

客观、专业、洞察

# 美国财税动态

月刊

MEIGUO CAISHUI DONGTAI Monthly

2018 年第 3 期（第 3 卷第 3 期）



主办： 上海财经大学  
Shanghai University of Finance and Economics

 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，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

<b>《每月评论》</b> .....	<b>1</b>
加快改革积极应对美国国际税改.....	1
<b>《华盛顿政治经济》</b> .....	<b>4</b>
民主党倒向特朗普对华贸易战.....	4
税收基金会质疑特朗普关税政策.....	5
特朗普贸易战打击各州经济.....	6
<b>《利益集团与财政政策》</b> .....	<b>7</b>
共和党不满国会再破支出上限.....	7
特朗普规划未来赤字支出.....	8
特朗普基础设施计划无视建设者.....	9
布鲁金斯学会发布美经济活动报告.....	11
<b>《利益集团与税收征管》</b> .....	<b>12</b>
纽约舆论批特朗普加关税不利税改.....	13
税收改革难途在前方.....	13
<b>《联储与货币政策》</b> .....	<b>21</b>
联储加息将损害经济增长.....	21
<b>《财经数据》</b> .....	<b>23</b>
美将耗资 90 亿打贸易战.....	23
布鲁金斯专家展望 2018 年美国经济.....	26
美联邦 2018 年 2 月预算回顾.....	27



## 加快改革积极应对美国国际税改

李超民 上海财经大学

改革国际税制是美国联邦税法改革的重要步骤之一。特朗普总统已经签署了《2017年减税与就业法案》(The Tax Cut and Job Act of 2017), 美国将从2018年开始实施新税制, 其中国际税制改革值得重视, 因为在新税制中, 对于跨国企业的海外所得与利润(E&P)的税收待遇, 将实行新的体制, 这就是“参与豁免制度”(The Participation Exemption Tax System), 这个体制与美国联邦政府曾经长期实行的“全球税制”(The World-wide Tax System)有较大的区别。那么参与豁免制度的核心是什么? 美国为什么要改革国际税制? 美国联邦国际税制的转型将产生什么影响? 我们如何应对可能的影响? 本文根据有关的新税法条文, 结合近年美国国际税收实践中的问题, 加以解读与分析, 尝试提出一些见解。

**全球化与跨国公司长期避税导致美国废弃了“全球税制”。**全球化并不是新现象, 在二战结束后, 在美国所主导的世界经济格局中, 美国资本的全球流动, 本身在推动全球形成一体化的经济秩序过程中, 扮演着重要角色, 同时也长期为美国带来了源源不断的超额经济利益, 而主要来以美国为首的发达经济体的新科学技术、新的生活方式导致的需求, 进一步推动跨国经济发展, 跨国企业也在这种全球化形势下获得了长足的成长。但是, 跨国投资与跨国避税及利润转移也成为侵蚀各国税基的主要手段, 各国政府均蒙受了不小的财政损失, 因而遭到各国政府打击。此次美国联邦国际税制的改革距《1986年国内税收法》有关规定, 已经过去了三十年, 在此期间, 全球国际经贸格局发生了巨大的变化, 其中很重要的一点是, 美国的跨国投资出现了新动向, 所谓“税务倒置”(Tax Inversion, 通常也称为“公司倒置”)成为美国税制改革的主要解决对象。所谓“税务倒置”是美国国际税收名词, 指一大批跨国公司通过并购、被收购或投资子公司等手段, 纷纷向海外转移资产、转移住址与生产基地和各种总部, 以低廉的生产成本进行跨国生产与贸易, 规避美国税收。据统计, 当前约有一万家美国企业投资海外, 其中微软、苹果等大企业, 通过投资海外获得了巨大的经济利益。近年来美国跨国企业的“税务倒置”行为屡禁不止, 甚至呈加速趋势。据有关统计, 自1983~2014年下半年以来, 美国共发生了76起大型“公司倒置”案, 其中近十年发生的有47起, 仅2014年就发生了14起, 主要涉及Ingersoll-Rand、Tyco、PXRE Group、Foster Wheeler、Nabors Industries以及Coopers Industries等大型跨国企业。通常一起大型税务倒置案就可能导致联邦政府损失一二百亿美元税收, 而且美国跨国企业则通过转移定价等避税措施, 在海外还积存了2.6万亿美元以上的所得与利润, 而且, 跨国企业还向海外转移了美国本土的就业岗位。据美国国会披露, 在美国与加拿大和墨西哥签署北美自由贸易协定后, 美国的制造业岗位流失超过500万个。而且, 跨国公司向海外迁移后, 不但对于联邦财政收入贡献越来越小, 同时造成对社会保障制度的侵蚀, 大批海外企业工人, 在不缴纳更多社保税的情况下, 享受着联邦社会保障福利, 联邦政府不堪重负。一般认为, 上述问题主要是美国实施“全球税制”的结果, 早在许多年前国会就开始系统研究, 进行立法准备, 并陆续提出了一些解决方案, 现在《减税与就业法》有关国际税制改革实施“参与豁免制度”, 就是针对全球化形势下美国跨国企业国际投资避税的主要应对措施。那么实施参与豁免体制有哪些优点呢?

**首先，参与豁免制度顺应了当前OECD国家国际税制的普遍潮流。**当前OECD国家普遍实施参与豁免税收制度，即对于海外投资所得与利润不再征红利税，而美国在新税法以前并不实行这样的体制，但是美国利用其雄厚的经济实力、优越的投资环境和长期积累起来的制度优势，对于本土大型跨国公司的海外投资与经营提供过极为宽松的竞争环境，允许海外子公司的所得与利润可递延纳税。但是，在20世纪90年代冷战结束后，由于全球化趋势深度发展，以及联邦财政收入出现长期歉收，同时由于跨国公司向海外迁移，严重冲击美国国内就业，国会对此进行了长期的调研，其中如何使这笔巨额海外游资回归，就成为税改争论的难点之一。此次《减税与就业法》提出，第一，今后凡是美国公司所拥有10%及以上股份的海外子公司（即税法上的外国受控企业，简写CFC），在向美国母公司分配利润时，这部分海外红利100%免缴美国税。第二，修订联邦现行税法，实施参与豁免税收制度，新制度的核心是对于红利分配后回流美国，现金及等价物税率为15.5%，其他资本形式如厂房设备税率为8%，纳税期限最长为8年，前五年每年按照8%缴税，后三年分别按照15%、20%、25%纳税。参院在立法中还提议，对于S类企业制定特殊规则，允许这类企业在改变注册类型、实质性处理资产、关闭经营之前，继续选择持有这类海外递延所得，否则就要转让S公司股票。

**其次，实施参与豁免税制意在提高美国全球竞争力。**参与豁免制度既有利于海外游资的回归，激励美国本土投资，增加就业，又有利于降低企业负担，提高美国企业的海外竞争力。据国会众院筹款委员会主席凯文·布拉迪披露，美国采用参与豁免制度好处很多，第一，今后联邦政府将不再单独追溯美国海外公司之前积累起来的所得与利润的应纳税收。第二，对企业降税将使跨国企业把所得与利润留在海外继续投资的税收优势消失，因此有利于这些企业选择更加有力的投资环境，回流美国，解决美国的就业问题。第三，减轻由于积存起来、但未清算、而又投资于海外公司业务的所得与利润的税负，提高美国企业的国际竞争力。第四，准许全部纳税额分期缴纳，既减轻了跨国企业的负担，又给了纳税企业考虑债务与汇回资金的使用方式的时间。据国会众院预计，仅此一项政策，将在十年内为跨国企业净减税为2231亿美元。但从有关的资料看，主要的受益企业是微软、苹果、强生等巨星跨国企业，实际上这项政策的幕后推手正是这些大型跨国企业，主要集中在制药、电子机械等行业。以苹果公司为例，该企业在海外拥有2620亿美元，海外盈利的94%是现金及其等价形式，现金总额为2460亿美元。仅2017年，苹果就在海外收购9家企业，其中为收购Shazam就花费了4亿美元。再以思科为例，该企业现金总额达705亿美元，海外资产的96%是现金，2017年思科购并企业6家，其中包括以19亿美元购并BroadSoft，以37亿美元购并了AppDynamics。而微软公司海外资产的现金占比也高达95%，现金规模达1385亿美元，如果以缴纳15.5%的红利税后，汇回这部分资金，将为美国联邦政府贡献税收210亿美元。2017年微软在海外并购了8家企业。但是，可以肯定的是，企业在提高效率的同时，不可避免地进行了裁员，这与美国国会的初衷却是相悖的。

同时我们还应当看到，美国海外企业资本回流也将为股东带来更大的财富效应。据UBS某战略规划师预测，在联邦政府通过《2017年减税与就业法》后，实施国际税制改革将带动大企业向美国本土汇回资金，最大的十大受益企业分别来自医药与高科技等行业。其中思科股价每股盈利率有可能高达32.5%，其次是安进公司，每股盈利率将达25.7%，接下来是辉瑞制药每股盈利率达17.8%。

**再次，实行参与豁免制度短期内联邦财政将实现增收。**据众院估计，从实施新税制的财政总收益看，在未来10年内，通过修改联邦国际税法，联邦政府将增加财政收入总计2841.5亿美元，而且其中已扣除了改革后的减税部分2242.5亿美元，也就是说如果不对有关企业进行税收减让，财政收入将增加5000亿美元，而从增加的财政收入主要来源看，主

要来自修订反税基侵蚀政策。参院也预计，改革国际税制后，联邦政府未来十年，将增加财政收入 1549.5 亿美元，其中产生财政收入最多的是美国持有的海外无形资产以及反避税与税务滥用政策，仅此两项既增加财政收入 2731 亿美元。可见无论众参两院，都把改革国际税制视为联邦政府增加财政收入的主要手段之一。

#### **第四，实施参与豁免体制将影响国际资本流动，有利于美国把控国际经济的主动权。**

此次减税，将造成海外资本集中在较短时间内回归美国本土，产生一定的国际冲击，对于跨国企业投资的国家，可能导致企业撤资，工厂关门，工人失业现象。但是实际上跨国公司的海外投资选址大多是为了占领海外市场，接近消费市场，同时也是为了充分利用国际分工优势，最后实现向美国返销产品。同时，美国海外资本的回流还涉及到回归后的资金运用方式再选择，如新的投资对象选择、企业筹划等。在美国经济史上，小布什当局通过《2005 年美国就业创造法》，对海外所得与利润回归的政策金星改革是前车之鉴。据 IRS 指出，当时国会以 5.25% 的税率推动海外递延所得与利润回流，总共有约 3620 亿美元海外资金回流美国，约占海外游资的三分之二。照此匡算，这次美国实施参与豁免体制后，预计可能将有高达 1.7 万亿美元海外所得与利润回归本土，按照新的税率 15.5% 与 8% 进行折算，可能总共增加税收约 3045 亿美元左右，也就是说，在今后十年内，联邦财政改革国际税制每年将增加税收约 300 多亿元，而美国当前的财政赤字每年将超过 6600 亿美元，而且，总的减税成本又高达 1.5 万亿美元，折合每年 1500 亿美元，显然国际税制改革对于当前美国解决财政急需作用极小，同时也反衬出，联邦政府国际税制改革的主要目的，仍在于吸引海外游资的回归。但是，当前美国海外投资很多是分布在避税天堂地区和国家的，例如开曼群岛、维京群岛、百慕大以及欧洲传统低税国家的爱尔兰等，这里有极其便利的投资政策以及宽松的外资体制，而且跨国公司的长期经营也获得了远比美国本土更高的投资利润，这也对于联邦政府的新税制是个考验，总之美国如果想真正解决跨国资本回流问题，远非靠修改几条法规就能顺利解决的。对于我国来说，我国的外国投资存量中，美资占比长期徘徊在 3% 上下，长期以来，我国各地为美国资本投资提供了良好的法制环境、人才以及各种服务，同时美资投资我国与消费地接近，获利形势好，这是美国资本绝不可能放弃的投资热土。

