

客观、专业、洞察

# 美国财税动态

月刊

MEIGUO CAISHUI DONGTAI Monthly

2018 年第 5 期 (第 3 卷第 5 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，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

<b>《每月评论》</b> .....	<b>1</b>
美新国际税制对投资影响有限 .....	1
<b>《华盛顿政治经济》</b> .....	<b>4</b>
CSIS 鼓吹美并重战略制定与实施 .....	4
FORBSE 杂志分析丝绸之路五大工程 .....	6
美学界热议中国崛起 .....	8
<b>《利益集团与财经政策》</b> .....	<b>12</b>
众院保守派支持削减非国防开支 .....	12
哈钦斯中心评估美国财政影响力 .....	15
美商会抵制贸易战 .....	15
美气候政策重心将下移 .....	17
<b>《利益集团与税收征管》</b> .....	<b>19</b>
美税改重振公路运输 .....	19
税改有助于为小企业减负 .....	20
中产阶级社保缴费贡献扩大 .....	21
<b>《联储与货币政策》</b> .....	<b>22</b>
金融科技与数字货币影响央行决策 .....	22
布鲁金斯学会称石油人民币取代美元充满挑战 .....	23
<b>《财经数据》</b> .....	<b>24</b>
美国政府 2018 年 4 月预算回顾 .....	24



## 美新国际税制对投资影响有限

李超民 上海财经大学

特朗普当局试图通过财税改革“重新使美国伟大”。《减税与就业法》在 2018 年 1 月 1 日开始实施，这是自 1986 年以来美国第一次全面改革税制，主要内容涉及个人所得税、企业所得税、遗产税等，除了普遍增加减免税政策以外，国际税制改革引起广泛关注，其中贯穿两大政策，一是从所谓“全球税制”向“参与豁免体制”（亦称“属地税制”）转型，二是增加国际反避税与反税基侵蚀措施。美国改革国际税制的目的在于，短期内吸引海外游资回归，解决财政急需，长期内根绝“企业税务倒置”痼疾，提高海外投资竞争力。虽然我们认为，美国改革国际税制难以实现特朗普“重新使美国伟大”的愿望，也不可能逆转全球化潮流；但是，联邦政府此次改革国际税制具体会产生哪些影响，海外对此有什么评价，我们究竟应做何判断和应对，仍需要实事求是加以研究，进而提出判断性意见。

首先，美国国际税制向“参与豁免体制”转型有一箭双雕之意。“参与豁免体制”是当前国际潮流，OECD 国家已普遍采用，美国苹果、思科、甲骨文、微软及谷歌等近 20 家大型跨国公司，组织了“优胜美国运动”游说国会通过立法，希冀带动减税资金回流而牟利，而修订税法客观上也有利于美国杜绝跨国企业税务倒置问题。所谓税务倒置，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，规避美国税收的方式，目前美国有近万家企业采用这种方法避税。根据 1986 年税法，跨国企业的海外所得与利润（E&P）在返回本土前，无需缴纳红利税，这在美国称为“全球税制”。据主持制订新税法的众院筹款委员会主席凯文·布拉迪说，向参与豁免体制转型有两个目的，一是减轻海外投资企业税务负担，二是激励海外 E&P 汇回美国本土。具体政策，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净 E&P 资金，实行低税率遣返政策，其中现金及等价物税率为 15.5%，其余税率为 8%，在前 5 年，每年可按全部应税款的 8%，其余 3 年分别按照 15%、20% 和 25% 税率纳税。但对于 S 类公司，除非转换性质、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。此次修订税法后，美国将不再追溯海外子公司递延 E&P 的应税所得，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、又投资于海外的 E&P 税负，准许分期纳税也有利于跨国企业股东对于债务与汇回资金的使用方式加以考虑。但据 2014 年“预算与政策优先中心”报告，遣返海外资金政策的最大受益者只有那些投资海外最多的跨国药企与技术类公司。

第二，对税改后美国资本回流的规模与结构有多种说法。这次税改针对海外递延 E&P 的 Deemed repatriation 规定意为“可信性遣返”，其中，“Deemed”是指无论企业的递延 E&P 是否分红都需纳税，而“可信性遣返”意味着企业不必把海外 E&P 实际遣返回国，只要以美国资产清算方式进行即可。据研究，跨国企业在海外积存大笔 E&P 的原因是美国财务会计规则存在漏洞，如果跨国企业主动申报纳税义务，就不可能产生这个结果。据有关报告，截至目前，美国 322 家《财富》500 强企业在海外集聚了高达 2.6 万亿美元 E&P，实际欠税 7670 亿美元。花旗银行认为，截止 2017 年 9 月底，美国企业在海外的递延资金达 2.5 万亿美元。而据 Westpac 分析师 Richard Franulovich 报告，1990~2004 年美国跨国企业的海外 E&P 只有

约 1 万亿美元，可见这些年来美国企业投资海外盈利增加之快，这是全球化的必然结果。上述资金是这次减税的对象，笔者根据有关数据静态估算，此次最终遣返资金可能达 1.7 万亿美元，有望在 8 年内陆续回流。又据 Soci ́ci 回流。又据美国企的 Andrew Laphthorne 估计，未回流的 E&P 约为 1 万亿美元左右。上述估计多与《2004 年美国创造就业法》有关，当时约 9700 家跨国企业符合可信性遣返政策，最终名义税率为 5.25%（实际税率仅为 3.7% 左右）。在随后一年中，遣返资金 3120 亿美元，实际享受减免 2650 亿美元，其中 15 家大公司遣返资金 1550 亿美元，享受政策优惠占全部优惠的 52%，而辉瑞、默克、惠普，强生以及 IBM 等 5 家大企业全部遣返资金占全部资金的 28%。从行业来看，医药与机械企业遣返资金占 32%，若加上电子行业，三类企业遣返资金占比超过一半以上。Richard Franulovich 认为，基于回流资金占全部资金的 30% 左右计算，2018 年税改将导致 7800 亿美元游资回流美国。美洲银行美林投资则估计有 1.2 万亿美元回流，其中 50% 将回购公司股份，但是 2004 年的 E&P 遣返政策导致 80% 的资金流入股市。而高盛公司估计，标准普尔 500 公司在海外拥有 1 万亿美元 E&P，其中 2000 亿将回流、1500 亿美元将回购股份。而此前高盛还曾认为，美国同类企业海外未税资金 9200 亿美元，其中约 2500 亿美元将回流。国会研究处 Jane Gravelle 指出，从美国海外资金结构上看，一半以上已重新投资厂房设备与固定资产，三位教授 Jennifer Blouin、Linda Krull 和 Leslie Robinson 的研究与 Credit Suisse 则都认为，跨国企业约 45% 的海外资金为现金，全部未税资金约有 10% 已投资全球银行、保险及其他金融部门。

**第三，高科技公司将决定低税资金的遣返模式。一是回购公司股票。**据统计，苹果、辉瑞、微软、通用电气在海外分别有 2000 亿、1940 亿、1080 亿、1040 亿美元 E&P。标准普尔 500 全球评级部门认为，实施资金回流政策的最大受益者是企业股东，而企业使用遣返资金的方式依次是回购股票、分红、偿还债务，以及继续放在账面，但对企业的投资计划几乎没有影响。另据《CNBC 全球 CFO 理事会调查报告》，多数回流资金会购买股票，每回流 1 美元大致有 60~92 美分用于分红。《2004 年美国创造就业法》虽明令禁止遣返资金回购公司股份，但是由于资金的形态可变性作用，最后绝大部分回流资金都又进入了股市，可证这项政策是失败的。国会相关报告指出，在 2005~2006 年 15 家大企业股票回购资金增加 38%，管理人员薪酬在 2004~2005 年增加 27%，2005~2006 年增加 30%。Richard Franulovich 指出，企业还通过在美国发债方式回购公司股票。**二是流入金融部门。**Hoisington 投资分析员就提出了此说。UBS 战略规划师 Julian Emanuel 曾鼓动人们购买最可能受益于资金遣返政策的技术类与医疗健康类股票，他预计上述股票每股盈余将上涨 7.7%~32.5% 不等。**三是归还部分债务，甚至通过增加国内负债把资金继续留在海外。**一般来说，企业资金遣返的实际税率越低，遣返资金量就越多。例如，虽然目前苹果与微软在海外有大量现金储备，却还是宣布了大笔融资计划，它们主要的考虑仍然是避税。甲骨文副总裁 Mark Hurd 说，企业增加借贷是由于海外盈利无法返回美国，而对于遣返资金是否用于还债他却不置可否。据 Soci ́e G ́n ́rale 的 Andrew Laphthorne 分析，当前大公司债务率已是互联网危机以来的最高水平，所以回流资金可能主要用于归还公司债务。实际上把资金放在海外就是为了避税，但究其实际，跨国公司也有资金已投资于美国国库券及公司债券，所以资产回购与分红都可能影响国库券与公司债市场。**还有一种可能是把部分遣返资金用于基础设施建设，这正是民主党期待的。**美国前总统克林顿曾指出，将有 10% 左右的海外遣返资金会购买基础设施股票，一些国会议员也在为他摇旗呐喊。在 2015 年 6 月 24 日众院筹款委员会专门小组听证会上，Jane Gravelle 指出，按照《交通投资法案》降低税率建议，在前 3 年内将吸引回流资金 300 亿美元，8 年内减税 1480 亿美元。民主党《2014 年税改法案》提出，把其中的 1265 亿美元转入交通建设基金。但相对于海外的高收益，大公司是否会把大笔资金投入基础设施项目，还需

要观察有关政策。

**最后，在以下几方面可能影响较小或有负面影响。一是对美国海内外投资现状影响相对有限。**GBH Insights 首席战略规划师 Daniel Ives 认为，遣返海外资金政策只是投资催化剂，现实情况并不会像华尔街期待的那样乐观。例如，有关政策对苹果公司来说是否有利并不一定，如果总体政策有利于本土制造业，则将不利于苹果，因为苹果严重依赖全球供应链。南加州大学教授 Edward Kleinbard 认为，由于当前美国利率很低，企业盈利水平高、资金面宽松，所以大部分公司并不急于把资金回流到美国进行投资。更何况在海外投资建厂本身就是为了占领国际市场，所以美国大企业向海外迁移仍具有吸引力。

