

2024年06月26日

从国内外视角探究新一轮税制改革主线

宏观研究团队

——宏观经济专题

何宁（分析师）

沈美辰（联系人）

hening@kysec.cn

shenmeichen@kysec.cn

证书编号：S0790522110002

证书编号：S0790122110036

顺应时代发展需要和中央战略性规划两重背景表明，新一轮财税改革有望在7月召开的三中全会拉开帷幕。

● 我国税制概览与中外税制差异对比：直接税比重、分税制实践

从全球税收结构来看，各国税收结构差异较大。具体看，我国直接税比重偏低，与相同人均GDP的OECD国家相比，我国直接税比重低于大多数国家；我国企业税负偏高；地方税体系与单一制国家类似，且地方税收依赖共享税。我们选取美国、日本做具体的海内外对比分析。

1、美国：地方财权独立，企业税负低，个税综合征收。美国联邦、州和地方政府分税分权，税制结构以直接税为主体，没有联邦统一的增值税。个人所得税是占比最高的税种。税制方面与我国差异较大，我国企业实际税负感更重、我国个人所得税制与美国不同。

2、日本：地方税源充足，调增消费税以应对社保支出。日本税收体系涵盖国税和地方税两个层级，地方税源相对中央较为独立。应对少子老龄化是日本税制改革的主要背景，人口结构变化对日本税收体系影响较大。近年来日本税制改革内容可概括为“两增一减一个制度”，提高消费税税率，保障社会及财源稳定、减轻纳税人家庭负担。

● 新形势下我国税收体制有改进空间，改革线索清晰

1、当前我国财税体制存在两方面改进空间。一方面，国内看，当前财税体制存在难以适应未来高质量发展、新质生产关系改革的部分，例如基层财政困难和地方财政收入问题。疫情后地方财政收支结构不均衡问题凸显。地方政府土地财政依赖度较高，也致使地方财政收入可持续性面临挑战。另一方面，国际横向比较来看，直接和间接税比例关系以及地方税和财产税体系有待完善是我国亟待改革的核心问题。直接税和间接税比例失衡会抑制消费、不利于收入分配调节。相对于国际水平，我国财产税制度相对薄弱，有待深化改革。我国并未开征遗产与赠与税，房地产税仍在试点阶段但并不完善。

2、“十二五”以来我国税制改革的重心发生变化。“十二五”至今，随着我国经济总量的发展和结构的转型，税制改革重心也发生了一定转移，由结构性减税到完善地方税和直接税体系。“十四五”规划（2020）明确提出建立现代财税体制的目标要求、主要任务和实现路径。完善现代税收制度的重点在于健全地方税、直接税体系，适当提高直接税比重。

● 新一轮税制改革的主要方向：聚焦所得税、财产税、消费税三大类税种

改革的总体方针是“十四五”纲要的健全地方税体系、健全直接税体系和加强预算管理。目前核心的消费税改革、提高直接税比重（包括房地产税立法和改革）等措施还并未研究推出，可关注三中全会对财税改革的进一步部署。

1、扩大综合征收范围和优化税率结构或是深化个税改革的两大方向。包括优化综合与分类结合的课税制度，加强对资本所得的税收调节，以及调整税率结构等。

2、财产税制度建立完善。大部分发达国家财产税占税收总收入的比重不高，但在地方税收收入中却占主要地位。财产税可成为重要的地方收入来源。关注房地产税改革的进一步落地举措，应聚焦明确房地产税的功能定位、合理设计税制要素、做好配套征管机制建设等方面。

3、消费税改革：征收范围调整、征收环节后移，收入归属改革。调整消费税征收范围和税率设置、将生产环节征收调整为零售环节征收、推进消费税收入归属改革或是下一步改革的主要方向。当消费税征收环节由生产环节改为零售环节，征收环节后移可能通过议价能力、流通环节、附加税等方式对地方财力分配产生影响。

● **风险提示：**政策理解不全面、政策执行力度不及预期、宏观经济超预期下行。

相关研究报告

《广义财政收支缺口扩大—5月财政数据简评》-2024.6.24

《全球制造业PMI回暖韧性及影响的几点思考——宏观经济专题》-2024.6.24

《二手房成交延续以价换量——宏观周报》-2024.6.23

目 录

1、 我国税制特征与国际税制改革经验	5
1.1、 我国现行税制特征：增值税和企业所得税是前两大税种	5
1.2、 中外税制存在的差异：税制结构、分税制实践差异	7
1.3、 国际税制特征及改革经验——以美国、日本为例	9
1.3.1、 美国：联邦、州与地方政府分权，直接税占主导	9
1.3.2、 日本：为应对人口结构变化展开的税制改革	11
2、 新形势下我国税收体制有改进空间	13
2.1、 地方和基层财政可持续发展面临挑战	13
2.2、 国际比较视角下我国税制存在不完善之处	15
2.3、 “十二五”以来我国税制改革的重心发生变化	16
3、 新一轮税制改革的可能方向分析	17
3.1、 优化税制结构：提高直接税比重、降低间接税比重	17
3.1.1、 所得税扩大税基、优化税率结构	17
3.1.2、 借鉴国际经验，进一步建立完善财产税制度	18
3.2、 完善地方税体系，落实消费税改革	20
3.2.1、 消费税改革方向：征税环节后移、扩大征收范围、下划地方	20
3.2.2、 消费税改革对生产、零售、地方财政的影响	21
4、 风险提示	23

图表目录

图 1： 我国现行税制体系可按课税对象不同分类	5
图 2： 我国前两大税种为增值税和企业所得税	6
图 3： 预算分级层面的我国税制体系一览	6
图 4： 各国人均 GDP 首次超过 12690 美元时的税制结构对比	7
图 5： 相同基尼系数水平下我国与 OECD 各国的税收结构对比	8
图 6： 各国税收收入占 GDP 比重差异较大	8
图 7： 我国共享税占地方税收收入的六成	9
图 8： 地方政府对纯地方税种的依赖加强	9
图 9： 个人所得税是美国联邦税收收入的最主要来源	10
图 10： 美国州和地方政府税收中销售税、房产税为主	10
图 11： 近 5 年美国所得税增速有所提升	11
图 12： 美国消费税和企业所得税占比下降	11
图 13： 日本历史上的税制改革以减个税、增消费税为主线	12
图 14： 日本税收结构中消费税、个人所得税占比较高	13
图 15： 疫情后地方民生类支出大幅增长	14
图 16： 疫情后地方财政收入均值下降	14
图 17： 地方政府性基金收入下滑拖累总体财政收入	14
图 18： 地方土地财政收入逐渐减速	14
图 19： 当前多数省份收入仍较为依赖土地财政	15
图 20： 我国财产税结构并未发挥收入调节功能	16
图 21： “十二五”以来中央政府对财税改革的政策布局	17
图 22： 近两年我国所得税收入增速下降	18

图 23: 我国所得税占税收收入约 31%比重	18
图 24: OECD 国家财产税占比在 5%左右	19
图 25: 多数 OECD 国家财产税以不动产税为主	19
图 26: 美国各州房地产税率存在一定差异	20
图 27: 多数发达国家消费税为地方政府贡献收入	21
图 28: 国内成品油消费税税额呈上升趋势	21
图 29: 消费税改革可能包含三个路径	22
表 1: 日本主要税种特征对比	12

目 录

1、 我国税制特征与国际税制改革经验	5
1.1、 我国现行税制特征：增值税和企业所得税是前两大税种	5
1.2、 中外税制存在的差异：税制结构、分税制实践差异	7
1.3、 国际税制特征及改革经验——以美国、日本为例	9
1.3.1、 美国：联邦、州与地方政府分权，直接税占主导	9
1.3.2、 日本：为应对人口结构变化展开的税制改革	11
2、 新形势下我国税收体制有改进空间	13
2.1、 地方和基层财政可持续发展面临挑战	13
2.2、 国际比较视角下我国税制存在不完善之处	15
2.3、 “十二五”以来我国税制改革的重心发生变化	16
3、 新一轮税制改革的可能方向分析	17
3.1、 优化税制结构：提高直接税比重、降低间接税比重	17
3.1.1、 所得税扩大税基、优化税率结构	17
3.1.2、 借鉴国际经验，进一步建立完善财产税制度	18
3.2、 完善地方税体系，落实消费税改革	20
3.2.1、 消费税改革方向：征税环节后移、扩大征收范围、下划地方	20
3.2.2、 消费税改革对生产、零售、地方财政的影响	21
4、 风险提示	23

图表目录

图 1: 我国现行税制体系可按课税对象不同分类	5
图 2: 我国前两大税种为增值税和企业所得税	6
图 3: 预算分级层面的我国税制体系一览	6
图 4: 各国人均 GDP 首次超过 12690 美元时的税制结构对比	7
图 5: 相同基尼系数水平下我国与 OECD 各国的税收结构对比	8
图 6: 各国税收收入占 GDP 比重差异较大	8
图 7: 我国共享税占地方税收收入的六成	9
图 8: 地方政府对纯地方税种的依赖加强	9
图 9: 个人所得税是美国联邦税收收入的最主要来源	10
图 10: 美国州和地方政府税收中销售税、房产税为主	10
图 11: 近 5 年美国所得税增速有所提升	11
图 12: 美国消费税和企业所得税占比下降	11

图 13: 日本历史上的税制改革以减个税、增消费税为主线.....	12
图 14: 日本税收结构中消费税、个人所得税占比较高.....	13
图 15: 疫情后地方民生类支出大幅增长	14
图 16: 疫情后地方财政收入均值下降	14
图 17: 地方政府性基金收入下滑拖累总体财政收入.....	14
图 18: 地方土地财政收入逐渐减速	14
图 19: 当前多数省份收入仍较为依赖土地财政.....	15
图 20: 我国房产税结构并未发挥收入调节功能.....	16
图 21: “十二五”以来中央政府对财税改革的政策布局	17
图 22: 近两年我国所得税收入增速下降	18
图 23: 我国所得税占税收收入约 31%比重	18
图 24: OECD 国家房产税占比在 5%左右	19
图 25: 多数 OECD 国家房产税以不动产税为主.....	19
图 26: 美国各州房地产税率存在一定差异.....	20
图 27: 多数发达国家消费税为地方政府贡献收入.....	21
图 28: 国内成品油消费税税额呈上升趋势.....	21
图 29: 消费税改革可能包含三个路径	22
表 1: 日本主要税种特征对比	12

