

客观、专业、洞察

美国财税动态

月刊

MEIGUO CAISHUI DONGTAI Monthly

2018 年第 6 期 (第 3 卷第 6 期)



主办:



美国财政与经济研究所



《美国财税动态》月刊简介

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

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

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

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



目录

《每月评论》	1
大国财力与平等的国际经贸关系.....	1
《华盛顿政治经济》	2
保守派支持众院换议长.....	2
国会听证个人数据保护.....	3
特朗普垫底“伟大总统”调查	4
《利益集团与财政政策》	6
联邦预算前景将长期恶化.....	6
十年内联邦赤字将额外增 12.4 万亿.....	6
保守派冀改变美财政预算程序.....	7
预算决议草案需考虑 CBO 基线	9
《利益集团与经贸投资》	10
CSIS 分析美外商投资与国家安全	10
布鲁金斯学会鼓动美联合制华.....	11
美商会会长期待中美经贸合作.....	13
布鲁金斯学会抨击特朗普贸易政策误导.....	14
美商会指美双边逆差不足为忧.....	15
美媒提议中美可再生能源合作.....	16
《利益集团与税收征管》	18
教育税收优惠收效甚微.....	18
税收基金会分析瓶装水征税.....	19
《财经数据》	20
美小企业乐观情绪创三年新高.....	20
美对华贸易战打击特朗普票仓州.....	22
美联邦政府 2018 年 5 月预算回顾.....	24



大国财力与平等的国际经贸关系

李超民 上海财经大学

中美“贸易战”一触即发。2018年6月15日是美国白宫预设发布对华最终关税清单的日子。据《华尔街日报》报道，特朗普政府准备很快对数百亿美元来自中国的进口商品加征关税。6月初，美国商务部长罗斯率团来华磋商。在磋商后，中方发表声明指出，如果美方出台包括加征关税在内的贸易制裁措施，双方谈判达成的所有经贸成果将不会生效。

中美贸易摩擦本质上反映了战后体制的末路。近代以来随着旧大陆权力的衰落，美国作为新兴国家走向世界权力的中心，直到二战结束，美国携战胜国余威，号令各大国成立了联合国、国际货币基金组织（IMF）和《关税与贸易总协定》（GATT）等国际治理机制，美元与其他老牌资本主义货币成为全球流通的“硬通货”，当今世界政治经济秩序的基础由此奠定。尽管此后冷战的开启为世界带来了数十年的战争恐怖，然而世界性大战终究没有发生，而战后亚洲、非洲和拉丁美洲的民族复兴运动，以及人口的快速增长，缓慢改变着世界权力格局。作为二十世纪最重大的事件之一，中国的改革开放经过四十年的发展，则彻底改变了国际经贸关系的版图，中国成为仅次于美国的经济大国、贸易大国和政治大国，国际生产力的发展终将冲破国际生产力的束缚，而美国治下的战后国际经贸秩序终将改变。

世界权力重心正在重新回到亚洲。美国在战后对于国际社会的治理付出了极大努力，也收获更多。在当今的世界，美国的影响无所不在，诸如流通的美元、美式英语与生活方式、美国军事基地和耀武扬威的航母舰队，美国商品与服务更是在全世界人民日常生活中难以缺少的公共产品，诸如互联网和WINDOWS操作系统、GPS导航系统。美国从维持国际社会秩序中的收获更是显而易见，仅仅依靠发行美元和美元债务，就帮助美国每年获得一两千亿的“铸币税”和数以千亿美元计的国际资本流入，弥补财政赤字。然而，在国际经贸关系中，美国的财政、贸易“双赤字”，在近三十年来愈演愈烈，足以动摇美国的国本，动摇美国的国际形象、动摇美国的全球治理能力。而向后工业化社会的转型更使美国成为以金融服务经济和国际投资为主的巨大经济体，其中一个重要的特征就是“企业倒置”，美国跨国企业纷纷向海外转移，将技术创新成果向全球扩散，也导致美国大国财政能力进一步下降。美国和西方社会的人口老龄化、生殖率下降也从根本上在对高福利体制产生重大影响，并造成美国联邦财政体制的瓦解。据最近国会预算办公室（CBO）的统计，在联邦财政结构中，主体是社会政策的福利支出和医保支出，占到了全部财政支出的大半，加上利息支出不断随债务规模和利率提升而增加，联邦财政能力在未来十年将急剧恶化，特朗普总统上台后开始的《减税与就业法》将使联邦财政雪上加霜，2019年联邦财政赤字将永久性增加到万亿美元以上，十年内静态增加联邦债务一两万亿美元。可以预见，这些对于美国国际贸易平衡将造成更大冲击，解决的主要手段，要么逐渐放弃美元的国际地位，要么强化军事能力建设，提高国际社会对于美国霸主的信心，加强美元国际地位，稳固美国对国际资本的吸引，购买美国国债，解决财政困境。然而这一切最终都将取决于美国联邦财政能力。

平等的国际经贸关系将决定世界的未来。美国 1930 年代的《斯穆特-霍利法》(United States Tariff Act of 1930) 的后果, 既造成了美国走向孤立, 还造成了欧美之间的相互关税报复, 加剧了大萧条危机、最终酿成资本主义世界大战爆发, 其中主要的原因是该法几乎阻断了正常的国际经贸关系。当今的世界同样需要各国维护平等的国际经贸关系, 尤其是全球主要经贸大国和国际、区域经济组织, 更需要在建立平等的国际经贸关系方面贡献力量。



《华盛顿政治经济》

保守派支持众院换议长

保守派议员希望众院下届议长把共和党经营好, 并改革国会程序。俄亥俄州众议员吉姆·乔丹 (Jim Jordan) 说, “共和党人今年的做法比明年的议长是谁更重要。如果我们不关注美国人民选择我们做什么, 并专注于此, 那么就不是竞选共和党议长, 而将成为少数派领袖的竞赛。所以这就是我们必须关注的焦点。”最近乔丹 (Jordan) 和另外两位众院保守派人士道出了他们对众院议长瑞安 (Ryan) 继任者的期待, 强调了2016年及之前共和党人在大选中提出的问题, 包括废除奥巴马医改法、修复移民体系和修建边界墙、改革福利计划。

保守派希望预算程序更加明确。保守派希望在众院委员会中有更多议员, 如筹款委员会或规则委员会。瑞安 (Ryan) 在2018年4月11日宣布, 在11月份他将不再寻求竞选连任, 他希望有更多时间与家人待在一起, 不再作孩子们的“周末爸爸”。众议员吉姆·班克斯 (Jim Banks) 表示, “瑞安自己曾在公共场合、私人场合都质疑‘在领导团队中力量巩固了多少’, 领导团队的权力过大, 需要委派给普通议员。”他计划要求“制定公开流程, 给予普通议员提交预算修正案的机会。”

共和党领导层已有可能的替代者出现。其中包括加利福尼亚州多数党领袖凯文·麦卡锡 (Kevin McCarthy)、路易斯安那州多数党党员史蒂夫·斯凯利斯 (Steve Scalise)、以及保守派议员自由连线的前主席乔丹 (Jordan)。然而Politico网站报道, 瑞安 (Ryan) 和麦卡锡 (McCarthy) 背后的众院第三号人物斯凯利斯, 正将他的支持者转向麦卡锡。斯凯利斯的发言人克里斯邦德 (Chris Bond) 说: “党鞭的焦点仍然在于推动保守派议程、维持共和党的主体地位”, “当竞争议长的过程开始时, 他会支持麦卡锡。”

国会议员重点需要放在兑现对选民的承诺。因此共和党人在11月份中期选举后, 不会因为失去众院多数, 转而投票支持少数党领袖而不支持议长, 这位俄亥俄州议员说, 他会考虑加入议长竞选, 但更希望确保共和党对议会的控制权, “我们需要进行福利改革, 我们需要将减税永久化, 我们要考虑确保边界安全墙建设, 我们要为美国的根本价值观和原则而奋斗, 但是, 如果.....我们一直在做像刚通过的综合支出法案之类的事, 那么就会陷入困境。”

国会内潜流涌动。某保守派众议员助理私下说, 如果议长的热门竞争者麦卡锡不承诺变革, 那么保守派将会找替代候选人。“针对实际变化需要有准备计划, 如果是麦卡锡, 麦卡锡就必须说明, 他将以何种方式兑现所有承诺。如果不这么做, 那么别人就会这么做。”另一位国会助理说, 保守派认为, 让麦卡锡 (McCarthy) 执掌众院而不是斯卡利斯 (Scalise), 他们将有更好的平台提升价值: 斯卡利斯 (Scalise) 认为自己是保守派, 但他向来对保守派更加敌视, 而麦卡锡 (McCarthy) 则称, 自己是“是政治家.....一位实用主义者”, 因此, 保

守派人士会觉得，有了更好的位置和更愿意倾听的人。

选出议长需要218赞成票。有150多名成员的共和党研究委员会和有30多名成员的自由连线都将对进程产生影响，因为领先的候选人不能失去任何议员的选票才能赢得众院议长席位。

众议员大卫·布拉特 (Dave Brat) 希望下届议长以书面形式保证致力于共和党人未能实现的改革，“完全遵守承诺”。布拉特 (Brat) 说，“如果我们现在将一系列改革放在一起，那么就没有遵守所承诺的重大改革事项，如奥巴马医疗法、移民，以及预算、综合方案”。布拉特提出了问责制和改革想法，与前议长纽特·金瑞奇 (Newt Gingrich) 在1994年抛出的《与美国有约》竞选纲领一样。当时共和党人希望在第104届国会前100天，通过立法摘要推动共和党全面执掌众院和参院。“我想要写在纸上的东西，因为我们得到了口头承诺，但他们从来没有兑现，”布拉特 (Brat) 说，“因此，我们希望采用更为严格的书面承诺，比如《与美国有约》，但是.....只关注我们自己的共和党主要原则，我们仍相信一切顺利。”

(摘自 Rachel del Guidice, *Conservatives Want a House Speaker Who Will Deliver on Promised Reforms*, www.dailysignal.com, 2018年4月23日, 由邹颖编译)

国会听证个人数据保护

马克·扎克伯格 (Mark Zuckerberg) 在国会发表了预先准备的声明。这位 Facebook CEO 详细介绍公司近期对剑桥分析公司的处理情况，剑桥分析公司是特朗普大选时聘用的政治公司，该公司收集了超过 8700 万名脸书网用户个人数据用于政治目标。他还指出，俄罗斯在大选过程中进行整治操弄，直接导致美国公众发生大规模纷争。

