



宏观研究

中美税制及税负比较（2023）

2023年11月28日

投资要点

分析师：罗志恒

执业编号：S0300520110001

电话：010-83755580

邮箱：luozhiheng@y kzq.com

近期报告

《【粤开宏观】中美财政政策比较：宏观调控作用、实施方式与未来空间》2023-11-22

《【粤开宏观】宏观数据与微观感受背离的原因及应对》2023-11-12

《【粤开宏观】打破财政赤字率3%的必要性》2023-11-06

《【粤开宏观】近期美债收益率大起大落的成因和未来走势》2023-11-05

《【粤开宏观】中央金融工作会议释放重大信号》2023-10-31

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竞争吸引全球的科技资本和高端人才。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，推进实体经济高质量发展，取得了非凡成绩。但是，伴随全球主要经济体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，全球减税浪潮已落下帷幕，“税率逐底竞争”趋于结束。2021年美国拜登政府提出结构性加税政策，2022年推出《通胀削减法案》。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发展的条件下，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。社会保险在美国以税的形式征收，而在中国以费的形式收取，目前已从社保部门改由税务部门征收。

从税制结构看，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。2022年美国的直接税占比为74.5%，其中个人所得税和社保税是主要来源，分别占美国税收的43.5%和23.7%。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，税制结构以增值税、企业所得税和消费税为主。2022年中国接近90%的税收都是以企业为征税对象，包括增值税（30.9%）、企业所得税（26.2%）、消费税（10.6%）等。由于个人所得税覆盖的人群较少以及基本扣除额持续提高，中国个人所得税占比较低，仅为9.0%。

二、中美宏观税负比较：四大口径

中国大、中、小口径的宏观税负近年来持续下降且低于美国，主要是因为大规模减税降费导致一般公共预算收入/GDP连续7年下行；全口径的宏观税负（含土地出让收入）近年来同样持续下降，税负水平与美国基本相当，主要是土地出让收入绝对规模仍大。



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，2022 年中国的小口径宏观税负水平已低于美国 7.6 个百分点。

2) 中口径宏观税负包括税收收入和社会保险费（费）收入，近年来中国中口径宏观税负水平始终低于美国。2022 年中国中口径税负水平为 20.0%，已回落至 2007 年水平，主要是因为疫情期间和疫后恢复期的减税降费、缓税、退税等，包括阶段性减免社保费、增值税留抵退税等。美国中口径宏观税负自 2019 年以来持续上升至 28.0%，高于中国的幅度进一步扩大。

3) 大口径宏观税负包含税收收入、社会保险费（税），以及除土地出让收入以外的其他政府收入。2019 年及之前美国大口径宏观税负水平与中国基本相当，但 2020 年以来，美国大口径宏观税负超过中国。中国狭义的非税收入主要包括纳入一般公共预算的专项收入、行政事业性收费、罚没收入、国有资本经营收入、国有资源有偿使用收入和其他收入，而广义的非税收入还包括国有资本经营预算收入和政府性基金预算收入。仅考虑一般公共预算，2022 年中国非税收入占财政收入比重为 18.2%，而美国的非税收入占财政收入比重仅为 6.1%。

4) 全口径的政府收入包括了一般的公共预算收入、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 2022 年中国的宏观税负为 30.3%，略高于美国的 29.9%，总体基本相当。

三、全口径宏观税负与美国基本相当，但中国企业税负感重的原因：间接税占比高，叠加综合经营成本偏高

中、小口径的中国宏观税负均低于美国，但企业及居民感知的宏观税负依然偏重。宏观税负感的高低取决于宏观税负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背景下，企业作为主要纳税主体，虽然增值税的最终负税人是消费者，但企业是直接纳税人；同时，部分增值税难以转嫁出去，增值税进项税占用部分现金流；二是非税收入的规范程度有待进一步提高，部分地区在财政形势紧平衡下的情况下存在“税不够，费来凑”等恶化营商环境的现象；三是企业综合经营成本偏高；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。中国税收纳税人以企业为主，美国税收纳税人以个人为主。2022 年中国的增值税、消费税与企业所得税之和占税收收入比重 67.7%，而美国的企业所得税占税收收入（不含社保税）比重仅 9.6%。

2) 中国企业负担的行政收费和社会保险费高于美国。一是中国企业需要缴纳各种行政收费和作为劳动成本的社会保险费，而美国企业只需缴纳企业所得税和较低的社会保险费。二是我国企业面临着部分自然垄断行业导致的相对偏高的基础性经营成本，我国汽油、天然气、物流成本分别为美国的 1.3、3.1 和 1.6 倍。

3) 税收在“用之于民”方面以及社会保障水平与居民期待有差距。中国的政



府支出结构近年来有了明显优化，逐步从基建转向民生支出，教育、医疗、社保和住房保障支出占比约 40.8%，较 2013 年提高了 5.6 个百分点；但是民生支出占比和社会保障水平与居民的期待仍有差距。同时，财政供养人群数量在部分人口流出的区县仍然庞大。

四、建议：尽快稳定宏观税负，推动减税降费从数量规模型转向效率效果型，中长期推动税制改革

要充分认识到，对于一个大国而言，宏观税负不是越高越好，但也不是越低越好。如果不能转变政府职能，不能理顺政府与市场的关系，不能明确有限责任政府，宏观税负的下行就意味着赤字和债务的攀升。近年来减税降费的效果显著，但是边际效应递减，不能再过于强调减税降费的规模和数量，而应转到减税降费的效率和效果，重在落实和完善既有政策。从更长期的视角出发，税制改革至关重要，不仅要缓解当前的财政收支矛盾，而且要促进经济社会高质量发展，助力中国式现代化。

未来财政形势总体仍将处于紧平衡态势，收支矛盾还可能阶段性加剧。随着中国产业结构变化，工业经济向服务业经济和数字经济时代转变，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、推动科技创新、构建新发展格局、统筹发展和安全等方面。

一是稳定宏观税负，落实和完善既有减税降费政策，推动减税降费从数量规模型转向效率效果型，保障财政可持续性。其一是推进消费税、资源税扩围，消费税应扩大对高污染、高耗能产品、高档消费品的征收范围，并将征收范围扩展到高端服务业，扩大资源税征收范围并提高税率，充分发挥税收引导消费、调节收入分配和促进绿色发展的作用。其二是构建数字经济和服务业经济时代下的税收体系，强化税收征管，减少税收流失。

二是深化税收制度改革，完善税收体系。其一，积极推动增值税立法，清理不必要税收优惠政策，简化增值税税制，提高税收中性。其二，推进个人所得税改革，从综合与分类相结合走向彻底的综合课征，统一资本与劳动所得的税率，加强对直播等新经济形态个税的征管。其三，持续优化促进企业创新的税收优惠政策，进一步激发微观主体创新动力。

三是优化财政收入结构，划转部分国有资产充实社保基金的前提下，适度降低企业社保费负担，并进一步规范非税收入。

四是在深化税制改革的同时，继续推动税制结构转型，进一步提高直接税比重。

风险提示：财政宏观调控能力下降；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”.....	11
1、美国税收法治.....	11
2、中国税收法治.....	12
二、中美税制结构对比.....	14
（一）中国：企业税和间接税占比较高，利于筹集财政收入，但企业税负感重.....	14
（二）美国：个人所得税和直接税占主体地位，注重调节公平.....	14
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，全口径的宏观税负略高于美国.....	15
（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.....	16
（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.....	17
（三）大口径和全口径：不考虑土地出让收入，中国宏观税负仍然远低于美国，考虑土地出让收入后，中国宏 观税负与美国大致相当.....	18
四、中国企业税负感较重的原因：间接税占比较高，叠加综合经营成本较高.....	20
（一）间接税占比较高，近 90%的税收由企业缴纳，税负感重.....	21
（二）中国企业综合经营成本较高.....	21
1、社会保险费用.....	22
2、非税收入.....	23
3、其他.....	24
（三）税收“用之于民”和社会保障水平有待进一步提高.....	25
五、中美税负对比的启示：稳定宏观税负，深化税制改革，完善税收体系.....	25
（一）稳定宏观税负，推动减税降费从数量规模型转向效率效果型.....	26
（二）深化税收制度改革，完善税收体系.....	26
（三）优化财政收入结构，在划转国有资产充实社保基金的基础上适度降低企业社保费负担，并进一步规范非 税收入.....	27
（四）持续推进税制结构转型，继续提高直接税比重.....	28

图表目录

图表 1： 美国各级政府税收收入（含社保税）占比相对稳定.....	6
图表 2： 美国联邦政府税收以个人所得税为主（2022）.....	7
图表 3： 美国州政府税收以销售税和个人所得税为主（2022 年）.....	8
图表 4： 美国地方政府税收以房产税为主（2022 年）.....	8
图表 5： 中国税种的划分（截至 2022 年末）.....	9
图表 6： 中国主要税种的构成比例（2022）.....	10
图表 7： 近年来中国中央财政收入占比总体稳定.....	10
图表 8： 中国税收收入比重占全国一般公共预算收入比重有所下行.....	11
图表 9： 美国各州及地方政府综合销售税率（2023 年 6 月末）.....	12



