



宏观研究

中美税制及税负比较（2024）

2024年11月20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

研究助理：晁云霞

电话：18911602679
邮箱：chaoyunxia@y kzq.com

近期报告

《【粤开宏观】从境外经验看股市平准基金：必要性与制度设计要点》2024-11-17

《【粤开宏观】一揽子增量政策的传导逻辑与效果——10月经济数据的三个背离与两点启示》2024-11-15

《【粤开宏观】化债组合拳超预期，2025年财政政策空间打开》2024-11-10

《【粤开宏观】如何理解“力度最大”的化债行动？》2024-11-08

《【粤开证券】“特朗普 2.0 时代”：为何东山再起？对中国的影响及应对》2024-11-07

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，推进经济高质量发展，取得了显著成绩。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，全球减税浪潮落下帷幕，“税率逐底竞争”总体趋于结束。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》，2024 年初拜登政府在《美国联邦政府 2025 财年预算》中提出了要对富人和大企业加税。但是，特朗普在 2024 年美国大选中胜出，再次提出大规模减税，减税浪潮卷土重来以及全球贸易摩擦再度升级的可能性增大。当前中美税制有何不同？宏观税负孰高孰低？“特朗普 2.0”时代即将到来，中美宏观税负未来走向如何？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？“十五五”时期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，分别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，虽然中央和地方按照税种划分收入，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，地方的税收管理权限较为有限。中美两国的税种类别差异较大，美国没有增值税，而增值税是中国的第一大税种。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。2023 年美国的直接税占比为 73.3%，其中个人所得税和社保税是主要来源，分别占美国税收的 39.6%和 25.3%。美国联邦政府以个人所得税和社保税为主，州政府以销售税和个人所得税为主，而地方政府以房产税为主。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。2023 年，中国八成左右的税收都是以企业为征税对象，包括增值税（39.0%）、企业所得税（22.7%）、消费税（9.5%）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，2023 年仅为 8.2%。

二、中美宏观税负比较：四大口径及未来走向

中国大、中、小口径的宏观税负近年来总体呈下降趋势且低于美国，主要是因为中国实施了较长时间的大规模减税降费；全口径的宏观税负（含土地出



让收入) 2022 年与美国基本相当, 但 2023 年税负水平略高于美国, 主要是因为 2023 年美国由于个人所得税减收较多且名义 GDP 增长较快, 宏观税负大幅下降, 而中国宏观税负相较 2022 年总体稳定。“特朗普 2.0” 时期, 特朗普上台后将采取减税举措, 有可能再度引发国际税收逐底竞争从而加大我国减税压力, 但影响程度可能比较有限; 我国未来宏观税负的走势更多地取决于国内经济恢复情况 (尤其是房地产市场形势) 和财政空间。

需要指出的是, 我国当前宏观税负已处于较低水平, 未来应以稳定宏观税负为主要方向。

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。2023 年中国的小口径宏观税负水平低于美国 5.1 个百分点。在经历持续的大规模减税降费后, 中国 2023 年小口径宏观税负有所反弹; 但美国由于个人所得税减收较多、分母端名义 GDP 增长较快等原因, 2023 年小口径宏观税负较 2022 年下降了 2.4 个百分点, 结束了 2019 年以来的上行态势。

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。2023 年中国中口径税负水平为 21.0%, 比 2022 年小幅提高了 0.9 个百分点, 美国中口径宏观税负较 2022 年有所回落, 为 26.0%。中口径下, 美国宏观税负与中国宏观税负的差异有所收窄。

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 (剔除重复计算部分)。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。2023 年, 中国一般公共预算中的非税收入占比为 16.4%; 大口径宏观税负中, 非税收入 (包括一般公共预算中的非税收入、除土地出让收入以外的政府性基金预算收入、国有资本经营预算收入、社会保险基金预算收入) 的比重为 44.3%。同期美国的非税收入占财政收入比重仅为 4.9%。相较于 2015—2020 年期间的长期下行趋势, 近年来中国大口径宏观税负呈现小幅波动但趋于稳定的态势: 2021 年小幅抬升后, 2022 年短暂下降至 24.9%, 2023 年小幅回升至 25.8%。2023 年, 美国大口径宏观税负回落至 27.4%, 仍高于中国大口径宏观税负 1.6 个百分点。

4) 中国全口径的政府收入包括一般公共预算收入、政府性基金预算收入、国有资本经营预算收入以及社会保险基金预算收入, 但需剔除一般公共预算对社会保险基金预算的补贴部分。2023 年, 中国全口径宏观税负为 30.4%, 与 2022 年基本持平; 但由于美国 2023 年大口径宏观税负下降了 2.9 个百分点, 中国宏观税负高于美国 3 个百分点。

5) 未来变化: 美国方面, 特朗普上台后将逐步实施其政策主张, 主要包括对内减税、对外加征关税, 未来美国宏观税负继续下行的可能性较大。但特朗普减税政策受制于联邦政府的财政空间, 宏观税负大幅下降将挑战美国财政可持续性。从当前宏观税负水平看, 2023 年美国宏观税负已经接近 2018 年 (“特朗普 1.0” 时代减税政策密集出台时期) 的水平, 小、中、大口径的宏观税负分别仅比 2018 年高 0.9、0.8 和 0.04 个百分点。我国未来宏观税负的走势更多地取决于国内经济恢复情况 (尤其是房地产市场形势) 和财政空间。一方面, 在房地产市场深度调整时期, 土地出让收入短期内难以恢复, 我国全口径宏观税负可能继续下行。另一方面, 若国内经济恢复不及预期, 尤其是特朗普上台后对华加征关税, 中国出口受阻并拖累中国经济增长, 需要加



大财政政策力度以提振经济，短期内宏观税负可能会有所下降。

三、中国小、中、大口径的宏观税负均持续低于美国，但全口径宏观税负略高于美国；中国企业税负感较重的原因：间接税占比高，叠加综合经营成本偏高

小、中、大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水平及其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。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：一是在间接税为主的税制结构背景下，企业为主要的纳税主体。以增值税为例，虽然增值税的最终纳税人是消费者，但企业是直接纳税人；部分增值税的税负难以完全转嫁出去，仍有相当数量企业的增值税留抵税额并不能在当期获得退税，占用了企业的资金。二是企业综合经营成本较高，包括企业承担的社会保险费用较多、各种非税形式的费用近年来有所上升、能源等基础经营成本较高等，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。三是社会保障与公共服务水平与居民期待仍有差距，财政支出结构有待进一步优化、支出效率有待进一步提高。

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。2023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为71.2%，而美国的企业所得税和社保税收入占美国税收收入的比重为33.7%。

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税。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。2023年，我国天然气成本平均为美国的5.4倍；2024年11月，我国汽油成本为美国的1.3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。2023年，中国一般公共预算支出中教育、医疗、社保和住房保障支出占比为40.7%，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。

四、建议：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

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。有必要转变政府职能、理顺政府与市场的关系、明确有限责任政府，否则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，未来要从数量规模型减税降费转向更加精准的效率效果型减税降费。

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适应性调整，还要服务于绿色发展、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模型转向效率效果型，保障财政可持续性。选择对普通居民影响不大、但有利于推动绿色发展、缩小贫富差距的税种进行结构性调整；稳定宏观税负要与宏观经济治理相结合，考虑到当前要进一步巩固宏观经济回升向好的态势，宏观税负可以在短期内略降，但不可大幅下降，短期宏观税负下降造成的收支缺口可由中央发行国债来弥补；加强税法执行约束，严禁地方在支出压力下违法违规征收“过头税”。

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，加强对高收入人群尤其是直播带货等新经济形态的个税征管力度。其三，继续推进消费税、资源税、环保税扩围，充分发挥税收保护环境、促进绿色发展的作用。其四，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。其五，研究建立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。

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，研究探索社保费改税，并进一步规范非税收入，坚决遏制“远洋捕捞”式罚没。

风险提示：税制改革不及预期；财政收入不及预期；美国税制改革超预期。



目 录

一、中美税收制度对比.....	7
（一）税收体系：美国是彻底的财政联邦制，各级政府的税收相对独立；中国是单一制体制下的分税制，但税收集中.....	7
1、美国税收体系.....	7
2、中国税收体系.....	10
（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”.....	12
1、美国税收法治.....	13
2、中国税收法治.....	13
二、中美税制结构对比.....	15
（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.....	15
（二）美国：个人所得税和直接税占主体地位，注重调节公平.....	16
三、中美宏观税负对比及未来走向：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 ...	16
（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.....	17
（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.....	18
（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，中国宏观税负高于美国.....	19
（四）“特朗普 2.0”时代即将到来：中美宏观税负未来走向如何？.....	22
四、中国企业税负感偏重的原因：间接税占比较高，叠加综合经营成本较高.....	23
（一）八成左右的税收由企业缴纳，间接税占比较高，税负感重.....	23
（二）中国企业综合经营成本较高.....	24
1、社会保险费用.....	24
2、非税收入.....	26
3、其他.....	27
（三）税收“用之于民”和社会保障水平有待进一步提高.....	28
五、中美税负对比的启示：稳定宏观税负，深化税制改革，划转国资充实社保并降低社保缴费率.....	29
（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.....	29
（二）深化税收制度改革，完善税收体系.....	30
（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缴费率，并进一步规范非税收入.....	31

