



宏观研究

【粤开宏观】中美税制及税负比较 (2021)

2021 年 03 月 28 日

投资要点

分析师：罗志恒

执业编号：S0300520110001

邮箱：luozhiheng@yqzq.com

近期报告

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

《【粤开宏观】政府工作报告释放的 11 个重大信号》2021-03-05

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

《【粤开宏观】反垄断：当前背景、制度变迁与政策建议》2021-03-10

《【粤开宏观】非均衡的经济恢复》2021-03-15

导读：

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

摘要：

一、中美税制比较

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

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

二、中美宏观税负比较：四大口径

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

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



年中国的小口径宏观税负水平已低于美国 3.6 个百分点。

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

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

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

三、中国企业税负感重的原因:间接税为主体,叠加“综合税费成本”较高

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

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

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

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



四、建议：短期落实减税降费放水养鱼，中长期改革税制

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

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

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

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



目 录

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

图表目录

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



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



一、中美税收制度对比

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

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

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

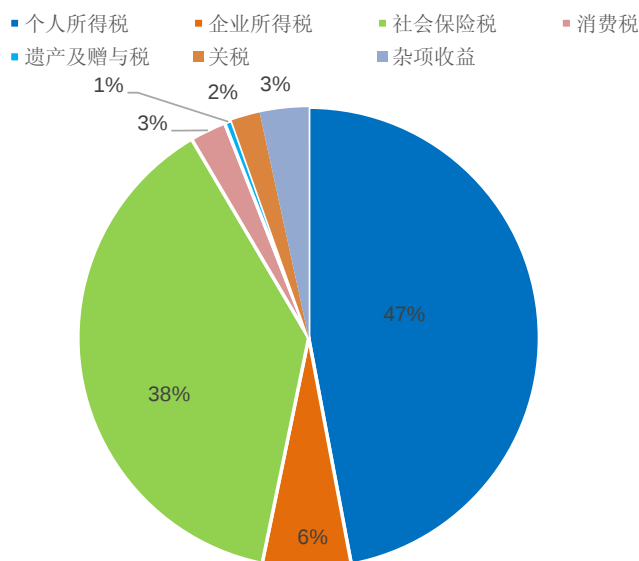
1、美国税收体系

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

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



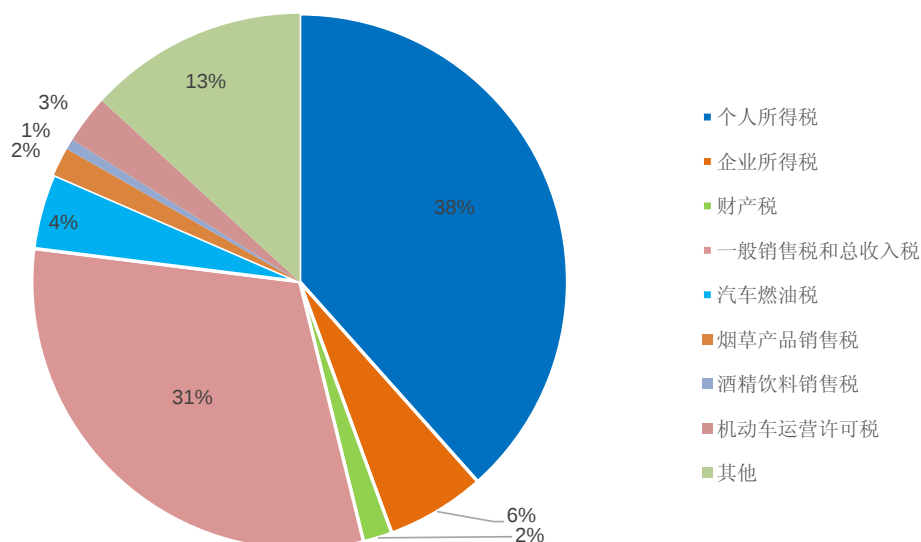
图表1：美国联邦税收以个人所得税为主（2020）



资料来源：wind、粤开证券研究院

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

图表2：美国州税以销售和总收入税、个税为主（2020 年）

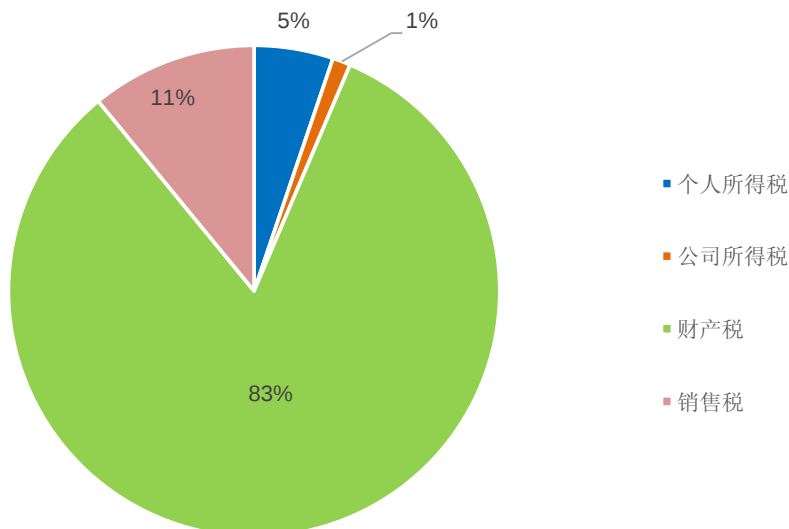


资料来源：wind、粤开证券研究院

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



图表3：美国地方税以房产税为主（2020年）



资料来源：wind、粤开证券研究院

2、中国税收体系

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

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

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

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

图表4：中国税种的划分

税种	税种归属
----	------

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_18733

