税收服务高水平对外开放的实践、挑战与优化路径

屠新泉　刘玥君

内容提要：高水平对外开放是实现中国式现代化的必由之路。税收治理现代化是国家治理现代化的重要组成部分，提升税收服务高水平对外开放的治理水平，对于我国实现“双循环”发展格局、巩固外贸外资基本盘、提升全球税收治理话语权具有重要作用。本文在分析税收服务高水平对外开放实践经验及挑战的基础上，从完善进出口税收政策、加强进出口税收治理，推进国内税收制度改革、助力产业结构升级，持续优化税收征管服务、提升税收治理水平，参与国际税收规则制定、推动国际税收合作等方面，提出提升税收服务高水平对外开放能力的优化路径。

关键词：高水平对外开放　税收治理　税收政策　进出口税收　国际税收

中图分类号：F810.42　**文献标识码：**A　**文章编号：**2095-6126(2024)06-0030-09
DOI:10.19376/j.cnki.cn10-1142/f.2024.06.005

党的二十大报告指出，要推进高水平对外开放，以国内大循环吸引全球资源要素，增强国内国际两个市场两种资源联动效应，提升贸易投资合作质量和水平。[1]2023年年底召开的中央经济工作会议提出，经济工作九项重点任务之一是扩大高水平对外开放。[2]推进高水平对外开放已成为我国现代化建设的必然要求。税收在国家治理中发挥着基础性、支柱性与保障性作用，是推动外贸外资发展的重要政策工具。如何进一步发挥税收的宏观调控职能，推动对外开放向更广范围、更高层次、更宽领域方向发展，实现建设更高水平开放型经济新体制的长远目标，是现代税收治理面临的重要课题。

一、税收服务高水平对外开放的实践经验

（一）调整进出口税收政策，发挥宏观调控作用

1. 落实进口关税减让

关税是联通国内循环与国际循环的重要机制，也是宏观调控的重要手段。关税减让能够提升国内大循环对全球资源的吸引力，有助于形成以国内大循环为主、国内国际双循环相互促进的新发展格局。从国内循环看，降低关税能促进进口消费品规模增加，提升社会福利水平，并引发进口竞争效应以及“进口中学”效应[3]，提升国内市场、企业的生产效率与技术水平；从国际循环看，降低关税有利于推进贸易自由化进程，吸引更多贸易伙伴，扩大国际经贸合作“朋友圈”。自2001年加入世界贸易组织（WTO）以来，我国积极履行降税承诺，逐步完善关税征管体系，进口关税税率平均水平由加入WTO前的15.3%大幅降低至2023年的7.3%（见图1），低于WTO所有发展中成员关税水平，接近发达成员关税水平，零关税覆盖的产品范围基本超过90%，初级产品与消费品关税税率大幅降低。

从消费视角看，关税对推动我国消费结构升级、促进消费回流具有重要意义。随着我国经济发展水

1 习近平．高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗：在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N]．人民日报，2022-10-26（1）．
2 中央经济工作会议在北京举行 习近平发表重要讲话[EB/OL]．（2023-12-12）[2024-04-15]．https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202312/content_6919834.htm．
3 “进口中学”效应指进口企业通过进口高质量中间品与资本品，学习先进技术、拓展产品种类、提升产品质量，进而提升自身生产率。

