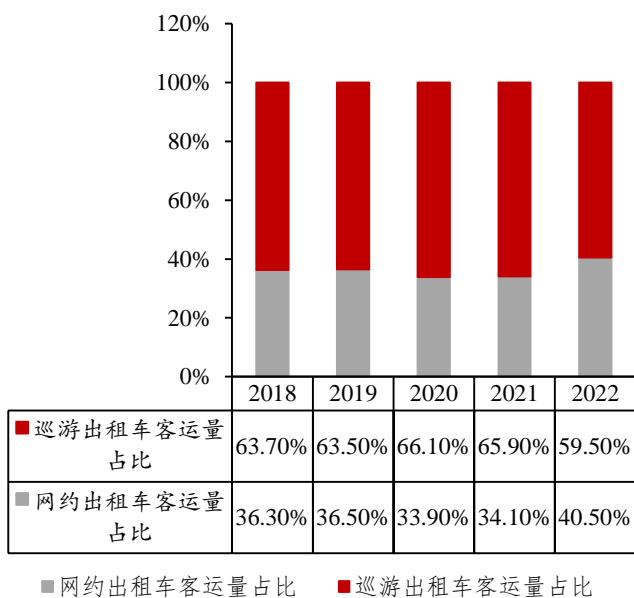
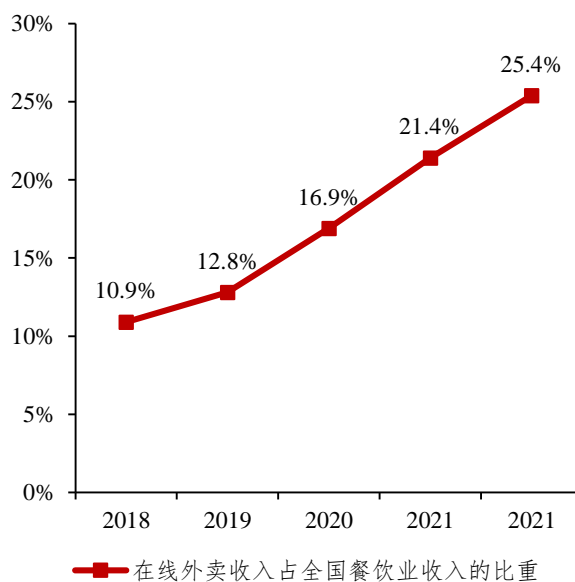


图 5：2018–2022 年在线外卖收入占全国餐饮业收入比重



资料来源：《中国共享经济发展报告》

表 2：2021-2022 年主要生活服务领域共享型服务支出占比

领域	人均消费支出（元）		共享型服务支出（元）		共享型服务支出占比（%）	
	2021 年	2022 年	2021 年	2022 年	2021 年	2022 年
网约车	2891.3	1818.9	256.4	142.5	8.9	7.8
住宿	215.2	183	10.8	8.1	5	4.4
餐饮	3319.8	3111.6	709.6	789.7	21.4	25.4

资料来源：《中国共享经济发展报告》

第三，尽管共享经济在快速发展过程中面临一些问题和挑战，但未来仍有较大发展潜力。近年来，共享经济面临数据安全、个人信息保护、反垄断等多重问题，叠加国内互联网领域投融资活跃度下降、中国企业赴美上市意愿减弱、疫情影响下国内平台经济企业营收压力较大等不利因素，共享经济领域直接融资大幅下降。2022 年，共享经济领域直接融资规模约为 132 亿元，同比下降 93.8%（表 3）。未来，随着政策环境优化和技术创新推动，实体经济的数字化转型将进一步加快，预计中国共享经济规模年均增速将保持在 10%以上³。

表 3：2020-2022 年共享经济主要领域直接融资规模

领域	融资额（亿元）			
	2020 年	2021 年	2022 年	2022 年同比增速
交通出行	115	485	23	-95.3%
共享住宿	1	6	33	450.0%
知识技能	467	253	<1	-98.0%
生活服务	260	750	51	-93.2%
共享医疗	88	372	22	-94.1%
共享办公	68	1	<1	-99.0%
生产能力	186	270	2	-99.3%
总计	1185	2137	132	-93.8%

