



兴泰智库研究报告

XINGTAI THINK-TANK RESEARCH REPORT

2023 年第 5 期总第 136 期 · 政策解读

消费税改革：优化财政资源配置，促经济可持续发展

合肥兴泰金融控股集团

金融研究所

李庆 何欣

咨询电话：0551-63753813

服务邮箱：xtresearch@xtkg.com

公司网站：<http://www.xtkg.com/>

联系地址：安徽省合肥市政务区

祁门路 1688 号兴泰金融广场 2602 室

内容摘要：

- ◆ 2024 年 7 月 18 日，党的二十届三中全会《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》提出推进消费税征收环节后移并稳步下划地方，指明了下一阶段消费税改革的目标和方向，后续将有更多相关具体改革措施文件持续落地。整体来看，本次消费税改革旨在优化财政资源配置，促进经济可持续发展，对服务国家战略、改善央地财政结构、促进产业转型升级具有重要意义。
- ◆ 本文介绍了新一轮消费税改革的背景、意义、方向、影响和策略建议。首先，阐述了对于消费税改革的整体理解，包括改革的历史脉络和现实意义；接着，分析了现阶段我国消费税的体系特征，并结合国际经验探讨改革的可能方向和推行方式；最后，探讨改革对于全国及地方的潜在影响，并围绕改革可能带来的机遇，为集团下一步发展提出深化产业链金融、抓住新型消费机遇、关注绿色金融业务、提升金融科技应用等建议。

2024 年 8 月 27 日

更多精彩敬请关注
兴泰季微信公众号



消费税改革：优化财政资源配置，促经济可持续发展

一、对消费税改革的整体理解

（一）消费税改革的方向与特点

我国现行消费税制度是1994年税制改革的产物，纵观近年来消费税改革，基本上是对1994年消费税制度的优化调整，以发挥消费税的调节职能为主，兼顾收入职能，并谋划消费税改革与充实地方财力相连接。整体来说，消费税改革大致经历了设立、调整、优化和推进四个阶段：

表1 我国消费税改革的四个阶段

阶段	年份	内容
设立	1994-2005	实施大规模税制改革，建立了以增值税为核心的流转税体系同时引入消费税制度，对特定商品和服务征税
调整	2006-2013	实施大规模消费税调整，更加关注其调节作用，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，以适应经济发展和环境保护的需要。
优化	2014-2020	消费税针对不同类型的消费品设置了不同的税率，如对烟类产品征收最高达50%-100%的税率，对高档消费品和高污染消费品征收30%-50%的税率，对中档消费品征收1%-20%的税率；同时对化妆品、超豪华小汽车等消费扩大征收范围
推进	2021-至今	消费税进入深度调整期，消费税征收环节后移成为政策方向。2024年7月党的二十届三中全会明确“推进消费税征收环节后移并稳步下划地方”，8月1日，财政部再次明确，要“分品目分步骤稳妥实施消费税改革”

（二）新形势下消费税改革的意义

1. 服务国家整体战略，促进高质量发展

推进消费税改革，需要站在服务高质量发展以推进中国式现代化的战略高度，从其税种属性出发，注重发挥它的调节职能。

一是从推动经济持续向好来讲，我国正处于经济恢复和结构调整的周期中，有效需求不足的问题较为突出。激发有潜能的消费，扩大有效益的投资，以形成消费和投资相互促进的良性循环，才有助于释放内需潜力。消费税是促进消费稳定增长的政策

工具，对其制度的优化调整，通过影响特定的消费行为，会对整个居民消费产生积极的“风向标”作用。

二是从完善国家治理体系来讲，当前处于新一轮科技革命和能源转型的关键时期，通过税收调节引导终端消费来促进产业高端化、智能化、绿色化发展，是消费税改革的重要方向，征税范围上或将适当扩充和增减，纳入有害于环境、健康等相关品类，促进现代化产业发展。