(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

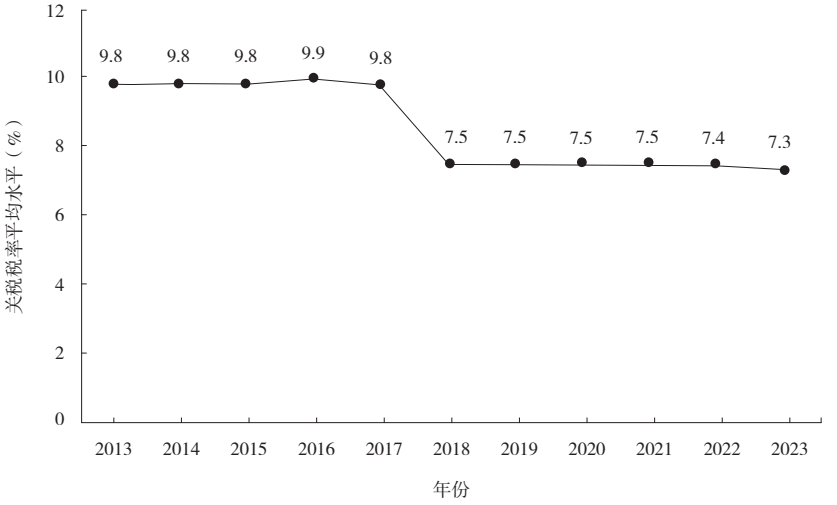

图1　2013—2023年我国进口关税税率平均水平

资料来源：根据财政部官方网站有关资料整理得出。

平的不断提高，居民消费需求从生存型、数量型、模仿型逐渐向发展型、质量型、个性化转变。降低高需求消费品的进口关税，符合我国居民消费结构升级的方向，有利于填补短期内我国对高需求产品的供给空白，满足我国居民对品牌、特色产品的消费新需求。[4] 2002—2017 年，我国已陆续降低家用设备、日化用品、衣服鞋帽、特色食品等消费品的进口关税，2018 年先后四次对药品、汽车、日用消费品、工业品等进口产品实施自主降税，涉及 3 000 多个税目，平均降幅达 23%。[5] 2024 年我国对医药（部分抗癌药、罕见病药及相关原料等）实施零关税，降低特殊医学用途配方食品等进口关税，降低居民医疗消费成本，以高质量供给满足居民药物与医疗需求；降低甜玉米、芫荽、牛蒡种子的进口关税，保障我国种业供给，推动我国农业健康发展。[6] 消费品关税的降低体现了我国以人民为中心的发展思想，体现了关税稳定外贸、支持对外开放高质量发展的重要作用。

从生产视角看，关税是促进企业创新、增强产业链韧性的重要工具。降低关税将加剧国内产业竞争，形成竞争筛选与技术外溢效应，提升企业生产转型与技术创新的压力与动力，使生产效率低、技术水平不高的企业逐渐退出市场，推动产业结构转型升级。关键原材料、中间品与零部件进口关税的降低，既有利于优化生产要素供给结构，满足我国先进制造业生产需要，形成规模经济效应，又有利于补齐我国产业链短板，增强企业在世界范围内配置资源、降低成本的能力，从而增强产业链供应链韧性与安全水平。2024 年我国对原材料（发电机组等关键设备等）、资源型商品（氯化锂等）等 1 010 项商品实施低于最惠国税率的进口暂定关税税率，降低新能源汽车等产业的生产成本，促进先进制造业创新发展。[7] 中间品关税的降低体现了关税推动实体经济创新发展、促进产业结构转型升级的支撑作用。

多年来，我国致力于推动国际贸易自由化进程，扩展自由贸易“朋友圈”。当前，我国已与 29 个国

4　李大伟 . 充分发挥关税对“双循环”的联结点作用 [N]. 人民日报（海外版），2023–01–10（6）.
5　邹加怡 . 发挥财政关税职能作用 支持全面建设社会主义现代化国家 [N]. 中国财经报，2021–07–20（1）.
6　敖阳利 . 继续发挥进出口对经济的支撑作用：2024 年 1 月 1 日起我国调整部分商品进出口关税透视 [N]. 中国财经报，2023–12–23（2）.
7　同脚注 6。

(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

家和地区签署 22 项自由贸易协定。[8] 从自由贸易协定关税税率看，我国积极履行《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）、中国—东盟、中国—新加坡等自由贸易协定的货物贸易零关税承诺。2024 年我国继续给予 43 个与我国建交并完成换文手续的最不发达国家零关税待遇，实施特惠税率；对 20 个协定项下、原产于 30 个国家或地区的部分商品实施协定税率，其中，中国—尼加拉瓜自由贸易协定将实施首次降税。[9] 自由贸易协定关税减让的落实不仅体现了我国推进对外开放的决心，更体现了我国的大国担当精神，有利于扩大全球高标准自由贸易区网络。

2. 完善出口税收制度

在出口关税方面，我国对少数资源性产品以及需要规范出口秩序的半制成品征收出口关税。2024年，我国继续对铬铁等 107 项商品征收出口关税，对其中 68 项商品实施出口暂定关税税率；为促进新材料产业发展，降低高纯铝出口关税税率。[10] 在增值税方面，我国不断优化出口退税制度，同时允许企业外购机器设备进项税额抵扣销项税额，降低出口企业税收负担，提升企业国际竞争力。此外，我国多个自由贸易试验区在创新出口退税制度方面“先行先试”。例如：我国上海自由贸易试验区实施融资租赁出口退税制度，将试验区内注册的融资租赁企业或金融租赁公司在试验区内设立的项目子公司纳入融资租赁出口退税试点范围；浙江自由贸易试验区实施启运港退税政策，符合条件的企业可以将出口退税的申请时间提前至货物出运前，有效提升了出口退税效率。

