

宏观经济深度报告

有形之手（3）：新一轮财政增收路线图

核心观点

本文是“有形之手”系列研究的第三篇，以财政增收、稳定宏观税负为主线，详细探讨短期内主要税种可能的改革方向和增收空间。

在“财政不可能三角”理论下，如果要维持一定的财政支出强度、同时保持政府杠杆率的温和扩张，就必须在财政增收和宏观税负上做文章。财政增收的重要途径之一是提高国有企业利润上缴比例，盘活国有资产。另一重要路径是深化税制改革，优化税种结构、提升征管效能。

增值税刚完成立法，短期不会有大的变动，加强征管仍将是今年的主基调，优化增值税留抵退税制度和抵扣链条、提升税收征收率，将潜在税基转化为实际税收收入。后续可能调整增值税央地分成，将地方分成进一步提高。

消费税改革将沿四条主线推进：一是“十五五”期间仅下划部分较小税目，烟草、成品油等规模较大的税目继续保留在中央；二是征收环节后移，有望带动税基相应扩大、形成一定新增财力；三是征税范围有望适度扩展，如将高耗能、高污染产品、高端奢侈消费以及高糖、高脂食品等纳入；四是税率进行结构性优化，高端酒类、烟草等品类税率存在上调可能。

企业所得税主要是清理税收优惠、强化反避税并对接全球最低税规则。在不改变税率的前提下，企业所得税扩大收入主要依靠拓宽税基、强化征管与提升经济发展质量三方面协同发力。

个人所得税是2025年加强征管效果较为突出的税种，后续目标是进一步提升税收再分配调节效果，重点强化对高收入群体的税收调节。一是推进资本利得、经营所得并入综合所得，统一适用七级超额累进税率；二是优化并扩大专项附加扣除范围，更好体现“投资于人”的政策导向；三是个税起征点预计在“十五五”期间上调。

地方附加税是将“一税两费”（城建税、教育费附加、地方教育附加）合并，即部分第二本账的收入转移到第一本账，2025年规模在9460亿左右，征收率约为11%；后续增收空间主要看合并后地方政府对征收率的调整，每提升一个百分点，地方收入增加900亿左右。

房产税预计“十五五”期间难以全国铺开，后续改革将以扩大试点、整合优化相关税种为主。

整体而言，我国税制改革将通过优化税种结构、提升征管效率增强财政可持续性，在稳增长、防风险的同时，推动税制从间接税为主向直接税倾斜，兼顾税收的财政收入功能与分配、调控功能，适配高质量发展与国家治理现代化需求。

风险提示：税收政策梳理不全，经济复苏存在波动。

经济研究·宏观深度

证券分析师：王奕群 0755-81982462
wangyiqun1@guosen.com.cn
S0980525110002

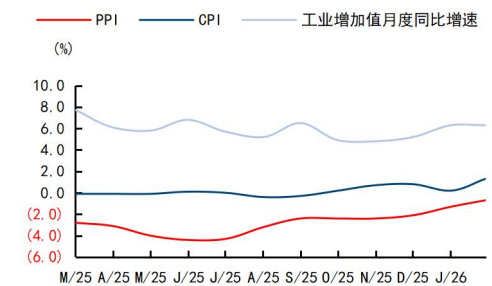
证券分析师：田地 0755-81982035
cntiandi2@guosen.com.cn
S0980524090003

证券分析师：董德志 021-60933158
dongdz@guosen.com.cn
S0980513100001

基础数据

固定资产投资累计同比	1.80
社零总额当月同比	0.90
出口当月同比	39.60
M2	9.00

市场走势



资料来源：Wind、国信证券经济研究所整理

相关研究报告

- 《稳就业催生超预期变化》——2026-03-31
- 《宏观经济深度报告-有形之手（2）：税制改革回顾》——2026-03-19
- 《宏观经济深度报告-反内卷系列一：将“反内卷”进行到底》——2026-02-04
- 《宏观经济深度报告-有形之手（1）：财政ABC之“四本账”》——2026-02-03
- 《“反内卷”与结构突围——中国经济复盘与展望》——2026-01-30

内容目录

增值税：提高征收效率	5
消费税：下划、后移与扩围	9
企业所得税：清理优惠，强化征管	12
个人所得税：扩大综收范围，加强再分配调节	15
地方附加税：“一税两费”合并，税率上提	18
房产税：试点城市扩围，优化计税依据	19
风险提示	21

图表目录

图 1: 财政不可能三角	5
图 2: 国内增值税总额及占税收的比重	6
图 3: 国内增值税收入各省比重	6
图 4: OECD 增值税率均值和我国标准增值税率变动	7
图 5: 2024 年各国增值税率对比	7
图 6: OECD 增值税率均值和我国标准增值税率变动	7
图 7: 我国 VRR 有下行趋势	7
图 8: 2024 年各国增值税营业额应税门槛	8
图 9: 国内消费税总额及占税收的比重	9
图 10: 2025 年消费税增速 2%	9
图 11: 2023 年国内消费税主要贡献行业	10
图 12: 2023 年国内消费税贡献省份	10
图 13: 国内消费税征税对象	10
图 14: 2021 年各国消费税收入占 GDP 比重	10
图 15: 消费税下划前后地方财政压力变化测算	11
图 16: 消费税税目分类（带标记的为可考虑纳入征税范围的商品或服务）	12
图 17: 企业所得税总额及占税收的比重	13
图 18: 我国企业所得税基础税率与国际的对比	13
图 19: 全球平均企业所得税税率趋势下行	13
图 20: 全球企业所得税税率分布变化	13
图 21: 我国上市企业所得税实际税率低位企稳	14
图 22: 各地上市企业所得税税负中位数排序	14
图 23: 居民人均月收入与个税起征点调整	16
图 24: 个人所得税总额及占税收的比重	16
图 25: 个人所得税同比显著增长	16
图 26: 2021 年各国个人所得税占 GDP 和税收收入比重	17
图 27: 2025 年各国应纳个税最高档边际税率	17
图 28: 非工资性收入征税欠缺	17
图 29: “一税两费” 规模近万亿	19
图 30: 每提高 1% 税率，地方增收近千亿	19
图 31: 房地产税总额及占税收的比重	20
图 32: 中国与美国房地产税对比	20
图 33: 2023 年各国房地产税占地方财政收入比重	20
图 34: 商品房销售面积及价格指数	20

表 1: 2025 年按地区划分的公司税率	14
表 2: 个人所得税应税分项及税率表	18

本文是“有形之手”系列研究的第三篇，以稳定宏观税负为主线，详细探讨短期内主要税种可能的改革方向和增收空间。

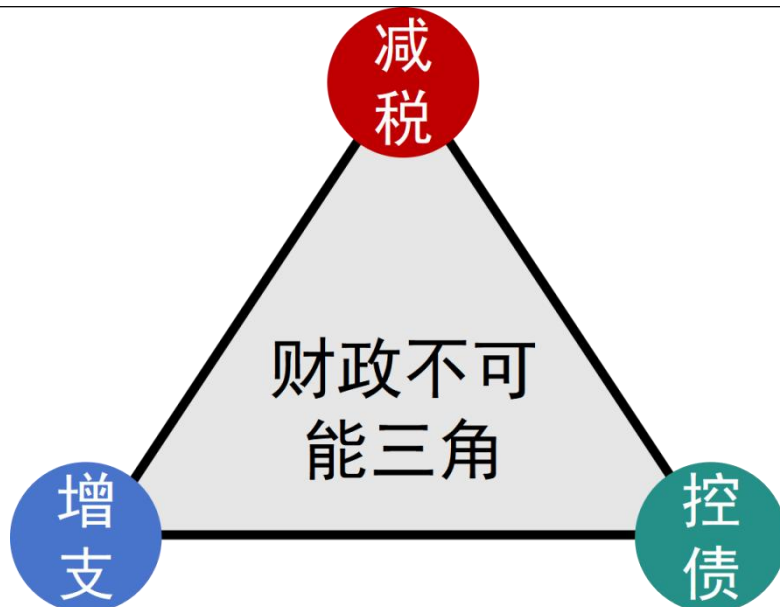
当前我国财政运行整体处于紧平衡状态，亟需提升财政收入能力、保障财政可持续性。2025年全国一般公共预算收入21.6万亿元，同比下降1.7%。一方面，受经济增速放缓、内需不足、产业转型升级等因素影响，财政收入难以大幅增长；传统经济占比持续收缩，新经济领域税收优惠与补贴政策较多，税收收入结构处于持续调整期。另一方面，房地产市场深度调整导致土地财政作用弱化，地方财力缺口进一步扩大。

在“财政不可能三角”理论下，如果要维持一定的财政支出强度、同时保持政府杠杆率的温和扩张，就必须在财政增收和宏观税负上做文章。

财政增收的重要途径之一是提高国有企业利润上缴比例，盘活国有资产。2026年3月，财政部在《关于2026年中央国有资本经营预算的说明》中对央企利润上缴比例作出调整，由五档简化为四档¹，整体上调10到15个百分点，为制度建立以来最大幅度上调，资源型与一般竞争类央企上缴比例显著提高。这一调整带来的收入增量在1500-2000亿之间。

另一重要路径是深化税制改革，优化税种结构、提升征管效能，稳定宏观税负水平，也是本文的重点。本文主要分析增值税、企业所得税、个人所得税、消费税、地方附加税费及房地产税，上述税种覆盖范围广、收入规模大，其优化路径备受关注。

