

客观、专业、洞察

美国财税动态

月刊

MEIGUO CAISHUI DONGTAI Monthly

2017 年第 7 期（第 2 卷第 7 期）



主办:



公共政策与治理研究院
Institute of Public Policy & Governance (IPG)

美国财政与经济研究所



《美国财税动态》月刊简介

《美国财税动态》月刊（MEIGUO CAISHUI DONGTAI Monthly）是由上海财经大学公共政策与治理研究院、美国财政与经济研究所编辑，由江苏省苏州工业园区地方税务局协办，专业提供美国当前财经运行动态、政策动向与思想趋势的期刊。

《美国财税动态》月刊（MEIGUO CAISHUI DONGTAI Monthly）的办刊宗旨是，秉持学术中立，以专业的视角，客观详实、及时准确、动态全面地反映美国财政政策和运行、趋势、财经新思想及理论最新进展，政策性与学术性并重。

编辑出版《美国财税动态》月刊（MEIGUO CAISHUI DONGTAI Monthly）的目的，以期为国家财经治理、宏观经济政策制定和财政政策布局，提供科学资料和决策依据，为我国财经理论与政策科学的研究、教学提供参考资料，并为发展外国财政学术积累基础数据并提供支撑。

《美国财税动态》月刊（MEIGUO CAISHUI DONGTAI Monthly）每月25日前后在上海出版。



刊首语

美国联邦政府最早可能要等到中期选举前后才有望通过税改法。鉴于特朗普总统就任百日政绩平平，其支持者就提出，那就把评价总统政绩的时限往后放一放。实际上这种言论是比较符合特朗普当局执政现实的。因为作为从一介巨富一朝执掌国印的总统，整合政治资源不比大选中登高一呼，“马上得之，宁可以马上治乎？”所以，入主白宫前的勃勃雄心，在经历了废除奥巴马医改法挫折、人事任命案屡受创伤、墨西哥墙建设困难重重、限制移民令屡遭否决、大选中通俄罗斯嫌疑未除、重要媒体频频集体“造反”……，如此等等，现在他最在乎的税制改革已几乎消磨掉了总统的治国雄心。但是，如果他在大选中最有号召力、鼓动性最强的税改方案不能尽早兑现，可能将影响到国会中期选举共和党的独特执政优势。毕竟目前就共和党（如果是铁板一块儿的话）来说，行政、国会大权分别由该老大党人所独享，理论上说，通过有利于本党选民的税改立法时机千载难逢。但是，偏偏命里注定了特朗普总统的税改立法不会那么顺利。

首先，行政当局与国会共和党人不那么和睦。所谓既得利益的“建制派”在国会中根深蒂固，保守势力牢牢控制着选票，资本的力量很大，这绝对不是靠特朗普总统靠高喊“重新使美国伟大起来”和“振兴制造业”口号、聚拢所谓“中产阶级”势力能够抗衡的。美国资本的背后还有国际资本，议员就是他们的代言人，同时特朗普总统本人也是资本的化身，只是代表了不同地域、产业、特殊利益的资本而已，他们之间实质上并无区隔，所以众院共和党要征边境税（BAT），但是行政当局并不认同；特朗普急着废除奥巴马医保制度，国会却屡屡放空，而税改的重要前提之一就牵扯到奥巴马遗产中的有关税收制度，奥巴马在任时不但要建立全民医保，而且还要通过医保建设从大老板身上拔毛，废除奥巴马医保制度的难产说明，穷人与富人的博弈终局，将很难马上遂特朗普总统的心愿。

其次，美国的政体与财税体制都制约着特朗普总统的雄心。美国政体的本质是三权分立、相互制衡，分权思想落实到制衡制度中，就是行政部门掌握支出预算权，国会掌握财政税收权，而在具体行政程序方面，联邦政府预算需要行政部门在国会参与下制定，周期通常要提前三十个月左右，也就是说，特朗普入主白宫时，甚至2019年的预算目标就已经确定了，所以，即使没有前总统奥巴马的任期人事布局，预算制度也限制了特朗普总统在中期选举前的两年内大刀阔斧，调度财力资源，更何况，他几乎完全没有家族政治所拥有的深厚人脉，对任何政治改革的推动最多只能采取“小步快走”的改良模式，而且，在中期选举前，保证国会的席位、为三年后的大选争取政绩建树，远远比完成税改立法更重要。不过在此之前，特朗普总统手握行政资源，还是能为税制改良做些推动的。

第三，特朗普总统仍在“试用期”内。既然老大党内不少人向把对特朗普总统执政百日政绩的评价，往后再放一放，这本身就代表着期待，其中之一当然包括推进税改了。尽管国会参院想尽早废除奥巴马医保体制，甚至共和党领袖麦康奈尔连宝贵的夏季假期都放弃了，而且迫不及待地推出了新版医保改革方案，但谁知不到两天就宣布在国会参院“胎死腹中”，不得已最后提出，将完全放弃原来替代奥巴马医保政策的设想，直接废除之。然而，我们同样认为，很难，因为这涉及到人数高达三千万穷人的医疗保险，对于劳资妥协、集体谈判的美国企业制度来说，少了穷人，资本家跟谁谈判呢？总不能再把移民人数增加到惹特朗普总统生气吧？

美国税改是一面镜子。近期盖洛普与皮尤的民调都显示了，美国税负相对不算最高，但是“不公平”，这也是有证据的，大家大可翻翻本刊各期有关数字，因为尽管美国个税与企业所得税名义边际最高税率不低，然而“税式支出”很高、项目很多，所以，尽管美国人的福利很好，但很多人不买账，直指是偷逃税款，造成实际边际税率的“腰斩”，财政赤字高企，公债连年超发，并且正在积聚国际债务危机风险，不得不察啊！（李超民）

2017 年第 7 期《美国财税动态》月刊目录

《华盛顿政治经济》(1)

约瑟夫 奈论一带一路与地缘政治 (1)
保守人士反对夸大美中贸易赤字 (2)
特朗普不必纠结贸易赤字 (3)

《利益集团与财政政策》(4)

共和党保守派紧盯军费预算 (4)
特朗普拆东补西增加军费 (5)
美自由智库争论国防支出重点 (6)
特朗普军费预算遭批 (7)
众院军委会期待国防改革 (8)
鹰派希冀陆军预算“铤而走险” (9)
DARPA 卫星机器人计划遭抵制 (9)
吉原恒淑博士加入 CSBA (10)

《利益集团与税制改革》(11)

MLI 改变国际税制 (11)
特朗普下令财政部税改 (12)
特朗普兜售税改不易 (13)
财政部在玩税改儿戏 (14)
特朗普税改计划不受国会待见 (14)
特朗普税改在国会通不过 (15)
众院议长发誓年内完成税改 (16)
众院共和党坚持原税改计划 (17)
税改是场持久战 (17)
税改将提高美国竞争力 (18)
盖洛普与皮尤发布税收民调 (18)
跨党派议员联手施压税改 (19)

《联储与货币政策》(20)

重返金本位思潮再起 (20)
联储空缺角逐开锣 (21)

《财经数据》(22)

商人对国会影响看涨 (22)
联邦政府 2017 年 6 月预算回顾 (23)



《华盛顿政治经济》

约瑟夫·奈论一带一路与地缘政治

2017 年 5 月，中国国家主席习近平在北京主持召开了“一带一路”国际合作高峰论坛。为期两天的论坛吸引了包括俄罗斯总统普京在内的 29 个国家的元首以及超过 100 个国家的 1200 名代表。习近平主席称中国的“一带一路”倡议（BRI）为“世纪工程”。涉及的 65 个国家占世界土地面积的三分之二，共有 45 亿人口。

最初是在 2013 年，习近平主席计划对基础设施投资 1 万亿美元，将欧亚大陆与中国连接在一起，并扩展至东南亚和东非，最终连接欧洲，这项战略被称为中国式新“马歇尔计划”，也被视为一项宏伟战略。一些观察家还将这次论坛看作是习近平主席为弥补因唐纳德·特朗普放弃奥巴马《跨太平洋伙伴关系协定》所留下的真空而付诸努力的一部分。

中国野心勃勃的倡议将为贫困国家提供急需的高速公路、铁路、管线、港口和发电厂，也激励着中国企业增加对欧洲港口和铁路的投资。那条“带”包括贯通中亚的高速公路和铁路在内的大规模交通网络，而那条“路”则包括亚、欧之间一长串海上航线和港口。

马可波罗为此应当感到自豪。如果中国真的是利用过剩资金援助贫困国家建设基础设施、加强国际贸易的话，那么中国所提供的可真的就是全球的公益事业了。

当然，中国的动机绝非纯粹为了仁慈。中国将巨额外汇资产从收益很低的美国国债转换为高收益的基础设施投资是很有意义，还为中国产品开辟了替代市场。由于中国的钢铁、水泥企业产能过剩，中资建筑企业将从新投资中获益。由于中国的制造业逐步向欠发达省份迁移，完善连接国际市场的基础设施恰好满足了中国的发展需要。

但“一带一路”倡议究竟是公共关系烟幕，还是投资的火苗呢？据《金融时报》报道，去年对习近平主席倡议的投资额下降了，不由得让人怀疑商业企业是否会像政府所承诺的那样。每周都有五列重载列车从重庆开往德国，但却只有一列满载返回。

中欧陆路运输成本仍然是海运的两倍。正如《金融时报》所言，“一带一路”倡议“不幸是个不可行的投资方案，却是个宏大的政治愿景”。而且，会有项目出现负债、拖欠贷款，最后变成经济累赘的危险，会有很多跨越主权边界的建设项目遭受安全冲突困扰。印度不愿意看到中国在印度洋地区的存在感越来越强，而俄罗斯、土耳其和伊朗在中亚地区也有自己的盘算。

习式愿景令人印象深刻，但作为一项大战略，“一带一路”是否会获得成功？中国正在对那个古老的地缘政治命题下注。一个世纪以前，英国地缘政治学家麦金德（Halford Mackinder）就指出，无论是谁，只要掌控了欧亚大陆这座世界岛就掌控了整个世界。然而美国的战略所青睐的地缘政治观点来自 19 世纪的海军上将马汉（Alfred Mahan）推崇的海上力量以及边缘理论。

在二战结束时，乔治·凯南（George F. Kennan）借用马汉（Mahan）的理论发展了牵制苏联的冷战战略。他认为，如果美国能在欧亚大陆两端与岛国英国与日本、西欧半岛结成盟国，就能成为平衡的全球强权，有利于维护美国的利益。五角大楼和国务院目前仍然在沿袭这条路线，对中亚关注很少。

在互联网时代，很多事情开始改变，尽管有人声称距离感已消亡，但地理因素仍很重要。在 19 世纪，大部分地缘政治竞争围绕谁将控制摇摇欲坠的奥斯曼帝国控制地区的所谓“东方问题”展开。从柏林到巴格达的铁路等基础设施项目造成了大国间的紧张关系。现在此类地缘政治斗争会被“欧亚问题”取代吗？

中国的“一带一路”倡议倾心于麦金德与马可波罗。但是贯通中亚的陆上道路将唤醒曾经影响过英国、俄罗斯及土耳其与伊朗这样的前帝国的那场 19 世纪“大博弈”。同时，随着中国在巴基斯坦大建港口与道路，通往印度洋的海上之“路”使本已十分紧张的中印局势更为紧张。

但美国更倾心于马汉与乔治·凯南。亚洲自有其平衡力量，不论是印度，还是日本或越南，它们都不希望由中国来统治。它们将美国视为解决方案的一部分。美国的政策并不是要遏制中国，两国之间大量的贸易及学生交流也证明了这一点。但由于中国沉迷于大国雄心、身陷与海上邻国的领土争端，这会把邻国推向美国怀抱。

事实上，中国的真正问题在于“自我遏制”。即使是在互联网与社交媒体时代，民族主义仍然是一股最为强大的力量。

总的来说，美国应当欢迎中国的“一带一路”倡议。正如前美国贸易代表、世界银行行长佐利克（Robert Zoellick）所说，如果中国的崛起有助于为全球提供公共产品，那么美国应当鼓励中国成为“负责任的利益相关者”。此外，美国企业也有机会从“一带一路”倡议的投资中获利。

美中两国对多项跨国议题的合作收获良多，如货币稳定、气候变化、网络规则和反恐问题。一些分析人士认为，“一带一路”倡议带给中国的地缘政治收益与成本一样多，中国未来也不大可能是大战略规则的改变者。更难回答的问题是美国在这场博弈中能否尽其所能。

（摘自 Joseph S. Nye, Xi Jinping's Marco Polo Strategy, 世界报业辛迪加, 2017 年 6 月 12 日, 由田甜编译）

保守人士反对夸大美中贸易赤字

有关国际贸易与收支中共有两种账户。其中一种是经常性账户，包括进出口货物与劳务，政治上最受关注。2016 年，美国人从中国进口了价值 4790 亿美元的商品与劳务，美国向中国销售了价值 1700 亿美元的商品与劳务。进出口之差给美国的经常性账户带来 3090 亿美元贸易赤字。换言之，我们从中国购买的商品与劳务比中国从美国购买的要多。

