

客观、专业、洞察

美国财税动态

月刊

MEIGUO CAISHUI DONGTAI Monthly

2017 年第 10 期（第 2 卷第 10 期）



主办:



美国财政与经济研究所

刊首语

特朗普总统已很难在 2017 年向选民兑现税改承诺了。现在离开特朗普总统年初的“登基”日已过去了 300 天之多，然而，他在大选中承诺的税改迄今并未真正启动，实际上，多重因素都对他的税改企图不利。举其要者，在政治上，他并未能充分利用共和党全面执政优势，他的税改设想被指“替富人减税”，而且其减税纲要也无法实现“赤字中性”的多数共识。但实质上，税改开始与否，政治进程并不掌握在特朗普总统手中，而且国会也由于其制衡体制，对于最短时间内通过税改立法，亦无把握。现在虽然国会两院分别通过了 2018 财年预算案，然而，目前已临近年底，何况直接阻碍特朗普税改进程的尚有其他“拦路虎”，如奥巴马总统在任时实施的医保制度，一天不废除，税改一天难启动，如果再看看距明年的中期选举日益临近，政治议程以及国会议员们的下届席位之关紧，都有可能压倒税改的优先性，所以，这次特朗普总统 30 年来美国“前所未有的”税改注定不那么顺利。

但美国政府的财政状况恶化却没能停止。税改的基本动机来自如何为联邦政府治理国家筹措充足的经费压力。现在联邦政府债务上限提高到了 19.8 万亿美元，实际公共债务与这个限额相当，而且在可以预见的将来，债务总额每年还会以 7000 亿美元左右的速度增加，难以遏制。又据 CBO 统计数据，联邦政府 2017 财年财政收入同比只增长了 1%，财政支出同比却增长约 3%；财政赤字总额可能达到 6680 亿美元，同比实际增加了 1210 亿美元，财政赤字的 GDP 占比，从 2016 财年的 3.2% 提升至 3.5%。造成联邦财政赤字顽疾的重要原因来自其挥霍无度的习性，真正出现债务陡增却是十年前的经济“大衰退”的恶果。但内因来自联邦财政制度的设计，来自 50 年前联邦社会保障制度改革，这是一个长期的循环。当时在美国已步入“伟大社会”的时候，约翰逊总统改革了社会保障体制，通过了《1965 年社会保障法修正案》，启动了两项重大社会福利计划，即 Medicare 与 Medicaid，不但背上了沉重的支出包袱和财政义务，同时一举改变了联邦政府的财政收入结构。时至今日，联邦财政结构最大的收入来自个人所得税与社会保障收入(工薪税)，两项合计占财政收入总量的 80% 以上，而企业所得税占比已经微乎其微，财产税更是无足轻重，但美国恰恰是大企业最多、盈利最多，人均财产占有绝对量非常高的国家，但这两项税负却畸轻。特朗普总统在大选期间，主要靠高喊改革美国税制口号赢得了选票，从这点看，美国人民对于联邦税制的社会调节作用失灵是多么深恶痛绝啊。此为后来者之殷鉴！

当前我国亟待加快探索地方财税体系建设道路。习近平主席在中国共产党的 19 大上指出，“中国特色社会主义进入了新时代”，我们应加快建立现代财政制度，理顺中央和地方财政关系，健全地方税体系。那么对此，我们认为，对于地方财税体系建设，尤其必须重视在央地事权与财权划分基础上，重视各地主体税种的选择，而且同时还要重视预算与支出管理。当前经过长期努力，各地经济快速发展、人民充分享受了经济社会进步的累累硕果，同时社会转型带来社会治理的难度陡然加大，财政收入困难问题不同程度地相对突出，因此，地方税体系建设除了要重视研究直接税，也需要重视研究消费税，真正使税收杠杆起到为地方建设与社会治理筹措资金，并起到调节社会分配的作用，同时，我们应当警惕并避免类似美国的社保改革对于财政收支结构破坏作用的教训，稳步加快小康社会建设步伐。（李超民）

目录

《华盛顿政治经济》	2
特朗普仍在定位美中战略关系	2
国会两百日目标落空	4
欧洲关注特朗普危机管理策略	5
《利益集团与财政政策》	6
保守派促国会“大胆”税改	6
美军会丧失兵力投送能力吗	7
HASC 对 2018 财年国防预算让步	7
哈钦斯中心释“债务上限”政策	8
《利益集团与税收征管》	10
美国未签署《多边文书条约》	10
美财长发誓加快推动税改	11
共和党税改可能以简单减税告终	11
保守舆论促共和党税改应保证赤字中性	12
税收基金会关于全额费用化政策公开信	13
资本投资费用化政策解析	14
全额费用化政策需要企业界支持	15
税收基金会鼓吹中性成本回收制度	16
当前税改如何确定企业税率	17
布鲁金斯学会建议保留第 385 条税则	19
税收基金会述评 OECD 辖地税制	20
美争论研发费用税收改革	21
《联储与货币政策》	22
联储此刻	22
《财经数据》	22
美实际公司税负仅 13%~19%	22
特朗普减税的家庭所得效应	23
美太阳能面板制造巨头申请破产	25
美联邦政府 2017 年 9 月预算回顾	25



《华盛顿政治经济》

特朗普仍在定位美中战略关系

特朗普当局执政半年来对中美关系重点关注两个议题。这就是朝鲜问题和中美贸易。虽然它已经保证参与新的中美外交对话框架,但似乎并未制定全面对华战略。迄今为止,除了国防部长马蒂斯(James Norman Mattis)在新加坡对区域军事问题发表了演说外,还没有高级外交官对中国和亚洲发表重要讲话或文章。除非美国政府确定策略,否则特朗普对中国的困惑和相互矛盾信息、对正确的政策策略顺序产生的歧见与混乱、引导中国进行合作的能力仍将受限。正是由于稳定与连贯的美国对华政策存在不确定性,才导致中国仍在犹豫,是否要对美国做出承诺。

寻找战略

特朗普当局还没有公开解释如下重要问题。即如何看待中国、旨在塑造何种中美关系、打算如何实施协调。客观地说,一些政府高级官员希望看到中美关系是建设性的,并能产生良好结果,包括扩大合作、展开相互良性竞争,寻求避免对抗。特别是国务卿蒂勒森(Rex Wayne Tillerson)说,理解中美关系的类型,有必要回溯至 50 年前。此说表明,他理解以往 50 年来中美关系的轨迹。

中国只能从美国高级官员的只言片语中解析华盛顿的对华意图。因为他们无法了解美国的总体战略,而特朗普总统的发言漫无边际,先是暗示台湾有可能成为杠杆,又声称他与台湾地区领导人的交往会征求习近平主席的意见;一方面对他与习主席的个人关系大肆张扬,另一方面又劝告中国对朝鲜“不要纵容”;在抨击中国减少了美国就业岗位的同时,却又说中国的市场准入政策优惠适度。最近,他对朝鲜的意图引起了中国的密切关注,在中国的边境地区开始浮现“烈火与仇恨”的军事幽灵。

他的中国政策高级顾问之间的分歧加剧了总统的左右摇摆。这样说有充分证据,一方面马蒂斯、蒂勒森、麦克马斯特(Lt. Gen. H. R. McMaster)、凯莉(John Kelly)和邓福德(Gen. Joe Dunford)都坚持相对务实的态度,他们似乎认为,稳定的关系与对话对解决问题更具价值。努钦(Steven Mnuchin)和科恩(Gary Cohn)也都展现出对中美贸易战的风险意识,他们都是对经济问题的调整有影响力的人。另一方面,一个颇具影响力的总统顾问团队,包括罗斯(Wilbur Ross)、莱特希泽(Robert Lighthizer)、纳瓦罗(Peter Navarro)和班农(Stephen K. Bannon)则崇尚以强硬姿态应对中国对美国权威的挑战。

华盛顿对于它寻求与中国建立何种关系似乎并不清晰。这是由于总统反复无常、他的高级顾问们存在观念差异造成的,这种认知方面的失调抑制了华盛顿加强与中国发展长期关系的能力。但是尽管存在这些不足,特朗普和习近平良好的私人关系却起到了稳定作用。在 2017 年 3 月佛罗里达会谈时,双方聚焦个人联系,而非解决具体问题,取得了良好效果。特朗普对习近平给予高度评价并展现了尊重,习近平也非常重视他与特朗普的个人关系。但具有讽刺意义的是,在他们的关系中却没有价值观分歧,这种分歧曾经伤害了特朗普与欧洲盟友的关系。甚至有时当他的阁僚为了是否对中国采取严厉惩罚措施而发生争执时,却被特朗普和习主席的关系、以及一旦误解了总统意图,他会做出的强烈反应诸如此类的风险所束缚。特朗普与习主席的关系也同样约束着中国官方对特朗普当局的声明和行动的反映。特朗普计划今年晚些时候访问中国,为双方在朝鲜问题或贸易问题上取得实质性进展提供了机会。

管理关系的可靠流程

特朗普当局在政策程序问题上表现很好。行政当局明确界定了四次内阁级年度对话的范围（即外交与安全对话、全面经济对话、执法与网络对话，以及社会与文化对话）。这些高级别对话每年隔一段时间进行一次，能有效防止双边关系的持续恶化。

然而上述对话的产出记录令人失望。经验表明，对话进展取决于美国应明确确定优先事项，并对如何处理对话的主要议题商定一致的计划。而在谈判结束后，谈判人员还需要有权继续对话，并采取后续行动。政府在这一点上是有缺陷的，因为它未能提名和确认关键部门的副部长和部长助理，而通常他们才是履行实际职能的。国务院与国家安全委员会的关键官员虽能力超群而且博学，然而他们需要更多的帮助。所以说，特朗普当局在政策程序上做得不错，然而美中对话的产出记录令人失望。

把重点放在最优先事务上

特朗普当局与上届政府路径不同。它刻意集中在朝鲜和贸易问题上，为的是在更广泛国内为合作打下基础，以免美中关系脱离正常轨道。随着当下主动把议程缩小到朝鲜和贸易领域，对这两个突出议题取得更大成果将会有更大需求。

在朝鲜问题上，特朗普当局推动中国更有为的做法的确不错。通过密集的接触、发出制裁中国企业的可信威胁，美国确保了来自中国的某些收益，包括实施一项有关煤炭的禁令、支持联合国实施更严厉制裁的制裁措施，并加大对中朝边贸的监督力度。在朝鲜问题上，美国应继续努力与中国合作，因为如果缺少中国的合作，和平地遏制朝鲜的核计划和导弹计划就不可能取得大的进展。美国如果要推动中国做更多，需认识到北京对朝鲜的影响力有限，而且如果试图将北京排除在解决朝鲜问题机制之外，就不会给和平无核化带来进展，反而会造成美中关系不必要的摩擦。北京与美国合作的意愿取决于中国对美国政府的信任，美国政府要承认中国在朝鲜半岛的利益，不要以煽动性言论恶化现状，并不要介入任何拟议中的或预料之外的战争。总统在这方面最近的某些言论没有展现信心。

在贸易方面，美国政府的態度反复无常。在大选中激烈的言辞（包括一开始就称中国为货币操纵国，要对中国进口商品征收 45% 的关税），以及当选之后与中国的初步互动是积极的。特朗普总统与习近平主席在佛罗里达的首脑会议，确立了全面经济对话机制，这效仿了以前两位美国总统的做法。这个进程很快就产生了收获，行政当局的官员们盛赞此举是美中关系的重大突破。

今年七月的全面经济对话会议是失败的。特朗普拒绝了他的部长们与中国谈判达成的协议。特朗普近期又指示美国贸易代表，研究是否对中国侵犯知识产权的行为进行 301 调查，尤其是当这种行为涉及强制性技术转让时。与此同时，一项关于钢材进口是否对国家安全构成威胁的调查也在进行之中。所有这一切都让中国方面产生了困惑，即我们是继续以小切口、在中国今秋十九大之前能够接受的方式推进谈判呢？或者是我们游离于世界贸易组织（WTO）框架之外，对中国的进口和投资采取贸易保护主义的单边措施，招致中国和其他国家采取同样的报复手段呢？这是易于理解的。做法强硬的风险在于，中国不但不会很快改弦更张，还可能被迫进行报复，针锋相对的贸易保护主义措施将损害美国经济和全球经济。

将贸易差额作为衡量赢输的标准继续加以关注同样无益。贸易差额等于储蓄与投资之差，受多种因素影响。如果联储利率正常，国会通过减税，增加赤字，那么不管中国做了什么，美国的贸易赤字都很有可能将上升。实现贸易平衡的关键问题是糟糕的经济状况，以及政府政策失败，而不是市场准入问题。随着美国政府制定下一步针对中国计划，应扩大重点范围。

中国的贡献已经减少了美国承担的义务。美国在过去曾说服中国在气候变化、维护和平以及公共卫生等议题上承担了更大责任。在美国的压力下，中国也节制了为攫取商业利益而进行的网络间谍等活动。

