



宏观研究

【粤开宏观】数字经济时代财税体系面临的挑战与发展趋势

2024年08月28日

投资要点

分析师：罗志恒

执业编号：S0300520110001

电话：010-83755580

邮箱：luozhiheng@y kzq.com

近期报告

《【粤开宏观】注册制改革的评估与建议》

2024-08-26

《【粤开宏观】当前经济运行的明线与暗线》

2024-08-15

《【粤开研究】信贷需求偏弱，政策仍需加力——7月金融数据点评》

2024-08-14

《【粤开宏观】日股大幅波动，亚太股市剧烈震荡：虚惊一场，还是趋势反转？》

2024-08-06

《【粤开宏观】政治局会议的新提法和新信号》

2024-07-30

摘要

中央正在谋划新一轮财税体制改革，数字经济时代下的财税体系离不开新一轮财税体制改革的大环境，离不开新一轮财税体制改革面临的新形势、新问题和新目标。

一、新一轮财税体制改革面临的新形势、新问题和新目标

1、新一轮财税体制改革面临五点新形势：

一是经济增速换挡，税收收入增速也在换挡，同时“土地财政”难以为继；二是人口老龄化进程加速，对财税体系产生了较大的压力和冲击；三是人口流动尤其是人口向都市圈城市群聚集，这与基于静态条件下的财税体制设计产生了冲突；四是税制结构和财税体系与高质量发展、构建全国统一大市场等战略目标有不相适应的地方；五是当前各地方政府对中央转移支付的依赖逐步增加。

2、1994年分税制改革解决中央和地方收入划分的问题，解决中央宏观调控能力不足的问题，但是仍留下四个问题：

一是政府和市场的边界不清；二是中央和地方事权和支出责任的划分；三是地方税体系的构建问题；四是转移支付中有大量的共同事权的转移支付，真正的均衡性转移支付占比并不高。

3、新一轮财税体制改革的新目标在于：

短期目标是解决当前财政紧平衡、土地财政难以为继和债务不断增加的问题。中长期目标是解决财税治理体系和治理能力现代化，以支持国家治理体系和治理能力现代化的问题；更为关键的是推动中国式现代化、高质量发展、构建全国统一大市场和实现共同富裕等，服务重大国家战略。

二、数字经济时代财税体系面临的挑战与发展趋势

2023年数字经济占经济比重已经达到40%，数字经济核心增加值占10%。数字经济既包括数字产业化，也包括产业数字化。数字产业化的比重相对低，产业数字化的比重相对高。

数字经济的发展对既有的财税制度提出了新的问题，总结来看有必要思考五个问题：一是数据要素产生的价值属于企业还是社会？如何对新增价值征税？既有的税收体系难以解决；二是税源、税基需要做新的界定；三是税源分布更加不均衡，税收与税源背离；四是数字经济发展是否加剧了群体和区域间的公平问题；五是数字经济发展对税收征管正向和负向的冲击。

1、当前财政面临紧平衡和宏观税负下行的问题，需要探索新的财政和税收收入的来源

数字经济的发展对此提供了可能性，我们提出可以探索构建数据财政体系，



这是由当前和下一阶段财政经济形势决定的：

构建数据财政体系是稳定宏观税负的必要。靠开征新税种、提高收费、土地出让收入和股权财政都不是稳定宏观税负的好办法。数字经济既然在经济中的占比提高了，那意味着税收制度也要相应跟进，这是稳定宏观税负的必要。

构建数据财政体系是防范化解地方债务风险的必要。能否有一种新的思路，不仅考虑压降分子端的债务，而且考虑做大分母端的资产，比如通过把数据资源变成数据资产，从而做大政府拥有的资产规模，自然地方政府的债务风险也就下降了。

构建地方税体系的必要，数据财政可以作为地方税体系的一个来源。要开拓新的思路，拓展新的税源和收入来源，数字经济对应的数据财政恰恰能为地方政府提供这样的收入来源。

工业经济时代下的财税体系是顺周期性的。相对工业经济时代的税收与 PPI 的强关联性，数字经济和数据财政的稳定性相对更高，能够发挥出逆周期调节的作用。

2、数据财政的三个层次和两个来源：

数据财政有三个层次：一是既有的税收体系下对数字经济的征税，包括企业所得税、增值税、个人所得税等（已有税收体系的完善）；二是基于数据资产是否要开征新的税种，比如数字资产税（是否开设新税种）；三是政府作为产权所有人拥有的这些数据经过加工整理后，转让给市场取得的收入。