资料来源：《中国共享经济发展报告》

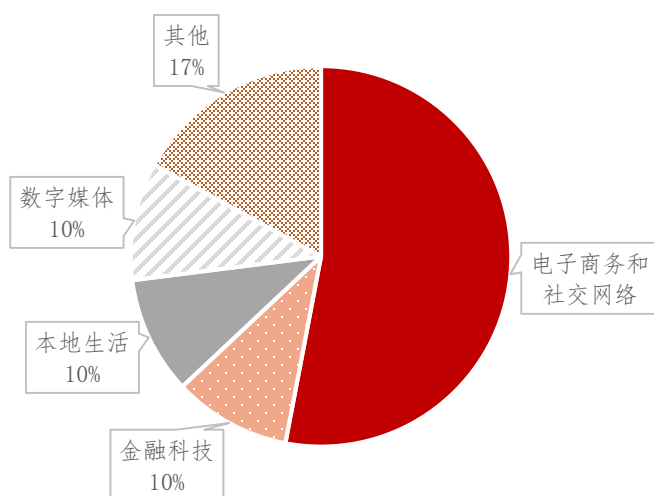
³ 数据来自《中国共享经济发展报告》。

（三）平台经济成为推动经济增长和就业模式创新的重要力量

根据国家发展改革委等部门发布的《关于推动平台经济规范健康持续发展的若干意见》，平台经济是以互联网平台为主要载体，以数据为关键生产要素，以新一代信息技术为核心驱动力的新型经济形态。

第一，平台经济经历早期野蛮生长后，在政策引导和支持下保持健康发展态势和较强的国际竞争力。2023年，中国存量独角兽平台企业平均估值比10年前缩水75.5%。2024年2月，中国已上市的前十家平台企业总市值比2023年2月缩水2442亿美元（折合人民币超1.7万亿元）。尽管较早期快速发展时期增速有所回落，但当前平台经济依然保持了较快增长。2023年，商务部重点监测平台交易额全年增幅达到30%。截至2023年6月底，中国市场价值超过10亿美元、超过100亿美元的平台企业分别有148家、26家，总市值规模达到1.93万亿美元。从全球来看，全球百亿估值的平台经济企业中，美国和中国分别占比71.5%和24.8%，全球前十大平台企业中，美国和中国分别占8家和2家。分领域来看，不同领域的平台经济发展不平衡情况较为突出。当前，中国电子商务和社交网络领域平台发展处在第一梯队，两者市值合计占比超过平台经济总市值的一半（图6）。

图6：不同类型平台经济市值占比（%）



资料来源：禹联网络

第二，平台经济在国民经济发展中的地位和作用日益凸显。一方面，平台经济为就业市场提供了新的机遇。平台经济不仅为技术、运营、管理人才提供了就业机会，还为广大灵活就业人员提供了广泛的就业渠道，如外卖骑手、在线主播等。截至2021年底，中国灵活就业人员已突破2亿人次，占总就业人口比重约26%。另一方面，平台经济通过减少信息不对称和交易摩擦，显著提升交易效率、降低交易成本。例如，金融科技平台企业基于大数据为中小企业提供信用评级服务，有助于解决中小企业融资难、融资贵的问题。据OECD统计，中国拥有全球最大的线上融资市场，占全球线上融资交易量的62.5%。此外，物流平台企业通过数字化管理，优化了采购、仓储、分拣、运输、配送等环节，提高物流效率，降低企业成本。例如，菜鸟物流作为2022年物流类独角兽企业榜首，用户已突破3亿人，通过数字化手段提升了物流服务的效率和质量。

二、新业态发展带来税收新机遇和新挑战

新业态的发展为税收带来新机遇。一方面，新业态能够提高生产要素的优化配置效率，降低交易成本，推动经济高质量发展，有助于扩大税基。另一方面，新业态往往涉及大数据、云计算、人工智能等新技术的融合与应用，其在自身快速发展过程中，也能够为税收征管提供更好的技术支撑。税务部门能够借助这些新技术来提升税收征管效率，加强税收风险防控。同时，新业态的发展引起经济活动组织形态、生产生活方式、产业链体系等方面的一系列变化，给税收征管带来新挑战。

（一）纳税主体、收入性质等划分标准模糊，加大税收征管难度

第一，纳税主体规模快速扩大，界定难度加大。一是随着平台经济等新业态的快速发展，原有的较为严格的“企业——员工”合同制模式正在逐步过渡到较为松散的“平台——个人”合作模式，由此涌现了海量的自然人纳税行为，大大增加了税务征管的工作量和难度。例如，网络主播数量多、类型多样、虚拟性强、分散度高、实名度低，难以判定他们的真实姓名、身份和地址。二是新业态下部分自由职业者和交易平台未办理市场主体登记和税务登记，导致税务机关无法准确认定其纳税主体，造成