扎克伯格的证词彰显了公司的社会使命。这就是“连接人员、建设社区，将世界连为一体”，他还对公司在干涉选举、发布仇恨言论、虚假新闻的社会影响表示歉意。但是很难预测国会议员对这种行为做何种回应。相反，国会可能不得不通过立法手段保护“民主”，特别是我们的选举系统和消费者网络数据隐私。毫无疑问，鉴于网络变化急速发展，实现广泛的隐私保护对议员们而言十分艰难。另一方面，大数据技术能力已经超过调节公共政策的发展。应用程序和平台更依赖大数据的自动化决策，这种大数据运作主要依赖于算法和其他形式的人工智能。因此，应用程序间的数据流将更难用立法形式加以限制。我们对通过使用 Facebook 平台操纵用户资料和个性，影响 2016 年的美国总统大选这件事了解得越多，就越发现仅通过立法形式加以限制，远远不够，公司承诺也不会使平台更安全。

一、国会可能重新审查个人隐私控制

在扎克伯格发表证词之后事件将会如何进展？迄今为止，在特朗普当局领导下，美国的隐私政策停滞不前，不仅如此，特朗普还撤销了许多奥巴马时期的隐私条款。联邦贸易委员会是管制科技公司的唯一权威机构，按照自己的意图调查剑桥数据公司丑闻，看是否违反与 Facebook 的约定和其他公开声明，例如 2011 年与加利福尼亚州就第三方数据使用声明。当全面涉及国家隐私和数据安全立法，尤其欧盟已制定《一般数据保护条例》，美国在这方面落后于欧盟并不是秘密。因此，我们可能会看到，一般数据保护条例哪些方面可能应用于国家隐私制度的讨论。一般数据保护条例严格控制个人数据输出，并作为公民数字权利，现在看来对有必要加速数据泄露通报的议员来说，这符合他们的初衷。美国像欧盟一样，也可能选择更多进行数据保护审查，强化个人对私人数据使用权、对如何使用作出规定。基于

Facebook 关于扩大《一般数据保护条例》适用美国用户的看法，应推进这一讨论。

共享经济为消费者提供了便利和效率。然而，调整要素以适应《一般数据保护条例》并不容易。美国在涉及数字经济时，采用了不同的隐私标准，从克林顿时期的互联网商业化开始，互联网服务数据交换长期为用户提供补贴。最近，Facebook 建议向用户收费，因为广告是主要赞助商。虽然，介于收费对数字边缘化人群可能的影响，以连接世界为己任的公司会提出这样的路径令人惊讶。除了考虑对《一般数字保护条例》进行精简调整，国会也可能重新审视《平衡互联网用户的平等与责任法》（BROWSER 法），该法案由玛莎·布莱克本议员（Marsha Blackburn）提出，以取代 FCC 隐私规定，其中恢复了所有公司“选择加入”要求，支持“平台中立”概念，即所有公司都将在网上受到平等对待，这个法律框架至少可以确保在线用户授权同意或者同意任何一方使用他们的数据。违反隐私的行为在零售商店、银行和其他在线公司之间司空见惯。国会可能使他们自己重新审视以往“隐私设计”术语的大量应用程序以强化硬件、软件和云计算安全性。虽然这些都是立法对话的潜在先驱者，但 Facebook 暴露的问题带来的更大困境与大数据监管有关，这些由用户信息构成主要资源的数据，正在为新兴数字经济提供动力。

二、大数据分析将使隐私立法更困难

美国消费者信用报告公司 Equifax 在 2017 年爆发了大规模信息泄漏事故。这时的加强敏感信息控制越来越紧迫。现在 Facebook 也试图通过歧视性方式，允许广告商排除特定的人群，联邦住房法就成了保护与强制止损方式。议员们如何修正大数据分析立法？因为大数据分析的修复算法能够根据人们的生活方式、投票行为，对用户偏好进行因果预测、推断属性和活动？在许多方面，这正是 Facebook 与剑桥分析公司交易的核心，这非常可怕。

现在尚不清楚听证会上扎克伯格分割了多少数据科学的作用。议员如果想要建立具有弹性的外国操作人员和信息开发人员隐私框架，将不得不迅速学习，适应现状。

（摘自 Nicol Turner-Lee, Facebook's Mark Zuckerberg testifies before Congress. What comes next?
www.brookings.edu, 2018年4月10日，由李晓文编译）

特朗普垫底“伟大总统”调查

鲜明的党派极化是美国当代政治特征。美国历史的其他时期也表现出深度分歧，但今天，政党分歧不仅阻碍联盟建立和政策制定，甚至还影响普通人的工作和消费方式。当然，有些政治人物更加两极分化，因此，在 2018 年伟大总统调查中，专家不仅要评出谁是最伟大、最不伟大的总统，还要评选出哪位总统是最两极化的。

特朗普在伟大总统评分中名列最后，调查专家还将其列为最具两极化倾向总统。特朗普政府在寻求实施旅行禁令、废除奥巴马医改、退出全球气候协定以及同意将美国驻以色列大使馆迁往耶路撒冷等方面采取了令人不快的政策。位列特朗普之后，被认为最两极分化的总统包括林肯（位列最伟大总统的第一）和布坎南，后者与特朗普一样位列最末。有趣的是，格兰特总统和卡特总统被认为是两极化程度最低的两位总统，尽管他们在经济危机期间执政——1877 年的恐慌以及 19 世纪 70 年代的石油危机和滞胀。相比之下，胡佛总统则更偏向两极分化。杜鲁门总统是唯一参与核战争的总统，他被认为是最不两极分化的总统之一。尼克松总统和杜鲁布什总统都处于中位，尽管他们都产生了有争议的外国纠葛。

直接询问极化只是回答该问题的一个方法。与更广泛的政治领域一样，专家们对总统的伟大程度观点不一，我们收集到的数据使我们能够识别这些专家给出的评级本身是否是两极分化的。尽管在样本中共和党人不多，但还是出现了一些明显的分歧。奥巴马总统在专家评价方面的党派差距最大，紧随其后的是约翰逊总统和肯尼迪总统。通过奥巴马医改和伟大社会扩大政府规模，可能是共和党人和民主党人分歧严重的党派立场和政府途径。尽管特朗普被评为最具两极化的总统，但相对于奥巴马、约翰逊或肯尼迪，民主党和共和党的专家们对特朗普的评价达成了更多的共识。然而，这并不完全是关于党派的。两党的专家在一些总统问题上意见一致：主要是哈里森总统、布坎南总统和华盛顿总统，他们的排名都很低（哈里逊总统、布坎南总统）或很高（华盛顿总统）。此外，虽然林肯总统和杰克逊总统是两极分化级别相对较高的总统，但专家们对他们的总体评级普遍一致。

两党专家意见分歧明显。专家们的总统评价是从中位评分中得出的，民主党专家对特朗普的支持率的分歧要比共和党专家少得多，民主党专家对特朗普的评价都很低，而共和党人对特朗普的评价则大不相同，有些人对特朗普的评价相当高，其他人则很低。换句话说，特朗普总统的两极分化程度的评价，在两大政党之间和共和党内部都产生了分歧。对于其他总统来说，共和党人对威尔逊总统的评价意见分歧最大，其次是奥巴马和杜鲁门。奥巴马总统的支持率显示两党间分歧很大，然而，民主党和共和党在集体排名上的一致性不如特朗普。两党在奥巴马排名上的分歧比特朗普更大，这是不寻常的，因为特朗普已经执政一年多了。对民主党人来说，分歧最大的是对尼克松和乔治·布什。在最近的总统中，对于奥巴马和特朗普的支持率，共和党人的意见分歧最大，而民主党人对乔治·布什的看法分歧最大。

调查样本显示民主党人多于共和党人。为了看看如果两个党派都有相同的代表，结果会是什么样子，我们对样本进行了加权，使得共和党人和民主党人各占 50%。党派的平等使得乔治·党派布什和特朗普的比率产生了显著的增加，哈定、胡佛、尼克松产生了较小但值得关注的增长。同时，克林顿、杰佛逊、肯尼迪、约翰逊和奥巴马的支持率都在下降，共和党人艾森豪威尔也是如此。

在一个政治两极分化明显的时代，党派关系会影响专家对总统的评选。认同同一政党的专家对最近几任总统的表现也仍有不同意见。事实上，如果专家之间的党派关系是一股统一的力量，那些共同的党派关系的人可能会对他们政党的总统进行高度评价，那些拥有相同党派认同的人之间会达成一致意见。然而，事实并不是这样。正如共和党专家对特朗普和奥巴马的评价以及民主党专家对乔治·布什的评价所表明的那样，专家们即使党派相同，对这些总统的看法可能会大不相同。因此，虽然可以强调共和党和民主党在理解最近的总统历史上的差异，但更引人注意的分歧：那些同属同一党派的人对于代表自己政党的和没有代表自己政党的总统仍然有着巨大的分歧。

美国政治科学协会（APSA）和行政政治科的成员，美国总统专家的首要组织，都应邀参加了在线调查。这项在线调查由休斯顿大学的布兰登·罗廷豪斯和博伊西州立大学的贾斯汀·廷豪沃恩管理。在 2017 年 12 月 22 日至 2018 年 1 月 16 日之间完成了 170 项在线调查。

（摘自 Gregory Eady, Justin S. Vaughn, Brandon Rottinghaus, Comparing Trump to the greatest—and the most polarizing—presidents in US history, *www.brookings.edu*, 2018年3月20日，由李维佳编译）



《利益集团与财政政策》

联邦预算前景将长期恶化

编者按：在《联邦预算前景：多年后更疯狂了》一文中，奥尔巴赫（Alan Auerbach）、盖尔（William Gale）和克里普金（Aaron Krupkin）基于CBO对2017年税法和2018年税法预测，对预算前景进行了预测。

今后十年的财政预算前景将更糟糕。2017年减税法、2018年支出预算及预期利率更高，都加大了财政赤字和债务预期，而对经济增长的预期和医疗保障支出下降则使财政赤字和债务预期降低。最终根据现行立法，国会预算办公室（CBO）预计，到2027年，美国债务与GDP比率达到94.5%，而上年6月的预测是91.2%，财政情况将更加严峻。

首先，强劲的经济增长使巨额赤字更令人担忧。CBO预计：从2018-2028年平均来看，累计实际GDP和潜在GDP波动不大，经济增长表现很大程度上得益于新税法。但这也意味着更高的赤字和债务预期，如果经济陷入衰退，十年财政预期情况可能看起来会更糟糕。

其次，在“现行政策”背景下，CBO承认问题将恶化。根据现行税法预期检验结果，国会对预测期基本没有施加进一步影响，“现行政策”预期估计决策者可能会定期延长临时条款。根据税法原条款，CBO预计，到2028年国债与GDP比率为96.2%。而根据目前的政策，预计为106.5%，这将是美国历史上的最高点。

