

“十五五”时期保持合理宏观税负水平的展望

◎中央财经大学校长 马海涛

着力将宏观税负保持在合理水平，在财政收入端，应以优化税收制度为基础，规范税收优惠政策，提升税收征管效能；在财政支出端，应持续优化财政支出结构，加大投资于人的力度，强化财政政策与货币政策等的协同。

《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》提出，“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”，明确了我国接下来一段时期的税收政策取向。

宏观税负是反映一国整体税费负担水平的重要指标，反映了一国政府部门从国民收入分配中分得的份额，也反映了政府财政能力的强弱。宏观税负有三种测量口径：小口径的为税收收入占国内生产总值（GDP）的比重；中口径的为财政收入占GDP的比重；大口径的则为全部政府收入占GDP的比重。将税收收入纳入分子和将GDP作为分母，是三种口径的共性所在。通过了解宏观税负水平的变化，可以了解微观主体所处的宏观税负环境，也能为下一步宏观财税政策制定和调整提供参考依据。

过去十年，根据国家统计局和财政部的公开数据，无论是按何种口径来衡量，我国宏观税负总体上呈现出显著的下行态势。2016—2024年，我国税收收入占

GDP的比重从17.5%降低至13%，财政收入占GDP的比重从21.4%降低至16.3%。从国际比较来看，我国宏观税负水平也明显低于主要发达国家，即便考虑全球价值链下一国经济发展水平与宏观税负水平之间的正相关趋势，我国宏观税负水平也仍然处于较低水平。

近年来我国宏观税负持续下行，其原因可以从长期和短期两个维度分析。长期因素包括经济新常态下增速换挡的压力增加和大规模结构性减税降费政策的实施，例如，根据国家税务总局发布的数据，2024年我国减税降费及退税就超过2.6万亿元。短期因素则主要为当前价格水平持续走低，通过压缩名义税基等渠道进一步降低了宏观税负。

一个国家的宏观税负水平取决于其发展目标、发展阶段、经济社会结构等，因国情不同而不同，应该说不存在一个绝对最优的宏观税负水平。我国财税政策的目的是促进社会福利最大化，贯彻落实以人民为中心的发展思想，推动经济高质量发展，促进社会公平。一方面，宏观税负水平越高，企业生产和投资的积极性可能受到影响；但是另一方面，宏观税负水平越高，意味着政府财政收入更多，财政支出能力也就更强，对公共产品和服务的财政支出的增加将有效增进民生福祉、促进社会公平。因此，宏观税负水平的高低与否，应综合考虑一国经济发展水

平和财政政策目标。

宏观税负水平的过快下降对我国财政与经济发展的可持续性带来多方面挑战。一是财政支出责任未相应削减的情况下，宏观税负水平过快下降会推高政府债务和扩大财政赤字，也削弱税收作为主要财政汲取工具的地位。二是公共服务保障能力受限。政府可控资源减少可能影响对教育、医疗、社保等民生领域的投入水平与质量，不利于公共服务供给持续改善。三是国家治理与宏观调控能力减弱。宏观税负水平反映政府财政汲取能力，其持续下降将削弱财政保障国家重大战略任务和实施宏观调控的能力。

展望“十五五”，应着力将宏观税负保持在合理水平。

在财政收入端，应以优化税收制度为基础，规范现有税收优惠政策，提升税收征管效能。

持续优化税收制度，完善地方税、直接税体系。当前我国税制结构以间接税为主，直接税占比偏低，另外地方主体税种有所缺失，导致地方财政收入不稳定，更多依靠地方债来筹集收入。建议未来可从几个方面推进改革：一是完善综合与分类相结合的个人所得税制度，扩大综合所得范围，健全经营所得税收政策，尤其是与新业态相关的税收制度。二是稳步推进财产税改革，合理调节财富和收入分配。三

是健全资本所得税收政策，研究和明确资本所得分类与课税框架，调节超高收入群体的税负。

优化税收支持举措，规范现有税收优惠政策。一是税收支持政策应更加侧重结构性调节作用，在确保合理的宏观税负水平的背景下，加强对科技创新、绿色发展、数字化转型等领域的税收支持，切实提升企业和群众的获得感。二是全面清理地方性违规优惠，禁止变相税收返还，清理区域性政策洼地，推动各地招商引资从比拼优惠政策转向比拼营商环境。三是规范税费政策制定权限，全面落实税收法定原则，除依法授权外，地方不得自行制定税收优惠政策，同时应进一步将地方行政事业性收费项目纳入规范范围。

深化税收征管改革，持续提升以数治税效能。一方面，近年来我国开展了包括国地税征管体制改革在内的一系列税收征管改革，税收征管能力得到有效提升，未来需持续深化税收征管改革；另一方面，推动税收征管数字化升级和智能化改造，利用数字技术更高效、精准地打击偷逃税行为，维护税收公平公正，持续提升以数治税效能，不断优化税收营商环境。

