

客观、专业、洞察

# 美国财税动态

月刊

MEIGUOCAISHUIDONGTAIMonthly

2018年第10期(第3卷第10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，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>
加强财税改革回应国际税改冲击.....	1
<b>《华盛顿政治经济》</b> .....	<b>4</b>
美对华贸易战可能在中期选举后结束.....	4
美税改并未导致大量资金回流.....	5
美一季度资金回流加快.....	6
<b>《利益集团与财政政策》</b> .....	<b>7</b>
美国陷债务窘境.....	7
传统基金会强化联邦预算研究.....	8
美太空军五年预算 130 亿美元.....	9
美陆军寻求四大司令部支持预算.....	10
特朗普要求北约军费开支翻倍.....	11
北约承诺提高国防支出.....	12
<b>《利益集团与税收征管》</b> .....	<b>13</b>
特朗普与众院共和党商议再次减税.....	13
国会应在不恶化债务的情况下永久减税.....	14
这是一个不断加征关税的夏天.....	15
美国商会批关税战困扰企业.....	17
关税将给美国汽车业带来颠覆性影响.....	18
评估 TCJA 对 2018 年中期选举的潜在影响 .....	19
1986 年税改没有创造经济增长.....	26
<b>《财经数据》</b> .....	<b>27</b>
美联邦政府 2018 年 9 月预算回顾.....	27



## 加强财税改革回应国际税改冲击

李超民 上海财经大学

**当前各国财税体制面临重大变革压力。**冷战结束后，全球尽享“和平红利”，跨国投资迅速增加、国际贸易规模急剧扩张、东方国家纷纷开始国内经济改革，国际经济与贸易的分工出现新格局，并逐渐形成了两大重要国际趋势。一是经济全球化，各国深深卷入其中，推动了新的国际分工体系和价值链形成。在此过程中，西方国家创新体系优势明显，增长较快，对外投资和贸易加速带动创新扩散和技术转移，并在新兴国家和发展中经济中形成了巨大的产业链，呈现出国际贸易反向流动的潮流；发展中经济体在全球化潮流裹挟下，借后发优势纷纷加入 WTO 或加入欧盟、欧元区，或与周边大国签订自由贸易协定，广泛参与国际分工和竞争，竞争力不断提高，并走向现代化，对战后形成的国际秩序提出了新问题，同时对国际反避税与税基侵蚀行动提出了新要求，各国进行财税体制改革的压力陡增。二是经济数字化，各国财富创造出现了新的价值形式，大型数字产品和服务提供商利用创新优势，跨国经营、跨国避税，引起各国广泛注意，凸显出传统财税管理体制亟待改革。这两种新趋势对于各国中央政府的财税改革提出了新挑战。与此同时，美国与欧盟等主要国家和国家集团增长缓慢，财政增收困难，经常性支出赤字高企，债务累积规模剧增、负担越来越沉重，其中美国联邦财政年均赤字率维持在 3% 以上，赤字规模大、债务余额增加快，加上长达十多年的反恐战争直接支出数万亿美元，自 2007 年经济大衰退爆发至今，联邦债务总额翻了一番多，余额高达 21 万多亿美元，为美国 GDP 的 100% 以上，公众持有债务的 GDP 占比从 36% 左右，增长到 75% 以上，财政风险急剧加大；而且税制竞争力下降，加上新兴国家和发展中经济体的有力竞争，美国财税体制变革面临越来越大的外部压力。

**美国在2018年率先开始财税改革。**《2017年减税与就业法》通过后，联邦税制开始向新税制过渡。新税制规定了个人所得税、替代性最低税（AMT）、企业所得税、国际税收改革政策。主要有五大特点。

**一、降低个人所得税税率，简化税收政策。**个人税制改革的显著特点是，降税率、变级距、扩税基、鼓励家庭联合申报纳税、加大对高收入人群税收优惠、鼓励企业投资经营。具体来说，一是在维持1986年联邦税法七档税率、维持现行最低税率不变基础上，下调最高边际税率，同时改变不同税级距的纳税所得上下限。个人所得税政策在降低税率的同时，重视简化税收优惠政策、教育激励计划，各种税前扣除、排除与税收补助，储蓄与养老金和退休政策等，实现应税所得与环比CPI挂钩，同时照顾低收入阶层利益，强化税前标准扣除政策。改革企业所得税，下调税率，废除选择性最低税（AMT）政策（即实质上的附加税）。二是增加个人经营企业的所得税前扣除。对于“合格经营所得”给予税前扣除20%的优惠，或按20%税前扣除总的合格REIT红利、合格合作社红利、合格上市交易合伙收入。对于农业和畜牧合作社实行特殊政策。排除部分工资和具体行业、企业经营所不允许税前扣除的部分，纳税与物价挂钩。税前扣除政策调整有利于企业提高税后收入，支持企业发展。

**二、简化企业税收，增加固定资产更新成本处理减税规定，降低企业负担。**下调联邦企业所得税率，从35%下调到了21%，同时废除了AMT政策。增加利息税前扣除限制、改革

奖励性折旧政策，改革原税法第179节成本处理政策以及实体选择的政策，允许符合条件的资产在购入当年按照十足购入价格从账面核销。改革州与地税税前扣除政策（SALT）。改革同类物品串换税收政策。

**三、改革国际税制，打击税基侵蚀、反避税、杜绝“税务倒置”行为，激励跨国公司资金回流。**国际税制改革重点在于海外交易改革。包括改革联邦税法，采用“籍地税制”，其中心是反避税和税基侵蚀，解决跨国企业的“税务倒置”难题。具体来说，一是实施参与豁免税收制度（DRD）。今后凡是拥有10%及以上股份的美国跨国企业的海外子公司（CFC），在向美国母公司分配利润时，免缴美国税。二是修订现行税法，对于红利分配实行税收减让，自1986年以来留存在海外的未分配红利、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%。三是修订被动收入与移动收入规则。**新增“全球无形资产低税所得”税**

**（GILTI）、“海外无形资产所得”税（FDII）、税基侵蚀与反滥用税（BEAT）。**今后，在本地经营的美国公司FDII和GILTI收入享受低税率优惠。FDII是来自海外市场的无形资产收入，等于该公司的视同无形资产收入乘以有资格的海外税前扣除收入占有资格税前扣除收入的百分比。“海外无形资产所得”税（FDII）为美国跨国公司使用无形资产出口产品与劳务的所得实行税率减让，与欧盟“专利盒”政策类似，核心内容是对企业从专利或包含专利的产品中取得的收入减免部分税收。**新增税基侵蚀与反滥用税（BEAT）**，一是只按美国跨国公司的关联总收入合并征收，且在今后3年内跨国公司关联总收入应达到5亿美元；二是只有本年度向外国关联方的支付超过调整的税前扣除3%的“税基侵蚀”门槛，才征收BEAT税。税基侵蚀项目包括公司内部利息、版税以及标价服务费，但排除与无形资产物有关的支付，通常无形资产物应属于由美国跨国公司向其海外关联方购入的部分。三是BEAT税逐年加重，由现行的5%、10%到2026年提高到12.5%。**修订海外税收抵免制度。**一是视同缴纳税收抵免包含了第F分部的全部所得。二是要求外国分支机构所得全部归到特定外国税收抵免篮子，外国分支机构所得等于美国个人在一个以上国家的一个以上的合格经营单位获得的所有经营利润。三是要求企业按照不同资产的生产活动所创造的国内和国外资本利得、利润、收入或存货物业交换，进行归类和分配。四是允许企业选择国内应税所得占比减去2018年以前未使用全部国内亏损，作为外国来源所得基础申报纳税。**在外来投资政策中增加税基侵蚀最低税。**适用纳税人须符合三项条件，一是纳税人属于公司企业。二是在上年度结束前的三年内平均年总收入在5亿美元以上。三是存在税基侵蚀、且侵蚀百分率最低为3%，银行和券商最低侵蚀百分率为2%。

**最后废除选择性最低税，修订公司抵免政策。**一是废除了AMT政策。二是修订公司AMT抵免政策。允许以AMT冲减任何纳税年度的税收义务；允许按年限进行抵免退款。**另外，削减社会政策补贴。**美国联邦税改对于全球税制改革的压力是明显的。

**欧盟的财税改革既有内部动因也有外部压力。**冷战结束后，欧盟一体化进程加快，原东欧社会主义阵营国家纷纷加入欧盟、放弃本国货币而采用欧元，同时为了应对世界经济的不确定性，欧盟在财税制度建设方面也出现了逐步走向统一的趋势；由于当前欧盟并无统一财政、也无统一税制，爱尔兰等国又以低税率保持竞争优势，西班牙、意大利等国增值税缺口较大，这些客观上都不利于欧盟走向更紧密一体化，欧盟单一增值税区域建议预示了财税统一大方向。而美国联邦税改在对欧盟造成压力的同时，也提供了机遇，**在当下，即欧盟致力于维护税收政策主导权。**欧盟即将在2022年出台统一的增值税政策，但目前无法将其权力凌驾于成员国税收政策之上，调整有关政策虽是为了应对跨国公司的激进避税策略，然而仍旧主张成员国通过税收协定解决争端，2017年通过了解决有关税收协定解释争议的新条例。

**一、欧盟单一增值税区域建设方案是近25年来最大的改革步骤。**2017年10月4日，欧盟委员会提出了单一增值税区域（Single EU VAT area）的基本原则和主要改革建议，目的是完善当前的增值税制度、加快增值税制度现代化，避免增值税滥用造成财政收入流失；简化企业在欧盟单一市场的经营规则。同时设定了实现欧盟单一增值税区域的日程，其中在2018年将制定欧盟增值税指令，推进有关权威税制框架的全面技术规范；争取在2022年开始运行单一增值税区域。目前将主要致力于制定“欧盟内部企业间（B2B）商品交易统一增值税制度”，建设单一增值税区域，简化与防范欺诈，并坚持消费地征税原则。欧盟近期发布的增值税改革方案，还着眼于减少欧盟内部跨境贸易成本。欧盟单一增值税区域建设已迈开财政统一的重大一步。

**二、欧盟增值税改革的三大目标与四大内容。**欧盟增值税改革将遵循3个目标，即简化公司的增值税义务，同时给予欧盟成员国灵活决定低税率纳税产品自主权，并减少税收欺诈行为。改革主要包括4项内容。一是对现行增值税制进行重大改革，对跨境货物的销售课税与国内课税采用同一方式。二是引入“认证纳税人”概念。“认证纳税人”即得到信任的欧盟企业，无论企业大小，只要满足一定条件，就可认定为欧盟可靠的增值税纳税人。三是实施四项“速效对策”。在2019年之前通过实施短期措施，改进欧盟现行增值税制度。四是扩大使用“反向收费机制”增值税。所谓“反向收费机制”，是将增值税纳税义务从供应商转移到消费者。这一机制要求客户同时负责增值税的进项税与销项税，进而防止不法供应商在预扣增值税后，却不向税务机关纳税。欧盟增值税改革在保持政策统一基础上，对立陶宛等四个成员国增值税设置了例外政策，显示了欧盟税制改革政策的灵活性。但是普遍认为，**欧盟增值税改革可能还会遇到较多挑战。**一是对现行增值税制度的冲击大，纳税人将面临重大合规调整。二是由于改革规模大，各国不可能轻易达成政治协议。三是时间过于仓促。

**三、欧盟反避税体制建设与行动加快了步伐。**一是发布跨国企业《公开国别报告》（CbCR）。二是就“巴拿马文件”提出税收调查建议。三是公布非合作税收管辖地黑名单。黑名单首次列出了17个未达统一税收治理标准的国家。此外，有47个国家在2019年底达到标准。四是提出协调解决跨境增值税欺诈建议。五是实施反洗钱与反避税新规。打击避税和洗钱的欧盟反洗钱指令第四版于2017年6月26日生效。六是实施新燃料标记防止税收欺诈。七是改善成员国跨境追回税收债务规则。立法修正案第1189/2011条提出，欧盟成员国要加强税务部门相互对话，有效地利用预防措施，确保追回跨境税收债务。八是欧盟法院禁止不合理推迟增值税退税。九是设立“欧洲检察官办公室”进行反增值税欺诈检察。最后，当前重点是打击数字垄断企业避税行为，施压爱尔兰向苹果补征罚税130亿欧元，对亚马逊进行税收违法指控，推进审理谷歌欠税案，同时打击航空货运卡特尔的垄断型避税。

**四、欧盟迅速推出数字单一市场战略与数字税收政策。**数年来苹果、亚马逊、谷歌税收案件频发并迁延不决，说明了欧盟制定统一的数字税收立法很有必要，也凸显了欧盟建设单一增值税区域之路不平坦。一是2017年《建设欧盟单一数字市场公平高效的税收体制》建议指出，当前各国数字经济8.5%的有效税率远远低于传统企业税率。针对跨境数字经济的税负低，数字企业通过税务筹划甚至不必缴纳任何税收，这不公平。未来数字经济税收目标，是确立更加公平、有效的税收体制，支持公共收入，确保企业公平竞争，通过数字单一市场推动欧盟增长与竞争力提升。二是提出改革国际税收框架，避免各国税务部门各自为政，欧盟新议程将完善欧盟和国际企业税框架，通过改革解决激进的税务筹划弊端、提高税收透明度，通过《有效税收的外部战略》强化税务治理。对国别援助进行税务裁定和税务方案调查，并责令整改。三是重新推进《公司统一税基》（CCCTB）谈判，确保未来CCCTB成为保证市场竞争、公平和有活力的公司税收制度框架，并包含数字税收政策。四是欧盟2018年3月