南海和人权问题已遭到特朗普冷遇。这些都是曾经被美国历届政府当成首要议程的问题，现在有了合理理由说明两者为什么都不应排在首要议程。美国在南海的选择主要涉及军事部署、演习与航海自由，政府一直在试图规范，但随着菲律宾在杜特尔特总统从政治、法律团结一致立场倒戈，外交选择已不再有吸引力。美国在东南亚的声望和影响力取决于对南海问题的积极参与与领导，所以太平洋司令部的工作必须补充外交成分。至于人权问题，特朗普声称，美国需要平衡的其他问题不仅针对中国，而且要包括全世界。但在几十年后，如果华盛顿被视为人权冷漠者，那么对我国的负面看法，尤其在普通中国人中间将是巨大的。

优势损失

美国在中美关系中保持更大国家权威的优势变小了。这种权威已在很长一段时间低于许多评论家的预期，而现在的事实是，这种优势确实降低了。特朗普现在正在打一手弱牌，有些是长期趋势的结果，有些则是自我诱导的结果。

退出跨太平洋伙伴关系既打击了美国在东亚的经济与商业影响，又扩大了中国的经济影响力。美国蔑视国际制度与多边机构及其规范使亚洲国家感到失望，而这些国家正是指望利用这些准则来阻碍中国的影响的。事实上，现实中唯一的多边经济活动以中国为中心，即亚洲基础设施投资银行、区域全面经济伙伴关系谈判，以及“一带一路”倡议，几乎所有亚洲国家都已参与其中。担心中国的军事扩张的我国主要地区盟友，已被总统所谓国防义务的雇佣和交易方式言论所动摇。“美国优先”的姿态、国内专注于对本土的威胁、忽略在朝鲜家门口盟友的危险、在朝鲜核问题上的公开吵闹，引发了沉寂已久的、相对于中国责任而关于美国在该地区责任的辩论。

这不是空穴来风。所以，即使我们看到美中双边关系有稳定或紧张迹象，也不能忘记，应该把它在更大范围稳定地嵌入美国政治、安全和经济联系中。这需要的不仅是偶尔的双边访问或会晤，尽管这些确实是有价值的。还需要对地区战略思维、时间、资源和能源做出承诺，它比我们迄今所看到的承诺更重要。

（摘自 Jeffrey A. Bader, David Dollar, and Ryan Hass, U.S.-China relations, 6 months into the Trump presidency Still in search of a strategy, <https://www.brookings.edu/>, 2017 年 8 月 14 日，由李维佳编译）

国会两百日目标落空

特朗普总统敦促参院履行共和党对美国人民的承诺。特朗普总统被参院多数党领袖麦康奈尔 (Mitch McConnell) “期望过高”的抱怨激怒，在 24 小时内三次推文施压 McConnell，鞭策他继续开展各项工作。McConnell 在肯塔基州 9 月份的扶轮社会会议上，为共和党领导层原定于国会 8 月休会前解决的议程缺乏进展辩护，他说，当前议程进展有限的部分原因，是总统与其他人在某种程度上，过早设定了时刻表，要求某些事必须在某个时间点之前完成。当然，我国新总统之前没有这方面的经验，我认为，他对事态进展的民主进程期待过高了。

然而，共和党雄心勃勃的 200 天议程正是 McConnell 在 1 月份费城大会制定的。这些目标包括废除并取代奥巴马医保法、改革税法、资助边界墙计划、确认最高法院大法官、提高债务上限，以及解决奥巴马总统遗留的法规监管问题。但在总统上任 200 天之日，国会原计划在 8 月休会前达成的许多目标仍未兑现。

留给国会的时间已经不多了。2017 年以来，众院已采取措施资助特朗普的边界墙计划，参院已确认尼尔·戈萨奇 (Neil Gorsuch) 出任最高法院大法官。特朗普与国会合作通过审查法案，废除的法规比历届总统都多。但由于尚未完成废除奥巴马医保法，税制改革、债务上限，以及政府支出法案都面临巨大挑战。于是，特朗普在两个不同的新闻发布会上一再批评 McConnell，并回答了参院多数党领袖是否应下台问题，他说好吧，我告诉你吧。如果他没

做到废除并取代（奥巴马医保法）、没完成税制改革与减税，连推动基建投资这种简单的事都做不到，到那时你再问我刚才那个问题。

而 **McConnell** 则哀叹所谓“人为期限”问题。他在扶轮社会议中说：“我认为，大家觉得我们表现不佳，部分原因是太多人为的截止日期并未考虑到立法的复杂性，而这一点可能还没有得到充分理解”。政治上右倾的政策与教育组织“保守伙伴研究所”指出，国会将在9月5日结束休会，而很多计划在8月休会前实现的目标仍待达成，其中包括：（1）再次尝试废除并替换奥巴马医保法。（2）必须在10月中旬前提高债务上限。债务上限牵涉到政府借款能力。（3）2017年底通过税制改革方案。财政部长努钦（**Steve Mnuchin**）表示，希望年内通过税制改革。（4）9月底前通过2018财年预算。（5）必须在9月30日更新下列计划，即儿童健康保险计划、联邦航空管理局授权以及国家洪灾保险计划。2017年第200天是7月19日，如果从特朗普就职典礼当天算起，第200天是8月8日。自2006年以来，共和党第一次同时控制国会和总统职位，但以任何一个日期为标准，共和党在立法上几乎没有取得进展。

共和党议员希望参院更积极地处理众院通过的方案。众议员戴维·布拉特（**Dave Brat**）说：“众院至少尽力在截止日期前通过了立法，而参院总是大大滞后”。参院应立即解决众院于6月8日通过的《金融选择法案》，该法案旨在消除2007~2008年金融危机时制订的《2010年多德-弗兰克法》。该法对银行实施了严格监管，并扩大了联邦政府对经济的影响力。参院在选择法案和放松金融管制方面进展越多，对市场和实体经济来说越好。我国不能再承受经济上的波折了。他希望，众参两院开始着手一致解决税改问题。都期待看到税制改革，如果参院提前告知他们希望通过的方案，我们就知道目标在哪里，这样的引领作用大有裨益。**Dave Brat** 发现，很多共和党人在推动本党政纲、废除奥巴马医保法及减税，但归根结底，当他们投票时，并没有履行承诺，忠实于他们的选民及其代表的美国人民。

特朗普当局表示接受两党共同修改奥巴马医保法。据《洛杉矶时报》报道，这是由于共和党未能完成奥巴马医保法修订工作，对此众院议长保罗·瑞安（**Paul Ryan**）则对国会未能完成工作的说法提出质疑。他说，人们打开电视，可能会认为我们所有人只是在浪费时间发生口角。实际上，我们在进行的工作非常重要。众院共和党人在 **DidYouKnow.gov** 网站展示了8月休会前取得的立法成果。该网站写道：“众院共和党人不会被有线新闻的倒计时或华盛顿党派的中伤分心”。“你不必在乎那些事情。你关心的是找到一份好工作、照顾家庭，并实现美国梦，我们也是如此”。

共和党议员罗婕丝（**Cathy McMorris Rodgers**）概述了共和党领袖在8月休会前的影响。她提到放松监管、加大对退伍军人支持的法案。例如，众院新近通过法案以彻底改革《多德-弗兰克法》，并终止救助大银行。**Rodgers** 指出，2017年迄今为止，众院已通过269项法案，但当你打开电视机时，却听不到这样的事。

（摘自 **Rachel del Guidice**, *Congress Falls Short of Accomplishing Goals at 200-Day Mark*, *The Daily Signal*, 2017年9月20日，由高丹翻译）

欧洲关注特朗普危机管理策略

在特朗普的推特信息与他和朋友们的丑闻之间存在某种联系。这是前白宫新闻发言人恩内斯特（**Josh Earnest**）的观点，他说，这是特朗普的白宫危机管理手册部分内容，简单地说，就是通过发推特或说一些耸人听闻的事情，分散人们对丑闻的注意力。丑闻越大，所发的推特消息越令人吃惊。

特朗普近期分散人们注意力的尝试来自于其内阁与俄罗斯非同寻常的关系。这有证据，他的前国土安全顾问福林（**Michael Flynn**）已被迫辞职，要求对特朗普团队进行正式调查的

呼声越来越高。直到媒体的注意力被特朗普窃听的指控所吸引，明知此事为故意栽赃的特朗普当局才表示在国会调查完成之前，不会发表进一步评论，而调查过程无论如何也要花几周时间。某社交媒体分析称，特朗普的个人推特账号使他得以与公众建立直接联系，一条推特就有 2600 万人收到。据福克斯新闻民意测验，有 45% 的受访者认为，特朗普及其内阁抢了主流媒体的风头。来自民众的信任，加上特朗普在推特上的巨大个人效应，自动为他爆炸性的说辞赋予了合理性。

全面报道特朗普当局每次的无厘头转向面临限制。这是由于国家新闻办公室体制、广告收入大幅减少、资金不足，因而记者难以抽出时间进行报道，这也意味着以前的重要新闻，如特朗普禁止难民入境的总统令、内阁与俄罗斯的关系，还有誓言之下数不清的谎言，都慢慢地从公众记忆中消退了。

(摘自 Regina Park, The president who tweeted wolf: Trump's effective distraction tactics, <https://www.neweurope.eu>, 2017 年 3 月 7 日, 由侯昭君编译)



《利益集团与财政政策》

保守派促国会“大胆”税改

美国必须简化税制，改革 IRS。众院保守派连线希望税收改革应极其大胆、极其彻底，甚至不惜使美国联邦税务局(IRS)雇员重新寻找工作岗位。众院自由连线主席米多思 (Mark Meadows) 众议员说，改革必须更大胆，IRS 离我们这里只有几条街。如果我们把税法缩减到一张明信片就能写全的话，这样就不再需要他们了。

国会不应当无所作为。Meadows 说，华盛顿解决事情有两种方法，要么慢慢来，要么永不解决。因此，我们必须确定税改是缓慢地进行呢，还是永不解决。美国上次大规模的税改是里根总统在 1986 年签署的《税收改革法》。

当前的综合税改要考虑三个优先原则。第一，我们要大胆，百分之十几的税率就够了，而不是百分之二十几。第二，海外所得必须汇回美国，并且确保汇回资金投资于创造美国的就业机会。第三，对国会施加压力，确保国会议员兑现承诺。现在所谓大胆进行改革，指的并不是循序渐进地降低税率，我认为税率应当是类似 15%、17% 或 18%。目前联邦企业所得税率却高达 35%，而且根据企业年所得高低还有不同。税收基金会 2016 年报告指出，美国的企业所得税边际税率高居世界第三高。

税制改革的重点是保证国会议员兑现承诺。Meadows 指出，必须对国会施加压力，确保议员兑现承诺。我们有的人整天出去竞选，承诺是一回事，竞选成功来到这里，却制定了另类法律。伪善时代已经过去。我们会成功的，但国会应该制定最后期限，如果在 9 月还没有可以审议的法案，那就无法在 10 月底之前获得表决，也不会在感恩节呈送给总统。如果感恩节总统还见不到成果，今年就完了。

美国人应监督国会负起责任。这位自由连线主席说：“如果国会议员说‘多给我点时间，再多点时间’，你应回答说，‘你们为什么不多工作一会儿，尽快完成呢？’。因为我们有一位愿意等待并期待签署行政令的总统，这点极为重要”。

(摘自 Rachel del Guidice, Conservative Leader Says Congress Must Make Good on ‘Bold’ Tax Reform, *The Daily Signal*, 2017 年 8 月 2 日, 由马樱梦编译)

美军会丧失兵力投送能力吗

美国是世界秩序的保证。这是美军参谋长联席会议主席邓福德（Gen. Joe Dunford）将军在众院军事委员会 2018 年度第一次预算申请听证会上说的，但是如果国会不改弦更张，美国将在 5 年内丧失维持这一角色的能力。Dunford 称：“我估计，如果缺少持续、足够和可预测资金，我们将在 5 年内失去投放军力的能力，投放军力是保卫我国家园、推进美国利益、履行对盟友承诺的基础”。Dunford 说：“《预算控制法》迫使国防部在缺口资金 4500 亿美元，如此运作妨碍了长期投资，导致不断成本增加，《接续决议》加剧了资金缩减。过去 9 年来，国防部运作都得依赖这种或那种《接续决议》，军事设施和基础设施现代化被推迟，重大训练活动也被取消。2018 财年《接续决议》导致从国防部预算申请中削减了 330 亿美元，进一步加剧了问题”。国防部将无法保证美国仍然是世界强国，因为国会没有完成使命，通过年度拨款法案，或者废掉《预算控制法》“自动减支”措施，虽然还有解决问题的时间，但时间已经不多了。

国防部将每年增加 3%至 5%预算以改善现状。国防部长马蒂斯（Jim Mattis）告诉众院武装部队委员会（HASC），2018 财年预算申请仅仅能维持美军稳定运转，国防部预算“真正膨胀”会在未来几年发生，特朗普总统知道，国防部需要更多钱，“我们已经获得总统支持”。

