

总局曝光三起“开票经济”案刷屏，别只盯着虚开。真正该看懂的是这条政策线

10月19日国家税务总局曝光的三起案子，很多人第一反应是：又是虚开，又是空壳，老套路。

案子本身确实不复杂。江西是园区返税引来开票公司，广西是贸易闭环套国企和银行，云南是空壳公司虚开骗补贴。三句话就能说完。

但如果你只读出“别虚开”三个字，可能就漏掉了更值得琢磨的东西。这三起案子背后，其实有一条正在成型的政策逻辑：发票正在被重新定义，从“经营工具”往“交易凭证”回拉。这个变化，对企业的影响比单个案子大得多。

司法口径变了，但不是“变松了”

先说一个容易被误读的变化。

2024年3月施行的两高涉税司法解释，〔2024〕4号，把虚开增值税专用发票罪的认定，往“主观骗抵目的”和“客观税款损失”上收了收。以前更看重“有没有虚开行为”，现在要实质看目的和结果。

于是有人会问：那是不是为了融资、做营收、拿贷款去开票，就不算虚开了？

别急着下这个结论。广西轩鹏那个案子就是个现成的例子。开票近88亿元，绝大部分没有真实货物流，目的不是骗增值税，而是把营收做大，套国企信任，再诱导国企贷款预付货款。最后实控人失联外逃，单家国企损失6000万元。

税务上照样按虚开查。但真正让实控人睡不着觉的，恐怕不只是虚开罪，还有合同诈骗、骗取贷款这些关联罪名。

所以这个司法转向，不是说“目的不纯也能安全落地”，而是不同目的、不同损失，对应不同罪名。没有一个目的是安全的。你为了融资去开票，可能不构成虚开增值税专用发票罪，但可能掉进别的坑里。

行政监管的口径，其实比刑事更宽

这里有个很多企业会忽略的错位：刑事上收紧了，行政上并没有同步后退。

《发票管理办法》第二十一条看的是行为本身：开具与实际经营业务情况不符的发票，就是虚开。行政定性不要求你证明主观故意，也不要求必须有税款损失。

2026年税务总局那份纳税人合规开具发票正负面清单，又把这个边界条目



化了。正面清单 16 条，负面清单 28 条，里面明确点了“一址多户注册空壳企业开票”“无合理商业目的的对开、环开”“虚构交易环节空转走单”。

说白了，刑事门槛提高，不等于税务稽查的红线往后退。企业拿“我没有骗税目的”去回应稽查，基本没用。行政上看的是业务真不真实、三流能不能对上。

江西案里有个细节，比补税金额更值得看

江西那个案子，大家容易盯着 43.4 亿元开票、2407.51 万元奖补、560.35 万元补税。但真正释放信号的，是处置结果里的一句话：24 名税务人员被追责。

其中包括时任南昌经开区税务局党委书记、局长，给了撤销党内职务、撤职、执法过错责任追究等处理。纪委还同步查办了园区相关责任人。

这个动作的意思很清楚：“开票经济”不再只是罚开票企业。园区招商端的违规返还、税务端的放任失管，都要有人担责。总局的政策表述也很直白，对地方违规招商引资涉税问题，不得出谋划策、不得参与配合、不得知情不报、不得放任失管。

对企业来说，过去那种“园区让我开、税务没说话”的模糊空间，正在被压没。别再把地方招商承诺当成合规背书。2024 年《公平竞争审查条例》施行后，选择性、差异化的财政奖励或补贴，法律层面本来就已经说不通了。江西案里“年开票 10 亿、缴税不低于 1000 万”的招商约定，恰恰就是这轮清理的对象。

治理不只有“堵”，也在铺路

这一轮纠治，不是单纯收紧。

税务总局同时在做的一件事，是把合规开票的路铺清楚：推广“交易即开票”，解决不开票、开票难、富余票的问题；对合规经营或者能排除疑点的企业，保障正常用票；需要调增发票额度的，要求快速响应、集约审核、限时办结。

这个方向其实挺明确：不是让企业少开票，而是让发票回到交易本身。有真实交易、有合理商业目的、三流能验证的企业，正常开票不受影响。被挤出去的，是把发票当融资工具、招商筹码、骗补道具的那部分“无真实业务开票”。

企业现在该重新校准的三件事

第一，四流一致不能只看形式。合同、发票、资金、货物对得上，只是基础。现在还要看商业目的是否合理、交易环节有没有真实经济实质。“空转走单”“环开对开”，形式上再齐全，只要缺乏合理商业目的，就可能撞上负面清单。



第二，国企贸易的合规审查在穿透。广西案之后，税务和国资的协同监管在加强，广东等地已经建了信息互通、风险共治、联合监管、闭环处置的机制，重点盯国企异常大额开票、进销严重背离、融资性贸易。国企作为交易对手的“背书效应”在下降，国企自己也在变成被穿透审查的对象，靠国企通道做闭环的空间越来越窄。

第三，园区返税协议的合规基础已经变了。以返税换开票的招商协议，不再是“地方政策”，而是合规风险源。企业签这类协议之前，得先问一句：这个返税的法律依据还在不在？

三起案子是个案，但政策线指向的转向很根本。发票这东西，正在被往回拉，拉回它本来的位置：交易凭证，不是经营工具。

对企业来说，最稳的策略不是研究“怎么开不被发现”，而是回到那个最朴素的问题：这笔交易，如果没有发票，还会发生吗？如果答案是不会，那这张票，最好别开。