数据财政的两个来源：一是政府凭借政治权力所取得的税收；二是政府本身是数据资产的产权所有人。

3、构建数据财政体系仍然需要解决的四个问题：

一是数据资产的权利归属问题，权利归属界定是利益归属、利益分配的前提；

二是定价问题，有必要构建一种能使价格公允、科学地反映资源稀缺性程度的价格机制；

三是数据财政如何内嵌到既有财政体制中，税收如何分成等。比如数据资产税是中央税、共享税，还是地方税？如果是中央税，地方政府就没有积极性；如果是地方税，则地方有积极性，但由于数据资源的区域分布差异，导致会出现区域差距越来越大的问题。所以，怎样内嵌到既有的财政体制以及对当前中央和地方总体财力分布不会造成大的冲击，这都是我们需要解决的问题。

四是不管数据财政未来走向何方，我们做探索是必要的。但是，未来要坚持促进数字经济和呵护行业发展，不能为了税收而忽视了行业的发展。所以探索数据财政要从长计议，不能不顾经济形势。要坚持统筹行业调控和合规监管，坚持规范与发展，坚持效率与公平并重的顶层设计思路。总之，要先促进经济的发展，促进数字经济的发展，然后再讲税收，顺序不能搞反了。

风险提示：外部冲击超预期、政策超预期



目 录

一、新一轮财税体制改革面临的新形势、新问题和新目标.....	4
(一) 新一轮财税体制改革面临的新形势.....	4
(二) 新一轮财税体制改革面临的新问题.....	4
(三) 新一轮财税体制改革的新目标.....	4
二、数字经济时代财税体系面临的挑战与发展趋势.....	5
(一) 数字经济对税收制度和财政的挑战.....	5
1、数据要素产生的价值属于企业还是社会？如何对新增价值征税？既有的税收体系难以解决.....	5
2、税源、税基需要做新的界定.....	5
3、税源分布更加不均衡，税收与税源背离.....	5
4、数字经济发展是否加剧了群体和区域间的公平问题.....	6
5、数字经济发展对税收征管正向和负向的冲击.....	6
(二) 构建数字经济时代下财政体系的思考.....	6
1、构建数据财政体系的必要性：财政经济形势、体制改革的要求.....	6
2、数据财政的三个层次和两个来源.....	8
3、构建数据财政体系仍然需要解决的一些问题.....	8

图表目录

图表 1： 工业经济时代中国税收收入同比与工业品价格同比基本同步变化.....	7
---	---



中央正在谋划新一轮财税体制改革，数字经济时代下的财税体系离不开新一轮财税体制改革的大环境，离不开新一轮财税体制改革面临的新形势、新问题和新目标。

一、新一轮财税体制改革面临的新形势、新问题和新目标

（一）新一轮财税体制改革面临的新形势

一是经济增速在换挡，意味着税收收入增速也在换挡。同时房地产市场低迷，供需形势逆转，“土地财政”难以为继。

二是人口老龄化进程加速，对财税体系产生了较大的压力和冲击。去年一般公共预算调入到全国社会保险基金预算的规模有 2.5 万亿，相当于社会保险基金预算的 22%，相当于一般公共预算收入的 11%，相当于支出的 9%，降低了财政统筹能力。

三是人口流动尤其是人口向都市圈城市群聚集，这与基于静态条件下的财税体制设计产生了冲突。这涉及到转移支付到底该怎么做——是转移到传统的中西部地区，还是人口流动到哪里，转移支付就跟到哪里？

四是税制结构和财税体系与高质量发展、构建全国统一大市场等战略目标有不相适应的地方。

五是当前各地方政府对中央转移支付的依赖逐步增加，中央转移支付规模（10.3 万亿元）已经超过中央本级收入（10.0 万亿），如此规模的中央转移支付难以持续，而且在转移支付分配和资金下达过程中存在效率损失，更重要的是，转移支付的激励约束机制未能建立，不利于调动经济大省的发展经济和筹集收入的积极性。