当经常性账户出现赤字或负平衡时，问题有多大？我从杂货店购买比它向我购买的多；美国国防部从通用动力公司购买的比该公司向国防部购买的要多。我们还能想出数以千计的实例，其中某一方从另一方购买的比另一方从对方购买的更多，这都造成经常性账户赤字。经常性账户赤字却总是被其他方面的盈余所抵消。比如资本或金融账户。资本账户由直接外国投资构成，如机械、建筑物或整个制造厂采购或建造总额。资本账户还包括组合投资，如购买股票及债券。在美国的资本账户中，美国对中国拥有巨额顺差。这意味着资金从中国流入美国。换句话说，中国人以国内工厂采购、股票和债券形式，投入美国的资金比美国人投资到中国的更多。事实证明，外国人拥有价值 30 万亿美元的美国资产，如股票、国债、制造厂和房地产。外国人持有美国资本如此之多的原因之一是，它是世界上一个最吸引人的投资目的地。其次，我国资本市场不像商品市场那样，它对外国人是开放的。在不危害国家安全前提下，外国人可以任意购买和出售任何数量的美国资产。而海外对美国失去信心的一个方面是，他们在美国国债上投资太多，这反过来导致美国国会更加肆意挥霍。日本和中国分别持价值 1.1 万亿和 1 万亿美元的美国家债。

特朗普总统为什么号召我们减少经常性账户赤字呢？我们知道，当政客只谈论经常项目赤字而忽略资本账户盈余时，大家就受骗了。如果外国人向我们出售的商品更少，他们挣得的美元也更少。挣得美元少了，他们在美国的投资就更少了。但政治家喜欢这样，限制自由贸易的受益者显而易见。对轮胎、服装和电子产品实施高关税意味着更多利润和更高就业，政客们也会获得更多选票。但限制自由贸易的受害者，如房地产市场和其他海外投资集中的领域并不明显。去年，仅中国公民就购买了金额创记录的住宅和商业房产，5 年来他们对房

地产业的投资总额超过 1100 亿美元。

要历史地看待贸易赤字。如果贸易赤字令总统烦恼，那么从 1790 年至今，每位美国总统都应该是焦虑而担心的。在美国历史上的大部分时间内，都存在经常性账户赤字。胡佛总统和罗斯福总统当政时期应排除在外，但在他们任内却迎来了大萧条，在上世纪 30 年代的经济衰退中，美国的经常性账户十年有九年贸易顺差。我们当然不要重拾那个时代的经济政策和重开“精彩”的贸易顺差时代。

（摘自 Walter E. Williams, *Despite the Rhetoric, US Trade Deficit With China Is Not a Big Problem. Here's Why*, *The Daily Signal*, 2017 年 5 月 3 号，由李维佳编译）

特朗普不必纠结贸易赤字

特朗普总统不满意某些贸易伙伴对美出口大于进口。在大选期间，以及之前的几十年内，特朗普不断批评中国、墨西哥、德国和日本等国对美贸易盈余巨大。然而，特朗普却总是欢迎来自这些国家的投资，特别是日本。2016 年 12 月，特朗普拥抱了软银（一家日本企业）的首席执行官，因为这家公司宣布在美投资 500 亿美元。日本首相安倍晋三最近与特朗普共同出席了新闻发布会，指出日本去年在美投资超过了 1500 亿美元。

在经济学上这是两种立场矛盾的观点。在商品与货币的国际流动中，外国投资与贸易赤字是一枚硬币的两面。美国企业研究所经济学家马克·佩里（Mark Perry）说：“特朗普一面批评美国的贸易赤字，另一面却欢迎外国投资，这完全不合逻辑”。虽然可能不完全直观，但贸易赤字大小与海外对美投资直接相关。这只是因为，全球经济是封闭系统，流出的每一美元必须在某个时候流回来。当然，从这些美元流出美国到购买外国商品，和作为外国投资流回美国，可能会经过漫长而曲折的道路，沿途还会创造出不同赢家和输家。对于流入美国的每一美元货物，美国必须支付一美元。正如经济学家曼昆（Greg Mankiw）所说，外国人普遍使用两种货币方式，既可从美国购买货物，增加美国出口、减少贸易赤字；也可投资美国资产如国债、股票或房地产，增加美国贸易赤字与外国对美投资。这个过程也可反过来，首先从投资需求角度出发，当外国人想在美国投资时，首先他们需要购买美元。增加对美国货币需求，推动美元升值，使美国对全球市场出口相对昂贵，减少了出口，最终扩大贸易逆差。

但这并不意味着海外对美投资不好。正如前述表明的，美国之所以出现如此庞大的贸易赤字，公平地说，经济强劲是原因之一，美国对外国投资者有吸引力。事实上，投资往往为美国创造就业机会，这大概是特朗普喜欢它的原因。贸易赤字也不一定是坏的。经济学家豪夫鲍尔（Gary Hufbauer）与钟（Euijin Jung）认为，在经济快速增长或高通胀时期，贸易赤字收益普遍大于成本，而在经济衰退或通货紧缩时期，成本大于收益。重要的不是某国的外国投资或贸易出现赤字或盈余，而是经济增长方式是否使人民富有，投资方式是否使该国生产力更高。乔治梅森大学的经济学家博德路（Don Boudreaux）说：“哀叹美国贸易赤字就是哀叹海外对美国投资的事实，这很奇怪啊”。

当然，海外投资不可能只惠及那些因贸易受损的人。例如，如果贸易逆差产生于一家导致工作岗位流失到海外的制造商，外国投资以日本对冲基金回购苹果股票的形式回到美国，而不是在俄亥俄建立一家新的丰田汽车厂，很多人可能认为这是美国工人的损失。对，正如特朗普的贸易顾问纳瓦罗（Peter Navarro）所说的，贸易逆差变大减少了美国的 GDP，而 GDP 是衡量经济活动的粗放方法。但正如其他经济学家所说，这有时是会计问题，不一定存在因果关系。GDP 被定义为在一国境内生产的商品和劳务的价值，计算 GDP 时要把所有家庭的消费加上企业投资、政府支出和出口，然后减去进口，因为进口显然不是在该国境内生产的。所以，在会计意义上，进口减少了一国的 GDP，但这并不意味着一定导致 GDP 变小。贸易

赤字与 GDP 往往是由其他因素驱动的。比如，特朗普减税政策使美国经济加速发展。在这种情况下，收入可能上升，家庭因此消费更多进口商品，贸易赤字甚至可能与 GDP 一同上升。经济学家认为，最近的历史证明，2002~2005 年是一个强劲增长的时期，美国贸易赤字增加，而在大衰退期间贸易赤字却是萎缩的。

美国的贸易赤字损害了就业。经济政策研究所经济学家比文思（Josh Bivens）也认为，“逻辑很简单，出口拉动对美产出的需求，进口减少对美产出的需求。贸易赤字是流入美国经济的资本镜像，有时候这些资本流入会降低国内利率、刺激经济活动、抵消贸易流动对需求的阻力”。然而，今非昔比，因为美国的利率已很低了，所以进一步降低利率对促进经济增长的作用不大。

把美国贸易逆差作为绩效记分卡纯属借口。许多经济学家，如在小布什总统时期任职的 Mankiw 曾称，贸易逆差是“干扰”因素，卡托研究所贸易政策研究室格里斯沃尔德（Daniel Griswold）在国会指出，“对美国贸易谈论太多，理解却太少”。

（摘自 Ana Swanson，A contradiction at the heart of President Trump's economic policy，www.washingtonpost.com，2017 年 2 月 17 日，由李维佳编译）



《利益集团与财政政策》

共和党保守派紧盯军费预算

美联邦政府 2018 年军事预算将达 6030 亿美元。这是白宫行政管理与预算办公室主任马尔维尼（Mick Mulvaney）宣布的，“将是有史以来的最高增幅”。特朗普表示，非国防支出将会相应削减 540 亿美元，这也是“自里根政府以来削减最大的建议”。白宫将预算增幅定为 10%，《2011 年预算控制法》为 2018 年设定的预算上限即 5490 亿美元。每人都能从这份预算建议中找到不满意的地方，但在大多数情况下，现实处于两者之间。

一、积极看待这一公告的理由

美军已经精疲力竭。传统基金会在 2017 年美国军事实力指数报告中指出，五年来，由于预算减少，装备过度使用，陆军规模比二战后更小，海军规模比一战后还小，空军达到了自创立以来的最小规模，三军战备也不足。2017 年 1 月份，一位负责军事服务的副参谋长作证指出，目前只有三支陆军作战部队战备较充分，四分之一的海军飞机可飞，而空军正遭受严重的飞行员及地勤人员短缺。主要武器系统不断老化，且等待更新。空军飞机机龄平均达 27 岁，陆军无力更换已服役 37 年的主战坦克。

国防支出不断受到越来越大的权益支出挤兑。国防支出目前已由 1980 年代初占联邦预算的 32% 下降到了 16%，占 GDP 比重由 1986 年的 6.8% 下降到了 3.2%，以美元不变价计算，国防部预算自 2011 年以来已下降 24%。在全球威胁不断增加时代，美国缺少足够国防支出来维持其军事实力。

因此，任何增加军费支出的建议都受欢迎而且是急需的。特朗普增加国防支出的建议很有帮助，也是明确承诺。总统愿意参与废除《预算控制法》支出上限，并增加国防支出的战斗鼓舞人心。

二、一切都才刚刚开始

但这种军费增长幅度并不足以开始美军重建工程。而是仅代表了重建之路上刚开始“爬坡”。奥巴马政府曾计划在 2018 年支出 5840 亿美元用于国防，军方还就此制定了详细方案。

现在的 2018 年的国防预算 6030 亿美元，比原计划增长 3%，而非 10%。增加 180 亿美元不足以扩大军队建制，也不足以重建军备，更不足以开展急需的现代化计划。

2018 年“海外应急行动”账户申请规模尚不明确。但为了推动进展，该账户须与 2017 年规模保持一致。传统基金会建议，2018 年国防预算应达到 6320 亿美元，并提议，通过各种渠道节约 140 亿美元，为海外应急行动筹措资金。

完全重建美军需要更多资源。这可能不仅是重新分配相机支出，来自亚利桑那州的参议员麦凯恩（John McCain）与来自德克萨斯州的众议员索恩伯里（Mac Thornberry）都正确地指出，2018 年预算不足以重建军队。但愿通过国会与行政当局的共同努力，为 2018 年及以后年份重建军队提供充足资金。

增加 2018 年国防预算对美军和美国都是好事。军队状况的恶化不是一朝一夕而成，却是日积月累的，因此，现在也需要花费同样长时间重建。总统预算建议是重建美军过程中受人欢迎、且必要的第一步，但要做的还很多。

（摘自 Thomas Spoeher, Trump's Defense Proposal Would Boost a Languishing Military, *The Daily Signal*, 2017 年 2 月 28 日，由田甜编译）

特朗普拆东补西增加军费

特朗普总统强军提议虽然表面上热闹非凡，却并没有说的那么好听。

当然我不能夸大其词。今后每年国防部预算增加几十亿美元影响很大，但这要从内政、外交和对外援助预算中削减相同数目的资金，所以肯定算得上是严重紧缩。此举可能带来的痛苦举例来说，有美国的军事支持，伊拉克军队可能很快就会从 ISIS 手中将北部城市摩苏尔解放出来，但是如果没有更稳固的政治基础，这类战术性军事胜利只会像 2007-2009 年增兵后的效果一样，不可持续。时任伊拉克总理马利基治理水平极差、虐待逊尼派人民，增兵却为 IS 产生创造了条件。逊尼派人民对他们的待遇极度不满，宁肯忍受由可怕的基地组织转世的 IS 统治，也不愿向什叶派屈服。其中的寓意很明显，即伊拉克需要以一种让所有主要教派满意的方式，重建和治理摩苏尔等 IS 控制的地区，并维持安全，以免再次陷入内战。在低油价时期，伊拉克产油区资金短缺，美国能通过附带条件的外援，确保伊拉克达成必要共识。这样的外援保证了我们有手段和影响力，使当前来之不易的军事成功更持久。但如果继续削减援助预算，实施这种方案就会难得多。

关于国防部。虽然年度预算支出增加了 540 亿美元，但其实实际增幅却小得多。现在听到最多的是，540 亿美元是相对于《2011 年预算控制法》自动减支限额水平而言的，自该法案签署以来，还从未达到过这一严苛限额。幸运的是，除了 2013 年有几个月外，国防部都躲开了这么低的支出水平限额。《2013 年两党预算法》通过渠道资金，满足了国防部不算太低的预算支出，因此特朗普预算建议的军费涨幅，相对去年来说只是每年增加 200 亿美元。