第三，2028年后情况只会变得更糟。“财政缺口”衡量的是特定年份债务与GDP比率提高到特定水平所需的税收和支出变化。例如，在现行政策下，发现要确保30年后债务与GDP比率不超过当前水平，需立即并永久性地削减开支或增加GDP占比4.0%的税收。这意味着，与当前水平相比，非利息支出将减少21%，税收收入将增加24%。考虑到这一点，2017年减税和2018年财政支出计划将使2019年的赤字略高于GDP的2%。在2048年维持当前债务与GDP比率所需的调整规模，大约是现在的两倍。决策者等待改变的时间越长，在特定年达到给定债务目标所需的调整规模就越大。此外，更长远来看，所需年度调整规模更大，因为现行政策下，预期财政情况将继续恶化。

（摘自Alan Auerbach, William G. Gale and Aaron Krupkin, The federal budget outlook: Even crazier after all these years, *www.Brookings.edu*, 2018年4月23日，由汪豫编译）

十年内联邦赤字将额外增 12.4 万亿

编者按：国会预算办公室2018年预算与经济展望报告已发布。报告预计在接下来10年内会出现12.4万亿美元的额外债务。报告也没有描绘美国财政未来的美好景象，如果美国过度消费问题未来没有实质变化，财政状况可能会变得更糟。

10年前，国会预算办公室（CBO）估计在下一个财年财政盈余1510亿美元，但却相反，最终产生6650亿美元赤字。部分原因是CBO的分析基于“目前的政策”，随着许多代价高昂

的政策条款期满，长期财政状况看起来好于预期。经济危机也是造成前后预测差距的原因之一。但是到 2009 年，随着经济刺激法律通过，CBO 仍预计 2017 财年“仅”发生 2340 亿美元赤字。

CBO 对接下来十年的累计债务估计从 9.4 万亿美元提高到 11.7 万亿美元。有人急于将责任归咎于税法改革造成了估计数值差距，这是错误的。CBO 对 2018 年的财政收入预估比 2017 年减少约 1 万亿美元，但对 2018 年的支出预估比 2017 年增加大约 1 万亿美元。即使将目前政策可能延期这一因素考虑在内，税法改革将使 2027 年的国债与 GDP 比率从 111% 增加至 114%。

CBO 的预估经常成为国会“立法计分”的受害者。因为 CBO 评价立法在十年期间的财政影响，国会经常更改制度，确保十年评分看起来低于现值。以“增税”为例，每年国会同时对同一税收减免再延长一至两年，而几乎不取消或通过永久化其中任何政策。税收减免实际上是永久性的，对十年预算的影响远远超过 1000 亿美元。然而，因为税收具有技术上的“临时性”，实际影响仅为 100 亿美元，仅反映假定政策到期后一年的价值。

“立法计分”将对预算产生更大影响。目前《两党预算法》(BBA) 仅在技术上“延迟了”《2011 年预算控制法》设定的支出上限，即使现实情况认为债务上限不大可能恢复。结果，CBO 把 BBA 视为未来十年“唯一”增加 3200 亿美元的负债因素，而不考虑几乎肯定会发生的额外支出。全国纳税人联盟基金会德米安·布雷迪 (Demian Brady) 分析了 BBA 对债务的影响，发现对纳税人来说，真正的成本是 1.66 万亿美元，是预估结果的五倍多。不幸的是，这种国会支出少于预期的策略误导公众，却是通过华盛顿的授意实施的。

12.4 万亿美元的额外债务重要而令人畏惧。它代表着目前国债基础超过 50% 的增长。但是纳税人应该意识到，CBO 可能并没有给出完整前景图，因为预算赤字和每年不可避免的支出增长，可能会驱使数字进一步上升。这可能仅仅是目前的政策基准线，但是国会目前的政策却是随时随地的随意消费。

(摘自 Andrew Wilford, CBO Projects \$2.4 Trillion in Debt – And They’re Underselling It, <https://townhall.com>, 2018年5月5日,由李晓文编译)

保守派冀改变美财政预算程序

编者按：按照共和党研究委员会 (RSC) 版 2019 财年预算方案，联邦财政有望在十年内实现预算平衡。该案同时释放出一些调解信号，令福利改革能够继续下去。

RSC 近期公布了 2019 年预算方案。这是一个“保守主义的统一框架”。鉴于最近预算削减方案出台，加之此前财政赤字预计将达到万亿级，RSC 预算方案释放出一个强烈信号，即：要想终止美国目前每年预算波动很大的局面，必须出台保守型预算案。

RSC 坚持实施保守预算方案。方案提出在 10 年内推动社会保障改革，推进医疗补助、医疗保险和福利计划变革，并重塑联邦政府职能角色。众院和参院的预算委员会应当在 RSC 成果上开展工作，在今年通过一项各方面均衡的财政预算方案，推进福利改革顺利进行。

RSC 框架的要点如下：

一、10年内实现财政预算平衡

按照 RSC 的预算方案，到 2026 年就能实现财政平衡。这一成就将令人赞叹，但是前提是《减税与就业法》能够一直延续下去、经济增长不会提速，现在的现实是，如果该法得以延续，经济增长的步伐就会加快。总的来说，RSC 方案将削减约超过 12.4 万亿美元的总支出，并减少 10.7 万亿美元的赤字。

二、遵循健全的国防预算原则

RSC 框架将为军队提供充足的资源。保证军队能够从容应对国家所面临的威胁这个原则看似简单，但《2011 年预算控制法》实施以来，却总难以实现。

《预算控制法》导致国防预算产生了三个错误做法：一是以资源为导向制定预算；二是在国防开支和非国防开支之间难以平衡；三是利用海外应急行动作为突破预算限制的借口。而 RSC 框架将彻底纠正这些错误，RSC 提倡以威胁为导向制定预算。根据军队所领受的各项军事任务来分配国防资源，而非武断地设置国防预算的上限。按照 RSC 设计的框架，进行中的海外应急行动预算将转移到基本防御预算类目中。

然而，2023-2024 财年国防开支下降了 410 亿美元。这是 RSC 国防预算中的一点困惑，即要理解为何 5 年后国防开支会低于目前水平，需要知道外界环境发生了哪些变化，人们还需要搜集更多的资料。

三、打破预算上限上调、重塑联邦政府角色

RSC 框架将改变今年两党预算会议通过的上调预算上限的做法。而且还要将财政支出控制在目前预算上限，直至 2021 年。框架还将打破国防预算与非国防预算之间的隔阂，令国防预算始终处于预算最优先级。RSC 框架削减了超过 2 万亿美元的财政支出。框架提出，联邦政府应专注于宪法赋予的职能，同时要剔除预算范围以外的开支，提高国民储蓄水平。

四、开展社会保障改革

社会保险、医疗保险和社会保障是美国债务水平不断膨胀的最主要原因。如果不加以控制，它们将在 10 年内消耗光联邦的全部收入。

美国亟待开展改革，降低社会保险、医疗保险和社会保障开支。但根据 RSC 框架，需要确保后代依然能享受这些福利。首先，RSC 框架提出了“社会保障改革法”。具体措施包括把享受社会保障的年龄门槛提高至 70 岁、更精确地计算生活补助变动、调整福利计算公式，使之更加符合现代国情等。其次，RSC 框架还对残疾保障计划进行了常规性改革。接下来，RSC 框架要求国会出台调解法案，以改革社会保险、医疗保险和其他福利项目，废除奥巴马医改。通过调解，RSC 框架共计可节省超过 8 万亿美元的支出。

五、延长和扩大强制扣除

《2011 年预算控制法》中设置的可支配财政支出的上限政策将于 2021 年到期，而强制性削减支出将维持到 2027 年。RSC 框架延长了强制性削减支出的有效期至 2028 年。

每年强制节约将增加 547 亿美元。根据 RSC 框架，这一金额正是《预算控制法》规定的每年应削减的非国防相机支出的金额。RSC 框架还将大大增加削减项目数量，包括诸如补充营养援助计划和贫困家庭临时援助计划等福利项目。RSC 提出的统一保守方案正是行动的好时机，为了改变美国目前预算不稳定的现状，必须立刻开展一场强有力的改革。现在，众院和参院采取真正保守的预算方案、并释放调解信息，将变得前所未有的重要，因为这是开启一场意义重大的改革之利器。

（摘自 Justin Bogie, Frederico Bartels, RSC Budget Plan Would Fundamentally Shift the Budget Course, <https://www.dailysignal.com>, 2018年4月27日，由文月编译）

预算决议草案需考虑 CBO 基线

国会预算办公室（CBO）的预算和经济展望（也被称为“基准线”）触发了众院预算委员会（HBC）编制 2019 财年预算决议草案。但是除了使用 CBO2018 年 4 月 9 号发布的基准线，还需要综合考虑其他的关键因素。

一、预算的重要性

预算决议给国会对财政支出和税收立法的决策提供了框架。作为一项公共决议，它是提供给联邦政府财政综合框架的唯一立法工具，并为国会处理国家财政问题提供指导。尽管预算决议不经总统签署为正式法律，它也仍然是必须遵守的有执行力和约束力的协议。

二、预算录入

起草一份预算决议主要涉及三大因素。第一，国会预算办公室（CBO）每年的基准线是编制的关键工具，因为它提供了下一个十年期间（即预算窗口）中立的基准，并且作为评价政策选择和决定资金水平的起始线，预算不能在没有基准线的基础上进行编制。第二、拨款委员会也帮助众院预算委员会为国会未来的决策制定计划，通过拨款委员会提交意见和评估报告来实现，该报告会列出下一财年的立法优先事项纲要。第三，鼓励众院全体议员为政策改革提供建议。在编制 2019 财年蓝图过程中，众院预算委员会会在今年早些时候通过在线门户网站继续收集众院成员的观点。

三、预算构建模块

考虑上述关键因素，制定预算决议的主要构建模块包括：

- 预算窗口期间（通常为 10 年）全部拨款和授权账单的支出和收入总额
- 按预算功能类别的支出目标
- 赤字或盈余和债务目标
- 对账说明预算执行条款和委员会的支出分配
- 关于委员会如何达到预算决议要求目标的说明性政策选择

只有综合考虑上述因素，才能起草一份比较科学和准确的预算决议草案。

（摘自 The Budget Committee, CBO's Baseline: Building a Budget Resolution, <https://budget.house.gov/budget-digest/building-budget-resolution>, 2018 年 4 月 24 日，由李晓文编译）



《利益集团与经贸投资》

CSIS 分析美外商投资与国家安全

编者按：对外商投资政策和政策实施过程审查是 2018 年政府和国会的主要任务。美国战略智库 CSIS 专家 William Reinsch 将简要评论和介绍这些问题，并对有关问题进行回溯。

