

【经验与借鉴】

美国税改对中国及全球经济的影响与对策

张茉楠 蔡松峰

【摘要】财税制度是国家治理的核心骨架,也是大国竞争的关键。2017年底美国总统特朗普签署了税改法案,总体而言,此次税改是美国近30年来第一次系统性减税,法案框架涉及范围广、减税力度大、影响面大,可以称之为1986年里根税改以来美国最大规模的税改法案。如果此轮税改能够落实到位,必将对美国经济、中美经贸乃至全球经济产生深远影响。中国应加快推进现代财政制度建设,积极应对美国税改引发的新的贸易投资保护升级等潜在风险。

【关键词】美国优先;企业所得税;全球税收竞争;中美经济

【作者简介】张茉楠,中国国际经济交流中心战略研究部研究员;蔡松峰,国家信息中心预测部助理研究员。

【原文出处】《全球化》(京),2018.2.43~60

税改作为美国新政府宏观政策的重中之重,一直被视为现任美国总统特朗普施政的核心,他也盛赞税改是“一代一遇”的历史性机遇,将创造“革命性的改变”。这个被视为“美国30年来最大规模减税”的税改将为美国经济、中美经济关系以及全球经济带来什么影响,中国又该如何全面应对这一重大举措,值得我们深入探讨、全面客观评判。

一、大变局:特朗普税改的宏观背景与政策立场

(一)税改是特朗普“美国优先”战略的重要体现

特朗普竞选方案口号是“让美国再次伟大”(Make America Great Again)。其竞选纲领分为六个核心部分:减税、扩大基础设施投资、废除奥巴马医保法案、废除多德—弗兰克法案、完善移民制度、贸易保护政策。因此,从政策立场上讲,税改是特朗普政府在“美国优先”理念指引下,巩固美国全球领导地位的核心举措。长期以来,高税负和复杂的税制成为影响美国企业竞争力及国内营商环境的重要制约因素。特朗普政府期待通过税制改革,为美国企业和国内营商环境“降成本”,并配合贸易保护、移民限制等政策,提升美国在国际竞争中的比较优势,引导全球产业、资本回流美国,短期内达到提高美国经济增

速和国内就业的政策目的,中长期则实现美国全方位把控全球产业链和国际分工格局,重塑美国的国际竞争力,兑现“让美国再次伟大”的竞选目标。

(二)全球税收改革大趋势是推动美国税改的宏观背景

20世纪80年代以来,随着资本和人口等主要生产要素在全球范围内的加速流动,使得以增值税为代表的非流动性税种迅速发展,以所得税为代表的流动性税种边际税率大幅下降。要素流动性越强,税率与税基流动性反向关系越明显。世界的扁平化趋势带来了各国在政策上的极大趋同性,国家间税制结构和税率日益趋同,最终演变为全球税收竞争的白热化。

1. 税收趋同与竞争加强趋势

税收作为一个国家的基本经济制度,越来越表现出趋同化特征。特别是在人口和资本全球快速流动下,储蓄和投资率快速下降,生产性税基向消费性税基转变。所得税税率高低对税基的流动发挥至关重要的作用,各国为了争夺税基,所得税最高边际税率和税率基数均呈不断下降的趋势,个人所得税、公司所得税均如此。以公司所得税为例,经济合作与

发展组织(OECD)国家公司所得税平均税率近年来逐渐收敛,维持在20%~35%。特朗普在竞选阶段就屡次提及“美国拥有世界上最高税率”。目前来看,美国企业所得税法定最高税率和有效税率相比其他发达国家处于较高水平。近年来,发达国家企业所得税税率出现下降趋势,但美国几乎没有调整过企业所得税税率。在相对较高的税率水平下,企业税收对国内生产总值(GDP)贡献在下降,意味着高税率对企业的“挤出效应”。

2. 税基侵蚀和利润转移

在企业税率为全球最高水平的法律管辖区,企业会想方设法利用转移定价等手段尽可能地少报在美国实现的利润,并将大量利润留存在海外。根据美国公共利益研究组织(PIRG)发布的研究报告显示,2015年美国前500强中有362家公司在避税天堂建立了共10366家子公司,并通过将海外利润留存在避税天堂的子公司来躲避美国高昂的企业税收。截至2015年,这362家企业在海外的留存利润共计2.5万亿美元。特别是很多美国跨国公司以寻找避税天堂来实现利润转移和避税。据美国国会税收联合委员会估算,截至2016年底,美国企业海外未汇回利润的存量额高达2.6万亿美元,约合当年美国GDP总量的14%。这种税收体系中的扭曲现象会导致过度而低效的对外投资,并带来了美国国内的投资不足和税基侵蚀。

3. 美国税收制度已不适应全球征税系统发展

美国全球征税系统要求美国公司在全球范围内的收入都应按美国公司税要求缴纳税款(海外子公司在海外缴纳本地所得税后,如果不足35%,汇回美国需要补缴差额。这是导致美国企业在海外国积利润的主要原因)。美国全球征税系统设置的初衷是,在美国具有全球绝对经济统治地位、作为全球投资主要输出国的背景下,获取更多税收收入。但在美国成为资本净输入国的情况下,全球征税系统反而会鼓励美国企业将利润留存在海外,进而减少美国国内的投资。因此,特朗普税改将通过修订海外递延收入政策向免税体制过渡。如何避免税基受到侵蚀,如何使美国企业把海外所得汇回本土比留在海外更具税收优势,如何使跨国公司创造的利润能继

续留在美国,以推动投资—就业—收入增长的良性循环就成为税改设计的关键。

(三) 特朗普税改可理解为美国版“结构性改革”

在美国历史上,1969年的尼克松时代以及1984年、1986年的里根时代进行过三次重大税改。其中,1986年的税改是最为主要的,持续了13个月之久,之后美国实现了历史上最长一段时间的经济持续发展的繁荣景象,出现了非住宅性固定资产投资和实际GDP之比的稳定、银行储蓄率的峰值以及呈连续下降趋势的失业率。但是里根时期税改也导致了一些地方开工的下降和非营利性企业接受捐赠的减少,同时在简化税制上并未达到预期的良好效果。特朗普政府带来的不仅是“史上最大规模的税改”,也是美国的一次系统性税收制度改革,其主要原因如下。