2. 改善央地财政结构，增加地方自主财力

当前我国经济面临下行压力，财政税收呈现出新的形势特点：

一是央地财权事权不匹配，消费税尚未与地方共享。目前我国地方收入占比 54%，但支出责任占比 86%，地方税种范围较窄，叠加减税降费力度加大，部分地区财政形势疲软，财力承压。个别地区甚至出现负担基本公共服务难的现象，反映出当前部分地区收入支出权责的不匹配。

二是土地财政对地方财政拖累较大，需要培育新税源：近年来商品房市场持续调整，房地产周期下行，土地出让收入连续两年负增长，土地财政总贡献持续缩减，地方政府可支配财力受限。

在此新形势背景下，统筹推进新一轮财税改革迎来窗口期，消费税改革有助于缓解地方财政压力，推动税收结构和资源的重新配置，促进经济可持续发展。

二、我国现阶段消费税体系的特征

1. 总量：属于“四大税种”之一

消费税自 1994 年分税制改革之后开征，属间接税，2023 年约 1.6 万亿元，约占全国税收收入的 8.9%、名义 GDP 的 1.3%，是我国继增值税、企业所得税、进口环节的增值税和消费税后的第四大税种。

2. 结构：为中央独享税，占比稳定

1994 年以来，消费税收入金额稳步上升，但其占国家总税收占比一直稳定在 7% 上下。2023 年消费税总额 1.61 万亿元，占总税额的 8.9%。分配上，消费税一直属于中央税收，2023 年消费税收入占中央税收 16.82%。

3. 征收范围：集中在四大领域，征收范围较窄

我国消费税包括 15 个商品类目，征收目的明确分为三类：环境治理、引导消费、收入分配。截至 2021 年，消费税中烟草的生产和批发约占 53%，成品油约占 33%，汽

车约占 7%，酒约占 4.6%，累计合计接近 98%。但市场发展日新月异，目前消费税的调节职能有较多角度未与市场对齐。环境治理端出现新能源汽车、芯片等新的产品议题；引导消费端有更多引导需求尚未纳入税目；收入分配端有奢侈品等高消费产品未纳入税目。

4. 征收方式：主要在生产环节征收

除金银、铂金、钻石饰品在零售环节征收，卷烟在生产和批发环节均有征收、超豪华小汽车在生产及零售环节征收，其他品类商品均在生产环节征收。

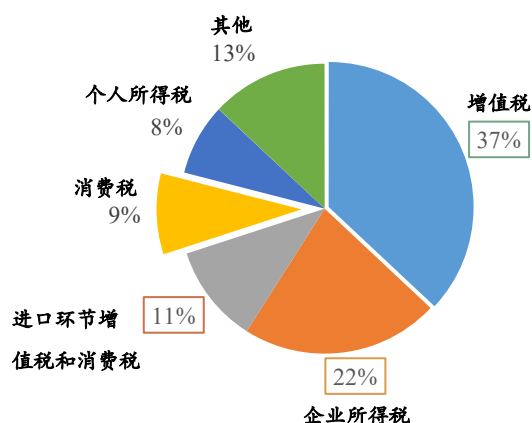


图 1 中国税收收入分布（2023 年）

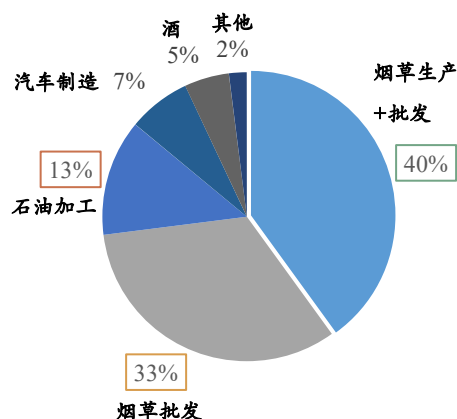


图 2 中国消费税分行业

三、消费税改革可能的方向与推行方式

（一）方向

1. 税收归属权下移，扩大地方税基、培育地方税种

从国际经验来看，消费税成为部分国家地方政府收入的补充性来源。比如美国、法国、日本、韩国等国的消费税均为央地分成。根据 IMF 统计，美国和法国 2022 年消费税地方政府分成占比分别为 65%、37%、而同处于东亚地区的日本和韩国，2022 年消费税地区分成分别为 28%、14%。