对于行政当局来说，外商投资与国家安全问题是在考虑中国问题及其对策时提出的。如果所谓的“犯罪”是知识产权盗窃或强制技术转让，那么恰当的补救措施就是限制关键技术进一步流向中国的措施。目前，这种限制有两种形式：通过审查美国外国投资委员会(CFIUS)提议的合并或者收购实施的对内投资限制；通过商务部工业核安全局(BIS)和国务院国防部贸易管制办公室管理的许可机制实施出口管制。如果总体希望进一步限制技术输出，他可以采用这种方式来鼓励拒绝更多投资和拒绝更多出口许可证。正如一些人推测的那样，如果他变得更大，他可以使用其他法规，最有可能使用的是《国际紧急经济权利法》(IEEPA)以建立基于互惠的更为全面的专门针对中国的投资控制政策。

与投资有关的法案大部分不受世界贸易组织规则保护，而且由于中国对内投资的限制已经比我们的限制更为严格，所以报复性的威胁并不像关税那么引人注目。但是，这并不意味着不会有任何后果。美国长期以来一直有一个开放的投资政策，并且从流入(和流出)的资金中获益颇多。即使对于一个国家来说，改变这一情况，也会向所有潜在投资者发出信号，表明美国已不再是它的欢迎之地，这增加了投资者追求其他地区增长机会的可能性。在另一方面，随之而来的也有不可避免的国家安全问题，这也是为什么我们会把 CFIUS 摆在了首要的位置上。迄今为止，阻止对内投资的政府权力的使用一直比较保守，虽然面对相似的拒绝情况，越来越多的其他机构已经被撤回，但迄今为止仅有四个项目受到拒绝。

国会日益担心大量的交易逃避 CFIUS 审查。包括绿色能源投资和那些不涉及收购的交易，例如在公司或者合资企业中获得少数股权，甚至是许可协议。虽然我们很难得到确切的数据，但是公众普遍估算认为尽管 CFIUS 审查达到了每年 250-300 个案件，仍然有大约 7500-10000 个未经审查的其他交易。

由约翰·康宁(John Cornyn)参议员和罗伯特·皮坦格尔(Robert Pittenger)众议员发起的国会立法——《外国投资风险评估现代化法》(FIRMMA)，旨在通过扩大交易范围来弥补 CFIUS 评估可能会出现的缺陷。然而，该法案因为没有将这一进程扩大到国家安全范围之外，也因为需要庞大的官僚机构处理所有新案件和进行决策，并可能会向该系统引入更多的不确定性，从而遭到了左派和右派的反对，该法案是被继续反对还是顺利通过还有待观察。

出口管制制度已经涵盖兼并、收购、合资、许可协议和简单的出口，任何出口指定技术都需要出口许可证，而且已经有官僚机构和机构间流程来进行决策。最简单的步骤就是使用该过程，但目前来看，存在两个问题：

首先，确保涵盖所有关键技术是一项持续挑战，这意味着需要拥有能够跟上快速变化的创新型技术专家。其次，是执法的大问题——确保出口商、合资伙伴、被许可人等知道规则并遵守规则。这些问题有其自身的挑战。技术专家仅仅跟上创新是不够的，我们需要确保他

们与发证机构进行有效沟通。在执法方面，问题不在于拥有合规办公室的老牌公司，而是对于初创公司来说，更多时候是这样的情况：在一家拥有卓越创意的车库里，有三人被一家外国公司提供了大量的资金支持，他们并不知道必须向 CFIUS 提交申请并获得新作品的出口许可证。请注意，这些问题适用于两个过程——CFIUS 和出口管制——尽管只有后者在商务部拥有一个已经存在的执法机构。

鉴于国会和行政部门在考虑如何应对，我希望两个部门都将注意力集中在这些执法问题上，而不是重新设计一个新的官僚机构。

（摘自 William Reinsch, *Foreign Investment and National Security*, www.csis.org/analysis/foreign-investment-and-national-security, 2018年2月20日，由李晓文编译）

布鲁金斯学会鼓动美联合制华

编者按：为什么要重点关注美国与中国之间发生的贸易冲突？未来是否有更好的解决途径？瑞安·哈斯（Ryan Hass）在一篇最初刊登在中美聚焦网（China-U.S. Focus）的文章中解答了这些问题。

当前中美关系脆弱一如既往。来自太平洋两岸的多种因素将这段关系推到现阶段的不稳定状态。中国的贸易政策首先受到指责，而中国日益增强的军事信心、共产党的领导以及对美国合法贸易问题的冷回应都在影响着美国的政治话语权，并将一种紧张的意识形态引入双边贸易关系中。对此，特朗普总统并没有采取严密的策略来解决具体问题，只是本能地进行无条件对抗。这种做法不仅不会使中国就这一问题进行回应，反而会损害美国企业与工人的利益。

美国政府各部都将特朗普关于中国的言论解释为允许他们采取自己偏好的行动。由于缺乏对政策协调的重视，其结果就是各部门针对台湾、西藏，在贸易、技术以及法律等方面几乎同时发起一系列行动，使得中国不得不忙于解决这些问题。由于这些问题的出现没有优先次序，无法反映出美国希望具体解决某种问题的严肃态度，反而增强了中国对美国因其崛起而对自身衰落担忧的猜疑。

在贸易问题上，特朗普政府并没有就具体担忧、明确的目标以及目标战略传达出一致信息。相反，特朗普总统专注于贸易赤字，而其财政部长曾谈到与中国协商解决贸易问题，他认为亟须改变中国的经济模式。与此同时，特朗普总统经常以热情洋溢的言辞谈论习近平，就好像他并不认可政府对中国政策的反对，因此又减轻了美国贸易官员试图施加的压力。特朗普政府在进行关税威胁时，也在台湾采取了新措施，淡化双边贸易的焦点，并将中国的关注点转到台湾。这段时间，贸易与台湾问题争相出现在中国的头等事务中，使得美国贸易鹰派人士措手不及，因为他们希望中国政府将关注重点放在一些需要放弃的产业政策上。

中国政府进行了态度坚定的回应。除了认为特朗普对执政实权并不感兴趣或者说几乎没有控制权以外，中国普遍相信特朗普缺乏改变中国经济模式的坚定信念。中国的主流观点认为，特朗普是一个商人，他试图寻找着一个前任尚未发掘的更好的交易机会，或者至少描绘出一个更好的交易。但是，如果特朗普政府组织起来挑战中国经济模式，那么北京就会为捍卫自己的经济体系稳固基础。在国内，习近平已经开始组织反击。他呼吁中国要坚定立场，更加自力更生，减少对美国的依赖。中国官方媒体表示，国家主导部门将在中国经济中

保持中心地位，“中国制造 2025”计划将保持不变，同时继续推进政府支持的“一带一路”计划。习近平趁着中美贸易关系的紧张局势，呼吁将作为二十一世纪高科技产业的芯片、半导体以及其他技术投入本土化使用。

中美之间的贸易冲突是否存在更好的解决路径？冲突将能测试出特朗普与习近平两人的政治痛苦容忍度。习近平将通过采取以下措施直面挑战：对目标国家征收关税；利用监管压力挤压在中国运营的美国公司；缩减市场并调减美国个人退休账户（IRA）；将美国描绘成单边主义煽动者，树立中国为全球贸易体系“原则保护者”地位；淡化美国对朝鲜的压力，实现无核化。

习近平认为，相对于特朗普面临的 11 月份中期选举与 2020 年的连任计划，他拥有一个明显优势——可以完全掌控政府和中国媒体的发声，并且不需全民就其在位表现进行公投。尽管中国在经济消耗战中会损失更多，但他相信中国的政治体制将使它拥有比特朗普更高的政治痛苦容忍度。从国内政治角度来看，习近平因保持着坚定立场而获得统一反对美国企图“压低中国”的集体效应。如果他表现出屈服于特朗普的压力或眼睁睁看着中国经济的崩溃，那么他将陷入危险境地。

特朗普也手握与中国斡旋的砝码。中国相对较低的美国进口水平给了美国提升关税的机会，美国有足够的空间加强进出境投资筛选，并有能力进一步限制中国经济现代化进程中的关键出口，减缓中国提升价值链的进程。此外，华盛顿也可以限制中国学生（包括 STEM 领域）的签证，以阻止技术的转移，尽管实际上中国学生会将目的地转到英国、加拿大、澳大利亚以及其他大学和实验室。

如果中美双方坚持抗争到底，最终将导致两败俱伤。这种螺旋式下降将导致经济的偏离，并随着时间的推移，这两个世界最大经济体和贸易体将与世界脱轨。对双方而言，经济分离会产生巨大的经济成本。这会伴随着过度民族主义，在中国激起对美国的敌视态度。美国与中国经济互惠关系的结束也将剥夺中美领导人在面临突发事件时控制态势升级的冷却剂。鉴于这些因素，美国将面临贸易困境。考虑到目前中国处于全球经济的中心位置，其现阶段经济模式由于有利于本国，对竞争对手美国不利，扭曲全球经济的经济模式而不再被接受。中国购买美国商品以暂时缩小贸易赤字的狭隘交易等同于将汽车行业推向市场，而华盛顿目前采用的高调单边胁迫中国让步的做法对于解决实际问题没有什么意义。

一些美国市场参与者仍对控制风险保持乐观态度。因为特朗普经常在威胁到极端立场后回到传统的政策领域，而且特朗普与习近平之间的个人关系也为中美关系向好奠定了基础。尽管忽略这些因素可能导致某些错误，但依赖于这些得出结论实在是天真的想法，尤其是特朗普在中国人民代表大会召开期间签署《台湾旅行法》后，习近平再做出任何使得特朗普政治生活轻松的事情的可能性大大降低。

改变中国的经济与产业政策必须重新界定美国同中国的成本/效益关系。具体而言，美国可以利用针对性制裁的威胁逼迫中国接受在给定时间内谈判从而解决某些可处理的问题。更广泛地说，美国可以召集各国和各大公司，让他们通过向中国强调一系列各行业具体的优先权，从而需要调整其目前相关规定。换句话说，美国可以将问题从中美之间的冲突转变成全世界为 21 世纪全球经济创建公平的竞争环境而与中国的抗衡。

许多国家都由于中国不公平的贸易惯例处于不利地位。不仅仅是美国，美国解决这个问题时不应单独应对，而是将其作为一项团队活动。这样做会比挑起美中美关税冲突更有效，成本也更低，但同时又能引起中国经济政策的变化。

(摘自Ryan Hass, Improving upon Trump's high-risk, low-yield China trade policy, www.brookings.edu, 2018年5月3日, 由何一凡编译)

美商会会长期待中美经贸合作

我很高兴地向大家介绍我们的午餐会发言嘉宾，他们会带来一场引人入胜和深刻的讨论。在他们发言之前，请允许我简单地分享一下对于当前贸易环境的一些想法，特别是关于美国与中国的经济贸易关系。

