

新形势下规范税收优惠政策:目标、问题与路径*

詹新宇, 黄 蕾

摘要:我国税收优惠政策涉及税种多、惠及主体广、政策导向强,已成为实施宏观调控、推动高质量发展的核心政策工具之一。然而在经济增速放缓和减税降费已实施多年的背景下,税收优惠政策可持续性面临挑战,亟须进一步规范。在“十五五”时期的新形势下,规范税收优惠政策面临着更高的现实要求,更多元的目标定位,以及更加严峻复杂的挑战,需要瞄准体制机制、政策设计、政策执行等重点问题,从完善政策制定机制、加强政策协同、强化政策执行与监管、数字技术赋能增效等方面进一步探索规范税收优惠政策的实践路径。

关键词: 税收优惠; 政策规范; 目标定位; 实践路径

DOI: 10. 11714/jysu. sse. 202601002

当前,我国发展环境面临深刻复杂变化,宏观经济与微观市场均面临着前所未有的挑战。税收优惠政策在充分发挥其引导资源配置、激发市场活力、改善市场预期作用的同时,也亟须对其加以规范,以增强税收优惠政策的系统性、协同性,在有限的政策空间内发挥最大政策效能。2024年7月,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“全面落实税收法定原则,规范税收优惠政策,完善对重点领域和关键环节支持机制”。2025年10月,党的二十届四中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》(以下简称《建议》)再次强调,要“完善地方税、直接税体系,健全经营所得、资本所得、财产所得税收政策,规范税收优惠政策,保持合理的宏观税负水平”,强调了新时期规范税收优惠政策的重要意义和方向定位。在此背景下,本文旨在系统梳理“十五五”时期规范税收优惠政策面临的形势背景,以准确把握其目标定位,探索规范税收优惠政策的实践路径,进一步推动财税体制改革和经济高质量发展。

一、规范税收优惠政策面临的新形势

税收优惠政策既代表了宏观政策取向,又与微观主体利益紧密相关,是税收制度的重要内容和宏观调控的常用手段。要规范税收优惠政策,首要之务在于准确研判当前的形势背景,确保其能够与宏观经济形势、财政运行情况以及新一轮财税体制改革的要求紧密契合。

(一)宏观经济形势

当前,我国经济仍处在提质和转型的关键阶段。一方面,世界百年变局加速演进,全球经济增长动能不足,在外部不确定性加剧的背景下,国内经济也面临有效需求不足、国内大循环存在卡点堵点、居民

* 收稿日期:2025—10—27

基金项目:研究阐释党的二十大精神国家社会科学基金重大项目“以高质量发展推进现代化建设的核心要求与制度保障研究”(23ZDA027)

作者简介:詹新宇,北京工商大学经济学院(北京100048);

黄 蕾,北京工商大学经济学院(北京100048),中国财政科学研究院(100142)。

就业增收压力加大等挑战。在此背景下,《建议》提出,“强化逆周期和跨周期调节,实施更加积极的宏观政策”,这就要求实施有力有效的宏观调控政策提振消费、稳定就业、改善预期,持续推动经济实现质的有效提升和量的合理增长。另一方面,我国经济正处于结构转型的关键阶段,经济增长模式从依赖传统要素投入向创新驱动转变,需要宏观调控政策精准发力,引导资源配置,尤其是加大对培育和发展新质生产力、加强原始创新和关键核心技术攻关、推动科技创新和产业创新深度融合等领域的政策支持力度,加快培育新动能,推动建设现代化产业体系,促进经济结构优化升级。面对当前经济发展提质与转型升级的双重挑战,应重视税收优惠政策对要素流动的引导作用,确保税收优惠政策与宏观政策取向一致,驱动经济结构优化升级,支撑经济高质量发展。

(二) 财政运行状况

随着经济增速放缓,我国财政收入也告别了高速增长时代,近年来,全国财政收入占GDP的比重持续下滑,已跌破20%的重要关口(李红霞等,2025)。同时,为应对经济下行压力和各项风险挑战,财政政策积极发力,通过一系列减税降费政策实现了稳经济、促增长。国家税务总局数据显示,2021年至2025年上半年,全国累计新增减税降费9.9万亿元,年均新增减税降费超2万亿元^①。这些真金白银的税费优惠切实减轻了市场主体负担,在引导企业加大研发投入、培育发展新动能、增强经济发展潜力和韧性方面发挥了积极作用;但在支出相对刚性的条件下,也增加了财政收支压力,尤其是加剧了地方政府和基层财政困难,这在一定程度上对财政政策的长期可持续性形成制约。《建议》提出,“增强财政可持续性”“加强财政资源和预算统筹,强化国家重大战略任务和基本民生财力保障”。在此背景下,作为积极财政政策的重要组成部分,税收优惠政策的范围和力度也受到积极财政政策整体空间和可持续性的制约,这就要求税收优惠政策使用适度、科学合理、精准高效,在发挥政策红利的同时留足充分的政策空间。