**第五，美国试图通过实施国际税制改革增加国内就业的企图可能落空。**据大量的统计资料，《2005 年美国就业创造法》实施后，美国大型跨国公司海外盈利成倍增加，但是各大企业裁员也增加了，这是由于海外资金汇回后并没有如愿流入制造业，增加就业，反而流入股市或者成为股东分红，而最令企业中意的使用方式则是进行购并，扩大企业规模，提高经营效率，所以裁员大量增加。以大型药企辉瑞制药为例，这次大规模回流海外资金规模高达 370 亿美元，仅仅在这项立法生效前的两年内，该企业海外利润即增加 290 亿美元，而在向美国本土汇回海外红利后，企业很快就削减了美国就业岗位 1 万名，接着从 2005 年到 2009 年统计截止，海外盈利总额新增 600 亿美元。而削减企业员工人数最多的是福特汽车，2005-2006 年全部裁员人数高达 3-4 万人，而这些就业岗位全部流向了海外。

**我国应对美国国际税改需继续做好各项改革。**首先，我国应当把握国际税改潮流，积极调整企业的税费总负担，营改增税制改革还只是我国综合税制改革迈出的第一步。自美国爆发金融危机以来，我国中央政府在 2009 年即提出了通过结构性降税，推动改革继续深入的新思路，并开始对既有税制进行改革，目前营改增已取得较大成就。但是，营改增绝不应该是我国税制改革的终点。实际上在改革开放四十年来，我国经济社会发展出现了许多新的特点，财富增长较快，人口结构变化较大，需求模式也发生了根本性的结构变化，因此，无论是房产税、还是遗产税政策、或者地方主体税种选择等财税政策改革，都亟待加强研究，并需要提出相关的应对方案与政策规划。其次，应当强化吸引外商投资的良好社会环境，积极

落实保护外商投资权益的政策，为外商投资提供更加良好的服务。第三，坚持建设人类命运共同体目标，我国应积极参与国际反避税条约的落实工作。2017年中，我国与西方主要国家在巴黎签署了OECD与20国集团共同倡导的BEPS公约，这是今后各主要国家应对国际反避税活动的主要工具和基本准则。在签署相关的国际协定之后，今后国际资本无论流向哪里，都将受相关签署国家BEPS政策管辖，我国签署这个国际公约既是对国际同意税收规则的郑重承诺，也应当是稳定外商投资企业的定心丸，今后应当抓落实并细化一些规定。但是美国目前没有签署公约，通过我们对于美国国际税制改革的初步研究，除了美国具有较为严格的国际反避税与反税基侵蚀政策与制度而外，相信其中也有短期内税改对与国际资本回流的考虑，而一旦联邦税改效应释放殆尽，难保在未来美国会继续外化于BEPS国际公约。而且美国的财政压力对于长期减税是否能够承受，也有待继续从经济增长、财政收入、债券市场、外汇市场等综合指标密切观察。第四，应加快社会政策改革步伐。我国经历了2007年以来的美国金融危机之后，各项基础设施硬件建设迈上了新台阶，为经济快速发展奠定了强大的基础，获得国际赞誉。然而，社会政策则是更为基础性的“基础设施”，是我国小康建设与社会经济发展必不可少的软件，因此社会政策改革也需要赶上经济发展的速度，解决养老、医疗、教育等薄弱环节。

（本文原载《上海商学院学报》2018年第1期，标题是《美国国际税制改革影响的初步研究》，本刊转载时有所修订。）



## 《华盛顿政治经济》

### 民主党倒向特朗普对华贸易战

**特朗普获得民主党舒默支持引人关注。**最近参院民主党领袖、查克·舒默(Chuck Schumer)参议员加入了特朗普总统阵营，支持他的关税倡议。一位共和党总统在参院获得民主党领袖的支持令人费解，《纽约时报》和《华尔街日报》社论齐力对二人进行了炮轰。几年前，舒默被戏称为“斯穆特·舒默”(Smoot Schumer)，该称谓源于犹他州的里德·斯穆特(Reed Smoot)，他是臭名昭著的贸易保护主义者，在1930年通过《斯姆特-霍利关税法》是经济大萧条的导火索，后来美国花了数十年时间，为这个错误的后果买单了算。在2016年之前，没有哪位总统候选人因直言不讳地支持保护主义就能赢得大选，但这一惯例被特朗普打破了。

**特朗普宣布对钢铁和铝合金征收关税。**这羞辱了国家经济委员会主任、自由贸易支持者加里·科恩(Gary Cohn)，所以，这位高盛前二号人物科恩宣布辞职。科恩并不是唯一反对关税的民主党人。在特朗普的非正式智囊团中，一些最精明的共和党人，比如经济学家劳伦斯·库德洛(Lawrence Kudlow)，长期以来也一直警告不要征收保护性关税。

**舒默支持特朗普征税并主张贸易保护。**他说：“总统对中国紧追不舍的本能反应不错”，中国“占尽了美国的便宜”。舒默对特朗普的支持极具新闻价值，尤其是这种支持并非偶然，早在2004年，舒默就在《纽约时报》发表专栏文章，主张保护主义，标题是“对自由贸易三思而后行”，这篇文章引起了人们的关注，其中部分原因是因为舒默与里根当局的一位老将保罗·克雷格·罗伯茨(Paul Craig Roberts)共同撰写了该文。他们抱怨自由贸易并没有像期望的那样奏效，因此，“把这称为‘失业型复苏’不确”，“许多新岗位正在创造，只是不在美国而已。”

我一度以为会是民主党人发起贸易保护。尤其是当舒默于 2014 年在华盛顿国家新闻俱乐部发表演讲，呼吁其政党寻找新的战略时。舒默认为，民主党人优先考虑奥巴马医改是找错了战场，但他没有说出他希望采取什么战略。“在某种程度上，参议员舒默支持保护主义。”我在《纽约太阳报》一篇社论中指出，保护主义是“民主党尚未大规模尝试的最后一项重大政策失误”。

舒默和罗伯茨的观点在 2016 年大选中得到了呼应。只不过不是由民主党人、而是由特朗普作出了呼应，特朗普在中西部州竞选时的演说，使这一争议性论调进一步发酵。但这并不意味支持自由贸易的人是错误的，这只是意味着特朗普有义务履行他向选民的承诺。

特朗普的终极经济政策王牌是货币政策。它意味着结束浮动汇率和货币操纵时代。特朗普在巡回竞选演说中深深抱怨，认为货币改革可以为中国、美国和其他国家提供了一个公平竞争的战略途径，而不需要像“打地鼠”游戏那样，频频使用关税政策。但特朗普当选后，货币改革受到了科恩等人的反对和阻挠，也许科恩的离开会让货币政策重新成为关注焦点。避免贸易战可能为时已晚，但总统的新支持者舒默将为白宫缓和紧张气氛。

（摘自 Seth Lipsky, How Trump and Smoot Schumer Landed in the Same Foxhole of the Coming Trade War, <https://www.nysun.com/national/how-trump-and-smoot-schumer-landed-in-the-same/90209/>, 2018年3月7日, 由高丹编译)

## 税收基金会质疑特朗普关税政策

特朗普总统签署两项关税声明，对进口钢铁征收 25% 的关税，对进口铝合金征收 10% 的关税。大多数经济学家在比较征收关税的收益与经济成本后，对实施效果提出质疑，尤其是考虑到《减税与就业法》带来的全球竞争优势。对加拿大和墨西哥免征关税的决定，无疑将表明，这些政策无法满足商务部对钢铁和铝合金所预设的产能目标。根据商务部专题报告，提高关税的目的，是限制进口商品数量，从而使国内产量从目前产能的 73% 提升至 80%。商务部认为，80% 的比例与保持该行业的长期财务景气是相当的。

商务部报告提供了两套确保实现 80% 产能目标的方案。第一套方案是在全球范围内对钢铁征收 24%、对铝合金征收 7.7% 的关税，没有任何豁免。第二套方案是对特定国家（巴西、韩国、俄罗斯、土耳其、印度、越南、中国、泰国、南非、埃及、马来西亚和哥斯达黎加）的钢铁征收 53% 关税，包括了除加拿大和墨西哥以外，几乎所有钢铁和铝合金出口大国。剔除加拿大和墨西哥，特朗普政府等于将美国 26% 的进口钢铁和 40% 的进口铝合金排除在征税范围外。因此，要实现商务部提出的保护美国钢铁和铝合金业的目标很难。

这是联邦政府 40 多年来拯救钢铁行业的最新举措。商务部认为，历届政府都曾采取过进口配额或关税手段解决钢铁进口问题，包括布什当局、克林顿当局（三次）、小布什当局、里根当局（三次）、卡特当局（两次）以及尼克松当局。既然往届政府的关税政策都彻底失败了，商务部为什么认为这次关税行动会奏效？

美国钢铁和铝合金业并不需要借助关税壁垒提升全球竞争力。最近《减税与就业法》已提升了其竞争力，该法将公司所得税率从 35% 降至 21%，使美国公司的竞争力瞬间提升了 40%，还允许公司将资本投资直接费用化，这对于钢铁和铝合金制造等资本密集型行业是重大利好。《减税与就业法》还倾向对跨国公司进行属地征税，这在很大程度上将减少对

出口商海外利润的征税。

**加征关税会削弱《减税与就业法》对经济增长的促进。**征收关税后，钢铁和铝合金的采购成本会增加，最终将通过提高终端产品价格来转嫁给消费者。联邦政府本可以很好地让特朗普总统的标志性立法成就在提升所有美国公司竞争力方面发挥积极作用，而不是像以往那样草率地征收关税。征收关税可能会削弱这场 31 年来首次重大税收改革所带来的经济收益。

(摘自 Scott A. Hodge, *Correct Decision to Exempt Canada and Mexico Assures that New Tariffs Won't Work as Planned*, <https://taxfoundation.org/correct-decision-exempt-canada-mexico-assures-new-tariffs-wont-work-planned/>, 2018年3月9日, 由沈淼编译)

## 特朗普贸易战打击各州经济

上周，特朗普政府宣布分别对钢铁和铝征收 25% 和 10% 的进口关税。这一关税声明延续了美国自退出跨太平洋伙伴关系协定和重启北美自由贸易协定（NAFTA）谈判以来一系列激进的贸易政策趋势。

**加征关税政策影响全美各地经济。**对美国各地方和州的经济而言，至少存在三种可能性。支持关税政策的一方认为，外国铝和钢铁制品大量涌入美国市场，令美国公司处于劣势，关税政策可改变这一现状，这对钢铁和铝产品集中的地区和州而言是利好。然而，这一政策会在以下两方面令这些地区和州处于经济上的劣势。

**第一，其他国家可能对美国主要出口行业征收报复性关税。**虽然还不清楚其他国家是否会采取报复性措施，但加拿大、中国和欧盟已表态将提高对美国出口产品的关税税率，这将抑制出口。判断特朗普政府的政策是否将导致更大规模的贸易战尚为时过早，但改变特定产品和行业出口竞争力的成效取决于各市、州本身的出口实力。欧盟重点关注三大标志性美国产品——波旁威士忌、牛仔裤和摩托车，有趣的是这三种产品牵涉到议会主要领导人所在州。

**第二，钢铁和铝进口价格提高带来连锁反应。**特别是对以钢铁和铝为主要原材料的产业，如汽车制造、酿造和建筑业。利用美国统计局的进口数据，我们可以测算出对铝和钢铁加征关税会如何影响依赖这些原料支撑关键行业的州的经济。

2017 年，美国商务部对钢铁和铝产品启动 232 调查显示，钢铁和铝进口合计近 480 亿美元，约占美国进口总额的 2%，钢铁进口超过 290 亿美元，铝产品约为 190 亿美元。

**从总量上看，美国最大的几个州在钢铁和铝产品进口上占据榜首。**德克萨斯、加利福尼亚、伊利诺伊斯、密歇根、路易斯安那、宾夕法尼亚、俄亥俄和纽约州进口钢铁和铝产品每年均超过 20 亿美元，合计约占全国进口总量的 60%。除了德克萨斯、加利福尼亚和路易斯安那州外，其他各州都集中在东北和中西部的“铁锈地带”（指原工业繁盛而如今衰落的地区）上。由于这些州经济总量庞大，扰乱这些州的贸易将极大影响到国家经济发展以及主要行业如汽车制造、化学制品、石油和天然气产品。