在财政支出端，应持续优化财政支出结构，加大投资于人的力度，同时强化财政政策与货币政策的协同，形成政策合力。优化财政支出结构，将投资于物和投

资于人紧密结合，为稳定宏观税负水平培育持久动力。今年《政府工作报告》提出，要强化宏观政策民生导向，推动更多资金资源水平紧密相关。一方面，宏观税负水平的合理与否，取决于财政支出的内容和效果。围绕人的全面发展，努力实现“幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶”，本身就是以人民为中心的发展理念下，政府通过税收等手段汲取财政收入的最终目标。另一方面，不断提高基本公共服务质量，有助于解决人民群众的后顾之忧，进而有利于提升全社会消费能力，形成民生改善、消费增长的正反馈，从而打通供给侧与消费侧的经济循环，并形成税基扩大、税负稳定的良性局面。

加强财政政策与货币政策以及其他宏观政策的协同配合，增强宏观税负保持在合理水平的潜力。一方面，促进财政政策与货币政策协同，货币政策可运用降准、再贷款等工具配合财政支出方向，通过二者更好协同发力推动宏观经济稳定增长，从而稳定税基和税负；另一方面，推动财政政策与其他宏观政策协同，支持科技创新和绿色低碳发展，从而推动新质生产力发展，培育涵养优质的税源，增强宏观税负水平稳定的潜力。

（据《中国税务报》）

支持“投资于人”，
税收政策可从多领域发力

◎西南政法大学商学院讲师 廖明月

“投资于人”是指将资金资源优先投向教育、就业、医疗、社会保障等民生领域，投向人的能力提升、健康维护、职业发展和潜力开发中，推动人的全面发展，既是对人的投资，也是对未来的投资，进而形成个人成长、民生改善、经济高质量发展相互促进的格局。中国式现代化的本质是人的现代化，高素质人才是国家竞争力的核心，“投资于人”体现了中国式现代化的内在要求。

税收制度在助力经济高质量发展过程中，应深刻把握“投资于人”的重要意义。一方面，顺应人的需求变化，重点支持与发展型消费相关的教育、医疗等领域，全面提升人口质量，加快塑造素质优良和结构合理的现代化人力资源，夯实经济高质量发展的根基；另一方面，对税收制度进行适应性改革，使之与新经济业态发展、人口结构变化趋势更相吻合，在支持教育就业、医疗健康、科技创新等领域积极作为。

在教育就业领域，应持续落实好个人所得税专项附加扣除制度。目前，教育类专项附加扣除包括子女教育和继续教育两类，有助于减轻教育家庭支出负担，激励更多人提升技能，从而促进就业。应落实好并进一步完善企业所得职工教育经费扣除政策。现行职工教育经费扣除比例由原2.5%提高至8%，有效降低了企业人力资本投入成本。但对于培训需求较大或培训成本较高的企业，仍有进一步优化的空间，不妨对技术密集型、高研发投入的企业，参照集成电路设计企业“单轨核算，全额扣除”的政策，允许职工培训经费按照实际发生额全额扣除；对其他企业，可结合行业特性和区域差异，采用差异化扣除政策并建立动态调整机制，激励企业人力资本开发。同时，通过税收政策更大支持力度支持就业。现有政策主要包括企业招聘抵扣与个体经营减免，未来可探索对返乡创业人员、平台骑手等灵活就业人员等重点就业群体实行更具针对性、个性化的税收政策。

在医疗健康领域，一是进一步降低医疗机构运营成本。与非营利性医疗机构相比，营利性医

疗机构可享受的税收优惠政策相对有限，建议适当加大对营利性医疗机构的税收支持力度，如适当延长免税期限，对其自产自用制剂及自用房产、土地、车船对应纳税，或对一些特定医疗服务项目给予更长期的税收减免，以鼓励更多社会资本投向医疗领域，从而使更多人享受到高质量的医疗服务。二是优化医疗健康服务全产业链税收支持政策。应涵盖医疗服务机构的建设、运营、融资、改造等各个环节，以及健康消费品生产、健康文化和健康金融等关联领域，通过增值税、企业所得税、房产税等多税种联动，提升政策整体效能，以精准支持多层次、多样化的健康需求。三是适当优化商业健康保险税收扣除标准。随着人们对健康的关注度增加，已实施多年的2400元/年的扣除限额可能无法满足个人购买商业健康保险实际需求，可相应地适当提高标准，以鼓励个人购买商业健康保险来保障自己身体健康。

在科技创新领域，一方面，完善对高新技术企业技术人员的股权激励税收政策。目前，我国对高新技术企业转化科技成果给予相关技术人员股权激励，当个人一次缴纳税款确有困难，可根据实际情况在不超过5个公历年度内分期缴纳。然而，部分技术人员可能因股权激励价值高、个人收入不稳定或资金周转困难等原因，导致该期限仍无法完全满足其实际需求，因此可考虑允许递延至股权转让等变现环节再缴纳个人所得税。另一方面，将职务科技成果转化现金奖励的所得税减免政策由非营利性科研机构、高校扩围至更多创新主体。这样既能帮助企业“引才、育才、留才”，还能引导技术人才向欠发达地区流动，兼顾短期“引得进”与长期“留得住”。同时，为保障政策和财政的可持续性，可探讨建立基于“政策—人才—贡献”的评估机制，由中央通过均衡性转移支付和人才专项资金予以补助，缓解基层财政压力。

