

平台经济下个人所得税纳税遵从研究*

——基于信息不对称的视角

□ 周克清 郑皓月

内容提要：我国平台经济下从业人员个人所得税的遵从度较低，主要原因在于税务机关与第三方平台及其从业人员之间存在严重的信息不对称。在税务机关不掌握平台个人纳税人相关涉税信息的情况下，平台从业人员显然是不会选择自主申报的。由此，若要提高平台经济下相关从业人员个人所得税的纳税遵从度，就必须努力消减税务机关与第三方平台之间、税务机关与平台从业人员之间的信息不对称。

关键词：平台经济 个人所得税 纳税遵从 信息不对称

DOI:10.19376/j.cnki.cn11-1011/f.2021.01.012

一、引言

随着互联网与现代科技的不断发展，平台经济已从“边缘走向中心”并逐渐成为经济增长的新引擎。国家信息中心发布的《中国共享经济发展年度报告》显示，2019年我国共享经济^①市场交易额为3.2万亿元，在整体就业形势压力较大的情况下，共享经济参与者人数约8亿人，从业者约7800万人。^②尽管平台经济从业者规模庞大，但其缴纳的个人所得税却寥寥无几。除淘宝等商品交易类电子商务平台外，美团、滴滴等服务类共享经济平台的大量从业者也很少纳税，税收遵从度非常低。这在很多学者的研究中得到证实。如陈宇等（2017）指出，当前发展火热的各种分享经济新业态如共享单车、滴滴出行等普遍存在偷、逃税现象；蔡昌（2017）通过测算认为，我国电子商务C2C模式交易的税收流失额呈现逐年增长之势。那么，到底是什么原因导致了平台经济下个人所得税的纳税遵从度如此之低呢？我国又应当如何提高平台经济个人所得税的遵从度，降低其税收流失程度呢？

学术界关于纳税遵从的文献可以追溯到

Allingham等（1972）建立的逃税模型（A-S模型）。Allingham等认为提高税收的稽查率和罚款率有助于提升税收遵从度。此后，国内外学者从居民收入、居住地区、政府信任度、税收执法、公共品满意度、纳税激励、社会规范、税收道德、税收公平等众多视角对居民的纳税遵从行为进行分析，逐渐形成了两种具有代表性的理论，即预期效用理论（expected utility theory）和前景理论（prospect theory）。其中，预期效用理论认为，税收遵从与否的影响因素包括税率、查处概率、税收惩罚和纳税人风险厌恶的程度等，纳税人的目标是追求个人效用最大化，如果纳税人税收不遵从的收益超过了以罚款为代表的税收不遵从成本，他们就会选择税收不遵从。部分经济学家在预期效用理论的基础上，吸收社会学、心理学等研究方法，创立了一种新的行为决策理论，即前景理论。前景理论提出了与预期效用理论不一致的三种效应：一是确定性效应（certainty effect），认为税制简明且易于遵守，纳税人就易于选择诚实纳税，反之则选择税收不遵从；二是框架效应（framing effect），认为纳税人若需补

* 本文得到2019年度国家社会科学规划基金项目“个人所得税改革与国家治理转型”（项目编号：19XJY021）和2020年度中央高校基本科研业务费专项资金项目“数字经济下个人所得税税收遵从研究”（项目编号：JBK2007023）的资助，特此致谢。

① 考虑到平台经济与共享经济的交叉性，本文不特定区分平台经济与共享经济的差异。

② 国家信息中心，中国共享经济发展年度报告[R/OL]. (2020-03-10) [2020-11-09]. http://m.cnr.cn/tech/20200304/t20200304_525002607.html.

