

客观、专业、洞察

美国财税动态

月刊

MEIGUO CAISHUI DONGTAI Monthly

2018 年第 2 期 (第 3 卷第 2 期)



主办:  上海财经大学  公共政策与治理研究院
Shanghai University of Finance and Economics 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，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日在上海出版。



目录

《每月评论》	1
特朗普财税改革与美在华投资新动向.....	1
《华盛顿政治经济》	4
布鲁金斯学会批特朗普搞砸美中关系.....	4
特朗普登上《纽约时报》最差总统榜首.....	5
传统基金会评特朗普国情咨文.....	6
《利益集团与财经政策》	14
特朗普提振美国经济增长的举措.....	14
《2018 年国防战略》专注建设打败某大国财政.....	17
美国贸易保护主义迅速抬头.....	19
美智库预算专家分析国会预算协议.....	21
美智库质疑特朗普基础设施投资政策模糊.....	21
特朗普基础设施计划漏洞百出.....	22
特朗普 1.5 万亿美元基建计划谁买单.....	23
布鲁金斯学会预测经济衰退将改变美国政治.....	24
《利益集团与税收征管》	26
美保守势力呼吁削减联邦支出.....	26
传统基金会批参院预算协议影响税改.....	27
美学界质疑税改是否奏效.....	27
税收遣返无助于解决美元走弱.....	28

联邦税改致收益分析更困难.....	29
联邦税法漏洞致跨国避税急剧增加.....	30
联邦税收遵从成本高达 GDP 的 1.2%	31
谷歌漏税 160 亿欧元手段曝光.....	32
高盛因联邦税改出现巨亏.....	33
《财经数据》	33
美国经济大通缩.....	33
美联邦 2018 年 1 月预算回顾.....	35



特朗普财税改革与美在华投资新动向

李超民 上海财经大学

美国税制变革正在改变全球投资与贸易格局。在全球化急速发展、跨国投资活动愈加频繁，美国空前面临企业“税务倒置”跨国避税浪潮下，美联邦政府近期出台了《2017 年减税与就业法》。这是三十年来美国最大的联邦税改措施，将对国际资本流动、跨国公司的全球化经营战略产生重要影响，进而影响全球经贸活动，其中对国际投资与贸易的负面作用，引起了主要国家的关注和反对。近期我国对美国改革联邦国际税制也已有不少研究，比较全面。那么美国联邦国际税制变革包括哪些主要内容？将产生哪些重要影响？跨国资本将作何反应？我们应提出何种应对思路？这是普遍困扰的问题，需分析有关税法文本，从美国联邦国际税制变革的基本思想与措施入手，尝试进行回答。

第一，美联邦国际税制向参与豁免税制转型，目的是着眼提高全球竞争力。

美国税法的国际税收“全球税制”已经终结。当前“参与豁免体制”是国际潮流，OECD 国家已普遍采用，而美国却长期实行不同的“全球税制”，规定对总部在美跨国公司的海外子公司，（1）实行所得与利润（E&P）递延纳税制度。只有在海外企业向美国总部汇回红利或发生资金支付行为时，始缴纳美国所得税；（2）实行海外税收抵免（FTC）措施，有关海外红利的分配或支付的资金，可利用海外已纳东道国税收，抵免应纳联邦税；（3）强制遣返自 1986 年里根总统税改以来、仍留在海外的跨国投资所得与利润回国。但是，今后美国将全面实行参与豁免税制，规定凡美国居民跨国公司只缴纳源自本土的所得税，而跨国公司的海外子公司一律豁免美国所得税，这是联邦国际税改的主要内容之一。

向参与豁免税制转型能否提高美国全球竞争力短期内尚不确定。冷战后美国借助有利的国际政治经济地位，通过强化跨国公司支持政策，从海外获取了无数经济利益，而跨国公司也借助所谓全球税制庇护，迅速而长期占领了世界跨国投资制高点。但是另一方面，美国跨国公司及其受控外国企业（CFC），利用联邦国际税法漏洞，运用极其复杂的税务筹划策略，实施“企业税务倒置”，递延向缴纳联邦海外盈利所得税，进而把利润继续留在海外，对美国经济与财政造成较大损失。所谓企业税务倒置，是指美国跨国企业通过收购海外资产、实施跨国购并或到海外投资建厂，把生产基地、研发中心、利润筹划中心向海外转移，进而规避美国税收的一种方式。税务倒置常见的行为是转让定价，跨国企业通过海外受控外国公司享受避税地低税率，并减少缴纳联邦所得税。由于跨国公司的无形资产（IP）产生地点与大部分利润转让行为有直接关联，跨国公司最常见的转让定价策略手法，就是把全部或部分无形资产从美国转移至低税率国家，例如爱尔兰。而海外子公司经营所得则通过剥离无形资产，实现继续在海外递延或永久性投资。以美国对华投资为例，在全球税制时代，由于 35% 的联邦公司税率高于中国 25% 的企业所得税率，如果美国向中国的子公司销售产品后的盈利汇回美国，则中国税务部门的预扣税 10% 可在美国纳税时获得抵免（FTC）。现在美国国际税制改革后，中美两国税率倒挂，美国跨国公司向中国销售产品将获得更高的转让定价，目前预扣税抵免政策已不再执行，而今后华跨国公司子公司向美国汇回红利时也无需再纳税。然而，今后美国跨国公司有可能采用新的转让定价策略，按照较低税率向美国汇回海外盈利，

这种变化的政策后果如何，尚需进一步观察。

第二，新订强制遣返海外所得与盈利税新税政，解决财政困局。

具体政策，(1) 在 8 年内，对跨国企业海外子公司获得、且未缴纳美国剩余税的所得与盈利，降低税率强制遣返，其中现金及等价物税率为 15.5%，其余固定资产投资税率为 8%；(2) 在前 5 年，每年可按全部应税款的 8%，其余 3 年按照 15%、20% 和 25% 纳税；(3) 对于可向股东转嫁税负的 S 类公司，除非转换企业性质、出售或清算全部实质资产，或转让股份，否则不享受优惠政策。(4) 非公司股东与 C 类公司享受相同税收政策，但是对于 1986 年税改后的递延利润，确定了两个时间节点，即以 2017 年 11 月 2 日或者 2017 年 12 月 31 日两者中较高数额者为准。此次修订税法后，美国将不再追溯海外子公司递延所得与盈利税，保证资金汇回美国比留在海外更具有税收优势，同时减轻长期积存未清算、又投资于海外所得与盈利税负，准许分期纳税也有利于跨国企业综合考虑债务与汇回资金的使用方式，这为跨国企业进行新的转让定价活动、产生更多的受控外国公司收入，提供了机会，进而按照低遣返税率汇回所得与盈利。遣返海外资金政策的最大受益者是跨国药企与高技术类公司，而据报告，苹果、辉瑞、微软、通用电气等跨国公司在海外分别有 2000 亿、1940 亿、1080 亿、1040 亿美元所得与盈利，它们都是“优胜美国运动”的积极推动者。今后跨国公司转让定价机会虽将逐渐减少，但预料很难杜绝。

第三，广开财源、扩大税基，杜绝避税、打击税基侵蚀。

新增税基侵蚀与反滥用税 (BEAT)。 BEAT 税的目的是杜绝对美国联邦税基的侵蚀，对流入与流出的跨国投资均将产生一定影响。但是 BEAT 税有三项规定值得注意，(1) 只按美国的关联总收入合并征收，且跨国公司关联总收入在今后 3 年内应达到 5 亿美元；(2) 只有本年度向外国关联方的支付超过调整扣除 3% 的“税基侵蚀”门槛，才征收 BEAT 税。进行计算时，3% 的门槛等于向外国关联方支付的全部税基侵蚀金额，除以纳税年份允许扣除的金额。税基侵蚀支付项目包括公司内部利息、版税以及标价服务费，但排除了与无形资产物有关的支付，通常无形资产物应属于由美国跨国公司向其海外关联方购入的部分。(3) 税基侵蚀与反滥用税在一定年限内逐年加重。其中 2018 年的 BEAT 税率为 5%，2019-2025 年提高到 10%，自 2026 年提高到 12.5%。其实 BEAT 税本质类似于替代性最低税 (AMT)，相当于把应当扣除的纳税人关联方支付部分重新加回来进行计算。应付的 BEAT 税等于加回来的税基侵蚀支付，减去跨国公司按照正常公司税率计算的纳税义务后，超过跨国公司应税所得部分，其中既包括税基侵蚀支付，也包括可予以抵免部分。如果美国纳税人的全球合并收入超过 5 亿美元，今后将面临 BEAT 税风险，只有通过分析公司内部不记名资产交易，才有助于消除 BEAT 税收风险。

新增外国专利税制度 (GILTI)。 GILTI 税也是针对跨国公司的反税基侵蚀政策，但是应注意其与 BEAT 的不同特点，一是，GILTI 只针对设立受控外国公司 (CFC) 的跨国公司，而 BEAT 既针对美国跨国公司向外投资 (CFC)，也规范跨国公司对内投资。二是，GILTI 税针对的是利润超过一定数值，尤其是拥有高附加值 IP 或经营销售业务或服务业、但却并未明显使用有形资产的美国海外的受控外国公司。三是，GILTI 与 F 附篇 (Subpart F) 规则的相似之处是，GILTI 主要针对外国税收管辖区的跨国利润。四是，GILTI 的计算相当复杂，约相当于受控外国企业的净收入，减去其有形资产回报的 10%。五是，GILTI 税率按照公司类别不同随时间递升，(1) C 类企业的 GILTI 税率，在 2018-2025 年按照公司所得税折半计算，即 10.5%，此后年份则按照公司所得税率的 62.5% 计算，即 13.125%。(2) 如果 S 类企业不符合 50% 或 62.5% 的 GILTI 税扣除政策，则按照最高税率全额征收，除非按照 C 类企

业 GILTI 所得计算税收。(3) C 类企业可以申请受控外国公司海外所得 80% 的税收抵免政策。从拥有海外无形资产的美商跨国公司全球经营战略看，无疑都会考虑是否把 IP 留在海外更加有利。尤其是跨国公司的受控外国公司未明显使用有形资产的海外服务业和销售企业，要避免 GILTI 税，就需要证明明显投资了海外的有形资产，而这类企业设立海外机构往往又是为了避税，所以这项政策明显针对“企业裸倒置”跨国避税活动。

新增海外无形资产所得税 (FDII)。 FDII 意为为跨国公司使用美国无形资产出口产品与劳务所得实行税率减让，它与 BEAT 与 GILTI 不同之处在于，FDII 的激励是双向的，既激励美国企业把无形资产留在国内，同时又激励对外跨国经济活动。FDII 与欧盟所谓“专利盒”政策类似，欧盟为了吸引企业在本地开展专利研发活动、并将专利成果商业化，制定了这项政策，核心内容是对企业从专利或包含专利的产品中取得的收入，可以减免部分税收。值得注意的是美国此次改革国际税制，(1) 对于 FDII 政策激励将逐步减小，即 2018-2025 年 FDII 特别税率为 13.125%，自 2026 年提高到 16.41%；(2) FDII 税率的计算与 GILTI 类似，而且 FDII 与 GILTI 相互有一定影响。但是，今后对于出口大量货物或密集使用无形资产的海外服务业是否把无形资产留在美国、享受 FDII 政策，也需要观察。

改革利息扣除政策扩大美国税基。 (1) 今后属于国际财务报告集团成员的美国公司，除非有针对特定反利息成本补贴的规定之外，扣除的利息成本将限定在美国公司在全球报告集团中所占净利息成本超过美国公司占该集团全球所得份额的 110% 以内，其中不含利息、税收、折旧以及摊销成本 (EBITDA)。纳税人不得超额扣除利息。(2) 允许任何未获准补贴的利息成本最多在 5 年内结转，原则是先到先结。这样降低公司税率会激励美国公司减少超额杠杆，既规避跨国公司通过向海外分支发行债务超额扣除美国利息，又制定出规避外国所得因适用参与豁免制度而免税，同时还确立了母公司进行债务融资购并，或建立海外子公司的免税经营标准。

扩大无形资产内涵，强化反税基侵蚀。 跨国公司往往通过把无形资产由美国向低税率国家转移的手段侵蚀税基，对此联邦税法对无形资产定义进行了修订，把“商誉、持续经营、员工专门技能，以及任何其他并非由单一业务涉及的有形资产价值或潜在价值”包括进来。扩大无形资产定义、并修订规则、要求美国纳税人以向外转移无形资产的总量为税基，通过估价或以转移无形资产的实际情况为基础进行估值，将提升向海外转移的无形资产的价值。

总之，《2017 年减税与就业法》改革国际税制，是通过全面向参与豁免制转型，降低税率、扩大税基、反税基侵蚀，杜绝美国跨国企业的税务倒置行为，进而增加财政收入，提高美国经济的国际竞争力。那么联邦国际税改的影响是什么呢？

美国改革国际税制的近期影响是多方面的。 首先，改革国际税制影响联邦财政结构。税改后，以 10 年为期平均，美国每年理论上将新增财政赤字约 1500 亿美元上下，使 2018 年赤字总额增加到 8100 亿美元以上，但据国会预算办公室 (CBO) 估计，2018 财年一季度预算赤字即高达 2280 亿美元，同比增加 180 亿美元。财政支出同比增加 5%，高出财政收入增长 1 个百分点。值得注意的是，随着美国基准利率的快速提升，联邦公债付息水平迅速增加，2018 财年一季度公债净利息支出 870 亿美元，同比增加 110 亿美元，增幅约为 15%，赤字水平可能会突破 9000 亿美元，国债总额进一步上升到 21 万亿美元，可见美国联邦全年财政形势很不乐观，这加剧国际社会的担心。近期我国大公国际下调美国主权信用评级至 BBB⁺ 是非常及时的一次提醒。其次，美国高科技利益集团作为此次税改的主要推动者，也是重要的获益者。优胜美国运动成员苹果公司已承诺缴纳税收 380 亿美元汇回海外利润，而另一成员企业思科公司则将汇回 670 亿美元，进行股票回购与分红，导致思科股票价格立刻上涨 7%。而近期美国股市的暴涨暴跌，更多与此次税改后大企业的避税与投资操作有关。例如，为了充分利用低税率遣返海外 E&P 政策，多数科技公司对 2017 年四季度财报进行会计处理，财报账面严重亏损。例如，谷歌在列支 99 亿美元税支出后，出现 30.2 亿美元的

亏损，微软 138 亿美元税收支出导致 63 亿美元亏损，究其实际却是一次性税收支出，但却对公司股价产生着影响。其实企业对于税收的支付，会根据实际情况分期缴纳，从而增加企业利润，降低实际税负。尤其是美国高科技利益集团在税改后的政治定向也值得关注，它们应对国际税改的措施正在影响资本市场与美国政治版图。作为全球化潮流的重要力量，长期以来美国高科技利益集团全面深入推动了跨国投资，促进了全球化，这个利益集团本质上存在反对特朗普逆全球化的因素，但对特朗普总统美国优先政策的支持度似在增加，例如，在苹果公司还承诺在美国国内增加雇佣 2 万名工人，并将在五年内投资美国工厂 300 亿美元。再次，在国际影响方面，美国国际税制改革含有 WTO 所反对的歧视内容遭到强烈反对。美国针对跨国公司从海外子公司采购行为，征收 20%“关联交易税”是明显的贸易歧视，违反了 WTO 准则，而对出口商从自有品牌和其他无形资产中获利给予税收优惠，实质是“非法出口补贴”，对在美国和欧洲的国际银行及保险公司任意转嫁税收，将影响并破坏跨国资本与贸易流动。对此其他国家政府正在酝酿应对政策，目前欧盟已做出反应，其中欧盟五个主要工业国家的财政部长致函警告美国财长，并准备就美国新国际税制向 WTO 提起申诉。最后，对跨国公司资本流动产生影响。为了应对美国税制改革，各国均已制定了应对措施，而且还将相继修订有关规则，这将导致跨国公司的税制遵从问题，而且跨国公司的应对之策也将发生变化，税务结构的重构、供应链的变化所带来的影响也将是长远的。作为跨国公司投资非常活跃的我国，更需未雨绸缪，须从支持一带一路倡议高度出发思考应对措施，应当从改革国内政策、变革国际投资策略入手，在长期内改革社会政策，把国内经济与政治以及社会政策改革落到实处，为跨国公司继续根留中国，进行长期国内投资给予保障，并要有重点地针对高科技跨国投资，在相关财政税收、金融以及社保支持政策等方面有所动作，对于走出国门的海外中国跨国企业，借鉴美国税制改革经验，进行政策支持。

（原载《新理财》杂志2018年第3期，题为“美国财税改革影响跨国资本流动”，转载时略有修改。）



《华盛顿政治经济》

布鲁金斯学会批特朗普搞砸美中关系

编者按：何瑞恩（Ryan Hass）指出，美国人对中国的不满日甚一日是有原因的。中国人在关键领域已经越界，美国对此进行反击是适当和必要的。但对于美中关系中的利害关系，美国政府欠人民一个诚实交代。

特朗普当局应对中国崛起准备实施新战略。这种做法源自一种判断，即中国的崛起威胁到美国的全球领导地位，美国政府需要采取更强硬的方式捍卫美国的世界地位和国民的福祉。这一战略的转变在习近平最近发表的声明中也得到验证，习近平预测中国将重获全球领导地位，他提倡以“中国解决方案”替代西方民主治理模式，坚定了把美中关系视为全球霸主地位之争的美国白宫的想法。

