



特朗普税制改革主张评析*

杨志勇 (中国社会科学院财经战略研究院 北京 100028)

特朗普总统就职之后,美国可能进行的税制改革值得关注。特朗普的税制改革主张旨在促进美国再次强大,促进美国经济增长,并让美国具有全球竞争力,主要包括给中产阶级减税、简化税法、降低公司所得税税率等。同时,他认为通过配套改革,减税政策不会增加美国的债务和赤字。美国是全球第一大经济体,其国内的重要税制改革将对全球经济产生深远影响。为此,笔者尝试对特朗普总统的税制改革政策主张及影响进行评析。

力图让美国更加强大的特朗普

2017年1月20日,美国第45任总统唐纳德·J.特朗普(Donald J. Trump)宣布就职。特朗普参选美国总统以来就充满了争议,其“民粹主义”主张在美国乃至世界各地都备受关注。他的以美国为中心的政策主张会让美国走向何方呢?

特朗普的就职演说中一再强调让美国再次强大,强调美国至上的决策原则。“关于贸易、税收、移民、外交的每一个决策,都会为了美国工人和美国家庭的利益而做出。”^①特朗普的“民粹主义”主张在就职演说中充分展现:“保护将带来更大的繁荣和更多的力量。”保护是多方面的,贸易保护主义就是其中之一。特朗普指出,美国中产阶级的财富被剥夺并再分配到全世界。可以预期,强调行动的特朗普会更注重国内政策的调整,包括税收政策。

特朗普要让美国再次强大的誓言如雷贯耳,但观察政治人物,不能只听其言,而更应观其行。美国仍

然是世界上最发达的国家,其国家治理机制健全,总统制下的总统纵然有较大的权力,但这并不代表总统就能为所欲为。议会和其他约束机制仍会发挥作用,联邦制下各州的地位决定了联邦总统不可能随意下令。现在我们还无法准确预测未来美国税制会在特朗普任内发生何种变化,但是特朗普之前有关税制改革以及其他方面的政策主张,仍然可以让我们大致推测未来美国税制改革的走向。美国的税制改革动向,势必对全世界产生影响。中国正在深化税制改革,同样不能不考虑特朗普税制改革的影响。

特朗普税制改革的目标

面对美国经济遇到的各种问题,特朗普试图从税制改革入手加以解决。在特朗普看来,美国需要税制改革的重要原因之一,是美国人的工作机会减少,有太多的就业机会流失到海外,太多的中产阶级收不抵支。美国就业问题的成因是多方面的。事实上,美国失业率已经从2008年国际金融危机以来的高位下降到一个相对较低的水平。特朗普想要促进的是美国的再工业化。考虑到新型工业化大都伴随着技术替代劳动,即使再工业化进展顺利,由此所能带动的就业能有多少仍不可知。而中产阶级财务困境的形成同样是众多因素影响的结果。面对这些复杂的国内经济问题,特朗普提出了四个简单的税制改革目标:

第一,对中产阶级减税。中产阶级是美国的主体,这一招数是要让更多人的口袋更加殷实,税后工资增加,从而促进美国梦的实现。

* 特朗普的税收政策主张参见:Donald J. Trump.Tax Reform That Will Make America Great Again[EB/OL].<https://assets.donaldjtrump.com/trump-tax-reform.pdf>,2017-02-01.

① 特朗普的就职演说及相关政策的提出参见美国白宫网站:<https://www.whitehouse.gov>.



第二, 简化税法, 使美国人少受报税难的困扰。美国税制的复杂性难题长期存在。为了各种各样不同的政策目标, 具体税制可能被打上了一个又一个的补丁, 由此税制变得越来越复杂。这种做法虽然有更加公平合理的一面, 也有更加人性化的一面, 但是复杂的税制让税收的遵从成本不断提高。为了报税, 纳税人或者需要聘请税务代理人员帮忙, 或者需要耗去自己更多的时间、精力和财力。