1、我国税制特征与国际税制改革经验

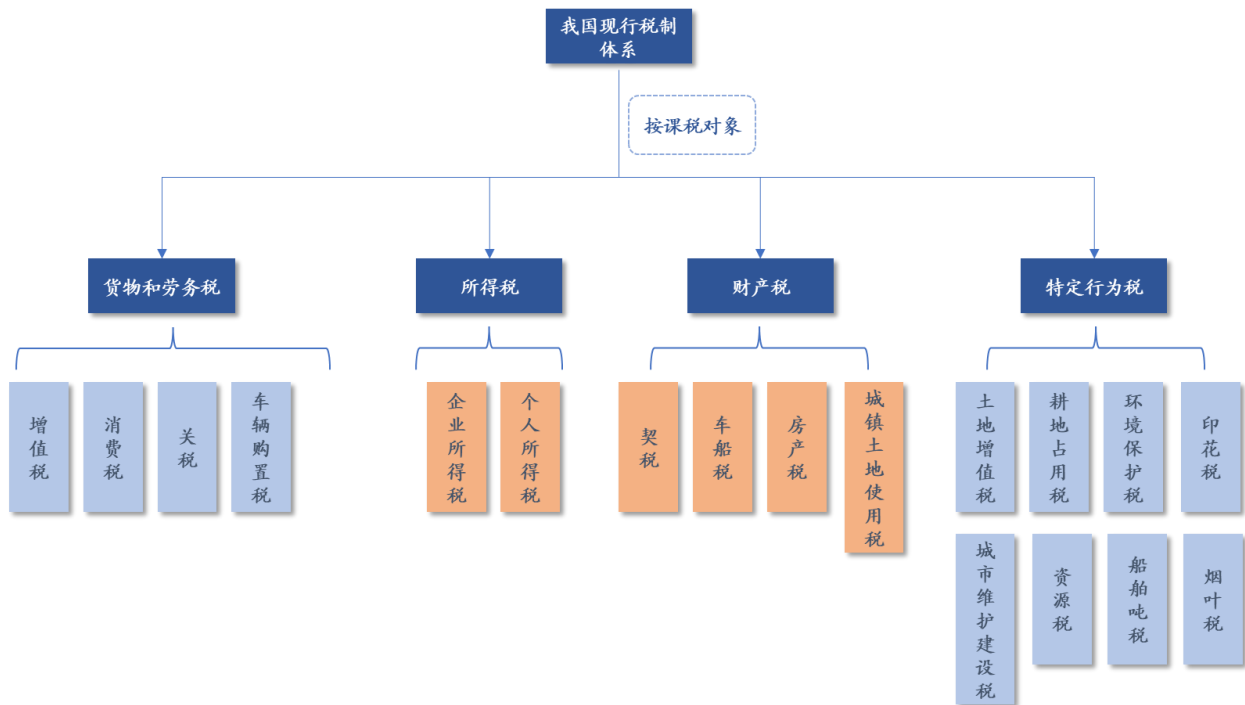
回顾我国改革开放 40 多年来的历史进程，几乎每一轮重大改革，都以财税体制改革为突破口¹。2024 年 7 月在将北京召开中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议，重点研究进一步全面深化改革、推进中国式现代化问题。面临当下推动经济实现质的有效提升和量的合理增长这一重大历史任务，“深化重点领域改革”中，**财税体制改革或仍要先行，新一轮财税改革有望自三中全会拉开帷幕。**

本文从财税改革中的税制角度切入，探讨我国税制的现状和问题，进而得出新一轮税制改革的线索。

1.1、我国现行税制特征：增值税和企业所得税是前两大税种

我国现行税收体系针对货物和劳务、所得、财产、特定行为四类对象课税，共计 18 个税种，包括以所得税和财产税为主的直接税和商品劳务税为主的间接税。

图1：我国现行税制体系可按课税对象不同分类



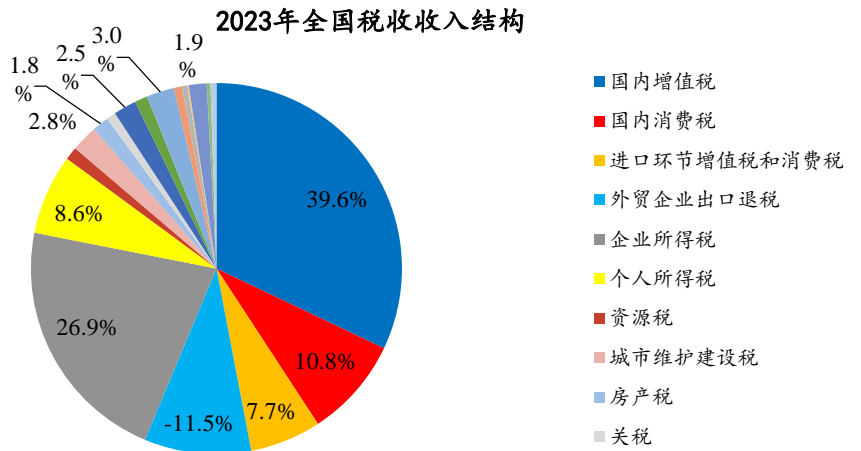
资料来源：财政部、开源证券研究所 注：橙色标注税种为直接税，其余为间接税

增值税和企业所得税是前两大税种。我国收入占比最高的几大税种分别是增值税、企业所得税、消费税和个人所得税。其中增值税占比 49%、所得税占比约 31%、消费税 9%、财产税约 8.8%。我国税制有典型发展中国家特征，**大部分税收来自生产和流通领域并主要由企业缴纳。企业承担的税负为增值税(国内+进口)、消费税、企业所得税、关税等，约占总税收的 90%。**发展中国家由于 GDP 总量和人均产出低，

¹ 《光明日报》，《积极稳妥谋划新一轮财税体制改革》，高培勇

所得税的税基相对较小，即使对少数高收入阶层，受征管能力的制约也难以有效征收个人所得税，因此普遍以生产和流通环节的流转税作为主要的税收来源。

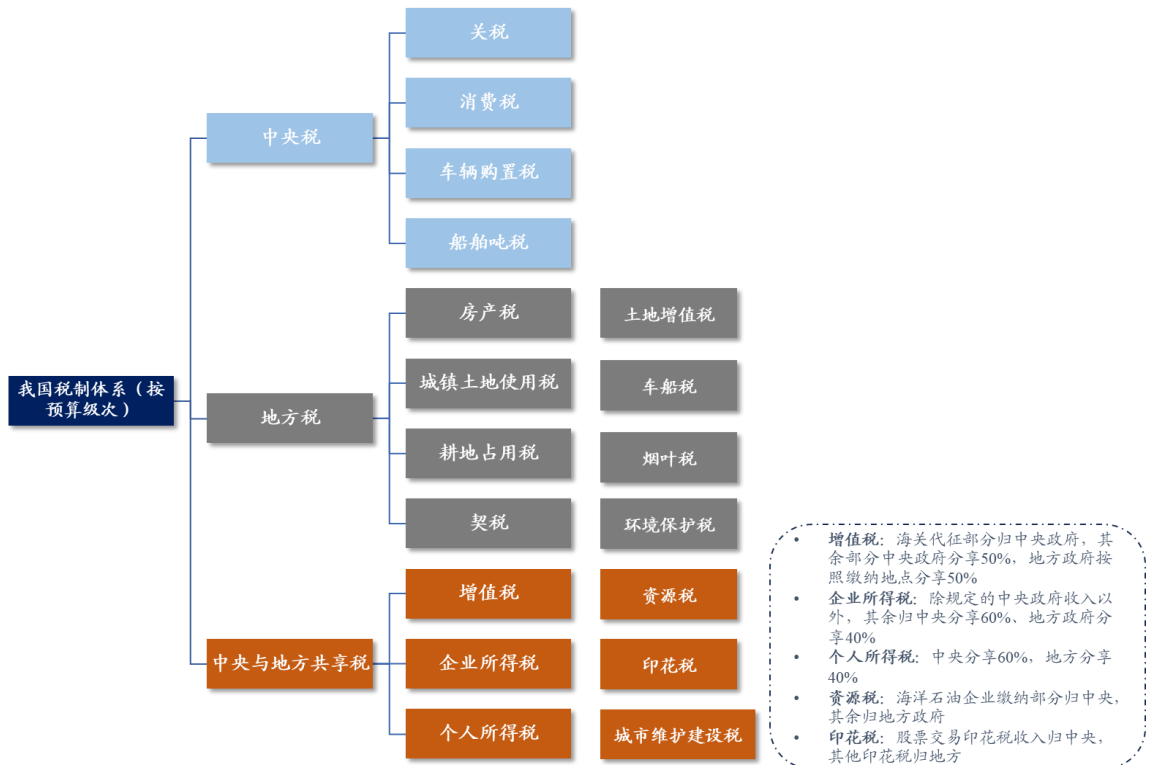
图2：我国前两大税种为增值税和企业所得税



数据来源：Wind、开源证券研究所

从预算分级角度，央地共享税占主导。税种按收入划分级次可分为中央税、地方税和央地共享税。我国属于单一制国家中赋予地方较小税收立法权的国家，1994年分税制改革又强化了中央的财政权力，保证中央有能力通过转移支付方式平衡区域间财力差距。因此当前国家税收收入中最主要的几大税种都属央地共享或中央税，纯地方税种类较多但总体规模较小。