从钢铁和铝产品占进口总额的比重来看，一些州对钢铁和铝的依赖性更大。依赖钢铁和

铝进口的州，形成了有趣的经济地理。密苏里、路易斯安那、康涅狄格和马里兰州的钢铁和铝进口占州进口总额均超过 5%，是全国平均水平 2% 的两倍以上。

路易斯安那州最为典型。该州的原油和天然气开采商以及石化产品生产商依赖进口钢铁和铝保障生产。2017 年，新奥尔良港进口了 248 万吨钢铁，占该港口总吨位的 30%。

马里兰州铝和钢铁进口占比也较高。根据巴尔的摩太阳日报报道，马里兰州钢铁产品制造商认为，由于进口成本增加及可能发生的重要出口市场的渠道限制，他们将处于不利地位。

如果特朗普周一发的推特暗示美国留在北美自由贸易协定（NAFTA），这一关税政策对美国的影响将会更大。加拿大和墨西哥合计供应美国铝和钢铁进口量的 32%，仅加拿大就占美国进口量的 1/4。“美国和墨西哥、加拿大之间存在巨额贸易逆差。正在重新谈判的北美自由贸易协定（NAFTA）对美国来说并不划算，美国大量公司与就业岗位流失，只有签署全新且公平的北美自由贸易协定（NAFTA），我们才会取消对钢铁和铝的关税。”

对高度依赖加拿大和墨西哥进口的州而言，留在北美自由贸易协定（NAFTA）的关税条款将会非常严苛。例如，密歇根州依赖加拿大和墨西哥进口超过 70% 的钢铁和铝产品。这些进口量保障了该州的汽车工业和金属加工业发展，这些行业共雇佣了 230000 名工人。

即使加拿大和墨西哥获得豁免，关税政策还将适用于其他战略合作国家。作为全国钢铁产品的第二大进口州，伊利诺伊斯州钢铁进口量的 41% 来自巴西。同时，伊利诺伊斯州的铝进口总量的 29% 来自中国，在美国汽车工业，铝用作钢铁的替代品。

关税政策很难给涉嫌以补贴和倾销造成市场扭曲的贸易伙伴国施加压力。相反，加征关税打破了美国贸易战略的连贯性，且激怒了贸易伙伴国。至少，这一关税政策冲击了依赖钢铁和铝进口的企业、产业、地区和州，而钢铁和铝的进口占美国贸易的比例其实相对较小，如果贸易伙伴国对美国更广泛的一系列出口产品征收报复性关税，对美国的贸易冲击将迅速扩散。

（摘自 Max Bouchet and Joseph Parilla, How Trump's steel and aluminum tariffs could affect state economies, <https://www.brookings.edu/blog/the-avenue/>, 2018年3月6日，由刘茵莹编译）



## 《利益集团与财政政策》

### 共和党不满国会再破支出上限

国会打破预算上限后果严重。2018 年 2 月初生效的美国《2018 财年两党预算法》真应该改名叫两党预算碰撞法。2011 年美国通过了《预算控制法》，历经纷争保持了预算上限政策，可这一轮财政支出增幅巨大，宛如一辆巨型卡车，直接冲破了上限，照这个步调发展下去，将来预算上限至少将上调至 30 万亿美元。若一切成真，情况将变得愈发糟糕。目前联邦债务已经超过了 20.5 万亿美元，美国离财政崩溃的边缘又近了一些。

**预算法案惹纳税人不满。**共和党人吹嘘说，他们在国内社会项目上每花费 1 美元，就能获得 1 美元军费开支的补助，但这充其量只是一厢情愿。而且，这种计算并没有包括应对飓风和火灾等灾难的紧急支出，可这部分支出接近 900 亿美元。此外，至少有 210 亿美元的所谓“国防”开支并没有用于军事活动，实际上是流进了国务院的口袋。最后，美国每花 1 美元用于维护国家安全，国内各个部门可能要多花 2 美元，这对纳税人来说绝对是坏事。

**联邦政府在为太多的非必要项目买单。**人们也不明白，为什么灾后重建的花销要由联邦政府来买单。美国历史上经历过数次非常严重的灾难，如横扫加尔维斯特和德克萨斯的飓风，还有芝加哥大火灾、旧金山大地震等，重建工作在灾后迅速开展，费用也几乎全部由私人公司、私人慈善机构支付，或由州或地方自发承担，而非联邦支付。就算联邦政府要为救灾支付巨额费用，也不应该通过增加债务的方式，而应该其他联邦机构支出中扣减 2%-3% 加以补偿。

**近年来预算上限屡次被突破。**2011 年至 2016 年，预算上限将相机支出的增长率控制在 2% 的通胀水平之下。近 3 年来，联邦财政支出的实际数值是下降的，这很大程度上得益于《预算法》设定的预算上限。但 6 年来，严格的预算上限已被突破了 4 次，且一次比一次幅度大。就像是香槟酒瓶的软木塞被拔出来一样。

**财政缺乏管控致国会失信于民。**国会不能很好地履行曾经的法律诺言，这不仅会侵蚀民众对政府的信任度，也显示出美国政府忽视了日益严重的财政危机。这样的预算模式能够走多远？这是一个严峻问题。由于两党都不努力削减债务和赤字，我们担心，无论将来出于何种目的或意图考虑，预算上限都会不复存在。

**减少财政支出的可能性微乎其微。**现在 2020 年的支出上限已经制定好，但 2019 年的财政支出却有可能突破 2020 年法定上限水平以上 2000 亿美元。所以，要么财政支出会在 2020 年大选之年出现大幅下降（这听上去令人欣慰，但成真的可能性，要么就像特朗普总统会和众院少数党领袖南希·佩洛西（Nancy Pelosi）一起跳探戈那样微乎其微），要么国会就会把预算上限这回事丢进历史的垃圾箱，再也不提。

**必须制止预算上限的疯狂突破。**国会不断突破预算上限是相当可怕的，因为它意味着国会将在毫无财政制约措施或增幅限制的条件下通过预算方案。这样做只会加剧两党疯狂开支的行为，违背了美国人民的根本利益。到 2021 年，《预算控制法》即将到期失效，而此前不久国会做出的那些不可饶恕的行为，也加大了国会将《预算控制法》延期至 2022 年甚至更久以后的可能性。将来应该基于《2011 年预算控制法》中的财政支出年平均增长率来设定预算上限的上调幅度，而不应像这次预算法案一样无节制地大幅上调。若《2011 年预算控制法》无法延期，这不仅是彻底的投降，更是为本已失控的财政巨兽大开方便之门。

（摘自 Stephen Moore, Christian Andzel, Congress Blew Through the Budget Caps, Again. Here's What Needs to Change, *The Daily Signal*, 2018 年 2 月 15 日，由文月编译）

## 特朗普规划未来赤字支出

**特朗普提出的十年支出计划将增加 7.2 万亿美元赤字。**2018 年 2 月初白宫公布了 4.4 万亿美元的 2019 财年预算计划。白宫管理和预算办公室（OMB）主任米克·马尔瓦尼（Mick Mulvaney）对记者说：“第一，并不是必须全部花掉这些预算，但如果全部花了，得说明这

些预算是如何使用的。第二，我们不会永远承受万亿赤字，这个问题定会得到解决。”特朗普的第一份预算提案平衡了10年财政预算，但他这份预算案并未那么做。马尔瓦尼主任2017年说过，国会对总统《2018财年预算案》的支出改革等待时间越长，预算就越难平衡。“我们几乎没有进行任何改革。我们去年把价值540亿美元的结余给了国会，他们拿走了大约50亿美元。他们并没有对我们的预算案进行任何重大改革。我们可能平衡预算，但公众会责备我们使用奇怪的数字，但这些都是真实数字。”白宫称，这份预算提案是“高效、有效、尽责的美国预算”。提案确实试图在10年内将赤字降低三万亿美元。

**总统预算案很少获得国会通过。**在国会批准了为期两年的预算后，未来两年内支出上限将提高三千亿美元，这令许多财政保守派感到不安，预算案比原先两项预算总额还增加了1530亿美元支出。传统基金会财政事务高级政策分析师贾斯汀·布吉(Justin Bogie)对媒体表示：“我们对在任何时候预算都无法实现平衡感到震惊。预算可能与政策问题无关，但它表明了白宫努力争取的方向。”

**预算案无法实现预算平衡。**传统基金会托马斯·A·罗研究所副主任罗米纳·波西亚(Romina Boccia)称，该预算案是“大杂烩”，她说：“总统的预算在投资军队、消除无效机构和计划、开始福利改革进程方面取得了进展。然而，预算从未达到平衡，也没有充分地使国家脱离目前不可持续的财政道路。”预算案为国防战略提供7160亿美元资金，其中包括为军人加薪2.6%。

**移民和边境安全问题获得预算倾斜。**马尔瓦尼预测，将就接受儿童移民和修建隔离墙问题达成推迟行动协议，预算案要求国会，提供230亿美元用于边境安全和移民执法，其中180亿美元用于修建美墨边境隔离墙。此外，7.82亿美元用于美国海关和边境保护局、美国移民和海关执法处额外雇用2750名雇员。另外，270亿美元将用于支付平均每天拘留52000名非法移民的费用。

**特朗普还要求170亿美元用于对抗阿片类药物的滥用。**

**医疗保健改革持续深化推进。**特朗普当局希望国会为退伍军人事务部提供855亿美元，用于医疗保健相机支出。在取消了奥巴马医改法的主要融资机制——个人授权之后，在2017年末通过的税改案中，特朗普的预算试图在医疗保健问题上再迈出一大步。该预算案包括向各州提供1.6万亿美元的医疗补助费，这是由路易斯安那州议员比尔·卡西迪(Bill Cassidy)和南卡罗莱纳州议员林赛·格雷厄姆(Lindsey Graham)提出法案的一部分。

**总统预算提案呼吁进行公务员改革。**通过改革，确保联邦政府“雇用最好的，解雇最差的”职员。预算案主要涉及改革招聘制度，转向以绩效为目标的联邦雇员薪酬制度，使解雇较差员工更容易。特朗普在他任上第一年就签署了类似改革案，但只涉及退伍军人事务部，而预算案改革的目标却是整个政府。

(摘自Fred Lucas, Trump Budget Proposal Projects Deficit Spending for Next Decade, *The Daily Signal*, 2018年2月12日, 由李维佳编译)

## 特朗普基础设施计划无视建设者

特朗普在《国情咨文》中呼吁重建全国基础设施，但在《国情咨文》宣布后，工人们

几乎没有参与到这份新的基础设施计划中。在计划的全部 53 页内容中，直到第 51 页才涉及到劳动力开发，且几乎没有引起公众注意。相反计划的绝大部分重点内容放在改革许可证制度，以便更快完成项目，推动基础设施投资新项目。考虑到国家对基础设施投资的持续需求，重视资金筹措和融资策略并不奇怪，但是将工人置于计划最底端，会错失未来基础设施项目促进共同繁荣的巨大机遇。

**基础设施行业为具有技能者提供了更加稳定、更具竞争力的职业道路。**基础设施部门雇用 1450 多万名工人，其中大多数人以较低门槛获得长期高薪工作。此外，在未来几年，由于公交系统、自来水事业和其他行业将经历一轮退休潮，这些行业需要雇用和培训大量的新一代工人。尽管目前劳动力市场稳健，建筑业的应聘人数似乎不大可能大幅增加，但是，全国各地大量基础设施工作使劳动力开发成为联邦政府的重要工作之一。

**特朗普当局承认基础设施工作的重要性。**它鼓励发展更多职业技术教育，包括在职学习和熟练技工培训。同样它提议为两年制高等教育项目提供更多的奖学金，认为这是帮助“低收入和低技能学生”快速学到重要技能的途径。政府 2019 财年预算还呼吁，对学徒计划总计增加 2 亿美元资助，这与特朗普扩大在职培训机会规模的行政命令相符。