【本文系国家社会科学一般基金项目“新发展阶段促进共同富裕的税法保障研究”（22BFX090）的阶段性成果。】

（据《中国税务报》）

图片新闻

“线上+线下”精准推送 鱼峰税惠直达“专精特新”



近年来，国家税务总局柳州市鱼峰区税务局聚焦“专精特新”制造业企业发展需求，创新服务举措，建立“政策直通车”机制，依托税收大数据筛选符合政策条件的企业，推出“一企一策”服务包，通过“线上+线下”的方式精准推送研发费用加计扣除、先进制造业加计抵减等税收优惠政策，以“精准滴灌”的形式助推企业高质量发展。

图为柳州市鱼峰区税务局青年税务干部实地走访柳州源创电喷技术有限公司生产车间，了解企业近年来发展情况，摸清涉税需求，建立“绿色通道”快速响应企业诉求，帮助该公司2024年享受进项税加计抵减政策，减免增值税及附加费用2万元，减免企业所得税146万元。

（据国家税务总局柳州市鱼峰区税务局 肖紫嫣/摄）

全力以赴推动全会精神在税务系统落地生根

——税务系统干部职工掀起学习贯彻党的二十届四中全会精神热潮

（上接1版）

《建议》提出“健全规范涉企执法长效机制”“强化跨部门执法司法协同和监督”，这对税务部门加强执法监督、强化风险防控提出了更高要求。”2025年度“新时代青年先锋奖”获得者、湘潭市税务局督察内审科科长郭书说，“我将把贯彻全会精神与做实督察内审工作相结合，依托智慧监督方式紧盯税收执法中的关键环节和潜在风险，坚定捍卫税法权威和社会公平正义。”

全国“新时代青年先锋奖”获得者、抚顺市税务局稽查局干部魏闻说：“我要学习好习近平总书记在全会上的重要讲话精神，在优化税务执法方式、打击涉税违法犯罪行为等急难险重的工作中激扬青春之志、彰显青春之为，当好维护国家税收安全的忠诚卫士。”

“全面贯彻‘十五五’时期经济社会发展指导方针的实践要求，关键要靠接续奋斗、真抓实干。”江苏省税务局党委书记、局长许光烈表示，将切实把思想和行动统一到全会的部署要求上来，按照税务总局党委的有关要求，紧扣科技创新、产业升级、绿色转型、区域协调等战略领域，在优化政策供给上谋新策、在强化政策执行上出新招、在提升政策效能上探新路、

在维护政策公平上开新局，着力构建智能型、精准化、高效率的政策落实体系，严肃查处违规实施、享受税收优惠政策的行为，清除区域间政策壁垒，更好助力全国统一大市场建设。

对于《建议》作出的“规范税收优惠政策”等重要部署，湖北省税务局党委书记、局长白渊表示：“我们将一体推进依法治税、以数治税、从严治税，全面清理规范各类违规涉企收费和优惠政策，以税务合规管理促企业合规经营，以高效能税务治理更好服务高质量发展。”

《建议》提出“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”。宁夏回族自治区税务局党委书记、局长张津表示，宁夏税务部门将按照税务总局党委部署，结合宁夏实际提出决策建议，在把规划蓝图转化为推动发展的务实举措上再下功夫。

安徽省税务局党委书记、局长孙书润表示，要准确把握《建议》的丰富内涵、核心要义、实践要求，坚决把党的自我革命要求落实到位，努力在谋划改革发展思路上下功夫、在解决突出矛盾问题上下功夫、在激发改革创新活力上下功夫，稳扎稳打、大胆探索，努力在落实税务领域改革任务中走在前、当先锋。

全会提出要“落实促进绿色低碳发展的财

税、金融、投资、价格、科技、环保政策”，广西壮族自治区先进工作者、百色市税务局财产和行为税科副科长刘杰深感责任在肩。“我将严格执行环保税‘多排多征、少排少征、不排不征’的原则，充分发挥税收在促进生态优先、资源节约、绿色低碳发展中的作用，为循环经济和绿色产业发展贡献力量。”刘杰表示。

乡村振兴一线是税务干部增长才干的大课堂，也是锤炼工作作风的练兵场。已经连续7年驻村的贵阳市税务局双龙税务分局一级主办许华说：“我将用好多年的驻村工作经验，坚持以人民为中心，解决好群众关心的经济收入、养老服务、产业发展等急难愁盼问题，让全会精神在基层一线落地生根、开花结果。”

蓝图已经绘就，奋进正当其时。在向第二个百年奋斗目标进军的新征程上，税务系统广大干部职工表示，要把学习贯彻党的二十届四中全会精神作为当前和今后一个时期的重大政治任务，与学习《习近平谈治国理政》第五卷以及习近平总书记关于税收工作的重要论述等结合起来，切实把思想和行动统一到全会的部署要求上来，强化担当作为，细化责任分工，深化协同联动，确保全会精神在税务系统扎实落地。

（据国家税务总局）