

doi:10.16060/j.cnki.issn2095-8072.2018.02.002

美国特朗普政府税制改革分析

林惠玲

(上海 WTO 事务咨询中心, 上海 200336)

摘要: 美国特朗普总统签署的《2017年减税与就业法》正式拉开30多年以来美国税改大幕, 降低美国企业和个人所得税税率, 并对美国国际税收体制进行了改革, 对跨境所得征税进行重大调整。特朗普政府税改引起了美国国内和国际社会的广泛关注, 美国国内就税改是否能促进经济和投资增长、工资上调、促进知识创新等问题展开了讨论。国际社会则普遍担心特朗普政府税改可能引发的竞争性减税等外溢效应。对中国而言, 可适当看齐, 维持一定的税率和企业制度性成本, 并警惕其他非税制度性成本; 保持一定的政府财力, 为未来进行拓展型发展提供财力保障, 推动社会经济尽快阔步跨越式升级; 并提高政府对教育、科技等基础性保障的投入。

关键词: 美国; 税制改革; 减税; 特朗普政府

中图分类号: F817.32

文献标识码: A

文章编号: 2095-8072(2018)02-0016-14

2017年12月22日, 美国总统特朗普正式签署《2017年减税与就业法》(Tax Cuts and Jobs Act of 2017)(PL.115-97),^①并于2018年起实施。这项税改法案是美国特朗普政府第一个重大立法, 也是继1986年以来美国税收制度最为重大的一次变化, 将重塑美国现行税收制度。

一、税制改革的基本背景

自1986年里根政府税改以来, 美国国内关于税制改革的提议和争论一直不断。从2011年起, 美国的众议院筹款委员会和参议院财政委员会已经举行了50多场听证会, 审查税法的具体细节。在听证会上, 两个委员会都提出了一些问题, 其中包括公平问题、家庭的合规负担日益加重、税法影响小企业运营的方式以及如何妨碍美国在全球经济中的竞争力。特朗普就任美国总统后, 其及共和党高层都认为, 在过去的30年里, 美国的经济规模几乎翻了一番, 越来越多的企业正在跨越国界寻找新的客户, 互联网已经改变了商业生活方式, 也改变了美国人的日常生活。但是, 美国税法并没有跟上这些变化的步伐。特朗普政府认为, “自1986年改革以来, 美国的税法和法律的长度几乎增加了2倍。它们现在有2650页, 还有7万页的表格、说明、法院判决和其他指导。同时, 美国现在是发达国家中赋税最高的国家之一。为此, 当我们的经济竞争对手为了复制美国的成功而削减税收时, 我们的领导人仍然自满, 或者在某些情况下改变了方向。”^②因此, 特朗普政府认为, 滞后、有缺陷的税法会危及美国的经济发

① 美国众议院网站[2017-12-28].<http://docs.house.gov/billsthisweek/20171218/CRPT-115HRPT-466.pdf>.

② President Donald J. Trump, With Tax Reform We Can Make It Morning in America again[EB/OL]. 美国白宫网站[2017-11-01].<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/10/22/president-donald-j-trump-tax-reform-we-can-make-it-morning-america-again>.

展、美国的竞争力，进而危及美国的全球领导地位。而为了家庭和所有规模的就业创造者提供减税政策，是当下进行税改的目标所在。

相比其他发达经济体或者大型经济体，美国在以下几个方面的情況显得落后，相关的比较分析说明美国的税制需要进行改革：^①

1. 相比其他国家美国的企业所得税和个人所得税偏高。自1986年以来，经合组织成员国的平均企业税率从49%降至2017年的23%。而美国此前的企业所得税高达35%。对于广受大家批评的公司税进行修订，已经成为特朗普政府和国会共和党领导人的最优先议程，许多民主党人已经意识到必须修改税法，以让总部位于美国的跨国公司在全球经济中更具竞争力。美国官员最初表示，他们希望将联邦企业所得税税率从目前的35%降至15%。尽管美国的平均有效企业税率略低于法定税率，但在29%的水平上仍是发达经济体中最高的。

2. 美国需要逐步转向征收增值税和碳税等间接税收。和间接税收在其他国家总收入中的比重不断上升不同，美国的税收体系主要依赖于高度直接的个人和企业所得税，没有增值税或碳税。在发达国家和大型新兴经济体中，突出的两种税种是增值税和碳税。在欧洲，间接税收已经成为国家财政收入的重要来源，平均占GDP的14%。所有使用增值税的国家的出口都可以进行免除或退税。同样，所有征收增值税的国家也会对其进口征税。这种征税结构有两个积极的效果：在国内，所有商品都要交纳相同数额的税，而不考虑国家的原产地；在国际上，增值税将出口与其他国家的产品等同，因为无论它们在哪里销售，它们都面临相同的税收。对美国而言，设立增值税可以弥补减少企业所得税带来的损失。

但同时也会引发一个担忧，即它将增加政府收入。在税率为15%的情况下，增值税将会占到GDP的6%。如果税率是20%，那么增值税将会提高到GDP的8%，这个比例在2018年就会达到将近1.7万亿美元的数目。一个合理的方法是用增值税代替州和地方的销售税。然而，这样的替代方案将把更多的财政权力转移到联邦政府，并与美国的政治文化背道而驰。碳税方面，与其他发达国家与大型经济体相比，美国却没有征收碳排放税。马里兰州、科罗拉多州、加利福尼亚州和华盛顿州都进行过碳税尝试，但都未能最终征收。

此次美国税改有两种模式可以选择：一种是将以直接税（所得税为代表的收入税）为主转化为以间接税（增值税或现金流量税为代表的消费税）为主的税收体系；但此举对美国的税制框架和宪制的改变较大。另一种则是实行一个类似1986年税改中增加税基、减少税率的方案，即取消或缩减有针对性的税收减免，以此减低税率。在本次税改中，特朗普政府希望通过大规模减少所得税税率来刺激经济增长，降低企业与民众的赋税。因此，本次税改本质上是第二种方案的减税模式，特朗普坚持称之为“减减减法案”（cut cut cut act）不无道理。^②

^① Simeon Djankov, United States Is Outlier in Tax Trends in Advanced and Large Emerging Economies[EB/OL].彼得森研究所网站[2017-12-01]. <https://piie.com/publications/policy-briefs/united-states-outlier-tax-trends-advanced-and-large-emerging-economies>.