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.....	8
图表 2： 美国联邦政府税收以个人所得税为主（2023 财年）.....	9
图表 3： 美国州政府税收以销售税和个人所得税为主（2023 年）.....	9
图表 4： 美国地方政府税收以房产税为主（2023 年）.....	10
图表 5： 中国税种的划分（截至 2024 年 10 月）.....	10
图表 6： 中国主要税种的构成比例（2023）.....	11
图表 7： 近年来中国中央财政收入占比总体稳定.....	12
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.....	12
图表 9： 美国各州及地方政府综合销售税率（2024 年 1 月）.....	13



图表 10: 目前地方政府有权制定本地政策的税种	14
图表 11: 中国间接税占比仍较高	15
图表 12: 美国以直接税为主, 占比总体稳定在 70%—75%	16
图表 13: 不同口径宏观税负涵盖范围不同	17
图表 14: 小口径下的美国宏观税负近年来远超中国	18
图表 15: 中口径下的美国宏观税负高于中国	19
图表 16: 2020 年中国社保费收入的 GDP 占比大幅下降	19
图表 17: 大口径下, 2023 年美国宏观税负高于中国; 但全口径中国略高于美国	21
图表 18: 2023 年中国一般公共预算收入/GDP 有所反弹	21
图表 19: 2016—2020 年期间中国土地出让收入/GDP 连续 5 年上升, 近年来下降	22
图表 20: 企业综合经营成本构成	24
图表 21: 中国企业用工成本: 五险一金 (以 2023 年北京地区的税前 10000 元/月为例)	25
图表 22: 美国企业用工成本: 社保税 (以 2023 年纽约市的税前 10000 美元/月为例)	26
图表 23: 中国非税收入占财政收入比高于美国	27
图表 24: 我国部分工业能源高于美国, 劳动力成本仍有优势	27
图表 25: 中国一般公共预算支出中民生相关支出占比不断提高	29



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制，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

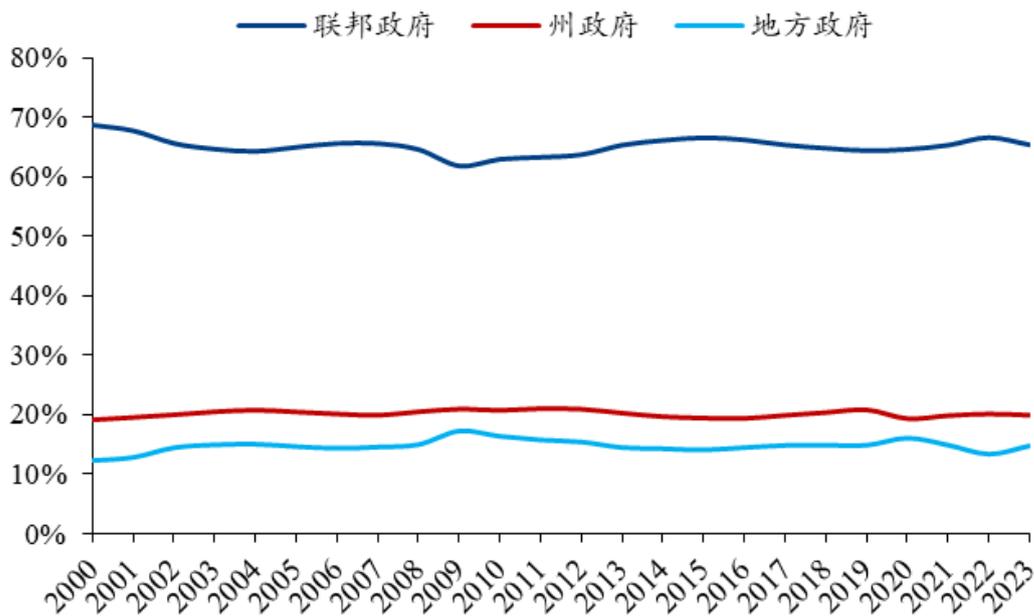
美国作为联邦制国家，其税收体系分为联邦、州、地方三个独立层级，整体税收主要来源于个人；中国的分税制以财务管理和使用权为基础，分为中央税、地方税、中央和地方共享税，主要向企业征税。美国的第一大税种为个人所得税，而中国由于个人所得税覆盖的人群较少，2023年占比仅为8.2%。美国的第二大税种为社会保险税，但中国的社会保险以企业和个人缴费的形式存在。中国的第一大税种为增值税，美国虽研究多年，但是一直没有征收。美国的财政联邦制下各级政府税收相互独立，较为规范。中国在1994年建立了中央、地方划分税种和收入的分税制，但税权仍高度集中在中央。

1、美国税收体系

美国财政管理制度是典型的财政联邦制，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，各级政府均拥有相应的税收管理权。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，且各级政府税收收入（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，2023年，联邦税收占全国总税收约为65.4%，较2022年下降1.2个百分点；州和地方政府税收占比分别为19.8%和14.8%。



图表1：美国各级政府税收收入（含社保税）占比相对稳定



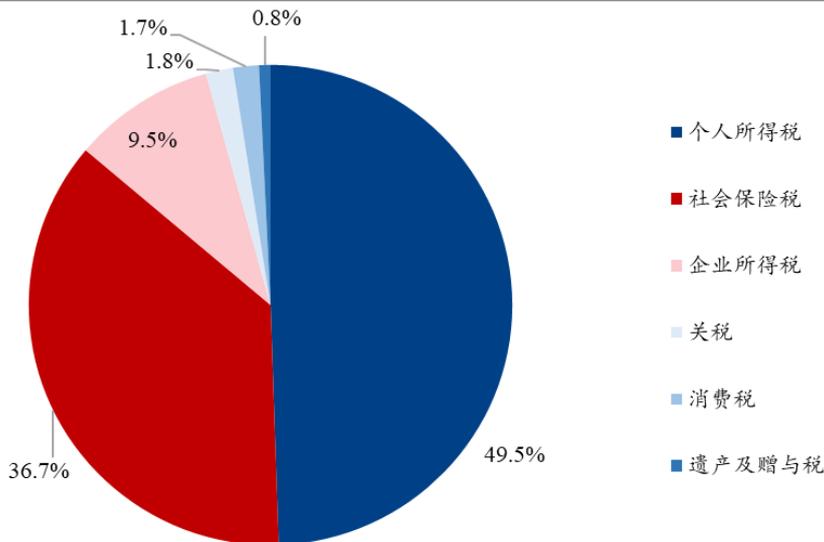
资料来源：Wind、BEA、粤开证券研究院

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。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。根据美国国会预算办公室(CBO)发布的数据，2023财年(即2022年10月1日至2023年9月30日)，联邦税收收入为4.40万亿美元，占联邦财政收入(4.44万亿美元)的99.1%，占美国GDP的16.3%。其中个人所得税占联邦税收比重最高，为49.5%，其次是社会保险税36.7%，第三是企业所得税9.5%。2023财年，美国联邦政府个人所得税收入下降了17.3%，是联邦财政收入下降(-9.4%)的重要原因。

2023年占联邦政府收入比重最大的个人所得税减少主要由四方面的原因造成。其一，2022年，在加息背景下利率持续走高，美股大幅下跌，导致资本利得及其税收收入减少，由于美国个人所得税申报截止日期是每年的4月15日，资本利得税收的减少则主要反映在2023财年的税收收入中，而2022财年资本利得税收入在2021财年市场表现较好的情况下非常高，加上2022财年个人所得税收入中部分来自2020年新冠疫情期间准予延迟申报的税收，导致2022财年个人所得税基数较高；其二，美国2022财年期间通货膨胀达到了1981年以来的最高值，导致美国国内收入局(IRS)进行了较大幅度的通胀调整，2023年1月1日起个人所得税纳税扣除标准和税档边界(tax brackets)均提高了7.1%左右；其三，2023财年美国还推迟了部分受自然灾害较重的地区的个税申报时间；其四，2023财年收到的部分个人所得税收入由于难以区分其属性，被划分为了社会保险税收入，这种重新归类的个税收入规模超过了2022财年。



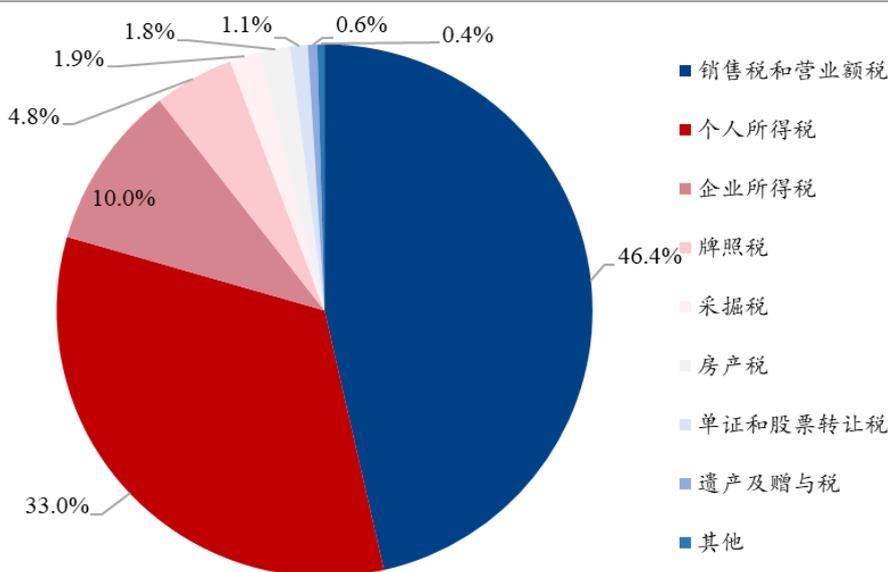
图表2：美国联邦政府税收以个人所得税为主（2023 财年）



资料来源：Wind、CBO、粤开证券研究院

2) 州政府税收以销售税和个人所得税为主。2023 年，美国州政府税收收入为 1.43 万亿美元，较 2022 年下降 3.5%，较 2019 年增长了 30.9%。其中主体税种是销售税和营业额税（简称销售税）和个人所得税，分别占州政府税收收入的 46.4%和 33.0%。其中，2023 年美国州政府个人所得税也出现了较大幅度的下滑（-15.4%），是州政府税收收入总体下降的重要原因。销售税是对在州辖区内消费者购买货物和劳务征收的税，包括一般销售税（约占七成）和选择性销售税（又称为消费税，约占三成）。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，2023 年美国州政府税收收入中，企业所得税占比 10.0%，牌照税占比 4.8%，采掘税占比 1.9%，房产税占比 1.8%。美国州政府也有少量社保税收入，但占比较低。