我们常听说一句中国的老话——“宁为太平犬，莫做乱世人”。对于中美关系而言，现在无疑是一个有趣而动荡的时期，无论政府高层还是美国人民对其未来的争论非常激烈，观点也非常广泛和多样。因此，让我陈述一下我认为大多数人都能达成一致意见的观点。

第一，中美贸易给经济、企业和美国消费者带来了巨大的经济利益。与中国的贸易给美国提供了大量就业机会，中国日益增长的消费市场对美国出口商和投资者至关重要。大多数企业都认为在适当的条件下，美国企业在中国的经济机会是无限的。

第二，中国政府的政策和做法存在严肃的、严重的和日益增长的挑战。包括限制市场准入的条件，迫使技术转让作为竞争条件，并大范围削弱知识产权的价值。不仅美国有所抱怨，这些担忧已经得到了来自世界各地的利益相关者的回应，包括欧盟成员国、日本和韩国。没有人害怕来自中国的公平竞争，也没有人害怕中国公司在全球舞台上成功。美国企业和政府所担心的是国家资本主义，以及由此创造的不公平的竞争环境，会扭曲世界各地的市场。

中国的政策存在问题。中国在行业内进行重大的国家扶持，限制外国公司在国内市场的竞争，同时在国外市场享有更低的准入门槛和更好的待遇，这存在问题。它破坏了双边关系的全部潜力，并日益侵蚀合作的基础。简单地说，这是不可持续的，也最终不利于中国的长远利益。让我强调一点：建立没有竞争力的产业是糟糕的政策和商业模式，它在全球公平的商业环境中没有一席之地，最终将弄巧成拙。因此，现在是中国积极推进真正公平竞争环境的最佳时机，本周晚些时候在北京会有一些关于这个话题的对话。

第三，政府提出的关税清单和不断升级的关税威胁并不能有效促进中国改变贸易政策。关税将是由美国企业和消费者以更高代价支付。我们需要政府与美国企业、国会和我们的贸易伙伴合作，充分解决中国不公平贸易方式的行为，最大化真正可行解决方案的可能性，而不给企业和消费者带来间接损害。

最后，美中相互尊重和互利的关系对世界都是有利的。美国和中国占全球GDP的40%，我们是世界上最强大和最有影响力的两个国家。我们共同分担促进全球和平、繁荣和稳定的责任。我们的整体关系不仅限于贸易和投资。我们可以并且应该采取措施，加强对我们两国经济至关重要的部门的商业合作，例如农业、医疗保健和高效的全球运输系统。

我们会竞争，但是我们必须合作。没有人会天真到相信中国和美国将停止对世界各地的资源、人才和市场准入的争夺，或者说任何一个国家都不会停止思考最佳经济模式和政府形式的想法。如果我们都同意中美关系之间的目标是互利共赢，那么问题是：我们如何从这里到达那个目标？接下来要和我们关于这个问题进行对话的是第十八届美国贸易代表罗伯特·莱特希泽（Robert Lighthizer）和世界上最大的私募股权公司凯雷集团的联合创始人和执行主席大卫·鲁宾斯坦（David Rubenstein）。正如大家所知道的，代表正在重新谈判北美自由贸易协定（NAFTA）。我多次告诉他——我们不接受失败，必须有一个积极的结果。我们希望大使能快速的给我们更新北美自由贸易协定的情况，但更重要的是，我们期待着他分享对中美关系的看法。鲁宾斯坦不仅是历史上最成功的私募股权公司经理之一，也是一位杰出的慈善家。而且，他也成为了记者，开始了第二段职业生涯，在彭博电视台（Bloomberg）进行了精彩的采访。他也和中国打交道打了很长时间，对中国的市场和领导都很了解。

（摘自 Thomas J. Donoue, Thomas J. Donoue Remarks at the 9th China Business Conference, www.uschamber.com/speech/thomas-j-donoue-remarks-the-9th-china-business-conference, 2018年5月1日，由马樱梦编译）

布鲁金斯学会抨击特朗普贸易政策误导

特朗普对《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP）的态度举棋不定。当特朗普宣布已经安排经济顾问探索重返 TPP 的时候，许多贸易专家和分析人士都很高兴，但是当总统发推特一再批评亚洲贸易协定时，他们的希望又再次破灭。从中可以窥探两个广泛存在的问题：第一，为什么特朗普这么声势浩大的贸易公告一直没有进展？第二，为什么我们总是为这些空洞的声明而倾倒？

美国有意重新加入 TPP 的新闻报道令人生疑。正如我当时所指出的，特朗普上任 16 个月的贸易政策有一个基本规则：不要对新的公告反应过度。事实上，我们可以看到越来越多的当时似乎有新闻价值的政策公告最终不了了之。例如，早在 2017 年 1 月，特朗普就曾建议，他将通过对墨西哥征收关税来支付边境隔离墙的费用，这从未发生过。在 2017 年 4 月的采访中，特朗普表示对进口商品征收“互惠税”感兴趣，这意味着美国应按适用于美国出口的税率对其他国家的进口产品征税。今年二月，他重新提出了同样的想法，宣布美国将“很快”宣布互惠税，并称将在“本周”提供更多的信息。与此同时，我们依然在等待。1 月底，美国贸易代表罗伯特·莱特希泽（Robert Lighthizer）表示“在不久的将来”美国政府将选择一个非洲国家开始新的自由贸易协定谈判。当时支持贸易的美国商会热烈赞同，但是到目前为止似乎什么也没有发生。

特朗普的贸易声明并非总是一事无成。其中一些宣言确实产生了表面上的政策变化，但却几乎没有改变基本事实。2017 年 4 月，特朗普对《华盛顿邮报》称，他将终止或者重新谈判糟糕的《美韩自由贸易协定》（KORUS），这引发了一场短暂的恐慌；今年 9 月，又出现了一连串的新闻报道称他正认真考虑退出这个协定。最终，今年年初，双方达成了一项新协议：这一协议几乎与特朗普此前认为的非常可怕的情况没有什么变化。同样，今年 3 月，特朗普宣布了对钢铁和铝的重大新关税，这是迄今最大的贸易举措之一。如果不是因为政府在接下来的几周里宣布了几乎所有主要的钢铁出口国（包括阿根廷、澳大利亚、巴西、韩国、加拿大、墨西哥和欧盟）将获得免征关税的政策改变的话，这将是一次重大的政策变化。

声势浩大的政策声明最终总是归于平淡有多方面的原因。也许以正当身份存在美国贸易代表办公室和商务部的部分官员正在密谋挫败特朗普政府的计划。或者没那么危险，这可能只是进一步证明了政策改革很难。华盛顿体系中存在着许多惯性，要真正推动任何一项政策的改变都需要真正的、注重细节的工作。特朗普政府没有投入到这个艰苦的工作中，因而看不到结果。另一种解释来自国际层面：在政策执行战略中，行政当局未能认识到其他国家也有机构，能够影响美国贸易政策的最终结果。最后，最简单和最有说服力的解释是，这只是特朗普的特点：他不认为竞选活动的言辞和正式的总统声明有什么不同，他并不特别关心他的声明的真实性，而且从来不愿意承认错误。

贸易政策分析人士和记者都需要接受并淡化特朗普贸易政策公告的重要性。4月13日，在美国重新考虑 TPP 的消息传出后的第二天，《纽约时报》和《华盛顿邮报》都在头版文章作了重要介绍，但应该清楚了解这一新闻不值得如此广泛地报道，如果我们从政策实际执行的角度来看，特朗普的贸易政策与他的前任并没有多大区别。

过于乐观也可能存在风险：特朗普尚未颠覆贸易政策，并不意味着他终有一天不会成功。尤其是，在贸易议程上有两大尚未完成的项目，即北美自由贸易区的重新谈判和对中国征收新关税。任何一项都有可能产生爆炸性后果。但我认为，大部分证据表明，我们应该期待相反的情况：北美自由贸易协定的三个合作伙伴将同意一项新协议，该协议将温和地更新和改革一项已有 25 年历史的协议，而美国和中国将达成一项谈判协议以避免贸易战。他们的贸易关系基本上不会有改变。

最重要的是，除非我们有理由相信，否则，关于新的贸易政策声明我们必须停止听信特朗普的话。到了这个时候，我们被骗了不止两次，该是明智的时候了。

（摘自 Geoffrey Gertz, Why do Trump's announced trade policies keep coming up empty? www.brookings.edu, 2018年4月26日，由李维佳编译）

美商会指美双边逆差不足为忧

整体贸易赤字可能很危险，而双边贸易赤字则不然，人们很容易混淆这两个概念。正如国际货币基金组织（IMF）莫里斯·奥布斯特费尔德（Maurice Obstfeld）说的，“一个国家的总体贸易平衡是一种宏观经济现象，反映该国支出是低于国民收入还是高于国民收入。”一个人入不敷出，要么出售资产弥补差额，要么债务缠身。如果这个人负债累累，那么相当于从结有盈余的人那里拿钱来花。同理，国家与国家之间也是如此。

美国巨额贸易逆差存在多年与贸易伙伴不遵守规则无关，而是由于以下两方面原因：一是，美国企业在新工厂和设备上投入大量资金，而联邦政府却出现巨额赤字；二是，美国人通常没有足够的储蓄来满足这些需求，因此我们只能从那些存款大于花费的海外投资者那里获取资金，填补缺口。

美国人造成了美国的贸易赤字。如果贸易赤字过于严重，无法偿还海外投资者的钱，这时赤字就可能成为问题。看病人有没有发烧，最简单的方法是测量体温。对于贸易赤字的国家来说，类似的做法就是检查利率是否合理。美国人使用外国投资商的储蓄时，负担的利率较低，因此美国的巨额贸易逆差暂时还算不上问题。即便将来这是一个问题，解决方案也很简单：私营部门增加储蓄，同时公共部门减少支出，或者单单公共部门减少支出也行。

正如奥布斯法尔德所写，“双边贸易结构反映了基于各自比较优势的国际劳动分工。”简单地说，比较优势就是每个国家如果都专注于最擅长的领域，便可以走向繁荣昌盛，比较优势是指导国际贸易的基本原则。这与自由市场中各类经济关系的基本原则并无两样。为什么爱荷华州生产玉米，而马里兰州生产蟹肉蛋糕？为什么碧昂丝唱歌，而史蒂芬·霍金研究物理呢？

