

央地财税分权视角下消费税地方化与收入划分改革研究

任锦民

山西财经大学 财政与公共经济学院, 山西 太原 030006

DOI:10.61369/SE.2026060044

摘 要： 理顺央地财税分配关系、健全地方主体税体系，是新时代财税体制深化改革的核心内容。消费税作为我国重要的流转税种，长期实行中央集中征管、收益全额独享的制度模式，税收收益与地方消费治理成本、公共服务投入严重脱节，难以适配地方财力补短板、消费市场提质扩容的现实需求。随着消费税征收环节后移、增量收入逐步下放地方的改革举措落地，消费税地方化转型成为优化政府间收入划分、培育地方稳定财源的关键举措。

关 键 词： 财税分权；消费税；地方化；收入划分

Research on the Localization of Consumption Tax and Revenue Division Reform from the Perspective of Central-Local Fiscal Decentralization

Ren Jinmin

School of Public Finance & Economics, Shanxi University of Finance and Economics, Taiyuan, Shanxi 030006

Abstract： Straightening out the distribution relationship between the central and local governments in fiscal and taxation affairs and establishing a local tax system with a dominant role are the core contents of the reform of the fiscal and taxation system in the new era. Consumption tax, as an important turnover tax in China, has long implemented a system model of centralized collection by the central government and full exclusive enjoyment of the revenue. The tax revenue is seriously disconnected from the local consumption governance costs and public service investments, making it difficult to meet the actual needs of local financial replenishment for strengthening infrastructure and improving the quality and expansion of the consumption market. With the implementation of reform measures such as the backward shift of consumption tax collection links and the gradual delegation of incremental revenue to local governments, the localization transformation of consumption tax has become a key measure to optimize the inter-governmental revenue division and cultivate stable local financial resources.

Keywords： fiscal and taxation decentralization; consumption tax; localization; revenue division

引言

消费税具备税基覆盖面广、税源稳定性强、政策调节属性突出的特征，是兼顾财政增收与产业调控的优质税种，也是当前最适宜培育为地方主体税的税种之一。传统消费税采用生产环节集中征收模式，税收收益归属中央，地方政府承担消费市场监管、营商环境优化、消费场景培育等治理成本，无法享受消费升级带来的税收红利，弱化了地方深耕消费市场、激活居民消费潜力的内生动力。2019年我国正式启动消费税收入划分机制改革，明确征收环节后移、增量收益稳步下放地方的改革方向，后续中央多次政策部署持续推进消费税地方化试点扩围。在此背景下，基于央地财税分权视角系统剖析消费税改革的价值、困境与优化路径，对理顺政府间财税关系、均衡区域财力、赋能消费经济提质发展具有重要现实意义。

一、消费税地方化改革的理论逻辑与现实价值

（一）理论逻辑：契合财权与事权匹配的分权内核

财税分权理论的核心要义，是通过合理划分政府间财权、事权与支出责任，实现各级政府财力与履职需求的动态平衡。我国分税制体制下，增值税、企业所得税、消费税等大宗税源集中归属中央，地方税收主要依赖城建税、契税、房产税等零散税种，

税源体量小、增收空间有限，难以匹配日益增长的公共服务支出需求。推进消费税地方化改革，将终端消费环节产生的税收收益留存地方，能够有效填补地方主体税种空缺，缓解纵向财政失衡问题，推动财权、事权、支出责任协同适配，进一步完善现代化分税制度体系^[1]。

（二）经济逻辑：适配消费驱动型经济转型大势

我国经济发展模式已发生结构性转变，消费取代投资、出

作者简介：任锦民（2005.03-），男，汉族，山西汾阳人，本科，研究方向：公共财政与税收制度。

口,成为拉动经济增长的核心动力,消费市场提质扩容、业态创新升级是经济高质量发展的重要支撑。传统生产环节征税模式下,税收收益集中于生产属地,消费属地投入大量公共资源培育市场、规范经营秩序,却无法获得对应税收回报,造成成本与收益错配。消费税收环节向零售终端后移、收益归属消费地的改革模式,构建了“地方培育市场、税收反哺地方”的正向激励机制,能够充分调动地方优化商业配套、规范市场秩序、培育新型消费业态的积极性,助力消费驱动型经济架构的完善。

（三）政策逻辑：兼顾财政增收与宏观调控双重目标

相较于普通流转税,消费税具有鲜明的矫正性与调控性,不仅承担财政增收职能,还能够通过差异化税率设置、税目动态调整,约束高耗能、高污染及不良消费行为,引导绿色低碳消费,倒逼产业结构优化升级。消费税地方化并非简单的财力下放,而是央地治理职能的优化重构。中央保留税制制定、税率调整、跨区域统筹的核心权限,保障全国税制统一与宏观调控效能;地方负责终端税源征管、消费市场治理与本土税源培育,实现中央宏观统筹与地方微观治理的有机衔接,兼顾财政增收、消费矫正、产业升级多重政策目标。