1. 个人所得税改革重在简化税制

包括降低税率、减少税级、拓宽税基。一是正式税改方案保留七档征税等级,将最高档税率从39.6%降至37%。个税减免政策将于2026年结束。同时,还建议取消个人的替代性最低限额税(Alternative Minimum Tax, AMT)、遗产税和隔代遗产税。二是扣除项及税收减免方面,拟将年度标准扣除额翻倍,并取消主要使富人受惠的减税项目。同时,此次税改方案还建议取消除按揭/贷款利息和慈善捐赠之外的所有分项扣除项目。对于有儿童或其他被抚养人的家庭,现行的税额抵免标准也将被提高。三是个人投资所得方面,建议废止之前对净投资所得按3.8%征收附加税的政策,对长期资本利得和符合条件的股息红利恢复征收最高税率为20%的所得税。

2. 通过税制改革强化税收管理

企业所得税自身结构不够合理带来了问题。美国企业所得税的名义税率为35%,若加上各州的税率,可以达到40%左右,但扣除各种税收优惠,实际税率远远低于名义税率,与OECD国家平均水平相当(22.5%)。名义税率与实际税率的偏离导致了严重的弊端:一是两者的差异制造了现行税制的漏洞,税基侵蚀对税收收入造成损害;二是两者的差距意味着总税负的再分配,对再分配利益的期待鼓励了政治干预、游说和寻租活动,造成行业间、企业间税负的人为不公平;三是这将极大地扭曲企业决策,某

些情况下,企业对税收利益的考虑甚至超过了对商业需要的考虑。

3.公司所得税改革模式是“属地税基税制”

一般税改政策提出对公司所得税制实行单一税,税率从35%降至21%,比参众两院之前的方案上调了1个百分点;同时取消AMT;允许企业除土地投资外,对有形和无形投资当期全部立即列入成本;降低对小企业和家庭企业的最高税率,由39.6%降至25%,此举被认为对独资、合伙和股份制小企业有利。此外,美国将目前的全球征税体制转变为属地征税体制,只缴纳当地税收,对海外子公司未来的股息所得税予以豁免。

表1 特朗普减税方案涉及项目类别及其主要内容

序号	项目及内容	序号	项目及内容
1	简化个税税级	6	取消奥巴马医保税
2	取消替代性最低税	7	增加儿童抚养的减免
3	提高起征点	8	取消大多数个税减免
4	取消遗产税	9	一次性征缴海外留存利润、税收属地原则
5	降低企业所得税最高税率	10	取消特殊利益的税收减免

资料来源:作者根据美国《减税与促进就业法案》整理而得。

表2 美国参众两院税改方案与现行税法主要条款比较

关键条款	众议院版本(2017年11月16日)	参议院版本(2017年12月20日)	现行税法
个人税收等级划分	4个等级:12%、25%、35%、39.6%	7个等级:10%、12%、22%、24%、32%、35%、37%	7个等级:10%、15%、25%、28%、33%、35%、39.6%
抵扣额标准	单身人士1.2万美元;已婚家庭2.4万美元	单身人士1.2万美元;已婚家庭2.4万美元	单身人士6350美元;已婚家庭1.27万美元
替代性最低税(AMT)	废除此项税收	废除此项税收	取企业正常税率与20%的企业最低替代税率较大值作为实际征收税率
企业所得税	大企业最高税率20%,税赋转由合伙人企业缴纳的企业最高税率25%(对一些盈利较少的企业,税率也可降低至9%),2018年生效	企业所得税降至21%,2018年生效	最高税率35%
遗产税	豁免纳税额度1100万美元(若是继承配偶所得,豁免纳税额为2200万美元起),2023年彻底废除遗产税	将免征额提高一倍至1100万美元(每对夫妇的免征额为2200万美元)。这项措施将于2026年废除	豁免纳税额度550万美元(若是继承配偶所得,豁免纳税额为1100万美元起)
抵押贷款利息减免	仅允许50万美元新增的抵押贷款利息减免	允许100万美元抵押贷款利息减免	允许100万美元抵押贷款利息减免
医改中个人强制性税收罚款	对不购买医疗保险的个人征收税收罚款	废除此项强制性征收,即对不购买医疗保险的个人不再征收税收罚款	对不购买医疗保险的个人征收税收罚款
其他	废除对医疗开销、税收筹划、人身伤亡损失等项目的税收减免,限制慈善捐款的税收减免	保留对医疗开销的税收减免;仅废除对税收筹划等项目的税收减免	对一些特定的项目进行税收减免以减少纳税人负担

资料来源:美国税收政策中心(Tax Policy Center,TPC)、彭博资讯公司(Bloomberg)。

二、美国税改对全球经济影响及溢出效应的定性与定量分析

(一)美国税改对美国经济的正负效应影响

美国税改“牵一发而动全身”,正负效益同时存在是客观事实。此次税改是近30年来美国第一次系统性减税,且力度较大、范围较广,整体上对美国有重要的积极意义,但负面影响同样不可忽视。

1.税改对宏观经济增长的综合刺激效应

美国税改的政策影响机制可以概括为“长期投资激励+涓滴效应”。给予资本优惠税收待遇,对高收入者减税,可增加国内储蓄和投资,使富人更富。同时,附之以对中低收入者减税,增加其税后所得,

激励其扩大劳动供给,并带动国内就业和提高劳动者收入。然而,“涓滴效应”要想发挥作用,需要满足几个条件。一是政府的税收让利要促进投资,并使其流向实体经济,而非金融经济;二是税收要促进美国本土而不是海外的投资与生产,以带动国内就业;三是企业创造的利润要能继续留在美国,以推动投资—就业—收入增长的良性循环。根据美国税收政策中心发布的众议院《减税和工作法案》对美国宏观经济影响的分析报告,有望通过直接和间接渠道提振产出,即对不同类型(大型、中小型)企业的全面减税,将会降低企业整体负担,增强企业的资本开支意愿;对跨国海外公司利润征税将促使企业投资回流;个税税负降低将提高居民家庭收入预期,提高消费支出意愿。预计税改对美国经济增长可能产生长达20年的积极影响,将分别提升美国2018年、2027年和2037年GDP增速0.6个百分点、0.3个百分点和0.2个百分点。

