

客观、专业、洞察

美国财税动态

月刊

MEIGUOCAISHUIDONGTAIMonthly

2018年第11期（第3卷第11期）



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

 公共政策与治理研究院
Institute of Public Policy & Governance (IPG)

美国财政与经济研究所



《美国财税动态》月刊简介

《美国财税动态》月刊（MEIGUO CAISHUI DONGTAI Monthly）是由上海财经大学公共政策与治理研究院、美国财政与经济研究所编辑，专业提供美国当前财经运行动态、政策动向与思想趋势的期刊。

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

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

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



目录

《每月评论》	1
中美相互投资关系重塑及展望.....	1
《华盛顿政治经济》	4
美保守势力不满特朗普对华贸易战.....	4
美商会抱怨欧盟反垄断调查.....	6
《利益集团与联邦财政》	8
保守派支持特朗普北约军费政策.....	8
军费居传统基金会北约议题之首.....	8
传统基金会反对“全民医保计划”	10
彼特森基金会反对特朗普贸易战.....	12
美商会称高关税推高物价.....	12
美农场主对贸易战很无奈.....	13
《利益集团与税收征管》	14
参院拟限制特朗普关税主导权.....	14
众院拟议更新税改法案.....	15
布鲁金斯学会指责特朗普关税伤害经济.....	17
传统基金会认为高关税即高物价.....	18
美实务界看税改对 M&A 的影响	19

税收基金会分析大法官提名人税收主张.....	21
《财经数据》	25
保守传媒质疑美国“极端贫困”论	25
美联邦政府 2018 财年预算回顾.....	26



中美相互投资关系重塑及展望

李超民 上海财经大学

—

特朗普当局的财税政策调整对国际资本流动具有长期影响。一是美国跨国公司海外分支机构资金回流。2018 年 1-2 季度海外再投资明显下降，跨国企业海外再投资的直接资产收购分别为-1393 亿美元和-290 亿美元。因为改革国际税制，取消海外投资收益递延纳税政策，要求 1986 年以来的海外盈利纳税，同时在纳税过渡期实行税率减让（两档税率 15% 和 8%），对跨国企业资本回流形成重大利好。二是跨国公司海外分支机构业务萎缩。由于反避税政策 BEAT 生效，因而诸如保险公司就通过改变经营策略加以应对。因为 BEAT 税对美国跨国企业向海外机构的支付行为加征税收，而保险业务中的再保险费即属这种情况。于是在税改后，保险公司停止了公司间再保险业务，直接导致 2018 年 1-2 季度保险商向外国保险公司支付的保费从 2017 年 4 季度的 314 亿美元下降到 240 亿美元和 237 亿美元。同期保险业务进口也从 124 亿美元下降到 98 亿美元和 92 亿美元。

美税法调整对国际资本流动的短期影响更直接。我们认为，历史的经验值得注意，以 2004 年布什当局税改为例，特朗普减税政策与此较相似。当年国会针对跨国企业利润回归制定了 5.25% 临时税率，约占跨国企业全部 E&P 三分之二的海外资金回流，而到 2011 年底之前，这次税改相关企业只有大约三分之一的合格资金回流，而这批企业的基础红利也只有 340 亿美元，回流资金只占应回归资金的 4%。可见，尽管跨国企业短期内会向国内汇回资金，但是，政策的真正效果并不肯定，而且从实证角度观察，长期效果将非常有限。另外，据我国有关数据显示，近期以来，美国在华企业有撤资现象，但是计划回流美国本土的资金只占全部从我国外移资金计划的 1%，更多美资企业则着眼于把产业高度较低的加工企业向我国周边地区转移，从侧面印证了我们的判断，即美国减税措施对跨国企业海外资本回流作用有限。究其本质是由于美国资本主义发展到了后工业化社会，目前在世界经济中扮演的功能是科技研发中心（加州等）和金融投资中心（纽约等），由于实体经济基础变差，难以吸收超额资金进入。那么税改对我国在美投资有什么影响呢？我们认为，从目前来看，此次税改对于外国在美投资有影响，但是相关的政策并不会针对特定的国别投资。然而为了保证我国在美直接投资长期稳定，需尽早把两国的相互投资权益以法律方式确定下来，谈判签订双边投资协定（BIT）。

当前美国国际投资长期收益恒定格局在发生微妙变化。国际直接投资收益通常分两部分，即（1）红利收入，（2）再投资收益，前者为投资收益，后者直接来自于跨国企业的海

外盈利再投资。通常来说国际交易账户反映了跨国企业海外分支的权益收入（盈利），一般情况下以红利形式和海外子公司再投资形式回流美国母公司。当回流红利超过了本期盈利，再投资就显示为负值。长期以来，美国对外直接再投资收益一直高于同期红利分配收益，其间的差额约在 300 亿美元左右。从大衰退到 2017 年末，国际直接投资收益保持在 1300 亿美元左右，但是这一趋势在 2018 年伊始即发生了较大变化，其中 1 季度红利和回款是 2949 亿美元，其中海外盈利是 1281 亿美元，再投资为-1668 亿美元；根据 2 季度初步统计，红利分配和回款为 1695 亿美元，海外投资盈利为-1268 亿美元，其中再投资收益为-427 亿美元，美资海外再投资连续两个季度下降意味着海外企业在撤资。然而美资撤资的目的究竟是向国内转移生产能力，还是单纯是为了应对税改，可能还需要观察。但是，从撤资现象和有关报道看，应对税改是主要目的。因为向国内转移资本需要投资对象、产业链和国内市场，而后两者目前皆情况不明，更不用说国内生产总成本非常高，而且海外市场吸引也是极其重要的投资因素，加上税制改革后，各国税率普遍下降，抵消了《减税与就业法》（TCJA）的影响，所以资本回流是短暂现象，尽管我们不排除特朗普当局进一步改革税制，造成新的减税潮的可能。所以，两个季度数据显示美国税改实施后，海外资本回流速率急升急降，预示着税改与海外资本流动的正相关性，也就是说，未来随着税改的直接效应趋于稳定，资本回流也将趋于稳定。然而这个急升急降在未来对于东道国还将产生什么影响，对于数十年来的全球化潮流及国际分工格局以及产业链有什么影响，会不会影响国际创新活动，都还需要观察。但可以肯定的是，TCJA 并不足以改变全球化大趋势。

二

美财税改革后对中美建交以来跨国投资水平逐步提高之势遏制加剧。两国建交之初，简明的双边投资协定适应了较低水平的经贸和投资现实需要。但是随着中国改革开放范围扩大、国力上升，尤其是加入 WTO 以来，两国经贸与投资关系日趋紧密而复杂，签订新的相互保护投资协议越来越成为紧迫的事情。

表 1 中国大陆持有美联邦债券趋势：2002 年末-2017 年末

指标/年份	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2017
总额（10 亿美元）	118	223	397	727	1160	1203	1244	1058	1185
占全部持有量（%）	9.6%	12.1%	18.9%	23.6%	26.1%	23.0%	21.7%	17.6%	18.7%

数据来源：美国财政部。

当前中美相互投资格局呈现三个特征。第一，中国大陆在美投资集中在联邦债券和房产。我国在美投资分三部分，即证券投资、实业投资（FDI）及非证券投资。据美方数据，截止 2017 年底，我国对美联邦债券投资存量为 11850 亿美元，占全球全部对美债券投资（即持有联邦债券）的近两成，参见表 1。另据 2018 年 4 月数据，中国持有美联邦债券占比还在增加，达到 19.2%（约 1.18 万亿美元）。同时中国居民投资美国房地产蔚为成风，自 2010

年以来，投资额已从当年的 112 亿美元增加到 2017 年的 317 亿美元，仅 2017 年中国在美置业总数就超过 40572 套。

表 2 2016 年中美两国相互 FDI 流量及其变化

FDI 指标	总额（百万美元）	FDI 流量排名	同比增减（%）
美国对华投资	9474	第 9 位	28.2%
中国对美投资	10337	第 11 位	74.7%
美资在华存量	92481	第 12 位	9.4%
中资在美存量	58154	第 16 位	63.7%

资料来源：美国商务部。

第二，美国在华投资目前主要集中在直接投资领域，主要包括出口导向型的加工企业，但也已进入终端服务业。第三，中美相互直接投资活跃程度不高，美对华投资大大滞后。以美国商务部 2016 年两国 FDI 流量数据看，美国对华 FDI 流出 95 亿美元，同比增加 28.2%，中国为美国全球第九大 FDI 流入地；以历史可比数据计算，美对华 FDI 流入存量为 925 亿美元，同比提高 9.4%，但中国仅为美国 FDI 流入地第 12 位。同年中国对美 FDI 流出 103 亿美元，同比增加 74.7%，中国居全球美国 FDI 流入地第 11 位，而中国在美资本存量也仅为 582 亿美元，较上年增加 63.7%，中国仅为在美资本存量最多国家第 16 位。参见表 2，根据荣鼎咨询 2018 年 6 月报告，自 2018 年 1-5 月中国对美直接投资金额大幅下降 92%，仅 18 亿美元，创 7 年来最低水平，与中美年贸易总额六千亿美元相比微不足道。那么问题究竟在哪里呢？

首先，部分美国人对中国加大在美投资疑心重重。他们认为，随着中国对美投资增加、持有更多联邦债券，会对美外交政策、贸易政策及美元价值产生不利影响。于是从《2012 财年国防授权法》(H.R. 1540, P.L. 112-81)开始，专门增加了针对中国持有联邦债务风险审查的条款。同时，美国外国投资委员会（CFIUS）也加紧了对华投资审查力度。2018 年 11 月 10 日，美国《外国投资风险评估现代化法》(FIRRMA) 正式生效，对 CFIUS 职权进行重大修订，扩大对外资审查范围和力度，将对中资向美生物科技和人工智能产业投资产生重大影响。

其次，FIRRMA 对中国投资特别关注。FIRRMA 要求美国商务部每两年向国会和 CFIUS 提交中国在美投资报告，涉及八个方面要求：（1）直接投资总额及最终受益人；（2）投资价值；（3）NAICS 类别；（4）新设或并购企业分类；（5）是否为政府投资；（6）列举中国政府投资收购的美企清单；（7）中国公司在美关联公司数量、员工和价值；（8）结合《中国制造 2025》对照分析，以明确是否与《中国制造 2025》规划相符；并将中国在美投资与其他全部海外投资进行比对分析。造成这种美国对华严苛的投资限制的主要因素，是两国之间迄今并未签订双边投资协定，因此美国的做法主要依据其国内立法，直接伤害到中国的利益，可见两国应当找出尽早签订双边投资协定的办法。

签订双边投资协定将有助于重塑中美相互投资格局。目前除了以上原因，美国对《中

国制造 2025》与中国技术崛起高度警惕，并在采取防范措施，所以可以预见，未来美国政府对中国投资监管将进一步加强，而只有签订两国双边投资协定，才有可能在法律框架下，推动两国关系的更加深入发展。而且只有签订了双边投资协定，中国对美债券投资占比和规模下降，进而加大直接 FDI 投资才能得到法律保证，进而减少美国对华贸易顺差，有助于改善双边关系和中美两国人民的福祉。

三

重启至今已历十年的中美双边投资协定谈判。在2013年7月中美战略与经济对话中，中方在中国对外相互保护投资协议史上前所未有地提出，希望双方消除歧视，按照负面清单达成高水平的双边投资协定，涵盖所有投资阶段和所有行业，对此美方认可这一重大突破。作为两国谈判双边投资协定的大目标，扩大两国相互投资自始至终处于政府工作首位，谈判过程中美方始终强调强化外资投资保护、建立正常经贸争端解决机制，使美国企业获得中国国内企业国民待遇，改善投资环境等问题，还抛出了《模范双边投资协定》，以解决六大问题，即在投资各阶段国民待遇与最惠国待遇、资金跨国转移、国产化率与强制技术转让等绩效要求、中立性仲裁、外方控股等问题。此后虽然历经谈判，并互换了负面清单，但是直到2016年，一直未有新突破。其实事情的转折点是2015年11月，当时美中经济与安全审查委员会（USCC）声称，在双方达成双边投资协定前，美行政当局应对华在美FDI仔细审查，确认投资性质、投资受中国政府支持程度、投资行业等事项，实际上阻碍了协议的签订。在2016年USCC报告中又提出，CFIUS应阻止中国国企通过对美企业并购实现控股。目前特朗普当局虽声称，中美两国相互保护投资协议仍旧摆在日程上，希望与中国达成双边投资协定，但是美方显然不满足于现状，而是希望解决具体的市场、公平竞争、双边市场等价开放程度等关切。