但议员们在两党听证会上都对国防部的预算申请持怀疑态度。HASC 资深民主党议员亚当·斯密（Adam Smith）说，白宫需要废除《预算控制法》。HASC 主席索恩伯里（Mac Thornberry）显然不支持特朗普当局，他向 Jim Mattis 和 Joe Dunford 提问，2018 财年预算案是否涉及了特朗普总统的承诺，即建立一支拥有 355 艘舰船的海军、扩大陆军与海军陆战队规模，建立空军中队，让美国再次变得强大呢？2018 财年预算真的不能推进上述目标中的任一个吗？Jim Mattis 答案是否定的，他认为美军无法只经过一年就把《预算控制法》和国防支出法案缺失长达十年造成的损害都弥补过来。

敌人是否认为正在衰落的美军可被挑战呢？这才是当前更大的战略问题，Joe Dunford 对此回应说，“对实力的察觉”与发动战争有很大关系。我们的盟友对此会产生担忧。

（摘自 Colin Clark, US Will Lose Ability To Project Power In 5 Years If Hill Doesn't Act: CJCS, *Breaking Defense*, 由熊璞编译, 2017 年 6 月 12 日）

HASC 对 2018 财年国防预算让步

参院民主党议员是通过国防预算的关键。这是美国智库战略与国际研究中心（CSIS）的哈里森（Todd Harrison）的观点。众院武装部队委员会（HASC）已计划通过 6315 亿美元的国防资金预算，比 HASC 主席索恩伯里（Mac Thornberry）和参院武装部队委员会主席麦凯恩（John McCain）争取的 6400 亿美元资金低了 1.4%左右，比特朗普总统要求的 6030 亿美元高出 4.7%左右，议员们指责这个数字不恰当。HASC 和行政当局额外提出了 650 亿美元战争拨款，又名“海外应急行动”经费（OCO）。更令人困惑的是，在 Thornberry 主席的 6315 亿美元基础预算需求中，已有 100 亿美元实际上被标记为 OCO 经费，这纯粹是一种规避《预算控制法》上限的技术性手段。

这显然是种妥协。这个结果对国防鹰派来说并不坏，因为鹰派路程已经过半。问题是这个数字会保持下去吗？众院拨款委员会国防小组（HAC-D）同时投票通过了 5842 亿美元的基础预算，外加 739 亿美元的 OCO 经费。可是最终决定哪些计划该得到资金的还是拨款委员会。HASC 的工作人员迅速指出，拨款委员会国防小组的所作所为并不等于它的管辖权，

例如 HASC 投票通过对能源部门的核武活动拨款，而拨款委员会国防小组却并未作出此决定，所以拨款委员会国防小组给出的预算低也是正常的。更有趣的是，所有这些数字都违反了严格限制国防和非国防开支的《预算控制法》。两党议员都痛斥，在过去几年中《预算控制法》设法作出的短期妥协，提高了限制条件，但是在 2018 年却不再继续让步。

在这项交易中遗漏了很大一部分。这是 CSIS 的 Todd Harrison 警告这笔资金的首席预算分析师的，尽管共和党似乎已经敲定了妥协条件，然而最终问题是，为了提高《预算控制法》预算上限，还需要与参院共和党谈判，需得到 60 票才能通过法案。缺少了这个条件，众院授权与拨款数字没有多大意义。前共和党议员、现美国企业研究所专家易格兰（Mackenzie Eaglen）说，她在这一点上并不否认 Todd Harrison 的分析，国防鹰派与赤字鹰派过去十年里一直在分裂，但是这种趋势明显地改变了支持国防鹰派的力量，他们现在终于获得了想要的票数。虽然从数字到协议修改或废止《预算控制法》十分可笑，但非常重要。原因有 5 个，（1）表明共和党没有陷入自我矛盾，两派仍能妥协。（2）有助于获得预算，以进行税收改革。（3）国会已厌倦现状。而特朗普总统的预算申请，实际上只是在现状上略强硬一点而已。国会也把更多的资金集中在军事采办，这是平衡国防投资组合所需的。不管 2018 财年如何拨款，很多问题仍存在。（4）增加了 2017 年下半年领导层就《预算控制法》谈判的筹码。（5）共和党达成了共识，即国防预算需要增长，且增长要远高于特朗普总统的建议。这也表明如果达成修改《预算控制法》的协议，将成为国防部急需的“创可贴”。

Thornberry 愿意妥协。但是他的条件是得到国防经费长期稳定协议的保证，保证超过当年的充足的 6400 亿美元资金。有的工作人员说，众院武装部队委员会主席的表态绝对当真。如果他对讨论流程不满意，就不会在这个阶段提出这样的问题，未来真正提高国防支出值得乐观。

（摘自 Sydney J. Freedberg Jr, Thornberry Compromises: \$631B For Defense, *Breaking Defense*, 2017 年 6 月 26 日，由马樱梦编译）

哈钦斯中心释“债务上限”政策

编者按：美国财政部经常性借款总需求即“债务上限”目前高达 19.8 万亿美元，而债务上限问题一直是美国政治上的烫手山芋。著名智库布鲁金斯学会哈钦斯中心为此专门发文，解释了联邦政府的债务上限政策之争。

什么是债务上限？为何会有债务上限？

债务上限就是对财政部可借款数额的法律限制。当联邦政府发生财政赤字时，可通过借债方式弥补差额，通常都是以发行美国国库券形式，立下借据。在 1917 年以前，财政部借贷的每笔债务都需要国会授权。然而，第一次世界大战时国会修改了法律，允许财政部根据需要发行战争债券（即自由债券），前提是债券发行不得超过特定数量，即债务上限。

这一限制条件在过去三十年里引发了政治斗争。国会议员试图利用投票，限制提高债务上限，减缓联邦支出增长。2011 年，奥巴马总统与国会就《预算控制法》达成一致，打破僵局，提高了债务上限、限制了未来支出。到 2013 年 10 月，联邦债务就已达该法案规定水平。在接下来的两年国会又通过了一系列立法，暂时中止提高债务上限，最近一次是 2015 年 11 月的《两党预算法》。此次中止提高债务上限于 2017 年 3 月到期，随后国会将上限提高至 19.8 万亿美元。此后，财政部的借款也达到上限水平，但没有再进一步借款。

提高债务上限会使政府花钱更多吗？

提高债务上限并未授权政府增加支出，直到超过国会批准的水平。相反，它允许政府履行对公民、供应商和投资者的现有义务。

财政部触及债务上限时会发生什么？

首先，财政部会使用一系列现金储备工具。这些被称为“特别措施”的手段压制了政府债务水平，为公共债务创造空间。要实现这一目标，方法之一是暂停政府日常资金再投资。当联邦政府为退休计划、货币兑换或其他政府交易设立基金时，它会将部分基金投资于到期的、每日再投资的特殊国债。暂停再投资降低了财政部债务总额，并允许其再次向公众合法地发行债务。例如，暂停对 G 基金（联邦雇员退休基金）的再投资，随即释放 2250 亿美元的债务额度，财政部可以用此额度筹集现金、支付账单。

但是“特别措施”除了争取时间，却不足以阻止政府债务无期限地接近债务上限。自 2017 年 3 月提高债务上限中止期到期以后，财政部一直依赖特别措施。但据国会预算办公室（CBO）估计，财政部的这些措施产生的现金流，只够维持到 10 月中旬，届时，除非国会提高债务上限，否则财政部将会“现金告罄”。

财政部现金告罄意味着什么？

财政部每天都有税收收入并支付支出账单。账单包括社会保障福利、联邦政府公用事业费，以及债务利息。当财政部支出大于收入时，由于债务上限束缚，就无法增加借款，只有在有现金流流入情况下，才能支付费用。将债务上限维持在现有水平，将导致财政部现金在 2017 年秋季某个时候告罄。财政部要有足够资金才能支付部分政府支出，而非全部支出。

为何提高债务上限是矛盾的？

债务上限已成为联邦预算规模争论的导火索。尽管债务上限在技术上与政府支出水平无关，但在过去，想要减少赤字或限制政府规模的政客们，就利用债务限额来谈判支出上限或预算限额，实施这种策略已证明很困难，但某些时候管用，正如 2011 年那样。

有人认为“财政边缘政策”不负责任，提高债务限额是例行公事。自美国国会成立以来，已取消或暂停债务限额政策 84 次，毕竟债务上限政策应当根据财政部的需求进行。包括几位来自两党的前财政部部长在内，还有人主张废止债务限额政策。这一阵营的人声称，债务限额给纳税人强加了不必要负担，给联邦政府的偿债能力带来风险，对控制联邦开支收效甚微。

如果国会不采取行动会怎样？

财政部将不得不选择性地支付。因为无力偿付所有账单，履行全部义务，不能及时支付社会保障金或其他福利将产生明显的政治后果，很可能会破坏市场对美国政府债务的信任，也许会加重投资者购买国债时的利率。但国会从未及时采取过行动，因此，没人能确切地知道后果是什么。

债息将优先支付。最近公布的 2011 年 8 月联邦公开市场委员会（FOMC）会议纪要表明，财政部及联储官员计划在国会不提高债务上限时，将优于其他政府债务，先支付债务利息，其目的是，避免投资者抛售国债，引发资本市场波动。然而，联储官员在会上指出，即使承诺支付利息，债务违约将使到期债务的滚动更加困难，而这是现金流的关键部分。当短期债券到期、但被原所有人转售、或再投资于其他国债时，就会发生展期问题。如果投资者对债务违约反应不佳，那么财政部就很难找到买家购买这些短期债券，反之，部分债务还会突然到期。简言之，债务状况可能会很快升级，这取决于投资者对第一次违约的反应。

国会采取行动能保证一切安好吗？

不能。有证据表明, 2013 年债务上限陷入僵局, 投资者大量抛售临近到期日的国债。这一部分债券的利率急剧上升, 国债市场流动性下降。CBO 预计 2017 年 10 月债务上限政策最后期限将至, 短期债券的收益率已经上升, 因为投资者担心债务违约的可能性信号。由于很多金融交易都依赖国债抵押及低风险投资, 这些影响将波及整个金融市场。除此之外, 国债的高收益将给纳税人带来直接成本, 因为这使得联邦债务成本更高。据政府问责局 (GAO) 估计, 由于 2011 年债务上限政策效力, 2011 年到期国债的借贷成本一下子提高了 13 亿美元。

(摘自 Sage Belz, David Wessel, The Hutchins Center Explains: The debt limit, 布鲁金斯学会, 2017 年 8 月 3 日, 由田甜编译)



《利益集团与税收征管》

美国未签署《多边文书条约》

已有 76 个国家和地区的代表签署了《多边文书条约》(MLI)。在巴黎签署的这个《多边文书条约》是 BEPS 项目中名气不大的部分, 但却对于实施 BEPS 其余建议起着相当重要的作用。由多国共同成立税收协定可能是一个长达十年的漫长过程, 《多边文书条约》通过设定适用于所有条约的违约规则 (除非有其他适用的明确规定), 加快这个过程。此外, 在签署方之间出现税务纠纷时, 按照《多边文书条约》能提出有约束力的仲裁。在经合组织 (OECD) 所有成员国中, 只有美国和爱沙尼亚没有签署《多边文书条约》, 而许多签署国则选择规避条约中的规定。因此, 《多边文书条约》是否能实现 BEPS 计划的目标仍不能确定。

《多边文书条约》包括 7 大内容。即 (1) 实体透明度规则。(2) 解决国家间混合错配的程序。(3) 消除双重征税的合适方法。(4) 拒绝避税个人享有条约程序的权益。(5) 对股利和资本利得税基的限制。(6) 常设机构准则。(7) 通过强制约束性仲裁解决冲突的程序。

《多边文书条约》为所有双边税收协定制定了违约规则和共同定义。这样使得新的税收协定能够采用已经定义的应急准则和术语。此事意义重大, 因为条约需要用词精确, 以避免无意识的过错和滥用条约获利。通过制定一套规范来支撑税收条约的构建, 可以简化和加快税收协定制定以及批准的过程。但是, 在《多边文书条约》中, 并非所有条例都是必要的。

《多边文书条约》中第 28 条列出了所有的强制性规定条款, 剩下的条款由国家自行决定是否采纳。许多国家选择拒绝采纳某些条例。比如, 印度拒绝了 39 项条例中的 7 项。美国参加了税收协定, 但选择不签署《多边文书条约》。有税务专家指出, 美国财政部已经实施了《多边文书条约》中的多项反避税规则, 但对于条约中的许多条款, 仍然存在很大不确定性。

强约束性仲裁是最具争议的条款之一。在全面签署《多边文书条约》的 68 个国家中, 只有 26 个国家赞成约束性仲裁。因此, 《多边文书条约》的此项关键条款可能得不到足够大的支持度, 以确保执行仲裁决定。鉴于不少国家决定放弃《多边文书条约》中的多项规则, 该条约能否达到简化税收协定制定进程的预想效果, 还无法确定。OECD 的努力能否对国际税收制度产生真正的影响也有待观察。