特朗普也从敌对的方向推进了这一战略。同时特朗普还利用公众对中国的不满来获取政治利益，在总统竞选期间和就任之后，特朗普把中国描绘为窃取美国创新成果，抢占美国就业机会，篡夺美国全球领导地位，这个形象引发了公愤。坦率地讲，特朗普也曾多次盛赞习近平，试图促成与中国合作，但最近这些努力并没有取得预期的进展，于是特朗普表示他将对中国采取更强硬的态度。

公众对中国日益不满情有可原。但迄今为止有关美中关系中涉及的利害关系行政当局

欠美国人民一个诚实交代，并解释需要解决的问题以及最好的解决方案。特朗普当局官员已经找出了中美关系的突出问题，但缺乏可靠解决方案。

事实是中国是美国最大的贸易伙伴，是全球第三大也是增长最快的美国出口市场，也是美国最大的债权人。美国与中国的贸易和投资提供了大约 260 万个就业机会。任何关系破裂都会给美国公民造成高昂的经济成本，可能加大股市下行压力、中国制造商品如苹果手机等价格上涨，以及经济增长疲弱。

中国崛起并非一定以牺牲美国利益为代价。根据国际货币基金组织 (IMF) 的数据，1992 年冷战结束后，美国主导的国际体系达到巅峰，美国经济占全球名义 GDP 的 26%，而 2017 年美国的 GDP 仍占全球的 24.4%。关键区别在于，在这个时期，欧洲和日本的份额在下降，而中国却在迅速上升，中国占全球 GDP 的比重已从 1992 年的 1% 增长到现在的近 15%。

美中不公平贸易问题必须得到解决。然而，这不是造成近期美国工作岗位流失的主要原因，根据鲍尔州立大学的研究，85% 的失业是由于自动化设备的增加，并非与中国的贸易，简而言之，是美国工厂的人员更少，产量却更大。因此，贸易保护主义不太可能凌驾于导致大量裁员的自动化力量之上，并且，保护主义可能会阻碍经济增长。

解决中美关系问题有经验可资借鉴。然而特朗普当局同样需要认真对待，而非借机攫取政治利益。美国解决与中国的贸易问题，可以借鉴其最近的经验，2015 年，美国政府利用制裁相威胁，迫使中国就政府资助、以网络为手段、为获取商业利益的知识产权侵权案进行激烈谈判，此后知识产权侵权行为得到了有效改变，而美国创新者受益。特朗普当局真正想要解决具体问题，同样可以征收关税等手段与中国进行有时限的谈判。另一方面，如果特朗普当局只是想利用中国赢得政绩，那么它将承受由此而来、与中国频繁针锋相对的经济影响所导致得“双输”局面，如果中国认为自己受到了攻击，有很多方法可伤及美国经济。

现在是解决问题的时候。美国并不需要将冲突范围上升到两个超级大国间的斗争，但需要有一份科学的计划，解决与知识产权保护、产业政策和美国公司的市场准入有关具体问题。单方面采取保护主义措施打击中国，并期待广泛的让步，这不是改变中国行为的明智选择。另一方面，以最大化杠杆解决具体问题为中心的方法有可能取得进展。

(摘自 Ryan Hass, Tit-for-tat cycle with China will hurt U.S. economy, 布鲁金斯学会, 2018 年 2 月 5 日, 由林铃编译)

特朗普登上《纽约时报》最差总统榜首

特朗普是美国历史上最差总统。这是《纽约时报》“政治专家”的调查结果所显示的，在周末的总统日公布的调查基于“调查基于美国政治科学协会的总统和行政政治部门的 170 名成员”开展，调查结果将任职仅一年的唐纳德·特朗普 (Donald Trump) 总统排在最后一名，巴拉克·奥巴马 (Barack Obama) 位居第八，亚伯拉罕·林肯 (Abraham Lincoln) 位居榜首。特朗普从詹姆斯·布坎南 (James Buchanan) 手中接过了最后一名的位置，布坎南是林肯的前任，他在内战前犯下了很多令人震惊的错误。该名单的其他怪异之处还在于威廉·亨利·哈里森 (William Henry Harrison) 排在倒数第三，哈里森仅在任一个月，因为他感染了肺炎，在雨中发表了创记录的就职演说后就去世了，将没有留下任何记录的他列为“糟糕的”总统实在是奇怪。此项调查自 2014 年开展以来，其他领导人的排名发生了微妙的变化。安德鲁·杰克逊 (Andrew Jackson) 排名下跌 6 位至 15 名，尤利西斯·S·格兰特 (Ulysses S. Grant) 从第 28 名升至 21 名，排名变化的原因并没有公布。

对特朗普的评价结果延续了历史学家和政治学家们的共同看法。这是一个相当自由的群体，他们将目前在白宫的任何共和党人都评价为“历史最糟”，在布什担任总统期间，类似

民意调查也常常将其位列末尾或接近末尾，因此，特朗普得票表现不佳的消息并不令人震惊。这揭示了理应知晓更多的人对历史观念的明显缺乏，或者至少有人认为他们应了解更多，但一些调查的结果却对此产生质疑。

但是所谓政治专家的表现令人震惊地无知。当被问及哪位总统应跻身拉什莫尔山（俗称美国总统公园）时，其中有 5 人将林肯、华盛顿和罗斯福列了出来，而这 3 位总统早就被雕刻在拉什莫尔山上了。参与调查的政治专家有 3% 认为华盛顿、林肯或罗斯福应是下一位跻身拉什莫尔山的总统，其实这三位早已位列拉什莫尔山了。鉴于政治专家的无知，任何对前几年的总统任期进行认真评估、提出质疑都是公平的，即使在总统离任后，也难对其成功抑或失败做出评价。正如《美国总统》主持人理查德·林（Richard Lim）指出的，在很大程度上，盛怒之下评价一个总统所缺乏的成是愚蠢的，“几乎每个人都对特朗普有强烈的意见，这在某种程度上使我们对他的评价存在偏差。历史为我们提供了警示，特别是那些华盛顿的嘲笑者们，我们对总统的最初评价可能是错误的，后代对他们的看法可能截然不同”。

对总统的评价随时间推移摇摆不定。一度被斥为无知的、“一无是处”的德怀特·艾森豪威尔（Dwight Eisenhower）总统，但随后对其能力的进一步检验，以及冷却的党派热情使其声望大大提高，即使是在调查中常常被排在末位的布什的排名也在稳步攀升。除了无法公正地评价近期的总统之外，对任何人是否能公正评价他们的能力提出质疑也可能是对的。历史学家老阿瑟·施莱辛格（Arthur Schlesinger Sr.）1948 年首次公布了一项对总统的民意调查，至少公平地排除了在任期早逝的人，如前述的哈里森（Harrison）和詹姆斯·加菲尔德（James Garfield）。

类似调查可能反映的是投票者的政治倾向而非总统能力。正如历史学家阿尔文·费尔曾伯格（Alvin Felzenberg）的著作《我们应有的领导者》在评价总统时写道，“施莱辛格式调查的普及，使记者、政治评论员、博物馆长和各个年龄段的学生无需再通过证据来支持其政见”。费尔曾伯格说，这只是基于排名者偏见的简单排序，并没有考虑其资历，普通美国人在总统调查中常常与公认的专家存在很大分歧。

我们不应对总统排名太过关注。毫无疑问，有些人比其他人更能胜任工作，我们对其任期的评价很大程度上取决于我们个人所尊重、欣赏或发现有价值的特质。

（摘自 Jarrett Stepman, Survey of “Politics Experts” Ranks Trump the Worst President in History. Here’s Why That’s Absurd, The Daily Signal, 2018 年 2 月 20 日，由田甜编译）

传统基金会评特朗普国情咨文

编者按：当地时间 2018 年 1 月 30 日，美国总统特朗普在国会联席会议上发表就任以来首个国情咨文演讲。传统基金会部分专家对特朗普演讲中的各种政策做出如下回应。本刊编译发表时略去了专家姓名。

一、税改取得了一定成果

《减税与就业法》给美国人民带来了工作机会和加薪机会。在法案签署不到一个月的时间里，来自各行各业共计 260 余家企业宣布提高奖金并增加投资，这一举措直接惠及 300 多万美国人。下个月，由于受益于持续税改，几乎所有美国工人的工资都会增长。将企业税率从 35% 下调至 21%，增强了美国企业的全球竞争优势，同时，这一政策将为美国人带来更多的就业机会、更高的薪酬和更多的投资机会。然而，改革之路并非一蹴而就，许多个人和企业的减税计划将在 2026 年前到期，这为政府提供了增加税收的机会，而非削减开支，国会和总统必须努力使美国纳税人永久减税。

大多数美国人将由于税率降低、储蓄增加而受益，并提升生活水平。特朗普总统强调一个年收入为7.5万美元的典型美国家庭，税收将减免一半。以由销售代表和兼职护士夫妻、三个孩子组成，并有一份抵押贷款、目前每年赚取7.5万美元家庭，根据新法案，他们可以每年额外储蓄2000美元用于子女教育。他们的邻居是一位年收入5万美元的老师，每年纳税额约占收入的10%，但根据新法案，他每年将额外储蓄1100美元。另一家从事百叶窗经营业务的家族也将从减税中获益，2018年，他们公司的利润将达到25万美元，根据减税法案，他们可以将1.3万美元用于企业经营、提高工资或发放奖金，而非向政府纳税。当美国政府减税时，所有美国人都会获益。

小企业税率进一步降低。特朗普总统强调企业税率的最终目标是20%，这是《减税与就业法》的重要部分，没有任何商量的余地，以个人所得形式并缴纳较低税款的小型企业或税收穿透体将会获得新的税收优惠。虽然降低小型企业和税收穿透体的边际税率是经济增长的一个重要组成部分，但由于存在个人所得与小规模企业商业收入之间的税率差异从而导致纳税差额，因此，站在政府的角度，会鼓励纳税人将个人所得视为商业收入来纳税。这种新的税收优惠并不存在一贯的政策依据，任意偏袒某些类型的企业将再次导致复杂化，并将为非生产性税务筹划提供可乘之机。当2025年企业抵免政策到期时，国会不应该扩大其范围，而应将重点放在进一步降低个人税率，公平对待所有来源的所得。

那么新税法将产生什么影响呢？

《减税与就业法》将很快给绝大多数美国工人带来更高的薪水。有些人的税后薪酬已有重大改变，因为低税率和更高的儿童税收抵免为美国居民提供了更高的可支配收入。

（一）简化个人税制

《减税与就业法》将帮助一般的美国工人简化纳税流程。通过实行更高的扣除标准和更低的税率，取代现有的扣除和免税制度，许多工人跟踪其税务记录和纳税申报将花费更少的时间，他们甚至可以节省付给会计师的税务咨询或筹划费用。我们估计，法案将减少一半以上数量的纳税人，从而为大约2100-2800万美国人节省了追踪和逐项扣除税款的麻烦。

（二）取消个人强制保险税

正如总统所强调的那样，《减税与就业法》取消了对个人和家庭的征税，每年最高减税在5万美元以内。取消奥巴马医改的个人保险税后，将为个人和家庭节省成百上千美元。最重要的是，这将赋予个人自由纳税权，而非强制性规定。

（三）政府机构重组

政府为“恢复公民和政府之间的信任关系”所做的努力包括提升政府效率和责任感。为响应总统重组政府的行政命令，传统基金会制作了两份全面的报告，其一是关于政府跨部门改革的建议，如增强联邦对私营部门的竞争力，减少繁文缛节；其二是100多条个人建议，内容涉及减少浪费、重复、效率低下和不必要的联邦职能。这些提案中的许多内容属于政府计划的一部分，甚至有些已经开始实施。

（四）改革联邦雇员制度

国会应该响应总统的号召：“赋予每一位内阁部长必要的权力，奖励优秀的员工，并罢免破坏或辜负公众信任的联邦雇员”。罢免联邦雇员不等同于刑事起诉，不应花费较长时间。除了减轻联邦雇员的负担外，传统基金会还提出了一套全面的联邦薪酬改革方案，这将使联邦政府更具竞争力，并在十年内节约3000亿美元的税收。

（五）取消州和地方扣除

全部或部分取消州和地方的税收扣除。研究发现，州和地方税收扣除导致巨大扭曲，不利于高税收地区的高收入纳税人，还会刺激各州加重赋税。取消州和地方扣除，以及取消市政债券利息扣除等变化将使联邦预算赤字在 10 年内增加 1.7 万亿美元。部分取消这些扣除项目，不仅可以为大幅度降息提供理由，从而推动经济增长，而且还可以消除国家不必要的增税动机。

二、精简行政当局

特朗普总统在其执政的第一年取消了很多法规。这一点比以前美国历史上的任何一届政府都要出色。长期以来民众对行政当局的批评是，发布了一个有一个扼杀投资和减少就业的不必要规则，为美国经济带来超额负担。仅在 2015 年，奥巴马当局在全国范围内征收超过 220 亿美元。特朗普在总统竞选期间和执政第一年再三强调，他打算解决这个问题。事实上，他和他的政府高级成员发誓，要重塑目前的行政状态。

总统计划采用两种改革方式。首先，他任命米克·马尔瓦尼（Mick Mulvaney）出任美国预算局局长，饶（Neomi Rao）为信息与监管事务办公室主任，他们将协助总统完成消除那些非必要法规。其次，特朗普发布了一系列行政命令，指示高级官员积极审查过度的联邦法规对经济增长的影响，清除不必要的法规，确保政府机构不会以越权方式行事，尊重联邦制的价值观，并始终以成本和收益为指导。此外，作为监管改革计划的又一步骤，特朗普总统签署了根据 1996 年国会审议法通过的 15 项国会联合决议，这些联合决议废除了前总统奥巴马执政时期颁布的法规。

三、复杂的国际贸易

特朗普执政第一年让民众看到了更多促进经济增长的举措。但与此同时，过去一年来的贸易政策和言论与创造就业的趋势背道而驰。国际贸易讨论中的一个重要问题是有关概念的内涵与外延，在个人或商业融资的背景下，一项贸易行为与在国际收支环境中不同含义。假设一家外国公司在休斯顿的一艘驳船上建造一座石油加工设施，如果设施（及其工作）被迁移到另一个国家，设施的价值将被视为出口，运输驳船总体贸易倾向于盈余。相反，如果该设施永久停泊在休斯敦，则会增加我们的债务。

大多数人更愿意听到“贸易顺差”而不是“债务”。在我们假设的例子中，一家外国公司支付了美国人制造的东西，即使在毫无盈利的情况下，也将长期工作岗位留在了美国。理论和数据都表明，在国际贸易中，资金以相似的幅度流动，贸易逆差不可避免，也必然是由外资流入的盈余所弥补。毫无疑问，违反贸易规则应该受到质疑，贸易协定应更加完善以解决诸如知识产权保护等问题。然而，贸易赤字不是不公平贸易或违反贸易规则的现象。贸易政策被误读会导致我们远离创造就业机会的经济自由，而这种自由对国内市场来说至关重要。

总统呼吁签订新的互惠公平贸易协议保护美国工人和知识产权。这预示美英之间将达成一项突破性的自由贸易区协议。特朗普当局曾明确表示，英国处于贸易协议的“最前沿”，特朗普对此进行了解释。美国和英国之间的商品贸易基本平衡，两国之间的贸易投资超过 2500 亿美元。毫无疑问，英国作为一个拥有巨大智力资本和超过一千年法律遗产的国家，在实施产权和贸易规则上具有领先地位。

引发自由贸易争议的部分原因，是中国等国家没有履行其承诺，英国的自由贸易即将脱离欧盟成员国的控制，符合美国的利益。传统基金会于 2014 年首先提出这一论点，今天来看，美英自由贸易协定比以往任何时候都更强大。

四、司法改革

更换联邦法官。特朗普总统虽然只是简单地提到了他任命优秀法官的工作，但他在重塑联邦司法制度方面取得的历史性成就不能被低估。迄今为止，参议院已经确认了 13 个上诉法院，这比美国历史上的任何总统都多。特朗普表示，他正在“与参议院合作，指定将严格执行宪法的法官。”随着尼尔·戈萨奇 (Neil Gorsuch)、埃米·巴雷特 (Amy Barrett)、戴维·斯特拉斯 (David Stras) 等法官的任命到位，他圆满完成了这一任务，但目前仍有总共有 160 多个职位空缺，总统的工作还远未完成。

通过监狱改革，给囚犯新生的机会。特朗普专注于经济政策，创造经济繁荣，造福所有人，支持人力资源开发，使每个人都能“充分发挥潜能”。他恰逢其时地提出了法律改革，帮助囚犯回归社会，从而引导一个遵纪守法、繁荣稳定的社会。特朗普说，随着美国复苏，国会必须直面监狱改革，以便“帮助囚犯们获得新生”。特朗普当局应与国会合作，激励符合条件的罪犯参加辅导、职业技能培训、戒毒治疗和其他减少累犯计划。此外，政府可以分享像得克萨斯州这样的保守地区的成功案例，这些州降低了犯罪率和惩戒开支，并且提升了公共安全和地区繁荣。

五、移民政策改革

特朗普呼吁终止连锁移民和多元化签证计划。2018 财年，在美国移民制度中，通过依靠移民和多元化移民方式拿到绿卡的比例为 72%，与此同时，该制度仅为工作签证分配了 12% 的份额。从某种角度来看，美国立法者应该参考加拿大和澳大利亚等其他传统移民接收国的移民制度，这些国家高度重视基于价值和经济的移民。2016 年，加拿大通过家庭团聚移民拿到永久居民签证的比例为 26%，投资移民占 52%，澳大利亚的相应移民比例为 33% 和 67%。

美国一贯坚持以价值为基础的经济制度。支持配偶和子女团聚义不容辞，但是大多数美国的绿卡应该分配给那些想在美国工作并有公司想要雇佣的移民，这才是移民的胜利，也是美国经济的胜利。