我们认为，尽管两国达成双边投资协定仍需经过艰难博弈，我国亦应汲取有关教训，通过内部改革和外部推动两条腿走路，解决美方的个别合理关切，早日签订双边投资协定，实现我国最大国家利益。

（此文原为作者在“探寻中美关系的历史规律与未来方位——纪念《中美建交公报》40周年暨2018年中华美国学会年会”上的发言稿，原题为《美国财税改革、中美相互投资关系重塑及展望》，本刊发表做了较大修订）



《华盛顿政治经济》

美保守势力不满特朗普对华贸易战

编者按：由特朗普发起的中美贸易战究竟成效如何？贸易战给美国人民带来了何种影响？美国各界如何看待对华贸易战？贸易战何时结束？这一切似乎都充满未知数，而国内保守势力已经对特朗普的贸易战发出了强烈不满。

美国宣布对中国发动贸易战至今已历一年。2017年8月14日，特朗普总统示意美国贸易代表罗伯特·莱特希泽（Robert Lighthizer）根据《美国贸易法》对中国进行301调查。一年后，仍然存在两个重要问题：特朗普的贸易代表取得了什么成绩？贸易战还将持续多久？就目前而言，还看不到休战的迹象。与零关税、零贸易壁垒和公平贸易相反的是，中美两国可能会以更不自由、更不公正的贸易而告终。

首先，在过去的一年里，美国政府已对从中国购买商品的美国人加税了。

第一轮（680亿美元跨境贸易）。7月，美国贸易代表办公室（USTR）对从中国进口的价值340亿美元的商品加征25%的税收。这其中并不包括特朗普政府对洗衣机、太阳能电池板、钢铁和铝征收的税。从中国进口的征税产品主要包括工业设备、电子零件、电机、半导体、汽车零部件和一些化学品。中国方面以对美国向中国出口的价值340亿美元产品征收25%的税收作为回击。其中主要包括大豆、大米和烟草在内的农业产品，牛肉、猪肉和鸡肉在内的农产品和大量鱼类、水果和汽车。

第二轮（320亿美元跨境贸易）。从8月23日起，美国贸易代表办公室（USTR）和美国海关及边境保护局（CBP）将对从中国进口的价值160亿美元的商品加征25%的税收。应税产品包括涡轮机、熔炉、起重机、农业机械、电池、轨道部件和其他水上交通工具及飞机零部件。中国方面宣布，作为回击，将再次对美国出口至中国的商品加征25%的税收。加税主要正对化学品、气体、废料、额外的机动车辆和燃油。

第三轮（2600亿美元的跨境贸易）。8月初，特朗普示意莱特希泽（Lighthizer）考虑将对价值2000亿美元的中国产品征收的10%的税率提高到25%。特朗普戏称，他乐意对美国从中国购买的一切产品征税。对2000亿美元产品征税将美国从中国进口的所有产品的成本提高近一半。只有玩具、服饰和一些消费品幸免于难。这部分税收将于9月初生效。由于中国消费者每年仅进口价值1300亿美元的美国产品，中国方面无法再找到价值2000亿美元的产品征税了。但取而代之的是，中国计划对价值近600亿美元的美国向中国出口的产品加税，约占美国向中国出口产品的一半。这些产品将被加征5%到25%的税。

总之，2017年7110亿美元的跨境贸易中至少有价值3600亿美元的产品会在年底看到税收的增加。据初步估计，对中国进口产品加征关税及中国报复性关税带来的潜在影响就是超过450000美国人失业。白宫官员已明确表示，他们希望中国做出改变，且中国理应做出改变。未明确的是美国政府真正想要从中国获得什么。不清楚目的地在哪就很难到达想去的地方。

一年前，当特朗普首次要求莱特希泽（Lighthizer）开展301调查的时候，美国贸易代表办公室（USTR）就表示将决定中国是否：

- 利用外国投资限制和行政审查及许可程序来要求或迫使美国企业进行技术转让。
- 剥夺美国企业在许可和其他技术相关的协商中设定市场化条款的能力。
- 指导且不公平地促进对美国公司和资产的系统投资及收购，以获得大规模的技术转让。
- 开展并支持对美国商业计算机网络的网络入侵，以获得对具有商业价值的商业信息的无授权访问。

目前，美国已发布对中国的12项需求清单，其中一些根本不切实际。比如，特朗普倾

向于关注减少财政赤字，尽管财政赤字仅仅是个会计工具，贸易代表提出的上述四个关注点并未直接针对减少财政赤字这一问题。这四个关注点也未显著针对白宫 5 月提出的其他需求，如技术相关产品以外的市场准入。更重要的是，美国没有明确的标准来宣称与中国贸易战的胜利。如果要取消关税，莱特希泽（Lighthizer）的办公室应明确中国应在上述四个关注点的哪个目标领域进行可信的改革。

尽管如此，仍没有迹象表明中国会继续对美国企业技术转让施压，还是会让美国企业成为政府支持下的网络入侵的受害者。美国企业研究所的常驻学者德里科·西索斯（Derek Scissors）近期表示，美国和中国不会达成任何有意义的协议，因为任何协议只会持续到 2020 年总统选举期，再加上各种反华反贸易的言论，时间一周周过去，2020 年越来越近，达成协议的可能性更小了。可能这就是政府持续淡化与中国贸易战代价的原因，政府担心贸易战会持续很久。

中国并未显现出屈服于美国贸易威胁的迹象。与此同时，只要双方无意达成任何协议，哪怕是短期协议，随着关税的不断加征，美国人的成本将会持续上升。白宫未采取与自由贸易、法治和有限政府相符的保守原则方法，而是致力于采用经济杠杆作为胁迫手段。公正的说，贸易代表办公室（USTR）和白宫在中国发动贸易战一年后取得的唯一成就是减少了美国的自由贸易。

（摘自 Riley Walters, No End in Sight as U.S. Trade War With China Reaches 1-Year Mark, *The Daily Signal*, 2018 年 8 月 14 日，由田甜编译）

美商会抱怨欧盟反垄断调查

编者按：据美相关人士观点，衡量反垄断局工作是否取得成功的标准，并不能以罚款规模或进入诉讼程序的案件数量来衡量。欧盟在实施反垄断调查时，犯了五个错误，使在欧企业感到难以适从。

今年六个月，美国司法部助理司法部长马肯·德尔拉希姆（Makan Delrahim）对记者称：“我衡量反垄断局是否成功的标准，并不是罚款的规模或者进入诉讼程序的案件数量。我认为美国反垄断法的胜利在于我们有一批创新性企业，谷歌、脸书、微软、优步、爱彼迎这些公司都走出了美国。而欧洲、韩国、中国又有多少创新性企业呢？”这句话里反映了很多智慧，并且国外的反垄断机构在这些方面本可以做得更好。对欧洲而言，其在实施反垄断调查时在五个基础方面仍在犯错误。

一、反垄断不是规章制度

实施反垄断措施时应当相信，市场是能够并且应当进行自我管理的。并且，当私人领域出现贸易限制时，反垄断措施应该通过修复市场自身的力量从而再次实现其自我管理。然而，欧盟却采用反垄断措施操纵市场结果，而这更适合由反垄断以外的措施来约束。

二、反垄断与创新之间关系复杂

与第一条紧密相关，由于欧盟坚信其干预能够促进竞争与创新，所以它经常采取措施影响市场结果。然而，事后的评估结果却难以证实这一结论。欧盟在对微软的反垄断案件中，

要求其允许消费者自主选择在微软或其竞争对手的浏览器，但是该决定是否带来蓬勃兴起的创新则并不明晰。近期，欧盟以促进创新的名义强制杜邦公司剥离其全球研发业务，并将这作为其与陶氏化学公司合并的条件，这种过度的措施使得反垄断专家极为震惊。

三、增加选择会提升消费者福利

从反垄断角度看，选择权会影响消费者福利，但是欧盟忘记了消费者也经常注重便利性。消费者可以在购买铅笔时不购买橡皮，但是也乐于看到铅笔公司在销售时能提供橡皮。同理，电脑和智能手机也一样，消费者希望购买后就能直接使用。在微软和谷歌案件中，欧盟认为消费者懒于下载其他软件来覆盖预装软件，却忽略了仅去年一年消费者就在移动设备上下载了 1970 亿个软件。

四、糟糕的程序导致糟糕的结果

欧盟的反垄断调查和决策程序本质上没有敌意，但却饱受未经检验的经济学理论的危害。最近，欧盟联合法院的决定削弱了十年前欧盟判罚英特尔公司的依据，强调了需要有严密的经济证据来支持这种危害理论。在英特尔被判决违反欧盟法律期间，电脑芯片的价格大幅下跌但处理速度快却速提升。这些基本事实都建议构建充分竞争市场，但却被严重忽视了。

欧盟认为英特尔降低芯片价格的行为是有违竞争的。面对这种认为降价阻碍了创新和发展的论调，一个企业该如何为自己辩护呢？委员会在裁决英特尔案件时使用的危害理论和经济证据已被证明是负面的。欧盟在调查过程中不改变其内部竞争的思维，它将继续受到批评。

五、欧盟的罚款缺乏正当理由

与美国不同，“卡塔尔”行为在欧盟不构成犯罪，但要被处以高额罚款。没有刑事条款有效处理类似竞争对手之间密谋有违竞争的行为，高额罚款被认为是有效的防范措施。

美国公司都是在被单独调查而非“卡塔尔”调查时，收到了欧盟的最大金额罚单。姑且不论罚款的金额是根据全球交易额而不是欧洲市场的交易额收取，更大的问题在于罚款规模与欧盟消费者的经济损失没有关联。另外，大部分公司在被单独调查时，并没有明确违反法律，却被法院作出处罚决定。

最后，这些案件中非常主观的高额罚款带来了未来对竞争行为的恐惧。所有公司，包括那些有较大市场份额的，都被鼓励激进竞争。然而，巨额罚款释放出在法律红线前停止竞争从而明哲保身的信号。监管当局应该向企业释放保持充分竞争的信号，即便越过了法律红线，首先应该做的是恢复竞争力，而不是巨额的罚款。

（摘自 Sean Heather, Five Things European Antitrust Gets Wrong, www.uschamber.com, 2018 年 7 月 20 日，由王阳逸编译）



《利益集团与联邦财政》

保守派支持特朗普北约军费政策

编者按：继 2014 年美国前总统奥巴马批评北约削减国防支出水平的做法后，特朗普也对北约成员国没有兑现国防支出承诺提出了批评，他要求北约国家切实履行军费承诺，增加国防支出，巩固联盟关系。

美国总统特朗普批评北约（NATO）没有兑现国防支出承诺。并不是美国第一次对北约国家发出警告，早在 2014 年，美国时任总统奥巴马在布鲁塞尔举行的 NATO 新闻发布会上表示，“如果我们决定集体防御，这意味着每个人都必须参与进来，我对北约的一些合作伙伴削减国防支出水平的做法有些担忧。”

奥巴马对欧洲低水平国防支出的担忧是有根据的。1948 年 NATO 成立时，美国担心许多欧洲民主国家军事力量太弱，无法保护自己免受苏联入侵，此时，互相结盟，同时允许欧洲经济和军队在二战后重建似乎是防御共同敌人的最佳选择。这一联盟取得了惊人的成功，但在过去的 70 年里，世界发生了很大的变化，欧洲已经重建，北约也增加了盟友，苏联解体，全球恐怖主义迅速发展成为迫在眉睫的威胁，俄罗斯再次成为威胁。没有改变的是美国继续承受着 NATO 最大的财政负担。