(摘自 Gavin Ekins, Landmark Tax Avoidance Treaty Could Change International System, Tax Foundation, 2017 年 6 月 13 日, 由邹颖编译)

美财长发誓加快推动税改

美国税制改革将于年内启动。财政部长努钦（Steve Mnuchin）表示，这是一项达标或不达标测试，我们会顺利通过税制改革，这是一个创造就业机会、增加工资的更简化、更公平税收制度。而税法上一次修订的成果是 1986 年里根总统《税制改革法》，所以美国税法早就该改了，国会可在 5 个月内实现修法。首先，美国将简化个人所得税，有高达 95% 的美国人用一张大明信片式的表单就能完成纳税申报，这对纳税人和国税局（IRS）更加简便。其次，企业所得税法也会改革，我们要使企业所得税重获竞争力，并带回数万亿美元的离岸资金，投资美国就业、工厂和资本。

联邦税改目标非常明确。特朗普的立法助手马克·肖特（Marc Short）也表示，希望拥有一部更加公平、更加简便的税法，确保为中产阶级家庭减免税收，确保企业所得税更公平，保证就业机会留在国内，而不是流失海外。在税改进程中，民主党和共和党的想法各占一席之地，所以这应当得到两党支持。但未知的变数在于少数党领袖，问题在于南希·佩洛西（Nancy Pelosi）和查克·舒默（Chuck Schumer）会怎么做，因为他们正试图封闭讨论，抵制特朗普当局的努力。很多民主党人意识到制造业基地工作流失，中产阶级受到伤害，所以我们有信心得到他们的支持，在劳动节后加快进度，在众院推进议程，参院的财政委员会约在同一时间进行最后审议、听证，议程可能于 10 月底在众院通过，11 月在参院通过。

通过协调程序通过税改法案只需简单多数票。如果能使用这一工具，那就诚心所愿了。而如果能获得两党支持，那也是另一条路线，并不一定锁定某个方向，特朗普已经准备好应付任何特殊利益的打击，他是最伟大的谈判家，了解商业。他认为自己正踏上帮助美国人营销之路，这才是创造经济增长的原因。努钦则说从未考虑过失败，早就准备好了，这是特朗普总统当选后要做的事之一，并将贯彻到底。

（摘自 Rachel del Guidice, Treasury Secretary Says Tax Reform Will Happen Within the Year, *The Daily Signal*, 2017 年 7 月 31 日，由田甜编译）

共和党税改可能以简单减税告终

共和党决策者“六人组”已设计出税收立法总方针。“六人组”包括众院议长瑞安（Paul Ryan）、众院筹款委员会主席布拉迪（Kevin Brady）、参院多数党领袖麦康奈尔（Mitch McConnell）、参院财政委员会主席哈奇（Orrin Hatch）、财政部长努钦（Steven Mnuchin）以及全国经济委员会主席科恩（Gary Cohn），“六人组”赞同降低税率、扩大扣除范围、对境外收入征税等一系列措施。如此看来，税改似乎势在必行。特朗普总统曾说，在医改之后，税改将非常容易，并承诺进行有史以来最大规模的减税。Paul Ryan 认为，共和党国会和行政当局为税改带来的机会“百年一遇”。然而，重大税改也面临重重阻碍。税改对共和党不同派别、不同选区，意义不一样，并且参院程序法也设置了种种限制。最有可能的结果是，共和党最终会推出一揽子没有本质改变的减税方案，而不是全面综合税改。

共和党税改面临一些问题与挑战。首先，税改应当两党合作，使用传统立法渠道，不应当基于单方立场，使用预算协调程序。税改“六人组”表示，他们希望使用传统立法程序，在参院获得 60 票支持，避免“阻挠议事”程序。然而，共和党只有 52 票，很难获得民主党支持。所以，推动税改很有可能要靠预算协调程序，即 51 票就可以通过立法（或 50 票加副总统的关键一票）。制定协调程序之处是为了使赤字削减议案更容易，但是后来国会也偶尔使用协调程序来提高赤字限额。

然而，使用协调程序却并不简单。首先，共和党首先需要通过预算决议，这几乎需要所有共和党人就支出规模达成一致，而这并不易。在 2017 年 1 月份，已通过了一项没有改变任何现有支出方案的“空壳预算”，从而为使用协调程序废除并替代奥巴马医改方案铺平了道路。保守派尤其是众院保守派自由连线成员赞同这项提议，他们希望尽快废除并替代奥巴马医保法，但未果。与此同时，强硬保守派反对众院的预算案，并希望大幅削减强制支出，但是这样做有政治风险，且遭到党派中人反对。即便共和党领袖能够通过预算决议，启动协调程序，也必须决定是采用税收中性税改还是进行减税。税收中性税改很难通过，因为需要对部分群体、行业增税，以弥补对其他群体、行业的减税。没有政党希望对增税单独负责，并且历史上也几乎没有人这么做过。

但是，减税也面临着一系列障碍。“伯德规则”不允许尚在协调中的议案在 10 年窗口期外增加联邦预算赤字。除非削减支出，否则长期减税决没有可能。“伯德规则”也有可能阻碍诸多临时性减税。据税收联合委员会（JCT）最近预测，即便是降低一个为期 3 年的公司所得税税率也会触发“伯德规则”，因为当临时降低税率时，公司会将更多海外资产转移回国内，这将减少未来的利润汇回，减少财政收入。

减税的第二个限制在于足够赞成票。参院表决规则要求，在第一个 5 年或 10 年增加赤字的协调程序需获得 60 票以上赞成。所以，即便使用协调程序，想要避开 60 票赞成要求，也难以实现。

（摘自 William G. Gale, Can Republicans thread the needle on tax policy? 布鲁金斯学会, 2017 年 7 月 28 日，由王阳逸、李铃编译）

保守舆论促共和党税改应保证赤字中性

共和党正在寻找其他增加财政收入的办法。增加税收收入就能抵销减税计划造成的税收收入大幅减少，现在特朗普当局已正式暂停讨论边境调节税，但边境调节税得到众议院长瑞安（Paul Ryan）及众院筹款委员会主席布拉迪（Kevin Brady）大力支持，他们认为，边境调节税有助于打击税基侵蚀、营造公平竞争环境。但批评人士却发出了担心的声音，因为对进口商品征税、对出口商品免税，将导致大量商品价格上涨，最终给消费者带来经济负担。

众院共和党人顺从了特朗普当局的决定。众院筹款委员会新闻稿写道：“这项计划旨在尽可能降低税率，允许增加资本支出，优先考虑持久性，并致力于鼓励美国公司将工作和利润从海外带回美国”。“同时，现在我们有足够的信心，无需向新式国内消费型税制过渡。目前已经发现了可行办法，在保证美国与外国公司、工人公平竞争的同时，保护美国就业机会及税基”。“尽管对边境调节政策促增长效益进行过讨论，但这还与很多未知因素有关，所以为了推进税改，我们决定先将它放在一边”。

共和党议员希望启动调解程序。这是国会内允许相关预算措施在参院以简单多数原则通过的立法手段。但边境调节税的失败证明，这有问题，因为在国会规定的 10 年窗口期内不得增加赤字。据税收基金会数据，边境调节条款在 10 年内的税收收入高达 1.2 万亿美元，抵消了减免公司税、个人税的财政损失。然而 Ryan 与 Kevin Brady 都表示，为了在今年通过永久税改计划，有必要暂时先搁置这一想法。Brady 也正在与参院财政委员会和行政当局官员合作，确保找到尽可能降低税率的办法，处理美国公司和利润流向海外问题。

（摘自 Juliegrace Brufke, Republicans Promise to Make Your Taxes ‘Simpler, Fairer, and Lower’, *The Daily Signal*, 2017 年 7 月 27 日，由何一凡编译）

税收基金会关于全额费用化政策公开信

编者按：美国财政部长与全国经济委员会主任于特朗普执政满百日时，提出资本投资全额费用化政策，之后学界即对这项政策建议关注度很高。2017年7月18日，游说组织“税收基金会”总裁哈吉（Scott A. Hodge）又在美国税改“六人组”第二次发布税改纲要前，致信众院筹款委员会主席罗斯堪（Peter Roskam）及全体委员，就这项政策建议发表了看法，本期摘要编译发表。

亲爱的 Roskam 主席：

我致信给您，希望对思考税改争论提供一个更广泛的角度。在最近在这场关于应当优先实行新的资本投资成本全额费用化，还是应当优先降低企业所得税争论中，某组织发信给您，声称全额费用化可能有缺点，它“仅对特定经营活动有利，即新的资本投资”。

有人反对刺激新投资令人费解。尤其是在美国制造业面临着巨大的竞争挑战的情况下。且不说降税与全额费用化这两项政策本是相辅相成，而非互相抵触的，费用化“只能使新增资本投资获利”的特点恰恰应当成为任何税改计划的核心。新的投资项目既促进经济增长，又提高工人的劳动生产率，进而提高人们的实际收入和生活水平。税改的首要任务是提高美国家庭的生活水平，而不是迎合一些特殊群体的利益需要。

应当优先考虑降低企业所得税税率。这是可以肯定的，因为在工业化国家中，美国的企业所得税率最高，这一状况严重削弱美国经济的全球竞争地位。然而对议员们来说，允许企业及时列支资本投资费用，是促进投资、提高生产力和工资水平最有效的税收政策，特别是对建筑投资。费用化在提升国民生产总值方面爆发力十足，费用化对经济增长的影响力要比降低企业所得税率高2倍。因为费用化仅使新的资本投资获益，而降低企业所得税率能使新老资本同时获益，从而分散其对经济的影响力。

全额费用化与降低企业所得税比较。例如，对于某家电制造厂，企业所得税率如果较低就会增加每台烤面包机的税后利润，但是不一定会刺激烤面包机产量。相反，只有增加新生产线或筹建新厂，才能因全额费用化政策获益。因此，降低企业所得税直接增加盈利，而新增资本投资能及时惠及新老雇员。

新增资本投资费用化对家庭税后所得的影响大得多。下表1是税收基金会的模型，与降低企业所得税或个人所得税相比，费用化政策使家庭税后所得平均提高5.3%，而降低企业所得税率的影响为平均提高4%，合并个人所得税税级后，平均提高3.6%。这些收益综合考虑了减税带来的工资增长、经济增长和货币价值。

表1 税后所得的动态变化

所得分组	个人所得税税级合并为 10%、25%、35%	企业所得税税率降至 15%	允许资本投资全额费用化
0%~20%	1.20%	3.90%	4.90%
20%~40%	1.20%	3.90%	4.90%
40%~60%	2.40%	4.30%	5.30%
60%~80%	3.50%	4.10%	5.10%
80%~100%	4.40%	4.00%	5.40%
90%~100%	4.80%	4.00%	5.60%

99%~100%	6.20%	4.10%	6.30%
平均值	3.60%	4.00%	5.30%

费用化政策每年节约 230 亿美元的遵从成本。全额费用化能做到降低税率无法实现的事情，那就是简化税法、节约纳税时间与成本。目前美国企业每年花费 4.48 亿小时、约 230 亿美元遵守折旧和摊销时间表。实施全额费用化政策可以为企业节约 230 亿美元的遵从成本，除提高工资和促进经济增长外，这是另一好处。

将全额费用化与降低企业所得税率对立起来非常荒谬。对任何刺激经济增长的税改计划而言，这两项政策都发挥着重要的功能：第一，降低企业所得税能提高美国竞争力，促进经济增长。第二，资本投资费用化使效益增长翻番，提升生产力，提高家庭实际所得，简化税法。第三，两者结合会成为提高美国竞争力和人民生活水平的强大引擎。

如果国会税改的目标在于促进经济增长的最大化、提高国民实际收入，那么就应当将资本投资费用化与降低企业所得税相结合。

Scott A. Hodge 总裁

（摘自 Scott A. Hodge, An Open Letter to Chairman Peter Roskam on Full Expensing, *Tax Foundation*, 2017 年 7 月 18 日，由缪瑾、刘茵莹编译）

资本投资费用化政策解析

编者按：国会与白宫共和党人在 2017 年 7 月末概述了税改原则。声明为今年秋天的税改设置了具体目标，即尽可能降低税率，允许资本前所未有地费用化，首要维持税改的持久性，通过制度建设鼓励美国企业把海外的就业和利润带回本土。税收基金会对此项政策进行了进一步解读。

本文主要说明所谓“**资本前所未有地费用化**”建议。资本费用化是什么意思，它将达到的前所未有水平什么样？根据美国现行税法，通常企业可立即扣除其经常性业务费用。然而对资本投资（如设备、机械和建筑）政策并非如此。当企业进行资本投资时，根据折旧计划需几年内扣除成本。折旧制度相当复杂，而且有理由相信，要求企业在一段时间内扣除资本支出，是企业投资、经济增长和创造就业的重大障碍之一。