21日提出制定公平的数字经济所得税建议。提出数字税征课对象是用户对价值形成作用重大的收入活动，它在传统税制下是最难以确定的。税收由各国在本国征收，资格条件是企业全球营业收入达7.5亿欧元以上，在欧盟的营业收入达到5000万欧元。若按3%税率计算，欧盟每年增加财政收入50亿欧元。欧盟增值税数字经济立法一揽子计划获得成员国有限度支持，却遭到企业界一致反对，而OECD则呼吁效仿欧盟数字税改革。

**五、主要国家和国家集团对于国际数字税收政策制定主导权争夺激烈。**欧盟2018年3月21日抛出公平的数字经济所得税建议，一是“综合解决方案”，通过改革公司税规则，确保明显从事数字业务的公司利润在相应的成员国申报。二是“临时解决方案”，在出台永久方案前实行，避免单方面采取数字税务行动。而英国在2017年秋季预算中就提出了数字经济税收立场报告，目标是制定长期、综合的解决方案，定义数字永久设施和新的利润分配规则。英国的过渡方案将采用“以用户参与为基础的营业税”，主要针对用户数量大的数字企业，而现行税制根据电商营业总收入只征收1%-5%的税收太低。由于OECD一直忙于构建多边解决机制，在2018年4月份公布了临时报告，以反映OECD对于电商税收政策的共识，希望重签税务协定，适应转让定价规则。在2017年多国共同签署BEPS之后，又有个别国家提出了与电商税收有关、应对BEPS的单方面措施。澳大利亚和英国针对大型跨国企业提出了特别体制安排，如转移利润税，美国则在《2017年减税与就业法》中增添了税基侵蚀与反滥用税（BEAT）。美国反对欧盟提出的电商税收临时解决方案，认为电商税收将打击就业、不利经济增长，不应单独针对电商征税。**俄罗斯是国际上出台数字税收法规最早的大国。**2015年12月初，俄罗斯杜马通过了针对数字业务的增值税新法规《第244-FZ号联邦法律》，并于2017年1月实施，增值税税率为15.25%，规定了13个数字服务增值税对象，明确了4项内容不在征收之列，规定了数字增值税征管办法，对违反数字增值税法律者将进行惩罚。

**美国等主要国家和国家集团的税制改革将产生重要国内影响和国际示范效应。**改革还将对国际投资和贸易体制产生重大影响，尤其是美国税制改革将造成资本回流，我国需加强财税体制改革，回应冲击。重点之一，推进财税体制综合改革。重点之二，进行支出体制改革。重点之三，改革社保体制。重点之四，研究税收在调节人口政策方面的作用。重点之五，重视财税改革对促进军民融合深度发展的重要作用。最后，必须重视占领国际税收规则制高点，抓住话语权。

（本文是中国财政学会2017-2018年招标课题《美国等主要国家财税改革的跟踪研究》提要部分，本刊登载进行了修订）



## 《华盛顿政治经济》

### 美对华贸易战可能在中期选举后结束

**编者按：**2018年7月9日，美国通过近一个世纪以来最大范围的贸易保护措施，对中国进口商品征收25%的关税。中国采取了报复措施，对美国汽车和大豆等农产品对等征收了25%的关税。与此同时，美国又对从中国进口的钢铁、铝、洗衣机和太阳能电池板征收了关税，两国陷入了全面贸易战。对此布鲁金斯学会专家David Dollar发表了评论，指出这是特朗普总统为赢得中期选举生了而除了损招，但并不持久。

美国对中国产品进口加征关税会使得其他国家也受到连带影响。这其中就包括在中国生产和经营的美国公司，而美国对华出口主要集中在大豆等农产品、以及汽车和波音飞机。贸易战已经对这些行业产生了影响。对于美国中西部地区的大豆生产地受到的影响，农民感受颇深，目前大豆价格已经下跌 20%。田纳西州等南方各州向中国出口汽车，加征关税的影响在那里随处可见。波音公司集中在西北部地区，但在大多数州都有业务布局，所有这些州都会看到关税影响的结果。

而中国处于全球价值链的末端。中国对美出口产品包括智能手机、电脑和平板电脑等，这些商品是“全球价值链”的一部分，尽管许多国家生产和组装了数以千计的零部件，但美国的智能手机还是从中国进口。虽然中国是许多产品的最终组装国，但实际上这些产品价值的一半以上来自韩国、日本等其他国家的零部件，因此美国的关税肯定会对这些国家造成连带影响。包括在中国运营的美国跨国公司在内的许多地方，都将感受到这些连带损伤带来的痛苦。美国宣布对来自中国的产品征收 2500 亿美元的关税，中国进行了有限报复，未来可能会采取更多报复措施，在未来几个月里，我们可能会陷入这种局面，而目前还没有安排两国的高层谈判。

特朗普当局将贸易战视为 2018 年中期选举的制胜招。特朗普表示会攻击中国，而且确实已经在行动。关税措施对美国整体经济来说打击不大，但会对一些特定行业造成伤害，比如上述所提及的那些行业。总体而言，这只是一个插曲，特朗普政府可能不会很快地改变策略。而中国领导层不太可能会妥协，并会采取一些重大反制行动。中国愿意从美国购买更多产品，开拓更多市场，所以他们的提议很明确。在 2018 年大选之后，我们可能会看到双方走到一起，协商一些事情，以便双方都能保全面子，但这在短期内不太可能实现。

（摘自 David Dollar, Unpacked: The US-China Trade War, [www.brookings.edu](http://www.brookings.edu), 2018 年 7 月 12 日，由何一凡编译）

## 美税改并未导致大量资金回流

**编者按：**尽管《2017 年减税与就业法》（Tax Cuts and Jobs Act, TCJA）早已实施，但美国跨国公司并未在 2018 年上半年从海外业务中撤回大量现金。美国经济分析局（Bureau of Economic Analysis, BEA）数据显示，美国跨国公司汇回的资金为 4650 亿美元，远高于 2017 年上半年汇回的 730 亿美元，但与美国总统特朗普（Trump）预计的海量现金相比，这只是很小一部分。

“我们预计很快就会有超过 4 万亿美元的现金汇回。”这是特朗普 2017 年 8 月声称的，然而，2018 年第二季度的汇回金额仅为 1700 亿美元，低于第一季度的 2950 亿美元。巨额资金回流的前景可能有助于推动 TCJA 实施，但新税法没有提供令人信服的理由，让跨国公司将大量现金汇回国内。据估计，截止 2017 年底，跨国公司在海外持有未汇回收益资金约 3 万亿美元。这一数字中，有很大一部分是再投资于国外的厂房、设备和无形资产，使得可供汇回的现金和流动资产远低于 2 万亿美元，这一数字大约是特朗普预计的一半。

TCJA 并没有赋予任何直接的动机将过去盈利中的任何部分汇回国内。TCJA 对跨国公司 1986 年 12 月~2017 年 12 月在海外积累的现金和流动资产一次性征收 15.5% 的税收，对同期再投资海外的收入征收 8% 的税，这些将在未来 10 年内完成，跨国公司预计将损失 3390 亿美元。在 2018 年 1 月 1 日之前，税法允许美国跨国公司无限期地将其积累的利润留在海

外，除非它们将这些利润汇回本国，否则不会缴纳美国税。但根据 TCJA，无论资金是否汇回，都应缴纳税款，也就是说，TCJA 没有为资金的汇回提供额外的福利。此外，美联储经济学家认为，汇回资金与股票回购的关系比实际投资更为密切。

**外国直接投资也并不活跃。**从 2018 年 1 月 1 日起，TCJA 通过将企业税率从 35% 下调至 21% 的方式，为在美国的投资提供了强大的激励。2018 年上半年，房屋建筑、设备和知识产权方面的私人国内投资总额达到 55100 亿美元，同比增长 8%。然而，2018 年上半年，外国直接投资额为 830 亿美元，远低于 2017 年上半年的 2090 亿美元。特朗普政府的贸易保护主义政策可能造成了太多的不确定性，以至于外国跨国公司不愿在美国投资，尽管美国的企业税率更优惠。

**宽松的信贷条件意味着跨国公司没有必要通过汇回现金来为支出提供资金。**虽然 TCJA 刺激了国内投资，并可能吸引外国直接投资流入，但是 2018 年 6 月，AA 级债券利率为 3.5%，远高于 2017 年 6 月的 2.6%，但仍远低于历史水平，美国相对于其他国家的强劲经济也许最终会促使跨国公司汇回超过一万亿美元的现金，如果是这样，刺激来源于差别信贷和利率条件，而不是 TCJA 提供的税收优惠。

（摘自 Gary Clyde Hufbauer, *Surprised? US Multinationals Didn't Repatriate a Gusher of Cash*, *piie.com*, 2018 年 9 月 21 日，由何一凡编译）

## 美一季度资金回流加快

**白宫对新税法带动资金回流乐观。**据美国经济分析局（BEA）统计，一季度回流美国的资金超过 3000 亿美金，为史上最高记录。白宫经济顾问委员会主席凯文·哈塞特（Kevin Hassett）6 月份在接受福克斯商业新闻采访时称：“美国企业过去为了规避国内税收在海外建厂，现在由于有了新税法，他们已经不再那么做了，而是把资金带回国。”

**回流资金的使用方向尚未明朗。**BEA 注意到，海外公司将资金回流美国的主要驱动力，是境外赚取的利润返回美国时不再征税。哈瑟特（Hassett）说，以前的做法非常愚蠢，从数据来看，去年同期回流资金仅为 380 亿美元。尽管 BEA 对回流资金的公司名称和金额保密，最新数据显示，CEO 们正在信守他们在 2017 年 12 月底特朗普总统签署税改方案后不久许下的诺言，将海外赚得的利润输送回国。亲增长派的经济学家希望将回流资金用于雇佣、涨薪和其他有利于美国工人的行动，最终反映到经济面上。因此，不少经济学家对 GDP 的预测为 3%-4%。

**美国上次资金回流急剧上涨发生在 2005 年。**是在布什总统签署《美国就业创造法案》，提供了广泛的税收优惠的前提。不过，穆迪（Moody）分析的首席经济学家马克·赞迪（Mark Zandi）告诉福克斯商业，上一次资金回流对经济增长的作用很小，而本轮资金回流可能也是如此，他说：“回流资金的流向可能是股票回购、增加分红以及企业并购，这些对经济增长并无太大影响。”

**这两次回流资金剧增存在一些差异之处。**首先，一些美国企业巨头欢迎减税方案：向雇员提供一次性奖金、提高福利及其他财务津贴。例如，美国第一大纳税人苹果公司于 1 月宣布，由于税收政策变化，未来 5 年内，它将在美国投资超过 3500 亿美元。苹果同时宣布 iPhone 和 iMac 的制造商预计缴纳 380 亿美元的税收，为同类厂商最高。福克斯商业向苹

果发出的关于其回流资金状态的问询尚未收到答复。其次，还要考虑一个因素：一些共和党人，包括众院筹款委员会主席凯文·布兰迪（Kevin Brady）正在推动减税政策永久化，并可能抛出更进一步的税收优惠，例如税改 2.0。这对美国商业领袖来说意味着更多的确定性。

根据美国公共利益研究组织（USPIRG）的追踪，在 2017 年 12 月税改法案签署之前，美国公司海外账户约存有 2.6 万亿美元。

（摘自 Suzanne O'Halloran, American money flowing back into America, [www.foxbusiness.com](http://www.foxbusiness.com), 2018 年 6 月 26 日，由刘茵莹编译）



## 《利益集团与财政政策》

### 美国陷债务窘境

美国联邦年度财政赤字再次触及 1 万亿美元，但长期解决方案却难以实现。LendingTree 在线贷款交易所 2018 年 5 月报告显示，令国会山感觉最紧迫的并不是到 2018 年底美国消费者无抵押债务达 4 万亿美元，占其年收入的 26% 以上。也不是纽约联储储蓄银行数据显示的 1.4 万亿美元未偿还学生贷款债务中，近 11% 至少拖欠 90 天或违约。事实上，近几个月来备受议员们关注的债务负担，尤其是继大规模的公司和个人所得税税改后，新的政府开支法案才是美国政府亟待解决的问题，美国已有 21.2 万亿赤字，而且未来几年内每年赤字还会继续增大。

**联邦财政赤字规模令人震惊。** 白宫承认，未来几年的预算不太可能按设想进行。2018 年 2 月，总统预算提案预测赤字将在 10 年内增至 7.1 万亿美元，不久后的更新预测表明，最初基准值将减少 9000 亿美元，2019 年的年度赤字将超过 1 万亿美元。联邦预算委员会主席玛雅·麦克金尼斯（Maya MacGuineas）在周二的一份声明中称：“财政赤字超万亿美元令人震惊，因为两年来人们不断宣称减税和增加支出政策所刺激的经济增长足以抵销赤字。” 字按照当前计划，债务将在未来 10 年内超过整个经济规模，而利息支出将是未来 30 年甚至更短时间内最大的政府开支。这将削弱我们的经济以及我们在国际社会中的作用。”

**对美国政府而言，政府赤字并不是新鲜事。** 自 1940 年以来，美国只有 11 年保持财政盈余。每年的赤字规模并不是新事物，早在不到 10 年前，美国已出现了超过 1 万亿美元的年度赤字，当时美国政府正试图将美国从经济大衰退泥沼中解救出来。真正的新情况是，在商业蓬勃发展之时，美国每年都会背负财政赤字并向经济注入财政刺激。美国经济正处于历史上第二长的扩张期，利率虽然与通胀同步上升，但仍处于相对低位。麦克金尼斯（MacGuineas）说，“上一次严重的经济衰退期，美国经历了上万亿美元的财政赤字，立法者严阵以对”，在奥巴马执政期间，为了控制债务水平，推出了工资法并设定了政府开支上限。这次在经济强盛时期，又出现了上万亿美元的财政赤字，当我们该为未来经济衰退未雨绸缪时，却很少有人能有此远见。”