（二）加快税收制度改革，不断完善税收服务

1. 推动涉外税收制度改革

我国涉外税收制度改革经历了全面优惠、特定行业优惠与公平竞争三个发展阶段。[11] 改革开放初期，我国开始从封闭经济转向开放经济。基于这一时期我国对外商投资的迫切需求以及税收制度不完善的现实条件，招商引资政策以“全面优惠促开放”为指导方针，以扩大引资规模为主要目标。这一政策导向确实帮助我国吸引了大量外资与先进技术，为国民经济快速发展起到了促进作用。但随着经济社会的发展，普惠性的涉外税收制度已不适应我国税收营商环境、税收体制以及国内投资能力的新变化，1994 年涉外税收政策开始逐步向特定行业优惠过渡。例如，除经营期在十年以上的生产性外商投资企业可享受“两免三减半”的税收优惠外，一般外资企业（不包括可享受特殊优惠的外资企业）与内资企业的征税规定基本相同。2001 年加入 WTO 后，为符合 WTO 国民待遇与透明度原则，促进市场公平竞争，我国涉外税收政策采取“公平优先，兼顾效率”的原则，致力于为内外资企业营造统一规范、公平透明的市场竞争环境。

2008 年《中华人民共和国企业所得税法》实施后，我国企业所得税“双轨”时代结束，内外资企业的企业所得税税率实现统一，外资企业不再享受“两免三减半”等超国民待遇；同时，我国调整一系列税收优惠政策。例如，《中华人民共和国企业所得税法》第三十四条规定，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，可以按一定比例实行税额抵免，不再区分进口设备与国产设备。为了引进高质量外资，推进内外资企业的合作创新，我国持续加强外资保护，加大外资财税支持力度。2023 年 8 月国务院发布《关于进一步优化外商投资环境 加大吸引外商投资力度的意见》，提出保障外商投资企业依法参与政府采购活动，支

8 徐令缘 . 中国已与 29 个国家和地区签署 22 个自贸协定：以高水平开放促进互利共赢 [EB/OL].（2024-04-11）[2024-04-15].https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202404/content_6944500.htm.

9 同脚注 6。

10 执行 2024 年关税调整方案等政策有关事宜公告的解读 [EB/OL].（2024-03-06）[2024-04-02].http://hangzhou.customs.gov.cn/shanghai_customs/423405/qtzhxx1/3424973/5714505/index.html.

11 经庭如，储德银 . 改革开放以来我国涉外税收政策的回顾与取向 [J]. 经济纵横，2008（6）：37-40.

(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

持其依法平等参与标准制定工作，确保其平等享受支持政策；[12] 2024 年 3 月国务院发布《扎实推进高水平对外开放更大力度吸引和利用外资行动方案》，提出“健全外商投资准入前国民待遇加负面清单管理制度，全面取消制造业领域外资准入限制措施”，规定“外商投资企业在中国境内再投资企业所投资的项目，符合鼓励外商投资产业目录等条件的，可按规定享受进口自用设备免征关税政策”。[13]

2. 持续完善税收服务

在税收服务方面，为适应高水平对外开放发展目标，我国加快税收征管数字化改革，在税收信息化管理、风险管理等多个方面取得改革成效。首先，在税收信息化管理方面，税务部门利用信息技术推进税费征缴服务数字化转型，采用现代化信息化手段，推动管理流程透明化、职责分工清晰化、分层治理合作化。[14] 2018 年全国统一的电子税务局上线，其办税功能不断升级、服务范围不断扩大，现已开创“非居民跨境办税”新场景。其次，在税收风险管理方面，我国持续完善内外资企业纳税人基础信息，通过大数据分析实现风险动态调控与监管，对“引进来”企业实行负面清单管理制度，对“走出去”企业实行一户式管理。

在企业服务方面，为推动外资企业“引进来”，我国不断健全外商投资权益保护机制，加大知识产权执法力度；健全数据跨境流动安全管理机制，提升企业跨境交易安全性；加大财税支持力度，为外资企业提供资金保障。为服务国内企业“走出去”，我国设立了境外税务职能部门，建立税收信息研究机制，为企业对外投资提供专业化税收服务。[15] 目前我国已针对主要投资国家（地区）发布 105 份国别（地区）投资税收指南，并推出《“走出去”税收指引》，为企业对外投资提供行动指引。[16]