2. 国债供给、财政赤字和债务规模都将大幅增加

税改主要通过两个渠道影响政府债务累计。首先,赤字额外需要通过债务融资;其次,财政扩张使得利率上升,增加利息债务的利息成本。根据美国税收联合委员会(Joint Committee on Taxation, JCT)测算,目前税改法案预计在未来10年会使美国政府赤字增加近1.4万亿美元。考虑宏观经济回馈效应和利息成本,该法案将使美国政府债务占GDP的比重在2027年和2037年分别增加近5%和9%。而根

据美国国会预算办公室(Congressional Budget Office, CBO)测算,当前税改法案将使2027年政府债务占GDP的比重从现有框架下的91%提升至约97%。财政赤字的扩张意味着美国政府需要加大融资力度来支持财政刺激,因此税改落地后,未来美国国债供给将大幅增加。

3. “宽财政+紧货币”的政策组合难以长期持续

国际金融危机后,美国国债余额从2007年9.0万亿美元升至2016年19.6万亿美元。实施了四轮量化宽松货币政策(QE),导致美国基础货币6年里至今增加4倍。从资产结构来看,美联储缩表之前持有规模约为4.5万亿美元资产。其中,抵押支持债券(MBS)为1.76万亿美元,国债为2.46万亿美元。在到期结构上,所持国债中有55%在5年内到期,8%在1年内到期。美联储停止国债再投资,5年后约可将资产负债表缩表1.35万亿美元。“宽财政+紧货币”,即财政加杠杆叠加美联储收紧货币,财政宽松提振经济与货币收紧将加速美国国债收益率的上行步伐。宽松财政与货币从紧的政策组合事实上难以长期持续。当前,美国正处于二次世界大战之后最低利率水平,美国国债收益率曲线全面上移将可能导致系统性风险的累积效应。

(二) 美国税改将引发全球资本流动与产业格局调整

1. 推动美国资本回流及对资本留存影响

税改法案中提到建立属地税收制度和对于美国

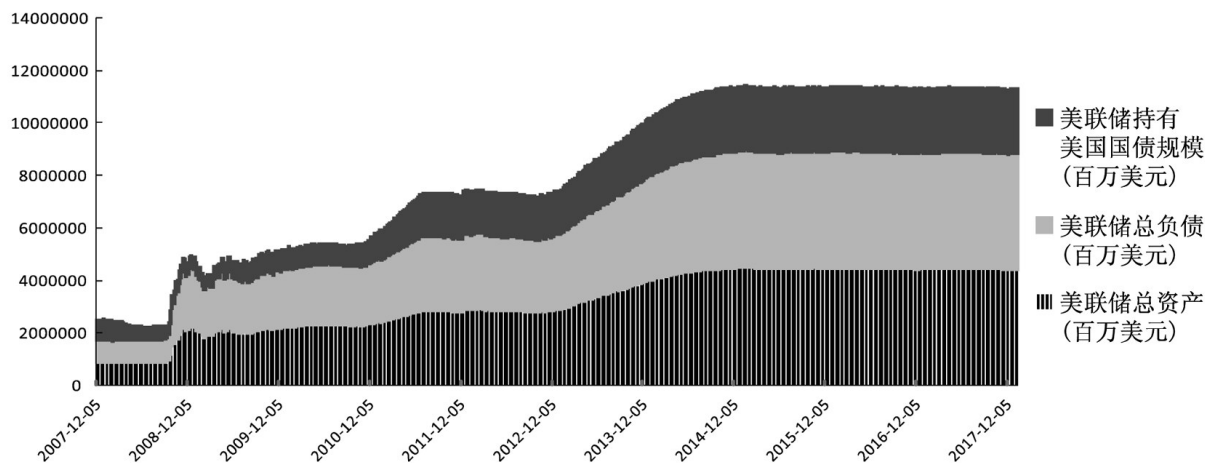


图1 国际金融危机以来美联储资产负债表变化

数据来源:Wind资讯。

公司在海外持有的数万亿美元开展“一次性税收优惠”，前者是针对海外收益汇回国内的长期优惠政策，后者是针对目前累积的海外收益一次性优惠政策。

作为税改法案的新增内容，“属地征税”即只对企业在美国本土取得的收入征税。与之相对应，目前美国实行的是全球征税制度。由于美国是世界上征收企业税率最高的国家之一，而美国企业在海外的收入可以享受当地政府的税收抵免，全球征税的方式一方面会导致美国企业有“更改国籍”的动力，企业的避税行为给美国带来更大的税收损失；另一方面，多数跨国企业为了避税，将收入藏于海外而不是汇回美国，导致企业在美国本土无法使用这部分收入，从而形成了所谓的“被困收入”。因此，配合降低企业所得税率，建立属地税收制度和对海外资金开展“一次性税收优惠”是特朗普政府双管齐下，建立海外资金回流机制的重要举措。

2. 中美税制结构差异与企业税负比较

中美之间最大的差异在于税制结构的差异，即直接税与间接税之分。直接税与间接税的分类方法是以税收负担能否转嫁为标准的。直接税是指纳税人不能或不便于把税收负担转嫁给他人的税种。间接税是指纳税义务人能够利用提高价格或者提高收费标准等方式把税收负担转嫁给他人的税种。

美国等发达国家大部分是以直接税为主，所占比例达到70%；而中国主要以间接税为主，直接税的比重不超过40%。根据2016年美国联邦税收结构数据显示，美国直接税比重占到全部税收的80%以上。中国税制结构中的间接税比重过大，大量的税收由企业作为纳税人缴纳，即使是可转嫁的流转税也会让企业产生实际负税的错觉。从主要税种来看，中国涉及企业税费目录超过10种，其中企业所得税、增值税、营业税3种占比较大。如图2所示，根据2016年税收

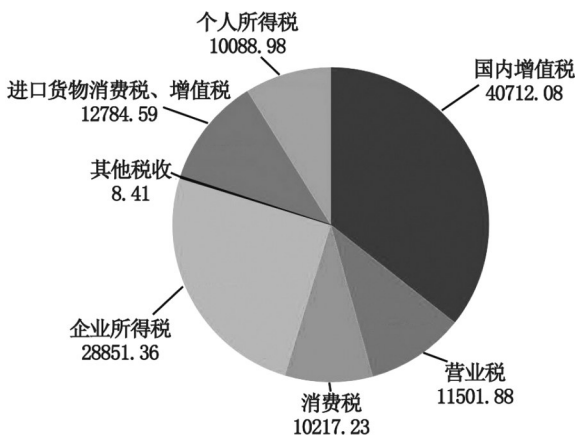


图2 中国以间接税为主的税制结构构成(亿元)