第三, 阻止公司倒置 (Corporate Inversion), 促进美国经济增长。所谓公司倒置, 就是公司总部迁到低税国或避税天堂, 与此同时公司的实际业务仍然在高税国的行为。不少美国大企业, 包括一些知名的全球化公司, 虽然业务主要在美国, 但是总部已经迁到海外, 其平均实际税率处于较低的水平上, 对美国的税收贡献与它们的经济地位严重不相称。在这种情况下, 美国的税基受到侵蚀。税基侵蚀和利润转移是全球主要经济体都面临的难题, 国际社会正在采取措施共同应对。特朗普看到了这一点, 希冀通过美国自身的税制改革来阻止公司倒置。这有其合理的一面, 让为税收贡献的地方得到对应的税收收入。在特朗普看来, 这样做可以增加大量新就业岗位, 让美国再次具有全球竞争力。

第四, 不增加债务和赤字。在特朗普看来, 美国的债务和赤字规模都已经太大。在减税改革的同时, 不应增加债务和赤字水平。

从这四个目标来看, 特朗普关于美国国内的税收改革主张实际上没有太多新意, 但具有整体性。减税可以让中产阶级拥有更多的可支配收入, 简化税制以降低税收的遵循成本, 让税收促进经济增长并提升美国的竞争力。减税政策的提出是简单的, 但是如果政策实施之后, 税收收入大幅下降, 结果或者是政府应该履行的公共职能缺少资金支持, 或者是赤字规模扩大和债务继续高筑。因此, 减税必须考虑财政的可持续性。在 20 世纪 80 年代, 美国里根总统奉行同样是以减税为中心内容的供给学派的税收政策。“拉弗曲线”解释了降低不合理的高税率可以带来更多的税收收入。然而, 一个正常的国家进行以减税政策为中心的税制改革, 都需要考虑财政原则。事实上, 里根总统 1986 年推行的税制改革并没有做到财政收支平衡, 最后仍是债台高筑。当然, 对此的解释可能不是因为税收因

素, 而是财政支出规模扩大的结果。特朗普显然注意到了这个问题, 提出了减税又不增加债务和赤字的目标, 但实际上能否实现值得关注。为此, 特朗普提出了阻止公司倒置等其他主张来平衡财政收入。

特朗普的减税主张与一般的经济新自由主义一样, 但不同的是, 他一再强调美国利益。有意思的是, 他对美国利益的强调仍然是在全球格局下进行的, 这一点从他主张的美国全球竞争力提高上就可以看出来。事实上, 即使是坚持“民粹主义”, 他也很难摆脱全球化的影响。

关于特朗普减税政策主张具体内容的探讨

特朗普的税收政策主张总体上看简单易理解。在他的计划中, 单身收入低于 25 000 美元或者合并收入低于 50 000 美元的夫妇, 都不要缴纳任何所得税。按照他的描述, 近 7 500 万家庭, 即超过一半的家庭将不用缴纳所得税。诚如他所看到的, 最初美国人缴纳所得税的人口比例很低。但是, 要回到那个时代是不可能的, 税制毕竟已经发生了翻天覆地的变化。特朗普能做到的只是降低缴纳所得税的人口占比。

特朗普主张所有所得税纳税人都适用只有四档税率的个人所得税制, 即 0%、10%、20% 和 25%。与现行七档税率相比, 四档税率更简单, 而且税率总体大幅下调。按照他的说法, 这将是第二次世界大战以来的最低税率。同时, 他想要消除婚姻的惩罚 (即结婚后税负上升) 并废除替代性最低税。

特朗普减税不仅仅针对个人, 还对所有公司和企业。对于任何规模的业务, 从财富 500 强到夫妻店, 再到自由作家等, 都将只缴纳经营所得 15% 的税收。美国现行的公司所得税税率是经济合作和发展组织 (OECD) 成员国中最高的。15% 的税率与现行的税率相比, 实属税率的大幅度下降, 这是应对公司倒置的有力举措。税率如能下调到位, 美国就会成为世界上税率最低的一个国家, 公司倒置就可能变得没有必要。值得注意的是, 特朗普所主张的低税率不止适用于公司, 还适用于原来要按照较高个人所得税税率缴纳的经营所得。让这些个人、合伙企业也有机会享受更低的税率, 开动美国经济的引擎, 增强美国经济活力。

