



宏观研究

【粤开宏观】中美税制及税负比较 (2021)

2021年03月28日

投资要点

分析师：罗志恒

执业编号：S0300520110001

邮箱：luozhiheng@y kzq.com

近期报告

《【粤开宏观】风景这边独好：点评《中国2020年国民经济统计公报》》2021-02-28

《【粤开宏观】政府工作报告释放的11个重大信号》2021-03-05

《【粤开宏观】积极财政“不急转弯”，助力构建新发展格局》2021-03-09

《【粤开宏观】反垄断：当前背景、制度变迁与政策建议》2021-03-10

《【粤开宏观】非均衡的经济恢复》2021-03-15

导读：

税收制度和政策直接影响企业和居民的切身利益，全球主要经济体都注重通过税收吸引全球的科技资本和高端人才展开竞争。自上世纪80年代以来，美国历经4轮税改，在降低本国税负同时引发了全球竞争性减税。中国近年来大力减税降费，推进实体经济发展，取得了非凡成绩。但是，伴随全球主要经济体宏观税负下行、宏观调控能力下降、财政赤字和政府债务不断创新高、财政可持续性遭受严重挑战、财政风险上升，2019年日本上调消费税，2021年拜登政府提出加税政策，全球减税浪潮似乎正落下帷幕，结束“税率逐底竞争”。在全球贸易摩擦和全球产业竞争的背景下，当前中美税负孰高孰低？税制有何不同？如何在保障财政可持续运行的条件下，降低居民及企业负担？十四五的中国税制改革又将向何处去？

摘要：

一、中美税制比较

从税收制度看，美国的税收体系分为联邦、州、地方三个独立层级，对各层级的议会和选民负责，不存在上下级关系；中国1994年建立起“分税制”的财政管理体制，虽然中央和地方划分税种和收入，分为中央税、地方税和共享税，但税权高度集中，税收立法权统一于中央。中美两国的税种类别差异较大，美国没有增值税，而增值税是中国的主体税种。社保在美国以税的形式征收，而在中国以费用形式收取，目前逐步由社保部门改由税务部门征收。

从税收结构看，美国以直接税为主，主要向个人征税，调节收入分配的功能更强。中国以间接税为主，有利于筹集财政收入，主要由企业纳税，“顺周期”特征显著。美国以直接税为主，2020年直接税占比为72.6%，其中个人所得税和社保税是主要来源，分别占美国税收的40.8%和26.8%。美国联邦政府以个人所得税和社保税为主，州政府以个人所得税和销售税为主，而地方政府以包括房地产在内的财产税为主。中国侧重向企业征税，税收结构以增值税、企业所得税和消费税为主。2020年中国接近90%的税收都是以企业为征税对象，包括增值税（36.8%）、企业所得税（23.6%）、消费税（7.8%）等。由于个税覆盖的人群较少以及基本扣除额持续提高，中国个税占比较低，仅为7.5%。

二、中美宏观税负比较：四大口径

中、小口径的中国的宏观税负持续低于美国，但全口径的宏观税负（含土地出让收入）高于美国，主要原因是土地出让收入近年来增速较快，事实上我国一般公共预算收入/GDP连续6年下降。

1)小口径宏观税负，即用不包含社保税(费)的税收收入除以GDP，自2013年以来，中国小口径宏观税负持续低于美国。在持续大规模减税降费后，2020



年中国的小口径宏观税负水平已低于美国 3.6 个百分点。

2) 中口径宏观税负包括税收收入、社会保险税(费)收入,美国中口径宏观税负水平近年来始终高于中国。2020 年中国中口径税负水平为 20.2%,已回落至 2009 年水平,主要是因为 2020 年疫情冲击之下,国家及时推出阶段性减免社保费的政策。美国中口径宏观税负在经济衰退的背景下反而上升至 25.7%,高于中国的幅度进一步扩大。

3) 大口径宏观税负是税收收入、非税收入以及社会保险费(税)的收入除以 GDP。近年来美国大口径宏观税负水平与中国基本相当,主要是因为中国非税收入占财政收入比重仍较高。中国的非税收入主要包括专项收入、行政事业性收费、罚没收入和其他收入。2020 年中国非税收入占财政收入比重为 15.6%。美国联邦层面的非税收入占财政收入比重不足 4%。

4) 全口径的政府收入包括了一般公共预算收入、政府性基金收入、国有资本经营收入以及社会保险基金收入,但需剔除一般公共预算对社会保险基金预算的补贴部分。全口径下 2020 年中国的“宏观税负”为 32.7%,高于美国的 27.1%。近年来中国持续推动减税降费,税收收入、一般公共预算收入占 GDP 比重持续下降并持续低于美国,但是土地出让收入持续上升带动宏观税负上升,抵消了部分减税降费的成果。

三、中国企业税负感重的原因:间接税为主体,叠加“综合税费成本”较高

中、小口径的中国宏观税负均低于美国,但企业及居民整体感知的宏观税负依然偏重。宏观税负感的高低取决于与公共服务水平的匹配程度,与宏观税负本身成正比,与公共服务水平呈反比,即如果企业和个人感知到的公共服务水平较高,则宏观税负感越低。我国企业税负感重的主要原因有:一是在间接税为主体的税制结构下,企业作为主要纳税主体,且部分增值税难以转嫁出去;二是与非税收入的规范程度不够,部分地区存在“税不够,费来凑”的现象;三是企业综合税费成本较高;四是财政支出结构及效率有待进一步优化。

1) 间接税为主的税制结构导致大量税收由企业缴纳。中国税收征收对象以企业为主,美国税收征收对象以个人为主。2020 年中国的增值税与企业所得税之和占财政收入比重 60.4%,而美国的企业所得税占财政收入比仅 6.5%。

2) 中国企业负担的税收、行政收费和社会保险费高于美国。一是中国企业需要缴纳企业所得税、增值税、城建税、环保税等税种,以及各种行政收费和劳动成本的社会保险费。在美国,企业只需缴纳企业所得税和较低的社会保险费。我们估算,以北京市、纽约市税前月薪 1 万元(美元)为例,中国的企业和个人的社保税(费)率高于美国 26.45 和 14.55 个百分点(包含住房公积金)。二是我国企业面临着行业垄断、服务业开放度较低导致的相对偏高的基础性经营成本,汽油、柴油、天然气、电力、物流等成本费用分别为美国的 1.5、1.2、3.8、1.8 和 1.9 倍。

3) 税收在“用之于民”方面与居民期待有差距,社会保障水平偏低。中国的政府支出结构仍处于从基建到民生的优化过程中,大量财政预算收入用于供养庞大的机关事业单位队伍和建设性支出,民生支出占比和社会保障水平虽有所提高,但与居民的期待仍有较大差距。



四、建议：短期落实减税降费放水养鱼，中长期改革税制

当前中国的宏观税负高于美国主要是因为土地出让收入增速较快，而非一般公共预算，事实上一般公共预算/GDP 连续六年下滑，不能再过于强调减税降费的规模和数量，而应转到减税降费对调结构的效果上，落实和完善减税降费即可。站在更长期的角度，税制改革至关重要，不仅要缓解当前的财政收支矛盾，而且要能支撑经济社会行稳致远。

未来的财税收支矛盾加剧，工业经济时代向服务业经济和数字经济转变，原来的财税体制要做出相应改革。十四五时期，财税体制改革要服务于绿色发展、应对老龄化、构建新发展格局、强化发展的安全性、推动科技创新、支持实体经济等方面。近期韩正召开财税工作座谈会强调要围绕碳达峰碳中和、完善房地产市场调控、平台经济规范健康发展等加强财税政策研究。

一是推进间接税为主向直接税为主转型。二是个人所得税改革的方向是彻底走向综合课征，拓宽税基的同时降低最高边际税率至 30%左右，对特殊高端科技人才免税、对收入畸高的娱乐明星加征个税，进一步增强收入调节功能。三是继续推进资源税扩围与消费税征税对象调整，充分发挥保护环境、促进绿色发展，反映资源的稀缺性。四是加快房地产税立法与消费税划转地方工作，构建地方税体系。五是探索数字经济和服务业经济时代下的税收问题。六是落实和完善现有减税降费政策，不宜再出台大规模新的减税降费政策，减税降费不能再过度强调数量规模，而应侧重对结构调整的作用，可考虑适度下调社保费率和企业所得税税率，提升企业获得感，真正让企业和老百姓得实惠。

风险提示：疫情反复，经济恢复不及预期；过度追求减税降费规模；税制改革推进不及预期



目 录

一、中美税收制度对比	6
(一) 税收体系：美国是彻底的财政联邦主义，各级政府的税收相对独立；中国是单一制体制下的分税制，但 税权集中	6
1、美国税收体系	6
2、中国税收体系	8
(二) 税收法治：美国税收立法及执法权分散于三级政府且规范，中国加速落实“税收法定”	10
1、美国税收法治	10
2、中国税收法治	11
二、中美税收结构对比	12
(一) 中国：企业税和间接税占主体地位，利于筹集财政收入，但企业税负感重	12
(二) 美国：个人税和直接税占主体地位，注重调节公平	12
三、中美宏观税负对比：狭义口径下中国的宏观税负持续低于美国，但全口径的宏观税负高于美国	13
(一) 小口径：不考虑社会保险的情形下，中国宏观税负低于美国	14
(二) 中口径：考虑税收、社保的情形，美国宏观税负水平近年来始终高于中国	15
(三) 大口径：考虑税收、社保、非税的情形，美国宏观税负水平近年来与中国基本相当	16
(四) 全口径：中国有四本预算，全口径下的宏观税负水平自 2009 年起中国超过美国	16
四、中国企业税负感较重的原因：间接税为主体，叠加“综合税费成本”较高	18
(一) 间接税为主的税制结构导致近 90% 的税收由企业缴纳，税负感重	18
(二) 中国企业“综合税费成本”较高	19
1、社会保险费用	19
2、行政性收费（非税收入）	20
3、其他	21
(三) 税收“用之于民”和社会保障水平有待进一步提高	22
五、中美税负对比的启示：短期落实减税降费放水养鱼，中长期改革税制	22
(一) 推进间接税为主向直接税为主转型	23
(二) 个人所得税改革应在综合课征基础上进一步增强收入调节功能，降低最高边际税率	23
(三) 继续推进资源税扩围与消费税征税对象调整，充分发挥保护环境、促进绿色发展，反映资源的稀缺性	24
(四) 加快房地产税立法与消费税划转地方工作，构建地方税体系	24
(五) 探索数字经济和服务业经济时代下的税源、税基界定	24
(六) 落实和完善减税降费，适度下调企业所得税税率和社保缴费率，提高企业获得感并侧重调结构	25