（二）新一轮财税体制改革面临的新问题

1994 年分税制改革解决中央和地方收入划分的问题，解决中央宏观调控能力不足的问题，但是仍留下了几个问题：

一是政府和市场的边界到底在哪里？政府和市场的边界不清，可能会导致越到基层越呈现出无限责任政府的趋势，导致不断出现财政困难。所谓财政困难的核心或本质，是有限的财力和无限的支出责任之间的关系。所以，我们要解决的新问题的第一点是要理顺政府和市场的边界。

二是中央和地方事权和支出责任的划分。虽然 2016 年以来事权和支出责任划分有一定的进步，但总体上还是文本意义上的改革。

三是地方税体系的构建问题。房地产税大概率不具备开征的历史条件了，遗产税赠与税的开征也较为困难。营改增之后 18 个税种不是均匀分布的，难以走彻底的分税制道路，分税分成制以及共享税可能是未来地方税体系构建更为现实的问题。要区分是构建地方税收体系还是地方税种体系。

四是转移支付中有大量的共同事权的转移支付，真正的均衡性转移支付占比并不高。

（三）新一轮财税体制改革的新目标

短期目标是解决当前财政紧平衡、土地财政难以为继和债务不断增加的问题。

中长期目标是解决财税治理体系和治理能力现代化，以支持国家治理体系和治理能



力现代化的问题；更为关键的是推动中国式现代化、高质量发展、构建全国统一大市场和实现共同富裕等，服务重大国家战略。

二、数字经济时代财税体系面临的挑战与发展趋势

2023年数字经济占经济比重已经达到40%，数字经济核心增加值占10%。数字经济既包括数字产业化，也包括产业数字化。数字产业化的比重相对低，产业数字化的比重相对高。

（一）数字经济对税收制度和财政的挑战

数字经济的发展对既有的财税制度提出了新的问题，总结来看有必要思考五个问题。

1、数据要素产生的价值属于企业还是社会？如何对新增价值征税？既有的税收体系难以解决

中央文件将数据确立为与资本、土地、劳动力一样的生产要素。数据本身是有价值的，更重要的是随着数据数量的集中程度，数据的价值呈现出几何级数的上升，这不同于工业经济时代。消费者在消费活动过程中的偏好数据留在了平台企业，平台企业依据汇聚的海量数据开发满足不同消费者偏好的产品和服务，实现了更大的增值。于是要问的问题是消费者参与数据要素价值的形成，这种价值以及增量价值的产生属于平台企业还是属于社会？如何对这部分价值征税的问题，既有的税收体系难以解决。如果是属于社会的，政府以税收方式筹集一部分收入，最后用之于民，改善民生福利、加大公共基础设施建设等等，这是有必要的。

2、税源、税基需要做新的界定

伴随数字产业化和产业数字化发展，涌现出的新经济形态和新商业模式，例如远程医疗、远程教育、直播带货等，这种活动税基是什么？税源在哪里？有些新经济活动游离在税收体系之外，经常能看到很多主播偷漏税的现象，这就要对数字经济时代下的税源和税基做出新的界定。

3、税源分布更加不均衡，税收与税源背离

平台企业聚集了大量的交易活动，而数字经济尤其是平台企业又高度集中于部分城市和地区。平台企业主要注册在北京、上海、广东、江苏，税源在全国各地，税收集中在平台企业注册地，税源和税收越发背离。

面临这些挑战怎么去解决？第一个思路是调整征税原则，从生产地原则转向消费地原则，但从生产地原则转向消费地原则又产生了新的问题，其一是如何调动地方发展经济的积极性，尤其是经济大省的积极性是否会受到影响。其二是可能对税收征管体系和税收分配产生冲击，如何实现税收在区域间的分配问题将变得更加复杂。第二个思路是提高中央分成比例，再通过中央转移支付的方式解决横向失衡，但这在土地收入负增长以及地方财政紧平衡的背景下，更不利于缓解地方压力。实际上，地方的财政问题核心关键不在于收入问题，而在于支出过于膨胀，在于无限责任政府。



4、数字经济发展是否加剧了群体和区域间的公平问题

这要从区域和群体两个层面考虑，衡量这种差距要看总量分布，更要看人均的概念，从人均角度看数字经济到底是扩大还是缩小了公平问题。一方面，不同群体间因能力差异产生数字鸿沟；另一方面，直播带货等新的数字经济形态可以把山区的土特产卖到远方的世界，综合来看，数字经济发展是推动了共同富裕还是加剧了公平问题？这个问题也有待进一步讨论。如果加剧了公平问题，那么财政政策和转移支付就需要跟进。

