

特朗普版税改：谁将获利谁来“埋单”

云南财经大学国际工商学院一带一路研究国际问题中心特聘研究员 杨震

自从特朗普上任以来，围绕这位特立独行且个性鲜明的总统，争议总是不绝于耳，近日这种争议又增加了新的内容。

美国众议院共和党人公布了耽搁已久的税改提案，以兑现总统特朗普大幅减税的承诺，而特朗普能否取得首个重大立法胜利，还要看国会激烈角逐的结果。

特朗普为何在这个时候推进税制改革？他的动机是什么？将带来哪些影响？编者请专家为您解答。

问：特朗普的税制改革方案是在什么背景下出台的？

答：特朗普上任已9个多月，目前的成绩单似乎平淡无奇，除签署了数个效力有限的行政令外，几乎没有可以奠定其政治遗产的改革措施。对这样一位个性强硬的总统来说，是有点难堪的。

特朗普推行税制改革，首先是履行承诺。早在竞选时，特朗普就曾三次提到过税改计划，大力宣传减税主张。特朗普曾表示，酝酿中的减税方案总规模4.4万亿美元，全面涉及企业和个人，所得税收入用于投资密歇根州等经济困难的州。针对企业的减税政策，特朗普曾主张将最高联邦企业税率由现行的35%降至15%，对迁回海外利润的美国企业一次性征税10%。如今，特朗普到了该履行承诺的时候。尽管与先前承诺有差距，但是部分履行也可树立守信的形象。

其次是改善美国的投资环境。美国现行企业所得税率高达35%，为达避税目的，一些美国企业通过收购国外的公司，将产业迁移

税改成特朗普“救命稻草” 政治意义远大于经济意义

至海外，减税将缓解这种“税收倒置”现象，引导美国企业回迁本土，创造更多就业岗位。

再次是促进消费。如果特朗普的税改计划得以实施，美国公民将少纳税达数千亿美元，这无疑将刺激美国民众的消费欲望。

最后是将民众和媒体吸引力从“通俄门”引开。最近特朗普为“通俄门”事件可谓伤透脑筋，此时抛出税改方案，可以将民众和媒体的吸引力有效转移，毕竟税改方案事关重大，牵涉到每个人的切身利益。

自1986年之后，美国30余年再未有过结构性税改。税改被寄予厚望，是因为美国税收体制存在一系列结构性问题：法律过于复杂、合规成本过高、税收漏洞过大、税种设置不合理、税收公平性不足等。

而在所有这些问题中，减税恰恰是最不

关键的，其原因正如诺贝尔经济学奖得主保罗·克鲁格曼所言：由于各种抵扣和漏洞，美国的实际税负并不重。据统计，2015年美国税收占国内生产总值(GDP)比重仅为26.4%，是发达国家中最低的。

但结构性改革协调难度大，与短期政治周期不符，而减税则最具可操作性。因此，对急于获得政治成绩的白宫和国会来说，回避结构性改革难点，将税改简化为减税，便成为最为合理的政治选择。

有分析指出，目前税改成为特朗普打破外界对其“一事无成”指责的“救命稻草”，因为除此之外，白宫和国会之间很难再找到目标一致、方向明确的改革倡议。分析人士认为，在美国目前的语境下，税改的政治意义远大于经济意义。

2

问：特朗普税制改革的主要内容有哪些？

答：特朗普税改方案长达429页，是美国自上世纪80年代以来最大规模的税改，主要内容如下：

第一，企业税不高于20%。特朗普表示，对企业大规模减税，能够使美国企业打败外国竞争者，并重新获得胜利。特朗普一直宣称要将企业税从现行的35%下调至15%，目前的方案是将企业税下调至不高于20%，低于工业化国家平均22.5%的税率。此外，为了减轻小企业的负担，自2017年9月27日后5年内投资的设备，将能够在当年快速进行“报销”，即在纳税中抵免。此外，对美国企业海外获利也从35%大幅降低至征税10%。但与此同时，包含利息抵扣在内的一系列企业税收优惠，将会受到限制或者取消。

第二，个税起征点翻倍至1.2万美元。联邦个人收入所得税将由目前10%至39.6%的七档税率简化为四档税率，分别为12%、25%、35%和39.6%。在个税方面，最高档个税征收门槛上调至100万美元，税率为39.6%。不过，新议案取消了州税和地方税减免。