图1：财政不可能三角



资料来源：Wind、国信证券经济研究所整理

增值税：提高征收效率

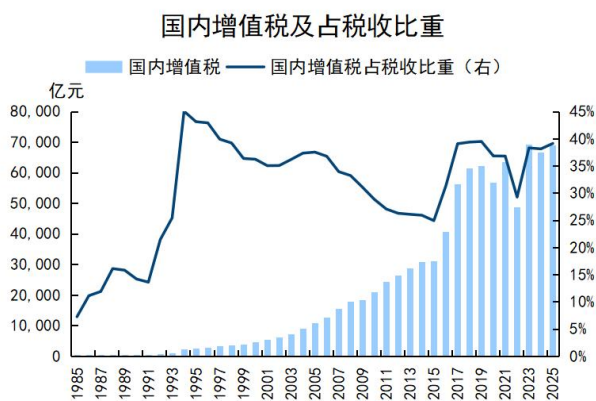
¹烟草、石油石化、电力、电信、煤炭等资源型企业按35%上缴；有色及黑色冶金采掘、运输、电子、贸易、施工等一般竞争类企业按30%上缴；军工、转制科研院所、中国邮政、国铁集团、北大荒农垦、中央文化企业及中央部门所属企业按20%上缴；政策性企业免缴国有资本收益。

增值税会如何优化？(1) **增值税刚完成立法，预计短期不会再有调整。**预计未来2年内增值税不会再出台重大调整，游戏、电商等行业改变税率的可能性较低。

(2) **后续可能调整增值税央地分成，**相关调整或在“十五五”后半程推进，如将地方分成进一步提高。(3) **加强征管仍将是今年的主基调。**过去一年“颗粒归仓”的成效尚不突出，税收增速不足1%。后续“开源”的方式，可能主要是优化增值税留抵退税制度和抵扣链条、提升税收征收率，将潜在税基转化为实际税收收入。

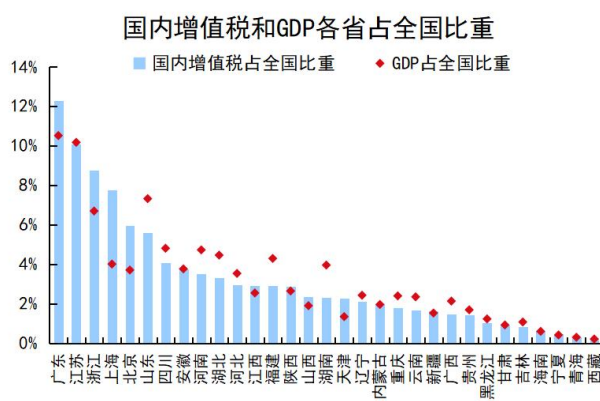
增值税是我国税制体系最重要、规模最大的税种，其设计遵循中性原则和效率原则。我国增值税自1979年开始试点以来，历经多轮改革，包括工商业改革、从生产型向消费型转型、营改增、简并税率等，目前已立法并开始实施。2025年国内增值税收入达6.89万亿，占税收总额比重39%、占GDP比重4.5%。

图2：国内增值税总额及占税收的比重



资料来源：Wind、国信证券经济研究所整理

图3：国内增值税收入各省比重



资料来源：Wind、国信证券经济研究所整理

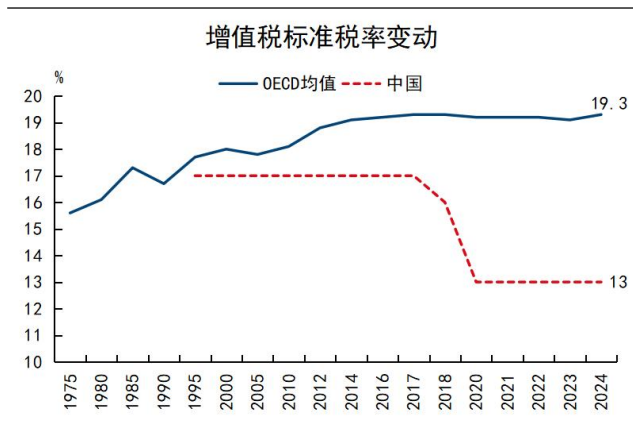
我国目前的增值税标准税率为13%，与其他国家相比较低。38个OECD成员国中，有37个征收增值税，美国是唯一不征收增值税的OECD国家。横向对比，OECD中大多数国家的增值税标准税率超过20%，高于我国。

2024年OECD国家的标准增值税率均值为19.3%，较前两年有所上升。背后原因是2009年至2016年，为应对金融和经济危机引发的财政压力，许多OECD国家提高了标准增值税率，以增加财政收入。理论上通常认为，通过提高增值税税率筹集财政收入的方式较为有效，因为其税收中性的性质，对经济增长的损害小于所得税。

与此相反，在逆周期稳增长、供给侧降成本、税制现代化与高质量发展的四重目标叠加下，我国增值税标准税率在过去的十年中经历了两次下调，分别在2018年从17%降低至16%，2019年从16%降低至13%，并保持到现在。

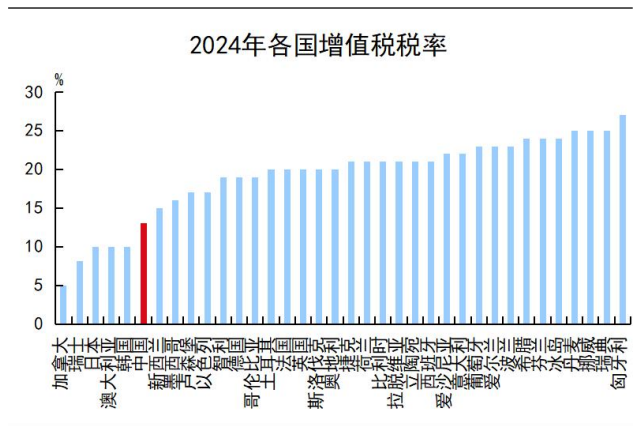
在目前的经济形势下，短期内不具备提高增值税税率的条件，同样也不可能再次进行下调。

图4: OECD 增值税率均值和我国标准增值税率变动



资料来源: Wind、TaxFoundation、国信证券经济研究所整理

图5: 2024 年各国增值税率对比



资料来源: Wind、TaxFoundation、国信证券经济研究所整理

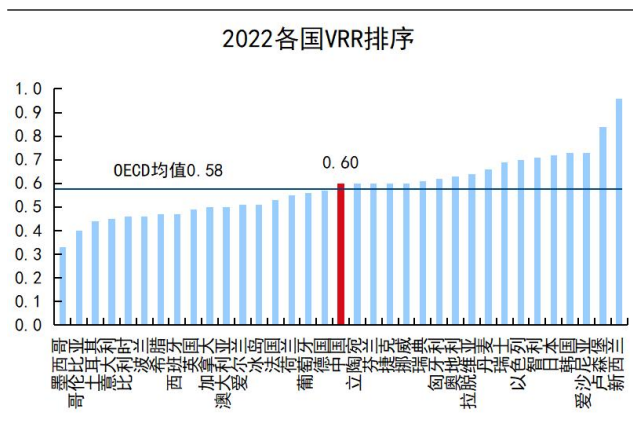
我国增值税征管效率指标离国际领先水平仍有距离。要对比增值税的征收效果，可以通过净增值税收入与按基本税率对总消费征税的收入的比率来估计，即增值税收入比率（VATRevenueRate, VRR），计算方法为 $VRR = \text{增值税收入} / (\text{潜在税基} * \text{基本增值税税率})$ ，其中潜在税基为最终消费减去增值税收入。

VRR 反映了因免税和低税率导致的增值税税基侵蚀、逃税和税务筹划等带来的影响。理论上，如果所有最终消费都按基本增值税税率征税，且应收尽收情况下，VRR 将达到 1。根据 OECD 的最新数据，2022 年 VRR 的未加权均值为 0.58，即约有 42% 的潜在增值税收入未被征收。

由于当年大规模的留抵退税，我国 2022 年 VRR 仅有 0.6，为历史上的低点，2021 和 2023 年均在 0.8 以上，2024 年回落至 0.74，离国际领先水平仍有距离。剔除 2022 年的特殊情况，我国 VRR 从 2021 年开始趋势下滑，代表近几年在逆周期调节的压力下，增值税承担了很多减少企业负担的任务。

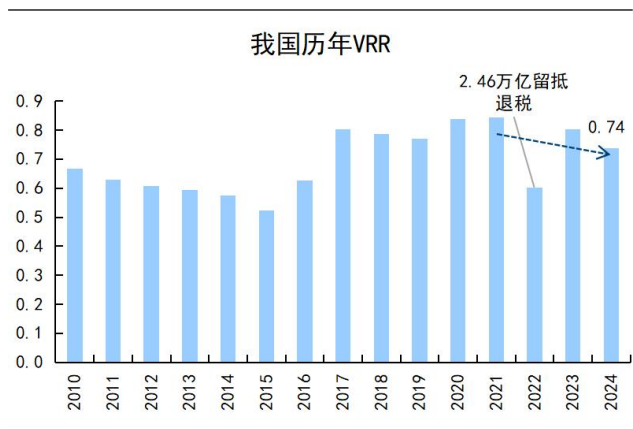
从这方面来看，即使不提高税率也有希望通过减少减免优惠等实现税收收入的增加。假定我国 VRR 上升到 1 的水平，2024 年增值税收入将提高 1.3 万亿，增加约 20%。