数据来源:Wind资讯。

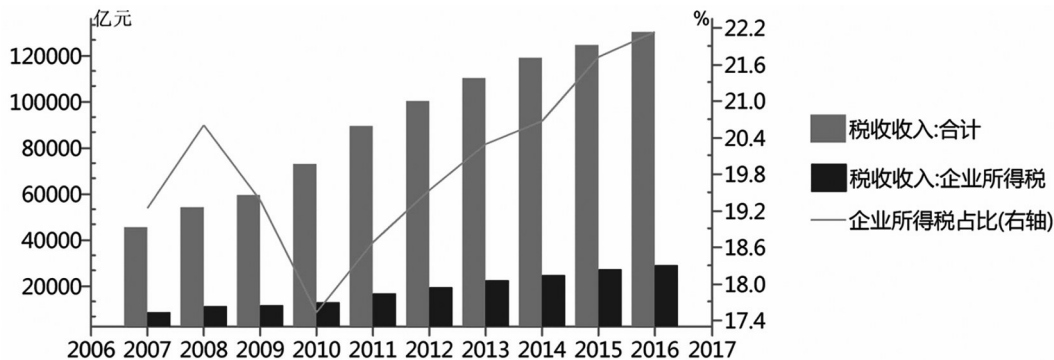


图3 2006—2017年中国企业所得税占比逐年上升趋势

数据来源:Wind资讯。

数据,企业所得税、增值税、营业税占总税收比重分别为22.1%、31.2%、8.8%,合计占比达到62.2%。近年来,企业所得税占比逐年扩大。按照世界银行《世界纳税指数2018》报告显示,全球190个经济体的中型私营企业纳税环境,中国排名78位。因此,为企业实质性减负,中国推动税制结构改革势在必行。

3. 税改或将改变中美成本优势比对应

由于美国拥有庞大的消费市场、先进的科技和人才优势,近年逐渐成为中国企业对外直接投资的重要目的地。据商务部统计,2014—2016年中国对美国直接投资额分别为76亿美元、80.3亿美元和169.8亿美元,同比分别增长96.1%、5.7%和111.5%。截至2016年底,中国企业在美累计投资605.8亿美元。美国咨询公司荣鼎集团统计的中国企业对美投资数据更高,2014—2016年中国企业对美投资总额为725亿美元,比商务部数据多1倍以上;2016年中国所拥有的美国机构也由2015年的1900个上升到2016年的3200个。根据联合国贸发会议的统计,中国目前外资存量1.3万亿美元。根据比例推算,美资存量大约在1300亿美元左右,高于美国经济分析局(Bureau of Economic Analysis, BEA)估计的750亿美元。但是这些资金绝大多数已经形成固定资产投资。根据计算,美国在华投资企业的资本收益率在10%以上。除了对美国企业海外留存利润征收一次性优惠税收会导致部分在华企业将利润汇回美国外,税改后将进一步缩小中美制造业成本之间的差距,推动部分制造业企业回流美国。

此外,需要重视的是“制造所得的来源地认定规则”。美国现行税制下,境外企业在美国销售于境外制造的产品所得,部分利润需要视为源于美国的所得缴税。两院议案均拟对该性质所得修改来源地规则,按照制造地确定所得来源地。因此,如果中国企业在中国国内制造产品并且直接向其美国客户进行销售,将有机会主张未取得源于美国的所得,从而免于在美国申报缴税。然而需要注意的是,如果中国制造企业是通过第三国的中间经销商(或其在美国境外的子公司)向美国客户销售产品,则可能无法适用该来源地规则减免其在美国的纳税义务。中国企业可能需提前考虑调整商业模式的必要性。

然而,也必须看到,随着中国经济发展和转型升级,居民消费和创新能力增强,使得以市场为导向和高科技行业的美国企业仍有意加大对中国的直接投资,而税改对这部分投资的影响相对较小。根据2017年《中国商务环境调查报告》显示,虽然只有58%的在华美国企业表示2016年实现了收入增长,但在服务行业以及技术和其他研发密集型行业,超过2/3的企业表示实现收入增长。相比之下,工业和资源行业中只有极少数企业实现了收入增长。而且,在技术和其他研发密集型行业,超过60%的企业预计2017年行业在华经营收入增长率将超过5%,22%的企业预计增长将超过10%。在服务行业 and 消费行业,超过40%的企业预计增长超过5%。在工业和资源行业,超过70%的企业预计增长不超过5%。在中国劳动力成本上升,经济增长动力转向创新驱动为主的大趋势下,以劳动力成本为导向的加工制造业将逐步向境外转移,而对以市场导向和创新导向为主的外资吸引力将提升。因此,美国税改并不会改变中国吸收外资结构变化的大趋势,而且以消费、服务业和研发为主的美国企业对华投资预计仍将保持一定速度的增长,但由税改带来的中美制造业成本缩小无疑会加速制造业资本回流美国的进程,短期内对中国吸引外资造成一定负面影响。

(三)美国税改的溢出效应将进一步加剧全球税收竞争

从国际视角观察,适度的税收竞争具有正向效应,有利于减轻各国企业税负,促进东道国吸引更多的外来资金和技术,弥补资金缺口,增强技术创新能力,进而扩大税基。适度的税收竞争促进了税收中性原则的实现,减少市场在资源配置中的扭曲,避免额外的经济效率损失,对于促进经济增长都有积极意义。但若陷入过度竞争,则会产生负面效应,国际税收竞争的“公平”原则难以体现。2013年税基侵蚀和利润转移(BEPS)行动计划推出,通过国际税收合作消除或减少全球化障碍,使得国际税收关系从竞争走向合作。在特朗普减税计划推出以后,世界各国紧密跟随减税步伐,许多国家企业所得税率将出现类似后里根时代的螺旋式下降,并带动个人所得

