

客观、专业、洞察

# 美国财税动态

## 月刊

MEIGUO CAISHUI DONGTAI Monthly

2017 年第 4 期（第 2 卷第 4 期）



主办：



美国财政与经济研究所

## 刊首语

**特朗普总统近期再次强调要把基础设施建设作为施政重点。**今年二月底，他在国会发表的“伟大美国新篇章”演讲中，对美国人民承诺，将筹资一万亿美元重建基础设施，并创造就业，他的讲话也再次引起了各界关注，学界也在争论这项计划的成败与政策难点。

**历史是最好的老师。**在 1930 年代美国经济大萧条爆发后，凯恩斯理论甚嚣尘上，基础设施建设作为应对资本主义大危机的重要手段，获得了罗斯福政府的青睐，通过迅速进行公共投资，推动了美国经济复苏，增加了就业，为美国参加二战、在战后迅速恢复经济，奠定了基础设施支撑。应当说，八十多年前罗斯福政府兴办的一些重要基础设施项目、所总结出来的一套行之有效的政策与制度设施，至今仍在发挥较好作用，政策创新仍是社会科学、政策科学教材中经典案例，所以说凯恩斯理论功不可没并非没有道理。然而萧条时期进行基础设施建设，对于经济增长真正的成效究竟有多大，自凯恩斯理论诞生以来也充满争议，至今并未停歇，而且也有理论证据表明，公共投资不但乘数较小，而且挤出私人投资。如果从近一个世纪以来的经验来看，公共部门基础设施投资的作用在于短期内刺激经济，在基础设施短缺情况下，能够解决一定就业问题，同时为经济的长期增长提供强大基础支撑。这一点，最典型的例子，就是我国为了应对 2008 年金融危机，决定投入四万亿人民币的投资计划，当时由于这项决策的及时性与现实必要性，不但很快带动了相关基建投入迅猛增加，解决了重点交通基础设施短板，还确实在短期内创造了较高就业率，大大提升力建材、原材料行业等供给能力。尤其重要的是，在全球经济几乎全面下滑情况下，中国经济一枝独秀、保持连续增长十分不易。更值得总结的是，基建投入为新的经济高涨到来准备了可靠的基础设施支撑，如机场、高铁、水利等项目，相信中国经济将长期受益。相反的案例是美国为了应对 2007-2009 年经济大衰退，实行量化宽松政策，通过把有限的资源投入救助大型金融企业、汽车企业，尽管缓解了经济危机，但是客观上加大了央行的资产负债表，同时联邦政府的公共债务急剧增加，导致美国经济雪上加霜，也限制了进一步实施公共政策的空间，殷鉴不远。

**对于美国经济的现实情况来说如今形势有所不同。**大致有以下几点值得关注。首先，**特朗普面临的主要是基础设施建设的筹资难题。**他设想，首先通过增加公共投资，同时为企业减税等途径，带动私人部门增加对于基础设施领域的投资，实现重建基础设施的目的，并解决就业难题。其次，**当前美国基础设施存在的问题主要是老旧和破败，亟待更新与维护，而非新建。**所以说基础设施投入解决就业的能力有限，他的计划是否能获得更多的支持尚难料定。第三，**国会内存在强大的游说势力，不利于特朗普实施基建政策。**其中民主党已经制定了基础设施建设筹资方案，共和党国会也对特朗普的筹资方案不肯领情。此外还存在一些其他比特朗普的基建投资更具有优先性的政策问题，也会影响到他推行其基建计划。所有的难题加在一起，实际上就是“巧妇难为无米之炊”困境，特朗普如何筹集到建设资金才是成功的门径。而无论是靠减税带动私人投资办法筹资，还是靠所谓每个项目节约一分钱的办法筹资，还是建设收费性的基础设施，都是不解决根本问题的。他应当试一试向中国的资本开放基础设施建设项目的办法，探讨一下可行性，实现中美双赢。

**他山之石可以攻玉，同时我们更加关注本国问题。**今后二三十年，基于改革开放以来经济长期增长的惯性，以及城市化时代的来临，尤其是具有中高级消费能力人口急剧而长期

增加，预计中国经济仍可能继续长期保持较高增长速度，对于基础设施的建设与维护需求更会不断领先增长。然而我国基础设施体系仍不十分完备，一些重要的基础设施欠账不少，区域之间仍不均衡，尤其是一些老少边穷地区，甚至缺乏必要的一般性基础设施，大江大河规划治理也不容乐观。所以，必须做好以下几点准备。首先是，科学规划，从政策上向基础设施短缺的地区和领域倾斜，尤其是流域规划治理、区域交通、水利、清洁能源等项目。其次，建设交通基础设施配套体系。随着我国城市化阶段迅速到来，汽车等现代交通工具的普及，市内停车问题日益突出，对此应当重点予以考虑。目前干线航空、铁路运输体系已经初步形成，但支线与城际交通项目建设需成为基础设施建设重点，对投入和相关政策应当有更大关注。三是，适应未来环保要求，对于天然气输送、新能源汽车等项目要继续加大投入。四是，对于义务教育必须长期坚持投入，从校舍、师资、教材课程设置上下功夫。最后，对于已建成并使用的基础设施项目，应强化维护资金的筹措与准备，成立基金，加强管理。（李超民）

## 2017 年第 4 期《美国财税动态》月刊目录

### 《华盛顿政治经济观察》

特朗普勾勒“伟大美国新篇章”（1）

特朗普商战颠覆建制派（2）

特朗普冻结人事计划（2）

特朗普与美国的非洲共识（3）

### 《利益集团与联邦财政》

特朗普理财锱铢必较（4）

特朗普基建计划“满是问题”（5）

特朗普基建计划能增加就业吗？（6）

《复兴法》经验与交通投资（7）

基础设施支出刺激有限（8）

赵小兰与基础设施建设（9）

哈佛经济学家热议美国基建投资（10）

奥罗维尔水坝的警示（11）

### 《利益集团与税收征管》

美实施边境税将招致报复（一）（13）

众议院通过 Rouzer 法案（17）

特赦非法移民浪费万亿美元（17）

IRS 更新死亡率表将增加养老金成本（18）

IRS 国家税收安全周闭幕（19）

### 《财政与金融监管》

国会内斗殃及进出口银行（19）

美财政部强调美欧金融监管合作（20）

美欧保险与再保险双边协议达成（21）

美财政部强调对国际反洗钱工作主导权（21）

财政部讨论理财能力（22）

### 《财经数据》

美国 2016 年十月国际资本流动数据（23）

美财政部发布收支决算月报（23）

美联邦政府 2017 年 3 月预算回顾（24）

## 《华盛顿政治经济观察》

### 特朗普勾勒“伟大美国新篇章”

**狭隘思维时代已经结束。**2017年2月28日，特朗普总统在国会发表首次演讲，着重强调要替代《平价医疗法》，推行“择优积分”式移民改革，他还援引了两位共和党前总统林肯与艾森豪威尔的讲话，为推进贸易改革和进行基础设施建设加油打气。

**众院共和党人对于特朗普的讲话报以非常积极的热情。**特朗普说：“强制每个人购买由政府批准的医疗保险，从来都不是正确的解决方案”。“使每个人都能参加医疗保险的方法，应当是降低医保成本，这才是我们要做的……奥巴马医改政策已破产了，必须采取果断行动，保护所有美国人的利益。行动不是选择性的，而是必然行为”。

**特朗普提出替代奥巴马医改法将适用五项标准。**首先，确保投保前即身患疾病的医保对象有机会得到医保，使已参保者稳步实现过渡。第二，通过税收抵免政策扩大医疗储蓄账户，保证投保者可以自行购买保险，自愿购买保险而非政府强制。第三，各州应当得到医改所需的资源，并具有一定的灵活性，确保无应保者漏保。第四，实施法律改革，保护患者和医生免受医保涨价影响，降低人为抬高药价，直接落实到位。最后，允许跨州自由购买保险，建立全国竞争性医保市场，降低成本，提供更好的医保服务。以上这一切至关重要。

**美国将强化移民改革。**特朗普呼吁国会参考其他国家，改革移民制度，加拿大、澳大利亚和其他国家的移民制度是基于移民个人能力与品质的，而寻求移民美国的人应该有独立的经济能力，这是我们应坚守的基本原则。如果废除现有的低水平的移民制度，采用基于移民个人能力的制度，我们将多方受益，不但节省大笔资金，提高工资水平，还能为困难家庭提供帮助，包括中产阶级移民。我相信，只要我们坚持以下目标，即为美国人增加就业和提升工资水平、加强国家安全、重塑法律尊严，真正积极的移民政策改革完全可以实现。但是民主党反对特朗普建立新机构，帮助受非法移民影响的受害者和幸存者。

**特朗普坚定支持自由贸易。**但他认为自由贸易的前提是贸易公平。特朗普说，“美国首任共和党总统林肯警告我们，美国政府抛弃保护政策会导致人民生活艰难、遭受打击。林肯说得对，现在是听取他的建议的时候了。我再也不会容忍美国、美国公司和美国工人受他人利用了。”

**特朗普还抛出了重建基础设施计划。**这是很多民主党人都同意的。上次还是美国前总统艾森豪威尔发起过最后一项真正的全国基建计划，建设了跨州高速公路体系。现在通过新项目重建美国的时候到了，美国在中东已经浪费了大约6万亿美元，与此同时，国内基础设施却破败不堪。6万亿美元足够我们将美国重建两次了，如果我们拥有谈判能力强的人才，甚至用这笔资金能将国家重建三次。为了推动美国重建计划，特朗普呼吁通过立法，带动公共与私人资本投资1万亿美元重建基础设施，创造数百万新的就业机会。

（摘自 Fred Lucas, Trump Outlines Agenda for ‘New Chapter of American Greatness’, *The Daily Signal*, 2017年2月28日，由田甜编译）

## 特朗普商战颠覆建制派

特朗普正走在与华盛顿对抗的道路上。众院前议长纽特·金里奇（Newt Gingrich）在传统基金会演讲称，习惯于按既定方式运作的华盛顿与特朗普的商业策略产生了激烈冲突。

特朗普“超前但不超预算”策略与华盛顿的“落后与超支”策略差异很大。金里奇称，预期特朗普的统治方式将与他非常规竞选方式类似。特朗普是位企业家，不是法人，也不是官僚，因此他可以发推文，因为他知道他在想什么。理解特朗普主义的关键，是弄懂特朗普的决策方式。特朗普曾成功翻修了纽约中央公园的公共滑冰场，他以这个工程显示了自身的“交易艺术”，未来的联邦政府也将这样行事。金里奇强调，“特朗普懂得人们相信眼见为实，而不是期待梦想成真。”这就可以理解他如何组阁、如何策划竞选活动了。

特朗普有企业家精神。金里奇将特朗普的总统任期与他的建筑商经历对比，他强调建大楼跟 NASA 的研究是不一样的，NASA 有 14 项关于飞向火星的研究，但没有哪个真的能让我们靠近火星，把 NASA 的文件擦起来或许真的更接近火星，但如果是建大楼，这没用。特朗普的成功不仅归功于关注产出和结果，还有他的关系学。如果要建大楼，最好习惯与建筑工人谈话。

特朗普要让美国变得更伟大。金里奇认为，特朗普是史上最反左的总统，他不要安全区也不要政治正确。他从不支持左翼、政治正确和反智主义，他支持的是美国人。传统政客总是关注自己，但特朗普明白，如果他关注的是美国，他是让美国伟大的人，不是让自己变得伟大，而这恰恰会使他比任何传统政客都更伟大。

（摘自 Morgan Walker, Trump's Entrepreneurial Approach Threatens the Washington Establishment, Says Newt Gingrich, *The Daily Signal*, 2017 年 1 月 12 日，由李威锋编译）

## 特朗普冻结人事计划

特朗普提议冻结联邦职工招聘计划。他不会说你被解雇了，而会说你被冻结了，这是精简官僚体制的方式之一。特朗普承诺将削减政府员工数量，并通过冻结招聘使职位空出来。这是他提出的第一个百日计划中的一部分。但人事冻结不包括军事、公共安全和公共卫生人员。