图6: OECD 增值税率均值和我国标准增值税率变动



资料来源: Wind、OECD、国信证券经济研究所整理

图7: 我国 VRR 有下行趋势



资料来源: Wind、国信证券经济研究所整理；2020 年之前经历营改增和税率下调，因此 VRR 波动较大。

增值税作为我国第一大税种，是增加税收收入的重要选择。由于其税基宽广、跨国流动性较弱，许多国家也将增值税作为增税的主要工具，主要做法包括：（1）

提高基本税率或缩小低税率适用范围；（2）减少税收优惠、扩大税基、提升征管效率；（3）强化征管、打击偷逃税行为；（4）加强对跨境线上销售的税收管理。

当前我国增值税仍存在一些突出问题：（1）小规模纳税人进项税额不能抵扣，免税在一定程度上形成“隐性税负”；（2）多档税率并存，引发“高征低扣”“低征高扣”等问题，扭曲增值税抵扣链条；（3）与国际水平相比，我国低税率覆盖范围较广，部分高附加值、高盈利行业也适用低税率，既影响抵扣链条完整性，也弱化了增值税的中性与效率；（4）抵扣链条不够完整，中间环节仍存在阻断、分割增值税运行机制的情况。

2026 年政府工作报告已将增值税改革列为财税体制改革的重点任务。下一步改革方向可能集中在以下几方面：

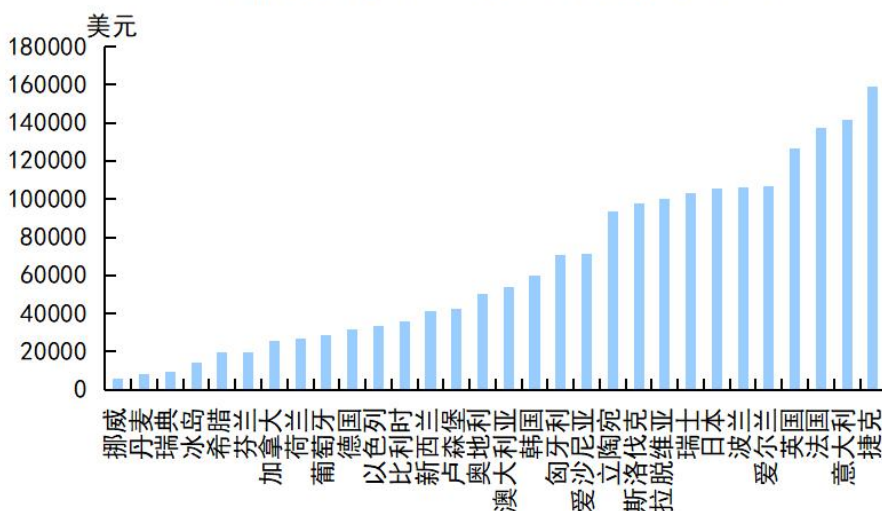
一是简并税率、优化结构。我国现行增值税实行三档税率，而全球约六成实施增值税的国家和地区采用两档及以下税率。2022 年全球 152 个实施增值税的国家和地区中，单一税率 62 个、两档税率 36 个、三档税率 37 个、四档及以上税率 11 个。单一税率效率最高，但结合我国发展阶段尚不具备条件，采用“基本税率+低税率”两档结构更为适宜，能够兼顾公平、效率与财政收入。可将现行 13%、9%、6%三档税率逐步整合为两档，如 13%与 6%或 13%与 9%，减少抵扣环节的扭曲。

二是完善小规模纳税人制度。2018 年将小规模纳税人标准提高至年应税销售额 500 万元及以下后，小规模纳税人数量和占比明显上升。可借鉴国际经验，逐步取消小规模纳税人分类，对销售额超过一定标准的统一按一般纳税人管理，对低于标准的予以免税，并允许免税企业抵扣或退还进项税额。这一标准可设置在较低水平，既支持小微企业发展，又避免税基过度侵蚀。

三是调整增值税央地分享比例。2016 年增值税央地分享比例由 75:25 调整为 50:50 并沿用至今。在地方财政压力较大的背景下，可兼顾效率与公平，适度调整分享比例，如调整为 40:60，使更多财力留在经济效率更高、支出效益更好的地区。

图8：2024 年各国增值税营业额应税门槛

2024年部分国家增值税营业额纳税门槛



资料来源：Wind、TaxFoundation、国信证券经济研究所整理

消费税：下划、后移与扩围

消费税改革将沿四条主线推进：**（1）税目下划方面，预计“十五五”期间仅下划部分较小税目，烟草、成品油等规模较大的税目继续保留在中央，对地方财力影响规模约 3000 亿；（2）征收环节后移，有望带动税基相应扩大、形成一定新增财力，但消费品生产地省份或存在一定阻力；（3）征税范围有望适度扩展，重点将高耗能、高污染产品、高端奢侈消费以及对健康不利的高糖、高脂食品等纳入，进一步做大税基；（4）税率将进行结构性优化，高端酒类、烟草等品类税率存在上调可能。**

我国消费税属于特别消费税，即以实现特殊调节为目的，在征收增值税基础上，再选择部分消费品征收的税种。即通过对健康、环境有害或者奢侈品等特定消费品征税筹集财政收入、实现再分配，同时调节引导消费行为、优化消费结构。关于消费税的改革早有提及，近几年随着土地财政的退坡，地方政策财力紧张，消费税改革再次引发关注，在过去几年频繁提及：

2013 年，党的十八届三中全会明确提出“调整消费税征收范围、环节、税率，把高耗能、高污染产品及部分高档消费品纳入征收范围”。

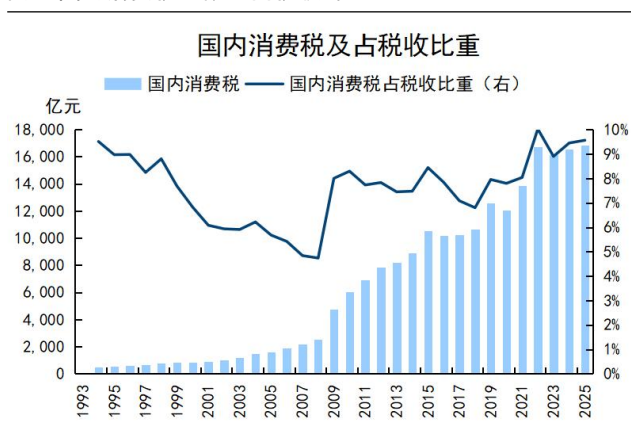
2016 年，对超豪华小汽车在生产（进口）环节征消费税的基础上在零售环节加征消费税，成为继金银首饰、卷烟之后征税环节有所调整的又一品种。

2019 年，《实施更大规模减税降费后调整中央与地方收入划分改革推进方案》正式提出“后移消费税征收环节并稳步下划地方”，并决定“先对高档手表、贵重首饰和珠宝玉石等条件成熟的品目实施改革，再结合消费税立法对其他具备条件的品目实施改革试点。改革调整的存量部分核定基数，由地方上解中央，增量部分原则上将归属地方，确保中央与地方既有财力格局稳定”。

2024 年，党的二十届三中全会明确“健全有利于高质量发展、社会公平、市场统一的税收制度，优化税制结构”，提出“推进消费税征收环节后移并稳步下划地方”。

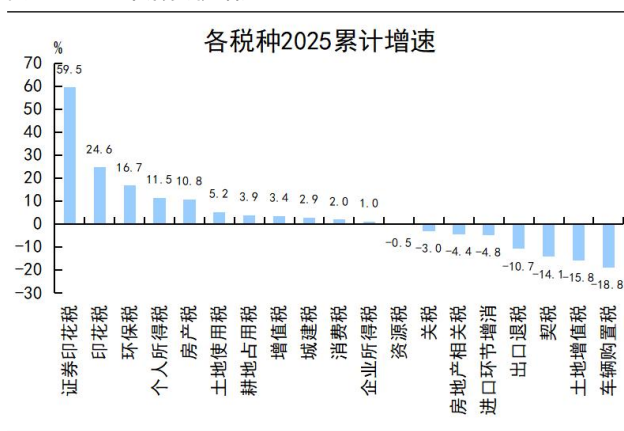
2026 年，政府工作报告、财政预算报告和“十五五”规划均提到，要调整优化消费税的征税范围和税率，推进部分品目征收环节后移。

图9：国内消费税总额及占税收的比重



资料来源：Wind、国信证券经济研究所整理

图10：2025 年消费税增速 2%

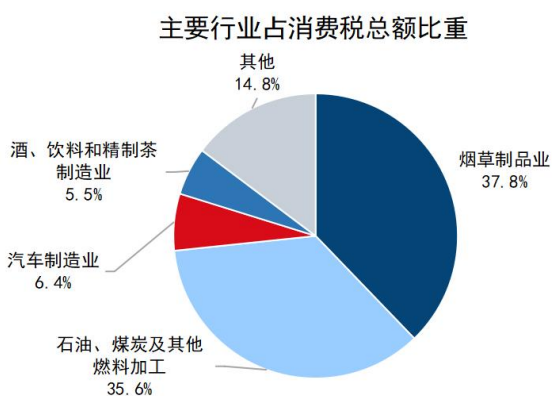


资料来源：Wind、国信证券经济研究所整理

从结构来看，目前我国消费税主要集中在四个行业，地域上集中在相应产量较高的省份。行业层面，烟草、石油燃料、汽车、白酒四大行业对消费税的贡献最为

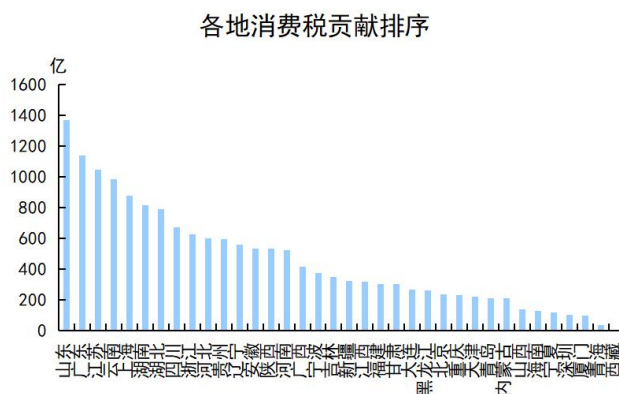
突出，据统计 2025 年四大行业分别合计贡献超 97%的消费税收入。区域层面，由于消费税主要在生产环节征收，收入分布与重点应税商品生产基地高度相关，2025 年数据显示，陕西、河南、广西、福建等省份凭借能源、烟草、酒业等产业优势，成为消费税收入贡献较高的地区，而青海、西藏等省份因产业结构差异，消费税收入规模相对较低，区域间收入差距较为明显。因此如果下划并后移，消费税将产生在消费大省而非生产大省，部分产量集中的地区可能对此有所抵触。