(三) 新一轮财税体制改革重点

党的十八届三中全会以来,按照党中央决策部署,财税体制改革全面推进,建立现代财税体制取得了一系列进展,财政在国家治理中的基础和重要支柱作用得以巩固。站在新的历史起点,面临新形势新问题,2023年中央经济工作会议提出“要谋划新一轮财税体制改革”,结合党的二十届三中全会《决定》和四中全会《建议》的重要部署,新一轮财税体制改革应把握好健全预算制度、健全税收制度、完善财政体制三项重点任务。一是健全预算制度:推进财政科学管理,收入上加强财政资源统筹,支出上深化零基预算改革,管理上更加突出绩效导向,把宝贵的财政资金用在发展紧要处、民生急需上^②。二是健全税收制度:健全有利于高质量发展、社会公平、市场统一的税收制度,完善地方税、直接税体系,健全经营所得、资本所得、财产所得税收政策,深化税收征管改革。三是完善中央与地方财政关系:适当加强中央事权、提高中央财政支出比重,增加地方自主财力,完善财政转移支付体系。在此背景下,规范税收优惠政策应当契合新一轮财税体制改革提出的财政资源统筹、税制结构优化、征收管理规范化等要求。

基于对宏观经济形势、财政运行状况和新一轮财税体制改革重点的研判发现,规范税收优惠政策绝不是简单地扩大范围或一刀切地清理废除,而是要在不断深化财税体制改革的框架下统筹考虑,关键是处理好政府和市场、中央和地方、效率和公平、活力和秩序、当前和长远等重大关系。新形势下的税收优惠政策应当科学规范、使用适度、导向鲜明、提质增效,力求以政府收入的“减法”换取企业效益的“加法”和市场活力与经济发展动力的“乘法”。

^① 数据来源:国家税务总局,《税务部门重拳出击骗享优惠》,详见<https://www.chinatax.gov.cn/chinatax/n810219/n810780/c5243099/content.html>。

^② 《更好发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用——访财政部党组书记、部长蓝佛安》,《人民日报》2024年7月26日,第2版。

二、新形势下规范税收优惠政策的目标定位

税收在国家治理中具有基础性、支柱性、保障性作用,规范税收优惠政策应进一步保障和强化这一重大作用:借由税收制度的完善推进税收治理现代化,以维护公平竞争促进全国统一大市场建设,强化政策导向以推动经济高质量发展。

(一)完善税收制度,推进税收治理现代化

税收优惠政策是政府为了实现某种特定目标而对特定群体给予的免除全部或部分纳税义务的特殊安排(朱为群和曾淇,2024a),是税收制度的重要组成部分。同时,税收优惠政策往往因规范程度相对较弱、管理难度相对较大,成为税收制度中需要特别关注与优化的领域。因此,税收优惠政策规范性问题应深度融入现代化税收制度体系的构建之中,通过税收优惠政策的规范管理、提质增效,稳步推动税收治理水平的现代化进程。一方面,借由税收优惠政策的法治化与体系化变革,可以倒逼整个税收制度进行更为全面与深入的改革,确保税制科学统一、税负公平合理。另一方面,通过规范税收优惠政策的管理,可以进一步优化税收征管流程,提高征管效率,促进税收征管水平迈上新台阶。因此,规范税收优惠政策是弥补当前税收制度短板、提升制度效能的关键举措,更是推进税收治理现代化的应有之义。

(二)维护公平竞争,构建全国统一大市场

建设全国统一大市场,旨在打破区域壁垒,促进资源高效配置,是构建新发展格局的基础支撑和内在要求。在此背景下,规范税收优惠政策应当成为助推全国统一大市场建设,服务经济社会发展大局的重要力量(胡怡建和宫映华,2024)。具体来说,科学规范、相对稳定的税收优惠政策有利于营造更加公正、透明、可预期的营商环境,确保各类市场主体在相对公平的税收环境中开展经营活动,提高经济运行效率。规范税收优惠政策的执行,实质上也是对地方政府税收竞争行为的一种正向引导,鼓励其通过优化营商环境、提升服务质量来吸引投资,从而规范地方政府经济促进行为,破除地方保护和市场分割,促进商品和要素的自由流动和区域市场的深度融合,推动形成更加开放、包容、有序的统一大市场。

