

税收政策赋能新质生产力发展：理论逻辑与实践路径

黄烈镌 吴 博

重庆科技大学计划财务处，中国·重庆 401331

【摘要】新质生产力是以科技创新为驱动，由突破颠覆性前沿技术、创新生产要素配置而催生的先进生产力，是经济高质量发展的重要引擎，而适应先进生产力发展要求是税收政策服务经济高质量发展的题中应有之意。该文章立足新质生产力的本质内涵，在厘清新质生产力与税收政策之间双向驱动的内在逻辑的基础上，分析税收政策赋能新质生产力发展的现实挑战并提出切实可行的实践路径，旨在为税收政策赋能新质生产力发展夯实理论基础。

【关键词】新质生产力；税收政策；理论逻辑；实践路径

引言

2023年9月，习总书记在调研考察时第一次提出“新质生产力”这一崭新概念。2023年12月，习总书记在经济工作会议上着重强调“加快形成新质生产力”。2024年1月，习总书记在中央政治局集体学习时，强调“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”。目前学术界对新质生产力的讨论热度不断攀升，相关研究成果主要集中在理论性和应用性研究，主要包括讨论新质生产力的价值内涵、重要着力点以及推动高质量发展的实践路径等。然而，鲜少有学者对税收政策与新质生产力之间的内在机理以及方法路径等问题进行深入研究。基于此，本文旨在立足新质生产力本质内涵，明晰税收与新质生产力之间的内在关系，探讨加快形成新质生产力对税收政策提出的新要求、新挑战，并探寻税收政策赋能新质生产力的可行路径。

1 新质生产力的基本内涵

生产力是人类改造、利用自然的能力，是推动经济发展和历史前进的决定力量。新质生产力则是以突破革命性前沿技术，推动产业组织和产业形态转型升级，不断提升全要素生产率的先进生产力质态，具有全新、颠覆性、能显著提高生产要素组合效率的强大发展动能，其基本特征和关键核心集中体现在“新”和“质”两个层面。

“新”着重强调突破性技术。新质生产力依靠突破关键性颠覆性技术，摆脱了高能耗的生产力发展路径以及传统经济增长方式，是对传统生产力的“扬弃”。就生产力要素而言，通过突破关键性技术，劳动资料、劳动对象以及劳动者都悄然发生变化。新型劳动资料的技术含量更

高，不仅体现在生产工具数字化、网络化、智能化，更深度融合了数字经济和实体经济。同时，新型劳动对象范围更加广泛，不仅将改造自然的范围扩展至深海、深空、深地等，还包括以数据为代表的新型生产要素。此外，新型劳动者是拥有更高素质、具备多维知识结构的技术技能人才，能够熟练应用量子计算、人工智能、类脑技术以及先进自动化设备等新型劳动工具。

“质”着重强调强劲驱动力。生产力是经济发展的基础和内驱力，新质生产力不仅仅是对传统生产力的单纯升级，而是依靠数字科技手段和创新本质，能够为推动产业经济结构转型升级提供更为强劲驱动力的经济发展模式。与传统生产力相比，新质生产力中包含着颠覆性的科技创新，融合了以人工智能、量子信息、生物工程技术等为代表的新科技要素，是效率高、效益好、成本低的先进生产力。

2 新质生产力与税收政策双向驱动的内在逻辑

新质生产力是推动全要素生产率大幅提升的强劲驱动力，实现了从传统生产力到先进生产力的关键跨越。税收政策因其内生的资源配置功能使其成为国家调控经济不可或缺的制度工具，两者之间存在双向驱动、相互促进的内在逻辑。一方面，税收政策可以为新质生产力发展提供良好税收生态环境，推动高质量发展；另一方面，新质生产力发展要求不断完善税收政策，提高税收治理效能。