图11: 2023 年国内消费税主要贡献行业



资料来源: 中国税务年鉴 (2023)、国信证券经济研究所整理

图12: 2023 年国内消费税贡献省份



资料来源: 中国税务年鉴 (2024)、国信证券经济研究所整理

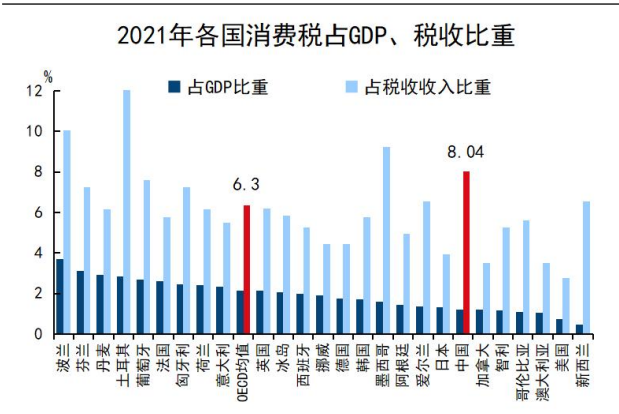
长期来看，我国消费税的规模仍有较大的提升空间。对比英国、荷兰、西班牙等发达国家，这些国家消费税收入占 GDP 的平均比重在 2%左右，我国仅有 1.2%左右，由此估计消费税仍有万亿左右的提升空间。此外目前我国国内消费税收入与国内增值税收入的比值约为 1:4。有研究表明，2021 年 OECD 成员国特别消费税与一般货物和劳务税的比值约为 1:3。从这个角度估计，我国国内消费税收入规模有三成左右的增长空间，即 6000 亿左右。

图13: 国内消费税征税对象

税目	子目	生产/进口环节	批发环节	零售环节
一、烟	卷烟、雪茄烟、烟丝、电子烟	卷烟甲类56%+0.003元/支、乙类36%+0.003元/支；其余30%-36%	卷烟11%+0.005元/支	-
二、酒	白酒、黄酒、啤酒、其他酒	白酒20%+0.5元/500ml；黄酒240元/吨；啤酒220-250元/吨；其他酒10%	-	-
三至八主要税目	高档化妆品、贵重首饰、鞭炮焰火、成品油、摩托车、小汽车	化妆品15%；首饰10%；鞭炮15%；成品油1.2-1.52元/升；摩托车3%-10%；小汽车1%-40%	-	金银铂钻首饰5%；超豪华小汽车加征10%
九至十五其他税目	高尔夫球具、高档手表、游艇等7类	税率4%-20%	-	-

资料来源: 中国税务年鉴、国信证券经济研究所整理

图14: 2021 年各国消费税收入占 GDP 比重



资料来源: Wind、国信证券经济研究所整理

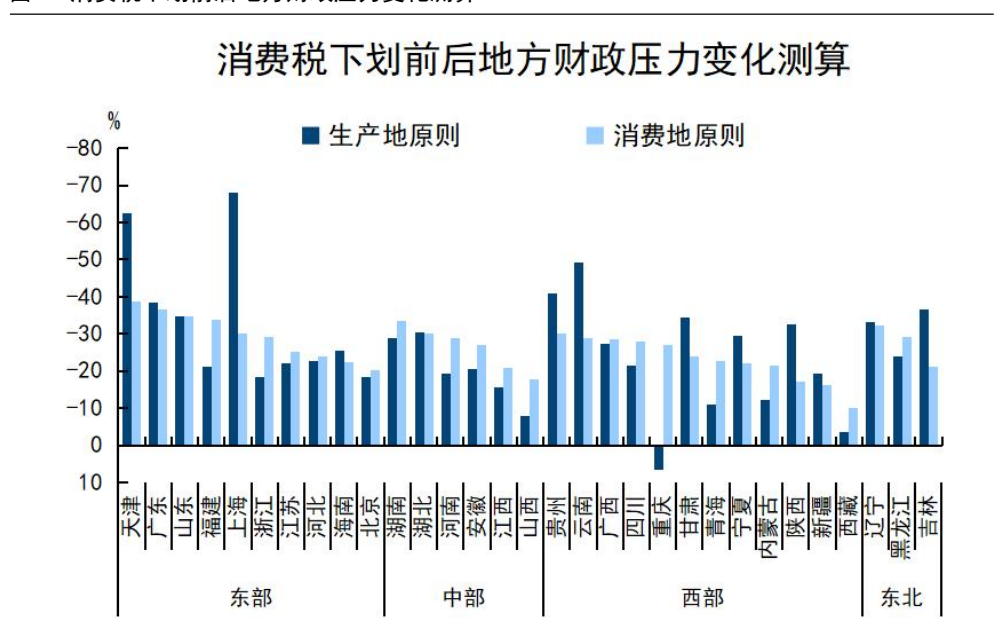
我国消费税目前主要在生产环节征收，收入全额归中央，并且覆盖范围较窄，因此预计后续改革围绕以下四个方面展开：

一是从中央税逐渐过渡为地方税。先将贵重首饰、高档化妆品、高档手表、小汽车、酒等消费属性强、征管难度适中的税目下划地方，作为地方自主财源；将烟、成品油等具有强战略调控属性、事关国家财政安全与宏观调控的税目，继续由中央保留。由此推测，短期内消费税下划给地方的项目（除烟和成品油外），合计

规模在 3000-4000 亿左右，若不扩围或增加税基，对地方财力增幅有限，而烟、成品油等大头的下划可能要等到更长期才能实现。另一方面，划给地方后中央税收收入减少，转移支付能力随之下降，这一步改革主要起到一个再分配而非增量的效果，预计财力从转移支付比例更多的欠发达地区向应税项目生产消费更多的发达地区倾斜。

二是推进征收环节后移。消费税的间接税属性决定了税负最终由消费地居民负担，纳税地和消费行为发生地在空间上存在分离。后续将消费税征收环节从生产环节向消费环节转移，逐步实现“消费在哪、税收在哪”的税收归属，平衡生产地与消费地的利益。此外，下划给地方后，地方会更加有积极性去鼓励相关消费、争抢税源，虽然可能会重现企业所得税的“逐底竞争”，但对提振内需有益。但要注意的是，消费税的本意是“寓禁于征”，也因此对健康和环境有明显危害的项目可能不会很快下划，而贵重首饰、高档化妆品、高档手表、小汽车等项目则更加适合归属地方。

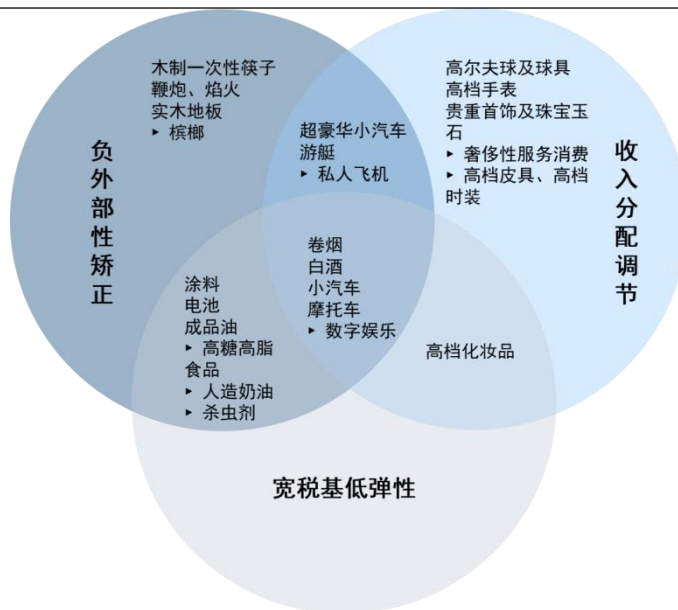
图15: 消费税下划前后地方财政压力变化测算



资料来源：《消费税下划对地方财政压力缓解测度研究》、国信证券经济研究所整理

三是适当扩大征税范围，满足调节和收入的双重目标。消费税一直有“适当扩大税基”、“把高耗能、高污染产品及部分高档消费品纳入征收范围”的改革任务。与 OECD 成员国特别消费税的征收范围相比，我国消费税在促进消费健康、保护生态环境、调节收入分配等方面都尚有不足。后续会根据消费规模、结构和趋势等变化进一步拓宽征收范围。目前，未来可能被纳入消费税征收范围的有高糖、高油、高盐食品，高耗能、高污染消费品，高替代性资源能源类消费品以及部分高档消费品等，此外一些新兴行业如网络直播服务、部分奢侈属性数字产品、高档娱乐服务等也有一定概率纳入。