图表目录

图表 1：美国联邦税收以个人所得税为主（2020）	7
图表 2：美国州税以销售和总收入税、个税为主（2020 年）	7
图表 3：美国地方税以房产税为主（2020 年）	8
图表 4：中国税种的划分	8
图表 5：中国主要税种的构成比例（2020）	9
图表 6：近年来中国中央财政收入占比总体稳定，但 2020 年较上年略有下降	9
图表 7：中国税收收入比重占全国财政收入比重有所下行	10
图表 8：2020 年美国各州及地方政府综合销售税率	11



图表 9：中国间接税占主导，但占比逐步下降，直接税占比渐高	12
图表 10：美国以直接税为主，占比总体稳定在 70%左右	13
图表 11：不同口径宏观税负涵盖范围不同.....	14
图表 12：小口径下的美国宏观税负近年来超过中国	14
图表 13：中口径下的美国宏观税负高于中国.....	15
图表 14：全口径下，中国宏观税负高于美国.....	16
图表 15：我国一般公共预算收入/GDP 连续六年下降.....	17
图表 16：我国（社保收入-一般公共预算补贴）/GDP 连续两年下降.....	17
图表 17：中国土地出让收入/GDP 连续 5 年上升，带动宏观税负上升.....	18
图表 18：企业综合税费成本构成	19
图表 19：中国企业用工成本：五险一金（以 2020 年北京地区的税前 10000 元/月为例）	20
图表 20：美国企业用工成本：社保税（以 2020 年纽约市的税前 10000 美元/月为例）	20
图表 21：中国非税收入占财政收入比高于美国	21
图表 22：我国主要工业能源、物流、用地价格高于美国，劳动力成本仍有优势.....	22



一、中美税收制度对比

一国的税制对该国居民及企业的影响深远，奠定了税收结构的基础。中美两国经济制度如财产权制度、资源配置方式、分配制度等方面的不同，以及政治制度和文化差异，造成两国税收制度有着本质上的不同。

(一) 税收体系：美国是彻底的财政联邦主义，各级政府的税收相对独立；中国是单一制体制下的分税制，但税权集中

美国作为联邦制国家，其税收体系分为联邦、州、地方三个独立层级，整体税收主要来源于个人；中国的分税制以财务管理和使用权为基础，分为中央税、地方税、中央和地方共享税，主要对企业征税。美国的第一大税种为个人所得税，而中国由于个税覆盖的人群较少，个税占比仅为 7.5%。美国的第二大税种为社会保险税，但中国的社会保险以企业和个人缴费的形式存在。中国的第一大税种为增值税，美国虽研究多年，但是一直没有征收。美国的财政联邦制下各级政府税收相互独立，较为规范。中国在 1994 年建立了中央、地方划分税种和收入的分税制，但税权仍高度集中在中央。

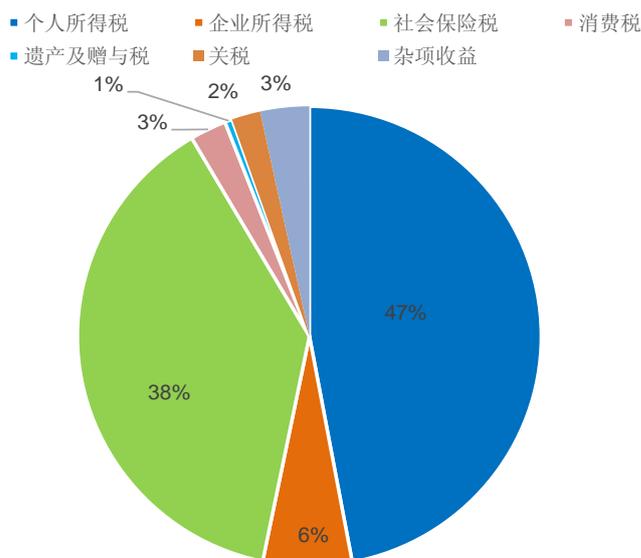
1、美国税收体系

美国是典型的财政联邦主义，分为联邦、州和地方三个级次。各级政府只是事权范围、管辖地域的不同，没有上下级关系。从事权划分来看，联邦政府制下，联邦政府主要负责国防、外交与国际事务、对州及地方政府的补助、对社会保障支出等。州和地方政府自主权相对较大，负责失业救济、基础设施建设、公共教育支出等内容。各级政府的权力由宪法、法律等规定，只需向本辖区的选民负责，而无需向上级政府负责。从财权划分来看，每个政府级次都有相对独立的主体税种，形成联邦税、州税、地方税的体系。联邦政府和州政府的税源基本相同，州和地方有较大的税收管理权。此外还存在联邦政府对州和地方的转移支付。整体来看，美国联邦、州、地方政府的税制相对独立，且占比相对稳定在 65%、20%和 15%。2020 年联邦税收占全国总税收约为 63.4%，较 2019 年降低 0.8 个百分点，2020 年州和地方政府税收占比分别为 21.1%和 15.5%。此外，值得注意的是，尽管税源基本相同，但各级政府事权划分侧重点不同，导致对应的税收结构迥异。

1) 联邦政府税收以个人所得税及社会保险税为主。联邦税收由所得税(个人所得税、企业所得税)、社会保险税、消费税、遗产与赠与税、关税等组成。其中，关税涉及国家主权，是联邦政府独征的税种，州和地方政府不能征收。同时，值得注意的是，与地方政府不同，联邦政府个人所得税是超额累进征收，是联邦政府最重要的税收来源。而地方政府个人所得税一般是定率征收，税率相对较低。2020 年，联邦税收占联邦总收入 96.1%，占 GDP 的 15.7%。其中个人所得税占联邦税收比重最高，为 47%，其次是社会保险税 38.3%，第三是企业所得税 6.2%。



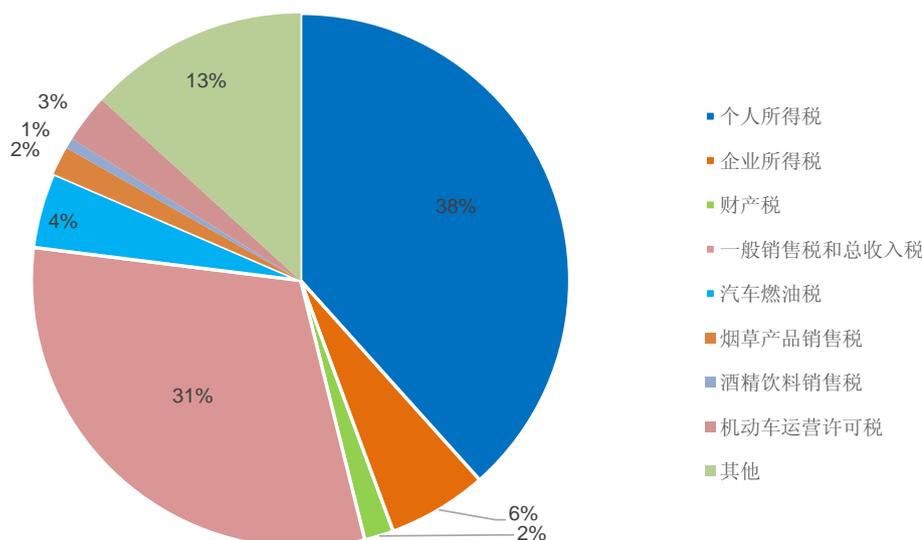
图表1：美国联邦税收以个人所得税为主（2020）



资料来源：wind、粤开证券研究院

2) 州税以个人所得税和销售税为主。受疫情影响，2020年美国州政府税收为1.1万亿美元，较上年下降1%。其中州税主体税种是个人所得税、销售和总收入税，分别占税收比重的38.4%和30.8%。其中，销售税是零售税，是对在州辖区内消费者购买货物和劳务征收的税。由于销售税是州级税收，因此各个州的税率不尽相同，且有的州允许州以下地方政府一起捆绑征收销售税。美国有5个州尚未开征州级销售税：阿拉斯加州、特拉华州、蒙大拿州、新罕布什尔州和俄勒冈州，其中阿拉斯加州和蒙大拿州允许地方政府收取地方销售税。此外，2020年企业所得税占比6.0%，汽车燃油税占比4.5%，财产税占比1.8%。

图表2：美国州税以销售和总收入税、个税为主（2020年）

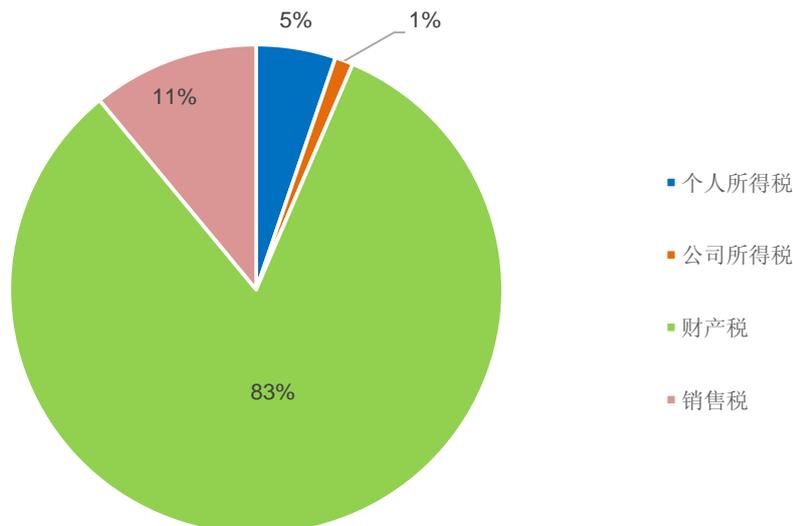


资料来源：wind、粤开证券研究院

3) 地方政府税收以财产税为主。包括房地产在内的财产税是地方政府税收的主要来源，2020年占地方税收比重高达82.7%。此外，销售税和个人所得税占比分别为10.9%和5.2%。



图表3：美国地方税以房产税为主（2020年）



资料来源：wind、粤开证券研究院

2、中国税收体系

中国的分税制以财务管理和使用权为基础，分为中央税、地方税、中央和地方共享税。中央税多为稳定的税种，相对而言，地方税主体税种多为税源小、地方更具信息优势的税种，如土地增值税、城镇土地使用税、耕地占用税、车船税等。

