

“十四五” 税收改革发展取得积极效果

◎国家税务总局税收科学研究所 黄立新 朱懿

“十四五”时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一年。税收作为国家治理的重要组成部分，不仅在宏观调控、资源配置与收入分配中发挥重要作用，更嵌入经济高质量发展与中国式现代化的进程中。笔者认为，这一时期我国税收制度改革呈现出明显的系统性、整体性和协同性特征，在税制结构、法治化、数字化、国际税收治理等维度实现了较大的实践突破与理论创新。

税制结构优化：追求公平与效率相统一

直接税与间接税结构得到优化调整。基于现代最优税收理论，税制结构的设计需在效率与公平之间寻求平衡。直接税比重适度提升通常被视为增强税收累进性、改善居民收入分配格局的有效路径。

税收数据显示，“十四五”期间我国直接税比重超过 40%，较“十三五”末提高了 1 个百分点，这一结构性转变体现了税收制度内在的再分配功能强化。从理论层面看，直接税比重的上升既是税收治理能力建设的结果，也是税制整体累进性增强的体现。在保持宏观税负基本稳定的前提下，直接税比重上升反映了我国在税制改革中追求更高水平的公平与效率相统一的目标。

个人所得税改革是健全直接税体系的重要一环。“十四五”期间，我国个人所得税专项附加扣除政策的实施规模与效益显著扩大，2025 年个税汇算数据显示，享受该项政策的纳税人数量达 1.19 亿，与 2020 年初次汇算相比增长了 55%，年度减税规模从 2020 年的 1160 亿元增至近 3000 亿元。税务总局近年来的个税申报数据显示，个税款大部分由中高收入群体贡献，综合所得年收入低于 12 万元的群体，在经过汇算后实际缴纳税额接近于零，不仅有效降低了低收入群体的实际税负，也提升了公众对税制的认同感和税法遵从度。这种差异化负担结构体现了“量能课税”原则，彰显出个税在调节收入分配、实现纵向公平方面的功能。

结构性减税精准支持重点领域发展。“十四五”期间实施的减税降费政策兼具规模性与结构性，减税降费从“人找政策”的需求管理工具转变为“政策找人”的供给侧结构性改革工具，通过降低制度性交易成本持续激发经营主体活力，并形成具有中国特色的有增有减、结构性调整的减税理论框架。针对小微企业、科技创新、绿色低碳等重点领域实施差异化政策，强调减税政策的精准性，以实现宏观调控与微观激励的有机结合。据统计，“十四五”期间，全国累计新增减税降费预计达到 10.5 万亿元。在微观层面，显著改善了企业现金流和创新能力；在中观层面，推动了产业升级与新质生产力培育；在宏观层

面，有效纾解了需求收缩、供给冲击和预期转弱三重压力。

深入推进依法治税：立法进度加快、执法更加规范

税收法定原则进一步落实。“十四五”期间，我国税收法治化水平显著提升，城市维护建设税法、契税法等实施，印花税法完成立法并实施，增值税法颁布，税收征管法亦启动修订工作，税收法律体系实现了从“经验型执法”向“规范型执法”的系统性转变，逐步建立起以“无风险不打扰、有违法必追究、全过程强智控”为核心特征的税务执法新体系，融合了风险管理、信用治理与智能监管三个维度，执法过程中宽严相济、法理融合，体现了现代税收治理中效率、公平与可控性的统一，有效提升了税务人执法公信力和纳税人税法遵从度。

税收征管数字化转型：纳税效率跨越式提升、税收治理效能系统性增强

税收征管实现从“以票控税”向“以数治税”的转变。以服务纳税人缴费人为中心，依法查处违法纳税人 6.21 万户，挽回各类税款损失 5710 亿元。税务执法体系实现了从“经验型执法”向“规范型执法”的系统性转变，逐步建立起以“无风险不打扰、有违法必追究、全过程强智控”为核心特征的税务执法新体系，融合了风险管理、信用治理与智能监管三个维度，执法过程中宽严相济、法理融合，体现了现代税收治理中效率、公平与可控性的统一，有效提升了税务人执法公信力和纳税人税法遵从度。

