客观、专业、洞察

美国财税动态

月刊

MEIGUO CAISHUI DONGTAI Monthly

2017 年第 3 期（第 2 卷第 3 期）

主办：

美国财政与经济研究所

刊首语

特朗普总统入主白官将开启新的中美经贸关系议程。在 2016 年大选中，特朗普曾不止一次威胁，上台第一天就要把中国定为汇率操纵国，并开始对中国进口商品征收 45%的关税，……如此等等不一而足。然而，除 2016 年美国对中国相关产品生产商和出口商征收现金保证金、上两个月对于中国的个别钢材产品进口做出了“惩罚性”裁决，并征收高额反倾销税外，迄今中美两国在贸易问题上相对平静，这其中，虽然除了中国的反报复威胁有一定的威慑力，背后的原因，其实还是应当从美国内部找，首先可能就是“力不从心”吧，据揣摩大致又分为以下几方面。

首先，正常的中美经贸关系带来了美国相关产业的繁荣。虽然中方在中美贸易中是顺差，但是 90%以上利润被美国企业拿走，中国的生产企业拿到的利润最低只有 2%—3%。据统计在 2016 年，中美贸易、投资给美国创造的就业岗位过二百万个。美中贸易全国委员会报告显示，2015 年中美经贸关系中，美国对华出口直接和间接支持了约 180 万个国内就业岗位，同时当年美国企业在华投资和中国企业在美投资分别支持了约 68.8 万和 10.4 万个美国就业岗位。因此，中美双向投资和贸易总共支持了约 260 万个美国就业岗位，为美国经济增长贡献了 2160 亿美元，相当于美国国内生产总值（GDP）的 1.2％，无疑中美双向投资和贸易往来有利于美国经济和就业增长；而特朗普的上台，不能少了有关的选票，否则“使美国重新伟大”就只能是个人意愿。

其次，特朗普优先的内政事项太多。翻看美国朝野各种媒体资源，我们会发现，除了人事安排问题、废除《平价医疗法》问题、打击非法移民问题，财政困境是最大的问题。特朗普大选期间提出了对美国税制进行大修的计划，尽管他的计划与众院的“税改蓝图”百分之八十以上是重合的，但是，由他作为总统候选人率先提出，首先就占领了“道义”制高点，因为美国人太盼望马上出现美国式“青天大老爷”，通过修订税收制度，有效地筹措财政资源，并解决社会公平问题，赶紧解决国内就业问题，着手筹集资源，翻修基础设施“老爷车”。想一想数年前所谓“两场半战争”之豪言壮语，再看看今天枪毙奥巴马的 TPP 之迅速，以及准备重返孤立主义，似乎从中也可看出特朗普总统不那么热心 “当头” 的苦衷了，财政乃庶政之母啊。

第三，美国政治体制对于领导人掣肘很多。作为分权的政府，总统无法“越界执法”，他的政令一再被宣布作废已经彰显这一点，实际上在财税体制上更是这样。美国的财政体制直接脱胎于英国宗主国，所以，行政部门的职责主要是管理支出，制定税收政策则归国会，因而一方面特朗普总统缺乏财力，总想征税，一方面国会一再敦促行政部门减少开支，紧紧把持征税权。最近国会逐渐升高了腔调，要建立“基于目的地的现金流转税”制度（DBCFT）、用“边界调节”税收计划以取代“属地税制”（Territorial Tax Systems），颇有尽快推进税改之意。有专家推测，也许未来美国将不得不顺应潮流，实现税制转型，从所得税制转到增值税制度，但是即使是实现了税制转型，特朗普总统是否能拿到征税权，则仍然不得而知，看来以后他还不会少了财税大券商的“不顺心”之事。

最后，应当看到美国社会思潮的转变。社会思潮的转变基础来自物质基础的变化，全球化进程的加速是近二十多年的事情，最初也是由美国推动的，它吃了 “螃蟹”，然而在全球化进程中，美国却落伍了，并从此造成国内保守孤立主义思潮的重新抬头，无论是边界墙，还是限制某些国家的移民进入美国，或重开贸易谈判的呼声，都只是这方面的表象之一。

中国需要进入世界角色。东方文明的重要特点之一是“润物细无声”，以儒学为主体的中华文明，在千百年历史长河中，包容了很多的民族融合为一，曾经的“东学西渐”也更曾长期影响过西方，在当今的国际制度中打下印记，在中国已经成为当今国际秩序中的重要角色、而被众望瞩目的今天，开始思考担当世界角色，不应成为遥远的梦想。（李超民）

2017 年第 3 期《美国财税动态》月刊目录

《华盛顿政治经济》栏目

彼得森研究所呼吁中美签订贸易新协定（1）
布鲁金斯分析中国海外投资演变（2）
TPP：亚太地区的开放和领袖政治学（3）
布拉迪支持在 **WTO** 起诉中国（3）

《利益集团与联邦财政》栏目

财政部面临四大挑战（4）
特朗普的政策将如何产生预算平衡（4）
预算改革要实现国家目标（5）
众院发布预算和经济风险工作报告（6）
关于联邦预算政策的建议（**1**）（6）
保守势力质疑众院议长改革能力（8）
国会通过强化美国贸易法规提案（9）
众院通过财政短期接续决议（9）
筹款委员会满意三季度 **GDP** 增长（9）
筹款委员会发布筹款绿皮书（11）
南方议员再领风骚（13）
筹款委员会新提拔高级委员（12）
拨款委员会新主席到任（12）
财政部任命 **TTAC** 主席（12）

《利益集团与税收征管》栏目

2017 年十大税收政策问题（13）
众院共和党推出企业税制改革框架（14）
众院议长雄心勃勃的公司税改革（15）
国会不会很快废除 **ACA**（15）
共和党集全力废除 **ACA**（16）
共和党对 **ACA** 医保税怒而不舍（17）
ACA 沉重打击保险经纪行业（18）
医保涨价令国会领袖不满（19）
准卫生部长承诺医保政策（19）
2017 年医保税收优惠开始（19）
延迟退税对美低收入家庭影响大（20）
众院共和党施压取消遗产税（21）
优化凯迪拉克税（21）

《联储政策》栏目

伯南克谈联储与财政政策关联（22）

《美国财经数据》栏目（24）

联邦政府 2017 年二月预算回顾（24）

《华盛顿政治经济》栏目

彼得森研究所呼吁中美签订贸易新协定

中国的市场经济地位议题很重要。美国如果同中国无法就“市场经济国家”议题达成政治解决，则中国有可能实施报复，而美国将丧失出口收入并导致失业增加。首先，中国可能向WTO提交正式申诉。如果美国败诉，并仍拒绝修改相关反倾销程序，中国可以经WTO授权，提高美国进口商品关税，以弥补美国不认定中国为市场经济国家而产生的、在美国市场的损失。其次，中国可以对美开展报复，更迅速地对美国出口商造成损失，逼迫美国谈判，方法之一是恢复对美反倾销升级措施。

当前的政治环境对美中携手解决重要议题不太理想。2016年激烈的美国总统大选，凸显大部分人都在担心全球化的影响，包括中国进口商品对美国就业的影响。而中国亦正致力于解决经济增长放缓问题，以及向消费与服务经济转型。经济转型涉及对雇佣数以百万计工人的部门进行大规模调整，其中包括占世界一半产量的钢铁产业。尽管如此，美中必须寻找解决政治僵局的途径。在2001年中国加入WTO条款中，并未包括达到市场经济地位要求的何种特征，以及如果不符合这些特征应怎么处理的条款。所以，美中之间应有两个主要目标，第一，制定更加明确的长期协议，鼓励中国进一步以市场为导向。第二，确立管理双边贸易摩擦的流程。

近期强化贸易摩擦管理似乎更容易实现。美国正不断为必须停止对中国进行反倾销调查、视中国为市场经济体而做准备。美国具备对接受补贴的中国进口商品伤害美国企业的行为申请反补贴税的能力，事实上，美国征收反倾销税的三分之二中国产品都同时被征收反补贴税，并且反补贴税比例一直在上升。如果立即取消所有对中国商品的反倾销税，那就意味着每年有2.4%，或1200亿美元的中国出口商品将不再受到进口限制。

美中两国通过WTO豁免规则达成协议是可能的。即中美需要签订协议，以明确美国在什么情况下，依据目前反补贴法，对从中国进口商品以替代国计算方法判断是否存在补贴，而中国也不再时不时地以挑战WTO规则相威胁。

这样的协议对美中政治上都有好处。对于中国来说，即它将消除中国非市场经济地位的耻辱。而对美国也有双重好处，即一方面保留充分的贸易政策灵活性，以处理未来的进口增长可能，同时长期维持约束能力，迫使中国完成对第二个目标的承诺。第二个目标困难更大，即与中国在成为完全市场导向国家上达成持久而互利协议。虽然协议内容会很复杂，并且远远超出一份政策简报的范围，然而，对关键要素的界定是值得的，尤其是在为了弄清美国关心的一些关键问题时。

最重要的是中国透明度的提高。当前中美之间的紧张关系很大程度上来源于不确定性，如果有更多信息，则可以部分消除不确定性。不仅需要中国政府（直接）补贴的信息，也需要有经济意义的信息，以便独立确定是否存在间接补贴。美国瞄准了中国的产业政策、政府和官员在公司决策层上的作用，以及对下游产业提供低价投入的国有企业的持续影响。

新的中美协议也可解决一些相关问题。协议需要双方充实具体条款，确立中国不再是反倾销税或反补贴税保护政策的特定目标。不过协议也要指出甚至像美欧市场经济中贸易扭曲实体的实际存在，如波音、空中客车、农业，而中国不能一直被区别看待。

新的贸易协定需要更早和更频繁得到反馈。今天的僵局来自于中国自2001年加入WTO后等了15年、需要一个正式认可而无法实现的现实，结果显示，目前管理长期合作的措施缺乏建设性。美国需要与欧盟、日本联合起来，与中国进行谈判，虽然政治上不一定可行，但这是最有效的方法。

谈判达成的最终协议将有其他好处。无论是对美国还是中国，都可能会阻止中国在WTO规则之外实施明显的贸易报复，贸易报复会对美国经济带来很大成本，并可能导致贸易战。

新的贸易协议很可能会受到中国内部拥有独立经济利益的改革者支持，除了减少贸易紧张关系，还会为中国着手改革国家在经济中的干预，提供外部保障机制，提高资源配置、降低浪费、增加国内生产力、刺激增长。

（摘自Chad P. Bown, Should the United States recognize China as a Market Economy?彼得森国际经济研究所，2016年12月，由李铃编译）

布鲁金斯分析中国海外投资演变

中国区别于全球投资规范和惯例有三种可能路径。（1）中国投资可能变得更具有代表性；（2）国际惯例可能朝中国方式转型；（3）中国仍然我行我素。未来在拉丁美洲，我们有可能看到这三种路径的更多组合。

首先，中国很可能向目前的投资规范方向发展。也就是，在投资环境不良条件下，投资倾向于更好的治理环境。中国对委内瑞拉和厄瓜多尔等国投资的部分动机是获取自然资源。在本世纪初，中国的增长模式是资源高度密集，并且大多数商品的全球价格都在上涨。这使得即使在有风险的环境中寻找资源也充满诱惑力。然而，十年来这一切已经改变，许多新的供应来源于石油、天然气、钢铁和铜材等行业。同时，中国的增长模式正在从资源密集型投资转向更多依赖内需消费，消费则主要由资源相对不那么密集的服务构成。由于上述供给与需求的变化，商品价格开始下降，并且中国的进口需求也已萎缩。

其次，中国在治理不良国家的投资较少。研究显示，一个更强大的中国参与存在治理不良的国家，对委内瑞拉进行投资，代表了北京在华盛顿后院填补美国衰落的空缺。中国已经停止资助委内瑞拉的事实说明，对这些国家，中国有更务实和实惠的态度，因为中国人要求在国家支持的海外投资有更高回报，中国很可能会从存在治理不良的国家撤出对资源的投资。与此同时，许多中国私营企业与通常的全球投资一样，也在广阔的领域内寻求海外投资机会，他们正在走向美国以及其他一些发达经济体和治理相对良好的新兴市场。对此美国应该有多大担忧？有人认为，中国对拉美政府的影响范围仅限于小部分国家。另一些专家也认为，目前中国的崛起不影响美国国家安全的核心利益，但需要审慎监测。我发现，中国在整个非洲大陆的投资相当盲目，但在拉丁美洲的活动及产生美中冲突的可能性评价中较高。在基础设施项目的环境和社会保障方面，中国已经确定了与其他发展中国家能够共鸣的议题。世界银行和其他多边开发银行实施的环境和社会标准，反映了发达国家选民的偏好。发展中国家一直在用脚投票，并将这些银行视为基础设施融资的重要来源。从总体上看，他们欢迎中国对基础设施融资。发展中国家对中国新的基础设施银行，即亚投行（AIIB）的倡议反响特别强烈。这些亚洲国家如印度、印度尼西亚和越南并非与中国特别友好，但是都很快地努力加入亚投行，亚投行的重要创新实践之一，是尝试制定可行的保障措施，解决环境与社会风险，不会长期拖延，也没有现有多边开发银行的高成本问题。拉美国家已表示，基础设施的借贷偏好是更多来自中国银行，而非世界银行和泛美开发银行。然而，中国资助的项目确实伴随显著环境和社会风险，它将受到拉丁美洲政府和公民社会的严密监督，以确保收益大于成本。中国最终可能会在环境和社会保障等领域改变全球规范，使其更加符合发展中国家的偏好。

