稳中求进：消费税改革的深层逻辑与渐进路径

公用一部| 曹业东　陶镜好　　2026 年 11 月 16 日

摘要：

2026 年 10 月，财政部官网发布《2026 年上半年中国财政政策执行情况报告》（以下简称“报告”）。在这份总结“十五五”开局之年财政运行情况的文件中，“消费税改革”再次被明确提及——“有序推进消费税征收环节后移并稳步下划地方”。与以往不同的是，报告在“纵深推进财政科学管理试点”部分将消费税改革与零基预算改革、规范税收优惠等并列，表述为“稳步实施”。置于扩大内需和地方财力承压的背景下，消费税改革的“稳”，本质上是在财力配置、经济激励转型与征管可行性之间寻求动态平衡的治理智慧。改革既要考虑税款在哪里征，也要考虑税款归谁所有，两者配合得当，才可能让地方在培育消费上有更多动力。

关键词：消费税改革；征收环节后移；地方税体系；政策解读

正文：

一、宏观背景：扩大内需与央地财力重构之下的改革推进

扩大内需需要持续的财政支持，地方财力约束则使税源配置与地方激励成为本次消费税改革的重要议题。

消费税作为税收收入的主要税种之一，自 1994 年分税制以来始终是中央固定收入，随着 2019 年国务院调整中央与地方收入划分改革方案首次明确“后移下划”方向，消费税改革方向再次明确。此外，受营改增后营业税取消叠加近年土地出让收入下行影响，培育稳定的地方税源成为现实需要，在此背景下，扩大内需成为财政政策发力的一个重点方向。报告指出，2026 年上半年财政政策“更加积极、精准发力”：中央财政专门安排 1,000 亿元，创新推出财政金融协同促内需一揽子政策，接续实施消费品以旧换新，在 50 个城市开展有奖发票试点，以小额奖励提高消费者索票意愿、提升开票率和交易透明度。

促消费措施接续推出，共同指向扩大内需和释放消费潜力，需要持续的财政支持，

而支出端持续发力需要相对稳定的财政收入作为支撑。消费税改革的作用不仅在于完善税制，也在于优化收入结构和财力配置，税收改革不宜被简单理解为追求新增收入，其更重要的意义是培育稳定、可持续、与消费活动相匹配的税源，提高税制与经济结构、消费方式及地方治理目标之间的适配度。

财政收支之外，还要看地方的动力从何而来。从央地关系看，营改增后营业税退出地方主体税种序列，地方财政对共享税和转移支付的依赖有所上升，将部分消费税收入下划地方，有望增加与本地消费活力相关的收入来源。但同时也要看到，各地区消费规模和商业集聚程度存在差异，改革还需与转移支付制度衔接，兼顾地区间基本财力均衡。税制层面，征税范围与税率结构的优化，有助于使税负分布更贴近消费结构和绿色转型方向，强化消费税的调节功能；财政层面，部分收入下划是在稳定央地财力大盘前提下健全地方税体系，使地方获得与本地消费活力相关的稳定税源；治理层面，收入归属与消费地挂钩后，地方改善消费环境、提升公共服务的内生动力增强，财政激励由“重生产、重投资”向“重消费、重服务”延伸。

正是在财政支出、地方财力和消费发展相互联动的背景下，报告围绕消费税改革的相关表述，为理解本轮改革思路提供了重要观察切口。

二、政策信号：从“是否改革”转向“如何有序落地”

政策强调“有序推进”，要求“稳步实施”把改革目标转化为可执行的制度安排。

报告提出“有序推进消费税征收环节后移并稳步下划地方”。相较于以往对改革方向的原则性表述，此次报告将消费税改革置于“纵深推进财政科学管理试点”框架下，并强调“有序推进”。这意味着政策关注点开始从是否改革，逐步转向如何在财政运行和征管条件允许的范围内有序落地。

从报告的整体安排看，消费税改革并非一项孤立措施，报告将其与零基预算改革、转移支付资金整合统筹使用、规范税收优惠和财政补贴等工作并列，此举表明改革被纳入财政收支管理的整体布局。消费税一端连接财政收入，另一端影响地方政府行为和特定消费活动，因此其推进需要与支出端改革、转移支付安排及地方财力保障协同考虑。