六、国防及外交政策

(一) 成功打击 ISIS

特朗普肯定了打击 ISIS 所取得的进展。叙利亚和伊拉克的“伊斯兰王权”已经基本上被摧毁，总统在追求和平道路上进行了一系列战术调整，加速了 ISIS 的垮台。

ISIS 尚未完全被消灭。事实上，未来会有很多艰苦的工作。ISIS 可能会在伊拉克和叙利亚发动叛乱活动，不容忽视中东、亚洲、非洲以及西方的 ISIS 在未来几年内造成的威胁，美国必须随时准备应战。此外，特朗普指出，ISIS 的产生和结束，并不代表伊斯兰激进主义的战争进程，基地组织仍然是高度危险的，美国针对伊斯兰极端主义的全面战略也必须解决潜在和衍生危险。

(二) 重振军事

当前美国迫切需要重振军事力量。布什总统指出“强大的军事力量是美国最可靠的防御手段”。过去八年预算严重削减，过去 26 年持续部署阻碍了军事发展。舰艇人员训练不足，空军战斗机中队和陆军作战旅也战备不足。陆军、海军、海军陆战队和空军的军事力量比半个世纪以前弱化了很多。

然而，美国的利益每天都受到挑战。其中包括朝鲜洲际弹道导弹、俄罗斯和中国的侵略威胁等，这就是特朗普总统呼吁“充分资助国防”的原因所在。但是，为了获得军事拨款，首先国会必须采取行动，提交逾期未拨款的 2018 年国防资金，然后批准总统要求的 2019 年国防资金。拖延时间越长，对美国的危害就越大。

（三）更新老化的现代化防御体系

总统呼吁“实现现代化并重建本国核武库。虽然他希望永远不要使用核武器，但必须具备强大的防御支持力量。然而美国的核武库正在老化，基础设施日益衰退，科学家们逐渐退休，如果我们疏于重视和管理，必将受到威胁。美国自 1992 年以来没有对核武器进行过测试，其中洲际弹道导弹已有 48 年历史未经过测试，一些导弹已有 28 年未发射，有的轰炸机已有 58 年没更新，美国必须投资这一关键的军事领域。

（四）美国将明智地将俄罗斯的不信任进行到底

特朗普当局坚决反对俄罗斯。美国不相信普京领导的俄罗斯，俄罗斯在与美国打交道时，已被证明是不诚实的，普京不在乎他的国家，也不关心他的人民，而只关心维护自己的权力。在特朗普总统的领导下，美国一直维持和加强对俄罗斯的经济制裁，这是个好消息。俄罗斯继续在乌克兰东部作战，占领克里米亚，违背了明斯克二号停火协议。近期根据传统基金会卢克·科菲（Luke Coffey）的报告，俄罗斯仍然占据格鲁吉亚大约 20% 的领土。俄罗斯的入侵、非法占领和对这些事件的干预，进一步证明它不可信。

特朗普宣布俄罗斯是竞争对手。俄罗斯对“我们的利益，经济 and 价值观”构成巨大挑战，但不必如此惊慌。在特朗普总统执政的第一年，白宫已经对俄罗斯政府采取了现实和明智的行动，这些行动证明我们的总统了解俄罗斯是一种威胁，普京不可信任。

（五）在伊朗问题上保持强势

特朗普在演讲中特别关注伊朗。他谈到：“当伊朗人民反对他们腐败的专制政府时，我没有保持沉默，美国与伊朗人民一起为自由而奋勇拼搏。”这不仅是向伊朗人民传递的重要信息，而且是说给伊斯兰独裁政权的重要信息。

特朗普抨击伊斯兰独裁政权的原因。他认为：伊朗的侵略性外交政策花费了巨额经济、财政和人力成本，伊朗投资数以万计的资金，支持在伊拉克和叙利亚进行军事干预，支持也门和阿富汗的叛乱分子以及各种各样的恐怖组织。

（六）继续推行针对伊朗的敌对外交政策

包括政治、经济和军事政策。值得警惕的是，伊朗政权对恐怖主义和伊斯兰革命的支持加剧了伊朗的经济问题，这种独裁统治直接威胁到伊朗人民的长远利益。美国应该支持伊朗人民行使权利，挑战暴虐和腐败政权的高压统治，支持和批准合理评估后的反对派领导人或运动。在此之前，特朗普当局应该尽最大努力，宣传和鼓励伊朗人民的合法政治和经济诉求，并支持他们，努力摆脱依赖暴徒镇压本国人民的暴政。

特朗普还要“解决可怕的伊朗核协议中的根本缺陷”。他提到，已要求国会与行政当局合作，如果德黑兰超过了指定的浓缩铀储备、离心机和核导弹的开发基准红线，则修正立法，强制对伊朗的核活动施加额外限制。美国政府可以单方面改变伊朗裂变材料积累的关键限制，不受日落条款约束，该协议原定在 15 年内到期。这将剥夺德黑兰升级浓缩铀工业规模的选择权，影响缩短实现核突破所需的时间。限制伊朗核计划为美国政府提供了更多军事外交和制裁的机会。

特朗普当局以伊朗发展弹道导弹为由对伊朗不断施压。他出台多项制裁措施，还称要退出协议或废除协议重新谈判，但奥巴马当局决定推迟，而不是阻止伊朗的核能力。为了加强制裁的威慑作用，政府必须与国会密切合作解决伊朗核协议问题，两党议会的支持是维持美国长期外交政策的重要支柱。如果国会不愿意或不能在核问题上与行政当局保持一致，那么特朗普总统就会单干，防止伊朗成为下一个朝鲜。

七、能源和基础设施

（一）建设新基础设施

特朗普再次呼吁修复国家基础设施。包括道路、桥梁和铁路，同时消除阻碍更新基础设施建设的监管障碍，并大幅提高预算。所有新基础设施筹资都应以有意义的监管改革为前提，以《国家环境政策法》(NEPA)为例，完成运输或水利相关项目的国家环境政策法案影响评估的平均时间，从20世纪70年代的2.2年扩大到2011年的6.6年，延长的每一天都会增加纳税人的成本。

必须取消《国家环境政策法》。在过渡时期，国会和特朗普当局会采取以下措施来减轻这一过时法规造成的危害：**1.减少《国家环境政策法》审查。**许多其他的监管要求使得全面的NEPA审查既不必要又多余，审查应限于主要的环境问题，不涉及任何其他管制或许可程序。**2.规定时间限制。**与许多其他环境法规一样，应在每个程序步骤确定最后期限。**3.取消温室气体测定。**没有可靠的科学证据可以肯定地将特定量的温室气体与环境影响相关联。在没有任何因果关系的情况下，NEPA要求各机构对温室气体排放进行测试是不合理的。**4.研究限制的替代品。**评估超出拟议项目的替代行动导致NEPA流程冗长，NEPA评估应限于能够以较低成本和可用技术完成既定目标的替代方案。

总统赞许推进即将到来的基础设施建设。这正如预期的那样，预计将在未来两到四周内宣布更多细节。的确，在现代化国家基础设施建设方面有很多事情需要做。然而，解决方案并不是为了进一步巩固联邦政府对基础设施的普遍影响力，而是为了修复由于广泛的联邦干预调节和控制国家基础设施资金而导致的体系破坏问题。

必须解决监管拖延问题。正如总统提到的那样，阻碍基础设施项目实施是“耻辱”，如果项目拖延多年，则会增加不必要的时间和资金成本。平均而言，对所有基础设施项目进行审查才能获得最终的环境影响报告，这一流程大致需要五年多的时间。几十年来，一些较大的项目陷入了监管困局，只有将审查时间缩减至两年（甚至一年）才能实现现有系统的根本性改进。政府应该采取一系列类似的改革措施，从而建立一个更加有效和负责任的基础设施体系。传统基金会估计，实施一揽子战略改革可以充分推动政府在不增加联邦开支的情况下实现1万亿美元基础设施投资。

但总统错误地描绘了美国基础设施的状况。有人嘲笑美国的基础设施“摇摇欲坠”，但实际上，国家的主要基础设施状况令人满意：在过去25年中，具有“结构性缺陷”的国家桥梁数量（不是不安全的，但显示高维护需求）已经下降了一半以上。国家公路系统显示93%以上的行驶路面都是良好的。机场的运载能力、安全质量和商业服务不断优化。美国海港仍然是世界上最大的国际贸易通道之一。一个成熟的基础设施提案将考虑这些数据，因为这关系到亿万美元不必要的支出，虽然总统只简要介绍了他的基础设施计划，但政府可能会以自由市场原则作为推动基础设施融资的手段，如果总统抓住这个时机，国家将会受益匪浅。

（二）新能源发展方向

特朗普退出巴黎气候协议是正确的。退出巴黎气候协议，扭转奥巴马时代的气候监管，对美国经济来说是一个闪光点。传统基金会数据分析中心估计，到2035年，参加《巴黎协定》将导致美国国内生产总值总计损失2.5万亿美元，导致典型的美国四口家庭收入损失2万美元，以及电力支出显著增加。模型显示，伴随气候和海平面微小变化的将是沉重的成本。

特朗普在美国新能源开采上的措施也值得期待。例如，他的能源独立行政命令允许在联邦土地上进行压裂作业，采掘尚未开发的大量石油和天然气资源。传统基金会的研究发现，充分利用国内的能源将使美国成为全球能源强国，产生巨大的经济效益。从现在到2035年，可得收益为2.4万亿美元国内生产总值，相当于每个四口之家收入2.7万美元。这会导致气

候和海平面的微小变化。奥巴马的反能源政策与特朗普的能源议程对经济的影响存在明显差异，两者之间的一个相似之处就是都不会对气候产生明显的影响。

（三）淘汰有缺陷的“碳社会成本”措施

总统提到可能拖延基础设施投资的规定。这些不必要的法规扼杀了美国经济，特朗普当局结束煤炭之争、美国能源之争的关键组成，是淘汰有缺陷的“碳社会成本”措施。

奥巴马当局利用碳的社会成本来证明其气候议程的合理性。通过对排放到大气中的大量二氧化碳施加高昂惩罚费用，强化监管力度和增加财政收入用于其他项目，其立场是排放二氧化碳对全球变暖造成损害。传统基金会数据分析中心严格检查了这些模型，发现这些模式可以很容易地被决策者操纵。在输入中进行简单、非常合理的更改会产生截然不同的结果，这使得其结果对监管分析毫无用处。研究结果显示，特朗普总统要求淘汰这些模型，是制定监管政策的正当理由。

（四）能源独立

煤炭和美国能源战争已经结束。总统将会在能源政策方面取得胜利，在一年时间内，美国在完成传统基金会的能源议程方面取得了重大进展，除了开放了大量的国内资源外，还取消了昂贵、无效的规章。特朗普已签署了两份单独的行政命令，以此来推动 **Keystone XL** 和 **Dakota Access** 管线工程的施工。美国环保局推翻了奥巴马当局的气候政策，废除了清洁电力计划，特朗普宣布撤出巴黎气候协议。

政府还采取了必要的措施来缓和前政府的“能源储存”政策。开放外大陆架允许油气开发，允许在联邦政府所属国土上对外租赁能源资源开发权，重新开启煤矿开采租赁，修订煤法规。美国内政部还为阿拉斯加的联邦土地开辟了新的能源生产领域，政府取得的税改胜利还包括开放的北极国家野生动物保护区进行石油和天然气钻探这一能源政策方面的重大胜利。特朗普税改的胜利者遍布全国，使能源市场更自由和更具竞争力的政策改革不仅对美国经济有利，而且对于将从更实惠的能源价格中受益的家庭同样有利。

利用基础设施实施环境改革。美国拥有干净、健康的环境以及安全、结构完善的基础设施，但是，我们国家的主要环境政策已经过时，因此拖延了基础设施投资，导致激励措施错配，虽然权利集中于美国政府，但未产生任何有意义的环境效益。美国环保局利用不断扩大的权力来实施严格的法规，合规成本越来越高，边际环境回报递减。这些环境监管障碍阻碍了各种类型的基础设施投资，从道路、桥梁到管道和输电线路。任何基础设施建议都必须依赖于实质性的监管环境改革，重点是向国家过渡权力，创造市场激励，以及取消高昂无效的政策法规，以更低的成本来改善环境。

八、医疗政策

特朗普未提及国会废除并取代奥巴马医保法。社会各界广泛认为废除该法案将抬高保险价格，导致更多的人丧失医疗保险。正如总统所指出的，2017年12月共和党控制的国会通过的税收法案已经废除了平价医疗法案的个人强制令，在私人市场上购买医疗保险，而不是由奥巴马医改的授权或纳税，这是正确的做法。现在，立法者需要完成这项工作并修复破碎的私人市场，以便所有美国人都拥有更好和更实惠的健康选择。

共和党议员过去七年来承诺废除奥巴马医保法的损害赔偿。据福克斯新闻调查显示，如今82%的美国人非常关心医疗保健。保守党已准备好一项医疗改革计划，通过赋权各州经营真正具有竞争力的健康保险市场，帮助最弱势群体获得高质量的医疗服务，从而促进更多的保险覆盖选择。

特朗普强调要严肃对待阿片类药物滥用危机。解决滥用危机不是一件容易的事情，政

府的联邦行动清单显示了现实情况和行动规模及范围，州和地方采取的行动进一步突出了紧迫性。仅依靠某项行动无法结束这场危机，还需要一系列战略来解决供需矛盾，并为需要帮助的人提供护理。政府单枪匹马作战也并不现实，还需要联邦、州和地方政府，以及社区、邻居和家庭的共同合作。在应对这场危机时，联邦、州和地方政府应慎重选择相关政策和举措，力求保持平衡，减少意外后果。

特朗普表示要对毒贩采取强硬手段，同时为吸毒者提供治疗服务。为此，他已经采取了多种措施。特朗普总统在就职演说中表达了他对阿片类药物滥用危机的认识，并明确指出，毒品“谋杀了太多的生命，并且抢夺了我们这么多未实现的潜力。”自那时以来，特朗普总统动员了行政当局大部分力量，对抗阿片类药物滥用危机，宣布解决阿片类危机是国务院最高的药物管制优先事项。2017年3月，总统成立了反毒品委员会和阿片类危机委员会，以评估当前联邦对吸毒成瘾问题的反应程度和有效性，并提出改善和提升反应的策略。委员会于2017年11月1日发布最终报告。2017年9月，疾病控制和预防中心启动了宣传阿片成瘾危害的处方控制活动的 Rx Awareness 计划。阿片类药物欺诈和滥用司法检测单位首次对外国芬太尼制造商进行了起诉，并在采购网络犯罪市场（AlphaBay）缴获了大量芬太尼和海洛因。通过阿片类行动计划，美国食品和药物管理局将对处方阿片类药物制造商施加新要求。

美国全国卫生研究院正在与学术界和制药工业合作研发非成瘾性药物。2017年9月，国防部、退伍军人事务局和卫生与公众服务部联合宣布了一项为期六年的多机构合作研究计划，为服务人员和退伍军人开发非药物疼痛管理解决方案，共计投资8100万美元。卫生与公众服务部制定了五项针对阿片类药物滥用危机的具体战略：增加治疗和康复中心体量；扭转使用过量药物的现状；提升公共卫生监督加强对流行病的疾控；为创新研究提供支持；推进疼痛管理的更好实践。

美国国务院最后确定了一项具有约束力的联合国协定。在1988年《禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》中，其中增加了两种芬太尼前体化学品，因此，该部秉持强有力的国际立场，把危机药品置于国际控制之下。白宫指出，自特朗普总统就职以来，已向预防、医疗、急救人员协调、高风险区执法资金、处方药监测计划、康复和矫正系统等拨款超过10亿美元。特朗普总统为重病患者使用实验性药物的权利挺身而出，他们常被冗余的规定所阻止。

九、教育政策

支持职业教育。总统谈到职业教育的必要性，这是许多年轻人的一个关键选择，因为传统的四年制大学学位并非适合每个人。一些高中毕业生将成功定义为工作出色，学校是许多年轻人成功的入口，但并不一定是唯一的途径。重要的是，父母、家庭和学生应该能够自由选择学生的未来，国会和行政部门应该确保监管和公共部门等不会妨碍教育机会。每个学生都有机会参与美国梦，这与其在高中毕业后还是在获得高等学位后进入劳动力市场无关。

增加教育储蓄。特朗普总统在演讲中鼓吹了教育和自由的胜利，他列举了许多家庭在2017年年底通过减税措施获得额外资金用于大学教育。在减税方面，立法者为家庭提供了更多的方式来使用他们自己的教育储蓄，用于通常被称为“529大学储蓄计划”。根据新法律，529可以支付私立K-12的学费以及学杂费。最近的529扩展包括可以支付K-12费用是重要的一步，国会和政府还需更加努力。

（摘自 Here's an In-Depth Analysis of Trump's Policy Proposals in His State of the Union Speech, *The Daily Signal*, 2018年1月30日，由汪豫编译）



特朗普提振美国经济增长的举措

编者按：特朗普和他的经济团队做出重大承诺推动未来经济增长。虽然官方预算估计年增长率将上升至 3%，但总统表示增长速度可能会更快。政府已迅速采取监管行动，减少环境规定并允许进行更多钻探。随着新的金融监管机构的到位，银行规定有所放松，尽管没有发生重大变化。2017 年底通过了税收改革法案，大幅度降低了企业税率，并降低了一些人的个人税收。

2017 年，股市强劲，就业增长稳定，GDP 增速快于过去几年的 2.5%。到 2018 年，就业和国内生产总值增长持续看好，但由于担心通胀和利率上升，股市变得非常波动。现在是评估特朗普经济计划的好时机，以及它是否会真正改善美国经济增长至总统宣称的水平。