缴税款时倾向于风险爱好,面临可获退税的前景时则倾向于风险厌恶,故而税款预提制度或预缴制度有利于提高税收遵从度;三是分离效应(isolation effect),认为纳税人对选择税收不遵从的前景分析取决于三个因素,即是否列为检查对象、查出不遵从行为的概率、查出不遵从行为后的处罚力度。

尽管学术界对纳税遵从的研究已经有非常丰富的文献,但平台经济领域纳税遵从的文献却相对稀缺,仅有的文献更多关注如何采用互联网工具提升纳税遵从度。例如,陈玉玲(2015)指出,构建基于“互联网+”的征税系统有利于提高纳税人的税收遵从度;孙存一等(2015)认为,“机器学习+关联规则”组合算法可以有效识别税收遵从风险等级;张之乐(2017)则试图以区块链技术促进税收遵从。虽然现有文献较少讨论平台经济下个人所得税的纳税遵从问题,但仍有不少学者探讨了我国平台经济下个人所得税的征管问题,如王远伟(2018)、周克清等(2019)、胡连强等(2019)。

从现有文献看,学术界已经开始关注平台经济的个人所得税遵从问题,但相关研究尚不够深入,特别是没有从信息不对称的角度探讨平台经济下个人所得税不遵从的原因。为此,本文拟从税务机关与平台之间、税务机关与纳税人之间的涉税信息不对称角度探讨平台经济下个人所得税的遵从性问题,并由此探索提高平台经济个人所得税遵从度的路径。

二、平台经济个人所得税纳税遵从与信息不对称

根据我们对平台经济税收征管的调研,个人所得税遵从度低的最大原因在于税务机关与第三方平台和平台从业人员之间存在显著的信息不对称,由此导致税务机关难以掌握从业人员的主要涉税信息。从纳税人的角度看,既然税务机关都不知道每个纳税人从什么渠道获得了多少收入,那他们为什么要去报税呢?既然如此,平台经济

下相关涉税主体之间到底存在什么样的信息不对称呢?

(一) 税务机关与第三方平台之间的信息不对称

1. 税务机关与第三方平台之间信息不对称的表现。与传统经济中的代扣代缴单位相似,平台公司对于从业人员的涉税信息有相当程度的把握。从我国平台公司的实际运作情况看,任何个人要在平台上提供服务或销售商品,都必须提供基础性的身份信息及银行账号并得到验证。根据《个人所得税法》,“纳税人有中国公民身份号码的,以中国公民身份号码为纳税人识别号”。由此,平台公司实际上掌握了从业者的纳税人识别号。同时,任何从业者在平台上提供的服务都将被平台后台系统所记录,因而平台公司能够掌握其全部的业务内容。按照平台公司运营的基本规则,服务购买方支付的报酬需要先缴入由平台公司设立的专用账户,经结算扣除平台公司的管理费用后再支付给平台从业人员。因此,平台公司完全能够掌握从业人员的收入情况。然而,与平台公司相比,税务机关能够获取的平台从业人员涉税信息却相当有限。现实情况是,大部分第三方平台及相关支付软件并未将从业人员的涉税信息准确、及时地提交给税务机关,税务机关无法有效实现与平台公司的信息共享,信息不对称现象十分普遍。

税务机关与平台公司之间产生涉税信息不对称,其根源在于我国现有法律法规及相关制度尚未明确平台公司提供涉税信息的机制,缺乏强制性的措施保证平台公司能够及时准确提供相关涉税信息。《电子商务法》第二十五条规定:“有关主管部门依照法律、行政法规的规定要求电子商务经营者提供有关电子商务数据信息的,电子商务经营者应当提供。”《税收征管法》第六条也对第三方涉税信息共享作了原则性规定。但现有法律法规并未明确规定第三方平台提供涉税信息的范围、方式和期限,也未规定如果第三方平台漏报少报或不及时上报应当承担什么样的法律责任。显然,对于平台公司而言,既然法律法规没有规

定其履行提供涉税信息的义务,那么他们为何要费时费力地提供从业人员的涉税信息呢?