**二是资金回流美国将导致企业购并增加，不利于增加就业。**美国商会与民主党游说集团 DNA 认为，遣返资金政策有助于振兴美国经济、增加财政收入。但是共和党传统基金会及“税收公平公民组织”表示坚决反对，说这类政策根本无助于增加就业。Richard Franulovich 认为，降税不利于回流资金投资实业。因为海外 E&P 投资母公司房地产、国内营销网络、回购母公司股份都需纳税，但是存在银行或持有与母公司无关的固定所得证券则免税。国会研究处认为，回流资金存在银行或分红对就业刺激很小。瑞士 UBS 银行投资分析员 Marc-Anthony Hourihan 也预测，回流资金将集中流入企业购并领域。华尔街投资分析家 Sean Williams 认为，以降税方式促海外资金回流对本国投资与就业的影响高度不确定。税收与经济政策研究所 Matthew Gardner 认为，资金遣返政策对海外避税企业根本无用，因为他们认为企业避税理所应当。回首在 2004~2007 年美国遣返海外资金后，19 家大企业中的 12 家裁员，其中辉瑞遣返资金 350 亿美元，裁员 11748 人；IBM 遣返资金 95 亿美元，裁员 12830 人；默克遣返资金 159 亿美元，削减工作岗位 7 千个，惠普遣返资金 145 亿美元，削减岗位 14500 个。而在美国本土投资增雇人员的只有微软与甲骨文两家。另据《CNBC 全球 CFO 理事会调查报告》，管理 4 万亿美元资产的 39 位受访 CFO 中，只有 12.5% 的人认为遣返资金将用于增加雇员，而 75% 的 CFO 反对国会限制回购公司股票，有 36% 的 CFO 主张回流资金用于企业并购，但却很少人考虑在美国建厂和购买机器设备。对于特朗普当局的遣返资金政策，思科 CEO Chuck Robbins 认为，对于目前该企业的 600 亿美元海外 E&P 资金，遣返之后虽然有助于创造就业、有利于投资，但企业却不可能轻易改变并购战略。

**三是短期对外汇市场影响相对较小。**Richard Franulovich 认为，资金遣返政策对美元定价不可能产生任何实质影响，因为，一是“遣返”政策的“可信”本质决定了只要承诺遣返即可，不必是确实返回资金。二是美国的海外资产本来大多即以美元标价。而高盛分析师 Michael Cahill 和 Zach Pandl 认为，遣返海外资金对于汇率影响十分有限，因为需要转换的货币最多不超过 500~800 亿美元，而绝大部分资金早已是美元或者美元工具。其中微软 92% 的海外现金或资产形式为美元标价证券，外币资产占比依次是欧元、日元、加拿大元、英镑，但比例很低。Richard Franulovich 认为，相对于 2005 年有关政策，虽然此次美元遣返对外汇市场冲击有限，但未来则可能将可能产生长期影响。

**综上，对于美国改革国际税制并遣返海外 E&P 政策，我们有如下几点看法。**首先，美国改革国际税制可能在数年内导致较大资金回流本土，金额大致在 1 万亿~1.7 万亿美元之间，回流资金的使用方式依次是股票回购、流入金融部门、偿还债务及资金储备，受益对象主要是大公司及其股东。其次，遣返资金对于美国国内外投资、增加就业及外汇市场的短期影响有限，可能对外汇市场产生较长期影响，但这些仍要继续观察。再次，遣返海外资金对美国财政增收作用不太大，而从长期财政效应看，遣返资金减税代价过大，长期不利于解决联邦财政赤字越来越大难题，而且，遣返资金也很难解决基础设施建设资金短缺问题。最后对于

我国来说，应对美国这场国际税制改革冲击波，要多管齐下，亟需把握降低整体税费的节奏，还要通过财政、外汇、投资、外资、债券、房地产等政策的配合，吸引外资继续投资我国，重点加强外资药企、机械与高新科技企业工作力度，营改增结构性减税只是综合降低税费的第一步。

（原载中国财政学会《财政与国家治理》2018年第4期，2018年4月23日，原标题为《对近期美国税改后资本回流的想法》）



## 《华盛顿政治经济》

### CSIS 鼓吹美并重战略制定与实施

《2017年国家安全战略报告》（NNS）和《2018年国防战略报告》（NDS）为评估美国亚太战略提供了窗口。自2014年《四年国防审查报告》和《2015年国防战略报告》发布以来，亚洲的地缘政治和政策格局就发生了变化。值得注意的是，中国领导人正在利用不断崛起的经济和军事实力，推行越来越强硬的政策和行动，许多亚洲国家积极寻求多样性，以避免中国的强硬政策，并期待美国提供选择。这些文件提供了明确的战略方向，以便在美国和全世界需要明确指导方针的时候提供积极的、基于规则的国际安全框架。然而，实际的政府行为与战略并不一致。

#### 一、国家安全战略和国防战略：内容

**国家安全战略明确表达了美国所关心的主要内容：**“中国和俄罗斯挑战了美国的实力、影响力和利益，他们试图削弱美国的安全和繁荣。这些挑战的本质和规模各不相同，在本质上，它们是尊重人的尊严与自由同压迫个人并强求一致之间的根本对抗”，进一步描述了中国、俄罗斯、朝鲜、伊朗等国家对美国所施加的挑战。国防战略（NDS）随后指出，“美国的繁荣与安全所面临的核心挑战是修正主义势力引发的长期战略竞争”。国防战略还提及，“修正主义势力和流氓政权存在于国家权力的各个竞争层面。他们通过扩大新战线、违背主权原则、利用模棱两可的说辞、故意模糊民用和军事目标界限，扩大非武装冲突的力度。”这些文件清楚地表明，美国需要更有效地跨越所有“权力层面”，促进美国的利益，同时与寻求非补偿性目的的国家竞争。

**国家安全战略提供了一个衡量美国当前和未来行动力的标准。**“我们学到了艰难的一课，即当美国不处于领导地位的时候，恶意行为者填补了美国的劣势。”因此，衡量美国全球影响力的标准就是看美国是否正全力阻止或反击中国和俄罗斯侵蚀美国安全和繁荣的行为。

这些战略可能会让那些对特朗普政府承诺的自由贸易、基于规则的国际秩序和联盟表示担忧的亚洲国家感到安心，而特朗普政府所承诺的这些领域都是国家安全战略和国防战略所强调的确保美国安全的重要领域。

**国家安全战略明确指出，贸易是确保美国持续繁荣的一个重要领域。**它区分了“与遵循公平和自由市场原则的国家之间的经济竞争，以及与那些无视这些原则的国家竞争”。由此产生了五项优先行动：接受新的贸易和投资协定并使现有协定现代化、打击不公平贸易举措、

打击外国腐败、与志同道合的伙伴合作、促进新的市场机会。在长期战略挑战的背景下，这将意味着确保市场操纵的暴露和终止——特别是来自长期战略竞争者的操纵，美国将与盟国和伙伴密切合作，建立强有力的、自由的和高标准的贸易协定，扩大潜在消费者市场。

**国家安全战略通过优先行动完善了经济目标，强化国际秩序。**包括“塑造和改革国际金融和贸易机构”、“确保共同领域保持自由”、“保护自由开放的网络环境”。这些优先领域中的每一个都是国际经济、外交和安全体系的基础，美国从中获得了很大的正式影响力，而且所有这些领域都是基于事先确定和高定的规则和规范。国家发展战略将这些主题反映在了国防问题的适当位置。

**国家安全战略指出了联盟对美国和国际安全的价值：**“经验表明，竞争对手取消或放弃侵略意愿取决于他们对美国实力和联盟活力的看法。”随后，它还指出，价值观“构成了我们最持久的联盟的基础。”国防战略强调了国防企业加强联盟的方式，比如：“阻止敌人侵犯我们的重要利益、保持印度-太平洋、欧洲、中东和西半球的有利的地区势力平衡、保护盟友免受军事侵略、支持合作伙伴反对胁迫、公平分担共同防御责任、确保共同领域保持开放和自由。”这些优先事项中的每一个都符合前几届政府的安全目标，并支持更强大的联盟和更有能力的伙伴。

**多年来，美国深度介入亚洲国家。**这一介入不仅限于军事方面，跨越了国家权力的界限。国家安全战略和国防战略提出了使美国能够以富有成效和有意义的方式介入亚太地区的方式及框架。

## 二、国家安全战略和国防战略：目标

**美国几届政府均未实现国家安全战略和国防战略等文件中的崇高目标。**在贸易和联盟方面，现任政府的行动表明其对国家安全战略和国防战略所提出的野心和目标持负面看法。由此产生的权力真空正被中国在经济、外交和军事上所做出的主宰亚太地区的努力所填补。现任政府政策中最连贯一致的主张，即强有力的国防也被《预算控制法》强加的支出上限所削弱。

**退出《跨太平洋伙伴关系协定》(TTP)有损美国利益。**当总统决定美国退出《跨太平洋伙伴关系协定》时，便损害了美国长期以来作为自由、公平及高标准贸易协定支持者的信誉，并危及了在太平洋地区达成不受中国影响的贸易协定的可能性。美国重启《北美自由贸易协定》(NAFTA)、并威胁韩国重新协商签署了不到十年的《韩美自由贸易协定》后，美国的反贸易主张得到证实，确定了美国糟糕的贸易形象。这一领域最近一次失误是2018年1月24日发布的美国将对洗衣机征收关税的声明，其中很多洗衣机是韩国公司生产的。

在朝鲜的核武器、导弹和常规军力对韩国造成威胁的情况下，针对洗衣机采取的贸易行动更令人惊讶，贸易行动并未对美韩同盟表现出强有力的支持。

## 三、结论

**上述行动引发包括许多亚洲国家在内的世界领导人对美国全球事务领导作用的怀疑。**没有强有力的、可信赖的领导，美国就会留下权力及影响力真空，而这种真空已经被竞争对手所利用，如声称美国是一个日渐衰弱的国家，各国不应指望依靠美国的支持来对抗日益崛起的中国。很难想象这样的真空能促进美国的安全和繁荣，或者让美国在亚洲的盟友安心。

国家安全战略和国防战略表明，政府有能力为美国在世界上的领导力制定蓝图，但政府需要遵循自己的战略。

（摘自 John Schaus, *The Limits of Good Strategy: The United States in the Asia Pacific in 2018*, [www.csis.org](http://www.csis.org), 2018年2月2日，由田甜编译）

## FORBSE 杂志分析丝绸之路五大工程

**新丝绸之路工程就像散布在杂乱的房间里的谜团。**很多人对这些工程不甚了解：为什么资源依赖型的国家在寸草不生之地能建立大规模的交通枢纽？只有当我们知道这些分散的工程是如何组合在一起的，才能形成一幅更辽阔的、描绘 21 世纪全球经济的图景。

**欧亚大陆目前正迅速发展成为一个连续的市场。**该市场覆盖了世界上 65% 的人口、75% 的能源和 40% 的 GDP。单独谈论某个新丝绸之路项目几乎是无意义的，重要的是从全局的角度去看待新丝绸之路，在该视角下，中国到欧洲的不同经济和政治制度，通过一个倡议被连接起来，这是以前从未发生过的事情。

**我们不能以今天的情况来明确新丝绸之路的去向。**我们正在谈论的是偏远地区正在通过区域物流枢纽相互连接，资源依赖型的国家培养新的农业、制造业和商业上的潜力，以前贫穷的欠发达经济体，正在重新塑造自己成为生产和创新的中心。当经济体被联系起来，经济体就发生了改变，我们这些国家的模式和未来的角色也需要改变。