图表 10: 目前地方政府有权制定本地政策的税种	13
图表 11: 中国间接税占比仍较高	14
图表 12: 美国以直接税为主, 占比总体稳定在 70%—75%	15
图表 13: 不同口径宏观税负涵盖范围不同	16
图表 14: 小口径下的美国宏观税负近年来远超中国	17
图表 15: 中口径下的美国宏观税负高于中国	18
图表 16: 2020 年社保费收入大幅下降	18
图表 17: 全口径下, 2022 年中国宏观税负与美国大致相当	19
图表 18: 中国一般公共预算收入/GDP 连续 7 年下降	20
图表 19: 2016—2020 年期间中国土地出让收入/GDP 连续 5 年上升	20
图表 20: 企业综合经营成本构成	22
图表 21: 中国企业用工成本: 五险一金 (以 2022 年北京地区的税前 10000 元/月为例)	23
图表 22: 美国企业用工成本: 社保税 (以 2022 年纽约市的税前 10000 美元/月为例)	23
图表 23: 中国非税收入占财政收入比高于美国	24
图表 24: 我国部分工业能源、物流价格高于美国, 劳动力成本仍有优势	25



一、中美税收制度对比

一国税制对该国居民及企业影响深远，奠定了税制结构的基础。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。

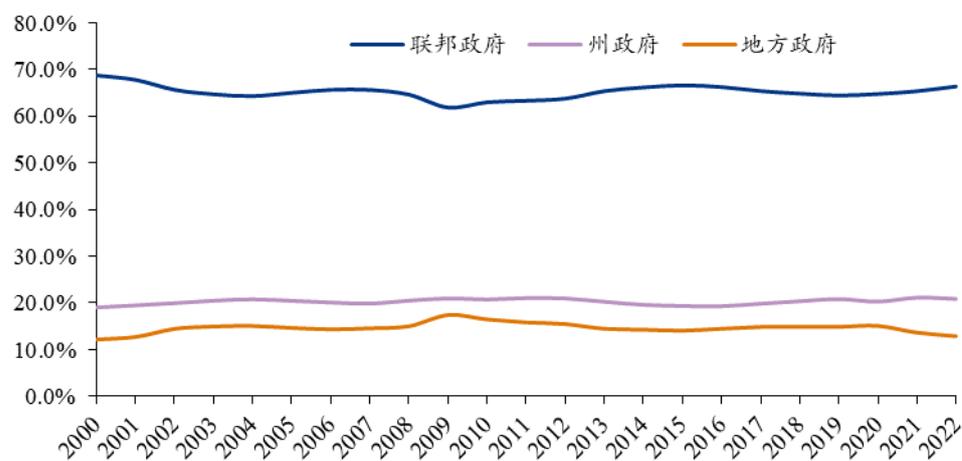
（一）税收体系：美国是彻底的财政联邦主义，各级政府的税收相对独立；中国是单一制体制下的分税制，但税权集中

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，主要向企业征税。美国的第一大税种为个人所得税，而中国由于个人所得税覆盖的人群较少，2022年占比仅为9.0%。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，且税收（含社保税）占比相对稳定，分别占65%、20%和15%左右。根据美国经济分析局（BEA）数据，2022年联邦税收占全国总税收约为66.3%，较2021年提高1.0个百分点，2022年州和地方政府税收占比分别为20.8%和12.9%。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，导致对应的税制结构迥异。

图表1：美国各级政府税收收入（含社保税）占比相对稳定

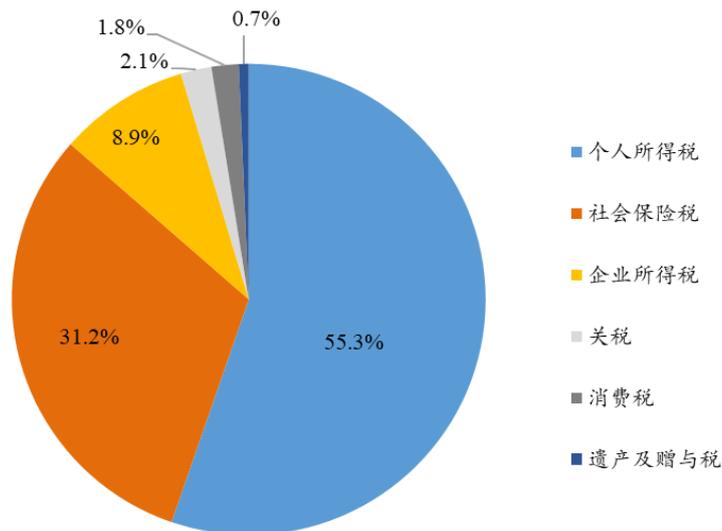


资料来源：BEA、粤开证券研究院



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。2022年, 联邦税收收入达 4.76 万亿美元, 占联邦财政收入(4.90 万亿美元)的 97.2%, 占 GDP 的 19.0%。其中个人所得税占联邦税收比重最高, 为 55.3%, 其次是社会保险税 31.2%, 第三是企业所得税 8.9%。

图表2: 美国联邦政府税收以个人所得税为主(2022)

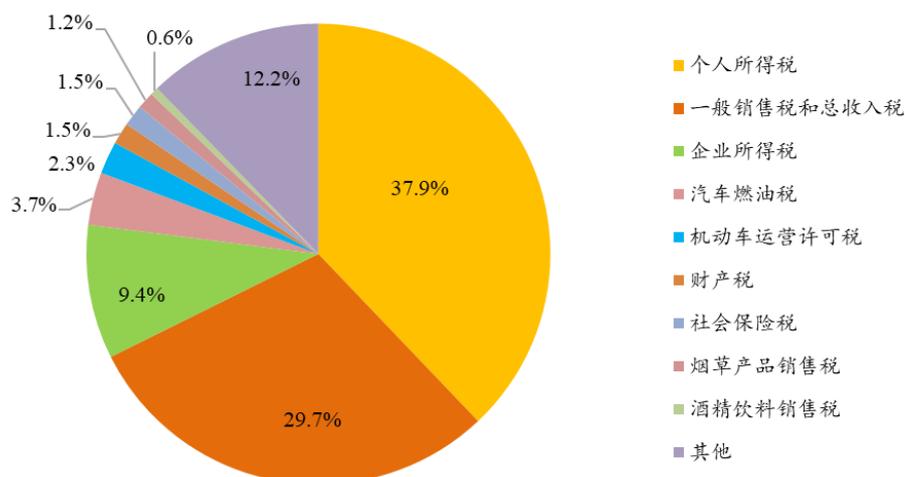


资料来源: Wind、粤开证券研究院

2) 州政府税收以个人所得税和销售税为主。受拜登政府加税政策影响, 2022 年美国州政府税收为 1.5 万亿美元, 较 2021 年增长了 11.6%, 较 2019 年增长了 34.2%。其中主体税种是个人所得税、一般销售和总收入税(简称销售税), 分别占税收比重的 37.9% 和 29.7%。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, 2022 年企业所得税占比 9.4%, 汽车燃油税占比 3.7%, 机动车运营许可税占比 2.3%, 财产税占比 1.5%。美国州政府也有少量社保税收入, 但占比较低, 仅为 1.5%。



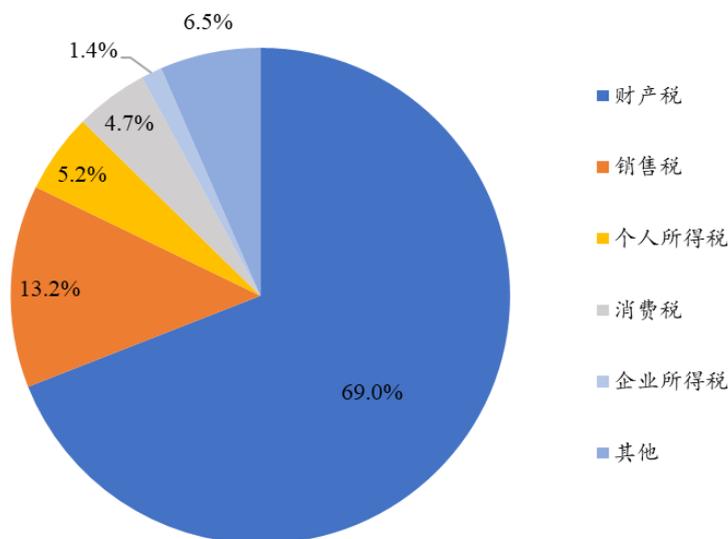
图表3：美国州政府税收以销售税和个人所得税为主（2022年）



资料来源：Wind、BEA、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，2022年占地方税收比重高达69.0%。此外，销售税和个人所得税占比分别为13.2%和5.2%。

图表4：美国地方政府税收以房产税为主（2022年）



资料来源：BEA、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、证券交易印花税、资源税中的海洋石油资源税、船舶吨税、海关代征的进口环节增值税和消费税，还包括各银行总行、各保险总公司及海洋石油企业缴纳的所得税和城市维护



建设税。

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、企业所得税和个人所得税。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%。

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 (归属中央的除外)、城镇土地使用税、房产税、车船税、契税、耕地占用税、烟叶税, 环境保护税、除证券交易印花税以外的印花税以及除海洋石油资源税以外的资源税。

图表5: 中国税种的划分 (截至 2022 年末)