一、帮助企业增加利润，鼓励企业投资美国，创造良好的就业机会

政府提振经济的核心举措是减税法案。将公司税率从 35% 降至 21%，表面上看，减少企业税收政策是解决问题的方法，自经济衰退结束以来，企业利润一直蓬勃发展，利润在国民收入中的占比有所上升，尽管不是所有的公司，也不是所有的行业都做得很好，但平均而言，美国公司现在手头有大量现金，他们有资源扩大生产规模、增加投资。很少有公司支付全额法定税率，因为多年来法律赋予了各种税收减免。美国的企业所得税占国内生产总值的比例要低于经合组织国家的平均水平。

企业所得税边际税率高于大多数其他发达经济体。公司税改革意味着要取消扣减和税收减免，并利用所得收入来降低税率，这在政治上很难做到，因为失去税收减免的公司正在努力保留它们。除了一些重要的例外情况外，政府的税收法案选择了轻松的方式，大部分税收减免不变，然后削减法定税率并减少国外所得税。

对税改法案影响长期经济增长的估计看法迥异。分析者关于未来十年增长率的结论在 0.06% 至 0.09% 之间，根据这些估计，税收改革的激励措施对经济增长的影响非常小。这些技术分析可能低估了特朗普政策的影响，特朗普已经能够改变美国商业的信心。企业领导人表示，奥巴马不理解企业如何运作，将经济问题归咎于他们，并且不理解只有经济状况良好，他们才能赚钱。虽然许多商界人士认识到特朗普存在的问题，但他们认为他是一个支持他们的生意人，并相信他将能够促进更快的增长。这种乐观情绪可能足以开启更强大的投资和业务扩张。

二、减少监管以帮助小型和大型公司成长

环境和能源管制有所放松。美国的监管环境变得非常繁琐，多个联邦、州和地方机构可能必须就许可达成一致，而且法律体系可能会拖延对投资和扩张的最终批准。奥巴马当局努力简化审批流程，但仍然非常支持清洁环境。美国环保局的新负责人反对大多数法规，认为全球变暖可能是一件好事。政府正在取消温室气体排放限制，在特朗普政权下，企业以更多污染的代价解决环境问题将会更容易和更划算。

政府放开了更多的钻探土地，取消了对燃煤的限制。这些变化是否会解决经济中的紧迫问题？在新技术的推动下，美国的能源产量一直在增加。石油产量每天超过 1000 万桶，天然气非常便宜而且富足。现有可再生能源与化石燃料相比已经变得具有价格竞争力。最终，

当前政府的能源去管制具有象征意义，对近期增长几乎没有影响。鉴于此，放弃减少有害排放的努力似乎是错误的。

小企业贷款更加容易。中小企业在经济衰退期间遭受重创，并且复苏缓慢。随着经济的增长，这一部门的经济状况进一步好转，但仍然落后。几十年来，创业公司的数量一直在减少，原因尚未完全了解。在过去的几十年中，减少仅仅是技术变化的反应，大型零售商和连锁餐厅的扩张驱动了小型创业公司。最近，这种减少一直存在于高科技和高增长的创业公司，而这种减少的原因仍是一个谜。自大衰退以来，融资匮乏可能导致了这个问题。在大衰退之前，新公司可以通过利用创始人家中的房产权益起步。房价已经恢复，但仍然没有以往的房屋权益供给，新创公司不得不寻找其他资金来源。在本世纪的头几年获得贷款太容易了，而今天可能太难了。过度放松贷款限制会增加再次发生危机的可能性，但这在未来几年不太可能发生。普遍的商业乐观情绪，加上放松的贷款规则，将帮助小型企业群体，并适量促进经济增长。

三、改革贸易和移民限制政策

特朗普的贸易和移民政策与共和党的传统相违背。传统上，由于遭受反对，民主党在贸易协议方面比共和党人更加矛盾，尽管最终民主党领导人都支持他们。和大多数经济学家一样，我支持更自由的贸易，因为它使美国能专注于经济中美国生产力最强的部分。一些工人和公司受到贸易的伤害，但整体自由贸易有利于美国的增长。

特朗普的贸易限制将提高消费者的成本并招致贸易伙伴的报复。尽管里根总统有自由市场的意识形态，但在 20 世纪 80 年代他为了保护美国的工业而对从日本进口的汽车实行了配额限制。日本公司的回应是跳过障碍并将最先进的生产设施带到美国市场，贸易壁垒并没有阻止美国消费者购买日本汽车。今天，想要避免洗衣机或太阳能电池板等新关税的公司可以在此扩大业务。当然，特朗普不是受贸易理论的驱使，而是因为指责贸易造成蓝领工作岗位下降能带来政治优势。特朗普的贸易政策可能会损害我们的贸易伙伴，如墨西哥或加拿大，并有损美国在世界上的地位，但它们对美国经济增长的影响不大。也就是说，中国有很多经济武器，与中国进行贸易战将会具有非常大的破坏性。幸运的是，总统似乎已经在避免这样一个冲突了。

移民限制可能会导致经济增速放缓。特朗普提出减少合法移民和关闭边界，以消除非法移民。皮尤研究中心估计，在没有移民的情况下，美国的工作适龄人口实际上会开始减少，因此，如果大量减少移民人数，劳动力增长和总体经济增长率可能会大幅下降。移民在创业公司中一直很重要，特别是在科技公司中。移民对硅谷的形成做出了部分贡献。对移民的敌意会阻止聪明和有才华的人到美国来，并且会破坏长期的增长。很难对影响确定一个数字，但实际影响可能相当大。

四、重建美国基础设施建设

特朗普在大选时承诺推出大型基础设施投资项目。具体细节现在还在制定，并且提议的联邦资助额在十年内为 2000 亿美元。毫无疑问，美国需要升级其基础设施，道路，桥梁，港口，电网，供水和其他地区都需要改善。在政府的计划中，2000 亿美元将通过私人，州和地方资金撬动 1.5 万亿美元的资金。联邦资金将分为 200 亿美元用于“具有国家意义的项目”，500 亿美元用于农村地区拨款，其余的用于贷款支持或其他可能的高杠杆。政府还希望缩短许可和批准的时间。

加快审批程序和缩短诉讼延误肯定有益。但实际上这很难做到，因为许多法规都是国家法律。而花费 2000 亿美元并将其扩张到 1.5 万亿美元将是一个非常巧妙的安排，值得注意的是，2000 亿美元不是联邦资金的净增加额，其中一部分资金只是现有资金的转移。认

为政府的基础设施举措将对美国经济增长产生重大的积极影响是一个延伸的想法。

五、增长提速的障碍：需求和供给

在充分就业状态下，实施大规模的赤字融资型财政扩张并不常见。财政刺激措施几乎肯定会促进 2018-2019 年的经济增长，萧条经济体的优势在于雇主正在为工人而战，甚至愿意雇用非熟练工人并对他们进行培训，20 世纪 60 年代末以及 20 世纪 90 年代末期的萧条经济中，工人表现良好。

联储有责任防止高压经济体变成通货膨胀经济体。在 20 世纪 60 年代经济萧条之后，通胀问题持续了 15 年。然而，在 20 世纪 90 年代经济萧条的情况下，通胀问题没有出现，实际上美联储已经难以将通货膨胀率提高到 2% 的目标。经济学家预测，随着通胀保持在低位甚至下降，美联储量化宽松政策造成的失控的通货膨胀已经下降。在通货膨胀和失业之间权衡的菲利普斯曲线的信徒取得了更好的成绩，但并没有太大的改善。

通胀的决定因素受外部经济体的影响。中国和亚洲供应链的崛起压低了制成品的价格，商品供给的扩大缓解了石油、金属和食品的价格压力。欧洲和日本经济衰退加剧、中国经济增长放缓使全球需求疲软。但是这些力量已经走到了尽头，或者已经不足以抵消现在正在增长的全球经济以及可能通过其充分就业准则爆发的美国经济。美联储已经迅速加息，如果通胀回升，他们将加快步伐。目前股市开始波动，因为投资者突然对通胀和美联储的反应感到震惊。利率上升可能会抑制美国经济增长。

需求扩张带来的增长幅度有限，供给增长成为主要的机会。供给方面的增长是通货紧缩。如果来自劳动力增长较快或生产率增长较快，美联储将愿意适应更快的增长。从更快的劳动力增长中获得更多的好处不是起点。多年来，由于人口老龄化和缺乏好工作，劳动力就业率一直在下降。如果财政刺激措施导致高压经济并创造更好的就业机会，那么劳动力供给可能会有所改善。然而，本土出生的劳动力供给量高于预期取得的任何结果将被该政府对移民的限制所抵消。如果大幅削减移民，我们不会实现国会预算办公室目前预测的劳动力每年增长 0.5% 的目标。

生产率增长模式不稳定且难以预测。从 1950 年到 1970 年代初，人均国内生产总值每年增长约 2.3%。20 世纪 90 年代中期之前，年增长率为 1.3%，20 世纪 90 年代中期至 2004 年之间，它再次恢复每年 2.8% 的快速增长速度，随后降低到每年 1.1% 以下。自 2004 年以来，生产率增长缓慢是国内生产总值增长如此缓慢的最大原因。假设有一个奇迹，人均国内生产总值的增长率恢复到 1995 年至 2004 年之间的 2.8%，劳动力年增长率为 0.5%，GDP 增长率为 3.3%，达到了政府的估计值。另一方面，假设生产率增长不会提高，而是保持在 2004 年至 2017 年的同样速度，这将使长期 GDP 增长率达到每年 1.6%。如果移民限制使劳动力增长为 0.5% 以下，那么 GDP 增长的下限就更低，大概是 1.3%。这是一个大范围的可能值，经济结果将对美国生活水平的提高和本届政府的命运产生重大影响。

恢复经济强劲增长的困难在于超高速生产率增长出现机会渺茫。在做预测时，国会预算办公室对快速增长和 2004 年以来增速放缓进行平均，估计经济的长期可持续增长率为每年 1.9%，这个数字实际上相当乐观。它并没有假设移民人数大幅减少，它假设每个工人的 GDP 增长率比 2004 年以来的增长率高出 0.3 个百分点。人们可以把这个数字作为特朗普增长政策的成功得分，哪怕他的野心更大。

六、实行巨大赤字政策

预算赤字问题还没有引起任何注意。但更多的人将意识到它，年度联邦赤字预计将超过 1 万亿美元，债务与国内生产总值的比率快速奔向 100%。债务和赤字是否会推动经济增长？迄今为止，赤字警告尚未得到注意的原因是选民没有看到不利影响。美国人能够利用联

邦服务，如社会保障和医疗保险，而纳税人的支付远低于这些计划的全部费用。那些担心赤字的人指出，我们的子孙将不得不偿还债务，因此我们是将赤字支出转嫁给他们。不过，只要利率维持在低位，负担似乎不算太重。美国人通过从世界其他地方借款来资助预算赤字，但借贷的增速如此之低，以至于看起来很不合理。

联邦赤字问题在未来会影响经济。随着债务占 GDP 的比例达到 100%，意味着债务利息的每 1% 必须由国内生产总值的 1% 税收或额外借款支付。联储已经将短期收益率曲线向上推高，并且随着预计的国债借贷水平，长期利率也必然会上涨。如果美国国债的持有人，包括很多外国投资者和外国政府，觉得美国国债具有风险性，他们将开始要求美国国债提供风险溢价。随着利率上升，美国投资会受到阻碍。公司税的减少刺激了投资，但这可能会因利率上升而扭转。

制造业已经受到预算赤字的影响。国外借款构成金融资本的流入，推高美元的价值，使美国的商品和服务更加昂贵，进口更便宜。美国大规模、持续的贸易赤字始于 20 世纪 80 年代联邦首次出现大规模赤字。预算赤字和贸易赤字之间并不存在直接的年度关系，因为其他因素可能会影响到两者。经济衰退增加了预算赤字，并减少了贸易逆差，就像大萧条时期所发生的那样。

预算赤字造成更高的贸易赤字。预算赤字和贸易赤字之间的联系确实存在，预算赤字的增加会在充分就业经济中会造成更高的贸易赤字，这给特朗普的政策带来了讽刺意味。他承诺通过施加贸易限制来对抗贸易赤字，但这些将是无效的。例如，对墨西哥实施贸易壁垒只会将美国进口转向其他产品或其他国家。与此同时，税收法案将推高预算赤字，并使整体贸易赤字恶化。

七、改善商业情绪与不切实际的期望

特朗普希望通过激励商业领袖扩大投资刺激经济增长。减税法案让公司和雇员手中拥有更多资金，使美国成为更具吸引力的投资地点，强化推动投资增加。但特朗普也引入了对经济增长有负面影响的政策，特别是对移民的限制和联邦赤字的增加。特朗普的成功主张看似不接受任何限制，他谈论不太可能发生的未来增长率。过度看好和交付不足是一种危险的游戏，会导致幻灭，并可能破坏商界领袖的乐观情绪。也许 GDP 统计数据很快就会被视为虚假事实。

（摘自 Trump's formula for growing the U.S. economy—what will work and what won't, 布鲁金斯学会, 2018 年 2 月 16 日, 由邹颖编译）

《2018 年国防战略》专注建设打败某大国财政

近期国防部长吉姆·马蒂斯（Jim Mattis）发布了《2018 年国防战略》。这表明由国会授权的《2018 年国防战略》将取代过时的《四年国防评估报告》。但其中变化的关键是，《2018 年国防战略》是机密的。因此，马蒂斯发布的这份文件更像是面向美国国防部门提供的更详细、深远的战略指导文件的非机密摘要。马蒂斯部长通过亲自发布《2018 年国防战略》成功地证明，这是他的战略，而不简单的是数百名勤奋工作的五角大楼员工奋斗的成果。这也向高级国防官员和国会议员发出了一个关键信号，表明他支持并愿意为《2018 年国防战略》的实施提供便利，当然，这极具挑战性。

《2018 年国防战略》最惹人注意的就是内容精炼。这 11 页纸比其前身《四年国防评估报告》缩短了约 80%。值得称赞的是，马蒂斯部长和他的团队基本上避免了困扰于战略太多的“圣诞树现象”，即每个参与者都将自己的“装饰品”或“宠物问题”放在文档中。《2018 年

国防战略》的表达力求精炼直接，如同国防部长马蒂斯在约翰霍普金斯大学高等国际研究学院公布的那样，他的语言与《2018 年国防战略》本身一样坦诚，并且应该激起所有关心美国国家安全的人的真正恐惧：“我们的竞争优势已经在战争的每一个领域中遭到了侵蚀”。

一、需要考虑的关键问题

在解决国防困境时，《2018 年国防战略》遵循着与近年来国防部门一致的关键性路径选择。根据这一战略，美国军方将可靠地应对各种冲突下的挑战者；尽管美国陷入了中东地区的混乱，但仍会将重点放在亚太和欧洲地区；同时，近期将冒风险为未来的冲突做准备以及现代化建设；当然也会与世界各地的同盟继续保持密切联系与合作。

二、未来安全环境下的运行

《2018 年国防战略》关于未来安全环境的诊断与当今国际社会普遍接受的分析一致。《2018 年国防战略》还就如何有效运作提供了解决方案。虽然美国军方面临着与美国国家安全利益相关的五个挑战——中国、俄罗斯、朝鲜、伊朗以及恐怖分子，但在这一战略中，优先考虑两个最突出的冲突，包括高端地带以及灰色地带的冲突。具体而言，这意味着美国军方将倾向于与中国和俄罗斯竞争，极有可能分别在中国南海、中国东海以及欧洲地区展开。虽然对抗中国和俄罗斯的竞争都是《2018 年国防战略》的主题，但这一战略巧妙地说明这两个挑战是不同的，而中国又是这两个同等挑战中的头一个。

亚太和欧洲是美国军方在《2018 年国防战略》实施过程中的主要地区。然而，这种优先级的划分——特别是对态度以及投资的调整——在非机密战略中是含糊不清的。据《2018 年国防战略》称，美国军方仍将在中东地区驻扎，但重点关注亚洲和欧洲。这种紧张局势困扰着前行政当局官员，并且在国防部长马蒂斯亲自上手的情况下，实施起来很难实现。关于《2018 年国防战略》的指挥棒上的标签是——“竞争、威慑并胜出”，应从主要竞争对手的角度来看待，强调杀伤力、现代化以及时刻备战，应该被视作帮助美国军方重新获得对中国和俄罗斯竞争优势的武器。根据这一战略，优先考虑未来冲突的准备工作，将以牺牲今天对抗非暴力国家行为者的战争为代价。

美国能否成功实施《2018 年国防战略》受到同盟和合作伙伴的影响。在未来的安全环境中，他们很大程度上作为《2018 年国防战略》的关键性因素起作用，马蒂斯部长在公开文件时说到，此前他一直在与其他同盟国家军队并肩作战，继续深化与盟友以及合作伙伴的战略规划和协作是《2018 年国防战略》的标志，但在过去一年里，特朗普当局疏远了美国的各种盟友和合作伙伴，这只会使《2018 年国防战略》的实施更加艰难。

三、真正站不住脚的部分

《2018 年国防战略》中存在几个站不住脚的部分。国防战略专家关注到，部队规划构架、兵力态势以及就业和一些经常被孤立的问题是主要的内容。其中部队规划构架概述了美国军队根据总统对其能力的期望，将如何进行规划和塑造。虽然它的非机密描述并不令人满意或认可，因为它们没有详细解释国家安全挑战，但对非机密的部队规划结构的修改意味着对未来部队建设的重大调整。2018 年《2018 年国防战略》将部队规划构架从最后一个公开的非机密版本中公开出来，强调军方将能够击败两类侵略者。除了在其他地区（包括美国本土）做出一系列努力之外，新构架还专注于打败某个单独大国。这种调整既明智又符合战略对战略竞争的重视。