**两党都承认有长期债务问题。** 问题是如何最好的解决这个问题，共和党大多数人认为应缩减社会支出计划，以使政府开支更符合其预期收入。随着婴儿潮一代进入退休年龄，社

会保障和医疗保险支出增加，预计将给未来几年的联邦预算带来相当大的压力。事实证明，寻找一个政治上可行的方案来削减领取者的福利，证明还是相当困难的。与此同时，民主党人抨击减税和改革，他们认为这主要有利于富人和大企业。

但右翼人士和特朗普政府内部人士对此说法持异议。他们认为，新实施的政策并未加重美国的债务负担。联邦预算委员会批评众院筹款委员会主席、得克萨斯州共和党议员凯文·布雷迪（Kevin Brady）此前观点，认为白宫修正赤字“并不是因为减税所致，是因为开支。”该委员会认为这一说法“很大程度上是错误的”，“估计”今年联合推出的减税和增加支出举措，导致了五分之四的赤字增长，且其中一半以上来自减税。美国总统经济委员会主任拉里·库德洛（Larry Kudlow），在上个月福克斯商业的网络见面会上称：“随着经济增长，越来越多的人就业，获得更好的工作或就业机会，收入不断增加，而赤字……迅速下降”。这一说法得到政治真相调查“谎言成真”的评价，称这一说法“荒谬且不准确”。国会预算办公室（CBO）在其4月份报告中将2018年赤字上调至2420亿美元，“造成这一差异的主要原因是，预计收入减少了1940亿美元，主要是2017年税改法案降低了个人和企业所得税收入所致。”

然而近期实施的税改肯定无助于解决赤字剧增问题。无党派分析人士认为，这种情况最终可归结为一个严重的债务问题，与此同时，美国经济正在快速增长，值得注意的是，联储和私营部门的经济学家，大多都避免对未来几年的长期经济预测作出重大修正。

税改的主要卖点之一是它将启动经济增长，并在未来几年将增加政府收入。尽管经济分析人士认为，税收调节的积极因素已经渗透入经济指标中，但许多人将其效果比作“高糖度”。当这种“高糖度”消退时，一些经济分析人士担心，美国经济将在未来几年的某个时点陷入衰退，事实上没有太多的选择来扭转趋势，特别是长期利率仍低于历史水平。

议员们可能很难找到合理的方法来解决联邦政府赤字日益膨胀问题。公开持有的联邦债务占国内生产总值的77%，远高于2007年大萧条的情况。随着美国债务和利息支出的增加，联邦资金被捆绑起来，这些资金本可用于其它社会服务项目，这些项目是被越来越多的人认为应当被削减的项目。随着利率上升，与偿还债务相关的成本变得更加令人生畏。“过去十年对联邦政府财政来说是灾难性的”，保守的美国企业研究所智库访问研究员詹姆斯·卡普利塔（James Capretta）认为，“经济景气的时候，联邦政府债务和支出越多，等经济不景气的时候，可以借贷和支出的空间就越小，因为在某个时刻借贷和支出是不可避免。”前任财政部长亨利·保尔森（Henry Paulson）曾警告说，“如果我们还不采取行动，赤字问题无疑将是我们所面对的最为肯定的财政或经济问题”，“这将慢慢扼杀我们，是时候该处理这些长期性结构问题了，这将决定我们的长期经济竞争力。”

（摘自 Andrew Soergel, America's Debt Dilemma, [www.usnews.com](http://www.usnews.com), 2018年7月20日，由余菁编译）

## 传统基金会强化联邦预算研究

传统基金会 Grover M. Hermann 联邦预算中心 2018 年 9 月 14 日成立。该中心附属 Thomas A. Roe 经济政策研究所，将学术重点放在联邦财政政策领域，其愿景是让美国重新走上正轨，并面对国会议员已经解决的棘手问题，即从税收和权利改革到预算过程改革。

传统基金会主席凯·科尔斯·詹姆斯（Kay Coles James）讲话。“我们很高兴宣布成立

Grover M. Hermann 联邦预算中心，”“传统基金会和 Thomas A. Roe 经济政策研究所在支持预算政策方面的开创性工作方面有着悠久的历史，这在《平衡蓝图》一书中得到了体现。”预算政策专家和该所现任研究员 Romina Boccia 将担任新中心主任。“我很高兴能够带领一支由特殊预算专家组成的团队，努力恢复财政责任、减少过度政府支出和对当代、未来几代美国人征税的负担，”2011 年加入基金会的 Boccia 说，“我很感激赫尔曼基金会和传统基金会对我的信任，让我能在这场战斗中引领美国。”

**Grover M. Hermann 联邦预算中心获得了 500 万美元的捐资。**它的捐助人是一位纽约的成功商人 Grover M. Hermann 的基金会，他生于 1890 年，逝世于 1979 年。他是自由企业和慈善家中的翘楚，也是美国玛丽埃塔公司的创始人。“我们与赫尔曼基金会的关系可以追溯到三十年前，它产生了许多创新想法和政策解决方案，”传统基金的创始人艾德·福伊尔纳（Ed Feulner）说，“我们基金会非常感谢赫尔曼先生的慷慨。”

传统基金会主席詹姆斯指出：“Grover M. Hermann 联邦预算中心的成立，确认了传统基金会通过严谨的研究，影响美国政策制定方面的关键地位。我们期待着继续在这一领域开展工作，以保护美国人所崇尚的辛勤工作、繁荣和自由。”

（摘自 Joe Colaccio, Heritage Foundation Launches Grover M. Hermann Center for the Federal Budget, [www.heritage.org](http://www.heritage.org), 2018 年 9 月 14 日，由汪豫编译）

## 美太空军五年预算 130 亿美元

美国太空部队的规模似乎在扩大。空军空间和导弹系统中心（Space and Missile Systems Center, SMC）是毁誉参半的美国军用卫星和导弹的建设者，根据空军的太空部队计划，它将成为国防空间发展局的一部分，该机构吹嘘“非常权威，能够迅速有效地行动”。空军部长希瑟·威尔逊（Heather Wilson）办公室的 16 页备忘录中的另一个要点是，新的太空部队和太空司令部第一年将花费 33.2 亿美元，第一个五年国防计划中将增加至 129.2 亿美元。

以下是空间和导弹系统中心（SMC）获得这些特殊权利的方法。首先，它将与“陆军的空间和导弹防御司令部的组成部分，以及海军的空间和海战系统的组成部分”一起移动到新的太空开发署（SDA）。美国太空开发署本质上将成为新成立的空军快速能力办公室，“已经被国会授予迅速发展空间能力的特别授权和豁免权。”其次，为了再次将情报界与太空紧密联系在一起，该计划建议由下一任国家侦察办公室主任“同时担任”空军快速能力办公室的直接的负责人，建立对这些组织的统一指挥，这是一项耐人寻味的努力。这种黑与白的统一经常被谋求，也经常受到批评，但直到现在，从来没有发生过。早在 2001 年，皮特·蒂茨（Pete Teets）就曾同时担任空军副部长和国家勘测局主任，四年后被取消。2005 年，当时还是众院情报和技术情报小组委员会主席的空军部长希瑟·威尔逊（Heather Wilson）表示，皮特·蒂茨没有足够的时间同时聚焦于两个空间。这份备忘录向国家情报局局长发出了一个重要的信号，它表示这一新的设置“决不”会对国家情报局产生不利影响。备忘录表示，“批评收集的建立将继续存在”。备忘录还说，SDA 的副手应该是“双重职务的”，并且是来自新的太空司令部的作战人员，“以确保与战斗机的协调和一致。”

这个新的太空司令部和太空部队将如何拼凑在一起？备忘录中称，所有从事国家安全空间或相关活动的空间方案，包括所有国防部的和美国政府机构的，都将调整到太空部队部门。备忘录中提到的政府机构包括导弹防御局、国家航天局、美国国防部高级研究计划局、

战略能力办公室、美国国家航空航天局和国家海洋和大气局、商务部的空间交通管理办公室和其他实体。威尔逊办公室的9月14日的备忘录还表示，五角大楼不应按照2019年“国防授权法案”的要求，设立一名空间事务助理部长，该法案绕开了总统建立一个新的军事部门的政策立场。

**美国空军的底线是什么？**空军的备忘录展示了“最具成本效益的立即解决关键问题，并实现迅速和全面地落实一个独立和平等的空间力量部门的办法。”

（摘自 Colin Clark, *Space Force & Command To Cost \$13B For First Five Years: SecAF Memo*, *breakingdefense.com*, 2018年9月17日，由李维佳编译）

## 美陆军寻求四大司令部支持预算

**编者按：**据美国陆军司令部协会（ASSOCIATION OF THE US ARMY HQ）称，陆军领导人正努力就削减开支、为六大现代化重点融资达成共识，为此他们开始向五角大楼外寻求支持增加预算资金的帮助。

陆军的高层领导正在系统地向陆军四大司令部的四星指挥官们进行咨询。詹姆斯·帕斯夸莱特（James Pasqualette）中将说，“以前军队的四星指挥官在重大决策中没有发言权，不会发表意见，但现在军方的重大决策中能听到他们的声音。”四大司令部与司令分别是：

- 史蒂芬·汤森德（Stephen Townsend）将军目前任职于弗吉尼亚州尤斯蒂斯堡的训练与条令司令部（TRADOC），负责管理培训中心及员工学院；
- 罗伯特·亚伯拉罕（Robert Abrams）将军任职于布拉格堡的陆军部队司令部（Frscom），负责监督和训练驻扎在美国的陆军部队；
- 古斯塔夫·佩纳（Gustave Perna）将军任职于亚拉巴马州亨茨维尔的陆军装备司令部（AMC），负责后勤保障工作；
- 上个月，德克萨斯州奥斯汀市中心陆军未来司令部（AFC）的约翰·穆雷（John Murray）将军将研发、未来概念和其他分散在陆军各部的功能汇集到一个聚焦于军队现代化的单一架构中。

帕斯夸莱特（Pasqualette）介绍了四大司令部的任务。汤森德（Townsend）将军去年指挥了伊拉克和叙利亚的反ISIS行动。现在，他负责管理从步兵和坦克（本宁堡）到军事情报（华丘卡堡）再到直升机（鲁克堡）的各类专门训练中心。帕斯夸莱特（Pasqualette）直言不讳地说，“你缺乏那种军方的管理经历。”这席非凡的言论出自一位四次做客五角大楼、在太平洋战区有着五年资深经历的高级军官口中。截至上周，他是新任的装备项目（G-8）的副总参谋长。这是陆军传统上最具影响力的职位之一，事实上，穆雷（Murray）将军在进入陆军未来司令部之前一直任职于G-8，他能否成功对军队至关重要。

历史上，陆军的最高长官主要依靠五角大楼的员工。其中包括部长、副部长、参谋长和副参谋长。但现在，帕斯夸莱特（Pasqualette）说，五角大楼开始向特区外陆军指挥部的四位指挥官们伸出援手。“事实上，陆军参谋长马克·米利（Mark Milley）将军和陆军部长马克·埃斯珀（Mark Esper）在某些情况下，询问他们的想法比我们向参谋人员提供的要多

得多。四星指挥官拥有许多以前没有的影响力，以前五角大楼是不会对外征询意见的。”前

### 发生这些重大改变的背景是：

- 最明显的是，帕斯夸莱特（Pasqualette）证实了这种长期的抱怨，即总部员工一尤其是五角大楼员工过于专注于自身并被内部流程所牵绊，与其服务对象脱节。
- 至少近 25 年来，陆军相较于其他军方，更难把组织行为有效整合。它试图厘清自身的未来使命，达成共识，以及制定完备的武器计划。但问题是，历史上英美民族不喜欢庞大的常备军，冷战的结束使其存在价值减弱。此外，因为陆军是最大的军种，内部派别最为广泛，从后勤人员到特种部队，很难把所有这些派别凝聚到一起。

陆军最近试图通过一些激进的改革措施来增强凝聚力。即未来战争的新视野——多域作战、与之配套的六大现代化重点，以及陆军未来司令部来监管装备和军事创新思维。“多域”已经迅速成为时髦词汇，但优先发展六大现代化重点需要削减其他项目，而成立未来司令部则需要对装备司令部和训练与条令司令部进行拆分。

希望将四星指挥官请入五角大楼之举有助于给陆军各敌对派系一定发言权，并使改革计划获得所有人的支持。对于征询四星指挥官的做法肯定会有抱怨和抵制，帕斯夸莱特（Pasqualette）承认：“肯定存在一些摩擦，因为军事组织天生是保守的，我并不是指在政治领域，我只是指‘厌恶改变’恶，“但这是正确的做法。我们正在让最优秀的人员向高级领导人提供建议……他们将更了解为什么这些方案会摆在桌面上，这有助于高级领导人们更好地做出决策。”

（摘自 Sydney J. Freedberg Jr, *Army Leaders Seek Budget Input From Beyond The Pentagon*, *breakingdefense.com*, 2018 年 9 月 20 日，由沈淼编译）