(三)强化政策导向,推动经济高质量发展

税收优惠政策作为一种宏观调控手段,具有较强的政策导向作用。在我国经济处于结构转型关键期的背景下,税收优惠政策应与宏观政策取向保持一致。在培育和发展新质生产力方面,税收优惠政策应重点聚焦于基础研究与科技创新领域,为突破关键核心技术瓶颈提供有力支持;在促进产业升级方面,税收优惠政策应加大对高科技、高附加值领域的支持力度,促进战略性新兴产业和未来产业发展,提升我国在国际产业链、创新链、价值链中的地位;在绿色低碳发展与区域经济协调发展方面,税收优惠政策应当成为引导资源合理配置、激发市场活力的关键手段;在稳就业与保民生方面,税收优惠政策应当切实减轻微观主体和特殊群体负担,稳定就业市场、保障民生福祉。充分发挥税收优惠政策的资源配置引导作用,是增强经济体系韧性、提升抗风险能力、推动经济高质量发展的必然要求,也将为实现中国式现代化目标注入强劲动力。

三、现行税收优惠政策体系的结构特征

与我国经济发展需求相适应,税收优惠政策调节资源配置、激发市场活力、稳定微观预期的作用越来越突出,围绕国家发展战略的重点领域、核心产业和关键环节,形成了数量庞大的税收优惠政策体系。根据国家税务总局发布的《减免税政策代码目录》(以下简称《目录》),截至2025年8月27日,仅税收法律法规规定、国务院制定或经国务院批准,由财政部、国家税务总局等中央机关发布的现行有效的减免税政策就有846项,优惠政策目标涉及鼓励高新技术、促进小微企业发展、促进区域发展、改善民生、节

能环保、支持“三农”等11个大类、46个小类。由于难以在一篇文章的篇幅内穷尽列举,因此,本文选取增值税、企业所得税和个人所得税三个税种^①的相关优惠政策,梳理其主要政策目标和优惠方式(如表1所示),在此基础上总结我国税收优惠政策体系的结构性特征。

第一,优惠政策目标与现阶段国家发展战略和宏观调控目标高度契合。梳理现行有效的税收优惠政策目标,发现其目标定位与我国经济社会高质量发展的主要目标高度契合,有鼓励高新技术、促进科技发展等旨在增强自主创新能力的政策;有促进小微企业发展、再就业扶持、促进教育、文体、医疗卫生等旨在保障和改善民生的政策;有促进节能环保、资源综合利用等旨在支持经济社会发展全面绿色转型的政策;有促进西部开发等旨在实现区域均衡发展的政策;还有加强农村建设等旨在推进乡村振兴的政策;等等。“十五五”时期,在推动高质量发展的主题下,仍需进一步发挥税收优惠政策的战略引领作用,有效优化资源配置,持续提升宏观治理效能。

第二,同一政策目标下的优惠政策呈现交叉分布特征。根据《目录》中列出的11项政策目标大类进行检索,可以发现每一项政策目标均同时涉及多个税种。以促进小微企业发展的政策目标为例,现行优惠政策就分散在增值税、企业所得税、个人所得税、资源税、城市维护建设税等9个税种中。考虑到这种“撒胡椒面”式分布可能削弱政策合力,近年来,国家税务总局基于特定政策目标出台了优惠政策条款的整合性文件^②,在政策目标维度上迈出了推动税收优惠政策系统化、体系化的重要一步。未来还应在整合税收优惠政策条款的基础上,根据各税种不同的税制要素调节原理,不断优化、完善政策门槛和力度,使各项优惠政策在方向上形成合力,在效能上不断叠加,发挥1+1>2的效果。

第三,税收优惠方式灵活多样。税收优惠政策在大类上可以分为直接优惠与间接优惠两类(韩仁月和马海涛,2019),两者在作用机制与政策效果上存在明显差异。免税优惠、税率优惠、即征即退、税收抵免等方式属于直接税收优惠,其特点是计算及适用方式简便,是对经济活动产生的利润进行调节,是一种事后激励。而加速折旧、费用扣除、加计扣除等方式属于间接税收优惠,针对受政策鼓励的研发、雇佣、环保等行为产生的投入和收益,在税款计算时通过多计成本或少计收入的方式实现税负降低,这种优惠方式侧重于税前调节,在政策引导上能更好地发挥靶向作用。从表1可以看出,我国现行税收优惠政策方式灵活多样,直接优惠与间接优惠均是重要手段。因此,尚需进一步挖掘不同税收优惠方式与企业发展阶段和应税行为特征的匹配性,使两种优惠方式协调配合、互为补充。

四、新形势下规范税收优惠政策面临的挑战

新形势下规范税收优惠政策面临诸多挑战,在体制机制层面,由于相关制度与法律框架尚不完善,税收优惠政策虽然数量众多,但仍缺乏统一的政策体系加以统筹,使其时常沦为应对外部压力的权宜之策;在政策设计层面,税收优惠政策目标、手段、调整均存在泛化趋势,成为制约税收优惠政策精准性、协同性和稳定性作用的关键因素;在政策执行层面,落实不规范、不到位的问题尤为突出,制约了税收优惠政策红利的全面释放。