《2018 年国防战略》推出全球运作模式集中管理军队。美国兵力散布在世界各地，但规模、架构以及优先性意味着，适当的兵力并不总是能出现在在正确的时间以及适当的地方。

全球运作模式意味着“致命、敏捷、灵活”，这一切都将促进重点关注与中国和俄罗斯的冲突，并有助于在冲突中取得胜利。此外，这种模式对其他方面（包括保护本土、参与灰色地带削弱攻击以及激战）同样也有意义，尤其是根据其重点领域分层的力量。值得关注的是这种努力是如何得到实施与完成的，尤其是美国历史上的国防部长们都曾试图这样做。而且，部队管理与规划，可以更好地联系协调国防部管理当今的兵力，以及发展未来力量的关系。尽管如此，真正实施起来同样困难。

作战原则以及专业的军事教育经常被当成两个孤立的问题。这两个问题的解决强调了未来的战争和胜利并不仅仅取决于到正确的解决方案，而且与美国军队如何利用其现有资源有关。马蒂斯部长关于职业军事教育的言辞，充分肯定了《2018 年国防战略》的明智，声称现在的军事教育“停滞不前，更多关注于以牺牲致命性和独创性为代价而完成强制性任务”，这种教育经常是作为在伊拉克和阿富汗战争的喘息机会，而《2018 年国防战略》直接将课堂上的时间与战争中的成功联系起来。

四、为此将付出的代价

《2018 年国防战略》的实施需要考虑财政预算问题。强调与中国和俄罗斯的竞争，实现未来力量现代化以及恢复准备就绪的战略应体现在该部门的投资中。简单而言，赢家和输家都应该清楚国防部门关于 6000 亿多美元的规划。尽管《2018 年国防战略》概述了包括核能、太空、网络和导弹防御在内的一系列投资领域，但对于部门不再管理资源的情况并没有多少说明。如果部门预算以及日常运作没有实质性的变化，那么《2018 年国防战略》将无法得到执行。《2018 年国防战略》通过简短的风险表述，向国会提供了一个关于资金的鲜明信息。“如果没有可持续和可预期的投资来恢复备战状态，并使得军队实现现代化，以适应当今时代，我们将迅速失去形成一个联合部队的战略优势，此后，其遗留体系将不能起到保护本国人员的作用。”迄今为止，国会表示不愿意听到类似的担忧，人们也希望这次能够按计划实施。

2018 年国防战略在加快美国军方前进的方向上是令人头疼的尝试，而中国和俄罗斯可能会以担忧的眼光来解读。

（摘自 Mara Karlin, How to read the 2018 National Defense Strategy, 布鲁金斯学会, 2018年1月21日, 由何一凡编译）

美国贸易保护主义迅速抬头

特朗普指责不公平的国际贸易协议造成美国制造业岗位流失。在总统大选期间，他威胁要提高从中国和墨西哥进口的关税，并承诺将重新谈判北美自由贸易协定（NAFTA）和其他与美国有双边贸易逆差的贸易协议。

特朗普认为“保护将带来巨大的繁荣和力量”。在特朗普执政的第一个星期，他将美国从跨太平洋伙伴关系协定（TPP）中撤出。在 20 国集团中，政府的贸易立场意味着 20 国集团打破了一贯的冻结与撤回保护主义措施的立场。然而，在 2017 年 11 月份亚太经济合作组织（APEC）会议上共同承诺支持冻结至 2020 年底，并重申亚太自由贸易区（FTAAP）的目标。

特朗普团队的其他预期贸易行动并未实现。例如，美国财政部并没有将中国列为汇率操纵国，也未对中国和墨西哥征收关税。相反，在特朗普 2017 年 4 月份与习近平主席会面之后，有一个百天贸易计划，其中包括改善美国牛肉、金融服务和生物技术出口的市场准入。

特朗普 2017 年 11 月访问中国期间，习近平承诺中国将在美国投资数十亿美元，特朗普表示不应把赤字归咎于中国。所有这些都让中国感到，他们成功渡过了 2017 年特朗普对双边经济关系施加的压力风险。尽管如此，特朗普也没有使美国退出世贸组织、北美自由贸易协定或任何其他贸易协定。相反，美国贸易代表正在重新谈判北美自由贸易协定。政府开始对钢铁和铝制品进口对美国国家安全的影响进行 232 调查，对中国知识产权进行 301 调查，但 2017 年没有结果。

国际贸易体系虽然受到冲击，但仍完好无损。但是 2018 年贸易行动的风险较高，原因有三：首先，停留在特朗普手中关于贸易的各种政治考虑不复存在，特别是废除“平价医疗法”和通过企业减税措施的焦点。其次，232 调查进程已经完成，301 调查进程将很快结束，将为行动创造法律基础。第三，特朗普展现出更激进的贸易行动的政治必要性越来越大。下面概述我们 2018 年可以看到的主要贸易行动。

一、北美自由贸易协定

特朗普使美国退出北美自由贸易协定的可能性提高。特朗普将退出北美自由贸易协定视为一种巧妙的谈判策略，以迫使墨西哥和加拿大同意美国的要求。这可能是虚张声势，因为他在 2018 年 1 月的美国农场主联合会上的演讲中未提及撤出北美自由贸易协定。推行这种战略可能导致北美自由贸易协定的结束，墨西哥总统佩尼亚涅托和加拿大总理贾斯汀特鲁多在美国的这种公开威胁下将更难以抉择。然而，随着特朗普树立的热衷谈判的声誉，美国将很难恢复。

退出北美自由贸易协定会对美国企业和消费者造成经济损失。也会对美国的信用产生负面影响，随着时间的推移可能会付出高昂的代价。由于其他政府和企业对美国承诺的不信任，撤出北美自由贸易协定将削弱所有其他美国贸易协议的价值。这还会进一步降低其他领导人花费政治资本与美国达成新的贸易协议的意愿，撤出 TPP 导致美国经济领导成本增加。

二、对中国知识产权实践的 301 调查

301 报告很可能成为针对中国采取更为强劲贸易和其他经济行动的基础。关键在于政府是否在战略上做出反应以及是否符合美国贸易法的承诺，或者是否违反了美国的 WTO 承诺。后者的答案将导致 WTO 争端和中国的报复行动。

三、对影响美国国家安全的 232 钢材进口调查

232 调查可能会对贸易体系产生系统性的影响。如果总统对钢铁和铝进口实行贸易限制，这不仅会对中国进口产品造成冲击，还会对来自澳大利亚、加拿大、日本和韩国等盟国的进口产品造成冲击。美国的下游工业以钢材作为原材料，包括汽车行业和设备制造商，也会受到伤害。美国利用国家安全为大规模贸易限制辩解，将为其他国家提供相同的支持。

几点看法

特朗普 2018 年可能不会那么咄咄逼人。但预测特朗普在贸易中将如何采取行动具有挑战性，并且也是权宜之计。首先，他了解到北美自由贸易协定对汽车制造商和农民实际上是重要的。此外，贸易战可能会拖延经济增长并对股市造成负面影响。这突出表明了特朗普在寻求协调贸易的经济现实性与他的竞选言论时所面临的挑战。

（摘自 Joshua P. Meltzer, *Battered in 2017, trade may face Trump's full wrath in 2018*, 布鲁金斯学会, 2018 年 1

美智库预算专家分析国会预算协议

近期美国参众两院通过的重大预算决议提高了债务上限。为增加国防和非国防支出敞开了大门, 提高了直至 2019 年 3 月的债务上限, 还对其他政策也相应作出了一些改变。国会经过数天的忙碌之后, 在众院少数党派领导人南希 佩洛西 (Nancy Pelosi) 和参院议员兰德 保罗 (Rand Paul) 的支持下, 最终两院完成了预算增加, 民主、共和两党的合作最终使得这项预算在两院获得通过。两党合作仍然是国会完成重大立法的常态, 但投票情况仍然会提供一些两党之间关于各方关键动态的有益经验教训。

共和党人对预算决议持赞同态度。最有趣的是, 对这一决议投出赞成票的共和党选民是 82 个老大党 (GOP) 党员, 他们在 2015 年投票反对最后一个两年期的预算协议, 但是对于 2018 年的决议, 代表大约 40% 共和党人的投票者, 在两项措施上都投出赞成票。而这两个协议在某些方面是相似的: 它们都允许在国防和非国防支出增加, 并提高了债务上限。此外, 虽然 2018 年的立法主要包括大幅度提高国防支出, 但相比 2015 年的预算协议, 它也使非国防支出增长两倍多。此外, 支出的增加并没有完全抵销其他联邦预算的削减。

导致共和党人改变态度的原因是反对支出法案获得的政治利益大幅减少。特别是在有债务上限背景下, 各方通过赞同增加债务上限的方式控制白宫、支持政治团队历史悠久。与此同时, 在民主党内, 大部分焦点集中在众院, 尽管大量游说人士与选民强烈呼吁反对, 但仍有 73 位民主党人 (约占 40% 的投票人数) 支持这项措施; 有 37 名参议员投票支持这项措施。在参议院, 这主要是由于多数党领导人麦康奈尔 (Mitch McConnell's) 承诺, 要举行移民投票, 取决于政府是否保持开放态度。一旦明确了参院民主党人不可能实施闭守策略, 他们的众院同事就可能不愿意被控诉去支持其中的某一项政策。但其中也反映了民主党的一些事实。正如政治学家马特 格罗斯曼 (Matt Grossmann) 和大卫 霍普斯金 (David Hopkins) 所说的那样, 共和党与民主党以完全不同的方式来执政。他们认为, 民主党人“被正确理解为社会团体的联盟, 他们的利益受到各种形式的政府活动的影响。”

预算协议获得通过是巨大的胜利。它将 2018 年非国防相机支出的上限提高了 630 亿美元, 2019 年将增加 680 亿美元, 这可能会为教育、住房和科学研究等领域的广泛计划带来更多资金。该法案将社区卫生中心的资金延长两年, 为儿童健康保险计划延长了额外四年, 超过了在一月支出法案中批准的六年期, 以及用于支持病危母亲五年期的计划。同时它提供了 893 亿美元的救灾支出, 其中包括 37 亿美元的波多黎各医疗补助计划。

共和党人对移民政策的内容仍然存在分歧。民主党人通常都赞成针对梦想者的措施, 而民主党人内部分歧在于, 他们用多大的力量来处理这个问题。在党内核心会议中, 当有不同群体向党的领袖提出竞争需求时, 就需要做出艰难的权衡。为我们带来了预算协议, 将出现的内容同样值得期待。

(摘自 Molly E. Reynolds, Lessons learned from Congress's recent budget deal, 布鲁金斯学会, 2018年2月12日, 由何一凡编译)

美智库质疑特朗普基础设施投资政策模糊

基础设施投资被特朗普总统 2019 预算案摆在突出地位。提案建议为各州和地方政府安排总额达 1000 亿美元的配套资金, 其中 500 亿用于农村基础设施, 500 亿用于其他基础设

施开支，旨在鼓励各州和地方政府加大基础设施投入，但获得该联邦配套资金的前提是州政府或地方政府自己必须承诺新增数倍于联邦配套资金的基础设施财政投入。特朗普当局坚信这有利于平衡联邦投资，并能激励各州和地方政府作出远超联邦配套资金金额的基础设施投入。

决策层高度关注基础设施融资政策。位于华盛顿特区的美国游说势力汉密尔顿项目（Hamilton Project）发布的博文“没有免费的午餐：公共和私营部门携手于基础设施建设融资之良弊”，专门针对这一问题进行了探讨。数据显示：各级政府对基础设施公共投入的减少，给保障美国各个层次基础设施的建设和维护，以及支撑经济增长活力带来了一定的挑战。本届政府的基础设施蓝图一直围绕着撬动总额高达 1.5 万亿美元投入的目标展开讨论，但与之配套的联邦投入却只有 2000 亿美元。另外，预算案中对交通支出的削减，可能会进一步减少对基础设施的联邦投入。况且，1000 亿配套资金的杠杆效应是否真能实现尚未可知。各州和地方政府可能会非常乐意在他们的拨款申请中炮制所谓的“新增投入”以符合联邦配套资金的拨付条件，而这些“新增投入”则可以通过在别处削减财政预算予以抵消。

特朗普基础设施建设方案严重忽视新增投入的成本效益分析。关于“所涉投资项目的经济和社会回报”的评估指标仅占有所有联邦评估指标的 5%，政府所选择的评估指标，关注的焦点是各州能否使用新的财政收入来源作为基础设施的投入资金，这就意味着联邦配套资金的遴选标准是各州所采用的融资模式，而不是国家的整体利益。联邦政府的基础设施预算提案一旦把对资金来源的关注凌驾于社会利益之上，那些具有真正社会效益但私营投资者们并不看好的重要公众项目就可能很难再获得应有的资金投入。

基础设施投资需要清晰的政策框架。汉密尔顿项目在其 2017 年的一篇文章中，围绕如何增加基础设施投资、项目选择应采用哪些评估指标、确定由谁来进行投入时应考虑哪些因素、以及基础设施投融资应采用哪种恰当方式等问题进行了简要论述。在这篇框架性文章所阐述的诸条原则中，成本效益分析在选择目标项目时是重要的一条。决策者们应当建立相应的非政治性流程来合理分配基础设施投资，具体可以通过基础设施银行或其他方式来实现，从而使纳税人的钱得到效益最大化。

汉密尔顿项目为基础设施政策所面临的挑战提出了建议。2013 年，有关专家巴索（Jack Basso）和杜瓦尔（Tyler Duvall）建议，通过征收使用费缓解交通拥堵，并同时解决交通设施维护和运营的费用问题。此外，2015 年汉密尔顿项目专家奥特曼（Roger Altman）、克莱因（Aaron Klein）和克鲁格（Alan Krueger）撰文，就改善美国基础设施提出了一系列建议，包括重新发行建设美国债券、建立州和地方政府的集中采购体系等。决策者应当通过实施这些亟需的改革来为可持续的、广泛的经济增长奠定良好的基础。现在所需要的就是一个有充分现实论据支撑的、融资方式合理的基础设施联邦投资计划。

（摘自 Ryan Nunn, Still no free lunch: Infrastructure investment must be carefully evaluated, 布鲁金斯学会, 2018年2月14日, 由谢宗炜编译）

特朗普基础设施计划漏洞百出

重建美国始终是特朗普政治野心的核心部分。他的政策主张和数十年的房地产经验让公众和媒体相信总统将向华盛顿推出重大基础设施建设。但从他执政的头几个月起，白宫官员就显然没有准备好匹配特朗普宏大言辞的切实想法。自上次预算发布以来，由于多次错过最后期限和没有官方文件，基础设施计划的发布推延了好几个月。“该计划不是为支持更具竞争力和包容性的经济的国家基础设施建立明确的长期愿景，而是大多数情况下不加区别地增加支出的手段。更糟糕的是，2019 财年预算案削减其他地方的建议意味着政府有效地要

求其他人-特别是城市和州-几乎全部支出，同时仍要求新的投资信贷。53 页内容肯定有值得赞扬的部分，但核心计划内容不被看好，这是一个错过的机会。”

基建计划对于不同地区的基础设施面临的挑战无能为力。例如，通过创建基础设施激励计划，该提案倾向于奖励高增长的地方。通过使用 1000 亿美元的资金池，支持各州和地区开发新收入来源的能力，无论是通过增加税收，转移当前支出还是吸引私人资本，这可以适用于经济增长快的大都市区：像湾区，西雅图和奥斯汀这样的地方。“但全国各地的经济增长并不一致，许多美国大县和整个大都市地区都面临着人口增长缓慢，工资增长停滞以及财政压力等问题。这个方法不适合他们。”

500 亿美元农村基础设施项目能否付诸行动同样令人生疑。根据农村人口和里程数给州划拨资金，它基本上可以让州长全权投资到他们的农村或不到 5 万人的地方。“由于特朗普在竞选期间的早期基础设施建议因无法承认私人融资可能不会吸引到农村基础设施项目而受到打击，这感觉就像是一个政治回应，以安抚来自农村的美国参议员。”“许多地方都面临财政能力问题，社区居住要提高经济收入不是一件容易的事情。而最重要的是，由于新税法的变化，如上限财产税减免，提高新税收也变得更加昂贵。考虑到州政府和地方政府已经投入大量的基础设施投资，这个提议必定会感觉像潜在损失了一个曾经值得信任的合作伙伴。”

基建计划的实施缺乏统一的领导机构进行管理。与过去的宏伟计划，即新政对电力和电话扩张的追求相比，全国州际公路系统以及 20 世纪 70 年代的水资源投资，均没有关于我们应该建设什么样的经济的说法。基础设施不仅仅是混凝土和管道的堆积，还是一些松散的问题，这些问题将由更高的政府层协调。即便如此，失业率极低，利率上升，现在也不是开始消费狂潮的理想时机。

基础设施重建很有必要。尽管联邦政府支持的道路状况良好，但我们的地方道路需要修复。重要的运输机构，尤其是较老的系统需要现代化。许多地方的水管已经破裂，供水服务还不是所有人都能负担得起。宽带还没有达到美国农村的每个角落，大多数低收入家庭也没有订购宽带连接。我们生活在一个有良好基础设施机会的时代，新的数字技术将使我们在重建基础设施时实现基础设施的现代化。