税费的下降。英国计划将目前20%的税率进一步下调至二十国集团(G20)中最低水平(15%),免除外国在英国的企业红利税以吸引投资;法国新总统马克龙承诺任期内减税200亿欧元;澳大利亚2017年6月宣布减少中小企业税负,与美英法保持步调一致。因此,特朗普减税政策落实以后,将可能引领新一轮全球减税浪潮,加剧全球税收竞争。

(四)美国税改综合效应的定量模型分析

为了更全面科学评估美国税改的全球溢出效应,基于税改综合影响效应机制,笔者利用全球动态可计算一般均衡模型(GTAP),构建了三种不同政策模拟情景,对税改影响进行量化模拟与分析。

1.S1情景

美国当前税改情景。美国税改的重点在于降低美国企业所得税和个人所得税。在此情景下,美国将现行企业所得税税率由35%降至21%。个人所得税税率从原来的七档税率(10%、15%、25%、28%、

33%、35%和39.6%)变为新的七档税率(10%、12%、22%、24%、32%、35%和37%)。

2.S2情景

考虑到美国税改是特朗普让“美国再次伟大”,以及主张“对等贸易”“公平贸易”,推动“中美经贸再平衡”的决心,因此设计美国提高进口品的非关税壁垒情景。在S1情景的基础上,考虑美国提高来自中国的进口品的非关税壁垒20%。

3.S3情景

各国竞争性减税情景。在S1情景的基础上,考虑其他国家竞争性减税。面对美国大刀阔斧的税制改革,其他国家也竞相跟进税改和减税政策,假设税负下降幅度与美国大致相同。

(五)美国税改溢出效应的综合模拟结果

根据三种情景设计,笔者测算了不同政策冲击下对美国经济、中国经济以及其他主要国家溢出效应的综合影响。

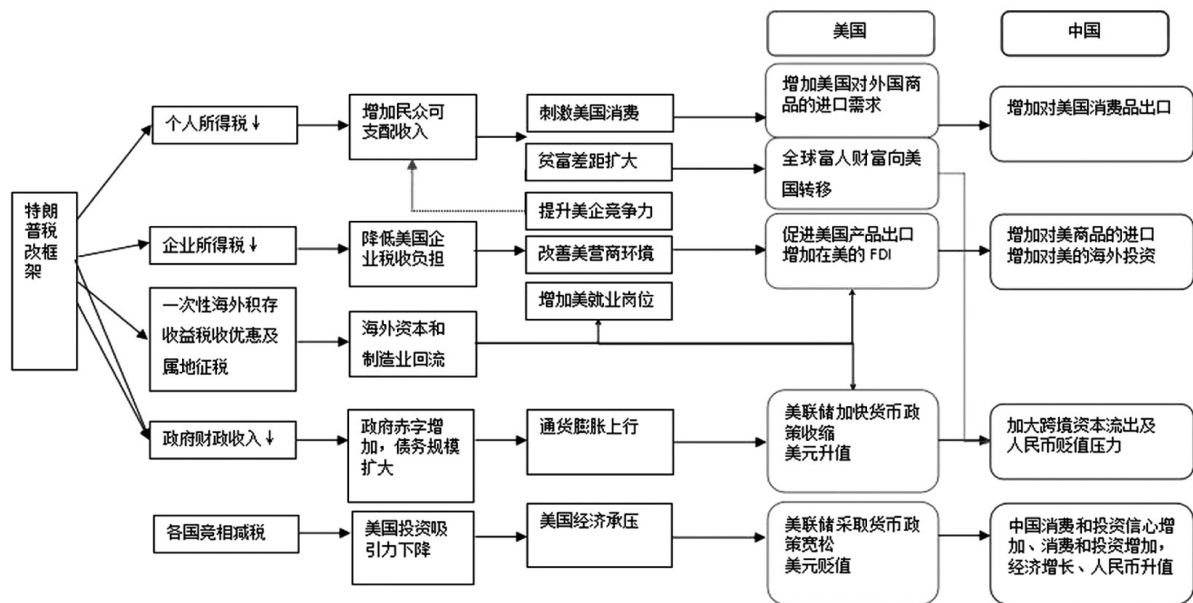


图4 特朗普税改框架的综合经济效应示意图

表3

美国税改方案政策模拟情景设计

税收	S1	S2	S3
个人所得税	原来的七档税率(10%、15%、25%、28%、33%、35%和39.6%)变为新的七档税率(10%、12%、22%、24%、32%、35%和37%)	原来的七档税率(10%、15%、25%、28%、33%、35%和39.6%)变为新的七档税率(10%、12%、22%、24%、32%、35%和37%)	世界其他国家也采用减税措施,税负下降幅度和美国相同
企业所得税	将现行企业税率由35%降至21%	将现行企业税率由35%降至21%	
非关税壁垒	无	美国对来自中国的进口品的非关税壁垒提高20%	

1.S1 情景的影响分析

(1)对美国经济的影响

到2020年,当前税改法案将拉动美国总就业1.1个百分点,拉动美国总消费1.65个百分点。美国实施削减个人所得税和企业所得税政策后,将促进美国劳动力实际工资的上涨,并进一步推动就业的增加。根据模型结果显示,到2020年,美国劳动力的实际工资将上涨1.4%,使得就业增加1.1%,相当于2020年新增就业150万左右;同时,在实际工资上涨、就业上升和物价下降的多重刺激下,2020年美国居民消费增加1.65%,相当于新增消费2000亿美元。

到2020年,当前税改法案将拉动美国总投资5.47个百分点。美国实施削减个人所得税和企业所得税政策后,将提高美国各行业的投资回报率,并吸引更多投资跟进。根据模型结果显示,到2020年,美国的投资回报率将增加0.9%,使得美国总投资增加5.47%,相当于新增投资1800亿美元。

到2020年,当前税改法案将使美国出口下降3.4个百分点,进口增加2.88个百分点。美国实施削减个人所得税和企业所得税政策后,短期内将刺激美国国内需求有较快提高,从而压低国内产品的出口空间,使得出口下降3.4%;同时,由于国内需求的增加也会对进口品的需求增加,从而使得美国进口增加2.88%。最终,使得美国贸易逆差增加200亿美元。