### 一、比雷埃夫斯港

**希腊比雷埃夫斯港（Piraeus Port）被中国媒体称为海上的“闪亮之星”。**如果我们看看港口被中国收购之前的情况，真相就昭然若揭。因为需要向欧洲央行支付 2540 亿美元的款项，希腊被迫将其主要港口出售。2016 年，中国的中远航运（COSCO）以 3.16 亿美元收购了 51% 的股份，还有 16% 的股份将在五年内通过追加 9900 万美元获得。港口在被中国公司运营一年后，收入猛增，集装箱码头的营业额同比增长 53.1%，集装箱吞吐量增长了 70.6%。

关于比雷埃夫斯港最重要的是，它不仅是中国到欧洲的主要的海上门户，也与中国在中东，东非，南亚和东南亚，以及在欧洲的其他地方经营的港口相连接，此外，其他中资运输项目也遍及该地区，如即将到来的匈牙利和塞尔维亚之间的高速铁路线。

中国并不是简单地随便购买港口，而是在编织一个完整的海铁联运网和制造中心的全球网络，希望它将成为更广泛的新丝绸之路的未来框架。

### 二、霍尔果斯跨境区

**“霍尔果斯”这个名字之前被认为是“有许多骆驼粪的地方”。**但是随着大量投资者的涌入，已经开始使用另一种翻译：“财富增长的地方”，修改后的名字似乎更接近真实。霍尔果斯地区不仅仅是一座新的城市、新的高科技区域、新的免税区域或仅仅是遥远的陆地港口，而是一个完整的双边国家发展区。而就在几年前，这里唯一的東西只有沙丘，薰衣草田和雪山。

在中国，这座新城市拥有可以预料到的一切：市中心的核心区，高层住宅开发区，致力

于成为机器人中心的高科技区,物流区和各种其他工业领域。虽然它的历史可追溯到隋朝(公元 581 年),但现代的霍尔果斯出现在 2014 年 6 月,当时投入了 32.5 亿美元的投资。中国希望发展霍尔果斯,以平衡上海、广州、深圳等东海岸城市的经济繁荣,20 万人很快就要搬到这座城市。

哈萨克斯坦的东面是霍尔果斯东门经济特区,它包括霍尔果斯干道港和努尔肯新城。这也是一个由中央政府推动的项目,其订单和资金直接来自哈萨克斯坦首都阿斯塔纳。

连接中国和哈萨克双方的是国际边界合作中心(ICBC)。这个地方是一个 3.43 平方公里的双边免税集市,它有着自己的移民、税收和财政法规。它打算成为新丝绸之路的中心市场,一个几乎世界上任何一个国家的人都可以免签证进入、经营或购物的地方。

### 三、巴库新港

巴库新港位于阿塞拜疆阿利亚特位于一片棕色泥土中。它的位置并不能真正激发人们对于国际贸易以及文化与经济的融合的遐想。即使是炎热沙漠的灌木也难以生长,这片 20 平方公里的荒地是整个新丝绸之路最有前途的物流和制造区之一。

阿利亚特巴库新港的最大卖点是其地理位置,它坐落在从中国延伸到欧洲的一带一路中央走廊的十字路口,包括新开通的巴库—第比利斯—卡尔斯铁路,以及通过伊朗连接印度和俄罗斯的新兴南北运输走廊。这是世界上一个正在迅速发展 and 经济多样化的地区,这些运输走廊正在成为这些转型所依赖的重要条件。

阿塞拜疆的石油大约还能用 30 年,其向物流经济体的过渡是该国目前的优先事项。

### 四、中国—巴基斯坦经济走廊

中国用于中巴经济走廊的资金有 500 亿美元。这一大胆的倡议是为经济增长停滞不前的巴基斯坦开拓新的发展道路,解决了巴基斯坦一直存在的两大发展瓶颈:交通和能源。瓜达尔的中国港口将通过公路、铁路和管道与巴基斯坦北部相连,建立一个新的运输系统。除此之外,为了应对巴基斯坦普遍存在的能源短缺问题,巴基斯坦正在部署价值约 330 亿美元的新能源项目,占该国国内生产总值的 2%-2.5%。

### 五、中国的中西部大开发

“一带一路”计划是中国“走出去”战略和“西部大开发”战略的汇合点和延续。这两项举措分别开始于 1999 年和 2000 年间,在很大程度上,都试图将中国东部沿海的经济活力扩展到中国腹地和其他地区。

中国投入数十亿美元建设中西部城市,并将这些城市与全新的交通基础设施连接起来。自从“西部大开发”战略开始实施后,中国已经铺设了 6 万多公里的新公路、超过 2.5 万公里的新高速铁路和 100 多个新机场。这个革命性的基础设施网络给曾经落后的内陆城市带来生机,使许多跨国公司和中国的国内企业能够将生产转移到远离沿海的地方。根据米尔肯研究所的数据,成都、重庆、西安、长沙、武汉和贵阳等内陆城市,现在是中国表现最好的城市之一,麦肯锡研究所将其中许多城市列入其“年度最具活力的 75 个城市”报告中。

巧合的是,许多“西部大开发”的城市,正是中国“一带一路”沿线最具活力的节点。重庆

和成都是最先开通向欧洲的铁路服务的城市，除了这两个大城市，“一带一路”的主要项目也正在西安、武汉、兰州、郑州和上文提到的霍尔果斯进行。在 21 世纪初中国发展之初，就为 2010 年代及以后的“一带一路”铺平了道路。

## 六、结论

**“新丝绸之路”是存在于欧亚大陆多国之间的交通网络连接体。**其中许多的大项目是由中国支持的，还有其他的项目正在被日本、印度或俄罗斯推动，希望能连接到新的贸易路线是多个国家的重要工作。战略和国际研究中心（Center For Strategic And International Studies）乔纳森 希尔曼（Jonathan Hillman）解释道：“亚洲大国明白，在 21 世纪，经济就是战略。军事力量仍然很重要，但是，权力越来越多地在经济领域积累和行使。他们明白，基础设施是一个重要的工具，可以结交朋友，发展自己的经济，促进供应链多样化从而将风险降到最低。”

（摘自 Wade Shepard, 5 New Silk Road Projects That Will Alter Your View Of How The World Works, [www.forbes.com](http://www.forbes.com), 2018年3月13日，由李维佳编译）

## 美学界热议中国崛起

**中国崛起并伴随美国相应衰落早已被预测。**上升和衰落是相对的，但中国的崛起是对本世纪美国外交政策的根本挑战。军事紧张是危险的，更大的考验是经济方面，来自中国的产业政策及其对全球经济和美国安全的影响。

**美国和世界面临的问题是中国将如何行使其权力？**中国现在是世界上第二大经济体，并仍在继续增长。一个遵循服务全球准则（包括商业和竞争准则）的中国，是国际社会所期盼的，然而，这并不是今天的中国。

**中国的政策受到几项重要的潜在期望的影响。**即特定的实用主义、维护党的统一、捍卫中国主权完整的承诺，以及回归全球主导地位等。重获中国合法地位的主题经常出现在高级官员的公开声明中，伴随着复仇主义和强烈的民族主义言论。重新发挥这种领导作用并不意味着二十世纪独裁者所设想的那种全球征服，也不意味着美国所追求的以法律为基础的制度，而是一个由中国的偏好所塑造的世界（是指执政党的偏好）。中国战略的一个关键因素就是超越美国，因为它已经超过了其他国家。作为该战略的一部分，中国有一项资金充足的战略，即创造国内产业，取代外国供应商，主导标准制定，并重塑全球规范。中国的民族主义增强了一种自信和主张，这种自信和主张源于几十年的经济成功和中国必然崛起的假设。中国希望重新安排游说规则和制度，以更好地服务于本国的利益。中国赞成法治，但要有中国特色，这意味着党是任何决定的最终裁决者。对于美国和其他国家，想要与中国领导人接触以重塑中国的政策，安全和外交政策问题是最好的选择。

**美国并未设法阻止中国的发展或施加遏制。**中国和西方国家经济一体化程度很深。我们是在与中国竞争，但鉴于我们的经济互联互通，这是一种新的竞争。中国在毛泽东时期之后开放了经济，但并没有出现相应的政治开放。中国处在自由的世界秩序中，但并不是其中一员。问题在于如何改变中国的民族主义产业政策，以结束其对其他经济体的破坏性影响。

**中国如何与世界互动对美国安全和基于法律与民主的国际体系前景造成严重影响。**美

国的法律、政策和法规，无论是针对贸易、出口管制还是外国投资，在过去都是足够的，现在都必须重新考虑，以应对中国的贸易、出口管制或外国投资。国际社会首先需要重新界定一个政府管理型经济体如何充分利用贸易协定本身，同时又不让外国竞争者参与进来。中国是世界贸易组织（WTO）的成员，但在遵守对待外国公司的要求方面松懈，中国认为自己作为一个发展中经济体，应该在完成义务方面被赋予一定的自由范围。这在十年前或许是有道理的，但现在已经不能接受了，然而，在没有外部压力的情况下，中国不会做出改变。

**制定更符合国际惯例的政策将更好地服务于中国的经济利益，提高生产力，减少无效投资。**中国的领导者不相信他们应该放弃直到最近才奏效的、而且几乎没有遭遇反对的战略。如果没有外部压力，一个更加自信和坚定的中国就不会改变路线，而如果没有美国的领导，这种外部压力就不会实现。虽然美国主导的对中国经济政策的全面回应也将面临困难，需要几年时间才能看到变化。但是，不这样做会对西方经济造成重大损害，这是越来越多的西方政府同意的观点。

**重塑中国的政策需要美国领导。**这是因为美国的规模和财富，以及其他国家对美国继续维持国际制度和准则的强烈期望，没有其他国家愿意与中国博弈。欧盟或许能够承担这一负担，但它面临着内部冲突，包括少数几个曾经受中国货币影响的成员国。在欧盟发挥主导作用的德国，由于自身的政治变迁和贸易担忧，在承担全球角色方面受到了阻碍。没有其他 G-7 或 G-20 国家拥有对付中国的必要资金。如果没有美国的领导，中国的经济扩张可能无法得到有效的应对。其他西方国家的选择是等待美国加入，制定连贯的政策，考虑他们自己的反应，或与中国达成和解。主要国家正在使用这三者的组合，这不符合美国的利益。

**许多国家对中国的民族主义经济政策首鼠两端。**这反映了他们的出口商的合理担忧，他们害怕中国的报复性市场准入门槛，并且中国有相当多用来惩罚那些令人不快的国家的报复性行为记录，比如取消从挪威的商品购买、为了应对萨德部署，限制到韩国的旅游。中国不怕利用它的经济实力，一些国家不相信美国会支持他们反对这种报复。中国是一个巨大的市场，各国都不愿冒险，尽管欧洲和日本越来越担心中国的不公平竞争，到目前为止，这主要导致了对中国报复的担忧和对继续市场准入的渴望之间的紧张关系。这种紧张和它造成的矛盾心理阻碍了西方的任何反应。

