

新质生产力与税制改革——辩证关系、现实困境与优化路径

张江博

华南师范大学，广东广州，510006；

摘要：高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务，发展新质生产力是推动高质量发展的内在要求和重要着力点。历史经验表明，每个时期的税制改革必须紧紧围绕相应阶段的经济社会发展目标发力，始终确保适应不同阶段的生产力发展需要。本文通过厘清新质生产力与税制改革的辩证关系，梳理当前税制存在的问题，探讨税制改革在新质生产力发展背景下的必要性、目标及优化路径，为促进新质生产力的发展提供理论支持和实践指导。

关键词：新质生产力；税制改革；辩证关系；优化路径

DOI：10.69979/3029-2700.25.03.070

引言

党的二十届三中全会强调要深化财税体制改革，并要求健全相关规则和政策，加快形成同新质生产力更相适应的生产关系^[1]。2024年中央经济工作会议也明确提出将统筹推进财税体制改革作为要抓好的重点任务之一^[2]。新质生产力是由技术革命性突破、生产要素创新性配置、产业深度转型升级而催生的当代先进生产力，是一种符合新发展理念的生产力质态。税收制度作为国家运作机器的重要一环，是生产关系的重要组成部分，税制改革对于培育和发展新质生产力具有重要意义。本文通过剖析新质生产力和税收制度的辩证关系，明确税制改革在新质生产力发展过程中的功能定位，在此基础上分析现行税制对发展新质生产力的潜在制约因素，探讨税制改革的优化路径，以期为新质生产力的发展营造良好税收环境和政策支持。

1 新质生产力和税收制度的辩证关系

新质生产力作为推动经济增长和科技创新的核心引擎，其蓬勃发展依赖于创新的政策环境与市场条件的双重支撑。税收制度作为优化经济结构与实现资源合理配置的关键工具，通过税收的激励与约束机制，对企业行为及整体经济发展产生深远影响。唯有二者实现和谐统一，才能充分释放新质生产力的潜能，确保税收制度的公平性与效率性，进而促进经济的高质量发展。

1.1 新质生产力的概念

新质生产力是创新起主导作用，摆脱传统经济增长方式、生产力发展路径，具有高科技、高效能、高质量特征，符合新发展理念的先进生产力质态。它由技术革

命性突破、生产要素创新性配置、产业深度转型升级而催生。以劳动者、劳动资料、劳动对象及其优化组合的跃升为基本内涵，以全要素生产率大幅提升为核心标志，特点是创新，关键在质优，本质是先进生产力^[3]。新质生产力的起点在于“新”，这一内涵强调了创新的核心地位，包括技术创新、观念创新及制度创新等多个维度。关键在于“质”，即在生产力的构建中，质量成为评价标准，注重产品与服务的性能、质量和附加值，追求高效与高质的统一。落脚于“生产力”，表明创新活动和质量提升最终需要转化为实际的生产能力，以推动经济增长和社会进步。

1.2 税收制度生产关系的再思考

税收制度是现代国家对经济进行干预的关键工具之一。政府通过构建和调整税率结构、税种类别以及税收征收与管理的法规体系，能够有效地对经济主体的投资决策、生产组织方式以及收入分配结构产生影响。在这一过程中，税收制度不仅对经济活动本身产生直接作用，还深刻地影响着生产关系的构建与调整。具体而言，税收制度通过确定政府与市场、企业、个人之间的收入分配比例，对社会资源的控制和使用权进行界定。这一界定不仅保证了财政收入的稳定性，而且实现了调节经济、引导资源的合理配置。进一步地，税收制度作为构建和调节生产关系的重要手段，必须与新质生产力的发展态势相适应。通过不断优化税收法规体系，促进技术创新、绿色发展、智能化生产和全球化布局，税收制度才能够推动经济的高质量发展，并实现与新质生产力的和谐统一。

1.3 新质生产力与税收制度的矛盾运动规律

马克思主义生产力理论认为，生产力是社会矛盾运动中最基本的动力因素，是社会存在和发展的物质基础，生产力的发展状况是衡量社会发展的根本标准尺度，也是推动社会发展进步的本源和长远的力量。生产力作为最具革命性和活跃性的要素，其发展水平精准地决定了生产关系的性质及其表现形式，同时随着生产力的发展，必然会影响生产关系的发展和变革，要求形成与之相适应的生产关系。正如马克思所言：“生产关系不是永恒不变的，而是随着物质生产资料、生产力的变化和发展而变化和改变的”^[4]。