最后，中国对拉美投资潜力巨大。有充分证据表明，大型国有企业比中国民营企业生产效率较低。在中国尚未对外开放的部门中，许多是服务部门如金融、电信、交通、媒体等，这些都是由大型国有企业主导、伴随中国增长模式的转变的，这些服务部门目前已经成为经济快速增长的部分，而工业部门的增长相对却是下降的。如果中国以早些年它开放制造业的方式将这些部门开放，参与国际竞争，那么中国将更容易保持健康的增速。在党的文件中可以找到开放这些部门的言论，如最近的三中全会决议。然而，新一届领导治理下的对外开放实际进展较为缓慢。中国在未来几年内都可能难以承诺任何大的开放，因为它将面临增长模式的调整，为2017年政治转型做准备。中国有可能比它的合作伙伴更多地进行内部投资，这给自身又造成困境。然而，尽管中拉缺乏互惠关系，拉美政府仍可能继续欢迎中国投资。

（摘自David Dollar, China’s Investment in Latin America，布鲁金斯学会, 2017年1月23日，由李铃编译）

TPP：亚太地区的开放和领袖政治学

贸易政策与国家繁荣、安全和治理的利益关系重大。尤其是泛太平洋伙伴关系协定（TPP），通过数字经济新规则、消除高关税和解决贸易保护主义的措施，给美国竞争力强大的部门，如服务业、先进制造业和农业，创造了扩展海外市场的机会。预计到2032年，从此项贸易协定中获得的年收益将达到570-1310亿美元之间。与中国的进口竞争形成鲜明对比的是，TPP将不会在就业和工资上大幅度调整成本，反而对就业创造和工资水平有正效应，尽管正效应很小，不过，失业的员工个人成本很高。而一个新的、使工人渡过由技术变化或贸易带来的艰难经济转型、易于调整的安全网络可概述如下。

TPP增强了美国在亚洲和世界的影响。美国在地缘政治前沿再次使同盟和对手确信，是一个确定留在该地区、并能够提供地区合作新制度的多维力量。由于它既主动构建了新的经济体，又包容了为中国打开未来之门，是一个回应中国寻求区域和全球领导力的明智战略。TPP旨在结束贸易区域的治理差距，这是过去20年来，WTO无法更新贸易与投资多边规则引起的。TPP的资源促进新规则传播，不仅在于其影响力占全球GDP的40%，也在于它的多元化，把不同发展水平的国家集结到了一起。

美国政治景象中的反贸易运动对国会批准TPP蒙上了阴影。传统贸易案例关注获得的收益，而忽略转型的失业成本，而且并未关注就收入不平等显著增长的社会环境，或使人记忆犹新的全球金融危机造成的重大失业问题。我们需要消除自由化进程中的恐惧，不仅使人明白，技术变革是美国制造业失业最大根源的观点，同时也要为所有工人建立易于调整的安全网。核心目标应是结束劳动自身不断增长的技术不足，确保跨地区、跨职业、跨技术的劳动流动性。其切实措施包括就业刺激，如扩大低收入工人劳动所得税收抵免，及全面所得保障计划；通过社区大学培训资金投入、推动学徒制发展，增强技能获得与提升能力等。

摆在面前的困难是我们能否克服几十年来对最宝贵资产，即人力资本投资的不足难题。

（摘自Mireya Solís, The Trans-Pacific Partnership: The politics of openness and leadership in the Asia-Pacific, 布鲁金斯学会, 2016年10月16日, 由李铃编译）

布拉迪支持在 WTO 起诉中国

国会高官指责中国违反WTO相关规定。众院筹款委员会主席凯文 布拉迪发表声明，支持美国在WTO起诉中国在大米、小麦和玉米的关税配额问题上违背承诺。这是美国于2016年9月在WTO指责中国向本国农产品提供非法补贴后，针对中国的又一次指控。声明说“今日，我们宣布起诉中国，对于美国农民、农业企业和从业者来说，是一次巨大进步，因为中国剥夺了他们的产品进入中国市场的机会，这不公平。中国对其贸易承诺的管理是不透明的，而且故意让人捉摸不透，这种不公平贸易伤害了勤劳的美国农民。只有严格执行包括WTO贸易规则在内的协议，才能确保我们的农民、企业和从业者获得公平待遇。只要我们的贸易伙伴都遵守规则，美国就一定能在世界上立于不败之地。所以我非常欢迎今天宣布的起诉，并希望与下一届政府共同努力，推动中国负起应有的责任”。

（摘自Brady stands up for U.S. agriculture in WTO enforcement action against China, 众院筹款委员会, 2016年12月15日新闻稿, 由谢宗炜编译）

《利益集团与联邦财政》栏目

财政部面临四大挑战

作为美国第 77 任财政部长的 Steven Mnuchin 很幸运。因为现在美国经济状况在改善，与八年前 Timothy Geithner 上任时的糟糕情况对比鲜明。然而，他还要面临四大挑战：

首先是服侍特朗普总统。金融市场、企业高管和对外经济政策决策者都在试图从特朗普的推特和评论中区分哪些属于咆哮，哪些属于政策。特朗普的推特推动了市场，华盛顿在适应特朗普先生偶尔的言行不一，各国财长也感到迷惑。在推特上直接向总统提问尽管很有吸引力，但更可能获得澄清的办法是给 Mnuchin 打电话。因此解释特朗普总统的意思实际是什么，可能将成为 Mnuchin 最棘手的工作之一。他还要有勇气在必要时对总统说“不”，阻止 IRS 插手政务，或劝阻总统，不要采取不明智的经济政策。

其次是定义工作范围。美国财长传统上是国内和国际经济政策的首席发言人，是政府内部对经济政策最有影响力的两三个声音之一。但特朗普政府没有延续太多传统，展示了对权力和经济的竞争，在商务部安插了 Wilbur Ross，由 Peter Navarro 主掌国际经济，由 Gary Cohn 坐镇全国经济委员会，而 Anthony Scaramucci 和 Stephen Miller 是新总统的高级政策顾问。而在奥巴马时期，财长 Geithner 和全国经济委员会的 Larry Summers 关系紧张。新政府潜在的混乱和不和谐，远远超过最近的任何历史时期，不仅成员多，而且有的成员比财长与总统更亲近，并且在赢得公众注意力上更有经验。财政部掌握着强大的资本，它对税收有独特的专长和数字运算能力，有能干的员工，在国际货币基金组织、世界银行占有一席之地，汇聚了世界经济的决策者。但在任何政府中，财政部大部分的影响力都取决于部长在政府内部和与国会打交道，以及在建立自身对公众可信度时，协调上述资本的能力。

第三是美元问题。按照传统，财长代表美国政府，是关于美元外汇价值的主要发言人。现在的美国不像 1980 年代末和 1990 年代初那样经常干预外汇市场，但市场仍旧能从财长的话中获的线索。未来 Mnuchin 将面临如下难题。（1）缩小贸易逆差。（2）特朗普的财政政策使美元走强。《华尔街日报》美元指数自大选结束以来上涨了约 5%。（3）美元走强会增加贸易赤字。美元当然只是贸易政策与市场经济相交的一个方式。

Mnuchin 无法主导贸易政策。因为商务部、美国贸易代表、白宫国家贸易委员会都有反自由贸易的强人，如果特朗普推出新的关税政策，且被众院共和党人所盘算的包括边境调节现金流转税的税法替代，Mnuchin 可以发挥作用。他可能不得不应对金融市场情绪，现在市场情绪因为下届政府在考虑减税等促进经济增长的政策而高涨。一旦市场担心贸易战或什么意外，市场热情就将消失，全球会要求美国财长及联储主席对此负责。

最后是美国的债务问题。由于财政部每天以极低的利率借入数十亿美元，到今天还没有发生财政危机。但联邦债务约占 GDP 的 75%，这比大萧条时的 35%的还高。在特朗普签署减税法律之前，美国债务占比甚至将上升到历史上前所未有的水平，到 2036 年达到 GDP 的 110%。存在的问题显而易见，即美国政府承诺支付的薪酬福利超过当前的税收收入，因为越来越多的美国人正在退休并领取退休和医疗福利。而且，特朗普说，他不会削减医疗福利。财政部长作为美国历史上联邦国库的守护者，Mnuchin 是否愿意，而且能够抑制国会和总统对国债的予求予取呢。我们还将知晓，他是否有兴趣和能力削减开支或增加税收，推动经济增长速度，避免联邦预算赤字更大，或将债务难题留给下任财政部长，如同他的前任那样。

（摘自David Wessel, Confirming Team Trump: Steve Mnuchin and the four D’s, 布鲁斯金学会, 2017年1月18日，由李维佳编译）

特朗普的政策将如何产生预算平衡

特朗普总统最终将实现预算平衡。最近众院前议长 Newt Gingrich 在传统基金会解释了“特

朗普预算平衡”，虽然平衡预算不是特朗普大选的焦点议题，但是，他对改善美国人的生活、创造就业机会、削减开支的重视，显示了平衡预算可期。特朗普已经要求某些部门削减 10%的预算，同时削减 20%的政府工作人员。Gingrich 说：“虽然特朗普的首要问题不是平衡预算，但他还是把重点放在让美国重新伟大起来。”

特朗普具有与 1990 年代相同的平衡预算见解。在克林顿政府时期，Gingrich 在平衡联邦预算方面发挥了不可或缺的作用。他建议：“首先，用真正的短期视野设置真正的伟大目标。第二，简政放权。第三，抛弃专家。”

特朗普雄心勃勃的议程将带来很多惊喜。Gingrich 说：“在他就职后的第一个星期，看看会有多少事情发生变化将非常有趣。”特朗普可以创造就业机会、控制华盛顿官僚、限制联邦支出、推动经济增长和增加财政收入实现执政目标。“他将通过政策实施而不是通过讨论平衡预算达到目标。”

特朗普平衡预算的选项很多。Gingrich 列举说，包括废除监管体系、扭转奥巴马的私立教育政策、将患者和医生从繁文缛节中解放出来，以及建设智能社区，这些政策将通过平衡预算实现美国的繁荣。“所有政策都有助于缩小赤字和平衡预算，我的观点是，特朗普主义的预算平衡很大程度上是基于政策，而不是通过专注于平衡本身而实现。”

（摘自Morgan Walker, Newt Gingrich Explains How Trump’s Policies Will Lead to a Balanced Budget, *The Daily Signal*, 2017 年1月17日，由李维佳编译）

预算改革要实现国家目标

预算作为政府核心进程之一已失效。新总统与国会需要制定预算流程、整合资源支撑行政并有效地管理国家，但是，在现实情形下仅期待回到“正常秩序”还不够。我们需要新秩序，帮助领导人在如今复杂且动荡的世界上，进行艰难的财政抉择。我们在此制定了一个预算程序，它有助于将领导人的承诺转化为资源，实现令人期望的未来，在几乎瘫痪、充满不确定性的各种复杂挑战中有所预见。我们建议新领导人采取步骤、实施进程。

第一、改革联邦预算过程，制定预算改革目标

我们确定了联邦政府预算过程的七大改革目标：（1）更有纪律性、有预测性和制度化；（2）促进谈判和妥协；（3）定期审查预算所有要素，包括收入和支出政策；（4）前瞻性，注重生产投资和长期承诺；（5）在长期财政安全水平上稳定公共债务；（6）在具体政策方面保持中立，包括收支平衡；（7）使用替代资源，提高政府绩效。

第二、政策建议

创建强有力的预算过程不仅要靠政府和国会，还迫切需要实施。总统和国会领袖应开展重大步骤，实现符合上述目标的预算过程。

1.设定国家目标预算。目前的预算程序存在诸多问题，它偏向边缘性、短期变化和熟悉的政策；它是零星的、分散的且垂直的；通常对于国家经济和社会结构的重大转变茫然无知。结果是在利用资源、实现国家目标，并取得突破性进展中，错失战略选择。

我们提出“投资组合预算”法。上述目标应该添加到当前流程中，每年对主要国家政策目标，目标分支的支出、税收规定和其他政策都与使用不同资源的备选策略加以比较，以期找到新战略，以低成本得到更好结果。该方法旨在有效利用资源，取得突破性进步。对于预算结余，可投资于较高的长期回报项目或政策优先项目。

2.加强预算委员会。1974年预算改革法创建了今天的国会议程，通过妥协限制了新的预算委员会形成一致的国会预算决议、执行目标及优先事项的能力。因此，新程序不定期使用，成效有限。为了使国会与总统在确定优先事项方面更为有效地合作，众参两院预算委员会必须在制定预算和指导其他委员会工作上，发挥更大作用。如果他们被重组为领导委员会，例如拨款和税收起草委员会主席，就可以成立一个论坛，就预算纲要的初始过程进行协商，向其他委员会提供具体政策指导，达到财政节余目标。在后期他们可以使用强硬的调节进程来确保遵从决议。

3.建立一个多年预算框架及流程。当前预算过程缺乏远见。为了稳定财政，促进长期经济增长，联邦政府应在多年预算框架内进行预算，其中包括两党协商达成一致、与长期财政可持续一致的可执行预算目标，包括年度预算结余和投资目标，使预算最终可持续。