二、消费税收入划分改革的政策演进与实施现状

（一）政策演进脉络

1994年分税制改革将消费税划定为中央专属税种,长期在生产、批发前端环节集中征收,核心功能是保障中央财政收入、调控特殊消费品行业发展。2016年新一轮财税体制改革启动后,消费税功能定位逐步转型,改革重心从单一财政增收转向兼顾市场调节与结构优化。2019年是消费税制度改革的关键节点,国务院出台专项改革方案,明确消费税征收环节后移、增量收入稳步下划地方的改革方向,确立“固定基数、增量共享”的过渡分配模式,基期存量收入全额归中央,年度新增税收收益由央地共享。2022年起改革进入落地试点阶段,优先针对化妆品、珠宝首饰、高档手表等轻奢品类开展零售环节征税试点。2025年相关政策进一步明确,持续扩大征税环节后移品目范围,优化税制结构,稳步推动消费税地方化制度化、常态化落地^[2]。

（二）当前改革实施格局

现阶段消费税改革采用“存量锁定、增量分成”的渐进式过渡模式,核心目的是平稳衔接新旧税制,规避中央财力大幅波动,保障国家宏观调控能力稳定。从实践成效来看,改革初期地方可分享的增量税收体量较小,对地方财政缺口的弥补效果有限,但长期发展潜力突出。随着试点品类持续扩容、居民消费结构不断升级、终端消费市场持续壮大,地方可获取的消费税增量收益将稳步提升,逐步成为地方可持续的新增税源。同时,征收环节后移打破了传统生产地独占税源的格局,实现税收收益从生产富集地向消费归属地转移,有效化解产销地税源错配问题,实现税收收益与地方公共服务投入的精准匹配。

三、消费税地方化改革的现实困境

（一）纵向财力博弈突出,过渡分配机制存在短板

当前“定基数、分增量”的分配模式属于阶段性过渡制度,

制度设计存在明显短板。固定基数采用静态核定方式,未结合各区域经济增长、消费市场规模、财政自给能力的差异化特征动态调整,基数固化导致地方长期无法分享存量税收收益,增量收益释放节奏缓慢,难以有效缓解基层财政压力。同时,央地增量分成比例缺乏动态调整机制,制度设计侧重保障中央存量财力,地方分成比例整体偏低,与地方繁重的民生保障、市场治理事权不匹配。部分地区为扩大税收增量,出现干预本地消费市场、粗放培育应税消费场景的短期行为,引发央地财税利益博弈与矛盾冲突。

（二）横向区域分化加剧,税源分配公平性缺失

消费税税源规模与区域居民消费能力、市场成熟度高度绑定,区域经济发展差距直接转化为消费税税源差距。东部沿海发达地区消费业态丰富、高端应税消费需求旺盛,增量税源充足,地方财政获益显著;中西部欠发达地区居民消费层级偏低、高端应税品目消费规模有限,消费税增量增长乏力。统一的增量分成机制未兼顾区域发展差异,进一步拉大东西部财力差距,加剧区域财政不均衡格局。此外,跨区域商品流通、线上异地消费的税收归属规则尚不清晰,消费地承担市场治理与公共服务成本,却无法足额享有对应税收收益,产销地税源背离问题未能彻底解决,弱化了改革的均衡调节价值^[3]。

（三）征管体系适配性不足,税源流失风险较高

传统生产环节消费税税源集中、纳税主体固定、征管流程简洁,适配中央统一征管模式。征收环节后移至零售终端后,税源呈现分散化、碎片化、跨区域化特征,零售商户、线上经营者数量庞大,零散交易、隐性交易、跨区域交易场景繁杂,大幅提升了征管难度。当前税收数字化征管体系对终端零散税源的监控覆盖不足,存在诸多征管盲区,税源流失风险较为突出。同时,央地征管权责划分、跨区域协同稽查、税收收益跨区域清算等配套机制尚未健全,征管边界模糊、权责交叉重叠问题突出,制约了消费税地方化改革的落地成效。

（四）税收功能定位失衡,增收与调控职能相互冲突

消费税兼具财政增收与市场矫正双重核心职能,但地方化改革后两项职能出现明显错位。对地方政府而言,消费税增量收益直接影响财政收支规模与财政运行质量,极易形成“重税收增收、轻市场调控”的治理偏向。针对烟酒、高耗能、高污染等限制性应税消费品,地方缺乏严格监管整治的内生动力,甚至放任低效、不良消费无序扩张,违背消费税矫正市场负外部性、引导理性绿色消费的制度初衷。同时,现行税制对绿色消费、普惠民生消费的税收激励不足,消费税优化产业结构、引导消费升级的调控功能被弱化,出现财政增收职能挤压公共调控职能的乱象。

四、消费税收入划分改革的优化路径

（一）优化纵向分享机制,构建动态均衡分配模式

严格遵循财权与事权匹配的核心原则,突破静态基数锁定的传统制度局限,建立基数标准、分成比例双向动态调整机制。结合全国经济发展节奏、消费市场扩容态势与地方财政运行现状,