图表3：美国州政府税收以销售税和个人所得税为主（2023 年）

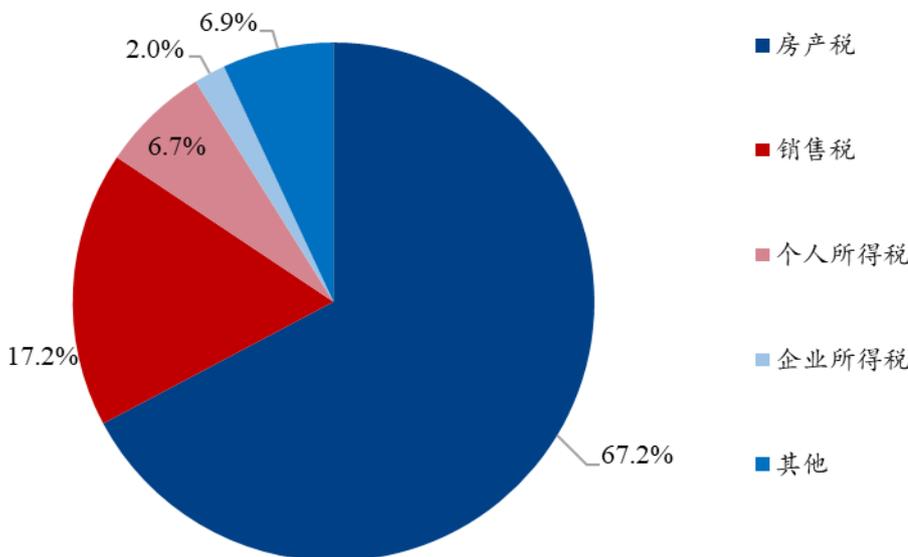


资料来源：Wind、粤开证券研究院



3) 地方政府税收以房产税为主。房产税是美国地方政府最主要的收入来源，2023年占地方政府税收收入比重高达 67.2%。此外，销售税（含一般销售税和选择性销售税）和个人所得税占比分别为 17.2%和 6.7%。

图表4：美国地方政府税收以房产税为主（2023 年）



资料来源：Wind、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。中央税多为税基广阔、收入稳定的税种；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、出口环节的增值税和消费税退税（负值），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法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 2024 年 10 月）

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，出口环节的增值税和消费税退税（负值），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



层级	税种内容
	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）

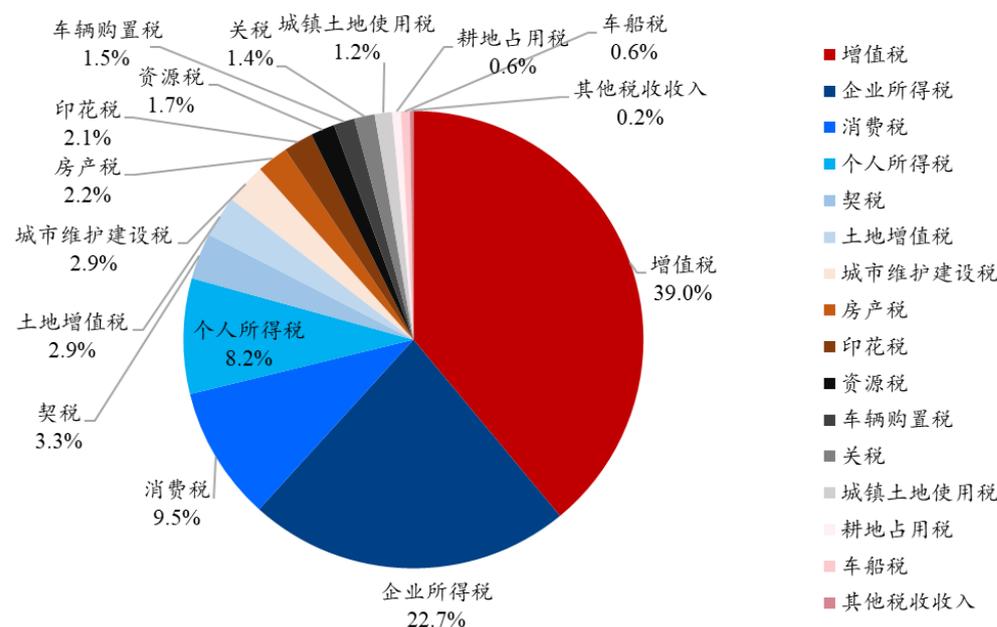
资料来源：财政部、国家税务总局、粤开证券研究院

从各类税种占比来看，当前增值税、企业所得税、消费税和个人所得税是我国的主要税种。2023 年，增值税和企业所得税分别为我国第一和第二大税种，占总税收收入比重分别为 39.0%和 22.7%。增值税占比相较于 2022 年上升了 8.1 个百分点，主要是因为 2022 年实行了大规模增值税留抵退税政策，增值税收入阶段性减少，2023 年起增值税收入占比回归常态。排名第三位的是消费税，占比 9.5%；第四位是个人所得税，占比 8.2%；契税、土地增值税和城市维护建设税占比分别是 3.3%、2.9%和 2.9%。

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。2023 年中央一般公共预算收入占全国一般公共预算收入的比重为 45.9%，地方占比为 54.1%，中央占比较 2022 年（46.6%）有小幅下降。

税收收入占全国财政收入比重趋势性下行，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；2023 年税收收入占比有所回升，为 83.6%。

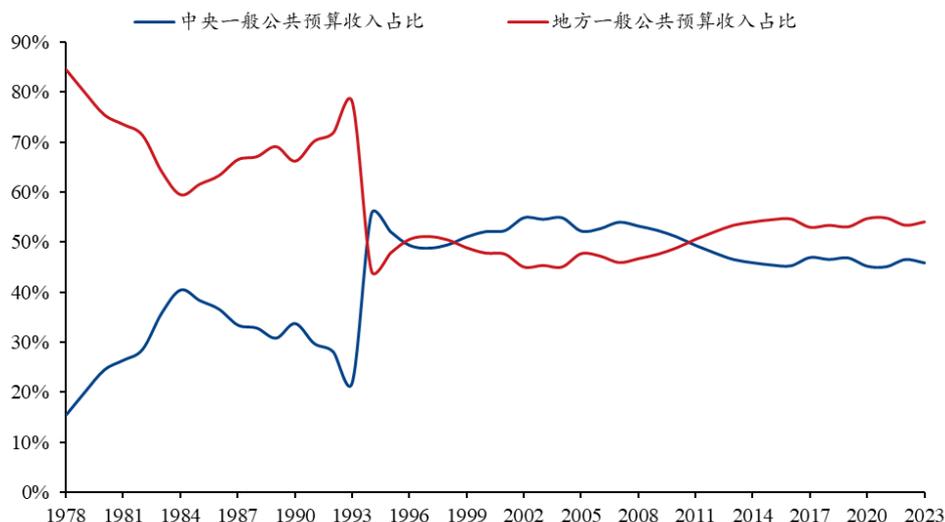
图表6：中国主要税种的构成比例（2023）



资料来源：财政部、粤开证券研究院。注：增值税=国内增值税+进口货物增值税+出口业务退增值税（负值）；消费税=国内消费税+进口消费品消费税+出口消费品退消费税（负值）。



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”