联盟是建立在信任的基础之上的。28 个 NATO 成员国中，只有 5 个国家的国防开支达到了四年前协定的占国内生产总值 2% 的水平，相比之下，美国的国防支出约占 GDP 的 3.5%，这让人无法接受。而当我们的盟友未能实现他们的国防开支承诺时，我们的信任就会遭到破坏，我们需要更好地了解盟友的防御能力到底怎样。虽然国防支出占 GDP 的比例是一个相对容易的指标，而且它确实有助于我们了解一个国家军事准备的情况，但它并不是一个完美的指标。该指标并不能揭示支出是用于购买坦克和飞机，还是给军人养老？

NATO 必须通过加大国防支出巩固联盟关系。如果我们要继续扩展与维持同盟关系，以保护其他国家不受俄罗斯和中国等类似国家的影响，我们就必须从全球与整体的视角看待盟国的贡献。

（摘自 Sen. Mike Lee, *Trump Is Right. NATO Countries Need to Up Their Defense Spending*, www.dailysignal.com, 2018 年 7 月 16 日，由何一凡编译）

军费居传统基金会北约议题之首

编者按：北约自 1949 年成立以来，一直认为稳定、安全的欧洲符合美国的利益。随着北约重新定位其集体防御的核心使命，7 月 11-12 日在布鲁塞尔举行的峰会是美国在关键问题上发挥领导作用的机会。传统基金会发布了八个各成员国元首在这次重要峰会上商议的最重要专题。

随着北约重新定位其集体防御的核心使命，本周在布鲁塞尔举行的峰会是美国在关键问

题上发挥领导作用的机会。美国应该确保讨论来自俄罗斯的威胁是布鲁塞尔峰会有一个重点，也是领导人聚集的首要议程项目。其他关键问题包括盟国需要在国防开支方面取得进步，联盟需要更加关注黑海安全，加强波罗的海安全，扩大北约范围，协助乌克兰以及指导北约的北极战略发展。传统基金会发布了八个专题的系列摘要，阐述了国家元首在这次重要峰会上遇到的最重要问题。

一、北约必须增加国防开支

7月11-12日的北约布鲁塞尔峰会为解决欧洲成员国之间滞后的国防支出问题提供了一个机会。在涉及北约的整体安全时，“北大西洋公约”第3条是最重要的，条款规定，成员国至少应“保持和发展抵抗武装袭击的个体和集体能力。”只有极少数北约成员国履行了第3条的承诺，即满足北约2006年国内生产总值2%的国防支出目标。虽然一些北约成员国增加了国防开支，但许多国家仍然落后这一目标。美国必须继续鼓励北约成员国进一步增加国防开支。

二、重新关注黑海安全问题

在布鲁塞尔举行的北约首脑会议提供了机会让北约把重点放在地缘政治重要性日益增强的黑海。自2014年俄罗斯非法吞并克里米亚地区以来，黑海基本上已成为俄罗斯的势力范围，这是对美国和北约安全利益的直接威胁。最近在北约方面，关于黑海的许多倡议都没有达到预期。美国应该利用布鲁塞尔峰会带领北约国家与黑海沿岸国家制定区域安全战略。

三、重视北极问题

布鲁塞尔峰会提供了一个机会让北约关注长期被忽略的北极地区。该地区的经济、石油和天然气以及航运机会正在日益凸显，与此同时，俄罗斯的军事能力也在日益增加。即便如此，北约也没有商定好北极战略。美国应该利用布鲁塞尔峰会，将北极地区问题提上峰会议程，并确保北约形成有关该地区安全的共同政策。

四、积极应对来自俄罗斯的威胁

布鲁塞尔峰会应该继续坚定执行2016年华沙峰会的决定，同时寻求在网络安全、国防开支和军事防御方面取得进一步进展。美国应该确保来自俄罗斯的威胁是布鲁塞尔首脑会议的一个讨论重点，也是领导人聚集的最高议程项目。俄罗斯仍然是北约的唯一威胁，北约必须强烈表明它正在就俄罗斯的军事威慑采取明确措施。美国还应该解决欧盟国家对石油进口的安全威胁。

五、吸纳格鲁吉亚为会员国

布鲁塞尔首脑会议感谢格鲁吉亚在阿富汗问题上所做的贡献，为格鲁吉亚何北约在更深层次的合作奠定了基础，为其最终成为北约成员国铺平了道路。该联盟应该履行其2008年的承诺，并保持格鲁吉亚的北约成员资格。格鲁吉亚的北约成员国身份将有利于南高加索和跨大西洋地区的稳定。

六、加强波罗的海国家的防御

波罗的海国家的安全和防御应该成为布鲁塞尔北约峰会有一个关键议题。波罗的海地区

是北约有义务保卫的最复杂地区之一。虽然 2016 年华沙峰会上做出的建立四个战斗群的决定是朝着正确方向迈出的一步，但该地区防御力量仍然非常薄弱。北约应该从战略角度考虑制定持久、有力的措施，更好地制止俄罗斯的侵略。美国应该领导北约，确保布鲁塞尔峰会在加强波罗的海国家防御方面取得进一步进展。

七、保持对乌克兰的持续关注

布鲁塞尔峰会是北约向乌克兰提供现实支持的机会。2014 年，俄罗斯入侵乌克兰。俄罗斯非法占领了克里米亚地区。俄罗斯挑起并支持当前乌克兰东部的分裂主义运动，这一运动原本并不存在，俄罗斯是侵略者，乌克兰是受害者。实际上，乌克兰要加入北约还有很长的路要走，但这并不意味着北约应该放弃乌克兰。相反，北约应该在峰会上加深与乌克兰的伙伴关系。协助乌克兰打击俄罗斯的侵略，并为乌克兰的长期和平稳定而努力，这样才符合北约的最佳利益。

八、将扩大北约范围提上议程

过去与伊朗关于核问题的协商已有多次失败尝试。哪怕是就核问题的官方协议，也很难期望伊朗遵守这一协议，北约仍在寻求与伊朗反对派头目达成协议。

北约对欧洲的安全、稳定与和平至关重要，这符合美国的最佳利益。北约组织是美国最亲密，最可靠的盟友，这些盟友代表了美国可以利用的基础力量。正如峰会主席约瑟夫·邓福德（Joseph Dunford）所描述的那样，“从美国的角度来看，在安全方面，北约成员国的重心是强化联盟关系。”

（摘自 Luke Coffey and Daniel Kochis, Reinventing NATO's Collective Defense at the 2018 Brussels Summit, www.heritage.org, 2018 年 7 月 12 日，由邹颖编译）

传统基金会反对“全民医保计划”

编者按：伯尼·桑德斯“全民医保”法案将建立一个国家健康保险计划，计划在未来 10 年内耗费 32.6 万亿美元。此举将使纳税人面临巨大的经济负担，增加家庭开支，所以遭到了传统基金会的反对。

“全民医保”法案将在 10 年内耗费惊人的 32.6 万亿美元。佛蒙特州参议员伯尼·桑德斯（Bernie Sanders）的“桑德斯法案”将建立一个国家健康保险计划，并杜绝所有美国人拥有私人或雇主健康保险计划。为支付这笔费用的税收将占工资总额的 20%，大约 70% 工作家庭的生活开支将提高。

“全民医保”代价高昂。在一项新的成本分析中，曾担任医疗董事会成员的查理斯·布拉豪斯（Charles Blahous）认为桑德斯的“全民医保”法案（S.1804）将在 10 年内耗费惊人的 32.6 万亿美元。鉴于参众两院民主党人越来越多地支持这一法案，布拉豪斯（Blahous）的分析很及时，他对联邦政府财政负担的评估与另外两项独立分析也一致。

桑德斯（Sanders）提案 10 年内的总成本将达到 32 万亿美元。这是备受尊敬的自由派智库城市研究所两年前的估计，而前总统克林顿的顾问——埃默里大学的肯尼思·索普（Kenneth Thorpe）教授的估计为 24.7 万亿美元。分析师估计的纳税人资金水平都远高于桑

德斯及其同事所假定的水平。

一、中央控制

包括加州的卡玛拉 哈里斯 (Kamala Harris)、马萨诸塞州的伊丽莎白 沃伦 (Elizabeth Warren) 和新泽西州的科里 布克 (Cory Booker) 在内的 16 位参院民主党人共同发起的桑德斯法案是政府全面控制医疗保健的典型处方。在众院, 占民主党核心小组人数一半多的 123 名民主党成员共同发起了类似的立法 (H.R.676)。

桑德斯法案将建立一个国家健康保险计划, 杜绝所有美国人拥有私人或雇主健康保险计划, 并取消医疗保险和医疗补助, 将这一职能纳入新的国家医疗保险计划中。该法案将要求医生、医院和医疗专业人员按一定比例获得医疗保险费用, 并限制医疗机构和患者之间的私人协议。

二、法案支出下限

按国内生产总值衡量, 仅 32.6 万亿美元的额外联邦支出 (2022 年至 2031 年) 就相当于国民经济的 10.7%, 到 2031 年这一数字将增加至 12.7%。

布拉豪斯 (Blahous) 对桑德斯 (Sanders) 及其参院共同赞助者提出的收益持怀疑态度。他的估计假设他们的法案将成功减少医生、医院和其他医疗专业人员的收入。他还假设他们的立法将实现降低处方药成本和行政成本的目标。然而, 布拉豪斯 (Blahous) 警告称, 药物仅占国家卫生总支出的 10%, 该法案打算用仿制药取代品牌药, 而市场上仿制药已经占药品销售的 85%。

三、不确定的支出节省

关于行政费用, 用单一政府计划取代私人保险, 理论上可以大幅降低行政费用。基于估计, 布拉豪斯 (Blahous) 预计行政费用将大幅减少 7%。

布拉豪斯 (Blahous) 认为, 医疗保险和私营部门行政费用之间的简单比较存在方法论问题。此外, 多数政府计划受到持续的行政失误的困扰, 这种失误通常会增加行政成本。例如, 仅在 2016 年, 医疗保险和医疗补助的不当支出就估计有 960 亿美元。

“尽管政府在健康保险计划中对欺诈行为进行监管”, 布拉豪斯 (Blahous) 说“金融生存和商业竞争力也是对广泛免除政府提供保险的担忧。”即使假设行政费用减少、药品减少以及对药品提供者的支付大幅减少, 立法的其他特征, 例如取消所有费用分摊, 也会推动该项计划成本上升。

四、巨额税收

假设国会通过然后总统签署桑德斯法案, 纳税人将面临巨大的负担。在之前的分析中, 索普 (Thorpe) 估计这些税收将达到工资总额的 20%, 大约 70% 工作家庭的支出将提高。

布拉豪斯 (Blahous) 表示, 即使假设对药品提供者的支付将在当前私人保险的基础上降低 40% 以上, “所有联邦个人和企业所得税增加一倍”也不足以该计划提供全额资助。联邦政府运作范围内的这种增加将导致联邦税收或债务相应大幅增加, 并且如果作为一项持久

的承诺进行的话，税收和债务的增加将前所未有”。“没有付出的回报”的承诺总是很吸引人，但它永远不会便宜。

（摘自 Robert E. Moffit, New Study Shows Huge Cost of Sanders' 'Medicare for All' Plan, www.heritage.org, 2018 年 7 月 31 日，由邹颖编译）

彼特森基金会反对特朗普贸易战

编者按：特朗普执意发起中美贸易战。目的并不是为了通过谈判，或改变中国的行为，实现公平贸易。分析特朗普发动贸易战的目标，往往会显得相互矛盾，其真正意图或许是创造一个对进口产品征税的理由，特别是对美国企业在华生产的进口产品征税。

作为对中国商品加征关税的代价，特朗普政府提出了一系列复杂的要求，以至于中国不太可能答应这些条件。有一个结论很明确：特朗普欠考虑的贸易战并不是为了通过谈判或改变中国的行为实现公平贸易。确切地说，其目的是为了建立多年来一直存在的严格贸易壁垒，阻止或限制所有中国进口商品，限制美国企业在中国从事业务外包。