## 特朗普要求北约军费开支翻倍

**编者按：**美国总统特朗普告诉北约盟国，希望北约国家将 GDP 的 4% 用于国防，是目前商定 2% 的目标的两倍，但据 Breaking Defense 分析，在未来几年，大多数北约成员国不可能就这一目标达成协议。

特朗普在国家元首闭门会议期间向北约盟国施压。它提出要求，要为联盟在和平时期的军事开支制定了一个新的、几乎无法实现的目标，努力实现当前国防开支承诺。尽管北约领导人承认，他们需要在军事能力现代化方面更积极，但许多盟国未能达成实现 2% 目标的计划，这已经引起了总统的愤怒。白宫发言人萨拉·桑德斯（Sarah Sanders）向记者证实，特朗普总统确实提出了这一要求，称总统“希望看到我们的盟友分担更多的军费负担，并且至少履行他们已经承诺的义务。”

对于欧洲那些较小的国家来说，这样的增长几乎不可能实现，并且目前还不清楚欧洲各国是否会通过公众或政治的支持来支撑这种令人窒息的国防开支增长。2017 年，美国将其国内生产总值的 3.1% 用于国防，而爱沙尼亚、希腊、波兰和英国则是少数几个国防开支超过 2% 目标的国家，绝大部分其他国家的这个数字几乎没有超过 1%。当天早些时候，在特朗普抨击德国购买俄罗斯石油和天然气之后，北约秘书长延斯·斯托尔滕贝格（Jens

Stoltenberg) 试图表达对联盟长期缓慢进程的态度, 他说, 盟军要实现更公平的军费负担分配, 并指出欧洲各盟国和加拿大预计将从现在到 2024 年之间额外花费 2660 亿美元用于国防事务。

**2017 年北约的国防开支出现了“一代人以来”的最大增幅。**斯托尔滕贝格 (Stoltenberg) 表示, “我们看到, 所有盟国都已开始根据去年协商一致制定的国家计划增加国防开支。”在美国新安全中心负责欧洲和北约问题的 Rachel Rizzo 说, 尽管盟友已经改变了多年国防开支减少的局势, 态度变得更积极, 但将国防开支与 GDP 百分比挂钩是有问题的, 仅关注数字而不是该国的能力, “是衡量盟国关系以及他们对北约集体防御使命所做贡献的一种不适当的方式。正因为如此, 各盟国把信息传递从仅仅花费在国防上的硬通货转变过来是正确的。”

**德国为联盟做得更多, 而不是仅把支出花在本国的防御。**德国国际安全事务研究所研究员 Claudia Major 说, 除向阿富汗部署部队外, 所以, 2% 是对北约各国的贡献效率和结果没有太大影响的衡量标准。“特朗普不仅对北约有看法。他一般不喜欢联盟和盟军的团结, 而这正式是北约联盟和多元框架的原则”她说, “他没有看到其中的价值, 也没有意识到美国也从中受益。美国面临的主要挑战是跨大西洋关系正在发生变化, 北约只是这一变化其中的一个因素。我们对特朗普与欧洲之间关系的原则和目标存在根本分歧。这不仅仅是北约的问题——并将在北约问题之后继续存在。”

尽管特朗普继续批评跨大西洋公约, 但他签署了这份长达 23 页的北约宣言, 对其他 28 个盟友重申了 2014 年承诺的达到的 2% 目标。

(摘自 Paul McLeary, Break Ingdefense, In Surprise Move, Trump Makes New Demand On NATO Spending, *breakingdefense.com*, 2018 年 9 月 14 日, 由汪豫编译)

## 北约承诺提高国防支出

**编者按:** 北约秘书长延斯·斯托尔滕贝格 (Jens Stoltenberg) 表示, 盟国正在加强对国防支出的承诺, 并向特朗普总统提供一些承诺, 但是, 北约反对以麦凯恩的名字命名总部。

**以麦凯恩的名字命名北约总部的努力遭到挫败。**本周五美国传统基金会在华盛顿举办的一次会议上, 斯托尔滕贝格 (Stoltenberg) 对观众表示, 国际防务联盟可能不会以 2018 年 8 月 25 日过世的参议员约翰·麦凯恩 (John McCain) 的名字对其总部进行命名, 他是一位资深的亚利桑那州共和党人、著名的国防鹰派人士。“特朗普总统在这个问题上直言不讳, 我感谢他在国防开支方面的领导作用。”保守派智囊团的国会山总部表示, “自从特朗普总统上台以来, 北约在欧洲和加拿大的盟友在国防上又多花了 410 亿美元。”

**英国的命名提案遭到冷对。**英国国会议员汤姆·图根哈特 (Tom Tugendhat) 要求斯托尔滕贝格 (Stoltenberg) 在一位著名的国际主义者麦凯恩 (McCain) 去世之后以他的名字命名北约在布鲁塞尔的总部, 很少有人战斗、囚禁和国会中为我们的联盟做出如此多的贡献。他提醒我们应该做什么, 其他前鹰派人士也支持这一提议。北约秘书长汤姆·图根哈特 (Tom Tugendhat) 表示, “北约盟国和我个人非常尊敬已故参议员约翰·麦凯恩 (John McCain), 原因有很多, 但最重要的原因是他对北约和跨大西洋联盟的大力支持”。斯托尔滕贝格 (Stoltenberg) 说: “我相信我们应该向约翰·麦凯恩 (John McCain) 致敬, 但不一定要通过以他的名字来命名一幢建筑来表达我们的尊敬。实际上, 我们每天都在向他致敬, 因为我

们在北约站在一起，在大西洋两岸建立强大的威慑和防御力量”，北约通过维护欧洲的和平与稳定、通过在全世界支持美国的基本价值观，比如民主和自由企业、通过增强美国的军事力量使美国受益。

**北约盟国需要在共同的安全上投入更多资金。**所有的成员国都同意在 2024 年之前停止削减国防预算、增加国防支出，并将支出调整到 GDP 的 2%。我们正在取得实际性进展，去年，欧洲和加拿大的北约盟国实际增加了 5.2% 的国防预算，这是 25 年来的最大增幅。今年将是国防开支连续上升的第 4 年。曾经的国防支出趋势是下降，现在的趋势是上升。但我们还有很长的路要走，在总统候选人时期，特朗普就曾称北约已经“过时”了并批评盟友没有承担公平的国防开支负担，在他成为总统后，特朗普表示他认为北约不会过时。

**北约再次强调防御性质不变。**斯托尔滕贝格（Stoltenberg）说，自 2001 年 9 月 11 日美国遭受恐怖袭击以来，作为北约联盟的一部分，数十万人的欧洲和加拿大军队与美国军队一起在阿富汗作战。北约现在仍然在阿富汗驻军，以防止它成为“国际恐怖分子的避风港”。他还详细谈到了俄罗斯对阿富汗的侵略，并指出“北约不管现在还是将来都是一个防御联盟，对所有的盟友都是如此。”

**俄罗斯仍是北约强化支出的动因。**谈到俄罗斯的宣传和假新闻，斯托尔滕贝格（Stoltenberg）说最好的防御是在全世界的范围内建立一个“自由和独立的媒体”。俄罗斯对格鲁吉亚和乌克兰的军事侵略是北约盟国自冷战结束以来首次加大国防投入的主要原因。“北约没有完全照搬俄罗斯正在做的事情，但是，当我们看到俄罗斯的强硬态度使我们面临国防安全挑战时，我们会做出反应。”

**北约及其成员国必须愿意与俄罗斯进行谈判。**“对我们来说，我们对俄罗斯采取强硬和坚定的态度，同时寻求对话并设法缓和同俄罗斯的紧张关系，这不是矛盾的。”俄罗斯不会消失，仍将是我们的最大邻国。如果我们走向一场新的冷战和新的军备竞赛，我们都将是输家。”

（摘自 Fred Lucas, NATO Chief Credits Trump for Allies' Boosting Defense Spending, [www.dailysignal.com](http://www.dailysignal.com), 2018 年 9 月 14 日，由汪豫编译）



## 《利益集团与税收征管》

### 特朗普与众院共和党商议再次减税

**特朗普与众院共和党人近期举行了税务改革会议。**与会人员包括众院筹款委员会主席凯文·布雷迪（Kevin Brady）。特朗普和众院共和党人希望看到新一轮的税收改革，特朗普说到：“我们将开始就减税问题举行会议，并提出一项法案。”布雷迪谈到要将个人所得税的减免政策永久化，“今天我们要讨论的是如何进一步增强美国经济”天，“我们认为美国经济发展离不开美国中产家庭和小企业。”

**共和党对税改寄予很大希望。**去年年底，国会共和党人通过了“减税与就业法”（Tax Cuts and Jobs Act, TCJA），降低了个人税率和公司税率。对于“税改 2.0 低，布雷迪说，“众议

院将对一项新的方案进行投票，预计参议院将安排此项投票。”布雷迪对特朗普说：“今天我们在这里和您谈论永久减税的问题，第一，这样就能保持经济持续增长。第二，我们可以增加 150 万个就业机会。第三，我们可以保护现有的改革成果。”与布雷迪（Brady）一起会见特朗普的还有共和党众议员迈克·毕晓普（Mike Bishop）、戴安娜·布莱克（Diane Black）、乔治·厚汀（George Holding）、吉姆·雷纳奇（Jim Renacci）、彼得·罗斯克姆（Peter Roskam）和艾瑞克·保尔森（Erik Paulsen）。此外，副总统迈克·彭斯（Mike Pence）、财政部长史蒂夫·姆钦（Steve Mnuchin）、白宫办公厅主任约翰·凯利（John Kelly）、国家安全顾问约翰·博尔顿（John Bolton）以及总统的大女儿和助手伊万卡·特朗普（Ivanka Trump）也参加了会议。

（摘自 Fred Lucas, Trump, House GOP Talk More Tax Cuts, [www.dailysignal.com](http://www.dailysignal.com), 2018 年 7 月 17 日，由何一凡编译）

## 国会应在不恶化债务的情况下永久减税

得益于“减税与就业法”（TCJA）的颁布，美国经济正在蓬勃发展。工资上涨、大量工作岗位被创造出来，小型企业对未来的态度比以往任何时候都更加乐观。使这些减税措施永久化并通过额外的税收改革措施，将有助于维持更高的经济增长水平，为所有美国人创造长期利益。即便如此，如果政策制定者未能解决我们正在承担的不可持续的债务问题，那么这些好处将是有限的。而这至关重要，因为如果该问题没有得到解决，债务将不可避免地导致经济崩溃或数十年的经济萎靡。

**根本问题不是低税率。**美国国家税务局（IRS）在 2018 财年获得了创纪录的财政收入，因此问题在于政府支出过多，而且任何增税都无法解决这个问题。**在不限制政府支出的情况下，减税只会意味着未来的税收增加。**为了在尊重个人自由的同时实现财政正常，国会应通过取消税法中的税收抵免支出和减少联邦支出来实施税改 2.0。美国传统基金会（The Heritage Foundation）的收支平衡企划展示了如何做到这一点。通过在税法中消除目标明确且不当的税收抵免或变相支出，可以额外增加 7350 亿美元的税收收入。

**摆脱这些税收抵免将超过税改 2.0 带来的 10 年内估计的 6570 亿美元收入下降。**其他措施也有助于实现这一目标，例如完全取消州和地方税收减免，以便在美国赚取相同收入的人支付相同的联邦税。州和地方的税收减免效率非常低，它主要使富人受益，对穷人的影响微乎其微。它还通过补贴州和地方税收增加以及阻止减税来鼓励财务管理不善。用税改 2.0 中包含的基于广泛的促进经济增长措施取代这种扣除和其他狭隘、低效的税收抵免将实现减税的所有好处，而不会产生更高债务的后果和风险。更好的建议是削减政府支出并实施上述税收减免措施进一步降低税收。

**税改 2.0 将巩固我们的经济增长，并使美国工人的处境更好。**但无论国会是否制定税改 2.0，无论其如何影响财政收入，有一点是肯定的：我们目前的赤字不能再持续下去了。如果不大幅削减联邦支出，任何减税措施都无法使美国的经济摆脱债务负担，而且在没有经济崩溃的情况下，任何税收上涨都无法覆盖联邦支出。如果立法者想要防止最终的经济崩溃或长期微弱的经济增长甚至经济衰退，他们将需要重新评估联邦政府的规模和范围。

**美国传统基金会（The Heritage Foundation）的收支平衡蓝图**为国会提供了具体的方法。收支平衡蓝图认为，在未来十年内可以减少 12.3 万亿美元的支出，到 2025 年实现预算平衡，

并在 2028 年将预计债务减少 23%。

**税制改革 2.0 有可能为美国经济带来长期而显著的增长。**为了在未来不增税的情况下实现这一前景，立法者应该将税收改革 2.0 与常规税收政策结合起来，这些政策将摆脱税法中狭隘、不恰当和有害的补贴和抵免，以及实施结构性支出改革以缩小联邦政府债务的规模和范围。

（摘自 Rachel Greszler, How Congress Can Make Tax Cuts Permanent Without Worsening the Debt, [www.dailysignal.com](http://www.dailysignal.com), 2018 年 9 月 20 日，由汪豫编译）

## 这是一个不断加征关税的夏天

**特朗普当局启动了与中国的贸易谈判。**最大贸易伙伴中国和其他大部分美国的贸易伙伴今年都度过了一个漫长的夏天，为了抑制进口，特朗普连续在 6-8 月宣布加征关税，政府同时表示后续还会加征更多关税。到中期选举时，仅仅是 2018 年新开征的关税，就会影响到占美国进口总额 40% 的商品。