2.1 税收政策是加快新质生产力发展的必要支撑

税收政策作为党和国家调控经济的宏观调控工具，在积极培育新兴产业、未来产业时，能够优化生产要素组合、扩大示范带动效应以及形成技术创新效应，为新质生产力

发展打牢坚实地基。首先，税收政策可优化生产要素组合。政府可以通过制定、延续、优化和精准落实各项税收政策，引导、支持关键生产要素加速聚集到人工智能、大数据、区块链等重点高新技术产业，提升市场资源配置效率。例如，政府可积极对接高新技术人才、企业的需求，吸引、鼓励一大批高新技术人才到新兴产业、未来产业就业，为促进新质生产力发展保驾护航。其次，税收政策有助于扩大良好的示范带动效应。政府可以打造新能源、新技术等新兴产业示范区，持续培育一批科技型领军企业。同时，充分发挥产业示范区和领军企业的示范引领作用，带动更多科技型企业扎根示范区，引导更多高新技术人才涌入未来产业进行专业化创新，激发市场主体的创新活力。最后，税收政策有利于形成技术创新效应。一系列税收减免政策能够进一步帮助科技型企业降本增效，有利于市场主体进行自主创新，形成良好的技术创新效应。同时，落实减税降费优惠政策，可以减轻科技型企业资金压力，进一步帮助科技型企业降低自主创新成本，支持企业持续增加创新投入力度，提升创新产品及服务的市场竞争力。

2.2 新质生产力发展要求税收政策持续优化

根据历史唯物主义，新质生产力将引起生产关系和上层建筑的变革，从而产生新型生产关系和新型上层建筑。因此，税收政策作为上层建筑的一个范畴，势必要符合新质生产力的发展规律，能动地助推新质生产力的发展。

一方面，新质生产力发展要求决定税收政策改革方向。新质生产力从科技发展的关键性突破中孕育而生，是抢占创新技术产业高地的新赛道。发展新质生产力能够进一步提升我国自主自强创新能力，打破西方国家的技术封锁。而，税收政策是党和国家宏观调控经济的重要组成部分，税收政策必须符合生产力的发展规律才能发展新质生产力。只有持续深化税收政策改革，才能持续推动新质生产力的解放和发展。所以，税收政策必须以契合先进生产力发展规律为改革方向，着力打通束缚新质生产力发展堵点卡点。

另一方面，税收政策改革方向对新质生产力具有能动的反作用。税收政策所发挥的资源配置、调节分配等职能，必须借助税率、计税基础、纳税主体等工具手段，才能应用于人们生活生产活动中。所以税收政策所发挥的职能

效果将最终反映在助推新质生产力发展上。如果税收政策相对落后，就不能为新质生产力发展提供良好的税收生态环境。一方面，相对滞后的税收政策会直接或间接增加高新技术企业自主创新成本；另一方面，相对滞后的税收政策会打击实践主体进行重大创新及创新成果产业化的能动性，给新质生产力发展“拖后腿”。因此，在产业链深度优化升级过程中，势必要求政府持续进行税收政策深化改革，制定与新质生产力发展要求相适应的税收政策。

3 税收政策赋能新质生产力的现实挑战

总体来看，现行税收政策在科技创新、成果转化等方面是与新质生产力发展要求相契合的，能够助力科技型企业在新兴产业赛道跑出创新加速度。但依然存在激励覆盖面窄、激励方式单一、激励力度不够等不利于新质生产力发展的影响因素。

3.1 税收政策激励覆盖面窄

首先，我国现有支持科技型企业的税费优惠政策主要集中在先进制造业、集成电路、软件产品，而没有延伸到AI、云计算、区块链等新兴产业领域。同时，现行政策通过建立“白名单”的方式限制优惠政策享受对象，让激励覆盖面过于局限。其次，现行税收优惠政策对于享受主体的规定过于严苛，更加适用于大型成熟期科创企业，而对于初创期和成长期科技型企业非常不利。因为处于起步阶段的中小公司往往达不到税收优惠政策标准，从而无法获得相关税收激励，进而导致参与自主创新的活力降低。最后，部分现行税收优惠政策的享受主体名单只包括既定的企业，而不是针对所有企业的创新行为。换言之，已取得税收优惠主体资格的既定企业，不管是否有技术创新行为都可以取得税收优惠，而没有纳入享受主体名单的企业，尽管进行了技术创新，也不能获得相应税收激励。此外，我国在给予新兴行业主要环节税收优惠的同时，没有给予配套行业相关税收优惠政策，不能利于推动科技创新和产业创新深入对接。

3.2 税收政策激励方式单一

一方面，大部分现行税收优惠政策都以减免税的方式存在的，而减免税是一种对于事后利益的税收减免，无法在企业盈利前给予支持。尤其是对于人工智能、量子计算以及类脑技术等关键性新兴企业，其关键核心技术创新存在投入高、耗时长、风险大、难度大等特征，往往在还未