冻结招聘政策尚没有细节。但这次特朗普提出的人事冻结可能与里根总统在 1981 年实施的招聘冻结政策一样。曾任里根时期人事管理办公室主任的官员认为，特朗普当局在商人第一个百天这样做很明智，而里根时期也这样做并持续数月。当时，里根就职后的第一个行动就是签署备忘录，命令行政部门负责人“严格冻结”联邦文职雇员。据说里根当时是如此急切，以至于在他离开国会大厦前，就签署了那份文件。里根当时定下的目标是削减 10 万名非国防雇员，90% 的解雇通过自然减员实现。后来卡特总统也实施过三次招聘冻结，但规模比里根小。招聘冻结是特朗普改革华盛顿的六大计划之一，此外，他的计划还包括，修改宪法限制国会、限制监管、限制说客，特朗普说，这些都将在上任第一天实施。其中一些措施需要国会立法，但招聘冻结则通过行政措施即可完成。

美国国内对于特朗普冻结招聘政策意见纷纷。联邦经理人协会（FMA）主席 Renee Johnson 反对特朗普的招聘冻结计划。该组织代表联邦政府中的 20 万名管理人员，削减雇员数量对整



个联邦政府机构的服务将产生严重的负面影响。政府问责办公室（GAO）审计结果显示，卡特和里根的招聘冻结计划并没有节省资金。政府问责办公室 1982 年的报告指出：“冻结人事潜在节省的资金都将部分或全部被增加的加班费、与私营公司签订合同、使用非全职员工抵消。冻结雇佣关系在减少债务的同时，也减少了税收收入。”传统基金会医疗政策高级研究员、里根政府时期曾任职人事部门的某专家则说，里根当局冻结招聘是成功的。监察长可以成为新政府的宝贵资产，在奥巴马任期结束后，应该对退伍军人事务部、国税局（IRS）、司法部、卫生及公共服务部进行人事调查，里根政府就曾发起过对一些部门的调查，一个高效的人事管理办公室是华盛顿改革的重点。特朗普需要一个强硬的人事管理局长追究官僚责任、保护政治任命的职业官僚。

（摘自 Fred Lucas, Trump to Follow Reagan Model in Federal Hiring Freeze, *The Daily Signal*, 2016 年 11 月 23 日，由李维佳编译）

## 特朗普与美国的非洲共识

**特朗普当选威胁国会两党的非洲共识。**非洲共识是前三届美国政府的非洲大陆政策基石。克林顿、小布什和奥巴马都支持这一共识，因为非洲值得美国关注与投资。在过去 20 年里，国会不只通过《非洲增长与机遇法》（AGOA），而且颁布变革举措，如“总统艾滋病紧急救援计划”（PEPFAR）、建立了千年挑战公司（MCC），最近又通过了《非洲电力法》、《食品安全法》，延长《非洲增长与机遇法案》有关政策。特朗普是否试图削弱或推翻这些立法？希望不是。然而，没有证据表明，特朗普会继续将非洲当成美国政府的优先事项。事实上，在特朗普领导下，美国必然会更少介入非洲事务，特别是在涉及到使用纳税人资源支持经济发展的时候。

**《非洲增长与机遇法》极可能成为特朗普刀下的首选祭品。**该法案是美非关系的关键框架，贸易与投资关系是美国在该地区政策的前沿，该法鼓励非洲女性参与贸易，促成了非洲贸易中心创建，该中心在奥巴马时代更名为贸易与投资中心，帮助非洲企业运用《非洲增长与机遇法》，奥巴马政府还致力于开发基于互惠的贸易新结构，以取代单方优惠制度。然而美国产品的关税在非洲劣势明显，在过去 10 年，欧盟在非洲大陆积极推行《经济伙伴关系协定》，要求非洲各国政府给予欧洲商品、劳务和公司以优惠。特朗普未来更可能将《非洲增长与机遇法》当成“糟糕”的贸易协议，而不是基于刺激制造业和贸易创新的经济发展计划，希望特朗普当局三思。

**美非关系仍在继续取得长足发展。**美国在后冷战时代，开始把与非洲政府的关系从捐助国转变为基于互惠互利，现在美国所有的援助都是基于赠款而非信贷，非洲政府在决定美国政府投资计划中的话语权越来越大。成立千年挑战公司，从整体上协调投资也许是最好的例证。非洲青年领袖倡议，将 2000 名非洲大陆最优秀的青年送到美国接受领导培训，与奥巴马总统和美国高官会面，并与 30 万名年轻的专业人士通过网络保持联系，该计划是美国锻造新的伙伴关系最引人注目的例子，这样做符合美国利益。但特朗普总统可能不会支持这样的计划，事实上，大多数非洲人都怀疑，特朗普政府是否会对穆斯林实施禁令，驱逐大量非洲移民，美国是否继续像原来那样，成为希望、友谊和机遇的灯塔。

**美国在应对非洲的主要安全挑战方面也发挥了关键作用。**在过去一年里，美国增加了与尼日利亚和其他地区政府的合作，努力击败了“博科圣地”，并继续取得进展。美国对刚果民主共

和国、南苏丹的维和行动给予了支持，这一直是促进冲突地区稳定、进行反恐的重点。特朗普当局是否会继续支持这些项目，仍悬而未决。

**尼日利亚穆罕默杜·布哈里总统期待与特朗普合作。**尼日利亚参院 Bukola Saraki 博士也发表了祝贺当选声明并称，特朗普在私营部门的经验能够帮助尼日利亚重建和实现经济多样化。与此同时，特朗普的选举胜利也受到了比夫拉土著人和尼日尔三角洲复仇者的欢迎，其中前者主张从尼日利亚独立，后者则是一个位于尼日尔三角洲的反政府激进组织。但尼日利亚前驻联合国大使 Oladapo Fafowora 则表达了担忧：“在特朗普的背景中，没有什么能表明他对非洲有任何持久兴趣。我认为，尼日利亚人应当汲取教训，即人们应该待在祖国，为国家经济发展做贡献。”

（摘自 Witney Schneidman, Donald Trump and Africa, 布鲁金斯学会，2016 年 11 月 10 日，由李维佳编译）

## 《利益集团与联邦财政》

### 特朗普理财锱铢必较

**特朗普声称他有控制预算的方案。**据审视特朗普财政支出计划的预算专家说，如果下个 10 年的每一分钱都能精打细算，整体效果非常可观。特朗普曾在纽约经济俱乐部指出说：“如果联邦机构在非国防、非福利项目每支出的 1 美元中，能节省 1 美分，那么下个 10 年我们能大约节省 1 万亿美元，这是在不变动国防支出与福利支出情况下的结果。”相比之下，国会在 2015 年提出全面减支方案，要求联邦机构每支出 1 美元就节省 1 美分，而特朗普方案包含的内容更少，因为军事支出和福利支出被排除在外。

**控制预算要靠节省支出。**游说组织“负责任的联邦预算委员会”称，鉴于之前大部分联邦机构每年预计增支 4%，特朗普有可能在 10 年内减支近四分之一，减少 6300 亿美元的非国防财政支出，而不是减少 1 万亿美元，但这一方案何时开始执行尚难说，期待他会公布方案的更多细节。从 1 美元中节省 1 美分看起来很小，但 10 年时间会积少成多。例如，2016 年预算 1000 亿美元的联邦机构，明年预算就是 990 亿美元，后年就是 980.1 亿美元。

**控制支出与基建投资并重。**特朗普的减支方案仅适用于非国防财政支出，而对此类支出已经设置了支出限额。相机抉择支出包括教育、研究、环保和医疗项目、对外援助，以及其他必须经国会审核的支出。与之相对的是福利项目或“刚性”项目，如社会保障、老年医保、医疗救助等无需国会每年批准的项目。特朗普的减支方案不会与他的雄心勃勃的基建计划产生冲突，因为基建计划大部分由高速公路基金出资。传统基金会高级政策分析师 Justin Bogie 称，如果特朗普的经济政策能成功刺激就业增长，那么政府财政收入增长就足以支撑基建支出。

**特朗普方案在政治上很容易被接受。**特朗普方案不包括国防和福利支出，这是与国会“百分之一减支计划”的不同之处。因为，福利项目是美国债务增长的最大推动力，特朗普方案虽然是在减支空间上自我设限，但有总比没有强。要求每个机构从 1 美元中节省 1 美分就能省下一大笔钱的方案得到了国会支持。2016 年 7 月份，众院预算委员会 Mark Sanford 与参



院预算委员会主席 Mike Enzi 共同提出了“百分之一减支”方案，即联邦政府支出的每 1 美元中省出 1 美分。这个议案很全面，而且到 2022 年，能够将联邦政府支出占比限制在 GDP 的 18%。但是另一个游说组织“全国纳税人联盟基金会”称，虽然议员们将“百分之一减支计划”坚持 10 年的可能性很小，但此类方案即使是坚持几年，至少也能降低政府支出占比，甚至产生预算盈余。如果该方案真能实行，并且能坚持住的话，肯定能省下一大笔钱。最后，这个方案虽然理论上很美好，但历史经验告诉我们，国会和行政部门不会长时间坚持支出方案。如果坚持几年，他们就有闲钱可用，到时就又可能开始大手大脚了。

（摘自 Fred Lucas, Trump's 'Penny Plan' Could Slash Federal Spending Over Decade, *The Daily Signal*, 2016 年 12 月 12 日，由李威锋编译）

## 特朗普基建计划“满是问题”

**联邦政府的基础设施支出大部分受政治蛊惑和残缺政策指引。**政客利用这些项目说服选民，使他们相信能从中受益，这种方法根本不可能以合理成本为有效项目提供资金。

**特朗普的正在推进亿美元基础设施计划。**他曾经发誓要“重建美国的基础设施，使其变得首屈一指”。虽然基础设施支出可能会获得两党支持，但历史表明，基础设施计划常常浪费财政资金，交通却没有得到改善。长期以来基础设施计划流于口头，缺乏细节。特朗普准备了两种不同的实施路线，一是将万亿美元直接用于“蓄势待发”的桥梁、道路、学校等基建项目，另一个是激励私营部门投资基础设施的税收抵免计划。然而不论哪种路线，都有问题。因为，我们无法承受增加万亿美元的联邦债务，而且直接上马“蓄势待发”项目，还会导致人们将注意力从急需项目转移到那些符合基建计划要求项目。毕竟“蓄势待发”项目是 2009 年经济刺激法案的主要内容之一。结果往往是与地方政府有直接关系的支出计划，而不是急需维护和更新的基础设施获得资金，从而造成浪费。

**套取联邦财政资金手段众多。**大笔联邦财政为地方政府获得更多资金进行超支创造了机会，比如，某个城市为了从 2009 年刺激法案中获得更多资金，改变了政府大楼的装修计划，从原来大块纯白色瓷砖改成了小块彩色瓷砖。唯一的目的是抬高项目成本，以获得更多的联邦资金。适龄儿童可能从学校投资中获利，但他们却很难从细微的瓷砖中受益。

**税收优惠政策可以避免上述问题。**然而也不是都能做到，因为计划要求政府进行建筑招投标。此外，计划也不包括以透明方式用预算资金支付新建项目费用，而是要求涉及特定项目以预期收益交换税收抵免。但如何确定所谓有意义的项目呢？是否能给更多人带来最大收益？是否会被希望造福当地选民的国会议员选中，确保从建筑公司获得资金，或将项目交给那些政客退休后再返聘他们的公司呢？过去十年来公众对支持私企疑虑重重。救助华尔街、接管通用汽车、对 Solyndra 之类的公司提供投资，都是政府不该卷入私企经营的案例。公私合作伙伴关系可不像单笔支付的直接资助项目，有可能造成纳税人不停补贴私营企业。

**特朗普计划还是有亮点的。**尽管存在风险，但当私企以其盈利建造基础设施时，还是会放在最需要的地方建造急需的东西，同时确保使用者就是付费者。比如，日本拥有全球最好的高速铁路和城市交通体系，却并没有把债务转嫁给纳税人，而由乘客付成本。通过给私企投资基础设施提供空间，特朗普当局将为促进智能基础设施项目创造良好环境，而不给纳税

