

解读 2025 年政府工作报告的财税方向

二零二五年三月
第一期

摘要

2025 年 3 月 5 日，国务院总理李强向十四届全国人大三次会议作《政府工作报告》¹（以下简称“报告”），回顾 2024 年中国经济社会发展成就，并对 2025 年政府主要工作任务进行部署。

报告指出，一年来，面对外部压力加大、内部困难增多的复杂严峻形势，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。税收角度，2024 年推动房地产市场止跌回稳，降低交易环节税费水平；加大单边开放力度，对所有同中国建交的最不发达国家产品全面给予零关税待遇。

放眼 2025 年，报告提出了财税领域的基本方向，重点包括：实施更加积极的财政政策，统筹安排收入、债券等各类财政资金，确保财政政策持续用力、更加给力；深化财税金融体制改革，开展中央部门零基预算改革试点，加快推进部分品目消费税征收环节后移并下划地方，规范税收优惠政策，促进地方在高质量发展中培育财源等政策。

在本期《中国税务/商务新知》中，普华永道汇总比对了近两年政府工作报告预期目标及工作重点（详见后文附表），解读今年政府工作报告中的财税领域信号，分享观察。

详细内容

深化零基预算改革

今年的政府工作报告提出，“开展中央部门零基预算改革试点，支持地方深化零基预算改革，在支出标准、绩效评价等关键制度上积极创新。”这是政府工作报告中首次出现“零基预算”一词。

二十届三中全会部署了新一轮深化财税改革，其中在 20 项重大任务中，就包括深化零基预算改革。财政部等 16 个中央部门率先开展零基预算改革试点；江苏、浙江、湖南、吉林、宁夏、内蒙古等地密集发布当地深化零基预算改革方案。

零基预算打破基数概念和支出固化格局，将资金重点用于民生、国家重大战略任务中，不仅有利于优化支出结构、提高资金使用效益，还可以提高政府治理能力，促进经济高质量发展。

加快推进部分品目消费税征收环节后移并下划地方，增加地方自主财力

二十届三中全会通过了《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》，其中在深化财税体制改革部分提出了“推进消费税征收环节后移并稳步下划地方”的改革方向。2025 年 3 月 5 日，国务院新闻办公室举行的吹风会表示，今年将加快推进部分品目消费税征收环节后移并下划地方，这项改革其实已经提了多年，今年下决心要加快。

消费税后移并下划地方，是指将消费税的征收环节从生产端调整到消费端，并将部分税收收入划归地方政府。过去，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。

消费税征税环节由生产环节逐步调整为消费环节征收，**有利于补充地方税收收入来源，完善地方税收体系建设**。在消费税后移至消费环节后，税收收入直接取决于当地的消费水平。消费高的地区税收多，这将激励地方政府采取措施刺激消费，改善消费环境、发放消费券等相关措施将会越来越多，对消费相关行业形成直接利好。

规范税收优惠

税收优惠政策是我国税收政策体系的重要组成部分，是发挥税收调节调控职能的重要政策工具，对于国民经济和社会发展具有重要影响。税收优惠政策作为宏观调控的重要手段，在促进经济平稳健康发展、推动高质量发展等方面发挥出积极作用。

2024 年，在支持科技创新和制造业发展的主要政策上，全年减税降费及退税超 2.5 万亿元。

我国的税收优惠政策体量较大，覆盖范围较广，在税收法定、目标合理性和政策确定性等方面都有进一步规范的空间。规范税收优惠政策，有助于国家治理体系的完善和国家治理能力的提升，有序推动全国统一大市场建设，确保税收优惠政策的公平公正公开，高质量推进中国式现代化税务实践。

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

2024 年 12 月，中央经济工作会议提出，“统筹推进财税体制改革，增加地方自主财力”。转变地方的发展理念，激励地方政府在培植经济税源方面形成更好的制度体系和激励机制，是新一轮财税体制改革非常重要的工作。