“资本费用化”是指任何允许企业立即扣除部分或全部资本投资成本的法律或提案。目前，美国税法中有两个重要条款，允许企业将其部分资本投资费用化。（1）额外费用化允许企业扣除 50% 的合格机器与设备成本。然而，额外费用并不适用于所有商业投资，因为建筑投资一般不符合规定。此外，额外费用政策将在 2019 年底结束。（2）税法第 179 节允许小企业将高达 50 万美元的资本投资进行费用化。然而，第 179 节已开始逐步限制资本投资超过 200 万美元的企业，并且，投资额超过 250 万美元的企业不适用该项政策。此外，第 179 节一般也不适用于建筑物。然而，税法过去允许美国企业更多利用费用化政策。例如，从 2010 年 9 月开始，美国税法允许 2012 年 1 月以前投入使用的设备、机器 100% 实现额外费用化。但是，这个水平的额外费用化只是暂时的，随后规定又恢复了 50% 额外费用化，这是它目前的水平。

国会可能至少要永久允许设备与机械 100% 额外费用化。如果立法者对“资本前所未有地费用化”建议感兴趣的话，而且他们还必须维持或扩大目前第 179 节的政策门槛。根据现行法律，企业可立即按照平均 34.4% 的扣除额对资本成本化。在 2011 财年，美国企业 100% 的额外费用化政策被用于机械与设备，企业可立即扣除其有形资本的 49.8%，因此“资本前所未有地成本化”就要突破这个数字，国会还应提高企业扣减建筑物成本力度，例如不符合

第 179 节或额外费用化政策的建筑物。许多国会议员提议，制定“全额费用化”政策，应允许企业立即扣除所有资本投资成本。全额费用化是众院共和党税改计划的核心。全额费用化将所有经济部门创造公平竞争的机会，并将有助于进行新投资的企业，这才是最有利于增长的税收提案。如果国会不追求对所有资本全额费用化，仍可降低税收对不可费用化投资产生的负面影响。例如，可以增加公司未来资本投资的折旧抵扣、随通胀与货币的时间价值调整扣除额。这称为中性的成本回收，将使联邦政府财政收入损失比全额费用化要少。

资本投资的全额费用化政策令人鼓舞。无论采用哪种方式，国会已将提高资本费用化水平作为税改的优先事项之一。

（摘自 Scott Greenberg, What Would “Unprecedented Capital Expensing” Look Like? *Tax Foundation*, 2017 年 7 月 28 日，由李维佳编译）

全额费用化政策需要企业界支持

编者按：对于美联邦税改，经济学家与一些利益集团对所谓“全额费用化”政策有分歧。全面费用化政策在众院共和党税改计划中居显著地位。经济学家热衷于全额费用化对经济增长的有利影响，但企业界却认为，全额费用化政策对投资并不会有利，或者说全额费用化只像单纯的减税政策那样，有助于矫正盈亏平衡线。美国研究机构“税收基金会”专家 Scott Greenberg 的研究说明，部分企业倾向于通过减税解决财务问题，但全额费用化仍是有利于经济增长的明智政策。

根据美国现行税法，当企业进行资本投资时，需要根据折旧政策扣除成本，时间很长，这个做法阻碍了企业投资，因此，很多国会议员提议推进全额费用化制度，允许企业即时扣除全部投资成本，消除企业税在投资方面的偏差。但部分企业不感兴趣。经济学家与企业的分歧来自如下 4 个方面。

第一，部分企业对增加市场份额更感兴趣。全额费用化仅有利于在美国进行新投资的企业。部分企业更专注于现有投资的利润最大化，对于不愿扩大经营的企业来说，全额费用化带来的收益不多。而对部分大型企业来说，全额费用化可能带来威胁，因为小型竞争对手更容易扩大经营，夺取市场份额。如果国会议员对促进投资与经济增长感兴趣，那么就算税改给不注重投资的企业带不来什么好处，也不必担心。

第二，全额费用化不会对以往的经济活动减税。有的税收政策以为企业现有利润带来意外收益为目的。比如，将企业所得税降低到 25%，未来不仅会降低企业利润税负，还能减少以往投资利润税负。部分企业更希望对以往的经济活动减税，尤其是当仍有尚未支付的重大递延所得税负债时。另一方面，全额费用化无法自行减少企业以往利润税负，相反仅减少企业利润再投资税负，即仅减少了新经济活动税负。对于想从当前所得中获取意外收益的企业，全额费用化并不怎么吸引人。但这个理由对企业却并不令人信服，事实上，为利润减税的政策，对鼓励持续经济增长收效甚微，议员们应当关注政策是否能修正税法中的扭曲。

第三，部分企业已享受到了接近于全额费用化的税收待遇。根据联邦现行税法，企业在资本投资方面享受不同税收待遇。少数投资直接全额扣减，如研究开发费用、广告费和许多种类的无形资产。其他投资则需根据折旧细则，时间长达从 3~39 年不等。这些分类与细则随意性强，意味着行业投资税收待遇不平等。比如，全额费用化对那些主要投资于知识产权的企业来说帮助不大，因为大部分无形资产已全额费用化了。当然，就算全额费用化无法给部分企业带来巨大利益，但对整体经济还是有价值的。毕竟全额费用化可以平衡不同行业的竞争环境，为受现行折旧制度不利影响的企业提供最大帮助。

第四，全额费用化无法直接影响企业每股收益。当某上市公司发布财务报告时，通常使用 GAAP 会计准则。股东用报表判断企业业绩，评价是否投资。财务报表中的“有效税率”很重要，即企业在一年内产生的当期和递延所得税负债总和与其所得的比值。然而计算有效税率，根据 GAAP 制度，企业需基本忽略当前年度扣除额与未来扣除额之差。实际上，GAAP 制度假设企业折现率为 0，目的是为了计算纳税时间。因此，允许企业在当前年度进行更多扣除，对企业的有效税率或每股收益并不产生任何影响，这在全额费用化情况下尤为明显，因为全额费用化将企业投资扣除，全部转移到了当前年度。尽管全额费用化大大提高了资本投资扣除现值，但却对企业盈亏平衡点没有影响。

大企业常常支持直接降低 GAAP 有效税率政策。这类政策包括减税和税收抵免等。汉伦教授 (Michelle Hanlon) 在 2012 年国会听证时指出，企业管理层偏爱红利折旧减税，其原因是在损益表所得税支出没有减少情况下，却减少了税收。但是国会评价税收政策不能仅根据会计原则。如果税法扭曲了投资，就应修正。现行企业所得税对待新投资企业不公平，它仍然是一种扭曲，应当从税法中删去。

全额费用化政策应当得到企业支持。全额费用化政策受益最大的企业是，因成本回收受税收政策障碍无法扩大经营企业，在没有现金流年份对应计所得征税而产生赤字的企业，为其资产计算合适折旧时间的企业。全额费用化政策有利经济增长，所以最有可能接受全额费用化政策的是尚未成长的企业。随着税改争论仍在继续，议员们可能会继续听取企业意见。

(摘自 Scott Greenberg, Full Expensing is a Worthwhile Policy, Even if Not All Businesses Like It, Tax Foundation, 2017 年 6 月 21 日, 由田甜编译)

税收基金会鼓吹中性成本回收制度

全额费用化要承担大量前期成本。资本投资的全额费用化在头十年，似乎比持续的最终花费要贵得多。因为根据现行折旧细则，已发生投资将继续摊销，而新投资也在全额费用化。事实上，全额费用化的年度长期成本比 25% 的企业所得税率还低。

国会要限制过渡期的政策成本。在过渡期减少全额费用化成本的方法之一，是制定“中性成本回收”制度 (NCR)，保证企业享受全额费用化的益处，即对资本投资的扣除能全额现值冲销，资产边际税率降低至零，政府也不必承受巨额过渡成本。运作方式是，政府对资本费用不必全额冲销，只维持当前的折旧水平，但折旧政策需按照通胀影响和货币时间价值，调整到利率水平。

折旧法的缺点来自对资本费用的扣除是渐进的。由于受通胀与货币时间价值影响，今天的 1 美元比 5 年后的 1 美元值钱。参见表 1。

表 1 折旧扣除比较：现行法律与中性成本回收法

年度/美元	1	2	3	4	5	总计
折旧扣除	100	100	100	100	100	500
现值	100	96.15	92.46	88.9	85.48	462.99
费用化	500	0	0	0	0	500
现值	500	0	0	0	0	500
中性成本回收	100	104	108.16	112.49	116.99	541.63
现值	100	100	100	100	100	500

根据现行联邦折旧政策对 500 美元投资扣除方式参见表 1。第 1 行近似于现行法律下的折旧额。企业在 5 年内扣除 500 美元名义成本，但后期的扣除却失去了价值，企业实际只收

回 463 美元，相当于其初始成本的 92.6%。解决办法是允许在第 1 年对投资全额费用化。第 2 行是实行费用化政策的扣除结果。企业第 1 年扣除投资的全部成本，企业并不损失任何价值。第 3 行是折旧扣除的中性成本回收法，企业仍需对资产折旧，但年折旧额根据利率调整，以抵消折旧减值。第 1 年折旧额不变，但随后几年折旧额按名义价值增加，年度扣除额最终抵消了货币时间贬值影响，但现值不变，企业得到扣除额全部价值。经济利益随之而来，新投资边际税率降低为 0，产出、工资和就业更高，联邦政府全额费用化成本将逐步减少。

但全额费用化政策在短期内会显著降低收入。因为实施全额费用化最初几年，企业不仅会全额扣除新投资，还将继续扣除前几年的旧投资，将显著降低企业应税所得额与企业所得税收入，但随着旧投资退出，成本会显著下降。

中性成本回收政策能保证税收中性。但是，由于其年度成本最终与全额费用化年度成本相匹配，中性成本回收后期还需要抵消。国会通过协调程序完成税改是重要因素。税收计划需要遵循“伯德规则”，且在预算窗口期外也不能增加赤字。

中性成本回收法的缺点也有办法克服。第一，根据联邦折旧制度，需定义哪些资产适合何种折旧细则，这会使税法更复杂，但也无法否定将中性成本回收与折旧制度大幅简化并结合的好处。国会可通过对短期资产及小企业费用化，为长期资产和大企业提供中性成本回收法，将中性成本回收与全额费用化政策结合起来。第二，部分企业的内部贴现率可能超过调整后的折旧贴现率。企业投资贴现率可根据借贷成本、投资风险调整。4%的调整幅度可能对某个投资有利，对其他投资不足，企业最终的贴现率也可能不一致。但这些问题都不在全额费用化政策考虑范围内，因为不论贴现率如何，所有企业在第一年就全部扣除了。

资本投资全额费用化可能是联邦税制最大改革措施。全额费用化会带来巨大的前期成本，但也可通过“中性成本回收”法加以解决。中性成本回收政策将使费用化成本缓慢消化，同时为新投资创造直接利益。

（摘自 Kyle Pomerleau, How to Reduce the Up-front Cost of Full Expensing, *Tax Foundation*, 2017 年 6 月 19 日，由田甜编译）

当前税改如何确定企业税率

税务学界对穿透企业税收如何合理征收长期争论不休。近年来，一些国会议员提出对穿透企业，应以与其他企业相同的税率征税，即“税率均等”。但是，这种方法不一定会给企业创造公平的竞争环境。最近国会众院筹款委员会税收政策小组听证探讨美国税法对小企业的影响，问题涉及多数小企业，小企业通常被分类为穿透企业，并不受企业税约束，也就是说，小企业是根据所有者的收入，而不对企业本身征税。

美国多数企业并不受企业税约束。相反，这些公司将收入“透给”公司所有者，公司所有者将企业所得按照个人所得税申报表申报。这类公司包括合伙关系企业、S 型企业、个体户和绝大多数有限责任公司，统统称为“穿透企业”。他们的共同特点是只缴纳一种税收，即对企业所有者征税，不对企业征税。所以，穿透企业所得税完全取决于公司所有者的税级。例如，一个家庭独资餐馆，该家庭属 39.6% 税级，并需缴纳 3.8% 的净投资所得税。如果餐馆赚 5 万美元，该家庭需申报个人所得税，而 5 万美元的营业收入则以 43.4% 的边际税率征税。

C 类企业则可能面临最多双重征税。当某 C 类企业有了所得时，它当年需缴纳企业税 35%，企业股东以股息或资本收益形式获利时，联邦政府征收第二重税 23.8%，这样公司总的联邦税率可能高达 50.5%。

表 1 穿透企业与 C 类企业的现行税率

指标	穿透企业	C 类企业
企业税率	无	35%
企业所有者税率	最高 43.4%	最高 23.8%
企业所有者征税时点	赚取利润时	派发股息或资本收益时
获利后立即征税的最高税率	43.4%	35%
最高联邦税率（综合）	43.4%	50.5%