人带来无限负担。

**特朗普将公私伙伴关系作为财政审慎政策的替代品。**但经验显示，当政府染指私人投资的时候，私营企业会有巨大的潜在回报，但却使纳税人承担所有风险。所以，特朗普应当将计划集中在项目开发方面，使企业在非政治因素影响下，自行做出最好选择。

（摘自 Emily Hamilton, Trump's Problematic Infrastructure Plan, Mercatus Center, 2016 年 12 月 28 日，由田甜编译）

## 特朗普基建计划能增加就业吗？

**特朗普万亿美元基建计划吸引全国关注。**华尔街对于基建投资加码欢欣鼓舞，但华盛顿发出的信号错综复杂。特朗普万亿美元基建计划的许多细节仍不得而知，如项目选择以及资金来源等。共和党和民主党领袖们的疑虑已经压倒了特朗普此前的乐观情绪。

**特朗普基建计划对劳动力市场的影响引发激烈争论。**一些分析师认为，更多公共和私人投资涌入可能在短期内创造就业，尤其是对建筑业的投资。而怀疑论者则指出，投资对就业的直接、间接影响并不明晰。不论未来假定结果如何，对当前劳动力市场来说，特朗普万亿美元基建计划不太可能大幅促进建筑业就业增长。原因有仨。

**首先，正在找工作的建筑工人少了。**奥巴马总统刚上台的几个个月，全球经济自由落体式衰退，而现在建筑工人的失业率恢复到衰退前水平，从 2010 年 20.6% 的高位下降至 2016 年末的 5.7%。虽然一些大都市区仍急迫雇佣更多工人以满足建设需求，但需警惕过度建设倾向，相比雇佣尽可能多的新工人，人们更愿意训练更多有技术的工人。

| 年份      | 2006  | 2007  | 2008  | 2009 | 2010 | 2011 | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  |
|---------|-------|-------|-------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 空缺职位（万） | 211.5 | 213.8 | 123.5 | 61.5 | 86.4 | 92.8 | 105.3 | 140.9 | 156.8 | 172.9 | 198.9 |

**资料来源：**布鲁金斯学会根据劳工部统计数据的分析。

**注：**2016 年空缺岗位数包含 10 月份后的估计量。

**第二，建筑业很难突然增加大量新岗位。**因为空缺职位数在过去几年一直逐步上升，现在几乎恢复到衰退前水平。建筑业空缺职位数已经从 2009 年 61.5 万个低位，升至 2016 年底的近 200 万个，达到 2007 年之后的最高水平。季节性波动当然会影响建筑业全年的空缺职位数，在夏季月份尤为明显。但新职位可能在短期内首先由那些想工作更长时间的现有工人来填补。另一方面，在更远的将来，基建项目需要吸引来自其他工业部门的劳动力以及开展更加广泛的技能培训。

**最后，目前就业已达到相对高点。**考虑直接参与新基建项目，即大型工程和土木工程建设，所雇佣的人员也已经达到了相对高点。按平均数计算，2016 年这些行业雇佣的工人从 2010 年 82.5 万人的低点增加至 93.7 万人，与 21 世纪初的水平相当。同样重要的，该行业在过去的 15 年里占全国总就业人数中的比例一直稳定在 0.7%。除了住宅和商业建筑，特朗普基建计划里的高速公路、桥梁及其他公共设施也吸引了极大的关注；然而，在该行业新增大量新工人将与目前的发展趋势相背离。

（摘自 Joseph Kane, Trump, infrastructure, and jobs: Is construction hiring ready to take off?, 2017 年 1 月 18 日，布鲁金斯学会，由李威锋编译）

## 《复兴法》经验与交通投资

《美国复兴与再投资法》为经济注入了“强心针”。八年前，在大萧条以来最严重的经济衰退时期，奥巴马总统签署《美国复兴与再投资法》（以下简称《复兴法》）。它创造了数百万就业机会，仅 2010 年就降低了失业率 1.8%，同时国内生产总值提高 4%。这也是随后几年经济走向复苏的重要一步，2017 年初，美国的失业率低于衰退高峰的一半。

**交通基础设施基金支持着社区维修与变革。**《复兴法》的基石是用于交通基础设施投资的 481 亿美元资金，随着国会与总统围绕一揽子基础设施计划发起辩论，《复兴法》有助于我们审视这笔近 500 亿美元的基础设施资金增量，展示联邦、州和地方政府提供基础设施的能力。首先，作为艾森豪威尔州际高速公路系统计划以来最大的公共工程，《复兴法》显示了交通运输投资和成果间的量化关系。当时投资改善了 42000 多英里公路、近 2700 座桥梁；修建了 850 个新交通设施项目，购置了近 12000 辆新公交车、近 700 列新型轨道车辆；修复了约 800 座机场。根据美国交通运输部分析，这些投资可以改善全国交通运输体系。例如，《复兴法》通过之后，全国范围内桥梁质量得以改善，2008 年有 9.3% 的桥梁存在结构缺陷，到 2014 年下降到 7.1%。这是《复兴法》实施前的两倍，如果持续 10~20 年，桥梁结构缺陷即可完全消除。持续的高投资可使这一速度持续加速。决策者如果希望确立一揽子投资计划，即可使用《复兴法》中的性能指标，以确定投资规模。

**基础设施维护投资往往比长期资本投资反应更快。**两者都很重要，但它们到期的时点不同。国会将大部分《复兴法》资金用于维修升级，如通过近 280 亿美元的公路计划修复道路、桥梁，许多准备就绪的项目立刻就能启动，同时在经济衰退期间，《复兴法》保留了州与地方预算削减项目。第一个项目是重建和改善马里兰州蒙哥马利县通向新罕布什尔州大道的道路，该整修计划在几天内就上马了。所有 50 个州都赶在《复兴法》颁布后 120 天法定期限之前，预留公路资金，设置期限，以快速执行计划。法律通过后的当年六月，有 1900 多个项目开工建设。

**然而，美国不光需要维持基础设施的良好状态。**对于多阶段、更复杂项目，通常需要更长时间，还要考虑特定因素，如资本计划、项目许可，必须先于建设活动。在这种情况下，《复兴法》开发了有利于长期经济利益的前瞻计划。例如，利用了“交通投资带动经济复兴”计划（TIGER）与高速铁路资金，其中考虑了《复兴法》中 2016、2017 财年交通计划资金的最新支出期限。自 2009 年起，国会每年都通过年度拨款计划对 TIGER 之类计划进行扩容，同时，新设立快速通道程序批准了 2016~2020 财年 45 亿美元后续投入，以支持更加复杂的工程项目，如港口、多式联运枢纽与缓解货运压力计划。这些项目已被超额认购，2016 年交通部共收到资金申请 93 亿美元，但实际交通计划资金只有 5 亿美元。如果基础设施法案中这些项目增加资金，交付时间必须有现实性，最好的候选方案也不可能准备充分。

**吸收新资金受到限制。**同样，快速交付往往依赖于行之有效的方案，即使如此，联邦政府将《复兴法》大部分资金（386 亿美元）花在了已有项目上，利用现有制度与受让关系，如各州运输部门负责建设资金的分配加快交付。对于修复良好状态的传统项目，既定程序和关系往往最快、执行路径往往最可靠。

**一些基建项目吸收资金有局限性。**《复兴法案》强调，即使在成熟项目中也有这个问题。以公路支出为例，2009 财年国会提供了一次性资金，但受助方在 2012 财年才花完这笔钱，而

有时联邦公路基金尚未到账，资金就花掉了，导致 2014 财年前实际支出水平持续增高。虽然受助人可以把资金运用调整到更高水平，但充分吸收资金仍需时间，并不是所有的建设和就业都能立刻开始。一般来说，在真正开始新计划与复杂计划之前，需要更长时间进行准备。这可能会推迟那些专注于新税或财政刺激的基础设施建设计划的见效时间。

**交通基础设施建设需要联邦额外投资和投资承诺。**《复兴法》证明重要、可量化的投资组合能提供同样的结果。当决策者考虑未来的基础设施投资潜力时，应从《复兴法》中学习这个实例。

（摘自 Shoshana Lew, John Porcari, Eight Years Later: What the Recovery Act Taught Us about Investing in Transportation, 布鲁金斯学会, 2017 年 2 月 22 日, 由李维佳编译）

## 基础设施支出刺激有限

**联邦政府基础设施项目的长期价值令人生疑。**联邦政府决策者缺乏动机和必要的信息，以做出良好的投资决策，导致了大量问题出现。特朗普将重建美国基础设施作为其政策议程的重要组成部分之一。具体来说，他呼吁提供 1 万亿美元重建基础设施，支持该计划的人声称此举将刺激经济增长，创造数以千计的就业机会。但历史表明，将基础设施支出作为刺激经济手段的任何尝试，结果远不如预期。特别是在当前阶段，质疑财政刺激有效性的重要原因是作为短期措施，由增加赤字进行融资建造基础设施，不太可能刺激经济增长。从长远看，基础设施支出还可能使美国进一步深陷债务之中，经济也不见得会有显著改善。

**依靠基础设施建设刺激经济存在重大局限。**为了促进就业和经济活动，财政刺激计划旨在对经济危机时期以政府财政支出取代私人支出。然而，考虑到美国当前的宏观经济环境，这种方法却有显著的局限性，主要表现在以下五个方面。

**第一，财政支出乘数太小。**乘数效用衡量政府支出在经济扩张方面的有效性。多项研究都发现刺激支出的乘数非常小，特别是当宏观经济状况与当前美国经济状况相似的时候。事实上，还有一些研究发现基础建设支出实际上会使经济萎缩。

**第二，闲置资源的缺乏。**财政刺激手段旨在让闲置资源重新投入利用。然而，鉴于失业率较低，利率有望攀升，这对当前美国经济的潜在利益微乎其微。

**第三，支出项目有可能固化。**像大多数“临时性”支出一样，在目标危机已经过去很久之后，刺激性支出还是会留在预算中，增加了债务负担。

基础设施支出作为刺激经济手段所必需的关键条件已经被反复证明不可能发生：

**第四，资金不及时。**即使资金可用，也可能需要数月，甚至数年的时间，才能被用在那些“蓄势待发”的项目上，因为基础设施项目往往涉及漫长的规划和实施过程。

**第五，项目定位不良。**基础设施支出很少被用在经济衰退最严重的地区或是最具高经济附加值的项目上，因此，这就严重限制了其刺激经济增长的能力。此外，基础设施项目通常雇佣的都是不会遭受高失业率的专家们，因此，基础设施支出项目很少会创造大量的新就业机会或是降低整体失业率。

**联邦政府缺乏做出科学投资决策的动机和必要信息导致问题丛生。**首先是成本超支。约 90% 的基础设施项目超预算，超支率通常在原预算的 50%~100% 之间。其次是错估需求。



存在高估潜在铁路基础设施使用率的系统性趋势,也存在高估新项目投资回报率的系统倾向。90%的铁路项目都高估了实际流量,另有 84%的项目错估规模超过 20%。此外,公路项目往往会低估流量,这意味着低估财务成本,高估减少道路拥堵所带来的好处。再次是难以维护。强烈的政治动机决定了基础设施支出更多投放在倍受瞩目的公共工程,而非修复桥梁和道路,然而,基础设施的后期维护实际上更加重要。最后是州政府使用联邦政府资金无法控制成本。由于大多数基础设施支出决议都是在州和地方政府层面做出的,联邦财政的融资使州政府官员无法理智地使用资金,因为他们无需对自己的决定担责。

(摘自 Veronique de Rugy, Matthew D. Mitchell, Would More Infrastructure Spending Stimulate the Economy in 2017?, Fedreal Fiscal Police Research Paper, 2017 年 1 月 11 日, 由田甜编译)

## 赵小兰与基础设施建设

**体现美国国家管理和繁荣的变化趋势非常明显。**主要包括多变的公共财政、快速的科技进步、转型中的劳动力市场、气候变化等,它们都对交通领域产生影响。这些趋势不仅仅给赵小兰和她的团队带来了巨大的机遇,以更好地改善美国未来的交通条件和经济繁荣,同时也意味着可能会面临政策失败的巨大风险。

**赵小兰主持的交通部即将面临挑战。**即如何为特朗普政府的基础设施建设规划立法,尽管国会议员刚刚换届,尚处于混乱中,种种迹象表明,国会很快就会考虑特朗普的基础设施融资建议。同时,国会还必须在 2017 年年底,再次对航空立法进行授权,要求交通部提出有针对性的建议方案,使空中交通和管制实现私有化。