图16: 消费税税目分类（带标记的为可考虑纳入征税范围的商品或服务）



资料来源：Wind、国信证券经济研究所整理

四是部分税率偏低，应优化税率结构。一是部分高污染、高耗能产品的消费税税率，未能充分覆盖其真实的环境外部成本。如实木地板、电池、涂料等产品的现行税率偏低，尚难以形成有效的抑制。二是对部分具有典型奢侈属性或需求弹性较大的高档消费品，如高档手表、珠宝玉石等，引入价格关联的超额累进税率机制更加合理。

企业所得税：清理优惠，强化征管

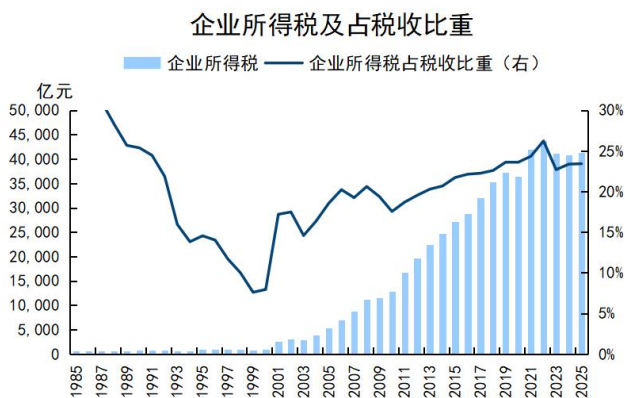
企业所得税：在不改变税率的前提下，企业所得税扩大收入主要依靠拓宽税基、强化征管与提升经济发展质量三方面协同发力。通过全面规范不合理税收优惠、清理违规返还、严厉打击跨境避税与利润转移等行为，依托数字化征管手段减少税收流失；同时依靠企业盈利水平回升、产业结构优化升级扩大税源基础，从而实现企业所得税收入与经济发展质量、效益同步提升。

企业所得税是对我国境内企业和其他取得收入的组织，就其生产经营所得和其他所得依法征收的税种。经过 1994 年税制改革和 2008 年内外资企业所得税统一，我国企业所得税制度逐步规范。此后又进行多次调整完善，重点是对小微企业和科创企业实施税收优惠，激发市场主体活力，鼓励技术创新。我国企业所得税法定税率为 25%，对科技创新、绿色发展、高端制造等国家重点支持领域，减按 15% 征收。

小微企业优惠方面，2010 年起对年应纳税所得额不超过 3 万元的小型微利企业，减按 50% 计入应纳税所得额并适用 20% 税率，实际税负 10%。2012 年起逐步提高优惠标准，2018 年提高至 100 万元。2019 年实行分段优惠，到 2023 年进一步明确：年应纳税所得额不超过 300 万元的，减按 25% 计入并适用 20% 税率，实际税负降至 5%。

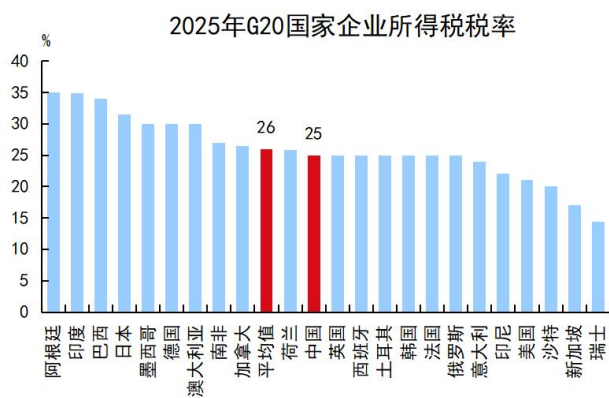
2024 年政府工作报告提出，“落实好结构性减税降费政策，重点支持科技创新和制造业发展”，明确保持高新技术企业 15% 税率、研发费用 100% 加计扣除、亏损结转年限延长至 10 年三项核心政策稳定实施。

图17: 企业所得税总额及占税收的比重



资料来源: Wind、国信证券经济研究所整理

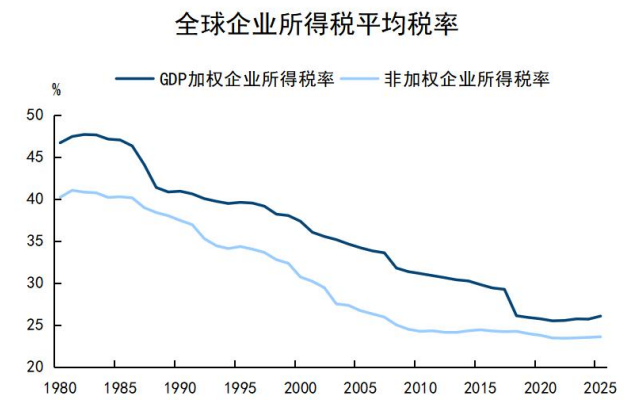
图18: 我国企业所得税基础税率与国际的对比



资料来源: TaxFoundation、国信证券经济研究所整理

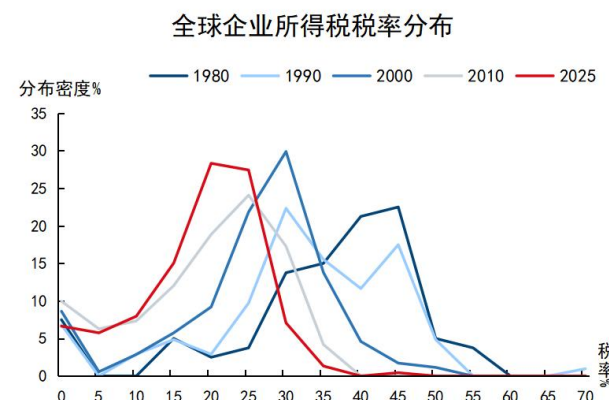
过去四十年，全球企业所得税税率整体呈下行趋势，主要原因是各国间税收竞争加剧。随着资本流动性提升、数字经济的发展，传统企业所得税税基易被跨境利润转移侵蚀，多数国家通过降低法定税率吸引投资、稳定增长。同时，各国不断优化税制结构，更多依靠增值税、个人所得税等税种筹集收入，企业所得税在整体税收中的占比相应下降，推动全球平均税率长期走低。这与我国地方为招商引资形成的“逐底竞争”类似，部分省份为吸引项目和投资，采取财政返还、税费减免、补贴支持等方式开展竞争。

图19: 全球平均企业所得税税率趋势下行



资料来源: TaxFoundation、国信证券经济研究所整理

图20: 全球企业所得税税率分布变化



资料来源: TaxFoundation、国信证券经济研究所整理

表1: 2025 年按地区划分的公司税率

地区	平均比率	按国内生产总值加权的平均比率	涵盖的国家数量
非洲	27%	28%	51
亚洲	20%	25%	47
欧洲	21%	26%	39
北美	26%	26%	24
大洋洲	24%	30%	8
南美	28%	33%	12
G7	29%	27%	7
OECD	24%	27%	38
金砖	28%	27%	5
欧盟	22%	27%	27
G20	28%	27%	19
全球	24%	26%	181

资料来源: TaxFoundation、国信证券经济研究所整理

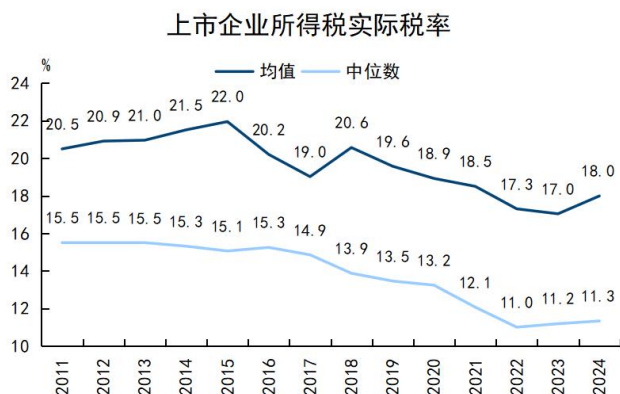
在全球税率竞争持续的背景下,我国提高企业所得税法定税率的可能性较低。中长期内,保持 25%基本税率稳定、持续优化优惠结构、减轻实体经济负担,仍是主流政策取向,短期内不具备上调税率的条件。

即便不提高税率,也可通过其他方式增加企业所得税收入,推动税制结构向直接税转型。当前企业所得税运行主要存在两方面问题:一是地方税收“逐底竞争”导致实际税负偏低,部分地方为招商引资,通过违规税收返还、变相减免、财政补贴等降低企业税负,形成区域间税收壁垒;二是税收优惠“碎片化”,部分非战略性、区域性优惠政策效率不高,造成税收流失。

下一步预计企业所得税改革重点从三方面推进:

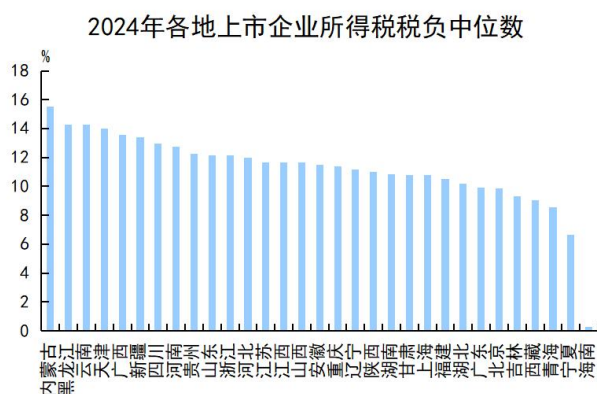
一是清理税收洼地与违规返还,强化反避税监管。部分地方无序竞争扰乱市场秩序。2026 年政府工作报告提出“出台地方政府招商引资鼓励和禁止事项清单,规范税收优惠、财政补贴政策”。2025 年税务部门已开展违规招商引资涉税专项治理,后续仍需持续整治违规财政返还、变相减免等行为;同时加强反避税监管,重点防范企业通过转让定价、利润转移等方式避税,确保应收尽收。