联邦政府需要直面挑战并加强政策设计。我们收到了一个关于如何使我国更具竞争力或更具包容性的提案。首先，众议院和参议院的多个委员会需要就基础设施政策达成共识。“由于成员还没有提出任何建议，因此还需要做大量的工作，甚至引入和辩论法案。其次，国会需要找到用于支付新项目的资金，无论是对目前的支出项目进行削减，增加税收，增加借款，或者三者的组合。国会已经围绕诸如提高汽油税等问题持续进行了激烈的辩论。最后，参议院的规则要求两党支持通过任何法案。如果民主党不喜欢正在提出的建议-无论是出于概念还是政治原因-整个过程可能会拖延。”

我们希望各城市和各州继续通过建立更大的社区支持，执行新的项目设计，以及建立更强大的合作伙伴关系。目前正在进行的多项再授权法案的正式辩论，包括航空和水资源，但没有反映“新综合基础设施”规划内容的法案。

(摘自 Adie Tomer, The President's infrastructure proposal misses the mark: Too much cynicism, too little leadership, 布鲁金斯学会, 2018年3月7日, 由李晓文编译)

特朗普 1.5 万亿美元基建计划谁买单

作为美国肯塔基州路易斯维尔俄亥俄河桥梁项目的一部分，建设人员新建了一座公路桥梁，以疏通从 65 号州际公路横跨俄亥俄河到南印第安纳州的州际交通。在俄亥俄河沿岸，

在党派政治僵局的时代，由民主党领导的肯塔基州和共和党掌舵的印第安纳州建立了合作关系，重置万亿美元私人资金，以重建美国的基础设施。

特朗普 1.5 万亿美元基础设施建设更多关键细节等待出台。来自两党的立法者和行业代表在特朗普承诺重建国家道路和桥梁计划几个月后，仍在等待关键细节。他们也对不包括联邦捐助和具体融资来源的立法前景持怀疑态度。特朗普在国情咨文中敦促国会提出 1.5 万亿美元的两党合作的基础设施法案，这预计将更多地依赖地方政府和私营部门的资金。

共和党议员约翰·科宁在演讲结束后说：利用公共资金是一个良好的开端，问题是如何支付？总统 2017 年在向立法者发表演讲时提到了 1 万亿美元的基础设施数字。白宫官员表示，在他的团队会见了对该计划及其激励措施表现出热情的州和地方官员后，这一数字增加到 1.5 万亿美元。政府提议在 10 年内捐助至少 2000 亿美元联邦资金，以刺激州、地方和私营部门的支出。资料显示，其中一半资金将用于发展州和地方基础设施投资，这将通过提供拨款来实现，优先考虑为项目创造收入的申请人。共和党议员查理·丹特也表示，融资是一个大问题，我们需要基础设施的经常性收入来源。

政府考虑通过削减支出弥补 2000 亿美元的联邦捐款。并表明其愿意考虑关于其他资金来源或更大数字的沟通，但希望与立法者就这些细节进行谈判。美国工程公司理事会总裁兼首席执行官戴夫·雷蒙德在一份声明中表示：“如果没有现实的联邦资金来解决大量积压的国家道路、桥梁、公共交通、机场、供水系统和其他亟须改善的问题，这是一个空洞的承诺。”

联邦政府 2000 亿美元远远不够。在通过 1.5 万亿美元税收改革后，这些改革并未给基础设施拨款，共和党领导人将在中期选举年批准更多支出。

为基础设施筹资的唯一途径是白宫的强力推动。一些州长和市长也表示他们已经在做自己的本职工作，并且需要一个更可靠的联邦合作伙伴。据美国道路与运输建设者协会，26 个州在过去 5 年中提高或调整了机动车燃油税率和其他费用，20 个州的选民单在 11 月 7 日选举时批准了 42.5 亿美元的新增和持续的基础设施融资。

“现在城市利用现有基础设施完成了大部分工作”。这是全美城市联盟主席、小石城市市长马克·斯托多拉在 1 月 18 日华盛顿的一次活动中说的。美国货运协会提议，在四年内对批发层面的所有运输燃料征收每加仑 20 美分的费用，从而在 10 年内筹集高达 3400 亿美元的高速公路资金。该组织的总裁兼首席执行官克里斯·斯皮尔说，在国会通过法案需要有资金来源。该组织总裁兼首席执行官克里斯·斯皮尔说：“一言以蔽之，你想发表声明还是想赢？如果要赢，你必须真正拿得出钱。”

（摘自 Mark Niquette, Yueqi Yang, Arit John, The \$1.5 Trillion Question in Trump Public Works Plan: Who Pays? <https://www.msn.com>, 2018年2月1日,由林铃编译）

布鲁金斯学会预测经济衰退将改变美国政治

商业周期都有开始和结束的时候。开始于 2009 年的商业周期启动于奥巴马刺激计划，这已比除克林顿扩张（1991 年 3 月至 2001 年 3 月）外的其他任何记录都要长。此外，维持这种扩张的最大因素正在减弱。四年的快速就业增长使失业率降至 4.1%，远低于联储对“充分就业”的估计，因此，未来就业创造几乎不可避免地会放缓。过去两年，国内生产总值增长、商业投资、消费支出和个人可支配收入的记录都显示，扩张远低于 1999 年的数字。

表 1 美国经济实力指标（增长率：%）

指标	1990 年代扩张期	当前的扩张期
----	------------	--------

	1998	1999	2016	2017 (估计值)
实际国内生产总值增长	4.4%	4.8%	1.6%	2.5%
商业投资	9.0%	8.7%	-0.9%	6.2%
消费支出	4.8%	5.0%	1.6%	2.6%
实际可支配收入	5.9%	3.3%	1.4%	2.0%

下次经济衰退会怎样影响政治？今天双方和共和党内部激烈冲突的一个引人注目的方面，是他们在相当明朗的经济条件下进行。失业率不仅接近纪录低点，股市也创下历史新高，家庭收入也在上升。但是，既然所有美好的事情都结束了，让我们问问自己，当这种扩张结束时，我们的党派斗争会是什么样子，就业、股票价格和收入都会下降？

经济衰退将进一步限制特朗普实现施政目标的能力。经济衰退通常导致总统的支持率降低高达 20 个百分点，在有利的经济环境下特朗普的支持率都深陷在 30% 左右。这些下降的支持率在经济衰退中还将影响国会的优先权。共和党希望利用不断增长的赤字来削减社会保障、医疗保险和其他社会开支，这将迅速导致毁灭性后果。相反，新的条件可以提升更多基础设施开支的前景，这是两党共同努力减缓失业率上升的途径。如果共和党仍在管理众议院，共和党保守派的领导人可能会坚持削减开支，以减少基础设施计划。

经济衰退也将迫使两党修改对 2020 年愿景的描述。特朗普会尝试放缓上任总统的政策，特别是医改计划，把非法移民作为失业率上升的驱动因素，即使他同时吹嘘减缓移民流动与增加拘留和驱逐出境。更广泛地说，特朗普可以从他目前的社会民粹主义和传统保守的税收政策转变为简单的经济和社会民粹主义。一个可能的起点在于：特朗普的经济顾问委员会负责人凯文·哈塞特（Kevin Hassett）为经济衰退提出了“工作分享”计划，这个计划中，工人们同意削减自己的工作时间，以尽量减少裁员，并且由政府出资抵消他们的工资削减。这样的计划在美国工人阶级和亲商的共和党人间是受欢迎的，但这也激怒了自由派和其他小政府的保守派。

经济衰退可能会刺激民主党扩建安全网和其他社会项目。这也许是对 2020 年表现的预演，计划很可能包括为低收入老年人提供更高的社会保障福利，工薪税的收入上限上调，联邦政府支持各州公立大学和社区学院学费削减，低利率助学贷款，为所有的孩子提供医疗保险，当然也包括提高最低工资标准。国会共和党人和总统的否决权应该能够阻止其中的大部分，特朗普可能会做出一些战略性妥协。

所有上述猜测都源于无人能准确预测的经济衰退。回想过去三年经济衰退的前一年，大多数分析师认为经济增长将持续，事实上，大多数衰退都是由对已经疲软的经济的“外生冲击”引发的，例如，中东问题推动油价上涨、利率变化导致住房发展缓慢、金融机构的失误和渎职带来的股票和债券市场的颠簸。

我们不知道下一次衰退将如何开始。但下次衰退将在可预见的未来到来，当它到来时，它可能戏剧性地改变我们当前的政治。

（摘自 Robert Shapiro, Trump in 2018: What happens when the next recession hits, www.brookings.edu, 2017 年 12 月 26 日，由李维佳编译）



《利益集团与税收征管》

美保守势力呼吁削减联邦支出

削减支出比增加税收更有利于减少赤字。这将鼓励美国国会议员在 2018 年的预算决议中继续削减开支，尤其是福利支出。继《减税与就业法》以及美国《2018 年两党预算法》授权，大规模相机支出增加之后，议员们在 2018 年提出了一项强有力的预算控制工具，以减少福利支出的增长。当政府尝试减少赤字时，他们要么增加税收，要么削减政府开支。美国国家经济研究局发表了一份新的工作报告，研究了这两种方法，并汇编了几项研究结果。

增加税收并不是解决日益增长的联邦支出问题的有效途径。相反，报告强调了切实削减政府开支的积极经济效应。为了衡量每种方法，作者研究了基于削减开支的财政计划，并与较高税率的计划相比较。研究结果表明，从全球范围来看限制政府开支历来是与财政成功相关联的。例如，早在 20 世纪 80 年代，奥地利、爱尔兰、比利时和丹麦等国家在实施削减开支之后，都实现了赤字减少和国内生产总值增长。在 20 世纪 90 年代，西班牙和加拿大也是如此。即使在 2008 年全球经济危机之后，那些试图通过增加税收来提高联邦收入的国家，陷入了比削减开支的国家更严重的衰退。

增加税收会破坏经济增长。从长远来看，政府的结构性支出（如福利支出）增加，不能通过增加税收来控制。通过积极控制福利支出，政府从源头上解决了支出增加的问题，一旦支出得到控制，增加税收的压力就会消失。

削减支出提振了企业主和投资者的商业信心。当政府专注于支持一个强大的私营部门，而不是通过不断增税从美国企业的腰包中掏钱时，企业就会蓬勃发展，经济也会增长。报告指出，当政府增加税收时，企业承担金融风险的意愿就会减弱，不太可能再去投资或创造就业机会。这是因为企业不仅要在税收上增加支出，而且更高的税收也会降低投资回报率，从而降低风险承担的积极性。

高税收国家还面临来自其他国家的竞争压力。税率较低的国家将吸引那些寻求扩张或搬迁的企业，高企业税最终会刺激外国经济。

那种认为增加税收优于削减支出的研究结论不可靠。研究指出由于未使用时间序列模型得出的结论缺少关键数据，仅基于一年产生的数据开展的研究表明，增加税收可以带来比削减开支更高的收入、更大幅度的财政赤字缩减。这是因为减税可能会对经济产生“冲击”，使收入立即增加，但长期研究表明，随着时间推移，削减支出将导致更高的赤字削减率。

预算决议应致力于寻求持久经济增长的解决方案。评估财政整顿计划的成功与否，不应以缺乏远见的年度分析为基础，因为它没有看清大局。最近通过的《减税与就业法》是通过降低企业税率来恢复商业信心和美国投资的第一步-但即使是强劲的经济增长也无法与不可持续的联邦支出相抗衡。

《2018 年两党预算法》通过授权自“大萧条”以来最大的支出增长，使开支增加了一倍。国会需要认真对待 2019 财政年度的预算决议，大幅减少福利支出-赤字和债务的关键驱动因素，否则国家会因年度赤字飙升而陷入瘫痪，并使税制改革带来的收益过早被抵消。

（摘自 Romina Boccia, Spending Cuts, Not Tax Hikes, Boost Economic Growth, *The Daily Signal*, 2018年2月21日，由高丹翻译）

传统基金会批参院预算协议影响税改

两党联合出台的预算协议可能会带来严重的后果。按协议内容未来两年将有数千亿美元的财政支出，造成比我们预想的更糟糕的情况。预算协议不但会突破长期控制联邦支出的预算上限，还会延续一些已到期的税收补贴，形成一种具有政治倾向性的腐败惯例。

税收补贴延期美名其曰“延伸减税”。上一次税收补贴延期是在2015年年底，当时共和党人声称，这次预算协议出台之后，这种临时税收政策就会结束。短期内看，美国2017年《减税与就业法》中并未出现税收补贴延期的内容，这似乎印证了共和党人的承诺。税收补贴取消后企业成本会上升，很大程度上就通过降低税率来消弭这种影响。看上去那种惯例式地对狭隘的、局限的税收补贴进行延期的做法终于画上了句号。这似乎是对华盛顿那些最有权势的游说者们的一次小小的胜利，虽然小，但依然是一次胜利。

国会重启税收补贴延期将践踏共和党人的立法成果。税收补贴延期主要面向能源行业，三分之二的规定都是与能源行业相关的。按预算协议中条款的内容，税收补贴延期还将扩展至太阳能照明系统、燃料电池、地热热泵和小型风力发电等行业。此外，国会还准备用纳税人的钱用来补贴生物燃料，朗姆酒生产商，私营铁路和核电等行业。人们可能觉得确实应当支持这些行业，但政府却并未为这些享受了税收补贴的行业或科技领域提供服务。

补贴计划扭曲了私人领域的投资行为。企业的投资方向不贴合市场，而是去逢迎政治，相互竞争不是为了争取客户，而是为了获得政府补贴。美国政府不能创造出强大的、有活力的企业，一直以来美国政府就缺乏准确判断私人领域市场的眼光。

税收补贴延期伤害经济发展。预算协议提出将对2016年12月31日到期的20项临时性税收优惠进行追溯性延期，但是并不能起到鼓励投资者投资目标行业或技术的作用。相反，它让企业主和游说者们发了一笔意外之财。税收补贴延期，主要是通过政府之手获得经济利益，实际上并不能取得鼓励向目标行业投资的预期效果。而且，更严重的是，这种重启临时性税收政策的做法还低估了人们对于永久延续减税政策、削减个人和企业税收的渴望。

减税政策也会被迫延期。否则数百万美国人的税收负担将倏然加重，如果国家缺乏决断力，不能让有益的税收政策延期、让不良的税收政策终止，那么一旦国会对所得税减免政策实行永久性延期，美国民众可能年年都会面临税负巨额增长。临时性延伸减税是美国税法失调的典型产物。它掩盖了那些实际上是永久性税收政策下的成本，并且为政客们提供了一个机会，让他们每半年就能拉到一次特殊利益群体的赞助。

新的临时性税收优惠延期后患无穷。它将增加经济的不确定性、干扰家庭和企业的投资计划、降低经济增速，因为人们需要依托稳定的政策环境来开展长期投资。国会应当终止全部35个延伸减税政策。在未来的立法中，应该剔除那些为特权利益提供补贴的税收政策，永久地延续减税与就业法案中包含的大部分减税政策。

（摘自 Adam Michel, The Senate's Ugly Budget Deal Would Trample on the Success of Tax Reform, 传统基金会, 2018年2月8日, 由文月编译）

美学界质疑税改是否奏效

发放奖金、提高薪资、承诺重大投资项目并不意味着税改成功。税改法案在2017年12月月才刚刚签署成为法律，它将公司所得税税率从35%下调至21%。但已有百余家公司表示将采取大举措使员工得到实惠并刺激经济发展，包括提高薪资、发放奖金、扩围401(k)计划，并承诺增加资本投资，他们将实施上述举措的动因部分归结于所得税税率的降低。“支持税

改美国人”组织（简称ATR）整理了一份令人印象深刻的名单，列出了迄今为止发表过此类声明的公司，并将其行为与税改法案相关联。沃尔玛将时薪员工的基薪从10美元提高到11美元，并每人发放了1000美元的奖金；美国家庭人寿保险公司延长了产假，将公司401(k)计划的缴费额从收入的2%提高到4%，并向每个员工的401(k)账户一次性支付500美元。这相当于美国投资总额增加了2.5亿美元。

企业的这些举措与标准的经济学理论观点并不完全一致。经济学家通常认为，降低投资的边际税率会刺激企业获得更多的应税收入，促使他们投资于其他产业并扩大生产规模。这继而又会提高工人的生产力，并最终带来更高的薪资。换句话说，公司需要时间来开展新投资，并从投资中获益。显然当前的情况并非如此，因为发放奖金是在众院和参院通过税改法案后、总统签署前就宣布了。

企业的加薪行为可能是为了满足工人的预期或迫于工会的压力。我向税务专家斯科特·格林伯格（Scott Greenberg）请教产生这种差异的原因。他说“可能需要换个理论来解释近期发放奖金和加薪的行为，凯文·哈塞特（Kevin Hassett）提出了一个理论，他认为工人们可能有能力从减税利好中获得意外之财。”他不知道如何评估该理论是否正确，但他承认，“一些公司是应工会的要求才提供奖金和加薪的。”此外，将奖金和加薪归因于税改，部分原因是为税改营造良好的社会效应。穆迪评级预计到2018年年底失业率将降至3.5%，加薪可能也意味着劳动力市场更为吃紧，雇主正想方设法留住员工。如果这个理论是正确的，那么对于多年来一直被贴上“贪婪混蛋”标签的公司而言这便是一次出色的公关，长期以来，他们总是被视为将所有利润据为己有，将从减税中获取的收益都拽在自己手里，对雇员们的利益不闻不问，但这并不是税改即刻生效的标志。