1) 中央税是收入归中央政府支配使用的税种，包括：消费税、关税、车辆购置税、印花税、车船吨税、海关代征的进口环节增值税和消费税，还包括中国铁路总公司、各银行总行及海洋石油企业缴纳的所得税。

2) 中央与地方共享税是收入归中央政府和地方政府共同分享的税种。包括：增值税、企业所得税、个人所得税、资源税。其中，增值税由中央分享 50%，地方分享 50%。企业、个人所得税由中央分享 60%，地方分享 40%。资源税按不同的资源品种划分，海洋石油资源税归中央收入，其余归地方。

3) 地方税是收入归地方政府支配使用的税种。包括：土地增值税、城市建设维护税、城镇土地使用税、房产税、车船税、契税、耕地占用税、烟叶税。

图表4：中国税种的划分

层级	税种内容
中央税	消费税、关税、车辆购置税、印花税、车船吨税、海关代征的进口环节增值税和消费税，中国铁路总公司、各银行总行及海洋石油企业缴纳所得税
中央及地方共享税	增值税（中央分享 50%，地方分享 50%）、企业所得税及个人所得税（中央分享 60%，地方分享 40%）、资源税（海洋石油资源税归中央收入，其余归地方）
地方税	土地增值税、城市建设维护税、城镇土地使用税、房产税、车船税、契税、耕地占用税、烟叶税

资料来源：粤开证券研究院

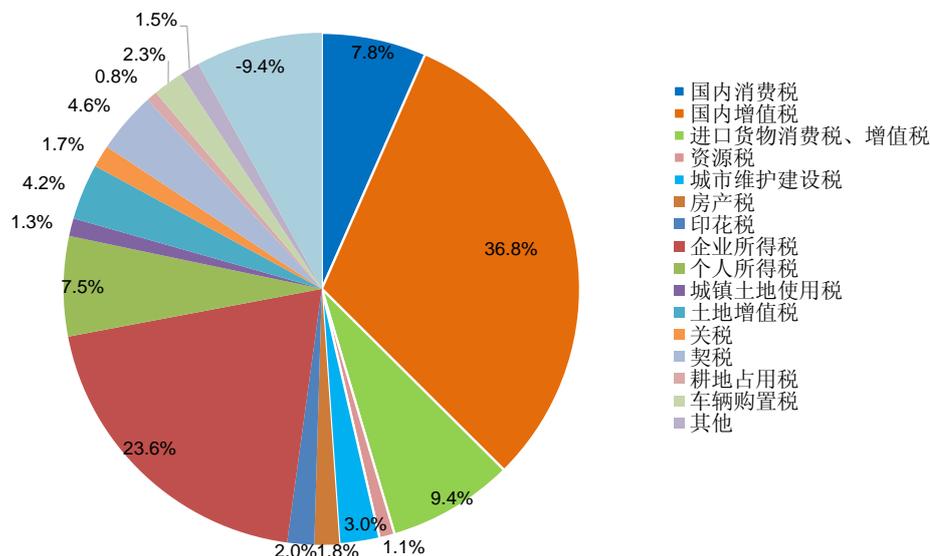
从各类税种占比来看，当前增值税、企业所得税、个人所得税和消费税是我国的主要税种。2020年，国内增值税和企业所得税分别为我国第一和第二大税种，占总税收比重分别为 36.8%和 23.6%。此外，进口货物消费税及增值税占比 9.4%，个人所得税占比 7.5%，国内消费税占比 7.8%，契税、土地增值税和城建税占比分别是 4.6%、4.2%和



3.0%。

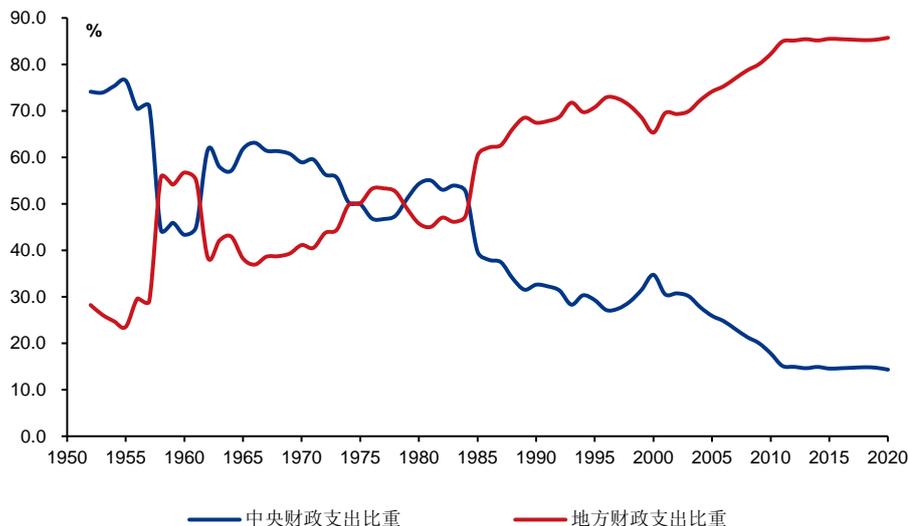
中央、地方政府的财政收入占全国财政收入的比重相对稳定。2020 年中央财政收入占全国财政收入比重为 45.3%，较上年下降 1.6 个百分点，地方占比 54.7%。税收收入占全国财政收入比重逐年下降，由 2000 年的 93.9% 下降到 2019 年的 83%，2020 年有所回升至 84.4%。

图表 5：中国主要税种的构成比例（2020）



资料来源：wind、粤开证券研究院

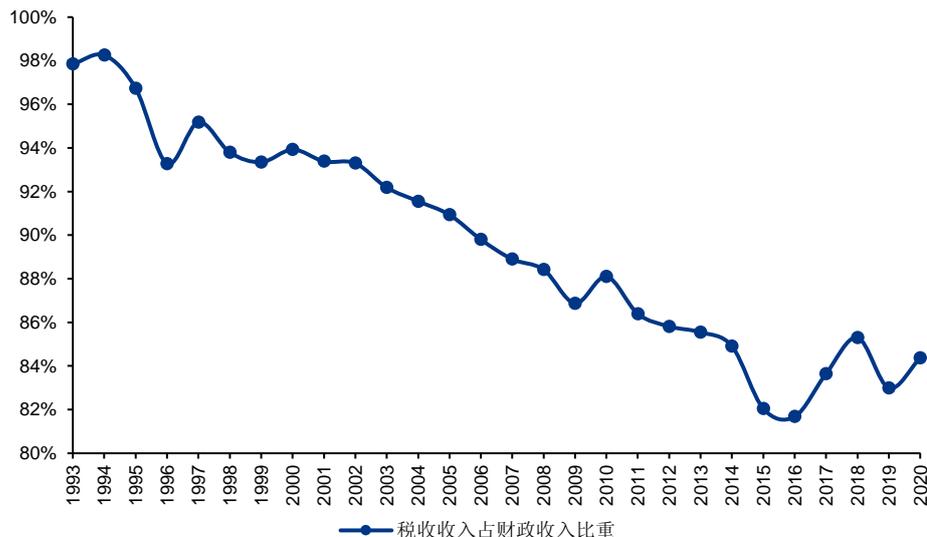
图表 6：近年来中国中央财政收入占比总体稳定，但 2020 年较上年略有下降



资料来源：wind、粤开证券研究院



图表7：中国税收收入比重占全国财政收入比重有所下行



资料来源：wind、粤开证券研究院

（二）税收法治：美国税收立法及执法权分散于三级政府且规范，中国加速落实“税收法定”

一国税收法律制度的建设与其基本国情及治理体系密切相关。由于美国各级政府相对独立，联邦政府、州政府和地方政府均拥有独立的税收立法权及税务执法系统，不同地方税率区别较大，不存在全国统一适用的地方税务法规。当前美国税法体系形成联邦、州、地方三级平行的法律制度，整体呈现高度的法治化、规范化和案例化。中国的税收立法权高度集中，坚持“统一税法”原则。“十三五”期间中国税收立法提速，截至2020年底，18个税种中已有11个完成立法。但税收法治建设仍有较大提高空间，客观上仍有不规范之处。

1、美国税收法治

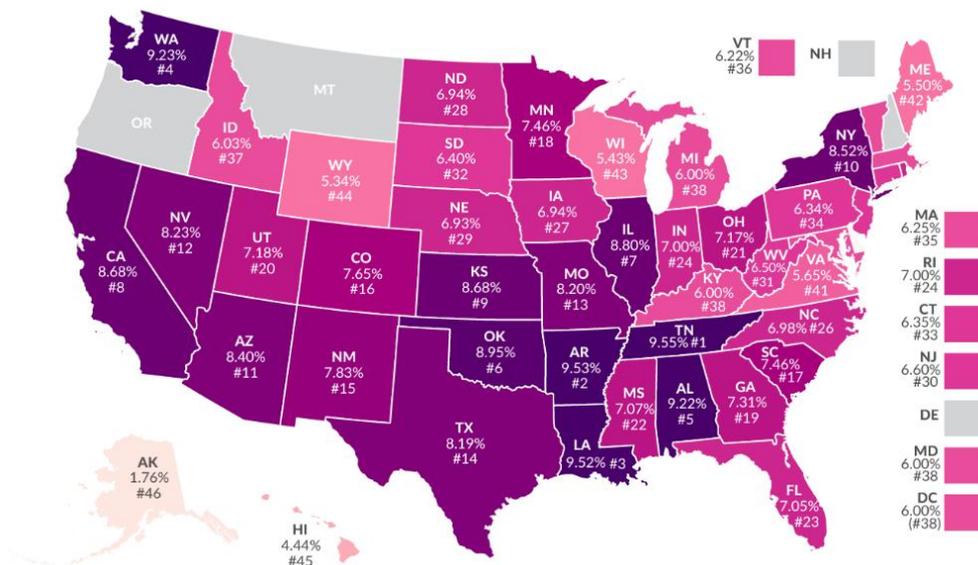
由于美国各级政府相对独立，联邦政府、州政府和地方政府均拥有独立的税收立法权及税务执法权，不同地方税率区别较大。在美国，联邦税法由国会制定，州及地方税法由州议会和地方议会制定，各级政府有自己的税务机关，拥有独立的立法权、执法权。这意味着，凡是美国宪法没有禁止的税收立法行为，州及以下政府都可以在无须获得联邦政府授权或批准的背景下，按照其履行事权的需要开征任何本地区选民认为必要的税收，只要2/3以上选民投票表决后即可执行。这导致不同区域税法不相容，不同州的税法差异很大，甚至同一个州不同城市的税率都有很大的区别。此外，美国的联邦、州和地方政府分别有其独立的税务系统，在税收征管、人员和经费管理等方面无行政隶属关系。