军费大钱不能四舍五入。根据特朗普大选中抛出的计划及其后来的言论，他是真想扩军。具体来说，他呼吁四大军种人员和作战部队增加 10-15%。因此每年增加 200 亿美元支出可不够，它还不到近几年正常预算的 4%。计划支出的增长与可用资金相差悬殊。

这也不仅是军力结构问题。几个月来，华盛顿一直有人说，战备等级有问题，需要立即给现有军队注入资金，购买训练备件和燃料，满足其他虽普通但重要的需求。战备等级当然存在问题。在经历了 15 年频繁而又紧张的部署之后，美军士兵有权感到疲惫。即便是现在的海外驻军人数只相当于十年前的 15-25%。但我所看到的装备和训练状态没有战备危机感。大家都很焦虑。但我们仍然认为美军很出色，战备总体良好。但国防部与国会总是认为，资源应主要满足短期。

总之对国防预算状况我没那么多担心。但我担心特朗普蓝图可能严重损害外交与外援

账户以及国内重点事项。特朗普的标准军力结构所建议的强军计划令我动心。如果削减力度够大，总体可能达到平衡，或许还有剩余资金，用于国防创新和现代化长期更新，这样他就不用拆东墙补西墙了。所以不应仅盯着具体数字，关键得看仔细，今后几个月的国防大辩论如何走，看看除了压低联邦预算的相机支出之外，有没有其他更好的筹资办法。

（摘自 Michael E. O'Hanlon, Trump's \$54 billion rounding error, 2017 年 3 月 1 日, *Foreign Affairs*, 由李威锋编译）

美自由智库争论国防支出重点

编者按：特朗普在大选期间的政策主张，可能会削弱美国的全球作用，同时也表明，实力带来权力是他的国防战略的关键。2017 年 2 月下旬，布鲁斯金学会 21 世纪安全与情报中心（21CSI）专家小组开会，讨论了特朗普当局的国防建议。出席专家包括布鲁斯金学会国际秩序与战略计划总监莱特（Thomas Wright）、国防部前总审计师哈尔（Robert Hale）和普惠公司的退役少将穆勒（Mike Moeller）。21CSI 副主任奥汉伦（Michael O'Hanlon）主持并参与讨论。

一、数字及其计算

美国现行军事预算大约每年支出 6000 亿美元，其中包括战争开支。O'Hanlon 提醒说，《2011 年预算控制法》仍然有效，额外减支与政府关门可能性仍一触即发。但同时，6000 亿美元是很好的起点，军费应进一步增加，他在 2016 年的一篇文章“6500 亿美元的交易”中提出适度增加军费支出。

特朗普总统还主张增加军费、扩大军队。这个想法可能更接近每年 7000 亿美元军事业务，军费增长约 15%，而海军或许要增加的更多，O'Hanlon 比较说，在冷战时期，根据通货膨胀因素调整后，年均国防预算约为 5250 亿美元。

二、大蓝图

过去五六年来“后冷战时代假设已土崩瓦解”。Thomas Wright 说，过去我们“假设处于收敛时代，大家都会走向单一国际秩序，一切将在这一假设下运作”。但事实上，“近年的大事件显然与之有差异”。特别是俄罗斯和中国，走向了直接抗衡美国的方向。特朗普和他的国家安全团队面临的关键挑战之一，是确定美国在这个新世界的目标。国际制度不等于区域秩序（最近许多区域秩序面临麻烦），而特朗普及其团队需要认识到这一点。国防应优先解决具体问题，而不是专注于共支出了多少美元。

资金充足的上百亿美元预算修正案可能很快出台。Robert Hale 探讨了特朗普总统应该倡导什么样的国防优先事项以及现实走向与支出重点，他说：“我希望它跟马提斯（Mattis）以及总统所指出的一样。欧洲安全倡议可能获得支持，打击 ISIS 的特种部队将继续是重点”。

本财年增加任何预算都违反《预算控制法》。这是个挑战，应当采取应急资金或修改法律等办法增加预算。然而，两者也都有问题，因为非国防部门对国防的贡献显著，此刻的任何惩罚性变化都会对国家安全产生不利影响。重大预算协商考虑权利支出和收入因素是必要的，这将提升实现长期目标的潜力。

美军除了反恐在大多数其他问题上准备相当少。Mike Moeller 强调这是大问题，需要尽快关注。近年来关注训练时间混合着对资金不足和设施不改善的担忧，但改善起来代价大且耗时。“必须改变文化”，传统的训练形式曾经有效，但在未来却不能再依赖它。关于投资方向，国防部预算一般向前看五年。从几个方面来看，可能很难得知五年后经费状况，甚至在一到两年后需要什么也存在内在不确定性。美国的军事业务从长计议是事实，许多情况下要展望 20 年，然后才能在工作中提出 1 年和 5 年计划。

特朗普总统会不会继续推动实施“第三次对冲战略”值得怀疑。O'Hanlon 认为，第一次对冲战略主要是依赖核武器，第二次对冲战略正值北约靠空地一体战与精确武器走向高科技时代，第三次对冲战略则与高科技能力和机器人有关。Hale 预计，虽然第三次对冲战略可能不会获得像前几年那样的资助，但是深层想法仍然在。

过时的战争规则并不再至高无上。Wright 认为，今天的许多状况来自挑衅与其他问题，而非纯粹军事力量。所以，分歧往往会持续多年，因而高明的想法和技术，现在是、并且将来继续是战场需要的。

（摘自 Ian Livingston, How Trump should think about defense priorities, according to experts, 布鲁金斯学会，2017 年 2 月 28 日，由李维佳编译）

特朗普军费预算遭批

特朗普总统在 2018 财年预算报告中承诺，将国防开支提高 540 亿美元，历史性地增加到 6030 亿美元，但乍看之下，无论国会共和党人还是国防预算专家对此印象都不深刻。参院武装部队委员会主席麦凯恩参议员（John McCain）通过声明表示，“这样的预算请求意味着在奥巴马总统 2018 财年预算水平上增加 185 亿美元。换句话说，特朗普总统的国防预算高于奥巴马总统 3 个百分点，而奥巴马总统的国防预算使我国军队经费不足、规模不够、应对威胁国家安全的准备不足”。

特朗普应继续投入更多费用。McCain 与众院军事委员会主席索恩伯里（Mac Thornberry）都这样认为。McCain 说，他们二人都同意“2018 财年需要 6400 亿美元国防预算，但这只是应对 21 世纪战争现实，恢复军备、重建军队、重塑力量的第一步。面对战火燃烧的世界，美国要维持和平，所以只比奥巴马总统的国防预算支出高 3% 完全不够。我们应当而且必须做得更好”。Thornberry 含混地赞同 McCain 的观点，“在奥巴马当局时期，我国军费减少了 20%，然而世界局势却越来越危险。我们虽然无法一年就修复削减支出带来的所有危害，但却可以、并应该比现有资金水平允许情况下做得更多”。

预算专家反应谨慎。战略与国际研究中心（CSIS）的哈里森（Todd Harrison）指出，“如果增加国防支出以削减非国防支出为代价，那么，这个预算申请是最具有象征意义的”。美国企业研究所国防预算专家易格兰（Mackenzie Eaglen）也持怀疑态度。“它看上去比最终应当达到的数字大得多。这是因为该预算（与非国防支出）在国会通不过，因此最终数字经过妥协会变小”。Eaglen 预计，特朗普最终不会以削减国内开支，而会以里根式预算赤字的形式，筹措国防建设费用。

但削减非国防预算正是特朗普打算做的。如对外援助与国务院的预算，与前任国防部长盖茨（Bob Gates）时期大相径庭。Bob Gates 表示，宁愿把部分预算拨给国务院，因为国务院的工作太重要了。事实上，最近退休的一些四星和三星将领反应强烈，他们立刻谴责肢解国务院及其援外预算的企图。一封由 120 多名退休将领及海军上将联名签署的公开信写道，“国务院、美国国际开发署（USAID）、千年挑战公司、和平队以及其他开发机构，对防止冲突、减低、军人、伤亡至关重要。正如美国中央司令部司令马提斯（James Mattis）所说，‘如果国务院缺钱，我就得购买更多弹药’。在战场上军队领导反恐战争，但在反对（因缺少机会、不安全、不公正和绝望的）极端主义驱动战争中，需要更强大的民间合作伙伴”。这封公开信是以美国全球领导力联盟的名义发布的。

“这份预算将是公共安全和国家安全预算”。在全国州长协会年会上特朗普对州长们说，“其中包含了我们重建美军急需的历史性国防支出增长”。这个预算案只是“与国会谈判的起点”。Harrison 认为，由于特朗普计划大幅削减其他部门开支，那么要问一问，他们要用海外临时行动预算（OCO）派什么用场？目前，国防部每年约有 300 亿美元的基本预算

用于 OCO 支出。如果特朗普预算将其中一部分乃至全部资金都转移到基本预算中，那么预算实际增加的并不是 540 亿美元。奥巴马当局呼吁在 2018 财年基础上，再增加 330 亿美元基础国防预算，“因此特朗普政府只能增加 210 亿美元”。因此，这当然只是增加军费的提议。

我打赌，这只是国会与特朗普、国会内的财政鹰派与国防鹰派、民主党与共和党之间毁灭性的拉锯战的开始。当然，参院与众院之间随后也会展开大战。而且还有老问题，即《预算控制法》是否会被废除？讨论才刚刚开始。

（摘自 Colin Clark, McCain, Thornberry Decry Trump Pentagon Budget Boost, *Breaking Defense*, 2017 年 2 月 27 日，由田甜编译）

众院军委会期待国防改革

国会能否打破《预算控制法》束缚增加国防开支？谨慎而又乐观的众议院军事委员会主席索恩伯里（Mac Thornberry）认为可以，因为，特朗普正在开辟新的可能性，改变现状。

今年国会和政府都在紧盯预算蓝图。这份预算蓝图包括废除奥巴马医改法、削减医疗保险计划、医疗补贴计划、改革税制增加收入、增加赤字开支，所有这些交织在一起。但是由于国防支出只占联邦支出份额的 14.7%，削减一点补贴或加税幅度少一点，都会引起国防支出大幅增加，单增加预算迫在眉睫。

国会共和党国防预算案内外交困。传统的里根式国防鹰派像 Mac Thornberry 和麦凯恩（John McCain）参议员，主张废除《预算控制法》（BCA）支出上限，至少要废除国防支出上限。而行政管理及预算办公室主任马尔维尼（Mick Mulvaney）这样的茶党的赤字鹰派却将《预算控制法》视为控制过度联邦支出的屏障。而民主党人主张通过《预算控制法》，在增加国防开支时，非国防支出也必须增加同等幅度，这是“近年来最糟糕的事情之一”。

Thornberry 提出《预算控制法》必须改革。但他又认为，无法知道何时或通过什么手段进行改革，他又迫切希望通过 2017 年国防开支计划，而 2017 财年就要过去了，现在他又期待特朗普当局承诺在 2017 年追加预算支出，他列出了 180 亿美元的支出清单，建议政府从《国防授权法案》（NADD）中提到的项目着手，这些项目应当放在首要位置，而且去年众院已通过，但却没有成为法律。而 2017 年预算法案专注军备和军事人力计划，忽视国防现代化举措，如购买更多战机，这是被削减的 180 亿美元中的绝大部分。部分解决军备问题的唯一方法是军事现代化，老旧装备亟待维修经费。”

Thornberry 承诺继续推行国防改革。特别要精简五角大楼，鼓励创新，通过改革军事采办程序，不只是为了节约资金，也是为了尽快向美军提供最好技术。奥巴马当局也曾努力推动创新，包括前国防部长卡特（Ash Carter）和前副部长沃克（Bob Work），但是他们的改革未经深思熟虑，尽管目标是好的。Carter 时代的其他创新举措还需要改变细节。Work 很重视计算机网络、机器人技术及人工智能在军事上的应用，这些第三次对冲战略追求的某些技术方向正确，推广到硅谷和其他地方也是好事。但是还有很多别的方法达成目的，保罗奥托、波士顿等地的国防创新单元备受关注，国防改革是议程核心，面对世界巨变，无法自满。Thornberry 期待与马提斯（James Mattis）合作，但必要的改革必须经国会提出，国会本身也得改革，而 Mattis 需要管理这个混乱的世界。

美国必须在全球发挥主导作用。Thornberry 强调，美国在世界上发挥着独特作用，美国对全球和平与繁荣的贡献理所当然，背离这一观念是危险的、有害的。

（摘自 Sydney J. Freedberg, With Trump, Congress Can Kill Sequester: Thornberry, *Breaking Defense*, 2017 年 2 月 6 日，由田甜编译）

鹰派希冀陆军预算“铤而走险”

麦凯恩参议员（John McCain）与传统基金会都希望美军制定新型地面车辆设计和新型作战单元计划。计划重点是对现有武器装备进行更新换代，但因未来战斗系统（FCS）、GCV 步兵战车等项目失败，军方尚无此意。McCain 近期提出了六大军备更新计划，主要包括：