图3：预算分级层面的我国税制体系一览

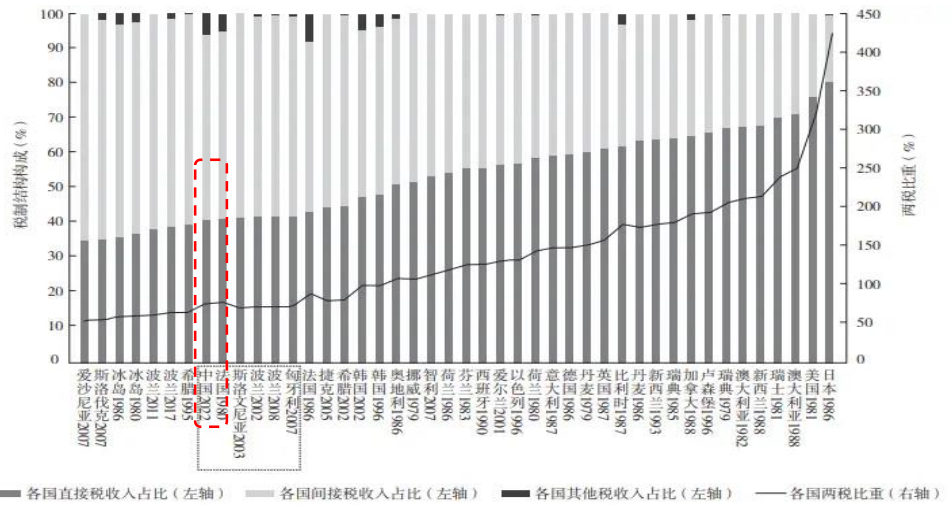


资料来源：开源证券研究所

1.2、中外税制存在的差异：税制结构、分税制实践差异

1、我国直接税占比相较于发达国家偏低。2022 年，我国直接税占比约为 39%，而 OECD 成员国 1975—2020 年直接税比重维持在 64%~68%。从国民收入循环中的征税环节来看，直接税被认为是对最终纳税人征收的，如所得税、财产税；间接税则是通过中间环节征收的，如增值税。为了便于国际比较²，根据 OECD 统计口径，2022 年，我国人均 GDP 为 12690 美元，直接税收入占比为 41%、间接税占比为 53%。与相同人均 GDP 的 OECD 国家相比，我国直接税比重低于大多数国家，间接税占比偏高，税收结构与 1980 年的法国、2002 年的波兰等国相近。

图4：各国人均 GDP 首次超过 12690 美元时的税制结构对比



资料来源：《新一轮财税体制改革中税制改革的全球视野考察》、OECD；注：红色框标注中国，中国取 2022 年数据；按 OECD 统计口径，所得税、社会保障缴款、工薪税和财产税被划分为直接税，商品和劳务税划分为间接税。为与我国比较，已将社会保障缴款从各国数据中剔除

根据世界银行数据，我国 2020 年基尼系数为 0.371。相同收入分配差距程度（基尼系数）横向比较，我国直接税收入占比低于大多数国家在同等收入分配差距程度时的占比。

² 《新一轮财税体制改革中税制改革的全球视野考察》

图5：相同基尼系数水平下我国与 OECD 各国的税收结构对比

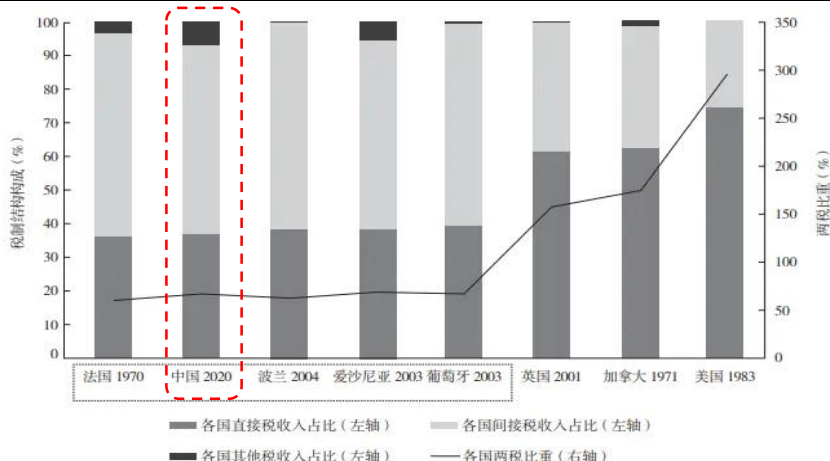


图5 各国基尼系数首次超过0.371时的税制结构

注：本图中为达到标准的 OECD 成员国数据。韩国、比利时、德国、希腊、冰岛、挪威、斯洛伐克、瑞士、新西兰、澳大利亚、日本等国家的基尼系数均未更新至 2020 年，且 2020 年前未达到 0.371 的标准，因此未在本次统计中显示。
数据来源：基尼系数根据世界银行数据库整理，税收数据根据 OECD tax statistic 整理。

资料来源：《新一轮财税体制改革中税制改革的全球视野考察》、OECD、世界银行

2、各国税收结构差异较大，我国企业所得税在国际上偏高。以税收占 GDP 的比重横向比较，选取 7 个发达经济体（美、德、法、英、意、韩、日），4 个发展中经济体（巴西、墨西哥、土耳其、南非）作为对比样本。各国税收结构存在较大差异，发达经济体企业所得税占比偏低，个人所得税和财产税占比较高。中国个人所得税占 GDP 的比重为 4.8%，低于美、德、法国，但与日本、英国相近；中国企业所得税的比重为样本中最高，与韩国、南非接近；中国商品和服务税占 GDP 的比重高于日本、美国、韩国等，位居 12 个国家的第 6 位；中国财产税高于样本中的发展中国家，仅低于美国、英国、法国等 4 个国家。

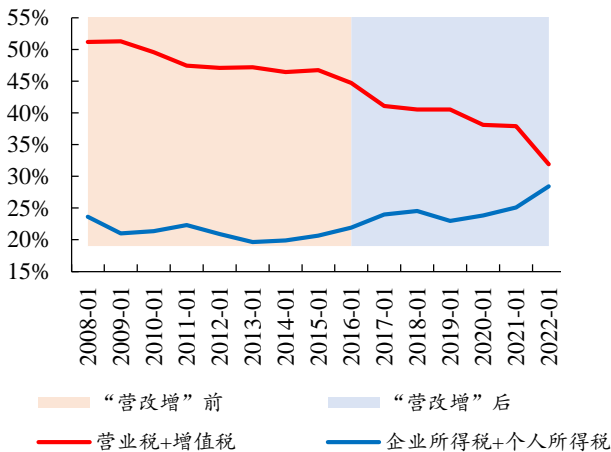
图6：各国税收收入占 GDP 比重差异较大

国家	企业所得税 (%)	个人所得税 (%)	财产税 (%)	商品与服务税 (%)
美国	1.34	9.3	3.1	4.0
德国	2.00	10.6	1.1	10.1
法国	2.22	9.3	3.9	12.3
英国	2.30	4.8	4.1	11.9
意大利	1.97	4.8	2.6	11.9
韩国	4.29	9.3	3.1	6.6
日本	3.77	4.8	2.6	6.0
巴西	2.81	3.0	1.6	13.9
墨西哥	3.29	9.3	0.3	5.9
土耳其	1.83	4.8	2.6	8.6
南非	4.34	9.4	1.4	9.3
中国	4.44	4.8	2.9	8.8

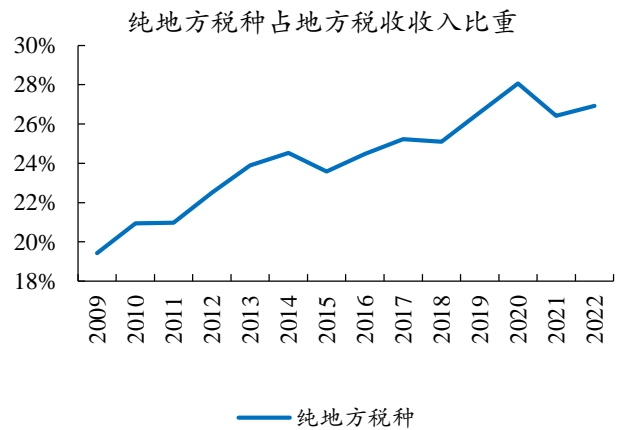
数据来源：OECD、开源证券研究所；注：为横向可比，选取 2019 年数据

3、我国地方税体系与单一制国家类似，且地方税收依赖共享税。2022年，地方政府税收收入中增值税与所得税共占比60%，共享税收入成为地方税收收入的主要来源。全面“营改增”后，虽提高了地方在增值税中的分享比例，但增值税在地方税收收入中的比重缩减，地方税收收入从经济发展中分享的收入规模有所下降，地方政府更加依赖纯地方税种，但我国房产税、土地增值税等收入完全划归地方的“纯地方税种”税基偏弱，占总收入比重不到3成。

国际上看，联邦制国家的地方政府拥有相对独立的地方税制体系。例如美国州政府可以开征除关税和财产税以外的几乎所有税种，州和地方政府都有自己的主体税种，美国地方税以财产(不动产)类、资源类及行为税为主。单一制国家如英国、法国、韩国地方税规模较低，税权集中在中央。英国地方税收收入在全国税收收入中所占比例不到15%，与我国较为类似。此外，有部分国家也将增值税、营业税等商品和劳务税作为中央与地方的共享税种，如英国、德国、法国。

图7：我国共享税占地方税收收入的六成


数据来源：Wind、开源证券研究所

图8：地方政府对纯地方税种的依赖加强


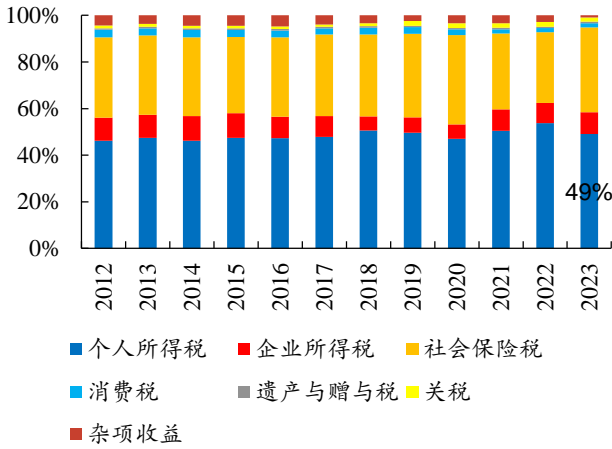
数据来源：Wind、开源证券研究所；注：纯地方税种指收入全部划归至地方政府的税收