4.税式支出和强制支出预算。最大的支出来自强制支出与税式支出，二者不受任何年度拨款决议的监督、定期审查或控制限制。应修订预算程序，将预算的所有部分列入表格，并定期审查税式支出和强制支出，预算决议也要对之审查，制定和使用有效的税式支出证据。税式支出应添加到收入和支出总额中，确切指明预算的真实数字。应考虑控制或限制所谓的强制性计划增长的最佳方式，正如其他国家在灵活地满足任何增长的同时，不会对弱势者造成伤害。

5.重新审视预算概念的使用。建立联邦预算时使用的基本预算概念是混乱的。最后一次全面修订基本概念及其使用，是在1967年总统委员会根据预算概念的建议提出的。看似枯燥和专业，决议是关于预算组织和呈现的方式来形成决定以及公众能理解政府筹集和花费多少资金。

创建全新的两党流程审查和建议预算概念。有人提出新的议程，包括预算范围，为什么有“预算内”、“预算外”之别，为什么联邦政府赞助某些实体，如何界定支出和收入，包括税式支出的处理和“抵消性筹资”，要审查购买证券、信托基金、资本投资、贷款或担保等对政府举措有经济影响的记录

第三、总结

预算程序改革必须在行政当局与国会之间达成一致。由于谈判和妥协是健全预算过程的基本要素，因此预算过程改革可能直接有助于改善预算条件，强大的预算过程是实现新政府和国会承诺的先决条件。

（摘自Paul L. Posner and F. Stevens Redburn, Reforming the Federal Budget Process: Budgeting for National Goals, National Academy of Public Administration, 2016年11月10日，由高丹编译）

众院发布预算和经济风险工作报告

题为《预算和经济体风险积聚》的工作论文近期发布。众院预算委员会于2016年9月14日举行听证会，审查联邦预算与经济展望报告，审查糟糕的经济政策如何继续导致美国糟糕的财政现状。

这篇工作论文聚焦3大领域和5大问题。（1）不可持续的财政道路。（2）陷入低增长的经济。（3）支持通过改革推动增长，不要再推出同样的政策。论文在开头特别引述一系列令人不安的数据，证明美国当前和未来的财政、经济状况之糟糕：首先，赤字再次增加，并有可能在未来10年翻番，达到每年1.2万亿美元。其次，公众持有的债权GDP占比，预计会从今年的76%增长至2026年的85%，那将是战后50年平均水平39%的两倍。第三，到2046年，公众持有的债权有望达到GDP的141%，超过二战结束时106%的历史高点。第四，2016年之前的5年实际经济增长平均仅为2%，大大低于美国历史上3%的平均水平，是当代最乏力的经济复苏。第五，尽管2015年贫困率在下降，但仍高于大衰退前的水平，贫困人口超过600万。

美国解决支出和借款问题之道是不再增加支出和债务。论文呼吁，“议员们应该采取政策，支持增长，努力获得对支出和赤字的控制权。这是恢复增长、提高生活水平、走上可持续预算轨道最有希望的政策组合。”

(摘自Budget Committee Releases Working Paper on Growing Risks to the Budget and the Economy，众议院预算委员会, 2016年10月18日，由李威锋、郑雅云编译)

关于联邦预算政策的建议（1）

以下内容摘自《布鲁金斯美国大思想》，是由布鲁金斯学会成员共同确认的美国所面临的最重要议题，以及解决相关问题的建议。

下届总统和国会就任后，处理联邦预算的问题将被列在他们“待办任务”清单的首要部分。下面我就该问题提些建议，并在建议基础上进行经济分析和价值判断。

我认为，在接下来的10年里，一方面应当遵照当前法律规定，按照GDP水平的一定比例稳步提高联邦负债金额，另一方面则应修改当前法定限额，扩大联邦投资额以改变预算结构，并通过削减高收入退休人员福利、提高税收收入手段，实现投资额增加。我同时提议，未来10年我们应在更大程度上削减福利、提高税收，只有这样，在长期内与GDP相挂钩的负债水平才能逐渐下降。

第一个问题是联邦债务的变化路径。根据现行法律，联邦政府的负债率是由国会预算办公室（CBO）确定的，从现在开始到10年之后，联邦债务占GDP的比重将从77%上升至86%，25年后更是将超过100%。与之形成鲜明对比的是，过去50年里，联邦债务占GDP的比重平均为39%，金融危机发生之前的2007年，比重则是35%。

联邦债务不能无限制地增加。因此，目前在法律中关于联邦收支的规定，是不具备可持续性的。另外，即便债务水平在随着经济的扩张，到达某点后停止上涨，维持如此高的债务，也需要极高成本。联邦债务对民营资本投资具有挤出效应。而且高负债压缩了“财政空间”，一旦遇到突如其来的发展机遇，财政应对能力就会捉襟见肘。如果我们再次遭遇金融危机或者更严重的经济衰退，而那时的负债水平是GDP的77%甚至86%而不是35%，那我们的选择就非常有限。以上种种问题都表明，在其他条件不变的情况下，我们需要大幅、迅速降低联邦负债水平。

然而其他条件并非一成不变。按历史标准衡量的国债利率很低，并且很可能长期处于低水平。在1990年末时，10年期国债利率为8%，2000年年末时降至5%，2015年年末时降至2%，目前CBO和很多其他分析人士都预测，未来几年10年期国债利率会略微上涨至3.5%，不过金融市场许多参与者期望，利率能够一直保持在3.5%以下。这是在当前经济背景下，财政政策发生的重大变化之一，短短几年间已然成为人们关注的焦点。

低利率在经济学上是一个复杂而有待挖掘的问题。关于国债利率为何停留在远低于历史标准水平，这个问题现在已经出现了很多解释，不同解释对于联邦负债的最优数量也有不同观点。众所周知，降低利率能够增强债务的动态性：对于所有来源和去向明确的收入项和非利息支出项来说，利率变低意味着债务变少。但人们对于应当如何正确利用低利率影响负债水平，并没有充分认识。我与布鲁金斯学会高级研究员Louise Sheiner对围绕低国债利率产生的各种解释，以及每种解释对预算政策的启示，进行分析后发现，大部分解释都认为，负债占GDP的比率应当更高。我们还发现，大部分解释都认为，应当增加联邦投资。利率体现的是财政借款的直接成本，利率也提供了财政借款所带来间接经济成本，如果成本长时间低于习惯水平，负债就会越来越多，投资带来的收益就能超出成本。

预测利率充满不确定性。而且政策的制定充满风险，利率有可能会上涨，并超过目前的预期，尤其是在财政政策出现重大变化时，因为通常要花费很长时间才能做出最优决策，所以利率的涨幅就更有可能超过预期。但是我们不能忽视，目前很多迹象表明，利率水平有可能会变得比以前低很多。

因此出现了相互矛盾的问题。一方面，高额且持续增长的总体债务需要承担高昂成本，另一方面，高成本在更长时期内又会远低于应有水平。经济学家还没有找到能够平衡这两个问题的妙计。我的第一点建议是，我们应当遵照当前法律的规定，令联邦负债按照GDP的一定比例逐渐增加。因为，维持或增加特定开支类别代价很大，但提高负债的成本却很小。不过，我认为，我们现在应该对政策做出修改，在长期内逐渐降低负债占GDP的比重，做到循序渐进，并让人们能够事前知晓。我的第二个建议就是扩大联邦投资。联邦投资从传统意义上可分为基础设施、教育培训、研发这几类，都构成预算内容。按照目前年度财政拨款的限额，属于这些类别的联邦非国防投资占GDP的比例很快就会降到比至少50年内任何时期都要低的水平上。

这并不是有前瞻性、以增长为导向的预算政策。削减联邦开支将导致与之相关的产出和收入都变少。此外，削减教育和培训投资还会降中低收入者的收入水平，这些群体需要依靠政府资助，获得真正的发展机会。国债利率低说明，我们应当更加注重联邦投资。因此，在我看来，要想把财政预算维持在GDP的一定比例上，我们应当大幅提高非国防开支限额。

我们还需要努力提高联邦投资的回报。我们建设的交通线路有时饱受争议，有时我们造了桥梁却去不了任何地方；有时教育经费能够支持个人实现他一生中质的飞跃，而有时教育经费却会被浪费。我们应当做得更好。比如说，在做出具体投资项目决策之前，应更重视并仔细进行成本收益分析。

我们同样需要为社会投资的实现提供保障。我们还应当意识到，一些传统之外的财政支出，代表的是为获得未来收益而进行的投资，对低收入群体来说尤其如此。有少量证据表明，对低收入群体提供的某些福利，例如，医疗保险和住房补助，可以提高部分年轻人未来的收入水平，能够证明这点的证据越来越多。我的第三个建议是，要削减高收入退休人员的福利待遇，但不应减少低收入退休人员或在职人员收入。

我的观点基于两个事实和一项价值判断。第一个事实是，在现行法律下联邦预算所发生的演变。展望未来25年，用于社会保障计划和医疗计划方面的支出占GDP的比重将持续上升，这主要归因于人口老龄化：当最后一波生育高峰期出生的人，到了享受社会保障和医疗服务计划年龄时，受益人数将超过7500万，与出生于第一波生育高峰期的人到领取提前退休福利时相比，受益人数增长了三分之二。这些受益人的数量将超过美国人口的五分之一。而与此同时，美国国防开支相对于GDP水平处于下降趋势，并且在接下来数年里会继续下降，国防开支与GDP的占比将前所未有地缩小。所有其他类别的非利息支出占GDP的比例和25年前相比几乎不变，而按照目前CBO的规划，在25年之后，比例和现在几乎也一样。当然，非利息支出是个宽泛的类别，这其中的内容也出现了重大改变。但是，关键之处在于联邦支出有所增加，并不是因为经济扩张引起联邦政府规模变大，而是因为社会保险和医疗支出以及利息支出都大幅增长了。第二个事实是收入分布情况所发生的改变。在过去几十年里，那些占据收入分布图中的最大部分人，收入增长相当缓慢，而位于分布图顶端的人，收入增长却十分迅猛。据CBO估计，自1979-2013年，考虑税收和转移支付之前收入的市场收入最下五分位数增加了18%，中位数增加了12%，而最上五分位数增加了85%。这些具体数字其实大大低估了人们收入的真实增长率，因为数据并未考虑生活质量的改善，也没有考虑新兴产品和服务的出现后的情况，例如，通过互联网提供的免费数字产品。不过，显然绝大多数国民都没能从过去几十年里全国总产出和总收入增长额中分得一杯羹。

（摘自Douglas W. Elmendorf, Recommendations for federal budget policy, 布鲁金斯学会, 2016年10月7日，由文月编译）

保守势力质疑众院议长改革能力

“坚持老大党仍是一派思想”。 Paul Ryan 被某政治杂志推选为年度 50 大最有影响力的立法者、知识精英和政治领袖。他在众院议长席位的一年中，“政策专家”帮他写了很多白皮书，但是只有少数通过立法，他致力于推销“更好的方式”（A Better Way）议程，一些保守派仍支持他的行动。一些保守派议员则赞同他的共和党立场，还表示可以有更好的方法，使保守派的改革成为法律。

议长的首要任务是展现共和党和民主党的不同。2017 年度保守派的首要目标是提出一个完全替代性议程。他的努力催生了在减少贫困、国家安全、经济、宪政、医疗和税改等 6 方面综合建议，统称为“更好的方式”，其议程为共和党提供了蓝图。目前仍有 3 项法案仍在参院滞留，即减税法案、波多黎各财政支援计划、已否决的废除奥巴马医改法案，这位议长也仍在继续寻找推动法案的办法。

议长许诺变革即将到来。他的“更好的方式”议程即将成为法律，只是不在今年，很多事可以通过预算协调解决，剩下的事我们将尽快完成。如果要使用预算协调方法，国会首先需要收到联邦政府的资金预算，而在 2016 年共和党并没有提供这个预算。议长最大的问题在于无法解决恢复财政预算正常秩序，而他作为预算委员会前主席却不能通过预算，可见大多数共和党人并不支持他。在几个月内，议长一直试图在共和党会议上取得对预算案的共识，但奥巴马与前众院议长 John Boehner 关于预算支出的谈判已破裂，共和党领导层明确表示，

如果保守派想要取得预算阶段的成功，先要接受更高预算支出。对预算支出问题争论不休阻碍了通过预算案，为最后对预算案投票铺平了道路。

保守派仍对在下届国会取得胜利抱有希望。让保守派懊恼的是，Paul Ryan 议长第一年任期将在"跛脚鸭"会期期间结束，但由于他的保守政策不成功、预算支出大增，都使使他收到院外保守势力指责。议长显示了清理障碍的能力，但是他必须真正开始对保守派进行改革。

（摘自Philip Wegmann, Conservatives Not Impressed by What Paul Ryan Achieved in First Year, *The Daily Signal*, 2016年11月10日，由李威锋编译）

国会通过强化美国贸易法规提案

参众两院通过了《2016年跨境贸易强化法》。该法授权美国海关和边境保护局（CBP），针对入境口岸服务及其基础设施的建设和维护，通过谈判引入替代性融资安排。2016《跨境贸易强化法》已交由总统最终签署生效。众院筹款委员会主席Kevin Brady表示称赞，简要内容如下：

"这一法案的通过，使海关和边境保护局能够更好地实施贸易法规，维护边境安全，支撑跨境贸易的合法运行。…期待总统签署这个重要法案，以保证CBP免受官僚主义影响，获得所需资源。"

（摘自Brady Praises Passage of Bill to Strengthen Enforcement of U.S. Trade Laws, 国会筹款委员会, 2016年12月12日新闻稿，由谢宗炜编译）