2. 税务机关与第三方平台的信息不对称对个人所得税纳税遵从的影响。在税务机关与平台公司之间信息不对称的情况下,如果平台公司拒绝向税务机关准确及时地提供从业人员的涉税信息,那么税务机关对平台从业人员个人所得税的征管将失去一个重要的抓手。作为税务机关与纳税人之间的重要桥梁,平台公司完全能够对从业人员的涉税行为进行有效的威慑,但平台公司没有向税务机关提供涉税信息,就不可避免地会降低税务机关对从业人员进行稽查和处罚的威慑力度,致使平台从业人员失去纳税遵从的意愿。如果考察美国等发达国家的个人所得税征管实践,我们可以发现其对平台公司提供从业人员相关涉税信息的规定相当完善,因而其从业人员大都能进行规范的纳税申报。

(二) 税务机关与平台从业人员之间的信息不对称

1. 税务机关与平台从业人员之间信息不对称的表现。平台从业人员是纳税信息的直接来源,但税务机关却很难完全获取其相关涉税信息,税务机关与平台从业人员之间存在明显的涉税信息不对称。

一是税务机关无法准确获知哪些人员在从事平台经济相关活动。平台经济降低了交易门槛,参与者的启动成本大大降低。个人只需要在网络平台注册登记个人基本信息,消费者便能通过平台匹配需求达成交易。低准入门槛是平台经济(共享经济)的重要特征,为社会成员提供了更多参与经济的机会,由此,个人所得税纳税主体数量剧增。比如,传统经济中,一个房间或一辆汽车的后排座位无法作为经营住宿或交通的业务媒介,但平台经济的出现却显著降低了行业壁垒,使住宿或交通等行业能够使用更少的资源运行,服务供给者数量大大增加。由于缺少了平台公司的配合,税务机关甚至都不知道哪些人员在平台公司提供的平台上从事经营活动。

二是税务机关无法准确获知平台从业人员开展了哪些业务活动。平台经济模糊了生产者与消费者的界限,双方交易不受地域限制,跨区域交易占比较高,交易时间灵活,所产生的涉税信息呈现出明显的分散性特征。税务机关对这些分散性的涉税信息仅有较低的识别能力。特别是部分服务提供者只是临时性的兼职而非全职工作,收入通常来源分散且额度较小。以美团外卖、饿了么等平台为例,兼职外卖员只需在App上注册登记个人信息就可以申请成为骑手,是否接单、接单数量都可以自由选择,人员流动性、收入灵活性高。税务机关很难准确地识别这些零散的经济活动,难以准确把握上述纳税人的涉税信息。

三是税务机关无法准确获知平台从业人员分别从哪些渠道取得了多少收入。传统个人所得税征管过程中,税务机关可以通过代扣代缴单位和纳税人个人银行账户等途径监管纳税人收入信息。但在平台经济中,纳税人可能同时在多个不同平台上取得收入,收入信息分散在各个平台中,税务机关很难完全准确地得到纳税人所有渠道的收入信息。比如,纳税人既可以在美团外卖、饿了么等多个外卖类平台注册提供服务,也可以同时在滴滴、嘀嗒等多个出行类平台注册提供服务,还可以同时提供共享知识服务、共享住宿服务,等等。同时,互联网技术的进步促使微信、支付宝转账等电子支付方式迅速普及,收入来源也不再局限于现金、银行账户,收入来源更加复杂、隐匿。显然,对于同时拥有多种收入渠道、多种收入形式的平台从业人员而言,税务机关想要准确地得到其所有收入信息是很困难的,信息不对称问题非常严重。

四是税务机关无法准确获知平台从业人员开展相关活动耗费了多少成本费用。尽管部分平台经济从业者只提供一般性劳务,其所谓的成本仅仅表现为时间成本,但部分从业者提供服务不仅需要花费一定的时间,而且需要借助于相关资产设备。比如,滴滴司机需要借助于自身购买的机动车辆,共享住宿提供者需要借助于住房。滴滴

司机的机动车辆不仅有折旧的成本费用问题，而且还包含车辆运行的成本费用问题（如油费和维修费）；共享住宿从业者也有房屋折旧和运维费用的问题。况且上述成本费用里可能还包含从业人员家庭私用的成分。这些成本费用信息具体是多少，基本上是从业者的私人信息，税务机关一般难以准确掌握。