在落实国际税收协定待遇方面，我国非居民纳税人享受协定待遇程序经历了“审批—备案—备查”的变化。目前，非居民纳税人申报时无须经历税前申报审批，仅需自行判断是否符合协定待遇，同时无须在申报环节报送办税资料，仅需自行留存备查，大大简化了办税流程。[17] 为防止管理不到位、协定滥用等风险，国家税务总局制定了后续管理程序，既保证了企业高效享受协定待遇，又维护了我国税收利益。

（三）参与国际税收治理，促进国际税收合作

习近平总书记提出，要“加强全球税收合作，打击国际逃避税，帮助发展中国家和低收入国家提高税收征管能力”。[18] 我国税务部门始终秉持“人类命运共同体”理念，践行多边主义主张，稳步构建税收协定网络，优化我国国际税收环境。一是主动参与双边税收合作，完善税收协定网络，消除国际重复征税。中国国家税务总局已与近 20 个国家的税务部门（或组织机构）签订双边合作备忘录；[19] 我国税收协定网络已覆盖 114 个国家（地区），累计为纳税人消除重复征税超过 300 亿元。[20] 二是加强多边

12 国务院关于进一步优化外商投资环境 加大吸引外商投资力度的意见 [EB/OL].(2023-08-13)[2024-03-22]. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202308/content_6898049.htm.

13 国务院办公厅关于印发《扎实推进高水平对外开放更大力度吸引和利用外资行动方案》的通知 [EB/OL]. (2024-03-19)[2024-03-22].https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202403/content_6940155.htm.

14 中国国际税收研究会课题组 . 服务构建更高水平开放型经济新体制相关税收问题研究 [J]. 国际税收，2022（9）：35-41.

15 蒙玉英 . 开启国际税收新征程 服务高水平对外开放 [J]. 国际税收，2023（3）：3-9.

16 国家税务总局“税收服务高水平对外开放”新闻发布会实录 [EB/OL]. (2023-10-13)[2024-02-22]. https://www.chinatax.gov.cn/chinatax/n810219/n810724/c5215162/content.html.

17 熊艳，李巧郎，邓睿 . 服务对外开放 推动合作共赢：新时代我国税收协定工作十年回顾 [J]. 国际税收，2023（3）：10-16.

18 中国积极参与全球合作 提升税收治理水平 [EB/OL].（2015-11-09）[2024-04-02]. https://www.chinatax.gov.cn/chinatax/n810219/n810724/c1885780/content.html.

19 同脚注 15。

20 开启税收合作新征程 增强贸易畅通新动能：王军局长在第三届“一带一路”国际合作高峰论坛贸易畅通专题论坛上的发言 [EB/OL]. (2023-10-19)[2024-02-22]. https://www.chinatax.gov.cn/chinatax/n810219/n810724/c5215427/content.html.

(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

税收合作，将中国主张融入国际税收规则制定过程。积极参与 OECD/G20 税基侵蚀和利润转移（BEPS）行动计划及“双支柱”国际税改、参与 OECD 与联合国税收协定范本与转让定价指南修订，签署《多边税收征管互助公约》等。三是搭建多边税收合作平台，促进国际税收领域交流互鉴。自 2019 年 4 月中国国家税务总局主导建立“一带一路”税收征管合作机制以来，合作理事会成员已增加至 36 个，观察员增加至 30 个，平台影响力不断提升；[21] 2016 年中国承办第十届 OECD 税收征管论坛（FTA）大会，2019 年主办第 48 届亚洲税收管理与研究组织（SGATAR）年会，推进税收营商环境优化、税收合作项目达成，主动向各国分享税收治理经验；2017 年、2022 年中国主办金砖国家税务局长会议，并于 2017 年首次以官方文件形式将金砖国家税收领域合作上升至制度层面，形成金砖国家税务合作的第一份机制性文件（《金砖国家税务合作备忘录》），总结金砖国家税务合作标志性案例，深化金砖国家税务合作。[22]

二、高水平对外开放要求下税收治理面临的挑战

（一）国际环境错综复杂对税收治理带来新挑战

过去，我国凭借“世界工厂”优势，已深度融入全球产业体系。但当前国际格局正在经历深刻变迁，我国亦正处于经济社会形态转型阶段。从国际环境看，世界百年未有之大变局加速演进，随着国际力量对比变化和全球性挑战增多，全球通货膨胀压力明显，世界经济增长乏力。在逆全球化思潮的影响下，贸易保护主义与单边主义抬头趋势明显，国际贸易摩擦与竞争加剧。多边贸易规则改革陷入停滞，全球经济贸易规则进入重构期，多边规则下的贸易与投资自由化进程遭遇冲击，国际贸易和投资增速放缓（见图 2）。全球产业链面临重新调整，部分发达国家推进“制造业回流”政策，并加强对发展中国家的技术封锁，希望将发展中国家长期锁定在产业链底端，跨国投资呈现近岸化、本土化与区域化特征。