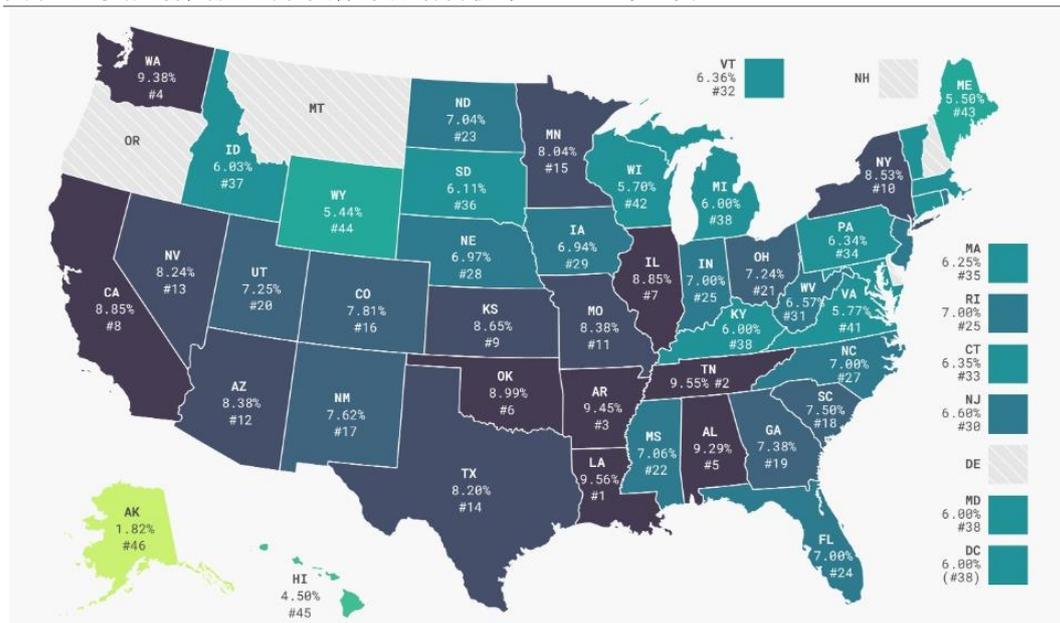
一国税收法律制度的建设与其基本国情及治理体系密切相关。由于美国各级政府相对独立，联邦政府、州政府和地方政府均拥有独立的税收立法权及税务执法系统。当前美国税法体系形成联邦、州、地方三级平行的法律制度，整体呈现高度的法治化、规范化和案例化。中国的中央税、共享税以及地方税的立法权都集中在中央，以保证中央政令统一，维护全国统一市场和企业平等竞争。“十三五”期间中国税收立法提速，“十四五”期间继续推进印花稅、增值稅、消費稅、關稅等稅種的立法進程。截至 2024 年 9 月，18 个税种中已有 13 个完成立法，但税收法治建设任务仍重。



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，2024 年美国各州综合销售税率从 1.82%到 9.56%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（2024 年 1 月）



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 IRS 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，在全国范围内实施高度统一的税制，税权高度集中，只有全国人大及其常委会有税收立法权（可以授权国务院制定具体实施条例、细则或税收政策），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）有权制定税收领域的行政法规和实施细则等。

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”和“十四五”期间税收立法提速、硕果累累，但未来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》。“十四五”期间，税收法定原则进一步得到落实。《印花税法》、《关税法》分别于2021年和2024年通过了全国人大及其常委会审议。截至2024年9月，我国18个税种已有13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。未完成立法的税种包括第一大税种增值税、第三大税种消费税，以及房产税、土地增值税、城镇土地使用税等房地产相关税种，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全面落实税收法定原则，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

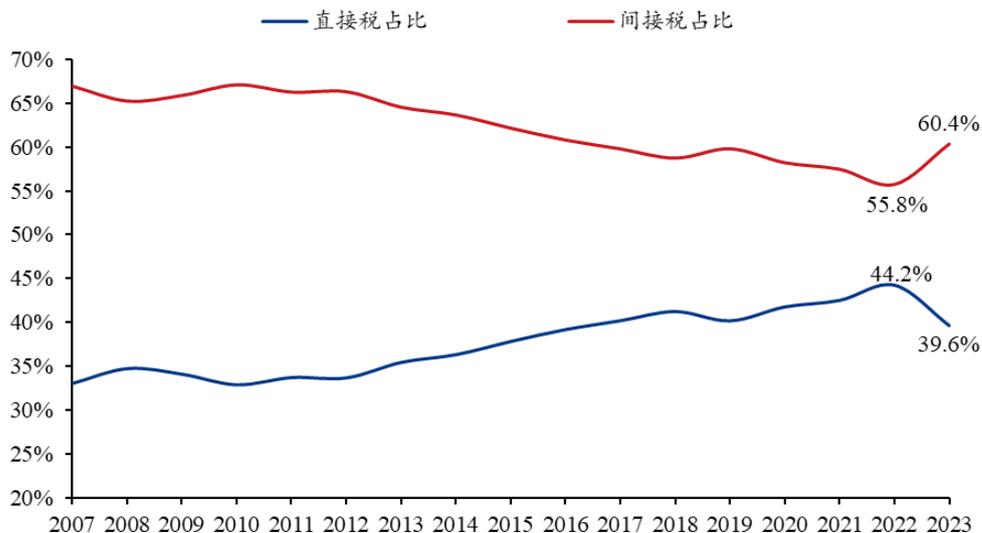
（一）中国：企业税和间接税占比较高，利于筹集财政收入，但企业税负感重

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。全国税收收入中，除个人所得税，部分车辆购置税、车船税、契税，以及少数零售环节消费税之外，其余大部分税收都是以企业为纳税人，包括增值税、企业所得税、大部分消费税等。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，税负并不能完全转嫁给消费者。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。2022年，受增值税大规模留抵退税政策影响，直接税（含企业所得税、个人所得税、房产税、车船税、车辆购置税、契税、城镇土地使用税等）比重短暂上升至44.2%。但2023年，直接税占比重新下降至39.6%左右，间接税占比仍然在60%左右。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

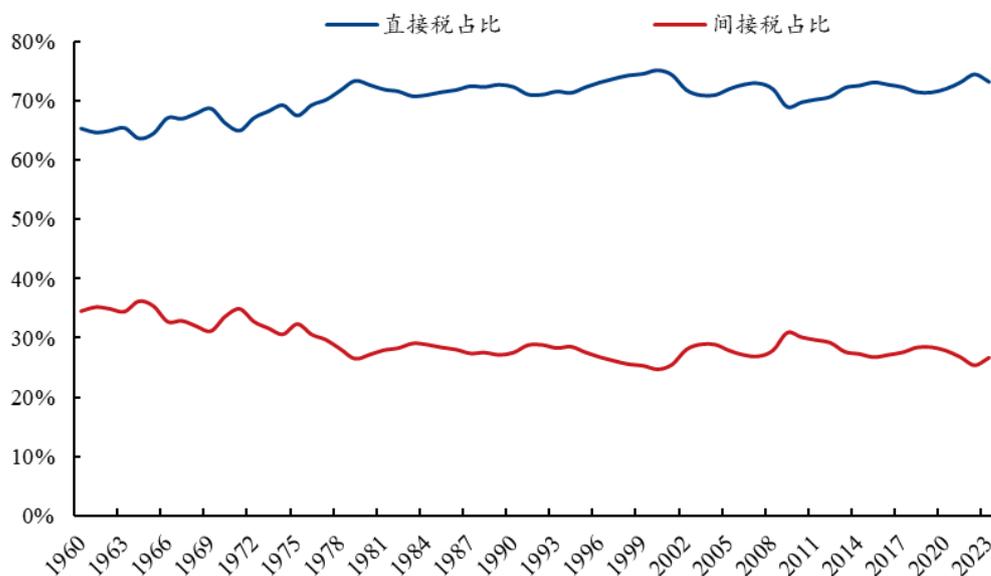


（二）美国：个人所得税和直接税占主体地位，注重调节公平

美国的直接税主要包括个人所得税、企业所得税、房产税、社会保险税、牌照税、遗产及赠与税等。2023 年，美国的直接税达到 5.29 万亿美元，占美国税收收入比重为 73.3%，自上世纪 70 年末以来整体维持 70% 以上水平。直接税占比较高的背景下，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）等。2023 年，美国的间接税规模为 1.05 万亿美元，占美国税收收入比重为 26.7%，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、中美宏观税负对比及未来走向：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）的总体税收负担水平。

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，而美国虽然也有部分公有土地，但集中分布在人迹稀少的中西部内陆，主要用于国防、自然资源的保护或开发利用，政府很少通过出售土地获取收入；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、Wind 数据库等。需要说明的是，由于我国实行土地公有制，美国土地制度以私有制为主，土地出让收入属于中国特有的财政收入类型。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

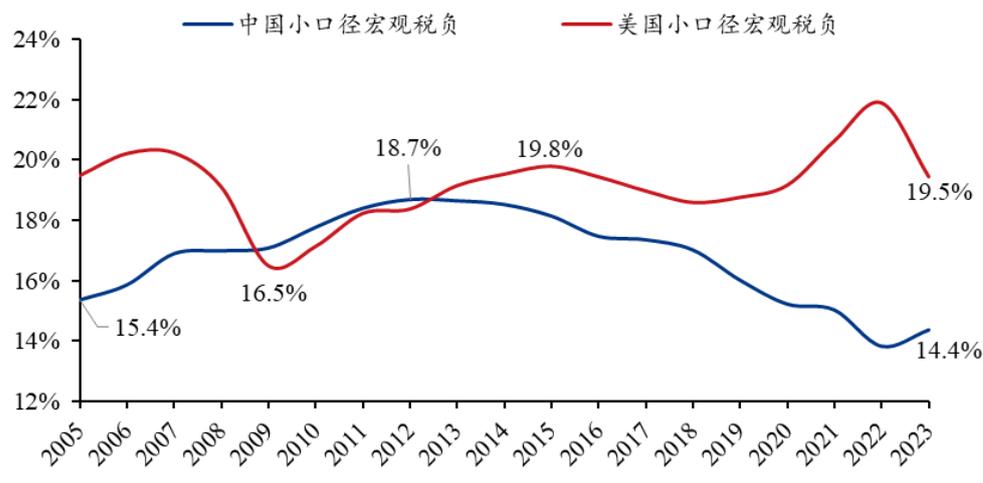
由于美国的社会保障制度是以企业和居民缴税的方式为基础的，且社会保险税占美国税收收入的 25.3%（2023 年数据），而中国的社会保险是以缴费为基础，不纳入一般公共预算。为可比计算，我们先不考虑社会保险，中国小口径的宏观税负以中国的税收收入为分子、GDP 为分母，美国小口径的宏观税负将美国的不含社保税收入的税收收入作为分子，美国同期 GDP 为分母。