为什么这是对特朗普贸易行为唯一合乎逻辑的解释呢？原因之一是白宫的理由一直在变化。起初，一项减少中美贸易逆差的协议似乎足以让美国政府满意了。但现在，中国不仅要满足加强知识产权保护的合法要求，以及停止对美国企业技术转让的压力，还要放弃其核心发展战略——中国制造 2025 战略。

特朗普政府贸易目标相互矛盾。以美国政府对中国和墨西哥贸易中相互矛盾的方法为例。一方面，特朗普抨击那些将业务外包给墨西哥的美国公司，声称这令美国丧失了就业机会。另一方面，对中国出口到美国的产品加征数十亿美元的关税，要求中国对外国公司更加公平对待，且停止强迫这些公司向中国转让技术。然而，倘若中国真的遵循了美国的这些要求，中国将对需要在本国组装产品的美国公司更具吸引力。此外，美国正与墨西哥和加拿大一起，试图通过 NAFTA 替代协议削弱投资者信心。政府还希望通过要求给工人至少支付 16 美元时薪才能享受美国免关税待遇，来提高外国公司在墨西哥制造汽车的成本。

美国反对中国限制美国在华投资。这些关于中国在知识产权保护方面不公平行为的抱怨，引起了很多主张与中国进行公平贸易和投资规则倡导者们的共鸣。对墨西哥，政府试图阻止投资，而对中国，则采取鼓励投资的举措令人生疑，除非你相信白宫说的话。更合理的解释是，特朗普真正想要的并不是鼓励美国企业在华投资，而是创造一个对进口产品征税的理由，特别是对美国企业在华生产的进口产品征税，这是一个愚蠢的贸易政策。

（摘自 Robert Z. Lawrence, Trump's trade war with China has everyone confused. Here's what America's president really wants, piie.com, 2018 年 8 月 15 日，由余菁编译）

美商会称高关税推高物价

编者按：贸易战会引起其他国家的报复性关税政策，美国对中国进口商品加征关税最终会通过抬高商品价格转嫁给美国消费者，贸易战增加贸易成本，带来国内经济损失，美国消费者为贸易战付出了昂贵的代价。

加征的关税最终会转嫁给美国消费者。白宫最近宣布：“已指示美国贸易代表（USTR）继续对约 2000 亿美元的中国进口商品加征关税”。人们普遍认为美国消费者而非外国消费者，将为数十亿美元关税买单。过去几个月，美国对钢铁、铝和一系列中国产品征收的关税已经影响了约 1000 亿美元的进口。此外还刺激了美国价格的上涨，今年初以来，美国几家钢铁基准指数已经上涨了 40% 以上。

美国的关税政策已经引起了其他国家对美国约 1000 亿美元出口产品的报复性关税。美国各州均受到影响，原定于 9 月 24 日的 2000 亿美元关税上调意味着关税政策的大幅升级，将对消费者和企业造成巨大的损失。总部位于日内瓦的国际贸易中心（ITC）基于美国数据，对 2000 亿美元征收新关税的主要进口类别进行了分类。首先是电脑和电路板等电脑元件。这些产品让美国工厂和企业更高效，有助于我们管理库存、物流以及财务。美国消费者技术协会（CTA）表示，来自中国的印刷电路板价格将上涨 9% 至 23%。加利福尼亚州范内斯市的劳罗电子公司（Louroe Electronics）需要电子容器研发其音频监测技术，该公司首席执行官理查德·布伦特（Richard Brent）向美国商会表示：“除了将成本转嫁给客户外，我别无选择”。其次是家具（比如婴儿床）、照明设备和元件、吸尘器、烤架和空调等家居用品。该类产品的价格也会提高。第三是车轮、刹车等汽车零部件将受到影响。中国不是美国汽车进口的主要来源国，但美国汽车零部件进口中有 12% 来自中国，汽车制造商将受到冲击，许多在中国生产某些产品的美国汽车零部件制造商也将受影响。

征税增加对于美国纳税人而言是一个不小的打击。据国家纳税人联盟基础（NTUF）分析：“如果对进口汽车和零部件征收 25% 的额外税，那么将会抵销 2017 税收与就业法案（TCJA）一半的减税效果。如果特朗普政府对另外 2670 亿美元从中国进口的商品征税，将使不断升级的贸易政策成本增加更多。”

加征关税同样也会带来国内经济损失。这些关税对整体经济的影响才刚刚开始，但即便是在当前长期经济扩张的顶峰时期，这种痛苦也是实实在在的，根据税收基金会（the Tax Foundation）的一项分析显示，到目前为止计划和实施的关税将使长期 GDP 减少 300 亿美元，并减少 94303 个全职工作岗位。如果迄今宣布的所有关税都得到全面实施，包括对汽车与汽车零部件的提议、对从中国进口产品征收额外关税以及国外报复，它们将“抵销 TCJA 三分之一的长期影响”，美国将失去近 50 万个工作岗位。总而言之，加征关税对于越来越多的美国人而言，代价是昂贵的。

（摘自 John G. Murphy, The High Price of Tariffs, www.uschamber.com, 2018 年 9 月 20 日，由何一凡编译）

美农场主对贸易战很无奈

编者按：来自贸易伙伴国的报复性关税政策，给美国农业发展带来了大量的不确定性和价格波动等影响，在农产品收获季节，美国农场主却深受贸易战的困扰。

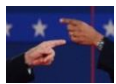
自从贸易伙伴国对美国农产品实施报复性关税以来，美国农业经历了大量的不确定性、价格波动和贸易市场中断等状况。对于已经进入收获季的农产品，如樱桃，其销售损失和价格低迷众所周知。对于大豆和玉米等其他农作物而言，生产商在夏季现货市场出售或眼睁睁看着期货合约疯狂波动时，都确切感受到了当前贸易战的影响，但他们预感最糟糕的情况还未到来。美国农民一致认为，农产品价格下跌和国外主要客户需求疲软的影响将更常见。

正如本周的《玉米收获正当时》中详细介绍的，玉米收获向北延伸推进，许多南部各州已完成玉米收获并开始种植大豆。当南方农民出售玉米或储存谷物时，他们肯定会感受到低价的影响，然而，随着收获向北推进，受贸易战影响的低价会更加敏感。采用 2015-2017 年玉米收获的土地平均数据，我们可以预计到 10 月份的第二周，收获玉米面积约占玉米总面积的三分之一，两周后，该比例超过 50%。在 10 月底的时候，北部玉米带的收获量处于历史最低，为 50%。

大豆收获时间稍晚，结束时间较早，并与玉米遵循不同的模式。根据美国农业部减缓贸易市场促进计划，大豆价格也受到近期贸易行动更显著和更负面的影响。如果像预期的那样，2018 年的收成与 2015-2017 年的平均水平相似，那么深入负面区域的大豆种植者将在不到三周的时间内实现 2017-2018 年大豆收成的近 50%。

在过去的几个月里，农民们对贸易形势一直很有耐心。我们都将密切关注该耐心是否会继续，因为联合收割机和农民以低于贸易争端的价格出售或储存创纪录的大型作物。

（摘自 Veronica Nigh, *As Harvest Marches On, Tariff Pain to Follow*, www.fb.org, 2018 年 9 月 19 日，由高丹编译）



《利益集团与税收征管》

参院拟限制特朗普关税主导权

编者按：国会有权“管理与外国的商业活动”，但国会成员数十年来一直逃避履行该职责，近期有 88 名参议员支持国会贸易政策方面发挥关键作用，恢复国会的宪法权威。

参院外交委员会主席、田纳西州共和党鲍勃·考克(Bob Corker) 6 月提出一项举措，要求国会同意总统根据《1962 年贸易扩张法》第 232 条征收关税。宪法第一条规定，国会有权“管理与外国的商业活动”，但国会成员数十年来一直逃避履行该职责。

是该进行改变的时候了。周三，88 名参议员表示支持国会在决定贸易政策方面发挥关键作用，在此前数月，特朗普总统单方面开征了新关税。参院的上述行动表明不应允许总统不受任何限制地加征关税。参议员压倒性支持修正美国冷战时期贸易法概念，且此次投票也应成为他们当前努力的动力。

第一个被修正的过时的贸易法是《1962 年贸易扩张法》第 232 条，3 月份特朗普根据此法对铝和钢铁进口加征关税。田纳西州共和党鲍勃·考克(Bob Corker)上月提出一项法案，要求国会通过联合决议，对总统使用第 232 条加征关税进行批准，此项提案得到了两党十几位参议员的支持。

这一改变将使国会议员以及他们的选民在审议关税时可以发挥作用，拥有发言权。这一改变不仅可以恢复国会在贸易方面的宪法权威，也可确保根据第 232 条征收关税不会仅使部分美国人获益。

认为要求国会批准关税将削弱美国总统谈判能力的言论从根本上说是错误的。根据法定优先事项协商的规定，总统须将降低关税贸易协定提交国会批准。根据第 232 条征收关税的机制也应如此，出于对国会权宜之计的担忧，通过立法设立“快速通道”以便决议不受拖延获得通过。参议员们的行动重申了国会在贸易问题上的宪法权威，修正冷战时期贸易法的努力应该不断推进。

（摘自 Tori Whiting, 88 Senators Agree Congress Must Have Role in New Tariffs, *www.dailysignal.com*, 2018 年 7 月 11 日，由何一凡编译）

众院拟议更新税改法案

编者按：2017 年的税改法案对美国工人来说是个福音，使得美国工人切实感受到了减税带来的好处，周四，众院筹款委员会计划审议三项新法案，将 2017 年税改的大部分减税政策永久化，引入对家庭储蓄的新的简化措施，并鼓励企业创新。

2017 年的税改法案对美国工人来说是个福音。除了今年每个家庭平均减税 1400 美元外，现在还有更多的工作岗位可供选择。就在上个月，平均工资上浮了 2.9%，这是自 2009 年夏天以来工资的最大涨幅。

周四，众院筹款委员会计划审议被称为“税改 2.0”的三项新法案。法案将使去年税改的大部分减税政策永久化，引入对家庭储蓄的新的简化措施，并对新创企业伸出援手，法案具有三个主要亮点。

一、保护个人和小企业税收减免

《2018 年保护个人及小企业减税法案》将永久性延长《减税与就业法案》(TCJA) 中的临时条款，这些条款目前定于 2025 年后失效。主要规定包括：

- 永久性降低个人所得税税率及门槛。
- 永久性扩大标准扣除额：个人申报者 12000 美元，家庭申报者 24000 美元。
- 永久性将儿童税收抵免加倍至每位儿童 2000 美元，提高终止门槛；永久废除个人免税和抚养费减免；永久化 500 美元的非子女抚养减免。
- 设定州和地方扣除的永久性上限为 10000 美元，新抵押贷款的抵押利息减免上限为 750000 美元；永久废除逐项扣除和各种其他较小的个人分项扣除。
- 永久性增加遗产税和赠与税及替代性最低税收减免和分阶段减免。
- 对税负转嫁企业所得实行 20% 的永久性减免。
- 将调整后的总收入 7.5% 以上的医疗费用减免延长两年，到 2020 年降低 10% 的税改前水平。

国会应使税收法案中已通过商定的条款永久化。这将刺激经济增长，同时避免美国人民免受未来增税的影响。

二、简化并扩大家庭储蓄

税改 2.0 的第二部分就是《2018 年家庭储蓄法案》。该法案包含四项重要改革以简化退休储蓄，创建新的通用储蓄账户，扩展 529 教育储蓄账户，允许美国家庭通过自由储蓄支撑

育儿假。

1、退休储蓄。个人退休储蓄账户，如 401 账户，对个人退休储蓄至关重要，因为它们可以避免投资被重复征税，鼓励人们为自己的退休生涯储蓄。然而由于这些计划的复杂性和高合规成本，很多美国人，特别是受雇于小企业的美国人并未充分利用它们。