众院通过财政短期接续决议

众院2016年12月18日通过短期持续决议（H.R.2028）。拨款委员会主席Hal Rogers表示赞扬，这项短期决议将持续至2017年4月28日，旨在防止政府停摆，并为联邦政府计划项目和业务持续拨款。另外，该决议还提出要对军事活动和赈灾救济进行额外拨款。

持续决议对于继续开展重大政府项目和业务活动至关重要。Rogers主席表示："它让我们的政府始终灯火通明，并抵挡了由政府停摆带来的不确定和伤害。尽管我始终坚信持续决议并不靠谱，但这在此时已经是摆在我们面前最好的、也是唯一的道路。我对众议院今天通过持续决议表示非常赞赏，我会敦促参院尽快将其呈送给总统签署生效。"

（摘自House Passes Short-Term Continuing Resolution to Maintain Government Operations, 众院拨款委员会, 2016年12月8日，由文月编译）

筹款委员会满意三季度 GDP 增长

众院筹款委员会主席就三季度经济形势声明。美国经济分析局公布 2016 年第三季度国内生产总值（GDP）报告后，Kevin Brady 主席说，"我很高兴看到美国经济在上季度的回升，但要弥补过去八年来一直困扰着大众的就业机会、收入以及投资减少，我们必须以更快速度增长。本届政府的政策导致年度经济增长率不到 2%，但我们不能接受它成为常态。当美国企业转移至海外、雇主削减工时和缩减工资、家庭努力支付医疗等基本需求时，我们的全球竞争对手持续扩张经济实力。众院共和党人已准备好明年与新总统携手大胆改革税制、强化贸易协议并放松管制，使经济继续前行。"

注：2016 年第三季度美国实际国内生产总值的年增长率为 2.9%。2015 年，实际国内生产总值增长率为 1.5%。

（摘自Brady Statement on 3rd Quarter GDP Report, 国会筹款委员会, 2016年11月28日，由李维佳编译）

筹款委员会发布筹款绿皮书

绿皮书名为《筹款委员会管辖的计划背景资料与数据》。绿皮书在筹款委员会指导下，由美国国会研究处（CRS）负责编纂。该绿皮书于1981年首次发表，无论是对立法者、项目管理者、研究人员，还是公众而言，一直发挥着重要参考作用。Kevin Brady主席在本书发布之际说到："我很高兴宣布发布2016年筹款绿皮书。该书为决策者、研究人员和公众及时提供了数据，也为本委员会负责的"贸易调整援助"项目和其他关键项目的变动提供了信息。我谨对为最新版绿皮书付出辛勤汗水的每一位国会研究服务中心的成员致以深深的谢意。"

绿皮书的背景资料如下。首先它囊括了筹款委员会管辖下的主要健康、福利、退休、残障和相关项目的综述，包括最新计划数据、个人及相关历史信息。其次还包括与筹款委员会有关的交叉数据与论述，如牵涉到低收入家庭的联邦政策、联邦福利项目的非公民资格及美国领土内的社会福利项目等。

（Brady Announces Release of the 2016 Ways and Means Green Book, 众院筹款委员会, 2016年12月7日，由刘茵莹编译）

南方议员再领风骚

南方国会议员占据的主席席位升至 1950 年代以来新高。随着第 115 届国会开幕，众院多个委员会选出了新一届主席，在众院 20 个常设委员会中，12 个由南方议员担任主席，其中 7 个是德克萨斯州议员。但重要的是，如今南方议员的强劲势头与 60 年前意义不同。

南方议员不再是民主党人占主体属最明显的变化。南方州包括阿拉巴马、阿肯色、佛罗里达、佐治亚、路易斯安娜、密西西比、北卡莱罗纳、田纳西、德克萨斯、弗吉尼亚州和西弗吉尼亚州等。学者认为，在 20 世纪党派支持态度的转变与两党对种族及社会问题的态度转变有关。例如，来自弗吉尼亚州的南方民主党人 Howard Smith 是 1964 年民权法案通过的主要阻碍，他作为众院法规委员会主席，在法案移交国会审议方面扮演重要守门人角色，他拒绝民权法案通过法规委员呈送众院会审。有人为说服他向众院报告该法案，甚至威胁动用表决请愿书，这通常是让法案通过委员会而极少使用的程序性手段。相反，在 2013 年最高法院裁决 *Shelby v. Holder* 案件后，是众院司法委员会主席、来自弗吉尼亚州的共和党人 Bob Goodlatte 强力阻止《投票权法案》。可见，南方众议员反对民权立法的立场没变，但所支持的党派变了。

二十世纪后半期共和党在南方获得支持。在 1955-1994 年民主党控制众院时期，主要支持力量从南部转移到东北部和西海岸。民主党在 1971 年采纳了一项党团规则：允许考虑任何人担任主席，而不由资历决定。因此，伴随着议院南方民主党治理下，美国其他地区的资浅议员能超越南方资深议员当选主席。结果这个期间南方议员担任主席的数量显著下降。在共和党人重夺众院控制权后，南方议员才有可能再次担任各个委员会主席。

新的委员会主席与之前意义不同。在 1994 年选举中，共和党经过数十年，首次获得众院控制权。1995 年第 104 届国会开幕之初，金里奇议长发起一系列对委员会的改革，措施包括将委员会和附属委员会主席任期限制在 6 年（仅适用于共和党人，但有些民主党人也已经呼吁实行类似的规定），撤销 3 个常设委员会，对同一名议员所能担任的主席数量设限。如下表所示，在 1994-1995 年间，担任 2 个及以上主席的议员数量大幅下降。

金里奇改革产生了两个后果。首先，由于每名议员能担任的主席数量减少、任期受限，更多年轻议员有机会担任主席，议员通过委员会之间的关联、影响整个众院政策议程受到限制，他们创造领导力的历史、影响多个委员会的能力被削弱，而议长在挑选委员会主席以及为全院设置立法重点的权威增强了，总之改革使党团主席成为新国会的权力掮客。

国会届别（年）	多数党	多数党在众院的席位	常设与附属委员会主席数量	担任 2 个及以上主席人数
84 届(1955-1956)	民主党	232	63	18
90 届(1967-1968)	民主党	247	111	32
92 届(1971-1972)	民主党	254	120	25
94 届(1975-1976)	民主党	289	142	24
96 届(1979-1980)	民主党	276	144	19
97 届(1981-1982)	民主党	243	121	16
98 届(1983-1984)	民主党	267	124	23
99 届(1985-1986)	民主党	253	129	27
100 届(1987-1988)	民主党	258	128	28
101 届(1989-1990)	民主党	260	134	26
102 届(1991-1992)	民主党	267	130	25
103 届(1993-1994)	民主党	258	113	19
104 届(1995-1996)	共和党	230	102	1
105 届(1997-1998)	共和党	227	101	4
106 届(1999-2000)	共和党	223	100	2
107 届(2001-2002)	共和党	221	108	1
108 届(2003-2004)	共和党	229	104	2
109 届(2005-2006)	共和党	231	109	3
110 届(2007-2008)	民主党	233	112	4
111 届(2009-2010)	民主党	256	115	2
112 届(2011-2012)	共和党	241	121	1
113 届(2013-2014)	共和党	232	111	4
114 届(2015-2016)	共和党	247	113	1

要立法就更加依靠党团主席。这意味着委员会主席与党团主席的协调要多于委员会主席间的协调。这一调整限制了委员会间建立紧密联系，让合作更加困难。委员会在自身权限内起草法案的权力也被弱化。

然而如今南方的委员会主席实现南方利益的愿望没有动摇。委员会主席仍希望利用自身职位、在权限内动用权力设置立法议程。主席们挑选哪些议案、以何种顺序审议，这意味着

他们可以使不支持的议案永远走不进众院会审程序。众院议长 Paul Ryan 也表示，他希望委员会在发起动议方面扮演更大角色。在他 2015 年当选议长后的首次发言中说："委员会应该再次带头起草所有重大法案。你懂这件事的话，你就应该起草法案。"

南方主席数量的变化正在影响新一届国会议程。尽管当前南方众议院委员会主席众多的情况与 1950 年代甚至 1990 年代初相比可能没那么重要了，但这对设置第 115 届国会的政策重点肯定有影响。

（摘自Curtlyn Kramer, Vital Stats: Southern congressmen are regaining committee chairmanships, but that means something different than it used to，布鲁金斯学会, 2017年1月17日，由李威锋编译）

筹款委员会新提拔高级委员

众议员Richard Neal最近被任命为众院筹款委员会高级成员。对此Kevin Brady主席发表讲话说："Richie和我多年以来共同致力于提高美国人民生活水平。他对委员会所制定的法律有着非常深刻的理解，并且非常诚心地承诺解决问题，Richie总是愿意担纲一些重要政策问题的领袖，无论是完善我们支离破碎的税法，还是确保所有劳动者都能获得平等的社会保障。我很高兴地祝贺他任职于高级会员新职位。未来的一年会非常忙碌，我非常期待与他共事。"

（摘自Brady Congratulates New Ranking Member Neal，众院筹款委员会，2016年12月2日，由文月编译）

拨款委员会新主席到任

众议员Rodney Frelinghuysen最近担任第115届拨款委员会主席。对于众院共和党会议协商批准他的任命之后，Hal Rogers主席发表声明：我向众议员Frelinghuysen 表示诚挚祝贺，他当选为众院拨款委员会主席实至名归。在众院拨款委员会的21年职业生涯中，他充分展示了聪敏、睿智和勤勉，没有人比他更能胜任这个职位。由Rodney掌舵，整个国家、纳税人的每一分钱以及拨款委员会都将感到放心。

（Chairman Rogers Congratulates Incoming Appropriations Chairman Rodney Frelinghuysen，众院拨款委员会，2016年12月2日，由刘茵莹编译）

财政部任命 TTAC 主席

Patricia King被任命为财政部部落咨询委员会（TTAC）主席。众院筹款委员会发表如下声明。

主席Kevin Brady 称："King女士为威斯康星州的Oneida部落奔走呼号近三十年，坚定不移地为部落奉献，我任命她是由于她有丰富的部落政策经验，在Oneida经营委员会担任过部落财务官。我知道她会一如既往地为部落服务，也将成为TTAC的稀缺人才。"

众议员Devin Nunes称："很高兴看到Patricia King执掌部落咨询委员会。鉴于她丰富的经验和过硬的职业道德，我有信心她能很好地为委员会服务，协助完成委员会的重要工作。"

新闻背景：King 女士早期在部落议员办公室工作。TTAC 是根据《2014 年部落公共福利独享法》（Tribal General Welfare Exclusion Act of 2014）创设的，职责是就印第安部落的税务问题向财长提供咨询。

（摘自 Brady, Nunes Applaud New Treasury Tribal Advisory Committee Appointment，众院筹款委员会, 2016 年 11 月 2 日，由李威锋编译）

《利益集团与税收征管》栏目

2017 年十大税收政策问题

预测2017年的税收政策制定尤其危险。因为未来特朗普当局财政议程存在较大不确定性，但既然国会迎来了制定主要税法的好机会，那么以下10个问题值得关注：

第一，实施减税或进行税制改革。特朗普与国会共和党领袖坚持在2017年改革美国税制。但诸如消除税收优惠以交换降低税率，或转换到企业现金流转税体制改革，是极具争议的。立法者是否敢于做出如此艰难的决定，还是仅仅通过大幅减税方案？

第二，把握税改时机。特朗普的助手与国会领袖曾大胆推测，在四月前通过两个重要税收法案，但是制定税收政策非常复杂耗时。此外，国会议员及其工作人员会纠结2-3个月时间，处理特朗普有争议的人员提名问题及废除《平价医疗保法》。

第三，对富人开始减税。提名财长Steven Mnuchin坚持认为，高收入家庭不会得到“绝对”减税。但税收政策中心预计，特朗普最新的2017年计划将减少百万富翁们近317000美元的税收。国会能通过完全不同的计划？还是说Mnuchin的想法是错的？

第四，共和党还能容忍发行多少新债？这是2017年的关键问题。税收政策中心表示，特朗普准备在十年内增加7万亿美元债务。众院共和党则计划只增加3万亿美元。那么国会共和党人，尤其是参院的赤字鹰派能容忍的债务上限是多少？

第五，各种减税法案如何计分？国会共和党人将靠动态评分法衡量税收法案成本。但就算把经济影响也计算进去，特朗普及众院共和党人所提供的减税措施，也不能如支持者们预期的那样，推动更高经济增长。事实上，根据Penn-Wharton预算模型，特朗普计划不断膨胀的债务到2025年将减缓经济增速。国会通过税收联合委员会，在衡量任何税收法案成本时，都假设了4%的年均增长率，尝试解决计分问题。这样的规划对于税收联合委员会既毫无价值，也无伤大雅，但这会使特朗普和国会都认为，减税并不会增加多少赤字。

第六，企业会如何看待特朗普经济学？特朗普在大选期间反复强调，他要重建美国制造业。但他的税收计划似乎会加大赤字规模，升高利率，这反而会增加企业成本。同样美元走强也会降低美国出口产品的竞争力，提高关税也会引起供应链破裂。大幅减税是否足以抵消这些负面影响，还是特朗普经济学会减少企业投资和就业？

第七，国会如何具体处理税收优惠？即使是实施大幅减税政策，对某些企业和个人的现有税收，也很可能会减免。但具体会针对谁，影响又有多大呢？特朗普提出了个人扣除的上限，并承诺消除不明确税收减免。众院共和党人对税收优惠一直缄默不语。2017年的大部分税收游说战都将关注这些问题。

