

# “十五五”开局之年，解读 2026 《政府工作报告》财税政策

二零二六年三月  
第四期

## 摘要

3月5日，国务院总理李强在第十四届全国人民代表大会第四次会议上作了《政府工作报告》<sup>1</sup>（以下简称“报告”），回顾2025年政府工作和“十四五”时期中国经济社会发展成就，提出“十五五”时期主要目标任务，并部署2026年重点工作（详见后文附表）。

在复杂严峻的国内外形势下，财税政策作为宏观调控的核心抓手，其力度、方向和改革路径备受关注。本期《中国税务/商务新知》聚焦报告中的财税相关内容，从2025年的工作成果与2026年的政策部署两个维度进行解读，并分享普华永道的观察。

## 详细内容

### 一、2025年财税工作回顾：逆周期调节成效显著

2025年是“十四五”收官之年，面对国际经贸环境急剧变化，单边主义、保护主义陡然升级，中国宏观政策特别是财政政策发挥了关键的逆周期调节作用，经济运行总体平稳、稳中有进，全年经济社会发展主要

目标任务顺利完成，国内生产总值增长 5%，总量达到 140.19 万亿元，“十四五”圆满结束。

报告指出，2025 年实施了更加积极的宏观政策，扩大财政支出规模，加强重点领域财税保障。具体而言，财税政策在以下几个方面集中发力：

- 针对经济运行中的新情况特别是美国加征关税冲击，通过实施适度宽松的货币政策、扩消费、稳外贸及扩大有效投资等“组合拳”，致力于保持宏观经济平稳运行。
- 出台 2025 年版《市场准入负面清单》，相比 2022 年版清单，2025 年版清单事项数量由 117 项缩减至 106 项，减少了 11 项，部分行业准入限制得以放宽，激发市场活力。
- 实施全国统一大市场建设指引，整治招标投标、招商引资领域突出问题，整治“内卷式”竞争。根据国家税务总局发布的“2025 年税务部门治理违规招商引资涉税问题服务全国统一大市场建设六项举措成果”，税务总局在 2025 年全年向各地税务机关推送相关核查问题线索 389 条，对核实后确有问题的及时查处和纠正，并推动地方政府废止或修改违规招商引资相关涉税协议条款。
- 实施自由贸易试验区提升战略，海南自由贸易港于 2025 年 12 月 18 日启动全岛封关运作，核心税制从“离岛免税”转变为“零关税”进口及低企业/个人所得税率，旨在推动贸易、投资及人员自由，促进高端产业发展。

从“十四五”整体来看，五年间经济总量连续跨越 110 万亿元、120 万亿元、130 万亿元、140 万亿元台阶，年均增长 5.4%，明显高于全球平均增速。财税政策为经济稳中有进提供了坚实支撑。

当然，报告也坦诚指出面临的困难和挑战：部分地方财政收支矛盾突出，新旧动能转换任务艰巨，供需矛盾突出等。这些问题为 2026 年的财税工作指明了攻坚方向。

## 二、2026 年财税政策：更加积极有为，规模再上台阶

报告提出 2026 年“继续实施更加积极的财政政策”，明确“推进财税金融体制改革”，体现出“稳中求进、提质增效”的鲜明特征。

- 为推进全国统一大市场建设，进一步规范地方政府经济促进行为，规范税收优惠、财政补贴政策，深入整治“内卷式”竞争，营造良好市场生态。报告明确指出，将出台“地方政府招商引资鼓励和禁止事项清单”，这意味着各地“比拼优惠”的招商模式将受到更严格的规范，有助于为地方政府提供清晰的指引，促进公平竞争和全国统一市场的形成。此外，在已经实行区域性税收优惠政策的地区，预计税务机关对享受优惠的企业的实质性运营的核查也会持续进行，防止仅注册在优惠区而在区外经营的“空壳企业”错享骗享优惠政策。