新质生产力的提出不仅是对马克思主义生产力理论的守正传承，更赋予了马克思主义生产力理论以中国化和时代化的新内涵。随着新质生产力的培育和发展，传统的生产关系已无法满足其日益增长的需求，因此构建与新质生产力相适应的新质生产关系成为当务之急。新质生产力的发展必然要求与之相适应的新质生产关系，这种新质生产关系的构建，是新质生产力发展的必要条件，也是推动社会进步的基本动力。税收制度在人类经济体系中占据了极其重要的地位，与生产力的发展进程紧密相连（蒋震和张斌，2023）^[5]。面对新质生产力的高速发展，税收制度必须进行深刻的调整和革新，为新质生产力的发展创造更加有利的条件。

2 我国现行税制改革的现实困境

2.1 现行税制的概述

当前，我国税收体系以间接税和直接税为主体，采取多种税种并存的模式，形成了较为完善的税收体系。间接税主要包括增值税、消费税等，直接税则以企业所得税、个人所得税为主，还包括资源税、印花税等特殊税种。为了适应新的经济发展趋势，税收政策在调控资源配置、促进社会公平、激励创新和企业家精神方面发挥着积极作用。例如，近年来通过提高个人所得税起征点，增加普通家庭的可支配收入，从而刺激了内需。随着经济的持续发展和社会经济结构的不断调整，我国税收政策也在不断地进行动态优化。例如，环境保护税的设立，标志着我国在运用税收手段保护环境、推动绿色生产消费方面迈出了重要步伐。总体而言，我国现行税制具有以下特点：一是以间接税为主体，直接税比重相对较低；二是税种多样，涵盖面广；三是税收政策调整较为灵活，能够适应经济社会发展的需要。

2.2 现行税制存在的主要问题

我国现行税制在促进经济发展和增加国家财政收入方面发挥了重要作用，尽管已经历多次改革和优化，但在运作中也暴露出一些问题和挑战，主要问题包括：

首先，税种结构不合理，间接税比重偏大。在 202

3 年的全国税收收入中，直接税仅占总税收的 36.50%，而间接税则占据了 63.50% 的比重。OECD 成员国直接税比重长期维持在 65% 左右，我国税种结构与国际标准相比存在较大差异。以间接税为主的税收模式在一定程度上增加了普通消费者的经济压力，由于税负的转嫁效应，导致消费者的实际购买力下降，从而影响到消费市场的活跃度和经济增长；

其次，税收体系复杂，征管效率有待提高。在税收体系的构建与完善方面，尽管已对税种进行了适度的精简，但各细则仍显繁琐，造成纳税人在合规过程中的成本上升。尽管我国已经实施了电子化的税务管理，但整个税收征管系统尚存在效率与效能的双重难题。加之数字经济的快速发展，给税收治理工作带来了前所未有的新挑战，也对税收征管工作产生一定的冲击。传统的征税方式和信息获取手段，已然无法适应数字经济高速发展新形势，从而造成税源流失（李明等，2023）^[6]。在地方税制方面，税收征管体系的改革与地方税体系的适应性改革未能形成有效的衔接，信息化建设和执法手段均有待进一步加强，税收征管的效率亦需进一步提高；

最后，地方税体系不健全，缺乏健全稳定的税收体系。自分税制改革以来，我国财政关系表现为“中央集财权，地方承事权”的特点，税权呈现明显中央集中趋势。地方政府过度依赖中央财政转移支付，缺乏稳定的、自主的地方税源，从而影响地方政府财政的独立性和预算自主权。在当前税收体系中，虽然地方政府拥有一定的税收立法权和征管权，但在实际运作中，由于税基狭窄、税种设置不合理以及税收优惠政策的滥用等问题，导致地方财政收入不稳定，难以满足日益增长的公共服务和基础设施建设需求。

2.3 新质生产力对税制的挑战

新质生产力以高科技突破革命性技术为引擎，以高能配置创新性生产要素为驱动，以高质量深度转型升级产业为旨归，与传统生产力有着本质的区别，也对传统税制提出了挑战。

首先，新质生产力的“高科技”特征要求税制深化技术整合，以实现智能化税务管理。随着大数据、人工智能和区块链等前沿技术的广泛运用，经济活动的模式及形态正发生根本性变革，也对税收体系的适应性和灵活性提出了更高要求，迫使税制必须深化技术整合，将先进的科技手段应用于税务管理中，以实现更加智能化和智慧化。智能化税务管理的核心在于，通过科技手段有效地对税收数据进行深入分析，从而实现对税收资源的合理配置和优化。人工智能技术的应用使得自动化处理庞杂的税务数据成为可能，显著提高纳税申报和税款