5、数字经济发展对税收征管正向和负向的冲击

一方面，数字经济有利于征管，产生正向冲击。通过“大数据治税”等极大地降低了税收征管成本、提高征管效率，让税收征管、企业纳税更加规范、更加公平；这就为下调名义费率或税率打下很好的基础，为改革也打下很好的基础。比如社会保险、公积金等缴费率下调的同时并不会引发总量收入的下降。当然，政策的实施也要考虑现实情况，在当前各微观主体面临经营压力的情况下，可能衍生出新的问题。比如，以前很小的企业游离在规范征管体系之外，纳税、缴纳社保不规范，现在有能力让它纳入到体系内，相当于它的税率是从零提高到了规范的税率，这个会不会有收缩效应？短期内是否要给予一定的过渡期？我们需要综合考虑数字经济发展后对征管的有利形势以及当前企业的可承受程度。

另一方面，数字经济的发展对征管产生了负向冲击，新的经济形态的出现会对传统征管产生挑战。数字经济时代下新产生和消亡的市场主体都在同时增加，征管难度加大；同时，部分经济活动的交易性质、纳税人、纳税地难以确定，税收管辖权更加模糊，这是数字经济发展对税收制度和财政的挑战。

（二）构建数字经济时代下财政体系的思考

当前财政面临紧平衡和宏观税负下行的问题，需要探索新的财政和税收收入的来源。数字经济的发展对此提供了可能性，我们提出可以探索构建数据财政体系，这是由当前和下一阶段财政经济形势决定的。

1、构建数据财政体系的必要性：财政经济形势、体制改革的要求

①构建数据财政体系是稳定宏观税负的必要。

近年来，宏观税负呈现下降趋势，税收收入/GDP、一般公共预算收入/GDP、广义宏观税负都在下行，宏观税负下行而支出不削减的结果必然是债务增加，因此稳定宏观税负势在必行。如何稳定？第一，靠房地产税稳定宏观税负在当前形势下不太可能，当前和未来不具备开征的条件。第二，靠收费稳定宏观税负也不是个好办法。1-4月份，一般公共预算收入同比为-2.7%，其中税收收入同比-4.9%，非税收入同比9.4%，即税收负增长、非税收入正增长，“喇叭口”在拉大，导致税收收入占比下降、财政收入稳定性下降。第三，依靠全国社会保险基金预算收入增加来稳定广义宏观税负也很难。第四，土地市场的供需形势业已逆转，土地出让收入持续负增长，也难以担当稳定宏观税负的重任。

于是社会出现“股权财政”来稳定宏观税负的声音，但“股权财政”是个伪命题，似是而非，概念不清。政府筹集财政收入天然有两个来源，一个是凭借政治权力，就是税收，另一个是凭借产权，那自然地国有资本经营预算、土地出让收入都属于这类，而不必造出股权财政的新概念来，故现在资本市场谈到的股权财政概念是不清晰的。当然，资本市场寄希望于政府出资形成股权孵化部分高科技产业，不仅能获得产业提供的税收，



而且能获得股权退出时的差价。想法是很美好的，但是产业是有不同生命周期的，踩到产业生命周期的衰退期和下行期，只会加剧财政困难；而且不同城市的资源禀赋差异是很大的，如果这种模式贸然推广到全国，会对中西部地区造成“一地鸡毛”的现象。更重要的是，这种模式没有解决的核心问题在于财政资金的低风险偏好与政府引导基金、股权资金所要孵化高科技行业的高风险特征这两者之间是不匹配的。这两者之间的不匹配会导致如果出现了投资风险、投资失败，审计部门如何认定？

综上，靠开征新税种、提高收费、土地出让收入和股权财政都不是稳定宏观税负的好办法。数字经济既然在经济中的占比提高了，那意味着税收制度也要相应跟进，这是稳定宏观税负的必要。