**美国关税政策令人费解。**当特朗普无视先前发出的警告并执意宣布加征关税后，贸易伙伴国们立刻采取了报复性措施。特朗普释放的信号是美国应当减少和全世界做生意，特朗普的一些关税政策似乎是带有惩罚意味的，例如针对中国的关税政策。其余政策的目的是威胁这些国家开启贸易谈判。但是即便是特朗普自称为“贸易”的一些交易，实际上也不能增加贸易额。特朗普加征关税历程回顾：

### 一、美国对 480 亿美元钢铁和铝制品征收进口关税

**6 月 1 日，特朗普宣布对来自加拿大、墨西哥和欧盟的金属制品征收新的进口关税。**这是特朗普宣布“国家安全”遭受威胁以来，继中国、俄罗斯和部分其他国家之后又一次加强对钢铁和铝制品进口进行限制。关税造成了一片哗然。欧盟和加拿大不仅是美国重要的经济和军事伙伴，还是美国最大的钢铁原料来源地。欧盟和加拿大的钢铁行业还受到全球产能过剩和中国工业补贴的影响。美国需要使用加拿大出口的钢铁来生产例如福特 F-150 卡车保险杠之类的产品，因此加征关税对美国企业来说未必是好事。从政治上看，无论是总部在美国的铝业协会还是代表工人的工会，都尤其反对特朗普针对加拿大的关税政策。

**与此同时，美国的贸易伙伴们迅速采取了报复性措施。**加拿大、墨西哥、欧盟、中国和土耳其对超过 230 亿美元的美国进口产品加征关税。部分关税针对的是美国的钢铁和铝制品，这些产品是特朗普关税政策的主要受益者。其他关税打击的对象包括哈雷摩托车、肯塔基波旁威士忌和美国的农产品，这样的设置富含策略性，目的是为了刺激美国主要的立法者和选民站出来抵制特朗普的关税政策。

### 二、中国遭受了 500 亿美元关税打击

**7 月 6 日，美国突然宣布对 340 亿美元的中国进口产品征收关税。**紧接着又于 8 月 23 日宣布对另外 160 亿美元的中国进口产品征收关税。除此以外，特朗普可能最早 9 月就会对另外 2000 亿美元的中国进口产品征收关税。特朗普 9 月 7 日表示，美国用关税就可以支付每年从中国进口 5000 亿美元产品所需的全部资金，他曾多次表达过这一观点。

**中国立刻采取了反击。**宣布对包括小汽车、农产品和食品在内的 500 亿美元美国进口产品征收报复性关税。8 月初，中国宣布对另外 600 亿美元的美国进口产品征收对抗关税。中国仍然是特朗普的重要目标，他采取的关税政策履行了他的竞选诺言。不过，人们尚不清楚除了关税之外总统是否还需要其他的东西。自今年 5 月份中美双方进行了一轮并不真诚的谈话之后，维持两国高层间的对话似乎都成了件困难的事情。中国对谈判的内容和实质都不满意，例如，双边贸易逆差、中国经济结构性改革以及应当与特朗普团队中哪些成员进行谈判。

### 三、特朗普向美国农民提供了 120 亿美元补贴

**美国农业和渔业从业者已经开始抱怨关税给他们带来的经济副作用。**特朗普的关税措施所引发的报复行动打击了 270 亿美元的美国农产品和海产品出口，包括堪萨斯高粱、中西部上游的大豆、加利福尼亚的水果和坚果以及缅因州的龙虾。

**特朗普随即宣布了高达 120 亿美元的新补贴。**这是为了避免中期因此遭受政治冲击，9 月 4 日，美国的农业部向部分农民支付了补贴，并直接要求联邦政府购买被其他国家拒之门外的农产品。

### 四、美将对 3500 万美元的进口汽车征收关税

**特朗普威胁对加拿大和墨西哥进口汽车征收关税。**这两个国家以及欧盟、日本、韩国向美国出口的小汽车、卡车和汽车零部件份额达到了 3500 亿美元。和对钢铁和铝征收关税所适用的法律相同，特朗普将获得法律授权，可以在另一项即将完成的调查结束之后征收此类关税。

### 五、北美供应链受 NAFTA 重新谈判的威胁

**墨西哥不得不接受北美自由贸易协定（NAFTA）重新谈判条款。**其中包括代价高昂的新“原产地规则”，一辆进口汽车要享受零关税，就必须满足若干产自北美的条件，据报道，在 8 月 27 日墨西哥自愿同意将限制本国向美国出口汽车的数量。

**加拿大在北美自由贸易协定（NAFTA）的重新谈判中仍然陷入困境。**在宣布与墨西哥之间的协议后，特朗普公然威胁，“我认为对付加拿大最简单的方式就是对他们进口到美国的汽车征收关税”。供应链跨境和加收关税会加重美国企业和工人负担，但这样的事实并未能阻止特朗普对加拿大进口的铝制品征税，因此加拿大方面担心摆出类似的事实并不能阻止美国对加拿大继续加收关税，除非加拿大也像墨西哥一样同意新条款。

**美国整体经济仍然处于稳固状态。**但特朗普的关税以及随之而来各国的报复行为已经给数千名美国农民，公司，工人和消费者带来了痛苦。到目前为止，特朗普总统在 2018 年宣布实施的关税没有一项被取消。他的贸易政策也没有受到美国法院和国会的限制。这些关税的确让特朗普履行了他竞选时的承诺。但是，与此同时附加给美国民众的伤害似乎会继续增加，这让人们对特朗普关税政策背后的长期目的产生了新的质疑。

（摘自 Chad P. Bown, For Trump, it was a summer of tariffs and more tariffs. Here's where things stand, *piie.com*, 2018 年 9 月 17 日，由文月编译）

## 美国商会批关税战困扰企业

**美联储在讨论贸易问题时指出关税不起作用。**而且，关税实际上正在伤害美国企业和工人。联储最新的“黄皮书”收集了来自全国各地的企业的报告，显示了美国各地的经济实力，但特朗普当局征收的关税以及来自加拿大、墨西哥、中国和欧盟的报复性关税开始蚕食经济乐观情绪，报告中提到了 31 次“关税”，但每次都是以不好的方式收场。

**联储总结关税战在各地的恶劣影响。**“所有地区的制造商都对关税表示关切，许多地区的制造商报告称，新的贸易政策造成了价格上涨和供应中断。”在纽约联储区，“一些制造业相关人士说，关税提高了他们的成本。此外，未来贸易政策的不确定性被认为是一个重要问题。”费城联储银行表示，“一家机械制造商指出，钢铁关税的影响使其供应链产生了混乱，扰乱了计划中的订单，提高了价格，并引发了一些恐慌购买。”克利夫兰联邦银行发现，“制造商和建筑商普遍认为进口关税提高了钢铁和铝的价格。在某些情况下，制造商预期价格将额外上涨时，会大量抢购金属。”据里士满联储银行报道，一家“地区泡沫塑料制造商报告称，由于关税的原因，企业业务增长，但原材料成本不断上升。另外，马里兰州的一家罐头制造商说他在国内无法获得满足质量要求的钢材，并且预计会落败于那些不面临钢铁关税的外国竞争对手。”在圣路易斯地区，“一些制造商注意到投入价格的上涨，这与关税有关系。”在位于页岩油价格上涨中心地区的达拉斯联储银行报告说，“由于油价前景看好，人们对未来商业状况的预期仍然是积极的，但是相关企业人员表示了对钢铁关税、管道产能限制和工人短缺的担忧。”所有这些都不要让任何人感到惊讶。关税它会提高价格并使美国公司做生意更加昂贵。

**关税战对产业影响很大。**对农业来说，关税引起的恐惧也是一个重要问题，但原因是物价下跌。芝加哥联储报告称，“农业部门的有关人士指出，与美国和外国关税政策不确定相关的价格波动加剧。”在圣路易斯地区，“中国征收的关税导致了农产品价格、特别是大豆价格的整体下滑。”在密苏里州的一家钉子制造商这里，也看到了这种关税如何推高价格和降低企业就业机会的情况。由于对进口钢材征收 25% 的关税，该公司不得不提高钉子的价格。《华盛顿邮报》报道称：“尽管建筑业蓬勃发展，但订单比一年前同期下降了 70%。”大约有一百人被解雇了。这家钉子制造商并不是唯一感到痛苦的。使用加拿大钢铁和铝的宾夕法尼亚州米德尔堡的迈克·杜普伊（Mike Dupuy），不得不提高自己产品的价格。他对当地一家报纸说：“那些本想买东西的人现在犹豫不决。我们正在失去商业机会。对像我们这样的小企业来说，关税正在产生影响。”然而，特朗普政府正在考虑对 3500 亿美元的进口汽车和汽车零部件征收关税。如果这些关税被征收，我们会看到美国最大的制造业出口部门的大幅下跌。

**联储主席反对关税战。**最后，看看联储主席杰罗姆·鲍威尔（Jerome Powell）在国会山的表现。虽然他没有直接评论当前的贸易争端，但他告诉议员们，贸易壁垒对任何人来说都有害，“总的来说，那些没有设置包括关税在内的贸易壁垒的国家增长更快，收入更高，生产率更高。走上保护主义的道路的国家反而发展得更糟。我认为这是经验性的结果。”

**关税不是阻止中国不公平贸易行为的最好方式。**事实上，它们损害了我们现在看到的积极经济势头。

（摘自 Tariffs Spook Businesses, [www.uschamber.com](http://www.uschamber.com), 2018 年 10 月 8 日，由李维佳编译）

## 关税将给美国汽车业带来颠覆性影响

**联邦政府在 7 月 19 日听证无人赞同的关税。** 具体而言，美国商务部正在调查汽车和汽车零部件的进口是否“威胁到国家安全”。据报道，如果本次调查的结果是肯定的，白宫官员正在考虑对大约 3500 亿美元的进口汽车和汽车零部件征收 20% 到 25% 的关税。

**美国商会反对进行关税战。** 正如美国商会主席兼首席执行官托马斯·多诺霍（Thomas Donohue）在 5 月 24 日首次公布关税威胁时所说：“美国商会强烈反对政府以国家安全的名义威胁对进口汽车征收关税。如果这一提议得以实施，它将对其声称要保护的行业造成惊人的打击，并有可能引发全球贸易战。”

**汽车行业及其相关产业都反对关税战。** 正如美国商会在听证会前发表的评论所说的那样，美国汽车行业正在蓬勃发展，绝大多数行业的利益相关者都不支持这些拟议中的关税。汽车制造商和汽车零部件供应商是美国最大的制造业部门，近年来，由于贸易机会的增多，美国制造业一直保持强劲的增长。事实上，根据美国汽车政策委员会（AAPC）的数据，美国汽车的产量在过去十年中翻了一番，该行业雇佣了近 800 万美国人，比 2011 年高出近 50%，该行业也是美国最大的制成品出口产业。

**美国各州也都反对关税战。** 每个州都共享了这些好处：正如汽车制造商联盟宣称的那样，“每个州都是一个汽车州。” 尤其是北美地区的国际贸易加强了美国汽车行业。全球供应链可能降低生产成本，为小至家用汽车零部件的制造商和大至一些承担美国最高研发预算的国际公司提供就业机会和资金。

**进口汽车和汽车零部件不会危害国家安全。** 进口促进了该行业的创新，扩大了消费者的选择，并允许企业通过从国外采购特定的生产要素来保持国际竞争力。国际汽车制造商联盟称，这些总部设在国外的公司已经在美国投资了超过 750 亿美元，在 14 个州有制造工厂，在 16 个州有研发机构。在此过程中，他们在美国创造了 129 万个直接和间接的就业岗位，2016 年产生了 113 亿美元的直接雇员工资。简而言之，鉴于美国汽车工业的强劲发展，庞大的规模和复杂的技术，就算是在国家安全方面进行最大胆的假设，美国汽车工业也完全能够满足上述要求。绝大多数汽车进口来自于五个国家——墨西哥、加拿大、日本、德国和韩国，所有这些国家都是美国的亲密伙伴和盟友。我们认为他们的公平贸易商品，以及对美国经济的投资，可能对美国国家安全构成威胁，如果他们因此被冒犯到，这是可以理解的。

**美国商会反对任何认为贸易壁垒。** 官员们对媒体的评论明确表示，关税威胁的意图是在贸易谈判中制造筹码，比如北美自由贸易协定（NAFTA）以及与日本和欧盟（EU）正在进行的谈判。这是对本法规的不恰当和非法的使用，美国商会认为，不应该以这种方式滥用行政部门的第 232 项条款，这样做只会鼓励其他国家以国家安全的名义，对美国的出口产品设置贸易壁垒。

**对汽车和汽车零部件征收 25% 的关税将对美国经济造成极大的破坏。** 根据彼得森国际经济研究所（PIIE）的一项研究表明，这一行动以及随之而来的外国政府几乎肯定会采取的报复行动，将导致 60 多万美国人失业。关税还将使一辆乘用车的价格提高几千美元。一项关于全球贸易伙伴关系的研究估计，关税将使一辆进口价值 3 万美元的汽车的价格增加约 6400 美元。因为在美国销售的所有汽车都是由大量外国产品制造的，所以所有车型的价格都会大幅升高。

消费者将购买更少的汽车，导致产量下降以及经销商减少。因此，所有这些都将是给美国经济带来下行压力。美国经济在过去一年的表现令人印象深刻。失业率处于几十年来的最低水平，产出增长迅速。这些结果不仅仅是纯粹的周期性变化，去年历史性的税收和监管改革正在带来好处，而且很可能在未来几年继续如此。

**美国应尽快结束关税威胁。**对于汽车行业而言，这些改革和其他变革使美国成为一个越来越有吸引力的让人们在此投资，雇用和制造的地方。但对汽车和汽车零部件的关税将使这一切不复存在。政府现在必须放弃这种危险的误导性威胁，否则美国家庭、工人和公司将为此付出代价。