税改 2.0 将允许小企业主联合提供退休福利，废除新缴费的最高年龄，增加对最低分配规则的豁免，此外还包含了其他修订。尽管离急需完成的全面退休税改还很远，但已向正确方向迈出一小步。

2、通用储蓄账户。税改 2.0 包括允许纳税人每年缴费最高达 2500 美元的小企业通用储蓄账户提现免税，且并非严格受用于退休。在加拿大和英国，这些简化账户已被证明是成功的，这将帮助美国人在不附加退休条件的情况下，保护更多的储蓄免于征税。

令人遗憾的是，每年 2500 美元的缴费限额太低了。人生跌宕起伏，收入多的年份里应该可以储蓄，在条件好的时候把钱存起来以备不时之需。根据目前提议的限额，家庭应在孩子出生的前 18 年里每年存钱，即使这样还存不到很多私立高校一年的学费。

3、教育储蓄。去年的改革修订了大学储蓄或“529”计划，允许父母使用这些账户里的钱支付 K-12 费用，这是一大进步。税改 2.0 将建立在这些改革的基础上，允许 529 账户里的资金用于家庭教育、学徒和学生贷款费用。改革将帮助父母和学生支付传统教育体系外的教育选项，为美国人的教育提供更多选项。

4、新生儿及领养储蓄。税改 2.0 允许家庭使用自己的退休账户支撑新生儿出生或领养的育儿假。允许工人从 IRA 账户或是 401 账户中免罚提款用于家庭假，有助于增加获得负担得起的、可持续的家庭假的机会。

三、鼓励新企业创新

税改 2.0 的第三部分，也是最后一部分就是《2018 年美国创新法案》。该法案允许新创企业和企业家们冲销更多的初始启动成本。目前，新创企业的初始启动成本只允许抵扣 5000 美元，这迫使它们在未来 15 年内冲销剩余成本，这就使得新创企业的成本更高。

根据税改 2.0，新创企业的初始启动成本可以抵扣 20000 美元，并提高了它们向新所有者转移其他税收优惠的能力，这些变化必然会使新创小企业受益，但众议院共和党议程中缺少一个明显的组成部分。就像冲销启动费用一样，已建企业的费用也应当扩大且永久化。

费用化将允许企业即刻扣除成本。根据旧税法，企业要等待数年后才能从应纳税所得中扣除投资成本。这就带来了不必要的增加投资成本的后果，从新设备和机器到扩展现有工作空间甚至是建造新设施都是如此。费用化使新创企业开业和成熟企业升级并扩大经营变得更容易负担，这就带来了更多的就业机会，使雇主能提高工资待遇。

税改 2.0 包含一系列惠及美国人的重要改革，但仍有其他重要优先事项未涉及。比如，2017 年税收改革法案的国际条款依然复杂，对税负转嫁企业的补贴也是如此。最终应该完全废除替代性最低税、州和地方税收减免、医疗费减免，对新企业投资的费用化应当扩大。

国会不愿意降低联邦支出的增长率，这正加重我们的负债，并威胁后代的繁荣。为了巩

固当前基础广泛的经济扩张，国会必须使减税永久化，对联邦预算进行有意义的限制。

2017 年的 TCJA 不仅惠及少数人，美国每个国会选区的普通纳税人都会获得减税，未来十年内有望获得数万美元的额外实得工资。构成税改 2.0 的三个法案将使去年的税改变得永久化，未来的每一年都会变得更好。

(摘自 Adam Michel, Here Are 3 Major Ways Tax Reform 2.0 Would Help Americans, www.dailysignal.com, 2018 年 9 月 11 日, 由田甜编译)

布鲁金斯学会指责特朗普关税伤害经济

编者按：特朗普的关税政策到底对美国经济产生了何种影响，尚没有统一定论。但这并不能让我们放松对关税政策的警惕，贸易战的波及范围非常广，产生的影响非常复杂，虽然暂时没有证据表明贸易战已经对美国经济造成了巨大破坏，但有可能只是我们还没有看见最糟糕的情况。

有证据表明美国的关税政策与中国及其他国家的关税反击政策令人痛苦。特朗普总统的关税政策要么正在使美国再次强大；要么其对经济的影响尚未显现；要么正在侵蚀创造了二战以后 75 年繁荣的制度。到底哪一种评价正确呢？彭博社称，欧盟取消了来自 Raleigh Denim 公司的牛仔裤订单，这家于北卡罗林娜州的公司有 10 年历史。纽约时报称，由于对来自加拿大的新闻印刷专用纸张加征关税，至少有 12 家当地的报纸正在减少出版期数。华尔街日报称，由于关税大幅增加了从中国进口自行车和摩托车的成本，M2S 电动自行车公司正考虑暂停建设 100 家经销商网络的计划。在俄亥俄州，由于关税提高了国内和进口钢、铝的价格，一家名为 Tusco Display 的金属制造商已强制 30 名员工休假。新英格兰地区的龙虾经销商声称，由于中国对来自美国的龙虾加征双倍关税并降低了来自加拿大的龙虾关税，这使他们正在受到打压。

整体观察美国经济，则很难说特朗普贸易战正在对经济造成巨大损害。经济正保持增长，第二季度表现强劲，就业岗位正在增加，股票市场有所降温但没有暴跌。同时，到目前为止尚没有迹象表明那些依赖外销的产业在投资或就业上与其他产业有所不同。高盛(GS)公司最近采访了一些分析师，他们研究了 20 个行业受贸易战的影响情况。分析师们发现尽管有很多担忧，但是这些行业在就业和投资方面没有太大变化。但是他们预测有近一半行业的利润会受到挤压，预示着贸易战可能比表面看上去更为复杂。有一种单纯的观点认为关税会全部传递给消费者，但是谁才是关税的真正承担者呢？是出口国还是进口国，消费者还是生产者，这都取决于很多因素。

无论如何，我们迄今为止所看到的现象还远远谈不上什么经济衰败。但这并不能对关税政策放松警惕。

首先，贸易战不会失控。这是一种普遍接受的观点或者说是一种希望。美国与欧洲已达成和解，加拿大和墨西哥同意修改《北美自由贸易协定》(NAFTA)的迹象，这使得特朗普总统可以宣称获胜。但是中国方面则是另一回事。希望中国进口更多产品以达成和解的希望已经破灭。美国已经开始对来自中国的商品加征关税，中国也进行了反击。中国似乎不愿改变使美国处于不利地位的知识产权和投资政策。纵观历史，在新兴经济体挑战美国这样的霸主时，就可能爆发经济、政治、外交、甚至军事方面的冲突，且有时由于误判，这种冲突很

可能会迅速扩大。

其次，贸易战的波及范围远远超过进口和出口。股票市场的投资者某一天会发现一切都在变坏。悲观的情绪会突然出现，股票市场会出现大幅震荡。这会重创经济，导致居民的可支配收入减少。它也会通过影响投资与就业迅速粉碎市场信心。因为目前尚未发生的，不代表以后不会发生。

再次，关税的影响是复杂的。成千上万家公司正在申请关税豁免并向美国政府提交文件，这将导致裙带资本主义：获得批准的公司将免受关税影响而其他公司则不行。例如，纽约时报最近报导了美国钢铁公司和纽柯钢铁公司成功拒绝了大量美国钢铁消费者希望购买国外钢铁的要求。

最后，贸易保护主义者认为国际贸易会导致资金外逃，失业，工厂倒闭。尽快如此，贸易也有好的一面，国际竞争有助于防止美国公司狂妄自大。贸易、国外投资和全球供应链使得经济更有效率，这意味着用更少投入获得更多的产品与服务，从而减少贫困。现在这些都因为关税的原因而面临不确定性，类似世界贸易组织（WTO）这样的机构也受到了冲击，而当年建立世界贸易组织就是为了限制和阻止以伤害其他国家为代价而发展本国经济的策略。贸易战还远谈不上对美国经济造成巨大破坏，但有可能只是我们还没有看见最糟糕的情况。

（摘自 David Wessel, Wessel's Economic Update: Are Trump's tariffs hurting the US economy? www.brookings.edu, 2018 年 8 月 17 日, 由王阳逸编译）

传统基金会认为高关税即高物价

编者按：中美贸易战近一年来，损害了美国与其亲密盟友的关系，以关税为谈判筹码行不通，关税政策正在不断提高美国国内产品的市场价格。特朗普及其经济团队应从六个方面将美国推向正确的贸易方向，只有自由贸易才是一种双赢的局面。

特朗普政府与中国开始贸易战已经一年。尽管美国以寻求更自由贸易的名义与中国针锋相对数月，然而并没有增加向中国人购买和出售产品的能力。事实上，白宫在这一过程中损害了与其最亲密盟友的关系，减少了与诸如加拿大、墨西哥和欧盟等国家的贸易自由。

贸易战教会美国人一件事：使用关税作为谈判策略是行不通的。实际上，特朗普政府采用的贸易政策更类似于强行逼供，即使你认罪了，最终也要伤害你。一年来，美国试图通过加征关税来加强其贸易地位。

关税正在提高国内产品的价格。自 2018 年初以来，国内钢材价格飙升了近 40%，铝价格处于三年来最高位，美国纳税人正为受报复的农场主提供 120 亿美元的援助计划。除非白宫做出改变，否则现有的关税政策影响将继续加强。不幸的是，尽管几周前似乎对欧盟采取了更为和解的态度，但自由贸易似乎并未出现好转。美国商务部目前正在调查汽车、卡车和汽车零部件的进口情况，以及根据第 232 条的轴进口情况。这与特朗普总统用来征收钢铁和铝的关税是相同的法律，导致了美国制造商的价格飙升。

特朗普及其贸易团队应该采取这六个步骤，将美国推向正确的贸易方向，这将使所有美

国人受益，而不仅仅是少数人。

一、建立商业和财政部门的流程，用以识别已知窃取美国知识产权或使用已知被盗知识产权的个人和实体。 财政部应利用其现有的权力机构来制裁这些个人和实体，就像制裁违反美国法律的其他人一样。

二、重新建立中美正式对话， 重点是解决美国对其贸易行为的问题，包括国有企业的经营和对中国外商投资的限制。

三、降低对美国盟友的钢铁和铝关税， 特别是加拿大、墨西哥、欧盟、日本和韩国等密切的安全伙伴。相反，美国应该通过世界贸易组织（WTO）与这些国家加强合作，当中国和其他国家违反贸易法律和规范时承担责任。

四、放弃第 232 条规定的剩余调查。 白宫应听取国内汽车行业的意见，该行业绝大多数反对对汽车、卡车或零件征收任何关税。在根据第 232 条规定加征任何关税之前，主管部门应确保已采取所有其他法律和可能的途径来解决任何可能出现的问题。关税，尤其是在国家安全的名义下，几乎不应该使用。

五、美国应尽力完成北美自由贸易协定（NAFTA）的重新谈判， 并恢复北美市场及其供应链的确定性。在此过程中，美国谈判代表应设法降低三国之间任何剩余关税和非关税壁垒，并抵制美国制造商制定汽车原产地规则的冲动。

六、美国贸易代表办公室（USTR）应积极寻求新的自由贸易协定， 包括与日本和其他亚太国家、瑞士以及英国等主要经济伙伴谈判新的自由贸易协定。

当各国共同降低壁垒时，自由贸易是一种双赢的局面。 特朗普的“零关税，零非关税壁垒和零补贴”的目标是一个崇高的目标，是推动自由贸易几十年来的一项使命。通过与盟国的积极努力推进自由贸易，我们才能真正实现这一目标，而非强制手段。

（摘自 Tori K. Whiting, *The High Price of High Tariffs*, www.heritage.org, 2018 年 8 月 17 日，由高丹编译）

美实务界看税改对 M&A 的影响

编者按：《减税和就业法》（TCJA）将通过降低税率、改变税收减免的时间和限制条件，以及提高海外现金使用的灵活性，对美国和全球的并购活动产生重大影响。

一、美国税改的广泛影响

在深入研究美国税制改革对不同类型公司和并购交易的影响之前，我们注意到以下与许多并购情况相似的情况：

TCJA 的通过有利于并购活动，因为它消除了收购方和收购标的未来税率水平的不确定性，因为前几个月税收改革的性质和时机不明确，可能导致一些交易撮合者暂时离场。从 2018 税务年度开始，法定企业所得税税率从 35% 降至 21%，而企业替代性最低税已被废除。降低税率本质上增加了目标公司的价值，为所有者提供了更大的利润份额。