^② 具体内容参见：只差临门一脚！十个问题带你深度了解特朗普税改[EB/OL].华尔街见闻网[2017-11-29]. <https://wallstreetcn.com/articles/335840>.

此次美国税改,没有采取第一种方式,究其原因:首先,增值税本身具有缺陷,现实中的增值税不等于理想的增值税。增值税税负易于转嫁,税收归宿不确定。其次,美国的联邦与州的分权模式,导致两者均有征税的权力。而在现行模式下,州政府征收零售销售税。如果联邦政府征收增值税,取消州政府的零售销售税。这种方式是州政府难以容忍的。而如果由联邦政府开征增值税,州政府征收零售销售税,则是一种加税,而有违于减税的初衷。而且这种方式主要缺点是纳税人的纳税成本会剧增。纳税人将面临两种完全不同的税制,为此要进行两种纳税登记,造成重复纳税。因此,在现有模式下,所得税依然是美国的主体税种。

二、税改过程及主要内容

(一) 立法过程

2017年9月27日,美国特朗普政府公布了税改方案《改革我们破碎税制的联合框架》。^①该框架将会产生一个建立在发展的、支持中产家庭、依靠劳工、保护美国工作、推动“美国优先”基础上的21世纪的税务法典。其目标如下:(1)中产阶级家庭的税收减免。(2)多数美国人税收档案的简化。(3)企业税收减免,尤其是对小企业的税收减免。(4)停止鼓励将工作、资本和税收收入转移到海外的行为。(5)拓展税基,通过取消特别利息税的减免和漏洞的方式为美国人提供更公平的税务制度。

2017年11月2日,美国众议院筹款委员会主席Kevin Brady发布了包含429页内容的H.R.1法案《减税和就业法案》(Tax Cut and Jobs Act, TCJA)以及税收改革立法的逐节摘要。该法案几经修改后,于11月16日在众议院以227票对205票获得通过。该法案的核心内容将企业所得税税率从35%降至20%,对流转收入公司(pass-through businesses)获得的商业收入征收永久性的新税率,计划对美国以外地区的商业收入征税进行重大改革等。^②2017年12月2日凌晨,美国参议院以党派划线进行投票(除共和党参议员Bob Corker一人之外),以51对49票的结果通过了参议院版本的税改法案。两院的版本基本一致,但是在企业减税的时间安排、新购置设备纳税抵扣、对小企业减税、对企业海外利润征收一次性低税、个人所得税率的调整、防止富人避税的替代性最低税和房产遗产税等方面略有差异。^③2017年12月20日众议院以224对201票通过了参议院的版本,特朗普于2017年12月28日签署《2017年减税与就业法》(Tax Cuts and Jobs Act of 2017),特朗普政府税改方案正式落地。

(二) 《2017年减税与就业法》主要内容

据美参众两院公布的文件,美政府认为通过全面降低税收、消除特殊的利息税收

① Unified Framework For Fixing Our Broken Tax Code[EB/OL].美国财政部网站[2017-11-01].<https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Documents/Tax-Framework.pdf>.

② 具体内容可参见毕马威网站:<https://home.kpmg.com/us/en/home/insights/2017/11/tmf-kpmg-analysis-house-tax-reform-bill.html>.

③ 具体内容参见:蒋晨悦.特朗普税改达成还有最后一关:参众两院须就不同方案达成一致[EB/OL].澎湃新闻网站[2017-12-04].http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1890232.

减免和国际税收制度的现代化，减税和就业法案将有助于创造更多就业机会、增加工资，并使税法对每个美国人来说都更为简单和公平。通过这项法案，收入中位数为7.3万美元的四口之家将获得2059美元的税收减免其内容与税务有关的主要内容如下：^①

1. 对于个人和家庭

- 降低个人所得税，将利率设定为0%、10%、12%、22%、24%、32%、35%和37%，这样人们可以保留更多辛苦工作所得。
- 显著提高标准扣除额，对个人来说，从现行的6500美元提高到13000美元，对已婚夫妇来说，从现行的12000美元提高到24000美元。
- 继续允许免除州和地方税的支出，最高将达10000美元，使个人和家庭有能力扣除财产税和收入、销售税。
- 采取行动支持更多的美国家庭，主要包括：
 - 将单身者和已婚夫妇的儿童税收抵免额度从1000美元提高到2000美元，以分担父母抚养子女的费用。
 - 保留儿童和受抚养人税收抵免，以帮助家庭照顾子女和可能需要额外帮助的较年长的受抚养人，如残疾祖父母等。
 - 保留收养税收减免，让家长在收养子女时能够继续获得额外的税收减免。
- 保留抵押贷款利息扣除——为现有房产所有人和计划购房的人提供税收减免：
 - 对于现有抵押贷款被用于购房的所有房主，抵押贷款利息抵扣额不会有变化。
 - 对于第一套或第二套住房有新抵押贷款的房主，住房抵押贷款利息扣除额将高达75万美元。
- 为美国人昂贵的医疗费用提供救济，原来2017年和2018年超过调整后总收入7.5%的医疗费用适用的扣除额，2019年开始提高到10%的医疗费用。
- 保留并扩大对慈善捐款的扣除，以便人们可以继续捐赠给当地的教会、慈善机构或社区组织。
- 取消奥巴马医疗强制个人纳税罚金，使家庭可以获得更急需的救助，同时在购买医疗保险时有更多的灵活性。
- 允许家庭使用529个账户进行小学、中学和高等教育的储蓄，改善教育储蓄工具。
- 为研究生提供支持，继续对其部分学费免除税收。
- 保留受欢迎的退休储蓄选择，如401(k)和个人退休账户(IRAs)等，以便美国人可以继续为将来进行储蓄。
- 增加替代最低税(AMT)免税额，为数百万美国人减少复杂性和税收负担。
- 将现有的免税额加倍，从而为减免遗产税提供立时的救济，以使在将家有的农场和企业传给下一代时，减少不确定性和成本。