- 调整优化消费税征税范围、税率，并推进部分品目征收环节后移。这一表述并非首次，一直是消费税改革的主要方向：
  - 自 1994 年建立消费税制度以来，消费税的征税范围和税率经历了一系列动态变化，比如普通化妆品被移除征税范围，高档化妆品消费税税率下调，而电子烟、电动超豪华小汽车先后被纳入征税范围，反映了国家经济政策、社会消费习惯以及环境保护意识等多方面因素的变迁。
  - 部分品目征收环节后移是指消费税的征收环节从生产环节逐步转移至零售环节，并将部分税收收入划归地方政府。目前消费税主要在生产环节征收，税收收入与生产活动挂钩，消费税归属于中央，未来消费税将改为中央和地方政府共享，这不仅有利于壮大地方税收来源，还将更好地发挥消费税在引导消费、调节收入分配方面的功能。
- 进一步扩大高水平对外开放。进一步扩大增值电信业务、生物技术、外商独资医院等领域开放试点，有序扩大数字领域开放。
  - 2024 年，中国开展增值电信业务、生物技术、独资医院领域开放试点，2025 年商务部、国家发展改革委发布《2025 年稳外资行动方案》，明确“扩大电信、医疗、教育等领域开放试点”。截至 2025 年 10 月底，已有 65 家外资企业获批从事增值电信业务；一批外企将生物技术业务纳入经营范围；在北京、天津等 9 个地方，试点开放外商独资医院。这一趋势将在未来一年继续。
- 扩大双向投资合作。深化外商投资促进体制机制改革，保障外资企业国民待遇，实施新版鼓励外商投资产业目录，促进外资境内再投资、扩大本地化生产。
  - 《鼓励外商投资产业目录（2025 年版）》已于 2026 年 2 月 1 日起施行，与 2022 年版相比净增加 205 条、修改 303 条，旨在更大力度吸引和利用外资。
  - 促进外资境内投资方面，2025 年财政部、国家税务总局、商务部联合发布《关于境外投资者以分配利润直接投资税收抵免政策的公告》（国家税务总局公告 2025 年第 18 号），给予符合条件的境外投资者以分配利润再投资境内享受税收抵免的优惠政策，是在现有外商再投资递延纳税政策（《关于扩大境外投资者以分配利润直接投资暂不征收预提所得税政策适用范围的通知》（财税〔2018〕102 号）的基础上进一步给予的税收优惠，旨在促进外商留存与境内再投资。

## 注意要点

2025 年是中国经济攻坚克难、企稳回升的一年。同时也要看到，外部环境的复杂性和不确定性上升，对外贸易明显承压，而国内经济又面临深刻转型的关键期，消费、投资增长动力不足。因此，这一阶段更应发

挥好财税政策的支持和引导作用。今年的报告基本延续去年在税收领域的政策方向，重点在于完善中央和地方财政关系，对内完善全国统一大市场建设，对外稳外资，着眼于构建更加科学、规范、高效的财税体制。在“十五五”开局之年，财税政策既要承担逆周期调节的短期使命，也要为中长期的高质量发展奠定制度基础，可谓任重道远。普华永道将密切关注相关政策的落实与出台，并及时分享观察和解读。

## 注释

### 1. 2026 年政府工作报告

<https://www.news.cn/politics/20260305/2dec3fbdfc16487592038bd047bb2aaa/c.html>

## 附表：

2026 年与 2025 年政府工作预期目标及重点工作对比

指标	2026 年	2025 年	
主要预期目标	GDP 增速	4.5%-5%	5%左右（实际 5%）
	赤字率	4%（赤字规模 5.89 万亿元）	4%（赤字规模 5.66 万亿元）
	地方政府专项债券	4.4 万亿元	4.4 万亿元
	城镇就业	城镇新增就业 1200 万人以上，城镇调查失业率 5.5%左右	城镇新增就业 1200 万人以上，城镇调查失业率 5.5%左右
	CPI 涨幅	2%左右	2%左右
	进出口	国际收支保持基本平衡	国际收支保持基本平衡
财税政策	<p><b>继续实施更加积极的财政政策</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>赤字率拟按4%左右安排，赤字规模5.89万亿元</li> <li>一般公共预算支出规模将首次达到30万亿元</li> <li>拟发行超长期特别国债1.3万亿元，特别国债3000亿元。拟安排地方政府专项债券4.4万亿元</li> <li>深化零基预算改革，进一步扩大中央部门试点范围</li> <li>健全地方税体系，拓展地方税源</li> <li>调整优化消费税征税范围、税率，并推进部分品目征收环节后移</li> <li>规范税收优惠、财政补贴政策</li> <li>完善投资者保护制度，拓展私募股权和创投基金退出渠道，提高直接融资、股权融资比重</li> </ul>	<p><b>实施更加积极的财政政策</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>赤字率拟按4%左右安排，赤字规模5.66万亿元</li> <li>一般公共预算支出规模29.7万亿元</li> <li>拟发行超长期特别国债1.3万亿元，特别国债5000亿元。拟安排地方政府专项债券4.4万亿元</li> <li>今年合计新增政府债务总规模11.86万亿元</li> <li>开展中央部门零基预算改革试点</li> <li>加快推进部分品目消费税征收环节后移并下划地方</li> <li>规范税收优惠政策</li> <li>积极探索建立激励机制，促进地方在高质量发展中培育财源</li> </ul>	