（1）率先投资“诸如电子战（干扰）、无人地面车辆（机器人）”新技术；（2）新作战单元，诸如装备远程导弹与进攻性网络的“多域作战部队”或驾驶新型战车的侦查打击旅；（3）使用现有技术的新型多种任务地面战车；（4）新型“高度机动短程空中防御系统”，保护作战单位免受无人机、直升机和攻击机攻击；（5）对陆军导弹与弹药进行“重大投资”，包括防御性武器如爱国者导弹与毒刺导弹，还包括进攻性武器如陆军战术导弹系统（ATACMS）、制导多管火箭炮与“帕拉丁”榴弹炮；（6）尽快为陆军 9 个现役装甲旅中的 5 个旅装备最新装甲多用途车，外加主动防御系统（APS），防御来袭反坦克导弹。

军方现有战斗旅装备升级计划将耗费 30 年时间。陆军少将 David Bassett 认为，巧妇难为无米之炊。“我可不想再开发另一个 UCV（无人驾驶地面车辆）这种根本负担不起的战车”。

军方对特朗普军事改革感觉良好，其中包括一系列“蓄势待发”的现代化项目：（1）改进 M1 艾布拉姆斯坦克和 M2 布拉德利装甲车；（2）再造带全新动力系统的 M109 帕拉丁榴弹炮；（3）建造新型多功能装甲车（AMPV），这是一种实用的类似无炮塔布拉德利装甲车的地面交通工具。他说，如果特朗普和国会提供更多资金，军方可更早实现战斗旅现代化。

但也有人表示反对。陆军退休三星上将、传统基金会国防项目主管斯波尔（Thomas Spoehr）反对说，陆军仍在依赖 1980 年代技术平台进行重建，而对增量进行更新换代，可能会令军方错过特朗普时代的现代化，McCain 的国防白皮书提到大量新舰船、战机需求，但却没有提任何新的陆军计划，这只是投资对象的需要，因为军方自己的 2018 财年愿望清单既没有新项目，也没有任何新项目的暗示，难怪 McCain 被迫提了万能的“新型多功能、适应性强的地面作战车”，而缺少任何具体的现有项目。这就陷入了死循环，如果项目资金不到位，国防部长办公室（OSD）就不允许项目启动，国会也绝不会为一个不存在的项目提供资金。

军方必须通过改革解开难题。Spoehr 说，尽管还缺乏引导资金的清晰路径，军方仍应公开他们对未来新平台和系统的概念和需求，军方以循规蹈矩著称，但危急时刻需要铤而走险。

（摘自 Sydney J. Freedberg Jr., Future of Army Combat: McCain Wants Ambition, Army Offers Caution, Breaking Defense, 2017 年 2 月 28 日余菁编译）

DARPA 卫星机器人计划遭抵制

三位重量级国会议员近期向国防部高级研究计划局（DARPA）发出质询。他们质疑 DARPA 的机器人空间修复项目是否违反了国家空间政策，与私营部门竞争，建议将项目搁置到审查完成。根据美国国家空间政策，“政府建造或购买的系统不应排斥、阻碍商业机构或与之竞争”。目前 ATK 轨道公司正在建立地球同步轨道卫星伺服机器人。他们认为，DARPA 的创新计划与此产生了竞争。

这是个神秘的研究项目。DARPA 的目标是开发能修复 22000 英里以上卫星的机器人系统，就是用来“在宇宙空间中打电话”。但是，在太空问题上最活跃的众议员之一布雷登斯丁（Jim Bridenstine，也许是 NASA 的下届领导人），众院科学、空间和技术研究委员会小组

主席克姆斯多克 (Barbara Comstock)、众院自然资源委员会主席毕晓普 (Rob Bishop) 共同发出了质询。ATK 轨道公司已在轨道任务拓展车辆 (MEV) 系统投资了 1 亿美元, 而 Intelsat 准备下第一批订单。第一架 MEV 定于 2018 年末发射, 与 Intelsat 进行在轨测试和演示, 于 2019 年初完成, “随后 MEV-1 将迁至任务拓展服务的国际通信卫星上, 计划期限是 5 年。Intelsat 还可以用同样的 MEV 来服务多颗卫星”。MEV 是 ATK 轨道公司的全资子公司, 即空间勤务有限责任公司。

ATK 轨道公司表示强烈担忧。DARPA 的新型地球同步卫星机械伺服系统 (RSGS) 项目既扭曲了空间卫星服务这个新型商业市场, 又违反了国家空间政策的长期原则, 同时违背了美国国家空间政策。DARPA 利用公共资金资助 RSGS 项目, 直接与运用私人资本的 ATK 轨道公司等企业竞争, 而且 DARPA 提供了 75% 的项目资金, 但只提高了 10% 的综合实力, 这种使用公共资金的方式高度可疑、效率极低。

DARPA 可能会输掉这一局。因为特朗普政府是支持企业竞争的, 而非支持政府。

(摘自 Colin Clark, Lawmakers Call For Halt To DARPA Program: Robots Repairing Satellites, *Breaking Defense*, 2017 年 1 月 25 日, 由田甜编译)

吉原恒淑博士加入 CSBA

美国战略与预算评估中心 (CSBS) 主席兼首席执行官曼肯博士 (Thomas G. Mahnken) 对该中心新成员吉原恒淑博士表示热烈欢迎。Mahnken 博士说, 吉原博士将为 CSBA 团队带来独到的经验。目前 CSBA 有越来越多的课题聚焦于研究美国重回大国竞争对国家安全的影响, 尤其是亚太国家之间的竞争带来的影响。吉原博士渊博的学识以及处理中国、日本和其他国家关系的丰富经验, 对 CSBA 今后的工作至关重要。

吉原博士加入 CSBA 之前, 担任过美国海军战争学院亚太问题 The John A. van Beuren 讲座首席研究员, 从事战略学教学十多年, 他还是战争学院的中国海事研究所成员。2012 年以来, 他曾做过塔夫茨大学弗莱彻法学与外交学院国际政治系访问教授, 他以访问教授身份在圣迭戈加州大学全球政策与战略学院教国际政治课程, 同时又是空军战争学院战略系客座教授。此外, 他还是外交政策研究所、兰德公司以及企业研究所的研究分析员。

吉原博士曾在国会众院外交委员会国防政策理事会、美中经济与安全审查委员会作证, 曾获得海军战争学院“奖励平民服务海军奖”, 以表彰他在该学院海洋与战略研究领域的学术贡献。

吉原恒淑与人合著了《红星照耀太平洋: 中国崛起对美国海上战略的挑战》(海军学院出版社, 2010 年), 该书是海军军令部 2012 年以来“专业读书计划”上榜图书之一, 中文、德文、日文、韩文版均已出版, 中国台湾也出版了该书译本。合著《21 世纪印度海军战略: 走向马汉》(Routledge 出版社, 2008 年)。合编《第二核时代战略: 力量、野心和终极武器》(乔治城大学出版社, 2012 年) 以及《面朝大海的亚洲: 力量与海上战略》(Praeger 出版社, 2008 年) 等书籍。他还在 *Journal of Strategic Studies*, *Asian Security*, *Washington Quarterly*, *Orbis*, *World Affairs*, *Comparative Strategy*, *Strategic Analysis*, *Journal of the Indian Ocean Region*, 以及 *Naval War College Review* 等专业期刊上发表了一系列有关中国海上力量、海洋战略、亚洲安全的论文。他获得了 2010 年 *Naval War College Review* 颁发的 Hugh G. Nott Prize 最优论文奖。

吉原恒淑拥有塔夫茨大学弗莱彻法律与外交学院博士学位、约翰霍普金斯大学高级国际关系学院硕士学位, 还取得了乔治城大学外交事务学院的外交业务理学学士学位。

(摘自 CSBA Welcomes Dr. Toshi Yoshihara, Senior Fellow, <http://www.csbaonline.org>, 由文月编译)



《利益集团与税制改革》

MLI 改变国际税制

近期 76 个国家与地区的代表齐聚巴黎，共同签署了多边协议文件（MLI）。经合组织（OECD）的这一倡议是税基侵蚀与利润转移（BEPS）计划中所知不多的部分，但却是完善 BEPS 其他建议的关键环节。MLI 通过设置所有条约适用的默认规则（除非协议中有明确的书面规定），简化了多个国家所创建的税收协议全过程，而这一过程往往要持续十年之久。此外，MLI 将在签署国之间出现税务纠纷时，引入有约束力的仲裁程序。在 OECD 国家中，只有美国和爱沙尼亚没有签署 MLI，也有很多签署国选择放弃了条约中的许多条款。因此，MLI 是否能达到 BEPS 计划的目标，仍属未知。

MLI 包括以下七大内容。（1）实体透明规则；（2）解决各国间税制不匹配的程序；（3）消除双重征税的适用方法；（4）避免个人滥用协议程序；（5）对股利和资本利得税基的限制；（6）常设机构规则；（7）通过强制性、约束性的仲裁解决争端的程序。MLI 最早出现在 2014 年 9 月所公布 BEPS 最初计划报告第 15 节，在 2015 年 10 月的最终报告中进行了细化。2017 年 11 月，专门的项目小组结束谈判，并制定了 MLI 示例版本。2016 年 10 月 31 日，条约向所有的国家和地区公布，到 2017 年春天，条约获得了多数支持。最终，在 2017 年 6 月 7 日，有 68 个国家同意参加 MLI 的签署仪式。

MLI 规定了所有双边税收条约的默认规则和通用定义。这就使得新的税收条约可用既定规则和定义来书写。这一点非常重要，因为条约需要用精确的语言来描述，以避免意外后果或条约滥用。通过同一套规则支撑税收条约，则制定和批准税收协定的过程就得以简化并得到加快。然而，并非所有 MLI 条款都是必需的。在 MLI 第 28 条，除了所有强制性条款，其余部分由各国自由裁量接受。很多国家都选择拒绝某些条款。比如，印度拒绝了第 39 条中的 7 款。美国参与了谈判，却不选择签署 MLI。税务专业人士指出，美国财政部早已实施了 MLI 中一系列反协议滥用规则，但条约中的不少其他条款仍存在很大不确定性。

强制性、约束性仲裁是最具争议性的条款之一。在签署 MLI 的 68 个国家中，只有 26 个国家选择了具有约束力的仲裁。因此，MLI 的关键条款之一并没有获得确保仲裁条款得以执行的最低多数认可。由于许多国家决定拒绝 MLI 的多数条款，因此，MLI 是否能履行精简税收条约过程承诺也未可知。OECD 所做出的努力是否对国际税收制度产生切实影响，仍有待观察。如下简述 MLI 的主要规则。

首先，MLI 为各国税制不匹配设定了规则。税制不匹配是指一国认定某项应税所得来自于某个来源（如企业所得），但另一国却认定该项应税所得来自于其他来源（如合伙所得）的情形。这样该笔所得就永远难以征税，因为根据对所得的不同定义，每个国家都指望着它国对这笔所得征税。MLI 为解决这一问题，制定了规则，要求各国税务机关就所得定义达成一致。此外，如果不能达成共识，那么纳税人需要就同笔所得在两国同时纳税。

其次，MLI 还为消除双重征税设立了可接受方法。在一国已缴纳的所得税可从税基中扣除，从所得中减免，或成为在它国缴纳税款时的税额抵免。条约签署国不能拒绝这项规定。

再次，MLI 为避免个人或企业滥用协议福利设定了规则。MLI 包括为增加税收条约目的制定了规范语言。如果个人或企业行为没有满足税收条约的目的，那么该国税务机关可以剥夺个人或企业享受协议的福利。条约还细化了剥夺福利的程序。

第四，MLI 列出了诸如常设机构、代理机构等术语的通用定义。MLI 加强了对常设机构的审定，常设机构必须在一国开展“惯常”业务。从交易中获取利润低于 50% 的代理机

构不能认定为独立机构。作为审定常设机构测试的一部分，MLI 要求单独合同需全年合并计算。此外，MLI 还限制免除或重新定义常设机构。

第五，MLI 在涉及第三国时还对常设机构做出限制。假设某企业是 A 国居民企业，在 B 国有常设机构，从 B 国将产品销售至没有常设机构的 C 国。如果该企业在 B 国应缴纳的税收低于将其所得归属于 A 国时该企业应纳税款的 60%，那么 C 国可以索取其销售收入。这项规定是为了避免企业将所得转移至低税率国家。

第六，MLI 制定了可能冲突的解决程序以执行上述规定，特别当涉及第三方时。个人或企业有三年时间解决税收争议。税收争议可以在税收协定的任一国家进行，或在个人或企业的常居地进行。

第七，各国用两年时间解决国家间争议。如果争议无法解决，那么双方税务机关必须交由仲裁。仲裁行动由 3 名税务专家组成委员会进行，其中各国分别派出 1 名税务专家，由第三方国家派出另 1 名税务专家作为委员会主席。根据 MLI 政策，仲裁委员会的裁决为终裁，且具有约束力。