**各国的矛盾心理正在改变。**在美国，人们一致认为有必要对中国的工业政策采取行动，采取出口管制、贸易措施和限制外国投资措施。我们认为，一个纯粹的防御性的、民族主义的策略在当前民族主义的路径下，只会减缓中国的进步，而不会改变它，但是，对于如何重建美国的经济实力，包括支持美国军事力量和经济增长的研究综合体还没有达成共识。

**但说服中国顺应西方困难重重。**美国必须在一段时间内管理复杂的、相互关联的贸易、金融和安全谈判。任何政府都会发现设计和实施它极具挑战。美国及其盟友仍有强硬的一手，因为中国的经济，尽管体量大，仍依赖西方的市场和技术。一个很好的开始就是，美国也许能够说服欧洲和日本加入我们的行列，那就是共同努力，将外国和中国公司更加公平地对待。国际战略研究中心（CSIS）学者撰文阐述了综合战略的要素。对中国施加有效压力需要使用混合的外交行动、监管措施和国内公共产品投资。美国利用其国内政策工具并与其盟国合作，可以为中国开辟一条变革之路，然后用“胡萝卜加大棒”，推动中国沿着这条路走下去。

**斯科特 肯尼迪（Scott Kennedy）研究了中国的工业政策面临的“巨大”挑战，并提出了美国和其他国家需要采取的战略对策。**文章详细阐述了习近平领导下的工业政策的性质，他指出，随着中国官员和企业学会“玩弄”全球经济体制，这些政策的规模和复杂性都在增长。

为了更好地为中国的政策目标服务，他们试图重新定义全球化，并有可能导致“完全不平衡的竞争环境”。肯尼迪认为到目前为止，这一产业政策运作良好。和斯蒂芬妮·西格尔（Stephanie Segal）一样，他认为中国需要改变这些政策，但中国自己这么做的可能性很低。如果我们想要避免对国家安全和经济实力造成损害，这对美国来说是一个关键的转折点。

斯蒂芬妮·西格尔（Stephane Seager）在《迎接中国挑战的经济政策》一文强调了中国面临的**可能阻碍其持续增长的经济问题**，以及**美国要想保持技术领导地位所需的投资**。中国经济扩张的驱动因素——充足的廉价劳动力供应和大规模的国家引导的投资——“基本上已经走到头了”，目前还不清楚中国是否愿意进行持续增长所需的改革。这只是对美国的部分安慰，多年来对基础设施、STEM（自然科学、技术、工程和数学）教育、研发投资的不足，开始迎头赶上。西格尔认为，美国应对中国挑战的最佳方式之一就是投资于自己。

马修·古德曼（Matthew Goodman）的文章《进攻》展示了美国在运用精明的经济手腕时如何能够有力地影响其他国家的思维和政策。古德曼认为，有关贸易和投资的协议已被证明与“中国日益增长的经济实力”背道而驰。经济手腕的要素需要有一个对美国优势令人信服的利用，并与盟国和合作伙伴密切合作，对中国的倡议和经济影响力进行有说服力的替代。就双边而言，美国应该与中国共同“明智地利用贸易救济”，以积极的议程寻求改善中国的市场准入和更广泛的经济改革。

斯科特·米勒（Scott Miller）的文章《贸易执法：当敢说遇上敢做》一开始就指出，世贸组织《关于争端解决规则与程序的谅解》（DSU）可能不足以应对美国和中国日益加剧的紧张局势。米勒研究了现有的贸易补救办法，包括使用 301 条款、投资限制，以及不太有利的单边关税。米勒指出，中国不是日本，这也不是上世纪 80 年代的贸易环境，这些限制了 301 条款等工具所能发挥的价值。他的结论是，美国最好利用现行的世贸组织的争端解决机制，和志同道合的合作伙伴协调行动，帮助改变中国的行为，而不是在美国有选择地履行自己的国际义务的情况下采取单边措施。

安祖·亨特（Andrew Hunter）在《美国国防投资战略》一文中展示了美国作为国家安全关键贡献者的**技术投资的成功**，并描述了**战略如何在全球研发和创新不断变化的环境中如何保持适用**。亨特确定了与中国竞争的国防投资战略的要素：更灵活和更有活力的供应链，与其他国家的合作伙伴关系，重新调整联邦研发投资以补充私人部门研究开支的激增，投资于发展技术人才，他认为这也许是一个新的研发战略的关键因素。

桑姆·萨克斯（Samm Sacks）写道，中国的领导在经济建设中的地位，也许是世界上任何一个国家在**网络与信息和通信技术（ICT）治理系统中最广泛的**。国家战略、法律、法规和标准的结合，构成了中国通过建立强有力的信息和通信技术治理体系而成为“网络超级大国”的愿景。虽然中国对美国公司并不封闭，但在中国开展业务所需的成本正在增加，特别是在高科技行业，企业正在重新评估在市场上所需的权衡。美国和中国的技术发展、供应链和商业市场紧密地交织在一起，“一刀切”的方法将损害美国的经济繁荣和我们保持技术创新优势的能力，萨克斯得出结论认为，如果没有针对性的方法，美国企业很可能在美中贸易战争中受到经济附带损害，双方都不会受益。

约翰·绍斯（John Schaus）在《确保 CFIUS 仍然是国家安全的有力保护者》一文详细介绍了中国的投资如何成为美国外国投资委员会（CFIUS）的工作焦点，以及如何加以改进，并评论了一些加强该委员会、并可能扩大其范围的立法建议。CFIUS 是一个为了应对中国经济活动中的国家安全风险的重要的工具，斯劳提出了四条建议：维护 CFIUS 对国

家安全的唯一关注，而不增加像就业或粮食安全这样的新问题；向外国投资委员会提供应对不断变化的安全和技术挑战的灵活性；加强外国投资委员会与出口管制机制的协调；并确保 CFIUS 有充足的资源，包括用来确保监测和评估 CFIUS 在批准交易之前通常需要的缓解协议的资金。

**上述文章有共同的主题：基础设施、研究和 STEM 教育的投资需求，使用现有的对我们有利的国际规则，加强与盟友的合作伙伴关系，以加强这一国际体系。**美国早该努力让中国遵循全球技术、贸易和投资规范，但如果不在国内经济增长和创新方面取得进展，这就无法奏效。

**两国之间的一个关键差异可能决定结果。**中国领导人愿意投资于研究和基础设施，尤其是交通运输，以赢得竞争优势。美国的领导们还没有能和他们相提并论。加强创新和增长是必要的，以保持足够的影响力，迫使中国改变行为。如果中国人认为美国正处于政治和经济衰退之中，他们可能会选择促使变革的努力。

**成功的战略需要将国家资源用于解决公共问题。**美国有着先天的优势，拥有雄厚的科学基础、领先的技术公司和创新能力、其他国家难以匹敌的创新文化。我们落后的地方是公共投资。在过去 15 年里，美国在阿富汗至少花费了 8500 亿美元。相反，中国在同一时期在科学和技术方面投入了数十亿美元。我们在消费，而中国在省钱并将钱花在实现其取代美国的战略目标上。加强和振兴美国的技术创新需要愿意对增长进行投资。亨特和西格尔特别明确地指出，增加投资研究和 STEM 教育的政策至关重要。

**创新是“成熟”经济体增长的最佳途径。**因为人们找到了更好的方法来利用现有资源生产商品和服务。如果我们使用传统的度量标准——例如专利发布、发表的研究、国民收入占基础研究的百分比、拥有科学学位的毕业生数量，美国的创新趋势线是持平或略有下降的。收入和生产率的增长是一种更复杂的衡量，美国的数据显示这两个领域都在下降。这表明美国还在延续冷战时期的公共投资。改变这一点对于决定美国影响中国的能力至关重要。

**对中国的回应也不能在美国和中国之间重现冷战时期的分歧。**我们的经济一体化程度达到了对美国 and 苏联来说不可想象的程度。在技术和贸易方面，这不是一个两极世界。中美两国经济的相互关系很复杂，两者也与欧洲、以色列和其他亚洲国家交织在一起。在创新方面，中国引进比输出的多，但它充足的资本和人才供应可以使它成为对外国公司有吸引力的合作伙伴。

**这些文章明确指出，当前政治环境下的最优策略有三个要素。**第一，美国应该对基础设施、研究和新技术进行有针对性的投资，这可能要与国防目标有关，这样开支才能让国会更容易接受。第二，它应将这些投资与更多地使用监管工具结合起来，以管理美国出口、中国的投资和收购的风险。第三，应制定与中国接触的多边合作战略，同时对中国施加一致的压力，要求其改变行为。这是一个极简主义的策略，但在政治上是可以实现的。这对国会和政府来说意味着稳定地运用现有的政策和监管工具，包括对 CFIUS 进行现代化，以堵塞目前被中国利用的漏洞，重新加强出口管制。美国需要谨慎的外交手段，才能获得盟国的支持，并说服中国做出改变。

**应对中国的挑战是一场关于政府治理的竞争。**这不是对中国治理模式的认可，也不是独裁者们的另一次重复——而是比民主更有效的论调。正如肯尼迪和西格尔的文章所表明的那样，中国效率低下，腐败和浪费仍然普遍存在，中国面临着巨大的问题，但美国不能指望

相对于中国保持其权力，除非美国能够解决政府角色和公共投资需求方面的政治争端。为了保护我们的经济，我们不需要照搬中国的产业政策，但也不需要采取更适合十九世纪的自由放任做法，或者采取欧洲经常采用的指令性和侵扰性的经济政策，足以满足本世纪的经济和技术需求。鉴于我们面临的政治限制，在国家和市场之间找到一个新的中间立场，使美国的力量最大化可能很困难，但我们相信，对于持续的美国力量和一个更安全、更繁荣的世界来说，这是必不可少的。

**我们的目标不是惩罚中国，而是建立一个公平的伙伴关系。** 中国有它自己的问题，我们有时间来加强我们自己的经济和我们想要中国遵守的国际协定的框架。美国将永远是世界上最重要的国家之一，这仅仅是因为它的人口、领土和继承的财富，但这并不意味着它一定会为国家行为制定国际议程规则。其他方案是一个混乱的世界，或是中国共产党统治中国下的任意运行的世界。两者都不可取，但除非我们改变方向，否则不能排除这些结果。治理这个词的根源是“引导”，而对国际影响力的争夺已经使得美国在一场充满挑战的比赛中驾驶在一条不稳定的赛道上。

(摘自 James Andrew Lewis, Meeting the China Challenge——Responding to China's Managed Economy, CSIC, 2018年1月, 由李维佳编译)



## 《利益集团与财经政策》

### 众院保守派支持削减非国防开支

众院保守党蓝图提议削减非国防支出，并在 8 年内平衡联邦预算。这一文件由共和党研究委员会（RSC）撰写，它是议会中最大的共和党连线，拥有一系列政策目标，例如废除奥巴马医改、恢复国家权力、“永久化”减税、改革福利计划，以及“挽救”社会保障和医疗保险制度。