缴纳流程的速度与准确性。大数据分析技术的运用也赋予税务部门发现潜在税收风险与漏洞的能力，及时制定并执行有效的防范与打击措施；

其次，新质生产力的“高效能”特征要求税制提升征管质效，以实现精准化税收服务。在生产力高速发展的背景下，税收体系必须与时俱进，创新管理手段和技术工具，确保税收工作的每个环节都能高效运转，为纳税人提供更为精确和个性化的服务。精准化税收服务的关键在于，采用更为科学和系统的方法提升税务部门对纳税人特征与需求的精准识别能力，进而提供定制化的服务与策略。通过加强信息化建设，对纳税人的数据进行深度挖掘和分析，更好地理解纳税人的行为模式和需求变化。通过简化和数字化税收流程，减少纳税人的合规成本，提高其便利性，进而增强税收体系的透明度和普惠性；

最后，新质生产力的“高质量”特征要求税制优化结构布局，以实现精细化税收治理。高质量发展是税制改革的内在要求与核心目标，税收体系必须进行深刻的结构性改革，通过科技赋能和制度创新来实现税收治理的现代化。精细化税收治理的焦点在于，加强跨部门合作和信息共享机制，建立全方位的税收监管网络，确保政策的精准落地和刚性执行。通过细化税收政策节点，实现对不同行业、不同规模的企业进行差异化管理，促进税收体系更加公平和精准。推进税收立法的完善，增强税制对经济发展新常态的弹性和适应性，从而提升税收系统的效率和整体性能，促进经济社会的全面协调发展。

3 新质生产力背景下的税制改革的优化路径

我国新一轮税制改革是在提炼与继承过去四十年税制改革丰硕成果与宝贵经验的基础上，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，以适应新质生产力发展需要和国际税收环境嬗变为背景，紧密围绕社会主要矛盾的变化规律，深刻把握中国式现代化的中国特色、本质要求和目标任务，紧扣中国式现代化的宏伟蓝图，以更高的站位、更宽的视野、更深的思考，对现有税制进行系统性重构和战略性调整，旨在构建更加公平、简洁、高效、科学的税收体系，更好地服务于国家经济社会发展大局，助力构建新发展格局，推动实现高质量发展。

3.1 优化税制结构，深化征管改革

税制改革的优化路径需以结构调整和深化改革为双轮驱动，既注重税收制度的完善，又强化税收征管的现代化。

1. 目前优化税制结构的关键在于重新审视各税种

的配置，平衡中央税、地方税以及中央与地方共享税的相互比重。为了适应新质生产力的发展需求，税种配置应逐步减少对商品税的依赖，转而增加所得税和财产税的比重。2023年我国商品税收入88041亿元，占税收总收入的48.61%，而所得税与财产税的总收入为74411亿元，占比41.08%，已经形成不相上下的格局。在中央税、地方税以及中央与地方共享税的比重调整方面，应完善财政转移支付体系，考虑各地区经济发展水平和财政需求进行差异化设置。对于经济发达地区，可以适当提高地方税的比重，以支持地方政府提供更多公共服务；而对于经济欠发达地区，则可以增加中央与地方共享税的比重，以确保基本公共服务的均等化；

2. 深化税收征管改革旨在构筑现代化的税收征管体系，促进信息化和数字化转型，实现“用人征税”到“用数管税”的跃迁。“用数管税”强调利用先进的信息技术手段，实现对税收全环节的实时监控与高效管理，既显著提高税收征管的工作效率，又大幅减少因人为干预引起的不确定性与偏差。通过对庞杂数据的深入挖掘与分析，税务机关得以更准确地把握经济运行的脉络，制定更为精准的税收政策，有效遏制逃税与漏税行为。用数智技术实现“以数治税”并非一朝一夕之功，不仅要求税务部门不断深化改革，加强与科技行业的深度合作，推进税收征管体系的信息化构建，亦需强化人才队伍建设，培育兼具税收专业知识与信息技术能力的新质复合型人才。

3.2 拓展地方税源，增加地方财力

税制改革的优化路径需以适当扩大地方税收管理权限为突破口，落实税收法定原则，增强地方政府财政自主性。

1. 拓展地方税源的原则是在确保中央税收主导权的基础上，赋予地方政府更多税收立法和征管权限，同时落实税收法定原则，服务于构建现代化的地方税体系。石绍宾等（2023）认为，在构建适应中国特色现代化进程的地方税体系时，应确保税源的稳定与充足，实现公平与效率的协调兼顾，保持活力与秩序的和谐平衡^[7]。新质生产力是绿色高效的生产力，强调在经济发展中注重环境保护和资源节约。为了推动绿色可持续发展，推行绿色税制，考虑择机开征碳税，扩大水资源税改革试点范围，并将二者作为地方专享税，以更好地发挥地方政府在调节资源配置中的积极作用，从而实现经济增长与生态环境保护的双赢；