（摘自 Gavin Ekins, Landmark Tax Avoidance Treaty Could Change International System, 税收基金会, 2017 年 6 月 13 日, 由田甜编译）

特朗普下令财政部税改

特朗普下令财政部寻求减轻税负、审查阻碍银行与保险公司开展业务的金融监管政策。其中税改以行政令方式发出，对 2010 年《多德—弗兰克华尔街改革法》的审查以备忘录发布。为此财政部长努钦（Steven Mnuchin）还将审查 2016 年颁布的重大税收法规，以确定其是否对美国纳税人增加了不当经济负担，加大了复杂性或税法超出了法定权力范围。而且 Mnuchin 还表示，财政部正在日以继夜准备税制改革，并将尽快进行彻底修订。但是，由于国会的医保改革进度缓慢，众院议长保罗·瑞安（Paul Ryan）表示，本次税收改革在 2017 年之前可能完不成。

特朗普下令要求行政当局独立于国会，处理《多德—弗兰克华尔街改革法》审查事宜。依据该法成立规定的清算机构和金融稳定监管理事会（FSOC），目的旨在防止重蹈 2007-2009 年金融危机覆辙，当时美国政府为摇摇欲坠的银行注入了数十亿美元资金，以防止银行破产摧毁美国经济。财政部表示，正在研究 FSOC，而共和党议员也在致力于放松银行监管，银行业表示，监管法规破坏了流动性，流程繁琐。正因为如此，特朗普才下令审查 FSOC 如何认定金融机构属于“系统重要”机构，这类机构要求持有更多资金应对危机。但共和党议员说，FSOC 指定非银行机构程序缺乏透明度，目前只有美国国际集团和保诚金融公司这两家保险公司被指定为“系统重要”的金融机构，2016 年一家法院则在 FSOC 指定的名单中剔除了 MetLife 公司。

财政部在 180 天内将向特朗普报告进展。在发生紧急金融事件时，清算机构作为联邦银行监管工具，在需要时进入并帮助银行调整。此外还将报告以破产作为替代方案、公司失败对金融稳定的影响，以及该机构是否会增加纳税人成本或鼓励过度冒险等方面的看法。

（摘自 Lisa Lambert, Trump to order U.S. Treasury to delve into taxes, <https://sg.news.yahoo.com/>, 2017 年 4 月 20 日, 由李铃编译）

特朗普兜售税改不易

“三步走”能保证特朗普总统成功完成税改计划。第一，简单明快，第二，快速行动，

第三，向普通百姓说明必要性。民主党已经在叫嚷，特朗普执政首月“无所事事”。传统基金会杰出访问研究员摩尔（Stephen Moore）认为，特朗普要打一场立法胜仗，减税是其中之一。

简单明快。标志性的 1986 年里根税制重整不值得特朗普效仿，他应该借鉴 1981 年的里根 Kemp-Roth 减税政策，那次减税三年，就获得了“个税平均税率降至 25%，公司税和石油企业税大幅减少”的成果。当前减税应同时降低个人所得税和公司所得税、降低国外利润汇回美国的税率。应该慎重考虑，避免利息免除和边境调整税等争议性问题。瑞安议长（Paul Ryan）支持边境调节税，但参院共和党人则纷纷担心，本州进口商、零售商和消费者难以承担边境税的经济后果，保守的“增长俱乐部”强烈反对边境调节税。Paul Ryan 的计划，优点在于它契合特朗普“美国优先”的理念，但聚焦减税政策可能更简单些，也更容易实现。

快速行动。最近 Moore 与 CNBC 资深撰稿人卡德罗（Larry Kudlow）在《华尔街日报》发表了专栏文章，他们认为，特朗普总统应在开始执政后的 100 天里，敦促国会通过一项包含减税的就业法案。美国税制改革（ATR）组织主席诺克维斯特（Grover Norquist）指出，“特朗普应该告诉我们税改生效的日期，我们需要知道无论减税何时通过，都可以投资、获利、销售、获得资本利得，知道我们能享受减税的好处。否则我们就得等通过法案，白白耽误几个月时间，而拖累增长”。财政部承诺，2017 年八月份进行全面税改。但是，即便兑现了按时的承诺，他预计去监管和减税的综合效应，“直到明年开始不会真正影响经济，出现行为变化要花几年时间，才能看到增长”。在参加 2018 年中期选举前，共和党人需要拿出亮点给选民。全国纳税人联盟主席塞普（Pete Sepp）称：“在今年秋季前，将法案递交总统签署的雄伟计划，可行性很高，在政治上，碰巧也必须这么做”。

做好解释工作。人们普遍认为，改革力度最大的是削减公司税率。根据税收基金会的研究，美国公司税率在发达国家中最高，在全世界高居第三。特朗普总统如何才能说服美国工薪阶层，将公司税率降至 20% 是个好主意呢？Moore 认为，应该向大众展示一个图表，与其他国家做对比，从视觉上告诉他们，美国的公司税近乎 40%（算上州和地方税）。多数美国人认为，工作来自公司，想要就业好，得让公司先好。人们真的理解“工作来自公司”这句话吗？我没那么乐观。因此，降低公司税的同时，也要降低个税税率。若只给公司税减负，人们会觉得，税改偏向公司。

对公司征税会影响工资和就业。这也是特朗普总统必须让公众信服的，他擅长在媒体头条中兜售简单、狂热的话语，而且，他有数据支撑论点。特朗普总统的首席经济学家哈塞特（Kevin A. Hassett）以及美国企业研究所的马瑟（Aparna Mathur）指出，降低公司税税率有助于提高工资，“公司税与制造业工资有直接联系”。

特朗普总统很难一下转变成政策专家。他已经塑造了普通人的形象，需要按照自己的演讲风格和世界观来解释上述联系，他需要做的是习惯这种言辞，包括一般共和党政客在内，解释涨潮就说所有船都浮起来了。特朗普擅长的是谈公平和美国优先。这就是保守风格的民粹民族主义者推行减税的方法。

（摘自 Matt Lewis, How Trump Should Sell His Tax Cuts, *The Daily Beast*, 2017 年 2 月 27 日，由李威锋编译）

财政部在玩税改儿戏

财政部长努钦（Steven T. Mnuchin）对特朗普税收建议的表述含混不清表明，未来改革税制与“废除并替代”奥巴马医改法案将同样糟糕。

税改计划无法自筹资金。首先，因为大部分财政收入将来自美国的海外企业递延利润，根据现行法律，海外利润汇回美国要缴纳 35% 的企业所得税，但如果海外企业不将利润汇

回国内，将是另一种情形了。如果按财政部所说，将以 15%或更低企业所得税率对海外留利征税，很多企业乐意将利润汇回美国，特朗普当局再从削减税率的永久性亏损中，将“遣返收入”的一次性突增扣除。这个计划在最初几年看上去将产生余额，然而一旦这种遣返税收的“甘露”喝光了，财政赤字会再次膨胀，因为企业只能一次性将海外留利遣返回国，但这只是假象之一。

税改计划为避税创造机会。特朗普总统吹嘘，他的税改政策能使工人的劳动生产率翻倍。而将令人担忧的长期预算赤字再次扩大的税收法案，本来已经够糟糕了，为避税找到更多新途径的税收法案，更造成雪上加霜，他的税改建议只能结出这种恶果。由于特朗普税改建议会急剧放大当前企业所得税 35%税率与个人 39.6%最高所得税率间的微小差别，避税机会大增。而根据特朗普的税收计划，企业所得税率将调低至 15%，个人最高所得税率仍会保持在 35%。企业税与个税的差距将激励避税行为，因为很多中小企业、提供专业服务的个人（如医生和律师）、大企业（如房地产开发商），都能将自己重新包装成独资企业或合伙企业，或选择成立公司。如果以独资企业或合伙企业经营，他们的所得将按个人所得税缴纳。如果以一般企业形式经营，他们就能通过给自己开底薪，将大部分收益留在公司内，以后瞅机会再以红利套现，而税率只有 5%或 15%。更有甚者，他们还能以所谓“S 类”企业的组织形式，使所有利润被视为当前所得，流入企业所有者私囊，如果按照特朗普的减税计划，这笔所得会以 15%的更低企业所得税率征税。

税改计划大大地提高了企业重组的回报。具体来说，就是将现行个人所得税与企业所得税税率之差 4.6%（39.6%-35%）一举扩大到 20%，将导致目前以个体或合伙形式经营的个人，产生极大动力，重组企业，这样就能将所得税率从 35%降低到 15%。对很多中小企业和将纳税申报表附表 C 作为个人所得税退税的个人，甚至还有“成立公司”向自己的老板提供劳务者来说，都要开心死了！让我们拭目以待，是否财政部所信誓旦旦的、通过税改带动经济增长、财政收入增加的算盘会好梦成真，而那个增加财政收入的计划会被避税行为击碎。

上述批评对待这份“税改计划”比计划本身还严肃。任何有责任心的税收分析师，只用一个周末，就能提出比特朗普当局花了 100 天心思才想出来、仅有 15 行的税改计划更具体、更好的建议方案。另外，还有些事儿虽微不足道，却已在预料之中，那就是到了 100 天后，共和、民主两党在历届行政当局任职的财政部非内阁官员，仍旧还是没得到任命书。

（摘自 Henry J. Aaron, Trump's tax plan: Amateur hour at the Treasury Department, 布鲁金斯学会，2017 年 5 月 1 日，由田甜编译）

特朗普税改计划不受国会待见

共和党人渴望进行税改。他们并未对特朗普总统引人注目的税改计划给予热情，而是希望能听到更多细节，以及保证税改成功的战略部署，而民主党直接批评该计划为对富人买单，因此要通过税改计划只能靠共和党的微弱多数，行政当局在国会还有大量工作要做。

共和党税改建议的最大问题也许是证明自身价值。独立分析师为国会与特朗普当局共同制定耗费大量资源的税改计划表示担忧，不断增加的赤字、严重的立法并发症也使税改政治上困难重重，瑞德众议员（Tom Reed）对赤字和 21 万亿美元的国债很担忧。财政部与白宫希望与国会合作，在年底前通过税改，但白宫拒绝了保罗 瑞安议长（Paul Ryan）税改计划中的关键内容之一，即进口税。事实上，征收进口税有助于弥补公司税率下调带来的财政缺口，特朗普曾提议，将把公司税率降低至 15%。

瑞安对白宫税改方案中缺少边境税内容表示遗憾。但财政部长努钦（Steve Mnuchin）说，税改计划将通过推动经济增长来证明自身的价值。瑞安希望有边境调节税，而且国会共和党人一直与白宫密切沟通。参院多数党领袖米奇 麦康奈尔（Mitch McConnell）、众院筹

款委员会主席凯文·布莱迪（Kevin Brady）与参院财政委员会主席奥林·哈奇（Orrin Hatch）称，特朗普税改方案是关键的指导方针，但希望总统能提出一份像样的法案。众议员汤姆·科尔（Tom Cole）说税改不能增加赤字，参议员比尔·卡斯迪（Bill Cassidy）表示，公司税率下调或许可行，但需要总统给予指导。有人认为，特朗普税改计划与其说是为税改指明道路，不如说是特朗普上任百天的标志文件。白宫抱怨媒体对特朗普的不公平待遇，民主党人嘲笑特朗普的税改计划，说它代价太高，是给最富裕阶层谋福利，而且总统个人从中获益。参院财政委员会民主党领袖罗恩·威登（Ron Wyden）说，税改计划缺乏原则，是给 1% 的富人减税，一方面总统焦头烂额，一方面美国负债累累，劳动人民获得些蝇头小利。另一位民主党资深众议员乔·克劳利（Joe Crowley）也说，总统应在税改前公布纳税申报。尽管白宫暗示要寻求两党合作，但民主党、决策层、委员会层面都未得到邀请加入税改计划。

特朗普税改计划还缺少基础设施投资内容。这是吸引民主党人的重要由头之一，不过其中包含了育儿税抵免政策，对州、地方所得税的扣除标准也要下调，但恐怕这很难得到大多数东北部两党议员的支持，因为本地选民都从税前扣除政策中获得较大收益。资深民主党议员、众院财政立法委员会理查德·尼尔（Richard Neal）、参院少数党党鞭迪克·德宾（Dick Durbin）认为总统与共和党的沟通、边境税政策以及清晰的税改思想很重要。

担忧赤字的不仅是财政鹰派。共和党倾向于使用预算和解程序规避参院民主党阻挠。法案借助该程序，仅需简单多数即可通过，而非传统的 60 票。但根据参院规定，使用和解程序需保证未来十年内不增加赤字，而据无党派人士估计，即使 2~3 年内临时削减公司税率都将增加长期赤字，所以共和党人要在计划中增加边境调节税、叫停企业税前扣除债务利息政策，两项政策合计在十年内增收数万亿美元，以抵消公司税率下调的财政影响。