这份蓝图名为“统一保守主义框架”。长达 169 页，建议在未来 10 年内，在现行法律的基础上将政府支出减少 12.4 万亿美元。“当涉及到这个问题的合法性时，我充满希望，如果我们要谈论对联邦政府生活方式的期望，这就是框架，这就是蓝图”众议员马克·沃克在周一的新闻发布会上说，他是 150 人核心小组的主席。沃克告诉记者说：“我完全不相信能立即制定一切，但我们的工作是在制定一些蓝图，我们展示的是我们已经讨论过的框架”。

共和党研究委员会原本力图联合共和党议员制定一个保守的议程，而这个建议声称，它将重新调整联邦政府在核心宪法责任方面的支出，如国家安全。在预算框架下，国防总支出将从 2018 财年的 7000 亿美元增加到 2019 财年的 7160 亿美元。该框架将使非国防相机支出从目前的 5790 亿美元减少到 2019 财年的 3550 亿美元。这也将扭转美国国会决定打破开支上限的决定，其中特朗普总统于 2 月 9 日批准并再次签署了 2018 财年剩余期限内的 1.3 万亿美元综合支出法案。

共和党研究委员会计划还要求：

- 削减或取消不属于国会宪法权限的项目、“重复，不必要，浪费或无效”的项目，并

限制对“未授权项目”的资助。

➤ 将国防开支从 2019 财年的 7160 亿美元增加到 2028 财年的 8000 亿美元，重点在于军事准备，“强大的海军舰队”以及对多个威胁者的威胁做出应对。

➤ 取消立法者 Pet 项目的预算专用权，终止永久授权，并提高预算流程的透明度。

➤ 允许永久支出充分即时费用化，以使企业能立即从应纳税所得中扣除支出。

➤ 改革和确保社会保障的偿付能力，包括更准确地计算生活费调整数，并逐步提高 70 岁的资格，以避免在 2035 年之前淘汰信托基金。

➤ 通过更多的选择、更低的成本和更简单的模式改进医疗保险，包括在 2023 年实施优质支持，保留传统的按服务收费方式作为一种选择，并逐步实现 70 岁以上的合格年龄。

蓝图还呼吁，通过将一些强制性政府计划转换为酌定计划来节省纳税人的资金。通过“酌定计划”方案，国会必须每年制定资助水平，而社会保障和其他权利等强制性计划的资助则根据参与人数确定。

共和党研究委员会计划表示，它考虑了国会委员会、个体立法者及其工作人员、保守智囊团和行政部门提出的 300 多项具体政策改革和开支削减。

该组织预算和支出工作组主席汤姆·麦克林托克（Tom McClintock）认为，这是正确的方向：我们让许多项目回到各州，给他们根据自己的最佳判断和需求进行创新的自由；我们全力支持总统的国防要求，同时消除了一些浪费的计划并将资金转移到优先的核心国防事项上；我们通过实施更优质的支持计划，将医疗保险从 2029 年即将破产中解救出来，这个更优质的支持计划与现有的医疗保险优惠计划非常相似。

麦克林托克是众院预算委员会的资深成员，也是自然资源委员会的成员。

除了要求撤销和更新奥巴马医改外，共和党研究委员会蓝图还建议通过允许美国人跨州购买医疗保险、允许奥巴马医改之前的医疗补助拨款预算并限制美国公民资格，使医疗保健市场更加实惠和具有竞争力。

预算蓝图表示“旨在超越政治的最小共同点，以反映美国人民希望看到的一个更负责任和更可靠的政府。”为了实现这一目的，蓝图一方面将通过制定最近的改革措施，例如永久性减免个人的税收，以及特朗普签署的《减税与就业法》。

它要求：

➤ 改革监管程序并扩大国会对政府计划的监督。

➤ 给获得工作奖励、要求工作培训、或志愿参加福利计划的健全成年人增加机会和促进自给自足。

➤ 重申保守的原则，例如武装的权利、生命的神圣、宗教自由和边境安全。

共和党研究委员会框架是在 2018 年 2 月 12 日特朗普公布 2019 财政年度提议预算之后

发布的，该预算于 10 月 1 日开始。该文件包括总统向国会提出的建议，但众院和参院预算委员会前雇员斯坦·科伦德（Stan Collender）也认为，理性预算过程已不再存在。在周二的福布斯专栏中，科伦德写道：联邦预算过程没有被破坏，而是已经不复存在。在特朗普政府和国会共和党控制下，原本每年用于指导总统和国会预算的规则，都因遭遇忽视而不光彩地死亡了。

在所说的正常秩序的国会传统中，众院拨款委员会从交通和社会服务到外交政策和国防，通过了 12 项支出政策，涵盖政府的各个方面。然后整个众院也是一样的，参院也是如此。最后，总统签署了 12 项拨款法案。不过，国会已经 20 多年没有遵循这一过程了。

在最近国会会议上，通过了 1.3 万亿美元的综合法案，在 2018 年 9 月 30 日到 2018 财年底为政府提供资金。届时，国会将需要批准 2019 财年的预算，或者短期的资金，以防止政府停运。考虑到国会的这些问题，共和党研究委员会建议“通过限制支出和改革预算过程来收回财政控制权。”

2019 财政年度及以后的财政预算案的行动基本上基于议长保罗·瑞安（Paul Ryan）下属的众院共和党领导班子，他最近宣布他不会在 11 月份重新当选，并将在 1 月份退休。众院全部 435 个席位在 11 月的选举中出现，共和党目前有 236 个席位，民主党人有 193 个，6 个空缺。

美国传统基金会财政事务高级政策分析师贾斯汀·博格（Justin Bogie）表示，如果共和党研究委员会的预算计划能够理清国会，美国人“一定会看到一个规模较小的联邦政府，监管较少，联邦政府基本上不会进入那些企业以及州和地方政府应该参与的领域”。不同于通过 12 个单独的拨款法案，博格说今年国会可能会选择执行较小的综合支出法案，其中支出立法被打包成三或四张票据。国会严格说来会在 9 月 30 日前通过所有 12 项法案，但不是单独的通过。

特朗普在 3 月 23 日签署之前曾威胁要否决一些综合法案，如果国会试图通过相同类型的综合法案，那么共和党人将与总统矛盾激化。

“如果他们的做法与上次完全一样，总统可能不会签署或至少放出威胁，如果他们通过更多的法案或者大部分法案，然后把它们汇总成一个综合体，那么我认为他可能会签署它”博格说。

麦克林托克说，国会没有理由不开始预算工作。“我认为众院预算委员会不能提出预算是不可原谅的渎职行为，让我失望和尴尬的是，当前距离众院采纳预算期限已经过了整整一周，它还没有开始这项工作”加州共和党人说。

“这就是共和党研究委员会预算为何如此重要的原因，这是本次会议提出的唯一可靠和全面的让我们重获财政偿付能力的计划。”

（摘自 Rachel del Guidice, Exclusive: Conservative Lawmakers' Blueprint Would Trim Nondefense Spending, Balance Budget in 8 Years, *Daily signal*, 2018 年 4 月 25 日，由邹颖编译）

## 哈钦斯中心评估美国财政影响力

哈钦斯中心财政影响指标评估了财政政策增加或减缓经济的增长的程度。相关图表展示了对季度财政的总体影响及其组成部分：联邦、州和地方各级的税收与支出。

哈钦斯中心财政指标衡量了财政政策对实际 GDP 增长的贡献。据哈钦斯财政影响评估（FIM）的最新数据显示，联邦、州和地方财政政策对 2018 年第一季度经济活动影响甚微——GDP 的增长不到十分之一个百分点。经通货膨胀调整，第一季度 GDP 增长 2.3%。

2018 年第一季度国家和地方的支出小幅上升。反映了招聘活动的减缓和建筑支出的下滑。在过去两年中，该行业在一直处于疲软状态，并且尚未恢复到衰退前的支出水平。自 2016 年以来，州与地方的实际建筑数量下降了近 9 个百分点，相比于 2008 年仍下降了 25%。而在过去两年内，该行业的就业增长不到 1%，并持续低于经济衰退前的水平。

本季度联邦支出总额以 1.7% 的年率增长，与上年增长趋势大体一致。由于 1.3 万亿美元的综合支出法案资金将在未来几个季度发放，因此 FIM 衡量了该法案对经济刺激影响的规模。

本季度税收和转移政策对 GDP 增长的负面影响很小。尽管政府的第一季度评估显示：受最近颁布的税收法案的影响，个人税收有所下降。但财政影响力指标显示，这只会逐渐转换成支出与 GDP 增长的变化。

（摘自 Louise Sheiner & Sage Belz, Hutchins Center Fiscal Impact Measure, <https://www.brookings.edu>, 2018 年 4 月 27 日，由何一凡编译）

## 美商会抵制贸易战

美国贸易代表罗伯特·莱特希泽（Robert Lighthizer）出席众院筹款委员会以及参院财政委员会会议，商务部长威尔伯·罗斯（Wilbur Ross）也将出席筹款委员会会议。众院和参院的议员应当且一定会提出质疑，因为宪法赋予了国会“管理国际贸易”的权力。

我们最近听到一些关于贸易政策的质疑声音。诸如如果美国对来自中国的进口产品征收 300 亿美元的关税，那么会对美国企业及消费者产生怎样的影响？

美国媒体报道很快将对对中国进口产品征收 300-600 亿美元的关税。虽然普遍说法是这些关税将向国外征收，但最终还是由美国企业与消费者承担税负。正如坎伯兰顾问公司董事长兼首席投资官戴维·科托克（David Kotok）向 CNBC 表示的那样，“有人获得收入就意味着有另一个人承担成本，贸易战中并没有真正的赢家。”当有关对中国征收关税的消息逐渐浮出水面时，也就出现了美国商会主席兼 CEO 多诺霍（Tom Donohue）曾经警告过的情景，他表示“关税正在增加美国消费者的税收，每年 300 亿美元的关税将消除美国家庭在税改对标准扣除额翻倍后增加储蓄的三分之一以上。如果关税达到传闻中的 600 亿美元，其影响将更具破坏性。”

“正如我们开始所看到的，关税可能会导致破坏性的贸易战，严重阻碍美国经济增长和就业机会的产生。如果政府坚持这一计划，那么美国消费者、企业、农民以及牧场主可能处于这些风险中”，多诺霍（Donohue）补充道。

## 一、美国政府怎么才能减轻钢铁和铝关税对本国下游产业的冲击及可能的报复？

特朗普总统最近签署了一项公告，除了加拿大以及墨西哥，对从其他国家进口品征收25%的钢铁关税以及10%的铝关税。并计划于周五开始正式实施。

多诺霍敦促在这些方面保持谨慎，“这些新的关税将直接影响美国制造商，引起我们贸易伙伴的一系列报复，但实际上并没有改变中国铝和钢铁产能过剩的问题。在高风险的贸易谈判中疏远我们最强大的全球盟友并不是美国通向长期领导地位的路径，如果我们沿着这条路走下去，对经济的推动将不会超过3%”。