②构建数据财政体系是防范化解地方债务风险的必要

当前地方政府在积极推动防范化解地方政府债务风险，重要的方式是拉长周期、压降成本，以时间换空间。但是从债务风险水平衡量指标的角度，伴随土地出让收入下行和投资效率的下降，地方政府的综合财力下降，债务率和负债率有可能被动上升，导致债务化解持续推进、但相关指标上升的问题。

能否有一种新的思路，不仅考虑压降分子端的债务，而且考虑做大分母端的资产，比如通过把数据资源变成数据资产，从而做大政府拥有的资产规模，自然地方政府的债务风险也就下降了。

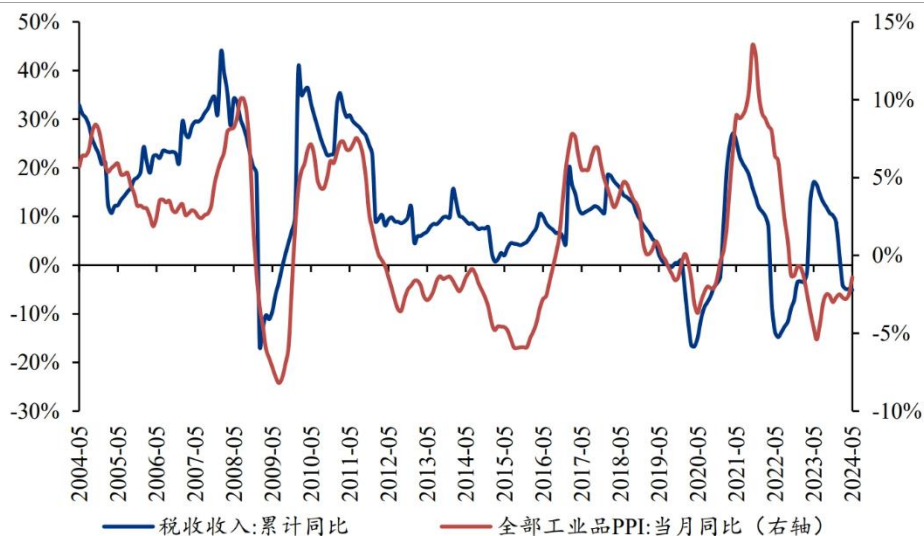
③构建地方税体系的必要，数据财政可以作为地方税体系的一个来源

前面谈到了构建地方税体系在目前 18 个税种之下难以实现，不太可能有一个类似营业税一般的主体税种。要开拓新的思路，拓展新的税源和收入来源，数字经济对应的数据财政恰恰能为地方政府提供这样的收入来源。

④工业经济时代下的财税体系是顺周期性的

当总需求不足，理应采取积极和扩张的财政政策。但是，也越是总需求不足，物价越是下行，PPI 负增长，PPI 的下行使得税收收入下行，相应地限制了支出的扩张。我们需要新的机制，避免顺周期性。相对工业经济时代的税收与 PPI 的强关联性，数字经济和数据财政的稳定性相对更高，能够发挥出逆周期调节的作用。

图表1：工业经济时代中国税收收入同比与工业品价格同比基本同步变化



资料来源：wind、粤开证券研究院



2、数据财政的三个层次和两个来源

数据财政有三个层次：一是既有的税收体系下对数字经济的征税，包括企业所得税、增值税、个人所得税等（已有税收体系的完善）；二是基于数据资产是否要开征新的税种，比如数字资产税（是否开设新税种）；三是政府作为产权所有人拥有的这些数据经过加工整理后，转让给市场取得的收入。

数据财政的两个来源：一是政府凭借政治权力所取得的税收；二是政府本身是数据资产的产权所有人。

3、构建数据财政体系仍然需要解决的一些问题

第一，数据资产的权利归属问题，权利归属界定是利益归属、利益分配的前提。

第二，定价问题，有必要构建一种能使价格公允、科学地反映资源稀缺性程度的价格机制。

第三，数据财政如何内嵌到既有财政体制中，税收如何分成等。比如数据资产税是中央税、共享税，还是地方税？如果是中央税，地方政府就没有积极性；如果是地方税，则地方有积极性，但由于数据资源的区域分布差异，导致会出现区域差距越来越大的问题。所以，怎样内嵌到既有的财政体制以及对当前中央和地方总体财力分布不会造成大的冲击，这都是我们需要解决的问题。