TCJA 允许公司税前扣除从 2017 年 9 月 28 日到 2022 年底收购并投入使用的新的和使用过的合格财产的 100% 支出。通过提高收购资产成本的第一年减免额来降低近期税收义务，这一规定使得一些潜在收购的经济性更高，对买家来说更加可行，特别是在制造业或其他设备密集型行业，即使卖家用更高的销售价格来谈判——因为这样也提高了税盾价值。

二、对企业并购活动的影响

税改最适用于涉及公司作为收购者和销售者的交易：那些实际税率较低的企业将有更多的现金用于并购。对于那些已经有充足渠道获得低成本资本、现金充裕的大型企业来说，增加可抵扣成本的好处就不那么重要了。美国公司在境外持有超过 2 万亿美元现金以推迟对未付收入的进一步征税，必须在最多 8 年的时间内汇回美国，并以 15.5% 的税率征税。虽然通过股票回购和股息能将 2004 年减税期间 90% 以上的现金汇回股东，但对于股票估值较高的公司，目前的回购诉求可能会降低。

在新的税收制度下，公司剥离活动应该会增加，可用目标的供应会增多。在之前的税收制度下，由于高税率和剥离低税基资产的影响，企业往往犹豫是否要对某些非核心资产进行剥离。这些公司应该对出售部分业务更加积极，因为新税制下剥离业务带来的收益适用税率较低。剥离公司还可以通过谈判销售价格获得更高的税后价值，销售价格反映了现在买家增加的税盾的一部分。关于购买合格资产成本的立即支出，上市公司必须权衡第一年扣除这些成本的税收优惠，与投资者对收购公告指引的反应，即由于加速折旧，短期内每股收益增幅降低。企业可以通过对增长和预期回报率指标的长期预测来反映收购计划的经济效益。

三、对跨境并购的影响

新的税法将对位于美国的企业和其他地域或市场的企业间的并购活动产生不同程度的影响：在之前的税收制度下，美国公司经常将资金投入海外市场，以获取海外市场的并购标的。现在，汇回的现金可以更容易地用于其他目的，包括国内收购。美国收购方对海外收购目标的兴趣应该会更大，因为它们广泛配置现金的能力增强了。美国公司的外国子公司将在主要产生利润的国家缴税，以规避跨国公司将利润过度转移到低税收地区的额外税收影响。此外，美国公司可以在至少一年的时间里，全额扣除通过持有海外公司 10% 以上股权而获得的来自外国的股息。

如上所述，较低的税率和直接可税前扣除的成本支出可能提高美国公司的预期价值。由于这一因素，具有价格意识的市场收购方可能更倾向于追求位于其他国家的目标。

四、对金融担保并购的影响

某些税务改革条款特别适用于私募股权公司进行的并购：对大多数公司来说，税收改革将使得 2018 年初所有未偿还债务的净利息支出扣除限制在调整后应纳税收入的 30% 以内，这与 2021 年以前的税息折旧及摊销前利润和之后的息税前利润类似。可抵扣限额增加了依赖于大量债务融资的收购的资金成本，许多出资方的收购就是如此。可能会让私募股权公司在追求某些目标时，在现金充裕的企业面前失去竞争力，尤其是如果杠杆融资市场的利率从历史低点大幅上升的话。此外，息税折旧及摊销前利润水平存在较大周期性波动的并购标的，可能会更少获得出资方的关注。

可能减轻可抵扣性减少的影响因素包括结转不允许扣除的利息费用的无限能力。此外，

在 TCJA 提案通过后，PitchBook 进行的一项出资方调查显示，超过三分之二的受访者预计 2018 年的交易将比 2017 年使用更多的股本。税收改革的其他规定提到应该帮助出资方达成收购计划的某些指标，包括由于降低税率改进的底线目标，这些正现金流特征可能至少在一定程度上反映在目标估值上。虽然附带权益将继续被视为资本利得，但符合长期资本利得标准条件的最低持有期限已从一年提高至三年。我们认为，这一规定可能导致保荐人保留某些投资组合公司，而不是在新的最低持有期限结束前退出。美国投资委员会——一家领先的私募股权投资游说团体——该委员会在 TCJA 通过之后发表的一份声明中称，TCJA“对私募股权投资来说是净利好”。

五、影响并购的其他规定

除了上述变化之外，税务改革的其他因素可能会影响并购交易的性质和时间：考虑到在 TCJA 下折旧税盾现值的增加，更多的交易可以构建为实际的或被认为的资产购买，例如通过该法案第 338 (h) (10) 条的规定来进行选择，以便将获得的资产价值用于税收目的，作为最大化这种利益的手段。

并购标的估值应考虑到从 2018 年开始的税收年度中产生的净运营亏损的新限制，因为这些净经营亏损的上限为应纳税收入的 80%，不能追溯之前年份。这种限制特别关键，因为有关直接资本费用的规定增加了在任何一年发生大量资本支出注销的非经常项目开支的可能性。虽然现在净经营亏损可以无限期地延续下去，但较低的企业税率降低了未来和以前产生的净经营亏损以及其他税盾的价值。这种变化将减少出售股权的股东因这些税收属性而得到的补偿。适度降低个人税率可能会引发并购活动的增加，因为个人可能会因为利得税的降低而更愿意出售 LLCs 或 S 公司。另一方面，非公司纳税人现在可以从这种流动实体获得的符合条件的企业收入中扣除 20%，这为保留企业提供了额外的激励，因为这种收入的实际税率要低得多。

上述信息和分析虽然没有涵盖 TCJA 对单个并购交易的所有影响，但却表明了税务改革对并购活动的重大而广泛的影响。TCJA 的影响可能会在 2018 年晚些时候变得更加明显，因为企业有更多的时间来评估和调整新规定。对单个并购交易的税务影响取决于相关各方的实体选择和交易结构，因此最好直接与税务和并购顾问进行讨论。

(摘自 Brian Doyal, Impact of U.S. Tax Reform on M&A, www.rwbaird.com, 2018 年 9 月 7 日, 由汪豫编译)

税收基金会分析大法官提名人税收主张

编者按：美国最高法院大法官一职自安东尼·肯尼迪 (Anthony Kennedy) 法官宣布退休后便一直空缺，记者、法律学者和政治专家仔细阅读了解了五位热门被提名人的法律意见、司法著作和演讲，以研究他们如何改变高等法院的政治倾向。

预计特朗普总统将于今天宣布美国最高法院大法官的提名人，这一职位自 1988 年担任司法部长的安东尼·肯尼迪 (Anthony Kennedy) 法官宣布退休后便一直空缺。特朗普的最高法院候选人名单上有 25 人，大家的猜测主要集中于五位：第七法院的印第安纳州法官艾米·巴雷特 (Amy Barrett)、第三法院的匹兹堡法官托马斯·哈迪曼 (Thomas Hardiman)、华盛顿法院的华盛顿法官布雷特·卡瓦诺 (Brett Kavanaugh)、密歇根州第六巡回法院的雷蒙德·基斯利奇 (Raymond Kethledge) 和第六法院肯塔基州法官阿穆尔·塔帕尔 (Amul Thapar)。

记者、法律学者和政治专家将仔细阅读被提名人的法律意见、司法著作和演讲，以研究他们如何改变高等法院的政治倾向。虽然被提名人先前的投票记录或政治联系并不总是保证其将案件作为最高法院法官来判断，但它可以提供见解。因此，我们审查了这些法官过去在一个经常被忽视的法律领域的决定：国家税收超支的范围。

早期首席大法官马歇尔（Marshall）裁定，美国宪法的商业条款赋予联邦政府对州际贸易的管制权力，这意味着各州不能干涉州际贸易，除非国会明确允许他们这样做。这种“消极”的商业条款允许美国最高法院推翻那些不利于或阻碍州际贸易的州级税法，一位掌权的大法官肯尼迪（Kennedy）以及首席大法官罗伯茨（Roberts）和大法官阿里托（Alito）偶尔也会行使这些税法。大法官托马斯（Thomas）和戈萨奇（Gorsuch），就像他们之前的斯卡利亚（Scalia）大法官一样，对此理论全盘否决，认为歧视性的州级税法应该由国会推翻而非由法院推翻。因此，斯卡利亚（Scalia）和托马斯（Thomas）在 2014 年赞成法官金斯堡（Ginsburg）和卡根（Kagan），让马里兰州对进行州外投资的居民征收双重税。

一、巴雷特（Barrett）法官

巴雷特法官是替补席上的新人，她去年 10 月才加入了第七法院，她的学术著作分析了一些宪法问题。由于她是一名新人，因此巴雷特法官缺乏大多数被提名人拥有的诉讼实质性记录。然而，因为她是一名法学教授，巴雷特的学术著作阐明了她对各种问题的看法。最适用的著作涉及遵循判例的主题。在 2013 年的一篇文章中，巴雷特教授警告说，试图推翻判例的法官必须“确定这种方法保证令人不安的依存利益”。在同一篇文章中，巴雷特写道，判例的附带好处是作为调解冲突的方法，因为过去的每一个案例不是都需要在随后的每个案例中重新使用。在 2017 年的一篇文章中，巴雷特教授批评斯卡利亚大法官，声称他是一个“胆怯的原法主义者”，发现他经常表示愿意以原法的理由推翻判例，但如果最终案件达到同样判决，他会支持法庭的多数派。在那篇文章中，巴雷特讨论了斯卡利亚消极商业条款的案件，但没有插入她自己的评论，

二、哈迪曼（Hardiman）法官

哈迪曼法官在税务问题上的写作较少，但并没有反对法院防止州税收超额案件，只要法院仔细考虑了纳税人的主张。尽管哈迪曼没有亲自撰写他对商业条款的看法，但他确实发表了众多观点，对消极的商业条款进行解释。在 Tri-M 集团、LLC 诉夏普案中，一个三级法官小组驳回了一项要求异质化现行工资的特拉华州法律，认为该法律违反了商业条款。法院小组驳回了特拉华州提出的他们仅仅是市场参与者的观点，基于他们也对其他参与者进行了监管，并且驳回了国会授权特拉华州行动的说法，基于缺失“毫无疑问”的国会指示。哈迪曼在这个详细意见中明确的观点可以让我们了解哈迪曼的想法。至少，他更有可能在消极的商业条款问题上支持大法官肯尼迪和斯卡利亚，而不是支持贾斯托斯托马斯和戈萨奇。如果要要求哈迪曼审判州法规是否违反消极的商业条款，他可能会对该州的论点持怀疑态度。

在 2010 年弗里曼诉科尔津案中，法官哈迪曼参加了第三法院小组会议，该小组认为新泽西州葡萄酒法律的多项条款因为歧视州外人而违宪。该项争议的法律允许州内葡萄酒厂对零售商和消费者销售，而禁止在没有新泽西州特别许可的情况下进口超过一加仑的州外葡萄酒供个人使用。哈迪曼多次在任意和反复无常的标准下评估 FCC 规则，在 CTI 公司诉 FCC 案中，他写道，当“该机构检查相关数据并对其行动提供令人满意的解释”时，该机构的监管并非任意和反复无常。他还强调需要在事实和决定之前建立合理的联系。然而，哈迪曼并非在没有任何理由的情况下支持代理决策，哈迪曼强调，通过测试的规则是通过国会要求的适