税收流失。例如，在二手平台闲鱼上售卖服务、二手商品的个人并不缴纳相关税款。此外，当前《委托代征管理办法》还未结合平台经济等新业态的特点进行细化调整，对平台的委托代征资质要求还不明确，各地对平台代征从属于平台的自然人税款还存在争议，导致从属于平台的自然人税款存在漏征现象。三是新业态下供需边界逐渐淡化、生产者与消费者界限模糊，加剧了纳税主体界定的复杂性。在数字经济等新业态背景下，生产与消费之间互动增强，在此过程中催生了越来越多的“产消合一者”“生产型消费者”。例如，在视频游戏中，玩家可以创造或购买皮肤、装备等虚拟商品。玩家在消费游戏服务的同时，也可能通过交易自己创造的虚拟商品获得收益，但目前这类“生产型消费者”在消费过程中获得的收入并未纳入征税。

第二，收入来源更加多元、形式更加复杂，加大税收监管难度。从企业纳税人的角度来看，一是新业态经济活动的复杂性、虚拟性和远程交易等特点，容易导致纳税主体向税务部门提供的相关税收信息不全面、不准确等问题，在实际操作中，加大了准确界定纳税人获取的收入来源和性质的难度。二是中国现行的税制要素体系主要基于工业经济的运行模式和规律设计。平台经济等新业态企业的经营活动往往具有融合性，行业界限模糊。但现行税制并没有对融合业态的收入性质做出明确的税收规定，在实际税收过程中，难以简单根据传统的行业划分、商品与服务划分等标准来确定新业态企业的收入性质。例如，无车承运平台在以承运人身份与托运人签订运输合同的同时，又以道路货运经营者的身份委托实际承运人完成任务，这导致平台具有多重身份，对其具体是按运输服务还是按现代服务征税存在争议。从个人纳税人的角度看，一是大部分货物或服务的提供者与在线平台之间没有法律意义上的劳动关系，其收入所得性质并不明确。随着网络主播等新经济主体加入市场生产经营活动，个人生产经营收入与其工资薪金、劳务报酬、特许权使用费等所得高度融合，对税务部门甄别有关所得的性质、费用扣除以及加强税源管理提出更高要求。以主播获得的打赏收入为例，这部分收入是归属于劳务报酬还是偶然所得，或者不属于征税范围，还存在争议。二是平台经济催生了大量的灵活就业人员，其收入理论上来说，需要按照经营实质认定为劳务报酬所得或者经营所得，需要纳税人或者代扣代缴人进行准确区分，但在现

实中，存在一些灵活用工平台不加以区分统一按照较低税率进行缴纳。

（二）税源地和实际税收地分离加剧，影响税收公平

第一，从企业角度看，新业态加剧了生产负担地和税收获得地不一致情况，影响税收分配秩序和分配公平。新业态背景下，税收征收地往往是纳税主体主观选择的由税收竞争而形成的税收洼地，而不是经济活动的实际发生地（即税源地）。因此，新业态下的增值税等税收收入向企业注册聚集区域集中，生产负担地和税收获得地的分离导致税收不公平，不利于地区间平衡发展。例如，当前中国长三角、珠三角等地区汇聚了大量娱乐、游戏、直播、社交、支付等数字产品和服务提供者，增值税税收归于数字企业或平台注册地，而相关产品和服务的消费者则遍布全国。

第二，从个人角度看，新业态行业往往是个人偷税漏税重灾区。一方面，类似于企业纳税人，网络主播等数字经济从业者也常常通过在税收洼地注册个体工商户或企业来改变纳税地点，最终造成税收与经济活动实际发生地不一致的情况。另一方面，视频博主、网络主播等还常常借此将其个人收入转变为营业收入，达到避税目的，甚至通过虚构业务、借助中间公司隐匿收入等方式进行偷税漏税。

（三）税收数据治理难度加大，税收征管质量和效率有待提高

第一，新业态经济活动数字化程度高、实时性强、交易量大，导致税收数据收集难度加大。一是目前中国税收治理涉及的基本信息采集方式仍以人工录入为主，难以适应数字经济等新业态活动的实时性、跨区域性、虚拟性等特点，导致新业态税收征管的基础数据呈现分散性、无序性特征，税收数据的收集效率较低。二是新业态活动往往涉及多个平台和参与者，使得税收数据搜集变得更加复杂。在线平台企业一般在资源供给方入驻平台前会要求其提供个人或者企业信息，并对通过平台达成的每一笔交易的时间、金额和交易主体进行记录。但当前中国没有法律法规规定在线平台企业必须提供交易信息或者参与税务监管的义务，也没有明确的条款规定资源供给方的纳税义务，这就很容易造成纳税遵从度低的现象，导致大量税款流失。