2. 对于各种规模的就业创造者

- 将企业所得税税率下调至21%（从2018年1月1日起）——低于曾经作为工业化国家中最高值的35%——美国历史上公司税率的最大降幅。
- 为给普通大众创造就业机会者提供重大税收减免，通过：
 - 提供第一次20%的税收减免，这适用于所有以S公司、合伙企业、有限责任公司

① House and Senate Conference Committee: Tax Cuts and Jobs Act Policy Highlights[EB/OL].美国众议院网站 [2017-12-30].https://waysandmeans.house.gov/uploadedfiles/policy_highlights.pdf.

② 该法还对促进美国能源安全和经济增长所采取的举措进行了规定，包括在北极国家野生动物保护区内对环境负责的石油和天然气计划，大幅提高美国的能源生产，和临时提高2020和2021年墨西哥湾沿岸的离岸收入分配等。

和独资企业形式的组织赚取的第一个31.5万美元的共同收入。对于收入超过该水平的普通民众就业机会创造者,该法案通常提供高达20%的营业利润减免——将有效边际税率降低到不超过29.6%。

•建立强有力的保障措施,使工资收入免受企业营业收入税收的影响,以确保为普通民众创造本地就业机会的企业最大化地享受到税务减免。

- 允许企业立即抵扣新设备的全部成本,以改善运营并提高员工的技能,实现就业、生产力和薪资的增长。
- 保护小企业抵扣贷款利息的能力,帮助这些普通企业家创业或扩展业务、雇佣工人,以及增加工资。
- 保留现有营业税制度的重要内容,包括:
 - 保留低收入住房税收抵免,该抵免旨在鼓励企业投资于可负担住房,使家庭、个人和老年人能够有一个安全舒适的家。
 - 保留研发税收抵免,鼓励企业和员工开发尖端的“美国制造”产品和服务。
 - 保留用于支持重要基础设施项目的私人活动债券的税收优先状态。
- 取消企业可替代性最低税率,从而降低税收并消除混乱和不确定性,使美国就业创造者可以专注于发展业务和雇用更多的工人,而不是繁重的文书工作。
- 使国际税收制度现代化,以此,美国的全球业务将不再因为过时的“全球”税制受到阻碍,过时的税制使许多国家的就业创造者双重征税。
- 使美国企业更容易将外国收入带回本土,以投资于当地社区的就业和薪资增长。
- 阻止美国的就业机会、企业总部和研究机构向海外迁移,通过取消激励向海外转移工作、利润和制造工厂的措施。

为此,税改法案对跨境所得征税作了重大政策调整。其核心税改内容:一是美国公司取得的来自其境外子公司的股息可享受100%的所得税豁免(10%持股比例要求),境外子公司历史累积境外收益将被视同汇回一次性进行征税,现金及现金等价物适用15.5%税率,非流动资产适用8%税率。二是依据受控外国公司规则对美国境外子公司超额利润(超过企业资产的10%)征收10.5%税收(从2026年起升至13.125%),可抵免80%境外税收。三是美国公司从境外供应方取得的销售或服务所得中与知识产权相关的部分,适用13.125%的税率征税(自2026年起为16.4%)。四是针对大型跨国企业集团内向境外关联企业付款,引入反税基侵蚀税(BEAT),适用10%(2018年适用5%)最低税,以限制某些向境外关联方付款。^①

三、特朗普政府税改方案效果与评价

总体而言,此次税改过程中,美国各界对特朗普税改方案是毁誉参半,在诸多的正面意见之外,批评之声也是不绝于耳,其不仅仅面对强大的国内外舆论界、经济界乃至政界的压力,也面临来自学术界的巨大质疑。

(一) 美国国内评价和意见

1. 正面评价

在众议院通过税改方案之后,布鲁金斯学会的研究报告就赞扬这是众议院共和党

^① 胡怡建. 如何看待特朗普政府税改法案的减税[EB/OL]. 中国税务网[2017-12-28]. http://www.ctax.org.cn/xstt/zjsd/201712/t20171228_1070100.shtml.

迈向了真正进行税改的严肃而慎重的一步，他们的举措将清除当前税务体系中混乱的部分并废止不公正的税收扣除额。其对企业是一个利好，它解决了美国跨国公司税收体系中的大多数重大问题，为小型企业提供了投资激励和实质性的简化，通过取消无效的税收减免和信用额度为低利率融资通过一系列其他的改变，对保险公司、买房者和其他狭隘利益集团的各种不合理的优惠进行谨慎削弱。^①

降低公司税的支持者称，政府的经济顾问委员会(CEA)估计企业税率从35%削减到20%，会将平均家庭年收入从4000美元提高到9000美元，对应工资分别有6%~14%的增加。委员会的结论是基于跨国和跨州的统计测试。哈佛大学教授Gregory Mankiw（曾任布什总统的高级经济顾问）指出，根据一个简单的总量生产函数方法可以得知税改将会导致工资增长，大大超过税收收入的损失。他的论点为CEA的估计提供了定性支持，但没有明确地支持后者所预测的未来美景中的那些庞大收益数字。^②

彼德森国际经济研究所（PIIE）则从以下几个角度分析降低企业所得税将如何改善美国企业的竞争地位及美国的经济状况：^③

（1）与其他发达国家相比，美国企业的税率很高，尤其对大型企业而言。20%的联邦税率将使整个税收重置，使美国与英国持平，在发达国家中排名第三。跨国公司如果将它们的下一个工厂、办公室或者研发中心的税收负担进行比较的话，将会发现美国具有非常高的吸引力。