第八，减税是否会得到民主党支持？国会共和党人抨击奥巴马总统把他们排除在平价医疗法辩论之外。共和党人当前也有自己的问题，即它是否会通过与民主党接触，提出任何双边税收法案？民主党是否愿意回应？代价是什么？

第九，国会如何支付医疗保险补贴？国会似乎很快就会废除平价医疗法附加税。但当立法者们去设计替代方案时，他们就需要以某种形式补贴低收入和中等收入家庭支付保险。废除了平价医疗法税，他们从哪儿拿钱支付这些成本高昂的新增税收补贴呢？

最后，提高关税问题。特朗普威胁会对中国和墨西哥加重关税，这会带来什么后果？特朗普的助手在过去几周留下了自相矛盾的暗示。很多致力于自由贸易的国会共和党人都小心翼翼地回避这个问题，似乎希望这个问题能凭空消失。但这会实现吗？

我们很快就能知道特朗普真正想做什么。尽管随着2016年落幕，特朗普经济政策仍然充斥着模糊的细节和自相矛盾的建议。

（摘自Howard Gleckman, Ten tax policy issues to watch in 2017, *Forbes*, 2016年12月27日，由田甜编译）

众院共和党推出企业税制改革框架

众院共和党人提议全面推进企业税制改革。只有改革企业所得税制，对企业采用20%税率，对非法人企业采用25%税率，才能尽快废除当前按35%的税率征收的企业所得税，这是一种全新税制，叫做“基于目的地的现金流转税”（以下简称DBCFT），能够实现边境调节，做到对进口征税，对出口免税。DBCFT有很多益处，因此值得细细研讨。但此时此刻，这项框架建议却很费解。如下11个方面值得注意：

首先，DBCFT对全球投资者来说非常有吸引力。DBCFT最核心的部分是尽快废除企业所得税，因此美国将是发达国家中唯一没有企业所得税的国家。

其次，DBCFT的本质是增值税（VAT），但允许抵扣工薪所得。除了美国，每个发达国家都既征增值税，又征企业所得税，美国则将用修正后的增值税代替企业所得税，它针对消费征税，而非针对收入，它与全国零售税有同样效果，但更好管理。

再次，DBCFT不会扭曲投资或融资决策。这一点它不同于企业所得税，相反它还能消除对资本利得征税，公平地对待负债与股权。DBCFT还能消除所有的转移定价问题，以及对离岸利润转移、离岸盈利活动的激励。

复次，DBCFT消除了企业所得税的负面激励。所以，没有充分的理由将税率降低到25%或20%。事实上，税率应当等于个人所得税税率上限，这样才能减少将工资收入按照企业所得重新分类的行为。

第五，基于边境调节的增值税并非疯狂而激进想法。它在税制中是自然且具符合逻辑的组成部分。所有征收增值税的发达国家都采用边境调节措施。为了将税收集中对准国内消费，增值税应对出口（在国外消费）免于征税，对进口（在国内消费）开始征税。这再次表明，DBCFT与零售税极为相似。

第六，边境调节对国际贸易影响很小。有很多经济学家（但很少有非经济学家）认为，对所有进口商品征税、对所有出口商品免税将使美元升值。在DBCFT条件下，进出口几乎被置于同等水平，都不征税。单独的边境调节并不打破贸易平衡。基于以上理由，国内物价水平预期不会发生改变。

第七，允许抵减工资使DBCFT更具累进性。这是相对于增值税来说的，而DBCFT只针对来自资本持有的资金征税，增值税则覆盖所有消费。这一新税种比现行企业所得税更具累进性，因为它促进了国内投资。当前企业所得税降低了人均资本与工资，所以不利于投资。

第八，DBCFT会使某些巨大型、高盈利性出口商产生净负税收债务。这是个棘手的显见难题，DBCFT只会在这类出口商获得全额退税的情况下有效，即使这意味着财政部必须给它们全额退税，或立下保证。问题显而易见，因为很多人会认为巨型盈利强企业将被征税。DBCFT还会提高进口商税负。然而，这只是观念问题，边境调节不影响出口商或进口商的税后利润，因为会有汇率变动。

第九，边境调节及由此产生的汇率升值将降低美国海外投资价值。这属于派生问题。

第十，WTO允许增值税调节边境，但不允许所得税边境调节。这是DBCFT的另一个缺点，允许抵扣工资使DBCFT很像所得税，比如按照企业所得税，工资所得可抵扣。所以多数专家认为，这使DBCFT与WTO规则产生抵牾。如果属实，这种税制要么就要设计对工资所得的全新抵扣机制；要么放弃工资抵扣，使DBCFT更接近增值税，使其累进程度更高；或放弃边境调节，但这会再次刺激企业将利润和生产活动转移至海外。

最后，它将增加公共债务，即使再加上某些特定的企业所得税收入来源。如果对改革进行动态评价，财政收入减少得慢一点，但总体来看，该建议仍是非常大的减税措施，未来十年上述企业所得税改革将使联邦政府减少9000亿美元静态收入。粗略估计，只有将所有企业的DBCFT税率设置为30%，才会消除财政缺口。但这个税率还是比当前的企业所得税税率或个人所得税最高税率要低，因此，就算DBCFT税率高点，再附加降低最高税率个人所得税税率政策，就能使最高个人所得税和企业所得税均等，实现税收中性、无扭曲。

改革企业所得税的时机已经成熟。而DBCFT税制正是启动必要讨论的绝佳途径。

（摘自William G. Gale, Understanding the Republicans' corporate tax reform, *Real Clear Markets*, 2017年1月10日，由田甜编译）

众院议长雄心勃勃的公司税改革

应当认真研究众院议长Paul Ryan的公司税改计划。几乎所有人都一致认为，现行课税体系对美国公司海外利润征税，恐怕会适得其反，与此同时，有关究竟应当如何做的党派之争如火如荼。随着共和党在国会与白宫占据主导地位，Paul Ryan的计划很有吸引力。

联邦政府根据现行国际税法征不到税。由于美国公司的海外利润应依法缴纳35%的美国税收，而这一税率在工业化国家中最高。但实际上，直到美国公司将海外利润转回国内，才会支付这部分税款，所以现行税制的受益者，主要是税务师和会计师。美国公司在境外大约持有2.5万亿美元递延利润。美国财政部从海外利润中只能征收到很少的税收，而美国公司也不愿意将这部分利润投资回国。

"属地税"体制仅对美国公司的国内利润征税。数年来，不少共和党人不断鼓吹这一税制思想，"属地税制"（Territorial Tax Systems）对美国经济是灾难性的，因为美国公司将因此产生强烈动机，将实体及知识产权放在税率极低的国家，例如百慕大或新加坡。

议长明智地提出了"边界调节"税收计划。据此回应性计划，对所有在美国境内生产的产品出口，免予征收美国公司税。这一豁免政策将明显弱化美国公司将产品转移到境外的动机。Ryan的计划还禁止美国公司抵扣从其他国家进口的那部分投入。例如，如果沃尔玛从中国采购运动鞋，在计算沃尔玛的公司所得税时，则不能扣除这部分支出。Ryan的计划受到在美销售商品、且商品高度依赖外国进口的零售商和其他公司强烈反对。

但是各方看法不一。一些评论强调，不允许抵扣进口将导致含大量进口成分的商品在美国大幅涨价。如果美国公司不得不按照Ryan的计划计算出更高利润，并缴纳美国税收，这些公司将通过涨价手段，把税收转嫁给消费者。不过，也有经济学家坚称，涨价不会发生，因为理论上货币汇率将做出调整，以反映进出口差别。特别是进口商品的美元价格将下跌。但是事实上，我们不知道Ryan的计划会对汇率带来什么变化，而且区别对待进出口无疑将受到质疑，歧视是对WTO规则的侵犯。规则所允许的边界调节是多数欧洲国家使用的增值税。

而"边界调节"税不大可能是增值税。简言之，Ryan的计划是改革公司税的大胆尝试，意图为美国境内保留更多设施和就业岗位，不过仍有待修正，以制服国内政治对手和海外贸易批评者。

（摘自Robert C. Pozen, Paul Ryan Preps Bold Corporate Tax Plan, 布鲁金斯学会, 2017年1月4日，由刘茵莹编译）

国会不会很快废除 ACA

废除当代最大的医疗改革计划趋向明朗化。尽管共和党掌握了话语权，但医疗政策专家们依然认为，把刚纳入《平价医疗法》（ACA）医保的人群从覆盖范围中再剥离出去很难。众院议长Paul Ryan与参院多数党领袖Mitch McConnell都认为，废除ACA已提上了共和党议程。奥巴马总统的ACA成功将美国的医保计划未参保率降至历史新低，在全美19州除外各州实现个人医保计划覆盖，并扩大医疗补贴计划的范围。而今ACA却陷入了迷局。分析人士估计，废除ACA将增加3530亿美元的联邦赤字，同时多达2000万人将失去医保计划覆盖。特朗普早在竞选初期，就称ACA是"一场灾难"，然而，拿什么来取代ACA却是含糊的，例如他说过建立高危人群医疗保险基金、允许医保跨区销售以及扩大健康储蓄账户等。目前几乎还没有证据表明，这些举措有助于提高民众的医疗保障质量或降低医保成本。事实上，去年就已有了相关法案的蓝图，但被奥巴马总统所否决。

然而废除立法也有障碍。针对以下项目的补贴可能会被终止：向特定人群提供补贴，以负担保费；给予保险公司补贴；向扩大医疗补贴计划的州发放联邦补贴；向未购买保险的人群收取的罚款。这基本上意味着健康保险交易市场、医疗补贴扩张和个人强制保险的终结。

唯一得以保留的就是ACA“关于禁止保险公司对既有病史者拒保或提高保费”以及“允许26岁以下的年轻人继续被涵盖在以父母保险为基础的‘家庭计划’中”等两项条款。特朗普和其他共和党人称赞这两项条款，公众的认可度也意味着其不太可能被抛弃。关于由于减少成本分担所给予保险公司的补贴，新政府几乎确定会终止政府对众议院共和党所提起的违法诉讼的抗辩。共和党人认为，当国会拒绝定期支付补贴时，奥巴马政府以退税的方式向保险公司拨款是违法的。然而仍有分析人士表示，彻底废除ACA、取消对数以百万计人群的医保覆盖，对于共和党来说并不容易。

各路见解差异相当大。布鲁金斯学会对大选可能引发的政治影响进行了讨论，一些专家认为，之前承诺要废除ACA的国会议员没有理由不履行承诺。而另一些专家认为，ACA不会在一夜之间被彻底废除。极有可能出现的结果是，其中的部分内容被废除，但扩大医保覆盖范围的努力在国家层面仍将继续。所以，白宫在法案的解读上有一定的回旋余地。人们看到的可能是法案本身不变，但性质会发生戏剧性变化。“美国家庭”组织宣称，坚决抵制任何试图废除ACA的行为。医疗保健领域的巨头们，虽然当前还未就大选结果对产业的影响作出分析，但很可能对特朗普的提议不会表示欢迎。“现代医疗”组织在第二季度对86名医保行业CEO的调查表明，高管们压倒性的拥护ACA，支持医疗模式从定额理赔向以医疗结果或医疗表现为导向的奖励模式转变。众院议长Paul Ryan暗示，新政府可能会对公共卫生专家们所关注的能源生产和环保法案等问题放松管制。

全球与美国股市都对特朗普胜出反应跌宕起伏。在午盘交易中，道琼斯工业平均指数上涨了近1%。医院股Tenet Healthcare Corp、HCA 和 Community Health Systems 的成交量减少，但保险股Aetna、Cigna和Humana的成交量放大。个别国家新闻网专家和医保政策专家认为，近期市场上医保保费的增加是希拉里败选的重要原因。虽然总体而言，费用增加影响面很小，但仅新闻标题就足以引发社会对ACA和民主党的不满。民调显示，58%的选民认为ACA应废除，约15%的选民说医保是他们的首要问题。

（摘自Aurora Aguilar, Shannon Muchmore, Policy experts say quick repeal and replace of ACA unlikely, *Modern Healthcare*, 2016年11月9日，由沈淼编译）

共和党集全力废除 ACA

特朗普当选总统为废除《平价医疗法》（以下称ACA）奠定了现实基础。如今参众两院预算领袖支持国会通过2017、2018两项预算决议案，第一项决议要求议员们使用“和解”预算工具废除ACA。为减轻消费者转换压力，和解法案可能设置延迟生效日期，这样国会共和党人就有时间起草、通过替代法案。通过2017年预算决议后，共和党议员就能起草2018年预算决议了，其中可能包括以和解方法对抗其他立法重点，如税制改革，用两个预算工具废除奥巴马医保法，可能在特朗普1月20日就职后实施。众院预算委员会主席Tom Price与参院预算委员会主席Mike Enzi都支持这一计划。众院保守派也支持这一战略，他们早就声称，对选民有义务废除ACA。有议员说，废除奥巴马医保计划后，医保会变得更好、更便宜、更简单，