中央和地方政府的事权和支出责任划分、进一步完善财政转移支付制度是“分蛋糕”，而激励地方政府培育经济税源是“做蛋糕”，先把蛋糕做大，能分到的蛋糕才会更多。只有把经济发展好，把经济税源培植好，把财政实力做强，才能有更多的财力办实事、办大事，化解地方债务才有强大的物质基础。因此，新一轮财政体制改革，**注重激励地方政府培育税源，激发地方政府“做蛋糕”的内生动力，推动地方政府真正回归税源经济。**

扩大高水平对外开放，积极稳外贸稳外资

除财税政策外，报告还提出**稳定对外贸易发展、大力鼓励外商投资、推动高质量共建“一带一路”走深走实、深化多双边和区域经济合作**等措施。无论外部环境如何变化，始终坚持对外开放不动摇，稳步扩大制度型开放，有序扩大自主开放和单边开放，以开放促改革促发展。

注意要点

2024 年，面对多重困难挑战，中国政府加力实施存量政策，适时优化宏观调控，积极有效应对。在税收制度方面，水资源费改税试点全面实施；增值税立法完成，我国现行 18 个税种中已有 14 个制定了法律。在税费征管方面，深入实施数字化转型条件下的税费征管“强基工程”。在预算管理方面，多地聚焦零基预算、绩效评价等，优化财力统筹。2025 年，面对内外部环境的新情况和新问题，财政政策从“积极”转向“更加积极”，体现了政策理念的转变。本轮财税体制改革的重点在于完善中央和地方财政关系，不断提升地方政府自主财力，为地方政府更加积极主动地提供公共服务、进行基础设施建设以及推动地方经济发展提供坚实的财政保障。我们将密切关注相关政策的落实与出台，并及时分享我们的观察和解读。

注释

1. 2025 年政府工作报告
https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202503/content_7010168.htm

附表：

2025 年与 2024 年政府工作预期目标及工作重点对比

2025 年与 2024 年政府工作预期目标及工作重点		
指标	2025 年	2024 年
GDP 增速	5%左右	5%左右（实际 5%）

2025 年与 2024 年政府工作预期目标及工作重点			
主要预期目标	赤字率	4%（赤字规模 5.66 万亿元）	3%（赤字规模 4.06 万亿元）
	地方政府专项债券	4.4 万亿元	3.9 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(实际新增 1256 万人，调查失业率 5.1%)
	CPI 涨幅	2%左右	3%左右（实际 0.2%）
	进出口	国际收支保持基本平衡	国际收支基本平衡
财税政策		实施更加积极的财政政策 - 赤字率拟按4% 左右安排，赤字规模5.66万亿元 - 一般公共预算支出规模29.7万亿元 - 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 - 今年合计新增政府债务总规模11.86万亿元 - 开展中央部门零基预算改革试点 - 加快推进部分品目消费税征收环节后移并下划地方 - 规范税收优惠政策 - 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	积极的财政政策要适度加力、提质增效 - 赤字率拟按3%安排 - 从今年开始拟连续几年发行超长期特别国债，专项用于国家重大战略实施和重点领域安全能力建设，今年先发行1万亿元 - 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
货币政策		实施适度宽松的货币政策 - 适时降准降息 - 更大力度促进楼市股市健康发展 - 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 - 推动社会综合融资成本下降 - 保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定	稳健的货币政策要灵活适度、精准有效 - 保持流动性合理充裕，社会融资规模、货币供应量同经济增长和价格水平预期目标相匹配 - 保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定
产业政策		- 推动商业航天、低空经济等新兴产业安全健康发展 - 培育生物制造、量子科技、具身智能、6G 等未来产业 - 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 - 强化产业基础再造和重大技术装备攻关 - 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 - 培育一批既懂行业又懂数字化的服务商 - 深入推进制造业“增品种、提品质、创品牌”工作	- 推动产业链供应链优化升级，实施制造业重点产业链高质量发展行动。加快发展现代生产性服务业，促进中小企业专精特新发展 - 积极培育新兴产业和未来产业，巩固扩大智能网联新能源汽车等产业领先优势，加快前沿新兴氢能、新材料、创新药等产业发展，积极打造生物制造、商业航天、低空经济等新增长引擎，开辟量子技术、生命科学等新赛道，创建一批未来产业先导区 - 深入推进数字经济创新发展，制定支持数字经济高质量发展政策，积极推进数字产