目前我国四大税种中，除消费税外，增值税、企业所得税和个人所得税都为央地共享税收，只有消费税目前完全归属中央政府。若将其按一定比例纳入地方税种，由中央和地方共享，将有效拓宽地方税源，并提高地方政府积极性以促进消费发展、推动经济结构向消费端转型。

2. 征收链条后移，从生产端为重转向消费终端为重

从国际经验来看，零售环节征收能更好发挥调节作用，比如美国消费税征收以零售环节征收为主体，零售环节征税能够增强居民对于税收的感知，从而更好地调节居民消费行为。韩国消费税则采取了多环节的征收方式，针对不同的个别消费税项目设置不同的征收环节。

目前消费税主要在生产环节由生产方所在地主管税务机关缴纳。改革方向是将生产或者进口环节为主导的征收阶段，转向零售等终端消费环节征收，由批发零售商向所在地税务机关代缴。

3. 消费税项目预计将扩大征收范围

从国际经验来看，征收范围随着消费升级不断扩大、细化。以美国为例，将一些不适合继续征收消费税的产品从税目中剔除，同时添加一部分税目有助于更好地发挥调节作用，例如美国将一部分已转变为常规消费品的奢侈品、化妆品等剔除，同时对少数人群涉及的高档消费、奢侈消费征收消费税，税目范围细化调整有助于更好的发挥调节作用。

我国现行消费税税目有 15 类消费品，但目前我国消费税主要针对“有害商品”，税收范围偏窄、且消费端产品分类偏旧。未来消费端将考虑纳入更多高污染、新型产品类目的征税，或将降低已经偏向必需品消费项目的税率。收入分配导向将纳入更大范围的高端服务业和高档奢侈品等高消费产品。如高档住房、别墅会所、高尔夫以及一些资源供给缺乏的产品，这些消费具有高附加值但对一般消费者影响较小。

（二）推行方式

消费税改革涉及经济、财政、产业等多方面的影响，改革或许很难一步到位，需要采取合理的推行方式，促进改革的稳妥实施。

一是逐步推进征收环节向零售、批发领域的后移。对条件成熟的商品优先实施改革，比如先从高档手表和珠宝玉石等品目进行改革。同时，需考虑征管的可控性，比如烟草等特许经营行业，终端销售受到较为严格的监管和约束，征收环节后移的实操可行性更高。

二是发展运用大数据和人工智能技术。有利于提高税收征管效率、减少税收逃漏，为面向更多样的消费端征收主体创造更有力的条件。

四、消费税改革的潜在影响

消费税改革牵一发而动全身，直接效应是提高地方政府财政收入，同时在调整经济结构、促进从生产向消费转型、推动政府转型升级等层面会产生深远影响。

（一）全国视角

1、补充地方财力，但短期内难以抵消土地财政下滑的影响

2023 年消费税 1.6 万亿，2024 年 1—5 月国内消费税 7607 亿元，同比增长 7.2%，推测 2024 年消费税有望达到 1.7 万亿，若考虑后移征收后税基提高、更多产品和服务纳入消费税，消费税有望突破 2 万亿。按照央地 5: 5 进行分成，乐观情况下可为地方政府贡献近万亿增量收入。但 2021—2023 年，全国土地出让金从 8.7 万亿降至 5.8 万亿，消费税改革短期内难以抵消土地财政的拖累，短期对地方收入补充能力或较为有限。