我们必须使用和解程序，必须尽快行动，这是美国人民的要求。

和解法案仍是可行办法。国会共和党人已经投票60多次要求废除奥巴马医保计划，使用和解方法只有一次成功。共和党缺少绕过参院民主党人所需的60票，共和党人下届国会有52个席位，和解是唯一将该法案递交到特朗普手上的方法。为在2017年用和解的方法成功废除ACA，共和党人可按照2015年共和党议员提出的通过和解法案废除ACA的建议，实施和解法案，并取消了政府运营各州和联邦交易所的权力，而且将不遵守支付令的罚款降至0。虽然

两院都最终通过了议案，但却被奥巴马否决了，国会的反否决行动也功败垂成。

但是现实情况下共和党人采取何种策略仍是未知数。既然共和党2017年会控制行政和立法部门，共和党议员已声称会遵守承诺，废除ACA。特朗普当选总统后的第二天，共和党领袖就开始规划第115届国会议程，ACA高挂其中。参院多数党领袖Mitch McConnell称：“如果我们不前进、不遵守对美国人民的承诺，我会十分震惊。”共和党人已经讨论替代ACA的方案，而在过去几年中，有多位共和党议员已起草了个人版本的建议，众院议长也展示过替代方案。共和党的计划是否会包括废除ACA的和解案，或者合适能提出一项议案尚不清楚。

（摘自Melissa Quinn, Republicans Begin to Unite Around Obamacare Repeal Plan, *The Daily Signal*, 2016年11月16日，由李威锋编译）

共和党对 ACA 医保税怒而不舍

使用和解预算工具废除《平价医疗法》（以下称 ACA）已成为共和党共识。但部分共和党参议员与保守派同僚产生了分歧，他们主张，应该先制定替代计划，再废除 ACA 税。争论的一方是共和党参议员 Bob Corker、Bill Cassidy 和 Susan Collins，他们主张保留 ACA 对保险公司、医疗设备公司、雇主和个人征收的税种。这笔收益给 ACA 补贴提供了资金，而 ACA 补贴又被用于扩大美国人购买联邦和州运营的保险交易所医保单，所以，在废除 ACA 后的两三年过渡期内，仍需要这些税款。

共和党保守派议员意见相左。如 Jim Jordan、Mark Meadows 认为，应通过能动摇 ACA 核心部分的和解法案，立即废除这些税种。在税收问题上，Meadows 与众议院筹款委员会主席 Kevin Brady 是所谓强有力盟友。

参众两院的保守派议员一直推动全面废除 ACA。他们大多认为，保留税收的和解法案使他们无法兑现对美国人民许诺，因为美国人不喜欢这些税收和命令，而且税收和命令还推高了药价、拖累经济增长。参院共和党领导层不能失去保守派参议员的支持，因为和解法案需要 51 票才能在参议院通过，现在共和党在参院占有 52 个席位。

第 114 届国会曾通过了废除 ACA 的和解法案。Ted Cruz、Mike Lee 以及 Marco Rubio 已向参院领袖发信称，支持用和解程序废除 ACA 的策略，敦促参院多数党领袖与预算委员会主席 Mike Enzi 共同使用上届国会通过的和解法案，作为未来和解立法的基础。2016 年通过的法案，建议不但废除 ACA 全部税收，取消个人和雇主的行政令以及扩大医疗补贴计划，而且还要剥夺政府经营保险交易所的权限，取消对违反个人和雇主行政令的罚款。

ACA 税收政策一览

2013 年，对于年收入超过 25 万美元的夫妇，工资中医保比重从 2.9%升至 3.8%；增加医保税首次适用于资本利得。

2020 年，将对个人保费超过 1.02 万美元、家庭保费超过 2.75 万美元者，按照凯迪拉克健康保险计划，征收 40%的消费税。

2016 年，不给雇员提供医保的雇主将遭到罚款。

2014 年，医疗保险公司年费将基于该公司的市场份额。不买医疗保险的个人将被课税。

2011 年，专利药制造商和进口商税收将基于公司的市场份额。

2018 年，对特定医疗器械的制造商和进口商征 2.3%的消费税。

2014 年，将个人储存在灵活支出账户（以下称 FSA）的年金限制在 2500 美元。

2013 年，医疗费用的免税基准从调整后总收入的 7.5%涨至 10%。

2010 年，将未加工燃料从纤维素生物燃料生产商免税中剔除。

2010 年，加大公司避税难度，提高公司税。

2011 年，对利用健康储蓄账户（以下称 HSAs）购买未经批准产品的罚款升至 20%。

2011 年，将纳税人利用 HSA 和 FSA 购买医疗产品的金额降低。

2012 年，对医保计划参保人及自我保障的医保计划收费，为“以病人为本实效研究所”（PCORI）筹资。

2013 年，取消退休人员处方成本的公司减免额。

2010 年，对室内日光浴服务征收 10%的消费税。

2013 年，通过限制医疗保险公司支付给特定员工报酬的税收抵免额，以增加其税负。

2010 年，取消对蓝十字/蓝盾组织的特殊抵免。

（摘自Melissa Quinn, The Obamacare Taxes Dividing Republicans, *The Daily Signal*, 2017年1月10日，由李威锋编译）

ACA 沉重打击保险经纪行业

美国多数健康保险客户担心保费会上升。2017 年奥巴马医改的健康保险计划费率发布后，全国各地保险经纪人开始应付生气的客户。通常保险经纪人和代理商对协助客户调查、最终购买健康保险计划起着至关重要的作用，每吸纳一个客户，保险公司就按比例支付经纪人佣金。但自从国会通过《平价医疗法》（以下称 ACA）以来，保险经纪人的佣金开始不断减少。

保险公司已有停付佣金的做法。现在堪萨斯州的蓝十字和蓝盾等保险公司和信诺公司已不再为 2017 年的交换计划提供佣金，Aetna 宣布，2017 年不再为 14 个州的经纪人提供佣金。虽然 Humana 仍会给协助客户参保的代理商提供 3%的佣金，而 Coventry 则不再付给堪萨斯的经纪人佣金，尽管仍会给密苏里的保险经纪人提供佣金。

保险经纪人争相寻找新方法帮助客户并维持生计。凯撒家庭基金会报告，受访的 49%经纪人表示，部分保险公司已停止对奥巴马医改下所有保单的交易支付佣金，17%的经纪人表示，大部分乃至全体保险公司都停付了佣金。Scott Leavitt 保险和金融服务公司总裁说，估计有三分之一的代理已不再从事保险经纪行业。堪萨斯州健康保险协会副主席说，“我们被赶了出来”。

ACA 医疗赔付率政策导致保险经纪业务量一夜之间腰斩过半。大部分销售健康保险的经纪人和代理商都指出，医疗赔付率规定改变了整个行业。自 2011 年开始，保险公司就被要求达到最低医疗赔付率标准，其中规定了必须分配给医疗福利和行政费用的保费比例。在卫生部确定医疗赔付率之前，经纪人和代理商曾敦促联邦政府重新对佣金进行分类，确保保险代理人的佣金不被纳入医疗赔付率行政费用。全国保险专员协会也对政府和保险公司发出警告，敦促国会与卫生部，通过调整医疗赔付率，维护消费者寻找保险代理商和经纪人的权利，但他们的努力最终都付诸东流。奥巴马政府于 2010 年 12 月规定，保险公司必须拨出保费的 80%支付医疗福利，20%支付行政费用，其中就包含佣金。代理商一夜之间损失一半，但是人们并没想到这意味着什么。可是在随后几个月里，经纪人开始收到来自各大保险公司的通知，告知佣金政策即将改变的消息。

保险公司减少佣金是为了达到医疗赔付率新政要求。有的从业十多年的经纪人表示，在削减佣金后，收入掉到了每年 3 万美元，从最早占保费的 20%左右，近年来下降到 9%、5%、3%。但伤害经纪人和代理商利益的不仅仅是医疗赔付率。

帮助消费者购买和参保的所谓领航项目也是奥巴马医改政策之一。2016 年，联邦政府奖励了 34 个州的领航项目。传统基金会指责领航项目是“多余的”，经纪人的佣金结构应当改革，保证无论保险计划价值几何，经纪人都能按人获酬，对购买者来说，最好的地方在于得到于经纪人的知识和经验。堪萨斯州某经纪人说，领航者有如竞争对手，把业务都抢走了。

凯撒家庭基金会研究发现，有 15%的受访者表示他们有自己的经纪人，8%的受访人有领航者。此外，2015-2016 年更换保险计划的参保人中 34%有经纪人，7%使用领航者。

2017 年对很多经纪人来说将有全新挑战。因为许多保险公司彻底消除了佣金，经纪人收入会减少 50%，此外他们还担心自己的健康保险问题。不但花费高，而且免赔额至少要 5500 美元，甚至还要全额支付保费。为了弥补因削减佣金引起的收入损失，经纪人和代理商有两个选择，要么收客户的“咨询费”，要么继续免费协助客户，有经纪人已经告诉客户今后要收 75 美元费用，如果客户需要调解，还要额外按小时付费，但部分客户可能无法支付费用，更多经纪人不再从事人寿保险经济职业，很多 50 岁以上年龄的人都在换工作或提前退休。

（摘自Melissa Quinn, Post-Obamacare, These People Are Leaving Their Jobs, *The Daily Signal*, 2016年10月27日，由田甜编译）

医保涨价令国会领袖不满

奥巴马医保交易所保费大幅上涨。奥巴马政府宣布医改政策后，自 2016 年十月底开始全国平均涨幅达 25%，超出预期四倍。2015 年交易所保费平均涨幅为 7%，2017 年平均涨幅为 25%，令人担忧。在 2016 年 3 月，国会预算办公室（CBO）预测，2017-2021 年交易所保费平均每年涨 6.5%。这表明奥巴马医保效果言过其实，应该废除。

各州标准保费涨幅不一，保险产品减少。某些州涨幅远超 25%，亚利桑那州涨幅平均为 116%，阿拉巴马州为 58%，伊利诺伊州为 43%，堪萨斯州为 42%，北卡罗来纳州为 40%，俄克拉荷马州 69%，宾夕法尼亚州为 53%。此外，购买基准以上保险的个人月保费可能大幅上涨，包括第二位低成本选择以上的计划、全部黄金计划以及铂金计划。而且保险产品越来越少，在网上购买保险的 20%医疗保险购买者将只有一个保险计划。

提高保费对联邦预算产生负面影响。基准保费是基于交易所的第二低成本计划，即所谓“白银计划”。奥巴马医保计划利用基准费率决定保费税收扣除或补贴金额，这样合格参保者就能弥补每月保费支出。因此，随着保费上涨，单人补贴也会上涨，联邦预算会支出更多，美国纳税人也要承担更多负担。

(摘自Tom Price, Americans Pay More for Less as Obamacare Premiums Dramatically Increase, Special Edition Budget Digest-Week of October 24th, 由李威锋编译)

准卫生部长承诺医保政策

众议员 Tom Price 反驳废除奥巴马医改负面后果的宣传。被特朗普总统选为卫生部长、曾是众院预算委员会主席的 Price 说：“我们最不想做的事情就是将医保制度在民主党与共和党之间转换。我们需要照顾所有人的医保制度。”

Price 建议，如果消费者已经投保 18 个月以上，保险公司要向投保前已患病的消费者提供保险，要建立高风险基金帮助那些投保前已患病的消费者找到负担得起的保险产品。特朗普提出更换计划不影响所有人的保险，但他随后的意见却发生了变化。

（摘自Melissa Quinn, HHS Pick Tom Price Pledges to Meet ‘Needs of All’ After Obamacare Repeal, *The Daily Signal*, 2017年1月18日，由李维佳编译）

2017 年医保税收优惠开始

IRS 已开放全新 HCTC 注册登记程序。符合资格的纳税人将在 2017 年按月提前享受“健康保险税收抵免（HCTC）”福利。合格纳税人可以享有的政策是，每月直接预付给其健康计划管理者合格健康保险费的 72.5%。任何以其名义支付给其健康计划管理者的款项，都会降低保费现金支付成本。仅当纳税人符合下列条件之一时，方有资格选择 HCTC：

该纳税人是合格的“贸易调整援助（TAA）”的接受者、替代性 TAA 或再就业 TAA 的接受者，合格的养老金福利担保公司（PBGC）的收款方，或已故或离异的合格 TAA 或 RTAA 的接受者或 PBGC 收款方家庭成员。

一旦纳税人完成注册，成功登记 HCTC 月度预付项目，该纳税人必须向 HCTC 项目提前支付其健康保险金的 27.5%。款项必须在每月 10 日前通过美国银行 Lockbox 系统支付。HCTC 项目随后加上 HCTC72.5%的预付部分，再将全款按月打给健康计划或第三方管理者。

（摘自Registration Now Open for 2017 Advance Monthly Payments of the Health Coverage Tax Credit, IRS, 2016年11月15日，由刘茵莹编译）

延迟退税对美低收入家庭影响大

纳税人提交的退税申请通常要等到 2 月 15 日后才会得到 IRS 批准。这是《2015 年保护美国人免于重税法》（以下简称 PATH 法）的要求。根据此前的税法和实践，IRS 会在受理纳税申报之后的一周后，退发绝大部分退税款。纳税人提交 2016 年度个人所得税退税申请后，新的延迟退税政策将自 2017 年生效。退税包含：（1）可申请退税的免税额度，例如，劳务所得税抵免（以下简称 EITC）和附加育儿免税（ACTC）政策；（2）在纳税人当年已预缴工薪所得税中，并未最终全额取得申报所得而产生的多缴税款。如果纳税人申请 EITC 和 ACTC 免税，这两个部分与其他所有类型的退税都将延迟。EITC 和 ACTC 的退税申请一旦延迟，IRS 就有时间复核纳税申报表中工资收入与纳税人雇主申报的收入额是否相吻合。PATH 法提前了工薪所得申报截止日期，即在 1 月 31 日之前。IRS 针对 EITC 和 ACTC 退税申请复核工薪所得，有利于降低这类税收减免退税的错误发生率，但是否属实还有待观察。