第四，不管数据财政未来走向何方，我们做探索是必要的。但是，未来要坚持促进数字经济和呵护行业发展，不能为了税收而忽视了行业的发展。所以探索数据财政要从长计议，不能不顾经济形势。要坚持统筹行业调控和合规监管，坚持规范与发展，坚持效率与公平并重的顶层思路。总之，要先促进经济的发展，促进数字经济的发展，然后再讲税收，顺序不能搞反了。



分析师简介

罗志恒，2020年11月加入粤开证券，现任总裁助理，兼首席经济学家、研究院院长，证书编号：S0300520110001。

分析师声明

本报告署名分析师在此声明：本人具有中国证券业协会授予的证券投资咨询执业资格或相当的专业胜任能力，在执业过程中恪守独立诚信、勤勉尽职、谨慎客观、公平公正的原则，独立、客观地出具本报告，结论不受任何第三方的授意或影响。本报告反映了本人的研究观点，不曾因，不因，也将不会因本报告中的具体推荐意见或观点而直接或间接接收到任何形式的报酬。

与公司有关的信息披露

粤开证券具备证券投资咨询业务资格，经营证券业务许可证编号：10485001。

本公司在知晓范围内履行披露义务。

股票投资评级说明

投资评级分为股票投资评级和行业投资评级。

股票投资评级标准

报告发布日后的12个月内公司股价的涨跌幅度相对同期沪深300指数的涨跌幅为基准，投资建议的评级标准为：

买入：相对大盘涨幅大于10%；

增持：相对大盘涨幅在5%~10%之间；

持有：相对大盘涨幅在-5%~5%之间；

减持：相对大盘涨幅小于-5%。

行业投资评级标准

报告发布日后的12个月内行业股票指数的涨跌幅度相对同期沪深300指数的涨跌幅为基准，投资建议的评级标准为：

增持：我们预计未来报告期内，行业整体回报高于基准指数5%以上；

中性：我们预计未来报告期内，行业整体回报介于基准指数-5%与5%之间；

减持：我们预计未来报告期内，行业整体回报低于基准指数5%以下。



免责声明

本报告由粤开证券股份有限公司（以下简称“本公司”）向专业投资者客户及风险承受能力为稳健型、积极型、激进型的普通投资者客户（以下统称客户）提供。若您并非上述类型的投资者，请取消阅读，请勿收藏、接收或使用本研究报告中的任何信息。公司不会因接收人收到本报告而视其为客户。

本报告基于本公司认为可靠的公开信息和资料，但本公司不保证信息的准确性和完整性，亦不保证所包含的信息和建议不会发生任何变更。本公司可随时更改报告中的内容、意见和预测，且并不承诺提供任何有关变更的通知。本公司力求报告内容的客观、公正，但文中的观点、结论和建议仅供参考，不构成所述证券的买卖出价或询价，在任何情况下，本报告中的信息或所表述的意见并不构成对任何人的投资建议。在任何情况下，本公司不对任何人因使用本报告中的任何内容所引致的任何损失负任何责任。投资者据此做出的任何投资决策与本公司、本公司员工或者关联机构无关。

本公司在法律允许的情况下可参与、投资或持有本报告涉及的证券或进行证券交易，或向本报告涉及的公司提供或争取提供包括投资银行业务在内的服务或业务支持。本公司可能与本报告涉及的公司之间存在业务关系，并无需事先或在获得业务关系后通知客户。

市场有风险，投资需谨慎。投资者不应将本报告作为作出投资决策的唯一参考因素，亦不应认为本报告可以取代自己的判断。在决定投资前，如有需要，投资者务必向专业人士咨询并谨慎决策。

本报告版权仅为本公司所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制、发表或引用。如征得本公司同意进行引用、刊发的，须在允许的范围内使用，并注明出处为“粤开证券研究”，且不得对本报告进行任何有悖意愿的引用、删节和修改。如因侵权行为给本公司造成任何直接或间接的损失，本公司保留追究一切法律责任的权利。本公司并不对其他网站和各类媒体转载、摘编的本公司报告负责。合法取得本报告的途径为本公司网站及本公司授权的渠道，非通过以上渠道获得的报告均为非法，本公司不承担任何法律责任。

联系我们

广州市黄埔区科学大道 60 号开发区控股中心 19、22、23 层

北京市西城区广安门外大街 377 号

网址：www.ykzq.com