**交通立法与私营经济的角色有关。**在投资和管理基础设施中,私有化运作从来都不简单。赵小兰部长必须敏锐地把握公众的态度,尤其是国会预算委员会发现提案可能会增加联邦赤字的情况下,公众态度又将发生新的变化,由于创新有风险,任何过度私有化端倪都可能使创新失去国会支持。

**如何发挥电子科技在生活中的作用非常重要。**赵小兰的前任部长以汽车安全和能源发展为重点,建立了数据采集和传送新框架,但此后交通部还需要数十年的科技投资和政策探索,赵小兰有机会优化电子技术、改良道路设计,满足无人驾驶和共享汽车的需要;实现基础设施感应技术的标准化;完成无人驾驶飞机的规范;并对未来发明做出响应。这是未来交通部门施政最令人激动的部分。

**赵小兰还需要实施具有前瞻性的战略。**基础设施建设是为数不多、不需要高等教育经历的工人从业的经济领域之一。不过其中有些就业正受到自动化的巨大威胁,比如长途货运、物流、仓储等领域的一些职位。同时,大量交通从业人员退休对就业培训计划产生了新的就业需求,赵小兰在处理与就业有关的问题时,曾经的劳工部长经历也许是她的一大优势。

**赵小兰作为交通部长还需关注二氧化碳污染难题。**提高能效是能源生产和制造的趋势,因此,赵小兰既需要关注内阁中对气候变化的怀疑论,也要兼顾“创造这个星球最美好的未来”的目标。有效的中间路线是建设电气化交通,同时减少碳排放。

**管好用好 750 亿美元的年度预算职责重大。**交通部有 55000 名职员,管理着各州的常规补贴资金,还要对建设项目进行评估、维护安全标准、制定新规则等,赵小兰若想展现自



己的独到之处，要做的恐怕不限于此。她如果能成功实现政策创新、强化电子出行、创造更多的就业机会、利用私营资本为公共利益服务，优化环境，那么她将被视为本届政府最具改革能力的领袖人物。

（摘自 Adie Tomer, How Four Macro Forces Will Shape Elaine Chao's Tenure as Transportation Secretary, 2017 年 1 月 10 日，由谢宗炜编译）

## 哈佛经济学家热议美国基建投资

哈佛大学教授、美国前财长 Larry Summers 与 Edward Glaeser 围绕在美国当前的经济环境下，如何不断增加基础设施支出以及有效使用预算资金进行讨论，主要内容如下：

**大幅增加基础设施投资有四大理由。**Larry Summers 提出，支撑美国更加雄心勃勃的基础设施投资项目，最重要的理由之一就是每年以 1% 增长的 GDP。

**第一，不断扩大基础设施投资推动经济加速增长。**基础设施能扩大贸易范围，减少有效距离，促进贸易，提高集聚性。因此，对社会发展的好处肯定会超过所有私人利益之和。在一个私人资本、民营企业和个人流动性不断扩大的时代，基础设施是国家、地方及其综合实力最鲜明的展示。当前是投资基础设施的绝好时机，因为相对于政府借贷利率，基础设施投资回报相当高，目前经通胀调整后的借贷利率接近于 0。

**第二，投资基础设施维护的重要性常常被忽视。**维护项目有非常高的回报率，社会价值也很高。例如，粉刷公立学校的墙壁不可能产生高回报，但这体现了社会对教育的重视，还体现了财务审慎。延期维修是下一代人的债务负担，而且是累计和叠加的。

**第三，计算社会福利应包括改进安全性和期权价值。**出于安全考虑，投资新的基础设施项目很重要。只有对空中交通管制系统进行彻底检修，才能确保最高安全标准，新的基础设施项目可能会产生高昂的期权价值。

**第四，对用户收费是补偿基础设施的有效方法。**而税收抵免则是个坏主意，使用基础设施越多，就没理由不付更高代价。而特朗普提出，为私人承包商提供基础设施项目税收抵免，在很多情况下有利于已经获得信贷者，却不会对基础设施项目有大的作用。

**基础设施投资还需要审慎考虑。**Edward Glaeser 表示，特朗普的基础设施计划还需要接受质疑并进行辩论。

**第一，科学评估基础设施投资。**需要更多基础设施的是美国越来越成功的大都市区，而不是西弗吉尼亚州，也不在铁锈区。底特律建成时有 185 万人，现在只剩不到一半人口。需要修新路的不是底特律，而是旧金山，是纽约。”特朗普提出的税收抵免政策，就好比拿蒙大拿州的选民和纳税人的钱，去偿付使用纽约机场的费用。

**第二，对基础设施收费不总是最好的融资模式。**期待用户以市场价值支付公共基础设施，需要对价格进行更严格的成本效益评估，并以最高利益，更好地分配基础设施。但应当提出具有创造性的资金模式，比如香港的公共交通系统，本身并非由高频用户付费，而是通过新建地铁站摩天大楼获得资金，结果利润非常可观。

**第三，基础设施投资最有效率。**将机场等公共基础设施资产私有化、通过公私合营方式经营国有资产，都能提高效率，在社区规划过程中，不过度参与才能合理、及时完成建设

项目。

**第四，不当忽视对基础设施的维护投资。**

**第五，要重视公共汽车系统投资。**公共汽车的优点在于其灵活性，应当随着技术进步，重新规划公交车系统。

（摘自 Anna Malinovskaya, David Wessel, Larry Summers v. Edward Glaeser: Two Harvard economists debate increased infrastructure investments, 布鲁金斯学会, 2017 年 1 月 18 日, 由田甜编译）

## 奥罗维尔水坝的警示

**奥罗维尔水坝是美国基础设施的现状写照。**加州奥罗维尔水坝马上又将迎来更大的降雨量，这座全国最高的水坝刚刚经历了一次近乎灾难的大雨，当地政府官员正在加紧对大坝进行修缮，并为下游 180 多万灾民提供生活保障。近 50 年前，加州水利资源部在内华达山脉的山麓中修建了奥罗维尔水库，这个水坝对整个美国庞大的水库、沟渠网络以及水利基础设施的分布起了至关重要的作用，这些基础设施影响着南加州城市和农村数百万居民用水。奥罗维尔水坝和美国很多其他水坝一样，由于年代久远且修缮费用昂贵，面临种种问题。面对巨大的挑战和来自国家层面的关注，奥罗维尔水坝出现的一系列问题正在提醒着联邦政府在重建美国基础设施的问题上采取更加积极的姿态。

**事实胜于雄辩。**提升水利基础设施计划庞大、代价高昂，而且仅靠政府单枪匹马，并不能够完成如此艰巨的任务。但是，奥罗维尔水坝危机提醒人们，全国各州、地方和私人对基础设施的管理疏忽到了令人震惊的地步。了解到全国各地区在水坝的投资力度、所有权分配、结构质量控制等方面的差异后，人们才能清楚地认识到基础设施带来的挑战，应对措施细化需要联邦政府以外的社会各方面力量展开广泛合作。

**政府每年投巨资维护水利设施。**联邦政府每年在水利资源（包括水坝、堤坝、湖泊以及河流）管理上的财政支出达到 98 亿美元，占公共基础设施总支出的 35%。相比之下，州和地方政府每年的水利支出几乎是这一数额的 2 倍（183 亿美元，占比 65%），这些支出集中用于水利设施的运行和维修。当涉及到饮用水和污水处理等其他类型的水利设施时，州和地方的作用更加凸显，政府需要耗费高达 96% 的财政支出在水利资源管理上。

**地方投资对于水坝维护作用重大。**当前在绝大多数国家，水坝的所有权和日常运营都不归属于联邦政府，这就强调了地区在这一领域持续发挥作用的重要性。例如，根据美国水坝数据库的最新数据，在全国近 90000 座大坝中，尽管这些水坝的占地范围十分巨大，只有 3.7% 由联邦政府担任主要所有权人，州政府和地方政府所有的水坝数量占比分别是 7.3% 和 20%。但是，由于私人领域拥有最大的水坝所有权（份额达到 64.2%），所以，全国各地在水坝的监管和投资方面差异显著。

**各州潜在高风险水坝数量不尽相同。**德克萨斯州有 7395 座水坝需要监管、持续维修并进行基础设施投资，但特拉华州只有 83 座水坝有这种需求，所以在全国很难确定统一标准，奥罗维尔水坝也并不能全面代表其他地区的情形。比方说，全美 90000 多座水坝中，如果有 15460 个（占比 17.1%）水坝发生崩塌，那会对经济、环境和民众生活构成潜在的“巨灾”。在夏威夷州、康涅狄格州和宾夕法尼亚州，可能出现这类情形的水坝占比很高（高于 44.5%），

而在爱荷华州、南达科他州和堪萨斯州，这类水坝的比重则低于 11.6%

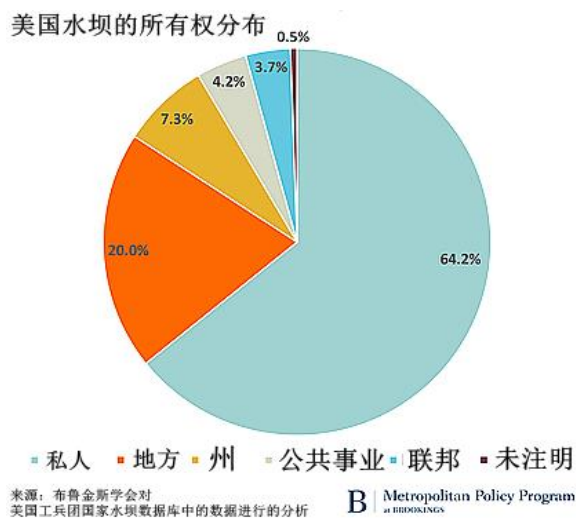


图 1 美国水坝的所有权分布

各地区水坝坝龄和状态也是重要指标。自 20 世纪早期至中期达到修建高峰后，美国绝大多数水坝现在都已经达到了使用极限。全国 90000 多座水坝中有 62700 座水坝（占比 69.3%）是 1970 年之前建成的，对许多地区来说，这些水坝越来越成为物力和财政负担。高达 97% 的水坝是在半个多世纪前，甚至更久之前修建的，美国东北部包括马萨诸塞州、罗德岛和新泽西州等许多州尤其容易受到影响。

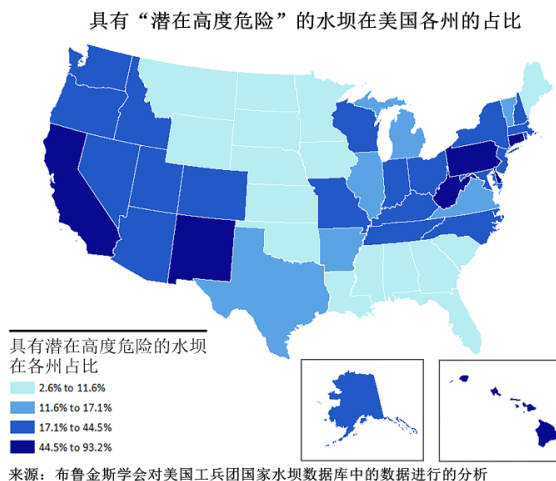


图 2 各州“潜在巨灾”水坝数占比

奥罗维尔水库在 10 年前已经发出警告。这座水坝年久失修、溢洪道无法应对极端暴雨天气，因此各州、地方和私人业者在进行水坝监督和修缮工作时需要倍加警惕。如何筹措资金以开展工作仍是目前最大的障碍，但是墨西哥湾等地区已经开创了新的做法，他们开始投资于更具弹性的基础设施系统，包括探索新债券和采购策略等方法。国会和其他机构也主张采取行动，扩大对基础设施的弹性投资，同时日益严重的气候问题要求人们未来更加关注这