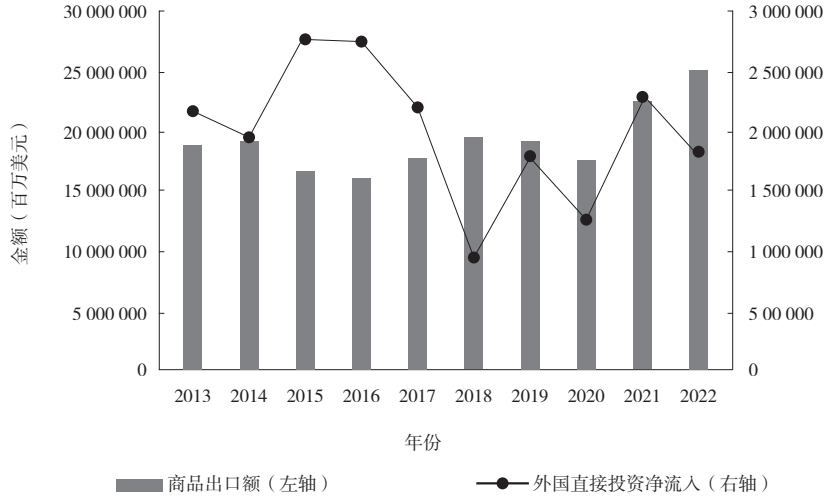

图2　2013—2022年全球货物贸易与投资额变化

资料来源：根据世界银行官方网站有关数据整理得出。

21　同脚注 20。

22　金砖国家在华签署首个税务合作备忘录 [EB/OL]. (2023-10-19)[2024-02-22].https://www.chinatax.gov.cn/chinatax/n810219/n810780/c2736956/content.html.

(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

受劳动力、能源与土地价格变动的影响，全球劳动密集型产业加速向东南亚国家转移，我国对低端制造业的吸引力相对减弱。新一代科技革命带来重大产业变革，数字技术已成为重要生产要素，拥有改变全球贸易投资模式的重要力量，同时也对各国税收体系造成不小冲击。传统经济模式下的国际税收体系已不适应数字化改革进程，企业不设立实体机构就可以在东道国开展跨境经营，这无疑增加了东道国征税难度。

（二）推进高水平对外开放对税收治理提出更高要求

推进高水平对外开放是我国迈向新发展阶段、构建新发展格局的新要求，不仅要求拓宽贸易投资广度，还要求增加开放深度、优化开放结构。首先要扩大对外开放范围，充分发挥沿海地区、自由贸易试验区的辐射带动作用，推动中西部地区发挥比较优势，培育外贸外资发展新动能，优化我国对外开放空间布局。其次要优化扩大对外开放结构，支持高端制造业与现代化服务业发展，培育外贸新业态，推动高水平“引进来”“走出去”的“双轮驱动”。最后要深化对外开放层次。当前“边境内开放”已成为国际经贸规则发展方向，对国家制度体系、营商环境以及监管机制提出了更高要求。高水平对外开放意味着要从商品与要素开放转变为制度开放，在推动国内制度与国际经济贸易规则接轨的同时，积极参与国际经济贸易规则谈判，优化营商环境，推动国际经济贸易合作向公平普惠的方向发展。同时，构建更高水平对外开放型经济新体制也对我国税收治理提出新要求。

（三）现行税收制度、税收治理仍有优化空间

一方面，税收制度有待进一步完善。一是税收制度的先进性仍有待提高。例如，当前跨境电子商务、市场采购、综合外贸服务等贸易新业态方兴未艾，但我国缺少新老业态相对统一的税收征管配套制度，容易造成传统业态企业伪报信息进口避税，新业态企业伪造不实报关单据出口骗税，还容易导致税制选择风险，不利于规范贸易税收秩序。[23] 二是税收制度仍有待细化。例如，在关税制度方面，在关税减让的执法、监管与救济程序等方面还存在一定的法律空白，零关税管理仍停留在倡议层面，尚未形成正式的规则体系。[24] 自由贸易试验区税收政策协调程度不够，缺乏统领性的制度规划，并且缺少区域特色的创新型税收政策，税收优惠政策存在同质化现象。三是税收优惠政策的针对性、覆盖面不足。税收优惠政策限制条件较多、覆盖面较窄，服务贸易增值税“零税率”政策仅覆盖 9 类行业，尚未实现全行业“零税率”全覆盖，企业所得税优惠政策限制条件较多，部分中小外贸企业很难达到适用标准，不利于发挥税收优惠对企业生产与创新的激励作用。