层级	税种内容
中央税	消费税、关税、车辆购置税、证券交易印花税、船舶吨税、海洋石油资源税、海关代征的进口环节增值税和消费税, 各银行总行、各保险总公司及海洋石油企业缴纳的所得税和城市维护建设税
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%)
地方税	土地增值税、城市建设维护税 (归属中央的除外)、城镇土地使用税、房产税、车船税、契税、耕地占用税、烟叶税、环境保护税、印花税 (证券交易印花税除外)、资源税 (海洋石油资源税除外)

资料来源: 粤开证券研究院

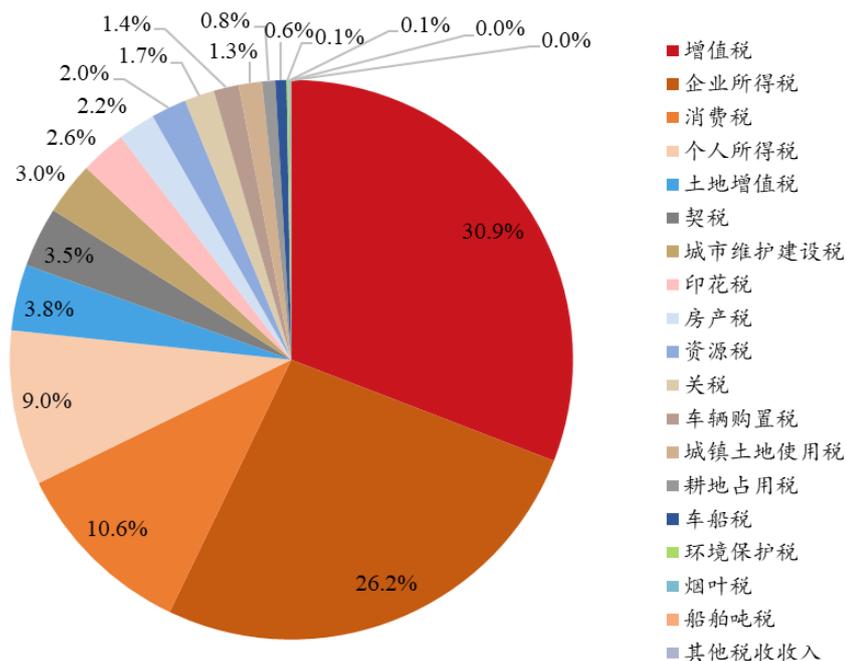
从各类税种占比来看, 当前增值税、企业所得税、个人所得税和消费税是我国的主要税种。2022 年, 增值税和企业所得税分别为我国第一和第二大税种, 占总税收比重分别为 30.9% 和 26.2%。增值税占比相较于 2021 年下降 7.5 个百分点, 主要是因为 2022 年实行了大范围的增值税留抵退税政策, 增值税收入阶段性减少。排名第三位的是消费税, 占比 10.6%, 第四位是个人所得税, 占比 9.0%, 土地增值税、契税和城市维护建设税占比分别是 3.8%、3.5% 和 3.0%。

1994 年分税制改革后, 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。2022 年中央财政收入占全国财政收入比重为 46.6%, 地方占比 53.4%, 中央财政收入占比较 2021 年有小幅上升。

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 2016 年的 81.7%, 此后呈现一定波动性。2022 年受增值税留抵退税等减税降费政策影响, 税收收入占比下降至 81.8%, 接近历史低点。

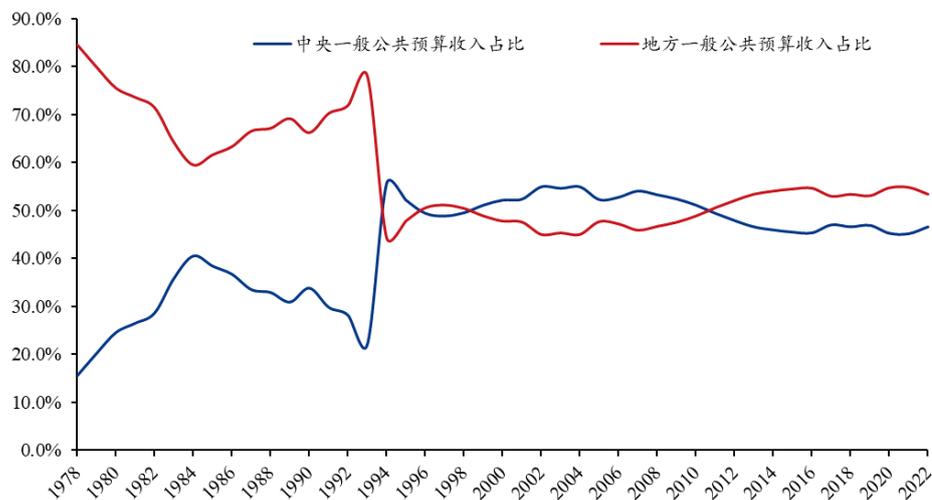


图表6：中国主要税种的构成比例（2022）



资料来源：财政部、粤开证券研究院 注：图中0.0%为四舍五入的结果。

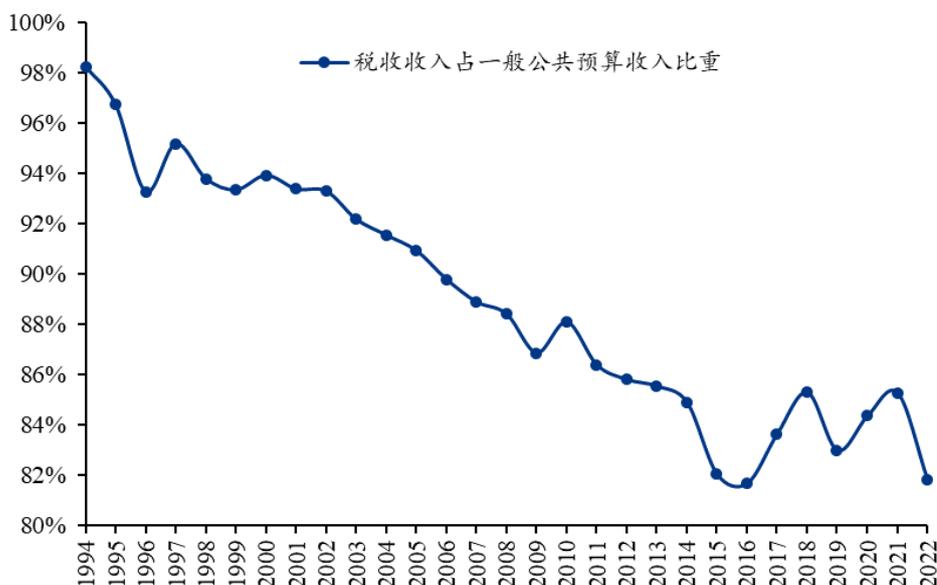
图表7：近年来中国中央财政收入占比总体稳定



资料来源：Wind、粤开证券研究院



图表8：中国税收收入比重占全国一般公共预算收入比重有所下行



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”

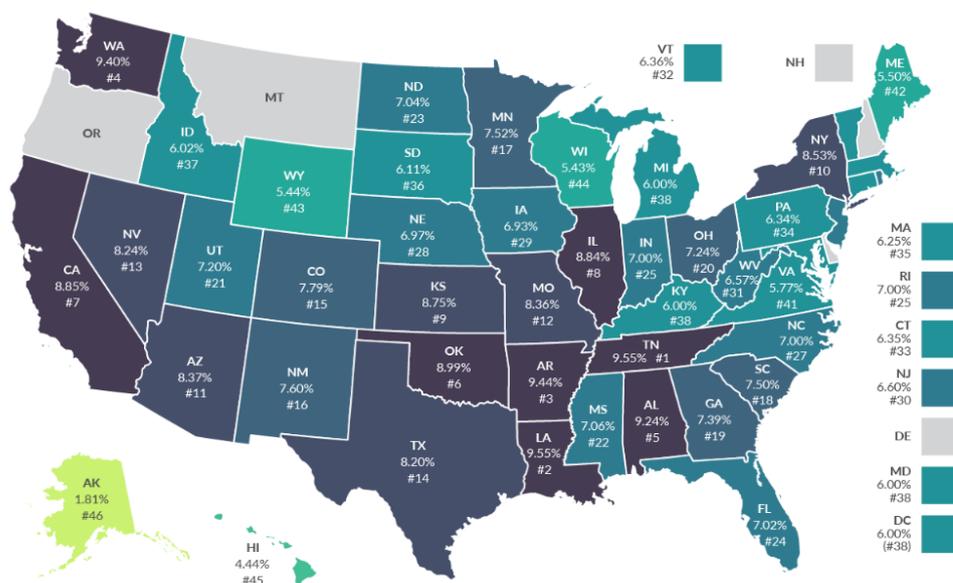
一国税收法律制度的建设与其基本国情及治理体系密切相关。由于美国各级政府相对独立，联邦政府、州政府和地方政府均拥有独立的税收立法权及税务执法系统，不同地方税率区别较大，不存在全国统一适用的地方税务法规。当前美国税法体系形成联邦、州、地方三级平行的法律制度，整体呈现高度的法治化、规范化和案例化。中国的中央税、共享税以及地方税的立法权都集中在中央，以保证中央政令统一，维护全国统一市场和企业平等竞争。“十三五”期间中国税收立法提速，“十四五”期间继续推进印花稅、增值稅、消費稅、關稅等稅種的立法進程。截至2022年底，18个税种中已有12个完成立法，但税收法治建设任务仍重。