（2）在对企业(包括转移实体)的额外税收激励中，众议院提案将允许所有的设备采购费用都可以从2019年到2023年的营业收入中扣除。这种激励的税收成本估计为250亿美元。

（3）为在一定程度上支付降低税率所产生的成本，众议院提案将从跨国公司1986年以来保留在海外利润中获得大约2930亿美元的税收收入作为弥补，并在未来10年内从跨国公司在其海外子公司获得高额回报中再筹集770亿美元。支持的经济学者们认为，这是一场及时、急需的营业税改革，以及对不合理的税收减免的严厉审查。对于跨国公司而言，该计划提供了3种方案。它转变为一种属地税收制度（territorial tax system），它取消了美国跨国公司推迟对外国利润征税的能力，允许美国公司在海外扩张的同时不会面临海外收益的高税率。它提供了一种实用的、简化的方法，以约束美国的跨国公司利用对巨额国外利润只征收最低税的方式，却将利润和就业机会转移到避税天堂。它消除了对在美国经营的外资跨国公司提供的不公平优惠待遇，限制了它们减少或逃避美国税务负担的能力。^④

① Adam Looney, The House GOP Bill Improves the Corporate Tax System. Here's How to Make It Even Better[EB/OL].布鲁金斯学会网站[2017-11-6].<https://www.brookings.edu/blog/up-front/2017/11/03/the-house-gop-bill-improves-the-corporate-tax-system-heres-how-to-make-it-even-better/>.

② William R. Cline, Will Corporate Tax Cuts Cause a Large Increase in Wages?[EB/OL].彼得森研究所网站[2017-11-20].<https://piie.com/publications/policy-briefs/will-corporate-tax-cuts-cause-large-increase-wages>.

③ Gary Clyde Hufbauer(PIIE) and Zhiyao (Lucy) Lu (PIIE), Business Tax Cuts Will Boost US Competitiveness[EB/OL].彼得森研究所网站[2017-11-20].<https://piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/business-tax-cuts-will-boost-us-competitiveness>.

④ William R. Cline, Will Corporate Tax Cuts Cause a Large Increase in Wages?[EB/OL].彼得森研究所网站[2017-11-20].<https://piie.com/publications/policy-briefs/will-corporate-tax-cuts-cause-large-increase-wages>.

(4) 在美国国内, 对企业的征税方式将转变为一种以企业现金流的比率为基础的简单合理方式; 鼓励企业通过直接的资本支出来进行投资 (长期以来, 经济学家一直青睐经济增长和简单性的处理方法); 简化会计规则, 减轻以投资为重点的小型企业的负担。^①

2. 质疑意见

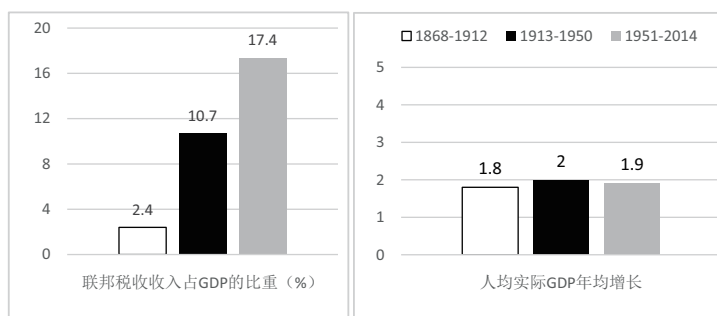
正当特朗普为首的美国行政当局及在国会的共和党议员们在畅议税改能够提升美国经济及其竞争力时, 有的研究报告已经对此大泼冷水, 提出众多质疑, 归纳起来主要有以下四方面:

(1) 质疑之一——税改与经济增长无关

布鲁金斯学会的报告指出, 特朗普政府声称, 众议院和参议院通过的减税措施将大幅提高美国经济的整体增长率, 使其通过增加收入来为自己买单。然而, 有充分的理由怀疑, 赤字财政的减税政策是否会促进经济增长? 沃顿商学院、穆迪和税收政策中心最近的研究表明, 国会的提案对美国整体经济增长的影响将微乎其微。芝加哥大学最近对主要经济学家的访问得出了同样的结论。在42名受访者中, 只有1人同意如下观点: 如果美国实施一项类似于目前在众议院和参议院通过的税收法案, 并假定在税收或支出政策方面没有其他变化, 那么美国的GDP将在10年后大幅提高。超过52%的人不同意, 36%的人不确定。不过, 接受调查的经济学家们对一件事的回答十分一致: 如果美国制定税收法案类似于目前众议院和参议院通过的那样而假设没有其他税收和支出政策, 则美国债务占GDP的比率将从现在开始的10年大幅提高。^②

图1显示了税收和增长之间的联系非常薄弱。这里的数据是由密歇根大学的Joel Slemrod和威廉姆斯学院的Jon Bakija提供的。最基本的一点是: 美国历史上的税收发生了巨大的变化, 但增长率几乎没有明显的变化。

这张图表对应的是美国税收史上的3个时期。从1868年到1912年, 美国没有所得税, 而税收收入平均不到GDP的3%。从1913年到1950年, 税收平均占GDP的11%, 这反映了收入、房地产、工资税和企业所得税的扩张。



数据来源: William G. Gale基于Slemrod 和Bakija (2017) 提供的数据进行的计算

图1 美国各时期的税收和经济增长情况

① William R. Cline, Will Corporate Tax Cuts Cause a Large Increase in Wages?[EB/OL].彼得森研究所网站[2017-11-20].<https://piie.com/publications/policy-briefs/will-corporate-tax-cuts-cause-large-increase-wages>.

② William G. Gale, Taxes and Growth a Cautionary Graph.布鲁金斯协会网站[2017-11-28].<https://www.brookings.edu/blog/up-front/2017/11/28/taxes-and-growth-a-cautionary-graph/>.