宏观经济维度决定一个国家是否存在贸易逆差：比较优势决定了商品和服务贸易赤字构成，也决定了美国与其贸易伙伴的贸易赤字构成。无论这些双边贸易的模式如何，都是有趣而无害的。假设有三个国家：A、B 和 C，因为每个国家的总储蓄等于储蓄总需求，所以每个国家都处于贸易平衡的状态。不过，A 对 B 的贸易赤字达 10 亿美元，B 对 C 的赤字为 10 亿美元；C 对 A 也有 10 亿美元的赤字。A 是否应该向 B 抱怨贸易赤字呢？A 对 C 有 10 亿美元的顺差，那么 A 又该如何面对 C 呢？

特朗普总统以贸易逆差为由，采取各项措施并提出诸多建议，以解决他在中美贸易关系中看到的种种问题。原则上，他有权质疑中国容忍某些行业的产能过剩、限制市场准入以及违反知识产权保护规定等行为。然而，拟议的补救措施——对中国的进口产品征收高达 1500 亿美元的关税——将带来一场经济灾难。正如美国商会主席兼首席执行官汤姆·多诺霍（Tom Donohue）所说，“征收过高关税可能会引发毁灭性的贸易战，对美国经济增长和就业带来严重影响。如果政府继续实施这一方针，美国消费者、企业、农民和牧场主的生计将面临巨大的风险。”

其他一些贸易提案也不了了之。美韩自由贸易协定虽没有按预期执行，但双方对该协议已达成一致共识，无需重新谈判。尽管北美自由贸易协定（NAFTA）需要略加调整，但是美国工商界和农业界强烈反对政府在北美自由贸易协定重新谈判中提出的部分核心目标。

特朗普不同于传统意义上的总统，他在达成传统的外交妥协时采取了不同的策略。特朗普更像是先打你一棒，吸引你的注意力，再坐下来好好聊聊，于是，他得到了全世界的关注。正如 NASA 所言，现在是时候改善国际贸易体制而不是着眼于逆转双边贸易赤字，甚至是整体贸易逆差，应该要以改善国际贸易体制为目标维护美国消费者和企业的利益。正是由于我们尊重碧昂丝（Beyoncé）和爱荷华州，一我们才不希望碧昂丝搞物理，二也不希望看到爱荷华州做蟹肉蛋糕。

（摘自 J. D. Foster, The Deficit in Focusing on Specific Trade Deficits, www.uschamber.com, 2018年4月27日，由高丹编译）

美媒提议中美可再生能源合作

在美国天然气和中国太阳能电池板之间进行取舍，建设新的发电厂可能要承担更高的政治风险。世界各国都在接受太阳能和风能等可再生能源，并从煤炭转向天然气。但是当他们在这些基础设施项目上投资数十亿美元时，他们也可能需要选择站在哪一边。由于美国在天然气上投下大的赌注，中国加紧对太阳能电池板生产的控制，到底选择何种技术都可能面临着来自其中一个超级大国的风险。

新的太阳能设施虽然利于全球环境，但会遭到美国的反对。首都智囊团、大西洋理事会的中国—拉丁美洲倡议团的研究员兼副主任肖恩·米纳（Sean Miner）说：“这不一定是美

国公开的、甚至可能是秘密的推动，但是一个国家说‘我们需要使我们的能源使用多样化，我们要朝可再生能源的方向还是进口更多石油和天然气的方向发展？’时，这是一个国家有意识的决定。美国在出口更多液化天然气方面可能有一些重大的地缘政治优势。”

世界上近三分之二的太阳能电池板是中国制造的。中国政府的大力补贴和其他保护主义计划削减了近 80% 的生产成本。

世界上近四分之一的天然气由美国供应的。水力压裂技术已经在美国东北部和中西部的大部分地区开辟了巨大的页岩储量。通过补贴促进石油和天然气的勘探和生产，美国不仅已成为世界上最大的天然气生产国，而且还在寻求增加出口能力。据美国能源情报署统计，美国去年成为天然气净出口国，这是 60 年来的第一次，部分原因是液化天然气出口去年翻了两番。如果没有竞争对手的话，装载液化天然气的集装箱船可能会成为美国政治和经济影响力的又一投射，至少在世界第二大天然气生产国俄罗斯的输油管道放松了对欧洲客户的控制的情况下。

石油天然气与可再生能源并不总是对立的：天然气和可再生能源基础设施相互支持，而且往往有不同的用途，天然气提供稳定的基本电力，太阳能和风力有助于在需求高峰时扩容。它们的用途也不同，工业依赖于天然气为工厂和其他设施提供的稳定能源，塑料和石化行业也利用天然气生产树脂和其他物质。与此同时，在投资方面，美国在太阳能制造业上投入了大量资金，中国也在努力扩大天然气基础设施，从建设新的进口终端到开发大量的页岩气矿床。去年，中国是美国液化天然气的第三大进口国，仅次于墨西哥和韩国。尽管被技术挑战困扰着，但中国国内天然气产量有望到今年年底达到创纪录水平。

中国在太阳能电池板制造方面的主导地位，以及美国成为世界上最大的石油和天然气生产国，可能会与建设新能源基础设施的国家产生冲突。尤其是对于发展中国家来说，它们依赖外部投资来支撑财政预算和建设新的基础设施，如果他们被迫在进口美国天然气和购买中国制造的太阳能电池板天然气之间做出选择的话，可能会被证明是特别危险的。智库 CSIS 的能源与国家安全项目高级研究员简·中野（Jane Nakano）说：“在这个世界上，人们不得不基于联盟或地缘政治考虑、而不是全系统的最佳解决方案做出能源基础设施的决策。”她认为这种情况可能很快会发生。中野还说，中国“一直支持清洁能源投资和创新，这可能会使美国在全球清洁能源供应链中处于不利地位。”

中国正在巴基斯坦建设世界最大的太阳能农场。获得国家支持的中国核工业集团公司去年在阿根廷建造了一个核反应堆，获得了一笔丰厚的利润。这些项目是在中国雄心勃勃的“一带一路”计划实施之际展开的，该计划于 2013 年由习近平主席宣布，试图利用基础设施和其他投资以建立中国的海外影响力。无党派的智囊团威尔逊中心中国环境论坛总监詹妮弗·特纳（Jennifer Turner）说：“并不是他们将要做的每一个项目都是成功的，但中国人却在向世界投入大量的资金来投资于基础设施，美国需要在某些方面跟上脚步，因为中国在海外投资方面正处于鼎盛时期。”

目前在天然气、太阳能和其他能源领域，有足够的市场供两国投资以防止天然气或太阳能变成中美之间的零和竞争。特纳说：“市场总体上是巨大的。世界既能吸收我们要推动的天然气，也能吸收太阳能。”

（摘自 Alan Neuhauser, Is Buying Renewables Anti-American? www.usnews.com, 2018年5月4号，由李维佳编译）



教育税收优惠收效甚微

税收抵扣对大学教育并无影响。2017年，纳税人申报了超过300亿美元的大学教育税收抵免与扣除。现有证据表明，这些税收抵免对提高大学入学率并无影响。税收抵免确实让人们更加富裕，但他们没有用抵免的资金投资于教育。如果这项税收优惠目的是为了增加教育水平，很显然目的并没有达到。

目前教育税收补贴广泛、复杂而昂贵。税收制度通过税收优惠的储蓄计划、抵免、减免学费和贷款利息、扣除应税收入中的奖学金、赠款和学费，及对19-23岁学生家庭减免等方式，补贴大学生。税法也通过学生贷款利息扣除的方式，对大学进行补助。

经济学家乔治·布尔曼（George Bulman）和卡罗琳·霍克斯比（Caroline Hoxby）研究了大量的报税表，寻找税收抵免和学费扣除对教育成果的影响。他们检验了美国国税局（IRS）提供的关于潜在纳税人的匿名、详细和个人层面的数据，IRS开发了保障机制，允许在不损害纳税人隐私的情况下，对数据进行分析。布尔曼和霍克斯比研究了复杂的定义税收抵免资格的规则，以估计它们的影响。税收抵免在一定收入范围内“分阶段减少”，其价值随收入增加而下降。每名美国学生的机会税收抵免（Opportunity Tax Credit）价值高达2500美元，对已婚夫妇来说，当调整后的总收入高于16万美元时，抵免逐步下降，总收入到达18万美元时，抵免为零。

税收抵免应该通过抵消学生及其家庭在上大学时的费用而提高入学率。如果税收抵免达到预期的目的，家庭收入水平和大学入学率之间的关联会随着税收抵免逐渐减少而削弱。在税收抵免递减的区间内（即收入为160000美元到180000美元），收入的增加和抵免减少相抵消，因此大学入学率和税收抵免首先是正相关，接着负相关。统计分析人员称这种方法为“拐点回归设计”，“拐点”指的是代表了两个变量之间相关性的曲线斜率的变化（在这种情况下是指家庭收入和大学入学率），也就是说我们应该看到在这部分假设干预曲线中是有效的。在许多实验中，小的数据集使得精确地识别数据中的这种拐点具有挑战性。但有了数百万的观察数据，作者们能够最终排除任何税收抵免的影响。换句话说，在没有税收抵免与有税收抵免的节点上，入学率并没有出现拐点。

没有证据表明税收扣除提高了大学入学率。在另一篇论文中，布尔曼和霍克斯比使用断点回归设计估计在符合抵免资格的最高收入上限附近的家庭的学费减免的影响，他们没有发现扣除对招生强度、大学选择、学费支付或学生债务的影响。为什么没有效果？税收抵免和扣除主要针对中等收入和高收入家庭，他们决定是否送孩子上大学不太可能受税收抵免的影响，因为税收抵免额和他们的收入或大学入学费用相比太少。另一种可能的解释是税收抵免发放太晚影响入学。家庭在学费要支付时才能退税，一个在九月支付学费的家庭至少在一月之前不会得到税收抵免。在这一点上，税收抵免是“雪中送炭”，但来不及帮助支付学费。税收优惠的复杂性也可能削弱它们的效果。

看待教育税收优惠还有一种方式。它可以是中等收入家庭的转移计划——把更多的钱放在他们口袋里，可用于各种开支，而不仅仅用作大学的费用。但这个没有达到设计的初衷，

因为他们给家庭、大学和政府施加了沉重的行政负担。降低这些家庭的税率将是实现这一目标的一种更透明、更便宜的方法。

如果花在税收福利上的数十亿美元对大学入学率有积极影响的话，则应该在学费支付时到账。布尔曼和霍克斯提出的一个建议是，在纳税人接近大学年龄时使用所得税信息自动算出税收抵免的资格。然后，家庭可以主动得知他们的抵免资格。作者还建议，大学直接走程序从 IRS 拿到抵免，因此，学生只需要对大学提供资格证明，他们的账户就立即收到抵免。