特朗普的减税政策除了所得税之外, 还涉及遗产税。他认为, 所有家庭都不用缴纳遗产税, 因为所有



人都是为自己的家庭赚钱和储蓄，而不是为政府。所有人在赚钱时已经给政府缴纳了税收，政府课征遗产税就是重复课税。特朗普不喜欢重复课税，许多减税都是基于这样的理由。2001年小布什入主白宫后曾通过法律，对遗产税逐年进行减免，2010年甚至不征收遗产税一年，这种做法与当时的国际潮流是相符的。后来，奥巴马政府恢复了遗产税的征收，但遗产税收入在政府税收收入中占比一直不高，缴税者占比也很小。特朗普拟取消遗产税不是从遗产税税收收入少的角度考虑的，而是基于遗产税重复课税不合理的认识。

特朗普强调减税政策不影响税收收入。堵漏洞，规范并限制税收优惠政策的运用，都能够扩大税基，从而在税率下降的条件下保持税收收入规模不变。他所提出的解决方案包括三方面的内容：

第一，减少或取消大部分对非常富裕者的减税并堵住税收漏洞。按照特朗普的主张，目前美国对高收入者人寿保险利息的税收优惠政策要被重新审视并可能被停止，那些不会让业务增长、不会创造就业机会的税收优惠待遇也要取消，对非常富裕者以及特殊利益集团的减税或其他税收漏洞要堵住。在他看来，这些改革不会损害经济，也不会伤害中产阶级。由于个人所得税制中引入一种新的经营所得税率（即前述的个人经营所得可以和公司一样适用15%的税率），因此也不会损害小企业。

第二，留在海外的公司现金汇回国内时，适用一次性大幅度低折扣的10%税率。目前，美国公司有大量利润滞留海外，特朗普认为2.5万亿美元留在海外的现金，会成为税收操纵工具。一次性的低税率政策可以促进资金回流。与此同时，未来将不再对未汇回国内的公司海外所得实施延期纳税的优惠政策。当然，国际通行的外国税收抵免办法仍然会实施，因为不能有重复征税。

第三，减少或堵塞旨在迎合特殊利益的公司所得税漏洞，不实行无谓的较低税率，并将对经营利息支出的扣除合理封顶。

对于税制改革，税收收入中性只是问题的一方面，另一方面，只要税收收入能够满足财政支出的需要，减税政策即使造成事实上的税收收入下降也不会有什么。特朗普上任伊始就采取措施限制前任总统奥巴马医改政策的实施，姑且不论其这么做对否以及对

中产阶级有什么好处，但是可以明确的是，2010年生效的《平价医疗法》未能有效发挥作用，停止执行可望减轻美国的财政支出压力，从而让财政收支相抵更具有可能。特朗普政府还可能推翻奥巴马的“气候行动计划”。如果考虑到特朗普所强调的“回归美国”，减少美国对全世界的义务，那么美国的财政支出无疑有较大的压缩空间。

特朗普税制改革可能的影响

从特朗普的税制改革主张中，其有要向富人开刀的一面，但是所得税税率的下降，不仅仅面向中产阶级，富人肯定也会从中受益。取消遗产税，更是会让富人受益，即使这在很大程度上是国际大趋势。因此我们很难得出特朗普的税制改革会对富人不利的结论。从特朗普所主张的从海外利润汇回国内适用10%的一次性优惠税率来看，他实际上还是在保护富人。

特朗普刚刚就职总统，税制改革主张即使能够落实也需要一个过程。而且，税制改革到底能够在多大程度上促进美国经济增长还是一个未知数。如果特朗普真采取贸易保护主义的关税政策，那么美国与世界经济的联系会怎么样，也还是一个未知数。

美国作为世界上最发达的国家，其一举一动都会对世界产生深远的影响。中国坚持对外开放，坚持全球共享繁荣，在深化税制改革中就不能不对美国可能的税制改革动向提前做好准备。

目前，中国正在进行税制改革，需要特别注意改革的实际效果。首先，中国税制结构与美国不同。由于中国税制结构以间接税为主，减税的主要任务肯定落在间接税上。由于间接税税负可以转嫁，在营业税改征增值税全面推行后就应注意企业实际税负的下降情况。第二，中国企业所得税25%的税率高于特朗普所主张的15%的公司所得税税率，特朗普可能造成的全球资本流动需要我们密切关注。第三，中国将要进行综合与分类相结合的个人所得税制改革，现行工资薪金所得适用45%的最高边际税率，大大高出特朗普所主张的个人所得税25%的最高边际税率。当然，各国税制选择最后还得立足国情，但中国坚持减税政策与税制改革相互协调的做法不应改变。●

责任编辑：高 阳