每3至5年适度微调基数标准，逐步放宽存量收益分配限制，稳步提升地方税收收益占比。实施差异化央地分成制度，对中西部欠发达地区、财政自给率偏低的区域，适度提高增量收益地方分成比例；对东部发达地区合理平衡央地收益比重，在保障中央宏观调控财力的基础上，充分调动地方培育税源的积极性，有效化解纵向财力博弈矛盾。

（二）健全横向调节机制，缩小区域财力差距

搭建消费税区域财力均衡调节体系，依托中央财政转移支付制度，将消费税增量收益纳入区域统筹调节范畴，对税源薄弱、财政压力较大的欠发达地区给予专项补助，对冲区域天然税源差距。细化跨区域税收分配规则，明确线上异地消费、跨区域商品流通的税收归属，严格落实“消费地征税、消费地受益”原则，彻底破解产销地税源背离难题。持续优化消费税税目结构，扩大大众普惠消费应税覆盖范围，降低高端消费对税源结构的主导作用，弱化区域消费层级差异带来的财力分化，推动区域财政均衡发展^[4]。

（三）升级数字化征管体系，适配地方化改革需求

依托金税工程、大数据税收征管平台，搭建全覆盖、精细化、智能化的终端税源监控体系，精准捕捉零散零售、线上跨区域隐性交易税源，全方位堵塞征管漏洞、降低税收流失率。清晰界定央地征管权责边界，中央负责税制制定、税目税率调整、跨区域稽查统筹与行业监督考核，地方承担本地税源征管、纳税服务、市场税源培育等具体工作，构建央地协同、权责清晰、运转高效的征管格局。建立常态化征管绩效考核机制，规范地方征管行为，杜绝粗放征管、选择性征管、放任税源等短期投机行为，保障税收征管工作公平规范、有序高效。

（四）统筹双重职能定位，平衡增收与调控目标

重构“中央统筹调控、地方精准落实、收益合理共享”的职能运行体系，清晰厘清消费税财政增收与市场调控的功能边界。中央持续优化税制结构，强化对高耗能、高污染、不良消费的税收约束，加大绿色低碳消费、民生普惠消费的税收扶持力度，守住宏观调控底线。弱化地方单一增收导向，将消费市场规范治

理、产业结构优化、绿色消费培育等指标纳入地方财税治理考核体系，引导地方兼顾税源培育与市场治理，实现财政增收、消费矫正、产业升级三重功能协同发力，回归消费税制度设计的本源初衷。

（五）完善配套制度体系，稳步推进改革落地

坚持循序渐进、稳中求进的改革节奏，按照“先试点、后扩围、再全覆盖”的推进思路，优先将轻奢消费、大众消费等调控属性弱、税源稳定的品类纳入改革范围，审慎稳妥推进烟酒、高耗能等特殊品目改革，有效规避改革风险。以消费税地方化为核心契机，整合城市维护建设税、契税等零散地方税种，构建以消费税为核心的地方主体税源体系，夯实地方财政自主保障能力。同时，健全预算管理、财税监督、绩效评价等配套制度，严格规范消费税新增收益使用方向，确保新增财力重点用于民生改善、消费环境建设和产业提质升级，形成税源培育、财力增长、区域高质量发展的良性循环^[5]。

五、结语

消费税地方化与收入划分改革是新时代优化央地财税关系、完善地方税体系、赋能消费经济高质量发展的重要制度创新。本轮改革有效缓解了分税制体制长期存在的财权事权错配、地方主体税源缺失等结构性问题，对均衡央地纵向财力、缩小区域横向差距、激活基层治理与消费市场活力具有重要现实意义。但改革落地过程中，仍面临央地财力博弈突出、区域财力分化加剧、征管体系适配不足、税收功能定位失衡等多重困境。未来，需立足我国财税体制基本国情，以财力协调、权责清晰、区域均衡为核心目标，持续优化收入分享机制、健全区域均衡制度、升级智慧征管体系、统筹税收双重职能，稳步推动消费税改革制度化、规范化落地。通过系统性制度优化，既能筑牢中央宏观调控财力根基，又能夯实地方财政保障能力，为构建现代财税体系、推动消费升级、实现区域经济均衡高质量发展提供坚实制度支撑。

参考文献

[1] 梁季. 消费税征收环节后移并下划地方改革：计当下、谋长远 [J]. 中国财政, 2025(09): 36-39.
[2] 祁毓, 曾曦颖, 刘潘. 政府间财政关系结构性改革的思路与路径 [J]. 财政科学, 2026(04): 22-31.
[3] 王倩倩. 消费税下划地方的央地财力分配效应与机制优化 [J]. 中央财经大学学报, 2023(03): 13-20.
[4] 李燕. 地方税体系完善视角下消费税改革路径研究 [J]. 税务研究, 2024(02): 45-50.
[5] 张宇. 财税分权视角下消费税收入划分改革的困境与突破 [J]. 财政与税务, 2025(01): 28-33.