## 二、政府应如何推进北美自由贸易协定现代化，回应国会“不要中断”与加拿大和墨西哥贸易对话的请愿？

北美自由贸易协定（NAFTA）对于美国工人，农场主和企业而言都很重要。加拿大与墨西哥是非常关键的市场，实际上它们购买的美国商品比名单上所列的10个最大市场还要多。同时，他们也是我们发展最快的市场：自2009年以来，美国向墨西哥的出口增长了1230亿美元，对加拿大的出口增长了920亿美元——远远快于到其他国家的出口。

尽管北美自由贸易协定有很大的意义，但政府的谈判方式引起了美国企业和其他北美股东的关注。例如：

➤ **执法：**就贸易协议而言，大多数美国人希望它们“强大且可执行。”为什么美国贸易代表署（USTR）建议遵守贸易仲裁？这很可能导致政府无视其承诺却免受惩罚的局面。

➤ **日落条款：**美国贸易代表办公室（USTR）为北美自由贸易协定2.0提出了一个为期五年的日落条款。根据该条款，除非所有三方都同意继续，否则协议将自动终止。这将造成不确定性，并破坏促进创造企业就业机会所需的商业信心。

➤ **原产地规则：**美国汽车业一致反对政府提出的加强北美自由贸易协定对汽车原产地的规定，该规定是全球自由贸易协定中限制最多的协定，此外还增加了国内规则。而美国制造业成本的提高可能会推动海外生产及就业。显然，没有企业支持这一协定，因为还没有明显的受益者。

➤ **投资者保护：**美国贸易代表已经提议，削弱北美自由贸易协定的投资者保护措施——该措施通过取消执行这些措施的国际仲裁程序，反映了美国宪法对政府任意行为以及无偿取得财产的保护。对于这些基本法治的保护也会破坏国会对北美自由贸易协定2.0的支持。

➤ **政府采购：**美国贸易代表建议大幅度削减北美自由贸易协定中政府采购规则的范围，该提案不会带来任何好处，反而造成相当大的危害，并且无法找出明显的美国受益对象。事实上，加拿大和墨西哥企业甚至不愿意竞标美国采购，更不用说去赢得他们的竞标，但美国企业在这两个国家的采购情况非常好。

值得美国企业和农业界高兴的是，国会最终实现了目标。众院筹款委员会主席戴夫·瑞克特（Dave Reichert）最近表示：我们的贸易协议使全国各地的社区都能受益，但也应该进一步更新协议并进行改进。改善贸易协议的最佳方法就是要求我们的贸易伙伴提供有野心并且完全可实行的承诺。此外，我们必须在这段关系中建立确定性和信心，这样国外客户希望从我们公司购买产品，从而我们的选民会受益。

对于一个稳定发展的美国商界而言，在确定性发展中，社会参与讨论可以产生更多更好的答案。

（摘自 John G. Murphy, Question Time on Trade, <https://www.uschamber>, 2018年3月21日，由何一凡编译）

## 美气候政策重心将下移

特朗普计划取消奥巴马政府在能源和气候方面的大部分政策。这包括宣布退出巴黎气候协议、废除清洁能源计划、恢复汽车燃料经济标准、废除石油和天然气生产中的甲烷排放规则、结束煤炭租赁暂停、并开放更多的海上地区进行石油和天然气租赁。

这些行动有一个共性：奥巴马政府通过监管或行政命令启动了它们。有人可能会争辩说，2016年共和党初选中的任何领先候选人都会在气候和能源领域采取类似行动。我们认为，现在需要的是国会两党共同制定气候立法。

### 一、可以撤消行政部门所做的工作

在2009年瓦克斯曼马基法案（Waxman-Markey Bill）瓦解之后，这项法案将限制美国的温室气体排放量，大多数环保团体将所有的希望都寄托于奥巴马政府的管制，特别是“清洁空气法案”。数百万慈善资金被用于支持清洁电力计划，并为监管行动的环境宣传提供资金。

这一战略存在较大的实施风险。创建一条规则，特别是当它试图增加经济上显著的新约束时，是非常耗时的，需要多年的分析、公众评论、机构间协调和国家施行。当法定机构未经检验时，这一程序尤其面临诉讼风险，就像“清洁空气法案”第111（d）条一样，那是“清洁发电计划”的基础。

取消规则以消除或减少监管义务容易得多。政府可能会在恢复监管规定时被起诉，但默认情况下，新的去监管措施会生效，而保留监管的法律案件则会持续长达数年的过程。

即使维持监管的诉讼盛行，政府也有严格的裁量权。就气候调节而言，特朗普政府已经将碳排放的社会成本向下调整，部分通过提高用于货币化未来损失的贴现率，并将分析范围缩小至美国境内的气候影响。由于这些变化，严格的排放标准不可能通过成本效益测试。

### 二、这对下一任民主党总统意味着什么？

美国未来将选举出民主党总统。这个新政府将试图恢复清洁空气法规和其他行政措施来控制温室气体排放，可能比奥巴马政府的预期要严格得多。例如，鉴于该机构已经完成的所有工作，环保局可以在短时间内发布新的清洁电力计划，但这项工作同其前任一样，在下一届政府面前很容易受到攻击。即使采取更紧凑的时间表，考虑到颁布和实施这样一项重要规则所涉及的所有流程，包括州级执行和可能的最高法院诉讼，至少需要两个连续的民主条款

才能使其生效。因此，下一届民主党政府必须缓和重新实行监管的诱惑，并明白这项努力可能是徒劳的。

**监管政策的反复是非常低效的，特别是试图将长期资本部署到低碳未来。**市场需要持久的指导，指导清洁发电、工业设施和交通工具等方面的投资。投资者需要长期信号来研发新的低能耗、低排放的技术，这对于推动发展中国家的减排是必不可少的，预计发展中国家的排放增长最快。此外，其他国家鉴于奥巴马政府的承诺落空，将让美国承担对承诺缺乏可信度的责任。当前管理下的监管并不是美国参与国际气候外交强有力的基础。

**下届民主党政府应该推行跨党立法，以减少温室气体排放。**为什么是两党？因为国会的控制权和白宫的控制权可能长期处于剃刀边缘。除非该法案包含共和党人的支持，否则在下一届共和党政府和国会执政过程中又会被废除，最后将会是一个立法的反复，与我们现在的监管的反复一样糟糕。

**讨好共和党人毫无结果的让步，最终糟糕的政策只有民主党支持。**正如我们在2009年美国复苏与再投资法案的众院版中所看到的那样，这确实是可能的。然而，我们认为气候立法明显不同于一次性完成的刺激法案。如果要取得成功，减排承诺必须持续几代人。我们已经看到过在澳大利亚气候政策经验中党派之争的危险，2011年通过的碳税政策在2014年政府改变控制后不久就被迅速抛弃。此类逆转将使美国的气候政策倒退多年，就像澳大利亚的经验一样。虽然一些共和党人可能保持沉默，但党内越来越多的人认为气候不作为对地球有害，不利于共和党的名声。

### 三、州和地方的行动能解决问题吗？

**依靠州和地方解决环境问题通常是一个好主意。**但这一战略至少存在四个问题，因为它涉及到美国的重大温室气体减排。

**第一，对竞争力的担忧限制了各州的雄心。**这种担忧也适用于联邦政策，但各州之间的资本流动性强于国界间的资本流动。此外，各州保护能源密集型行业的手段有限。电力行业的低碳价格是一方面，涉及工业设施和运输燃料的更高经济碳价格是另一方面。极少国家会希望单方面做到这一点。

**第二，不能仅仅依靠州的行动来达到“巴黎协定”规定的要求。**州的行动对持续减排和参与气候变化过程至关重要，但美国联邦领导层在气候问题中是无可替代的。

**第三，为了显著减少美国的排放量，我们需要对气候持怀疑态度的州也采取行动，否则这些州的排放量占比会越来越大。**如果没有中西部的工业和化石燃料生产州的行动，我们并不是真的在做这项工作。实现这一目标需要联邦手段来弥补气候政策方面的潜在弱势者，如煤炭依赖型社区。

**第四，减排中最具成本效益和最重要的途径是通过电网中的燃料转换，但州和地方政府不能控制电网。**州和地方政府可以推动分布式太阳能和社区可再生能源项目，但为了以最低成本实现大规模减排，需要在电网层面进行协调。没有联邦政策，这种协调不太可能实现。交通基础设施也是如此。

### 四、联邦政府的行动？

为解决气候问题很有必要进行两党对话。为了最终行政机构和国会就气候问题采取行动的做准备，我们现在需要就立法行动举行两党对话。立法方式可以提供有效的价格信号并产生收入来促进增长，减少不可持续的赤字，并对那些将承担较高比例负担的对象进行补偿。清晰和透明的管理可以让美国在外交上重新发挥强大作用。

那些关心气候的人现在必须着手新的立法制定。私营部门行为主体和非政府组织将在塑造新的气候政策方面发挥重要作用。布鲁金斯能源和气候联合倡议着眼于克服低碳未来面临障碍。布鲁金斯气候与能源经济项目正在准备关于碳定价的经济分析，这些内容可在特刊“气候变化经济学”中找到。此外，还在开展碳税分配结果管理，对依赖化石燃料开采收入的各州的影响以及许多其他碳价格设计选择的研究工作。

（摘自 Adele Morris、Samantha Gross, Why the climate challenge needs congressional action, *Planet Policy*, 2018 年4月21日，由邹颖编译）



## 《利益集团与税收征管》

### 美税改重振公路运输

**编者按：**美国商会最近对于联邦税制改革后对于中小企业的影响进行了报道，这里是其中的一个案例。

62年前，19岁的克拉伦斯·维尔纳（Clarence Werner）搬到奥马哈，卖掉自己的汽车，买了一辆福特 F800 卡车。就是从仅有的这辆卡车开始，他开了一家小公司，开始把包括西瓜、篱笆在内所有东西运送到整个内布拉斯加州，最终扩展到更多的地区，拥有了更多的车辆和更多的司机。

如今，他创办了一家运输公司沃纳企业，拥有一支 7000 多辆卡车的车队、雇佣了近 1 万名工人。今年，由于税收改革，这些车辆和司机都要面临一些重大变化。“通过减税，我们今年能够增加投资 1.27 亿美元，其中 90% 投资于使美国公路更干净、安全、性能更好的卡车和拖车。”沃纳企业 CEO 德里克·莱泽斯（Derek Leathers）本月早些时候在白宫玫瑰花园举行的一次活动中这么说。此外，莱泽斯还表示，公司已经宣布“为 9500 名助理司机涨薪 2400 万美元，相当于每位专业司机 2400 多美元。”这对沃纳企业的工人来说是一笔巨额的意外之财。对于此事，陆军退伍军人、沃纳的司机昆顿·沃德（Quinton Ward）解释说，涨薪使他的家人终于可以去旅行——他们已经计划了好多年。沃德对特朗普总统说：“这项税法对我来说意味着一个更好的未来、意味着今年的工资将大幅上涨。”