2. 拓展地方财力应以提升地方政府自主财政能力和实现区域均衡发展为目的，以扩大地方税收来源为基础，同时搭配合理的财政转移支付制度，以平衡不同地区之间的发展差异。拓展地方财力对于加速构建现代化

财税体系具有积极作用，能够进一步巩固和提升财政在国家治理体系中的基础和重要支柱作用（张德勇，2024）^[8]。新质生产力是符合新发展理念的先进生产力质态，是协调发展的生产力，这就要求地方政府以拓展地方财力为出发点，通过赋予其更大的财政决策权，以开征遗产税与赠与税为契机，协调财富代际转移与社会公平的关系，缩小区域、城乡、经济和社会、物质文明和精神文明的差距，注重发展的整体效能。

3.3 健全优惠政策，规范非税收入

税制改革的优化路径需以弥补市场失灵为出发点，积极的财政政策要适度加力、提质增效，稳健的货币政策要灵活适度、精准有效。

1. 健全优惠政策以引导创新驱动发展，推动高质量发展为目标，以稳定市场预期、提振企业信心、激发投资活力为抓手。在推动高质量发展的进程中，创新已成为引领发展的第一动力，新质生产力也是创新的生产力，税收优惠政策通过促进企业的创新行为对发展新质生产力具有积极作用，如研发费用加计扣除允许企业在计算应纳税所得额时，将其实际发生的研究费用按照一定比例在税前加计扣除，从而减少应缴纳的企业所得税，进一步激发和催生新质生产力。因此要研究并健全同新业态相适应的税收优惠政策，同时以更大力度、更优举措打出政策落实“组合拳”，构建一个多层次、全方位的税收优惠政策体系；

2. 规范非税收入以践行电子化征管方式为契机，完善非税收入管理的法治体系，致力于建立全国统一大市场的非税收入征管规范，积极构建非税收入共治格局。2023年全国非税收入35655亿元，占全国一般公共预算收入的16.45%，具有相当大的规模。新质生产力是开放的生产力，通过学习借鉴发达国家非税收入电子化征管经验，如美国使用Pay.gov网站，加拿大使用payATO在线支付平台（国家税务总局四川省税务局课题组，2024）^[9]，从而加强非税收入征管信息化建设。新质生产力亦是共享的生产力，在非税收入的管理监督方面，除了监察部门的内部监督外，邀请人民大众行使非税收入的外部监管权利，同时定期公开非税收入项目及运作过程，提高非税收入管理的透明度与公信力。

4 结语

为了适应新质生产力的发展需要，税制改革必须坚

守以稳为先、以民为主、以新为领、以法为本的基本准则（韩一多等，2023）^[10]，沿着有利于高质量发展、社会公平、市场统一的方向不断优化。在新质生产力的推动下，税制改革需要从系统性、整体性的思路出发，综合考虑税收政策与经济发展的互动关系，确保税改措施与国家宏观调控目标相契合，同时与其他财税领域联动，形成合力，通过优化税收结构、完善税种功能、创新征收管理等方式，促进税收体系与经济社会发展的深度融合，实现税收现代化，为全面建设社会主义现代化国家提供坚实的财税支撑。

参考文献

- [1] 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[N]. 人民日报, 2024-07-22(001).
- [2] 新华社记者. 中央财办有关负责同志深入解读2024年中央经济工作会议精神[N]. 人民日报, 2024-12-17(004).
- [3] 加快发展新质生产力扎实推进高质量发展[N]. 人民日报, 2024-02-02(001).
- [4] 马克思恩格斯选集: 第一卷[M]. 北京: 人民出版社, 2012.
- [5] 蒋震, 张斌. 2023年税制改革与税收政策研究综述[J]. 税务研究, 2024, (03): 21-30.
- [6] 李明, 朱志钢, 龙小燕. 地方税体系服务中国式现代化: 作用机制、现实困境与优化路径[J]. 税务研究, 2023, (08): 17-22.
- [7] 石绍宾, 张晓丹, 姜琳. 中国式现代化背景下地方税体系建设的思考[J]. 税务研究, 2023, (08): 12-16.
- [8] 张德勇. 以深化财税体制改革为契机增加地方自主财力[J]. 地方财政研究, 2024, (08): 4-11+22.
- [9] 国家税务总局四川省税务局课题组, 李杰, 罗元义, 等. 非税收入管理的国际借鉴研究[J]. 国际税收, 2024, (02): 64-72.
- [10] 韩一多, 储德银, 纪凡. 中国式现代化背景下的税制改革: 意义、原则和路径[J]. 税务研究, 2023, (09): 13-19.

作者简介：张江博（1998年10月—），男，汉族，河南省周口市，华南师范大学硕士研究生，研究方向：财税政策与新质生产力。