(摘自 John G. Murphy, Tariffs Would Be a Dangerous U-Turn for U.S. Auto Sector, [www.uschamber.org](http://www.uschamber.org), 2018年7月19日, 由马樱梦编译)

## 评估 TCJA 对 2018 年中期选举的潜在影响

2017年12月22日，特朗普总统签署了《减税与就业法》(Tax Cuts and Jobs Act, 以下简称 TCJA)。TCJA 是共和党多数派在第 115 届国会期间的主要立法成就。法律的主要规定包括大规模的企业降息，一系列个人减税和增税，以及一些鼓励滥用的复杂条款。TCJA 是递减性的改革，它给富人带来的好处远远超过中产阶级和穷人，但该法案提前实施了一些临时减税措施，短期内将略微提高许多美国人的实得工资。这项立法因其不受欢迎的程度而引人注目，大约有 32% 的美国人在法案通过前支持该法案，这一支持率低于过去几年联邦政府采取重大增税措施时的水平。

**TCJA 会在 2018 年中期选举中发挥什么作用？**政治学可以很大程度上预测选民如何解读和回应公共政策。这些文献和近期有关该法案的民意数据一起为预测该法案对选举的影响提供了一个有用的框架。

**本文的结构。**首先，研究经济状况如何在历史上影响美国的选举结果，并将此研究结果应用于 TCJA 的案例。其次，讨论党派关系如何和公众对政策的态度相互作用，并评估公众对 TCJA 的看法影响投票结果的可能性。最后，阐述对金钱在政治中发挥作用的了解，以及 TCJA 如何在近期和长期内改变不同政治利益群体的可用资金。

**本文的结论。**该法案只有少数几个可能帮助共和党获胜的途径。由于 TCJA 在他们的个人实得工资方面作出的改变非常微小，我们很难相信选民的表现会有所不同。该法案在动员共和党选民方面也做得很差，共和党人对该法案的支持并不强烈。TCJA 的短期刺激效应也不太可能有太大影响，一方面是因为效应很小，另一方面是因为经济对中期选举结果的影响也很小。然而，从长期来看，共和党可能会受益于该法律针对其捐款人阶层的向上再分配。

**TCJA 也对民主党有一定影响。**鉴于公众对该法案的态度，民主党可以将 TCJA 视为主要的竞选问题之一，将共和党动员反对“平价医疗法案”(ACA)的案例作为榜样。一些研究分析显示，共和党在 2010 年反对 ACA 的运动是民主党在众院竞争席位上击败共和党的主要原因。但要让民主党在 2018 年中期选举中重现这些结果，该党将需要大力投资一场协同一致的反 TCJA 运动，而且，几乎没有迹象表明，TCJA 会在民主党秋季竞选计划中占如此大的比重。

## 一、经济状况与投票情况

选民通常会因为良好的经济条件而肯定现任政党。所以如果 TCJA 创造了这样的条件，这项法律将间接为共和党赢得选举。理论上，个人纳税人可能会因为从自己的工资中获得的额外收入或总体经济增长而肯定现任政党。这两种情况中的第一种不太可能发生，因为选民往往会对整体经济状况做出反应，而不是针对自己的个人经济状况。此外，选民很少注意或回忆起他们通过税法获得的个人利益，而 TCJA 对大多数家庭的好处也不是很大。第二种可能性在原则上更合理，但经济增长与现任总统选举的收益之间的紧密关系只在总统选举年存在。

首先，因为大多数人得到的减税幅度很小，个人选民不太可能因为他们个人从 TCJA 获得的收入增长而肯定共和党。对于收入最低的三分之一的选民来说，TCJA 会使税后收入增加大约 1%。中等收入的选民（年收入在 48600 美元到 86100 美元之间的家庭）平均每周末多挣不到 20 美元。对于许多家庭来说，尤其是对于那些收入随着工作时间变化而变化的非工薪族，他们扣税后的实得工资没有一个特别明显的变化。

此外，选民历来遗忘了那些规模更大，更受欢迎的中产阶级减税政策。当布什总统在 2003 年进行全面减税时，第二年只有五分之一的美国人记得他们因此受益。在奥巴马总统的减税法案通过一年后，不到十分之一的美国人能想起来他们的税收下降了。这些情况与广泛的政治科学研究一致，这表明通过税法实施的公共政策对选民而言不如直接支出的政策那么明显。通过税法的支出政策被学者们描述为“隐藏的福利”。

在 TCJA 通过后的第一周，我们似乎要重新审视关于政治科学的共识。由于新年期间的预提所得税有所变化，一些早期的民意调查显示公众对该法案的支持出现了波动。然而，一段时间后和额外的民意调查数据显示，公众对 TCJA 的支持似乎并没有显著增加。

最后，TCJA 导致的实得工资变动不太可能改变选民的行为，因为选民通常不会根据自己兜里的钞票投票。相反，有投票权的民众们在其经济评估中具有“社会性”——他们会整体经济的起伏做出反应，而不是对个人福祉的变化做出反应。选民在经济方面的思维也是非常短暂的，他们倾向于根据在选举前的那个时期的经济繁荣而肯定总统。TCJA 在 2018 年可能会对经济有一些微小的刺激作用，美国税收政策中心估计，该法案将在 2018 年使美国国内生产总值增长 0.8%，而国会预算办公室（CBO）估计 2018 年美国国内生产总值将增长 0.3%。

提高共和党的胜选机会不是很多。在总统选举中，经济状况是预测现任政党连任机会的一个很好但不是很完美的指标。但在中期选举中，“国家的经济增长率与参众两院席位流失之间没有任何关系。”所以即使 TCJA 给经济带来短期震动，共和党也不应指望因此从竞选连任中受益。

经济状况并不是推动选举结果的唯一因素。税收是一个备受争议的话题，是两大政党之间明确的分界线之一。要理解 TCJA 对 2018 年 11 月大选的重要性，我们必须考虑政治党派如何看待这项立法，以及这些看法是否会改变投票行为的可能性。

## 二、党派之争如何影响美国人对政策的评价

党派关系会引导选民对政策的评估。党派关系可能在选民对 TCJA 的态度上起到特别大

的作用。因为它是一个党派立场强烈的立法，并且因为该法案在高度两极化的背景下宣传，大多数选民会坚定地支持他们的党派，很少一部分选民会在政治上独立。

**选民对具体政策的态度通常不会优先于党派选择。**对于大多数选民而言，党派关系是一种在成年初期形成，并在一生中趋于稳定的社会认同模式。这种一以贯之的党派承诺是选民评估政策的一个途径，选民既关注强化党派意识的信息，又过滤掉可能与党派承诺相冲突的信息。

**选民们通常会听取可信的政治精英的暗示。**他们以此判断特定提案的优劣，这些政治精英往往是党派化的。当一个新问题引起全国关注时，选民最容易学习和采纳他们政党的立场。例如，在 2000 年总统大选时，乔治·布什（George W. Bush）和阿尔·戈尔（Al Gore）的首场辩论中，两位候选人就社保基金是否应该投资于股市展开了激烈的辩论。这场辩论将媒体的注意力引向了这个此前是次要的政治问题，两位候选人随后就他们的提案进行了宣传。对这些选民的反复调查显示，在第一次辩论之前支持布什（Bush）的人采纳了候选人的立场，赞成将社会保障基金投入市场。那些自称是戈尔（Gore）支持者的人开始反对社会保障基金的市场投资。随着支持者从他们喜欢的候选人那里听到更多关于这个问题的消息，他们会相应地更新自己的政策观点。两党领导人在 TCJA 都提供了非常一致的信息。对于选民来说，党派信息是响亮而清晰的。

**党派关系对政策评估的影响不仅局限于受教育程度较低或参与度较低的选民。**相反，那些密切关注政治的人特别有可能采用党派路线，因为他们更可能了解党派路线。学者们也表示党派观点在其他广泛的话题内也有相似的变化模式，包括像越南战争这样突出的问题。选民，尤其是积极参与政治的选民，更依靠政党领袖来解读大大小小的政策建议。

**两党领导人在 TCJA 上提供了非常一致的消息。**该法案在众院和参院没有得到民主党的支持。在共和党人中的支持率几乎是一致的，只有 12 名共和党议员在最终版本上投了反对票。一些参院共和党人，特别是马可·卢比奥（Marco Rubio）在法案通过前后都对该法案持保留态度。但这些声音极少，最终每一个共和党参议员都投票赞成通过 TCJA。

**此外，选民无需密切关注 TCJA 的辩论就可以认识到党派的暗示。**因为党派在税收法案上的分歧并不是什么新鲜事。几十年来，累进税一直是两党之间的分界线。早在上世纪 70 年代末，共和党领导人就将减税视为一个赢得大选的政治议题，并将其视为该党施政纲领的核心组成部分。民主党在税收问题上的态度不太一致，但领导人经常支持对极高收入者增税。跟进政治的选民会轻易地发现 TCJA 的叙述是熟悉的，印证了现有党派对税收政策的态度。在当今高度两极化的政治背景下，党派关系在政策评估中的作用可能尤其突出。选民对对方党派的不信任程度尤其高，而且随着媒体变得更加党派化，选民可能不太了解对方对一项立法的看法。我们比平时更不会期望选民考虑甚至听取对方的政策观点。

**我们预测选民的公众态度将存在立法者的党派分歧。**在考虑到选民如何评估公共政策之后，我们通过调查数据发现：两党对税收法案的态度存在巨大的分歧。平均 10% 的民主党支持这项税收法案，而平均有 72% 的共和党支持这项税收法案。该法案通过后，党派分歧仍然存在。简而言之，我们没有理由指望这项法案能让选民转移党派阵营。

**但是那些没有公开党派的阵营的选民怎么办？**主要包括温和派、独立派和摇摆派，而政治新闻往往高估无党派人士的数量和对选举的意义。自称独立派的选民并不像人们常认为的那样是温和的、有说服力的、决定选举结果的投票团体。大多数独立派表示，他们比起这

个政党更“倾向”于另一个政党，而这些“倾向性”的选民表现出的投票行为，与自称民主党或共和党的选民在很大程度上没有区别。自称独立派的群体并不是特别温和，也不是特别容易被说服。即使有 10% 的公众声称他们不倾向于某个政党，“他们对政党的支持也变得像以前的有明显倾向的选民一样可靠”。“摇摆派投票”已经不复存在。“独立派”的不同之处在于他们的党派忠诚度，而在于他们投票的可能性。真正的独立派选民不是可靠的选民，他们投票的概率是其他选民的一半。

**尽管如此，摇摆不定的投票人群并非不存在。**大约 9% 的奥巴马选民在 2016 年支持特朗普。这些选民是否可以通过反 TCJA 的竞选信息回到民主党阵营？一些实验研究表明，低收入的共和党选民在被提供了更多关于税收政策影响的信息后，他们会改变立场，支持累进税收政策。尽管支持奥巴马和特朗普的选民毫无疑问是最保守的选民，但他们在最低工资等经济问题上最接近民主党主流立场。尽管如此，各种各样的研究表明，支持奥巴马和特朗普的选民的动机是深深担忧在一个日益多元化的国家失去地位。目前还不清楚这项税收政策该更是否能解决这些担忧。可以想象，以伯尼·桑德斯（Bernie Sanders）的风格进行的反 TCJA 运动可能会吸引少数低收入支持特朗普的选民。但这是高度投机性的，在党派的政治时刻，各政党明智的做法是留住其政治基础上偶尔出现的选民。

### 三、将 TCJA 当作党派动员的工具

如果 TCJA 不太可能诱导许多选民背弃他们的党派承诺，那么人们至少可以将此立法法案作为一个动员工具。正如我们所看到的，大多数共和党人都支持这项立法。也许共和党在 11 月的竞选活动可以在将这种支持转化为更大的选举热情。另外，民主党候选人如果发现可以将基础选民反对递减性减税转化为更大的民主选举热情，那么 TCJA 则是一个有用的竞选议题。

**我们有充分的理由怀疑 TCJA 对 2018 年共和党候选人的动员力量。**在该立法通过期间和之后，共和党选民对 TCJA 的支持并不明显。税收改革不是 2017 年选民的首要任务，甚至也不是普通共和党人的优先选择。TCJA 的主要条款也与大多数美国人，包括大多数共和党人的长期偏好相左。在关于税收法案的争论最激烈的时候，只有微不足道的 1%-2% 的美国人列出“税收”是美国面临的最重要的问题。与此对比的是，奥巴马政府在 2009 年秋天将《平价医疗法案》（ACA）列为首要任务时，26% 的民众认为医疗保健是仅次于经济的最重要的问题。即使他们的领导人优先考虑大幅减税，包括普通共和党人在内的公众并不认为这个问题特别紧迫。

**TCJA 的具体内容与大多数美国人的偏好背道而驰。**其中包括大多数共和党选民的喜好。该法案为企业和富人提供了大幅减税，但包括大多数共和党人在内的近四分之三美国人认为，应该提高或保持对企业税率和对年收入超过 25 万美元的纳税人的税率。事实上，这项立法恶化了大多数美国人认为的联邦税制的主要问题。当被问及对当前税收制度有什么困扰时，约有五分之三美国人认为企业和富人没有支付他们应有的份额。即使在共和党人中，他们相比于自己的税率，对企业和富人少缴纳应有份额的税款也更为担忧。只有大约四分之一的美国人和 35% 的共和党人表示，他们对自己缴纳的税款感到“非常”困扰。大多数共和党人认为他们缴纳的税款并不比他们应得的多。在为富人和企业减税时，TCJA 实施了与大多数美国人偏好相反的税收政策。对富人和企业的减税政策即使在共和党人中也不受欢迎，共和党人也吵闹着希望看到自己的税收减少。