合并佩尔助学金（Pell Grant）的税收抵免是更全面的办法。通过这种办法就建立了一个在入学支付大学费用时的单一拨款方案。抵免资格可以自动通过税收数据进行计算，由教育部提供资金。家庭可以通过在他们的纳税表格上“划勾”来申请。这一方法将大大减少书面工作，这对数百万通过完成 1040 和助学金免费申请表（FAFSA）以获得联邦补助金、贷款和大学税收抵免的学生来说是一种解脱。简化教育税收优惠有可能提高他们的效率。一个更简单的教育税收优惠制度至少将减少向家庭发放高等教育资金的行政和时间成本。最理想的情况是，简化程序将明确地起到激励作用，增加对人力资本的投资。

（摘自 Susan M. Dynarski、Judith Scott Clayton, The tax benefits for education don't increase education, www.brookings.edu, 2018 年 4 月 26 日，由马樱梦编译）

税收基金会分析瓶装水征税

密西根众院议案（HB 5656）提议按瓶装矿泉水批发价的 4%征收消费税。去年同一时间，缅因州提议（HP 0356）对瓶装水公司每 25 加仑的矿泉水征收 1 美分提取税。两项议案很大程度上源于政治动力，也揭开了州税收政策改革新篇章，因为目前还没有哪个州对瓶装水公司征收提取税。那么当各州想保护和管理自然资源时，上述类型的税收是否有意义？

一、以往经验

水是可再生的，这点很重要。瓶装水的征税模式与石油和天然气开采税的征税模式类似。但石油和天然气资源的一个重要特征是它们不可再生，一旦耗尽，子孙后代将无法再拥有。石油和天然气的不可再生引发的问题便是谁有权利开采资源，这代人还是下一代？提取税通常是政府对当前开采行为征收一定的税收，表面上看是为了与未来的居民分享税收。例如，怀俄明州将开采税收入存入信托基金，为未来的经济衰退投资储备，这是代际转移的一种方式。饮用水提取则是通过水循环来处理可再生资源。当前提取矿泉水并不意味着后代子孙将无水可用。这使得运用征税手段来解决代际问题缺乏足够的说服力。

二、我们支付的不是水费，而是搬运费

支持征税者的论据之一是瓶装水公司并没有为水买单，买单的是最终用水的居民。这并不完全正确。在现实中，没有人真正为水买单，我们支付的是水的搬运费。如果我从市政供水系统中获取水源，我需要为水的净化和输送买单。但如果我从后院的井里抽水，我则无需支付水费，只需要花钱凿井并把水引入家中。瓶装水的故事同理：人们在杂货铺的货架上挑选自然资源并通过便捷的快递运送到家。终端用户仍在支付运费，支付对象是瓶装水公司而不是公用事业部门。

三、只关注瓶装水是短视行为

支持者似乎只关注对瓶装水征税，而不包括对居民生活或农业用水。事实上，用于灌溉的农业用水（占全国用水量的绝大多数）还经常得到政府供水部门的补贴，因为收取的水费并不能完全负担供水基础设施的建设和维护费用。瓶装水公司方面，装瓶基础设施和运输成本则完全由装瓶水公司承担，并在消费环节被转嫁给了消费者。

四、结语

传统开采税不适用于瓶装水行业。巧合的是，在其他地区，官员们提议对含糖饮料征收重税，称是为了引导消费者食用瓶装水。那么对瓶装水征税的议案则会把事情往相反的方向推进。当然，这两项议案的共同之处在于增加税收用于新项目开支。如果这才是我们的目的，那我们最好是坦诚面对，通过拓宽税基而不是对特定对象加税来为新项目开支买单。

（摘自 Scott Drenkard, *Should Bottled Spring Water Be Subject to Severance, Extraction, or Excise Taxes?*
<https://taxfoundation.org>, 2018年4月23日，由沈淼编译）



《财经数据》

美小企业乐观情绪创三年新高

税收改革增强了企业家的信心。数字支付和新兴技术将重塑小企业的面貌，许多企业家相信，税收政策和新兴技术的改变将对他们有利，他们正在抓住机会投资于自己的企业。

美国银行业务 2018 年春季小企业主报告，企业家对未来越来越乐观。他们对经济、收入和长期增长的信心已经达到 2015 年以来的最高水平。这份报告基于对全国 1000 名小企业主的半年度调查，发现 54% 的企业家相信 2018 年国民经济将继续攀升，该比例比去年增长了 2 个百分点，比两年前增长 25 个百分点。同样，56% 的小企业主相信他们当地的经济在 2018 年会有所改善（相比 2017 年春季该比例只有 50%，2016 年春季只有 38%）。

企业家信心恢复已改善了收入和长期增长商业前景。60% 的企业家认为，他们的收入在 2018 年会增加（2017 年春季该比例为 48%，2016 年春季为 51%），而 60% 的小企业主计划在未来五年内增长他们的业务（相比 2017 年春季为 56%，2016 年春季为 55%）。自去年以来，计划招聘人数增加到了两年前的水平（2018 年春季和 2016 年春季为 22%，2017 年春季为 18%）。美国银行小企业主管莎伦·米勒（Sharon Miller）表示：“小企业主对经济及其业务前景的乐观情绪已达到 2015 年以来的最高水平。许多企业家们相信税收政策和新兴技术的改变对他们有利，他们正在抓住机会对他们的业务进行投资。”

一、税收改革引发人们对利率和大宗商品价格上升的担忧

短期内小企业主最大的利好可能是新的税收变化。58% 的小企业主认为政策会改变小企业的游戏规则，63% 的中小企业主表示，这让他们对自己的业务前景更加乐观。由于新税法，37% 的企业家改变了他们 2018 年的商业计划。此外，71% 希望通过政策和计划来节省开支，

用这些资金以各种方式推动进一步增长，包括：

- 增加业务投资（37%）
- 给员工加薪和发放奖金（21%）
- 雇佣更多的雇员（14%）
- 扩大业务（14%）
- 进行资本改善（12%）

新的税收政策机会与挑战并存。医疗保健费用连续五年成为小企业主关注的首要问题（75%）。报告还发现，2018年的经济问题日益增多，包括：

- 利率（51%，同比增长 14 个百分点）
- 大宗商品价格（50%，同比增长 14 个百分点）
- 美元走强（45%，同比增长 9 个百分点）
- 美国 and 全球股市（43%，同比增长 9 个百分点）

二、预计未来五年内将进行全数字支付

数字支付是改变小企业市场的最重要创新之一。52%的小企业预测，所有商业支付将在未来五年内实现数字化。报告还发现，小企业主几乎普遍使用手机，绝大多数（89%）使用智能手机和其他移动设备来管理他们的业务。包括：

- 基本任务（79%）
- 数字银行（41%）
- 社交媒体更新（38%）
- 数字支付（29%）
- 招聘（10%）

互联网时代开始后 20 年来商业网站的作用并不那么重要。因为只有 59%的企业家报告说有网站。60%拥有网站的企业主说它的主要功能是分享基本信息，而 31%说则主要用来促进销售。

三、过度依赖技术会带来风险

对技术的过度依赖会给企业家带来挑战。46%的企业主认为，如果互联网崩溃一周，他们的生意会受到影响，其中 34%说他们会失去收入，25%的人说会失去客户。8%的企业家表示，他们在过去一年受到了数据泄露的影响。在受影响的人中，超过四分之三说明了破坏性后果，如商业信息和客户数据、以及财务上的受损。

新技术在企业中的积极作用远远大于负面影响。77%的人相信自己未来的成功取决于技术，而不是受到技术的威胁。此外，77%的企业主每年对技术进行投资，34%的人至少每季度投资一次。

四、新兴技术将改变小企业的面貌

展望未来，小企业主继续快速投资新兴技术。44%的受访者表示，他们目前正在业务中使用或探索先进技术，特别是：

- 物联网（24%）
- 数据分析（15%）
- 3D 打印（11%）
- 人工智能（7%）
- 虚拟现实（7%）

仍然有很多东西需要学习。报告中 65% 的小企业主称，他们不熟悉分布式分类账技术，只有 13% 认为将来它将与他们的业务相关。

（摘自 Don Vecchiarello, Small Business Optimism Soars to Highest Levels Since 2015. www.businesswire.com/news/home/20180426005050/en, 2018年4月26日, 由李维佳编译）

美对华贸易战打击特朗普票仓州

2017 年美国大部分都市区出口增加。即使作为全球最大的经济体，美国也必须继续加强商品和服务出口，以充分利用未来五年 85% 的经济增长发生在国外的现实。无论是大都市、小城镇还是农村，地方经济体都依赖出口来支持经济增长和高薪工作。2010 年以来，布鲁金斯学会出口监测已将商品和服务出口估计作为全球城市倡议的一部分，该倡议力求加强城市和地区的国际竞争力和联系。在最新一期中，我们考察了全国近期的出口趋势，并深入探讨了政治与国家贸易政策之间的关系，还特别分析了最近一轮中国对美国出口施行的关税与地方经济的关系。

一、2017 年能源区出口增长尤甚

2017 年，美国商品和服务出口近 2 万亿美元，占 GDP 的 10.3%，提供了 1270 万个就业岗位，占美国就业的 8.4%。2017 年出口增长 2.3%，略低于 2.4% 的总体 GDP 增长率。美国 2017 年的出口密集度虽未超过 2011 年的峰值 11.8%，但高于 2003 年的 7.9%。

2017 年美国石油天然气和制造业出口占美国出口增长的大部分，反映出 2016 年疲软的制造业的反弹。从区域来看，相对于西部（0.7%）、中西部（0.8%）和东北地区（1.6%），南部地区出口额增长最快（4.7%）。石油天然气及制造业产品出口成为南部出口增长的主要推动力，分别为 130 亿美元和 120 亿美元。令人难以置信的是，仅南部地区这些产业的出口就占美国出口增长的 58%。

大多数出口都发生在美国的都市区。在 1270 万个出口相关的就业岗位中，1100 万个集中在都市区，且类似于全国，尽管美国城市出口密集度为 10.0%，低于 2013 年的峰值 11.5%，但出口仍在增长。2017 年全国 381 个城市中有四分之三的出口增长率为正，其中包括 77 个全国百大城市。

2017 年，能源密集型大城市出口增速最快。包括新奥尔良（年出口增长率 12.5%）、休斯顿（9.6%）和巴吞鲁日（6.2%）在内的能源密集型大城市都是美国出口最多的地区。相比之下，专门从事飞机制造、旅游业以及制药出口的城市增速相对较缓。托莱多（年出口增长率 -4.1%），威奇托（-4.1%），西雅图（-3.5%）和檀香山（-3.8%）呈大幅度的出口下滑。

总体而言，尽管制造业和能源出口大幅回升，但全美百大城市的贸易概况不断朝服务业方向发展。从2003年到2017年，这些市场的服务出口份额从38%增加到47%。制造业占全国出口总额的55%，但从长期来看，制造业出口并未以金融、科技、旅游、教育和医疗服务等部门的同等速度增长。