取得任何利润之前便因某次风险事件而宣告失败。因此,相比于事前税收激励,以减免税为主的事后税收激励效果较差。同时,对于减免税的享受主体有着非常严格的适用条件,只有当企业同时满足所需条件才能够享受。另一方面,在研发费用加计扣除和亏损结转方面,税收激励方式比较单一。例如,根据财税〔2018〕76文规定,高新技术企业和科技型中小企业的亏损弥补年限最长可以延长至十年。虽然该项优惠给予技术型企业一定支持,但激励方式较单一,市场主体在十年内取得盈利才能在实质上享受到税收优惠,否则并不产生税收激励效应。

3.3 税收政策激励力度不够

首先,通过整理、归集系列支持促进企业科技创新的税费优惠政策,本文发现大部分政策的出发点和落脚点都仅仅局限于高新企业层面,而缺乏对推动企业发展的高新技术人才给予相关税收激励。其次,目前仅有的对于科技型人才的税费优惠政策,针对享受主体、享受条件、办理流程都有着严苛的规定。例如,根据财税〔2018〕58号文规定,享受主体仅为“非营利性研究开发机构和高等学校的科技人员”,将在企业等市场主体从事研发创新的科技人员排除在外。事实上,在企业从事技术创新的人员在科技成果转化中发挥着越来越重要的作用,而目前缺乏针对性税收优惠政策的激励和扶持。最后,在个税激励政策方面,目前仅有普适性的专项附加扣除政策,尚无适用于高新技术人才的专项附加扣除,对于高新技术人才的税收激励力度明显不足。

4 税收政策赋能新质生产力的实践路径

税收政策是加快助力高水平科技自立自强和企业创新发展的关键一环,可以从扩大优惠覆盖面、优化优惠方式、加大优化力度等方面持续深化改革税收政策,支持和服务科技型企业高质量发展,主动赋能新质生产力发展。

4.1 扩大税收政策激励覆盖面

首先,建议在全面落实我国现行税收激励政策的基础上,适当扩大激励范围,针对AI、云计算、区块链等新兴产业以及相关配套产业,及时出台系列有针对性的税费激励政策。其次,建议调整现有政策对享受主体的规定采取“白名单”等正向列举的方式,及时将区块链、人工智

能、数字技术、新能源等新兴未来产业囊括进税收激励政策享受主体名单。再次,针对初创期和成长期的科技型企业,适当降低享受税收优惠政策的准入门槛,激发初创企业的创新活力并促进其发展。

4.2 优化税收政策激励方式

首先,针对当前主要以减免税为主的事后税收激励方式,建议在此基础上适当增加间接性税收激励方式,建立起贯穿整个研发活动的前中后期的税收优惠体系,增加高新技术企业研发创新活动的积极性。其次,对于人工智能、新能源、电子信息等战略性新兴产业,可以因地制宜地运用固定资产加速折旧、增值税先征后退、投资抵免税额等激励方式,激发新兴企业研发创新活力。最后,在研发费用加计扣除和亏损结转方面,可以借鉴国外相关政策规定,允许企业采用以后年度无限期结转或者向以前年度结转的方式,给予初创企业更多税收激励。

4.3 增加税收政策激励力度

首先,在现行税收激励政策的基础上,建议对于推动企业发展的高新技术人才给予更多类型的税费优惠政策,适当增加个税优惠激励力度。其次,在职务科技成果转化、股权激励等方面,放宽科技型人才税收激励政策的适用条件,简化相关办理流程,取消创新人才享受税收激励的限制条件。最后,在个人所得税优惠政策里,建议增设针对新兴技术人员继续教育培训的专项附加扣除,提高其技术创新积极性。

参考文献:

- [1] 王小艳. 绿色金融赋能高质量共建“一带一路”: 理论逻辑与实践路径[J]. 改革与战略, 2020, 36(4): 8.
- [2] 蔡德发. 战略性新兴产业税收激励政策研究[D]. 哈尔滨商业大学, 2012.
- [3] 徐苗, 郝儒杰, 罗一平. 数字赋能农业经济高质量发展[J]. 2021.
- [4] 孙全民. 发挥税收政策作用 深入推进供给侧结构性改革[J]. 中国财政, 2017(8): 2.
- [5] 刘梦婷. 减税降费政策赋能企业创新力发展[J]. 纳税, 2021, 015(024): P. 1-2.