**政府对增加基础设施建设的劳动力缺乏有效措施。**特朗普政府呼吁，未来两年加大对多达 100 万名各类基础设施建设学徒提供支持，至今很难看出这一目标有任何进展。首先，拟议的干预措施要么规模太小，要么不够具体。例如，计划不仅没有为劳动力整体发展提供具体资金，也几乎没有阐明改革方案的范围或时间节点，包括可能涉及的学生人数。其次，改革技术行业许可证制度，没有人能说出具体哪些类型的许可证要改。最后，呼吁扩大用于“高质量短期”教育项目的佩尔助学金意义很小，除非规定优先考虑不同类型课程，或与传统四年制、两年制大学相比，哪些机构能获得更多联邦支持。

**2019 财年预算案削减联邦就业培训和教育援助预算会影响劳动力供给。**从联邦劳工部到教育部，政府资金支持项目的预算可能会削减超过 5%，减少包括成人就业及培训活动、失业工人就业及培训活动近十亿美元资金。同时，分析人士认为，对现有职业技术教育项目的改革可能会限制学校灵活使用联邦资金的能力。此外，减少联邦对学生贷款减免项目的支持，也会使潜在工人很难继续接受教育、在公共部门寻求职业，而承担大量基础设施建设的正是公共部门。基础设施计划引发了广泛讨论，如果关于基础设施计划的争论继续下去，国会 will 很快开始正面处理关于劳动力问题。

**特朗普政府可通过突出工人在基础设施计划中的地位，发出两党强有力的一致主张，但却没这么做。**理想情况是，国会基于治理理念澄清一系列具体基础设施劳动力问题。除了解决不足之处外，新法规应向当地雇主和社区组织提供直接支持，这些组织在雇用和培训新的劳动力方面起着带头作用，往往需要更多财政支持。改进的联邦竞争性赠款和其他技术指导可能会有所帮助，但需要环境保护局、美国陆军工程兵团和美国交通部配合。基础设施工作提供了巨大的经济机会，而总体努力需要整个联邦政府机构采取协调一致行动。好消息是工人地位至少在计划中得到了体现，并且引起了人们对培训和技能发展的关注。理想的情况是，这些问题尽快获得更大关注。

(摘自 Joseph Kane, Trump's infrastructure plan puts workers at the bottom. They should be at the top, <https://www.brookings.edu>, 2018年2月28日, 由李维佳编译)

## 布鲁金斯学会发布美经济活动报告

**编者按：**以下为《布鲁金斯经济活动报告》（2018年春季版）的文章摘要，《布鲁金斯经济活动报告》刊发有关世界经济发展前沿问题的研究论文，旨在对现实世界的政策问题进行及时、前沿的研究。以易接受方式提出明确的研究结论，最大限度地扩大对经济的理解和决策的影响。

### 拯救心脏地带：21世纪美国的区域发展政策

美国的地区差距明显，区域趋同甚至消失了。这种极其不均衡的经济格局要求我们重新审视具有空间针对性的政策。基于空间的政策解决高贫困地区的社会困境，有三个合理的理由：聚集经济、空间公平和更高的边际回报。这三种理由一个比一个更有说服力。失业带来的巨大社会成本表明，与长期失业作斗争比处理收入不公平更重要。诸如针对空间的就业信贷，西弗吉尼亚州可能比旧金山更需要这样的更为强大的工具。

### 自动化在生产率增长、就业和劳动力份额方面替换劳动力了吗？

**自动化会替代劳动力吗？**这种可能性既是一个古老的问题，也是“聪明的机器”引起劳动的贫困化这篇新的理论研究文献的核心内容，“聪明的机器”浪潮在一定程度上是由于许多发达国家劳动力份额的下降导致的。目前，关于这一劳动力置换渠道的综合证据有限。利用Acemoglu和Restrepo(2018)的模型，我们首先概述了自动化影响劳动力产出份额的各种途径。然后，我们用实证的方法估算在生产率增长中的就业和劳动力份额，技术变革的综合指标采用自1970年以来18个经合组织国家28个行业的数据。我们的主要结论是，尽管自动化还没有被雇佣，但它已经取代了劳动力在增值中所占的份额。通过考虑对促进产业发展的影响、对行业供应商和客户的溢出效应、单独估算自动化的投入产出和价格反应，我们理清了这些影响的作用机理。我们的估计突出了在上世纪70年代还没有出现的生产率增长的劳动力份额置换效应，这一效应随着时间的推移已经变得更加明显，这主要是因为工资效应减弱，这一发现与自动化随时间推移不再增加劳动相一致。

### 对儿童的安全网络投资

**儿童社会安全网应该更加关注贫穷儿童。**在这篇论文中，我们研究了哪些群体的儿童通过包括医疗补助计划（Medicaid）、所得税抵免（EITC）、儿童退税与补贴（CTC）、补充营养援助计划（SNAP）、有子女家庭补助计划（AFDC）、贫困家庭临时补助（TANF）等在内的儿童社会安全网方案得到服务，以及如何随时间的推移而发生变化。研究发现，自1990年以来，几乎所有用于儿童社会安全网的支出都流向了有收入的家庭和收入高于贫困标准的家庭，这一趋势是福利改革和扩大在职税收抵免的结果。我们回顾了现有的研究，发现从长远来看，在儿童时期获得安全网方案的服务有助于长期内改善儿童和社会的情况。这一证据表明，社会安全网最近发生的变化可能对最贫穷的儿童产生持久的负面影响。

## 抵押贷款市场的流动性风险

**非银行机构抵押贷款的流动性风险不容忽视。**一半左右的非银行机构抵押贷款产生于2016年，而75%的抵押贷款由联邦公路管理局（FHA）和退伍军人管理局（VA）担保。两者所持份额都比本世纪初任何时点高得多。这篇文章描述了非银行抵押贷款公司在贷款来源和服务活动中易受流动性压力的影响，我们查阅资料发现非银行抵押贷款公司在面临风险是可利用的资源极少。我们将阐述这些流动性问题是如何在金融危机期间一步步放大，导致许多非银行公司的破产，然后要求获得政府的援助，以及对消费者产生的危害。非银行机构极高的FHA和VA贷款份额表明，它们的失败导致政府的代价可能相当昂贵，但这个问题在住房改革的辩论中很少受到关注。

## 抵押贷款市场设计：大衰退的教训

**抵押贷款合同设计应该减少不合理条款。**抵押贷款合同的僵化以及市场和中介部门在设计上的一系列摩擦，阻碍了债务危机发生后进行家庭债务重组或再融资的努力。我们使用基于抵押设计的简单框架，说明自动指数抵押贷款合同或债务减免政策可减少借款人在经济衰退期间的债务负担，从而带来显著的福利收益。研究表明，如果在理解收入和住房风险的基本结构，以及合同或政策的指数关系方面存在错误，那么这些解决方案的好处就会大打折扣。经验证据表明了显著的空间异质性，以及经济状况分布随时间变化的性质，这对自动指数抵押贷款合同和债务减免政策的有效设计提出了挑战。我们还讨论了显著摩擦的空间异质性，这对金融中介机构实施的事后债务减免政策可能产生不同影响。最后，我们讨论了实施抵押贷款或债务减免政策对当地经济及其他减少执行摩擦不利影响的机制的潜在收益。

## 2017年税制改革的宏观经济效应

**税改长期效应值得期待。**本文运用资本成本分析框架，分析了2017年税改引起的GDP长期稳定状态和转型路径。企业生产率的长期增长将达到2.5%，这意味着十年后GDP将增长0.4%，或者说0.04%的年增长率。如果2019年税改条款永久实施，这些数字将变成4.7%的长期企业生产率，1.2%的十年GDP增长率，以及0.13%的年增长率。本文通过敏感性分析发现，如果由于财政挤出导致利率上升，分2种情形，第十年GDP的增长率将分别为0.2%和1.0%。本文评估了法律规定的平均边际税率降低2.3个百分点的短期影响，这将与2018—2019年的0.9个百分点的年增长率相关，尽管影响的程度可能与基于具体税收变化和经济状况的历史模式不同。

（摘自Benjamin Austin, Edward Glaeser, and Lawrence Summers, Furman.Brookings Papers on Economic Activity, Spring 2018 Edition, 布鲁金斯学会, 2018年3月8日, 由李维佳编译）



## 《利益集团与税收征管》

## 纽约舆论批特朗普加关税不利税改

**特朗普当局实施贸易保护主义充满讽刺意味。**美国可以通过关税和进口配额等手段对朝鲜、俄罗斯和伊朗等竞争对手实施制裁，使它们承受被剥夺进口的经济损失。然而现在我们为了让美国更加繁荣，征收惩罚性关税只会损害美国本国，这是犯了逻辑错误。特朗普认为加征钢铁和铝合金关税将挽救数千个蓝领岗位，他十分关心宾夕法尼亚州、俄亥俄州及其他经济衰退地区的工人，我们也不希望工厂倒闭。

**加征关税得不偿失。**加征关税将挽救全美 14 万个钢铁业岗位，但也使 500 万个与制造业和相关行业相关的岗位面临危机。在竞争激烈的国际市场上，现在这些生产商不得不使用比世界其他国家价格高 20% 的钢铁、可能比竞争对手价格高 7%-10% 的铝合金。换句话说，美国国内的钢铁和铝合金行业可能在短期内获得发展，但这两个行业的消费者却要承受较大损失。提高关税实际上就是增税，这 500 万个工作中的一部分将受到损害，如果他们向国外出口数量减少，贸易赤字就上升，而不是下降。由于当今美国消费者购买的许多东西都是用钢铁或铝合金制成，25% 的关税可能会在消费环节转嫁给普通美国百姓。

**这对低收入家庭是累退税。**特朗普总统应该翻阅有关关税史记录，因为加增关税几乎从未奏效，并且结局几乎都是失败的。1929 年，共和党总统赫伯特·胡佛签署的《斯穆特-霍利关税法》最终酿成并恶化了经济大萧条。理查德·尼克松签署 10% 的进口附加费酿成了美国 1970 年代的经济滞胀。乔治·布什试图通过对钢铁征收关税拯救钢铁业，也没有效果。我们试图用保护主义措施来拯救彩电行业，最终却适得其反，彻底摧毁了国内生产。

**加征关税是出于国家安全考虑的说辞站不住脚。**尽管进口钢铁竞争激烈，但许多特种钢铁生产商运营情况良好，并在向墨西哥和加拿大出口，加拿大是向美国出口钢铁第一大国，真的会有人相信加拿大对美国的国家安全构成威胁了吗？加拿大和墨西哥对美征收报复性关税令人担忧。这种针锋相对的贸易战可能会危及北美自由贸易协定，给三国造成严重的经济损失，并导致股市崩盘。

**深化税改增强美国产品国际竞争力才是根本出路。**特朗普应继续通过税收、监管、能源改革等，使美国产品在全球市场上更具竞争力，从而为美国带来就业机会和资本。目前，这种情况正以惊人的速度发生，因为特朗普几乎在一夜之间就让美国成为世界上最佳和最可靠的投资地，但是，加征钢铁和铝合金进口关税严重违背这个目标。在 1980 年代初，罗纳德·里根提出，对日本钢铁实施反倾销条款，后来他承认，这是少数几个后悔的决定之一。希望特朗普能尽快意识到这点。

（摘自 Lawrence Kudloe, Trump's Tariffs Could Defeat Benefits of His Tax Cuts. Ask Reagan, <https://www.nysun.com>, 2018年3月3日，由李维佳编译）

## 税收改革难途在前方

### 主要分析发现

- 2017 年 12 月，国会通过了《减税与就业法》，该法是三十年来最重要的一部税收立法，但是，在改善美国税法方面仍有许多工作要做。

- 联储主要条款将在未来八年内到期。许多到期的规定应该永久化，理想情况是尽早而不是延后。与此同时，议员们应借此机会评估《减税与就业法》哪些内容需要改进。
- 在 2021 年和 2022 年，预计将出现若干政策变化，这些变化将增加美国商业投资的税收，议员们应当考虑预防或修改这些增税方案。
- 2025 年，《减税与就业法》个人所得税的大部分改革都将到期。国会在决定哪些成为永久性条款的时候，应该优先考虑那些扩大个人所得税税基及使税法更加简单和中性的政策。
- 《减税与就业法》没有覆盖需要改革的联邦税法的各方面。未来议员们应缩减现存财政支出，改革家庭储蓄的税收处理，并为建设提供更大的成本回收计划。