更值得关注的是报告在“税收制度改革”部分的配套表述：“分步恢复对锂离子等电池征收消费税”。这一举措具有双重意义：2015 年 2 月电池已被纳入消费税征收范围，但为促进节能环保、支持新兴产业发展等阶段性产业扶持安排，对锂原电池、

锂离子蓄电池、太阳能电池、燃料电池等七类电池免征消费税；2026 年 7 月财政部、海关总署和税务总局发布公告，锂离子蓄电池等自 2026 年 9 月起按 2%税率征收，2027 年 9 月起恢复至 4%；光伏电池自 2027 年 4 月起按 2%税率征收，自 2028 年 4 月起恢复至 4%税率征收消费税。从税制本身看，它标志着消费税征税范围正在按照绿色税制方向完善，此次调整并非简单按“高污染、高耗能”标准扩围，其实质是在部分新兴产业进入市场化成熟阶段后，逐步退出临时性税收优惠、恢复税收中性，同时保留绿色税收的调节功能，电池作为典型产品被纳入调节视野。从改革节奏看，“分步恢复”并设置一年缓冲期，也揭示了消费税改革的基本步骤，即成熟一批、推进一批，而非追求一次性、全覆盖、一步到位。

类似思路也体现在白酒消费税征管环节。2026 年国家税务总局优化白酒消费税纳税申报表，统一申报填报规则，持续规范行业涉税经营行为。白酒行业交易层级多、关联交易安排复杂，本次申报口径的完善与计税价格信息透明度提升，为后续消费税征收环节改革的相关研讨奠定了重要的数据与征管基础。不过，加强现行征管不等于确定了后移名单。政策如何从准备走向落地，仍需厘清环节后移和收入下划各自会带来何种变化。

三、作用机制：税制完善、央地分配与地方激励的三重考量

消费税改革方向明确：推动部分品目征收环节后移、配套收入分步下划地方，统筹征管调整与央地收入分配，理顺生产地与消费地利益格局。

从政策表述看，消费税改革的基本方向已经较为清晰，即推动部分品目征收环节后移，并将相应收入稳步下划地方。前者涉及纳税环节和征管方式的调整，后者则关系到中央与地方之间的收入分配，两者需要统筹设计。

我国现行消费税覆盖烟、酒、成品油、小汽车、贵重首饰等多个品目。财政部国库司公布的《2026 年前三季度财政收支情况》显示，前三季度国内消费税收入为 12,402 亿元，占全国税收收入的 8.8%，其中消费税是财政部公布的十七项主要税收项目中收入位列第五（剔除出口退税）的重要税种。长期以来，消费税主要在生产环节征收，收入归属中央。这种安排具有税源集中、征管效率较高的优势。例如，成品油若从生产环节调整至零售环节，征管对象将由少量生产企业扩展至数量庞大的终端销售主体，征管成本和风险识别难度都会明显增加。但同时生产环节征税也使税收形成地更多与生产地相联系，而商品的最终消费地未必能够相应获得税收收入。

长期以来，国内消费税收入全额划归中央，消费税收入下划地方是健全地方税体

系的既定改革方向，本次报告重申“有序推进消费税征收环节后移并稳步下划地方”，意味着改革从框架构想持续向实操阶段推进。值得注意的是，本次下划并非全盘划转，而是跟随征收环节后移、针对调整品目的对应收入分步落地，在稳定央地财力大盘的前提下，为地方培育消费相关税源、匹配消费地财政权责。随着健全地方税体系成为财税体制改革的重要任务，推动部分消费税收入下划地方，不仅有助于为地方培育与消费活动相关的税源，并且在一定程度上改善生产地与消费地之间的利益配置。

改革更深层的影响是地方政府发展激励的变化。如果下划的收入能够与消费地建立更直接的联系，地方政府在关注生产和投资之外，也可能更重视消费场景培育、商业基础设施建设和居民消费能力提升。与单纯通过转移支付补充地方财力相比，这种制度安排能够使地方财政收入与本地消费活力形成更紧密的联系，从而增强地方改善消费环境的内生动力。