从税法体系来看，美国是典型的海洋法系，即以宪法为基础，以国内收入法典为主干，以各级政府各自制定的税收法规及法院判决解释为补充，形成联邦、州、地方三级平行的法律制度，整体呈现高度的法治化、规范化和案例化。与大陆法系主要以法典法条为基础不同，海洋法系以判例法为基础，即参考法院判决先例（precedent），最终产生普遍的、约定俗成的法律（customary rules）。以美国为典型代表，在海洋法系环境中形成的税法体系，习惯以单行法和判例法对某一类问题做专门的规定，税法构成十分庞



杂。整体来看，除宪法外，联邦层面税收法律主要有三个来源：立法机关颁布的法律（如《国内收入法典》，涵盖个税法、公司所得税、消费税、遗产税等等基本的内容）、执法机关公布的解释（如财政部和国税局制定的财政规章和税收裁定）、司法机关的判决。州税收法律体系主要包括州基本法、州的税收法律和州政府部门规章等，地方政府也可根据当地实际情况制定财产税法等地方税收法规。

图表8：2020年美国各州及地方政府综合销售税率



资料来源：Tax Foundation、粤开证券研究院

2、中国税收法治

中国为建立起统一的大市场，避免各地区通过制造税收洼地展开恶性竞争，在全国范围内实施统一税制，税权高度集中，只有全国人大及其常委会有税收立法权（可以授权），各级税务局主要负责执行。中国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家，中国共产党是国家的领导核心，人民代表大会制度是我国的根本政治制度，统一的单一制国家是历史形成的传统，这些因素决定中国的立法权限必须相对集中。《宪法》第五十八条规定“全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会行使国家立法权。”上述规定确定了我国税收法律的立法权由全国人大及其常委会行使，其他任何机关都没有制定税收法律的权力，因此地方权力机关制定税收地方法规是受到限制的。此外，根据相关规定，国家税务总局可以拟定和执行税收法律法规和实施细则。省级税务可以拟定地方规章和实施细则，并依法进行征收管理，并报国务院备案。

近年来中国持续推进税制改革、税收法定，逐步提高税收法律级次，“十三五”期间税收立法提速，但税收法治建设仍有较大提高空间。当前中国是以宪法为依据，逐步形成各种税收法律的框架，以中央、地方数量众多的单行税收法律、法规、规章组成的多层次税收法律制度模式。“十三五”期间，我国税收立法提速，18个税种已有11个完成立法，税收立法进程过半，除已有《企业所得税法》、《个人所得税法》、《车船税法》《税收征收管理法》外，我国于2016年通过《环境保护税法》，2017年通过《烟叶税法》和《船舶吨税法》，2018年通过《耕地占用税法》和《车辆购置税法》，2019年通过《资源税法》，2020年通过《契税法》和《城市维护建设税法》等。但值得注意的是，我国税收立法进度仍慢于预期，尤其考虑到未完成立法的税种中，还有第一大税种增值税（《增值税法》于2019年11月27日进入征求意见阶段，但尚未成为正式法律）、土地增值税和备受关



注的房地产税，税收法律覆盖尚不完全。此外，部分税收相关法律是授权立法的法规、条例等，缺乏权威性和稳定性。目前中国还处于经济转型阶段，税收是宏观调控的重要手段，可引导资源分配和结构变化。加快财税体制的改革以及进一步推进税收法定，对加快形成我国新发展格局有重大意义。

二、中美税收结构对比

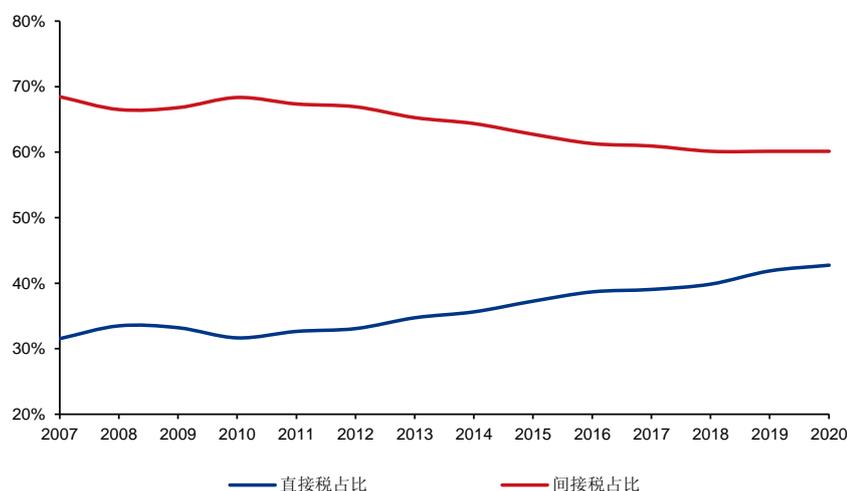
(一) 中国：企业税和间接税占主体地位，利于筹集财政收入，但企业税负感重

中国的税收结构具有两个鲜明的特点：

一是侧重向企业征税。以 2020 年为例，15.4 万亿总税收收入中，除了 1.2 万亿元的个人所得税之外，其余接近 90% 的税收都是以企业为征税对象，包括增值税、消费税、企业所得税等。这意味着，在财政总收入不变的情况下降低企业税负，个人税负将不可避免地上升。考虑到对个人加税的阻力较大，降低企业税负的结果必然导致赤字和债务增加，如果不增加赤字，则企业总税负难以下降。

二是以间接税为主。2020 年，直接税占比约为 43%，而间接税占比接近 60%。60% 的税收是在流通环节征收的，受到价格杠杆的作用，“顺周期”特征明显：当经济处于景气周期时，需求旺盛、价格上行，尽管税收总体增加但企业能及时把增值税等转移到下游企业及消费者，税收对经济的降温作用不明显；当经济处于不景气周期时，需求萎靡、价格下行，税收会加速减少但企业因需求不振库存累积，需承担商品流转过程中的各类税收，负担反而加大。

图表9：中国间接税占主导，但占比逐步下降，直接税占比渐高



资料来源：wind、粤开证券研究院

(二) 美国：个人税和直接税占主体地位，注重调节公平

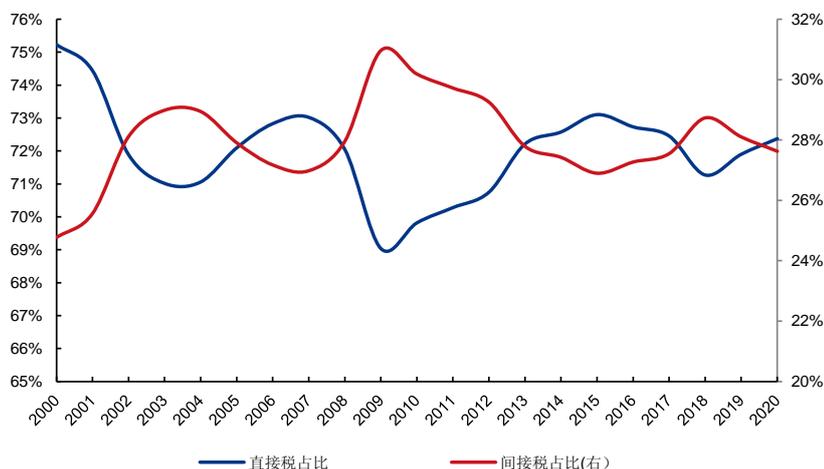
美国的直接税主要包括个税、企业所得税、财产税、社会保险税、牌照税、遗产及赠与税。截至 2020 年底，美国的直接税达到 3.89 万亿美元，占税收比 72.4%，整体维持 70% 以上水平。直接税占比较高背景下，税收对经济周期逆周期调节效应更大：在经济过热时，随着收入和盈利好转，个人和企业所得税等直接税适用税率会自动跳升到更



高档次，从而给经济降温；在经济下行周期，收入和盈利减少趋势下，直接税适用税率会下降到更低档次，起到自行减税效果，从而鼓励投资和消费。

美国的间接税主要包括消费税(联邦)、销售和总收入税(州和地方)、关税(联邦)。截至2020年底，美国的间接税达到1.51万亿美元，占税收比重为27.6%，其中，间接税的主导力量是州和地方政府的一般销售和总收入税。

图表10：美国以直接税为主，占比总体稳定在70%左右



资料来源：BEA、粤开证券研究院

三、中美宏观税负对比：狭义口径下中国的宏观税负持续低于美国，但全口径的宏观税负高于美国

宏观税负通常指一个国家(地区)在一定期间内税收收入(或财政收入)占当期国内生产总值(GDP)的比重，反映一个国家(地区)的税收总体负担水平。

在不同国家间比较宏观税负时，统一口径是关键，不同口径下的宏观税负相差较大，需要考虑不同的税制结构和国情条件。比如，中国的社会保障制度采用缴费而美国是缴税的形式；中国的城镇土地属于国有，因此土地转让时政府可获得土地出让收入，而美国不存在；中国存在大量的国有企业，因此存在国有资本经营预算，而美国则没有；中国目前还存在大量的非税收入，而美国则相对较少，因此比较中美宏观税负需要注意不同的口径。

本文将宏观税负分为四个口径：小口径、中口径、大口径和全口径。小口径，即用不包含社保税(费)的税收收入除以GDP；中口径，即用税收收入与社会保险收入之和除以GDP；大口径，即用包含了税收收入、非税收入以及社会保险费(税)的收入除以GDP。由于中国从2010年开始构建四本预算，除公共预算和全国社会保险基金预算外，还有政府性基金预算及国有资本经营预算，全部加总并剔除一般公共预算对社会保险基金的补贴即为全口径的政府收入，以此除以GDP得到全口径下的宏观税负水平。