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情况下，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。以销售税为例，美国各州综合销售税率从1.81%到9.55%不等。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。



图表9：美国各州及地方政府综合销售税率（2023年6月末）



资料来源：Tax Foundation、粤开证券研究院

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》，涵盖个人所得税、公司所得税、消费税、遗产税等税种的基本规定）、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。

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，以保证中央政令统一，维护全国统一市场和企业平等竞争。《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，2015年修订后的《立法法》第八条规定：“下列事项只能制定法律：……（六）税种的设立、税率的确定和税收征收管理等税收基本制度；……”，明确了税收基本制度必须以法律的形式呈现。同时，《立法法》第九条规定，“本法第八条规定的事项尚未制定法律的，全国人民



代表大会及其常务委员会有权作出决定，授权国务院可以根据实际需要，对其中的部分事项先制定行政法规……”，明确了授权国务院立法的合法性，国务院主管部门（主要是财政部和国家税务总局）可以拟定和执行税收法律法规和实施细则。

目前，我国部分税收基本法律规定，地方政府（主要是省级政府）可以根据本地实际情况，提出对个别税种的部分税收要素进行调整，“报同级人民代表大会常务委员会决定，并报全国人民代表大会常务委员会和国务院备案”，但地方政府就某些税收要素进行调整的立法程序尚不明确，缺乏统一的规定。

图表10：目前地方政府有权制定本地政策的税种

税种	法律依据	地方政府可决定的税收要素
契税	《中华人民共和国契税法》	适用税率、特殊情况下的减征或免征
资源税	《中华人民共和国资源税法》	部分税目下的税率、计征方式，特殊情形的减征或免征
耕地占用税	《中华人民共和国耕地占用税法》	适用税额、适用税额加征
环境保护税	《中华人民共和国环境保护税法》	应税大气污染物和水污染物的具体适用税额的确定和调整、征收范围
车船税	《中华人民共和国车船税法》	适用税额、减征或免征、申报期限
城镇土地使用税	《中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例》	适用税额
房产税	《中华人民共和国房产税暂行条例》	房产原值减除额、减征或免征

资料来源：中国人大网、粤开证券研究院

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、硕果累累，但“十四五”期间税收法治建设任务仍然比较艰巨。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，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，全国人大及其常委会于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》，2021年通过《印花税法》。截至2022年末，我国18个税种已有12个完成立法，税收立法进程持续推进。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、第三大税种消费税和备受关注的房地产税和土地增值税等，健全我国税收法律体系的任务还很艰巨。其中，《增值税法（草案）》于2019年11月开始征求意见，2022年12月首次提请人大审议，2023年8月进行了二次审议，何时正式立法具有不确定性。此外，部分税收相关法律是授权立法下由政府部门制定的法规、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、中美税制结构对比

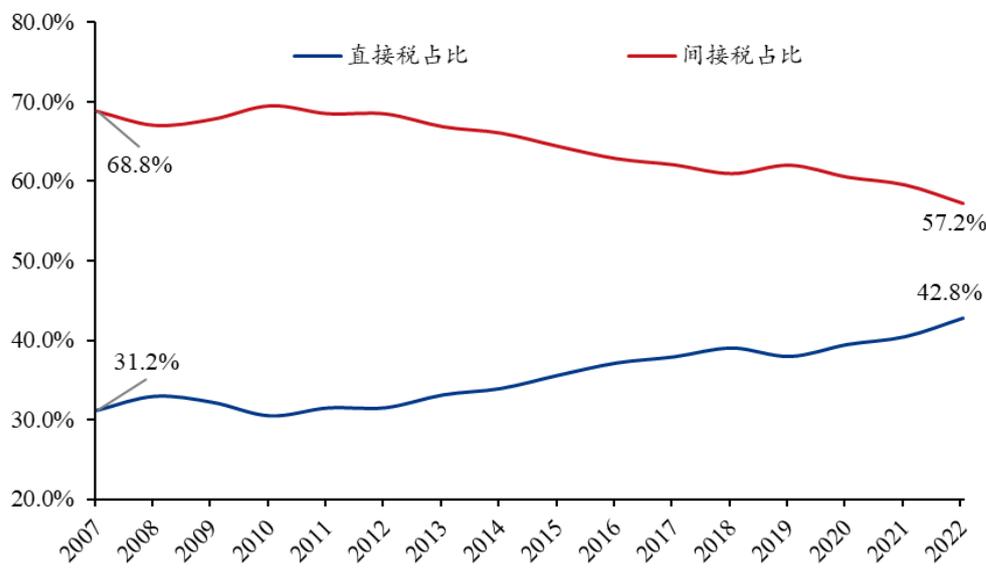
（一）中国：企业税和间接税占比较高，利于筹集财政收入，但企业税负感重

中国的税制结构具有两个鲜明的特点：

一是侧重向企业征税。以 2022 年为例，16.7 万亿元总税收收入中，除了 1.5 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纳税人，包括增值税、消费税、企业所得税等。理论上，增值税和消费税等间接税的税负最终由消费者承担，但由于各种原因，税负并不能 100% 转嫁给消费者。这意味着，在税收总收入不变的情况下减少直接向企业征收的税，直接向个人征收的税将不可避免地上升。考虑到直接对个人加税的阻力较大，若为降低企业税负而减少直接向企业征收的税，那么很可能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。

二是间接税占比仍较高。中国的直接税占比呈现不断上升趋势，初步形成了流转税与所得税双主体税制结构。但截至 2022 年，直接税（含企业所得税、个人所得税、房产税、车船税、船舶吨税、契税、城镇土地使用税等）占比约为 43%，而间接税占比仍然接近 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，税负反而加大。

图表11：中国间接税占比仍较高



资料来源：Wind、粤开证券研究院

（二）美国：个人所得税和直接税占主体地位，注重调节公平

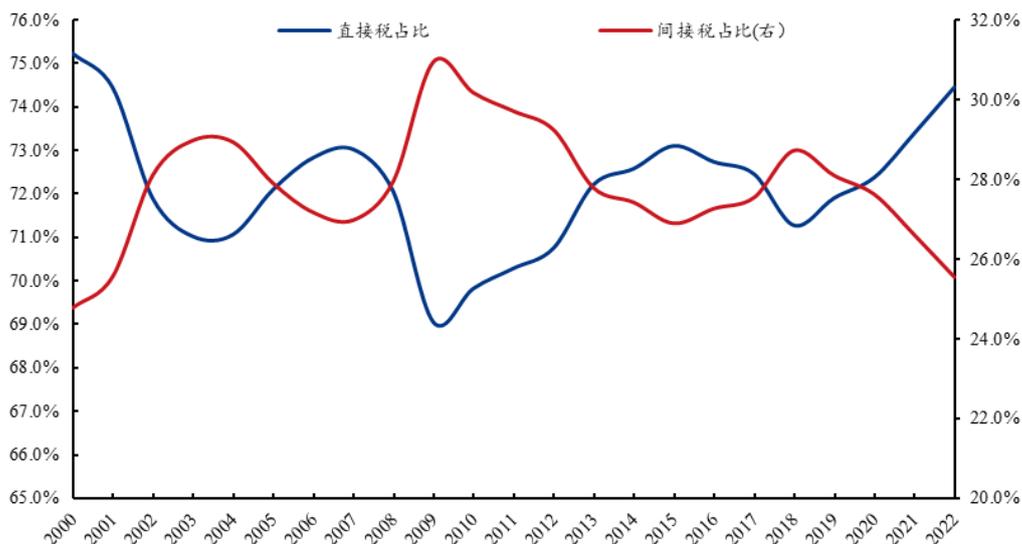
美国的直接税主要包括个人所得税、企业所得税、财产税、社会保险税、牌照税、遗产及赠与税。截至 2022 年底，美国的直接税达到 5.37 万亿美元，占税收比 74.5%，整体维持 70% 以上水平，且 2018 年以来呈上升趋势。直接税占比较高背景下，税收对经济周期逆周期调节效应更大：在经济过热时，随着收入和盈利好转，个人和企业所得税等



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）、销售税（州和地方）、关税（联邦）。截至2022年底，美国的间接税达到1.84万亿美元，占税收比重为25.5%，其中，间接税的主导力量是州和地方政府的销售税。

图表12：美国以直接税为主，占比总体稳定在70%—75%



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，全口径的宏观税负略高于美国

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，而美国的国有企业较少；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，即用税收收入除以GDP；中口径，即用税收收入与社会保险费收入之和除以GDP，此口径与OECD通常采用的宏观税负口径大体一致；大口径，即用不包括土地出让收入的政府收入除以GDP，此口径的政府收入与IMF广义政府收入大体一致；全口径，即用全部政府收入除以GDP。

对于中国而言，税收收入指一般公共预算中的全部税收收入；社会保险费收入指社会保险基金预算中的保险费收入；全部政府收入指一般公共预算、政府性基金预算、社



会保险基金预算及国有资本经营预算等四本预算的收入之和（剔除重复计算部分）。全口径的政府收入将政府性基金预算收入中的土地出让收入（包括国有土地使用权出让金收入、国有土地收益基金收入、新增建设用地土地有偿使用费收入、农业土地开发资金收入等四项与土地出让相关的收入）全部包含在政府收入中。