2025 年与 2024 年政府工作预期目标及工作重点		
	• 持续推进“人工智能+”行动 • 支持大模型广泛应用 • 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 • 扩大5G规模化应用	业化、产业数字化，促进数字技术和实体经济深度融合
深化改革	• 高质量完成国有企业改革深化提升行动 • 扎扎实实落实促进民营经济发展的政策措施 • 支持个体工商户发展 • 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 • 制定重点领域公平竞争合规指引 • 构建统一的信用修复制度 • 实施降低全社会物流成本专项行动	• 激发各类经营主体活力。不断完善落实“两个毫不动摇”的体制机制，为各类所有制企业创造公平竞争、竞相发展的良好环境 • 加快全国统一大市场建设。着力推动产权保护、市场准入、公平竞争、社会信用等方面制度规则统一；专项治理地方保护、市场分割、招商引资不当竞争等突出问题，加强对招投标市场的规范和管理 • 推进财税金融等领域改革。谋划新一轮财税体制改革
防范重点领域风险	• 充分释放刚性和改善性住房需求潜力 • 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 • 一体推进地方中小金融机构风险处置和转型发展	• 优化房地产政策，对不同所有制房地产企业合理融资需求要一视同仁给予支持，促进房地产市场平稳健康发展 • 加大保障性住房建设和供给，完善商品房相关基础性制度，满足居民刚性住房需求和多样化改善性住房需求
扩大内需	• 推动消费提质升级 • 安排超长期特别国债3000亿元支持消费品以旧换新 • 加快数字、绿色、智能等新型消费发展 • 释放文化、旅游、体育等消费潜力 • 完善免税店政策，推动扩大入境消费 • 今年中央预算内投资拟安排7350亿元 • 更大力度支持“两重”建设 • 优化地方政府专项债券管理机制 • 简化投资审批流程 • 加大服务业投资力度 • 支持和鼓励民间投资发展	• 促进消费稳定增长。从增加收入、优化供给、减少限制性措施等方面综合施策，激发消费潜能 • 积极扩大有效投资，发挥好政府投资的带动放大效应。着力稳定和扩大民间投资，落实和完善支持政策，实施政府和社会资本合作新机制，鼓励民间资本参与重大项目建设
对外开放	• 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 • 强化企业境外参展办展支持 • 促进跨境电商发展，加强海外仓建设 • 鼓励服务出口，扩大优质服务进口 • 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	• 推动外贸质升量稳，加强进出口信贷和出口信保支持，优化跨境结算、汇率风险管理等服务 • 继续缩减外资准入负面清单，全面取消制造业领域外资准入限制措施，放宽电信、医疗等服务业市场准入 • 扩大鼓励外商投资产业目录，鼓励外资企业境内再投资

2025 年与 2024 年政府工作预期目标及工作重点	
	• 扩大电信、医疗、教育等领域开放试点 • 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 • 持续打造“投资中国”品牌 • 推动高质量共建“一带一路”走深走实 • 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 • 落实好外资企业国民待遇 • 深入实施自贸试验区提升战略，赋予自贸试验区、海南自由贸易港等更多自主权 • 推动高质量共建“一带一路” • 推进中国—东盟自贸区3.0版谈判，推动加入《数字经济伙伴关系协定》、《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》 • 全面深入参与世贸组织改革

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**：

李尚义
普华永道中国税务部主管合伙人
+86 (755) 8261 8899
charles.lee@cn.pwc.com

原遵华
普华永道中国税务市场主管合伙人
+86 (21) 2323 3495
jeff.yuan@cn.pwc.com

陈志希
普华永道中国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
普华永道中国南部及香港地区税务主管合伙人
+852 2289 5616
jeremy.cm.ngai@hk.pwc.com



全维度中国税务资讯平台“税界”3.0全新上线

不止于随身知识导航，更是你的专属税务智囊



苹果手机下载
(iOS 10以上)



安卓手机下载
(Android 6.0以上)

- 安卓手机也可以在腾讯应用宝中搜索“税界”进行下载
- “税界”网页版链接: <https://shuijie.pwcconsultantssz.com>



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 2025 年 3 月 6 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>

www.pwccn.com

© 2025 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。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。