1.3、国际税制特征及改革经验——以美国、日本为例

1.3.1、美国：联邦、州与地方政府分权，直接税占主导

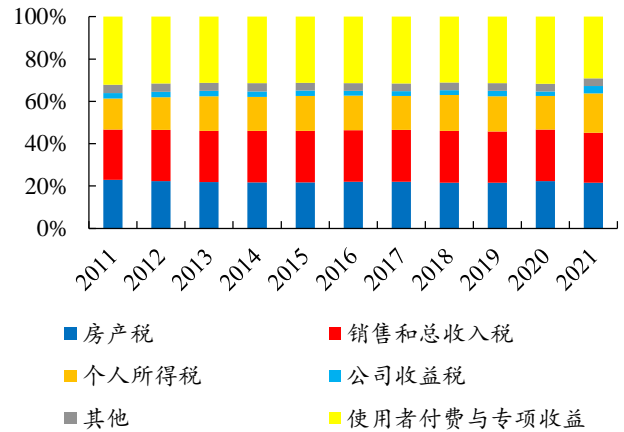
美国实行彻底的分税制，联邦、州与地方分权，税收由联邦、州和地方分别立法和征管。每个政府级次的主要税种不同，联邦以所得税为主、州政府以销售与使用税为主、地方政府以财产税为主体。联邦政府会对州、地方政府进行转移支付。美国税制结构以直接税为主体，没有联邦统一的增值税，个人所得税是占比最高的税种。

图9：个人所得税是美国联邦税收收入的最主要来源



数据来源：Wind、开源证券研究所

图10：美国州和地方政府税收中销售税、房产税为主



数据来源：Wind、开源证券研究所

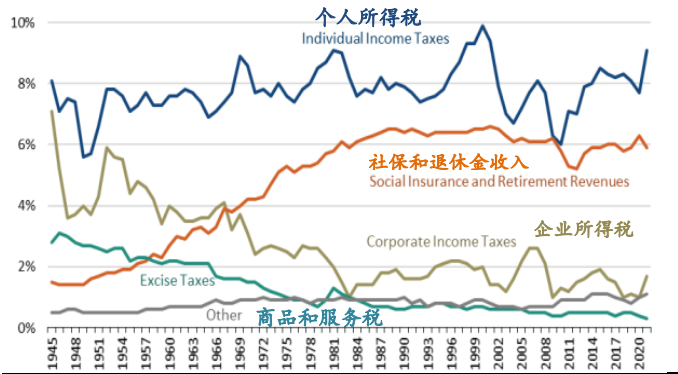
除分税制度和税收结构外，中美两国税制仍存在诸多不同。主要表现在**企业税负、广义消费税、个人所得税征收方式**等方面。

(1) **我国企业实际税负感更重。**美国企业除缴纳联邦及州和地方的企业所得税外，仅需承担联邦社会保险税、联邦关税、联邦消费税、州和地方销售税。而我国企业除需缴纳企业所得税外，还需承担增值税、消费税、城市维护建设税、关税、土地增值税、资源税、耕地占用税、城镇土地使用税、印花稅等 15 个税种，企业税负较重（约占总税收的 90%）。

(2) **在广义消费税上，美国与我国差异较大。**在我国，消费税只对少数几种商品和劳务征收；而在美国，广义消费税对各种商品和劳务征收，美国以零售商销售税为主。美国的零售销售税主要由州和地方政府征收，只在零售环节征税，基本无重复征税的可能。与增值税相比，消费税税基相对狭窄。征收范围包括有形动产的出售，房地产业、服务业通常不属于销售税征税范围。销售税对州和地方财政收入有较大贡献。

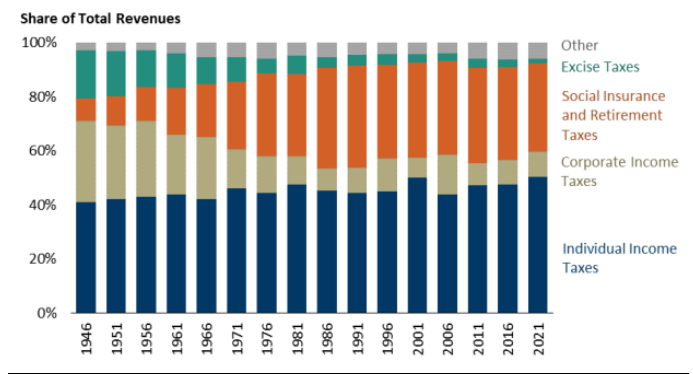
(3) **我国个人所得税征收方式与美国不同。**美国的个人所得税采取综合征收的方式，对包括工资薪金、股息红利、利息租金收入以及销售证券和不动产收入在内的所有收入征税。个人所得税申报方式有 5 种，可选择单身申报、已婚联合申报等等。而我国虽然在 2018 年税制改革中结束分类征收，建立了综合与分类相结合税制，但只是把工资薪金所得等 4 类劳动性质所得并入综合所得，经营所得和资本所得等仍旧实行分类征收，综合程度仍待提升。且我国个税申报模式单一、最高边际税率相对偏高。

图11：近5年美国所得税增速有所提升



数据来源：CRS、U.S. Office of Management and Budget, Budget of the U.S. Government、开源证券研究所

图12：美国消费税和企业所得税占比下降



资料来源：CRS、U.S. Office of Management and Budget, Budget of the U.S. Government

美国税制改革与国民经济息息相关。2017年12月，美国进行了大规模税改，以结构性税制改革为主。一方面应对税基侵蚀、保证财政收入，另一方面延续减税趋势，扩大企业研发和投资。(1) 企业所得税方面，主要集中在降低税率、投资资产提前享受抵扣等多个方面，减税的同时减少部分税收减免。(2) 个人所得税方面，包括降低低收入和高收入群体的税负、提高标准扣除额、取消大部分分项扣除项目等。(3) 提高遗产税起征点。但到了2020年，为应对疫情冲击，美国税制目标先是转变为支持复工复产、促进经济恢复，疫情后期又调整税制以缓解财政困难。2022年，美国通过《通货膨胀削减法案》，对年营业收入超过10亿美元的企业征收税率为15%的最低企业所得税，预计实现约2220亿美元的税收收入；对股票回购征收1%的消费税；通过税收强制执行措施，预计实现约1240亿美元的税款补征收入³。

1.3.2、日本：为应对人口结构变化展开的税制改革

日本税收体系涵盖国税和地方税两个层级，地方税源相对中央较为独立。国税的主要税种包括消费税、个人所得税、法人税、遗产税与赠与税；地方税的主要税种是地方消费税、住民税、事业税、固定资产税，以及地方烟草税、汽车购置税等小税种⁴。

应对少子老龄化是日本税制改革的主要背景，人口结构变化对日本税收体系影响较大。老年人口的增加导致养老金、医疗费等社保费用支出上升，且劳动年龄人口占比下降，个人所得税出现税基减少、税源不足的问题。

改革内容方面，近年来日本税制改革可概括为“两增一减一个制度”，既确保社会保障财源稳定，又减轻纳税人家庭负担。两增包括消费税和个人所得税增税（消费税税率提升，将消费税作为社会保障目的税；个人所得税增加高收入阶层的纳税额）、“一减”是法人税阶段性下调税率，并在员工加薪、设备投资和研发投资等方面予以税收优惠；“一个制度”是建立了社会保障-税号制度，对社会保障制度和税收制度进行通盘考虑。

³ 《新一轮财税体制改革中税制改革的全球视野考察》

⁴ 《时代变局中的日本税制改革》，李清如，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_26056730

图13: 日本历史上的税制改革以减个税、增消费税为主线

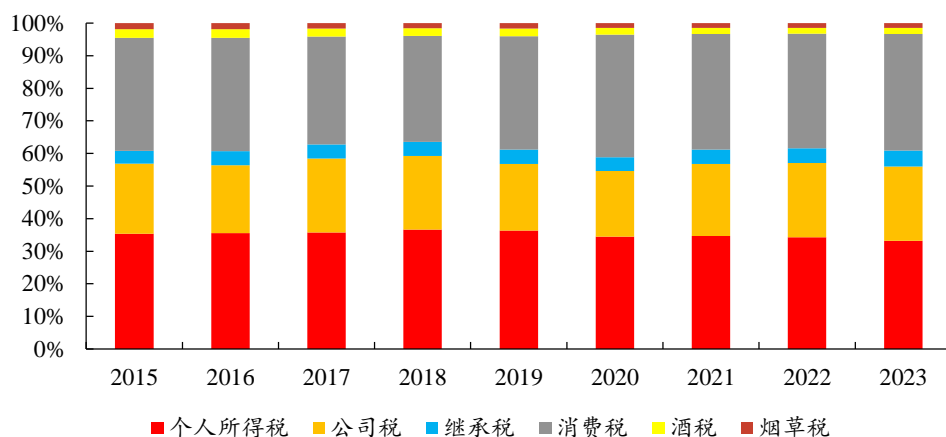


资料来源: 日本财务省、开源证券研究所

表1: 日本主要税种特征对比

税种	2022 年收入	特征
所得税	20.4	税收负担根据纳税能力逐步增加。 所得税主要对劳动力人群征收。 设计了各种扣除,以便根据个人的具体情况进行微调考虑。
公司税	13.3	税收政策需要与政府的增长战略保持一致,并且还须考虑维持和提高国际竞争力。 采取各种税收优惠以实现某些政策目标。 税收收入对经济状况相对敏感。
消费税	21.6	消费税的负担由包括老年人在内的所有公民广泛分担,而不是将重担放在劳动力人群上。 消费税收入相对稳定,不受经济变化的影响。 对经济活动的影响相对较小。
遗产税	2.6	起到了防止贫富差距固化的作用,从而实现资产再分配的目的。 该税是对持有某些资产的人员作为主体征收的。

资料来源: 日本财务省、开源证券研究所; 注: 收入单位为十亿日元

图14：日本税收结构中消费税、个人所得税占比较高


数据来源：Wind、开源证券研究所

总结来看，一国税制结构由其特定经济社会发展阶段的经济结构、政治体制、政府支出需求、征管能力等多种因素决定，各国之间差异较大。美国、日本税制有较为典型的发达国家特征。美国最主要的税收为个人所得税、销售税、房地产税，地方政府有稳定税源和独立税权，企业税负相对我国更轻。日本也将地方和中央税源进行区分。改革路径上，美国和日本都侧重于为个人减税，美国将减税作为应对经济下行的举措，而日本的降个税、增消费税主要为应对少子老龄化提供基础。