一议题。如果想要用更短时间达成目标，从现在开始就要扩大公共资源和私人领域的基础设施投资，不能坐等水坝崩塌。

美国各州建于1970年之前的水坝数量占比

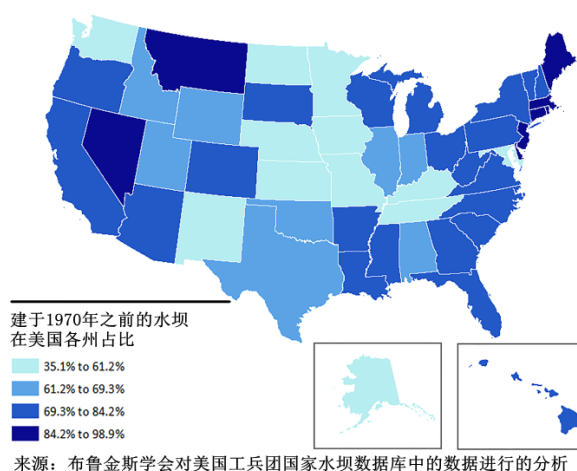


图3 各州1970年前建成的水坝占比

联邦政府补贴对于发挥各地主观能动性很重要。尽管奥罗维尔大坝危机之后绝大多数关于灾后措施的新闻还是在标题中频频提及特朗普和国会，但是州和地方领导人也应当作为重要力量有所作为。如果联邦能提供额外支持，将大大地帮助地方政府解决眼前的一系列挑战，包括水坝问题以及地方政府一长串任务清单中的许多其他项目，不过，仅有自上而下的解决措施远远不够。地方政府拥有自下而上的、持续的领导能力对于确定什么是全国最紧迫的基础设施建设要求以及指引未来行动的方向起着至关重要的作用。

（摘自 Joseph Kane, The Avenue Oroville Dam, a reminder that infrastructure challenges go far beyond Washington, 2017年2月16日，由文月编译）

## 《利益集团与税收征管》

### 美实施边境税将招致报复（一）

**编者按：**美国彼特森国际经济研究所今年三月份发表了 Chad P. Bown 高级研究员撰写的文章《拟议中的美国边境税政策将招致 WTO 贸易伙伴国的报复》，本刊摘译发表，以下是该文的前一部分。

**美国公司税制将进行重大改革。**特朗普总统及其共和党同僚在国会提出，将大幅削减公司所得税率，同时建设目的地税基现金流流转税（DBCFT）体制。此外，将对美国边境税进行调整，以有利于出口，而不利进口。第三个重要的改革内容是新增条款允许美国生厂商以外国公司无法使用的方式减少国内工资成本。

**调整边境税制蓝图仍存在巨大经济顾虑。**众院议长与筹款委员会主席都坚称，这一降低进口和促进出口的制度有可能违背国际贸易规则。由于美国经济规模巨大，由税制改革造



成的贸易畸形会对贸易伙伴产生较大压力，立刻引发贸易伙伴对美国进行报复。

**世贸组织（WTO）规定了贸易伙伴对美国税改的反应框架。**这个与税改蓝图有关、对美国出口商进行报复造成的潜在成本极大。如果税改限制了进口，就违反了 WTO 规则，那么贸易伙伴可获得授权进行报复，每年涉及约 2200 亿美元。如果美国的新税制隐含了出口补贴，贸易伙伴可授权每年额外征收报复性关税 1650 亿美元。美国实施新政策后，有可能立即面临贸易伙伴征收的抵消性关税，共计 3850 亿美元。通常在其他情况下，美国面对 WTO 有关报复期长达 4 年或更长，而此种情况可能会非常不同。

**税制改革务必履行世贸组织义务。**如果美国决策者不考虑这项成本，贸易伙伴可以援引世贸组织章程进行贸易报复，迫使美国再次改革税法典，抵消预期税改对经济发展的正面作用。如果美国决策者在税制改革设计阶段与其主要贸易伙伴共同商议，那么上述大部分成本便可避免，或许税收边境调整后的非歧视性目的地现金流转税既与 WTO 要求相符，也对美国经济有好处。但是，如果美国决策者不愿意在改变立法前考虑这些国际问题，那么应该考虑美国贸易伙伴对其合法报复的预期成本。

## 一、目的地税基现金流转税、边境税调整与 WTO 法律义务

**美国与其他 160 多个国家致力于规范 WTO 政策行为。**WTO 包括保护成员国贸易非歧视条款，而美国正是这一体系的建构者之一。丧失市场准入可能性很多，其中就包括国内税收和监管政策。

**美国在 WTO 框架下实施本国的税收政策有很大的余地。**这与之前在《1947 年关税及贸易总协定》（GATT）下的规定一样，主要约束来自于如何使国内税收制度不违反“**国内税收与法规的国民待遇**”规定。根据国民待遇要求，一旦进口货物支付了关税，那么这批货物在附加税和管制方面，应与国内货物享受同等待遇。倘若进口商品仍要受国内商品所不必遵从的附加税和管制制度，那么就存在不平等待遇，且违背了“国内税收与法规的国民待遇”规定。

**目的地税基现金流转税与增值税类似。**两种税制的设计都是在货物或劳务到达目的或完成消费时征税，因为不论产品原产地在哪个国家，增值税适用于所有本国境内消费的产品，所以理想的增值税体制是无差别的。

**边境税调整属于典型的增值税体制。**不论商品的原产地是哪个国家，同类商品在目的国以相同税率征税，那么边境税调整和增值税就没有区别。

**美国当前流行的政治修辞要求澄清一系列问题。**边境税调整既不属于贸易政策，也不属于进口关税或出口补贴。它既不能降低或提高出口，也不会影响国家的竞争力。典型的增值税制度是不违背“国内税收与法规的国民待遇”对国内待遇政策的。增值税对经济的影响是中性的，即它跳过了生产环节，使进口商品和国内商品适用同一税率。无论进口商品的中间投入对国内商品产生多么重要的影响，亦即无论美国生产商与国际供应链融合程度有多高，这种以目的地小费为税基的征税等值效应永远成立。

**目的地税基流转税制度下的边境税调整原则上也可不造成歧视性贸易。**但是众院共和党人的税收蓝图包含一项规定，允许只在国内生产商品的公司，通过目的地税基流转税享受工资成本抵扣，在境外生产的工资成本则无法抵扣。至少短期内在汇率和价格完全调整到适

应新的税收制度之前，该条款将对贸易流动产生差别对待。有学者指出，根据目的地税基流转税抵扣的工资成本，将导致不同公司面临不同税率。

**所以目的地税基流转税制度将产生两大经济问题。**第一，由于税制改革所导致的价格调整到适应经济，在对实体经济活动和贸易流动产生实质性妨碍的短暂时期，会产生何种歧视。第二，这一短暂时间将持续多久。对此极端模型中做出了乐观估计，即汇率和价格立刻调整到位，即便在短暂时期内，实体经济活动也不会受影响。本文则考察另一种可能，即汇率、价格调整不会即刻到位。

**“国内税收与法规的国民待遇”的反对歧视条款是最重要的法律与经济问题。**然而，如果通读 GATT/WTO 法律和法学理论，会发现有关现金流流转税的其它问题。尽管 GATT/WTO 允许针对特定产品税实施边境调整，例如增值税，但是对于所得税边境调整却产生了争议。因此，WTO 可能因为它属于所得税而反对目的地税基流转税，不过问题的重点在于，即使支持者能够说服 WTO，目的地税基流转税与先前的法律并无抵牾之处，或目的地税基流转税类似于增值税低减，是否还会产生其他的经济问题。

**通过经济考量众院共和党税改蓝图对 WTO 的含义大致存在三种动机。**首先，无论 GATT/WTO 法律如何看待目的地税基流转税，是所得税还是产品税，抵扣国内（不是国外）工资成本都可能最终造成歧视性贸易影响，可被解读为违背了“国内税收与法规的国民待遇”规定。其次，即使允许一般性实行目的地税基流转税制度，贸易伙伴仍能够援引 GATT 相关规定（23 条）向 WTO 提出，众院共和党税改蓝图与 WTO 成员需遵守不违反利益丧失或减损 (NVNI) 登记的规定有冲突。这项条款规定，即使是没有违背特定的 GATT 条款，各国仍允许提出争议解决。由于不违反利益丧失或减损争议相对来说发生得很少，在其他争端解决方案均失败的情况下，贸易伙伴就可运用这一补充机制，特别是当他们在贸易过程中遭受重大损失的情况下。第三，如果 GATT/WTO 法律框架击败目的地税基流转税，美国决策者一定要清醒这项政策的潜在成本。WTO 通常运用某项政策造成的潜在贸易扭曲，建立补偿性的报复水平。

## 二、美国目的地税基流转税违反 WTO 规定的经济成本

贸易伙伴的报复有两种渠道，第一是 WTO 争端解决机制，第二是运用抵消性关税。以下分别简要进行介绍。

**第一，WTO 争端解决程序。**当某个 WTO 成员国起诉其他成员国时，WTO 将成立专家组，审议双方的法律依据，并公布最终裁定。专家组报告被要求提交至 WTO 常设上诉机构，如果上诉机构维持专家组裁决，该成员国应在“合理期限”内遵从政策。如果被诉成员国未能执行裁决，或者 WTO 判定修改后的税收政策仍违反 WTO 规定，上诉的成员国可以请求以贸易报复形式获得补偿。WTO 授权的报复措施在有争议的税收政策实施后 4 年内有效。即使执行报复措施后，WTO 仍无法令上诉成员国撤销违背 WTO 规定的报复措施，被诉成员国只能选择承受贸易报复带来的损失，而无法纠正其他成员国违反 WTO 政策的做法。

**WTO 争端解决机制设立以来已处理 500 多起正式贸易争端。**美国自 1995 年起已成为该机制最大参与国，它已申诉 100 余次，并作为被诉方参与 100 多起贸易争端解决。多数贸易争端都在进入漫长的法律诉讼程序前得到解决。数百件贸易争端都已得到正式的法律裁决，

但其中仍有 13 件贸易争端超出 WTO 规定的争端解决时限。参见表 1。

表 1

| 报告年份 | 编号    | 纠纷/原告                                         | WTO 裁决结果                            |
|------|-------|-----------------------------------------------|-------------------------------------|
| 1999 | DS27  | 欧洲共同体-香蕉 III (美国)                             | 1.914 亿美元                           |
| 1999 | DS26  | 欧共体-荷尔蒙 (美国)                                  | 1.168 亿美元                           |
| 1999 | DS48  | 欧共体-荷尔蒙 (加拿大)                                 | 1130 万加元                            |
| 2000 | DS27  | 欧共体-香蕉 III (厄瓜多尔)                             | 2.016 亿美元                           |
| 2000 | DS46  | 巴西-飞机 (加拿大)                                   | 3.442 亿美元                           |
| 2002 | DS108 | 美国-FSC (欧洲共同体)                                | 40.43 亿美元                           |
| 2003 | DS222 | 加拿大-飞机信贷与担保 (巴西)                              | 2.47797 亿加元                         |
| 2004 | DS136 | 美国-《1916 年法》 (欧洲共同体)                          | 依照 1916 年反倾销法, 根据欧共体公司造成的潜在损失支付     |
| 2004 | DS217 | 美国-《补偿法》 (伯德修正案) (巴西、加拿大、智利、欧共体、印度、日本、韩国、墨西哥) | 根据《2000 年持续倾销和补贴抵消法》, 赔偿上年补贴价值的 72% |
| 2007 | DS285 | 美国-Gambling (安提瓜和巴布达)                         | 2100 万美元                            |
| 2009 | DS267 | 美国-高原棉 (巴西)                                   | 根据美国年度补贴公式计算                        |
| 2015 | DS384 | 美国-COOL (加拿大)                                 | 10.54 亿加元                           |
| 2015 | DS386 | 美国-COOL (墨西哥)                                 | 2.27758 亿美元                         |

**WTO 授权申诉国根据“贸易效应”公式对违反 WTO 进口规定的贸易争端进行报复。**公式假设进口国实施符合 WTO 规定的政策与实施涉及贸易争端的违法政策所产生的出口利润差计算, 失去的出口利润将成为申诉方关税报复金额的上限, 对申诉方补偿贸易损失。

如果 WTO 裁定美国边境税调整歧视了进口产品, 违反了国民待遇原则, 它会如何使用贸易效应公式, 决定贸易伙伴实施报复的程度呢? WTO 使用贸易效应公式需要两项信息。第一, 与现实情况相反的美国进口水平。即美国 2016 年的进口量 2.2 万亿美元。第二, 美国在不合理政策下的进口水平。因为边境税调整政策还未被实施, 所以这个数额需要估算。进行估算同样涉及两个因素, 第一, 有关众院共和党税改蓝图的政策特点。第二, 影响贸易流量的经济假设。