^① 选取这三个税种的原因在于:第一,税收收入占比过半。2024年,全国税收收入174972亿元,其中国内增值税66672亿元,企业所得税40887亿元,个人所得税14522亿元,这三个税种合计占全国税收收入比重达69.77%。数据来源于财政部网站:https://gks.mof.gov.cn/tongjishuju/202501/t20250124_3955083.htm。第二,税收优惠政策数量分布集中。在846项税收优惠政策中,增值税、企业所得税、个人所得税三个税种涉及的优惠政策有407项,占比近半。第三,增值税是间接税的典型代表,企业所得税和个人所得税是直接税的典型代表。

^② 一个典型代表就是2023年发布的《关于进一步支持小微企业和个体工商户发展有关税费政策的公告》(财政部税务总局公告2023年第12号),将与小微企业和个体工商户发展有关的个人所得税、企业所得税以及“六税两费”相关优惠政策整合在一个文件中。

表1 我国增值税、企业所得税、个人所得税中部分税收优惠政策概览

税种	政策目标	政策主要内容	优惠方式	政策文件
增值税	鼓励高新技术发展	技术转让、技术开发免征增值税优惠。	免税优惠	《财政部 国家税务总局关于全面推开营业税改征增值税试点的通知》财税[2016]36号
		科技企业孵化器、大学科技园和众创空间孵化服务免征增值税。	免税优惠	《财政部 税务总局 科技部 教育部关于继续实施科技企业孵化器、大学科技园和众创空间有关税收政策的公告》财政部 税务总局 科技部 教育部公告2023年第42号
		软件产品增值税即征即退。	即征即退	《财政部 国家税务总局关于软件产品增值税政策的通知》财税[2011]100号
	促进节能环保	资源综合利用产品及劳务增值税即征即退。	即征即退	《财政部 税务总局关于完善资源综合利用增值税政策的公告》财政部 税务总局公告2021年第40号
	促进小微企业和个体工商户发展	小规模纳税人减按1%征收率征收增值税;对月销售额10万元以下的小规模纳税人免征增值税。	税率优惠 免税优惠	《财政部 税务总局关于增值税小规模纳税人减免增值税政策的公告》财政部 税务总局公告2023年第19号
企业所得税	鼓励高新技术发展	国家需要重点扶持的高新技术企业减按15%的税率征收企业所得税。	税率优惠	《中华人民共和国企业所得税法》 《科技部 财政部 国家税务总局关于修订印发〈高新技术企业认定管理办法〉的通知》国科发火[2016]32号
		符合条件的年度技术转让所得,不超过500万元的部分,免征企业所得税;超过500万元的部分,减半征收企业所得税。	免征或 减半征收	《国家税务总局关于许可使用权技术转让所得企业所得税有关问题的公告》 国家税务总局公告2015年第82号
		企业开展研发活动中实际发生的研发费用,可在计算应纳税所得额时加计100%扣除。	加计扣除	《财政部 税务总局关于进一步完善研发费用税前加计扣除政策的公告》财政部 税务总局公告2023年第7号
		国家鼓励的重点集成电路生产、设计、装备、材料、封装、测试企业和软件企业减免企业所得税。	两免三减半、五免五减半等	《财政部 税务总局 发展改革委 工业和信息化部关于促进集成电路产业和软件产业高质量发展企业所得税政策的公告》财政部 税务总局 发展改革委 工业和信息化部公告2020年第45号
		企业的固定资产由于技术进步等原因,确需加速折旧的,可以缩短折旧年限或者采取加速折旧的方法。	加速折旧	《财政部 国家税务总局关于完善固定资产加速折旧企业所得税政策的通知》财税[2014]75号
促进节能环保	企业综合利用资源,生产符合国家产业政策规定的产品所取得的收入,减按90%计入当年收入总额。	减计收入	《财政部 国家税务总局关于执行资源综合利用企业所得税优惠目录有关问题的通知》财税[2008]47号	

续表

税种	政策目标	政策主要内容	优惠方式	政策文件
个人所得 税		企业购置用于环境保护、节能节水、安全生产等专用设备的投资额,可按专用设备投资额的10%抵免当年企业所得税应纳税额。	税额抵免	《财政部 国家税务总局关于执行环境保护专用设备企业所得税优惠目录、节能节水专用设备企业所得税优惠目录和安全生产专用设备企业所得税优惠目录有关问题的通知》财税〔2008〕48号
	促进小微企业发展	对小型微利企业减按25%计算应纳税所得额,按20%的税率缴纳企业所得税。	税率优惠	《财政部 税务总局关于进一步支持小微企业和个体工商户发展有关税费政策的公告》财政部 税务总局公告2023年第12号
	促进个体工商户发展	对个体工商户年应纳税所得额不超过200万元的部分,减半征收个人所得税。	减半征收	《财政部 税务总局关于进一步支持小微企业和个体工商户发展有关税费政策的公告》财政部 税务总局公告2023年第12号
	保障基本权益	按规定缴纳的基本养老保险、基本医疗保险、失业保险等社会保险费和住房公积金等,可在应纳税所得额中扣除。	专项扣除	《中华人民共和国个人所得税法》
	体现量能课税	子女教育、继续教育、大病医疗、住房贷款利息或者住房租金、赡养老人、3岁以下婴幼儿照护等支出,在计算应纳税所得额时,可在限额标准内扣除。	专项附加扣除	《国务院关于印发个人所得税专项附加扣除暂行办法的通知》国发〔2018〕41号 《国务院关于设立3岁以下婴幼儿照护个人所得税专项附加扣除的通知》国发〔2022〕8号