2、促进对地方财力的再分配，利好消费和人口大省

消费税实行“后移”和下划地方改革后可能会加剧区域间的财力差距。从税源地看，我国消费税收入主要集中在烟、酒、油、汽车的生产地，2022 年我国消费税收入占比前十的省份为广东（9.2%）、上海（7.5%）、山东（6.8%）、云南（5.7%）、江苏（5.6%）、湖北（4.6%）、湖南（4.5%）、四川（3.5%）、贵州（3.5%）、辽宁（3.5%），合计超过 54%。其中上海、贵州、云南、湖北、湖南为烟酒、汽车、石油的生产加工大省，消费税“后移”可能对其纳税额带来负向的拉动，而其他例如广东、山东、江苏、浙江等人口和消费大省则会带来正向拉动。

为确保生产加工大省的财力稳定，预计在改革初期将采取更加灵活的方式，如设立与消费税改革配套的转移支付制度来减轻可能的税收负增长问题。

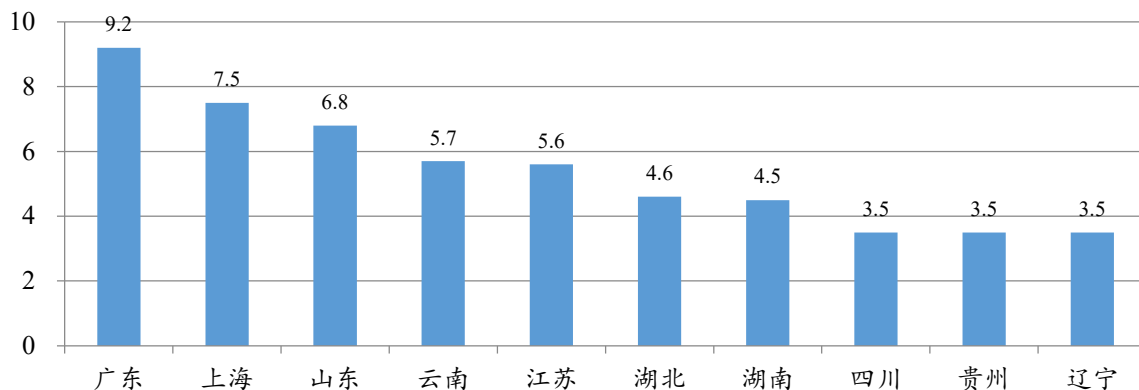


图3 2022 年我国消费税收入占比

（二）地方政府视角

1. 调节经济结构，改善“重生产、轻消费”现状

原本的财税体制偏向供给端，财政依赖生产地征税，引导政府因地制宜发展优势行业，包括招商引资、扩大生产，一定程度上导致了重生产轻消费的状况，产生供需端的不平衡；消费税缴纳从生产端后移至消费端，将激励地方政府重视消费对本地财政收支的影响，刺激内需的政策出台机制更为顺畅，从鼓励投资向鼓励消费转变，改变此前政府“重生产、轻消费”的情况。

2. 影响产业分布，重塑行业竞争格局

伴随着消费税改革下征税环节后移、征税范围扩充和可能的税率调整，或将对相关产业带来影响。

一是深刻影响相关行业发展格局。从消费税的主要品类来说，征收环节后移可能进一步推动白酒行业的高端化，成品油税率的上调或有助于新能源汽车的发展，汽车消费税部分划归政府，有助于地方政府刺激汽车消费，推动行业发展。

二是推动相关行业的转型升级。消费税改革将直接影响相关行业及其产业链的税负和成本，触发整个产业链中各环节价格的重新调整，一定程度上加剧行业竞争。这或将促使企业通过结构调整、技术升级的方式增强竞争力，以实现可持续发展。

三是促进新兴行业发展壮大。消费税改革引导绿色消费，政府或将加大对新兴产业的扶持力度，如数字经济、绿色产业等，推动产业向“新”向“绿”发展，提高能源利用效率，减少污染排放，增强经济的内生动力和韧性。

对汽车行业影响机制分析

一是消费者端，将影响购买倾向：当前，我国针对汽车的消费税按照发动机排量的不同而异，排量越低，消费税率越低，随着消费税改革的推进，不同排量和价位的汽车税负差异可能更加明显，消费者可能更倾向于选择低排量车或新能源车以降低使用成本。