另一方面，国内税收治理仍需进一步优化。一是关税的产业保护效果仍需提高。与美国和欧盟等发达经济体相比，我国关税水平依然偏高，名义关税保护率与实际关税保护率的偏差较大，关税的产业有效保护效率并不高。这使得部分关税保护效率低下的幼稚产业，容易受到进口替代产品的冲击，不利于提高产业竞争力。二是数字化、智能化税收服务能力有待提升。虽然我国已建立跨境税源信息共享机制，实现了国家税务总局与国家外汇管理局之间的涉税信息交换，但国内跨部门税收信息共享体系尚未建成，税收信息利用率不高，尚未形成多方共治的税收协同治理局面。此外，随着经济的发展，企业对税收信息化、智能化、个性化的要求逐渐提高，我国税收服务的数字化、智能化水平亟待提升。

23 张学诞 . 建设更高水平开放型经济新体制下的税收政策优化 [J]. 江西社会科学，2022（1）：127–135，207–208.
24 吴鹏杰，何茂春 . 国际贸易关税治理新趋势与中国选择 [J]. 国际税收，2023（9）：15–23.

(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

三、提升税收服务高水平对外开放能力的优化路径

（一）完善进出口税收政策，加强进出口税收治理

1. 完善进口关税政策

一是优化关税税则，加快完善《中华人民共和国关税法》配套实施细则。应提升关税制度的现代性与稳定性，继续优化进口税收政策体系。可以遵循“从点到面”的方式，渐进式调整关税税目与税则，采取在自由贸易试验区首先试点，再将政策试点经验扩展至周边城市，最后全面铺开的方式，形成分层次、分阶段的改革步骤。关税税则的制定不能违反 WTO 关税减让相关规则，应设置过渡期逐步满足 WTO 要求，避免遭受贸易调查与上诉。

二是关税政策调整要考虑国内经济发展，与国内产业规划和消费需求相一致。从生产端看，应进一步优化先进制造业相关关键设备与原材料的进口关税税率，对于我国自主供应不足、对外依赖程度较高的稀缺矿产、关键零部件、先进生产设备等，应适当降低关税；对于我国尚未形成竞争优势的潜在比较优势行业及战略性新兴产业，应设置幼稚产业保护期，利用临时差别关税等工具实行暂时关税保护。从消费端看，应继续调整群众需要的部分医疗品、特色消费品的进口关税；同时，当前绿色化产品已成为全球消费新趋势，产品进口应与我国“碳中和碳达峰”绿色发展政策相适应，关税调整应注意扩大节能产品的降税力度。

2. 落实出口退税制度

出口税收制度在增强我国产业国际竞争力、推动产业结构升级中发挥着重要作用。在货物贸易方面，我国商品出口存在附加值低、产业带动力不强的问题，在国际分工中的地位主要处于组装和加工环节，研发设计能力薄弱，使我国长期处于贸易利益与出口数量不符的尴尬境地。因此，出口税收制度应引导出口结构升级，分层次调整产品出口退税率并实行差别税率。具体而言，对技术含量高的新兴技术产品实行高退税率，对“两高一资”（高能耗、高污染、资源类）产品实行低退税率，发挥政策筛选功能，促进企业调整生产模式和出口产品结构，鼓励高附加值产品出口，助力更多国内产品融入全球供应链体系，逐步形成出口新优势。在服务贸易方面，当前我国服务贸易仍处于逆差状态，服务贸易竞争力稍显薄弱，但我国服务贸易进出口额连续多年稳居世界第二位，发展潜力较大。因此，应发挥服务贸易在贸易结构升级中的重要作用，根据差别税率原则，对传统、新兴以及特色优势服务贸易实行差异化出口退税政策，提升对商业服务、技术服务等新兴服务贸易部门的出口退税力度，提高我国服务贸易竞争力，培育外贸竞争新优势。