## 一、引言

**联邦税法改革还有许多亟待解决的问题。**《减税与就业法》对联邦所得税做出了若干重大改变，降低了公司和个人税率，限制了主要扣除项目，并为在海外取得收入的公司制定了一套新规则。在改革联邦税法方面，还有很多工作要做。首先，《减税与就业法》将在未来八年过期或变化。在 2021、2022 年，若干条款生效将提高对美国商业投资的税收。然后，到 2025 年底，几乎所有个人所得税率都将到期，大多数美国家庭下一年将需缴更多税。

**解决联邦税法不确定性有很多工作要做。**国会将确定《减税与就业法》哪些临时条款应允许到期，哪些条款应永久化。确切地说，很多领域都是联邦税法改革的目标，但《减税与就业法》没有完全解决。例如，税法继续对商业物业投资构成不利影响，家庭储蓄的税收规则糟糕，还包含数十项“税式支出”规定，为政策偏好经济活动提供优惠待遇。换言之，要使联邦税法更简单、更中性、更高效，还有很多工作要做。国会现在应考虑未来怎样改革。

## 二、税收改革概述

减税法案多项条款在未来八年内过期或变更是联邦税法改革应重点关注的内容。

### （一）研发成本摊销

当公司花钱研究或试验时，可以即期扣除费用的全部支出，联邦税法从 1954 年开始就允许企业将研发支出费用化。然而根据《减税与就业法》，在 2021 年 12 月 31 日之后的纳税年度，发生研究和实验投入的公司，通常需在投入后五年内摊销成本，从而增加美国的研究投入成本，并且会加重研发企业税收负担。预计这一变化将使 2022、2027 年间的税收增加 1200 亿美元。

### （二）息税前利润 30% 的利息抵扣限额

在颁布《减税与就业法》前，企业通常可扣除其支付的利息总额，仅受到小限制。《减税与就业法》核心条款之一，是对支付的商业利息扣除设定新限制，旨在降低对债务融资高过权益融资的偏好。从 2018 年开始，公司通常不再允许扣除超过其“调整后的应纳税所得额”30% 的部分利息。然而，“调整后的应纳税所得额”预计在 2021 年 12 月 31 日后会变更。

在 2021 年底之前，“调整后的应纳税所得额”和未扣除折扣、摊销的息税前利润概念类似，都是对企业所得的广义定义，但未包括企业申报与投资相关的扣除额。这意味着利息扣除限额门槛将相对较高，并且增加投资的企业达到抵扣门槛的风险并不会提高。但在 2021 年之后，净业务利息的扣除限额预计会变得更严格。因为“调整后的应纳税所得额”的定义计划变为类似于息税前利润概念：对企业收入的一种较窄的衡量标准，即去掉企业的投资相关扣除额。因此，2021 年后，利息扣除限额门槛将降低，增加投资的企业达到抵扣门槛的风险会提高。因此预计利息扣除限额将在 2021 年后大幅增加联邦收入。在 2018、2021 年间，预计每年平均增加 164 亿美元；在 2022、2027 年，将达到年均 314 亿美元。

### （三）逐步取消企业短期投资的费用化

《减税与就业法》最重要的条款之一，通常被称为“完全费用化”，就是允许企业即期扣除大多数短期投资的全部支出，例如，设备机器。但是，这项规定在 2022 年 12 月 31 日后逐步取消。

一些背景可能会对理解这一规定的引入有帮助。在计算应税所得时，一般允许公司在支出产生后一年内，全额抵扣日常和必要业务费用。但是，对于企业的资本投资，则实行不同规则——如设备、机械和建筑物，一般不允许企业立即扣除这些费用的全部支出。相反，需要按折旧计划，随时间推移扣除投资成本。完全费用化不需要折旧计划，只需允许企业即时扣除投资成本，像其他业务支出一样。就《减税与就业法》而言，完全费用化规定适用于多数短期投资，而不适用于长期资产，如建筑物。这项规定的作用是降低在美投资成本。

短期投资完全费用化将在 2022 年 12 月 31 日后逐步取消。例如，在 2023 纳税年度，企业只能扣除其短期投资成本的 80%，到 2024 年，这一比例将下降到 60%，直到 2026 年底，该条款完全到期。这一条款逐步取消将增加美国国内投资设备和机器的成本。

### （四）个人所得税率降低到期

计划于 2025 年底到期的最大税收改革之一是降低居民个人所得税税率。在《减税与就业法》获得通过前，联邦个人所得税按 7 级税率征收，税率从 10% 到 39.6% 不等。《减税与就业法》的新税率表保留了相同的税级，但大幅降低了税率。还重新设置了税级适用起点和范围，减少了税收结构导致的婚姻惩罚税规模。新税率安排大幅度降低个人所得税。事实上，个人所得税率下调时《减税与就业法》最大的单一税收减免，使 2018、2025 年间联邦收入减少 1.16 万亿美元。2025 年 12 月 31 日之后，个人所得税率计划将恢复到《减税与就业法》之前的级距与税率。届时许多家庭在 2026 年的税收将显着增加。

### （五）增加的标准扣除额到期，取消个人免税额到期及新增儿童税收抵免到期

在颁布《减税与就业法》之前，联邦税法根据家庭成员数量降低家庭所得税率包括三项规定：标准扣除额、儿童税收抵免额和个人免税额。《减税与就业法》将这三项规定合并为两项，即个人免税额被淘汰，取而代之的是扩大标准扣除和儿童税收抵免。但是，所有改革都将在 2025 年底到期。具体而言，根据《减税与就业法》标准，单身人士标准扣除额从 6500 美元增加到 12000 美元，已婚合并申报人标准扣除额从 13000 美元增加到 24000 美元。最高儿童税收抵免额从每名儿童 1000 美元增加到 2000 美元，每增加一名非儿童抚养对象最多可

以得到 500 美元。此前，个人免税额允许家庭每个申报人和受抚养人按 4150 美元每人减少应纳税所得额，现在这项规定被取消了。

就联邦收入而言，这三项变化会或多或少相互抵消。今后八年增加的标准扣除将使联邦收入减少 6900 亿美元，取消个人免税将带来 1.16 万亿美元收入，扩大儿童税收减免使收入减少 4740 亿美元。总的来说，这三项规定将在 2018、2025 财年使联邦收入总共减少 42 亿美元，数额并不大。尽管对联邦收入的净影响不大，但这三项变化是个人所得税的主要组成部分。例如，由于标准扣除增加，很可能较少的家庭会选择在未来几年逐项列出扣除额，这将简化纳税申请流程，并且转移纳税人对支持具体经济活动条款的关注。此外，这三项变化综合起来可以减少中低收入家庭的税收，同时提高高收入家庭的税收。

所有上述三项改革都将在 2025 年 12 月 31 日后过期：停止对个人免税，标准扣减和儿童税收抵免将减少。这会增加中低收入家庭的税收，减少高收入家庭的税收，并引导更多纳税人采取逐项扣减。

#### **（六）州和地方税收抵扣限额以及抵押贷款利息抵扣限额到期**

近年来，家庭可用的两大分项扣除额是州和地方税收扣除额以及抵押贷款利息扣除额。以前各州和地方的税收扣除基本上是无限制的，而抵押贷款利息扣除额是限于 100 万美元的房屋购置债务利息和 10 万元的房屋产权债务利息。根据《减税与就业法》相关条款，这两项扣除都受到新的限制。州和地方的税收扣除限于每户 1 万美元，而抵押贷款利息扣除限于 75 万美元的房屋购置债务利息，房屋产权债务利息不再扣除。这两项限制将显著地扩大个人所得税基：在 2018、2025 年间，《减税与就业法》逐项扣减的变化预计将使联邦收入增加 6273 亿美元。

这些规定效果将减少房主和高税收国家和地区的税收优惠。最可能受这些限制影响的家庭是中高收入和高收入家庭，他们更有可能逐项扣减，更有可能拥有价值超过 75 万美元的房屋，并且更可能支付超过 1 万美元的州和地方税。

这些限制措施在 2025 年 12 月 31 日之后过期，并将缩小联邦税基、显著减少税收，同时扩大高税收州的高收入家庭和拥有房屋的高收入家庭的税收优惠。

#### **（七）更高的替代最低免税额到期**

替代性最低税（AMT）是要求高收入家庭在两个标准下两次计算税收，并按照税收较高的规则纳税的规定，目的是防止家庭过度受益于税收优惠，尽管它每年使约 1000 万户家庭计算 AMT，增加了纳税复杂度。《减税与就业法》使替代性最低税免除额显著增加，并且豁免门槛也得到提高。实际上，这意味着未来几年适用 AMT 的家庭将大量减少。这种改革将于 2025 年 12 月 31 日之后到期，将有更多的家庭适用 AMT。

#### **（八）穿透业务收入扣除失效（§199A）**

美国大多数企业都是“穿透企业”：他们不需要缴纳企业所得税，而是将所得纳入股东个人所得税中纳税。《减税与就业法》的重大改革之一，是为从穿透企业取得收入的家庭建立

了新的临时性抵扣(section 199A)，该抵扣于 2025 年 12 月 31 日后到期。

此前，来自穿透企业的收入与其他个人收入（例如工资和薪金）适用一样的税率。例如，在颁布《减税与就业法》之前，一个自营收入 10 万美元的家庭和一个获得 10 万美元工资和薪金的家庭支付相同的所得税。根据新的第 199A 款扣减项目，现在来自穿透业务的收入须缴纳的税率通常比其他收入适用的税率低 20%。例如，不同于工资和薪金适用 37%的税率，第 199A 条款扣除额允许符合条件的穿透业务收入适用最高税率 29.6%，也就是限制对高收入人群的好处，比如，收入超过 157500 美元的家庭（如果已婚夫妇共同申请，则为 315000 美元）没有资格对服务业务（如律师事务所和医疗行为）收入进行全额扣除。尽管有这些限制，许多税务专家表示担心，新的扣除规定将促进大规模的避税和赌博心态。

2025 年后，有穿透业务收入的家庭将不能申请第 199A 条扣除。这一改革将增加有穿透业务收入家庭的税收，从而增加联邦收入。此外，随着第 199A 款扣除到期，联邦税法的复杂性将降低，消除穿透业务相对于其他个人收入所具有的优惠待遇，并减少避税机会。

### （九）有国外收入的企业税率提高

《减税与就业法》制定了适用于跨国企业的新规定。“全球无形低税收入”（GILTI）规定，旨在对在海外低税收地区获得高边际收益的美国公司实行当年纳税。“国外无形收入”（FDII）规定，旨在对美国公司对在美国持有的无形资产产生的国外收入提供较低的税率。被称为“税基侵蚀和反滥用税收”（BEAT）的规定对从美国向国外分支进行大量“税基侵蚀支付”的公司实行替代最低税率计算方法。三项规定在 2025 年 12 月 31 日后更严格。按照 GILTI，高边际国外收益的税率预计从 10.5% 上升到 13.125%。按照 FDII，美国无形资产产生的国外收入低税率预计将从 13.125% 上升至 16.406%。BEAT 对跨国公司征收的税率预计将从 10% 上升到 12.5%。

### （十）提高遗产税免除到期

当遗产总价值超过某个门槛值，联邦遗产税的税率将高达 40%，其中会减去某些扣除额。遗产税开始适用的门槛值被称为遗产税免除额，2017 年这一数值为每人 549 万美元。根据《减税与就业法》，2018 年遗产税免除额翻倍，达到每人 1120 万美元。这将减少遗产税交税人数，并减少受其影响者需缴纳的遗产税。改革在 2025 年 12 月 31 日到期。