图21: 我国上市企业所得税实际税率低位企稳



资料来源: Wind、国信证券经济研究所整理;估算方式为上市企业年度所得税除以利润总额。

图22: 各地上市企业所得税税负中位数排序



等国家重点支持领域，提高政策精准性。

三是稳妥对接全球最低税规则。国际税收“双支柱”改革中，支柱二为全球最低税规则，即对参与国家中有效税率低于 15% 的企业所得，相关方有权补征至 15%，旨在结束长达四十多年的税率“逐底竞争”、打击跨国避税。这一规则对我国利弊并存：有利之处在于，税收洼地效应弱化后，我国超大规模市场和营商环境优势将更加突出，发展中经济体对我国企业投资的需求可能上升；不利之处在于，我国高新技术企业适用 15% 优惠税率，叠加研发费用加计扣除等政策，实际税负可能低于 15%，一定程度上会影响引资效果。

总体来看，在不提高法定税率的前提下，扩大企业所得税收入主要依靠拓宽税基、强化征管、提升经济发展质量。通过规范不合理税收优惠、打击避税和利润转移，依托数字化征管减少流失，同时依靠企业盈利改善、产业结构升级扩大税源，实现税收与经济协同增长。2025 年，我国企业所得税占总税收比重约 23.4%，占 GDP 比重约 3.0%；OECD 国家平均占总税收 11.3%、占 GDP 3.8%。若我国企业所得税占 GDP 比重逐步提升至相近水平，相关收入可增长约 27%，增量规模约 1.1 万亿元。

个人所得税：扩大综收范围，加强再分配调节

个人所得税改革的目的是进一步提升税收再分配调节效果，重点强化对高收入群体的税收调节：（1）推进资本利得、经营所得并入综合所得，统一适用七级超额累进税率。（2）优化并扩大专项附加扣除范围，如家庭教育、养老护理等扣除项目，更好体现“投资于人”的政策导向。（3）个税起征点预计在“十五五”期间适时上调，但短期内调整税率级距的概率相对较低。

个人所得税是对我国自然人取得的工资薪金、劳务报酬、经营所得等各类应税所得依法征收的税种，实行综合与分类相结合的税制，通过超额累进税率调节收入分配，并以基本减除费用、专项附加扣除等政策减轻居民家庭负担，保障基本民生。

1980 年个人所得税正式立法后，历经多次修订，改革重心逐步从分类税制向综合与分类相结合税制转型。

2013 年，党的十八届三中全会明确提出“逐步建立综合与分类相结合的个人所得税制”。

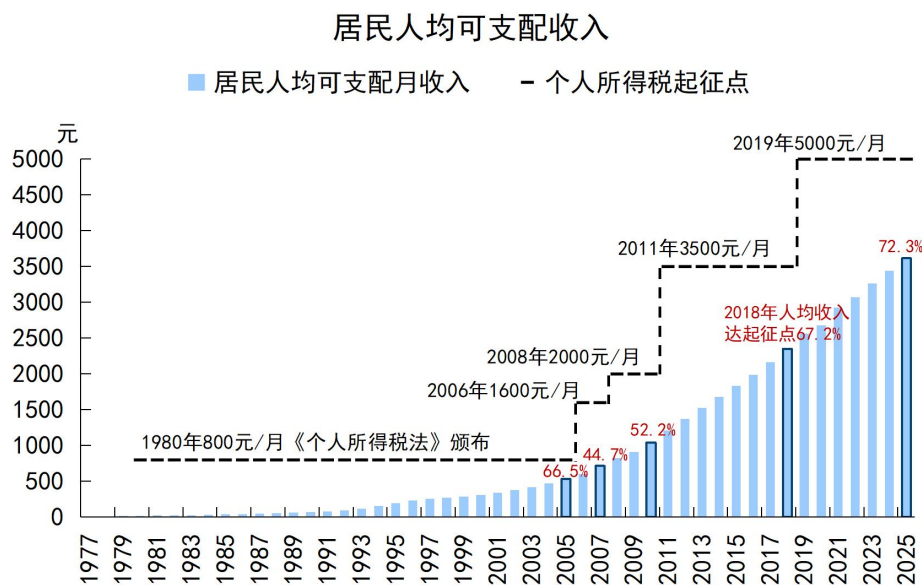
2018 年，全国人大对《个人所得税法》进行第七次修正，将基本减除费用标准提高至 5000 元，增设子女教育、继续教育、大病医疗、住房贷款利息、住房租金、赡养老人六项专项附加扣除，实行综合所得年度汇算清缴，更好体现“调高惠低”的调节作用。

2025 年，《个人所得税综合所得汇算清缴管理办法》发布，将汇算清缴、退税等举措制度化，进一步完善征管服务体系。

2026 年，境外所得将成为个税征管重点，税务部门明确要求加强居民个人境外所得申报管理，提醒纳税人对 2022—2024 年境外收入开展自查。

“十五五”规划明确，个人所得税是调节收入分配的重要工具，提出加大税收调节力度和精准性，健全自然人税费服务与监管体系，统一劳动性所得征税，更好发挥专项附加扣除作用，完善资本利得税收调节机制，强化对高收入群体的税收监管。

图23: 居民人均月收入与个税起征点调整



资料来源: Wind、国信证券经济研究所整理

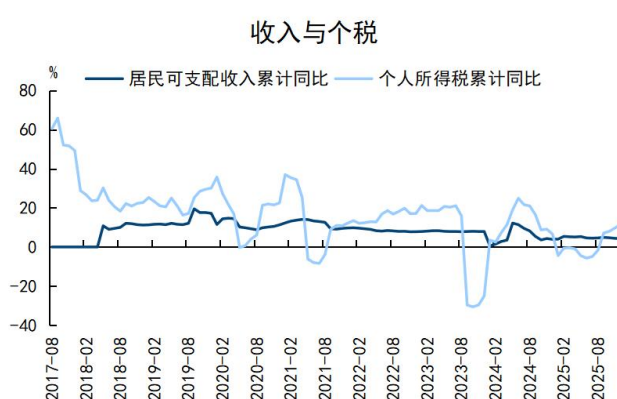
近年来我国个人所得税增长较快, 2026年有望成为第三大税种。2025年个税收入16187亿元, 同比增长11.5%, 较2024年-1.7%的增速明显回升。增长主要来自两方面: 一是“金税四期”全面落地, 征管效率显著提升; 二是2025年资本市场活跃度提高, 股权转让、股息红利、限售股减持等资本所得较快增长, 成为拉动个税增收的重要动力。

图24: 个人所得税总额及占税收的比重



资料来源: Wind、国信证券经济研究所整理

图25: 个人所得税同比显著增长



资料来源: Wind、国信证券经济研究所整理

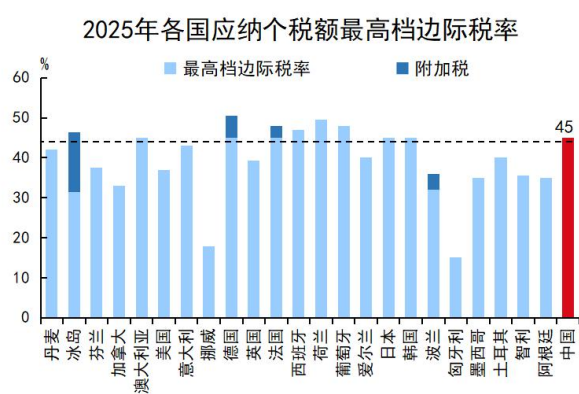
当前我国个人所得税收入分配调节功能仍然偏弱, 税负结构有待优化。2021年OECD成员国个税占GDP、税收比重平均分别为8.3%和23.7%, 2025年我国仅为1.2%和9.2%, 明显低于国际平均水平, 这与我国居民收入水平、征管覆盖范围有关。同时, 税制结构存在不平衡问题: 工资薪金等劳动所得适用3%—45%超额累进税率, 而利息、股息、红利等资本所得仅适用20%比例税率, 一定程度上弱化了再分配调节效果。

图26: 2021年各国个人所得税占GDP和税收收入比重



资料来源: Wind、OECD、国信证券经济研究所整理

图27: 2025年各国应纳个税最高档边际税率



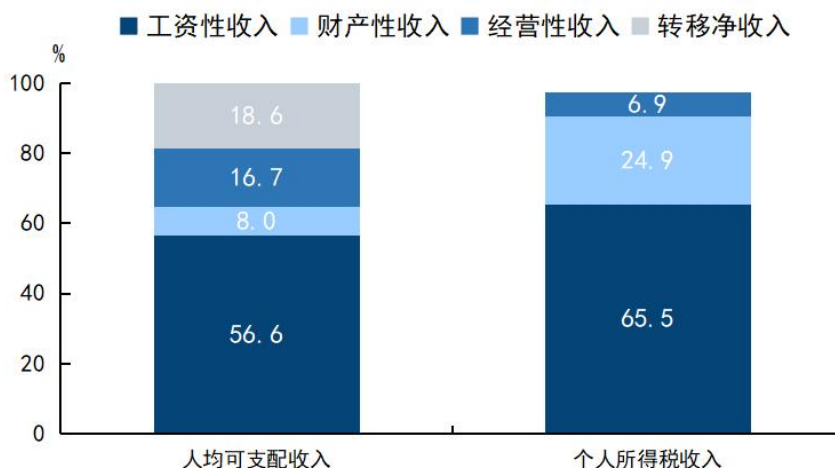
资料来源: Wind、OECD、国信证券经济研究所整理

下一步个税改革主要围绕两大目标：一是提高征管效率、扩大收入规模；二是增强直接税的再分配功能，预计重点从三个方面推进：

一是扩大综合所得范围，适应新经济发展。目前经营所得、资本利得等尚未纳入综合计税范围，不适用3%—45%累进税率，未来有望逐步纳入统一征管。其中资本利得有望借鉴美日成熟经验，按资产持有时间设置阶梯税率，形成持有期限越长、税负越低的激励；经营所得并入综合所得后，可享受每年6万基本减除费用，整体呈现低收入群体减税、高收入群体加税的结构效应。随着数字经济发展，数据要素收益、线上服务报酬等新型所得也将逐步纳入应税范围，推动对劳动所得与新型所得的统一规范征管。