虽然特朗普称税改原则之一是对中产阶级减税，但富人或将方案中受益更多。就税收抵扣而言，特朗普税改将标准抵扣额接近翻倍。夫妇共同申报，年收入24000美元可以免征个人所得税，个人申报则对12000美元的收入免征个人所得税。

分析显示，新议案将在未来10年带来1.5万亿美元的税收减免额。其中企业将是最大受益者，占据三分之二的减税份额。美国最富有的人士将享受到2000亿美元的减税额，而留给中产阶级和低收入阶层的减税额在3000亿美元左右。

另一项被批评为给富人减税的方案，则是取消房产遗产税，即取消继承者的房地产时需缴纳的高额税收。特朗普称，不会让该“死亡税”偷走“美国梦”。此外，对于通常让美国富人受益的抵押贷款利息和慈善抵扣政策，特朗普税改予以保留，而对打击富人避税的替代性最低税政策，则决定取消。

降低企业或个人税率 富人或将受益更多

3

减税成本最终仍要偿还 激化社会矛盾两党纷争

问：特朗普税制改革将对美国和其他国家产生哪些影响？

答：这次特朗普大刀阔斧的税制改革将会在以下几个方面产生影响。

首先是使两党纷争更加白热化。分析人士认为，特朗普减税政策必须采取对财政赤字负责任的态度，可能要配套削减开支的政策，否则在国会难以过关。税改还需要明确大量细节，国会议员制定税改法案时会考虑本选区和相关利益集团的诉求，他们会跟白宫反复讨价还价，他们会像装饰圣诞树那样增加各种条款。现在薄薄一页纸的税改原则最终可能会演变为上百页的法案，特朗普政府的税改意图能保留多少、最终以何种面貌出现仍有变数。在这个博弈的过程中，民主党和共和党将进行激烈的较量。

实际上，这种较量已经开始。民主党表态，不会支持任何为富人减税的税改方案。众院少数党领袖佩洛西说，“他们公布了一份损害中产阶级利益，将钱都放入最富有的1%的美国人荷包里的税改议案。”佩洛西称，该方案以取悦亿万富翁为主要卖点，将使每位美国人承担的国债增加4600美元，彻底背弃特朗普竞选时有关服务劳工阶层的承诺。佩洛西还批评该计

划将导致财政赤字飞涨，而特朗普对如何填补漏洞却没有方案。

其次是增加了美国经济前景的不确定性。根据美国税务政策中心测算，在不考虑税改带来的税基增加的背景下，当前版本的税改计划将会导致美国的财政收入在未来十年内下降2.4万亿美元。收入的下降必然带来赤字的增加。据美国国会预算局测算，到2020年美国赤字总额约为1.3万亿美元，赤字率是2016年的两倍左右，即超过6%。只有GDP增速保持4.5%水平才能抵消税改带来的成本。而这一增长水平，如果没有新的经济增长动能，是很难达到的。

分析人士认为，从美国上世纪80年代以来的减税实践经验来看，大规模减税能够带来经济短期的复苏和高增长，但是无一例外地都带来了政府赤字的迅速上升。

政府因减税增加的成本必然要有分摊渠道，要么在不同社会群体间横向分摊，要么在现在和未来的时间范畴内纵向分摊。前者意味着在企业、中产阶级家庭以及拥有地产的富人获得这次减税福利的同时，另一些社会群体要来分摊这些成本。例如，按照这次议案，贷款购房者税负将提升。再例

如，特朗普号召废除奥巴马医改来为减税融资。后者则意味着，当下的减税获益将由未来的政府和纳税人来“埋单”。从历史上看，里根政府的减税导致政府债务急速膨胀，直到上世纪90年代克林顿政府时期通过加税才逐步偿还。可见，减税的成本总是要还的。

最后，特朗普税改可能引发各国减税风潮。自特朗普大选中提出减税后，欧盟国家纷纷提出建议，要降低本国公司所得税、研发税、社保费等，法国、爱尔兰、英国、德国、荷兰等国已经有所尝试，而欧洲的减税风潮在亚太地区也引发广泛关注。现在特朗普的税改方案终于出台，不少国家也很有可能跟进，否则将在国际贸易中处于不利地位。