以发票电子化改革为突破口、以税务大数据为驱动力，税务部门构建了具有高集成功能、高安全性能、高应用效能的智慧税务，推动税收征管从“以票控税”向“以数治税”转变。通过全面数字化赋能，税务部门实现了办税流程的集约化重构与材料要求的精简优化，涉税业务线上办理比例显著提升，税收治理效能得到系统性增强。根据 2024 年世界银行营商环境评估调查结果，我国纳税效率大幅提升，纳税时间大幅压缩，纳税指标国际竞争力持续增强。这一成绩也与“十四五”规划纲要中关于“加快数字化发展”“建设数字中国”的战略部署高度契合。

涉税数据实现从管理客体向关键生产要素的转变。“十四五”期间，我国逐步确立了“以数治税”的新型治理模式。税务部门构建了覆盖数亿经营主体的超大规模并持续增长的数据资源体系，为经济形势研判和宏观政策制定提供了坚实支撑。这一阶段，涉税数据实现了从管理客体向关键生产要素的转变，其价值在多维度治理场景中日益凸显。例如，税务大数据应用已深度融合于宏观经济分析、区域战略规划、产业政策优化等重大领域，拓展了税收治理的理论外延与功能内涵。

国际税收治理能力提升：履行国际共识、贡献中国智慧

深度参与全球税收治理。“十四五”期间，面对全球税收治理体系深刻变革，我国税务

部门积极融入并引领国际税收规则重塑，全面服务国家高水平制度型开放。一是通过深化“一带一路”税收征管合作、主动参与经济合作与发展组织包容性框架下的国际税收改革方案，积极参与国际税收规则制定，展现出负责任大国在全球税收协调中的担当。二是通过打造并推广“税路通”跨境税收服务品牌，系统集成知识产品与服务机制，为跨境投资者提供税收确定性，显著降低国际投资的税收合规风险，推动构建更加公平、包容的全球税收秩序。三是通过拓展税收协定网络、优化相互协商程序，持续完善国际税收争议解决机制，有力维护纳税人合法权益，提升开放型经济的制度竞争力。

为全球税收治理贡献更多中国智慧。我国在全球税收治理中强调税收主权与国际合作的协调，以及发达国家与发展中国家利益的平衡。在应对税基侵蚀与利润转移、数字经济征税、提升税收透明度等关键议题上，我国不仅切实履行国际共识，也提出创新性解决方案，为推动全球税收治理向更公平、高效和包容的方向发展贡献了更多中国智慧。

当前，“十四五”规划进入收官阶段，税收制度、税收征管与国际税收合作的系统性、整体性、协同性持续增强。展望“十五五”，应巩固拓展已有改革成果，进一步发挥税收在国家治理中的基础性、支柱性、保障性作用，高质量推进中国式现代化税务实践。（据《中国税务报》）

税收积极作为，更好服务全国统一大市场建设

◎首都经济贸易大学财政税务学院教授 赵书博

持续完善税收法律制度，以优化要素资源配置，进一步凸显税收对重点领域和关键环节的支持导向。

中央财经委员会第六次会议强调“纵深推进全国统一大市场建设”，这意味着要更系统、更深入、更全面地扎实推进全国统一大市场建设，以产生更深远、更持久的制度建设效果。

税收涉及国家与经营主体之间的分配关系，在纵深推进全国统一大市场建设的过程中发挥着重要作用。今后应进一步完善税收法律制度、规范税务执法、提高税收服务水平等，持续助力全国统一大市场建设向纵深推进。

税收积极作为，助力全国统一大市场建设

中央财经委员会第六次会议对纵深推进全国统一大市场建设提出“五统一、一开放”的基本要求。“十四五”以来，税务部门开展一系列卓有成效的工作，积极助力全国统一大市场建设。

税收立法加快推进。中央要求“统一市场基础制度”，税收制度为市场基础制度的重要组成部分，必须从法律层面予以进一步规范和统一。当前，18 个税种已有 14 个税种完成立法，涉及的税收收入占全国税收收入的比重超 80%，为全国统一大市场建设提供了有力的税收法律制度保障。

税收征管不断规范。落实“统一政府行为尺度”“统一市场监管执法”要求，进一步规范税收征管。截至目前，东北、西南、西北、中南、华北、华东等全国六大区域均已制定区域内统一的税务行政处罚裁量基准，有力提升了税务行政处罚裁量基准的统一规范程度。另外，为营造线上线下公平统一的税收环境，新近国务院发布的《互联网平台企业涉税信息报送规定》，国家税务总局发布的《关于互联网平台企业报送涉税信息有关事项的公告》，明确需报送涉税信息的主体、范围、标准、口径、频率。此举有利于引导平台经济规范发展，遏制不正当竞争行为，促进市场基础制度统一、政府行为规范统一、涉企监管执法统一，更好地服务全国统一大市场建设。