（Colin Wilhelm and Elana Schor, Trump tax plan gets lukewarm welcome on Capitol Hill, *POLITICO*, 2017 年 4 月 26 日，由沈淼编译）

特朗普税改在国会通不过

“历史上最大的减税”令白宫激动不已。但白宫现在已经完全致力于长期、艰巨而痛苦且可能失败的税制改革，但现实是，税制改革难于登天。这也是税改 31 年来从来都没有完成的原因。现在白宫站出来公开表示，这是他们的责任，由他们来进行推动。那么我们就拭目以待吧。

共和党人的税改如果想获得进展就需要付出努力。这个计划有共和党人暗中追踪，所达成的原则是，第一，减税咄咄逼人，第二，收入却很有限。例如，如果把企业所得税从 35% 降到 15%，把穿透企业（即小企业、私营企业和律师事务所、对冲基金等其他实体）的所得税降至 15%，那么就要付出约 4 万亿美元成本，共和党人很乐意尽可能多地依靠经济增长来弥补减税的损失。但其中存在两个问题。首先，他关上了彻底改革的大门。其次，打算通过“预算和解”程序推动税制改革。但减税之路难走，没有重要收入来源，何以和解？

共和党想要的是真正的、永久的、变革性的税制改革。对此众院议长瑞安（Paul Ryan）和参院多数党领袖麦康奈尔（Mitch McConnell）都表示过意见。瑞安已提出计划，展开完全的财政收入中性的全面税改。直接减税却无法弥补税收漏洞，减少税收抵免靠经济增长，还应考虑如何弥补减税损失，白宫与共和党领袖的期待相反。

民主党及其选民认为有限地大幅减税可不代表民主党。而且白宫的方案还打算废除州和地方政府税收抵免政策，这对纽约、加利福尼亚和新泽西等州来说打击很大，那些可都是支持民主党的州。事实上，筹款委员会主席布拉迪（Kevin Brady）正向民主党伸出援手，他认真听取了民主党人的意见，基础设施融资或其他问题有可能被放进法案，然而共和党人却计划通过“预算和解”解决难题，他们不打算要民主党人支持。

财政部期待在八月份通过全面税改法案。荒谬。希望他现实点。努钦 (Steven T. Mnuchin) 正在拉拢国会领袖，目标就是今年完成税改。我认为，他们今年完成任务倒是很有可能的，但是能否全面、一次性完成税改很难说。很多人认为，最终可能只能完成削减企业所得税，然后削减个人所得税，但这不可能。值得注意的是 Ryan 和 Brady 非常反对这样做，主要是因为，只要将其作为选择之一，就很难承诺真正全面的改革。

国会和参院通过税改的可能性微乎其微。但微小的可能性来自对税制改革现实的认同，而不是其他，因为国会确实很想进行税改，Brady 尤其迫切，但如此大幅度的减税注定很难。税制改革的核心就是痛苦，利益集团的生死也取决于税收漏洞，他们将以洪水般的力量和激情涌向国会，以确保现状得以维持，即使他们要公开与他人为敌，这就够受的了。然而在此还有一个对冲，那就是白宫、众院共和党议长、参院多数党领袖、参院财政委员会主席，还有一位筹款委员会主席。税改有可能，但仅仅也是有可能而已，也许他们能抓住这次机遇。

(摘自 Chris Cillizza, Phil Mattingly, Chances the Trump tax proposal gets through Congress? 'Slim-to-none', CNN, 2017 年 4 月 27 日, 由田甜编译)

众院议长发誓年内完成税改

众院共和党议长保罗 瑞安 (Paul Ryan) 发誓要在 2017 年完成税制改革。他说，特朗普总统和国会共和党人不允许彻底改革美国税法的机会溜走，国会和特朗普当局正在“全速前进”，为个人、企业和小企业提供税改基础。瑞安和其他共和党人面临企业和选民不断增加的压力，要求税改取得进展，这是共和党 2016 年大选的首要承诺，此项承诺决定了瑞安的政党是否能在 2018 年的中期选举中继续控制众参两院。

人们猜测国会共和党在推进税改立法时是否能一致废除医保法并坚持财政支出政策。瑞安对强大的华盛顿游说集团“美国制造商协会”发表演讲，说“我们即将、也需要在 2017 年完成这项工作。我们不能让这千载难逢的时机溜走。转型性的税制改革可以实现，我们正在向前迈进、全速前进”。美国主要股指在特朗普大选获胜到第 1 季度末创历史新高，看好他通过减税和改善基础设施，将促进美国经济增长。

税改将闭门决定。瑞安试图与参院共和党领袖麦康奈尔 (Mitch McConnell)、财政部长努钦 (Steven Mnuchin)、白宫经济顾问科恩 (Gary Cohn) 以及国会两个税收委员会共和党主席达成协议，在 9 月份公布税改立法，他并没有深入阐述税改细节，只会描述重大立法，包括不再对美国公司在海外获利征税的属地税制。瑞安强调了永久改革的重要性，反对只降税率，防止美国公司将收入、资产和工作岗位转移海外。

(摘自 David Morgan, House speaker vows to complete tax reform in 2017, www.foxbusiness.com, 2017 年 6 月 20 日, 由李维佳编译)

众院共和党坚持原税改计划

众院共和党人仍坚持按计划实施永久性、自负盈亏式的税改。但这个方案与特朗普税改案的要害不一致。最近在一次会议上，众院筹款委员会负责撰写税收法律的共和党议员，重申了那些与特朗普当局构想可能存在冲突、特别是那些具有永久性、却不增加政府负债的原则。

一些共和党人很乐观。税收小组委员会主席罗斯堪 (Peter Roskam) 表示，“我们追求永久性税改，致力于确保从税改中获益，致力于最终赢得胜利，并能使别人信服”。Roskam 强调自己支持税改，但必须保证不增加财政赤字，共和党表明税改已取得广泛共识，而且还

在尝试“聚拢各个主题，保证每人都处于同一阶段”。

然而特朗普的税改方案与财政收入中性不沾边。美国尽责联邦预算委员会预测表明，在未来 10 年，联邦负债将增加 3 万~7 万亿美元。财政部长努钦（Steven Mnuchin）表示，特朗普税改将通过减降税费促进经济增长，最终负担税改成本，不过在衡量税改方案得失时，不仅要考虑税收政策本身更优，还要考虑其他促进经济增长的因素。另外，特朗普当局提出，可以考虑实行一些符合国会批准流程的暂时降税措施。而众院共和党亦没有放弃边境调节税的想法，虽然这与白宫意志相悖，并已被剔出白宫的税改纲要。众院税收委员会主席布拉迪（Kevin Brady）说：“我们一直密切关注税改，希望促成白宫与参院对税改措施进行磋商”。（摘自 Joseph Lawler，In response to Trump tax outline, House GOP sticks to plan，<http://www.washingtonexaminer.com/>，2017 年 4 月 30 日，由文月编译）

税改是场持久战

美国近十年来的首次税改可能要等到 2017 年底才能通过国会。众院院长瑞安（Paul Ryan）近期在税改方案立法时间规划表被国会退回后这样表示。而在 2017 年 3 月共和党试图废止奥巴马医疗改革法，但最终失败，对特朗普当局来说，这次修改美国税法是全新的考验。国会共和党人士希望在 8 月前通过税改方案，但由于内部分歧，同时由于取代奥巴马医改法存在难度，所以进程已放缓。

特朗普当局希望在 2017 年完成税改，越早越好。Ryan 说，越早越好的意思是，夏天结束前完成税改，但是，我们必须有条不紊地推进税改，以确保税改正确。我们确信，今夏结束前可以完成税改，但如果需要多花点时间，我们也能接受。特朗普大选时将税改作为核心承诺，将简化税法，降低税率，然而却要大幅增加国债规模。这是自里根时代以来规模最大的一次税改，要想成功，众院共和党人就必须避免重蹈曾让共和党医改方案夭折的保守政治覆辙。Ryan 一直在推行税改，包括实施边境调节税（BAT），以对进口货物征收 20% 的税收。边境调节税受到保守主义和民主党攻击，他们认为，这样做会伤害消费者和依赖进口商品的美国企业。

参院在税改立法前将静待众院立法。财政部长努钦（Steven Mnuchin）表示，八月份最后期限来临前税改可能完不成。另外，无论特朗普当局向国会提交的税改方案如何，都将涉及 1 万亿美元的基础设施投资方案。

（摘自 William James，House Speaker Ryan sees long battle over tax reform，<https://www.yahoo.com/>，2017 年 4 月 20 日，由文月编译）

税改将提高美国竞争力

税收基金会乐观估计了国会共和党税收蓝图的威力。经计算得出，如果众院共和党的税制改革提案得以实施，那么美国在经合组织（OECD）国家税收体制中，年度竞争力排名与年度税收中性排名较低的现实，将得到明显改善。税收基金会提及，有竞争力的税法能够维持较低的边际税率，具有税收中性的税法所寻求的，是用最小经济扭曲换来最多的税收收入。“在过去几年，OECD 国家的企业所得税和个人所得税边际税率显著下降。现在，大部分国家通过扩大税基，获得了大笔税收，如工薪税与增值税”。

美国税收竞争力排名很低。美国在 35 个国家的国际税收竞争力指数排行榜上位居第 31 名，爱沙尼亚排名第一，其次是新西兰、拉脱维亚和瑞士。英国排名第 16，法国排名垫底，排行榜倒数几名中的国家还有意大利、葡萄牙和希腊。税收基金会表示，“考虑到美国的税

收体制中边际税率过高，特别是针对资本利得的边际税率过高，而且税基相对狭窄，出现这一排名并不奇怪”。

税收基金会期待国会的税改。税收基金会总结道，众院共和党的税制改革“将降低针对工资、储蓄和投资的边际税率，同时扩大税基”，“一旦美国实施这一改革，那么它在指数排行榜上的名次会得到大幅提高。税法竞争力会上升到第3名，这仅次于爱沙尼亚和新西兰”。

（摘自 Tax Reform Would Improve US Competitiveness Ranking, *Global Daily Tax News*, 2017年2月21日，由田甜编译）

盖洛普与皮尤发布税收民调

税收观念随着联邦税收日设立已在美国人心中扎根，并在民意调查中得到表达。盖洛普2017年4月研究发现，自2003年以来，美国经历了长期税收收入下降，美国人更倾向于认为，他们自身承担的税负公平合理。皮尤研究中心近期也公布了税收研究成果，但关注的内容更加广泛。他们的结论是，与20年前相比较，当代美国人更倾向于认为，整个税收制度不公平，主要原因在于企业和富人所承担的税负太轻了。

受调者对美国税负的满意度较高但认为不公平。然而，在皮尤的报告中，当受访者被问及自身所承担的税负时，他们表达的满意度水平与盖洛普报告类似。54%的受访者告诉皮尤中心，他们的税负“适中”，61%的受访者告诉盖洛普，他们的税负“公平合理”。将这两项研究结合起来，美国人对税负比较满意，但往往认为联邦整体税制不公平。皮尤发现，刺激美国人做出如此回答的两大因素，是“某些企业并没有承担他们应承担的公平税负”（62%的受访者对此深感“困扰”），以及“某些富人并没有承担他们应承担的公平税负”（60%的受访者如此认为）。有43%的受访者认为，他们很少被复杂的税制所困扰。差不多比例（46%）的受访者表示，他们并没有过多或根本没有被自身的税负影响。这些见解都很有趣，但如果把它们与公共政策联系起来时，问题就出现了。

“公平”是个涉及很多问题的主观术语。在美国人心目中，怎样的税收负担对富人和企业是公平的？是应当税率更高还是漏洞更少？亦或是审计和税收执法更严格？是什么塑造了美国人对公平的印象？是政治言论？是对贪婪的指控？还是对真正支撑美国税收制度的人客观并知情的了解？

传统基金会民意中心报告表明，答案绝非后者。美国人对于“哪些人要纳税”这一问题理解的不准确，可能导致他们的不公平感。当联邦税率和州税率加在一起时，企业所得税平均税率达39%。这可是目前全世界最高的企业所得税。在近期对登记选民对企业所得税认知的研究表明，平均而言，美国人以为企业所得税是30%，比实际情况低了9个百分点。更普遍的回答是35%，有16%的响应者这样回答。但大部分人都认为税率更低：30%、25%，甚至还有认为是20%、15%，乃至10%。2014年12月报告发现，个人所得税现实和预期之间存在差异。2014年，收入居前10%的人年所得12万美元以上，或者这部分人占全部所得额的41%，但所缴纳的个人所得税占全部税款的68%。美国人对谁赚了多少钱的认识倒是很准确：平均下来，他们认为，收入居前10%的人，赚了全部收入的41%，而实际比例是45%。但是对收入居前10%的人缴纳多少税款猜测与事实相去甚远。他们认为，收入居前10%的人缴纳了38%的税款，这比实际数字低了30个百分点。收入居前10%的人实际缴了68%的税款。结果表明，美国人并不认为纳税程度是递进的。事实上，他们认为，纳税的递进方向错了，中产阶级纳税太多，而收入居前10%的人纳税太少。