（二）推进国内税收制度改革，助力产业结构升级

1. 加快税制改革，推动税收制度与产业政策相协调

加快推动税制改革、建设现代税收体系是当前财税工作的重点之一。我国应紧抓国际产业链调整期机遇，通过税收政策促进产业合作，加快培育我国产业新优势。应建立与高水平对外开放目标相接轨的系统化改革方案，提升税收对机器人、航空航天等高端制造业以及现代服务业的支持力度，同时优化基础产业以及高新技术产业税负，促进产业协调发展。对科技含量高、污染水平低、附加值较高以及急需国家支持的产业，给予更多政策倾斜。继续落实国民待遇原则，完善外商投资准入审批、管理等相关法律法规，增强国民待遇制度保障，以公平的税收待遇吸引高端跨国企业、技术、人才以及管理经验流入我国，以优质企业“引进来”推动我国外贸外资协调发展，助力我国产业结构优化，带动我国企业向高精尖方向转型。

2. 改革税收优惠政策，释放政策红利

一是完善新兴战略行业的针对性税收优惠，增加对重点产业的税收优惠力度。一方面，要积极落

(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

实国家“碳达峰碳中和”“数字经济”等发展规划，促进新质生产力发展，在税收制度设计与治理方案中提高对我国关键战略性行业的优惠力度。例如，为促进绿色低碳、数字产业发展，可对相关产业企业采取分期缴纳企业所得税等优惠政策。另一方面，技术创新是提升企业外贸外资影响力的有效动力，而人才要素是创新的关键要素之一，因此税收优惠应发挥“筑巢引凤”的效应，对高端人才给予适当的个人所得税优惠待遇。例如，可试行股权激励个人所得税分期纳税等政策，吸引高端海外人才来华就业。

二是充分释放区域税收优惠政策红利，调动区位产业发展优势。一方面，要增强税收优惠的灵活性、针对性，注重提升税收优惠政策的有效性与可操作性，允许在区域内进行试验性税收政策调整，探索建立既保留自由贸易试验区的政策特殊性，又不造成区域间立法冲突的法律体系。另一方面，要增强税收优惠的全面性，发挥内陆开放型试验区以及自由贸易试验区的区域引擎作用，将可复制推广的税收政策改革经验应用在国内其他区域税制改革中，提升我国全域的外资吸引力。

（三）持续优化税收征管服务，提升税收治理水平

1. 落实“以数治税”，建立智慧税务信息与服务新体系

一是进一步加强税务部门与海关、发展改革委、行业监管部门等相关部门的信息协调机制，打通部门间的信息壁垒，加快整合不同部门涉税信息，实现全国税收数据交互式管理。二是构建涵盖税收政策指引、税收咨询、税费服务、救济援助等功能为一体的数字税收服务平台，综合利用大数据、云平台与虚拟技术推动税收治理现代化。三是依托智能技术，实现“线上＋线下”综合办税、办税服务提质增效。一方面，简化电子税务局填表流程，提升电子证明审核速度；另一方面，扩大线下办税服务厅无纸办、线上办、远程办服务范围，优化办税服务厅办税流程，推进智能化约号、引导，通过简单事项自助办、复杂事项窗口办的机制，缩短纳税人办税时间。

2. 提高跨境税收服务质量，提升精细化服务水平

在税前服务方面，完善国别（地区）税收信息研究工作，为“走出去”企业提供跨境税收咨询服务，定期举办专项税收答疑与宣传活动，帮助企业知悉东道国税收要求，避免企业遭遇海外税收风险。在税后服务方面，为企业税收争议解决提供救济援助。例如，为“走出去”企业争议解决提供专家支持、语言翻译以及案件参考等服务。

（四）参与国际税收规则制定，推动国际税收合作

当前，国际税收规则体系正处于深度调整的关键时期。对此，我国既要积极参与国际税收规则重塑进程，又要主动引领国际税收规则改革方向。一方面，要统筹国内外税收规则，对外积极参与国际税收治理，对内紧跟国际税收规则改革动向。将国际标准逐渐融入国内税收制度改革的过程中，在构建现代税收制度体系的同时，保护我国“走出去”企业的合法权益，避免我国企业跨境投资遭遇标准不统一的不确定性问题。严厉打击国际逃避税行为，维护我国税收利益。另一方面，要立足我国国情，为国际税收治理贡献中国方案，塑造惠及更多国家的国际税收治理新规则，引领国际税收制度向公平公正、包容合理的方向发展，为我国与广大发展中国家争取更多发展利益。我国应在深化与发达经济体交流合作的同时，积极拓展与新兴市场、共建“一带一路”国家的税收合作。继续健全“一带一路”税收征管合作机制，深化双边、多边与区域合作关系，深度参与数字经济国际税改等国际税收新规则的谈判和制定，在谈判过程中推动国际税收合作体系向互惠互利方向发展。

参考文献：

[1] 经庭如，储德银.改革开放以来我国涉外税收政策的回顾与取向[J].