指标	2026年	2025年
<p><b>货币政策</b></p>	<p><b>继续实施适度宽松的货币政策</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>灵活高效运用降准降息等多种政策工具</li> <li>引导金融机构加力支持扩大内需、科技创新、中小微企业等重点领域</li> <li>降低融资中间费用，促进社会综合融资成本低位运行</li> <li>保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定</li> </ul>	<p><b>实施适度宽松的货币政策</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>适时降准降息</li> <li>更大力度促进楼市股市健康发展</li> <li>加大对科技创新、绿色发展、提振消费以及民营、小微企业等的支持</li> <li>推动社会综合融资成本下降</li> <li>保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定</li> </ul>
<p><b>产业政策</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>强化产业基础再造和重大技术装备攻关</li> <li>持续加大对中小企业数智化转型的支持</li> <li>拓展智能制造，新建设一批智能工厂和智慧供应链</li> <li>发展智能建造，培育现代化建筑产业链</li> <li>打造集成电路、航空航天、生物医药、低空经济等新兴支柱产业</li> <li>培育发展未来能源、量子科技、具身智能、脑机接口、6G等未来产业</li> <li>培育独角兽企业</li> <li>大力发展创业投资、天使投资</li> <li>发展金融、现代物流、知识产权、检验检测等生产性服务业</li> <li>健全服务业国家标准，培育“中国服务”品牌</li> <li>深化拓展“人工智能+”</li> <li>实施超大规模智算集群、算电协同等新基建工程</li> <li>支持公共云发展</li> <li>加快发展卫星互联网</li> <li>打造“5G+工业互联网”升级版</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>推动商业航天、低空经济等新兴产业安全健康发展</li> <li>培育生物制造、量子科技、具身智能、6G等未来产业</li> <li>支持独角兽企业、瞪羚企业发展，让更多企业在新领域新赛道跑出加速度</li> <li>强化产业基础再造和重大技术装备攻关</li> <li>深入实施制造业重大技术改造升级和大规模设备更新工程</li> <li>培育一批既懂行业又懂数字化的服务商</li> <li>深入推进制造业“增品种、提品质、创品牌”工作</li> <li>持续推进“人工智能+”行动</li> <li>支持大模型广泛应用</li> <li>大力发展智能网联新能源汽车、人工智能手机和电脑、智能机器人等新一代智能终端以及智能制造装备</li> <li>扩大5G规模化应用</li> </ul>
<p><b>深化改革</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>纵深推进全国统一大市场建设。制定全国统一大市场建设条例</li> <li>出台地方政府招商引资鼓励和禁止事项清单</li> <li>深入整治“内卷式”竞争，营造良好市场生态</li> <li>完善民营经济促进法配套法规政策</li> <li>推动平台企业和平台内经营者、劳动者共赢发展</li> <li>分型分类精准帮扶个体工商户发展</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>高质量完成国有企业改革深化提升行动</li> <li>扎扎实实落实促进民营经济发展的政策措施</li> <li>支持个体工商户发展</li> <li>实施全国统一大市场建设指引，修订出台新版市场准入负面清单</li> <li>制定重点领域公平竞争合规指引</li> <li>构建统一的信用修复制度</li> <li>实施降低全社会物流成本专项行动</li> </ul>
<p><b>防范重点领域风险</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>多渠道盘活存量商品房，鼓励收购存量商品房重点用于保障性住房等</li> <li>优化保障性住房供给</li> <li>积极有序化解地方政府债务风险</li> <li>积极稳妥化解金融领域风险</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>充分释放刚性和改善性住房需求潜力</li> <li>继续做好保交房工作，有效防范房企债务违约风险完善和落实一揽子化债方案</li> <li>一体推进地方中小金融机构风险处置和转型发展</li> </ul>