当公告和评论程序制定的。相比之下，被认为是任意和反复无常的规则要么根本没有经过这个程序，要么实质上或难以保留的部分没有经过这个程序。

哈迪曼审判的大部分税务案件都肯定了地区或税务法庭对纳税人在税务欺诈方面的判决。一个有趣的案例是他在分析新泽西州的第三方零售税基于州破产法的规定是属于消费税或信托基金税。他发现法定语言含糊不清，因为消费税和信托基金税款都是配合第三方零售税而编写的。他接着看了条款的立法史，并得出结论认为它们应归类为信托基金税。哈迪曼说，这些销售税甚至比其他销售税更接近信托基金税，因为这些税不是债务人欠的税，而只是债务人代税收权益人持有。哈迪曼对这个案例的意见并未向我们提供有关他对税收政策的看法，但这表明如果他发现税法含糊不清，他将尝试采用外部指示来解决这些问题。

在另一个有趣的案例——Criscis 诉美国案，哈迪曼肯定了地方法院在一家公司信托基金税案件中支持政府的裁决，个人可以对此承担个人责任。Criscis 自愿清算破产公司，使用所得款项履行纳税义务。美国国税局代理人指示他们这样做而非申请破产，使用所得款项先履行公司税务责任，然后再偿还信托基金税债务。美国国税局没有解释公司税务责任可能会在破产程序中消失，但信托基金税不会，因此可能会误导 Criscis 的最佳行动方案。后来意识到他们还欠信托基金税，Criscis 试图通过指责美国国税局的欺骗行为来避税。哈迪曼认为，这名官员顶多可以忽略不计，而且这种沉默本身并不构成肯定性行为失误，所以纳税人的税务不会被减免。该观点表明哈迪曼轻易不会认为美国国税局或其官员行为失误。

哈迪曼法官还参与了 2013 年涉美属维尔京群岛居民联邦所得税豁免范围的案件。当然，纳税人寻求建立居住地，提出了何为构成“善意居住”的问题。在 Vento 诉维尔京群岛国内税务局局长的案件中，法官哈迪曼认为法院的判决在 2004 年之前，无论纳税人的意图是否是为了避免纳税义务，都可以建立“善意居住”区，而居住是由纳税人基于客观事实和情况判断停留一段时期的主观意向决定的。

三、卡瓦诺 (Kavanaugh) 法官

卡瓦诺法官拒绝了纳税人的正当索赔程序，并且一直愿意“调整”法定文本，以免法律被指违宪。卡瓦诺没有直接裁定消极的商业条款。然而，他有参与审判戈登诉霍尔德案件。在戈登案中，法院起诉了“预防卷烟贩运法”，法律面临的挑战不是因为商业条款，而是大多数人对正当程序和商业条款之间的区别进行阐述，卡瓦诺支持对互联网卷烟销售商的联邦管辖权，理由是联邦法律要求他们支付国家卷烟税。

在佛罗里达银行家协会诉美国的案件中，他的观点主要赞成政府的意见。这很大程度上是因为案件中的索赔都被禁令法所禁止，该法禁止在税收法规执行之前对其提出质疑。

卡瓦诺有时认为代理机构的规定任意且反复无常，但有时也会支持他们。在国家燃气供应公司诉联邦能源监管委员会的案件中，一个贸易集团质疑 FERC 订单，认为该订单超出了该机构的行为标准。这些规则规定了天然气管道与生产者、采集者、加工者、贸易商的关系。卡瓦诺认为，FERC 的命令是武断的、反复无常的，因为 FERC 没有就反竞争威胁和庞大滥用记录提供充分的证据。在诉 EPA 案中，EPA 的燃料监管受到了挑战。在这种情况下，卡瓦诺支持环保署，并写道，根据“清洁空气法”，该规定是合理的，并非任意和反复无常。

在诉专员案中，一对来自韩国的已婚夫妇要求对未申报的赌博收入的所得税进行重新确认。纳税人认为他们的赌博收入按每局来确认，而美国国税局认为应该按照每个赌注确定。

在这种情况下，卡瓦诺支持纳税人按照每局来计算赌博赢利和损失的方法，而不是基于每次下注。在巴黎圣母院法学院的演讲中，卡瓦诺强调了宪法直接文本的重要性，他称之为“指导和解释大部分宪法的最重要因素”。

四、凯蒂利德（Kethledge）法官

凯蒂利德法官曾质疑法院在防止州税过高方面的作用，同时愿意保护纳税人免受税务机关滥用职权的损害。2007年，在切斯特案中，凯蒂利德法官驳回了一项消极的商业条款索赔，这项条款怀疑密歇根法律限制海岸警卫队压制倾销的方式比联邦法律更为严格。凯蒂利德写道，“商业条款的权力属于国会，而不是法院”，并解释说，当国会没有采取行动时，法院才能进行消极商业条款的审查。他表示，消极的商业条款只能用于保护国会的潜在权力免受各州的侵害。凯蒂利德对消极商业条款的描述，表明他不会只因为一位请愿人的行为而轻易同意限制一个州的权力。然而，他确实说明它有合法的目的，即使它是一个狭义的目的。如果国会就某一主题根本没有发表过言论，并且多个国家开始侵犯凯蒂利德所关注的潜在权力，那么涉及消极商业条款的观点可能会说服他反对州法令。

在担任法官期间，凯蒂利德既支持也反对过机构监管。他在2010年诉美国农业部的案件中，提出了推迟代理决策的标准。他认为一个机构无权进行干涉，因为它是一个代理机构，尽管代理商比法院更专业。为使法院进行干预，代理商“要做的不仅仅是宣布他们具有比较优势这一事实，他们必须实现这一比较优势。”这意味着它必须适用相关的法定和监管标准，美国农业局在本案件中并没有做到这一点。凯蒂利德一直在维护法规，他要求各机构使用他们的专业知识、应用他们的专业知识，并遵循他们和国会制定的要求。如果一个机构的监管不受程序和证据的支持，凯蒂利德不会仅因为它来自一个机构而完全支持它。

凯蒂利德所判断的大多数税务案件都涉及确定地区或税务法庭对纳税人税务欺诈的决定。凯蒂利德为纳税人辩护道，一个州为了实现税收权利而履行对财产的绝对权利，州所影响的“财产价值超过了税收”。这些观点表明，尽管凯蒂利德（Kethledge）确实做出了许多有利于美国国税局的决定，但他并不容忍对纳税人的迫害。如果其政策适用偏颇或者不想收税而像盗窃，他不会只支持政府。

五、塔帕尔（Thapar）法官

塔帕尔法官担任上诉法官的时间很短，但在他担任替补席的时候，他并没有在税务纠纷中默认支持政府。2017年3月成为上诉法官之前，塔帕尔担任了九年的审判法官，因其使用门外人可以理解的通俗语言来撰写观点而知名。在2010年国际乳制品协会诉博格斯案件中，当时的地区法官塔帕尔是一个由三位法官组成的法官小组的成员，该小组对消极的商业条款进行了总结分析，首先评估了州是否存在保护主义，如果不是，就用“派克平衡测试”对其进行分析。该法令违反了消极的商业条款，小组写道：（1）该条款明显倾向州内交易而歧视州际交易；（2）它给州际贸易带来的负担超过了收到的所有利益；（3）它实际产生了对州际商业的域外控制效果。

在拒绝卡车运输公司的退税申请时，该公司辩称，缴纳税款的卡车在运输货物时受到严重损害，但试图将卡车出售后性能的证据排除在外，塔帕尔法官考虑这一证据，并描述到“如果你看到一匹马奔跑着穿过田野，那很有可能他在之前没有受到严重损害。”在今年2月弗吉尼亚大学法学院的一次讨论中，塔帕尔法官认为“司法机构没有责任修改不良的立法草案，即使法官个人更喜欢与法规文本要求的不同的结果。”



《财经数据》

保守传媒质疑美国“极端贫困”论

编者按：近日，联合国极端贫困和人权问题特别报告员阿尔斯通（Alston）宣称“美国有大约 4000 万贫困人口，其中 1850 万人口极度贫困，530 万人口像第三世界国家那样绝对贫困”，遭到了美国的多方抗议和反对，认为其基于错误的信息得出了错误的结论。

联合国极端贫困和人权问题特别报告员菲利普·阿尔斯通（Philip Alston）近日宣传：“美国有大约 4000 万贫困人口，其中 1850 万人口极度贫困，530 万人口像第三世界国家那样绝对贫困”。他在联合国人权理事会上进一步声称：“作为全世界最富裕国家之一，美国在帮助 4000 万贫困人口上鲜有作为。”

他的言论是彻底错误的。这样的言论看似披着合法的外衣，但是在编纂美国官方贫困数据时，美国人口调查局（USCB）仅仅统计了每户家庭在年度调查里填写的现金收入金额。这样的“官方”收入数据遗漏了低收入家庭的大量表外收入，粗暴忽视了美国纳税人缴纳的 1.1 万亿税额的 95% 用于为低收入群体提供扶贫补助、食物、住房以及医疗优惠。人口调查局（USCB）也代表劳工统计局做了一项关于家庭支出的调查，被调查家庭被要求报告每月多达 594 个项目的支出金额。正常而言，贫困家庭报告的平均支出额是官方收入额的 2.4 倍。从这些支出数据中，我们可以计算出更能代表真实生活水平的贫困标准。

一定要了解真实情况。阿尔斯通（Alston）声称有 4000 万美国人的收入低于“四口家庭年收入 24000 美元”的官方贫困线。但根据调查，按照支出数据减去官方贫困标准，最多只有 2590 万美国人生活贫困。并且，美国的贫困标准已经远远高于世界大部分人口的生活水平。基于收入和基于支出的贫困衡量方法用于阿尔斯通（Alston）近期宣传的低于贫困线群体时，差异会更为明显。这位特派调查员声称有 1850 万美国人的收入低于官方贫困线的 50%，生存“极度贫困”。但真实情况是，仅有 150 万美国人的生活支出低于贫困线。

真相又是如何呢？为了回应阿尔斯通（Alston）最为煽动的“530 万美国人像第三世界国家那样绝对贫困”的言论，美国驻日内瓦代表团引用了我们最近的工作成果：从 1980 年开始，根据美国政府官方公布的消费者支出调查——222170 户家庭中仅有 175 户——仅 0.08% 的人均日支出金额低于 4 美元。如果参照应用更为广泛的世界银行标准，即人均日支出金额 2 美元，调查结果会更为好看：仅有 66 例——即 0.03% 的调查对象处在第三世界的明显贫困中。如果我们看看被阿尔斯通（Alston）称为“极度贫困”人群的真实生活状况，那么用收入来衡量贫困这一方法的严重缺陷将会显而易见。美国生活“极度贫困”的家庭一般都拥有空调、电脑、数码影碟机和移动电话。他们很少被报道面临饥饿、被驱逐或者公用设施被切断等物质层面的困难。

关于美国广泛存在极度贫困的言论是基于错误信息得出的。这些言论目的是为增加福

利支出施加压力。但是，基于错误信息无法制定明智的公共政策。更糟糕的是，错误信息将注意力从真正需要福利的问题上转移出来：诸如低水平的受教育程度、犯罪猖獗、毒品和酒精滥用、恶劣的儿童成长环境，这些问题普遍存在，削弱了人类福祉，急需福利援助。6月19日，当妮基·黑利（Nikki Haley）宣布美国退出联合国人权理事会时，她称这一组织“保护了人权践踏者，并且充满了政治偏见”，特朗普政府的这一决定是正确的。

政府部门应该努力提高美国官方贫困数据的准确性。从而不再为那些对我们充满偏见的人提供有误导数据。这样，我们才可以使所有人充分认识到每年为帮助贫困人口花费 1.1 万亿美元并不是一笔“小数目”。

（摘自 Jamie Bryan Hall, Don't Believe the UN's Propaganda About 'Extreme Poverty' in the US, www.dailysignal.com, 2018 年 7 月 17 日，由王阳逸编译）

美联邦政府 2018 财年预算回顾

据国会预算办公室估计（CBO），截至 9 月 30 日，**联邦政府 2018 财年的预算赤字总计为 7790 亿美元**，赤字同比 2017 财年增加 1130 亿美元。在 2018 财年，赤字占国内生产总值（GDP）的比例从 2017 年的 3.5% 和 2016 年的 3.2% 上升到 3.8%。2018 财年的财政支出因某些付款时间的改变而减少，这些付款是在 2017 财政年度支付的，因为 2017 年 10 月 1 日（2018 财政年度的第一天）是周末。如果不是这一支付提前，2018 年的赤字将达到 8230 亿美元，占 GDP 的 4.1%。