此外，此次税改从客观上来说确实对富人有利，比如美国当前法律规定只有财产在549万美元以上的部分才需要缴纳遗产税，因此取消遗产税只对富人具有实际意义。统计显示，仅取消遗产税一项就将减少税收1720亿美元。此前，前民主党总统参选人桑德斯曾声称，取消遗产税将使特朗普家族未来受益至少40亿美元。这无疑将会激化社会矛盾，这对特朗普未来的执政不是好消息。

特朗普的税改方案的前景存在诸多不确定性，但是该方案将会对美国的政治、经济、社会等诸多领域产生重大影响。从长远来看，这种影响的外溢效应将会在国际体系中有所体现。

美国不帮忙 韩“五代机”难上天

作为世界上目前最先进的战斗机，自主研发五代机一直是韩国的梦想。十几年来，韩国把“五代机梦”寄托在KF-X身上。分析人士认为，尽管韩方近来降低了KF-X战斗机设计规格，研发期限也一再延长，但由于韩国航空工业基础薄弱，战机研发经验不足，更重要的是美国不肯提供帮助，韩国自造五代机的梦想短期内恐难以实现。

战机降格“四代半”

韩国航空产业公司社长金兆元提到正在研发的KF-X战斗机时指出，该公司的发展目标，是成为类似波音、洛克希德·马丁的世界一流防卫企业。

KF-X项目在1999年首次提出，也称为韩国版“猛禽”战斗机。2001年，时任总统金大中批准了这一项目。此后，受困于资金问题，韩

国一直苦苦寻找合作伙伴，直到2012年才与印尼签署了谅解备忘录，共同研发五代机。

然而，据韩国航空产业公司透露，出于成本、技术风险、研发复杂性等方面的考虑，已经对KF-X的设计方案进行了大幅修改。分析人士认为，这实际上是把KF-X从原计划的五代机降格为“四代半”。

军事评论员张浩指出，从设计来看，KF-X在两方面做出了重大妥协，首先是隐身性上，取消了机体内部弹仓的设计，并削减了发动机尾喷和进气口的隐身设计，仅在机头部分和倾斜垂尾方面体现出隐身设计的思路。

其次是在飞机动力方面。由于

美国对韩的技术限制和韩国自身技术的短缺，原本打算使用的F-119矢量发动机改成中等推力的无矢量发动机，这意味着KF-X的飞行性能将会被极大削弱。

美不给核心技术

在KF-X的研制方面，韩国一直寻求美国的支持。但作为军事盟友的美国却始终拒绝向韩国提供核心技术，使韩国难以克服五代机研发道路上的障碍。

2015年，韩国时任国防部长官韩民求同美国时任国防部长卡特会面时，请求美方考虑向韩方转让研发KF-X所需的4项核心技术，遭到卡特拒绝。

美国拒绝的4项技术包括有源相控阵雷达系统、红外搜索跟踪系统、电子光学定位跟踪系统和电子对抗系统。虽然美国答应向韩国提供包括空中加油设计技术、飞行控制律开发技术等其余21项技术，但无法从美国得到4项核心技术，无疑是对KF-X项目的重大打击。

韩国获得的五代机技术主要来自美国最大军火制造商洛克希德·马丁公司。分析人士认为，美国之所以拒绝向韩国转让4项核心技术，除了技术保护因素外，也是防止美国的F-35战斗机出现竞争者。

“一步登天”难上难

在韩国举行的“首尔国际航空

宇宙及防卫产业展”上，总统文在寅在开幕式上表示，当务之急是提高韩国国防工业的竞争力，不仅要自主研发尖端武器，还要把国防工业发展成为出口型产业。

KF-X项目正是这样一个雄心勃勃的计划。然而，事与愿违，除了档次上不断降低，其研发周期也从2023年延长到2026年。

分析人士认为，9年后，世界上战斗机研发技术可能会再提高半代，达到五代半水平，即使韩国届时研发出四代半战斗机，也与世界最先进水平相差整整一代。

张浩说：“韩国在航空科技领域的技术实力有限。之前仅仅以合作研发的方式制造了T-50教练机这种入门型的飞机，想要一步登天直接研发体现当代世界最先进水平的五代机，显然是难上加难。”

刘莉莉 杜白羽