(一)体制机制有待完善

第一,推进税制改革往往需要配套优惠政策以稳步过渡税负。财税体制改革往往触及利益格局调整,要在制度设计、节奏把控与配套保障间寻求动态平衡^①,在改革过程中尤需关注税负平稳过渡问题,这就需要税收优惠政策发挥好协调各方利益、稳步过渡税负、推动财税体制改革向深向实的关键作用。例如,在“营改增”改革推进过程中,为了确保改革平稳、有序、顺利进行,我国出台了多项过渡期优惠政策,以稳定特定行业和企业税负。虽然大部分过渡期政策已逐渐退出或被新政策取代,但也有部分优惠政策沿用至今。这种制度安排是税收优惠政策碎片化、补丁化的重要原因(施文泼等,2025)。

第二,税收目标任务影响税收优惠政策落实力度。设定税收目标任务对于有序开展税收征缴工作、保障财政收入稳定意义重大。但在实践中,地方政府在制定增长目标时,除了考虑本辖区当前的经济发展状况外,还会考虑上下级政府的意图与反应(詹新宇和刘文彬,2020),导致税收任务在逐级下达的过程中经常出现层层“加码”的现象,使地方税务部门陷入既要落实税收优惠政策,又要确保完成税收任务的两难境地。基于此,各地在落实税收优惠政策时,往往会根据税收目标完成情况进行选择性执行。当税收目标过高导致地方组织收入存在压力时,税务部门可能采取严格审核优惠政策适用条件、放缓优惠政策执行进度等方式,在执行税收优惠政策时有所保留,使税收优惠政策惠企降本增效的效果大打折扣。

第三,税收法定原则未能在优惠政策制定过程中全面落实。尽管我国的税收制度在法治化建设上取得了显著成就,现行18个税种中已有14个税种^②制定了法律,然而与之相比,税收优惠政策的法治化

① 何德旭、席鹏辉:《聚焦中国式现代化深化财税体制改革》,《经济日报》2025年11月6日,第10版。

② 2024年12月25日,十四届全国人大常委会第十三次会议表决通过了增值税法,自2026年1月1日起施行。

与规范化进程却略显滞后。我国税收优惠政策普遍采用授权立法,导致权力主体多元化(熊伟,2014),大部分优惠政策以通知、公告、暂行办法等相对灵活但法律效力较低的形式存在,在政策执行过程中缺乏足够的稳定性和可预期性。此外,地方政府为促进本地发展,也通常在法律允许的范围内自行出台一些财政奖补、税收返还及各类优惠政策,这些优惠政策往往相对分散、缺乏规范、在地区间差异较大,难以形成强有力的法律约束和整体协同的政策体系。

(二)优惠政策不断泛化

第一,目标泛化,政策靶向的精准性不足。一方面,政策文本存在目标缺失、表述失范的问题,政策目标常常与管理目标、工作目标、税收目标混为一谈(朱为群和曾淇,2024b),这使得在执行过程中难以准确契合政策导向,也影响了对政策效果的科学评价。另一方面,政策设计缺乏精准性,未能充分考虑到不同行业、企业以及地区发展阶段的特征和需求。当前我国实施的创新激励政策多以后端优惠为主,激励创新投入的效果不佳(刘芳雄和汪一林,2023),还可能引发市场主体为争取政策资源而开展研发操纵行为和策略性创新行为(黎文靖和郑曼妮,2016)。

第二,手段泛化,政策合成效果面临不确定性。一是不同税种的优惠政策之间协同配合不够紧密。以增值税和企业所得税为例,两个税种虽然都有针对小微企业的税收优惠,但优惠政策的门槛标准不一,增值税优惠政策以企业月销售额为标准界定小微企业,而企业所得税以企业年度应纳税所得额、从业人数和资产总额综合判定小型微利企业,上述门槛差异削弱了小微企业对两项政策的适用性。而且,不同优惠方式叠加也可能导致部分政策效果被抵消(庞凤喜等,2024)。二是税收优惠政策与其他财政、金融等政策之间衔接不够顺畅。税收优惠政策虽能在一定程度上减轻企业负担,但对于某些需要大量和持续资金投入的重点领域和关键项目,若缺乏与财政补贴政策、金融机构信贷政策、融资担保政策等的有效联动,企业资金难题会对项目的顺利推进和产业发展形成制约,仅靠税收优惠政策难以发挥四两拨千斤的政策作用。