在持续的减税降费政策推动下，2023 年中国的小口径宏观税负水平低于美国 5.1 个百分点。小口径下的中国宏观税负从 2005—2012 年逐年上升（从 15.4% 上升至 18.7%）。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 2013 年以来趋势性下行至 2022 年的 13.8%。2023 年小口径宏观税负较 2022 年略有回升，达到 14.4%，结束了此前连续 10 年的下行趋势，但仍处于较低水平。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 21.9%，但 2023 年由于个人所得税下降幅度较大、美国名义 GDP 增长较快等原因，美国小口径宏观税负回落至 19.5%，较 2022 年下降了 2.4 个百分点，结束了 2019 年以来的上行态势。

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

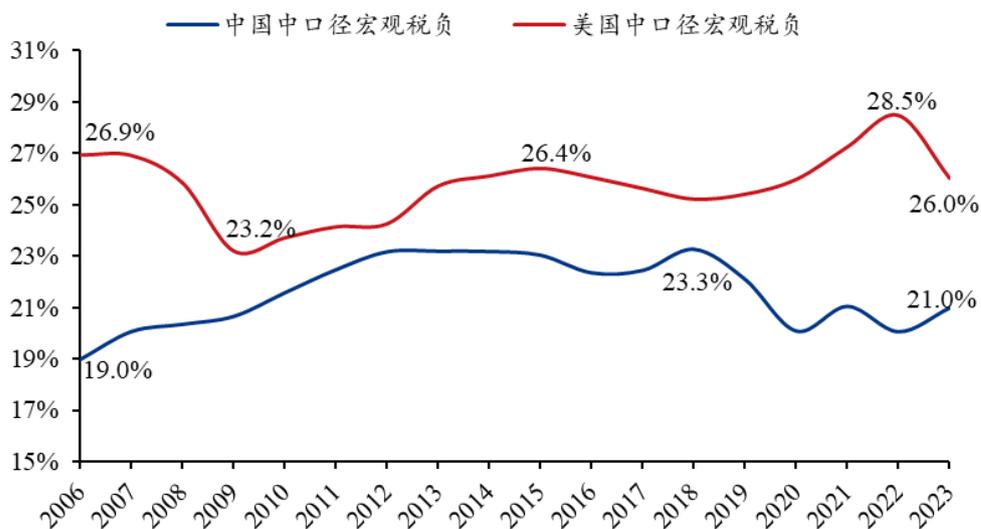
（二）中口径：考虑税收、社保的情形，美国宏观税负水平近年来始终高于中国

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 23.3%。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）。2021 年短暂回升后，2022 年受进一步减税降费政策的影响，宏观税负又回落至 20.1%。2023 年，中国中口径宏观税负为 21.0%，比 2022 年小幅提高了 0.9 个百分点。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 25.2%。2019 年起美国中口径宏观税负开始呈现上升趋势，2022 年最高达 28.5%。与小口径宏观税负相似，2023 年美国中口径宏观税负有所回落，为 26.0%。中口径下，美国宏观税负与中国宏观税负的差异有所收窄。

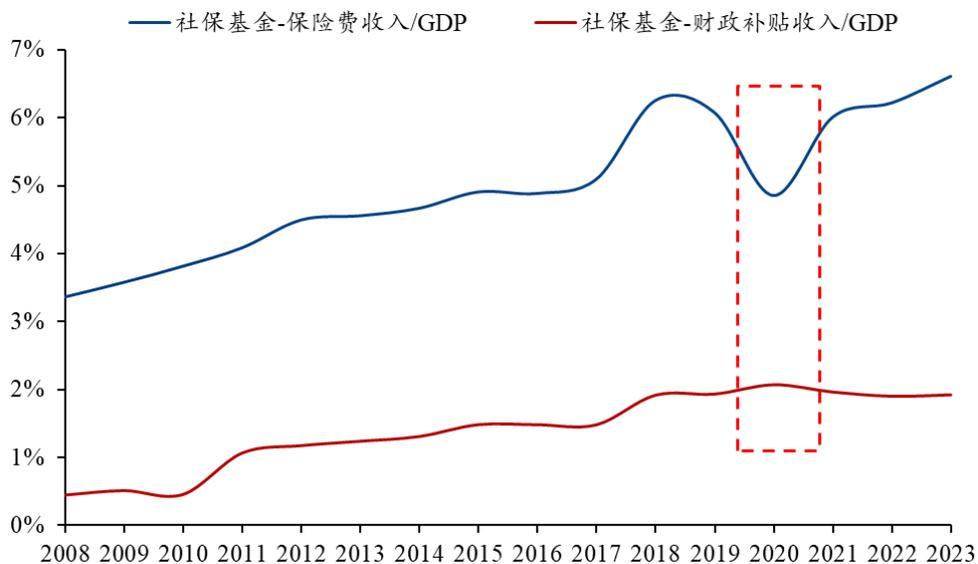


图表15：中口径下的美国宏观税负高于中国



资料来源：Wind、BEA、粤开证券研究院

图表16：2020年中国社保费收入的GDP占比大幅下降



资料来源：Wind、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，中国宏观税负高于美国

大口径宏观税负考虑除土地出让收入以外的政府收入，对中国而言是剔除了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的四本政府预算收入之和除以中国GDP，美国则是BEA口径下的全部政府收入（税收收入+社保税收入+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



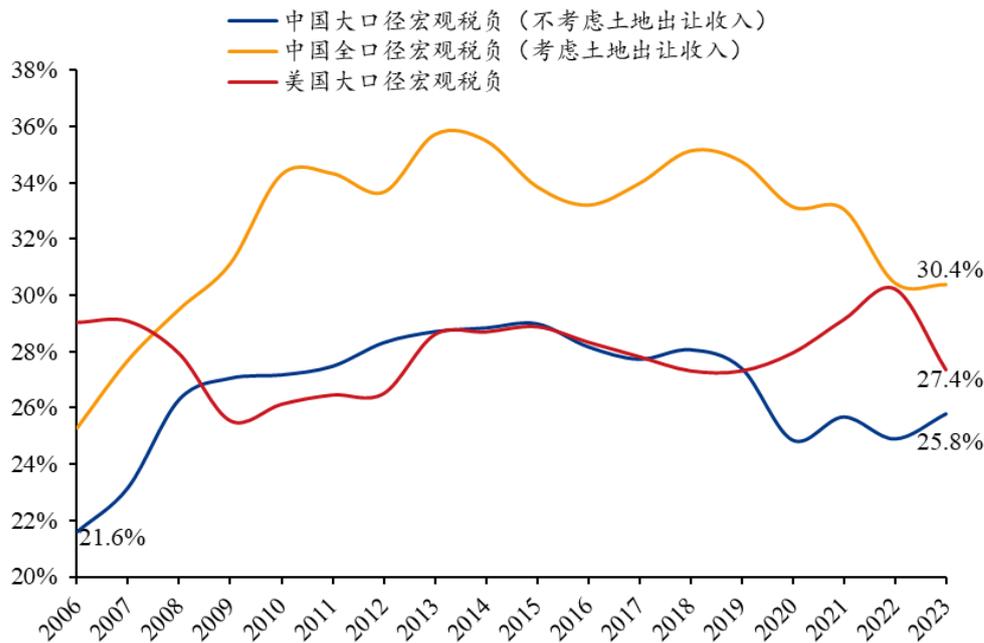
国宏观税负超过中国。中国的大口径宏观税负水平自 2015 年以来呈现趋势性下降，2020 年疫情影响之下国家及时推出阶段性减免社保费的政策，大口径宏观税负水平下降至 24.9%。近年来，中国大口径宏观税负呈现小幅波动但趋于稳定的态势：2021 年小幅抬升后，2022 年短暂下降至 24.9%，2023 年小幅回升至 25.8%。美国的宏观税负水平在 2008 年及之前显著高于中国，但是随后美国受到金融危机的影响，财政收入出现负增长，大口径宏观税负从 2006 年的 29.0% 降至 2009 年的 25.5%，而后美国宏观税负逐步回升至 2015 年的 28.9%，伴随美国经济复苏叠加税改，2018 年大口径宏观税负降至 27.3%，2019 年起逐步回升，到 2022 年达 29.9%。2023 年，美国大口径宏观税负有所回落，为 27.4%，但仍高于中国大口径宏观税负 1.6 个百分点。