2. 税务机关与平台从业人员的信息不对称对个人所得税纳税遵从的影响。第一，税务机关与平台从业人员之间的信息不对称限制了税务机关的税源监控能力，从而影响了平台从业人员的纳税遵从选择。我国目前对个人所得税税源的监控主要依靠两种模式：一是行政事业单位和公司企业的代扣代缴，即由代扣代缴单位承担税源监控责任；二是纳税人自行申报，由纳税人自行承担税源监控责任。从我国个人所得税收入主要来源于工资薪金所得的角度看，我国由单位代扣代缴的征税模式非常成功，但个人所得税自行申报的征缴能力却非常薄弱。目前，我国平台经济的从业人员主要有两类：一是平台公司的员工（雇员），其收入通过平台公司的工资薪金报酬发放并代扣个人所得税及相关社会保险费用，其个人所得税征缴方法与传统经济体无异；二是平台公司的注册从业人员，他们在平台上注册并提供各种服务但不属于平台公司员工，其所获收入直接来源于其服务对象，平台公司不能对其代扣代缴相关税费（平台公司的管理费除外），而只能由从业人员自行申报缴纳个人所得税和社会保险费用等。对于后者，税务机关只能通过个人所得税申报表以及事后核查获取相关的纳税信息，对纳税人的真实涉税信息无法完全准确地掌握。对平台从业人员而言，他们在明知税务机关不能掌握其涉税信息的情况下，通常不会主动申报其在各平台上获得的真实收入。这种情况在我们所做的各项调研中得到了充分的证实。

第二，税务机关与平台从业人员之间的信息不对称限制了税务机关事后稽查的成功率，削弱了对平台从业人员纳税不遵从的威慑能力。鉴于

现有平台经济的注册从业人员个人所得税申报率较低，如果要对其进行征税，税务机关只能依靠纳税人有限的申报表及事后稽查来判断其纳税信息的真实性。对于平台经济的注册从业人员，税务机关囿于征管技术手段的限制，很难对数额零散、形式隐蔽的各项交易活动进行监管，税务稽查力度明显不足。质言之，税务机关既不知道有哪些人在从事平台经济相关活动，也不知道他们提供了哪些服务，更不知道这些人取得了哪些收入，在这种情况下税务机关的事后稽查实在是难以奏效。平台从业人员基于自身经验及身边从业人员的实践，可以很自然地发现税务机关几乎难以对其收入进行稽查，被税务机关查处的风险远低于传统经济下的个人所得税纳税人，由此导致的较低纳税遵从度自然就不难理解了。

第三，税务机关与平台从业人员之间的信息不对称降低了纳税人的不遵从成本，逆向激励了纳税人的不遵从选择。由于不能准确掌握平台从业人员的涉税信息，税务机关既无法对其征税，又无法对其稽查，还不能对其有效查处，纳税人的不遵从成本相当低。在不遵从成本较低条件下，几乎所有平台从业人员都会选择不进行自行申报。当几乎身边所有从业人员都没有自行申报的环境下，纳税人不纳税的羞耻感就会明显降低，纳税意识更加淡化，不遵从的心理成本就越来越低，逆向激励了纳税人的不遵从选择。如果身边人都不自行申报纳税，某纳税人自行申报就会产生较强的不公平心理，增加其遵从的心理成本。

另外，如果税务机关不能很好地界定纳税人的运营成本并给予标准化的扣除，那么平台从业人员在自行申报时也往往会无所适从，从而导致其不愿意去申报纳税。

三、提高平台经济个人所得税纳税遵从的路径选择

前文已述，平台经济个人所得税不遵从的主要原因在于税务机关与第三方平台及其从业人员之间存在明显的信息不对称。要提高平台经济从

业人员个人所得税的纳税遵从度,就必须消除或减轻税务机关与第三方平台及其从业人员之间的信息不对称。

(一) 税务机关与第三方平台之间信息不对称的消减机制

2018年《个人所得税法》修订以来,我国大力提升个人所得税的征管能力,但面对数千万甚至上亿计的个人所得税纳税人,我国现有征管能力依然捉襟见肘。为此,我国要大力加强税收共治机制建设,完善涉税信息共享制度,提升对第三方涉税信息的共享能力。对平台经济而言,要加强对从业人员的个人所得税征管并提高其纳税遵从度,就必须消减税务机关与第三方平台之间的信息不对称,真正实现涉税信息共享。

