

# 我国新一轮税制改革展望

河南省财政厅 | 袁航

**摘要：**展望“十五五”，新一轮税制改革蓄势待发，构建起与中国式现代化相适应的现代税收制度，要把握好“四对关系”，坚持好“三条主线”，突出好“五个重点”，从而以税收之制推动国家治理现代化。

**关键词：**税制改革；高质量发展；国家治理现代化 **中图分类号：**F812

近年来，我国税制改革深入践行新发展理念，着力优化税制结构、完善税收功能、推进依法治税，持续为高质量发展赋能提效。新一轮税制改革要立足全局、着眼长远，把握好“四对关系”，坚持好“三条主线”，突出好“五个重点”，构建起与中国式现代化相适应的现代税收制度，以税收之制匹配国家治理现代化的需求，以税收之治破除影响高质量发展的障碍，以税收之效促进社会公平、市场统一。

## 新一轮税制改革要把握好“四对关系”

（一）要把握好“中央”与“地方”的关系。正确处理中央和地方财政关系是财税体制改革的逻辑起点。新一轮税制改革，要建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系，既要持续增强中央宏观调控能力，保障国家重大战略任务

实施，又要注重增加地方自主财力，通过完善地方税体系、理顺财政事权和支出责任、适当扩大地方税收管理权限、优化共享税分享比例、改革部分税种等方式，发挥中央和地方两个“积极性”。

（二）要把握好“政府”与“市场”的关系。正确处理政府和市场的关系是经济体制改革的核心。厘清市场和政府的边界，既要防“缺位”，也要防“越位”。新一轮税制改革，一方面，要紧紧围绕建设统一大市场，构建高水平市场经济体制，清理规范税收优惠，破除行政壁垒、市场分割，创造更加公平、更有活力的市场环境，充分释放“有效市场”的效能；另一方面，对于符合国家战略发展需要和产业发展方向的科技创新企业、先进制造业等，要完善财政支持政策，合理减轻负担，鼓励创新创造，充分发挥“有为政府”的作用。

（三）要把握好“量力”与“尽力”的关系。正确处理尽力而为和量力而行的关系是保障财政安全、可持续的前提。量力而行要求立足现实情况，不能好高骛远；尽力而为则是让发展的成果更好地普惠共享，这既是发展的最终归宿，也是进一步发展的动力所在。新一轮税制改革，既要考虑未来财政支出压力，将宏观税负稳定在合理水平，保障党和国家各项事业发展拥有坚实的物质基础，又要注重保障和改善民生，不断增强人民群众的获得感和幸福感，做到尽力而为和量力而行相统一。

（四）要把握好“效率”与“公平”的关系。正确处理效率与公平的关系是促进共同富裕的重要保障。中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化，这一阶段，我们追求的效率要以公平为前提，我们追求的公平也要建立在效率的基础上。新一

轮税制改革，既要注重鼓励创新，激发活力，不断提升经济效率，创造积累财富，做大“蛋糕”，又要注重缩小城乡、区域、行业、收入等差距，维护社会公平，促进共同富裕，分好“蛋糕”。

### 新一轮税制改革的主线与重点

(一)坚持“三条主线”。一是增加地方自主财力，调动地方积极性。中国经济持续快速增长的一个重要原因就是激发了地方政府的积极性和创造性。当前，地方财政收支矛盾加剧，尤其是基层财政“三保”支出及债务付息压力导致地方政府在发展经济、改善民生方面难以轻装上阵。新一轮税制改革要注重配合好央地财政关系优化、转移支付调整等财政体制改革，通过适当扩大地方税收管理权限、推进消费税征收环节后移并稳步下划地方等方式，持续增加地方自主财力，调动地方发展积极性。二是保障重大战略任务实施，赋能高质量发展。我国发展不平衡、不充分的问题仍然突出，迫切需要增强中央宏观调控能力，协调平衡，补短锻长，增后劲、强动力，因此，将宏观税负稳定在一个合理水平，集中财力保障国家重大战略任务实施，是十分必要的。三是建立现代税收制度，匹配国家治理现代化。国家治理现代化必然要求税收制度现代化。新一轮税制改革不是体制机制上的修修补补，更不是扬汤止沸，而是要顺应高质量发展的历史趋势，匹配国家治理现代化的时代要

求，朝着“健全有利于高质量发展、社会公平、市场统一的税收制度”的方向迈进。

(二)突出“五个重点”。一是稳定宏观税负。宏观税负不宜高也不宜低，要根据经济发展水平、财政承受能力以及公共服务成本动态调整。当前，财政可持续面临挑战，减税降费要从追求规模转向注重质效，将宏观税负稳定在合理水平，确保财政安全可持续；同时，要打破税制改革不能增税只能减税的观念，逐步规范税收优惠政策。二是健全直接税体系。我国直接税占比偏低，收入分配调节功能较弱。2024年个人所得税和企业所得税占税收总收入比重分别为8.3%和23.3%，其中，个人所得税纳税人数约9600万，占总人口比例不足7%，且税负主要集中在工资薪金、劳务报酬等劳动性所得，由工薪阶层负担，对经营所得和财产所得课税不足，同时，现行财产税征收范围较窄，对个人财产保有环节征税处于缺失状态。因此，个税改革要从“小综合”迈向“大综合”，逐步将财产所得、经营所得纳入综合所得范围。积极稳妥推进房地产税立法和改革，逐步健全以所得税和财产税为主体的直接税体系。三是健全地方税体系。“营改增”后，地方主体税种缺失，现有地方税种的收入总额和占比较低，难以担当主体税重任，应从提高共享税地方分享比例及消费税改革等方面入手健全地方税体系。要结合央地事权和支出责任划分情况，动态调整增值税、企

业所得税、个人所得税等共享税地方分享比例。统筹考虑央地收入划分、税收征管成本等因素，分品目、分步骤稳妥推进消费税征收环节后移并稳步下划地方，同时完善财政转移支付体系，弥补生产地税收损失。规范非税收入管理，适当下沉部分非税收入管理权限，由地方结合实际差别化管理。四是完善增值税制度。现行增值税有13%、9%、6%以及零税率等四个税率，多税率容易导致“高征低扣”或“低征高扣”问题，应择机简并税率档次，并适度下调基本税率。现行增值税优惠政策过多，要逐步清理规范增值税优惠政策，对该取消的过渡性政策及时取消，需要制度化的及时制度化，稳定市场预期和信心。逐步建立统一的增值税留抵退税政策，对期末留抵税额不再区分存量和增量，统一进行无差别的期末留抵退税；同时，完善省以下留抵退税分担机制，采取调整收入划分、库款调度、先垫付后结算等措施，进一步缓解市县留抵退税压力较大的问题。五是研究同新业态相适应的税收制度。数字经济加剧了税收征管难度、税收与税源背离等问题，对传统税收制度提出全新挑战，要根据新业态的规律和特点，重新设计税制要素，匹配数字经济发展带来的业态变化，既要支持创新，也要促进公平；同时，积极推进数据资源确权、资产入表、定价交易等，为开征数字税、构建数据财政做好准备。□

责任编辑 陈璐萌 张益宁