中国现行预算体系包含一般公共预算、政府性基金预算、社会保险基金预算和国有资本经营预算四本预算，**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，2022 年一度接近美国的大口径宏观税负，但 2023 年美国宏观税负下行、中国基本稳定，导致中国的宏观税负略高于美国。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 个百分点和 8.2 个百分点，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。2013 年全口径宏观税负达到历史最高水平（35.7%），此后呈现波动下降趋势。其中，2016—2018 年期间，由于土地出让收入增长较快，全口径宏观税负短暂上升。2019—2020 年期间，我国土地出让收入/GDP 虽继续上升，但同期社保费收入/GDP 下降幅度较大，从 2018 年的 6.3% 下降至 2020 年的 4.9%，叠加疫情期间减税降费政策不断加码，带动全口径宏观税负持续下行。2021 年起，中国房地产市场持续低迷，土地出让收入/GDP 快速下降，带动全口径宏观税负更快下降至 2022 年的 30.4%，与同期美国的大口径宏观税负（30.2%）基本相当。2023 年，中国一般公共预算收入/GDP 有所反弹（此前已连续下降 7 年），同时社保费收入/GDP 达到历史新高（6.6%），一定程度上抵消了土地出让收入减少导致的宏观税负下行，使全口径宏观税负趋于稳定，维持在 30.4% 的水平，高出美国 2023 年大口径宏观税负 3.0 个百分点。

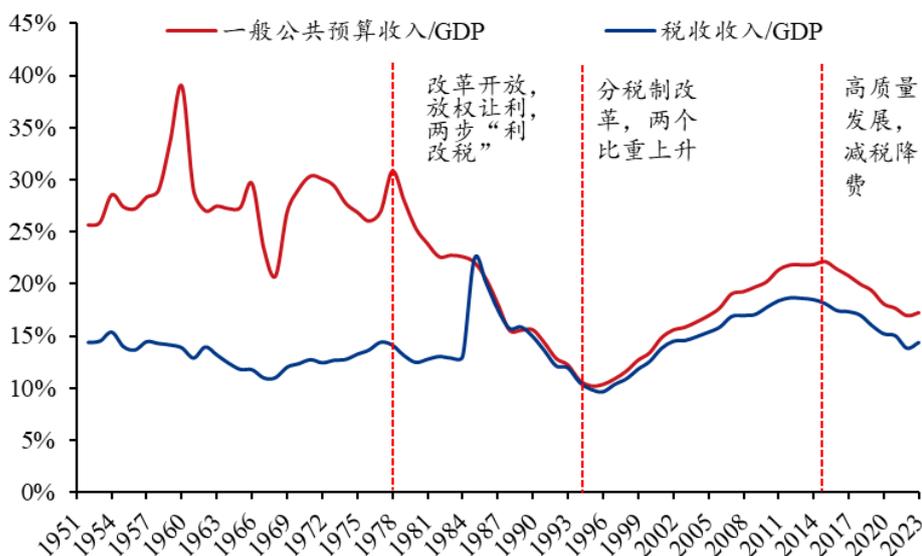


图表17：大口径下，2023年美国宏观税负高于中国；但全口径中国略高于美国



资料来源：Wind、BEA、粤开证券研究院

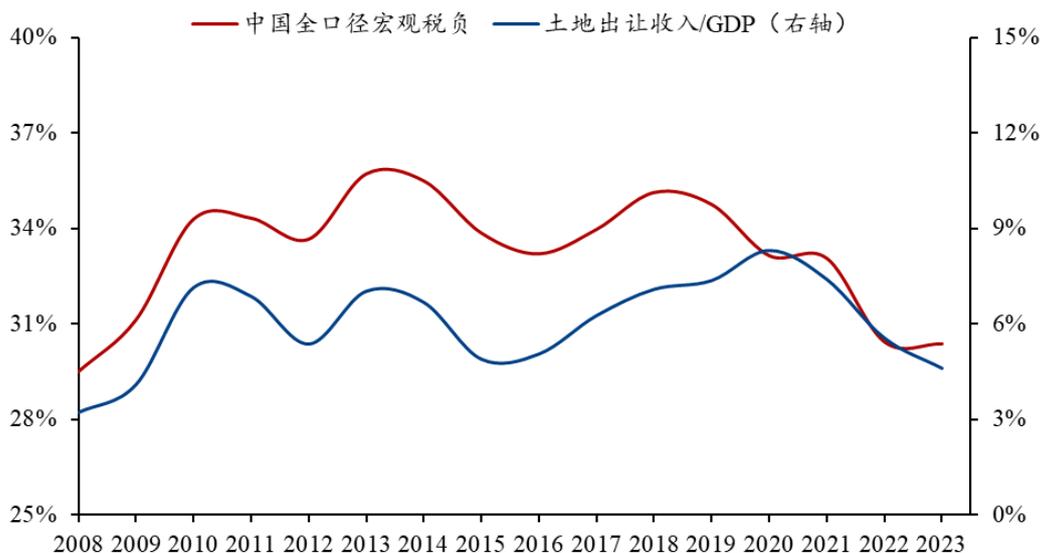
图表18：2023年中国一般公共预算收入/GDP有所反弹



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，近年来下降



资料来源：Wind、粤开证券研究院

（四）“特朗普 2.0”时代即将到来：中美宏观税负未来走向如何？

2024 年 11 月 6 日，特朗普在美国大选中胜出，特朗普上台后将逐步实施其政策主张，其中特朗普一贯主张的减税政策将对美国宏观税负产生明显影响。特朗普计划永久实施原本将于 2025 年到期的《减税与就业法案》(Tax Cuts and Jobs Act, TCJA)，并将企业所得税税率从当前的 21%进一步削减至 15%，同时提议取消小费、社会保障福利和加班费的个人所得税。根据智库“负责任联邦预算委员会”(Committee for a Responsible Federal Budget, CRFB)测算，特朗普减税政策将在未来十年(2026—2035 财年)最高减税 11.9 万亿美元。此外，特朗普将推行更加激进的关税政策，主要包括：对进口商品加征 10%的基准关税，取消中国的最惠国待遇，并对所有中国进口商品加征 60%的关税，阻止进口中国汽车等。

从方向上看，特朗普上台后，对内减税、对外加征关税的政策主张整体上可能会导致美国宏观税负下行。其一，美国联邦政府税收收入中，关税收入占比较少，2023 年仅为 1.8%，美国短期内以增加的关税收入弥补对内减税造成的税收收入下降的难度较大。其二，相较之下，美国联邦政府的企业所得税占比为 9.5%，下调企业所得税税率将对联邦政府收入造成较大冲击。

但特朗普减税政策导致的美国宏观税负下行也受到一定的制约。一方面，减税政策受制于美国联邦政府的财政空间。美国联邦政府债务规模已经较大。根据 CBO 公布的数据，2023 财年末，美国联邦政府债务占 GDP 比重已高达 97.3%。根据 CRFB 测算，若特朗普的全部经济政策主张最终都能落实的话，将导致美国未来十年(2026—2035 财年)增加 7.5 万亿美元赤字，并相应推高美国联邦政府债务，给美国财政可持续性带来挑战。另一方面，2023 年美国宏观税负已经接近 2018 年(“特朗普 1.0”时代减税政策密集出台时期)的水平，小、中、大口径的宏观税负分别仅比 2018 年高 0.9、0.8 和 0.04 个百分点。

基于上述分析，特朗普上台后将采取的减税举措，可能再度引发国际税收逐底竞争从而加大我国减税压力，但影响程度可能比较有限；我国未来宏观税负的走势更多地取决于国内经济恢复情况(尤其是房地产市场形势)和财政空间。一方面，在房地产市场



深度调整时期，土地出让收入短期内难以恢复，我国全口径宏观税负将可能继续下行。另一方面，若国内经济恢复不及预期，尤其是特朗普上台后对华加征关税，中国出口受阻并拖累中国经济增长，需要加大财政政策力度以提振经济，短期内使宏观税负可能会有所下降。

需要指出的是，我国当前宏观税负已处于较低水平，未来应以稳定宏观税负为主要方向。一方面，在经济下行期、企业和居民信心恢复期的背景下，减税降费的效果弱于支出政策，财政政策的着力点要从减税降费转向扩大支出，减税降费要从重规模数量转向效率效果；另一方面，外部减税的压力导致宏观税负下行而支出不能削减，可能推升收支缺口，体现为政府债务的增加。

四、中国企业税负感偏重的原因：间接税占比较高，叠加综合经营成本较高

上文分析表明，截至 2023 年，小、中、大口径的中国宏观税负均持续低于美国，考虑了土地出让收入的全口径宏观税负略高于美国，而非明显高于美国。但是，当前中国部分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。

对于企业而言，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；二是企业综合经营成本较高，包括企业承担的社会保险费用较多、各种非税形式的费用较高、能源等基础经营成本较高等；三是居民公共服务获得感不高，财政支出结构有待进一步优化、支出效率有待进一步提高。

对于居民个人而言，2023 年个人所得税规模为 1.48 万亿元，占全部税收收入比重较低（8.2%），但是由于中国个人所得税覆盖人群较窄，主要是工薪阶层纳税，导致该部分人群的税负感重。

（一）八成左右的税收由企业缴纳，间接税占比较高，税负感重

从宏观税负来看，小、中、大口径下，中国宏观税负近年来持续低于美国。但是从企业看，中国企业的负担高于美国，这主要是与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。2023 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 71.2%。此外，城市维护建设税、土地增值税、环保税等税种的纳税人也主要是企业。2023 年美国的企业所得税和社保税收入占美国税收收入的比重为 33.7%。

我国第一大税种增值税的抵扣征收机制也使企业的税负感明显增加。增值税虽然为价外税，理论上税负不由企业实际负担，但增值税进项税当期未抵扣的部分（留抵税额）占用了企业资金，且仍有相当数量企业的留抵税额并不能在当期获得退税，需要等到销售完成时才能实现抵扣，或在一定期限后才能获得留抵退税，导致企业产生明显的税负感。