经济经历了两次世界大战、大萧条以及战后的经济衰退。到1950年，美国经济进入了一个新的时期，即永久提高税收(和政府支出)。从1950年到2014年，联邦收入平均超过GDP的17%。尽管税收在美国经济中所占的比重存在巨大差异，但人均实际GDP的年增长率在每段时期平均为2%左右。尽管税收发生了巨大变化，但长期经济增长几乎没有变化。

很明显，很多因素影响了经济增长，所以图1只是一个暗示性的证据。但这与大量的研究结果一致，此类研究得出了关于税收和增长不一定相关的结论。而政府却说，在未来10年，美国的减税政策相当于GDP的0.6%，将会使美国经济增长率至少提高整整一个百分点。

其他研究者也指出，税改并不能导致投资回报。据税收基金会的保守估计，长时间以后，H.R.1法案将使美国资本存量增加10.6%。但一些评论人士对企业税收减免是否会永久提高GDP中的投资份额表示怀疑。^①

据彼得森研究所的研究，美国国内企业固定投资(包括研发)在过去的几十年里(1960~2016年)一直停留在GDP的13%左右。实证研究也得出了税收对投资影响的结论。如Mooij和Ederveen(2003)对25份实证研究报告进行了调查，并得出结论说，税率每下降1个百分点将使外国直接投资的年流入增加3.2%。但一些作者引用美国1986年税收法案后的经验，该法案将法定企业税率从46%降至34%，但投资没有大幅增长。

(2) 质疑之二——企业减税会导致工资大幅上涨吗？多数人受益了吗？

① 工资涨幅

随着国会准备进行税收改革，经济学家们展开了一场激烈的辩论，讨论削减公司税的影响，企业减税是否能够提高民众的收入？降低公司税的支持者称，经济顾问委员会(CEA)估计企业税率从35%降低到20%，会使平均家庭收入从4000美元提高到9000美元，对应工资分别有6%到14%不等的增加。

持反对意见的经济学者，以数据模型的方式，用大篇幅的数量经济学的模型研究了在标准输出模型中对劳动力边际产量的影响。他们认为，历史性证据表明，美国过去几十年的经验并不支持企业减税将导致资本存量和工资大幅增长的观念。尽管在法定的企业税率上有很大的削减，从上世纪60年代和70年代的大约50%，到1988年和之后的大约35%，但在商业投资的速度上几乎没有什么明显的反应。如果有人认为有效的税率是由收入与利润的比率来衡量的，那么这种反应也不明显。这一比率在一段时期内逐步下降，从40%下降到23%左右，但没有相应的投资增长趋势。简单的统计回归，包含一个用于衰退的虚拟变量(有一年的滞后)确实显示了经济衰退对企业投资的显著影响，但是税率系数(不管是法定的还是实际的平均值)是微不足道的。^②

① Gary Clyde Hufbauer (PIIE) and Zhiyao (Lucy) Lu (PIIE), Business Tax Cuts Will Boost US Competitiveness[EB/OL]. 彼得森研究所网站 [2017-11-20]. <https://piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/business-tax-cuts-will-boost-us-competitiveness>.

② Gary Clyde Hufbauer (PIIE) and Zhiyao (Lucy) Lu (PIIE), Business Tax Cuts Will Boost US Competitiveness[EB/OL]. 彼得森研究所网站 [2017-11-20]. <https://piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/business-tax-cuts-will-boost-us-competitiveness>.

如果上面的简单模型适用于整个经济和法定税率,那么当利率从上世纪80年代末的46%下降到35%时,资本存量应该上升了33%。在10年中,资本/产出的平均比例为3,假设调整将持续10年,那么从上世纪80年代中期到90年代中期,年投资率应该会上升到GDP的9%。相反,它却下降了。同样,在上世纪80年代中期企业减税之后,实际工资增长也没有加速。再一次将该模型应用于整个经济,实际工资应该上涨10.5%。从1982~1986年(在减税前的最后5年)到1992~1996年(允许10年的累积效应),实际人均GDP增长了23%。再加上该模型预测的10.5%的工资增长,实际工资应该上涨了36%。相反,在这两个时期,全职工人的实际工资中值仅上升了18.1%,而女性为9.6%。因此,历史上的证据不支持减税对提高工资将产生有利影响,也不会对投资产生有利影响。^①

反对者认为前文提到的CEA预测并不考虑美国的这些历史数据,也不应用生产函数模型。相反,它的估计是基于跨国家和跨州的回归。担任奥巴马总统首席经济顾问的劳伦斯·萨默斯(Lawrence Summers)和弗曼(Jason Furman)认为,CEA估计是非常难以置信的,因为这意味着国家增加工资总计部分是税收减少部分的约3~5倍(6000亿美元至1.5万亿美元,相比静态收入每年亏损2000亿美元)。

反对者认为,企业减税导致工资上涨的观点取决于3个中间环节:第一,在减税和投资收益之间;第二,投资收益和生产率增长之间;第三,在生产率增长和工资之间。但是自从2000年之后,“减税——投资收益——生产率增长——生产率增长和工资”的传递机制已经失灵。所以,以减税来间接地推动经济增长再推动工资增长,这种效果估计很不明显。

②受益范围

法案讨论过程中许多机构都认为更多的低收入阶层和中产阶级家庭并不能通过税改获得更多的利益;相反,部分人可能会面临更高的税收。布鲁金斯学会的研究认为,^②提案将会更有利于富裕阶层,而这是一种政策的错配。公司税(corporate tax)将从35%降低到20%,这对于高收入阶层更为有利,因为他们持有主要的股票。而且,他们在合伙和独资企业的收入税率也将下降。这一方面的收入则占那些收入最高的1%人群的总收入的70%。个人所得税最高档起征点的提高将为那些年收入百万元(及以上)者至少减少2.3万美元的税务。替代性最低税将被废止,而不动产遗产税(仅适用于每年最富有的5000名)也将最终消失。但是,在过去的40年中,国民最富有的1%收入最高者的收入相对其他阶层已经上涨了更多;而与之相比,他们的税收却一直在下降,所以此类做法并不公平。而历史性和不同国家的比较分析表明,对最富有者减税并不能提升国家经济增长率。从美国国内官方机构和主流媒体的报道来看,即使是国会预算办公室也承认,未来10年真正的获益者将是美国收入最高的少数人;根据《纽约时报》的

① Gary Clyde Hufbauer (PIIE) and Zhiyao (Lucy) Lu (PIIE), Business Tax Cuts Will Boost US Competitiveness[EB/OL]. 彼得森研究所网站[2017-11-20]. <https://piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/business-tax-cuts-will-boost-us-competitiveness>.