第三,调整泛化,政策灵活性与稳定性之间存在错配。随着我国经济形势的快速变化和宏观调控目标的动态调整,税收优惠政策的修订和更新频率明显加快。灵活性强调优惠政策能够根据经济形势快速调整,而稳定性则要求政策具有一定的连贯性和可预期性。在实践中,政策灵活性与稳定性之间存在权衡困难,形成出台频繁、退出滞后的局面。部分税收优惠政策是基于短期或特定政策目标出台的,具有阶段性、临时性特征,难以使市场主体形成持续、稳定的政策预期。优惠政策在实施一段时间后,还可能因利益固化、市场主体形成政策依赖、舆论压力等原因难以及时退出(施文泼等,2025)。

(三)政策红利难以释放

第一,政策执行标准不统一。一方面,部分税收优惠政策缺乏明确、具体的实施细则,导致各地税务部门对政策的理解存在差异,进而形成了不同的执行标准;同时,一些新兴产业或业务模式处于政策的边缘地带,也为政策的统一执行带来了挑战。另一方面,经济发展水平、税收征管能力以及税务人员专业素养也是造成政策执行差异的重要因素。一般而言,经济相对欠发达地区的税务部门可能由于资源有限,在执行过程中往往较为严格,导致政策惠及范围缩小;而在经济较发达地区,税务部门可能更注重服务企业,对政策的解读和执行相对宽松,使得政策惠及范围扩大。

第二,政策申报流程较为复杂。部分税收优惠政策由于设置条件较多、申报流程较复杂,企业需要准备较为复杂的申报材料,如涉及多个部门和环节的证明文件,这对于一些中小企业来说,具有较大难度。例如,高新技术企业减按15%税率征收企业所得税政策虽采取“企业自行判别、申报享受、相关资料留存备查”的办理方式,但办理资料中包括资格认定、知识产权、技术说明、科技人员情况证明、研发费用明细等,需要企业具备专业的财务和技术知识,且需耗费大量的时间和精力,增加了企业享受优惠政策的成本。部分符合条件的企业可能在政策成本和收益的权衡下主动放弃享受优惠政策。

第三,政策宣传辅导不够精准。首先,部分地区在税收优惠政策的宣传辅导上存在覆盖面和持续性不足的问题,直接影响了纳税人的政策知晓度和响应积极性,尤其是一些小微企业和个体工商户,由于

缺乏专业的财务团队和有效的信息获取途径,往往难以及时捕捉到最新的税收优惠政策动态。其次,政策宣传内容往往过于专业化和复杂化,缺乏面向各种类型纳税人的通俗解读和生动案例,增加了企业等纳税人理解税收优惠政策的难度。最后,在政策宣传形式上,以官网和其他媒体平台上的政策发布为主,渠道和方式较为单一,未能紧密结合不同行业、不同规模纳税人的实际需求,开展“滴灌式”的精准推送和辅导。

五、新形势下规范税收优惠政策的实践路径

新形势下,规范税收优惠政策应当遵循科学规范、使用适度、导向鲜明、提质增效的原则,本文将重点从完善政策制定机制、加强政策协同、强化政策执行与监管、数字技术赋能增效四个维度探索税收优惠政策规范的实践路径。

(一)完善政策制定机制

1. 统筹规划,增强税收优惠政策的科学性

一是规范税收优惠政策与税制改革统筹推进。深入推进各项税制改革,如增值税进一步简并税率改革,个人所得税将经营所得、资本所得、财产所得等逐步纳入综合所得,并探索建立扣除金额随地区经济发展水平和价格水平动态调整机制,减少为了弥补税收制度不完善或照顾特殊群体税负不均而出台的各项临时性、阶段性优惠政策,为税收优惠政策的规范提供新的契机和更大空间。二是在税收法定原则下对税收优惠政策进行体系化构建。在法律上明确税收优惠政策的制定主体、授权范围、修订流程等关键事项,确保税收优惠政策权威系统、稳定可预期。三是对现行税收优惠政策进行系统性整合。可考虑建立税式支出预算制度,将涉及多个税种、使用多种优惠方式、执行期限交叉重叠的众多优惠政策统一纳入预算管理,为科学研判税收优惠政策空间、评估税收优惠政策效应提供统一的制度框架。