不只他一个人如此。今年早些时候，一项针对美国卡车运输协会成员的调查显示：作为税收改革的直接结果，一半的卡车运输公司计划提高工资水平或提供奖金。此外，47% 的卡车运输公司计划投资新设备，包括卡车、拖车和安全技术。值得注意的是，美国的卡车运输业雇佣了超过 350 万名司机，运货量超过了美国所有载货量的 70%。

卡车运输业是出席美国商会探讨税收改革实施和税收益处的几个行业之一。宾夕法尼亚州参议员帕特·图米（Pat Toomey）、两个小企业主以及美国货运协会和美国电力公司的代表

都针对税收改革对美国经济不同形式的好处提出了不同的看法。图米上周二表示，“在我看来，税收改革最引人注目的地方实际上是改变了十年的低速增长，我一直相信如果有正确的政策，我们的经济就能获得无限期的强劲增长。”

国会在 2017 年底批准了《减税与就业法》，这是美国当代第一次税法重大改革，降低了各种形式的企业税税率、允许投资支出全额费用化，并且建立了一个具有国际竞争力的税收体制。同时，像沃德一样，90%的员工现在都获得了更多的薪水，更不用说那些通过提高工资税收、奖金和其他形式增加薪酬来向员工投资的众多公司。

正如德里克 莱泽斯在白宫说，“卡车行业是使美国保持前进的引擎。” 税收改革后，这个引擎正提供源源不断的动力。

（摘自 J.D. Harrison, Tax Reform Has America's Trucking Industry Humming, *US Chamber of Commerce*, 2018 年 4 月 24 日，由汪豫编译）

## 税改有助于为小企业减负

**每年纳税日是美国近三千万小企业主担心的事。**国会希望从 2019 年 4 月 15 日起，减轻普通企业的痛苦，并为员工提供更多薪水，为实现这一目标，国会通过了《2017 年减税与就业法》。

小企业不要等到 2019 年才向税务顾问或注册会计师咨询如何从税制改革中获益。税收筹划是向税务专业人士购买的服务之一，而非仅仅是每年的纳税申报等琐事。在纳税季外，利用专业人士的税收经验可以使其拥有更多的时间帮企业筹划如何留住更多资金。

新税法为小企业主带来了好处。但首先要记住的是，许多税务筹划的基本细节没有改变：按季度预估的支付、法律和专业服务、供应和设备、商务旅行和商务餐饮等最常见的业务开支实际上与税改前的规则相同。对 SEP-IRA 和 SIMPLEs 等自雇型退休计划来说也毫无变化。遗憾的是自雇税、净投资所得税或是额外的联邦医疗保险附加税毫无变化。

**以下事项已经发生了改变：**首先，对于所有小企业主来说，所得税率全面下调。原有的从 10% 到 39.6% 的 6 级税率已变成现有的从 10% 到 37% 的 7 级税率。高低税率之间的级差更宽，税率比以前更低。其次，国会还进一步降低了小企业主的实际税率。它被称为“合格经营收入”（QBI）扣除，并受到广泛关注，该税收条款具有一定的复杂性，最好的办法是设想两套独立的 QBI 规则：一套适用于年应税收入（扣除所有减免，包含逐项减免后的收入）少于 315000 美元的家庭，另一套适用于所有其他人。如果你已婚，且年应税收入少于 315000 美元（单身人士年应税收入少于 157500 美元），那么 QBI 规则十分简单：获取业务利润（即来自申报表 C、E 或 F 所列交易或业务的净利润），并申报该商业利润 20% 的减免，非常简单。商业利润税率因此降低了 20%。如果收入在上述水平之上，情况就会稍微复杂一点。已婚人士的年应税收入接近 415000 美元时，20% 的 QBI 减免将按比例减免（单身人士年应税收入 207500 美元）。

无论你从事哪种类型的业务都无关紧要，是否有雇员也无关紧要，绝大多数小企业主将能申请上述简单的减免。

“替代型”QBI 适用于更加成熟的小企业，它们的利润和其他收入使得其 1040 表中的应税收入超出了上述范围。有“护栏”来处理这类企业，护栏也只针对这类企业。为何国会要纳入这些企业？人们担心，经验丰富、高收入的工薪阶层会将其 W-2s 表转换为企业的 1099s 表，为了逃税而申请 QBI 减税。

第一道“护栏”就是企业不能从事特定的服务业。特定服务业是指健康、法律、会计、精算学、表演艺术、咨询、体育、金融服务、经济服务或任何一个以一名乃至多名员工或企业主的声誉或技能为主要资产的行业。

通过了第一道护栏，还会面临第二道——工资测试。对于成熟的、非服务型的企业来说，QBI 减税是利润的 20% 或企业所支付的 W-2 工资的一半中较低的那个。这么做的目的是确保企业不仅仅是一个寻求 QBI 减税而隐藏薪水的复杂纳税人。如果一个非服务型企业拥有大量工资，就有很大机会获得 QBI 减税。

工资水平不高还有其他方法通过第二道护栏。就是采用等于利润的 20% 或 W-2 工资的四分之一加上未经调整的合格资产的 2.5% 中的较低者作为 QBI 减税。这种替代方法对拥有大量资产的企业最有用，不会造成沉重的工资负担。

如果一个成熟的企业能够通过这两道护栏，即服务收入测试和工资支付测试，那么它就 有资格获得 QBI 减税。假设其商业收入以最高税率征税，这就意味着对其商业收入的降税 幅度将从 37% 降到 29.6%，这是自 1986 年税收改革法案以来的最低税率。

如果在这一点上你感到迷惑，我们建议你尽快向税务专家或 CPA 咨询。值得注意的是， 根据税收改革法案，所有企业都会获得税收减免，即使是那些没有获得 QBI 减税的企业。 对最高税率企业来说最糟糕的情况就是其商业收入税率从旧税法下的 39.6% 降至如今的 37%。税务专家密切关注这些规则，像美国商会这样的商业倡导组织也在向美国国税局施压， 要求他们发布详细的指导意见。

(摘自 Tomas M Sullian, Ryan Ellis, What do the Big Tax Reform Changes Mean for Your Small Business? We've Got Answers, <https://www.uschamber.com>, 2018年5月2日, 由田甜编译)

## 中产阶级社保缴费贡献扩大

美国税务局 (IRS) 发布的最新个人退休账户 (IRA) 数据展示了 2015 纳税年份纳税人 对 IRAs 的贡献度。2015 年，纳税人向个人退休账户缴款约 400 亿美元，税收中性储蓄账户 继续成为资本所得的重要来源。扩大并简化 IRA 结构将令美国人广泛受益。

**美国人可选择传统式或罗斯式账户为退休储蓄。**在传统式或称为税收递延式的账户下， 最初的存款是不用缴纳所得税的，但是其后产生的收益在取出时要缴税。在罗斯模式账户下， 最初的存款需要缴纳所得税，但其后的收益免税。虽然看上去这两类账户如何纳税的区别十分 明确了，但适用不同类型账户的限制条件和准则却非常复杂。

**养老金和退休账户缴款是中产阶级资本所得的重要来源。**美国税务局数据显示，2015 年的纳税人缴款显示，传统和罗斯式个人退休账户都呈现出中产阶级现象。2015 税收年度， 纳税人向传统式个人退休账户和罗斯式个人退休账户的缴款分别共计 177 亿美元和 217 亿美

元。这些金额不包括向 401 (k) 的缴款，所以并非退休储蓄总额。2015 年，如果是联合申报的已婚夫妇，其罗斯式个人储蓄账户调整后总所得的递减范围是 183000 美元至 193000 美元，也就是说，如果联合申报的已婚夫妇的调整后总所得超过这一限额，则他们不能向罗斯式个人储蓄账户缴款。2015 年，传统式个人储蓄账户的存款限额是 5500 美元。两种类型账户均有约 48% 的缴款是来自年所得 10 万美元以下的家庭，占缴款家庭总量的 55%。如果再加上年所得 10 万美元至 20 万美元的中产阶级，这两个数据就分别为约 85% 和 88%。

美国税务局还提供了向个人退休账户缴款的纳税人的年龄数据。20 至 35 岁的纳税人的缴款，占传统式个人退休账户缴款总额的比重达 28%，占罗斯式个人退休账户缴款总额的比重仅为 11%。而 50 至 65 岁纳税人的缴款占两种类型账户的缴款总额的份额都是最高：传统式账户缴款总额的 33%，罗斯式账户缴款总额的 50%。很明显，这一数据与在特定限制下，与个人自 50 岁起获准缴纳追加缴款有关。

税收中性的退休储蓄账户构成了中产阶级存款的一大部分。它同时也是中产阶级资本性存款的一大部分。这些存款保障着退休生活，因为这些存款产生投资收益。税法典的这一部分应当成为未来改革的首要目标，包括巩固、简化或建立通用储蓄账户。

(摘自 Erica York, New IRS Data Shows Most IRA Contributions Were Made by Middle-Class Taxpayers, [www.taxfoundation.org](http://www.taxfoundation.org), 2018 年 4 月 26 日，由刘茵莹编译)



## 《联储与货币政策》

### 金融科技与数字货币影响央行决策

技术进步可能最终对中央银行产生更深远持久的影响。像比特币这样的分散式加密数字货币的出现已经占据了新闻头条。尽管现在考虑对中央银行传统概念的颠覆还为时过早，但值得注意的是，即将发生的货币、金融市场以及支付系统的变化是否会对中央银行的运作及其实现关键目标能力产生重要影响。而新的货币形式以及在经济内部、经济体之间转移资金的新渠道也可能对国际资本的流动和汇率产生影响，这对新兴市场央行尤其重要。

布鲁金斯高级研究员普拉萨德 (Eswar Prasad) 在《数字时代的中央银行：盘点与初步思考》中，提到关于货币政策和金融市场稳定的相关因素，并将中央银行对这三个关联问题的主要处理方式进行了分类：即一是中央银行数字货币 (CBDCs)，二是非官方加密货币以及金融科技。

#### 普拉萨德研究发现：

➤ 从放松对传统货币政策的限制和提供官方电子支付系统的角度来看，由实物型向数字型央行货币转换有许多潜在优势。而货币政策实施的基本机制不会受到实物货币转换为 CBDCs 的影响。但其他可能影响金融市场与机构的技术变化可能对货币政策的执行和传导产生重大影响。

➤ 新的金融技术 (包括那些支持非官方加密货币的技术) 预示着更广阔的金融系统空

间、更容易迅速验证的交易结算机制以及更低的交易成本。国内和跨境支付系统正处于重大转型，在速度提升和降低交易成本方面取得了显著进步。分散式支付和结算系统在正常时期提高效率，需要与其潜在的技术弱点以及在金融压力期间丧失信心的消极影响保持平衡。