图28: 非工资性收入征税欠缺

我国居民人均可支配收入及个税结构



资料来源: Wind、国信证券经济研究所整理

二是强化再分配功能，适时优化税率级距与扣除标准。当前劳动所得税负相对偏高、非劳动所得税负偏低，中等收入群体成为主要税源，而高收入群体资本所得征管仍有不足，存在税负结构不合理、调节效果不强等问题。未来可优化累进税率级距，适当扩大中低收入档适用范围，同时加强对资本所得的征管。

表2: 个人所得税应税分项及税率表

所得类别	应税分项	核心口径与说明	全年应纳税所得额
综合所得 (居民个人 按年汇算)	工资、薪金所得	全年应纳税所得额=年收入-6万-专项扣除-专项附加扣除-其他扣除	1. 不超过 36000 元的部分, 税率 3%; 2. 超过 36000 元至 144000 元的部分, 税率 10%; 3. 超过 144000 元至 300000 元的部分, 税率 20%; 4. 超过 300000 元至 420000 元的部分, 税率 25%; 5. 超过 420000 元至 660000 元的部分, 税率 30%; 6. 超过 660000 元至 960000 元的部分, 税率 35%; 7. 超过 960000 元的部分, 税率 45%。
	劳务报酬所得	收入额=收入×(1-20%); 预扣预缴按 20%、30%、40% 三级预扣率	
	稿酬所得	收入额=收入×(1-20%)×70%; 按年并入综合所得计税	
	特许权使用费所得	收入额=收入×(1-20%); 按年并入综合所得计税	
经营所得 (按年汇算)	经营所得	应纳税所得额=收入总额-成本-费用-损失; 年度汇算清缴	1. 不超过 30000 元的部分, 税率 5%; 2. 超过 30000 元至 90000 元的部分, 税率 10%; 3. 超过 90000 元至 300000 元的部分, 税率 20%; 4. 超过 300000 元至 500000 元的部分, 税率 30%; 5. 超过 500000 元的部分, 税率 35%。
分类所得 (单独按次 计税)	利息、股息、红利所得	以每次收入额为应纳税所得额, 不做扣除	20% 比例税率。
	财产租赁所得	每次收入≤4000 元: 减 800 元; >4000 元: 减 20% 费用	
	财产转让所得	应纳税所得额=收入额-财产原值-合理费用	
	偶然所得	以每次收入额为应纳税所得额, 如中奖、赠品等	

资料来源: Wind、国信证券经济研究所整理

三是完善专项附加扣除。目前个税专项附加扣除共 7 项, 单人年度理论最高扣除额约 19 万元。下一步将结合民生需求变化, 研究将家庭教育、养老护理等支出纳入扣除范围, 动态调整扣除标准, 更好匹配居民实际生活负担, 契合“投资于人”的政策导向。

地方附加税：“一税两费”合并，税率上提

地方附加税改革是将“一税两费”合并, 并让地方政府适当调整税率。目前“一税两费”占到增值税和消费税的 11%, 总规模接近一万亿; 合并后地方政府性基金收入减少, 一般公共预算收入增加; 按照 2025 年增值税消费税合计 8.6 万亿, 每提高 1% 的征收率, 地方增收 860 亿。

2024 年 7 月, 二十届三中全会提到, “研究把城市维护建设税、教育费附加、地方教育附加合并为地方附加税, 授权地方在一定幅度内确定具体适用税率”, 以完善地方税收体系, 扩展收入来源。城市维护建设税、教育费附加和地方教育附加这“一税两费”均为增值税和消费税的附加税, 也就是它们的计税依据都是“增值税+消费税”。

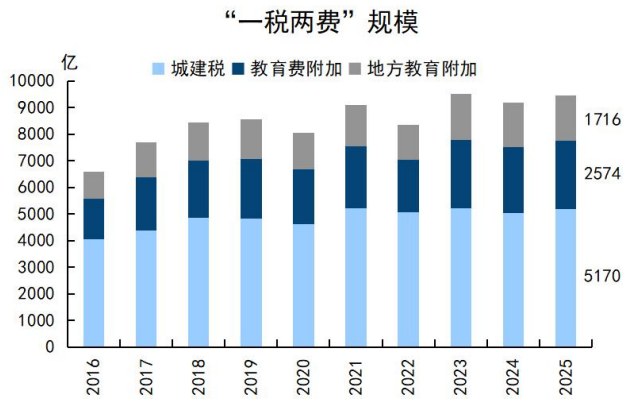
城市维护建设税专门用于城市公用事业和公共设施的维护建设, 现行法律为《城市维护建设税法》, 税率为“1%、5%、7%”三档: 纳税人所在地在市区的, 税率为百分之七; 纳税人所在地在县城、镇的, 税率为百分之五; 纳税人所在地不在市区、县城或者镇的, 税率为百分之一。

教育费附加是为扩大地方教育经费来源, 对缴纳增值税、消费税的单位和个人征收的政府性基金, 现行依据为《征收教育费附加的暂行规定》。教育费附加率为 3%, 分别与增值税、消费税同时缴纳。

地方教育附加也是政府性基金之一, 专门用于补充地方教育经费, 专项用于义务教育、学前教育、高中及职业教育等发展, 征税依据为《教育法》。征收标准统一为实际缴纳的增值税和消费税税额的 2%。

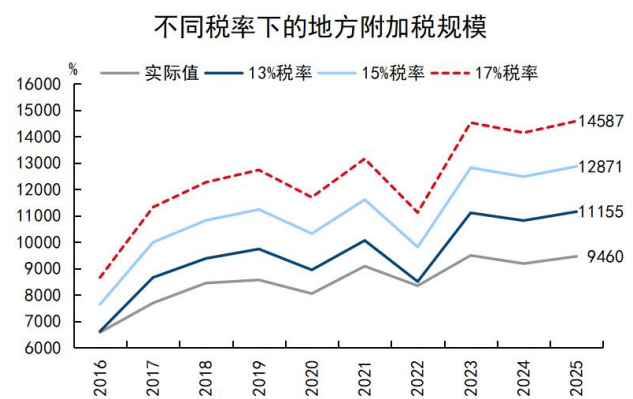
三者合计规模在万亿左右。2025年，城市维护建设税5170亿，约占增值税和消费税总额（85804亿）的6.0%；根据税率计算，教育费附加约2574亿，地方教育附加约1716亿，三者合计9460亿，占到“两税”的11%。

图29：“一税两费”规模近万亿



资料来源: Wind、国信证券经济研究所整理

图30: 每提高1%税率, 地方增收近千亿



资料来源: Wind、国信证券经济研究所整理

房产税：试点城市扩围，优化计税依据

房产税全国全面开征的条件尚不成熟，预计“十五五”期间难以全国铺开，后续改革将以扩大试点、整合优化相关税种为主：**(1) 扩大试点范围**，在现有上海、重庆基础上，选取不同能级城市及典型县域开展差异化试点；**(2) 优化计税依据**，改变当前按房产原值或交易价格扣除固定比例计税的方式，借鉴美、日、英等国市场评估价计税，建立动态估值机制。

房产税属于财产税，即以房屋的占有或使用为征税对象，按房屋计税余值或租金收入为计税依据，向房屋所有权人征收的税种。通过对城镇经营性房产、多套住房及高档住房等特定房产征税，引导住房消费行为，同时补充地方政府财力。

2011年，上海、重庆两地正式启动房产税改革试点，在原有城镇经营性房产征税基础上，首次将个人住房纳入房产税征收范围，上海重点针对多套房征收，重庆重点针对高端豪宅及无户籍、无企业、无工作人员的新购住房征收。

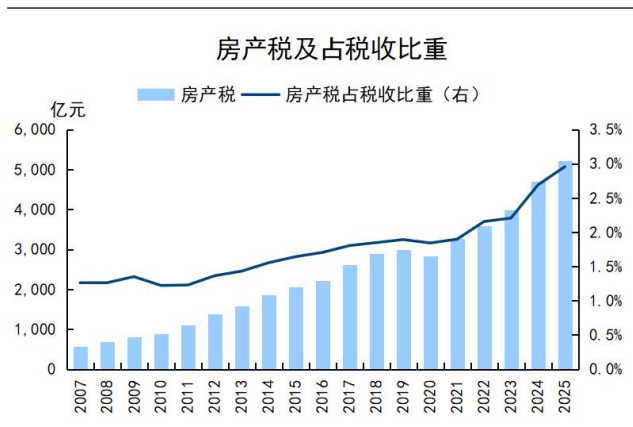
2013年，第十八届三中全会明确提出“加快房地产税立法并适时推进改革”。

2021年，财政部、全国人大常委会预算工委、住房城乡建设部、税务总局联合召开房地产税改革试点工作座谈会，听取城市及专家意见，释放深化试点信号。

第十三届全国人民代表大会常务委员会通过相关决定，“授权国务院在部分地区开展房地产税改革试点。”