2. 精准定位,强化税收优惠政策导向

一是税收优惠政策应紧密围绕国家重大战略部署,按照税收优惠政策在不同领域内发挥作用的程度,设计科学的税收优惠力度和手段,引导资源精准流向符合国家发展战略的重点领域,推动建设现代化产业体系、促进新质生产力发展、增强国内大循环内生动力、保障和改善社会民生等,精准发挥税收优惠政策的引导和支持作用。二是充分挖掘产业发展阶段特点和市场主体需求,提高政策的针对性和实效性。根据产业发展的新趋势、科技创新的新需求,以及国内外经济环境的新变化,实施符合市场需求和产业发展规律的优惠政策,形成全链条、全方位的支持体系,使基础研究、研发创新、人才引进、成果转化、市场推广等各个环节精准受力,加速产业结构优化升级。

(二)加强政策协同

1. 优化税种间优惠政策协同

一是在优化税收优惠政策体系的过程中,充分考虑不同税种优惠政策之间的协同作用与互补效应。具体而言,应按照政策支持的重点行业领域对现行的各类税收优惠政策进行全面梳理,旨在消除不同税种政策间的矛盾与摩擦,弥补政策支持的真空和薄弱环节,确保优惠政策在目标导向、实施范围及执行标准上的统一和规范。二是为了进一步提升税收优惠政策的整体效能,需要使各种税收优惠方式之间形成协调配合、互为补充的良性机制。结合不同产业发展阶段特征以及企业生命周期的实际需要,设计能够相互衔接、优势互补的政策手段,不仅要精准扶持处于初创期、成长期的企业,助力其快速发展和壮大,还要兼顾成熟期、转型期的企业需求,为其转型升级和持续发展提供有力支持。

2. 促进税收优惠与其他政策联动

一是实现税收优惠政策与财政、货币、产业、价格、就业、消费、投资、贸易、区域、环保、监管等政策系统集成,充实完善政策工具箱,形成全面系统、重点突出的政策支撑体系。二是打好政策“组合拳”,根据宏观形势变化,适时调整税收优惠政策的力度和范围,优化财政补贴的方向和方式,创新金融支持的

手段和渠道,完善产业扶持的重点和措施,不断优化政策组合、促进政策取向一致,提高税收优惠政策的整体效能。三是成立跨部门协调机构,负责统筹规划和协调税收优惠政策的实施和调整工作,促进各部门之间的信息共享和沟通交流,形成有效的信息沟通和协商反馈机制,确保涉及各领域的税收优惠政策在执行过程中具有一致性和协同性。

(三)强化政策执行与监管

1. 规范政策执行标准与流程

一是进一步细化和明确税收优惠政策的执行标准,制定详细的政策解读和实施指南,并加强对基层税务部门的培训和指导,避免因地区执行差异影响全国统一大市场建设。二是建立标准化的操作流程,简化企业的申报程序,降低企业的遵从成本,如优化完善税收优惠政策“免申即享”等机制,使企业能够更加高效便利地享受政策红利;同时,还要不断提升政策执行的透明度,确保企业能更加准确地预期自身的制度性交易成本和政策收益,从而做出理性市场决策。三是加强对政策执行过程和效果的跟踪监测,及时发现并纠正政策执行中的偏差和问题,确保政策能够根据实际情况进行调整优化。

2. 构建全方位监管体系

一是完善税收优惠政策监管的制度保障,如探索建立税式支出制度,将税收优惠政策纳入预算管理程序,提升税收优惠政策监管的规范性和有效性。二是分类监管与风险防范结合,精准高效管理和应对各项税收风险。深度剖析各类型纳税人的政策需求与申报数据逻辑关联,精准识别税收优惠政策落实的各个关键节点风险,依据风险类别实行分类管理,对各类骗取税费优惠行为快速发现、严肃处理。三是税企合作与社会监督结合,充分利用企业自查、税务审计、第三方评估等监督力量,拓宽监督渠道,共同打造税收优惠政策监管的良性生态。

3. 建立优惠政策动态调整和退出机制

一是建立完善的政策评估机制,定期对税收优惠政策的实施效果进行评估,依据经济形势、产业发展需求、政策实施效果以及调控目标的达成情况,适时对政策细节进行优化,如调整政策范围、优惠程度等,确保政策的有效性和适应性。二是实施优惠政策动态调整策略,确保政策既能发挥短期激励作用,又能兼顾长期发展目标。对于在实践中证明行之有效的政策,应及时将其上升为制度,形成长效机制。对于具有阶段性特征的扶持性政策,应准确把握扶持周期,待市场主体在政策助力下逐步培育起竞争力后,优惠政策应适时退坡。对于因应对特定形势而出台的临时性政策,应建立健全的政策退出机制,确保优惠政策能够及时有序退出,避免政策资源的浪费和市场的过度依赖。