本研究分析延迟退税对纳税人的影响程度及影响方式。利用 Intuit Inc 税务数据分析后结果显示，虽然受延迟退税影响最大的是有孩子的低收入和中等收入家庭，但是，收入极低的无子女家庭也很有可能会受影响。无子女者占所有申请 EITC 退税的人数的 25%，但他们仅享受到了 3%的福利。主要研究对象是那些有子女、且申请 EITC 和 ACTC 退税金额较大的群体。无子女家庭可通过减少本年预缴税款减少退税额，但对有子女家庭来说此法不可行。调整预缴税款不能帮助有子女家庭规避高额退税，因为这些家庭预缴的税款不构成可退税条件。因此，PATH 法可能会招致有子女家庭为了加快退税，放弃微薄的 EITC 福利，比如干脆不再申报退税。

目前约有三分之一的纳税人向 IRS 申请提早退税。我们接下来重点关注在以往年度的 2 月 15 号之前提交申报纳税人。对 2 月 15 号之后提交纳税申报、申请 EITC 或 ACTC 退税者来说，PATH 法规定 IRS 返还税款的时间对他们并无影响。受影响的仅仅是那些在 2 月 15 号之前早早就提交纳税申报表、并希望在此之前收到退税款的纳税人。这一期间中低收入申报者占所有已申报人数的比例，高于已申报者占全部纳税人的比例。通过数据分析我们发现，大约三分之一的人较早提交了申报表。在所有 EITC 和 ACTC 退税申请中，提早申报的比例较高，有子女家庭提交的报表中申请退税金额较高，比全部提早申报的退税金额高出两倍有余。

有子女家庭普遍存在尽快获得退税的需求。在申请 EITC 或 ACTC 退税的纳税人中，有将近五分之四的人在申报时声明，经济状况堪忧。大约 40%的此类家庭在申报前 6 个月内选择其他类型金融服务（通常是高成本的金融服务）。由于他们对这类金融产品比较熟悉，在需要时，会继续使用。研究证实，PATH 法对家庭财务脆弱性存在潜在影响。申请 EITC 和 ACTC 退税的中等收入家庭申报的流动资产仅有 300 美元、信用卡负债 2000 美元，接近一半的此类家庭在紧急情况下，可用财产只有 2000 美元左右。

延迟退税对申请提早退税家庭具有潜在影响。在提早申报者中，只有小部分人表示，延迟3-4个星期退税会对家庭构成严重影响，但是超过30%的人则表示，即便只晚一个星期收到退税款，也会或多或少影响自身经济状况。退税申请人表示，延迟退税最常见的影响是不能及时偿还债务，或无法及时支付消费账单或住房贷款。

（摘自Elaine Maag, Stephen Roll, and Jane Oliphant, Delaying Tax Refunds for Earned Income Tax Credit and Additional Child Tax Credit Claimants, Tax Policy Center, 2016年12月7日，由文月编译）

众院共和党施压取消遗产税

众院筹款委员会的共和党人呼吁财政部撤回立法建议。因为该法规会加重家族企业的遗产税负担，而且家族企业进行代际传承将更加困难。共和党议员代表美国家族企业向财政部发出公开信，在信中写道："为了立即避免对家族企业及其创造的就业产生重大经济损害，应该撤销这类法规。对任何此类新提议都应该清晰定义，并严格限定法律在所适用的范围内。"

财政部建议与《美国税法典》第 2704 条中有关国会的目标相抵触。根据《美国税法典》第 2704 条，财政部的立法建议与遗产与赠予税商业股份估值有关。这些规定将限制或消除与企业非控股股份所有权相关的估值折扣，如果家族企业要在家族成员间转移的话，此举会导致估值偏高，并最终增加遗产和赠予税税收。对此议员们也特别表达担忧。他们在信中写道："财政部近期的立法草案建议将取消，或严格限制家族企业的商业股份在家庭成员间转移时享受的少量折扣。这一新规不是国会的本意。" 以下是公开信主要内容。

第 2704 条的立法史脉络清晰。该条款是为推翻 Harrison 遗产案裁决而设立，该案涉及有限合伙公司股权在家庭成员间转移时的估值问题，而所有的家庭成员都有权清算这一合伙公司。第 2704 条不是为了影响少数折扣或其他的折扣估值。当前法规从 1992 年开始生效，它非常清楚地表明，第 2704 条款不适用于个人所有者通过股权转移给其他家族成员，放弃企业控制权的情形。

近期财政部的立法建议草案属于越权行为。立法没能反映国会本意。此举将取消或不当限制家族企业的商业股份在家庭成员间转移时享受少数折扣的政策。这些立法建议实属越界，例如，有关忽略限制（Disregarded Restrictions）政策极为宽泛，对活跃行业或企业仅提供很有限宽免。在征收遗产税时，新的立法建议人为地提高了对家族企业股权的估值。我们担心，此举会使家族企业与其他类型企业相比产生巨大劣势，这是国会从未在第 2704 条中考虑或授权的结果。又例如三年回望规定（three-year look-back rule）。要求调整在死者去世三年内发生的交易，这就产生可能被纳入遗产税的幽灵资产。立法史上从未支持过此类法规。

财政部税收政策官员最近声明他们的立法建议不会像字面那样宽泛。尽管此举令人鼓舞，但声明没有澄清财政部修法建议要覆盖的范围真正是多大，宽泛的条款也没有澄清哪些折扣会继续承认，哪些新概念明显与国会意图相悖，这让人十分头疼。

因此我们要求财政部重新考虑根据第 2704 条要求，在与国会立法意图一致情况下处理以上问题，同时应撤回立法建议。

（摘自W&M GOP Calls on Treasury to Withdraw Proposed Death Tax Regulations and Protect Family-Owned Businesses, 众院筹款委员会, 2016年11月3日，由李威锋编译）

优化凯迪拉克税

凯迪拉克税是《平价医疗法》（ACA）的重要内容。它是对雇主支付高成本医疗保险征收的消费税。根据城市研究院和布鲁金斯卫生政策中心研究，即使废除 ACA，也应保留凯迪拉克税条款，因为它不仅有助于控制医疗开支增长，也将为替代法案上位提供资金，但应对凯迪拉克税进行优化，以提高政治上的可接受性，并纠正现行法律的真正缺陷。

凯迪拉克税最初预计 10 年内筹集 900 亿美元税收收入。这要通过对高额保单征税，即对年度保费超过 10200 美元（个人）和 27500 美元（家庭）的部分征收税率为 40%的消费税实现政策目标，由于国会将该税推迟到 2020 年实施，专家建议应对免税额进行调整，对应的税收收益也将略高于预估值。

《优化凯迪拉克税》专题报告对该税进行了优化。报告提出，对低收入和中等收入家庭提供直接救济，以减轻因税收引致保险计划变化所带来的潜在现金支付负担。进行简化行政改革，避免现行法律的副作用，即抑制灵活支出账户（FSA）的使用，该账户的设立意在鼓励人们预留资金，支付医疗费。凯迪拉克税的目标还可设置限制对免（个人所得和薪资）税的雇主支付保险的方式来实现，此举受到了《平价医疗法》反对者的青睐。

《优化凯迪拉克税》报告还对优化凯迪拉克税提出四点具体建议。第一，建议既根据年龄、性别或行业风险高低，又根据雇主规模调整免税额。应考虑根据医疗费用的地区差异和雇员的健康状况进行额外调整。第二，建议在调整免税额时，依据人均 GDP 指数而不是消费者物价指数（CPI）。现行指数机制有助于不断提高税收占保费的比重，并扩大参保率。虽然这种税收增长可能正是政策制定者们所预期的，但当前指数机制将最终迫使雇主停止支付医疗保险，或使雇员分担过于繁重的成本。第三，通过税收抵免或其他方式，向资金链紧张、且存在高医疗需求的人提供直接援助，这类人群的现金支付负担可能会增加。

第四，减少根据凯迪拉克税、向雇员提供 FSA 账户雇主的负担。如果凯迪拉克税在政治上无法获得认可，决策者必须改变策略，采用对免（个人所得和薪资）税的雇主支付保险设限方式。在不同假设条件下，征收消费税和设置免税额的效果差别不大，但“我们最终认为，设置免税额在某种程度上优于凯迪拉克税（或对高成本保险计划征收其他消费税）…。”

尽管凯迪拉克税有公认缺陷，但保留它优于彻底废除它，因为凯迪拉克税通过限制税收优惠的方式，抑制了过渡购买健康保险的行为，并能循序渐进地增加大量收入，若对《平价医疗法》进行改革，或出台其他能够实现相等覆盖面的医疗法案，凯迪拉克税优化后依然可以促进医疗成本控制、为扩大医保计划覆盖面提供资金。

（摘自Henry J. Aaron、Paul Ginsburg、Linda J. Blumberg、Stephen Zuckerman, Building a better Cadillac tax, 布鲁金斯学会, 2017年1月4日，由沈淼编译）

《联储政策》栏目

伯南克谈联储与财政政策关联

市场对特朗普赢得大选反应强烈。股票、长期利率和美元走高，虽然资产价格的影响因素很多，但新政府实施增支、减税以及扩大赤字的扩张性财政政策的期望，似乎是近期市场走势的重要驱动因素。然而，联储对未来财政政策变化的反应比市场谨慎得多。Janet Yellen 在十二月称，现在中央银行由于存在不确定性，联储决策者在本月联邦公开市场委员会（FOMC）开会后的预测显示，在未来几年，预测经济前景和利率变化不大。联储如何在其计划中考虑财政政策实施？如何解释联储和市场对大选后的财政前景变化的反应产生的巨大差异？结论是：鉴于我们迄今所知，联储谨慎应对可能出现的财政变化有道理。

将可能的财政政策变化纳入经济预测

联储决策者通常通过经济预测看待经济或政策发展。补偿性政策反应会使经济发展路径偏离联储的就业和通胀目标。因此，要对财政新计划进行适当的货币政策调整，联储决策者必须首先评估该计划在未来几年里对经济的潜在影响。由于财政政策通过多种渠道影响经济，联储的计量经济学模型往往通过总结总需求或总供给的财政影响进行预测。例如，公共基础设施支出的增加或减税使消费者增加消费并增加需求。财政政策例如，通过税收

优惠也影响总供给。要预测财政刺激计划对经济的影响，联储建模者和决策者必须基于理论和历史经验，评估需求和供给影响的规模与时机。

财政计划的影响还取决于实施计划时的经济状况。我担任联储主席时，曾多次反对财政紧缩（加税、减支）。当时美国经济失业率过高，货币政策运行接近极限，我推行了提高总需求、增加就业的财政政策（最终失败了）。今天，随着经济接近全面就业，虽然刺激需求的必要性可能没有完全消失，但肯定是远远低于三四年前。如果不过度增加通胀，增加产出的重点应该是提高生产率和总供给，例如，通过改善公共基础设施提高经济效率，或通过税收改革促进私人资本投资。

联储对未来财政计划的反应

市场的乐观反应与对新政府的政策改革预期有多少关联难以知晓。但选举过后的股市、利率和美元的上涨，显然与标准的宏观经济学对特朗普财政扩张预测的结果一样。类似模式也发生在里根早期的年代，当时以削减税收、增加军费开支、增加赤字，以及联储提高利率为主。根据十二月 13-14 日的联储会议纪要，货币决策者都很清楚市场对财政政策的反应预期，参与其中的人士站在更为扩张性的财政立场上做了临时假设。然而与会者在《经济预测摘要》中对经济前景的预测变化不大。值得注意的是，从中值来看，预计 2017 年实际增长率相对于九月预测，仅增加 0.1%，而 2018 年的增长预期没有变化。2017、2018 年的中值通胀预测也没变。联储未来两年的中值政策利率仅包括一个附带的增长率。

为什么联储对预期的财政变化的反应如此有限，而市场如此热情？会议纪要以及联储官员随后的评论道出了几点原因：

第一，**联储决策者往往在面对大量不确定性时选择谨慎做法。** 一般来说，联储决策者尽可能不洗盘（whipsaw）市场。因此，为了保证合理性，FOMC 成员在改变政策前会提出强有力的依据，而财政政策展望要促成这种转变太过于朦胧了。事实上，《经济预测摘要》鼓励谨慎的做法。FOMC 预测是为了模态或“最可能”出现的场景，他们也许会将一个大的财政计划作为可能的结果之一，而不是最有可能的情形。由于资产价格普遍反映了平均可能的结果，而不仅仅是最大的可能，联储对模态的预测结果有助于部分解释货币决策者明显的谨慎和资产价格的飙升之间的差异。

第二，**财政变化的近期宏观经济影响尚不清楚。**根据目前已知的情况，即使通过主要立法，要想评估财政计划对近期增长的影响，细节仍很重要，但现在只有很少这些细节可以获得。根据会议纪要，FOMC 与会者在十二月会议上，对于前瞻性一揽子财政计划的时间、规模和组成，表达了相当大的不确定性。