➤ 多种支付系统可以提升整个支付机制在经济中的稳定性，并降低支付中心出现交易对手风险的可能性。然而，在信心危机时期，没有官方支持的多种支付系统将受到严重考验，甚至成为风险传播的渠道。此外，分散式电子支付系统也面临着技术漏洞，这些都可能造成重大经济与财务损失。CBCDs 可以作为一种支付机制，在不限制私人金融技术创新的前提下保证稳定。

➤ 随着新技术降低作为中介机制并克服信息不对称的金融机构（或称分散式机制）进入的门槛，金融机构（尤其是商业银行）可能面临商业模式的挑战。银行在交叉补贴其他活动时难以继续收取经济租金。新机构和机制的出现将改善金融中介，但会在监管和金融稳定性方面构成重大挑战。

➤ 跨境资本流动渠道的激增，将使官方越来越难以控制这些资金的流动。新型市场经济在管理资本流动和汇率波动方面面临着特殊挑战，并可能受到更大的货币政策溢出效应和传染效应的影响。

（摘自 Eswar Prasad, How will FinTech and digital currencies transform central banking, <https://www.brookings.edu>, 2018年4月17日，由何一凡编译）

## 布鲁金斯学会称石油人民币取代美元充满挑战

2017年3月26日，中国在上海国际能源交易所推出人民币计价的原油期货合约。这是第一支外国人能直接购买和出售的以人民币计价的期货。中国也在采取措施，开始以人民币而不是美元购买原油。这些举动引发了一些疑问，中国是否打算挑战美元作为全球石油定价和交易的默认货币。2017年中国超过美国成为全球最大的原油进口国，这是建立以人民币为主的石油计价机制的动力。此外，增加一个反映中国炼油厂所需石油类型的基准，也是一个明确的商业动机。中国的长期目标是增加中国货币在全球贸易中的使用，不仅仅是石油。

人民币很难在短时期内挑战美元在石油贸易中的地位。尽管中国在全球石油市场中扮演着重要角色，但人民币不太可能在短期内挑战美元作为石油贸易中默认货币的地位。其中包含中国的资本管制和生产商可能不愿意承担的外汇风险等一系列障碍。

人民币国际化已经进行了大约十年。全球金融危机影响了中国和其他地区对以美元为基础的国际货币体系的信心。中国央行行长周小川在2009年写了一篇文章，批评世界对美元的依赖，并呼吁改革国际货币体系。这象征着中国开始积极推动人民币国际化。

国际化指标在前期经历了稳步快速增长。比如人民币在全球支付中的份额。然而，增长在2015年中就已经结束，此后中国的份额有所下降。中国在人民币汇率适度低估和对美元汇率逐步升值的时候开始实行人民币国际化。只要人民币有继续升值的预期，这本身就会激励企业和家庭接受人民币。然而，在2015年中期，中央银行对其货币实行了小幅贬值，并表示未来将存在双向波动。一旦人民币升值预期消失，持有人民币的吸引力就少了，人民币用于全球支付的份额就会停滞增长甚至下降。一旦升值预期消失，问题就变成了是否以人

人民币进行支付会比用美元或者其他硬通货进行支付更方便。如果一家公司知道马上就要从中国购买很多东西，那么人民币很便利。但是，如果想暂时持有该资产，然后可能从另一个国家购买，那么持有人民币是尴尬的。中国资本市场不发达，货币转换能力受到限制。

**尽管有中国的推动，但人民币不可能在石油市场有很大的作用。**为了使货币具有支付吸引力，中国将需要放开金融市场和资本账户。这意味着允许外国人轻松购买中国股票和债券，并根据需要将资金转入和转出中国。鉴于中国已经出现了大量的债务，快速放开资本账户实际上是有风险的，只要资本账户受到管制，持有人民币并不具有吸引力。

**另一个挑战是中东几个重要的石油和天然气生产国的货币与美元挂钩。**包括沙特阿拉伯、阿联酋、阿曼和卡塔尔，科威特的货币与美元主导的一揽子货币挂钩。在美国作为世界上最大的石油进口国时，这为石油生产国提供了保障。由于美国的经济增长导致利率逐渐上升，而石油生产国的石油收入下降，呼吁降低这些国家的利率，这种盯住汇率制受到低油价的威胁。尽管面临这一挑战，盯住汇率仍然得以保留，同时，油价上涨改善了生产国的财政状况。

**以美元以外的货币进行石油交易会增加产油国几十年来没有面临的外汇风险。**以美元计价的石油熬过了三年来的价格低谷以及美国与生产国之间的经济财富分歧。鉴于现在这个行业现金充足，这个行业不太可能发生改变。对于那些担心美国可能会对其进行制裁并将其排除在美元市场之外的国家来说，用人民币进行交易对其具有吸引力。但对于那些特殊团体以外的国家来说，美元交易仍会在可预见的将来占主导地位。

(摘自David Dollar, Samantha Gross, China's currency displacing the dollar in global oil trade? Don't count on it., [www.brookings.edu](http://www.brookings.edu), 2018年4月19日, 由邹颖编译)



## 《财经数据》

### 美国政府 2018 年 4 月预算回顾

据国会预算办公室估计 (CBO)，**联邦政府 2018 财年前七个月的预算赤字为 3820 亿美元**，同比增加 370 亿美元赤字。财政收入和支出同比 2017 财年分别高出 4% 和 5%。

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影 响。如果去除这些变动的影 响，4 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~4 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	1929	2012	83
财政支出	2273	2394	121
赤字 (-)	-344	-382	-37

**数据来源:** 国会预算办公室; 美国财政部。根据 2018 年 3 月《财政部月报》以及 2018 年 4 月《财政部日

报》汇总。

## 一、财政总收入：2018 财年前七个月增长 4%

CBO 估计，2018 财年前七个月的财政收入总计 20120 亿美元，同比 2017 财年增加 830 亿美元。

4 月的财政收入比 CBO 预计的多 300 亿美元到 400 亿美元，预计数额在 4 月 9 日发表的报告《预算与经济展望：2018-2028》中发布。这一差异的主要原因是个人所得税的支付额大于预期。那些付款主要与 2017 年的经济活动有关，可能反映出有比预期更强的收入增长。收入的部分力量也可能反映出在 2018 年经济活动中的支付大于预期。当更多的详细信息在今年晚些时候可以获得后，收入增加的原因将能更加清楚。

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 1270 亿美元，增幅为 8%。

(1) 代扣的工资税收增加 540 亿美元，增幅为 4%。这个变化主要反映了工资和薪水的增长被部分抵消，从 2 月开始，因税收而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 710 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 20 亿美元，增幅为 1%，这就减少了净收入。

(4) 失业保险税（工薪税的一种）收入增加 50 亿美元。

2、公司所得税减少约 360 亿美元，降幅为 22%。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 80 亿美元，降幅为 5%，主要是由收费和罚款收入减少所致。

表 2 10 月~4 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	945	1053	108	11.5
工薪税	670	690	19	2.8
公司所得税	160	124	-36	-22.4
其他	154	145	-8	-5.3
合计	1929	2012	83	4.3
备注：个人所得税与工薪税				
代扣税收	1410	1464	54	3.8
其他，净退税	205	278	73	35.8

合计	1615	1742	127	7.9
----	------	------	-----	-----

数据来源：国会预算办公室；财政部。

## 二、财政总支出：2018 财年前七个月增长 5%

CBO 估计，2018 财年前七个月的财政支出为 23940 亿美元，比去年同期增加 1210 亿美元，增幅为 5%。

增长最多的支出项目如下：

1、**公债净利息**支出增加了 250 亿美元，增幅为 14%，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 财年前七个月的调整数为 230 亿美元，但在本财年则为 350 亿美元。余下的增长反映出 2018 财年前七个月更高的利率和更大的债务。

2、**社会保障福利**增加了 230 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、**国防部**的军事项目支出增加 170 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 170 亿美元，增幅为 59%，主要是因为与救灾有关的活动。

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总共增加 120 亿美元，增幅为 2%。

表 3 10 月~4 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 <sup>a</sup>	
			金额	百分比（%）
社会保障福利	541	564	23	4.3
医疗保险 <sup>b</sup>	315	322	7	2.2
医疗补助计划	220	224	5	2.1
<b>小计（金额最大的强制支出项目）</b>	<b>1076</b>	<b>1111</b>	<b>35</b>	<b>3.2</b>
国防部-军队 <sup>c</sup>	323	340	17	5.1
公债净利息	181	207	25	13.9
其他	693	737	44	6.4
<b>合计</b>	<b>2273</b>	<b>2394</b>	<b>121</b>	<b>5.3</b>

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4月估计盈余：2180亿美元

CBO 估计，联邦政府 2018 年 4 月发生盈余 2180 亿美元，比 2017 年 4 月盈余增加 350 亿美元。

CBO 估计 2018 年 4 月的财政收入为 5150 亿美元，比去年同期增加 590 亿美元，增幅为 13%。个人所得税和工薪税净增加了 730 亿美元，增幅为 20%。这些税的非代扣部分，主要是 2017 年最终纳税额的支付，增加了 600 亿美元。个人所得税和工薪税的代扣部分增加 70 亿美元，增幅为 4%。代扣部分税收增长既是因为工资和薪水的增长，也是因为 2018 年 4 月比 2017 年 4 月多出一个工作日。然而，CBO 估计，因为税收的工资代扣份额有所降低，上面那些因素被部分抵消，这反映在 1 月发布的新的预扣表中。公司所得税支付减少 140 亿美元，降幅为 24%。

**表 4 4 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	456	515	59	13.0
财政支出	273	297	24	8.7
盈余	182	218	35	19.5

数据来源：国会预算办公室；财政部。

CBO 估计，2018 年 4 月财政总支出为 2970 亿美元，比 2017 年 4 月增加 240 亿美元。以下支出项目变化最大：

- 1、公债净利息增加 60 亿美元，增幅为 21%
- 2、社会保障福利增加 40 亿美元，增幅为 5%。
- 3、国防部的军事活动支出增加 40 亿美元，增幅为 11%。
- 4、医疗保险福利增加 30 亿美元，增幅为 10%。

其他计划与活动的支出变化不大。

#### 四、2018年3月实际财政赤字为：2090亿美元

财政部报道3月财政赤字为2090亿美元，比上月CBO估计值多出20亿美元。

（摘自 Elizabeth Cove Delisle、Nathaniel Frenzt、Stephen Rabent、David Rafferty、Joshua Shakin, Monthly Budget Review for April 2018, [www.cbo.gov](http://www.cbo.gov), 2018年5月7日，由龚德昱编译）

[《美国财税动态》月刊 2018 年第 5 期内容完]

2018 年 6 月 8 日截稿

2018 年 6 月 15 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](http://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](mailto:mcdm@mail.shufe.edu.cn)