税收制度持续优化。“统一要素资源市场”要推动要素资源在社会再生产的不同环节，以及各个产业、部门、区域之间自由流动、高效配置。以增值税为例，增值税征收范围广泛，需要保证抵扣链条的畅通。近年来，我国持续深化增值税改革，如简化税率结构、健全留抵退税政

策等。日前，财政部、税务总局发布《关于完善增值税期末留抵退税政策的公告》突出对重点行业的支持，并调整部分行业退税比例和条件，对于制造业、科技创新、绿色发展等领域继续实施全额退还留抵税额政策。2024 年，“反向开票”等措施实施。过去，公司从个人手中收购废品时，因对方无法开票进项税不能抵扣，相关收购成本不能用于企业所得税税前扣除。“反向开票”实施后，公司可直接从个人手中回收废品，企业可依法开票，有效解决了进项税合规抵扣和企业所得税税前扣除凭证问题，理顺了废品回收、拆解、再生、利用的产业链条，有利于促进循环经济发展。

违规税收优惠得到清理。中央财经委员会第六次会议还提出，“纵深推进全国统一大市场建设，要聚焦重点难点，依法依规治理企业低价无序竞争，引导企业提升产品质量，推动落后产能有序退出”。一方面，我国综合运用一系列税收优惠政策精准支持产业转型升级。另一方面，国务院发布的《公平竞争审查条例》明确，没有法律、行政法规依据或者未经国务院批准，不得给予特定经营者税收优惠，选择性、差异化的财政奖励或者补贴等方面的优惠。自 2024 年初以来，全国税务部门扎实开展违规招商引资涉税问题专项治理，废止了一批违规税收优惠政策，规范地方招商引资行为，破除地方保护和市场分割，进而为综合整治“内卷式”竞争建立高效公平的市场环境。

主动服务对外开放。“持续扩大对内对外开放”目的在于用好国内外“两个市场”“两种资源”，拓展发展空间，其中税收发挥了重要作用。首先，不断优化跨境税收服务。推出“税路通”服务高水平对外开放品牌，为跨境纳税人提供更加优质、更加高效、更加便捷的国际税收服务；我国税收协定网络已覆盖 114 个国家和地区，我国还积极利用税收协定下的相互协商机制解决跨境税收争议，“十四五”以来累计为我国纳税人避免和消除国际重复征税近百亿元。其次，提升国内市场吸引力。升级优化境外投资者以境内分配利润再投资税收抵免政策，有利于进一步吸引外资；在全国推广离境退税“即买即退”服务措施，有力促进境外游客在我国境内旅游和消费。

纵深推进全国统一大市场建设，税收需持续助力

全国统一大市场建设向纵深推

进，相应地，税收应持续发挥作用。税收制度有待进一步完善。在企业所得税方面，为鼓励各行各业研发活动的开展，可适度放宽研发费用加计扣除的行业限制。例如，当前国家大力发展服务消费，批发和零售业是商品流通的重要组成部分，建议同样适用研发费用加计扣除政策。

税收管理仍需进一步加强。尽管已在六大区域内统一税务行政处罚裁量基准，可从全国范围看，依然存在跨区域税务执法尺度不一的问题。随着跨区域经营的平台经济与数字企业越来越多，这种执法差异不仅可能增加企业合规成本，还可能影响资源配置效率。在处罚裁量基准尺度不一、轻微违法行为免罚标准不同的情况下，跨区域经营企业的同一业务可能需要准备多套资料与应对方案，不利于降低企业的税收遵从成本。

税收在服务对外开放方面应发挥更大作用。一方面，继续提升跨境税收服务水平，及时更新补充税收政策文件及税收协定内容，加快推动同我国未签订税收协定但经贸关系密切的国家和地区的税收协定谈签工作。另一方面，继续助力提升国内市场吸引力。例如，进一步优化离境退税政策，我国目前规定，境外游客所购退税物品在离境时尚未启用或消费，才可以享受退税，而有的国家规定，对已拆开包装的特定物品如书籍、服装等准予退税，对已拆开包装的食品等则不予退税。