本文计算宏观税负的主要数据来源包括：《中国统计年鉴》、财政部网站、美国经济分析局（BEA）网站等。需要说明的是，由于我国实行土地公有制，土地出让收入属于中国特有的财政收入类型，美国实行土地私有制，可认为无此项财政收入。因此，本文仅计算中国的全口径宏观税负，可认为美国全口径的宏观税负与大口径相同。此外，美国 BEA 口径的政府收入（包括税收收入、社会保险缴款、财产收入、转移性收入和国有企业盈余等构成）是从收入的来源和实质角度进行统计，而非根据某项收入的名称进行分类，税收收入、非税收入等项目或有少量交叉，且未能反映政府销售商品和服务取得的收入（例如行政事业性收费）。严格来讲，并不能与我国各类政府收入直接比较。但我们认为这些差异整体上较小，并不影响我们对于中美税负高低的判断。

图表13：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

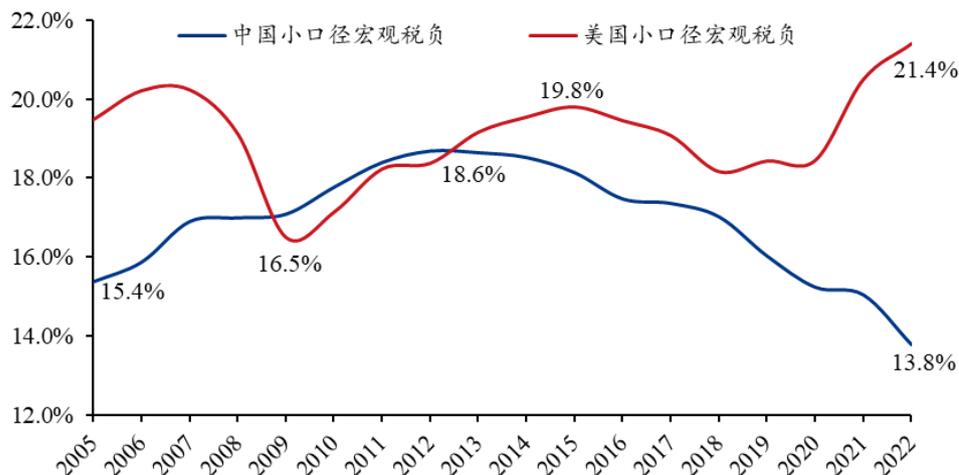
（一）小口径：不考虑社会保险的情形下，中国宏观税负低于美国

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 31.2%（2022 年数据），而中国的社会保险是缴费为基础，不纳入一般公共预算，为可比计算，我们先不考虑社会保险，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不含社保税收入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，2022 年中国的小口径宏观税负水平低于美国 7.6 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，小口径宏观税负自 2014 年以来趋势性下行至 2022 年的 13.8%，已连续下降 10 年。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和逆周期调控政策而导致宏观税负水平迅速下行，2009 年仅为 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。2021 年以来，疫情后美国经济恢复韧性超预期，推动宏观税负继续上行至 2022 年的 21.4%。



图表14：小口径下的美国宏观税负近年来远超中国



资料来源：Wind、BEA、粤开证券研究院

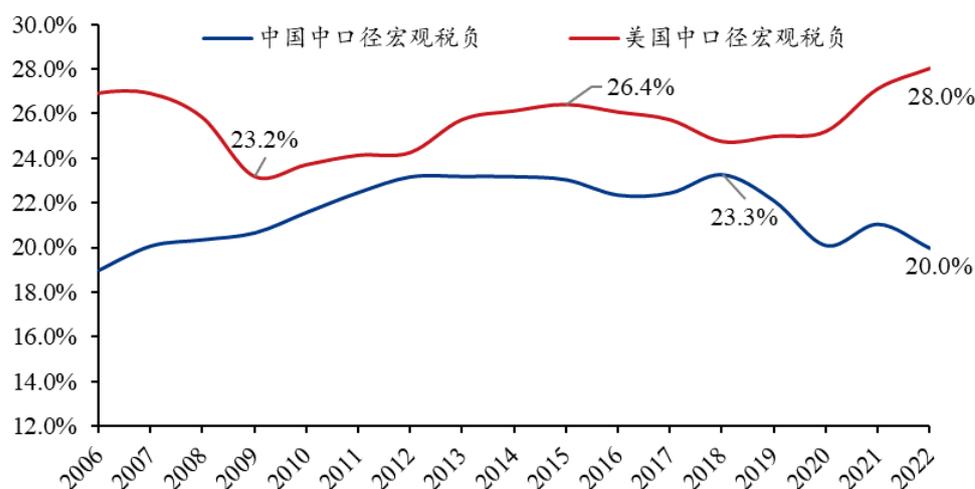
（二）中口径：考虑税收、社保的情形，美国宏观税负水平近年来始终高于中国

我国中口径宏观税负用中国的税收收入与社会保险基金预算中的社保费收入之和除以我国当期 GDP；相应地，美国中口径宏观税负是指 BEA 口径的税收收入与社会保险税之和除以美国当期 GDP。

总体来看，中口径下的美国宏观税负水平近年来始终高于中国。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%。2018 年中口径宏观税负阶段性抬升，主要是因为 2018 年机关事业单位基本养老保险改革正式施行后企业集中清算补缴职工基本养老金，我国社会保险费收入大幅上升。2019 年以来中国中口径宏观税负快速下行，2020 年为 20.1%，已回落至 2007 年水平。2020 年下降幅度较大，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，当年社会保险费收入占 GDP 的比重大幅下降（同时加大了对社会保险基金的财政补贴）。2022 年受进一步减税降费政策的影响，宏观税负继续下行至 20.0%。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 26.4%，其后又连续三年下降，2018 降至 24.8%。2019 年起美国中口径宏观税负开始呈现上升趋势。与小口径宏观税负相似，2021 年以来，美国经济持续恢复，中口径宏观税负进一步攀升。中口径下，美国宏观税负与中国宏观税负的差异逐渐拉大。

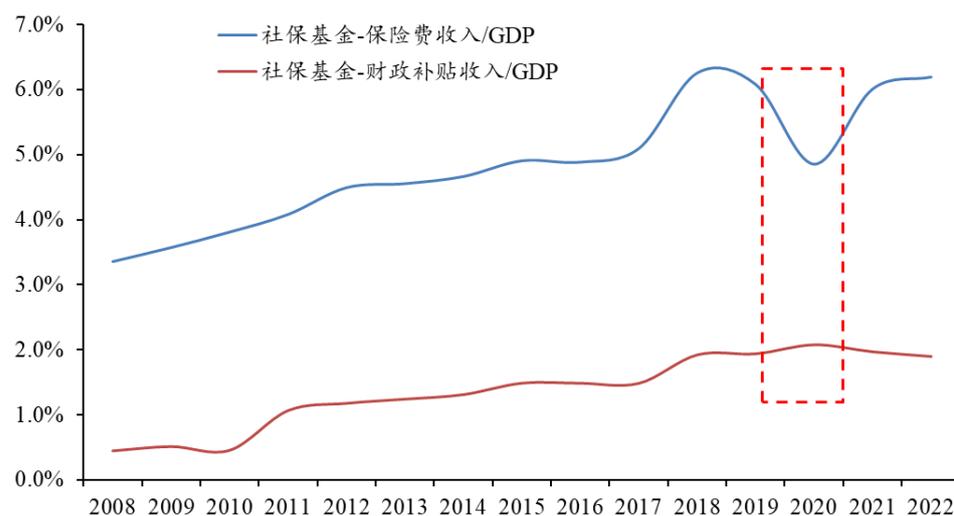


图表15：中口径下的美国宏观税负高于中国



资料来源：Wind、BEA、粤开证券研究院

图表16：2020年社保费收入大幅下降



资料来源：Wind、BEA、粤开证券研究院

（三）大口径和全口径：不考虑土地出让收入，中国宏观税负仍然远低于美国，考虑土地出让收入后，中国宏观税负与美国大致相当

大口径宏观税负考虑除土地出让收入以外的政府收入，对中国而言是四本政府预算收入之和(剔除一般公共预算对社会保险基金预算的补贴和土地出让收入)除以中国GDP，美国则是BEA口径下的全部政府收入(税收收入+社会保险缴款+其他政府收入)除以美国GDP。

大口径下，美国宏观税负水平2009—2019年期间与中国基本相当，但2020年起美国宏观税负超过中国，且差异不断扩大。中国的大口径宏观税负水平自2015年以来呈现趋势性下降，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24.9%，2021年小幅抬升后，2022年继续下降至24.8%。美国的宏观税