税改的成效是多方面的。一方面，如果ATR名单所列公司如其承诺的在2018年大幅增加资本支出，标准经济理论预测会出现更多的加薪。这需要一段时间才能实现，但它终将实现。另一方面，有关奖金潮是税改成功的直接效应的论调，可能会带来负面效应。美国人和雇员可能会错误地预计这种情况会年年发生。尽管随着时间的推移税改确实会带来薪资的增长，但它不可能再像2017年年底宣布的那样引人注目和有市场。反之如果没有带来薪资的增长，则可能会成为税改失败的证据。

（摘自 Veronique de Rugy, Is Tax Reform Already Working? <https://www.mercatus.org/>, 2018年1月19日，由沈淼编译）

税收遣返无助于解决美元走弱

编者按：梦想靠美国共和党税收法案帮助，促使跨国企业将海外利润转换成美元，以终结十年来最严重的美元下滑的投资者，可能不得不暂时放弃他们对长期反弹的期望。特朗普税改计划的部分目的，是让美国跨国企业名正言顺地将其外国子公司持有的近2.6万亿美元的利润遣返美国境内，特朗普当局降低了对此类累积所得税率。企业迟迟不愿确认资产负债表上的这类利润，以规避美国高达35%的企业所得税。

美元兑一篮子货币的汇率下跌了8.1%左右。由于美联储加息的速度比预期更慢，特朗普总统无法签署任何重要法律，这使美元遭受打击。但分析人士表示，就算该项税收法案能够立法，美元也无法长期获益，因为立法不能为企业即刻转换海外利润带来动力。与此同时，很多大型企业已将这部分利润换成了以美元计价的证券。

共和党人的提案与上一次海外利润税收减免政策不同。全球金融服务公司 Unicredit 表示，上一次的税收减免将近3000亿美元带回美国国内。乔治·布什总统于2004年10月签署

的法案在 12 个月的窗口期内将税率骤降至 5.25%，加上美联储积极地收紧货币政策，使得次年美元的汇率上涨了近 13%。然而，此次共和党人的法案在会议委员会上提出的法案将永久性地改变美国企业海外利润的纳税方式。

美国将不再对企业跨境的大部分未来收益征税。因而，企业鲜有动力将之前累积的海外利润快速带回美国，因为税率不会再回到更高水平。根据多伦多道明证券的数据，高达 2500 亿美元的海外收入可以无限期遣返。分析人士称，尽管这会提振美元，但在 4.5 万亿美元的全局货币市场上，遣返并不会成为一个重要的持续性因素。道明证券北美外汇策略主管马克·麦克米可（Mark McCormick）表示，“2005 年时，遣返是一次性且强制的，因而企业利用这一机会，美元也从中获益”，但此次的税收法案并没有当时那么紧迫。迄今为止，该税收法案还未最终定稿。众议院通过的立法将允许企业在八年的时间里，以 14% 的税率，而非当前 35% 的税率将海外利润遣返国内，未通过的参议院法案将税率定为 14.49%。两项法案都不要企业将海外利润转换为美元。对企业海外利润税收减免的期望和对更广泛美国预算赤字的预期，有助于美元在 2016 年 11 月特朗普赢得大选后不久便升至 2002 年以来的最高水平。

税收遣返不会直接提振美元。分析人士表示，目前国会两院已通过税收法案，“美元多头们又开始蠢蠢欲动”。然而，他们表示，这一导向是错误的，因为企业将遣返回国的绝大部分利润早已变成以美元计价的证券了。多伦多丰业银行首席外汇策略师肖恩·奥斯本（Shaun Osborne）表示，“由于一些大型美国企业已持有大量美元计价资产，就算有大规模的遣返浪潮也不会直接提振美元”。多数情况下，海外利润是以美国银行账户上持有的美元为基础的，但在企业的资产负债表上却被确认为海外资产。因此，它们并不会被视为美国收入，因而不需要缴纳美国的税收。布鲁金斯学会预估，海外现金余额最多的 15 家美国企业，其 95% 的海外利润都是以美元计价的现金或等价物的形式持有的。比如，微软公司在其年报中提及，截至 6 月 30 日，其海外子公司持有的现金和短期投资中，近 92% 已投资于美元资产。

部分分析人士认为美元将迎来短期提振，长期仍看跌。美银美林首席货币分析师大卫·吴（David Woo）表示，“税制改革一经通过，你就会听到金钱迅速回流的巨大声音”。不过他预计美元的涨势不会延续到 2018 年二季度后，部分原因是考虑到税收计划对美国财政赤字的影响。富国银行集团投资组合策略师布莱恩·雅各布森（Brian Jacobsen）认为，长期看来，美元仍会下滑。他表示，税收法案的影响很大程度上反映在货币市场上，在未来 12 个月内几乎没有什么意料外的需求。

（摘自 Reuters, Tax repatriation plan may not fix the dollar, *The Daily Star*, 2017 年 12 月 9 日，由田甜编译）

联邦税改致收益分析更困难

新税法改变了衡量公司盈利水平的分析方法。十二月份颁布的一项税务改革规定，对企业在美国以外地区的累计所得征收一次性税。但是，尽管公司所得税通常被计入公司 2017 年的收入账目中，公司可选择在未来八年内免息延期缴纳实际的税负。公司需在 2018 年做出的决定，可能会使得收益质量评估的传统方法即公司盈利比现金流不再适用。

投资者们希望看到公司的盈利来源于营运所产生的现金。这表明公司有足够的钱给股东分红，并投资于公司未来发展。但会计专家认为，延期缴纳对在外国获得的收入“过渡税”，将使公司盈利与现金流的比较变得混乱。许多公司，包括微软（Microsoft）和强生（Johnson & Johnson），已经做出了延期纳税的选择。这意味着，他们 2017 年的收入减少了，但当年的现金流并未减少，这表明收入更充分地受到现金流支持。然后，在接下来的几年里，尽管收

入不会受到影响,但公司的现金流将受到冲击,进而表现出现金流比实际情况更不利于盈利。例如,微软表示其将支付178亿美元的过渡税。这一数额是根据2017年的收入进行评估的,但现金流没有受到影响。但从2018年开始将会受到影响,根据法律,公司可以在八年的时间内分期缴纳,将占比25%最重的税负放在第八年。公司每年的运营现金流将减少44.5亿美元,而微软在2017年六月结束的最近一个财政年度中公布的运营现金流为395亿美元,这将占据很大一部分。

收入和现金流之间的脱节将迫使分析师和投资者反向分析企业数据以进行同类比较。不这样做的话,可能会得出具有误导性的结论。CFA协会金融报告政策小组的负责人桑德拉彼得斯(Sandra Peters)说:“这是投资者需要注意的。”在分析运营现金流低于盈利水平的公司时,这种错配可能尤为重要。以Mondelez国际公司为例,当它在一月份宣布2017年第四季度收入时,它的累计国外收入纳税额为13亿美元,八年付清。这表明其最高年纳税额将达到3.25亿美元,或者Mondelez公布的2017年26亿美元运营现金流的13%,这一数额低于其29亿美元的净收入。同样地,麦当劳公司已经支付12亿美元的过渡税,这意味着如果支付超过八年,每年最高可达3亿美元。该公司在截至9月的12个月内运营现金流为53亿美元,而净收入为57亿美元。Mondelez的发言人表示公司将“继续评估立法的会计影响。”麦当劳的发言人拒绝置评。

过渡税依据美国公司的海外利润进行评估,而不是35%的公司税率。作为税收改革的一部分,美国放弃了对那些利润的税权,而选择采用属地原则征收,这将只对在美国产生的利润征税,但并非之前旧税收制度中对过去收入征收一次性税。

其他复杂的因素也值得关注。例如,苹果公司此前的国外收入在美国负有很大的纳税义务,预计有一天它将收回部分利润,因此实际上这已经占了它所欠的380亿美元税款中的大部分。一些公司也在从递延所得税负债中获益,而现在美国降低了公司税率,这对公司来说不再那么重要了。

过渡税的到期会导致公司收入和现金流同步增加。强生计划在未来八年内支付约100亿美元,这意味着每年最多支付25亿美元,占截止10月1日的12个月内运营现金流报告的216亿美元的一部分。公司发言人说,由于税率较低将有助于在到期时“抵消”税款,现金流将有所增加。

(摘自The Tax Law Is About to Make Analyzing Earnings Trickier, Dow Jones News, 2018年2月12日,由李维佳编译)

联邦税法漏洞致跨国避税急剧增加

美国新税法漏洞可能致跨国公司避税数十亿美元。由于共和党改革国际经营税,这一漏洞涉及跨国企业以15.5%或8%的税率为2.6万亿美元海外利润缴税。据哈佛大学法学院高级讲师斯蒂芬·谢伊(Stephen Shay)称,通过操纵外国现金头寸是新法的一个决定性因素,美国跨国公司可能通过将利润从较高利率转向较低利率来减少纳税。仅苹果公司就可以节省超过40亿美元。苹果发言人拒绝透露有关谢伊分析的记录,美国财政部和国税局官员没有回应路透社的询问征求意见。谢伊说“这显然是立法的结果”。

税法改革是特朗普就任以来的第一个重大胜利。减税法案获得国会通过并在2018年1月生效,实现了美国跨国公司多年来寻求的大规模减税和税法改革。改革之一是对跨国公司近年来在海外扣除的约2.6万亿美元利润进行一次性减税,在“递延纳税”规则下,允许公司在海外免税的情况下持有利润,只要钱没有进入美国或遣返即可奏效。根据新法律,这种递延规定将被取消,海外累计利润将被征收15.5%的现金持有税或8%的非流动性投资税。这

两项税率都远低于法律通过前对遣返的外国利润征收的 35% 的税率，并低于 21% 的企业所得税税率。为了将税率降低到更低水平，跨国公司可以将海外收入转化为按 8%、15.5% 的税率缴税。美国密歇根大学法学院国际税法专家鲁文 S.阿维-约纳 (Reuven S. Avi-Yonah) 表示，“即使在 11 月份立法出台之前，跨国公司也计划将现金转换为非现金资产，尽管目前还不完全清楚相关的细节”。公司将按照计算的外币现金头寸支付 15.5% 的费率，计算基准是过去两个纳税年度外币现金头寸的平均值，和在 2018 年 1 月 1 日之前开始的最后一个纳税年度结束时，现金余额中的较大者。

跨国公司可以通过分配现金减少税款。谢伊说，跨国公司可以通过包括股息支付在内的合法分配，减少他们的现金头寸，并通过更高的利率降低金额。他估计，9 月 30 日是上一财年末，苹果的外汇现金可能高达 2890 亿美元，在过去两个纳税年度的平均值为 2340 亿美元。为了避免这两个数字中的较高者支付 15.5%，他表示，苹果可以通过分红或其他方式分配部分现金。根据谢伊的说法，将其 2018 年的头寸减少 550 亿美元至较低的两年平均水平，将为该公司节省超过 40 亿美元的税款。

新法律规定交易主要是为了减少海外利润所得税。但税务专家表示，这种反滥用措施并不自动适用，公司税务律师可能会认为它不适用于合法的公司行为。

(摘自 David Morgan, U.S. loophole may let businesses dodge billions, *The Daily Star*, 2018 年 1 月 13 日, 由李曉文编译)

联邦税收遵从成本高达 GDP 的 1.2%

申报纳税很费劲。除了实际应付税款，在提交申报表和确定应交所得税额的同时，发生了遵从成本。

税收遵从成本比估测结果大得多。税收基金会和其他组织长期以来一直在试图估测税收遵从成本。UCLA 经济学助理教授 Youssef Benzarti 在使用了一种新的准实验方法，有助于解决这一问题。他发现，税收遵从成本比以往使用调查法所估测出的结果要大得多。多年来，信息和规章事务办公室 (OIRA) 汇编了美国人填写税收申报表所需的时间，但 OIRA 并未关注填写所费的成本。因而，为了估测提交纳税申报表所需的成本，Benzarti 设计了一种新方法，这种方法在判断纳税人采取分项扣除还是标准扣除时考虑纳税人已知的偏好。

相关背景：纳税人申报联邦个人所得税时，需要在分项扣除还是标准扣除中作出选择。选择分项扣除的纳税人可以从所得中扣除数项费用，包括房贷利息、财产税、州和地方的所得税或销售税以及慈善捐赠。选择标准扣除的纳税人则根据现行法律按单身 12000 美元、已婚联合申报者 24000 美元、户主 18000 美元的标准扣除。

纳税人在选择分项扣除或标准扣除时会考虑时间成本。尽管一眼看上去，如果分项扣除总额高于标准扣除额，纳税人应当选择分项扣除，但数据显示，纳税人的选择往往并非如此。Benzarti 注意到他称之为“缺量”的这部分纳税人，本应选择分项扣除却选择了标准扣除。这些纳税人就在分项扣除的边际量上，可他们并没有选择分项扣除。具体来说，例如，这类纳税人若选择分项扣除，可作为已婚夫妻合计享有 24005 美元的扣除，却决定采取标准扣除，即使扣的少。这类即使省钱也不选择分项扣除的纳税人传递出一个信号，即他们认为比起所省的税金，分项扣除就遵从上来说成本更高。Benzarti 用这些显示出来的偏好去估测分项扣除的成本，继而确定申报联邦所得税的总成本。

税收遵从成本从 175 美元至 591 美元不等。从个体来看，2016 年申报联邦所得税的成本为：自低收入单身纳税人的 175 美元至高收入已婚纳税人的 591 美元不等。总体来看，自 20 世纪 80 年代起，遵从成本稳步上升。1984 年，全国在税收遵从上耗费约 1500 亿美元，

2006 年上升至约 2000 亿美元。纵然成本上升有纳税人数量增加的因素在，也有部分原因在于更多的纳税人在提交 1040 表格之外必须提交一些附加表。以上所有估测成本以 2016 年美元为单位。这些估测是以 2017 年 12 月《减税与就业法》(TCJA)通过前的税法典为基础的。毫无疑问，TCJA 的通过将改变税法典的遵从成本。标准扣除额几乎翻倍了，关于总扣除额和个人宽免的 Pease 限制（及其更为复杂的分级递减机制）被全部废除了。此外，替代性最低税（AMT）的宽免及其分级递减范围对各种申报状态者都提高了，这令许多纳税人得以完全规避了替代性最低税。

税法改革必须考虑税收遵从成本。接下来的八年间，立法者和学术界将试图对 TCJA 下的税收遵从成本进行量化。新法案的某些方面使税法得以简化，但其另一些方面，例如对穿透性企业而言，税法变得更加繁杂。对税法复杂性的评估很重要，在立法者决定要对 TCJA 下个人所得税的现行结构进行改革还是回归 TCJA 前的税法时，税收遵从成本是必须要考虑的因素。

（摘自 Amir El-Sibaie, Tax Compliance Burden Could Cost America as much as 1.2 Percent of its GDP, <https://taxfoundation.org/tax-compliance-cost/>, 2018年2月21日, 由刘茵莹编译）

谷歌漏税 160 亿欧元手段曝光

谷歌通过向百慕大空壳公司转移利润避税数十亿美元。2016 年，Alphabet 公司的子公司谷歌向一家百慕大的空壳公司转移了 159 亿欧元（约合 192 亿美元），节省了数十亿美元的税款。谷歌使用两种结构，称为“双重爱尔兰”和“荷兰三明治”，以保护其大部分国际利润免税。这一设置涉及将收入从一家爱尔兰子公司转移到一家没有员工的荷兰公司，然后转移到另一家百慕大空壳公司。根据 12 月 22 日谷歌向荷兰商会提交的文件，谷歌在 2016 年通过这种税收结构转移的资金比前一年高出 7%。谷歌发言人在一份声明中说：“我们支付了所有的税款，并遵守我们在全球各地经营的所有国家的税法。”“我们仍然致力于帮助发展在线生态系统。”

但谷歌由于没有足额缴税面临着来自监管机构和当局的压力。2017 年，谷歌逃过了一项 11.2 亿欧元的法国税单。此前，一家法院裁定其爱尔兰子公司在法国的广告收入没有固定地址。欧盟一直在探索如何让美国科技公司支付更多的费用，因为许多美国科技公司都使用了类似的避税手段，2015 年，爱尔兰政府已经解决了允许实施“双重爱尔兰”税收安排的税务漏洞。但是，已经使用该架构的公司可以继续使用，直到 2020 年底。根据美国财务报告，2016 年谷歌的全球有效税率为 19.3%，部分原因是其大部分国际利润转移至百慕大实体。通过 2016 年的资金转移，谷歌节省了 37 亿美元。税务专家罗伯特·威伦斯(Robert Willens)说，计算谷歌收入的更好方法是将爱尔兰 12.5%的税率适用于转移到百慕大的资金数额，因为收入本来应该在爱尔兰征税。在这种情况下，谷歌仍将规避约 24 亿美元的税收。

美国新税法将对谷歌所持海外利润征税。谷歌在向美国证券交易委员会提交的文件中表示，截至 2016 年底，谷歌在海外持有 607 亿美元的资金，但尚未支付美国所得税或“外国预扣税”。多年来，美国税法赋予了美国公司一种鼓励海外收益的措施，即允许他们推迟缴纳美国税收，直到他们把这些利润返还给美国。美国上月通过的税法将要求企业对其迄今为止所持的海外收入进行纳税，这两种税率分别为：15.5%用于现金或现金等价物；8%用于流动性较低的资产。那些支付相对较低的全球有效税率的美国公司将支付美国的最低税额。新税以 10.5%的税率起征，公司在全球有效税率为 13.125%或更高的情况下不适用。

谷歌爱尔兰有限公司 (Google Ireland Ltd.) 持有谷歌的大部分国际广告收入，然后将这笔钱交给荷兰控股公司 (Google Netherlands Holdings BV)。谷歌在新加坡的一家子公司，