② William G. Gale, Things to know about the House GOP tax plan[EB/OL]. 布鲁金斯学会网站[2017-11-20]. <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2017/11/03/9-things-to-know-about-the-house-gop-tax-plan/>.

分析,美国1%富有人口平均可望获得83%的税务减免,而占人口0.1%的富有群体税务优惠则可望占98.1%。根据美国预算与政策优先事项中心对税改后果的预测是,到2027年,约45%的税收减免将流向收入高于50万美元的家庭(不到申报人口的1%),约38%将流向收入超过100万美元的家庭(约占申报人口的0.3%)。^①

(3) 质疑之三——更多的债务

最响亮的批评是由赤字鹰派人士提出的,他们认为在接下来的10年将会额外累积1.5万亿美元的公共债务。企业减税将增加财政赤字和利率,阻碍经济增长并导致未来纳税人的支付负担。额外的公共债务将推高利率,从而抑制对投资的税收刺激。^②减税必须得到资金支持,而这可能会加剧分配效应。经过长期运作,税改肯定会被增加税收和减少收入的混合要素所抵消。由于政府已经走上了一条不可持续的长期财政道路,这种约束尤为突出。根据估计,多数的纳税人——主要是中低阶层在这种情况下下的财政状况将最终会恶化。^③

(4) 质疑之四——阻碍创新

另外一种重要的反对质疑观点认为,共和党的税收计划将阻碍创新,参议院和众议院的版本都将降低美国潜在的经济增长率。^④

生产率增长是社会生活标准的根本决定因素之一,而生产率增长的主要长期驱动力是创造新知识。新思想的发现,以及私营部门对商业产品的应用,长期以来推动了美国的经济增长。为促进增长,美国应把重点放在加快知识创造和创业精神上。但批评者认为,此次减税计划将在5年内进行,这意味着它们对这些公司的价值通常更低。这增加了科学发明的税后成本,减弱了研究和开发新产品的动机。众议院和参议院的计划都将严重限制企业对研发支出进行税务减免。参众两院的计划也将对大型大学的捐赠征税,大多数大型研究型大学的每个学生都可能会有损失,对捐赠收入征税将降低大学产生知识的能力,阻碍大学的发展。

与此同时,减税法案关于健康保险的规定将部分地破坏个人保险市场的稳定,提高数百万人的保费。这将会影响知识创新和经济增长。因为在劳动力市场中,知识积累和风险承担的主要障碍是害怕失去医疗保险。在工作中有健康保险的人,可能不太愿意为了获得更多的教育或开创新的事业而放弃这份工作。平价医疗法案通过提供平价保险使这些类型的梦想成为现实,从而解决了这个问题。取消强制保险将使个人保险更难负担,使他们更不愿意转入知识积累和风险承担。

3. 美国国内对税改改革的建议

还有部分美国国内分析为税收改革提供了更多的建议。美国专家提出了改善税收

① 欧洲时报. 特朗普税改带来的不仅是美国的问题[EB/OL]. 欧洲时报网站[2017-12-05]. <http://www.oushinet.com/voice/commented/20171205/279355.html>.

② Gary Clyde Hufbauer (PIIE) and Zhiyao (Lucy) Lu (PIIE), Business Tax Cuts Will Boost US Competitiveness[EB/OL]. 彼得森研究所网站[2017-12-20]. <https://piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/business-tax-cuts-will-boost-us-competitiveness>.

③ William G. Gale, Things to know about the House GOP tax plan[EB/OL]. 布鲁金斯学会网站[2017-11-20]. <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2017/11/03/9-things-to-know-about-the-house-gop-tax-plan/>.

④ Jonathan Gruber (MIT) and Simon Johnson (PIIE), GOP Tax Plan Will Stunt Innovation in Its Infancy[EB/OL]. 彼得森研究所网站[2017-12-20]. <https://piie.com/commentary/op-eds/gop-tax-plan-will-stunt-innovation-its-infancy>.

法案的5种方法以帮助工人，并避免增加1.5万亿美元的联邦债务。^①

(1) 将公司税率从现在的35%降低到25%，而不是降到20%。它可以通过减少以企业形式掩盖收入的诱惑，或将劳动收入重新定义为低税率的利润，从而提供简化和提高效率的收益。

(2) 打通流转收入的断裂：相比公司而言，合伙企业和其他企业的流转收入计税的税率更低。美国专家指出，基于企业是如何组织的而对它们实行更低的税率、因为企业如何盈利的不同而对企业所得税的征税方式有所区别，这些在经济上都是站不住脚的。改革计划已经为一些公司的新投资提供了巨大的好处，这些公司通过《国内税法典》第179节为小型企业支付费用，进行现金核算，并从昂贵的会计处理中解放出来，这些方法将使有效的资本购买率降低到零。

消除这类断裂也有助于避免对富人减税的讽刺。在收入最高的纳税人中，没有一种收入比流转收入企业（pass-through business）的收入更集中，而降低的税率只会让纳税人在最高的两个税率等级中受益（例如已婚的纳税人受益超过26万美元）。上述改变将会压缩减税的规模（分别约为5000亿美元和4000亿美元）。