第二，税收基础数据碎片化，传统的以票管税模式向信息管税、以数治税模式转

变面临困难。一是数字经济、共享经济、平台经济等新业态连接的多个主体往往分散于不同领域、不同地区，税收征管信息资源呈现“碎片化”状态。同时，平台交易的信息流、资金流、合同流、票据流等相对分离，税收征纳双方信息不对称。数据碎片化现象使得税务机关难以从不同来源和系统中整合格式不一、标准不同的数据，导致数据整合、以数治税的难度较大。二是在信息管税和以数治税的模式下，税务机关依赖的数据需要具有高度的准确性和可靠性。但新业态下的交易隐匿性较强、缺乏实体票据，税收数据的不完整、不准确或被篡改的风险较高，可能影响税收征管的质量。三是面对数字化程度高、实时性强、交易量大的新业态经济活动，税务机关需要利用先进的大数据分析、人工智能等数据分析技术来提高税收数据处理的效率和质量。但目前，这些技术的应用在税收领域尚处于起步阶段，税收数据的高效分析受到现有技术手段的限制较大。

三、未来适应新业态发展的税收制度改革方向展望

当前，中国接近 90%的税收都是以企业为征税对象，60%以上的税收收入来源于间接税，因此，税收征管机制的构建和税收征管工作主要围绕企业、围绕间接税，以纳税人自主申报为主。针对上述新业态对税收征管带来的机遇和挑战，党的二十届三中全会《决定》提出要“研究同新业态相适应的税收制度”。未来政策或将重点从以下几个方面推动税收制度改革，更好地适应新业态发展。

第一，适应涉税自然人数量快速增长趋势，推动相关法律法规、征税对象、税收结构等方面的侧重点转变。在法律法规方面，现行税收征管法律法规的主要对象是企业、法人和单位，对自然人涉及较少。未来，随着自然人纳税行为的大量涌现，税收征管相关法律法规修订有望加快，逐步将自然人纳税人纳入税收征管体系，明确自然人纳税人涉税信息报送、变更、共享、归集和申报纳税等内容。**在征收对象方面**，新业态的发展催生海量的自然人纳税，涉税自然人的数量甚至比企业纳税人更为庞大。为避免新业态从业者偷税漏税，未来政策将进一步强化自然人税收监管，在现有征管资源和征管力量的前提下，逐步由重在管理企业纳税人向管理企业纳税人与自然人纳税人并重转变。**在税收结构方面**，新业态的发展推动生产组织方式由“公司+雇员”

向“平台+个人”转变，因此，建立以自然人为征税主体的直接税制度是适应新业态发展的必然要求。结合间接税比重持续下降、直接税比重同步上升的发展趋势，未来，税收征管工作将逐步从以间接税为重转向间接税与直接税并重。

第二，适应新业态下经济活动复杂性特征，规范和明确纳税主体、应税收入、价值划分等标准界定。一是针对当前新业态相关税收标准规则不明确以及由此导致的税收流失等情况，未来政策将紧跟新业态变化趋势，加快研究新型经济活动下的征税主体、产品和服务收入性质、价值认定与划分标准等，积极推动相关潜在税基转化成实际税收收入，提高税收制度的运转及税收治理成效。**二是完善对新业态下经济活动实际发生地的认定标准，提高数字技术水平，加强对线上经济活动实际发生地的追踪能力，探索依据经济活动实际发生地征税，避免税收向平台注册地等税收洼地集中，提高税收公平性。****三是在强化数字经济等新业态经济活动研究分析、加强相关涉税信息采集的基础上，未来政策可能在适当的时机稳妥探索数字服务税、数字资源税等新型税种和涉税客体，合理增加税收，发挥税收对经济的调节作用。**

第三，利用新业态带来的技术进步机遇，进一步提高税收征管与治理的数字化水平。一是税收协同共治机制进一步完善。未来，为适应新业态下经济活动的跨区域性、复杂性等特征，政策有望积极构建跨部门、跨区域、多方参与的税收共治格局，尤其在数据、信息交换共享、协同监管、联合执法等方面加大合作力度。**二是税收征管数字化、智能化转型将加快，税收征管工作将逐步由重在“自主报税”向“自主报税”与“自动算税”并重转变。**未来，大数据、人工智能等新技术的广泛应用，将赋能税务部门通过税收大数据系统自动提取数据、自动计算税额、自动预填申报，从而既减轻纳税人办税负担，又提高办税效率。**三是借鉴经济合作与发展组织（OECD）推行标准税收审计文档的成功经验，未来，政策有望进一步优化纳税人报送纳税申报资料的内容、格式，并逐步将个人所得税纳税申报采用的预填申报表制度推广至增值税等税种的纳税申报。**