(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

经济纵横，2008（6）：37–40.
[2] 中国国际税收研究会课题组.服务构建更高水平开放型经济新体制相关税收问题研究[J].国际税收，2022（9）：35–41.
[3] 蒙玉英.开启国际税收新征程 服务高水平对外开放[J].国际税收，2023（3）：3–9.
[4] 熊艳，李巧郎，邓睿.服务对外开放 推动合作共赢：新时代我国税收协定工作十年回顾[J].国际税收，2023（3）：10–16.
[5] 张学诞.建设更高水平开放型经济新体制下的税收政策优化[J].江西社会科学，2022（1）：127–135，207–208.
[6] 吴鹏杰， 何茂春.国际贸易关税治理新趋势与中国选择[J].国际税收，2023（9）：15–23.
[7] 邓力平，陈丽.推进高水平对外开放中的税收新发展：基于共建“一带一路”十周年经验的思考[J].国际税收，2023（10）：3–10.
[8] 王文清，王晖.自由贸易港税收制度建设的国际经验借鉴[J].国际税收，2023（7）：76–81.
[9] 郭晓林.高质量推进国际税收现代化建设 助力构建高水平对外开放新格局：基于深圳的实践与探索[J].国际税收，2023（3）：17–23.
[10] 王智烜，邓力平.“入世”二十年我国涉外税制的回顾与展望[J].税务研究，2021（11）：18–24.
[11] 国家税务总局国际税务司.建设“税路通”服务品牌 服务高水平对外开放[J].国际税收，2024（5）：3–9.
[12] 樊勇，田振宇.中美经贸摩擦背景下进口关税水平变化分析[J].国际税收，2023（9）：31–39.
[13] 王志刚，张帅.加入WTO后我国关税政策的演进及其经验启示[J].财政科学，2022（2）：66–72.
[14] 缪陆军.税收服务高水平对外开放的思考：基于新疆打造“税路通·新丝路”服务品牌的调查[J].税务研究，2024（4）：57–63.
[15] 胡立升.更好发挥税收作用 服务高水平对外开放：以中国（浙江）自由贸易试验区宁波片区为例[J].国际税收，2024（2）：58–63.
[16] 郭洪源.以一流税收营商环境助力高水平对外开放：基于青岛实践的思考[J].国际税收，2022（12）：18–25.
[17] 郑威.“入世”二十年来我国涉外税收政策的演进规律与经验启示[J].税务研究，2021（11）： 39–43.
[18] 梁富山，王文清，王晖. 新发展格局下我国外向型经济发展与税收取向的思考：基于进出口税收数据的分析[J].国际税收，2022（2）：70–74.
[19] 崔淇凯，孙丽.双重冲击下国际贸易税收扶持政策优化建议[J].国际税收，2020（10）：10–15.
[20] 马蔡琛，龙伊云. “一带一路”税收治理：回顾与展望[J].国际税收，2023（10）：27–34.
[21] 孙红梅，刘峰，王新曼，等. 税收服务“一带一路”高质量发展研究综述[J].国际税收，2023（12）：35–43.

Practices, Challenges, and Optimization Paths of Taxation Serving High-Level Opening-up

TU Xinquan & LIU Yuejun

Abstract: Promoting the high-level opening-up is the inevitable path to achieve Chinese modernization, and the modernization of tax governance is an important part of the modernization of national governance. Improving the governance level of tax serving high-level opening-up plays an important role in achieving China’s “dual circulation” development pattern, consolidating the foundation of foreign trade and investment, and enhancing the discourse power of global tax governance. Based on the analysis of the practical experience and challenges of tax serving the high-level opening-up, the paper proposes optimization paths to improve the capability of tax serving the high-level opening-up from the aspects of improving import and export tax policies, strengthening import and export tax governance, promoting tax reform, supporting the upgrade of industrial structure, continuously optimizing tax collection and administration, enhancing tax governance, participating in the design of international tax rules, and promoting international tax cooperation.

Keywords: High-level opening-up; Tax governance; Tax policies; Import and export taxation; International taxation

作者单位：对外经济贸易大学中国世界贸易组织研究院
（责任编辑：温彩霞）

(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net