到2020年,当前税改法案将拉动美国GDP增加0.92个百分点。美国实施削减个人所得税和企业所得税政策后,到2020年,美国GDP增加0.92%,新增GDP2000亿美元。从收入侧看,资本报酬增加1700亿美元,劳动力报酬增加2400亿美元,税收收入减少

2100亿美元。因此,从收入侧看,劳动力报酬增加是GDP增长的最大动力。

到2020年,当前税改法案将拉动美国制造业产值增加240亿美元,中国对美国总出口增加3.95%,但不会造成大规模“制造业回流”现象。美国实施削减个人所得税和企业所得税政策后,在国内需求上升的刺激下,到2020年,美国制造业产值将增加240亿美元,但美国本土制造业的扩张并不能满足美国经济增长的需求。根据模拟结果显示,美国总进口将增加2.88%,其中美国从中国的进口将增加3.95%,这说明美国此次税改并不会造成大规模“制造业回流”现象。

(2)对中国和其他国家经济的影响

从对中国的影响看,在S1情景下,美国整体投资回报率的增加将吸引全球投资更多流向美国,使得中国国内投资受损。根据模型结果显示,2020年中国的投资下降0.61%,约2200亿元;中国消费也被进一步拖累,下降0.57%,约1200亿元;由于美国经济扩张对中国进口需求增加以及中国要素价格下降提高了中国的出口竞争力,中国总出口增加0.87%,增加了近1500亿元;投资和消费的下降使得中国进口下降0.25%,降低了近300亿元;出口的上升和进口的下降使得中国净出口增加1800亿元。综合需求各个因素变化,2020年中国GDP损失约0.19个百分点,将近1600亿元。

从对中美双边贸易的影响看,在S1情景下,在美国经济增长需求扩张的刺激下,2020年中国对美国的出口增加3.95%,出口额增加227.2亿美元;同时,2020年美国对中国的出口下降4.24%,出口额下降76亿美元。

表4

三种情景对中美经济的影响

单位:%

情形	S1		S2		S3	
	美国	中国	美国	中国	美国	中国
GDP	0.92	-0.19	0.86	-0.50	0.73	0.57
消费	1.65	-0.57	1.49	-1.26	0.69	1.24
投资	5.47	-0.61	5.17	-0.74	3.55	0.41
出口	-3.40	0.87	-4.50	-0.92	-1.72	1.64
进口	2.88	-0.25	2.01	-1.41	1.88	0.41

数据来源:GTAP模型。

表5 三种情景对中美贸易的影响

影响机制	S1	S2	S3
中国对美国总出口变化(%)	3.95%	-9.75%	3.18%
中国对美国总出口变化(亿元)	227.24	-560.50	182.82
美国对中国总出口变化(%)	-4.24%	-6.63%	-2.33%
美国对中国总出口变化(亿元)	-75.88	-118.57	-41.67

数据来源:GTAP模型。

从对其他国家经济的影响看,在美国税改法案下,美国整体投资回报率的增加将吸引全球投资更多流向美国,从而使得其他国家的投资会有不同程度的下降,进一步拖累其他国家的经济增长。从影响程度来看,除了中国受到的负面影响较大以外,对其他国家GDP的影响都在-0.1%左右。

2.S2情景的影响分析

(1)对美国经济的影响

相较于S1情景,在S2情景下,美国非关税壁垒的提高会拖累美国经济增长,到2020年美国GDP会增加0.86个百分点,比S1情景下降0.06个百分点。在S1情景的基础上,S2情景下,美国提高了进口品的非关税壁垒,会使美国整体投资回报率相较于S1情景有所下降,从而使得投资相较于S1情景也有所下降。同时,非关税壁垒会使实际工资相较于S1情景有所下降,使得就业和消费相较于S1情景也有所

下降。根据模型结果显示,S2情景下,2020年美国投资、就业和消费分别增长5.2%、1.0%和1.5%,分别比S1情景下降0.3%、0.1%和0.16%。

非关税壁垒的提高会使进口品价格上升,从而使得进口额下降。进口品价格上升会使国内消费更倾向于国产产品,从而进一步压低国产品的出口空间,使得美国出口下降。根据模型结果显示,S2情景下,2020年美国总进口增长2.01%,比S1情景下降0.87%;2020年美国总出口下降4.5%,比S1情景下降1.1%。

相较于S1情景,在S2情景下,美国制造业产值增加220亿美元,中国对美国总出口下降9.8%,会造成一定“制造业回流”现象。美国增加非关税壁垒以后,中国对美国产品出口的价格竞争力下降,使得美国更多使用其国内生产的产品。S2情景下,在国内需求上升的刺激下,到2020年,美国制造业产值将增

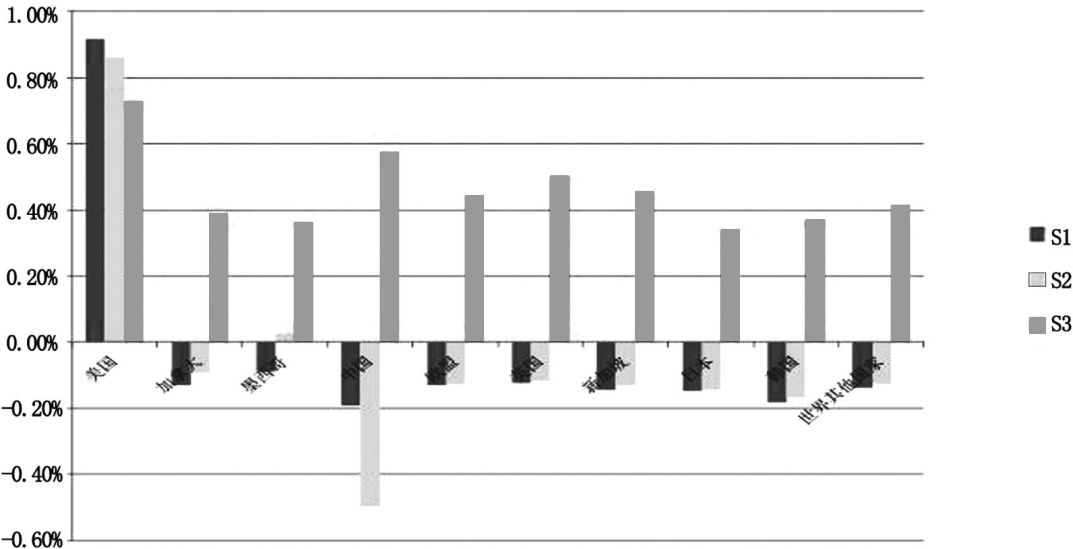


图5 三种情景下美国税改对各国GDP的影响(%)