**公共优先事项与立法者行动之间的脱节并非罕见。**模糊的公众舆论不会推动政策结果。

政策是由在美国政治机构的约束下运作的有组织的利益集团制定的。如果多数意见可以不可避免地影响政策的制定，那么第 115 届国会将通过枪支购买者的普遍背景调查和提高最低工资的政策，而不是大规模的企业减税。因此，令人惊讶的不是立法优先事项是由立法者决定的，而是共和党精英阶层对税收政策的高度关注未能使普通共和党人认为这个问题很重要，或者改变共和党人的态度赞成立法的实质内容。

**当然，议员们给选民和政策专家评估法案的时间极少。**这项如此复杂和影响深远的税收法案于 11 月 2 日推出，没有经过听证会的流程，在不到两个月后就签署成为法律。TCJA 写得如此之快，公众监督如此之少，以至于著名的税务律师采取了不同寻常的步骤，发布了一系列文件“描述了一些主要法规，法律障碍和立法中的问题”。共和党领导层决定不让一项不受欢迎的法案受到审查，这可能也限制了基层共和党人对该法案充满热情的机会。

**共和党领导人投入数千万美元用于推广 TCJA。**在该法案发展期间及其截至 2017 年 12 月通过后，众议院议长保罗·瑞安（Paul Ryan）和美国行动网络战略组已在 29 个地区在税改广告上花了 250 万美元，并承诺总共支出 2200 万美元来支持 TCJA。共和党全国委员会的报告称，其附属机构已经“敲开了”超过 364000 道门，以促进 TCJA 在宾夕法尼亚州、密歇根州和俄亥俄等州的推广。亿万富翁、保守党科赫兄弟（Kohe brothers）主要通过他们的倡导组织“美国繁荣”（Americans for Prosperity）开展工作，承诺在 2017 年秋天拿出 2000 万美元来推动这项税收法案，并在中期选举前再拨款 2000 万美元来促进推广该法案的好处。

**迄今为止，这种努力收效甚微。**在审议该法案的过程中，大多数共和党选民并不指望从该法案中获得个人利益，他们也没有报告说在该法案成为法律后的几个月里，他们的收入出现了增长。总体而言，只有不到四分之一的美国人希望从税收法案中获益，或者认为在 TCJA 成为法律后收入增加。如第二个数字所示，共和党对该法案的支持并不明显增加。

**共和党认识到 TCJA 作为竞选议题的价值有限。**在今年春天，宾夕法尼亚州的共和党人在最初大力投资有关新减税改革的广告之后，在竞选的最后几周都放弃了这个问题。各种迹象表明，TCJA 不会成为共和党在 2018 年大选中特别有效的动员工具。事实上，更准确的说法可能是，党派关系支持了基层共和党人对税收法案的支持，而不是税收法案刺激共和党人更热切的支持共和党。我们可以通过观察共和党人对税收法案的支持程度如何因调查问题措辞的不同而变化来了解这种影响。

**共和党当然支持这项税法。**在询问美国人是否支持或反对这项税收法案时，一些民调机构告诉受访者，该法案得到了特朗普总统或共和党的支持，而其他调查则没有。例如，美国国家公共电台（NPR）在 2018 年 1 月的一项民意调查就提出了这样一个问题：“从您所看到或听到的内容，您是赞成还是反对最近通过的税收法案？”您所看到年 2 月为 Politico 进行的一项调查问道，“根据你所知道的，你是支持还是反对特朗普总统最近签署的一项全面改革税收制度的法案？”纵观这些民意调查，我们发现共和党人似乎对有党派暗示的税收法案问题反应强烈。当受访者被告知特朗普或共和党支持税收法案时，76%的共和党人赞成立法。当民意调查人员在没有党派提示的情况下询问受访者有关税收法案时，68%的共和党人表示支持。也就是说，当调查问题提到总统或共和党是 TCJA 的支持者时，共和党人的支持率提高了约 8 个百分点。

**以党派划线表明了两党的政策对立。**有趣的是，考虑到民主党人对特朗普总统和共和党的极端负面看法，当一项调查问题提到特朗普或共和党时，民主党人反对立法的可能性并没有明显增加。在有提供党派暗示的调查问题中，11.6%的民主党人支持税收法案。在没有

特朗普或共和党的调查问题中，11.4%的民主党人支持税收法案，比例基本上和有暗示的问题持平。这些结果并不是决定性的，但它们表明在强化对 TCJA 的态度方面，党派关系对共和党人发挥了重要作用，但在民主党人中却并不明显。

**如果共和党不太可能在 TCJA 上看到大规模的动员力量，民主党可能面临不同的处境。**民主党人对累进税收政策的支持符合该党对 TCJA 的立场，这将有可能使民主党更容易使用该法案作为动员工具。鉴于民主党在特朗普总统任期内所表现出的政治参与程度非常高，TCJA 会在 2018 年民主党的动员中产生难以置信的可衡量的影响。至少在最近的一个案例中，一个有争议的法案在选民高度参与的一年中明显地帮助了民主党。

**对于竞争激烈选区的民主党现任议员来说，在 2010 年秋季投票支持《平价医疗法案》（ACA）是代价高昂的。**投票支持《平价医疗法案》的摇摆州民主党人的表现比投票反对该法案的民主党人差了 6 个百分点。其总体影响是巨大的。据估计，ACA 的通过使民主党在议会中占据了 25 个席位。民意调查数据显示，这种影响源于共和党选民的态度发生变化，他们认为支持 ACA 的民主党代表更加自由且与自己的观点更加不一致。

**TCJA 能否成为共和党人的《平价医疗法案》？**当然它们也有政治上的相似之处。对《平价医疗法案》的态度就是 ACA 的镜像。12%的共和党人赞成立法，相比之下，民主党支持的比例为 61%。点名投票的结果也很相似，少数党绝对反对，只有极少数的多数党没有叛变。但有争议和党派倾向的立法并不总是会选举结果的逆转。例如，民主党在投票支持刺激经济的《美国复苏与再投资法案》(ARRA) 方面似乎没有在选举中遭受那么大的损失。

**一项立法究竟何时会对立法方造成选举损害？**差异很可能源于党内领导人的政治承诺。ACA 的反对者花了至少 1.08 亿美元用于反对立法的广告，大约是该法案支持者花费的六倍。民主党人秋季关于 TCJA 的竞选运动可能不会以类似于共和党 2010 年对 ACA 的攻击方式出现，这一决定很可能受到精英党员和捐赠者偏好的影响。这将我们引到 TCJA 可能对 2018 年大选造成影响的最终方式：它对竞选支出的影响。

#### 四、商业和捐助阶层的政治力量

**TCJA 为富裕的人提供了巨大的经济利益。**根据税收政策中心的计算，收入最高的 1% 的人群平均可以每人税后额外收获 51140 美元。因此，TCJA 的一个潜在的选举效应可能是它对富人的政治行为的影响，富人构成了法案的主要受益者，并提供了越来越多的竞选资源。富人因为 TCJA 将有更多的钱，有更多参与政治的动力。

**如果 TCJA 能够影响富人的竞选捐赠模式，那么该法案可能会让共和党受益。**首先，尽管民主党和共和党里都有富人，但富人更有可能是共和党人。其次，TCJA 中州和地方税收减免的上限是故意设立的，为的就是减少在高税收蓝色州的富人的减税程度，许多富裕的民主党人居住在这些州。最后，富人在经济上通常是保守的，因此该法案所产生的政治激励更有可能鼓舞共和党捐款人支持他们的政党，而不是鼓励民主党捐款人比其他情况下投资更多。

**金钱对于政治也有失效的时候。**新闻报道证实，一些共和党捐赠者确实威胁说如果这项税收法案得不到通过，他们将停止支持他们的竞选活动。我们当然无从得知，共和党人由于 TCJA 会在竞选资金上收获多少好处，或者反过来说，捐助者真的会在多大程度上因为未能通过法案而惩罚共和党人。在思考任何 TCJA 在 2018 年对捐赠的影响时，重要的是要认

识到金钱并不总是买到选举的成功。

**竞选资金优势与赢得选举有关但关系不确定。**政治学家们一直在努力找出花更多钱和赢得更多选票之间明确的因果关系。怎么会这样呢？首先是一些令人困惑的因素：许多使候选人成功的特征也使他们在捐赠者中取得成功。其次是“先有鸡还是先有蛋”的问题，因为捐赠者往往会加入已经很成功的竞选活动的行列。最后，一大笔可观的竞选资金被浪费了。

**最严谨的分析往往认为金钱对选举的影响有限。**可见竞选经费似乎对挑战者比较重要，而不是在职者，因为挑战者通常需要花钱来提高自己的知名度。在职者往往在竞选活动开始时就更为人所知，因此他们花在额外竞选经费上的回报很快就会减少。

**这并不是说金钱不会影响政治，反而恰恰相反。**有充分的证据表明，整个政治体系保护了富人的利益。当上层阶级的偏好与中低阶层的偏好不同时，政策结果大多遵循富人的愿望。实验证据表明，国会高级决策者与捐赠者会面的可能性是与选民会面的三倍。来自工人阶级背景的人在民选职位中的代表人数极少。美国的政治生活受到经济特权的影响。

**列举财富是如何设定政治议程的途径超出了本文的范围。**但可能很矛盾的是，竞选捐款本身并不像人们想象的那么重要。总体而言，将经济实力转化为政治权力的边际竞选资金所产生的影响微乎其微。TCJA 的通过对 2018 年共和党运动的增加捐款的影响并不明显，这些资金对现任候选人的边际效应可能很小。从长期来看，TCJA 对富人的政治权力有着实际意义。TCJA 造成的向上再分配将加速美国本已巨大的经济不平等，并为经济精英提供额外的资源来塑造美国的政治生活。

## 五、为什么要通过 TCJA

**那么为什么共和党议员想要如此迫切的通过 TCJA 呢？**正如我们所观察到的那样，递减性减税并不是普通共和党选民优先考虑的问题，且只会产生微弱的经济刺激效应。虽然 TCJA 可能为共和党人提供额外的竞选资金，但政治科学表明，现任者连任机会并没有因筹款增多而大大改善。

**一个简单的解释是，政治科学家对竞选开支的估计是错误的。**也许我们没有用到真正评估问题所需的数据。我们几乎没有证据表明立法者可能会希望远离他们的富裕捐助者，因为总的来说，立法者不会背弃他们富有的恩人。我们只能根据获得的数据范围做出预测，因此，如果几乎所有的候选人都专注于高额美元的筹款，我们就无法判断没有这样做的候选人会发生什么。

**另一种可能是，共和党人在政治估算中犯了错误。**立法者并不是无懈可击的战略思想家。例如，我们知道国会议员系统性地误解了其选民的政治倾向。由于立法者倾向于认为他们的选民比实际上更保守，所以共和党当选官员可能不会认识到减税对其基础选民的吸引力有多小。

**按照同样的逻辑，立法者可能会比他们实际上更依赖捐助者的看法。**人们普遍认为，TCJA 的通过为纽约时报所描述的“共和党选举闪电战”带来了“数百万美元”。鉴于很大比例的当选官员本身就很有钱，无论立法者是否真的担心减少捐款以及随之而来的对他们竞选连任的损害，来自捐助者社会压力都可能是巨大的。

**最后，议员可能会因长期意识形态或战略承诺支持 TCJA，而非考虑短期选举。**如果一

个人希望速财富集中在经济分布最顶端的过程，那么 TCJA 就是实现这一目标的有效机制。此外，递减性减税在过去造成了赤字，这些赤字被用来增强政治压力，以减少在社会保障体系上的支出。因此，那些希望减少对儿童，病人和老人等常见受益者的公共开支的人可能会发现 TCJA 是实现这一目标的有效工具。

**当然，这些解释并不相互排斥。**这可能是因为在共和党议员错误地判断了他们的基础选民的喜好，而对该法案的支持受到意识形态承诺和捐赠者压力的双重支持。很容易想象，通过 TCJA 的动机正是因为立法者的意识形态观和他们感知到的自身利益相吻合，而该法案恰好强化了这一契合度。

## 六、结论

**鉴于政治背景的极度分化，TCJA 不太可能改变许多选民的党派阵营。**选民们也不太可能对他们在实得工资中得到的小幅增长做出反应。如果 TCJA 对整体经济产生了促进作用，它在中期选举期间带来的选举利益很小到可以忽略不计。有证据表明，民主党人通过反对 TCJA 来动员他们的基础会是富有成果的。但总的来说，党派领导人不太可能像 2010 年共和党人对《平价医疗法案》(ACA) 的回应那样，利用这种政治机会。从长远来看，TCJA 为共和党的捐助阶层提供了大量资源，这一过程将使美国政治更加寡头化。

(摘自 Vanessa Williamson Monday, The 'Tax Cuts and Jobs Act' and the 2018 midterms: Examining the potential electoral impact, [www.brookings.com](http://www.brookings.com), 2018 年 8 月 27 日, 由马樱梦编译)

## 1986 年税改没有创造经济增长

最近,《美国展望》中的一篇文章声称:《减税与就业法》(TCJA)不会导致私人投资增加,理由是即使在 1986 年《税制改革法》将企业税率从 46%降低到 34%,但在该法通过后,美国投资依旧下降了。这一数据让评论员断言“企业减税不起作用”。但是,这个对 1986 年税改的分析忽略了其他抵消企业税率下降所带来效果的法律条款。