(3) 相信工作的价值。应提高劳动所得税收抵免(EITC)，特别是针对单身工人，并扩大合格的年龄。这能有效吸引工人重返劳动力市场，减少对其他项目的依赖。

(4) 将更多的收入从公司转移到股东。在较低的企业税率和取消遗产税之间，该税改方案加剧了税法中规模最大、最不公平的扭曲之一：将资本收益排除在死亡之外。其他国家，如爱尔兰，降低税率并将负担从企业转移给民众，他们这样做是为了确保收入在消费时被征税或者在个人层面上的股息税（dividend taxes）、资本利得税以及强有力的遗产税。简而言之，他们通过增加了对公司股东的征税而降低了公司的税负。这样的做法将减少赤字，减少税收庇护和避税的机会，并使计划更加进步。

(5) 用碳税来填补税收法案的空白，扩大工薪家庭的福利。^②美国专家认为无论立法的最终形式是什么，它极有可能在10年的时间里增加超过1万亿美元的赤字。这个问题可以通过征收碳税和扩大所得税抵免(EITC)来解决。这样的税收是有吸引力的，因为它既有利于环境，又能产生可观的收入来实现其他目标。根据国会预算办公室2016年的一项分析，一项温室气体税可能在10年期间产生9770亿美元的收入。估计碳税的起点为每吨吨的二氧化碳大约25美元，根据每年5%的通货膨胀，将在第一年获得超过1100亿美元，在未来10年超过1万亿美元，同时相比常态的排放量到2040年减少二氧化碳。这项政策还将减少有害的空气污染物，如二氧化硫、汞、颗粒物和氮氧化物等。

当然，对碳排放征税的一个担忧是，这意味着低收入家庭承担的税收负担要比收入高的家庭承担更大的负担。然而，好的政策设计可以抵消这种回归的影响，包括征

① Adam Looney, The House GOP bill improves the corporate tax system. Here's how to make it even better[EB/OL]. 布鲁金斯学会网站[2017-12-10]. <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2017/11/03/the-house-gop-bill-improves-the-corporate-tax-system-heres-how-to-make-it-even-better/>.

② Aparna Mathur and Adele Morris, Fill the gaps in the tax bill with a carbon tax and expanded benefits for working families[EB/OL]. 布鲁金斯学会网站[2017-12-10]. <https://www.brookings.edu/blog/planetpolicy/2017/12/08/fill-the-gaps-in-the-tax-bill-with-a-carbon-tax-and-expanded-benefits-for-working-families/>.

收碳税和在税收法案中扩大税收，可以实现3个目标：第一，碳税的收入可以为EITC的扩张提供资金，填补赤字缺口；第二，该法案将在直接帮助工薪家庭方面取得更大的发展；第三，它可能会让共和党人走出自己在气候变化问题上的困境。有证据表明，如果没有任何额外的监管措施，任何足以填补共和党赤字漏洞的碳排放税，都足以兑现美国对巴黎气候协议的承诺。

（二）国际社会反应

特朗普政府的税制改革引起了世界各国的普遍关注，普遍的担心是特朗普政府税改可能引发的竞争性减税等外溢效应，澳大利亚、法国、德国和日本等企业所得税税率达到30%以上的国家将面临压力。中国财政部副部长朱光耀表示，将采取积极措施应对税收改革。欧盟反映比较强烈，在税改草案公布以后，来自德国、法国、英国、意大利和西班牙这5个欧洲最大经济体的财政部长及大臣在2017年12月11日联名致信美国财长，认为美国税改方案“可能严重扭曲国际金融市场”，“外国来源无形收入税”（FDII）、“税基侵蚀与反滥用税”（BEAT）和“全球无形资产低税收入”（GILTI）涉嫌违反国际税收协定和WTO规则。^①目前中国国内也有部分学者在对其进行研究，但由于这3个税种的计算规则非常复杂，其具体合规性还有待结合美国政府出台的具体实施细则才能做出进一步的判断。

四、反思和对策

针对特朗普税改方案，国内外的部分学者、官员和企业家表示十分忧虑，担心引发税务战争，从而将我国国内的部分资金吸引或抽取到美国，尤其是在我国30多年投资中获利丰厚的外资（美资），其本身就有抽逃的动力。而随着我国经济不断成熟和成长，外资的竞争力优势不断下降，未来的获利期望也在不断收窄和调低，本身也有出走的意愿。因此有学者认为，不排除特朗普以组合拳的方式，一方面以税改提升美国本国的国家经济潜力和竞争力，同时，再进行货币战争之外的财税战争，并结合加息等举措，产生资金回流美国的倍增驱动力，强化美元回归美国的潮流，从而顺便击垮部分国家的经济，以在后期对这些国家进行“剪羊毛”的活动。^②

这些担忧都是有根据的，应当予以一定程度的重视。但是，另一方面，我们虽然应该在“战略上重视敌人”，却也应当对我国的制度优势具有较强的自信，并结合“战术上的重视”，以化解相关危机或者隐患。同时，更为重要的是，我们必须跳出“税收或者税改”这个小领域，从整个国家发展战略的视角来看问题，不被局部问题所限制，而是从整体性和发展性的视角来对此进行思考。

自19世纪以来，西方资本主义基本上采用自由放任的经济模式。但在经历了诸多

① 张丹丹. 税务摩擦“升级” 欧盟或向WTO投诉美国税改条款[EB/OL]. 布鲁金斯学会网站[2017-12-10]. <https://dedicated.wallstreetcn.com/flipboard/articles/3049845>.

② 李庚南. 中国不必惧怕特朗普“组合拳”[EB/OL]. 新浪财经网站[2017-12-20]. <http://finance.sina.com.cn/money/forex/2017-12-18/doc-ifypsqa6615612.shtml>.