2、新形势下我国税收体制有改进空间

2.1、地方和基层财政可持续发展面临挑战

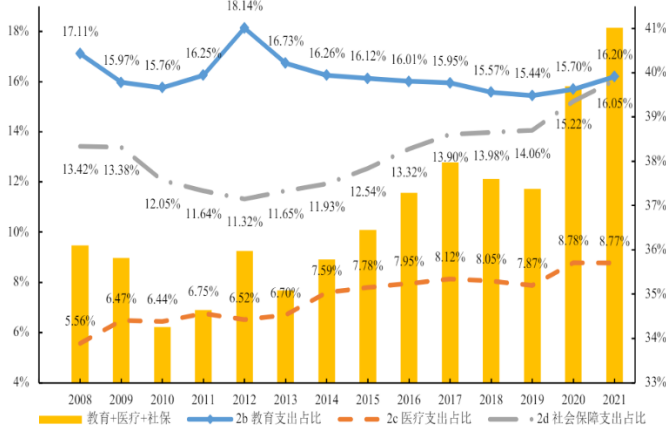
当前我国的财税体制存在难以适应未来高质量发展、新质生产关系改革的部分，有一定优化空间。存在以下问题：

第一，基层财政困难。分税制改革 30 年来，财政收入由大幅提升到平稳增长，随着我国国力提升，中央和地方层级（省、市、区）在全部财力中所占比重上升，而县乡财政困难却有所凸显，欠发达地区表现更为明显。

第二，疫情对地方财政收支结构形成冲击；地方财政收入的可持续性面临挑战。

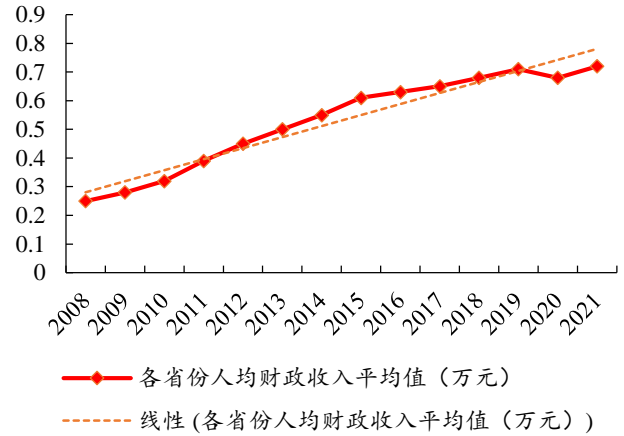
疫情后地方财政收支结构不均衡问题凸显。一方面，疫情下地方政府民生类刚性支出大幅增加，地方一般性财政收入增长却面临压力。

图15: 疫情后地方民生类支出大幅增长



资料来源:《2022年财政发展指数报告》

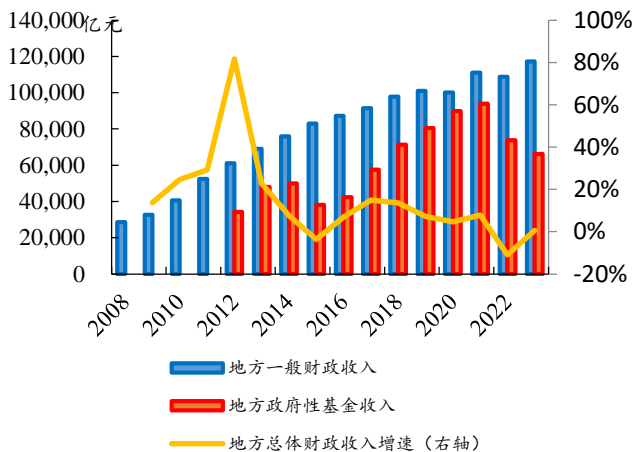
图16: 疫情后地方财政收入均值下降



数据来源:《2022年财政发展指数报告》、开源证券研究所

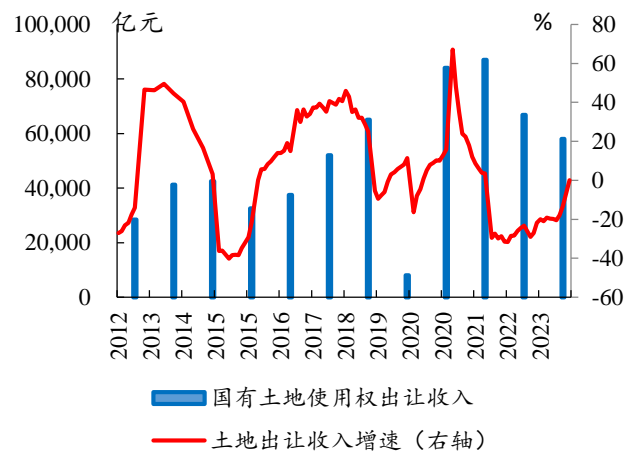
另一方面，土地收入下行对地方财政可持续性提出挑战。2023年土地收入占地方政府性基金的88%，占地方政府广义财政收入（一般财政+政府性基金）的32%。2021年有超半数的省市土地出让金收入占其广义财政收入的30%以上，江苏、浙江、山东等大省甚至占比在50%左右。近年来楼市调整带动土地价格走低，土地出让金同比增速自2017年以来在不断下行，对地方财政带来挑战。

图17: 地方政府性基金收入下滑拖累总体财政收入



数据来源: Wind、开源证券研究所

图18: 地方土地财政收入逐渐减速



数据来源: Wind、开源证券研究所

图19：当前多数省份收入仍较为依赖土地财政

省市	土地收入占比（土地收入/公共财政和政府性基金收入之和）
江苏	54.1%
浙江	52.1%
贵州	48.4%
山东	46.8%
安徽	46.2%
四川	46.0%
广西	44.7%
重庆	44.0%
吉林	40.5%
江西	39.7%
河南	38.5%
陕西	37.1%
河北	35.2%
广东	34.8%
天津	33.3%
青海	32.4%
上海	30.6%
北京	29.4%
甘肃	27.8%
云南	27.5%
山西	26.9%
辽宁	26.6%
海南	23.2%
黑龙江	18.2%

数据来源：Wind、开源证券研究所；注：2023 年数据

2.2、国际比较视角下我国税制存在不完善之处

1、直接税和间接税比例失衡会抑制消费、不利于收入分配调节。一则，间接税的累退性不利于扩大消费。纳税人收入越高负担间接税的比例相对越低，收入越低承受的比例就会越高。二则，间接税主要是商品和服务的流转税，大规模的流转税收入集中于商品价格渠道，向全社会转嫁，会使得税收与物价之间高度关联，或对消费产生抑制。例如，我国由于征收增值税，国际商品在国内售卖价格更高。三则，现行税制中具有较强收入分配调节功能的个人所得税的比重偏低，收入调节效应偏弱。由于劳动所得和资本所得的征收率不同，加之利息所得存在优惠政策，目前个税不仅规模小，其来自资本所得的收入比重较低。

另外，当前税制结构或不利于创新驱动和产业结构升级。生产流通领域的税负重使得在经济下行、结构调整的过程中税负转嫁困难，加上增值税留抵退税制度不完善导致企业垫支大量税款，加剧经营困难，企业成本增加。

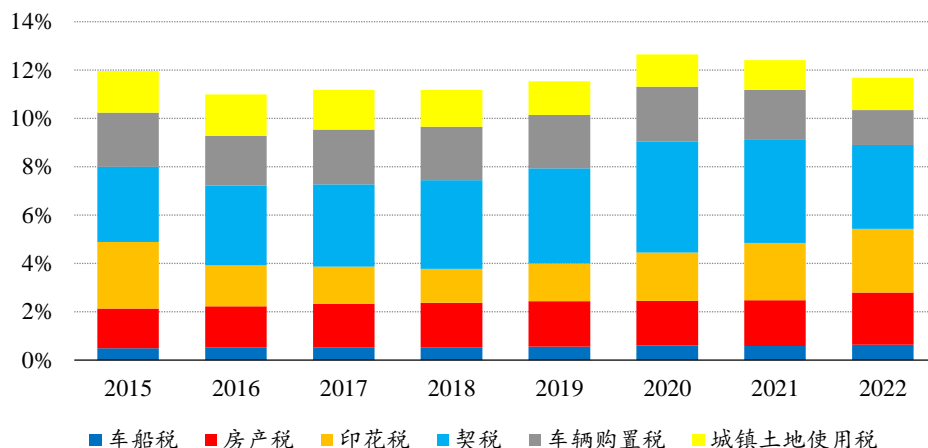
2、地方税体系和房产税亟待完善。

正如上文介绍，我国地方税收入对地方可支配财力的支撑作用不足。一方面，纯地方税种数量虽多，但税源布局零散、收入规模较小、征收成本高、征管难度系数大，相较于发达国家的房产税、消费税，难以承担地方主体税种的重任。另一方面，当前地方税权配置仍需优化。地方政府无法最大限度地运用税收手段，依据各地经济发展水平和特色资源禀赋，因地制宜施行合理税收政策，达到区域间的协调

与平衡。

相对于国际水平，我国财产税制度相对薄弱，有待深度改革。遗产税是很多国家调节财富差距的常用手段。随着经济发展，极少数群体的财富积累快速增长，我国居民财富分配差距不断扩大。但当前我国仍未开征遗产税和赠与税。房地产税方面，我国早在 2011 年便开展了房地产税的试点工作，但进展缓慢。

图20：我国财产税结构并未发挥收入调节功能



数据来源：Wind、开源证券研究所

2.3、“十二五”以来我国税制改革的重心发生变化

“十二五”至今，随着我国经济总量的发展和结构的转型，税制改革重心也发生了一定转移，由结构性减税到完善地方税和直接税体系。

“十二五”阶段的财税改革主要目标是结构性减税。其中最主要的举措就是“营改增”，增值税具有抵扣机制，而营业税是全环节全额征税，因此营改增有利于减轻税负。虽然并非改革最初的目标，营改增的一个显著结果是，间接税比重下降，直接税有所提升，其原因是减税以减间接税为主。增值税、消费税、营业税等组成的流转税的比重由 2016 年的 53.47% 降低到 2018 年的 51.67%，所得税的比重由 2016 年的 29.87% 提高到 2018 年的 31.45%（营改增试点 2012 年实施，2016 年全面推开）。