**降低企业税意味着较低的资本成本。**降低的资本成本意味着资本存量的扩大。更多的资本存量意味着更大的经济体、更高的工资和更高的生活水平。有充分的证据表明,投资对有效税率的变化具有响应性。这就是为什么大多数人预测 TCJA 对经济的影响时都会估计长期 GDP 的增加。这种影响主要是由企业所得税税率永久性的从 35%降至 21%所造成的,因为大多数其他条款预计在 2026 年到期。

**虽然 1986 年的法律也降低了企业税率,但这两项法律并没有严格的可比性。**确实,1986 年的改革就像 TCJA 一样大大降低了法定企业所得税税率。然而,1986 年的改革包括了一些其他条款,这些条款尽管降低了企业税率,实际上却提高了资本成本。

美国税务基金会(Tax Foundation)在 2016 年模拟了一系列过去的税收改革法案,包括 1986 年的《税收改革法》(Tax reform Act)。以下是该模型的结果。

表 1 1986 年税收改革法案的经济和收入效应分析

改革法案	GDP 长期变化	年收入静态变化 (以 1986 年为基准, 十亿美元)
将资本收益当作普通所得征税	-2.59%	10.91 美元
从“加速收回成本制度”(ACRS) 变为“调整加速收回成本制度”(MACRS)	-1.81%	8.24 美元
取消企业投资的税收抵免	-2.67%	23.73 美元
增加个人免税额和标准扣除额	0.56%	-27.35 美元
将 16 个税级缩减为 2 个税级	2.97%	3.78 美元
将企业税率从 46% 降至 34%	3.31%	-24.25 美元
<b>总计</b>	<b>-0.23%</b>	<b>-4.93 美元</b>

资料来源: 税收基金会税收和增长模型

根据我们的模型, 通过降低资本边际税率, 降低企业税率可让长期 GDP 增加 3.31%。然而, 1986 年法律的其他条款提高了资本税率。把资本收益当作普通收入征税, 换句话说, 将资本利得税从 20% 提高到 28%, 提高了资本收益的有效税率, 并使长期 GDP 减少了 2.59%。取消企业投资的税收抵免和延长企业投资的折旧细则, 增加了对资本的税收, 使得长期 GDP 分别减少了 2.67% 和 1.81%。最终, 1986 年与资本相关的规定总体提高了资本的边际税率。因此, 资本投资的下降是有道理的。

总的来说, 1986 年法律对长期 GDP 总体影响可以忽略不计。因为它降低了劳动力收入的边际税率, 却增加了对资本的税收。1986 年税改法通过将最高边际所得税率从 50% 降低到 28%, 并将所得税等级从 16 个减少到 2 个, 降低了对劳动力收入的边际税率, 从而导致经济体中可用劳动力的供应增加。虽然 1986 年的税制改革确实包括了对公司的减税, 但它总体上还是提高了对资本的征税。相比之下, TCJA 不仅降低了企业税率, 而且还允许在未来五年内对短期资本投资进行全额和即时的费用化, 从而大幅降低而非提高资本的有效税率。

(摘自 Alex Muresianu, Kyle Pomerleau, The Economics of 1986 Tax Reform, and Why It Didn't Create Growth, [www.taxfoundation.org](http://www.taxfoundation.org), 2018 年 7 月 17 日, 由马樱梦编译)



## 《财经数据》

### 美联邦政府 2018 年 9 月预算回顾

据国会预算办公室估计 (CBO), 联邦政府 2018 财年的预算赤字为 7820 亿美元, 同比增加 1160 亿美元赤字。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或假日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, 2018 财年的总赤字将是 8260 亿美元, 同比去年将会增加 1620 亿美元。

2018 财年的赤字相当于国内生产总值 (GDP) 的 3.9%, 高于 2017 财年的 3.5%。(如果

剔除时间变动的影响,2018 财年的赤字将相当于当年 GDP 的 4.1%)2018 财年是赤字占 GDP 百分比连续增长的第三年。

根据 CBO 的预计,2018 财年的财政收入与上一年相比差不多,而支出则高出 3%。CBO 的预计是基于由财政部发布的《财政部日报》中的数据;财政部将会在本月底报道 2018 财年的实际赤字。

7820 亿美元的赤字将会比 CBO 在 2018 年 5 月的报告《总统 2019 预算分析》中预计的缺口少约 110 亿美元。收入和支出比 CBO 预测的要少,但支出更低。

**表 1 财政年度总额**

单位: 10 亿美元	2017 财年 (实际)	2018 财年 (预计)	估计变动
财政收入	3315	3328	13
财政支出	3981	4110	129
赤字 (-)	-666	-782	-116

**数据来源:** 国会预算办公室; 美国财政部。根据 2018 年 8 月《财政部月报》以及 2018 年 9 月《财政部日报》汇总。

### 一、财政总收入: 2018 财年增长不到 1%

CBO 估计,2018 财年的财政收入总计 33280 亿美元,同比 2017 财年增加 130 亿美元。这一小净增长反映了以下变化:

#### 1、个人所得税和工薪(社会保险)税总共增加 1050 亿美元,增幅为 4%。

(1) 代扣的**工资税**增加 320 亿美元,增幅为 1%。这个变化很大程度反映了工资和薪水的增长被从 2 月开始的收入扣税比例下降所部分抵销。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 890 亿美元,增幅为 15%。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%,这使净收入减少。

2、**公司所得税**减少约 920 亿美元,降幅为 31%。收入下降主要反映了 2017 和 2018 财年的税收支付情况。有大约三分之一的下降发生在 6 月。在 6 月收到的付款主要是 2018 财年的预估税款,他们反映了由公法 115-97 产生的变化,其中包括新的较低的公司税率和立即减去购买设备的全部金额的增加的能力。

3、其他来源的收入减少 10 亿美元,降幅不到 1%。从美国联邦储备局收取的费用、罚款和汇款的收入下降,部分抵销了来自消费税和关税的高额收入。

**表 2 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	1587	1683	96	6.1

工薪税	1162	1170	8	0.7
公司所得税	297	205	-92	-31.0
其他	269	269	1	0.2
合计	3315	3328	13	0.4
备注：个人所得税与工薪税				
代扣税收	2363	2386	23	1.0
其他，净退税	386	467	81	21.0
合计	2749	2854	105	3.8

数据来源：国会预算办公室；财政部。

## 二、财政总支出：2018 财年增长 3%

CBO 估计，2018 财年的财政支出为 41100 亿美元，比去年同期增加 1290 亿美元，增幅为 3%。如果不将 2016 年和 2017 年 10 月的某些支付转到当年 9 月，这一增幅将增加 460 亿美元，增幅为 4.4%。发生这些变化的原因是，定期安排的付款日期是周末或节假日。下面的讨论反映的是剔除上述时间变动影响后的调整数。

增长最多的支出项目如下：

### 1、三大强制支出项目总共增长 4%：

(1) **社会保障福利**增加了 430 亿美元，增幅为 5%，原因是在受益人数和平均福利支付金额数上都有所增加。

(2) **医疗保险**支出增加了 160 亿美元，增幅为 3%。因为受益人数和向受益人提供的服务数量与成本都有所增加。支出增长的部分原因是医疗保险优势计划作出了额外的调解付款，以此来解释今年未预料支出的增加。

(3) **医疗补助计划**支出增加了 140 亿美元，增幅为 4%。主要原因是《平价医疗法》扩大了医保覆盖面，参保人数增加。

2、**公债净利息**支出增加了 620 亿美元，增幅为 20%，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 财年的调整数为 330 亿美元，但在本财年则为 600 亿美元。余下的增长反映出 2018 财年更高的利率和更大的债务。

### 3、国防部的军事项目支出增加 330 亿美元，增幅为 6%。

4、政府从**房利美**和**房地美**收到的总付款减少了 190 亿美元。这两个公司分别在 12 月、3 月、6 月和 9 月向财政部进行季度性付款，这些付款（包含在表 3 向其他”类目下）被记录作为支出的抵销；因此，更少的付款有增加净支出的效果。在 2017 财年，这些付款总额为 290 亿美元；在 2018 财年，他们总计为 140 亿美元。政府亦于 2018 年 3 月向房利美和房地美注资 40 亿美元，这增加了开支。财政部的这笔付款是因为该季度的实体净值为负数，因此他们根据公法 115-97 对税收递延资产采取了减记措施。

5、**国土安全部**支出（包含在表 3 出其他”类目下）增加 180 亿美元，增幅为 36%，主要是因为与救灾有关的活动。

6、**退伍军人事务部**支出（也包含在表 3 出其他” 类目下）增加了 90 亿美元，部分原因是接受残疾补偿的退伍军人人数和这些付款数额的典型增长，另一部分原因是继续在非部门医疗机构获得健康福利的退伍军人人数的增长。

7、通过市场所购买的**医疗保险补贴**支出（包含在表 3 出其他” 类目下）——根据《平价医疗法案》设立，增加了约 70 亿美元，增幅为 17%。支出攀升很大程度上是因为这些计划的保费今年有所上升。

有一个领域的预算支出下降显著：

**教育部**的支出（包含在表 3 支其他” 类目下）下降了 480 亿美元，降幅为 43%，因为该部对往年发布的贷款和贷款担保的估计净补贴费用进行了 90 亿美元的下调修订，与去年的 390 亿美元的上调修订有很大不同。如果排除这些修订的影响，该部本财年的支出与 2017 财年大致相同。

对于其他项目和活动，支出增加或减少的数额较小。

**表 3 财政支出表**

主要支出（10 亿美元）	2017 财年(实际)	2018 财年(预计)	估计变动值	调整后变动幅度 <sup>a</sup>	
				金额	百分比（%）
社会保障福利	934	977	43	43	4.6
医疗保险 <sup>b</sup>	595	585	-10	16	2.7
医疗补助计划	375	389	14	14	3.9
<b>小计（金额最大的强制支出项目）</b>	<b>1903</b>	<b>1951</b>	<b>47</b>	<b>73</b>	<b>3.8</b>
国防部-军队 <sup>c</sup>	569	599	31	36	6.4
公债净利息	310	371	62	62	19.9
其他	1199	1189	-10	5	0.4
<b>合计</b>	<b>3981</b>	<b>4110</b>	<b>129</b>	<b>175</b>	<b>4.4</b>

**注释：**

a.调整后的金额不包括付款时间在周末或假日而发生提前支付的变动的的影响。如果剔除这些变动，2017 财年的总支出将为 39780 亿美元，2018 财年为 41540 亿美元。

b.医疗保险支出是抵销收入后的净额。

c.剔除了国防部在民用项目上的开支。

### 三、2018年9月估计盈余：1160亿美元

在 9 月，政府从个人和公司所得税的支付中获得可观的收入。因此，CBO 估计联邦政府在 2018 年 9 月实现了 1160 亿美元的盈余——比 2017 年 9 月的盈余多 1080 亿美元。在 9 月，两个年份的支出都受到部分付款时间在周末或节假日而变动的的影响，这些变动减少了 2018 年 9 月的支出 710 亿美元，但在 2017 年 9 月增加了 440 亿美元。如果没有这些变动，2018 年 9 月的盈余将只是 440 亿元，比 2017 年 9 月的盈余少 70 亿元。

CBO 估计，2018 年 9 月的财政收入总额为 3430 亿美元——同比减少 60 亿美元（降幅为 2%）。公司所得税的收入减少了 210 亿美元。由于杂项费用及罚款增加了 90 亿美元，以及增加了 50 亿美元的消费税，这些部分抵销了该项跌幅。个人所得税和工薪税的收入与去

年9月一样。

**表4 8月预算收支表**

单位: 10 亿美元	2017 财年 (实际)	2018 财年 (预计)	估计变动值	调整后变动幅度 <sup>a</sup>	
				金额	百分比 (%)
财政收入	349	343	-6	-6	-1.7
财政支出	341	227	-114	1	0.4
赤字 (-)	8	116	108	-7	-13.8

**数据来源:** 国会预算办公室; 财政部。

a. 调整后的金额不包括付款时间在周末或假日而发生提前支付的变动的的影响。如果剔除这些变动, CBO 估计 2018 年 9 月的预算盈余将为 440 亿美元。

CBO 估计, 2018 年 9 月财政总支出为 2270 亿美元, 比 2017 年 9 月减少 1140 亿美元。如果去除提前支付变动的的影响, 9 月的支出将比去年同期增加 10 亿美元。下面讨论的变化反映的是去除变动影响后的调整数。

以下支出项目变化最大:

- 1、公债净利息增加 70 亿美元, 增幅为 30%。
- 2、社会保障支出增加 40 亿美元, 增幅为 5%。
- 3、国防部的军事活动支出增加 30 亿美元, 增幅为 7%。

其他一些领域的预算支出下降。

- 4、教育部支出下降 50 亿美元, 降幅为 46%, 主要原因是学生助学贷款的下。

5、医疗保险和国土安全部的支出都下降了 20 亿美元, 降幅分别为 4% 和 32%。国土安全部的开支下降是因为去年 9 月大飓风后的救灾增加了支出。

其他计划与活动的支出变化不大。

#### 四、2018年8月实际财政赤字为: 2140亿美元

财政部报道 8 月财政赤字为 2140 亿美元, 比上月 CBO 估计值增加 30 亿美元。

(摘自 Nathaniel Frentz、Amber Marcellino、Joshua Shakin, Monthly Budget Review for September 2018, [www.cbo.gov](http://www.cbo.gov), 2018 年 10 月 5 日, 由龚德显编译)

[《美国财税动态》月刊 2018 年第 10 期内容完]

2018 年 10 月 8 日截稿

2018 年 10 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](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)