经济危机之后，终于在20世纪30年代以后部分接受了凯恩斯主义，进行了一定程度的调控。而近三、四十年来，随着自由主义的回潮，在货币政策、财税政策和产业政策3种工具中，美国更倾向于采用货币政策进行更宏观和宽泛的调控。然而，以中国这三四十年的经济飞速发展的经验而言，“货币政策、财税政策和产业政策的三合一”模式是非常重要的。因此，特朗普恐怕也意识到，仅仅凭借货币政策的调控，已经不能有效地提升美国经济或者阻止其地位的下降，所以，有必要进一步以财税政策对经济进行更完善和深入的制度安排。

所以，就当下中国的制度而言，相比美国是较为全面的。其既能够有货币政策，又能够有较为有效的财税政策，同时产业政策也能够起到一定的先进产业的培育作用，并能够与市场的自我发展进行互补，实现发展速度的倍增。对于中国而言可以从以下三方面着手：

1. 适当看齐，维持不高的税率，保持不高的企业制度性成本，并警惕其他非税制度性成本（政府的各项非税收费的水平也要进行控制）

这样能够在一定程度上防止我国的资金外流。一方面是防止之前投资中国获利的资金外流，另一方面是防止本国部分产业贪图美国部分领域的低税率从而将资金和产业转移到国外，进而掏空中国的实力。

当然，根据前面的有关研究，显示了税收和增长之间的联系是比较薄弱的。就单一要素而言，税收的确能够影响企业的发展和去留。但是，社会往往是多要素和复杂要素在起作用，而且是共同产生作用的。因此，企业不仅仅要考虑税务问题，还需要考虑其他问题。若在其他重要的要素上，企业能够获得更大的利益和更长久的发展机会，其不一定会将一、二成比例的税务问题/成本作为重要的考虑要素。

因此，我国既要维持不高的税率，合理的税制，以防止税务战争；同时也需要保持良好的企业发展环境，以更好的环境吸引产业和资金。

2. 保持一定的政府财力，以进行未来的拓展型发展的财力保障，以推动社会经济尽快的阔步跨越式升级

我国的经济发展能够呈现跨越式的发展，一方面得益于管制的不断放松、民间活力和创造力的释放，但是另一方面也得益于政府在关键产业、先进产业以及基础性非盈利产业的投入和发展。因此，我们需要保持一定的政府财力（而不是盲目降低税收水平），以推动进行社会发展的重点项目和重点领域。特朗普的税改方案固然会有一些的冲击，但是我们也不能完全放弃自己的一些特色，应该发展自己的制度优势，在社会基础保障和未来产业方面强化政府的投入和扶持。而对于未来产业的拓展和扶持，我国在近年来已经有所获益，比如在大型商用飞机、高铁、芯片、显示屏、量子计算机和量子通讯、杂交水稻等各个领域。这些领域的迅猛发展，得益于我国政府的极力重视和倾力投入。这样我国才能够以后进国家的身份，通过数十年的努力，不仅在诸多产业上进行赶超，从而能够在科技水平上也进行赶超。而国家的巨额投入，也需要税务收入的支撑。因此，国家掌握一定财力，维持一定税务水平，进行重大产业

的超前布局，长久之后获得超额收益，实现跨越式发展和赶超，具有非常大的意义。

“货币政策、财税政策和产业政策的三合一”是我国实现跨越式发展的一大制度优势，也体现了我国作为完全主权国家（欧元区各国没有货币主权，因此对经济的发展手段受限）以及社会主义制度的优越性。

3. 提升政府进行教育、科技等基础性保障

维持“民间创新活力”与“政府进行基础性保障”的有机结合，充分发挥市场和政府两只手的作用。一方面民间经济发展和产业升级的自主探索、试错；另一方面，政府也能够进行未来前瞻性、基础性的投资和研发，推动社会、经济的发展和转型具有倍增的效果。林毅夫指出：“产业升级有产前和产后一系列的配套要做，包括教育、基础设施等，这些并不是企业全部能够内部化的，既然不是全部都能内部化，那就有外部的协调问题。这种协调问题靠市场是不可能全部解决的，此时政府可以扮演积极的角色。”^①因此，基础性建设十分重要，尤其是具有拓展或赶超意义的教育、科技领域的投入更显重要。

在我国的经济和社会发展中，教育、科技对于经济发展的贡献率是最大的。本次特朗普税务改革，却反其道而行之，对教育和科技研发痛下杀手。而我国应该强化对于教育、科技的基础性投入，提升国民的文化科技水平，从而为中国的产业升级和社会进步夯实人力资源基础。这方面也需要进行大量的投资以及税收的优惠制度。

【作者简介】林惠玲：法学博士、上海WTO事务咨询中心业务总监。研究方向：国际经济法。

An Analysis on the Trump Administration Tax Reform in the United States

LIN Hui-ling

(Shanghai WTO Affairs Consultation Center, Shanghai 200336, China)

Abstract: The Tax Cuts and Jobs Act of 2017 signed by President Trump formally opened the curtain of U.S. tax reform, reduced the U.S. corporate and individual income tax rates, and reformed the U.S. international tax system, adjusted the cross-border income tax system. Trump administration tax reform has aroused widespread concern in the United States domestic and international society. The domestic discussions focused on whether the tax reform can promote economic and investment growth, increase wage, and promote knowledge innovation and so on. The international community, on the other hand, is generally worried about spillover effects such as competitive tax cuts that may result from the Trump administration's tax reform. For China, it may be appropriate to maintain a certain tax rate and the institutional cost of the enterprises and be wary of other non-tax system costs; to maintain a certain amount of government financial resources so as to ensure the financial strength for future expansionary development and promote social economy as soon as possible. Stride forward by leaps and bounds; and increase the government's investment in education, science and technology and other basic guarantees.

Keywords: US; tax reform; tax cuts; Trump administration

(责任编辑：黄志瑾)

^① 林毅夫. 论经济发展战略[M]. 北京：北京大学出版社, 2005:43.