普通美国人对税收政策的态度会发生改变。但毫无疑问，这就需要给他们提供正确的税收信息。当他们得知所得与纳税额的真实比例后，认为收入居前10%的人并没有足额缴

税的人比例下降了 31%。认为自己纳税合乎情理者比例提高了 20%，甚至更多人认为，自己缴的税太多了（比例提高了 11%）。同样，对于 39% 的联邦和州企业所得税，有 50% 的人认为太高。当他们比较了 12 个发达国家的企业所得税后，有 67% 的人认为，美国的税率过高，这一结果进一步表明，美国人对税收制度“公平”与否存在主观性和流动性。盖洛普和皮尤的研究毫不怀疑，美国人对当前税收制度公平性很关注。

如果上述关注是基于错误假设与信息，就不应再继续围绕人们的想法去制定公共政策，而是应提供现行制度的准确信息，以便人们知情并作出明智判断。

（摘自 Elizabeth Fender, New Data Show That Ignorance of US Tax Policy Fuels Leftward Sentiments, *The Daily Signal*, 2017 年 4 月 18 日，由田甜编译）

跨党派议员联手施压税改

国会众议员索兹（Tom Suozzi）与其他 35 名国会问题解决者连线成员近期给特朗普总统送去了信件。他们代表问题解决者连线的 20 名共和党人与 20 名民主党人士，要求开会讨论税改和基础设施投资政策。Suozzi 众议员说：“从一开始我就说，将与包括总统特朗普在内的任何人合作，使昆斯和长岛人民更好地生活。我们需要确保他们所缴纳的联邦税款用于投资各地公路、隧道和桥梁。作为问题解决者连线副主席，我很自豪地看到，我们迈出了这一大步，并期望总统做出回应”。以下是致特朗普总统的信件内容。

尊敬的特朗普总统：

美国人希望看到他们的政府能解决问题。作为问题解决者连线成员，我们是一批渴望完成这一使命的民主党人与共和党人。我们请求与您见面，讨论可以共同努力的领域，包括税改与基础设施投资。

问题解决者跨党派会议开始于第 114 届国会。它是国会议员确定以两党方式解决问题的论坛之一。本连线的目标，是建立共识，从而促进常规立法，发挥关键作用。历史表明，最重要、持久的改革通常是由两党共同支持的，从通过社会保障和医疗保险计划，到 1986 年最后一次实现全面税改。问题解决小组将讨论我国面临的重要问题，我们愿意与您加强合作，找到供两党达成协议的成熟问题，并转化为法律。

问题解决小组期待立即与您讨论税改与基础设施立法的可能性。无论解决哪项问题，有广泛的两党基础，都能极大地推动我国经济增长，并使美国人相信，政府在为他们工作。

感谢您考虑我们的开会请求。我们期待与您共同商讨合作解决美国面临的重要问题。

Mike Coffman, Jim Costa, Ryan A. Costello, Charlie Crist, Carlos Curbelo, Charles W. Dent, Elizabeth Esty, Brian K. Fitzpatrick, Mike Gallagher, Vicente Gonzalez, Josh Gottheimer, Lynn Jenkins, Bill Johnson, David P. Joyce, John Katko, Adam Kinzinger, Daniel Lipinski, Thomas MacArthur, Patrick Meehan, Stephanie N. Murphy, Richard M. Nolan, Tom O'Halleran, Scott H. Peters, Jared Polis, Tom Reed, Ileana Ros-Lehtinen, Jacky Rosen, Bradley S. Schneider, Kurt Schrader, Darren Soto, Thomas R. Suozzi, Glenn 'GT' Thompson, Fred Upton, Peter Welch, David Young（签名）

（摘自 Suozzi Sends Letter to President Trump Requesting Meeting Over Tax Reform and Infrastructure Investments, <https://suozzi.house.gov/>, 2017 年 2 月 14 日）



《联储与货币政策》

重返金本位思潮再起

为什么国际货币基金组织（IMF）协议章程禁止其成员国将货币与黄金挂钩？那些不知道 IMF 禁止成员国将本国货币与货币价值的经典度量衡挂钩的人，勿需感到羞愧。即使是美国派往 IMF 的绝顶精明使者之一也告诉我们，他也对这件事感到迷惑。

特朗普在大选中曾经提及回到金本位非常美妙。因此在这个节骨眼上，值得对此进行解释，尤其是国会也在讨论货币改革问题。特朗普自己已经放弃了将共产主义中国列为货币操纵国。然而他的商务部长罗斯（Wilbur Ross）在接受伦敦《金融时报》采访时，却强烈指责 IMF 的克里斯蒂娜 拉加德（Christine Lagarde）不坚持货币政策。

前国会众议员伦 保罗（Ron Paul）曾在 2008 年向 IMF 询问黄金问题。他向联储和财政部发出公开信，质问他们，为什么“默许”IMF 阻止其成员国将其货币与黄金挂钩的“误导性”政策？Paul 博士指的是《国际货币基金协定》第四条第二款第 2 节 B 段，该条款允许成员国依据 IMF“特别提款权或其他黄金外的要素”之规定，保持本国币值。Paul 博士发出这封信时，此规则已经成为 IMF 协定条款之一 10 年了，那还是在 1978 年，当时是以 IMF 协议第二修正案的一部分成为政策的，而修正案则诞生于 IMF 建立的布雷顿森林体系崩溃之后。布雷顿森林体系则又从来没有建立过通用金本位，但美国承诺过以 1/35 盎司的黄金赎回外国政府持有的美元。美国在 1971 年违背了这一承诺，当时尼克松总统关闭了所谓的“黄金兑换之窗”，到这个十年结束时，在美国法律中没有对一美元的确切定义，一美元只可以兑换另一美元。所以美国放弃了美元与黄金的最后联系机制。但是，即使世界上其他 IMF 成员国（甚至包括美国本身）想要保持货币与黄金挂钩，也得禁止，这是什么逻辑？

IMF 的法务部门在 2006 年公布了对第四条的解释。IMF 称这是“完全背离”“平价制度”的政策之一。它宣称，成员国不应反对对本币汇率调整，以免威胁货币体制稳定性。法务部门还说：“在第四条第 2 节中唯一被排除在汇率安排之外的类型，就是依靠黄金作为分母”。IMF 声称，其主要目标就是减少黄金在国际货币体系中的作用。

这才真是无德之举。Paul 博士警告联储与财政部，IMF “禁止那些正忍受着不稳定货币政策的国家”采取“最有效的手段”稳定货币。他警告说，这样的政策，“可能会推迟一个国家从经济危机和增长减缓中复苏”。此举有可能会进一步加剧国家的经济和政治不稳定，而这正是 IMF 所反对的。然而，Paul 博士却没有得到任何回复。

为什么要阻止一个国家与黄金挂钩的自由呢？这才是真问题，而我的答案是，即使是金本位的小国也能造成高负债的大国政府投资的通货膨胀。当 Paul 博士发出那封信时，一美元联邦储备券的价值刚刚跌至 1/594 盎司黄金。在再次下跌之后，它的价值稳定在了大约一半。奥巴马的总统任期内大衰退一直持续着。只是现在经济才接近充分就业（虽然就业还没有完全恢复到布雷顿森林体系时期的平均值 4.6%）。

无论如何，现在是对货币体制进行战略性改革多么恰当的时间啊。国会一直寻求建立适当的货币委员会研究这件事。获得特朗普支持的共和党政纲已经为其正式背书。如果能够成立这样一个委员会，Ron Paul 没有得到的答案也许会就得到回答了。

（摘自 Ron Paul's Question Emerges in Sharp Relief In the Era of Trump, *The New York Sun*, 2017 年 4 月 18 日，由李维佳编译）

联储空缺角逐开锣

特朗普总统与联储主席耶伦以出人意料的和平姿态开启了合作之旅。他们两人是美国国内最大重量级的两位经济政策决策者，特朗普在大选期间曾激烈批评联储。但是不久特朗普却开始称赞耶伦的工作十分出色，特朗普首席经济顾问科恩（Gary Cohn）是白宫与联储的重要中间人。特朗普对耶伦说，自己与她一样喜欢低利率，两人还讨论了“如何通过经济政策帮助后金融危机时代数百万深感遭到遗忘的美国人民”议题。后来特朗普又说，不排除继续任命耶伦担任联储主席的可能，但观望者并不看好耶伦女士，而 Cohn 先生就是另一位人选，他曾是高盛集团前高管。

特朗普自上任以来并未公开质疑过联储加息举动。联储在 2017 年 3 月上调了短期利率，近期又再次释放出加息信号。但白宫的举动与其对其他非党派机构（如联邦调查局，国会预算办公室和法院）的态度对照鲜明。与其说特朗普政府的这种做法是白宫官员、耶伦和联储间的互动，倒不如说这表明，特朗普当局已放弃对联储指手画脚，这将延续前三任总统明确的政策。Cohn 先生在 3 月份罕见地说：“联储尽管去做他们认为有必要做的事，我们尊重联储权力”。

特朗普不插手美联储事务十分明智。这是因为他深受身边深谙市场之道下属的影响，当然也是迫于形势变化。现在特朗普不再热衷于发起民粹主义活动，在他总统任期的第一年，对联储保持中立态度，将在金融市场上为他赢得赞誉。特朗普希望美国经济迅猛增长，因此不希望联储激烈地加息而扰乱经济繁荣。但对耶伦来说，目前联储面临前所未有的政治敌意，因此必须保持机构的独立性。从纸面数字看，白宫与联储冲突了。特朗普总统希望美国经济年增长 3% 以上，而联储却认为，只能稳定在 2% 左右，因为还要考虑人口变动趋势和生产率缓慢增长等因素。目前美国失业率已达 4.3%，如果特朗普当局只通过刺激短期需求提高经济增速，联储就很可能加快加息进程。但目前还未出现这个问题，因为特朗普当局还没有向国会提议采取相应措施。

联储还没有做出任何激怒行政当局的举动。但观察家已发出警告，对特朗普对联储政策保持长期缄默不要抱太大希望，毕竟现在美股创新高，联邦贷款利率有所下降。近日联储将把基准利率提升到 1%~1.25%，不过这在历史上依然是极低水平。宾夕法尼亚大学沃顿商学院金融史学家康提布朗（Peter Conti-Brown）认为，如果联储的举动令特朗普感到威胁，特朗普就会发声指责。特朗普和耶伦都生于纽约，两家位于相邻社区，并且出生时间只隔 2 个月，但两个人性格却迥然相异。特朗普来自皇后区，是一名傲慢的开发商，相当依赖直觉，对学术研究毫无兴趣，并且对华盛顿的官僚机构深抱怀疑。耶伦来自布鲁克林，是风险规避型经济学家，她精心准备各种演讲和会议，就连度假时在手提箱里也装满各种书籍，她在学术界和中央银行大楼里度过了自己的职业生涯。

特朗普和耶伦和平相处得益于 Cohn。耶伦定期与 Cohn 先生、财政部长努钦（Steven Mnuchin）会面，后者也曾在高盛任职很长时间。Cohn 先生强调，不要在市场上公开质疑既定货币政策，他还成功说服了特朗普，尊重联储的独立性，以有利于经济。联储理事会共有 7 个职位，目前 3 个职位空缺，如果特朗普想把自己人安排到这 3 个职位上，那就能在联储打上了自己的烙印。明年，联储主席与副主席职位将出现空缺。华尔街与华盛顿许多观察家都预计，特朗普会提名中意的候选人担任联储主席，这个人也许就是 Cohn。虽然 Cohn 未曾对联储主席职位表示任何兴趣，但是他的前同事说，在华尔街长期的职业生涯中，Cohn 一直十分看重联储的权力，进入政府后，他对联储的机构独立性非常羡慕。Cohn 在高盛工作期间结识了几位央行官员，包括纽约联邦储备银行主席达德利（William Dudley），他曾是该行前首席经济学家。

这些事都发生在联储面临十年来最严苛政治审查之时。由于经济危机及其严重后果，令议员们以远超 1980 年代以来前联储主席沃克尔（Paul Volcker）的严肃态度讨论货币政策。

刺耳批评来自于国会共和党人。当 2007~2009 年经济大衰退过后，联储采取特别手段刺激经济增长，超低的借款利率又使奥巴马时期的财政赤字远超预期，令很多人不满。共和党议员表示，联储与奥巴马当局及国会民主党人过从密切，因此不能再用 2010 年《多德-弗兰克法》监管金融危机后联储的工作。白宫高官表示，在特朗普任命联储要职后，抨击有所收敛。联储官员则坚决捍卫属于自己的管理权限。耶伦说，我们已经完成了很多工作。我们的制度安全得多。白宫官员认为，《多德-弗兰克法》赋予联储太大权力，准备提名布什时期的财政部官员 Randal Quarles 担任联储副主席主管银行业，此人容易接触。