1. 健全第三方平台共享从业人员涉税信息的相关法律法规。综观平台经济个人所得税纳税遵从的症结,第三方平台不提供从业人员的涉税信息居于核心位置。换句话说,在我国现有税收征管制度与征管能力下,要实现对平台从业人员个人所得税的有效征管,必须要求平台公司提供他们的涉税信息。实际上,部分发达国家和国际组织已经建立了平台经济涉税信息的共享制度,可供我国借鉴。例如,2017年3月法国国会发布了《共享经济税收法案》;2019年,经济合作与发展组织(OECD)发布了题为《共享和零工经济:对平台卖家进行有效征税》的报告;2020年7月,OECD公布了《平台运营商对共享和零工经济中卖家进行报告的规则范本》和《行为准则:税务当局与共享/零工经济平台之间的合作》,对平台公司如何分享从业人员的涉税信息进行了约束。^①此外,美国税法规定,平台公司(如来福车, Lyft)和第三方支付机构(如 PayPal)对收入和交易频次达到规定标准的从业人员需要向美国国内收入局报告。^②显然,无论是考虑到世界各国对平台经济征税的潮流,还是从我国平台经济

个人所得税税收征管的实际需要出发,都需要健全平台公司共享从业人员涉税信息的相关法律法规。而其核心应是明确规定平台公司依法提供平台从业人员涉税信息的义务,明确第三方主体提供涉税信息的范围、方式、期限,以及漏报少报、不及时上报的处罚措施。

2. 构建第三方平台共享从业人员涉税信息的激励约束机制。为了保证第三方平台准确及时地提供其从业人员的涉税信息,必须建立相应的激励约束机制。税务机关可以根据平台公司提供的涉税信息质量进行信用评级,对能够及时准确提供从业人员涉税信息的平台公司,可以评定较高的信用等级,降低稽查概率,也可以赋予其一定的委托代征汇总代开资质;对信用等级较低的平台公司,则可以作为税务机关的重点稽查对象。同时,对于拒不提供从业人员涉税信息的平台公司,还可以通过稽查的方式强制要求平台经营者完整保留交易数据信息,并向税务机关报送平台内进行经营活动的主体信息与涉税信息。

3. 制定第三方平台共享从业人员涉税信息的具体规则。为了提高涉税信息的共享力度,平台公司在从业人员的注册、运营及支付环节,需要尽可能地收集从业人员的相关信息。参照 OECD 的征税规则,可以考虑从三个方面确定平台公司提供信息的具体规则。一是确定具有报告义务的平台公司范围。平台公司是指与从业人员(卖家)签订合同,允许其使用全部或部分平台功能的实体。二是确定需要报告的从业人员范围,即确定各自平台上到底需要将哪些从业人员的涉税信息提供给税务机关。按照前文所述,如果该从业人员属于平台的雇员,那么可以按照现行制度纳入代扣代缴范围,因此这里需要报告的从业人员主要是指非雇员从业人员。换句话说,平台公司需要报告的主要是交易频率超过一定次数或收入额度达到一定标准的非雇员性质的从业

① 傅靖.基于数字化平台的零工经济税收管理[J].国际税收,2020(9):3-8.

② Driver's Salary and Tax Rates for Lyft & Uber Rideshare Service[EB/OL].[2020-11-09].<https://rideshareapps.com/salary-and-tax-rates-for-rideshare-drivers/amp/>.