假设 WTO 裁定美国 20% 的边境税调整允许国内生产商抵扣工资成本违反国民待遇原则。同时假设美国可扣除的工资成本是总成本的 50%, 由此造成的短期贸易扭曲效应相当于 10% 的进口关税。确定 10% 进口关税对贸易流量造成的影响, 需要估算受关税影响的贸易弹性, 假定贸易弹性为 1, 美国在原有的 2.2 万亿美元进口水平上, 10% 的进口关税每年将影响 2200 亿美元的进口价值。

可见贸易伙伴经授权对美国出口商品的报复金额以 2200 亿美元为限。这一数值要比前述最大贸易报复案值高 50 倍。虽然调整经济假设和贸易弹性会影响对报复水平的估算, 目前没有其他合理假设, 能把 WTO 成员国的报复性成本降低到 40 亿美元以下。

表 2

| 贸易合作伙伴 | 报复额（十亿美元） |
|--------|-----------|
| 中国     | 46        |
| 欧盟     | 42        |
| 墨西哥    | 29        |
| 加拿大    | 28        |
| 日本     | 13        |
| 其他六国   | 4         |
| 合计     | 220       |

注：不包括潜在的报复出口补贴违法行为。

**谁是 WTO 授权报复美国最多的贸易伙伴？**表 2 按照年度贸易效应公式确定了贸易伙伴国的双边报复水平。有些报复额是以前 WTO 授权报复额的数倍。例如，如果中国经授权对美国进行报复，每年将减少 460 亿美元的美国出口货值，欧盟经授权减少 420 亿美元从美国的进口。美国的 11 个贸易伙伴国经授权至少每年报复 40 亿美元。

（摘自 Chad P.Bown, Will the Proposed US Border Tax Provoke WTO Retaliation from Trading Partners, Peterson Institute for International Economics, 2017 年 3 月，由马樱梦编译）

## 众议院通过 Rouzer 法案

**众院投票一致通过《负伤退伍军人税收公平法案》。**这项由众议员 David Rouzer 提出的法案，有助于确保那些在战场上负伤的退伍军人，追回被国防部不当征收的残疾遣散所得税款。筹款委员会主席代表全国退伍军人赞赏了 Rouzer 议员的工作。

（摘自 Passed in the House: Rouzer Bill to Ensure Fair Tax Treatment of Combat-Injured Veteran, 2016 年 12 月 5 日，由文月编译）

## 特赦非法移民浪费万亿美元

**美国政府特赦非法移民的后果是税负增加。**美国国家科学院发布报告披露，移民及其后代的长期成本被转嫁给了纳税人，如果对非法移民实施特赦，联邦政府将不得不立刻将税收提高到 1.29 万亿美元，并将其存放到高收益银行账户，以应对未来由特赦受益人及子女引发的财务损失，每个美国纳税家庭必须一次性支付超过 1.5 万美元的税费。

**该报告主要阐述移民的经济和财政后果。**报告还为移民及后代提供了 75 年以上的财政平衡预测，个人财务平衡等于缴纳给政府的所得税减去福利，该预测还包括了联邦政府、州和地方政府的福利与税收。由于教育水平差异，移民的财务平衡差别很大，受过较低教育的移民，直到未来都需要大量财政支出，但是他们的福利远超纳税。理解这点至关重要，因为目前非法移民的教育水平普遍较低。

**目前美国有近一千万成年非法移民。**这些非法移民近半数没有大学文凭，成年非法移



民不具有高等教育文凭的可能性是美国居民的六倍。目前非法移民接受的常规政府服务有道路、排放、警察和消防等项目。非法移民子女获得大量公立教育补贴，每个孩子年均花费 1.2 万美元。在美国出生的非法移民子女跟公民子女享受相同福利，比如食品券、医疗补助、医保与对贫困家庭的临时资助，他们所享受的福利超过税收。

**特赦或“给予公民资格”为非法移民额外提供昂贵的政府津贴与福利。**自 2006 年以来，国会有关“全面”移民改革或给予“公民身份”的所有法案，都使几乎所有非法移民在工作满 10 年后，即可获得社会保障和医保，特赦受益人略有拖延即可进入美国福利系统。实际上，特赦使得目前的非法移民获得了与合法移民相同的政府福利。因此，特赦的非法移民的长期财政平衡，几乎等于接受同等教育水平的同龄合法移民的花费。

**未来特赦非法移民或给予公民身份的财政支出有多少呢？**基于非法移民的教育水平，他们被特赦后，用于 1000 万成年非法移民的财政支出净现值为负 1.29 万亿美元。这意味着联邦政府不得不立刻征收同等美元的税收收入，并用于非法移民特赦后的相关支出，而且这笔支出资金还将被转嫁到以后年度。粗略估计在未来 75 年内，特赦的非法移民需要美国纳税人支付 3.6 万亿美元税收。支持特赦的人们认为，技能很低的移民会产生更多的积极经济后果，造福美国工人，但是该报告没有发现相关证据。另一方面，报告清楚地指出，低技能移民的持续涌入，给美国纳税人带来了沉重负担。此外，特赦非法移民还可能造成更多非法移民进入美国，带来更加沉重的财政负担。

（摘自 Robert Rector, *Amnesty Would Cost Taxpayers Trillions*, National Academy of Sciences Report Indicates, *The Daily Signal*, 2016 年 11 月 4 日，由田甜编译）

## IRS 更新死亡率表将增加养老金成本

国内税务局（IRS）2016 年底提出立法建议，通过更新死亡率表计算福利现值，此举很可能会增加限定福利计划融资与一次性支付成本。

**新的计算方法反映了福利计划参与者寿命更长，同时发起人也可用该方法计算为养老金筹资。**立法建议要求发起人对 2018 年 1 月 1 日起或之后的福利计划使用新计算表。IRS 还提议更新适用条件，即福利计划的发起人必须按照 IRS 要求，使用最低融资额特定死亡率表。如果立法建议最终通过，根据长期预测，福利计划发起人将按要求增加资金。在 2016 年全年，有几大雇主根据新的死亡率表测算相关成本后，已经终止或放弃了福利计划，预计 2017 年这一趋势或将继续下去。这项立法建议最终将使福利计划最低筹资成本平均提高 5 个百分点，但判断对一次性付款的参与者成本影响有多大为时过早，但该计划对现金平衡和其他混合计划的影响微乎其微。

按性别设计的常规表格，按照现行法规，前提是计划参与者有 1000 名以上在 2~5 年内死亡。IRS 的立法建议则提出，如果有 100 名以上的参与者死亡，即可使用该表计算。根据新法规，单一雇主计划交给养老金福利担保公司的可变利润计划保费会增加。这是因为，新的法规将增加此类计划未筹措资金负债。而且使用新的死亡率表至少需要在下个计划开始前的 7 个月向 IRS 提出申请。如果 2018 年 1 月开始实施新计划，那么需在 2017 年 5 月 31 日前提出申请。这项立法建议部分采用了精算师协会 2014 年颁布的 PR-2014 死亡率表，还采

用了精算师协会死亡率改进标准 MP-2016。

（摘自 David B. Brandolph, IRS Proposal Would Boost Pension Funding and Payout Costs, Pension & Benefits Daily, <https://www.bna.com/>, 2016 年 12 月 29 日, 余菁编译）

## IRS 国家税收安全周闭幕

国内税收局（IRS）和安全峰会合作伙伴在即将来临的报税季，敦促纳税人立即行动起来，保护个人信息，强化联邦、州和税收行业治理身份信息盗窃和退税欺诈的努力。安全峰会是 IRS、州和全国税收同行间前所未有的合作平台，该峰会提出在 2017 年报税季，将加强对纳税人身份信息盗窃和退税欺诈的保护力度。

Koskinen 局长声称，IRS 与各州和税收行业将会共同努力，为纳税人提供保护，并在 2017 年申报季继续扩大保护力度。如果纳税人和税务专业人士在报税季开始前就采取措施，保护其数据信息和计算机系统，这些举措将更有效。我们在防范身份信息盗窃和退税欺诈中将扮演重要角色。

**主要的保护措施包括如下内容：**（1）税务行业将提供信息，加强纳税人认证。（2）税务行业将通过分享信息，将更多身份信息盗窃保护扩展到经营申报者和个人。（3）20 多个州联合开发将退税款存入纳税人账户前识别可疑退税程序。（4）W-2 表主动验证码将从上年覆盖的 200 万份表格，增加到 2017 年的 5000 万份表格。（5）软件行业将继续提高软件密码要求。（6）在 2017 年成立身份信息盗窃及退税欺诈信息分享和分析中心（ISAC），参与识别新兴身份信息盗窃计划并迅速分享信息。2016 年，联邦纳税人申报表被盗窃的报告减少了 50% 以上，减少 275000 人次。

（摘自 National Tax Security Week Concludes; IRS, Security Summit Partners Continues Work to Protect Taxpayers in 2017, IR-2016-166, IRS, 2016 年 12 月 9 日, 由余菁编译）

## 《财政与金融监管》

### 国会内斗殃及进出口银行

美国进出口银行超过一年未批准过金额在 1000 万美元以上的交易。进出口银行为购买美国产品的外国公司和国家提供贷款与担保，但自 2015 年 12 月以来，商业团体和白宫与反对进出口银行的保守派摊牌，敦促国会必须通过支出法案，使进出口银行全面恢复工作，但因为参议院银行委员会拒绝填补该银行董事会职位的空缺，所以信贷业务处于停摆状态。在白宫向国会提交的持续决议中，修改政策包括的条款之一，是改变进出口银行董事会法定人数，保证即使董事会五个席位中有三个空缺，仍可批准 1000 万美元以上的交易。白宫批评这一反常现象，认为进出口银行仍无法批准 1000 万美元以上的交易，将大大阻碍业务发展，并使美国公司将业务转移至海外，从而获得国外出口信贷机构资金。

**参院阻挠共和党人 Mark McWatters 担任进出口银行董事。**根据进出口银行的章程，要批

准超过 1000 美万的交易，至少要有三名董事会成员同意，但自 2015 年 12 月份以来，董事会仅有两人在位。如果白宫的提案得以纳入支出法案，即可达到批准银行交易所需的董事会成员法定人数要求。

**奥巴马当局与游说团体站在了一起。**比如全国制造商协会是美国进出口银行的强大拥护者。该协会与白宫共同敦促国会采取行动，恢复进出口银行的完整功能。协会主席 Jay Timmons 说：“如果进出口银行不能有效运行，美国就会将制造业就业机会让给其他国家，捆住自己的手脚，却使他国的生产和销售双双增长。国会此时应该展示真正的领导作用，使进出口银行再次为全美辛勤劳动的工人效力。”

**保守派完全反对这项规定。**增长俱乐部、自由伙伴、参院保守派行动等游说组织呼吁保守派议员反对任何改变进出口银行董事会法定人数的改革措施。自由伙伴组织指责说，华盛顿的游说者为了国会议员和企业的特殊利益，不择手段地破坏年终支出法案，奥巴马总统想使进出口银行继续对特殊利益集团有利，那么国会就应该关闭它。美国传统行动组织，即传统基金会的游说势力抨击说，政府银行目前主要是小企业的出口银行，改变进出口银行董事会法定人数，将无视选民的诉求，任何试图改变董事会法定人数的做法，理所当然地被视作为大型国际公司和华尔街银行服务，对他们来说，进出口银行的补贴和免费差不多。这不是美国人投票的目的。

**银行职能将因改变董事会法定人数被削弱。**特朗普反对这家银行，他称这个已有 82 年历史的金融机构没必要存在，因为它对政客和其他人都是多余的，即使没有它，企业也可以做得非常好。反对董事会提名参院银行委员会主席 Shelby 明年将退休，而他可能的继任者 Mike Crapo 也投票反对政府银行。

**以往进出口银行在国会几乎没有受到很大争议。**但从 2012 年，保守派议员开始对抗民主党人和自由派共和党人，并致力于终结这家银行，他们认为，这家银行助长了任人唯亲和为企业增加福利，并于 2015 年 6 月成功地暂时关闭了该银行大门。美国进出口银行章程已失效数月，但近期有起死回生的迹象。