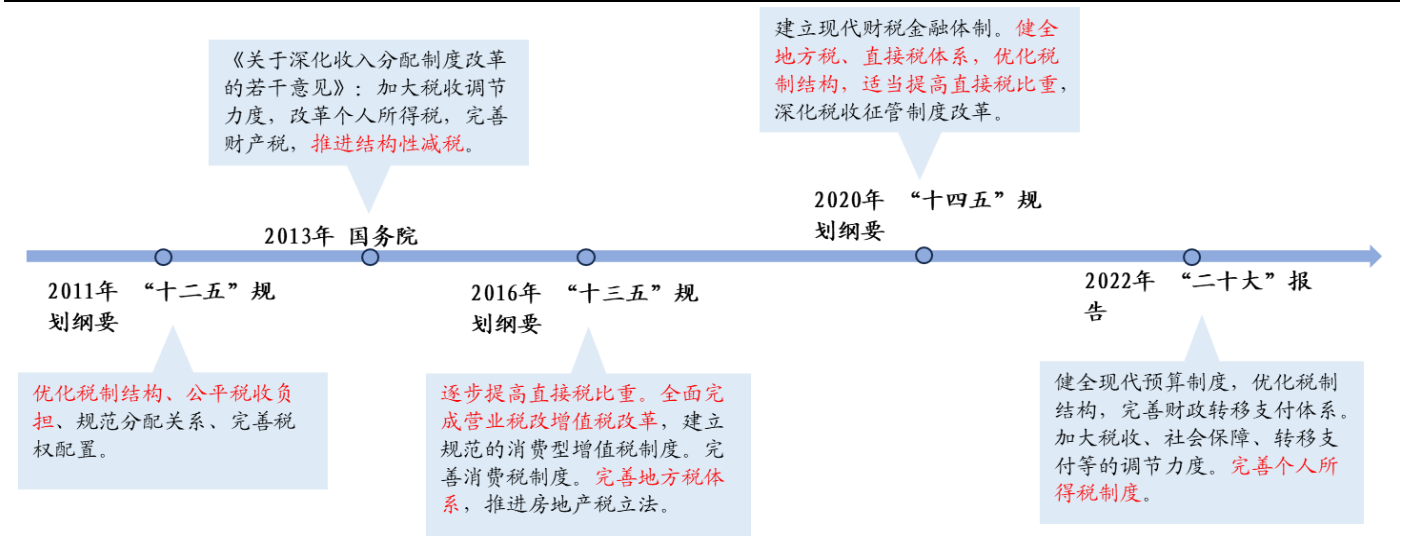
随后，党的十八届三中全会（2013）提出“深化税收制度改革，完善地方税体系，逐步提高直接税比重”的税改目标。营改增后地方政府税收减收，结构不均。在“稳定税负”的前提下，会议指出下一步税收改革的重点是提高直接税比重，也就是优化税制结构。“十三五”期间（2016-2020）税改规划主要以优化税制结构、稳定宏观税负、逐步提高直接税比重为主。

“十四五”规划（2020）明确建立现代财税体制。《国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》明确提出建立现代财税体制的目标要求、主要任务和实现路径。完善现代税收制度的重点在于健全地方税、直接税体系，适当提高直接税比重。由于消费税、财产税可以作为地方主体税种，提高直接税比重与健全地方税体系存在相通性。

值得一提的是，健全地方税体系有两大内容，一是扩充和改善地方财政收入来源

结构。涉及消费税改革；扩大资源税征收范围；构建房产税主体税种，推进房地产税法等。二是改进共享税收入划分方式。2019年国务院发布《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》，提出共享税央地收入划分改革方案。

图21：“十二五”以来中央政府对财税改革的政策布局



资料来源：中国政府网等、开源证券研究所

3、新一轮税制改革的可能方向分析

根据上文分析，能够得出税制改革的总体方针是“十四五”纲要的健全地方税体系、健全直接税体系和加强预算管理。但目前核心的消费税改革、提高直接税比重（包括房地产税法立法和改革）等方面具体改革措施还并未研究推出，可关注三中全会对财税改革的进一步部署。下文具体探讨所得税、房产税、消费税等主要税种的改革内容。

3.1、优化税制结构：提高直接税比重、降低间接税比重

3.1.1、所得税扩大税基、优化税率结构

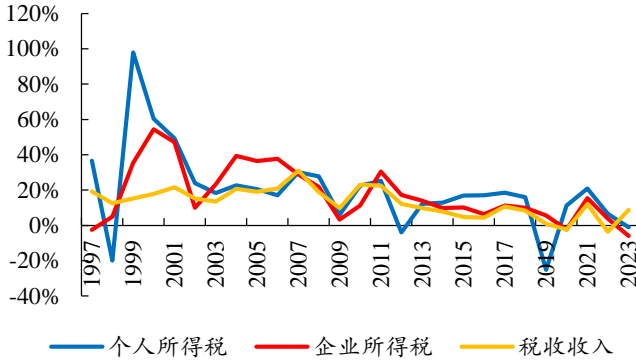
扩大综合征收范围和优化税率结构或是深化个税改革的两大发力方向。党的二十大报告提出“完善分配制度”，直接涉及深化个人所得税改革。比如，二十大报告提出“加大税收、社会保障、转移支付等的调节力度。完善个人所得税制度”，“十四五”规划也指出个人所得税方面，要推进扩大综合征收范围，优化税率结构。

(1) 优化综合与分类结合的课税制度，加强对资本所得的税收调节。我国个人所得税有九个税目。其中，工资薪金所得，劳务报酬所得，稿酬所得，特许权使用费所得四项，纳入综合所得，按纳税年度合并计算个人所得税；经营，股息红利所

得等五项分别计算个人所得税。从国外实践看，对资本所得⁵实行轻税政策是普遍现象，在于鼓励资本积累，从而有利于投资和经济增长。因此，扩大综合所得范围可以从经营所得入手，体现税制公平力度。

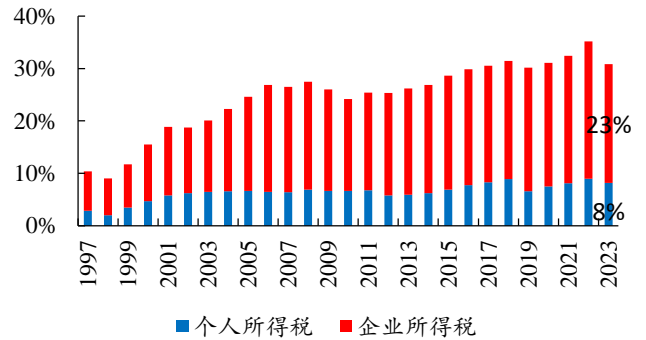
(2) 调整税率结构。一是适当调降最高边际税率。目前，我国个人所得税综合所得的最高边际税率为 45%，高于多数国家。二是简并税率级次，可考虑将现行的 7 级税率级次简并为 5 级。

图22：近两年我国所得税收入增速下降



数据来源：Wind、开源证券研究所

图23：我国所得税占税收收入约 31%比重



数据来源：Wind、开源证券研究所

3.1.2、借鉴国际经验，进一步建立完善财产税制度

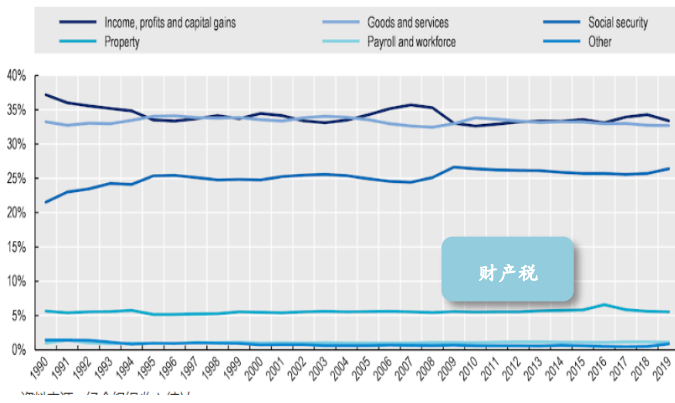
财产税是主要发达经济体调节地方财政收入、以及调节收入分配公平的重要税收手段。OECD 38 个成员国中，所有国家都开征不动产税，24 国开征遗产赠与税，30 国开征不动产交易税，11 国开征金融交易税。OECD 成员国平均，财产税收入占税收总收入的比重为 5.62%，地方税中的财产税比重为 47.03%。可见，在大部分发达国家，财产税收入占税收总收入的比重不高，但在其地方财政收入中却占主要地位。财产税从属税种复杂，其中保有环节的房地产税和转移环节的遗产与赠与税、不动产交易税较为普遍，或是我国未来改革的重点税种。

1、遗产与赠与税：

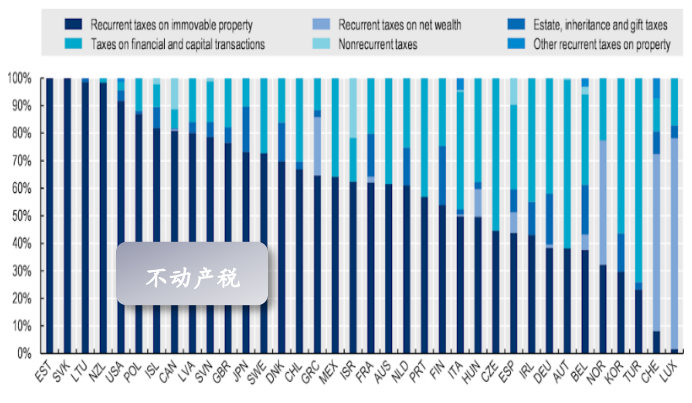
无论从国际视角还是我国共同富裕战略出发，遗产与赠与税的征收趋势较为明确，但短期内我国开征两税的环境或仍不完善。