二是企业端，将促进销售提升：汽车行业可能伴随着税率调整，如降低普通车消费税税率，将会刺激汽车销量。同时，消费税后移至零售环节，将减少生产企业流动资金被大量占用的情况，有利于企业将资金投入 to 技术创新和产品研发中。

三是政府端，将促进政策向消费端倾斜：消费税后移至零售环节和央地间进行再分配同时进行，可能会改善汽车消费集中地的地方财政收入，地方政府可能会更大力度的刺激汽车消费，如减少对低排量汽车购买的限制政策，放松限行、限排和限购措施等，生产端的补贴可能逐步向销售环节倾斜，减少汽车厂商对政府补贴的依赖程度，由此前聚焦生产建设边际向“扩消费”、公共服务倾斜。

四、对集团的策略建议

消费税改革对经济结构和政府转型升级层面都有深远影响，围绕改革可能带来的机遇，具为集团发展提出几点建议：

一是紧跟政策动向，关注相关产业资金需求。消费税改革的具体政策动向将影响相关行业（主要为汽车制造、酒类、高端消费等）及其产业链的税负和利润，部分企业将面临竞争压力，或产生转型升级及资金需求。**建议**相关业务板块密切关注省市政府对于消费税改革的具体政策动向，关注相关企业在应对调整过程中的资金需求，提供多元化的金融服务。

二是关注汽车行业增量，深化产业链金融。消费税改革将对汽车行业带来增长机遇，政府扶持将更多从生产端转移到消费端。**建议**关注汽车行业投融资机会，围绕汽车产业链上下游加强合作，提供全方位、多层次的金融服务，同时加强消费者汽车信贷业务的布局。

三是抓住新型消费机遇，推动产品创新。消费税改革引导新型消费发展，政府或将出台更多刺激消费政策，预计将会给健康消费、高端服务消费、文化娱乐消费等行业带来新的发展。**建议**不断创新服务模式以适应新的需求，提供多样化的金融产品和服务，例如推动服务消费和新型消费的产品创新。

四是关注绿色金融业务，助力新兴产业发展。消费税改革可能通过调整消费税的征收范围和税率，对一些高耗能、高污染、资源性产品加征消费税，而对鼓励发展的科技产品或绿色产品减少或免征消费税，催生新兴产业发展，如环保产品、节能产品等。**建议**关注绿色金融业务，为环保、节能、可持续发展的项目提供资金支持，推动产业转型升级。

五是强化风险管理，提升金融科技应用。消费税改革可能增加部分企业税负并带来现金流问题，带来潜在的信用风险。**建议**重点评估消费税改革推行后可能带来的信贷风险，完善风险评估模型和预警机制。同时运用金融科技提升服务效率和质量，如运用大数据分析、人工智能等，提高对市场变动的响应速度和风险控制能力。

免责声明

兴泰智库成立于 2016 年 8 月，是由合肥兴泰金融控股（集团）有限公司（以下简称“公司”）发起，并联合有关政府部门、高等院校、研究机构、金融机构和专家学者组成的，以“汇聚高端智慧，服务地方金融”为宗旨的非营利性、非法人学术团体。

《兴泰智库研究报告》是兴泰智库自主研究成果的输出平台，内容以宏观报告、政策解读、行业观察、专题研究为主，对内交流学习，对外寻求发声，致力于为合肥区域金融中心建设提供最贴近市场前沿的前瞻性、储备性、战略性智力支持。

本报告基于兴泰智库研究人员认为可信的公开资料或实地调研资料，但对这些信息的准确性和完整性不作任何保证。报告中的信息或所表达意见仅代表研究人员观点，不构成对任何人的投资建议，公司不对本报告任何运用产生的结果负责。

本报告版权归公司所有，未经事先书面授权，任何人不得对本报告进行任何形式发布、复制。如引用、转载、刊发，需注明出处，且不得对本报告进行有悖原意的删节和修改。