图表11：不同口径宏观税负涵盖范围不同



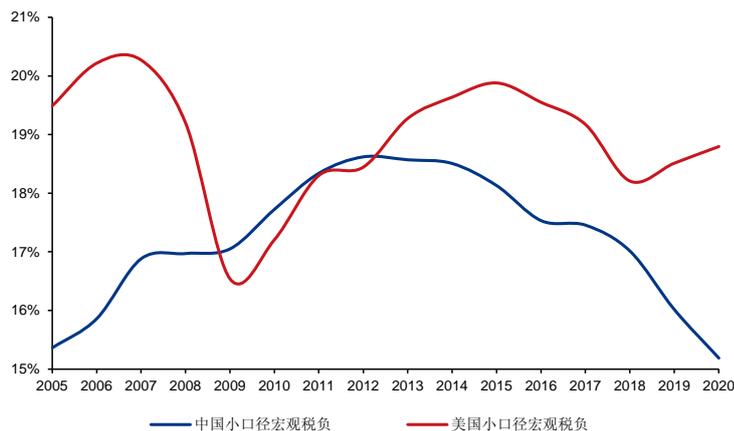
资料来源：粤开证券研究院

(一) 小口径：不考虑社会保险的情形下，中国宏观税负低于美国

由于美国的社会保障制度是企业 and 居民通过缴税的方式为基础的，且社会保险税占联邦税收收入的 38.3%，而中国的社会保险是缴费为基础，不纳入公共预算，为可比计算，我们先剔除政府的社会保险收入，中国小口径的宏观税负以中国的税收收入为分子、GDP 为分母，美国小口径的宏观税负将美国的税收收入剔除掉社会保险税后的税收收入作为分子，美国同期 GDP 为分母。

在持续大规模减税降费后，2020 年中国的小口径宏观税负水平低于美国 3.6 个百分点。小口径下的中国宏观税负从 2005-2013 年逐年上升（从 15.4% 上升至 18.6%）。伴随我国大力推行减税降费、降低企业税收负担，小口径宏观税负随后趋势性下行至 2020 年的 15.2%。美国方面，小口径下的美国宏观税负在 2005-2007 年上升，2008-2010 年金融危机期间因财源缩减而导致宏观税负水平迅速下行，并于 2010 年达到 16.5%，其后宏观税负上升至 2015 年的 19.8%，之后三年持续下降，2018 年特朗普政府税改落地导致小口径税负加速下行至 18.2%，随后逐年上升，2020 年美国小口径宏观税负水平为 18.8%。

图表12：小口径下的美国宏观税负近年来超过中国



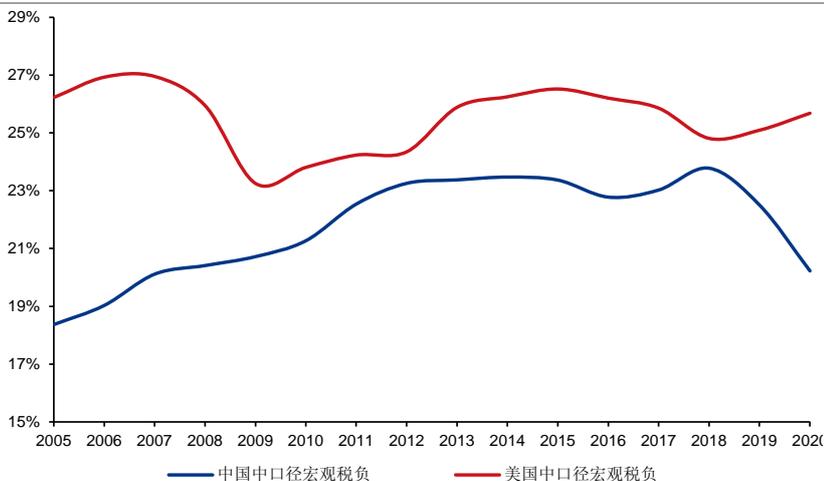
资料来源：wind、BEA、粤开证券研究院

(二) 中口径：考虑税收、社保的情形，美国宏观税负水平近年来始终高于中国

中口径宏观税负我们采用中国的税收收入加上社保基金决算收入（剔除一般公共预算补贴）之和除以当期 GDP，美国与之相似的口径是用包含了社保税的全国税收收入除以 GDP。

总体来看，中口径下的美国宏观税负水平近年来始终略高于中国。2005-2018 年中口径下的中国宏观税负水平趋势上升，于 2018 年达到 23.8%，随后快速下行。2020 年中国中口径税负水平为 20.2%，已回落至 2009 年水平，主要是因为 2020 年疫情冲击之下，国家及时推出阶段性减免社保费的政策，当年社保收入同比为负。美国方面，中口径下的美国宏观税负在 2005-2007 年上升，2008-2010 年金融危机期间下降，主要原因在于奥巴马政府为刺激经济，分别于 2009 年、2010 年先后通过《刺激经济法案》和《减税法案》，分别减税 3000 亿和 8600 亿美元。随着经济复苏税收收入回归常态，2011 年及以后宏观税负上升，2015 年达到 16.5%，其后又连续三年下降，2018 降至 24.9%。2020 年受疫情影响，美国经济大幅衰退，被动推升中口径宏观税负上升至 25.7%，中口径宏观税负水平下，美国宏观税负高于中国的幅度扩大。

图表 13：中口径下的美国宏观税负高于中国



资料来源：wind、BEA、粤开证券研究院

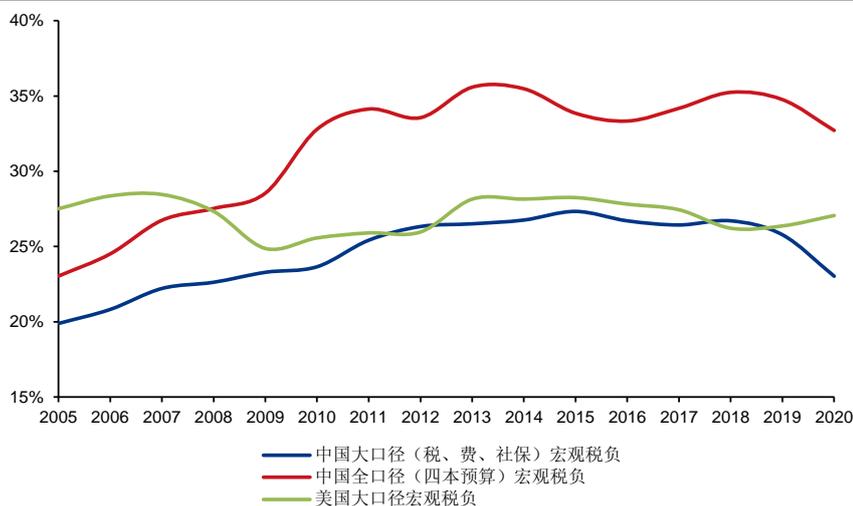


(三) 大口径：考虑税收、社保、非税的情形，美国宏观税负水平近年来与中国基本相当

大口径考虑税收收入、社保收入和非税收入，在中国是公共财政收入与社会保险基金收入(剔除财政补贴)之和除以GDP，美国则是全国财政收入(税收收入+非税收入)除以GDP。

大口径下，近年来美国宏观税负水平与中国基本相当。中国的大口径宏观税负水平自2005年以来整体增长，2018年大口径宏观税负水平上升至26.7%，较2005年提高6.8个百分点，2020年疫情影响之下国家及时推出阶段性减免社保费的政策，大口径宏观税负水平下降至23%。美国的宏观税负水平在2005-2008年显著高于中国，差距最大时在2005年，高出7.6个百分点。但是随后美国受到金融危机的影响，财政收入出现负增长，大口径宏观税负从2007年的28.5%降至2009年的24.9%，而后逐步回升至2015年的28.2%，伴随美国经济复苏叠加税改，2018年大口径宏观税负降至26.2%，2020年略有回升至27.1%。

图表14：全口径下，中国宏观税负高于美国



资料来源：wind、BEA、粤开证券研究院

(四) 全口径：中国有四本预算，全口径下的宏观税负水平自2009年起中国超过美国

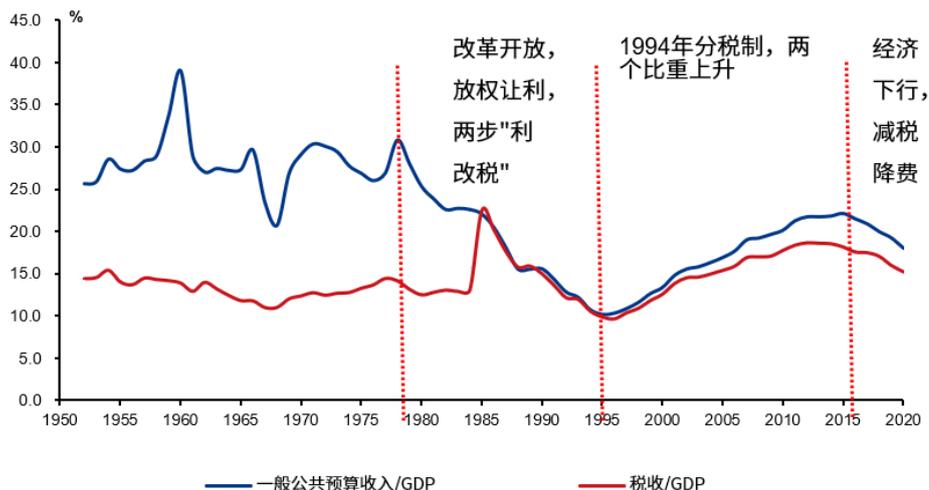
自2010年起，中国开始构建一般公共预算、国有资本经营预算、政府性基金预算和社会保险预算，形成有机衔接、更加完整的政府预算体系。因此全口径的政府收入应当包括上述四个部分。当然，也有认为政府性基金中的土地出让收入属于政府资产的变现，不应该纳入宏观税负。我们认为，目前政府收入更多是从收付实现制的角度衡量，土地价值变现直接增加了政府可支配财力，而不只是资产负债表上的数字。且土地出让收入由房地产开发企业转嫁给最终的企业和居民，相当于政府通过房地产开发企业最终从全社会获取的收入，同时政府可以控制土地出让的面积和价格，具有一定垄断性质；只不过这种土地出让收入带有产权收入性质，而非源自纯粹的行政权力。

2008年及之前美国宏观税负高于中国全口径的宏观税负，2005年美国较中国高4.5个百分点(美国27.5%，中国23%)。2008年及以后中国宏观税负迅速超过美国，2009和2010年中国高于美国3.7个百分点(2009年美国24.9%，中国28.5%)和7.2个百