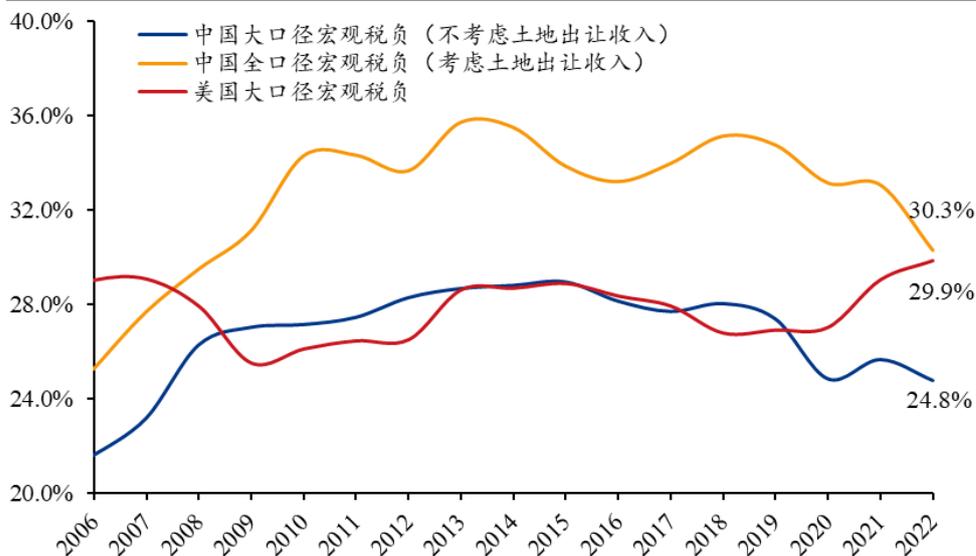


负水平在 2008 年及之前显著高于中国，但是随后美国受到金融危机的影响，财政收入出现负增长，大口径宏观税负从 2006 年的 29.0% 降至 2009 年的 25.5%。2009—2019 年期间与中国大致相当，而后美国宏观税负逐步回升至 2015 年的 28.9%，伴随美国经济复苏叠加税改，2018 年大口径宏观税负降至 26.8%，2019 年起逐步回升，到 2022 年达 29.9%。

自 2010 年起，中国开始构建包含一般公共预算、国有资本经营预算、政府性基金预算和社会保险预算四本预算的预算制度，形成有机衔接、更加完整的政府预算体系，全口径的政府收入应当包括上述四本预算的所有收入（剔除重复计算部分）。特别地，本文认为全口径的宏观税负应当包含土地出让收入。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；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。

全口径下，中国的宏观税负自 2008 年起超过美国，但自 2018 年以来中国的宏观税负持续下降，到 2022 年已十分接近美国的宏观税负。2008 年及之前美国大口径宏观税负高于中国全口径的宏观税负，2006 年美国较中国高 3.8 个百分点（美国 29.0%，中国 25.3%）。2008 年及以后中国全口径宏观税负迅速超过美国，2009 和 2010 年中国分别高于美国 5.6 个百分点（2009 年美国 25.5%，中国 31.1%）和 8.2 个百分点（2010 年美国 26.5%，中国为 34.3%），主要源于中国 2009 年和 2010 年土地出让收入（占政府性基金预算收入的 80% 左右）增幅较大。2018 年全口径下的中国宏观税负 35.1%，大幅高于美国 8.3 个百分点，主要原因有两个：一是由于机关事业单位基本养老保险改革正式施行后企业集中清算补缴职工基本养老金，2018 年我国社会保险费收入大幅上升，二是 2015 年起土地出让收入上升较快。相比之下，中国小口径的宏观税负在 2018 年仍是下降的。事实上，中国税收收入占 GDP 的比重已连续下降 10 年，而一般公共预算收入占 GDP 的比重已连续下降 7 年。2019—2020 年，我国土地出让收入/GDP 再度上升，其后受房地产市场低迷影响，快速下降；2019—2020 年社保费收入/GDP 下降幅度较大，从 2018 年的 6.3% 下降至 2020 年的 4.9%，2021 年起有所恢复。叠加疫情期间和疫情后经济恢复期内减税降费政策不断加码，中国全口径宏观税负自 2018 年以来持续下降。2022 年全口径下中国宏观税负为 30.3%，与美国的大口径宏观税负（29.9%）已十分接近，大致相当（仅相差 0.4 个百分点）。

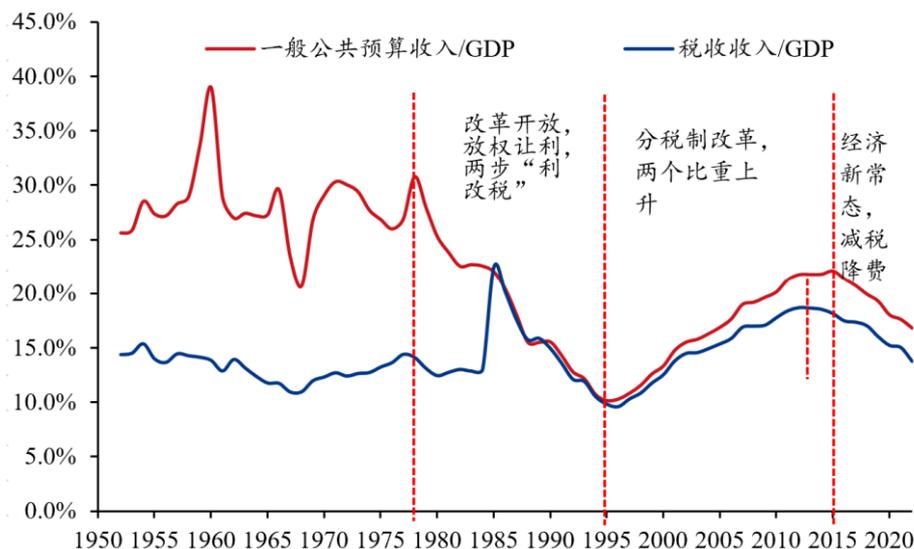
图表17：全口径下，2022 年中国宏观税负与美国大致相当



资料来源：Wind、BEA、粤开证券研究院

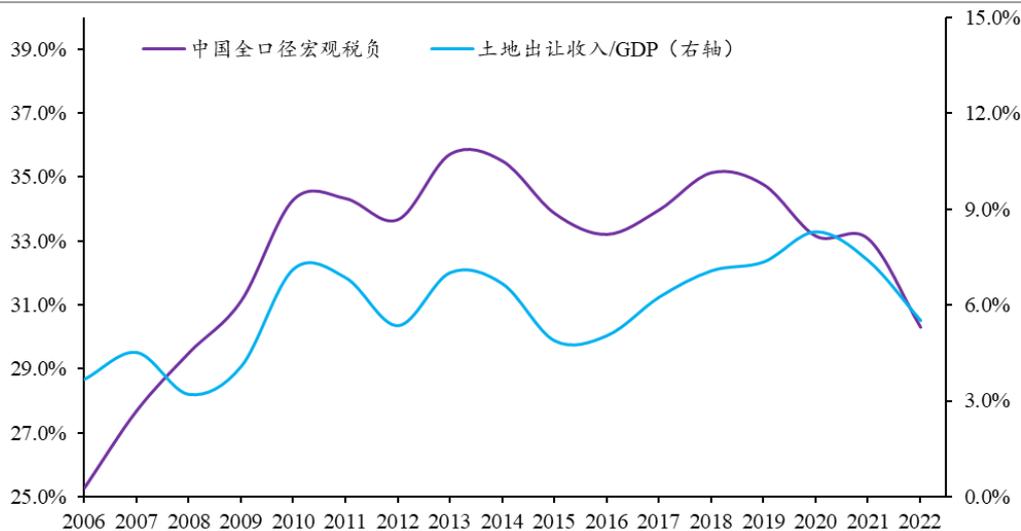


图表18：中国一般公共预算收入/GDP 连续 7 年下降



资料来源：Wind、粤开证券研究院

图表19：2016—2020 年期间中国土地出让收入/GDP 连续 5 年上升



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：间接税占比较高，叠加综合经营成本较高

上文分析，截至 2022 年，大、中、小口径的中国宏观税负均低于美国，考虑土地出让收入后，中国宏观税负与美国大致相当。但是，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：一是在间接税占比较大的税制结构下，企业作为主要纳税主体，且部分流转税难以转嫁出去；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；三是企业综合经营成本较高；四是居民公共服务获得感不高，财政支出结构及效率有待进一步优化。

对于居民个人而言，2022年个人所得税规模为14923亿元，占税收比重较低(9.0%)，但是由于我国个人所得税覆盖人群太窄，主要是工薪阶层纳税，导致该部分人群的税负感重。

（一）间接税占比较高，近90%的税收由企业缴纳，税负感重

从宏观税负来看，大、中、小口径下，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，中国仅高于美国0.4个百分点。但是从企业看，中国企业的负担高于美国，这主要是和中美税制结构差异相关。

中国税收的纳税人以企业为主，美国税收的纳税人以个人为主。2022年，中国的增值税、消费税与企业所得税之和占全国税收收入比重为67.7%，而2022年美国的企业所得税占税收收入（不含社保税）的比重只有9.6%。

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，在流转环节征收，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，由于员工工资不能抵扣，减税获得感不强。第五，增值税抵扣链条因各种税收减免而中断，部分企业的增值税不能完全转嫁出去。