人员。三是明确平台公司应提交的交易信息范围。平台公司应提交的信息包括但不限于：从业人员（卖家）的姓名、常住地址、纳税人识别号、出生年月、银行账户及收入信息（含第三方支付渠道）以及业务内容及其范围等。

（二）税务机关与平台从业人员之间信息不对称的消减机制

1. 加强个人所得税宣传教育，提高平台从业人员的纳税遵从意识。目前，平台公司从业人员纳税遵从度低的一个重要原因是纳税意识薄弱，缺乏对税法应有的尊重。为此，我们可以依托大数据、云计算等技术建立税法宣传平台，有效宣讲个人所得税的政策、税率及征缴流程，营造良好的个人所得税纳税遵从环境，培养纳税人依法申报缴纳个人所得税的意识。特别是要加强与平台公司的合作，通过多种形式组织平台从业人员学习个人所得税相关知识，从主观上减少纳税不遵从。

2. 建立个人所得税纳税诚信档案，提升纳税诚信威慑力。加强纳税诚信档案的重点是要求平台公司从业人员主动申报，对其自主申报的质量计入征信系统。一是与平台公司合作建立从业人员的个人所得税纳税信用记录，对自主申报质量较高的从业人员在同等条件下可优先派单，提高其收入水平；对拒不申报且经催告不改正的从业人员可以记入行业禁止黑名单，不允许其在相关平台提供相关服务。二是将平台公司从业人员的个人所得税纳税信用记录通报给全国征信系统，对拒不申报及缴纳的从业者进行征信控管，比如禁止贷款、限制高消费、限制购买住房等。

3. 提升纳税服务质量，降低纳税遵从成本。目前平台公司从业人员的纳税遵从成本较高，导致大部分人不愿意主动申报个人所得税。除上文提到的问题外，还有两个原因：一是平台公司采取日结、周结或旬结等方式支付从业人员的收入，导致从业人员自身也不知道到底获得了多少收入，特别是如果在多个平台公司获取收入，或从多个

银行或支付渠道获得收入，从业人员就更难以准确把握其收入的准确数字；二是税务部门对个人所得税申报的处理比较复杂，致使个人所得税纳税人到营业大厅进行自主申报及补退税时需要走比较复杂的程序。为了降低平台从业人员的遵从成本，可要求从业人员在个人所得税申报 App 中确定与平台公司绑定的银行卡及支付渠道，在设定好专项扣除项目及专项附加扣除项目后，由个人所得税申报 App 自动计算其应纳个人所得税款。个人所得税申报 App 自动计算出应缴税款后，可由从业人员在指定的银行卡及支付渠道存够足以缴纳税款的金额，由税务机关自动扣缴，从而避免从业人员需要单独到税务大厅报税。另外，税务机关也需要全方位提高纳税服务质量，无论是日常的纳税咨询与服务还是税款缴纳与补退，都要注重提高纳税人的满意度，从而让平台从业人员更能够从心底里接受个人所得税缴纳。

参考文献：

- [1] 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): 3-12.
- [2] 蔡昌. 电商税收流失测算与治理研究[J]. 会计之友, 2017 (8): 2-13.
- [3] ALLINGHAM M G, SANDMO A. Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis[J]. Journal of Public Economics, 1972, 1 (3-4): 323-338.
- [4] 陈玉玲. “互联网+”征税系统与纳税义务人纳税遵从度[J]. 重庆与世界, 2015 (11): 18-22.
- [5] 孙存一, 王敏. 基于大数据算法的纳税遵从风险的行为轨迹与动机[J]. 税务研究, 2015 (10): 16-20.
- [6] 张之乐. 以区块链技术促进纳税遵从的设想[J]. 税务研究, 2017 (12): 108-111.
- [7] 王远伟. 对共享经济的涉税问题探究[J]. 税务研究, 2018 (6): 112-116.
- [8] 周克清, 刘文慧. 平台经济下个人所得的税收征管机制探索[J]. 税务研究, 2019 (8): 83-88.
- [9] 胡连强, 杨霆钧, 张恒, 等. 基于数字经济的税收征管探讨[J]. 税务研究, 2019 (5): 119-122.
- [10] BELK R. You are what you can access: Sharing and collaborative consumption online[J]. Journal of Business Research, 2014, 67 (8): 1595-1600.

作者单位：西南财经大学财政税务学院

（责任编辑：郝东杰）