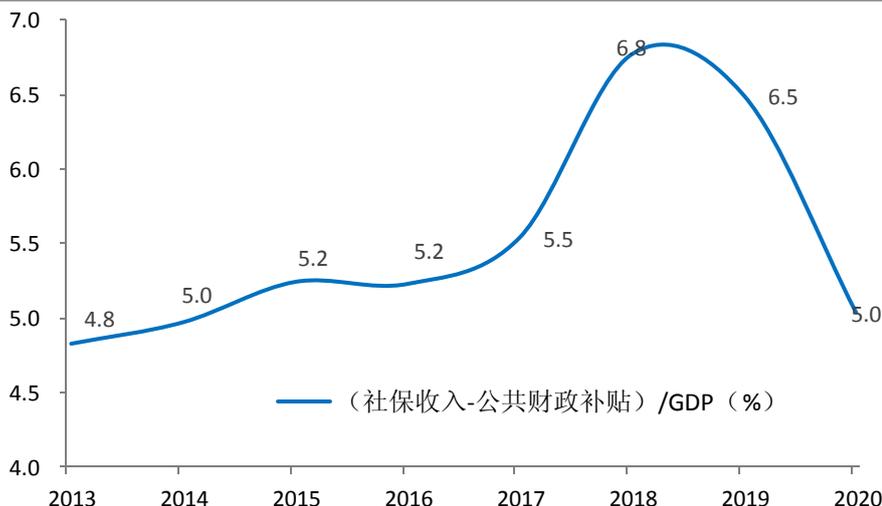
分点(2010年美国25.6%，中国为32.8%)，主要源于中国2009年和2010年土地出让迅速增长带动政府性基金的增速分别为17.3%和100.6%。2018年全口径下的中国宏观税负35.2%，大幅高于美国9个百分点，主要原因是社保和土地出让收入上升较快，而以税收收入、财政收入衡量的宏观税负是下降的。2019-2020年，我国土地出让/GDP再度上升；但是，剔除一般公共预算补贴后的社保费收入/GDP下降幅度较大，从2018年的6.8%下降至2019年的6.5%和2020年的5.0%，成为全口径宏观税负下降的主要原因。2020年全口径下中国宏观税负为32.7%，仍高于美国的27.1%，但整体中美全口径宏观税负差距正在缩小。

图表15：我国一般公共预算收入/GDP连续六年下降



资料来源：wind、粤开证券研究院

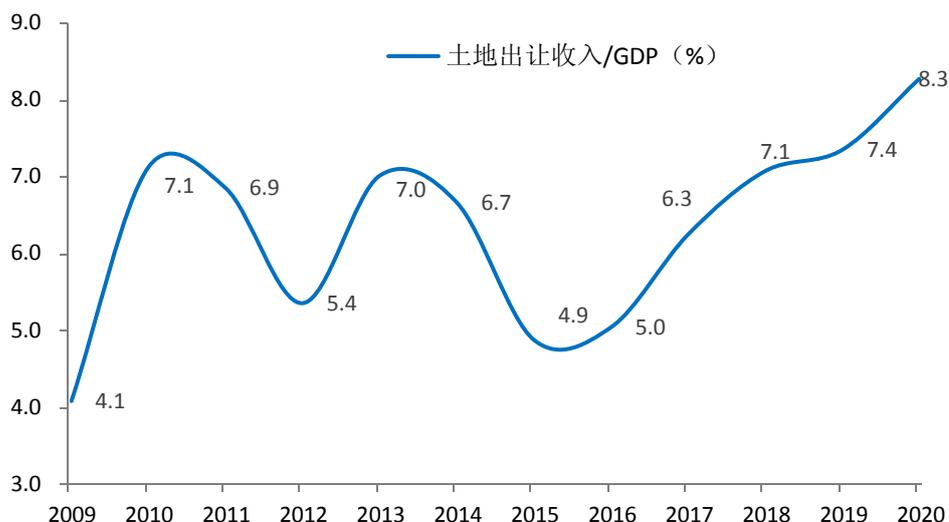
图表16：我国(社保收入-一般公共预算补贴)/GDP连续两年下降



资料来源：wind、粤开证券研究院



图表 17：中国土地出让收入/GDP 连续 5 年上升，带动宏观税负上升



资料来源：wind、粤开证券研究院

四、中国企业税负感较重的原因：间接税为主体，叠加“综合税费成本”较高

上文分析，中、小口径的中国宏观税负均低于美国，但企业及居民整体感知的宏观税负依然偏重。宏观税负感的高低取决于与公共服务水平的匹配程度，与宏观税负本身成正比，与公共服务水平呈反比，即如果企业和个人感知到的公共服务水平较高，则宏观税负感越低。我国企业税负感重的主要原因有：一是在间接税为主体的税制结构下，企业作为主要纳税主体，且部分增值税难以转嫁出去；二是与非税收入的规范程度不够，部分地区存在“税不够，费来凑”的现象；三是企业综合税费成本较高；四是财政支出结构及效率有待进一步优化。

对于居民个人而言，2020 年个人所得税规模为 11568 亿元，占税收比重较低，但是由于我国个税覆盖人群太窄，导致主要是工薪阶层纳税，导致该部分人群的税负感重。

（一）间接税为主的税制结构导致近 90%的税收由企业缴纳，税负感重

从宏观税负来看，小、中口径下，中国宏观税负近年来持续低于美国；考虑到土地出让收入的全口径宏观税负，中国高于美国。但是从企业看，中国企业的负担高于美国，这主要是和中美税收结构相关。中国税收的征收对象以企业为主，美国税收的征收对象以个人为主。2020 年，中国的增值税与企业所得税之和占全国税收收入比重为 60.4%，而 2020 年美国的企业所得税占税收收入比只有 6.5%。

中国已实现“营改增”，增值税税率连续下调，但目前企业对减税的获得感并不强，主要有以下原因。第一，增值税是间接税，减增值税并不直接增加企业利润；第二，增值税是流转税，在流转转征收，减税具有二次分配效应，受益于减税的往往是占据强势地位的上游行业和国企，而民企和中下游行业受益较少；第三，对于部分原应缴纳营业税的部分企业因为征管原因并未缴纳营业税，营改增后征管加强需缴纳增值税；第四，



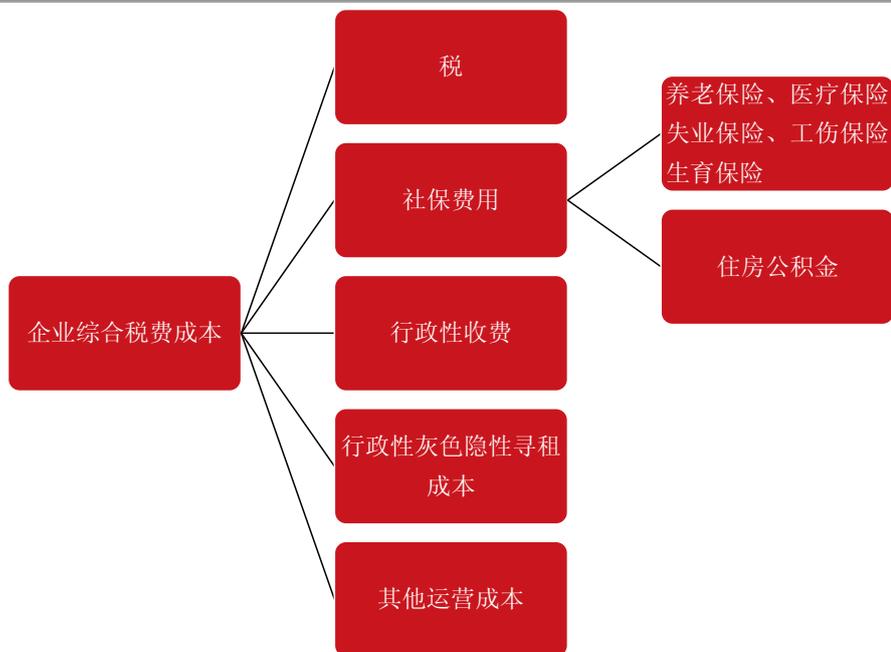
不同行业的获得感有差异，建筑业、金融服务业和高科技企业等劳动密集型和智力密集型行业，由于人工工资不能抵扣因此减税获得感不强。有些生产环节很难实现全额抵税，增值税不能完全转移出去。

中国市场经济的发展是逐步的过程，且经济发展尤其是城镇化过程中需要大量财政投入。而流转税的特点是在居民消费过程中就已负担了税收，且通过上下游链条间企业的抵扣实现了互相监督。在过往税收征管水平不高，决定了中国实行以流转税为主的复合税制。随着中国经济的高速增长，贫富差距扩大，逐渐提高所得税地位、调节社会收入分配的必要性提高，由流转税为主体的税制结构转为流转税和所得税双主体的税制结构。针对企业所得税，应该本着公平、效率、简便的原则，统一企业所得税法、税基、税率、征管程序等。

（二）中国企业“综合税费成本”较高

除了税收成本之外，企业通常面临的“高成本”还包括诸如社会保险费用、行政性收费、行政性灰色隐性寻租成本、环保成本等一系列支出在内的“综合税费成本”。

图表 18：企业综合税费成本构成



资料来源：粤开证券研究院

1、社会保险费用

社会保险费用支出即通常所说的“五险一金”中的五险，企业承担的住房公积金也是成本之一。以 2020 年北京地区税前月薪 10000 元为例，企业需要额外承担的“五险一金”成本为 4010 元，企业缴纳的“五险一金”为工资成本额外的 40.1%。扣除“五险一金”和个人所得税之后员工拿到手的现金工资仅为 7694 元。

美国的社会保障税分为老年遗属及残疾保险税、医疗保险税和失业保险税。企业缴纳的养老遗属及残疾保险税率为 6.2%、医疗保险税率 1.45%，失业保险为 6%，合计承担 13.65%。个人缴纳养老遗属及残疾保险税率 6.2%、医疗保险税率 1.45%，不承担失业保险税，个人承担合计 7.65%。以 2020 年美国纽约市税前 10000 美元为例，企业需额外承担的社保成本为 1365 美元，员工扣除社保和所得税后员工拿到手的现金工资为



6846.3 美元，其中社保缴费 765 美元。相较而言，以中国北京和美国纽约月薪 10000 元（美元）为基础计算，在包含住房公积金成本的情况下，中国的企业和个人的社保税（费）率高于美国 26.45 和 14.55 个百分点，在不包含住房公积金的条件下，中国企业社保费率高于美国企业 14.45 个百分点，导致中国企业负担较重。美国没有生育保险，而是纳入医疗保险。

图表19：中国企业用工成本：五险一金（以 2020 年北京地区的税前 10000 元/月为例）

	个人缴纳费率	个人缴纳额	企业缴纳费率	企业缴纳额
养老保险	8%	800	16%	1600
医疗保险	2%+3	203	10%	1000
失业保险	0.2%	20	0.8%	80
工伤保险			0.5%	50
生育保险			0.8%	80
住房公积金	12%	1200	12%	1200
五险一金总支出		2223		4010
个人所得税		83		
税后月薪		7694		
企业总支出				14010