二、政治和贸易密不可分

产业转型对了解特朗普政府的贸易政策动态至关重要。在最近的总统选举中，社区的产业结构与投票模式保持一致。总体来看，共和党选民更可能住在专门从事大宗商品和制造业的区域，而奥巴马和克林顿的选民更可能住在专门从事服务业的地区。

特朗普总统把贸易放在竞选议程的前沿和中心，得到了受贸易相关就业岗位损失冲击最严重的社区选民的支持。特朗普动摇了那些在2008年和2012年投票给奥巴马总统的地区，使他们在2016年转投特朗普总统，这些地区的农业和制造业出口集中度分别比全国高出44%和28%。这些部门比金融、科技、教育和医疗服务等先进服务业更易受到贸易竞争的影响。特朗普还动摇了一些地区，这些区域主要发展的产业碰巧因过去40年对出口商和离岸外汇的不利汇率遭受最严重的损害。

所在社区的经济和产业环境并不是选民支持特朗普总统的唯一原因，甚至不是主要原因。但上述模式提供了选民行为与周边区域产业结构之间的一些显著联系，达成更好的贸易协议的竞选承诺可能会与这些选民产生共鸣，考虑到推动社区就业增长（或就业下滑）的产业，这并不合逻辑。

三、哪些社区处于美中贸易战前线？

贸易方面的竞选承诺已经演变为具体的提案，以对主要贸易伙伴的特定产品施行更高的关税，最突出的是中国，中国以对234种产品实施进口关税进行威胁。最近，我们研究了生产这些商品的行业集中在哪里，全国这些行业有大约200万个就业机会，但并非所有这些就业机会都与贸易挂钩，也并非都与中国贸易挂钩的。

为进行扩展分析，我们将234种产品转换成四位数NAICS行业定义，并检查受关税影响的商品出口到中国的占美国出口总额中的份额。例如，飞机被列入中国的关税清单，所以我们使用国家贸易数据，估计出口到中国的飞机占美国飞机出口总额中的份额，再将该国家比例分配到每个地区。基于这种方法，我们估计大约有15万个直接出口工作岗位受中国关税影响。但这些就业岗位支持着另外15万个就业岗位，这意味着中国的关税直接影响到30万个就业岗位。这一估计与200万估计之间的差异在于，我们的分析试图剔除这些行业中依赖于向中国出口的工作。

专门从事农业、航空航天和汽车制造业的都市区最易受到中国关税的影响。受关税影响的出口工作岗位占比最大的地区是堪萨斯州威奇托（占出口支持就业岗位的8.6%，2900份工作）、加州贝克斯菲尔德（7.7%，1800）、密西西比州杰克逊（7.2%，1000）和加州斯托克顿（6.6%，1000），迄今为止，西雅图濒危的就业岗位总数最多，达16000多个。

以上都市区代表政治上的一个横截面——从南部和中西部的红区到加州和华盛顿都市区的蓝区。虽然涉及很多地区，但投票支持特朗普总统的地区更易受中国关税政策影响，这通过受关税影响的产业出口比例（3.9%）以及出口支持的和间接就业岗位（187600个）

来衡量。相比之下，在投票支持克林顿的地区，1.7%的出口属于受关税影响产业，这些产业支持着 104000 个直接和间接就业岗位。此外，支持特朗普的地区将承担关税成本的冲击，包括 60%的出口价值风险、68%的直接出口支持就业岗位风险和 64%的总出口支持就业岗位风险。

这种对城市层级的出口分析是在较大的贸易政策不确定性时期进行的。目前，相对较短的产品清单意味着美中冲突的影响还不够普遍以致造成重大经济损失。然而，分析表明，特朗普政府对中国施行关税的结果是中国的反倾销措施，其将不成比例地将选举出总统的社区出口基地作为攻击对象。尽管尚未演变为全面的贸易战，但全球两大经济体之间的喧嚣是美国贸易政策新时代的又一信号，地方和国家领导人应该密切关注。

（摘自Nick Marchio, Joseph Parilla, Export Monitor 2018, www.brookings.edu, 2018年4月30日，由林铃编译）

美联邦政府 2018 年 5 月预算回顾

据国会预算办公室估计（CBO），联邦政府 2018 财年前八个月的预算赤字为 5300 亿美元，同比增加 970 亿美元赤字。财政收入和支出同比 2017 财年分别高出 3%和 6%。

与去年情况相同，今年的财政支出也受到某些付款时间在周末而发生提前支付的变动的的影响。如果去除这些变动的的影响，5 月的财政支出和赤字都应增加，约为 400 亿美元，但是无论是今年还是去年，每年的变化都不会有太大的不同。

表 1 10 月~5 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	2169	2224	55
财政支出	2602	2754	152
赤字（-）	-433	-530	-97

数据来源：国会预算办公室；美国财政部。根据 2018 年 4 月《财政部月报》以及 2018 年 5 月《财政部日报》汇总。

一、财政总收入：2018 财年前八个月增长 3%

CBO 估计，2018 财年前八个月的财政收入总计 22240 亿美元，同比 2017 财年增加 550 亿美元。据 CBO 估计，从上一财政年度开始的收入净增加是由以下来源收入变化引起的：

1、个人所得税和工薪（社会保险）税总共增加 1090 亿美元，增幅为 6%。

（1）代扣的工资税收增加 450 亿美元，增幅为 3%。这个变化很大程度反映了工资和薪水的增长被部分抵消，从 2 月开始，因税收扣除的收入比例下降。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的非代扣部分增加了 720 亿美元，增幅为 17%。大部分增加发生在 4 月，这时纳税人支付完他们 2017 年的最终税款。

（3）个人所得税退税增加了 70 亿美元，增幅为 3%，这就减少了净收入。

2、**公司所得税**减少约 420 亿美元，降幅为 25%。收入下降主要反映了 2017 年的税收支付情况。大多数公司在 4 月同时支付完他们 2017 年的最终纳税额和 2018 课税年度的首次估计付款。

3、其他来源的收入减少 120 亿美元，降幅为 7%，主要是由收费和罚款收入减少所致。

表 2 10 月~5 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	1049	1142	93	8.9
工薪税	777	793	16	2.1
公司所得税	166	124	-42	-25.2
其他	178	165	-12	-6.9
合计	2169	2224	55	2.5
备注：个人所得税与工薪税				
代扣税收	1607	1651	45	2.8
其他，净退税	219	284	65	29.5
合计	1826	1935	109	6.0

数据来源：国会预算办公室；财政部。

二、财政总支出：2018 财年前八个月增长 6%

CBO 估计，2018 财年前八个月的财政支出为 27540 亿美元，比去年同期增加 1520 亿美元，增幅为 6%。

增长最多的支出项目如下：

1、**公债净利息**支出增加了 320 亿美元，增幅为 15%，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 财年前八个月的调整数为 250 亿美元，但在本财年则为 400 亿美元。余下的增长反映出 2018 财年前八个月更高的利率和更大的债务。

2、**社会保障福利**增加了 270 亿美元，增幅为 4%，原因是在受益人数和平均福利支付金额数上都有所增加。

3、**国防部**的军事项目支出增加 200 亿美元，增幅为 5%。

4、**国土安全部**支出（包含在表 3“其他”类目下）增加 180 亿美元，增幅为 58%，主要是因为与救灾有关的活动。

5、**住房与城市发展部**的支出增加 180 亿美元，增幅为 70%，主要是因为该部门在本月对往年发布的贷款和贷款担保的估计净补贴费用进行了上调修订。

对于其他项目和活动，支出增加或减少的数额较小。比如医疗保险和医疗补助都分别增加了 90 亿美元，各自增幅分别为 2% 和 4%。

表 3 10 月~5 月财政支出表

主要支出（10 亿美元）	2017 财年（实际）	2018 财年（预计）	调整后变动幅度 ^a	
			金额	百分比（%）

社会保障福利	619	646	27	4.3
医疗保险 ^b	366	375	9	2.4
医疗补助计划	249	258	9	3.6
小计(金额最大的强制支出项目)	1235	1279	44	3.6
国防部-军队 ^c	370	389	19	5.2
公债净利息	207	239	32	15.4
其他	790	846	56	7.1
合计	2602	2754	152	5.8

注释:

a. 医疗保险支出是抵减收入后的净额

b. 剔除了国防部在民用项目上的开支

三、2018年5月估计赤字：1440亿美元

CBO 估计，联邦政府 2018 年 5 月发生赤字 1440 亿美元，比 2017 年 5 月赤字增加 560 亿美元。

CBO 估计 2018 年 5 月的财政收入为 2170 亿美元，比去年同期减少 240 亿美元，降幅为 10%。个人所得税和工薪税净减少了 160 亿美元，降幅为 7%。个人所得税和工薪税的代扣部分减少了 100 亿美元，降幅为 5%。CBO 估计代扣部分税收下降有两个原因，第一是因为 2018 年 5 月比 2017 年 5 月少了一个星期一，这是代扣税特别强的一天。第二是因为根据今年年初生效的税法的变化，税收的工资代扣比例有所降低。所有其他收入来源共减少了 80 亿美元。

表 4 5 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	
			金额	百分比(%)
财政收入	240	217	-24	-9.8
财政支出	329	361	32	9.8
盈余	-88	-144	-56	63.0

数据来源：国会预算办公室；财政部。

CBO 估计，2018 年 5 月财政总支出为 3610 亿美元，比 2017 年 5 月增加 320 亿美元。以下支出项目变化最大：

1、**住房与城市发展部**的支出增加 150 亿美元，正如上面讨论的，是因为上调了贷款和贷款担保的估计净补贴费用。

2、**公债净利息**增加 70 亿美元，增幅为 26%。

3、**社会保障福利**增加 40 亿美元，增幅为 5%。

4、**医疗补助福利**增加 40 亿美元，增幅为 12%。

5、**国防部**的军事活动支出增加 30 亿美元，增幅为 7%。

其他计划与活动的支出变化不大。

四、2018年4月实际财政盈余为：2140亿美元

财政部报道4月财政盈余为2140亿美元，比上月CBO估计值少40亿美元。

(摘自Nathaniel Frentz、Amber Marcellino、Joshua Shakin, Monthly Budget Review for May 2018, www.cbo.gov,
2018年6月7日, 由龚德昱编译)

[《美国财税动态》月刊 2018 年第 6 期内容完]

2018 年 6 月 8 日截稿

2018 年 6 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

协办

江苏省苏州工业园区税务局

江苏省苏州工业园区万盛街 8 号圆融大厦

邮政编码：215028

电话：(0512) 6696 2121

美国财政与经济研究所《美国财税动态》月刊编辑部

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