进一步优化税收制度，更好服务全国统一大市场建设

提升税收立法的科学性、民主性。目前，我国还有 4 个税种没有完成立法，其中有必要尽快完成消费税立法。目前我国多数消费品在生产环节征税，一些地方政府为获取更多消费税收入，想方设法引进更多的生产企业，可能导致地方保护主义和“内卷式”竞争，影响全国统一大市场建设。税收立法还需平衡国家与纳税人的利益，在法律及后续实施条例的制定过程中，应当充分吸纳纳税人意见建议。我国在增值税立法过程中，向社会广泛公开征求意见，并经过全国人大常委会三次审议，最终在充分吸收各方意见的基础上完成立法。当前，《中华人民共和国增值税法实施条例（征求意见稿）》正在公开征求意见，同样是开门立法的重要体现。未来我国税收立法过程中应继续优化落实公众咨询程序，向利益相关

方充分阐释立法的目的、意义、内容等，听取相关方意见建议并及时反馈是否采纳等。另外，应尽可能提早制定并公布立法计划，提升税收确定性，使相关纳税人有充足的准备时间，方便其作出投资经营决策。

持续完善税制以优化资源配置，激励科技创新与产业升级。例如，优化所得税优惠政策，进一步凸显税收对重点领域和关键环节的支持导向。一方面，创新税收优惠方式。研发费用加计扣除作为在计算应纳税所得额时进行的额外扣除，是一种税基式优惠，且优惠多少会受税率的影响。如在发生同样金额的研发支出的情况下，高新技术企业由于适用较低税率，其享受到的研发费用加计扣除的优惠要少于其他类型的企业。但由于高新技术企业已享受税率式优惠，因此后续政策如要继续加大对研发活动的支持力度，

需在综合评估税基式和税率式两种优惠效果的基础上予以精准施策，除进一步提高加计扣除比例外，是否可将单一的加计扣除优惠方式拓展为加计扣除与税收抵免并存的优惠方式或许值得探讨，这是因为税收抵免是从应纳税额中扣除，企业享受优惠多少不受税率的影响。这样在发生同样金额的研发支出的情况下，不同类型企业能够享受到同等的优惠。另一方面，适度放宽享受加计扣除政策的行业限制，如将服务业纳入其中，根据企业是否进行实质性研发活动作为其能否享受税收优惠的判断标准。

加快营造稳定、公平、透明、可预期的税收营商环境。3 月发布的《中华人民共和国税收征收管理法（修订征求意见稿）》第五条改为“国务院税务主管部门主管全国税收征收管理工作，应当依法加强区域间税收执法的统一性和规范性”。目前，

六大区域内统一税务行政处罚裁量基准工作已运行了一段时间，积累了一些经验。未来随着税收征管法的修订，可在适当时机开展全国范围内统一税收征管协同的相关探索。今年以来，全国税务部门深入实施数字化转型条件下的税费征管“强基工程”，不仅有利于税务部门按时足额征收税款，还有助于实现不同纳税人之间的公平竞争，提升税收确定性，应加快推进。

提升税收主动服务对外开放水平。继续提升跨境税收服务水平，在已有国别投资税收指南的基础上，进一步细化内容，并及时更新，以更好地辅导企业跨境投资。同时，根据与相关国家经贸关系的紧密程度，加快与相关国家的税收协定的谈签。继续助力提升国内市场吸引力，落实好离境退税“即买即退”服务措施并适时予以进一步优化。（据《中国税务报》）

天山下的紫色浪漫



新疆天山花海国家现代农业产业园区位于伊犁哈萨克自治州伊宁县喀什镇。园区建设面积 6 万亩，整合粮、果、花、田、山、草、居等多种资源，发展农林种植、农产品精深加工和休闲旅游等多种业态，打造独具特色的一二三产业融合农旅示范区。在薰衣草盛花期，游客可体验直升机上观花海、夜宿薰衣草田房车营地等景区特色项目，游客日流量 1 万—2 万人。据统计，园区每年带动 2000 余户村民就业，季节性用工超 45 万人次，周边农户年均增收近 2 万元。

国家税务总局伊犁哈萨克自治州税务局发挥税务大数据作用，及时掌握地方餐饮住宿、生态休闲、自然观光、文体娱赛等文旅企业经营情况，依托“标签式”政策找人机制，精准推送企业适用的税费政策，开展办税辅导与风险扫描，引导文旅企业合规享受优惠，稳健经营发展。

（盛玉龙 / 摄）