## 三、稳定临时税法

上述税收条款是否修订取决于国会。毕竟，联邦议员在避免临时税收条款失效方面有很多经验。例如，以布什减税法案为例，2001-2003 年曾作为临时法通过，在 2010 年末，国会将之延长了两年，通过延期是在减税法案即将到期的两周前。在 2013 年初，国会通过了《2012 年美国纳税人减负法》，规定约 82% 的布什减税措施变成为了永久法律，仅有 18% 的减税措施失效。所以，议员可能会采用类似方法处理《减税与就业法》临时条款，并且可能会采取行动，防止其中一些条款实际到期。事实上，特朗普政府最近公布的预算案的前提是所有在 2025 年到期的个人所得税改革延长实施，而在 2021、2022 年企业税没有类似假设。

联邦税法在八年后存在相当大不确定性。在理想状态下，纳税人的经济决策能够合理

预期税收后果。但临时规定破坏了纳税人的确定性。如某公司是否在美国新建实验室，通常公司要计算实验室的预期税后利润，以确定是否值得投资，但由于联邦税法不确定，计算过程中会产生许多关键待解问题。或许该公司属于穿透企业，不知道是否在包括 2026 年后对实验室利润申报要进行第 199A 条扣减。公司也许有意使用实验室增加未来的研发支出，但又不知道 2021 年后是否能全额扣除研发资金。也许公司已有很多债务，担心投资实验室其超过利息扣除限制门槛，因为在 2022 年将基于未扣减折旧摊销的息税前利润，还是息税前利润都不确定。**经济决策的不确定性有赖于《减税与就业法》决定。**

#### 四、2021、2022 年改革政策思考

《减税与就业法》将在 2021 年和 2022 年发生第一轮政策变更，下列条款生效：

- 2021 年后，企业需在五年内扣除研发成本，而不是即期扣除全部支出。
- 2021 年后，经营利息扣除限额将从未扣除折旧摊销的息税前利润的 30% 转为基于息税前利润的 30% 计算。
- 2022 年后，全额费用化，即允许企业即期扣除大部分设备机器成本，将逐步取消。

所有以上改革都会增加联邦收入，有助于抵消税改成本，然而却会使美国的商业投资成本加重，并可能带来负面经济后果。在 2021、2022 年处理税制变化时，国会应该牢记：

##### （一）研发支出的摊销

目前，研发费用获得了最优惠的税收待遇。因为企业不仅可即期扣除研发费用，还可以申报可观的研发扣减。研发费用获得如此优惠的税收待遇有充分理由：私人研发支出能进行有效创新，为整个经济带来了积极的外部效应。在私人企业无法全部获取研发支出所有价值的情况下，由联邦政府提供补贴给予鼓励和奖励是合适的。

要求企业在五年内扣除研发支出可能会产生负面的经济影响。因为这会增加在美国的研发投资成本，这一变化还会使税法更加复杂，迫使企业在多年内记录另一组扣除，而不是简单地在他们发生的年份扣除费用，取消企业在五年内分摊研发费用的要求，允许企业继续即期扣除研发费是很好的选择。如果这种决定造成财政收入损失，可扩大联邦税基解决。

##### （二）税前利润 30% 的利息扣除限额

可抵扣商业利息限额是《减税与就业法》非常具有前景的条款之一。多年来，联邦税法为债务融资企业提供了明显的税收优惠，导致了企业决策扭曲，企业承担的债务过重。为解决这个问题，新的可抵扣商业利息限额旨在降低高杠杆企业债务融资税收收益。因此，2022 年计划收紧利息抵扣限制本身并不令人担忧。令人担忧的是，限制将转变为基于公司的息税前利润，而非未抵扣折旧摊销的息税前利润。

基于息税前利润的利息可扣除限额可能产生意想不到的后果。如企业资本投资越多，息税前收益越少，因此，投资水平越高，面临达到“息税前利润的 30%”更高的门槛风险，对企业投资产生不利影响。普遍问题是，最有理由发债的是那些寻求新投资的企业，但这些企业也是受息税前利润计算的利息抵减额最大的企业。

替代息税前利润的利息递减限额，以收紧利息抵减额的上限有多种选择。例如，不同

于将商业利息扣除限额限定在“息税前利润的 30%”，可以简单地将净利息抵减的限额替换为高于“EBITDA 的 15%”，这对提高联邦税收将产生相同结果。

### （三）逐步取消短期资产的完全费用化

**短期资产的完全费用化是《减税与就业法》最重要的条款之一。**完全费用化会修正联邦税法对商业投资的根本偏见：事实上大部分商业费用可以即期扣除，但资本支出需要在很长时间内扣除。费用化也是对税法的简化，允许公司简单地在支出发生当年扣除成本，而不必基于数十个折旧表。

**完全费用化比降低企业法定税率对经济正面影响更大。**因为整个税收变化集中于鼓励企业参与新投资，实践表明，企业通过显著提高资本投资水平应对费用化。国会应把完全费用化作为联邦税法中最优先永久化内容，不要让该条款在 2022 年后逐步取消。

## 五、2025 年政策变化的考量

《减税与就业法》2025 年 12 月 31 日以后，一些条款到期是第二轮改革，其中包括大部分个人所得条款。

- 个人所得税率计划恢复到《减税与就业法》之前的税率和门槛。
- 标准扣除和儿童税收抵免减少，个人豁免规定恢复。
- 州和地方税收扣除、抵押利息扣除限制到期。
- AMT 免除额减少，更多家庭适用 AMT 规定。
- 穿透业务收入的家庭扣除将到期。
- 三项国际条款（GILTI, FDII 和 BEAT）预计将变得更加严格。
- 遗产税减免将减少，更多家庭需缴遗产税。

在决定哪些条款需永久化、哪些条款可以失效时必须考虑以下因素：

**必须确定愿意接受 2026 年以后联邦收入的变化是多大。**将于 2025 年后到期的大多数条款是减税，如果所有这些条款到期后失效，2026 年纳税人净税负增加。另外担心联邦赤字的议员可能指望通过计划增加税收，并可能不愿意无限期延长大幅度减税政策。

**应评估那些有利于联邦税法的简化、高效和中性的到期条款。**应考虑以下几点：

**1.标准扣除额、个人免税额和儿童税收抵免的改变，将通过引导更多家庭采取标准扣除而非逐项扣除简化联邦税法。**总之，大致这三项变化是税收中性且略微激进的，所以，努力使它们永久化，可能获得两党支持。

**2.新的州和地方税收扣除限额及新抵押利息扣除限制，是扩大联邦税基的大胆尝试。**如果希望抵消《减税与就业法》继续减税的成本，可能需要延长有关规定。由于州和地方税收扣除及抵押贷款利息扣除的理由较弱，因此新限额成为永久政策，需要积极努力。

**3.新的穿透扣除可能会滥用。**特别是考虑到大多数企业所有者不受任何阻碍，以防止他们使用扣除实施避税时。此外，支持者仍没有明确说明穿透企业收入面临税率应低于工资和薪金收入税率的理由。因此，应警惕将穿透业务收入扣除项目按当前形式永久化。

## 六、税制改革的未来机遇

未来 8 年完善联邦税法的工作很多。毕竟《减税与就业法》并未涉及联邦税法改革的每个领域，还需要改革税法使之变得更简单、中性、高效。

### （一）限制并取消税式支出

联邦所得税法包含 100 多项“税式支出”条款，为特定经济活动或纳税人群体提供优惠税收待遇，导致联邦税收减少。《减税与就业法》的关键特征之一，是减少了许多税式支出中税收优惠，既有对特定条款设定新限额，也有降低边际税率，间接减少大部分税式支出的税收优惠。《减税与就业法》只是彻底废除了一项主要税式支出，即第 199 条国内生产扣减，许多重大税式支出仍然存在，包括雇主健康保险费扣减，它从雇员获得的所得和工资税中扣除了健康福利，使联邦收入每年减少数千亿美元。因此，有更多机会通过取消税式支出、简化税法。未来税收改革法案应通过减少税式支出扩大税基，并利用税收降低边际税率或减少联邦赤字。

### （二）完善建筑的成本回收

联邦税法扭曲最严重之一是，投资于物业的企业，需在很长时间扣除投资成本。《减税与就业法》允许设备、机器等短期资产 100% 费用化。但是，并没有显著提高企业扣除长期投资的能力，如建筑物。因此，当公司购买物业时，通常还需在 27.5 年间扣除住宅建筑物成本，或在 39 年间扣除非住宅建筑成本。由于当前扣除给企业带来的价值大于以后的价值，因此，税法的这一特征对建筑新投资具有重大威慑作用，使公司在美国建造工厂、写字楼和公寓的困难加大，对经济产生明显负面影响。可通过多种途径，加速未来建筑物成本回收，减少对投资建筑物的歧视。可以缩短住宅和非住宅建筑物的折旧期，甚至允许企业即期扣除部分或所有建筑成本。另一种选择，实施“折旧指数”（即“中性成本回收”），允许企业引入反映通货膨胀和货币时间价值的因素，增加折旧扣减额。

### （三）改革家庭储蓄税

另一个需要改革的是家庭储蓄税。当前有很多税收有利的存款账户，包括传统型与 Roth IRA、401(k)、HSA 和 529 等，几乎所有税收优惠储蓄账户都有不同规则和限制。这非常复杂、非常混乱，要简化。从经济角度看，家庭储蓄税还存在其他问题。理想的个人储蓄征税制度，允许家庭扣除存款金额，并按照提取全部金额，按普通所得征税，保证对当前和未来消费中性，即在消费发生时，对家庭一次征税。联邦税法大多不是这样。当家庭未使用税收优惠账户时，其储蓄需缴纳两层税收：一是储蓄本金，二是储蓄利息（税率 23.8%）。此外，企业所得税和遗产税也可作为另一层储蓄征税。这个制度会影响储蓄的正常回报，不利于将来消费。现行税法对储蓄的超常收益税过低（如，投资收益、垄断租金和表面为资本收益的劳动所得）。部分原因来自 Roth IRA、Roth 401(k) 计划。

未来税制改革应着重使个人储蓄减轻所得税负，平衡当前消费与未来消费，并确保所有超常收益扣税。可通过允许通用税收递延储蓄账户、取消遗产税及将继承资产转换为结转制来实现。

## 七、总结

**税法改革应适时推进。**人们经常说，税制改革是“一代人只有一次的机会”，或者说税改“每 30 年仅有一次”。但是，只要联邦税法仍然复杂、效率低下，并且针对特定活动，国会应该有底气，随时颁布税收改革法案。

**税法改革没有终点。**目前，国会关于税收政策的首要任务，是解决许多条款在未来八年到期，减少纳税的不确定性。作为这一过程的一部分，国会还应广泛思考，未来联邦税法应该怎样改革。改进联邦税法，还有更多工作要做。《减税与就业法》不应该成为税收改革的结束，而是刚刚开始。

（摘自 Scott Greenberg, *Tax Reform isn't Done*, *Tax Foundation*, 2018 年 3 月 8 日，由邹颖编译）



## 《联储与货币政策》

### 联储加息将损害经济增长

**《减税与就业法案》可能会推高利率。**税改法案促增长条款导致利率上涨是积极信号，表明减税有利于集聚资本，这不应引起恐慌。然而，联储可能会选择提高利率，理由是担心增长造成通胀。联储提高利率会对经济产生负面影响，且部分抵消税改带来的经济增长预期。

**促增长条款通过提高投资和储蓄的回报发挥作用。**税改最大的促增长条款是将企业所得税率降至 21.5%、对设备直接费用化，这将吸引更多投资。其他促增长条款包括部分减免企业税负，适度减免工资、薪金及存款利息所得税。这些都将鼓励更多投资、就业及储蓄。

**减税提高了实物投资的税后回报有利于扩大生产规模。**对工厂设备的更高投资回报导致投资增长，以扩大工厂、矿场、农场、商业地产及出租房屋，增加生产性实物资本数量。从而收益率会最终回归到减税前水平，资本存量将位于全新的、更高均衡水平。债券及其他形式的贷款利率往往随着实物投资回报率上升而上升。由于商业资产回报率高，投资者乐于支付更高的利息获得资金，用于购买更多机器等。储户通过购买债券，为正在增加产能的企业提供贷款，通过购买股票帮助企业发行新股筹集资金扩张，还可向企业直接投资，或通过合伙关系和风险投资基金进行投资。