拥有该公司亚太地区的大部分收入。这家荷兰公司随后将这笔钱转让给谷歌爱尔兰控股公司，该公司有权在美国以外的地区授权搜索巨头谷歌的知识产权，而该公司总部位于百慕大，无需缴纳公司所得税。这两家爱尔兰实体的使用，使其结构成为“双重爱尔兰”，而荷兰子公司作为两家爱尔兰公司之间的管道，挤在中间恰好组成“爱尔兰荷兰三明治”。

（摘自 Jeremy Kahn, Google's ogle Kahn, <http://www.dailystar.com>, 2018年1月4日，由林铃编译）

高盛因联邦税改出现巨亏

由于美国税改引发的一次性支出导致高盛报告出现罕见的季度亏损。这家美国投资银行巨头报告称，第四季度营业收入下降 4.1% 至 78 亿美元，亏损 21 亿美元，而 2017 年同期利润为 22 亿美元，公司股票在早盘交易中下跌 2.2% 至 252.75 美元。这是高盛因受到一次性 44 亿美元支出的影响而出现的自 2011 年来首次季度亏损，主要是由于美国税改对外国收入的返还规定。这笔开支也拖累了年收益，使其下降了 48% 至 37 亿美元。最近几周，许多大公司就美国税改的一次性负面影响发表了类似的申明。

包括高盛在内的大多数公司看好美国减税的长期效果。他们认为这将导致收入的增加和经济的更快增长，在高盛的一份刊物中，首席执行官劳尔德·贝兰克梵（Lloyd Blankfein）提到减税是改善宏观环境的一个因素，尽管公司暂时面临着“挑战性的环境”，“在全球经济即将加速，美国新的税法给我们的企业提供顺势和领先的经营权的情况下，我们已经很好地准备好了服务我们的客户，并且在 9 月份的增长计划中列出了重大的进展”。在银行业务中，高盛从债券和股票承销中获得了可观的收益，财务咨询收入也增加了。

高盛的**交易业务在最近几个季度因波动性低而陷入困境**。该部门的收入比 2017 年同期下降了 34%，尤其是因备受关注的固定收入、大宗商品和货币交易减少 50% 而导致下滑。它已经进入公众银行领域，而这一领域是被其竞争对手如摩根大通、美国银行和地区银行所主导的。高盛说：2017 年在线消费者贷款和存款平台的贷款超过 20 亿美元，并吸引了超过 50 亿美元的存款。

（摘自 Agence France Presse, Goldman Sachs reports quarterly loss on U.S. tax reform charge, <http://www.dailystar.com>, 2018年1月18日，由李铃编译）



《财经数据》

美国经济大通缩

有学者声称美国的国际声誉正在下降。特朗普总统宣称让美国再次辉煌，美国是世界第一，总统对美国的看法和远见毫不掩饰以自我为中心，他把美国的利益凌驾于贸易和民主建设的长期国际领导作用之上。美国从像巴黎气候变化协议这样的多边协定大规模撤退。在更具针对性的层面上来讲，这是贸易保护主义举措，正如特朗普批准的对外国洗衣机和太阳能设备高额关税，上述行为一致。用比喻来说，如果这是一个由校长的态度形成的一个校园主题，这个主题被他的批评者嘲讽为校园霸主，那么这个主题就是——美国不会再被推动了。

特朗普的演讲会对国内外产生不利影响。他准备在瑞士达沃斯论坛发表讲话，然后再

发表他的第一次国情咨文演讲，外交专家和前政府的退伍军人担心，这会产生对国内和国外的影响。从国外的角度看，对历史上向美国请求帮助和寻求领导的国家来说，美国的形象受到了重创，从国内的角度看，美国人越来越对政府感到不满，越来越多的人认为过去的政府才是世界的典范。“美国已经变成了一个不再超凡的国家”塔夫斯大学弗莱彻法律与外交学院国际政治教授丹尼尔·德雷斯纳（Daniel Drezner）感叹道。作为一个外交关系分析师和教授，“我的工作一直是告诉人们不要惊慌”，不论是 911 袭击还是其他危机，但是现在，“这真的很成问题”，雷德纳斯补充道。智库新民主党网络创始人西蒙·罗森伯（Simon Rosenberg）说：“美国在全球的地位已经大大降低。”这可能是美国的黄金时代和造就美国黄金时代的条件即将结束。值得注意的是所有的这一切是在国会内部没有任何讨论的情况下发生的。

数据表明美国并没有再次伟大。专家们强调，美国仍然是一个重要的世界强大国家，它拥有着强大的经济体系和被全球人民消费和复制的大众文化。罗森伯指出，美国是全球创新的中心。并且可以肯定的是，这里是美国，一个有 1100 万无证移民拼命希望留下的地方，一个数百万更对生活充满希望的移民愿意生活的地方。但是最近的趋势——包括但不仅仅局限于选举，夸夸其谈的演讲和特朗普政策——已经给美国带来了严重的品牌形象问题。在 2018 年全球最佳国家排名中美国 2018 年与 2017 年的第七位相比，再次下降，位列第八位（在特朗普上任之前的 2016 年美国排名第四），2017 年 Ahholt-GFK 国家形象指数显示了相同的结果，美国在排名的五十个国家中在一年的时间里从第一名下降到第六名。到美国的国际旅游趋势正在下滑，因为这主要由外国学生参与，对于所有川普派担心的墨西哥人非法进入美国这一情况，越来越多的墨西哥人穿越边境回到墨西哥，而不是移民到美国（尽管这一趋势早于特朗普的当选）。

美国仍然具有世界统治力，但控制力变弱了。成长中被告知因为“有中国儿童在挨饿”而要清空他们的晚餐盘子的那一代人如今已是中年，他们见证了亚洲那极大挑战美国影响力的经济和政治力量。虽然美国仍然是世界上最大的经济体，但是美国重要贸易大国的比例数据表明中国正在削弱这一作用。根据皮尤的一项研究表明，七个欧洲国家以及加拿大和澳大利亚都把中国视为世界领先的经济体。并且，美国不再是创业十佳国家之一。美国在全球最佳国家排名中从 2017 年的第 7 位下降到 2018 年的 13 位。

特朗普应该对这些变化负责。他退出了巴黎协议和环太平洋伙伴关系以进行全球贸易，并且已经谈到与加拿大和墨西哥就北美自由贸易协定重新谈判，特朗普多次表示这对美国是一个不利的交易，但是他自己党派的自由贸易者认为这对所有三个国家的经济都有好处。特朗普对贸易变动并不感到意外，尤其是最近关于洗衣机和太阳能产品的关税问题，特朗普将他的选举团的胜利归因于密歇根州和威斯康星州，这两个州受到了海外竞争者的严重打击，这由前任外交服务官员和传统基金会的经济学研究员詹姆斯·罗伯特（James Roberts）指出。但是罗伯特补充说全球贸易就在这儿，并没有倒退回转，“我们不想让努力工作的美国人更容易失去更多的工作，但是我们也知道我们必须变得现实，我们不能让时间倒流”。

数据显示美国有可能被边缘化。“我们有可能从不可缺少的国家变成被孤立的国家，变成毫不相干的国家”，美国贸易代表和奥巴马当局的副国家安全顾问弗洛曼（Froman）这样指出。最近的一项民意调查显示，弗洛曼并没有夸大这一情况：在 134 个国家和地区中，美国领导层的中位数批准率从 2016 年的 48% 下降到 30%。而最佳国家数据显示，由其他国家评选的美国的政治稳定评级，从 2016 年特朗普当选前的 11 位下降至 2018 年的 23 位。

民调显示美国人对本国政府满意度不高。除了调查显示总统和国会的低支持率以外，该国的民族自豪感正在消退。根据华尔顿邮报和马里兰大学美国政治中心的一项民意调查显示，超过三分之一的美国人（36%）表示，他们并不以该国民主运作的方式感到自豪，这一数据三年前下降到了 18%。70% 的人表示这个国家的政治分歧至少与越南战争时期一样大。皮尤研究中心 12 月的一项民意调查发现，60% 的美国人认为特朗普的当选导致美国的种族

关系恶化。只有 18% 的美国人认为他们可以相信华盛顿政府会一直或者在大多数时间做正确的事情。NPR/PBS Newshour/Marist 民意调查显示，美国人几乎对本国政府和民主的所有支柱，包括国家的公立学校、法院、有组织的劳工和银行都缺乏信心。对大企业、总统、政党和媒体信心水平更低。总统第一次进入国联前一周时，由于国会内部以及国会和白宫之间关于移民和儿童健康护理的分歧，政府不会公开他的发言。在对峙期间，国会共和党人表示他们不确定总统在重要谈判中究竟想要什么。

学者们认为特朗普担任总统后美国的国际地位有所下降。马里兰大学教授兼美国政治与公民事务中心主任迈克尔·汉墨（Michael Hanmer）说：“我确实认为它很危险，而且我们很可能陷入了一个极难摆脱的局面。”“关于问题以及如何处理问题存在许多争议，唯一真正的协议是政府运作不佳”汉墨说。我们倒退的机构不景气，对这些机构和运行这些机构的人都缺乏信心。国际关系学教授戴维·罗斯科普夫（David Rothkopf）将这个将要摇摇欲坠的世界归因于特朗普——但这也意味着美国能够复苏。他指出，世界秩序的“重组”也大部分归因于德国、法国和中国等其他国家的单独发展。卡内基世界和平基金会访问学者罗斯科普夫说：“很明显这些民意调查显示美国的地位正在下降，同样清楚的是，其中的一些是由于特朗普担任总统职位，所以我们不得不想到这是一种暂时的情况”。与此同时，特朗普当局官员向美国人保证，这位总统并没有设计一个全球性的撤退计划。特朗普国家经济委员会主席加里·科恩在特朗普达沃斯访问之前告诉记者：“美国第一并不意味着美国独自一人。”但就目前而言，至少美国并不处于第一位。

（摘自 Susan Milligan, The Great Deflation, <https://www.usnews.com>, 2018年1月26日，由李晓文编译）

美联邦 2018 年 1 月预算回顾

据国会预算办公室（CBO）估计，联邦政府 2018 财年前四个月的预算赤字为 1740 亿美元，同比增加 160 亿美元赤字。财政收入和支出同比 2017 财年分别高出 4% 和 5%。

正如 2017 年的情况一样，2018 年也受到了因部分财政支出发生在周末或假日而提前支付的变动的的影响。如果剔除这些影响，1 月的财政支出和赤字将有轻微上涨，但是无论是 2018 年还是 2017 年，每年的变化都不会有太大的不同。

表 2 10 月~1 月预算总额

单位：10 亿美元	2017 财年（实际）	2018 财年（预计）	估计变动
财政收入	1085	1131	46
财政支出	1243	1306	62
赤字 (-)	-159	-174	-16

数据来源：国会预算办公室；美国财政部。根据 2017 年 12 月《财政部月报》以及 2018 年 1 月《财政部日报》汇总。

一、财政总收入：2018 财年前四个月增长 4%

CBO 估计，2018 财年前四个月的财政收入总计 11310 亿美元，同比 2017 财年增加 460 亿美元。2018 财年前四个月与 2017 财年相比，主要有以下方面变化：

1、个人所得税和工薪（社会保险）税总共增加 680 亿美元，增幅为 8%。

（1）代扣的工资税收增加 650 亿美元，增幅为 8%。这个变化主要反映了工资和薪水的增长。代扣税金的支付净额也可能已被提振，这是对 2017 年 12 月颁布的税法的预期或响

应。

(2) 个人所得税和工薪税的非代扣部分增加了 40 亿美元，增幅为 3%。本财政年度估计个人所得税的第一季度付款截止到 1 月 15 日。

(3) 个人所得税退税增加了 10 亿美元，增幅为 4%，这就减少了净收入。大部分的退税将在 2 月至 5 月间支付。

2、**公司所得税**减少了约 130 亿美元，降幅为 15%。大部分减少发生在 12 月，这时多数公司做了他们 2017 财年最后一个季度的估计付款。

3、其他来源的收入减少 90 亿美元，降幅为 11%，主要是由收费和罚款收入减少所致。

表 3 10 月~1 月财政收入表

主要来源 (10 亿美元)	2017 财年 (实际)	2018 财年 (预计)	估计变动幅度	
			金额	百分比 (%)
个人所得税	550	606	56	10.2
工薪税	362	374	12	3.4
公司所得税	85	72	-13	-14.8
其他	88	79	-9	-10.8
合计	1085	1131	46	4.3
备注：个人所得税与工薪税				
代扣税收	790	855	65	8.2
其他，净退税	122	126	3	2.8
合计	912	980	68	7.5

数据来源：国会预算办公室；财政部。

二、财政总支出：2018 财年前四个月增长 5%

CBO 估计，2018 财年前四个月的财政支出为 13060 亿美元，比 2017 年同期增加 620 亿美元。如果剔除部分支出从 10 月提前至 9 月和从 1 月提前到 12 月的变动影响（在上一年这种情况也同样发生了），发生这种变动是因为月份的第一天为节假日。本财年支出至今增加了 650 亿美元，增幅为 5%。下面的讨论反映了对这些时间变动的调整。

增长最多的支出项目如下：

1、**公债净利息**支出增加 130 亿美元，增幅为 14%，主要原因在于通货膨胀率变化。考虑到通胀因素，财政部每月依据前两个月城市消费者物价指数变动，调整通胀保值债券本金。2017 财年前四个月的调整数为 60 亿美元，但在本财年初则接近 160 亿美元。

2、**国防部**军事项目支出增加 120 亿美元，增幅为 6%。

3、**国土安全部**支出（包含在表 3“其他”类目下）增加 120 亿美元，增幅为 67%，主要是因为与救灾有关的活动。

4、**社会保障福利**增加 110 亿美元，增幅为 4%，原因是受益人数和平均福利支付金额数均有所增加。

医疗补助支出 2018 年略有放缓，可能与失业率下降和一些其他因素有关。其他计划与活动的支出变化不大。

表 4 10 月~1 月财政支出表

主要支出 (10 亿美元)	2017 财年 (实际)	2018 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	307	319	11	11	3.7
医疗保险 ^b	172	175	3	5	2.5
医疗补助计划	126	125	-1	-1	-0.9
小计(金额最大的强制支出项目)	605	618	13	15	2.4
国防部-军队 ^c	187	198	11	12	6.2
公债净利息	97	111	13	13	13.7
其他	354	378	25	24	6.6
合计	1243	1306	62	65	5.0

注释:

a.调整数剔除了因节假日提前支付的影响,2017 财年支出调整后应为 12850 亿美元,2018 财年支出为 13490 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、2018年1月估计盈余: 510亿美元

CBO 估计,2018 年 1 月联邦政府实现财政盈余 510 亿美元。1 月的盈余是因某些支付提前而增加的,这些支付通常在每月初支付,由于 1 月 1 日是节假日,支付就从 1 月提前到了 12 日。

CBO 估计 2018 年 1 月的财政收入共计为 3620 亿美元,比 2017 年同期增加 180 亿美元,增幅为 5%。个人所得税和工薪税的代扣部分增加 200 亿美元,增幅为 9%;这一百分比增长较大,部分是因为 2018 年 1 月比 2017 年 1 月多 1 个工作日。虽然国税局在 1 月 11 日发布了新的预缴税金表以反映新的税法,但是许多雇主还没有在 1 月开始使用它(所有雇主必须在 2 月 15 日开始使用新表)。

收费和罚款的金额减少了 80 亿美元,主要是因为 2017 年是通过《平价医疗法案》的过渡性再保险计划从医疗保险公司收费的最后一年(该计划的相应支出预计将在 2018 年年底结束)。其他来源的收入增加 60 亿美元,主要反映较高的个人所得税非代扣部分的支付。

表 5 1 月预算收支表

单位: 10 亿美元	2017 财年 (实际)	2018 财年 (预计)	变动值	调整后变动幅度 ^a	
				金额	百分比 (%)
财政收入	344	362	18	18	5.2
财政支出	293	311	18	19	5.9
盈余	51	51	-1	-1	-2.6

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,如果不进行提前支付,据CBO估计,2017年1月的盈余应为 320 亿美元,而 2018 年 1 月的盈余应为 310 亿美元。

CBO 估计,2018 年 1 月的财政总支出为 3110 亿美元,比 2017 年 1 月多出 180 亿美元。如果剔除提前支付的影响,2018 年 1 月的支出应比 2017 年同期增加 190 亿美元,增幅为 6%。以下讨论的是剔除影响后的调整数。

以下支出项目变化最大:

- 1、**社会保障福利**增加 40 亿美元,增幅为 5%。
 - 2、**公债净利息**增加 40 亿美元,增幅为 18%。
 - 3、**医疗保险福利**增加 30 亿美元,增幅为 7%。
 - 4、**国防部**用于军事项目的支出增加 20 亿美元,增幅为 5%。
 - 5、**国土安全部**的支出增加 20 亿美元,增幅为 37%,主要是因为救灾。
- 其他计划与活动的支出变化不大。

四、2017年12月实际财政赤字：230亿美元

财政部报道11月发生财政赤字230亿美元,比上月CBO估计值少30亿美元。

(摘自 Monthly Budget Review for January 2018, CBO, 2018年2月7日, 由龚德昱编译)

[《美国财税动态》月刊 2018 年第 2 期内容完]

2018 年 3 月 8 日截稿

2018 年 3 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

官方微博：e.weibo.com/u/3932265304

美国财政与经济研究所《美国财税动态》月刊编辑部

主编：李超民

责任编辑：熊璞

参编：龚德昱、李维佳、马樱梦

电话：(021)6590 3457 / 159 219 91883

邮箱：mcdm@mail.shufe.edu.cn