（摘自 Melissa Quinn, *Lame Duck Will See Fight to Put Export-Import Bank Back on Its Feet*, *The Daily Signal*, 2016 年 12 月 2 日，由李维佳编译）

## 美财政部强调美欧金融监管合作

**强化金融机构资产负债表的举措意义重大。**美国财政部副部长 Nathan Sheets 负责国际事务，他在国际及欧盟事务研究所发表讲话，回顾了自全球金融危机以来，增强市场弹性的举措，讨论了 G20 共同合作进行金融监管的成果与工作重点，以及美国-欧盟在这些领域合作的重要性。

**G20 成员为建立更具弹性的金融系统采取了重要举措。**这些改革使现有金融系统变得更加安全，而且大大降低了系统性风险，减轻了危机后果，使银行得以继续对实体经济发挥信用中介的重要作用。G20 成员与巴塞尔委员会成员根据《巴塞尔协议 III》，为提高国际活跃银行资本的数量和质量，以及引进国际统一的杠杆率和流动性比率取得重要进展。当前的首要任务是敲定《巴塞尔协议 III》的框架，确保银行间的公平竞争，并消除可能会危及市场对银行资本充足性信心不足的影响。

**应当尽快达成银行决议。**目前的任务是确保各项内容就位，并妥善实行，使具有系统重要性的金融机构能有序地解决问题，部分达到金融稳定理事会（FSB）于 2015 年 11 月确定的总亏损吸收能力（TLAC）标准。TLAC 是通过全球系统性重要银行决议框架的里程碑。英国央行已经制定了规则，美联储也已计划敲定本国方案，欧盟委员会的提案预计不久也将出台。

**G20 与金融稳定理事会致力于推动可持续性市场融资的一致性和稳固性框架。**G20 领袖制定了一个总体方案，以加快场外交易（OTC）衍生品合约的结算、交易与报告，解决在全球金融危机期间暴露出来的风险，各个司法管辖区应迅速采取行动，实施方案。

**金融监管合作改革对美国 and 欧盟具有特别重要性。**跨大西洋市场的规模之大和相互关联表明，双方紧密合作如此必要，并为金融监管改革提供了全球领导力，我们的共同利益是保持开放、一体化以及运作良好的全球市场。

**美国财政部的最终目标是建立更加稳固、更具弹性的金融体系。**“我们需要继续努力建立一个高效的、全球一体化的、更具包容性的金融体系，促进经济增长和金融稳定”。

（摘自 Kay Turner, A Closer Look at Under Secretary Sheets's Remarks at the Institute of International and European Affairs, 美国财政部，2016 年 12 月 7 日，由田甜编译）

## 美欧保险与再保险双边协议达成

2016 年 12 月 12 日，美国与欧盟就达成保险与再保险双边协议发布联合声明。

2016 年 12 月 6~8 日，美国与欧盟代表在华盛顿举行会晤，讨论了有关审慎保险和再保险措施双边协议的联合声明。双方真诚合作，继续探讨组织监管，双方监管机构机密信息交换，以及包含抵押在内的再保险监管事宜。美国与欧盟代表取得了进展，并商定了可能达成的协议后续步骤。

2015 年 11 月，美国财政部和贸易代表办公室宣布开始与欧盟谈判，并达成有关协议。早在 2016 年 2 月和 7 月，美国与欧盟代表已在布鲁塞尔会面，还分别在 2016 年 5 月、9 月在华盛顿会面。适用协议是指美国与一国或多国政府、机构或监管机构就保险或再保险的审慎措施达成的协议。根据 2010 年的《联邦保险办公室法》，财政部通过联邦保险办公室（FIO）与贸易代表办公室授权，共同协商这一适用协议。

（摘自 Joint Statement on U.S.- EU Negotiations for a Bilateral Agreement on Insurance and Reinsurance Measures, 美国财政部，2016 年 12 月 12 日，由田甜编译）

## 美财政部强调对国际反洗钱工作主导权

美国一直是发展、实施与推进反洗钱和反恐怖主义融资制度的强有力全球领导者。反洗钱（AML）和反恐怖主义融资（CFT）制度对保护国际金融体系免受不法危害至关重要。为了支持这一全球性的努力，作为制定 AML/CFT 国际标准的机构，金融行动特别工作组（FATF）制定了全球 AML/CFT 标准，并定期评审（即同行相互评估），以确保达标。金融行动特别工作组近期发布了《美国相互评估报告》。



**美国建立了强有力的 AML/CFT 制度。**《美国相互评估报告》指出，自 2001 年 9 月 11 日开始，美国成功建立了政府架构，切断流向恐怖主义者及其支持者的资金和资源。通过对恐怖主义的金主和支持者进行刑事诉讼、金融制裁，打击恐怖主义融资的努力获得了最高评级。情报界与执法部门之间紧密合作、信息共享，形成了专业部门，致力于调查和起诉恐怖主义融资活动，通过施加严厉制裁措施，阻止了恐怖分子触及美国 and 全球金融体系。我们在打击大规模杀伤性武器扩散融资，通过民事和刑事资产没收手段，剥夺罪犯的非法所得方面，也获得了最高评级。

**美国在有些领域做得还不够。**在防止犯罪分子使用法律实体或公司隐藏、转移资金，实施非法计划方面，美国的评级最低。金融行动特别工作组评级主要是根据美国对公司成立时的拥有者或控制者（即受益所有人）身份要求是否缺失而定。2016 年早些时候，财政部公布了客户尽职调查最终规则，要求金融机构在开立公司账户时，收集受益所有人信息，而立法要求在公司建立时收集受益所有人信息。财政部 10 年来一直主张通过立法，但需要国会支持配合。2016 年 5 月，奥巴马政府向国会提交法案，要求在美国境内成立的公司向财政部提交受益所有人信息，否则将予以处罚。这项立法目前尚未出台，如果这项立法缺失，美国在防止非法资金流经本国银行系统和金融市场方面，将继续落后于其全球合作伙伴。

**美国无与伦比的 AML/CFT 制度仍有改进余地。**我们将继续与国会就受益所有权立法进行合作，同时继续在保护国际金融体系以防滥用方面发挥全球带头作用。

（摘自 Jennifer Fowler, Financial Action Task Force Report Recognizes U.S. AML CFT Leadership, Action Needed on Beneficial Ownership, 美国财政部，2016 年 12 月 1 日，由李维佳编译）

## 财政部讨论理财能力

2016 年 11 月，财政部主办了理财知识与教育委员会（FLEC）年度最后一次公开会议。财政部长在会议上作为主席，增加内政部作为理财知识与教育委员会最新成员，组建了支持本土美国人及其社区的理财教育网络。Vincent Logan 作为印第安特别受托人，代表内政部部长 Jewell 参加会议。

**理财知识与教育委员会的集体力量充分。**Logan 指出，在这里学到的课程，在未来几年将会在这个国家产生共鸣，并且，印第安人地区面临的理财教育挑战，将使理财知识与教育委员会得以洞察如何从全国层面解决理财教育问题。

**理财知识与教育委员会发布了 2011 年新版理财知识国家战略。**新的国家战略总结了理财教育的有效方法，仅靠信息并不足以驱动合理的理财行为，在正确的时候以量身定制的途径培养受教育对象技能，加上正确抉择，才能对人们的生活真正产生影响。新版国家战略确定，影响美国人理财安全的关键趋势包括：不断增加的多样性、长寿、对长期理财安全的需求、不平等发展以及科技力量。

**理财知识与教育委员会听取了“青年理财能力框架与新发现”小组的研究成果。**近期研究指出，年轻人尽早着手学习构建理财能力意义重大。小组成员讨论了研究情况及近期通过评估的试行方案，包括财政部理财赋权创新基金资助的两个项目。通过工作及成员机构协同努力，理财知识与教育委员会还发布了面向理财机构的资源新指南，将理财能力并入青年就

业计划。理财机构资源指南勾勒出银行、信用合作社及青年就业计划如何才能通过合作，帮助年轻人在取得第一份工作的关键时刻，建立自己的理财能力。理财机构的资源新指南听取了由财政部、社会保障管理局及密歇根大学组成的理财安全研究学术研讨会综述。

理财知识与教育委员会的使命是，共同努力，增强理财教育，为美国人培养理财能力扩展机会。这既是一项持续挑战，也有助于提升美国的经济活力。未来此项工作将在所有理财知识与教育委员会成员机构中开展，也将同其他合作伙伴一起持续开展。

（摘自：Louisa Quittman, New Perspectives on Financial Capability Released and Discussed at FLEC Meeting, 美国财政部，2016 年 11 月 23 日，由李铃编译）

## 《财经数据》

### 美国 2016 年十月国际资本流动数据

财政部于 2016 年 12 月 15 日公布了 2016 年 10 月国际资本流动（TIC）数据。2016 年 11 月的数据报告将按预定计划于 2017 年 1 月 18 日发布。

10 月份所有的长期证券净国际收购、美国短期证券和银行流动资本的总额构成月度 188 亿美元的净 TIC 流入。其中，外国私人资本净流入是 605 亿美元，外国官方结构资本净流出为 417 亿美元。

10 月份，外国居民减持美国长期证券，净销售额 60 亿美元。外国私人投资者的净购买额为 328 亿美元，外国官方机构的净销售额为 388 亿美元。

美国居民减持外国长期证券，净销售额 154 亿美元。

考虑到外国证券和美国证券间的交易，外国长期证券的净购买额是 94 亿美元。包括调整后的，如未记录的国外投资本金购买美国资产担保证券的估算，10 月份国外长期证券净销售总额的估计为 129 亿美元。

外国居民减持美国国债 384 亿美元。外国居民持有的以美元计价的美国短期证券和其他债务托管减少了 217 亿美元。

银行持有的外国居民以美元计价的净负债增加了 534 亿美元。

（摘自 Treasury International Capital Data For October, 财政部网站，2016 年 12 月 15 日，由田甜编译）

### 美财政部发布收支决算月报

表 1 2015-2016 财年各月收支汇总

| 月份/（百万美元） |      | 总收入    | 总支出    | 赤字/盈余（-） | 月份/（百万美元） |      | 总收入    | 总支出    | 赤字/盈余（-） |
|-----------|------|--------|--------|----------|-----------|------|--------|--------|----------|
| 2015 财年   | 10 月 | 212719 | 334432 | 121713   | 2016 财年   | 10 月 | 211046 | 347604 | 136558   |
|           | 11 月 | 191436 | 248254 | 56818    |           | 11 月 | 204968 | 269517 | 64549    |
|           | 12 月 | 335327 | 333463 | -1864    |           | 12 月 | 349631 | 364075 | 14444    |

|     |         |         |         |     |         |         |         |
|-----|---------|---------|---------|-----|---------|---------|---------|
| 1 月 | 306742  | 324289  | 17546   | 1 月 | 313579  | 258416  | -55163  |
| 2 月 | 139388  | 331747  | 192358  | 2 月 | 169147  | 361757  | 192610  |
| 3 月 | 234187  | 287105  | 52918   | 3 月 | 227848  | 335891  | 108043  |
| 4 月 | 471801  | 315092  | -156709 | 4 月 | 438432  | 331977  | -106455 |
| 5 月 | 212386  | 296454  | 84068   | 5 月 | 224604  | 277111  | 52507   |
| 6 月 | 342933  | 292447  | -50487  | 6 月 | 329572  | 323320  | -6252   |
| 7 月 | 225493  | 374680  | 149187  | 7 月 | 209998  | 322817  | 112819  |
| 8 月 | 210837  | 275248  | 64412   | 8 月 | 231327  | 338438  | 107112  |
| 9 月 | 365451  | 274580  | -90871  | 9 月 | 356537  | 323178  | -33359  |
| 全年  | 3248701 | 3687790 | 439089  | 全年  | 3266688 | 3854100 | 587412  |