#### 一、对财政赤字的担忧真实存在但需理性对待

部分观察人士担心减税造成联邦预算赤字更大，联邦债务可能通过高利率吸收国民储蓄，“排挤”产业资本形成的私人借贷、阻碍扩张。不太可能出现这种情况，原因有二：

**首先，减免企业税将以较高企业留存收益和抵消折旧的形式促进储蓄。**税负转移企业的现金流更高。由于适度减免了工薪税，劳动参与度和工作时间将适度延长，个人储蓄也会由于回报和税后收入提高而增加。州和地方政府收入增加，赤字减少。

其次，美国是全球大型、开放金融市场的一部分。由于美国居民和企业在国内比海外借贷多，且海外投资者为扩大美国生产，把资金汇入美国，世界储蓄将流向美国。这段时期联邦负债预计会适度扩张，因而国债违约风险下降。通过吸引资本流入为预算赤字融资，只需提高利率，即可，如把国债利率由 2.7% 提升至 3.0%。

但这并不意味着预算赤字没有成本。无节制的联邦财政支出可能导致巨大的财政赤字，由此形成过高债务，提高利息支出，挤占其他政府优先支出。区分由促增长政策产生的财政赤字和额外政府消费产生的赤字至关重要。

## 二、联储的反应很重要

联储可能会通过提高利率应对税改。此举是由于担心经济增长或更高的联邦赤字导致通货膨胀。但实际上这不足为虑，通过减税降低生产成本、扩大资本存量和劳动力参与率，并不会引起通货膨胀。减税增加了商品和服务产量，以同样货币供应量，追求更多商品会降低价格。联储预测通货膨胀采用的是“菲利普斯曲线”模型，道理是减税降低失业率，给工资带来上行压力，推升物价，导致通货膨胀，联储将此视为通货膨胀的根源。这一观点是错误的。减少失业可能带来工资上涨，但这不具有重复性。系统性通货膨胀是在一般物价水平上持续的、重复的、不间断的增长，只有在联储不断扩大货币供应的情况下发生。

## 三、结论

失业、工资和通胀之间不具有必然联系。如果触发了意外通货膨胀，商品就更多，带来短暂经济的增长。实际上增长是由通货膨胀引起的，并非由增长引发了通货膨胀。联储副主席兰德尔·夸尔斯（Randal Quarles）指出，联储比以往更加倾向于通过减税扩大产能、增加供给的可能性。产能增长型扩张可能不像需求驱动型扩张那样，给物价带来过大的上行压力，避免央行对信贷增长施加不必要、有害限制。不过，现在推翻菲利普斯曲线为时过早，必须密切关注联储，以免过早扼杀税制改革带来经济增长。

夸尔斯副主席 2018 年 2 月 26 日在第 34 届全美商业经济学会经济政策会议上指出：

- “经济增长的关键是增长体现生产能力的持续增长否，或生产能力增长是否主要为总需求激增的产物。”
- “去年下半年资本设备实际支出增速达两位数，近年来经济增长的投资枯竭症，有望最终会被解决。”
- “尽管经济活动回升，劳动市场收紧，但通货膨胀依然维持低位，这引发了人们对将通胀和经济挂钩的菲利普斯曲线分析框架质疑。”
- “推翻菲利普斯曲线还为时过早，劳动市场紧缩最终将体现在工资和物价上。”
- “未来财政政策可能给经济增长带来相当大推动，不仅是因为需求增长，而且因为提高了经济潜能。”
- “假设增速加快导致通胀更高，那么还有待观察。预计需求导向型增长相比于潜在增长，对物价的影响更积极。无论是通过提高劳动参与率，还是提高生产率，增加经济产能带来的增长对物价的压力都较小。”

（摘自 Stephen J. Entin, The Tax Reform Bill Will Raise Interest Rate. Good or Bad? *Tax Foundation*, 2018 年 3



## 《财经数据》

### 美将耗资 90 亿打贸易战

**关税成本最终会转嫁给消费者。**在《减税与就业法》实施不到三个月内，特朗普总统宣布，对进口钢铁征收关税 25%、进口铝合金征收关税 10%，旨在降低对进口商品的需求，为国内生产者开放市场，但关税成本最初将由购买进口钢铁和铝合金的企业承担，通过较高价格转嫁给消费者。

**新关税计划或导致美国公司增加 90 亿美元的成本。**如果 2018 年进口量与 2017 年相等，美国公司将多耗费近 90 亿美元成本。例如，2017 年进口钢铁的价值总计超过 290 亿美元。按照 25% 的关税，税金总计约为 73 亿美元。同样，对 2017 年价值为 168 亿美元的进口铝合金征收 10% 的关税，税收将达到近 17 亿美元。

**新的关税计划会影响钢铁出口国家及进口钢铁和铝合金的地区和州。**事实上，三分之二的新税率最初将由 10 个州承担，其中德克萨斯、纽约、加利福尼亚、佛罗里达和犹他是影响最大的五个州。特别是将近 73 亿美元的钢铁进口关税成本。下表根据出口到美国产品的价值，列出了前 15 个钢铁出口国，它们占美国制造商 2017 年进口钢铁的 80% 以上。其中加拿大以向美国出口 50 亿美元，名列榜首，加拿大钢铁将承受 12 亿美元成本增加。而韩国、墨西哥和德国的出口量排名前五，中国排在第十位。如果按 2017 年出口量征收 25% 的关税，那么这 15 个国家的总关税将高达 60 亿美元。

表 1 美国 2017 年钢铁进口前 15 个来源地

国家/地区	进口总额 (千美元)	25%关税 (千美元)
进口总额	29138335	7284584
加拿大	5119944	1279986
韩国	2785764	696441
墨西哥	2501226	625307
巴西	2442468	610617
德国	1833793	458448
日本	1657908	414477
俄罗斯	1431273	357818
台湾	1261033	315258
土耳其	1182998	295750
中国	976330	244083
印度	732425	183106

意大利	725800	\$181,450
越南	519732	129933
荷兰	511829	127957
瑞典	493260	123315
其他国家或地区	4962552	1240638

数据来源：美国商务部、执法与合规部。

2017年，美国进口铝合金价值超过168亿美元，其中近90%来源于前15个国家。如果以2017年进口计算，那么10%的铝合金关税将使进口成本提高近17亿美元。加拿大进口铝合金价值超过68亿美元，排名第一，关税增加超过6.86亿美元，中国是美国第二大铝合金供应商，超过17亿美元进口量将使中国铝合金成本上涨1.75亿美元。俄罗斯和阿拉伯联合酋长国向美国出口铝合金价值都超过10亿美元。

表2 美国2017年铝合金进口前15个来源地

国家/地区	进口总额（千美元）	10%关税（千美元）
进口总额	16821429	1682143
加拿大	6863292	686329
中国	1758921	175892
俄罗斯	1569202	156920
阿联酋	1343987	134399
巴林岛	585332	58533
阿根廷	546673	54667
印度	379247	37925
南非	376944	37694
卡塔尔	307046	30705
德国	259988	25999
法国	225868	22587
墨西哥	208132	20813
印尼	199047	19905
委内瑞拉	180485	18049
澳大利亚	154316	15432
其他国家和地区	1428580	142858

数据来源：美国商务部。

关税影响最初主要集中在美国的10个州，并根据产品由消费者承担成本，如购买汽车、家电的消费者、办公楼和购买钢铁的工厂和建筑公司。2017年德克萨斯州占全国主要金属进口量的11%，进口数量最多；纽约占比8.5%，是第二大进口金属的州。其次是加利福尼亚和佛罗里达州，均为5.9%。犹他与俄亥俄州分别占5.6%，排名前10的州进口量占全国主要金属进口量的63%。

假设关税与各州的进口成比例，那么按照2017年水平，德克萨斯州90亿美元的进

口数额将缴纳近 10 亿美元关税。其中 7.86 亿美元钢铁关税、1.81 亿美元铝合金关税。纽约州支付 7.58 亿美元关税，加利福尼亚、佛罗里达和犹他州将支付 5 亿美元关税。排名前十的州将共同支付超过 56 亿美元的关税。

表 3 钢铁和铝合金加征关税对美国的影响预期（单位：千美元）

地区	进口量占全国 (%)	25%钢铁关税额	10%铝关税额	关税总额
美国	100.00	7284584	1682143	8966727
德克萨斯	10.80	786875	181704	968579
纽约	8.50	616452	142350	758802
加利福尼亚	5.90	426590	98507	525097
佛罗里达	5.90	426261	98431	524692
犹他	5.60	410218	94727	504944
俄亥俄	5.60	404932	93506	498438
伊利诺斯	5.50	402265	92890	495155
新泽西	5.30	387783	89546	477329
宾夕法尼亚	5.20	380532	87872	468404
路易斯安那	5.00	364785	84235	449020
马里兰	4.90	355781	82156	437937
康涅狄格	4.00	294643	68038	362681
密歇根	3.80	276163	63771	339935
印第安纳	3.00	221141	51066	272207
乔治亚	2.90	213602	49324	262926
阿拉巴马	1.90	136356	31487	167843
马萨诸塞	1.80	129097	29811	158908
密苏里	1.70	127189	29370	156559
肯塔基	1.60	116878	26989	143868
华盛顿	1.40	100502	23208	123710
南卡罗来纳	1.20	86720	20025	106745
北卡罗来纳	0.90	64084	14798	78883
阿肯色	0.70	49972	11539	61511
威斯康星	0.70	48371	11170	59540
弗吉尼亚	0.70	47427	10952	58379
田纳西	0.60	46697	10783	57481
爱荷华	0.60	43971	10154	54125
俄勒冈	0.60	41629	9613	51242
明尼苏达	0.60	40786	9418	50205
亚利桑那	0.50	37047	8555	45602
密西西比	0.40	29255	6755	36010
俄克拉荷马	0.40	28736	6636	35371
西佛吉尼亚	0.30	20586	4754	25340
特拉华	0.20	15437	3565	19001
新罕布什尔	0.20	12489	2884	15372

科罗拉多	0.20	11806	2726	14532
罗德岛	0.10	10793	2492	13285
北达科他	0.10	7237	1671	8909
内布拉斯加	0.10	6303	1455	7758
堪萨斯	0.10	4930	1138	6068
内华达	0.10	4486	1036	5522
爱达荷	0.10	3831	885	4716
蒙大拿	0.00	3539	817	4356
缅因	0.00	3199	739	3938
南达科塔	0.00	2637	609	3245
新墨西哥	0.00	2598	600	3198
拉斯加	0.00	2448	565	3014
怀俄明	0.00	1704	394	2098
佛蒙特	0.00	1505	347	1852
夏威夷	0.00	314	72	386
哥伦比亚特区	0.00	36	8	44

数据来源：美国商务部。

总之，虽然 90 亿美元税收对一个 20 万亿美元经济的影响可以忽略，但特朗普政府加征的新关税远远超过《减税与就业法》为小企业带来的税收优惠。因此，小型制造企业从修订后的支出法案中获得的福利将被新关税抵消。提高关税的影响可能被美国消费者承担，但最初成本将集中在个别州，联邦政府应衡量新关税计划的成本和收益。

(摘自 Scott A. Hodge, New Tariff Plan Could Cost States \$9 Billion, OTEA, 2018年3月6日, 由何一凡编译)

## 布鲁金斯专家展望 2018 年美国经济

**编者按：**年底是回顾 2017 年经济发展情况的合适时机，更重要的是要展望 2018 年的经济发展。在美国全国公共广播电台的一次访谈中，布鲁金斯学会高级研究员 David Wessel 回顾了 2017 年美国的经济运行情况，并对 2018 年的经济前景进行了展望。

### 一、2017 年美国经济发展状态良好

**2017 年美国经济的起步平缓，但增速合理健康。**第三季度经通胀调整后的增长率为 3.2%，第四季度增速在 2.5%~3% 之间。失业率从去年底的 4.7% 下降到最近的 4.1%，上一次这么低的失业率是在 17 年前克林顿总统时期。美国去年新增了 200 万个就业岗位，均为私营部门，政府雇员少量下降。我们吸引了大量的失业人员进入就业市场。通货膨胀率低。股票市场在过去一年上涨了 19%。按照历史标准，利率虽有上涨但仍然较低。消费者支出和商业投资正加速发展。总之，我们将以良好的发展势头进入 2018 年。