指标	2026年	2025年
<p><b>扩大内需</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 推动消费持续增长</li> <li>• 安排超长期特别国债2500亿元支持消费品以旧换新</li> <li>• 设立1000亿元财政金融协同促内需专项资金</li> <li>• 实施好一次性信用修复政策</li> <li>• 支持有条件的地方推广中小学春秋假，落实职工带薪错峰休假制度</li> <li>• 拟安排中央预算内投资7550亿元，安排8000亿元超长期特别国债资金用于“两重”建设</li> <li>• 发行新型政策性金融工具8000亿元</li> <li>• 引导民间投资向高技术、现代服务业等新赛道拓展</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 推动消费提质升级</li> <li>• 安排超长期特别国债3000亿元支持消费品以旧换新</li> <li>• 加快数字、绿色、智能等新型消费发展</li> <li>• 释放文化、旅游、体育等消费潜力</li> <li>• 完善免税店政策，推动扩大入境消费</li> <li>• 今年中央预算内投资拟安排7350亿元</li> <li>• 更大力度支持“两重”建设</li> <li>• 优化地方政府专项债券管理机制</li> <li>• 简化投资审批流程</li> <li>• 加大服务业投资力度</li> <li>• 支持和鼓励民间投资发展</li> </ul>
<p><b>对外开放</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 以服务业为重点扩大市场准入和开放领域，进一步扩大增值电信业务、生物技术、外商独资医院等领域开放试点，有序扩大数字领域开放，压减跨境服务贸易负面清单</li> <li>• 积极推动加入《数字经济伙伴关系协定》和《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》进程</li> <li>• 优化自由贸易试验区布局范围，扎实推进海南自由贸易港建设</li> <li>• 推动跨境电商加海外仓模式扩容升级</li> <li>• 加强国际寄递物流体系建设，拓展中间品贸易，发展数字贸易、绿色贸易，提升边境贸易</li> <li>• 保障外资企业国民待遇，实施新版鼓励外商投资产业目录，促进外资境内再投资、扩大本地化生产。加强对外资企业的服务保障，擦亮“投资中国”名片</li> <li>• 加强对外投资风险防控和海外利益保护</li> <li>• 提升中欧中亚班列发展水平，加快西部陆海新通道建设</li> <li>• 深入推进“智慧海关”合作伙伴计划</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 稳定对外贸易发展。加大稳外贸政策力度，支持企业稳订单拓市场</li> <li>• 强化企业境外参展办展支持</li> <li>• 促进跨境电商发展，加强海外仓建设</li> <li>• 鼓励服务出口，扩大优质服务进口</li> <li>• 高质量办好进博会、广交会、服贸会、数贸会、消博会等重大展会</li> <li>• 扩大电信、医疗、教育等领域开放试点</li> <li>• 大力鼓励外商投资。切实保障外资企业在要素获取、资质许可、标准制定、政府采购等方面的国民待遇</li> <li>• 持续打造“投资中国”品牌</li> <li>• 推动高质量共建“一带一路”走深走实</li> <li>• 深化多双边和区域经济合作。积极推动加入《数字经济伙伴关系协定》和《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》进程</li> </ul>

## 联系我们

为了更深入讨论本刊物所提及的问题对您业务可带来的影响，请联系**普华永道中国税务及商务咨询团队**：

### 原遵华

普华永道中国税务主管合伙人

+86 (21) 2323 3495

jeff.yuan@cn.pwc.com

### 郭鹏

普华永道中国税务市场主管合伙人

+86 (10) 6533 3415

p.guo@cn.pwc.com

### 陈志希

普华永道中国内地北部税务主管合伙人

+86 (10) 6533 2022

rex.c.chan@cn.pwc.com

### 任颖麟

普华永道中国内地中部税务主管合伙人

+86 (21) 2323 2518

alan.yam@cn.pwc.com

### 倪智敏

普华永道中国南部税务主管合伙人

+852 2289 5616

jeremy.cm.ngai@hk.pwc.com

# 新知

## 中国税务/商务专业服务

文中所称的中国指中国内地，不包括香港特别行政区、澳门特别行政区和台湾地区。

本刊物中的信息仅供一般参考之用，而不可视为详尽的说明。相关法律的适用和影响可能因个案所涉的具体事实而有所不同。在有所举措前，请确保向您的普华永道客户服务团队或其他税务顾问获取针对您具体情况的专业意见。本刊物中的内容是根据当日有效的法律及可获得的资料于 2026 年 3 月 10 日编制而成的。这份中国税务/商务新知由普华永道中国税收政策服务编制。**普华永道中国税收政策服务**是由富经验的税务专家所组成的团队。团队致力搜集、研究并分析中国内地、香港地区和新加坡现有和演变中的税务及相关商务政策，目的是协助普华永道税务部专业人员提供更优质的服务，并通过与有关的税务和其它政策机关、学院、工商业界、专业团体、及对我们的专业知识感兴趣的人士分享交流，以保持我们在税务专业知识领域的领导地位。

如欲了解更多信息请联系：

**马龙**

电话: +86 (10) 6533 3103

long.ma@cn.pwc.com

有关最新商业问题的解决方案，欢迎浏览普华永道 / 罗兵咸永道之网页：<http://www.pwccn.com> 或 <http://www.pwchk.com>

© 2026 普华永道。版权所有，未经普华永道允许不得分发。普华永道系指普华永道网络中国成员机构，有时也指普华永道网络。详情请进入 [www.pwc.com/structure](http://www.pwc.com/structure)。

每家成员机构各自独立，并不就其他成员机构的作为或不作为负责。