那么成立穿透企业好还是 C 类公司好？根据现行法律乍一看，C 类企业可能获得更好待遇。毕竟，当穿透型企业盈利时，企业的所有人立即以 43.4% 的最高税率纳税；当 C 类企业获得利润时，其收入按照 35% 的最高税率纳税。然而，当考虑到对 C 类企业利润的双重赋税时，情况就不一样了，因为其最高税率高达 50.5%，明显高于穿透型企业 43.4% 的最高税率。**那么在现行税法下是否穿透型企业处于弱势呢？**多数议员认同，联邦税法对企业的法律形式无倾向性，不应该对某类企业给予税收优惠。然而，目前这一原则如何应用于穿透型企业 and C 类企业尚不明确，而这哪一种企业更有利值得商榷。国会至少可以得出两个矛盾的结论：第一，“国会的首要任务是降低企业所得税，减轻对 C 类公司不利的双重征税 50.5%，而穿透型企业最高税率仅为 43.4%。国会削减企业税目的是好的，但应主要关注 C 类企业税收的不利因素，消除与穿透型企业的差距，C 类企业的综合税率与穿透型企业的最高税率（43.4%）应当持平”。第二，“根据现行税法，穿透型企业才真正处于不利位置。C 类企业理论上虽然受到双重赋税约束，但对股息和资本收益税会推迟，而且不适用所有股东，所以税率 43.4%，而 C 类企业税率为 35%。可见国会的首要任务是降低穿透税率，直到与 C 类企业税率 35% 相同”。

以上两种观点都有可取之处。例如，不是所有 C 类企业所得都被双重征税，有的 C 类企业所有人免除了股东税，如享受税收豁免的非营利组织与外国个体户。股东税在一定程度上可选择，即企业可以选择股息何时发放、何时兑现资本收益，这样就降低了综合税率。然而根据现行法律，C 类企业比穿透型企业税收优惠少。研究表明，C 类企业所得税税率平均高于穿透型企业。此外，过去三十年来，穿透型企业的快速增长恰恰证明，成立 C 类企业存在重大的不利因素。总之，穿透型企业相比于 C 类企业实际上处于不利地位的说法难以成立。

如果穿透税率与企业税率相同会怎样？假如国会将企业所得税降到 28%、个人所得税降至 28%，税法其他部分不修改。从一个角度看，这将实现穿透型企业 and C 类企业的“税率均等”。如果穿透企业和 C 企业某年同时获得所得，两者的边际税率都是 28%。但 C 企业的利润分配，要么股东从公司获得股息，要么以资本收益方式出售股票。无论哪种方式，都将面临双重征税，总体税率将显著提高。因此，所谓“税率均等”不会实现穿透型企业 and C 企业的平等。相反，使 C 企业处于税收劣势，税法本质上偏离了无倾向性初衷。

如果国会为穿透型企业单独制定税率表会怎样？有的议员提议，为穿透型企业的家庭收入设立新的最高税率，这种做法引起担忧。自 1913 年联邦政府开始征收所得税以来，穿透型企业税率与工资、薪金和其他所得税率相同。因此，降低穿透型企业税率的直接方法是部分或全部减少各个等级的税率，几十年来国会 1981、1986 和 2001 的税法多次通过降低普通所得最高税率减轻穿透型企业税负。

然而降低个人所得税代价高昂。大幅削减 39.6% 的最高税率将导致联邦财政收入大大减少，因此，有议员提议对穿透型企业的家庭所得设立最高税率，降低穿透型企业的边际税率，这是首次有人要为穿透型企业所得设立单独税率。例如，布坎南众议员（Vern Buchanan）提出，把穿透型企业的最高税率与企业所得税捆绑，如果将企业所得税降到 28%，那么穿透企业的最高税率也会自动降到 28%。然而这也增加了一些顾虑。首先，必须解释为什么

企业所得税率应低于工资薪金所得税率。其次，如何制定强有力的反滥用规则，约束穿透企业潜在的避税行为，即将工资薪金重新分类为“企业所得”，以适用穿透税率。这是一个困境。如果选择减少所有普通所得税率，以实现降低穿透税率目的，就要冒大幅减少联邦财政收入的风险。如果选择单独税率表降低穿透性税率，可能面临哲学与实践难题。

在税改中平衡穿透企业与 C 企业税收非常困难。这是因为两个有效且独立的企业税法分别适用于不同集团与企业，很难实现两种企业税收的完美无倾向性。国会 2017 年审议的任何税改法案都可能削减 C 企业和穿透企业边际税率。这是件好事，因为美国企业的边际税率确实过高。然而，应当避免这样的难题，即税改的总体结果使企业所得税远低于穿透企业的最高税率。

但是国会不应马上拒绝这样的法案。我们毕竟有理由相信，按照现行法律，C 企业比穿透型企业税负更高，因此，改善 C 企业的税收状况，更能实现税法在企业法律形式之间无倾向性目的。而且，就算发生了最坏情况，多数穿透企业也能转换成 C 类企业，避免税改给的不利影响。大而言之，国会应研究使 C 企业和穿透企业税收待遇如何更紧密地结合政策，即通过企业整合取消对 C 企业的双重税负，获得与穿透企业相同的税收待遇。也许通过重新考虑联邦企业税法结构，国会能够赋予美国所有企业更公正的税收待遇。

（摘自 Scott Greenberg, Should the Corporate Rate and the Pass-Through Rate Be identical, *Tax Foundation*, 2017 年 7 月 13 日，由马樱梦编译）

布鲁金斯学会建议保留第 385 条税则

美国企业的竞争力通常取决于如何对其海外所得征税。例如，降低公司税率、将美国公司的海外收入排除在本国税收之外的属地税制，是扩大出口、提升美国公司全球收入的好主张。但是，这一焦点掩盖了更重要、更易解决的问题，即如何通过限制在美外国公司巨大的税收优势、提升本土企业竞争力。取消对美国国内总部和工厂设在欧洲、亚洲或加勒比避税天堂的美国公司的税收优惠，应成为共识。这就是特朗普当局决定重新审视并推迟财政部修订“385”收益剥离规定的部分原因。如果没有这些规定，美国企业会变得更糟。

这些规定主要针对在美设立的海外公司的税收优势。这类企业往往通过利息剥离手段，具备对美国公司税的避税能力。无论是美国公司还是外国公司，都应对在美所得支付相同税率。但在这项利息剥离政策中，外国公司使其在美子公司对其母公司或避税天堂的空壳公司负担债务。美国子公司支付的利息可抵扣在美所得额，但避税天堂则对利息所得不征税。通过制造所谓利息支付，外国公司可将在美税基归零，同时将所有利润保留在大公司内。纯美国公司无法这样做，跨国公司无论身处何地，被动所得也要缴税，比如利息所得，因此避税范围小得多。与公司税其他问题不同，美国公司的不利地位并不在于海外营业收入是否缴税，也不在于税率高，即使公司税率再低，美国公司仍处于劣势。

利息剥离的实际结果是这样的。在同一个地区的美国公司，无论是零售商、杂货商、咨询公司、制造商，都要按照 35% 的税率为全部利润缴税，而外国公司则可能分文未缴，这样外国公司就可以削价竞售，或以超出其美国竞争对手的花费，拓展业务、吸引客户，但其总部和生产基地可能设在海外。这种税收优势大到企业纷纷利用利息剥离手段，将其居住地迁往海外，同时外国企业收购美国公司形成高潮。究其实质，我们是在用自己的税收收入支付给外国投资者接管我国企业。美国企业经过这样倒置后，关联方债务就记入美国公司，减少了应纳税所得额。再过一段时间，转换成海外所有者的实际成本可能更大，即对美国的国内业务、就业或社区投资进一步减少。

再看第 385 条规则。这条以税法相关部分命名的规则主要针对通过利息扣除而制造母子公司金融交易而设立，意在限制剥离利息的能力和企业倒置动机。第 385 条规则有助于为美

国和外国竞争者创造公平竞争环境，减少美国公司倒置，降低将总部和主要业务转移到海外的激励因素。据美国财政部估计，这项规定在未来十年内还将阻止约 74 亿美元的避税行为，其中大部分来自倒置公司。尽管这一规则同时适用于国内外企业避税行为，但大头来自外国公司，因为对美国应税所得扣除的利息，一般是支付给避税天堂公司的，在那里不须缴税。规则仅针对最有可能、成本最高的税收套利行为。只有 1200 个最大的跨国公司纳税人受到利息扣除的限制影响。此外，这些规则确保不损害对美新投资以及相关融资活动。例如，用于在美新增投资的借款利息，可以继续扣除。

消除利息剥离和企业倒置是两党的共同目标。不仅上届政府推进了进程，而且在公司税改方面也有新进展，例如，由众院筹款委员会前主席坎普（Dave Camp）制定的改革措施，以及现任主席布拉迪（Kevin Brady）提出的边境调整税（BAT）。有朝一日，我们将修改营业税法、消除企业避税激励与能力，但现在，保留第 385 条税则至关重要。

（摘自 Adam Looney, The 385 Tax Rules Make American Businesses More Competitive—Treasury Should Keep Them, *Brookings Institution*, 2017 年 8 月 10 日，由林铃编译）

税收基金会述评 OECD 辖地税制

美国现行针对跨国公司海外利润的国际税制已破败不堪。根据美国现行法律，在本国居住的跨国企业的全球收入都要征税。亦即只要某公司被认为是美国的居民企业，其所有收入、不问出处，都要至少缴纳 35% 的美国所得税。但是同时，海外所得只有在汇回美国时才缴税。这一税收制度有缺点。美全球税制不鼓励公司乡本土汇回海外盈利，因此海外公司会进行低效的财务安排和投资，避免这些收入汇回本土，从而额外缴纳美国税收。在个别情形下，这套制度激励本土企业把总部搬离美国，以避免海外利润被征国内税收。因此，几十年来，美国的全球征税制度一直是企业倒置的主要驱动力之一。从经济角度看，全球税制不鼓励美国向海外投资。最后，在规范层面看，美国政府可能会对其他司法管辖区的所得征税，这不合道理。

十年来已有一些税改提案试图解决国际税制问题。最近众院共和党“蓝图”提议，以“目的地税基现金流流转税”的地税基现金流代替企业所得税，消除美国全球税制和企业所得税制的扭曲效应。许多国会议员提议用“辖地”税制取代全球税制。辖地税制是根据利润所在地而不是根据公司所在地进行征税。也就是说，美国公司的海外利润在汇回后不再缴税。

辖地税制改善并解决了目前国际税制中的若干问题。税收不再以居住地为基础，因此公司倒置无法获得好处，公司在全球投资和扩展业务不再遭受阻挠，资本也将更自由地流向美国。然而，辖地企业所得税可能很复杂，因为辖地税制只根据生产地点对公司征税，这在全球化的今天是有困难的，生产过程已经延伸到了许多司法管辖区，并且会包括难以成交的交易。拥有多国生产过程的公司在全世界范围内进行扣除并报告收入，从而分配利润，因此，通常很难确定在某个国家究竟那些利润应缴税。

辖地税制可能遭受税基侵蚀。这令人关切，事实上，生产流程跨越多个税收管辖区使公司得以充分利用国家税收政策差异，以减少全球税收负担为目标，在各个税收管辖区之间分配所得与成本。而且当公司不再面临对汇回母公司的海外利润的额外税负时，有更大激励逃避美国税收。出于以上担忧，拥有辖地企业税制的国家，制定了海外利润纳税及防止税基侵蚀和利润转移的规则。辖地企业税制本质上反映跨国企业商业模式的复杂性。

各国反税基侵蚀规则和本国豁免海外利润税收的程度差异很大。是否存在任何“完美”或纯粹的辖地税制不清楚。相反，各国需要根据三个关键目标进行权衡，即取消对海外利润征税、保护税基、税法简单。推行统一的辖地税制度，需要考虑折衷办法。

因此主要结论有 7 点：(1) 企业税制改革的核心目标之一是，要修正美国本国企业的海外利润征税制度。(2) 一些国会议员试图通过向“辖地”税制转换改革公司税，使跨国公司的海外利润不再负担国内税负。(3) 30 年来，美国主要贸易伙伴大多已转为辖地税制。(4) 35 个经济合作与发展组织 (OECD) 成员国的辖地税制存在很大不同。(5) 所有拥有辖地税制度的 OECD 国家都制定条款，防止跨国公司的税基侵蚀和利润转移。(6) 设计辖地税制需平衡相互竞争的目标，即完全免除海外经营的国内税负、保护国内企业税基、税制简单。一般最多只能选择其中两个目标。(7) 辖地税制有助于改善美国的公司税制。然而，企业税收本质上很复杂，国会需审慎考虑如何构造美国的辖地税制。

(摘自 Kyle Pomerleau, Kari Jahnsen, Designing a Territorial Tax System: A Review of OECD Systems, Tax Foundation, 2017 年 7 月，由李维佳编译)

美争论研发费用税收改革

综合税改将重新评估并考虑取消一些扣除与优惠 (credit) 政策。其目的是为了抵消除税成本，简化整体税制。其中较突出的优惠是 1981 年研发费税收优惠 (R&D tax credit) 政策。然而部分支持者提出扩围，一是递交了两项扩大研发费税收优惠的跨党派法案，二是信息技术和创新基金会 (ITIF) 呼吁国会保留并扩大优惠范围。