## 二、对 2018 年美国预测观点不一，更多一致

大多数人对 2018 年美国经济的预测持相同观点。除了在对朝关系、与墨西哥的贸易战、特朗普总统与国会针对俄罗斯调查的宪法对抗等方面存在分歧，针对 2018 年经济发展预测，我们将看到更多一致的观点。美国 and 主要贸易伙伴国的经济增速加快。大幅减税加上预期联邦政府支出增长，将强势推动 2018 年美国快速经济，尽管最终能否实现还部分取决于企业和富人如何使用其结余税收。大多数经济学家认为，2018 年失业率将下降到 3.5%，这一下降速度是显著的，同时极度紧张的劳动力市场最终将会推高工资水平。联储有望在 2018 年将目前较低的利率水平上调 3~4 次。但似乎美国经济和市场的消化。

## 三、房地产市场回暖

房地产泡沫破灭十年后迎来回暖。现有住房一直销售强劲，建筑商已经加快了新建步伐。根据刚刚更新的标普 Case-Shiller 房价指数，美国房价在过去一年上涨约 6%，现在已经高于经济衰退前的高峰。由于房价上涨，仅有 5% 抵押贷款的房主，债务水平高于房屋价值的比例比几年前下降。更多受房价泡沫破裂重创地区的抵押贷款房主仍处境艰难，如拉斯维加斯、芝加哥、迈阿密、宾夕法尼亚州斯克兰顿和俄亥俄州阿克伦市。税改的确减少了部分房屋所有权的税收优惠，这可能会减缓房价攀升的速度，特别是在高收入高房价的州。

## 四、美国经济长期增长并非一帆风顺

在任何一年出现经济衰退的可能性大约为 20%，并且经济衰退难以预测。经济衰退可能出现的问题包括：联储可能会因通货膨胀而恐慌，比预期更快地提高利率，从而放缓经济增长并扰乱金融市场；股价可能会暴跌；大型银行陷入困境，金融体系的安全防范措施不足。这些可能由国外其他国家导致，也许是中国，特朗普在贸易问题上的强硬言论也可能会扰乱全球供应链，或者吓跑商业投资者。

美国经济长期增长仍然笼罩阴云。生产率增长水平，即每工时的产出数量极低，这会延缓工资和生活水平的提高；联邦政府债务水平继续升高，虽然这不会马上带来问题，但在将来某个时候肯定会产生严重的后果，一个经济体的快速增长有助于解决这一问题，但尚且不够；贫富差距继续扩大；阿片类危机迅速扼杀生命：2016 年美国死于药物过量的人数超过整个越战期间死亡总人数。

(摘自 David Wessel, What to expect from the U.S. economy in 2018, 布鲁金斯学会, 2017 年 12 月 26 日, 由林铃编译)

## 美联邦 2018 年 2 月预算回顾

据国会预算办公室 (CBO) 估计，联邦政府 2018 财年前五个月预算赤字 3920 亿美元，同比增加 420 亿美元。财政收入和支出同比 2017 财年分别高出 2% 和 4%。

今年的财政支出与去年情况一样，也受到某些付款时间变动影响，因而发生在周末或假日而提前支付。如果去除这些变动影响，2 月份财政支出、赤字均增加 400 多亿美元。但是无论是今年还是去年，每年变化都没有太大不同。

表 4 10月~2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	1257	1287	31
财政支出	1607	1679	72
赤字 (-)	-351	-392	-42

数据来源: 国会预算办公室; 美国财政部。根据 2018 年 1 月《财政部月报》以及 2018 年 2 月《财政部日报》汇总。

### 一、财政总收入: 2018 财年前五个月增长 2%

据 CBO 估计, 2018 财年前五个月的财政收入总计 12870 亿美元, 同比 2017 财年增加 310 亿美元, 原因是收入来源发生变化:

#### 1、个人所得税和工薪(社会保险)税总共增加 520 亿美元, 增幅为 5%。

(1) 代扣的工资税收增加 540 亿美元, 增幅为 5%。这个变化很大程度上反映了工资和薪水的增长, 这增长被从 2 月开始的代扣个税比例下降部分抵消了。在 1 月, 国税局颁布了新的预缴税金表以反映根据公法 115-97 所产生的变化, 这个公法是在 2017 年 12 月颁布的主要税收立法。所有雇主被要求在 2018 年 2 月 15 日之前开始使用新的表格。

(2) 个人所得税和工薪税非代扣部分增加了 100 亿美元, 增幅为 7%。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(这支付的是 2017 年的纳税金额)。

(3) 个人所得税退税增加了 120 亿美元, 增幅为 14%, 这就减少了净收入。确切的退税支付时间每年都不同, 但大多数将在 2 月到 4 月之间支付。国税局报道称在 2 月的第 3 周平均退税额比去年增加 1%。

2、公司所得税减少约 150 亿美元, 降幅为 17%。大部分的下陷发生在 12 月, 当时大多数公司缴纳了他们 2017 年最后一个季度的估计税金。

3、其他来源的收入减少 60 亿美元, 降幅为 6%, 主要是由收费和罚款收入减少所致。

表 5 10月~2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	611	652	41	6.6
工薪税	451	463	11	2.5
公司所得税	87	72	-15	-17.3
其他	106	100	-6	-5.8
合计	1257	1287	31	2.4
备注: 个人所得税与工薪税				
代扣税收	992	1046	54	5.4
其他, 净退税	70	69	-2	-2.6

合计	1063	1115	52	4.9
----	------	------	----	-----

数据来源：国会预算办公室；财政部。

## 二、财政总支出：2018 财年前五个月增长 4%

CBO 估计，2018 财年前五个月的财政支出为 16790 亿美元，比去年同期增加 720 亿美元。如果剔除部分支出从 10 月提前至 9 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在节假日。本财年支出至今应是比去年同期增加了 750 亿美元，增幅为 4.5%。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了 150 亿美元，增幅为 13%，主要是因为通货膨胀率的不同。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 财年前五个月的调整数为 60 亿美元，但在本财年初则接近 150 亿美元。

2、社会保障福利增加了 150 亿美元，增幅为 4%，原因是在受益人数和平均福利支付金额上都有所增加。

3、国土安全部支出（包含在表 6“其他”类目下）增加 140 亿美元，增幅为 65%，主要是因为与救灾有关的活动。

4、国防部的军事项目支出增加 120 亿美元，增幅为 5%。

医疗补助支出今年略有放缓，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 6 10 月~2 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 <sup>a</sup>	
				金额	百分比（%）
社会保障福利	385	400	15	15	4.0
医疗保险 <sup>b</sup>	218	223	5	7	3.0
医疗补助计划	157	155	-2	-2	-1.3
小计（金额最大的强制支出项目）	<b>759</b>	<b>778</b>	<b>19</b>	<b>21</b>	<b>2.6</b>
国防部-军队 <sup>c</sup>	231	241	11	12	5.0
公债净利息	120	135	15	15	12.7
其他	497	525	28	27	5.3
合计	<b>1607</b>	<b>1679</b>	<b>72</b>	<b>75</b>	<b>4.5</b>

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 16480 亿美元，2018 财年支出为 17230 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2月估计赤字：2160亿美元

据CBO估计，联邦政府2018年2月发生赤字2160亿美元，比2017年2月增加240亿美元。

据CBO估计，2018年2月的财政收入为1570亿美元，比去年同期减少150亿美元，降幅为9%。个人所得税退税增加110亿美元，增幅为17%，2月的退税支付占年度总退税的份额每年都不同。个人所得税和工薪税代扣部分减少了30亿美元，降幅为2%，这进一步减少了收入。CBO估计，工资和薪水的增加多于由代扣个税比例下降所产生的抵消，代扣个税反映在国税局在1月颁布的新的预缴税金表。

表7 2月预算收支表

单位：10 亿美元	2017财年（实际）	2018财年（预计）	调整后变动幅度 <sup>a</sup>	
			金额	百分比(%)
财政收入	172	157	-15	-8.7
财政支出	364	373	9	2.6
盈余	-192	-216	-24	12.7

数据来源：国会预算办公室；财政部。

CBO估计，2018年2月财政总支出为3730亿美元，比2017年2月增加90亿美元。

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、国土安全部的支出增加20亿美元，增幅为45%，主要是因为救灾。
- 3、医疗保险福利增加20亿美元，增幅为5%。
- 4、公债净利息增加20亿美元，增幅为8%
- 5、国防部用于军事项目的支出增加20亿美元，增幅为5%。

其他计划与活动的支出变化不大。

### 四、2018年1月实际财政盈余为：490亿美元

据财政部报道，1月财政盈余为490亿美元，比上月CBO估计值减少20亿美元。

（摘自Monthly Budget Review for February 2018, CBO, 2018年3月7日，由龚德昱编译）

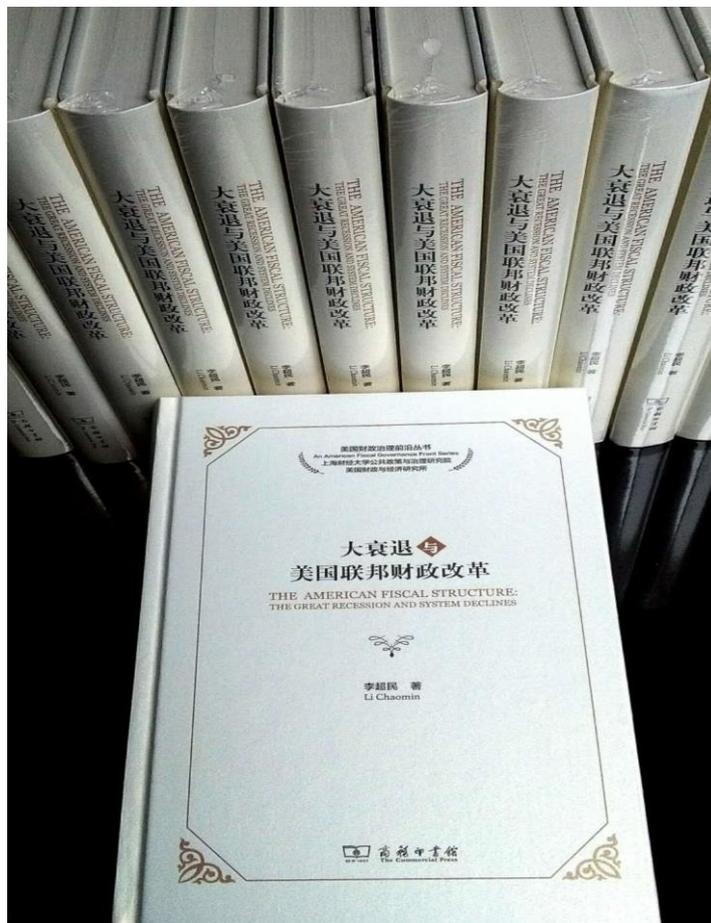
[《美国财税动态》月刊2018年第3期内容完]

2018年3月8日截稿

2018年4月12日于上海出版

## 2018年商务版《大衰退与美国联邦财政改革》出版发行

由我院美国财政与经济研究所李超民研究员主持撰写的《大衰退与美国联邦财政改革》一书，已于2018年2月由北京商务印书馆正式出版发行。



《大衰退与美国联邦财政改革》是美国财政与经济研究所“美国财政治理前沿丛书”的第一种著作。全书共分六章，分别从美国2007-2009年大衰退时期的财政治理政策、联邦财政预算过程、强制支出制度、相机支出制度以及联邦财政收入管理等几个方面，对美国财政税收制度的体制、机制、财政运行现状、难题和改革重点进行总结与剖析。

### 建议引用格式：

李超民：《大衰退与美国联邦财政改革》，北京：商务印书馆，2018年第一版。



### 【轻松购书】

扫描左侧二维码即可购买本书。



## 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](http://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](mailto:mcdm@mail.shufe.edu.cn)