中国已实现“营改增”，增值税税率也多次下调，但目前企业对减税的获得感并不强，主要有以下原因。第一，增值税是价外税，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，而中下游行业和民企受益较少。第三，对于部分原应缴纳营



业税的企业由于地方征管原因存在未缴或少缴营业税的情况，“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，由于员工工资等人力成本不能抵扣，减税获得感不强，而这一影响会随着第三产业比重的提高有所扩大。第五，增值税抵扣链条因各种税收减免等原因而中断，部分企业的增值税不能完全转嫁出去，导致相关企业实际承担了部分增值税税负。

当前财政紧平衡形势下，地方政府通过加强税收征管力度来对冲收入下行，对于企业而言税负感加重。例如，目前房地产市场仍处于深度调整期，但调研发现，为应对财政收入下行，征管部门对土地增值税的汇算清缴相对严格，逾期缴纳税金还将加征滞纳金，房企资金链现金流紧张。近期政策调整，土地增值税预缴率有所下调。

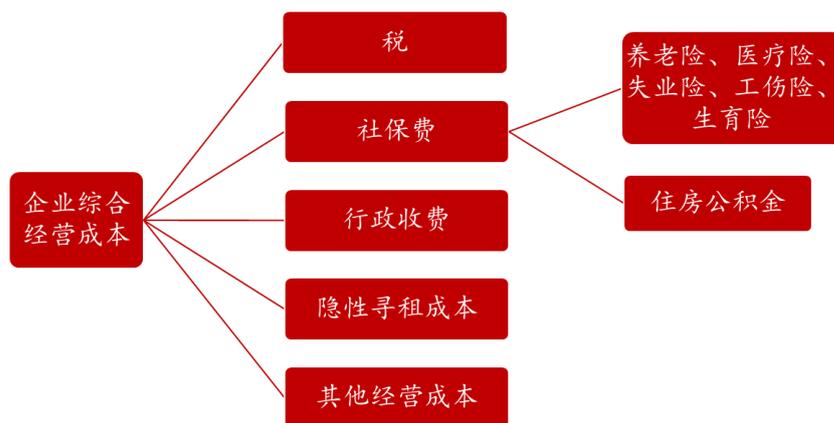
目前中国税收体系中间接税的占比仍然较高。2023年我国税收收入中间接税占比仍超过了60%。间接税的特点是纳税人主要是生产企业，但税收负担最终由消费者承担。中国市场经济的逐步发展有个过程，经济发展尤其是城镇化过程中需要大量财政投入。过去中国税收征管水平有限，间接税为主的税制有利于高效筹集财政收入。

但随着经济发展阶段的变化，以间接税为主的税收制度的弊端也更加明显。其一，间接税在地方财政收入中的占比过高，激励地方政府片面追求扩大生产性税基，导致传统行业产能过剩、重复建设等问题，忽视改善居民福祉和刺激消费，不利经济发展方式转变。其二，间接税大多数以比例税率的形式征收，顺周期性较强，不会因为税源的缩减而自动降低税档、自动调节经济，不利于经济稳定。其三，间接税具有累退性，即低收入阶层的实际税负会大于高收入阶层的实际税负，这主要是因为低收入阶层消费支出的比重大于高收入阶层，从而对贫富差距会产生了逆向调节，不利于促进共同富裕。

（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、基础经营成本、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

企业的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。世界银行发布的《2020 年营商环境报告》数据显示，2019 年中国北京企业总税率(企业负担税费与社保缴费/税前利润)为 55.1%，明显高于美国纽约(38.9%)、韩国首尔(33.2%)和日本东京(46.7%)。其中，社保负担过重是主要原因，2019 年中国北京企业含五险一金的总社保缴费率 41.5%，远高于美国纽约的 9.6%、韩国首尔的 13.1%、日本东京的 18.6%。

以 2023 年北京地区税前月薪 10000 元的员工为例，合规企业需要额外承担的“五险一金”成本为 3850 元，为工资成本的 38.50%；个人合计缴纳的“五险一金”费用为 2253 元，占工资成本的 22.53%。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。

美国的社会保险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 2023 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 2024》，2024 年仅 28.4%的企业社保缴存基数合规。这导致尽管名义社保费率较高，但中国社保费收入占 GDP 的比重 2023 仍在 6.6%的水平，与美国持平。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，而中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 2023 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；个人所得税计算仅考虑了基本费用扣除（每月 5000 元），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 2023 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 and 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。

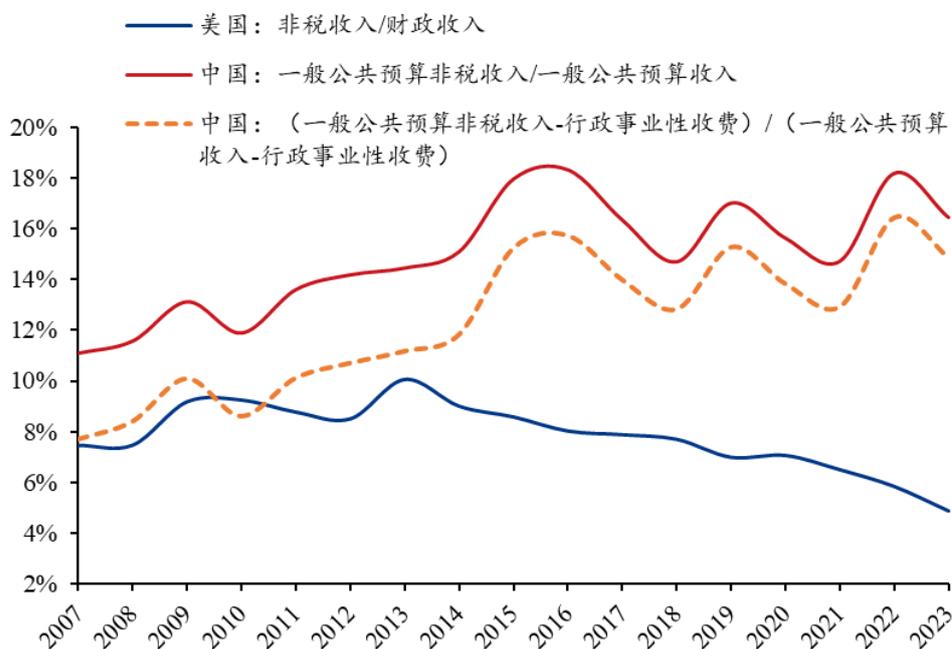
美国 BEA 口径的非税收入包括财产收入（股息、红利、租金等）、转移性收入（捐赠、罚没收入等）和国有企业盈余（利润）等。美国 BEA 口径的非税收入并不包括政府从销售商品和服务中取得的收入（如行政性收费），此类收入被认为抵消了部分财政支出。因此，BEA 口径下的非税收入占比可能被低估。BEA 口径下，2023 年美国非税收入占全部财政收入的比重为 4.9%，且 2013 年以来呈现下降趋势。整体来看，美国非税收入以州和地方政府政府为主，联邦政府的非税收入相对较少。2023 年美国联邦政府、州和地方政府非税收入占美国全部非税收入的比重分别为 31.6%和 68.4%。

中国的狭义非税收入包括纳入一般公共预算中的专项收入、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政府性基金预算收入、社会保险基金预算收入和国有资本经营预算收入。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，目前大部分非税收入由税务部门负责征收。中国的非税收入主要集中于地方政府。2023 年，全国一般公共预算非税收入中，中央与地方的占比分别为 10.5%和 89.5%。



众多的行政性收费以及罚没收入等非税收入的上升是中国企业感觉税负较重的重要原因之一。由于收费行为较难约束，存在收费主体多元化现象，有些地区还存在“税不够，费来凑”的现象。当地方税收增长动能放缓，除了常规的盘活存量资产增加收入以外，部分地区公检法部门及税务部门的罚没力度加大，执法过程中存在层层加码、突击罚没甚至下达罚没指标的乱象，一定程度上加重了企业的负担。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，2023 年占比为 16.4%。为了与美国 BEA 口径可比，我们还计算了剔除行政事业性收费后我国一般公共预算的非税收入占比。该比值自 2011 年起逐渐高于美国，2023 年比美国非税收入占比高出 10.0 个百分点。若考虑中国大口径宏观税负，则 2023 年非税收入（包括一般公共预算中的非税收入、除土地出让收入以外的政府性基金预算收入、国有资本经营预算收入、社会保险基金预算收入）的占比为 44.3%。

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。2023 年，我国天然气成本平均为美国的 5.4 倍；2024 年 11 月，我国汽油成本为美国的 1.3 倍。

图表24：我国部分工业能源高于美国，劳动力成本仍有优势

项目	汽油成本	柴油成本	天然气成本	电力成本	私营部门劳动力成本



单位、时间	美元/升， 2024年11月	美元/升， 2024年11月	美分/立方米， 2023年平均	美分/千瓦时， 2024年3月	美元/小时， 2023年平均
美国	0.9	0.9	8.9	14.5	33.7
中国	1.1	1.0	47.9	8.9	3.9
中国/美国	1.3	1.1	5.4	0.6	0.1