我国经济发展阶段、资本积累和社会接受度已为两税征收提供一定基础，两税能够一定程度解决社会贫富差距加大的问题。但税收法律制度的发展，征管体系的建设有待完善，遗产与赠与税和个人所得税之间的平衡也需重点考量。另外，征收两税或对企业家信心和资本吸引力产生影响。当前我国处于市场信心恢复的关键时刻，短期内或不具备开征遗产税的条件。

⁵ 包括利息、股息、红利所得，财产租赁所得，财产转让所得

图24：OECD 国家财产税占比在 5%左右


资料来源：OECD

图25：多数 OECD 国家财产税以不动产税为主


资料来源：OECD

2、房地产税：

收入划归地方财政，普遍作为地方主体税源。主要的发达经济体如美国、加拿大、英国、德国、意大利、澳大利亚、韩国等将房地产税收入全部作为地方政府收入；部分国家如法国、日本等将其作为中央与地方共享收入，少数国土面积较小的单一制国家如新加坡划分为中央政府收入。

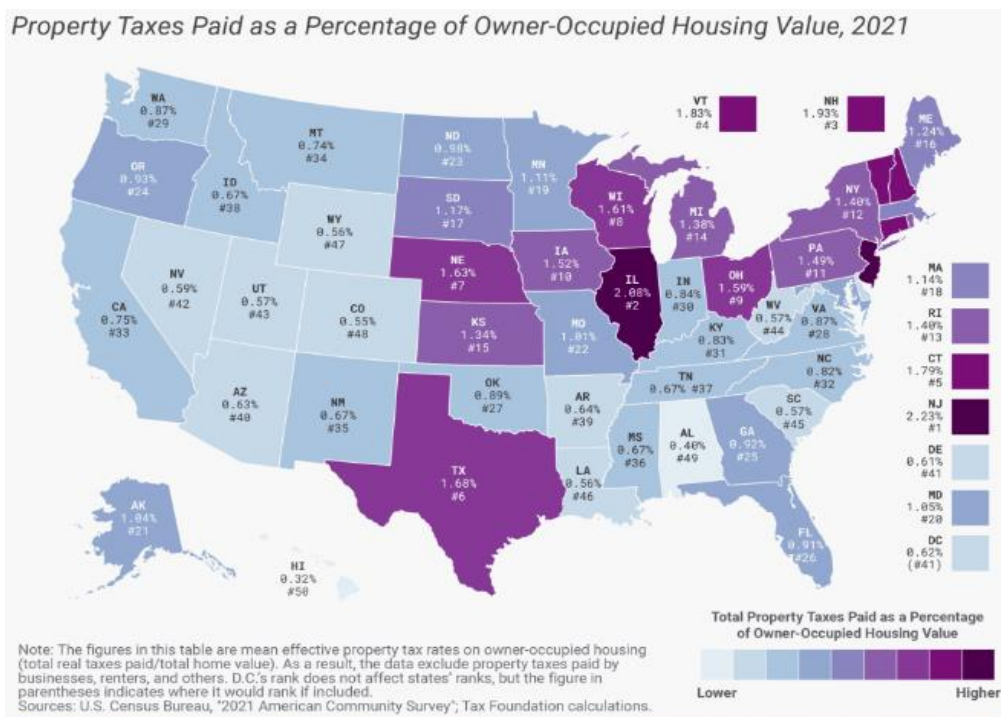
国际上房地产税的改革一般存在阻力，历时较长。例如德国和泰国房地产税改革分别历时 27 年、23 年。我国 2003 年提出房地产税改革，2021 年 10 月 23 日，全国人大常委会授权国务院重启房地产税试点工作。从国际经验来看，我国房地产税立法与改革有以下需要注意的原则：

一是明确房地产税的功能定位。房地产税具有收入相对稳定、收入与支出关联性强等特征，所以国际上房地产税是地方财政主体税源。但在我国共同富裕背景下，要优先保障居住需求，房地产税可能会设置一定范围的免税条款，难以普遍征收，对财政的贡献有限；**二是合理设计税制要素。**房地产税具有明显的地域特色，在国际上税率标准由各地方自由决定。在我国，需要考虑税率、税收优惠、税基评估等方面可否给予地方政府一定的空间。

三是做好配套征管机制建设。我国房产税征收的前置条件是完整产权和房产可交易性。若以房产市值作为征收依据，中国的房产产权形式复杂，很多的房产并未取得完整产权；若以租金作为征收依据，征管环节的难度较大。因此，在解决产权等配套制度问题前，房地产税较难落地。

另外，2023 年十四届全国人大常委会立法规划中未包含房地产税，因此我们认为本届人大的 5 年任期内房地产税全面征收的可能性较低。

图26：美国各州房地产税率存在一定差异



资料来源：U.S. Census Bureau、Tax Foundation；注：图中税率为房产税收/家庭总计房产价值

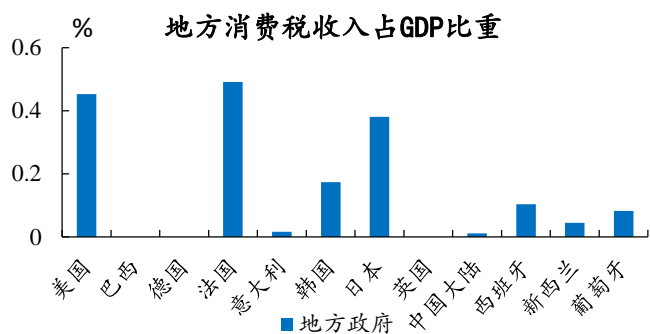
3.2、完善地方税体系，落实消费税改革

3.2.1、消费税改革方向：征税环节后移、扩大征收范围、下划地方

消费税是对特定消费品和特定消费行为征收的一种流转税，在我国属于中央税。消费税改革的政策趋势较为明晰。2019年《国务院关于印发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的通知》提出“后移消费税征收环节并稳步下划地方”，具体来说，将部分在生产（进口）环节征收的现行消费税目逐步后移至批发或零售环节征收。先对高档手表、贵重首饰和珠宝玉石等条件成熟的品目实施改革，再结合消费税立法对其他具备条件的品目实施改革试点。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。2021年，《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》再次强调，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。

消费税的功能性决定了其具有财政、经济、社会等方面的调节作用，但我国当前消费税制度仍有待完善。首先，在征收范围上，大量应税资源与造成污染的应税商品还并未纳入消费税征收范围，限制了其发挥促进节能环保的作用。其次，消费税税率设置存在调整空间。“寓禁于征”功效有待加强，原因在于部分应税消费品税率偏低，例如我国烟草、成品油等商品税率在国际上仍有提高空间。第三，消费税收入结构较为集中。2019年卷烟、成品油、汽车与酒这四种消费品的消费税收入占消费税收入总额的比例高达99.6%，这一比例偏高导致消费税的累进性降低。消费税大多数为单一税率，且部分品目的税率分档较少，导致了精准调控的效果不强。

图27：多数发达国家消费税为地方政府贡献收入



数据来源：Wind、开源证券研究所

图28：国内成品油消费税税额呈上升趋势

时间	汽油	柴油	润滑油	燃料油	航空煤油
1994.1.1	0.2	0.1	--	--	--
1999.1.1	0.2, 0.28*	0.1	--	--	--
2006.4.1	0.2, 0.28*	0.1	0.2	0.1	0.1
2009.1.1	1, 1.4*	0.8	1	0.8	0.8
2014.11.29	1.12	0.94	1.12	0.94	0.94
2014.12.13	1.4	1.1	1.4	1.1	1.1
2015.1.13至今	↑ 1.52	↑ 1.2	↑ 1.52	↑ 1.2	↑ 1.2

资料来源：商务部⁶、开源证券研究所；单位：元/升

3.2.2、消费税改革对生产、零售、地方财政的影响

在高质量发展的背景下，税制改革的重点或包含消费税改革方案的落实。我们认为，调整消费税征收范围和税率设置、将生产环节征收调整为零售环节征收、推进消费税税收收入归属改革或是下一步改革的主要方向。

1、消费税税目或有合理调整及扩围。例如重新设定部分高档消费品标准，将奢侈性消费品、高污染消费品纳入征收范围。初期大概率将高档酒店、高档会所、高档俱乐部等作为消费税扩围的重点对象。此外，可适度提高尚未充分发挥调节作用的部分品目税率，比如借鉴发达国家经验，提高烟、酒等不利于人体健康的消费品税率。还可以更大幅度提高高端消费品及消费行为等的税率，充分发挥消费税调节收入分配的作用。

2、当消费税征收环节由生产环节改为零售环节，征收环节后移可能通过议价能力、流通环节、附加税等方式对地方财力分配产生影响。

(1) 应税消费品低价格弹性或导致零售环节消费税收入提高。现行消费税中应税消费品多在生产环节课税，由厂家缴纳，税额包含在出厂价格中。当消费税征税环节后移至零售环节，厂家不再缴纳消费税税款，理论上应调低产品的出厂价格。而实际中，烟、酒、油、车四类应税消费品价格弹性较小，生产厂家议价能力强，产品出厂价格因消费税征税环节调整而降低的可能性较小。应税消费品在保持原有出厂价格的前提下，经过流通环节的层层加价，计税依据将显著扩大，增加消费税收入。

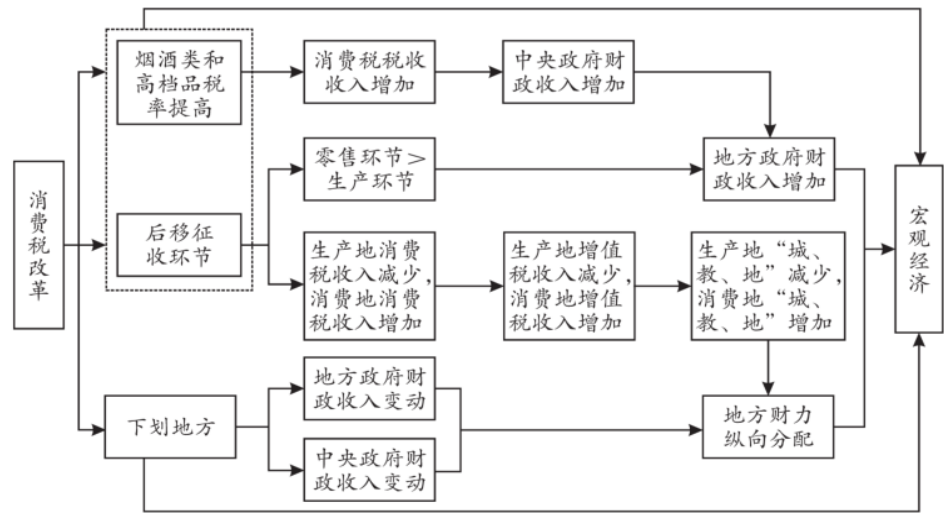
(2) 消费品生产地增值税收入可能收缩。消费税作为价内税，是增值税收入的计税依据，当消费税征收环节调整到批发或零售环节时，意味着在生产环节的增值税计税依据会减少，相应导致增值税收入降低。因此原消费品生产地在征收环节后移后将涉及增值税、城市维护建设税、教育费附加和地方教育费附加收入的减少。