表 2 美国政府 2016 财年 9 月份决算表

| 类别/ (百万美元)         |                 | 当月     | 2016 财年 | 2016 财年<br>预算估值 | 2015 财年<br>可比 | 2017 财年预<br>算估值 |
|--------------------|-----------------|--------|---------|-----------------|---------------|-----------------|
| 总收入                | 总额              | 356537 | 3266688 | 3276172         | 3248701       | 3632248         |
|                    | 预算内             | 287022 | 2456509 | 2465992         | 2478330       | 2791385         |
|                    | 预算外             | 69515  | 810180  | 810180          | 770372        | 840863          |
| 总支出                | 总额              | 323178 | 3854100 | 3875970         | 3687790       | 4073170         |
|                    | 预算内             | 248402 | 3077747 | 3099879         | 2944716       | 3259631         |
|                    | 预算外             | 74776  | 776353  | 776091          | 743074        | 813539          |
| 总盈余 (+)<br>或赤字 (-) | 总额              | 33359  | -587412 | -599798         | -439089       | -440922         |
|                    | 预算内             | 38620  | -621239 | -633887         | -466387       | -468246         |
|                    | 预算外             | -5261  | 33827   | 34089           | 27298         | 27324           |
| 预算内和预算外总融资额        |                 | -33359 | 587412  | 599798          | 439089        | 440922          |
| 融资方式               | 向公众举债           | 68480  | 1051823 | 1010960         | 337169        | 572191          |
|                    | 减少营运资金, 增加为 (-) | -64365 | -154595 | -101284         | -40414        | .....           |
|                    | 其他              | -37474 | -309816 | -309878         | 142334        | -131269         |

(摘自 Kay Turner, Final Monthly Treasury Statement of Receipts and Outlays of the United States Government, 美国财政部, 2016 年 12 月 7 日, 由龚德显编译)

## 美联邦政府 2017 年 3 月预算回顾

联邦政府 2017 财年前六个月的预算赤字为 5220 亿美元。美国国会预算办公室 (CBO) 估计, 预算赤字比去年同期增加 630 亿美元。这个结果稍微受到部分支出在周末而提前支付变动影响, 如果没有上述变动, 2017 财年前六个月的预算赤字同比应增加 610 亿美元。

表 1 上年 10 月~今年 3 月预算总额

| 单位: 10 亿美元 | 2016 财年 (实际) | 2017 财年 (预计) | 估计变动 |
|------------|--------------|--------------|------|
|------------|--------------|--------------|------|

|        |      |      |     |
|--------|------|------|-----|
| 财政收入   | 1476 | 1474 | -2  |
| 财政支出   | 1936 | 1996 | 61  |
| 赤字 (-) | -459 | -522 | -63 |

**数据来源：**国会预算办公室；美国财政部。根据 2017 年 2 月《财政部月报》以及 2017 年 3 月《财政部日报》。

### 一、财政总收入：2017 财年前 6 个月略有下降

CBO 估计，截止 3 月底，财政总收入为 14740 亿美元，比去年同期减少 20 亿美元。这一轻微减少是以下大量抵消性变化而带来的净效益：

#### 1、个人所得税与工薪（社会保险）税共增加 460 亿美元，增幅 4%。

（1）工薪税收入增加 560 亿美元，增幅 5%。这个变化很大程度上反映了工薪收入的增长。

（2）所得税与工薪税非代扣部分收入减少 40 亿美元，降幅 3%。这部分减少主要发生在 1 月份，此时是纳税人 2016 年最后一个季度的预估纳税的纳税额。大部分纳税人直到本月才完成 2016 年个人所得税最后缴纳，本月个人纳税申报单申报时间到期。

（3）个人所得税退税税收增加 30 亿美元，增幅 2%。

（4）失业保险税收入减少 20 亿美元，降幅 11%。

2、联储对财政部汇款（包含在表 2“其他”类目下），减少 260 亿美元。这主要是因为 2016 财年的《修复美国地面运输法案》（公法第 114-94 号）要求联储将其盈余账户的大部分资金汇款至国库。这家央行在 2015 年 12 月一次性向财政部汇款 190 亿美元。

3、公司所得税收入下降 220 亿美元，降幅 18%。大部分降幅发生在三月，因为某些公司所得税申报单截止时间发生了变化，这是遵从《地面运输法》以及《2015 年退伍军人医疗保健选择改善法》（公法第 114-41 号）要求发生的变化。从 2017 年开始，大多数公司被要求在四月中旬，而非三月中旬，填报纳税申报单。因此公司所得税收入预计在四月会高于以往截止日期没有发生改变之前的收入。

**表 2 上年 10 月~今年 3 月财政收入表**

| 主要来源（10 亿美元） | 2016 财年（实际） | 2017 财年（预计） | 估计变动幅度 |        |
|--------------|-------------|-------------|--------|--------|
|              |             |             | 金额     | 百分比（%） |
| 个人所得税        | 675         | 696         | 22     | 3.2    |
| 工薪税          | 523         | 547         | 25     | 4.7    |
| 公司所得税        | 122         | 100         | -22    | -18.1  |
| 其他           | 157         | 130         | -27    | -17.0  |
| 合计           | 1476        | 1474        | -2     | -0.2   |
| 备注：个人所得税与工薪税 |             |             |        |        |
| 代扣税收         | 1170        | 1225        | 56     | 4.8    |
| 其他，净退税       | 28          | 18          | -10    | -34.1  |
| 合计           | 1198        | 1244        | 46     | 3.9    |

**数据来源：**国会预算办公室；财政部。

### 二、财政总支出：2017 财年前六个月增加 3%

国会预算办公室（CBO）估计，2017 财年前六个月财政支出总计 19960 亿美元，同比增加 610 亿美元。下面的讨论反映了剔除支付时间变动因素影响后的调整数值。



增长最多的支出项目如下：

1、三大强制支出项目合计增加340亿美元，增幅4%。

(1) **社会保障福利**支出增加130亿美元，增幅3%。这反映了受益人数量和平均保险支付额在近期出现典型性增长。

(2) **医疗保险**支出增加110亿美元，增幅4%。原因是保险受益人数量、向受益人提供的医疗服务数量、成本都有所增加。

(3) **医疗补助计划**支出增加90亿美元，增幅5%。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 280 亿美元，增幅 22%，主要原因来自通货膨胀率变化。考虑到通货膨胀，财政部每月依据前两个月的城市消费者物价指数变动情况，调整通胀保值债券本金。2016 财年头两月通货膨胀率为负值，但 2017 财年则是正值。

3、**国土安全**支出（包含在表 3 的“其他”类目）增加 30 亿美元，增幅 13%。主要是因为增加了洪灾保险支出，去年夏天，洪水对路易斯安那州、西弗吉尼亚州和德克萨斯州都造成了灾害。

4、根据《平价医保法》对通过市场购买的**健康保险补助**（都包含在表 3 的“其他”类目），增加约 50 亿美元，增幅 32%。支出增加主要是因为补助的保险费高于去年。

5、**退伍军人事务部**支出（包含在表 3 的“其他”类目下）增加 40 亿美元，增幅 5%。增加的主要原因，是发放的退伍军人残废抚恤金数量、提供给他们医疗保障服务数量增加。

预算支出下降的项目如下：

1、联邦政府收到从“**房利美**”和“**房地美**”两家房企的汇入款项同比增加 90 亿美元。这两家企业在每年 12 月和下年 3 月向财政部进行季度性付款。这些付款记录为支出所抵消，因此降低了净支出金额。

2、**教育部**支出（包含在表 3 的“其他”类目下）减少 40 亿美元，降幅 10%。主要是因为大学生贷款和佩尔助学金计划支出减少。

其他计划与行为支出变化不大。

表 3 上年 10 月~今年 3 月财政支出表

| 支出（10 亿美元）          | 2016 财年（实际） | 2017 财年（预计） | 变动值 | 调整后变动幅度 <sup>a</sup> |        |
|---------------------|-------------|-------------|-----|----------------------|--------|
|                     |             |             |     | 金额                   | 百分比（%） |
| 社会保障福利              | 449         | 463         | 13  | 13                   | 3.0    |
| 医疗保险 <sup>b</sup>   | 279         | 293         | 13  | 11                   | 3.9    |
| 医疗补助计划              | 181         | 191         | 9   | 9                    | 5.1    |
| 小计（金额最大的强制支出项目）     | 910         | 946         | 36  | 34                   | 3.7    |
| 国防部-军队 <sup>c</sup> | 284         | 284         | -1  | -1                   | -0.4   |
| 公债净利息               | 124         | 152         | 28  | 28                   | 22.2   |
| 其他                  | 617         | 615         | -2  | -2                   | -0.3   |
| 合计                  | 1936        | 1996        | 61  | 58                   | 3.0    |

数据来源：国会预算办公室；财政部。

注释：

a.调整数剔除了提前支付 2017 财年部分支出的影响，2017 财年支出调整后，应为 19940 亿美元

b. 医疗保险支出是抵减收入后的净额

c. 剔除了国防部在民用项目上的开支

### 三、估计 2017 年 3 月的财政赤字为 1730 亿美元

CBO 估计，联邦政府在 2017 年 3 月的财政赤字为 1730 亿美元，比 2016 年 3 月赤字增加 650 亿美元。

CBO 估计，2017 年 3 月财政收入为 2170 亿美元，比 2016 年 3 月减少 110 亿美元，降幅 5%。由于公司填写纳税申报单最后期限发生改变，**公司所得税**收入下降了 210 亿美元。**个人所得税退税**增加 80 亿美元，增幅 13%，主要原因在于法律变化导致国税局处理退税单的过程发生延期，退税单主要涉及工资所得税抵免和额外的儿童税收抵免，很多退税原本应在 1 月份得到处理，却延期到 3 月才处理。收入降幅被个人所得税和工薪税的提高部分所抵消，**个人所得税与工薪税**收入增加 180 亿美元，增幅 8%，其中反映了工薪收入在 2016 到 2017 自然年度的小幅度增加。

表 4 今年 3 月预算收支表

| 单位：10<br>亿美元 | 2016 财年（实际） | 2017 财年（预计） | 变动值 | 调整后变动幅度 <sup>a</sup> |        |
|--------------|-------------|-------------|-----|----------------------|--------|
|              |             |             |     | 金额                   | 百分比(%) |
| 财政收入         | 228         | 217         | -11 | -11                  | -4.6   |
| 财政支出         | 336         | 391         | 55  | 11                   | 3.3    |
| 赤字           | -108        | -173        | -65 | -22                  | 20.0   |

数据来源：国会预算办公室；财政部。

注释：a. 调整数剔除了提前支付 2017 财年部分支出的影响，调整后，2017 年 3 月的赤字应为 130 亿美元。

CBO 估计，2017 年 3 月财政总支出为 3910 亿美元，比 2016 年 3 月增加支出 550 亿美元。如果去除某些从 2017 年 4 月提前到 3 月的支出变动金额，财政支出应增加 110 亿美元，增幅约为 3%。（下面讨论的变化是基于剔除提前支付变动之后的调整值。）

支出发生较大变化的项目如下：

1、政府三大强制支出项目支出总计增加 70 亿美元：**医疗保险**支出增加约 40 亿美元，增幅 8%，**社会保险福利**支出增加 30 亿美元，增幅 3%，**医疗补助计划**支出增加 10 亿美元，增幅 4%。

2、公债净利息支出增加 70 亿美元，增幅 30%。

3、政府从“房利美”和“房地美”收到的款项比去年增加 60 亿美元，导致净支出下降。

4、**所得税抵免**和**额外的儿童税费抵免**两项支出比去年增加 40 亿美元，增幅 25%。这个增加主要是由 1 月份退税处理过程推迟引起的。

其他计划与行为支出变化不大。

### 四、2017 年 2 月的实际赤字为 1920 亿美元

据财政部报告，2017 年 2 月份财政赤字为 1920 亿美元，与 CBO 上个月预测一致。

（摘自 Monthly Budget Review for March 2017, CBO, February 7, 2017，由龚德昱编译）

[《美国财税动态》月刊 2017 年第 4 期内容完]

2017 年 4 月 8 日截稿

2017 年 4 月 25 日于上海出版

（本刊所有文章观点属作者，不代表本刊立场）

## 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

138 167 45845 (潘洁)

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地方税务局

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

电话: (021) 6590 3457 / 159 219 91883

邮箱: [mcdm@mail.shufe.edu.cn](mailto:mcdm@mail.shufe.edu.cn)