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

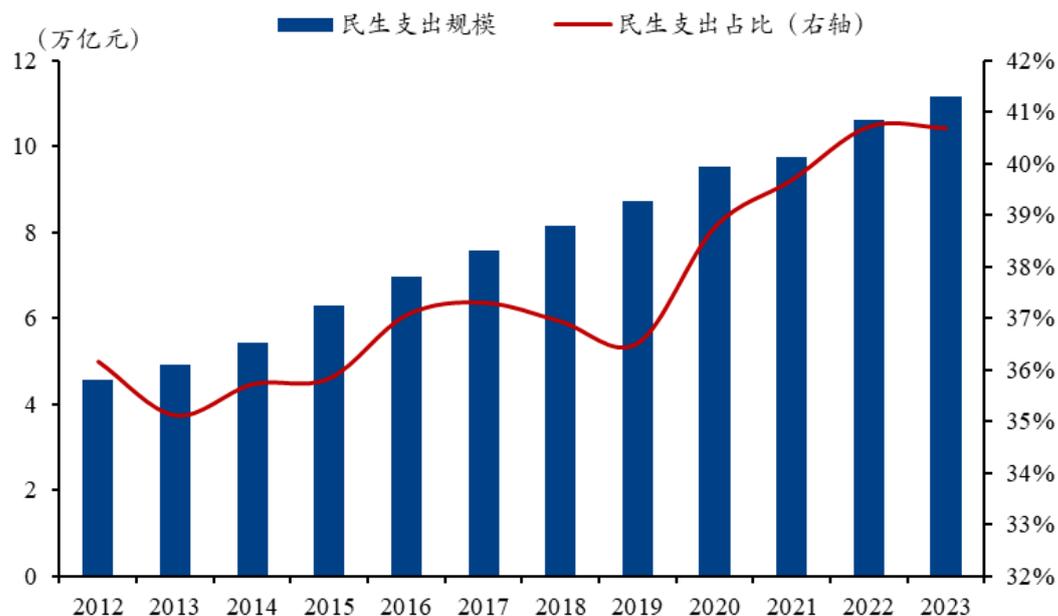
“取之于民，用之于民”是税收的应有之义，合理的宏观税负应与居民获得的公共服务相匹配。税收可以看作是居民购买政府提供的公共产品及服务支付的价格，公民通过让渡一部分自己的利益换取政府提供的公共产品、服务和福利。合理的宏观税负要让居民具有普遍的获得感，切实增进了国民福祉，满足了居民对高质量公共服务的需求。北欧许多国家的宏观税负偏高，但居民从出生到死亡都可以享受到政府提供的高质量公共服务，具有较高的获得感。

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，但与美国相比仍有一定差距。近年来，中国财政支出更加倾向于医疗、教育和社保等民生支出，财政支出结构不断优化。2020—2023年期间，中国民生相关支出（按教育、社会保障和就业、卫生健康、住房保障加总）规模平均增速为5.5%，明显高于一般公共预算支出的3.8%。中国一般公共预算支出中民生支出的比重从2013年的35.1%上升至2023年40.7%。但与美国比、与居民的实际需求比，中国的社会保障水平及基本公共服务水平仍然偏低。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。可以通过优化财政支出结构、提升财政资金使用效率、强化绩效管理等方式，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。



图表25：中国一般公共预算支出中民生相关支出占比不断提高



资料来源：Wind、粤开证券研究院 注：图中民生支出指一般公共预算中的教育支出、卫生健康支出、社会保障和就业支出、住房保障支出之和。

五、中美税负对比的启示：稳定宏观税负，深化税制改革，划转国资充实社保并降低社保缴费率

中国各大口径的宏观税负经历多年的连续下行，目前总体处于国际中等水平。从维护国家财政安全、应对未来风险和减税降费效果的角度考虑，未来要从强调减税降费的规模和数量转向减税降费的效率效果上，落实和完善既有政策。

在稳定宏观税负的基础上，着眼长远，需要推动税制改革，既要有利于缓解当前财政收支矛盾，而且要能推动经济社会行稳致远。党的二十届三中全会提出要“健全有利于高质量发展、社会公平、市场统一的税收制度，优化税制结构”，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。“十五五”期间的财税体制改革，既要着眼于解决当前财政紧平衡等财政领域较为急迫的问题，也要从长期体制机制建设和服务国家长远重大战略任务的角度出发，不断优化税收制度设计，突出对激发科技创新、加强环境保护、调节收入分配、鼓励人口生育等重点领域和关键环节的支持，增强税收推动高质量发展的有效性。

（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，更好地落实和完善既有政策。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。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。宏观税负稳定是应对经济波动和各种外生冲击、实施社会管理、落实各项国家重大战略任务的财力基础。

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。

一是实施结构性减税降费。选择对普通居民影响不大、但有利于推动绿色发展、缩小贫富差距的税种进行结构性调整，比如资源税扩围并提高税率、提高环境保护税税率和消费税扩围等；研究现行社会保险费实施“费改税”，降低名义费（税）率并适当强化征管力度，促进市场主体更加公平竞争和社保费收入可持续增长；清理不必要的税收优惠，突出对重点领域和关键环节的支持，为支持国家重大战略任务落地实施腾挪空间，打破“撒胡椒面”式的政策格局。

二是稳定宏观税负要与宏观经济治理相结合。考虑到当前要进一步巩固宏观经济回升向好的态势，宏观税负可以在短期内略降，但不可大幅下降，短期宏观税负下降造成的收支缺口可由中央发行国债来弥补。

三是加强税法执行约束，严禁地方征收“过头税”。稳定宏观税负也要防止财政紧平衡下部分地区迫于财政支出压力、完成税收征收任务压力等违法违规征税的情况出现。

（二）深化税收制度改革，完善税收体系

第一，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。目前增值税阶段性和过渡性优惠政策林立，一是不利于增值税征收管理，二是削弱了增值税的财政收入筹集功能，三是导致增值税抵扣链条中断和资源配置扭曲。增值税留抵退税政策过渡性特征较为明显，部分行业仍未实现存量和全额常态化留抵退税。二十届三中全会提出“完善增值税留抵退税政策和抵扣链条”。一是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。二是应结合宏观经济形势和财政承受能力妥善解决历史存量问题，择机对采矿业、建筑业、金融业、房地产业、租赁和商务服务业等行业退还存量留抵税额；长期看应逐步建立统一的留抵退税制度，对期末留抵税额不再区分存量和增量，统一进行无差别的期末留抵退税。三是要加快推动增值税立法，巩固增值税改革成果，稳定市场预期。

第二，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。一是逐步扩大个人所得税综合征收范围，将经营所得、财产转让所得、偶然所得等逐步纳入综合所得，先实现劳动性所得统一征税，再逐步走向彻底的综合征收制，对劳动和资本所得一视同仁征税。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。三是适度降低综合所得最高边际税率，以提高纳税遵从度，同时强化对直播等新经济活动和娱乐明星等畸高收入群体的征管力度，加大偷逃税惩罚力度。四是研究探索个人所得税档边界、各类扣除额等金额随价格水平动态调整的实现机制，提高个人所得税制度的科学性和精准性。

第三，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。二十届三中全会明确提出“推进消费税征收环节后移并稳步下划地方”。消费税征税环节后移有利于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。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。

第四，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。一是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；二是对科研人才的激励政策精准度不高，科研人员培训费用不能全部扣除；三是激励形式有待完善，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，提高税收优惠政策的精准性，推动初创企业和高速成长企业长久发展。

第五，研究建立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《国家信息化发展报告（2023 年）》，2023 年我国数字经济核心产业增加值超 12 万亿元，占 GDP 比重达 10% 左右。数字经济占比逐步提高并在未来将成为主导，但当前的经济统计制度和财税制度更多是基于工业时代。一是要梳理各类数字经济业务模式，明确纳税主体，强化平台的信息披露义务。二要稳妥研究探索数字资产税等新税种。结合国际税收发展最新趋势，研究探索对数字资源丰富的电商平台、实现数据价值的企业等征收数字资产税（或称数据税）的必要性和可行性。三要通过深化征管制度改革，加强对新业态的税收征管，减少税收流失。

（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缴费率，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。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，坚决遏制“远洋捕捞”式罚没行为，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、透明性不高，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。



分析师简介

罗志恒，2020年11月加入粤开证券，现任总裁助理，兼首席经济学家、研究院院长，证书编号：S0300520110001。

分析师声明

本报告署名分析师在此声明：本人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，在执业过程中恪守独立诚信、勤勉尽职、谨慎客观、公平公正的原则，独立、客观地出具本报告，结论不受任何第三方的授意或影响。本报告反映了本人的研究观点，不曾因，不因，也将不会因本报告中的具体推荐意见或观点而直接或间接接收到任何形式的报酬。

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“本公司”）向专业投资者客户及风险承受能力为稳健型、积极型、激进型的普通投资者客户（以下统称客户）提供。若您并非上述类型的投资者，请取消阅读，请勿收藏、接收或使用本研究报告中的任何信息。公司不会因接收人收到本报告而视其为客户。

本报告基于本公司认为可靠的公开信息和资料，但本公司不保证信息的准确性和完整性，亦不保证所包含的信息和建议不会发生任何变更。本公司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，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。投资者据此做出的任何投资决策与本公司、本公司员工或者关联机构无关。

本公司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。本公司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。

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。如因侵权行为给本公司造成任何直接或间接的损失，本公司保留追究一切法律责任的权利。本公司并不对其他网站和各类媒体转载、摘编的本公司报告负责。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，本公司不承担任何法律责任。

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