总的来说，零售环节的应税税基大于生产环节应税税基，一方面，企业税负向消费者进行了一定转移。另一方面，征收环节后移后中央政府消费税收入将增加，

⁶ <https://oilsygs.mofcom.gov.cn/oil/hyxw/2021/4/f08b208e72514d0fb025084cc54571db908.html>

中央政府对地方政府下拨支出后，对地方政府收入产生增量，地方政府财政收支压力或有所缓解。同时，后移消费税征收环节变化也会引发区域间财力横向分配。

图29：消费税改革可能包含三个路径



资料来源：《消费税下划地方的财力分配效应与收入分享优化策略研究——基于数值模拟分析》

3、**消费税税收收入归属改革大概率会走向“定基数，调增量”的收入分享方案，即央地分享消费税收入。**征收环节后移和消费税收入增量分享会使得地方财力重新分配，但是生产地和消费地财政收入变化的程度将不同。**对于生产地来说**，后移消费税征收环节会减少财政收入，但能够分享到消费税收入的增量部分，减少的财政收入得到一定弥补。但生产地是否受益取决于消费税下划收入与征税环节后移导致附加税费等收入流出等此消彼长的综合影响。**对于消费地来说**，后移消费税征收环节会增加财政收入，同时获得消费税收入的增量部分，使得其财政收入大幅增加。

学术研究定量测算了消费税收入归属改革对地方财政的影响⁷，若为“增量分享”模式（超出基数的部分收入划归地方政府），各省获得的消费税增量分享额公式可简化为：

$$\text{消费税增量分享额} = \text{零售环节下各地获得的卷烟、成品油和汽车潜在消费税税收收入合计值} - \text{上解中央的消费税税收收入}^8$$

增量分享后大部分地区的财政收入都将增加。部分地区（天津、吉林、上海、云南和甘肃）未获得消费税分享，或与其（吉林、云南、上海）是汽车与卷烟制造地有关，本地消费的规模无法覆盖消费税环节后移造成的收入下降。

从消费税对地方财政贡献度来看，增量分享模式下各省弥补财政收支差额的比重都在20%以下；而收入全部划分地方模式最高能弥补地方财政收支差额的40.5%⁹。因此，增量分享方案下，消费税改革能够增加部分地区财政收入能力，特别是增加

⁷ 《消费税改革对地方财政收入的影响——基于数值模拟与量化分析》

⁸ 选取占消费税总额比例最大的前述三类税目卷烟、成品油、汽车进行分析测算

⁹ 弥补财政差额比重=下划地方后地方获得的潜在消费税收入/(地方财政支出-地方财政收入)*100%

中西部的财政收入能力，但不能缓解生产集中地以及消费能力和规模较弱地区的财政收入压力。

总而言之，我国经济转型的历史背景下，直接税比重提高、地方税体系趋于完善将是税制改革的必然结果，但考虑到内外部环境的约束和中国经济社会发展的阶段性，改革将是长期过程，且要配合社会保障类政策、土地、财政等各类宏观举措。也需提示，税制的国际比较只作为参考，各国之间经济结构、财政制度、政治体制各有不同，适合他国的并非是最适合我国的，制度类改革需充分结合我国国情开展。

4、风险提示

- 1、政策理解不全面：对于财税改革相关政策理解有不足；
- 2、政策执行力度不及预期：政策落地时间、效果不及预期；
- 3、经济超预期下滑：宏观经济超预期下滑或影响短期对政策的侧重。

特别声明

《证券期货投资者适当性管理办法》、《证券经营机构投资者适当性管理实施指引（试行）》已于2017年7月1日起正式实施。根据上述规定，开源证券评定此研报的风险等级为R3（中风险），因此通过公共平台推送的研报其适用的投资者类别仅限定为专业投资者及风险承受能力为C3、C4、C5的普通投资者。若您并非专业投资者及风险承受能力为C3、C4、C5的普通投资者，请取消阅读，请勿收藏、接收或使用本研报中的任何信息。因此受限于访问权限的设置，若给您造成不便，烦请见谅！感谢您给予的理解与配合。

分析师承诺

负责准备本报告以及撰写本报告的所有研究分析师或工作人员在此保证，本研究报告中关于任何发行商或证券所发表的观点均如实反映分析人员的个人观点。负责准备本报告的分析师获取报酬的评判因素包括研究的质量和准确性、客户的反馈、竞争性因素以及开源证券股份有限公司的整体收益。所有研究分析师或工作人员保证他们报酬的任何一部分不曾与，不与，也将不会与本报告中具体的推荐意见或观点有直接或间接的联系。

股票投资评级说明

	评级	说明
证券评级	买入（Buy）	预计相对强于市场表现 20%以上；
	增持（outperform）	预计相对强于市场表现 5%~20%；
	中性（Neutral）	预计相对市场表现在-5%~+5%之间波动；
	减持（underperform）	预计相对弱于市场表现 5%以下。
行业评级	看好（overweight）	预计行业超越整体市场表现；
	中性（Neutral）	预计行业与整体市场表现基本持平；
	看淡（underperform）	预计行业弱于整体市场表现。

备注：评级标准为以报告日后的 6~12 个月内，证券相对于市场基准指数的涨跌幅表现，其中 A 股基准指数为沪深 300 指数、港股基准指数为恒生指数、新三板基准指数为三板成指（针对协议转让标的）或三板做市指数（针对做市转让标的）、美股基准指数为标普 500 或纳斯达克综合指数。我们在此提醒您，不同证券研究机构采用不同的评级术语及评级标准。我们采用的是相对评级体系，表示投资的相对比重建议；投资者买入或者卖出证券的决定取决于个人的实际情况，比如当前的持仓结构以及其他需要考虑的因素。投资者应阅读整篇报告，以获取比较完整的观点与信息，不应仅仅依靠投资评级来推断结论。

分析、估值方法的局限性说明

本报告所包含的分析基于各种假设，不同假设可能导致分析结果出现重大不同。本报告采用的各种估值方法及模型均有其局限性，估值结果不保证所涉及证券能够在该价格交易。

法律声明

开源证券股份有限公司是经中国证监会批准设立的证券经营机构，已具备证券投资咨询业务资格。

本报告仅供开源证券股份有限公司（以下简称“本公司”）的机构或个人客户（以下简称“客户”）使用。本公司不会因接收人收到本报告而视其为客户。本报告是发送给开源证券客户的，属于商业秘密材料，只有开源证券客户才能参考或使用，如接收人并非开源证券客户，请及时退回并删除。

本报告是基于本公司认为可靠的已公开信息，但本公司不保证该等信息的准确性或完整性。本报告所载的资料、工具、意见及推测只提供给客户作参考之用，并非作为或被视为出售或购买证券或其他金融工具的邀请或向人做出邀请。本报告所载的资料、意见及推测仅反映本公司于发布本报告当日的判断，本报告所指的证券或投资标的的价格、价值及投资收入可能会波动。在不同时期，本公司可发出与本报告所载资料、意见及推测不一致的报告。客户应当考虑到本公司可能存在可能影响本报告客观性的利益冲突，不应视本报告为做出投资决策的唯一因素。本报告中所指的投资及服务可能不适合个别客户，不构成客户私人咨询建议。本公司未确保本报告充分考虑到个别客户特殊的投资目标、财务状况或需要。本公司建议客户应考虑本报告的任何意见或建议是否符合其特定状况，以及（若有必要）咨询独立投资顾问。在任何情况下，本报告中的信息或所表述的意见并不构成对任何人的投资建议。在任何情况下，本公司不对任何人因使用本报告中的任何内容所引致的任何损失负任何责任。若本报告的接收人非本公司的客户，应在基于本报告做出任何投资决定或就本报告要求任何解释前咨询独立投资顾问。

本报告可能附带其它网站的地址或超级链接，对于可能涉及的开源证券网站以外的地址或超级链接，开源证券不对其内容负责。本报告提供这些地址或超级链接的目的纯粹是为了客户使用方便，链接网站的内容不构成本报告的任何部分，客户需自行承担浏览这些网站的费用或风险。

开源证券在法律允许的情况下可参与、投资或持有本报告涉及的证券或进行证券交易，或向本报告涉及的公司提供或争取提供包括投资银行业务在内的服务或业务支持。开源证券可能与本报告涉及的公司之间存在业务关系，并无需事先或在获得业务关系后通知客户。

本报告的版权归本公司所有。本公司对本报告保留一切权利。除非另有书面显示，否则本报告中的所有材料的版权均属本公司。未经本公司事先书面授权，本报告的任何部分均不得以任何方式制作任何形式的拷贝、复印件或复制品，或再次分发给任何其他人，或以任何侵犯本公司版权的其他方式使用。所有本报告中使用的商标、服务标记及标记均为本公司的商标、服务标记及标记。

开源证券研究所

上海

地址：上海市浦东新区世纪大道1788号陆家嘴金控广场1号楼3层
邮编：200120
邮箱：research@kysec.cn

北京

地址：北京市西城区西直门外大街18号金贸大厦C2座9层
邮编：100044
邮箱：research@kysec.cn

深圳

地址：深圳市福田区金田路2030号卓越世纪中心1号楼45层
邮编：518000
邮箱：research@kysec.cn

西安

地址：西安市高新区锦业路1号都市之门B座5层
邮编：710065
邮箱：research@kysec.cn