(四)数字技术赋能增效

1. 数字技术赋能,增强与经济适配性

一方面,数字技术赋能税收优惠政策,使其能够精准引导资源配置,加速传统产业转型升级,撬动产业结构优化升级杠杆,为实现高质量发展注入动力。另一方面,数字技术有助于实现税收优惠政策的精准定位与高效管理,不断增强其与经济发展的适配性。借助智能化工具,税务部门能够实时追踪政策的执行情况,根据经济发展形势及时调整策略,确保税收优惠能够精准惠及目标群体,避免资源的错配与浪费。这种动态调整与高效管理的机制,使得税收优惠政策能够更好地适应经济发展的变化,不断增强与经济发展的适配性。

2. 优化智能征管,提升政策落实效率

一是进一步推进税收征管数字化转型,深入挖掘并整合纳税人的财务报表、交易记录、申报数据等各类涉税信息,从而实现纳税人行为与风险的全面、精准把握,了解纳税人与享受税收优惠政策相关的申报异常、税负波动、经营风险等情况,为征管决策提供精准数据支持。二是对现有税收优惠办税流程进行智能化改造和升级,通过自动化处理、甄别优惠资质、智能审核等手段,大幅简化办税流程,提高优惠政策落实效率。同时,根据纳税人的需求和偏好,提供优惠政策解读、智能咨询、在线辅导等个性化服务,打通税收优惠政策的“最后一公里”。

3. 精准政策推送,实现“政策找人”

一是加大政策宣传解读力度,旨在确保纳税人不仅对各项优惠政策应知尽知、应享尽享,而且能深入理解政策背后的意图与导向,从而增强其对政策的认可度和满意度,为税收优惠政策的全面、有效落实营造更为积极、正面的舆论环境。二是精准推送,利用大数据分析精准锁定税收优惠政策适用对象,为经营主体量身定制推送内容和方式,让政策红利更快更准地惠及每一个纳税人,同时,智能筛选未及享受优惠政策的纳税人,“一对一”精准辅导,实现“政策找人”。三是升级纳税服务,牢固树立以纳税人为中心的理念,针对纳税人办税过程中的痛点和堵点,持续深入企业问需问难,送政策上门,让纳税人在便捷办税、精准服务中感受到税收营商环境优化和税收治理水平提升带来的获得感。

[参 考 文 献]

- 韩仁月,马海涛. 税收优惠方式与企业研发投入——基于双重差分模型的实证检验. 中央财经大学学报,2019(3):3—10.
- 胡怡建,宫映华. 税收推动全国统一大市场建设的历史回顾、现实分析和改革探索. 税务研究,2024(3):57—62.
- 黎文靖,郑曼妮. 实质性创新还是策略性创新?——宏观产业政策对微观企业创新的影响. 经济研究,2016,51(4):60—73.
- 李红霞,马艳,肖振. 分税制改革30年:新一轮财税体制改革再启程. 当代财经,2025(2):29—40.
- 刘芳雄,汪一林. 税收优惠支持科技创新:经验、问题与建议. 税务研究,2023(9):120—125.
- 庞凤喜,张姘娜,李欣. 企业所得税优惠创设依据、应用方式与应用场景分析. 税务研究,2024(5):5—11.
- 施文泼,梁季,郝晓婧,易梦洁. 完善我国税收优惠政策体系的思考与建议. 税务研究,2025(4):47—54.
- 熊伟. 法治视野下清理规范税收优惠政策研究. 中国法学,2014(6):154—168.
- 詹新宇,刘文彬. 中国式财政分权与地方经济增长目标管理——来自省、市政府工作报告的经验证据. 管理世界,2020(3):23—39+77.
- 朱为群,曾淇. 税收优惠政策规范化建设探讨. 税务研究,2024a(5):12—17.
- 朱为群,曾淇. 税收优惠政策的规范化:基于文本表述的视角. 山东财经大学学报,2024b(6):5—11.

The Multi-Dimensional Review and Practical Path of Regulating Tax Preferential Policies

Zhan Xinyu, Huang Lei

Abstract: Tax preferential policies in China are numerous, wide-ranging and highly targeted, and have become an important policy tool for local economic development. However, in the context of a slowing economic growth rate and years of tax reduction and fee cuts, the sustainability of tax preferential policies is facing challenges. This article argues that under the new circumstances, the regulation of tax preferential policies faces higher practical requirements, more diverse goal orientations, and more severe and complex challenges. It is necessary to focus on key issues such as institutional mechanisms, policy design, and implementation strategies. Further exploration of practical paths to regulating tax preferential policies should encompass improving the policy-making mechanism, strengthening policy coordination, enhancing policy implementation and supervision, and leveraging digital technology for efficiency enhancement.

Keywords: tax preferences; policy standardization; target positioning; practical path

【责任编辑:周吉梅;责任校对:周吉梅,赵洪艳】