表 3 财政年度总额

单位：10 亿美元/财年	2013	2014	2015	2016	2017	2018
财政收入	2775	3021	3250	3268	3315	3329
财政支出	3455	3506	3688	3853	3981	4108
赤字 (-)						
总额	-680	-485	-438	-585	-666	-779
占 GDP 百分比	-4.1	-2.8	-2.4	-3.2	-3.5	-3.8

数据来源：国会预算办公室；管理和预算办公室；美国财政部。

2018 财年，政府的收入总计达 3.3 万亿美元，比 2017 财年增加 140 亿美元，增幅不到 1%。收入占 GDP 的百分比，从 2017 年的 17.2% 下降到 2018 年的 16.4%，低于过去 50 年的平均水平（17.4%）。

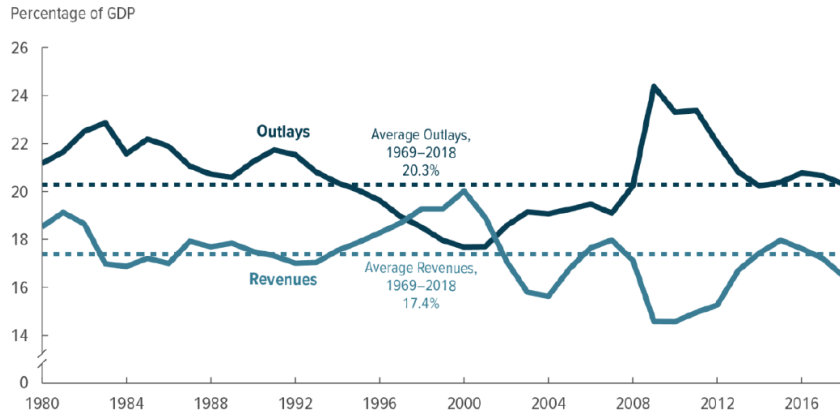
2018 财年，政府的净支出为 4.1 万亿美元，比 2017 财年增加 1270 亿美元，增幅为 3.2%。2018 年的支出占 GDP 的 20.3%，而 2017 年为 20.7%，与 50 年平均水平相当。如果不是某些支付时间的转变，2018 年的支出将相当于 GDP 的 20.5%。

一、财政总收入：2018 财年增长不到 1%

由于抵消了不同收入来源的变化，2018 财年的财政总收入与 2017 年的收入相似，变化的部分原因在于去年主要税收立法（公法 115-97）的规定：

1、**个人所得税**收入，是收入的最大来源，总共增加 960 亿美元，增幅为 6%。作为经济的一部分，这些收入从 2017 年占 GDP 的 8.2% 上升到 2018 年的 8.3%，仍然高于过去 50 年的平均水平（8.0%）。

(1) 非代扣的个人所得税增加了 870 亿美元，增幅为 16%。大部分增长发生在 4 月份，当时纳税人最终缴纳了 2017 年的税款。



(2) 从工资中代扣的工资税增加了 160 亿美元，增幅为 1%。这一变化反映了几个抵消因素，其中两个因素提振了扣缴的个人所得税：全年工资增加，以及美国财政部将前几年记录为工资税的 210 亿美元重新归类为所得税。通过预扣收取的数额最初是根据该部门的估计在这两类税收之间分配的。随着纳税申报单的详细资料的出现，财政部在这两个来源之间进行了重新分配。

这两个因素从 2 月开始部分抵消了预扣税收收入份额的下降。1 月，美国国税局发布了新的扣缴表，以反映在公法 115-97 在本日历年开始生效的变化。所有雇主都必须在 2018 年 2 月 15 日之前开始使用新表。

(3) 个人收入所得税退税增加 60 亿美元，增幅为 2%，这减少了净收入。

2、**工资(社会保险)税**收入，第二大收入来源，增加了 90 亿美元，增幅为 1%，但占经济的比重从 2017 年的 6.0% 下降到 2018 年的 5.8%。这些收入的增加反映了工资和薪金的增加。然而，如上所述，2018 年报告的工资税因从薪金重新分配到个人所得税而减少。

3、**企业所得税**收入，第三大收入来源，在 2018 年下降了 920 亿美元，降幅为 31%，从 GDP 的 1.5% 下降到 1.0%。这一所占 GDP 百分比是 2009 年以来的最低记录，也是 50 年平均值 2.0% 的一半。这一下降反映了 2017 年和 2018 年纳税年度的付款；大约一半的下降发生在 6 月以来。从 6 月到本财政年度结束时的收款大多数是以 2018 纳税年的税收估计付款的形式进行，当时公法 115-97 的若干规定生效，包括新的较低的公司税率。另一项规定扩大了企业立即扣除设备采购全部价值的的能力，在 2017 年第四季度追溯有效。

4、**其他来源**的收入增加了 10 亿美元，增幅不到 1%，但从占 GDP 的 1.4% 下降到 1.3%。来自收费和罚款以及美联储汇款的收入下降被消费税和关税收入的增加部分抵消。

(1) 美联储向财政部的汇款减少了 110 亿美元，降幅为 13%，主要原因是短期利率较高，导致央行向存款机构支付更多的储备利息。美联储这些扩大的付款导致向财政部的汇款减少。

(2) 消费税增加了 110 亿美元，增幅为 13%。这个增加部分是由于收到了医疗保险提

供者的税款。在 2017 年，该税种暂停了一年，而 2018 年取消暂停，但又将在 2019 年再次暂停一年。

(3) 关税增加了 70 亿美元，增幅为 19%，部分原因是政府当局在年内实行了新的关税。

(4) 收费和罚款减少了 70 亿美元，降幅为 14%。

表 4 财政收入表

主要来源（10 亿美元）/财年	2016	2017	2018	变动百分比，2017-2018
个人所得税	1546	1587	1684	6.1
工薪税	1115	1162	1171	0.8
公司所得税	300	297	205	-31.1
其他	307	269	270	0.4
合计	3268	3315	3329	0.4
GDP 百分比	17.6	17.2	16.4	N/A

数据来源：国会预算办公室；管理和预算办公室；财政部。

注：N/A：不适用

二、财政总支出：2018 财年增长约 3%

总体而言，从 2017 年到 2018 年，财政净支出增加了 3.2%。如果不是因为 10 月 1 日是周末，使某些支付从 2017 年 10 月转移至 2017 年 9 月，这一增长将会多约 460 亿美元，从而使增幅达到 4.3%。下面的讨论反映了剔除该支付时间转移影响后的调整。

所有主要支出类别和大多数联邦机构的支出均有所增加。整体增加的大部分原因是社会保障、公共债务净利息和国防支出增加：

1、**社会保障、医疗保险和医疗补助**这三个最大的福利项目支出分别增长了 430 亿美元（增幅为 5%）、160 亿美元（增幅为 3%）和 140 亿美元（增幅为 4%）。由于受益人数（增幅为 1.6%）和平均福利金（增幅为 2.9%）的增加，社会保障支出增加。社会保障退休部分的支出增加了 5.3%；相比之下，残疾部分的增长率不到 1%。在过去五年中，医疗补助支出增加 47%，主要是通过《平价医疗法案》授权扩大了补助范围，增加了参保人数。然而，自 2015 年起医疗补助支出的年增长率大幅下降，当时为 16%。三大福利项目的综合支出相当于 2018 年联邦政府支出的 48% 和 GDP 的 9.8%，略低于 2016 年 GDP 的 10.1% 的峰值。

2、**公债净利息**支出增加了 620 亿美元，增幅为 20%，部分原因是通货膨胀率更高了。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，调整通胀保值债券的本金。2017 财年的调整数为 330 亿美元，2018 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。作为 GDP 的一部分，净利息攀升至 1.8%，这是自 2001 年以来的最高水平。

3、**国防部**军事活动的支出在 2018 年增加了 380 亿美元，增幅为 7%，连续第二年增长（2017 年这种支出增长了 1%）。在经过议员修订了 2011 年《预算控制法案》规定的法定拨款上限后，国防部收到的资金增加了 11%，推动了 2018 年的增长。所有增加的主要类别的国防开支为：运营和维护增加了 110 亿美元（增幅为 5%），研发增加了 90 亿美元（增幅为 13%），采购增加了 90 亿美元（增幅为 8%），军事人员增加了 70 亿美元（增幅为 5%）。同

2017年一样，空军的支出增长最快，增幅为9%；陆军和海军的增长率为6%。国防部的军事开支占2018年GDP的3.0%，与2016年和2017年的水平相当，但低于2001年以来的任何一年。

4、在净值上，所有其他支出几乎没有变化（见表5“其他”类目），尽管有几个类别有显著增加，而一个类别显著减少：

(1) 政府从**房利美**和**房地美**收到的总付款比2017年减少了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130亿美元。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。

(2) **国土安全部**支出增加了180亿美元，增幅为35%，主要是因为与救灾有关的活动。

(3) **农业部**支出增加了90亿美元，增幅为7%，主要是因为该部门在2017年8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70亿美元的下调修订。

(4) **退伍军人事务部**支出增加了80亿美元，增幅为5%，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，另一部分原因是在非部门医疗机构获得健康福利的退伍军人人数的持续增长。

(5) 通过市场所购买的**医疗保险补贴**支出（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项目的保费今年有所上升。

(6) 与那些增长相反，**教育部**支出下降了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。

对于其他项目或活动，支出增加或减少的数额较少，净支出额外减少了130亿美元。

表5 财政支出表

主要支出（10亿美元）/财年	2016	2017	2018	变动百分比 2017~2018	
				实际	调整 ^a
社会保障福利	905	934	977	4.6	4.6
医疗保险 ^b	592	595	585	-1.6	2.7
医疗补助计划	368	375	389	3.9	3.9
小计	1865	1903	1951	2.5	3.9
国防部-军队 ^c	565	569	601	5.6	6.6
公债净利息	284	310	371	19.8	19.8
其他	1138	1199	1185	-1.2	0.0
合计	3853	3981	4108	3.2	4.3
GDP百分比	20.8	20.7	20.3	N/A	N/A

数据来源：国会预算办公室；管理和预算办公室；财政部。

注释：

a.调整后的数值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41510亿美元。

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

N/A: 不适用

三、2018年10月估计

据 CBO 估计，联邦政府 10 月的赤字为 980 亿美元，比去年同一月份的赤字增加了约 350 亿美元。2017 年 10 月支付时间的变动影响了赤字的金额，如果没有支付时间变动的影
响，上个月的赤字将比 2017 年 10 月减少 90 亿美元。

（摘自 Nathaniel Frentz, Amber Marcellino, Joshua Shakin, Monthly Budget Review: Summary for Fiscal Year
2018, www.cbo.gov, 2018年11月7日，由龚德昱编译）

[《美国财税动态》月刊 2018 年第 11 期内容完]

2018 年 11 月 15 日截稿

2018 年 11 月 25 日于上海出版



上海财经大学公共政策与治理研究院

Shanghai University of Finance & Economics Institute of Public Policy & Governance

上海财经大学公共政策与治理研究院是上海市教委重点建设的十大高校智库之一，主要为加快学术成果应用转化、服务政府决策和社会需要服务。

美国财政与经济研究所

The American Fiscal Studies Institution

美国财政与经济研究所以学术创新为导向，整合校内外有关美国政治经济研究资源，专注于美国财政、税收、货币、金融、科技与产业政策等财经专门领域相关理论、实践问题研究。



智库视野



研究院微信研究院微博



主办

上海财经大学公共政策与治理研究院

上海市国定路 777 号

邮政编码：200433

电话：(021)6590 8706

官方微博：e.weibo.com/u/3932265304

美国财政与经济研究所《美国财税动态》月刊编辑部

主编：李超民

责任编辑：熊璞

参编：龚德昱、李维佳、马樱梦

电话：(021)6590 3457 / 159 219 91883

邮箱：mcdm@mail.shufe.edu.cn