资料来源：粤开证券研究院

图表20：美国企业用工成本：社保税（以 2020 年纽约市的税前 10000 美元/月为例）

	个人缴纳费率	个人缴纳额	企业缴纳费率	企业缴纳额
老年遗属及残疾保险税	6.2%	620	6.2%	620
医疗保险税	1.45%	145	1.45%	145
失业保险税	-	-	6%	600
社保税总支出		765		1365
联邦个人所得税		1822.7		
纽约州个人所得税		566		
个人所得税合计		2448.7		
税后工资		6846.3		
企业总支出				11365

资料来源：粤开证券研究院

2、行政性收费（非税收入）

财政收入包括税收收入和非税收入两部分。税收负担并不是一国国民和企业的全部负担。非税收入 and 税收收入在一国财政需求固定的情况下，具有替代性。其中，行政性收费是一国非税收入的重要组成部分，是指国家行政机关、司法机关和法律、法规授权的机构依据国家法律、法规行使其管理职能，向公民、法人和其他组织收取的费用。具体又分为管理性收费（资格审查、颁发证照、管理费）、惩罚性收费、资源性收费等。

美国的非税收入主体是收费，包括公共设施使用者收费、机场和公园收费、行政性收费等。其他非税收入包括捐赠、政府所有的企业和公共财产收入。不同于税收的强制性和无偿性，美国的非税收入具有一定程度的非强制性和有偿性。一方面，缴纳相关的

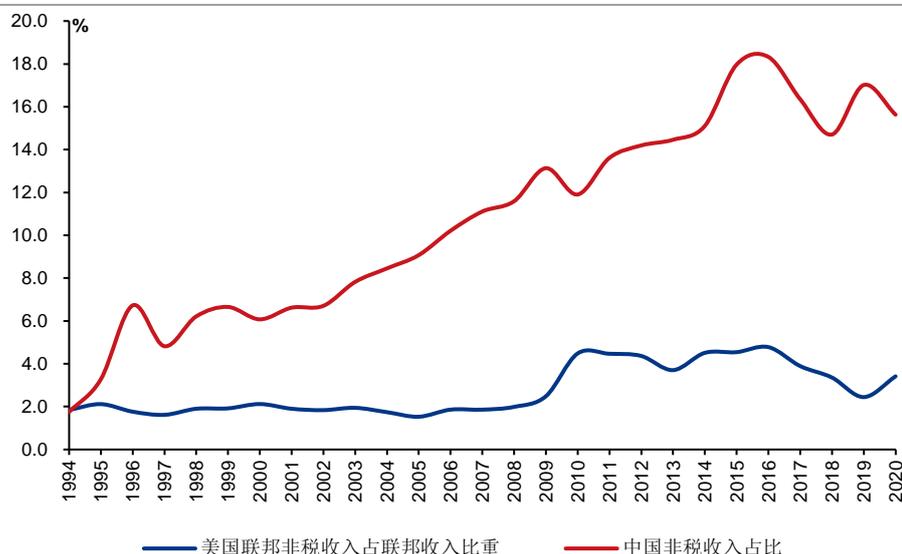


费用后，人们可以得到相应的产品或服务；另一方面，人们可以选择是否消费以及消费多少。除了法律专门规定外，美国的非税收入都要纳入预算管理。整体来看，美国非税收入以州和地方政府政府为主、联邦政府的非税收入占比相对较小。2020年美国联邦政府、州和地方政府非税收入占全国非税收入的比重分别为62.3%和37.7%。

中国的非税收入主要包括专项收入、行政事业性收费、罚没收入和其他收入。由于收费行为较难约束，存在收费主体多元化严重现象。有些地区还存在“税不够，费来凑”。2016年3月18日，财政部明确非税收入是政府财政收入的重要组成部分，应当纳入财政预算管理并全部上缴国库，各级财政部门是非税收入的主管部门。

众多的行政性收费是中国企业感觉税负较重的重要原因之一。联邦非税收入在美国联邦财政收入占比较低，不足5%，且较为平稳。2008年金融危机后，比重稍有增长，但2016年后占比再度下降，2020年小幅回升至3.4%。与美国相反，中国非税收入占财政收入比重在2016年前（2016年达到18.30%）逐渐上升，近两年逐渐下降，2020年占比为15.6%，但仍远高于美国。

图表21：中国非税收入占财政收入比高于美国



资料来源：wind、BEA、粤开证券研究院

3、其他

行政性灰色寻租成本是大多数转轨经济体面临的一大痼疾。在由计划经济向市场经济转轨的过程中，政府部门以及相关事业单位的大量行政性职能短期内并未完全革除，手中仍然掌握着诸如审批、评审、盖章等权力，滋生寻租空间。民营企业为了打通这些“关卡”，有时不得不支付一些额外成本。这些成本是“隐性的”，不会体现于统计报表中；同时也是“灰色的”，没有法律依据，严格说来甚至是违法的。十八大以来，随着反腐败和从严治党的深入，行政性灰色寻租成本有所降低，但与此同时又衍生出了一定的“不作为”问题，并未完全解决。

与政府、国企相关的其他运营成本。例如近年来随着政府对环保越来越重视，环保标准不断提高，重大节日、会议期间对相关行业实行停限产指令，这些都会增加企业的运营成本。

我国企业面临着行业垄断、服务业开放度较低导致的高昂的土地、电力、天然气、石油、物流、融资等基础性经营成本，在国际竞争中的劳动力成本优势将伴随人口红利



的消失而衰减。我国汽油、柴油、天然气、电力、物流成本分别为美国的 1.5、1.2、3.8、1.8 和 1.9 倍。

图表 22：我国主要工业能源、物流、用地价格高于美国，劳动力成本仍有优势

	汽油成本 (元/升)	柴油成本 (元/升)	天然气成本 (美分/立方米)	电力成本 (美元/千瓦时)	物流成本占 GDP 比重	劳动力成本 (美元/小时)
美国	4.9	5.3	9.4	0.06	7.60%	23.23
中国	7.3	6.3	35.4	0.11	14.70%	6.5
中国/美国	1.5 倍	1.2 倍	3.8 倍	1.8 倍	1.9 倍	0.3 倍

资料来源：wind、BEA、EIA、粤开证券研究院

(三) 税收“用之于民”和社会保障水平有待进一步提高

“取之于民，用之于民”是应有之义。虽然近年中国一直在追求“钱从哪里来，用在哪里去”的透明度，但和美国相比存在差距。虽然近年来财政支出更加倾向于医疗、教育和社保等民生支出，但与美国比、与居民的实际需求比，社会保障水平偏低。以医疗为例，根据知名医学期刊《柳叶刀》发布 2019 全球医疗质量和可及性榜单，中国排名第 48 位，尚有很大的提升空间；此外，医疗资源的分布也极不均衡，根据复旦大学发布的 2019 年度《中国医院排行榜》，百强医院中北京、上海和广东分别有 25、16 和 6 个，这三个地方拥有的百强医院数量占据了全国的半壁江山。

高质量与均等化的公共服务应该是政府取得税收、履行职能的重要目标，这需要财税的科学化精细化的管理，提高管理绩效，增加透明度、法制化，对税收的“用之于民”是很有必要的。

五、中美税负对比的启示：短期落实减税降费放水养鱼，中长期改革税制

当前中国的宏观税负高于美国主要是因为土地出让收入增速较快，而非一般公共预算，事实上一般公共预算/GDP 连续六年下滑，不能再过于强调减税降费的规模和数量，而应转到减税降费对调结构的效果上，落实和完善减税降费即可。站在更长期的角度，税制改革至关重要，不仅要缓解当前的财政收支矛盾，而且要能支撑经济社会行稳致远。现代税收体制的主要功能之一是调节收入分配。而间接税为主的税制体系与这一功能是相违背的——原因在于，消费税和增值税等针对流通环节征收的税种本质上是对需求和消费征税，而收入越高的人，边际消费倾向和消费率越低，因而间接税具有“累退”的性质，而非“累进”。随着财富分布和收入分配不平等的加剧，累退性的税制结构与调节收入分配之间的矛盾越来越凸显，不利于加快构建新发展格局，推动税制改革势在必行。

十八届三中全会提出，科学有效的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平和实现国家长治久安的制度保证。税收制度在社会主义现代化建设新征程的过程中将发挥重要作用，激发出市场主体的积极性。十四五期间，我国的财税体制应该服从和服务于绿色发展、共同富裕、应对老龄化、支持科技创新和实体经济、保障高质量发展和构建新发展格局。

《十四五规划和 2035 远景目标规划纲要》在“完善现代税收制度”章节中提出：“优化税制结构，健全直接税体系，适当提高直接税比重。完善个人所得税制度，推进扩大综合征收范围，优化税率结构。聚焦支持稳定制造业、巩固产业链供应链，进一步优化增值税制度。调整优化消费税征收范围和税率，推进征收环节后移并稳步下划地方。规范完善税收优惠。推进房地产税法立法，健全地方税体系，逐步扩大地方税政管理权。深化



税收征管制度改革，建设智慧税务，推动税收征管现代化。”韩正 2021 年 3 月 23 日在财税工作座谈会上强调当前要重点围绕实现碳达峰、碳中和，以及完善房地产市场调控、推动平台经济规范健康发展等加强财税政策研究。

（一）推进间接税为主向直接税为主转型

随着我国经济中第二产业比重下降和第三产业比重上升，经济从高速增长阶段迈向高质量发展阶段、兼顾经济建设和民生投入，我国税制应进行改革，推进间接税为主的税制结构向直接税为主的税制结构转型。2020 年我国税收收入中间接税占比仍接近 60%，由于间接税具有可转嫁性、累退性、隐蔽性等特点，以间接税为主的税制结构会产生四个方面的不利影响。

第一，间接税作为价格的构成要素直接嵌入商品和服务价格中，企业的成本与收入均受间接税影响，消费者也承受了含税价格，企业盈利水平和居民收入的提高将受到影响。此外，间接税又以增值税为主，随着第三产业占比逐步提升，而服务业等第三产业的诸多成本费用尤其是人力成本难以进行增值税抵扣，造成部分第三产业的部分企业实际税负相较营改增前有所提高。

第二，间接税具有累退性，即纳税人的税负随着收入的增加负担变小；同时消费性开支占收入的比重愈大，税负就相对愈重。而低收入阶层用于消费的比重大于高收入阶层，所以，在以间接税为主体的税制结构中，低收入阶层的实际税负会大于高收入阶层的实际税负，对贫富差距会产生逆向调节。