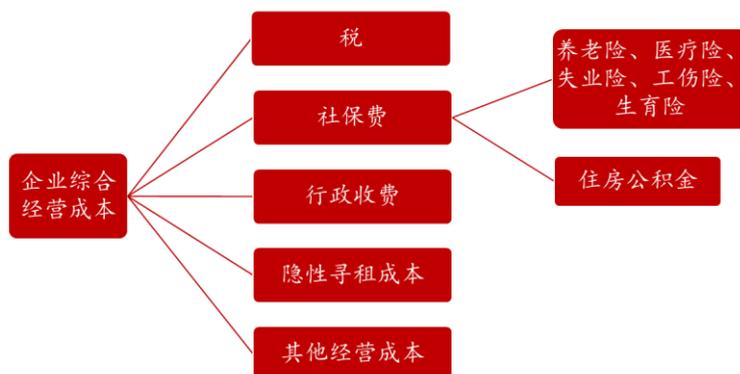
中国市场经济的逐步发展有个过程，经济发展尤其是城镇化过程中需要大量财政投入。而流转税的特点是通过上下游链条间企业的抵扣实现了互相监督，税收负担最终由消费者承担。过去我国税收征管水平有限，流转税为主的税制有利于高效筹集财政收入。随着中国经济的高速增长，贫富差距扩大，有必要逐渐提高所得税地位和比重、更好调节收入分配，推动以流转税为主体的税制结构逐渐转为流转税和所得税双主体的税制结构。但目前间接税占比仍然较高，未来应进一步转型为以直接税为主体的税制结构。

（二）中国企业综合经营成本较高

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、隐性寻租成本、环保成本等一系列支出在内的综合经营成本。



图表20：企业综合经营成本构成



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2022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3850元，企业缴纳的“五险一金”为工资成本额外的38.50%。扣除“五险一金”和个人所得税之后员工拿到手的工资仅为7665元。

美国的社会保障税主要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%，失业保险为全年工资中前7000美元的6%。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%。美国没有生育保险，而是纳入医疗保险。以2022年美国纽约市税前工资10000美元的单身雇员为例，企业需额外承担的社保成本为800美元（占员工工资的8%），员工扣除社保和所得税后员工拿到手的现金工资为8076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条件下，中国的企业和个人的名义社保费率分别高于美国30.50和14.88个百分点，在不包含住房公积金的条件下，中国企业和个人的名义社保费率分别高于美国18.50和2.88个百分点，导致中国企业综合税费成本较重。

但我国月薪超过10000元的人群占比较少，还存在较多的灵活就业人员和农村低收入人群；规范缴纳社保的企业占比较低，根据《中国企业社保白皮书2023》，2023年仅28.9%的企业社保缴存基数合规。这导致尽管名义社保费率较高，但社保费收入占GDP的比重仅6%左右，与美国大致相当。再加上我国老龄化加速、退休年龄较低、政府承担的养老责任偏高等原因，我国目前社保基金结余并不充裕，部分老龄化严重的省份基本养老保险基金需要全国统筹支援。而美国企业职工除缴纳联邦社会保险税之外，大部分企业会提供非强制性的企业年金计划，相当一部分雇员拥有个人养老金账户，而我国的企业年金覆盖人群较少，个人养老金制度刚刚起步。


图表21：中国企业用工成本：五险一金（以 2022 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 元	203	9%	900
失业保险	0.5%	50	0.5%	50
工伤保险			0.2%	20
生育保险			0.8%	80
住房公积金	12%	1200	12%	1200
五险一金总支出		2253		3850
个人所得税	应纳税所得额的 3%	82		
税后月薪		7665		
企业总支出				13850

资料来源：粤开证券研究院 注：北京市工伤保险有八档基准费率，0.2%是最低档费率；个人所得税计算未考虑专项附加扣除；我国个人所得税实行年终综合汇算清缴，本表计算的是月度平均状况；未考虑其他税收优惠、企业年金（或职业年金）和个人养老金账户。

图表22：美国企业用工成本：社保税（以 2022 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			年工资前 7000 美元的 6%	35
社保税总支出		765		800
联邦个人所得税	应纳税所得额的 10%	816		
纽约州个人所得税	应纳税所得额的 4%	343		
个人所得税合计		1159		
税后工资		8076		
企业总支出				10800

资料来源：粤开证券研究院 注：纽约市不征收地方级个人所得税；个人所得税税前扣除仅考虑了社会保险、联邦单身雇员标准扣除（每年 12950 美元）和纽约州单身雇员标准扣除（每年 8000 美元）；美国个人所得税实行年终综合汇算清缴，本表计算的是月度平均状况；未考虑其他税收优惠、企业养老金计划和个人养老金账户。

2、非税收入

财政收入包括税收收入和非税收入两部分。狭义的税收负担并不是一国国民和企业的全部负担。对政府而言，非税收入和税收收入均是筹集财政收入的工具，财政收入不变的情况下，二者具有互相替代性。不同于税收的强制性和无偿性，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，居民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。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。



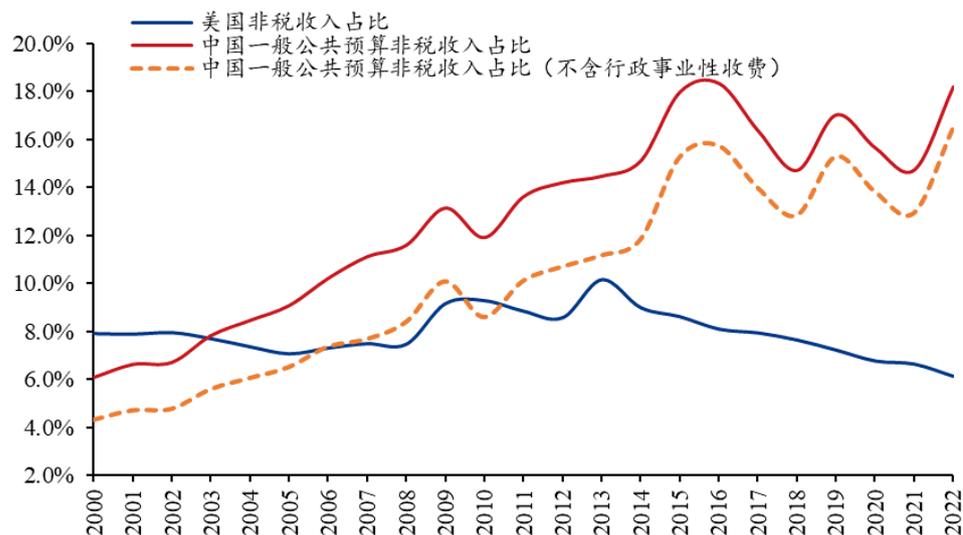
美国的非税收入主体是各类收费，包括公共设施使用者收费、机场和公园收费、行政性收费等。其他非税收入包括捐赠、政府所有的企业和公共财产收入。除了法律专门规定外，美国的非税收入都要纳入预算管理。

美国 BEA 口径的非税收入包括财产收入（股息、红利、租金等）、转移性收入（捐赠、罚没收入等）和国有企业盈余（利润）等。美国 BEA 口径的非税收入并不包括政府从销售商品和服务中取得的收入（如行政性收费），此类收入被认为抵消了部分财政支出。因此，BEA 口径下的非税收入占比可能被低估。BEA 口径下，2022 年美国非税收入占全部财政收入的比重为 6.1%，且 2013 年以来呈现下降趋势。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相对较少。2022 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 40.0%和 60.0%。

中国的狭义非税收入包括纳入一般公共预算的专项收入、行政事业性收费、罚没收入、国有资本经营收入、国有资源有偿使用收入和其他收入，而广义非税收入还包括和国有资本经营预算收入和政府性基金预算收入。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”的现象。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。中国一般公共预算非税收入占财政收入比重在 2016 年前逐渐攀升，2016 年达到 18.3%，之后在 15%左右波动，2022 年占比为 18.2%，接近 2016 年的历史高点。为了与美国 BEA 口径可比，我们还计算了我国不含行政事业性收费的非税收入占比。该比值自 2011 年起逐渐高于美国，到 2022 年比美国非税收入占比高出 10.3 个百分点。相比之下，中国的非税收入占比高于美国，而这仅仅是我国狭义的非税收入，尚未考虑政府性基金预算和国有资本经营性预算中的非税收入。若考虑广义非税收入，则中国的非税收入占比将远远超过美国。

图表23：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

隐性寻租成本和部分部门一刀切的监管举措增加了企业经营成本。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。

此外，我国企业面临着部分行业垄断导致的高昂的天然气、石油、物流等基础性经营成本，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、天然气、物流成本分别为美国的 1.3、3.1 和 1.6 倍。

图表24：我国部分工业能源、物流价格高于美国，劳动力成本仍有优势

	汽油成本 (美元/升)	柴油成本 (美元/升)	天然气成本 (美分/立方米)	电力成本 (美分/千瓦时)	物流成本占 GDP 比重	劳动力成本 (美元/小时)
美国	0.95	1.11	23.10	14.2	9.10%	32.25
中国	1.23	1.10	70.54	8.8	14.70%	5.51
中国/美国	1.3	1.0	3.1	0.6	1.6	0.2

资料来源：Wind、Global Petrol Prices、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”是税收的应有之义，合理的宏观税负应与居民获得的公共服务相匹配。税收可以看作是居民购买政府提供的公共产品及服务支付的价格，公民通过让渡一部分自己的利益换取政府提供的公共产品、服务和福利。合理的宏观税负要让居民具有普遍的获得感，切实增进了国民福祉，满足了居民对高质量公共服务的需求。北欧许多国家的宏观税负偏高，但居民从出生到死亡都可以享受到政府提供的高质量公共服务，具有较高的获得感。

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。稳定宏观税负的前提下，仍可以通过优化财政支出结构、提升财政资金使用效率等方式，提高居民享受教育、医疗、就业、养老等领域的基本公共服务的获得感，降低宏观税负的“痛感”，增强居民对宏观税负的接受度。