2024年中央经济工作会议提出“充分释放刚性和改善性住房需求潜力”。

图31：房地产税总额及占税收的比重



资料来源：Wind、国信证券经济研究所整理

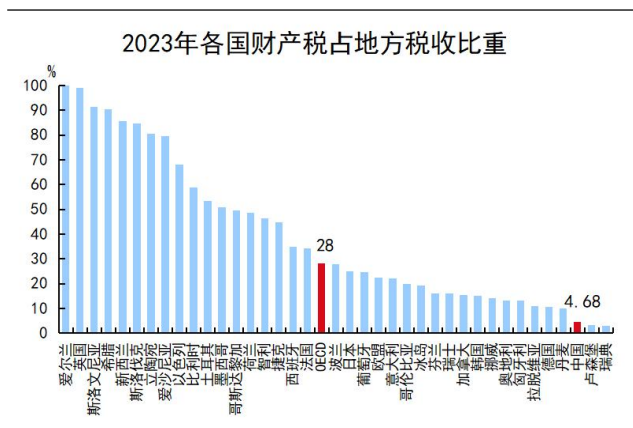
图32：中国与美国房地产税对比

税制维度	中国	美国
税收立法	行政法规为主，未税收法定，中央主导	联邦兜底，州立税法，地方自主定税率/减免，税收高度下放
征税方式	房地分离征税，分房产税+城镇土地使用税	房地合一，单一房地产税（归财产税）
征税对象	仅经营性房产+沪渝试点，个人自住、存量房基本免征	全美所有不动产（自住/商用/土地）全覆盖，无普遍免征
计税依据	房产原值余值/交易价、土地按占地面积，无专业评估	房地产市场公允评估值，每年动态核定
税率形式	比例税+定额税结合，试点税率0.5%-1.2%	比例税，实际税率0.27%-2.4%之间（地方以支定收自主调整）
征收周期	按年征收，地方可按半年/季度分期缴纳	按年征收，地方自主定频次，支持线上缴税
税收优惠	个人非营业用房全额免税，优惠范围广	仅自住、特殊群体精准减免，可抵扣个税，无普惠免税
财政定位	地方税，非主体税源，占地方税收5%左右	纯地方税，核心税源，占地方财政收入近50%
收入用途	试点收入专款用于保障房	专款专用，用于地方公共服务

资料来源：Wind、国信证券经济研究所整理

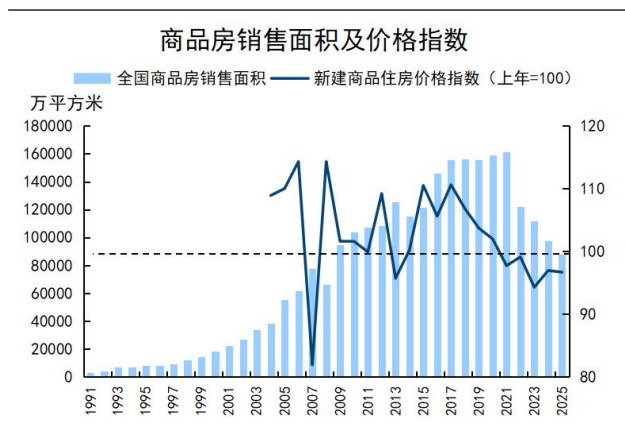
从国际经验来看，房产税是较为适合补充地方财力的税种。在许多发达国家，房产税普遍是地方财政的重要支柱，具有收入稳定、抗周期性、征管体系成熟等特点。新西兰、英国等国家房产税占地方财政收入比重超过70%，是地方公共服务的主要资金来源，同时依托不动产存量属性保持较强稳定性，并通过精细化征管兼顾市场调控与民生保障。相比之下，2025年我国房产税收入约5212亿元，占全国财政收入比重在3%左右，且主要来源于商业地产、工业厂房和出租物业，个人持有住宅尚未普遍征收。

图33：2023年各国房地产税占地方财政收入比重



资料来源：TaxFoundation、国信证券经济研究所整理

图34：商品房销售面积及价格指数



资料来源：Wind、国信证券经济研究所整理

受当前房地产市场调整影响，房产税在全国全面推开的条件尚不成熟，现行税制在运行中也存在不少问题。下一步改革大概率以扩大试点、整合优化相关税种为主，预计“十五五”期间难以全面铺开。

目前来看后续的改革可能在两个方向：

一是稳步扩大试点范围。目前仅上海、重庆开展试点，未来可选择不同层级、不同市场状况的城市和县域扩大试点，采取差异化方案，检验政策在不同市场条件下的效果。

二是优化计税依据。现行房产税按房产原值减除一定比例后的余值或租金计税，未能随市场价值动态调整，难以真实反映房产实际价值。美国、日本、英国等均以前市场评估值为计税依据。相应的，评估值法征管成本较高，需要建立动态更新

的房地产评估机制，综合区位、配套、房龄等因素合理确定计税价值。

风险提示

税收政策梳理不全，经济复苏存在波动。

免责声明

分析师声明

作者保证报告所采用的数据均来自合规渠道；分析逻辑基于作者的职业理解，通过合理判断并得出结论，力求独立、客观、公正，结论不受任何第三方的授意或影响；作者在过去、现在或未来未就其研究报告所提供的具体建议或所表述的意见直接或间接收取任何报酬，特此声明。

国信证券投资评级

投资评级标准	类别	级别	说明
报告中投资建议所涉及的评级（如有）分为股票评级和行业评级（另有说明的除外）。评级标准为报告发布日后 6 到 12 个月内的相对市场表现，也即报告发布日后的 6 到 12 个月内公司股价（或行业指数）相对同期相关证券市场代表性指数的涨跌幅作为基准。A 股市场以沪深 300 指数（000300.SH）作为基准；新三板市场以三板成指（899001.CSI）为基准；香港市场以恒生指数（HSI.HI）作为基准；美国市场以标普 500 指数（SPX.GI）或纳斯达克指数（IXIC.GI）为基准。	股票 投资评级	优于大市	股价表现优于市场代表性指数 10%以上
		中性	股价表现介于市场代表性指数 ±10%之间
		弱于大市	股价表现弱于市场代表性指数 10%以上
		无评级	股价与市场代表性指数相比无明确观点
	行业 投资评级	优于大市	行业指数表现优于市场代表性指数 10%以上
		中性	行业指数表现介于市场代表性指数 ±10%之间
		弱于大市	行业指数表现弱于市场代表性指数 10%以上

重要声明

本报告由国信证券股份有限公司（已具备中国证监会许可的证券投资咨询业务资格）制作；报告版权归国信证券股份有限公司

关本报告的摘要或节选都不代表本报告正式完整的观点，一切须以我公司向客户发布的本报告完整版本为准。

本报告基于已公开的资料或信息撰写，但我公司不保证该资料及信息的完整性、准确性。本报告所载的信息、资料、建议及推测仅反映我公司于本报告公开发布当日的判断，在不同时期，我公司可能撰写并发布与本报告所载资料、建议及推测不一致的报告。我公司不保证本报告所含信息及资料处于最新状态；我公司可能随时补充、更新和修订有关信息及资料，投资者应当自行关注相关更新和修订内容。我公司或关联机构可能会持有本报告中所提到的公司所发行的证券并进行交易，还可能为这些公司提供或争取提供投资银行、财务顾问或金融产品等相关服务。本公司的资产管理部门、自营部门以及其他投资业务部门可能独立做出与本报告中所提及的意见或建议不一致的投资决策。

本报告仅供参考之用，不构成出售或购买证券或其他投资标的的要约或邀请。在任何情况下，本报告中的信息和意见均不构成对任何个人的投资建议。任何形式的分享证券投资收益或者分担证券投资损失的书面或口头承诺均为无效。投资者应结合自己的投资目标和财务状况自行判断是否采用本报告所载内容和信息并自行承担风险，我公司及雇员对投资者使用本报告及其内容而造成的一切后果不承担任何法律责任。

证券投资咨询业务的说明

本公司具备中国证监会核准的证券投资咨询业务资格。证券投资咨询，是指从事证券投资咨询业务的机构及其投资咨询人员以下列形式为证券投资人或者客户提供证券投资分析、预测或者建议等直接或者间接有偿咨询服务的活动：接受投资人或者客户委托，提供证券投资咨询服务；举办有关证券投资咨询的讲座、报告会、分析会等；在报刊上发表证券投资咨询的文章、评论、报告，以及通过电台、电视台等公众传播媒体提供证券投资咨询服务；通过电话、传真、电脑网络等电信设备系统，提供证券投资咨询服务；中国证监会认定的其他形式。

发布证券研究报告是证券投资咨询业务的一种基本形式，指证券公司、证券投资咨询机构对证券及证券相关产品的价值、市场走势或者相关影响因素进行分析，形成证券估值、投资评级等投资分析意见，制作证券研究报告，并向客户发布的行为。

国信证券经济研究所

深圳

深圳市福田区福华一路 125 号国信金融大厦 36 层
邮编：518046 总机：0755-82130833

上海

上海浦东民生路 1199 弄证大五道口广场 1 号楼 12 层
邮编：200135

北京

北京西城区金融大街兴盛街 6 号国信证券 9 层
邮编：100032