四、落地次序：以品目差异决定试点与扩围节奏

品目能否率先后移，取决于交易可追溯性、纳税主体规模及改革对行业和地方财力的影响。

改革方向虽然明确，但不同品目的交易链条、销售主体和征管基础差异较大，难以按照同一节奏推进。从交易信息和征管可行性看，小汽车、贵重首饰及珠宝玉石、高档化妆品等品目可作为后移的研究对象，但还需逐项判断其销售链条和税源可追溯性，不能简单视为已确定的首批试点。其中金银首饰已在零售环节征收消费税多年，具备一定的制度和征管经验；小汽车拥有销售发票、车辆登记等信息，零售环节的交易可追溯性较强。相比之下，成品油终端销售主体数量庞大，若直接后移至零售端，税务部门将面临更高的数据归集、风险识别和日常监管成本，短期内全面调整的难度较大。另外白酒消费税在生产环节课征，多层关联销售体系下，行业历史上存在关联定价套利的空间。2026 年调整白酒消费税纳税申报表，规范申报口径，可视为加强征管的前置动作，但是否纳入首批后移名单尚需观察。

整体而言，消费税改革的讨论主要围绕三条渐进推进路径展开：一是根据政策目标调整征税范围，二是结合行业承受能力优化税率结构，三是选择条件较成熟的品目推动征收环节后移。三项改革的实施复杂度并不相同，征税范围调整落地难度相对较低；税率优化需充分评估对行业经营与终端价格的冲击；征收环节后移同时涉及征管体系重构与央地收入分配关系调整，协调难度最大，更有赖试点探索与过渡机制安排。

五、路径展望：在征管能力与财力平衡之间稳步推进

展望改革路径，消费税改革应结合征管能力、行业承受水平与区域财力格局，审慎试点并稳步落地，持续完善配套机制，推动财政分配、地方激励与消费发展的协同共进。

消费税改革涉及中央与地方收入划分、生产地与消费地利益调整，也会影响企业申报方式和纳税遵从成本。正因如此，“稳步实施”并非改革趋于保守，而是对改革复杂性和实施约束的客观回应，推进过快可能增加征管风险和市场波动，推进过慢则难以发挥改革在完善地方税体系和优化激励机制方面的作用。若只推动征收环节后移而未理顺收入归属，地方激励未必形成；若只讨论收入下划而忽视终端征管能力，制度也难以稳妥落地。

从 2019 年提出“后移下划”的改革方向，到 2026 年政府工作报告明确“调整优化消费税征税范围、税率，推进部分品目征收环节后移”，再到报告将其纳入财政科学管理试点，消费税改革的政策脉络已逐步清晰。当前工作重点已从方向选择转向品目选择、征管衔接、收入划分和过渡机制等具体问题。因此，较为可行的路径是从交易可核验、征管条件较成熟的品目开展审慎试点，同步明确央地收入划分、消费地归属认定和过渡期安排，并根据税收收入、企业负担及地区财力变化动态评估。改革落地难以一蹴而就，但改革导向清晰。对于地方政府而言，尽早从“抓生产、引项目”的惯性中拓展视野，着力培育消费场景、优化消费环境，是应对税制改革的务实抓手。

消费税改革并非简单的税收收入重新分配，而是通过调整征收环节和收入归属来重新协调财政收入、地方激励与消费发展之间的关系。改革方向已经明确，改革能否实现预期效果，最终仍要看推进节奏是否与征管承载能力、行业承受水平及区域财力格局相适配。

报告声明

本报告分析及建议所依据的信息均来源于公开资料，本公司对这些信息的合法性、真实性、准确性和完整性不作任何保证，也不保证所依据的信息和建议不会发生任何变化。我们已力求报告内容的客观、公正，但文中的观点、结论和建议仅供参考，不构成任何投资建议或决策依据。投资者依据本报告提供的信息进行证券投资所造成的一切后果，本公司概不负责。

本报告版权仅为本公司所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制和发布。如引用、刊发，需注明出处为大公国际，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。