五、中美税负对比的启示：稳定宏观税负，深化税制改革，完善税收体系

当前中国的全口径宏观税负与美国基本相当，而小、中、大口径的宏观税负已连续下行近十年，不能再过于强调减税降费的规模和数量，而应转到减税降费的效率效果上，落实和完善既有政策。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。

《“十四五”规划和 2035 远景目标纲要》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。”这为未来我国税收体系的完善和税收制度的完善指明了方向。“十四五”时期，财税体制改革要服务于绿色发展、应对老龄化、推动科技创新、构建新发展格局、统筹发展和安全等方面。

（一）稳定宏观税负，推动减税降费从数量规模型转向效率效果型

当前中国的宏观税负已连续下行近十年，未来继续下行的空间极为有限，不能再过于强调减税降费的规模，而应转到减税降费的效果上，落实和完善既有政策即可。未来减税降费空间已经不大，在财政支出刚性的情况下，一味降低宏观税负要么导致非税收入大幅增长，要么透支财政空间导致政府债务不断积累，二者均蕴含着较大的财政风险，不利于财政长期可持续。对于大国而言，保持一定水平的财政汲取能力有利于财政发挥宏观调控职能，过低的宏观税负也无法为政府提高公共服务水平提供足够的资金保障。同时，我国减税降费的效果边际递减，在经济下行期对市场信心的提振以及对经济的拉动作用也在下降。持续的减税降费导致市场主体寄希望于减税降费，而非自身经营的改善，也不利于推进税收法治化。

目前政府收入端政策应重在落实既定政策，要从数量规模型减税降费转向追求效率和效果。当前经济形势下，财政政策应更多采用支出端政策，而非收入端政策。政策是否生效以及生效的程度要考虑到市场主体的信心等情况，如果居民和企业信心不振，宏观政策将陷入泥潭。收入端的减税降费举措即使增加了企业和居民端的现金流，但是企业和居民在预期低迷的情况下难以转化为投资和消费，而支出端的政策可直接拉动需求。因此，在确保宏观税负稳定的前提下，实施更精准有效的减税降费，加强对科技创新、绿色发展、产业升级等方面的结构性税收政策支持，涵养高质量税源，提升企业获得感，真正让企业和老百姓得实惠。

继续推进消费税、资源税扩围，充分发挥税收保护环境、促进绿色发展的作用。消费税应扩大对高污染、高耗能产品、高档消费品的征收范围，并将征收范围扩展到高端服务业，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环节后移至消费环节，提高消费者对消费税的感知度，引导绿色消费。资源税对山西、陕西、内蒙古、新疆等能源大省来说是财政收入的重要来源。2022年受能煤炭等资源能源产品量价齐升的影响，资源税收入3388.61亿元，增幅达48.1%。目前资源税税率依然较低、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。

构建与数字经济和服务业经济时代相匹配的财政税收体系，强化数字经济时代下的税收征管，减少税收流失。数字经济和服务业占比提高冲击工业时代财税体制。中国数字经济增加值规模不断增加，占GDP的比重不断提高。根据国家互联网信息办公室发布的《数字中国发展报告（2022年）》，2022年中国数字经济增加值规模为50.2万亿元，GDP占比为41.5%。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，相应的财政体制要做出调整，税源、税基要做新的界定，推动实现宽税基、低税率、严征管的税务征管格局。

（二）深化税收制度改革，完善税收体系

其一，积极推动增值税立法，清理不必要税收优惠政策，简化增值税税制，提高税收中性。增值税作为我国第一大税种，税制改革优化尤为重要，其立法进程也备受关注。



但应当认识到，阶段性和过渡性优惠政策林立，不利于增值税征收管理。《增值税暂行条例》上升为基本法律之后，对增值税制度调整的难度将增加。应尽快清理不必要的税收优惠及临时性政策，简化增值税税制，提高增值税税收中性。加快推动增值税立法，巩固增值税改革成果，稳定市场预期。

其二，推进个人所得税改革，实行彻底的综合课征，统一劳动与资本所得的税率。当前的个人所得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。应继续推进个人所得税改革，对高收入群体隐性收入加强征管力度，强化个人所得税的收入分配调节功能。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，对不同类型的收入适用统一的累进税率，以有效遏制因劳动所得的最高税率（45%）与财产转让所得税率（20%）、经营所得税率（最高35%）等差异导致的高收入群体隐匿收入、逃避缴纳税款的现象。二是要更好发挥个人所得税调节收入分配的功能。个人所得税覆盖面窄、规模小的情况下，难以发挥收入分配调节作用。因此，要避免动辄大幅度上调个人所得税免征额，不断拓宽个人所得税的覆盖面。同时，加强对高收入人群的个人所得税征管，加大偷逃税惩罚力度。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减免个人所得税，对收入畸高的娱乐明星等群体加征个人所得税。

其三，持续优化促进企业创新的税收优惠政策，进一步激发微观主体创新动力。我国已经初步形成以企业所得税优惠为主体，以个人所得税、增值税等其他税收优惠为辅，多层次、多形式、系统化的激励科技创新的税收政策体系，但仍存在较多问题。首先，覆盖面存在缺失环节，对于前沿基础研究环节支持不够，导致企业基础研究积极性不高，投入较少；其次，科研人才精准度不高，科研人员培训费用不能全部扣除；第三，激励形式有待完善，直接优惠较多，对尚未盈利的企业优惠政策少，对研发生命周期覆盖不全。因此，应持续完善促进企业创新的税收优惠政策，允许企业税前扣除研发准备金和全部科研培训费用，加大企业对基础研究投入的优惠力度，落实好既有的研发费用加计扣除、固定资产加速折旧等间接优惠，改善企业现金流状况，推动初创企业和高速增长企业长久发展。

（三）优化财政收入结构，在划转国有资产充实社保基金的基础上适度降低企业社保费负担，并进一步规范非税收入

目前中国企业的社保负担较重，可考虑划转部分经营效益和社会效益较好的国有资产，以充实社保基金，在此基础上适当下调部分社会保险的企业缴费比例。世界银行发布的《2020年营商环境报告》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%，远高于OECD成员均值、美国和越南；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%。尽管如此，由于我国规范缴纳社保的企业占比较低、老龄化加速、退休年龄较低、政府承担的养老责任偏高等原因，我国目前社保基金结余并不充裕，而短期内这一国情难以有根本性改变。此种情况下，可考虑划转部分经营效益和社会效益较好的国有资产，以充实社保基金，同时适当下调部分社会保险的企业缴费比例，这样可以降低企业综合经营成本，同时保持宏观税负整体稳定。

除税收收入、社保收入外，我国非税收入在政府收入中占比较高，也是中国企业感觉税负较重的重要原因之一，应进一步规范非税收入，优化政府收入结构。凭借国家强制力征收的税收收入具有较高的稳定性、可预期性，而土地出让收入、政府收费等非税收入稳定性、可预期性、透明性较差，不宜过度依赖非税收入。对居民和企业而言，非



税负担具有一定的隐蔽性和不确定性，但确实减少了居民或企业收入，不利于刺激消费需求。应深化非税收入管理体制改革，及时清理非必要的非税收入，进一步提升非税收入征收与管理效率。应及时甄别和清除不合理的非税收入，同时规范非税收入的用途，提升地方政府非税收入的支出效率，形成非税收入与地区经济发展的良性循环。现行分税制下地方政府缺乏主体税种是导致非税收入不断扩张的重要体制原因，长期来看还应推动财政体制改革，降低地方政府对非税收入的依赖。

（四）持续推进税制结构转型，继续提高直接税比重

我国在深化税制改革、完善税收体系的同时，应继续推进税制结构转型，进一步提高直接税比重。由于间接税具有可转嫁性、累退性、隐蔽性等特点，间接税占比过高，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，间接税一般为比例税，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越大，税负就相对越重，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，间接税有较强的顺周期性，不具备直接税“自动稳定器”的功能。由于间接税多在商品流通环节中以比例税的形式征收，当经济衰退时，税收减收效应通过多个流通环节被逐步放大，顺周期性较强；由于流转税多为比例税，也不会因为税源的缩减而自动降低税档、自动调节经济，不利于财政收入和宏观经济稳定。

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扩大税基、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和经济高质量发展。

虽然目前我国已经初步形成了流转税和所得税双主体的税制结构，但是相对而言直接税在总税收中的占比仍然过低。2022年我国税收收入中间接税占比仍接近60%。从直接税的构成上看，我国税制结构还有很大完善的空间。一方面，个人所得税和财产税的比重较低，不利于税制发挥收入调节功能，税制整体的累进性还有待加强；另一方面，企业所得税和社会保险费的比重较高，一定程度上削弱了企业创新潜力。这导致尽管近几年我国直接税占比不断提升，但直接税的调节收入分配、促进社会公平的功能并没有得到很好的发挥。因此，有必要继续进行税制结构调整，进一步提高直接税在总税收中的比重，为实现社会公平创造制度条件，逐步缩小居民收入差距，最终实现共同富裕。



分析师简介

罗志恒，2020年11月加入粤开证券，现任首席经济学家兼研究院院长，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，须在允许的范围内使用，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

广州市黄埔区科学大道 60 号开发区控股中心 19、22、23 层

北京市西城区广安门外大街 377 号

网址：www.ykzq.com