数据来源:GTAP模型。

加220亿美元,同时美国对中国的进口下降9.8%,这说明美国如果在此次税改的基础上进一步提高非关税壁垒,会造成“制造业回流”的现象。

(2)对中国和其他国家经济的影响

从对中国的影响看,在S2情景下,美国非关税壁垒的提高将对中国的出口产生较大负面影响,从而进一步拖累中国经济增长。根据模型结果显示,S2情景下,2020年中国的总出口将下降0.92%,同时中国投资、消费和进口也将分别下降0.74%、1.26%和1.41%。综合需求各个因素变化,2020年中国GDP下降0.5%。

从对中美双边贸易的影响看,在S2情景下,由于美国非关税壁垒的增加,导致中国对美国出口价格竞争力下降,2020年中国对美国的出口下降9.75%,出口额下降560亿美元。同时,出口的下降对中国经济造成负面冲击,并使得中国进口需求下降,使得美国对中国的出口相对于S1情景进一步下降,下降幅度达到6.6%,出口额下降118亿美元。

从对其他国家经济的影响看,与S1情景相比,大部分国家的经济也将受到负面影响,只有墨西哥的经济略有受益,原因在于美国非关税壁垒的提高虽然降低了中国对美出口,却提高了墨西哥对美国的出口,从而有利于墨西哥经济的增长。

3.S3情景的影响分析。

(1)对美国经济的影响

相较于S1情景,在S3情景下,各国竞相减税将刺激全球各国投资同时增加,从而使得美国的减税效果受到一定的削弱。到2020年,美国GDP会增加0.73个百分点,比S1情景下降0.2个百分点。在S1情景的基础上,S3情景下,全球各国跟随美国都采取了减税措施,会使各国投资回报率均有所提高,从而使得全球新增投资分配到各国中去。相较于S1情景,美国总投资有所下降,并进一步拖累美国就业和消费的增长。根据模型结果显示,S3情景下,2020年美国投资、就业和消费分别增长3.55%、0.9%和0.69%,分别比S1情景下降1.9%、0.2%和1%。

相较于S1情景,在S3情景下,美国制造业产值增加,中国对美国总出口增加,不会造成“制造业回流”现象。各国竞相采取减税措施后,美国的经济仍

将有较快增长,经济增长下的需求扩张需要国内扩大生产和增加进口来满足。到2020年,美国制造业产值将增加200亿美元;同时,美国总进口将增加1.88%,其中美国从中国的进口将增加3.2%。

(2)对中国和其他国家经济的影响

从对中国的影响看,在S3情景下,中国的减税措施也将促进中国投资回报率和实际工资的增长,并进一步刺激投资、消费和进出口的增长。根据模型结果显示,S2情景下,2020年中国的投资、消费、进口和出口将分别增加0.41%、1.24%、0.41%和1.64%。综合需求各个因素变化,2020年中国GDP上升0.57%。可见,为应对美国此轮税改,中国也加大减税力度是合理的政策选择。

从对中美双边贸易的影响看,在S3情景下,在各国竞相减税的情况下,其他国家对中国的产品需求也会增加,使得中国对美出口相对于S1情景有所下降,2020年中国对美国的出口上升3.18%,出口额上升183亿美元。同时,中国减税促进经济增长并提高进口需求,使得美国对中国的出口下降幅度相对于S1情景有所减小,2020年美国对中国的出口下降2.3%,出口额下降42亿美元。

美国税改的宏观经济回馈效应将有所显现。从对其他国家经济的影响来看,受益于减税的刺激效应,各个国家投资增加,全球贸易得到提振,各国GDP都将有不同程度的增长。

三、中国应加快构建现代财政制度,积极谋划提升国家竞争力的顶层战略安排

当前来看,虽然美国税改的中长期影响仍具有不确定性,但在全球一体化的世界格局下,作为全球最大经济体的美国大刀阔斧地进行税收改革,势必会对中美经贸产生深远影响,甚至不排除改变全球资本流动与产业分布格局的可能性。作为大国竞争与博弈的重要一环,中国应加快构建现代财政制度,推进全球税收治理,积极谋划提升国家竞争力的顶层设计战略。

(一)加强税收制度改革的顶层设计,加快构建中国现代财政体制

税制改革虽然是党的十八届三中全会以来的重大经济改革议题之一,近年来亦取得不小的成就,然

而中国税收制度的走向仍待进一步明朗。当前亟需在新的国际国内形势下,整体性思考和设计中国税收制度架构。税制结构的调整优化取决于经济社会发展水平和财政税收的管理能力。中国人均GDP已超过8000美元,处于结构调整和增长方式转型关键时期,税制结构也应相应改革。未来改革重点如下。

一是加快推动税制改革,由间接税为主向直接税为主转变。未来应继续完善现行增值税制,简并税率和优化结构,在所得税体系难以实现根本性变革的条件下,充分发挥增值税的效率优势,促进经济结构的转型升级和经济增长,并积极着手研究现行增值税由生产地课税转向消费地课税的相关问题。未来可考虑逐渐简并繁多的增值税税率和征收率,早日做到期末留抵进项即时退税、出口货物和服务彻底退税等,以解决现存的一些难以完全转嫁增值税的问题。未来,可通过继续降低间接税比重,逐步搭建直接税框架。

二是降低企业所得税率。在国际降税趋势下,降低企业所得税税率已迫在眉睫,《企业所得税法》修改应实质性推进。中国应全面、深入梳理企业所得税的各类优惠政策,将此前适用某类行业、地区甚至产业园区的税收抵扣内容,以立法形式固定。以此,既可以缩小与其他国家之间的企业所得税税率差异,也可以收敛中国名义税率与实际税率之间的缺口,优化税收结构。

三是完善价格及分配形成机制。减少间接税对价格的扭曲,使其能更精确地反映市场供求状况,加强对资源配置的作用。增强再分配能力。增加直接税,逐步提高自然人税负,加强国家再分配的能力,调整贫富差距。