造成计划的规模和组成不确定性的关键来源之一是政治。新财政措施更有可能因为以下事实获得通过：共和党人控制了参众两院，并且在某些情况下，只需简单多数，预算法案就能在参院通过。不过，还有一些问题。例如，长期以来国会许多共和党人属于赤字鹰派，他们能接受一个导致联邦预算赤字大幅增加的巨大一揽子财政计划吗？特别是共和党人是否愿意支持包括基础设施支出在内的大幅度支出增加？另外，正如特朗普所提出的那样，如果国会选择通过税收抵免和公私伙伴关系降低基础设施项目赤字影响，该计划可能会相对较小。

今年似乎有重大的减税政策但细节问题依旧重要。公司税法的结构改革正被审议当中，但结果的范围可能很广。对个人减税，特别是对高收入家庭的减税可能是这个计划的重点之一，也可能是最容易达成一致的部分。然而，无论税收改革的长期利好是什么，高收入消费者会储蓄他们所获得的大部分的减税，这意味着这种削减需求的影响，可能比直接政府支出的影响小。

关于时机。没人知道国会在这一点上将花多长时间通过立法，财政变化既复杂又充满争议。而且，一旦通过立法，财政计划可能需要一段时间才会发挥效果（例如，基础设施

项目要花费数年时间建造）。因此，新的财政措施可能会在 2018 或 2019 年产生影响，而不是今年。当然，这留给联储更多时间来去评估计划，并进行适当的响应。

第三，其他政策变化也会对经济产生影响。但是它们可能会加强或抵消财政影响。特朗普在财政政策以外，还在许多领域提出了政策改革，如计划放松管制，这似乎对商业与市场情绪有积极影响，但也有相反作用。例如，发生新的贸易壁垒或贸易战的可能性使商人们担忧，卫生医疗政策的变化也有利有弊。总体而言，根据十二月的会议纪要，联储决策者咨询了一些企业后认为，他们未来可能受益于联邦支出、税收和监管政策方面的变化，而其他企业对政府重大政策变化的前景的不确定或担心，可能会受到审议中计划的不利影响。

特朗普的政策建议对国际以及美国产生的影响。虽然会议纪要并不明确，但 FOMC 与会者可能也考虑到了，例如，对美国未来的贸易和移民政策问题的担忧，已经对墨西哥比索和股票价格产生了不利影响。高度的国际压力也将对美国的经济增长前景产生影响。

第四，资产价格的变化可能会限制财政计划对增长速度的影响。金融市场是前瞻性的，当前的资产价格建立在对未来几年强劲扩张的财政立场期望上。然而，资产价格本身的变化还可能会部分抵消最终的财政计划对经济增长的影响。例如，在大选后，长期利率上升会减少包括住房建设在内的投资支出，美元走强可能阻碍出口。联储十二月会议预测的假定是，财政变化对经济增长和通货膨胀的正面影响基本被长期利率升高和美元走强的抑制作用所平衡。

总体看来，联储仍有充分的理由对将新的主要财政扩张纳入经济前景保持谨慎，并且预期短期利率会出现比之前预测的更为快速的增长。由于对于财政一揽子计划的时间、规模和组成的不确定性，以及由此产生的对经济的影响的不确定性，现在，联储决策者们坚持他们的基线预测，把扩大财政计划视为“上行风险”。随着特朗普政府的财政政策大纲变得清晰，联储的预测及实际政策也将相应调整。

（摘自Ben S. Bernanke, The Fed and fiscal policy, 布鲁金斯学会, 2017年1月13日，由李维佳编译）

《美国财经数据》栏目

联邦政府 2017 年二月预算回顾

国会预算办公室估计（CBO），联邦政府 2017 财年前 5 个月的预算赤字为 3480 亿美元，比去年同一时期减少 50 亿美元财政赤字。但是，这个结果是受到支出在周末而部分提前变动的影响。在没有此类变动前提下，2017 财年前 5 个月的财政赤字应比去年同期有记载的赤字增加了 370 亿美元。

表 1　2016 年 10 月~2017 年 2 月总预算

项目/10 亿美元	2016 财年（实际）	2017 财年（预计）	估计变动
财政收入	1248	1256	7
财政支出	1601	1604	3
赤字（-）	-353	-348	5

数据来源：国会预算办公室；美国财政部。根据 2016 年 1 月《财政部月报》以及 2017 年 2 月《财政部日报》。

一、　财政总收入：2017 财年前五个月略有增长

据 CBO 估计，截止 2 月底，财政总收入为 12560 亿美元，与去年同比增加 70 亿美元，增幅 0.6%。这一细微增增量是以下大量抵消性变化带来的净收入：

1、 **个人所得税与工薪税（社会保险）**共增加了 360 亿美元，增幅为 3%。其中，

（1） **工薪税**增加 370 亿美元，增幅为 4%。这个变化很大程度上反映出工薪收入的增长。

（2） **个人所得税退税**减少 40 亿美元。这个减少很可能是由今年美国国税局（IRS）在处理所得税申报书过程中延期造成的，纳税申报书声明有工资所得税抵免和额外的儿童税收抵免。而此次延期则是由财政程序变化造成的，法源是《2016 年的统一拨款法》（第 114-113 号公法）相关条款。

（3） **所得税和工薪税非代扣部分**减少 40 亿美元，降幅为 3%。

（4） **失业保险税**收入减少 20 亿美元，降幅为 11%。

2、**由联储向财政部汇款**（包含在表 2“其他收入”类目下）共减少了 260 亿美元。这主要因为在 2016 财年，《修复美国地面运输法》（第 114-94 号公法）要求联储将其盈余账户的大部分资金汇款至国库。为此中央银行在 2015 年 12 月一次性汇出款项 190 亿美元。

3、**公司所得税**减少约 20 亿美元，降幅为 2%。总税收支付金额较低，尤其是 2016 年 12 月生成的季度估计支付，很大程度上被 2 月份退税较少抵消。

表 2　2016 年 10 月~2017 年 2 月财政收入表

主要来源（10 亿美元）	2016 财年（实际）	2017 财年（预计）	估计变动幅度	
			金额	百分比（%）
个人所得税	598	610	12	2.1
工薪税	428	451	23	5.4
公司所得税	89	87	-2	-1.8
其他	134	107	-27	-20.0
合计	1248	1256	7	0.6
备注：个人所得税与工薪税				
代扣税收	954	991	37	3.9
其他，净退税	71	70	-2	-2.1
合计	1026	1061	36	3.5

数据来源：国会预算办公室；财政部。

二、　财政总支出：2017 财年前五个月略有增长

据 CBO 估计，2017 财年前 5 个月的财政总支出为 16040 亿美元，比去年同比增加 30 亿美元，增幅为 0.2%。如果没有从 2016 年 10 月提前到 9 月的部分支出变动（因为 10 月 1 日是周末），财政支出应比去年增加 440 亿美元，增幅为 3%。下面的讨论反映了剔除支付时间变动影响后的调整数。

增长最大的财政支出项目如下：

1、三大强制支出项目合计共增加 260 亿美元，增幅为 3%。

（1）**社会保障福利**支出增加 110 亿美元，增幅为 3%。这反映了受益人数量和平均保险支付额最近典型增长。

（2）**医疗补助计划**支出增加 80 亿美元，增幅为 5%。主要原因是《平价医疗法》扩大了医保计划覆盖面，参保人数增加了。

（3）**医疗保险**支出增加 70 亿美元，增幅为 3%。原因在于受益人数量和向受益人提供的服务数量与成本都有所增加。

2、公债净利息支出增加 200 亿美元，增幅为 20%，主要原因是通货膨胀率变化。考虑

到通货膨胀，财政部每月依据前两个月的城市消费者物价指数变动，调整通胀保值债券的本金。2016 财年的头两月是负值，但 2017 财年则是正值。

3、**国土安全部**支出（包含在表 3 的“其他”类目）增加 30 亿美元，增幅为 17%。主要是因为增加了洪灾保险支出，在刚刚过去的在各个夏天，洪水在路易斯安那州、西弗吉尼亚州和德克萨斯州都造成了灾害。

4、**健康保险补助**（都包含在表 3 的“其他”类目），根据《平价医保法》，通过市场购买的健康保险增加约 30 亿美元，增幅 25%。主要是因为通过市场购买保险的投保人增加、发放的补贴比去年多。

5、**退伍军人事务部**支出（包含在表 3 的“其他”类目下）增加 30 亿美元，增幅为 4%。

下面预算类目支出减少：

1、**工资所得税抵免**和**额外的儿童税收抵免**支出，合计比去年减少 70 亿美元，降幅为 12%。这个减少很可能是由于 IRS 在处理纳税申报单中相应部分时，退税延期引起的。

2、“**房利美**”和“**房地美**”向联邦政府汇入款项 30 亿美元，导致净支出较低。政府支持企业在每年的 12 月按季度向财政部付款。这些付款记录为支出抵消。

3、**邮政服务**和大**学生贷款**支出（包含在表 3 的“其他”类目下）各减少 30 亿美元。

其他计划与行动支出变化不大。

表 3　2016 年 10 月~2017 年 10 月~2 月财政支出表

主要支出（10 亿美元）	2016 财年（实际）	2017 财年（预计）	变动值	调整后变动幅度 [a]	
				金额	百分比（%）
社会保障福利	374	385	11	11	2.9
医疗保险 [b]	232	218	-14	7	3.1
医疗补助计划	149	157	8	8	5.3
小计（金额最大的强制支出项目）	755	759	5	26	3.5
国防部-军队 [c]	233	230	-3	1	0.5
公债净利息	100	120	20	20	20.3
其他	514	495	-19	-3	-0.7
合计	1601	1604	3	44	2.7

数据来源：国会预算办公室；财政部。

注释：

a.调整数剔除了提前支付 2017 财年部分支出的影响，2017 财年支出调整后，应为 16450 亿美元

b.医疗保险支出是抵减收入后的净额

c.剔除了国防部在民用项目上的开支

三、 2017 年 2 月的财政赤字估计值为 1920 亿美元

CBO 估计，联邦政府在 2017 年 2 月实现财政赤字为 1920 亿美元，比 2016 年 2 月的赤字减少 10 亿美元。

CBO 估计，2017 年 2 月的财政收入总计为 1710 亿美元，比去年 2 月增加 20 亿美元，增幅为 1%。个人所得税退税减少 80 亿美元，降幅为 11%，部分原因是一些纳税申报单在处理上的延期造成的。由于退税减少，公司所得税净收入增加 60 亿美元。代扣的个人所得税和工薪税减少了 50 亿美元，降幅为 2%，部分抵消了前述财政收入净增长入。个人所得税收入下降的部分原因在 2017 年 2 月比上年 2 月少了星期一，而代扣税绝大部分都发生在星期一。其他来源的收入，包括失业保险收入和来自联储的汇款同样也减少了。

表 4　2017 年 2 月预算收支表

项目/10 亿美元	2016 财年（实际）	2017 财年（预计）	调整后变动幅度	
			金额	百分比(%)
财政收入	169	171	2	0.9
财政支出	362	362	1	0.1
赤字	-193	-192	1	-0.6

数据来源：国会预算办公室；财政部，

CBO 估计，联邦政府 2017 年 2 月财政支出合计 3620 亿美元，比 2016 年 2 月增加 10 亿美元。

支出变化较大的项目如下：

1、 **工资所得税抵免**和**额外的儿童税收抵免**合计比去年减少了 60 亿美元，降幅为 12%。

2、 **公债净利息**支出增加了 50 亿，增幅为 26%。

3、政府三大强制支出项目的总支出增加了 40 亿美元，增幅为 3%。**医疗保险**支出大概与去年持平，但是**社会保障福利**和**医疗补助计划**的支出各增加了 20 亿美元，增幅分别为 3%和 6%。

其他项目和活动的支出变化不大。

四、 2017 年 1 月实际盈余为 510 亿美元

据财政部报道，1 月实际财政盈余为 510 亿美元，比国会预算办公室（OMB）估计多 20 亿美元。

注释：这个报告中报道的总额包含了社会保障信托基金的盈余或亏损以及邮政服务的净现金流，这些都在预算外。因为凑整，数字可能没有加到总额里面。

（摘自 *Monthly Budget Review for February 2017*, CBO, February 7, 2017, 由龚德昱编译）

[《美国财税动态》月刊 2017 年第 3 期内容完]

2017 年 3 月 9 日截稿

2017年3月20日于上海出版

（本刊所有文章观点属作者，不代表本刊立场）

上海财经大学公共政策与治理研究院

Shanghai University of Finance & Economics Institute of Public Policy & Governance

上海财经大学公共政策与治理研究院是上海市教委重点建设的十大高校智库之一，主要为加快学术成果应用转化、服务政府决策和社会需要服务。

美国财政与经济研究所

The American Fiscal Studies Institution

美国财政与经济研究所以学术创新为导向，整合校内外有关美国政治经济研究资源，专注于美国财政、税收、货币、金融、科技与产业政策等财经专门领域相关理论、实践问题研究。

智库视野

研究院微信　　研究院微博

主办

上海财经大学公共政策与治理研究院

上海市国定路 777 号
邮政编码：200433
电话：（021）6590 8706
138 167 45845（潘洁）
官方微博: e.weibo.com/u/3932265304

协办

江苏省苏州工业园区地方税务局

江苏省苏州工业园区万盛街 8 号圆融大厦
邮政编码：215028
电话：（0512）6696 2121

美国财政与经济研究所 《美国财税动态》月刊编辑部

电话：（021）6590 3457 / 159 219 91883
邮箱：mcdm@mail.shufe.edu.cn