ITIF 建议国会应当保留研发费税收优惠。报告认为，研发产生正外部效应，据调查，有 20 个大型私人研究项目，平均对个人回报率为 26%，对社会回报率为 99%，税收优惠增加了企业的研发投资收益，可以部分纠正市场失灵。

研发费税收优惠的关键问题之一是其复杂性。1981 年以来，研发费用税收优惠针对高水平的合格研究支出，给予 20% 的优惠。企业可选择申报替代性简化优惠，为 3 年期以上、基数在 50% 以上的合格研究支出 14% 税收优惠，而非常规性研发费税收优惠。两种研发费用税收优惠方法都很复杂，企业很难实施。且“合格”定义也很模糊，为了符合优惠资格，研究项目必须是可验证的、技术性的、市场化的、非个性化的。但据研究，政策复杂不仅费时耗力，还增加了大公司优势。在 2011 年，占企业总量 0.13% 的大企业申请到了 14% 的研发费税收优惠，占 82%。可见，研发费用税收优惠的复杂性会导致经济扭曲。学者们甚至主张彻底废除它，这样做还能提高私人研究费用投入。

还不清楚有没有更好的方法解决市场失灵。有关研究都估算出，私人研发成本弹性约为 1，即每 1 美元的优惠激发 1 美元私人研究。另一项研究却认为，应通过减税来代替税收优惠，因为企业减税 10% 将使研发费增加 9%，彻底废除优惠就能简化税法。

改革研发费税收优惠应着眼使小公司更易申请。英国预测，当研发费用税收优惠适用范围扩大小公司后，研发支出大约翻了一番。小公司的成本弹性为 2.6，表明小企业对优惠政策反应更敏感。国会已采取措施，通过将优惠永久化、允许其适用于 2015 年替代性最低税限额，使小企业更易得到优惠，提升小企业申请能力。

简化小企业研发费税收优惠已提出解决方案。某研究所提出，简化计算研发优惠的定义，废除常规优惠，使用替代性简化优惠。众议员蒂贝里 (Pat Tiberi) 与拉尔森 (John Larson) 提出的法案，则寻求拓宽合规费用定义，同时扩大简化优惠范围。但研发费用税收优惠太复杂，如果保留或扩大范围，应解决税收优惠的结构问题。

(摘自 Jose Trejos, If Retained, R&D Tax Credit Should Be Reformed, Tax Foundation, 2017 年 7 月 20 日，由田甜编译)



《联储与货币政策》

联储此刻.....

如果特朗普总统和共和党国会要对联储采取行动，那么就在此刻。因为联储官员对《纽约时报》头条记者们所称的“新现实”（“new reality”）感到无所适从，所谓“新现实”是指低通胀率和低失业率的复合。也许国会能帮上点忙。

挡路的菲利普斯曲线。理论曾认为，当紧绷的劳动市场遇到高薪酬时，就会出现通货膨胀，但在出现低通胀率和低失业率的特朗普繁荣期，理论栽了跟头。联储也不知道这是怎么回事。因此也许国会能帮上忙。

这一理论在共和党全国平台上可能运作得好。按照联储的惯例及凯恩斯主义的意识形态，毕竟低通胀率与低失业率（或高就业率）不相吻合，因菲利普斯曲线理论而被奉为圣经，他提出这样一个观点，即劳动力市场紧绷导致工资上涨，意味着物价上涨。但有人很早就意识到这一理论不合逻辑。卡特时代之后，美国经济面临滞胀，见证了原以为不可能出现的事，即失业率和通胀率不断上升，但这次危机被供给学派击败了。

供给学派注重稳健的货币政策与减税。当时联储主席沃尔克（Paul Volcker）与里根总统采取高利率政策与减税结合对抗通胀，带来了里根繁荣，一直持续到 21 世纪初。在此期间，美元也叫不兑现电子票据，实力增强，其价值从每盎司黄金不足 800 美元最高飙升到 261 美元，才在布什当政后走了下坡路。到 2011 年年中，联储不兑现电子票据票面价格暴跌至每盎司黄金 1900 美元，从 2013 年年中开始美元企稳。此后 4 年，联储票据价值大多维持在 1200 美元~1400 美元/盎司黄金。没人会称其为固定利率。但经济在这段时期缓慢复苏，国会也开始酝酿改革货币体系的想法。国会是宪法赋予所有货币政策权力的联邦机关，国会众院审查了联储与法定货币在促成经济危机、阻碍经济复苏方面的作用，联储前主席伯南克与贤主席耶伦都承认未能预见危机。

然而联储似乎担心通胀不足。因为联储似乎不理解，没有通货膨胀，就业增长不仅可能，而且极好。联储渴望通货膨胀。为什么呢？因为现实经济结构（即当不存在通货膨胀时，却几近实现了充分就业）不仅质疑了联储的逻辑，还对其坦率发出了质疑。利率专家格兰特（James Grant）认为，如果联储认为债务负担难以承受，即负担的真正价值须随价格上涨而降低，它就不会这么大声地说出来。

（摘自 Editorial of The New York Sun, The Federal Reserve Moment, The New York Sun, 2017 年 8 月 17 日，由田甜编译）



《财经数据》

美实际公司税负仅 13%~19%

编者按：美国经济政策研究所（EPI）最近指出，联邦公司税的实际税负仅仅为名义税负的一半，而且，特朗普与国会目前推出的辖地税制改革可能会造成美国税制的更大漏洞。

共和党决策者对公司税率是过高或过低进行了讨论。那些希望给公司更多减税者认为，美国 35% 的法定税率全世界最高。这是误导，因为公司有效税率要低得多。企业税法漏洞百出，最明显的是，现行税法允许大型跨国企业对离岸利润缴税无限期推迟。据国会预算办公室（CBO）报告，企业税率低于 35%。

美国企业税率实际上只有官方税率 35% 的一半。请看如下美国企业法定所得税率和企业实际平均税率的三个估计。虽然由于数据限制，很难得出结论。但是，用不同方法多次研究发现，有效联邦公司税率为 13%~19%，实际税率比公司应纳税率低得多。

数据来源		税率
法定税率		35.0%
实际税率	CTJ 估计	19.4%
	Zucman 估计	12.5%
	GAO 估计	14.0%

改革税制将弥补递延漏洞、确保大型跨国企业继续避税。但特朗普当局相反已转变其承诺弥补递延漏洞的立场，并且国会共和党人倡导辖地税制，将不再对跨国公司的离岸利润征税。辖地税制的核心使递延漏洞变成永久性的制度规定。

这将造成巨大的财政收入损失。大型跨国企业怀揣着国会通过遣返税“假期”期望，利用当前的递延漏洞，预留了 2.6 万亿美元的海外利润。如果这个递延漏洞变得永久性的，公司税基可能进一步削弱。如果美国大打一场追回大型跨国公司避税的真正税改，那么就能从这场税改中获益。然而特朗普当局却准备使税收递延漏洞成为永久性的，而且还要为富人开辟新的漏洞。如果决策者想要通过税改帮助劳动人民，他们将必须弥补漏洞、使公司按照公平份额缴税，扩大税基。

（摘自 Hunter Blair, Corporations pay between 13 and 19 percent in federal taxes—far less than the 35 percent statutory tax rate, www.epi.org, 2017 年 8 月 10 日，由李维佳编译）

特朗普减税的家庭所得效应

编者按：减税不是纳税人的“免费午餐”，最终须通过增加其他税收或削减开支弥补。本报告研究与特朗普当局 2017 年 4 月税改大纲相似的税改计划，按照有融资与无融资两种情况分析税改的分配效应。如果忽略融资要求，税改将是递减的；多数家庭情况变好，但最高收入家庭税后收入增幅最大。融资要求分两种情况，其一是每户成本相等，其二是每户家庭所的比例相等，包括融资要求将使计划总体更具递减性，并且使绝大多数家庭状况比第一种情况下不立即减税时更糟。如果融资根据家庭当期所得税负债按比例实施，结果更加复杂，但最高收入家庭税负得到最大削减。研究结果表明，融资方法对于理解税收方案最终分配效应非常重要。

一、引言

政客喜欢谈减税的部分原因是人人似乎都变富了。对减税的标准分布分析也表明，所有人或大部分人会因减税生活更好。然而，这是误导，因为减税最终须得到资金支持。从长远来看，减税的后果须通过增加其他税收或减少支出或两者并用抵消。这在今天看来尤为重要，因为即使把税收维持在当前水平，现行政府支出也大大超过政府财政收入。所以，税制改革能引起行为变化，即增加劳动供给、增加储蓄和增加生产性投资，从而促进经济增长、增加税收，减税还会减少避税和逃税行为。然而，收益只能抵消大部分减税成本的一部分。

然而不可避免的减税效应不同。因此，即使减税直接帮助大多数人，未来增加抵消性税收或削减开支会伤害部分人。本文首先考察特朗普当局在 2017 年 4 月提出的税收方案的

分配效应,也称为标准分配效应,不考虑弥补减税的必要融资,之后研究包括弥补财政收入减少在内的分配效应,不考虑经济增长的影响,因为这种影响很小。根据税收政策中心的估计,与特朗普当局税改纲要一致的全面建议会降低多数家庭税负。税前收入最高的家庭大部分在税后收入增加,涨幅最大。但是,政府“代为支付”并不针对整个减税方案,融资需求会极大地改变分配影响结果。有很多办法为减税充分提供资金。(1)每个家庭提供相同资金:在这种情况下,每个纳税申报单位(通常与“家庭”对应)负担相同美元数额,包括削减转移支付、提高所得税相结合。这是最落后的。(2)与所得成比例融资:即每个家庭要用所得同样的百分比支付减税的额外负担。根据扩大的现金收入(ECI)措施融资,它要比(1)先进。(3)所得税成比例融资:即每个家庭负担联邦所得税相同百分比增量,以弥补额外负担,这是三种选择中最好的。三个选项不在融资的可能选择范围内跨期累进。

上述三种情况对不同家庭的税负变化造成不同影响。根据前两种融资方案,绝大多数家庭税后收入较低,特别是低收入家庭和中等收入家庭。例如,在同等金额融资下,最贫困20%家庭平均将损失2250美元,如果按收入比例融资则损失320美元。中间20%家庭平均分别损失1540、910美元。前20%~40%家庭分别净损失690、1270美元。真正赢家将是收入前1%家庭,特别是前0.1%家庭,户均分别获得超过935000美元和674000美元。总的来说,在按户均融资情况下,84%家庭净税负提高,如果按收入比例融资,82%家庭净税负增加。这比当初特朗普大选中的方案只造成19%的家庭有损失,两个比例都大了几倍。第三种情况下的结果更加复杂。如果融资与所得税成比例,大约36%的家庭净税负增加。除了最贫困的20%和前5%的收入群体,其他收入群体税后收入都下降。前1%尤其是前0.1%的家庭与以往一样税后收入增幅最大。全融资方案与充分融资方案及与特朗普当局纲要相似方案存在明显差异,可见融资对理解税收建议的最终分配效果非常重要。

二、特朗普税改将增加赤字

特朗普总统2017年4月26日的税收计划可能的收入来源如下。(1)取消净投资所得税。(2)废除个人替代最低税。(3)个人所得税税率下调为10%、25%和35%。(4)标准扣除翻倍。(5)穿透企业所得税率下调为15%。(6)公司税率降低到15%。(7)废除公司替代性最低税率。(8)为有子女和需支付医疗费用赡养者的纳税人提供税收减免。(9)对跨国公司收入采用属地税制。(10)对海外收入汇回一次性征税。(11)废除遗产税。(12)取消个别营业税式支出。(13)取消所有分项抵扣政策,除抵押利息抵扣以及慈善捐款抵扣。(14)废除高收入者“定向税收优惠”。税收政策中心的分析模型中还包括:(1)撤销户主的申报纳税身份。(2)废除个人豁免。(3)将大型穿透企业收益分配视为合乎资格的股息。(4)纳税人死亡后,对资本收益征税。

上述减税方案10年内将减少3.5万亿美元财政收入。税收政策中心估计,如果考虑宏观经济反馈效果,估计损失财政收入3.4~3.9万亿美元。不包括附加利息成本。

三、不含融资措施的减税效应分配

特朗普当局税改纲要使71%以上的家庭税收负担减少,约19%的家庭税负增加。然而平均而言,每个收入阶层的家庭税后所得都会提高。从绝对值来看,最贫困20%家庭税收平均减少40美元,前0.1%家庭税收减少938000美元。最贫困20%家庭税后所得增加0.3%,前0.1%家庭税后所得增加13.3%。高收入家庭将明显获得大得多的获益。只有约0.5%的减税会到达最贫困的20%家庭。最后五分之三家庭只能获得整个减税效果的约9%。而大约一半的减税收益将被分配给排在前1%的家庭,超过四分之一减税收益被前0.1%的家庭获得。