白宫对联储在金融危机后购入抵押贷款担保证券持保留意见。购买这类债券是联储为提振经济采取的非常规手段之一。批评认为，这种行为其实是通过确定信贷分布实施的货币政策之一。特朗普行政当局考虑提名古德弗林特（Marvin Goodfriend）进入联储理事会，他是受人尊敬的货币经济学家，对联储理事会提出过保留意见。特朗普当局并未公开表达过这些担忧，这与特朗普大选中的评论截然不同，当时他批评耶伦应该为保持低利率而“自惭形秽”。联储前任副主席卡恩（Donald Kohn）对 Cohn 说：“特朗普与耶伦之间的平静何时破局充满不确定性，但我认为迄今为止，一切尚好”。

（摘自 Nick Timiraos & Kate Davidson, Beneath the Uneasy Peace Between Trump and Yellen, <http://us.pressfrom.com/>, 2017 年 6 月 13 日，由文月编译）



《财经数据》

商人对国会影响看涨

编者按：《国会重要统计数据》（Vital Statistics on Congress）是布鲁金斯学会的定期出版物。自 1980 年首次出版以来，它已成为对国会事务感兴趣者参考指南。本文是 2017 年 1 月最新更新数据系列的第三篇，聚焦一些有趣的数据趋势。

在过去半个世纪里，国会议员背景与议员构成发生了重大变化。正如《重要数据》第一章“国会议员人口统计数据”所展示的，随着时间推移，议员的种族与性别变得更加多样化了。诸如全国有色人种协进会（NAACP）之类的相关利益集团，称赞这种趋势使国会能更好地代表这个国家。政治学研究表明，这种多样性对于确保少数族裔与妇女权益的充分代表性至关重要。但是，单独的人口流动也会影响政策结果，这是指国会议员在成为服务于为公共利益人员之前，职业性质的变化）。

第 114 届国会有 231 名众议员其职业曾是“商业或银行业”。同样的结构也可见于参议员。事实上，这是众议员第二大常见职业，第一大职业类别是“公共服务/政治”类，共有 271 名议员。第 114 届国会议员职业分属于“商业或银行业”的人数，几乎是 15 年前第 107 届国会同属该大类人数的 1.5 倍。相比之下，同期拥有农业背景（在第 107 届国会有 25 名议员，在第 114 届国会有 25 名议员，其间变化很小）或航空、教育或法律背景（自 21 世纪初以来人数变化不大）的议员数量相对稳定。在第 114 届国会，属于“商业或银行业”职业的议员有 42 人，而在第 107 届国会，属于“商业或银行业”的议员只有 24 人，其他大多数行业保持相对不变。

政治学家长久以来对商界人士在国会的作用很感兴趣。1962 年一项被称为“政治商人”的研究探讨了让更多商界人士参政运动的起源。作者认为，1958 年的国会选举使大量亲工

党议员涌入国会，促进了商业主导、对工会和劳联-产联（AFL-CIO）的反击工作。说服商人竞选国会议员，或参与其他政治机构，其明确目标是确保商业利益远离工人运动的政治影响。（其中包含 Syracuse 制造商协会开发、为商界人士进入政坛进行准备的课程）然而，这种策略假定有商业背景的人，即使在进入政坛之后，仍将继续倡导商业利益。

我们能找到相信这个假设正确的理由吗？ 政治学家卡尼斯（Nicholas Carnes）研究表明，议员个人的阶级背景（由他们进入政界前的职业生涯决定）对其投票行为有重大影响。在就任国会议员前，曾受雇于“以营利为目的职位”（如农场主、商人和其他私营部门雇员等）的国会议员，与从事工薪阶层职业的人相比，投票时更倾向于保守经济立场。相反，工人阶级议员比起其他职业群体，在经济问题上倾向于投自由派的选票。这就意味着，国会议员更可能投票给他们认为积极影响自己阶层的政策。因此，正如半个世纪前的假设那样，此举有助于政治家从各自阶层选拔人员填补国会空缺。

过去 20 年里，出身工人阶层的议员开始服务于政府。 这是由于商界人士出身的国会议员越来越多所致，据《重要数据》显示，自第 107 届国会到第 114 届国会期间，出身非医疗健康领域和秘书、文书领域的议员人数有所增加。Carnes 的研究表明，赢得选举的妇女和少数族裔的数量与工薪阶层相当，从而降低了工薪阶层候选人在政治上寻求更大成功的门槛。正如 1950 年代商业协会创办学校、训练商人们进入政坛一样，劳联-产联也创办了自己的议员候选人学校，激励工人从政。虽然党派控制等其他因素未来依然会对国会立法是否有利于工薪阶层产生巨大影响，但重塑国会的职业背景仍会影响政策制定，这一点依然值得关注。

（摘自 Curtlyn Kramer, Vital Stats: The growing influence of businesspeople in Congress, 布鲁金斯学会，2017 年 2 月 17 日，由田甜编译）

联邦政府 2017 年 6 月预算回顾

国会预算办公室（CBO）估计，联邦政府在 2017 财年前九个月发生预算赤字 5200 亿美元，这比去年同期增加了 1200 亿美元赤字。财政收入与财政支出都高于去年，但财政支出增加更多。

在最近的预算规划中，CBO 估计 2017 财年（截至 2017 年 9 月 30 日）财政赤字达 6930 亿美元，比 2016 财年赤字增加约 1090 亿美元。预计数据将公布于 2017 年 6 月的《预算与经济展望：2017 到 2027》报告（更新版）。

表 1 2016 年 10 月~2017 年 6 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
财政收入	2469	2509	40
财政支出	2868	3028	160
赤字（-）	-399	-520	-120

数据来源：国会预算办公室；美国财政部。根据 2017 年 5 月《财政部月报》以及 2017 年 6 月《财政部日报》汇总。

一、 财政总收入：2017 财年前九个月增加 2%

CBO 估计，2017 财年前九个月财政总收入为 25090 亿美元，比去年同一时期增加 400 亿美元。2016 年和今年之间的主要变化如下：

- 1、 个人所得税与工薪（社会保险）税收入共增加 650 亿美元，增幅为 3%。

- (1) 代扣的工薪税收入共增加 890 亿美元，增幅为 5%。这个变化主要反映了工资和薪水的增长。
- (2) 非代扣工薪税收入减少 100 亿美元，降幅为 2%。部分降幅出现在四月份，截至本月纳税人最终完成了 2016 年应缴纳的税金，低于 2015 年。
- (3) 个人所得税退税收入增加 110 亿美元，增幅为 5%，这进一步减少了财政净收入。
- (4) 失业保险税（工薪税的一种）收入减少 20 亿美元，降幅为 6%。

2、从联储转入财政部汇款（包含在表2“其他收入”类目之下）减少300亿美元，这主要是因为2016财年《修复美国地面运输法案》（Fixing America's Surface Transportation Act, 公法第114-94号）要求联储，将盈余账户大部分资金汇款至国库。这家中央银行在2015年12月一次性汇出款项190亿美元。

3、收费和罚款增加 50 亿美元，部分原因是今年的罚款额超过平时。

4、公司所得税收轻微增长，增加了 2 亿美元，增幅为 0.1%。

表 2 2017 年 10 月~2016 年 6 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	1172	1199	28	2.4
工薪税	850	888	38	4.4
公司所得税	223	224	*	0.1
其他	224	198	-26	-11.6
合计	2469	2509	40	1.6
备注：个人所得税与工薪税				
代扣税收	1711	1800	89	5.2
其他，净退税	311	288	-23	-7.4
合计	2022	2087	65	3.2

数据来源：国会预算办公室；财政部。

注：* = 少于 5 亿美元

二、 财政总支出：2017财年前九个月上涨6%

据CBO估计，2017财年前九个月财政支出总计30280亿美元，比去年同期增加1600亿美元。如果不考虑部分支付从2016年10月提前到9月和2017年7月提前到6月造成的变动影响，这个增幅会减少20亿美元，实际增加1580亿美元。如下讨论反映了剔除支付时间变动影响后的调整数字。

增长最多的财政支出计划如下：

1、三大强制支出计划合计增长450亿美元，增幅为3%。

(1) **社会保障计划**福利支出增加210亿美元，增幅为3%，反映了受益人数量和平均保险支付额近期出现了典型增长。

(2) **医疗保险计划**支出增加180亿美元，增幅为4%，这反映了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。

(3) **医疗补助计划**支出增加60亿美元，增幅为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、**公债净利息**支出增加 280 亿美元，增幅为 13%，主要原因是通货膨胀率变化。考虑到通货膨胀因素，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

本金。2016 财年前九个月的调整数总计为 45 亿美元，然而 2017 财年的调整数总计为 307 亿美元。

下面包含在表 3“其他”类目下的三个计划支出也明显增加了：

1、**教育部**支出增加 310 亿美元，增幅为 51%。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，上调数值大概是 390 亿美元，远远高于 2016 年 70 亿美元的上调值。如果去除这些数据调整的影响，教育部在 2017 财年前九个月的支出应减少 20 亿美元，降幅为 3%。

2、**住房和城市发展部**支出增加 290 亿美元，这在很大程度上是因为住房与城市发展部在 2017 年 6 月上调了贷款与贷款担保的估计净补贴成本，而在 2016 年 4 月则进行了下调。

3、支付**联邦通讯委员会**拍卖的电磁波谱使用许可证，减少 80 亿美元收入。因为从拍卖中获得的收入在预算中被登记为抵消收入（也就是说，减少了支出），而拍卖收入减少导致支出更高。

以下领域的预算支出出现下降趋势：

联邦政府从“**房利美**”和“**房地美**”收到的返款比 2016 年增加 130 亿美元（包含在表 3“其他”类目下），这两家企业在 2016 年 12 月、2017 年 3 月和 6 月向财政部进行季度性汇款。这些收入被登记为对支出的抵消，因此使净支出减少。

其他计划与立法支出变化不大。

表 3 2016 年 10 月~2017 年 6 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	677	698	21	21	3.1
医疗保险 ^b	419	439	20	18	4.3
医疗补助计划	272	278	6	6	2.3
小计（金额最大的强制支出项目）	1367	1415	48	45	3.3
国防部-军队 ^c	417	423	5	5	1.2
公债净利息	207	235	28	28	13.4
其他	876	956	79	80	9.1
合计	2868	3028	160	158	5.5

数据来源：国会预算办公室；财政部。

注释：

a.调整数剔除了因节假日提前支付的影响，2017 财年前 9 个月支出调整后应为 30260 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6月预估赤字：870亿美元

据CBO估计，联邦政府在2017年6月发生财政赤字870亿美元，而2016年6月财政出现盈余60亿美元，同比赤字增加了930亿美元。因为，2017年7月1日为周末，部分支出提前到了6月份，如果去除这项支出变动带来的影响，6月的实际赤字应比估计数值减少约440亿美元。

据CBO估计，2017年6月财政收入总计3390亿美元，比去年同月份增加100亿美元，增幅为3%。代扣个人所得税和工薪税增加150亿美元，增幅为8%，这个增长趋势反映了工资和薪水在增加。个人所得税和工薪税非代扣部分增加20亿美元，增幅为3%，公司所得税收

入减少40亿美元，降幅为6%；这些税收收入代表2017纳税年份的第二季度个人所得和公司所得的估计税费缴纳情况。联储汇款减少40亿美元，降幅为36%，部分原因是该月少了一个星期三（即联储每周向财政部汇款的日期），其次是因为，中央银行在储备金余额上支付的利率提高了。

表 4 2017 年 6 月预算收支表

单位：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(%)
财政收入	330	339	10	10	3.0
财政支出	323	426	103	59	18.3
赤字	6	-87	-93	-49	n.m.

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部分支出的影响，调整后，据 CBO 估计，2017 年 6 月的赤字应为 430 亿美元。

n.m. = 无意义

据CBO估计，2017年6月，财政总支出4260亿美元，比2016年6月财政支出增加1030亿美元。部分财政支出增长源于今年7月的某些项目支出提前到了6月，如果去除支出日期变动的影响，财政支出同比应增加590亿美元，增幅为18%。（以下讨论的变化基于剔除提前支付变动后的调整值。）

较大的财政支出项目如下：

1、教育部和住房与城市发展部支出，分别增加了330亿美元和210亿美元，因为上调了往年发布的贷款和贷款担保的估计净补贴成本。

2、政府从“房利美”和“房地美”收到的支付比去年增加40亿美元，这些收入被登记为对支出的抵消，因此使净支出减少。

其他计划和立法支出变化不大。

四、 2017年5月实际赤字：880亿美元

财政部报道五月发生财政赤字880亿美元，比上月CBO估计值多出10亿美元。

（摘自 *Monthly Budget Review for June 2017*, CBO, July 10, 2017，由龚德昱编译）

[《美国财税动态》月刊 2017 年第 7 期内容完]

2017 年 7 月 12 日截稿

2017年7月25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



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