第三，间接税对经济具有逆向调节作用，不具备直接税“内在稳定器”的功能。

第四，在我国目前的分税制财政体制下，间接税比例过高会增强政府特别是地方政府追求经济片面增长的动机而不注重提升经济效益和居民收入。间接税对生产和流通环节征收，其在税收收入中占比过高，会导致政府热衷于能够提供丰富税基，具有较大经济乘数的重工业、建筑业、机械制造业等行业的建设。不利于转变经济发展方式，实现经济高质量发展。

（二）个人所得税改革应在综合课征基础上进一步增强收入调节功能，降低最高边际税率

2019 年，中国开始实施新的《个人所得税法》，实施综合与分类课征相结合，推行专项抵扣并提高免征额，在规范个人所得税征管、减轻工薪阶层纳税负担方面取得了较大进展。2019 年个税同比为-25%。

当前的个税纳税人仍主要是工资薪金收入群体，覆盖人群占全国总人口比重太小，部分畸高收入人群的收入游离在体制外，不利于发挥个人所得税的收入调节功能。综合所得包括工资薪金所得、劳务报酬所得、稿酬所得、特许权使用费所得，均体现为透明化的收入，大部分由发放者代扣代缴，基本没有逃税漏税的空间，中低收入群体 90% 的收入由这些所得构成。但诸如部分群体的其他来源或隐性收入并未涵盖其中，比如收入畸高的娱乐明星通过签订阴阳合同方式、成立工作室或者公司将个人的开支纳入公司支出抵扣等方式避税；部分渠道收入由于个人所得税法没有具体的操控和规定，缴纳相关税款很少。

中国应继续推进个税改革，对隐形收入提高征管覆盖度，扩大征税群体，降低最高边际税率，继续提高中低收入群体的抵扣，防止个税沦为逆向调节的工薪税。一是应将当前的综合与分类相结合的征收彻底转为全面实施综合征收，避免当前劳动所得的最高



边际税率高达 45%而资本所得收入税率 20%不公平的现象，降低最高边际税率。二是要理清个人所得税改革的方向是筹集财政收入还是调节公平，应以调节公平为主，没有一定规模的个税覆盖面和个税规模，个税难以发挥调节作用，因此不能再动辄大幅度上调个税免征额，要拓宽税基和覆盖面。将部分游离在征税系统之外的高隐性收入人群纳入到征税范围，增加对中低收入群体的抵扣，防止个税沦为逆向调节的工薪税。三是为鼓励实体经济尤其是制造业发展和科技创新，抑制社会过度娱乐化倾向，可对特殊高端高科技人才免税，对签订阴阳收入畸高的娱乐明星等群体加征个税。

(三) 继续推进资源税扩围与消费税征税对象调整，充分发挥保护环境、促进绿色发展，反映资源的稀缺性

持续的减税降费导致财政收入增收困难，因此需要从其他地方拓宽税源。资源税已经立法，做了从量计征到从价计征的改革，但是税率依然较低、征税范围依然较窄，未来应提高税率并扩大范围，体现绿色发展理念。目前资源税的空间大于环保税，2020 年资源税 1755 亿元，同比下降 3.7%。环境保护税 207 亿元，同比下降 6.4%。

消费税则可能调整征收对象，扩大对高污染、高耗能产品及部分高档消费品的征税，同时提高税率，当前尤其可以提高烟草、白酒行业消费税税率，真正实现以税收促进新发展理念的实施。此外，消费税征税环节应从生产后移至消费，并逐步下划给地方，充实地方税。

(四) 加快房地产税立法与消费税划转地方工作，构建地方税体系

营改增之后，虽然通过调整中央与地方的收入分成比例以保证地方财力，但是地方税体系迟迟未能建立。美国的地方税体系以房产税、个人所得税、销售与总收入税为主体，中国可以将房地产税与消费税共同构建地方税体系。

目前，房地产税已经处于全国人大立法的预备阶段，由于真正出台房地产税需要解决不同产权性质的界定、整合房地产相关的税种、设定征收的标准（无论以套还是面积征收均存在不可能绝对公平，不可能让所有人满意的问题）、社会认知及接受程度等一系列问题，因此短期内出台的可能性不大，但房地产税从趋势看必须推出，发挥筹集财政收入、调节社会公平以及构建地方税体系的作用，但是要做好与目前房地产相关税种（房产税、土地增值税、契税、耕地占用税、城镇维护建设税等）的整合工作。消费税划转地方工作已有进展，根据国发〔2019〕21 号《实施更大规模减税降费后调整中央与地方收入划分改革推进方案》文，将后移消费税征收环节并稳步下划地方，操作方向为改革调整的存量部分核定基数，由地方上解中央，增量部分原则上将归属地方。

(五) 探索数字经济和服务业经济时代下的税源、税基界定

数字经济和服务业占比提高冲击工业时代财税体制。2014-2020 年中国数字经济增加值规模不断增加，占 GDP 的比重不断提高。2019 年中国数字经济增加值规模为 35.84 万亿元，GDP 占比为 36.2%，接近 40%。然而当前的经济统计制度和财税制度更多是基于工业时代，数字经济占比逐步提高并在未来将成为主导，相应的财税体制要做出调整，税源、税基要做新的界定，推动实现宽税基、低税率、严征管的税务征收格局。



(六) 落实和完善减税降费，适度下调企业所得税税率和社保缴费率，提高企业获得感并侧重调结构

未来的减税降费重在落实和完善现有政策，不宜再出台大规模新的减税政策，要保证政府拥有一定的财力和宏观调控能力，避免过早透支财政空间、扩大财政风险。在经历“十三五”减税降费规模高达 7.6 万亿元后，减税降费要有利于经济结构的调整，比如《2021 年政府工作报告》提出的“制造业研发费用加计扣除”，有利于支持实体经济。

一是下调企业所得税税率至 21%，与美国联邦企业所得税税率相当。2019 年减税降费超 2 万亿元，但企业的获得感不强，主要原因是减税集中在增值税，增值税为价外税，并不与企业盈利直接挂钩；且民营企业和中小企业议价能力弱，从增值税减税中受益较少。减企业所得税能直接增加企业利润，且使减税普惠化，惠及民营和中小企业。

二是继续下调社保缴费率 3 个百分点，其中养老、医疗保险缴费率分别下调 1 和 2 个百分点。世界银行发布的《营商环境 2020》显示，2019 年中国企业总税率（企业负担税费与社保缴费/税前利润）为 59.2%，较 2018 年降低 4.8 个百分点，取得明显改革成果，但仍高于 OECD 成员均值、美国和越南 19.3、22.6 和 26.0 个百分点。其中原因主要是社保负担过重，2019 年企业（北京）含五险一金的总社保缴费率 39.8%，远高于美国的 8.2%、韩国的 6.1%、日本的 10.1% 等，也远高于其他金砖国家均值的 21.9%。



分析师简介

罗志恒，2020年11月加入粤开证券，现任研究院副院长、首席宏观分析师，证书编号：S0300520110001。

分析师声明

作者具有中国证券业协会授予的证券投资咨询执业资格或相当的专业胜任能力，保证报告所采用的数据均来自合规渠道，分析逻辑基于作者的职业理解，本报告清晰准确地反映了作者的研究观点，力求独立、客观和公正，结论不受任何第三方的授意或影响，特此声明。

与公司有关的信息披露

粤开证券具备证券投资咨询业务资格，经营证券业务许可证编号：10485001。

本公司在知晓范围内履行披露义务。

股票投资评级说明

投资评级分为股票投资评级和行业投资评级。

股票投资评级标准

报告发布日后的12个月内公司股价的涨跌幅度相对同期沪深300指数的涨跌幅为基准，投资建议的评级标准为：

买入：相对大盘涨幅大于10%；

增持：相对大盘涨幅在5%~10%之间；

持有：相对大盘涨幅在-5%~5%之间；

减持：相对大盘涨幅小于-5%。

行业投资评级标准

报告发布日后的12个月内行业股票指数的涨跌幅度相对同期沪深300指数的涨跌幅为基准，投资建议的评级标准为：

增持：我们预计未来报告期内，行业整体回报高于基准指数5%以上；

中性：我们预计未来报告期内，行业整体回报介于基准指数-5%与5%之间；

减持：我们预计未来报告期内，行业整体回报低于基准指数5%以下。



免责声明

本报告由粤开证券股份有限公司(以下简称“粤开证券”)提供,旨在派发给本公司客户使用。未经粤开证券事先书面同意,不得以任何方式复印、传送或出版作任何用途。合法取得本报告的途径为本公司网站及本公司授权的渠道,非通过以上渠道获得的报告均为非法,我公司不承担任何法律责任。

本报告基于粤开证券认为可靠的公开信息和资料,但我们对这些信息的准确性和完整性均不作任何保证,也不保证所包含的信息和建议不会发生任何变更。粤开证券可随时更改报告中的内容、意见和预测,且并不承诺提供任何有关变更的通知。本公司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,不构成所述证券的买卖出价或询价,投资者据此做出的任何投资决策与本公司和作者无关。在本公司及作者所知情的范围内,本机构、本人以及财产上的利害关系人与所评价或推荐的证券没有利害关系。

本公司利用信息隔离墙控制内部一个或多个领域、部门或关联机构之间的信息流动。因此,投资者应注意,在法律许可的情况下,本公司及其所属关联机构可能会持有报告中提到的公司所发行的证券或期权交易,也可能为这些公司提供或者争取提供投资银行、财务顾问或者金融产品等相关服务。在法律许可的情况下,本公司的员工可能担任本报告所提到的公司的董事。

市场有风险,投资需谨慎。投资者不应将本报告作为作出投资决策的唯一参考因素,亦不应认为本报告可以取代自己的判断。在决定投资前,如有需要,投资者务必向专业人士咨询并谨慎决策。

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、发表或引用。如征得本公司同意进行引用、刊发的,须在允许范围内使用,并注明出处为“粤开证券研究”,且不得对本报告进行任何有悖意愿的引用、删节和修改。

投资者应根据个人投资目标、财务状况和需求来判断是否使用资料所载之内容和信息,独立做出投资决策并自行承担相应风险。我公司及其雇员做出的任何形式的分享证券投资收益或者分担证券投资损失的书面或口头承诺均为无效。

联系我们

广州经济技术开发区科学大道 60 号开发区控股中心 21-23 层

北京市朝阳区红军营南路绿色家园媒体村天畅园 6 号楼 2 层

上海市浦东新区源深路 1088 号平安财富大厦 20 层

网址: www.ykzq.com