上述估计是根据收入阶层的平均效应。在每个收入阶层内部也都收不同收入来源、不同人口统计特征、其他可能税收方案影响。因此,在相同收入阶层中,一些群体税负可能会增加,一些群体可能会减少,还有些可能不会受到影响。

(摘自 William Gale, Surachai Khitatrakun, Aaron Krupkin, Cutting Taxes and Making Future Americans Pay for It: How Trump's Tax Cuts Could Hurt Many Households, 布鲁金斯学会, 2017 年 8 月 15 日, 由李维佳编译)

美太阳能面板制造巨头申请破产

欧洲最大太阳能板制造商 **SolarWorld** 申请破产。SolarWorld 同时还是美国最大太阳能面板制造商, 它发表声明说, 价格侵蚀持续发展, 业务发展负债累累, 因此不得不申请破产, 今年早些时候该巨头曾被迫裁员。该公司拥有 3000 多员工, 其中有 800 人在美国。

SolarWorld 与其他破产的太阳能公司都指责中国的竞争。美国 Suniva 公司于 2017 年 4 月申请破产, 它要求特朗普当局提高对中国太阳能面板征收的进口关税。SolarWorld 支持该呼吁说, 中国已经找到了规避现行关税的方式, 美国太阳能面板制造业仍然受害于不公平贸易。而中国现已通过几种方式, 设法规避和违反现有贸易措施, 并再次煽动一场毁灭性的价格底线赛, 摧毁了美国制造业的就业机会。但在太阳能行业中, 并不是所有人都认为提高关税是件好事。美国 Sunnova 公司致信美国贸易委员会, 认为对太阳能电池和面板征收关税将损害就业, 严重破坏美国经济。奥巴马政府对中国制造的太阳能面板产品征收高达 35% 的关税但, 自 2014 年以来, 关税措施似乎并没有改变整个行业的经济状况。

太阳能行业的最大问题可能是其特殊的补贴机制。主要集中在德国的丰厚欧盟补贴, 导致该公司绿色能源产业大规模扩张, 但最终补贴也造成了他们的失败, 中国廉价的太阳能电池板胜出了。欧洲补贴削减使太阳能产业雪上加霜, 保证了中国廉价电池板的胜出。类似的故事也发生在美国, 丰厚的联邦、州补贴推动了绿色能源发展。据称, 自 2012 年以来, SolarWorld 已获得高达 1.15 亿美元联邦与州拨款以及税收补贴。此外该公司还获得了近 9100 万美元的联邦贷款担保, 但公司宣布申请破产后, 股票价格缩水了 80%。

(摘自 Michael Bastasch, Largest US Solar Panel Maker Files for Bankruptcy After Receiving \$206 Million in Subsidies, *The Daily Signal*, 2017 年 5 月 11 日, 由李维佳编译)

美联邦政府 2017 年 9 月预算回顾

据国会预算办公室 (CBO) 估计, 联邦政府 2017 财年财政赤字将达到 6680 亿美元, 同比 2016 财年, 增加 820 亿美元。如果剔除部分财政支出因周末提前支付的变动, 2017 财年财政赤字已经增加了 1210 亿美元。据估计, 2017 财年财政赤字的 GDP 占比从 2016 财年的 3.2% 提升至 3.5%, 2017 财年还是连续两年联邦财政赤字 GDP 占比超过 1% 的年份。

据 CBO 估计, 2017 财年财政收入同比增长 1%, 财政支出同比增长约 3%; 财政部将在 10 月早些时候公布 2017 财年的实际赤字数据。以上是财政部基于《财政部日报》数据做出的预估。而 6680 亿美元的财政赤字比 CBO 在 6 月份的《预算与经济展望: 2017~2027》(更新版) 报告估计数少 250 亿美元, 很大一部分原因是因为财政支出低于预期。

表 1 2017 财年预算总额

单位: 10 亿美元	2016 财年 (实际)	2017 财年 (预计)	估计变动值
财政收入	3267	3314	47
财政支出	3852	3982	130
财政赤字 (一)	-586	-668	-82

数据来源: CBO; 美国财政部。根据 2017 年 8 月《财政部月报》及 2017 年 9 月《财政部日报》汇总得出。

一、财政总收入：2017 财年增长 1%

据 CBO 估计，2017 财年财政总收入达 33140 亿美元，同比增加 470 亿美元。小幅增长反映了下列三大变化：

第一，个人所得税与工薪（社会保险）税收入共增加 870 亿美元，增幅为 3%。其中包括：（1）代扣工薪税增加 1110 亿美元，增幅 5%。变化主要反映了工资薪酬的增长。（2）非代扣工薪税收入减少 90 亿美元，降幅为 2%。大部分降幅出现在 4 月份，据 4 月底数据，纳税人最终完成 2016 年应纳税，税金低于 2015 年。（3）个人所得税退税增加 110 亿美元，增幅 4%，进一步减少了财政净收入。（4）失业保险税（属于工薪税之一）收入减少 30 亿美元，降幅 5%。**第二**，公司所得税收入减少 30 亿美元，降幅 1%。**第三**，其他财政收入减少 370 亿美元，具体如下：（1）从联储汇至财政部汇款减少 340 亿美元，主要因为，根据 2016 财年《修复美国地面运输法案》（第 114-94 号公法）要求，联储将盈余账户大部分资金汇入国库。这家中央银行在 2015 年 12 月一次性汇出款项 190 亿美元。此外，提高短期利率增加了中央银行对存款机构储备金支付的利息，这样又减少了 2017 财年汇款总额。（2）营业税减少 110 亿美元，降幅 12%，这是因为自 2014 年开始征收的健康保险税在 2017 年暂停一年。（3）收费和罚没款增加 70 亿美元，部分原因是由于今年的各种罚款额超过往常。

表 2 财政总收入

主要来源项目 (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	1546	1585	39	2.5
工薪税	1115	1163	48	4.3
公司所得税	300	297	-3	-1.0
其他	306	269	-37	-12.2
合计	3267	3314	47	1.4
备注：个人所得税和工薪税组合				
代扣税收	2252	2363	111	4.9
其他，净退税	409	386	-23	-5.7
合计	2661	2748	87	3.3

数据来源：CBO；美国财政部。

二、财政总支出：2017 财年增长 3%

据 CBO 估计，2017 财年财政总支出 39820 亿美元，同比增加 1300 亿美元。如果不考虑部分支付从 10 月份提前到 9 月份发生的变动，财政支出实际同比增加 1680 亿美元，增幅 4%。下面的讨论反映了剔除支付时间变动影响后的调整数字。

第一，增加最多的支出项目共 7 项如下。

1、三大强制支出项目合计增加 580 亿美元，增幅 3%。其中（1）社会保障福利支出增加 290 亿美元，增幅 3%，反映了受益人数和平均保险支付额近期都出现了典型增长。（2）医疗保险支出增加 220 亿美元，增幅 4%，也反映了受益人数和向受益人提供服务的成本都出现了典型增长。（3）医疗补助计划支出增加 70 亿美元，增幅 2%，部分原因在于《平价医疗法》扩大了医保覆盖面，参保人数增加。

2、教育部支出增加 350 亿美元，增幅 45%。因为教育部上调了往年发布的贷款和贷款担保估计净补贴成本，上调数值约 390 亿美元，远远高于 2016 年 70 亿美元的上调值。如

果去除这些调整的影响，教育部 2017 财年的支出增加 20 亿美元，增幅 3%。（包含在表 3 包其他”类目下）

3、住房和城市发展部支出增加 310 亿美元，增幅 117%，这在很大程度上是因为，住房与城市发展部在 2017 年上调了比往年更多的贷款估计净补贴成本和贷款担保，而在 2016 年则是进行了下调。（包含在表 3 包其他”类目下）

4、公债净利息支出增加 280 亿美元，增幅 10%，很大原因在于通货膨胀率的变化。考虑到通胀因素，财政部每月依据前 2 个月城市消费者物价指数变动情况，调整通胀保值债券本金。2016 财年的调整数总计为 155 亿美元，然而 2017 财年的调整数已经达到 331 亿美元。

5、退伍军人事务部支出增加 90 亿美元，部分原因在于领取伤残补偿金的退伍军人人数、支付补偿金额都有典型增长，其他部分原因在于通过“退伍军人医疗选择计划”而获得医疗福利的退伍军人人数在持续增加。（包含在表 3 包其他”类目下）

6、国防部军事活动支出增加 80 亿美元，增幅 1%。

7、根据《平价医保法》通过市场购买的医疗保险补助支出，增加了 80 亿美元，增幅 27%。（包含在表 3 包其他”类目下）支出增加主要是因为这些补助的保险费比往年多。

第二，显著减少的 2 项预算支出项目如下。

1、政府从“房利美”和“房地美”收到的支付比去年增加 140 亿美元，这两家企业在 2016 年 12 月、2017 年 3 月、6 月和 9 月按季度向财政部进行汇款。这些收入被登记为对支出的抵消，因此使净支出减少。（包含在表 3 包其他”类目下）

2、农业部支出减少 100 亿美元，主要原因是该部门在 2017 年 8 月下调了往年发布的贷款估计净补贴成本和贷款担保，而在 2016 年 8 月，则进行了上调。（包含在表 3 包其他”类目下）

其他项目与活动的支出增减幅度变化很小。总的来说，2017 财年贷款净补贴成本和贷款担保支出比往年增加了 500 亿美元。

表 3 财政总支出

主要支出项目（10 亿美元）	2016 财年（实际）	2017 财年（预计）	估计变动值	调整后变动幅度 ^a	
				金额	百分比（%）
社会保障福利	905	934	29	29	3.2
医疗保险计划 ^b	592	595	3	22	3.9
医疗补助计划	368	375	7	7	1.8
小计（金额最大的强制支出项目）	1865	1904	38	58	3.1
国防部—军队 ^c	565	570	5	8	1.5
公债净利息	284	311	28	28	9.7
其他	1138	1197	59	75	6.7
合计	3852	3982	130	168	4.4

数据来源：CBO；美国财政部。

a.调整后数据剔除了因节假日提前支付的影响，如果不考虑支付时间变动的影响，2016 财年的数据为 38110 亿美元，2017 财年的数据为 39800 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 9 月估计财政结余：60 亿美元

据 CBO 估计，联邦政府 2017 年 9 月财政结余 60 亿美元，同比减少 280 亿美元。另据 CBO 估计，2017 年 9 月财政总收入为 3480 亿美元，同比减少 90 亿美元，降幅 2%。财政总收入下降的原因主要是营业税收入减少 110 亿美元，这一部分收入的减少是因为本该在 9 月份征收的健康保险税在目前暂停征收一年。来自企业所得税的收入，包括第三季度的估计征收额减少了 40 亿美元，降幅 5%。来自其他方面的财政净收入增加了 60 亿美元。

表 4 2017 年 9 月预算总额

单位：10 亿美元	2016 财年(实际)	2017 财年(预计)	估计变动值	调整后变动幅度 ^a	
				金额	百分比 (%)
财政收入	357	348	-9	-9	-2.5
财政支出	323	342	19	16	5.8
财政结余	33	6	-28	-25	-34.0

数据来源：CBO；美国财政部。

a.调整后数据剔除了因节假日提前支付的影响，如果不考虑支付时间变动的影响，据 CBO 估计，2016 年 9 月的预算结余为 750 亿美元，2017 年 9 月的预算结余为 490 亿美元。

根据 CBO 估计，2017 年 9 月的财政总支出为 3420 亿美元，同比增加 190 亿美元。如果不考虑支付时间变动的影响，2017 年 9 月的财政总支出同比增加 160 亿美元，增幅 6%。

根据 CBO 估计，变化最大的支出项目有如下四项：

1、医疗保险支出增加 60 亿美元，主要是因为 2017 年 8 月联邦医疗保险优势计划的协调费用拖延到了 9 月。

2、公债净利息支出增加 40 亿美元。

3、教育部支出增加 40 亿美元，主要是因为学生贷款增加所致。

4、国防部军事活动支出增加 30 亿美元。

其他项目与活动的支出增减幅度变化很小。

2017 年 8 月实际财政赤字：1080 亿美元

据财政部报告，2017 年 8 月的财政赤字为 1080 亿美元，比 CBO 上月根据《财政部日报》做出的估计值减少 10 亿美元。

（摘自 CBO, Monthly Budget Review for September 2017, 美国财政部网站, 2017 年 10 月 6 日，由龚德昱、熊璞编译）

【《美国财税动态》月刊 2017 年第 10 期内容完】

2017 年 10 月 8 日截稿

2017 年 10 月 31 日于上海出版





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



上海财经大学公共政策与治理研究院

200433 上海市国定路 777 号

电话: (021) 6590 8706

官方微博: e.weibo.com/u/3932265304

美国财政与经济研究所[The American Fiscal Studies Institution]

200433 上海市武川路 111 号

上海财经大学图书馆大楼 A111 (临)

电话: (021) 6590 3457 / 159 219 91883

编辑部邮箱: mcdm@mail.shufe.edu.cn