(二)推进国际税收监管、政策协调与合作,全面加强税收合规性的全球治理

一是避免税基侵蚀、跨国公司利润转移以及转让定价。由于跨国公司在布局产业链和国际化战略时,常常在低税负国家或地区设立“主体公司”,因此美国新税改可能会加大中国税收主权的风险。中国应全面落实税基侵蚀和利润转移15项行动计划要求,对跨国企业的投资及经营架构设计、运营功能安排、合规管理、税收筹划和税收透明度等方面提出更

为严格的要求。推动BEPS计划在中国落地。

二是推进《多边税收征管互助公约》下的国际税收监管合作。按照《OECD关于避免双重征税的协定范本》和《联合国关于发达国家与发展中国家避免双重征税协定范本》的规定,国际税收协定主要包括避免双重征税、防止偷漏税、消除税收歧视和解决国际税务争端等目标内容。中国政府也于2013年8月27日正式签署了《多边税收征管互助公约》。该公约是全新的国际合作形式,影响力越来越大,成为开展国际税收征管互助协作的新标准,在促进各国税收征管、维护公平的税收秩序方面发挥着重要作用。各国税收政策的差异导致跨国公司利用政策漏洞跨国避税,避税天堂国家成为企业的重要注册地。因此,中国应在签署BEPS协议框架下,加快推进BEPS正式实施。

三是推进国际税收协调与合作。这也是OECD规制举措所面临的巨大挑战。为解决这一问题,需建立为国际社会所广泛认可的统一的国际组织;同时,还需制定一套统一的、透明的审查标准和审查程序,以避免出现OECD目前所面临的种种质疑。

四是借鉴其他国家经验,不断完善相关法律法规。中国政府应加快与国际税收防盗网络的衔接,不断优化税制,强化税制的国际化建设,持续提升税收的国际竞争力,使中国税收制度更加透明、公平和规范,真正达到税收法治化的国际标准。

(三)推进中美双边税收协定以及双边投资协定,推动中美双向投资

中美要以双边税收协定和双边投资协定的完善作为突破口及具体路径。中国需要积极谋划,逐步消除投资壁垒和各类投资歧视性政策,制定开放的投资政策并依法公平公正对待所有投资者。提高税制透明度并推进双边税收协定,有利于在美国新税改引发跨国公司资本回流以及利润留存背景下,堵塞避税漏洞、打击跨境逃税,从跨国公司跨境交易的利润分配中得到公平合理的份额,进一步维护中国税收主权和权益。

(四)统领战略安排,立足于新一轮全球产业和新工业革命,全面提升中国产业全球竞争力

美国税改是特朗普政府在“美国优先”理念指引

下,提升美国全球领导地位和综合国力的关键举措。未来中美产业竞争势必越来越激烈,加上新兴发展中国家低成本竞争形成两面夹击态势,中国必须统领战略安排,建立新的竞争优势,从主要依靠传统优势产品向更多发挥综合优势转变,向全球价值链上游攀升,推动产业结构和价值链全面升级。

一是加大对战略性新兴产业和先进制造业的投资,促进价值链全面升级。一方面,中国制造业的过剩产能主要集中在中低端环节,而高端制造业产品则严重供给不足,装备制造、船舶、汽车、钢铁、建材、石化等九大主体制造业均是如此,这就构成未来的巨大投资空间和增长空间。另一方面,中国已经连续多年成为全球研发增长最快的市场,但必须看到,与发达国家相比,企业研发投入的强度和利润率还有差距。所以,应把制造业发展重点逐步转向高端制造业和战略性新兴产业领域,大幅提升中国制造业创新研发投入强度。

二是重视培育本土跨国公司,增强对全球价值链参与度和控制力。经济全球化的本质是跨国公司的全球化,要提升对全球资源和经济的控制力,获取更大的贸易利益,就必须培育一批在全球范围内有一定竞争力的本土跨国公司。支持企业最大限度地吸收和利用全球高级生产要素,发展和延长国内价值链。政府除了财税、金融、贸易便利化政策支持之外,应在全球主要出口市场设立相应的贸易促进机构,为企业搭建国际贸易网络提供综合性服务平台和境外贸易合作区建设。

三是着力增强零部件以及装备制造业的自主研发和创新能力。中国是全球最大的中间品进口大国之一。在最大限度促进零部件进口技术溢出的基础上,政府应制定政策引导国内企业加强零部件产品的自主创新能力,着力提升中国本土企业的零部件生产质量和工艺,走出核心零部件过分依赖国外的

困境,逐步进入全球高端制造业采购体系。突破“为出口而进口”的被动贸易模式。

四是必须牢固确立“制造强国”和“贸易强国”理念及战略导向。倡导“工匠精神”,把活做精做细,提高附加价值比重,促进产业内分工发展,通过“强基工程”,以“制造业2025战略”为核心和重点,全面提升中国全球价值链水平。同时,可借鉴日本等国成功经验,全面实行加速折旧政策,此举相当于向企业减税,推动制造业开展广泛的、持续的技术升级改造投资,促进设备更新、扩大投资需求的多种效应,做实“制造强国”和“贸易强国”战略。

参考文献:

- [1]崔晓静:《美国海外账户税收合规制度及我国的应对之策》,《法商研究》2013年第1期。
- [2]毛程连、吉黎:《税率对外资企业逃避税行为影响的研究》,《世界经济》2014年第6期。
- [3]中国社会科学院经济所《宏观经济与政策跟踪》课题组:《美国税改法案:内容与影响》,《经济走势跟踪》2017年第79期。
- [4]中国社会科学院经济所《宏观经济与政策跟踪》课题组:《特朗普减税对美国和世界的影响》,《经济走势跟踪》2017年第88期。
- [5]Arthur, J. C. The Limits of the International Tax Regime as a Commitment Projector. Virginia Tax Review., 2013, 33(59).
- [6]Adam, H. R. Article thinking Outside the (Tax) Treaty. Wisconsin Law Review, 2012, (12).
- [7]OECD. Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information Common Reporting Standard. <http://www.Oecd.Org/ctp/exchange-of-tax-information/automatic-exchange-financial-account-information-common-reporting-standard.pdf>. 2014.
- [8]Grading Clinton and Trump's Tax Plans. <http://www.the.fiscal.times.com>. 2016.