

郑永年专栏

# 特朗普税改与美国的未来

美国总统特朗普推出被称为美国30年来最大规模的减税改革方案，主要内容包括美国企业所得税率将大幅度下降，从35%降低到20%，个人所得税等多项税制将被简化，以较低税率对美国企业转移回国的海外资产进行一次性征税等。

消息一出就立刻引起了各国的担忧（如果不是恐慌的话）。各国担忧的程度不同，但担心的无非就是三个方面：第一、美国税改会刺激各国的美国资本回流到美国；第二、外资回流或企业利润回流美国，会给各国资本外流造成压力；第三、美元趋向强势加上资本外流，各国货币会贬值。一些国家开始酝酿和计划应对方案，或同样大规模地减税，或者货币贬值。

这一税改方案的出现，实际上并没有什么可以惊讶的。这是特朗普在竞选过程中“让美国再次伟大”的其中一项主张。成为总统之后，他也一直在强调要推出税改方案，只不过是现在把口号变成了现实罢了。

要分析这个税改将会造成的影响和结果，必须有一个前提条件，即这是一个暂时的现象，还是一个不可避免的大趋势。这个问题的答案并不明朗，也很难明朗。一些观察家认为这是暂时现象，或者称特朗普现象，是特朗普个人的因素在起作用，特朗普一离开，美国又会恢复到常态。

而另一些观察家则认为这是大趋势，因为这是美国国内多年积累起来的问题所致，任何人当总统都会采取类似的方法。在政策层面的变化需要继续观察，不管是个人因素还是客观因素，都取决于美国国内的政治力量的变化。

一般说来，这次税改被认为是里根“供给侧经济学”的应用，意在通过大规模的减税来有效促进企业的投资，刺激经济增长，在创造就业的同时扩大税基，使得税收收入大幅度增加，最终实现收支平衡。

这便是供给侧经济学的理想设计。但特朗普这么激进的税改真的能让“美国再次伟大”吗？或者税改真的能够实现其所设定的目标吗？这个问题的答案并不明朗。这次税改对美国的内部发展和外部关系的确会产生影响，但这种影响是正面的还是负面的并不清楚的。

所以，也有人说，这次税改除了引入了不确定性外，什么还不可说。不过，从美国社会的现实情况来看，如果说这次税改在经济上充满不确定性，在政治上更有可能是走向反面，使得美国社会更难治理，甚至会导向革命和暴力。

## 美国两次大规模减税经验

从经济经验看，如同所有其他经济学派，理论的适用性具有深刻的时空背景。供给学派在理论和其实践之间是有很大的距离的。美国并不是没有实践过供给侧经济学，但从来没有有效解决过其想解决的问题。

冷战以来，美国经历过两次大规模的减税，即1964年肯尼迪政府减税和1981年里根政府减税。不过，正如一些学者（例如罗奇，Stephen Roach）所指出的那样，前面两次的成功之处，并不在供给学派所提供的方案，而是美联储在大规模地放宽了货币政策的同时，成功控制了通货膨胀。

大规模减税的直接结果就是政府收入的减少。1964年和1981年的减税时期，美国净国民储蓄率比较高，为10.1%，社会有能力担负大规模的减税。但今天就不一样了，因为美国的净国民储蓄率只有国民收入的1.8%。

即使2001年小布什政府减税时，美国的净国民储蓄率也还有4.2%。分析家普遍认为，在储蓄率不足的情况下，无法在不借入海外盈余储蓄的情况下维持赤字支出。因此，根据美国税收政策中心（一个独立于党派政治的机构）的估计，未来十年将增加1.4万亿美元政府财政赤字。

这么大规模的减税能够对企业提供足够的刺激作用吗？这也很难说。美国企业的实际税率并不很高，从第二次世界大战以来的经验看，美国公司的有效公司税率只有22%。对美国大企业来说，面临的问题并非仅仅是税率问题。

一些大企业家早就觉得他们所交的税率过低，甚至比他们所雇佣的员工所交税率还低。和其他西方福

利资本主义国家相比，美国本来就已经是低税的天堂了。对积累了巨量财富的美国大企业来说，这个税率的变化不会从根本上改变他们的投资动机。

这次税改的经济理性很难让人信服。但如果从政治理性来说，问题反而能得到更好的解释。税改与其说是为了经济，倒不如直接说是为了美国政治。美国社会历来就是资本主导政治的，这次税改更是大资本家利益主导政治过程的力作。西方一些观察家把之称为“富豪民粹主义”，就是说，这次税改只符合大资本的利益，而非美国社会的利益。

说今天的美国政治就是说社会分化政治。2008年全球金融危机以来，美国的两个政治阵营越来越清楚。第一个阵营即今天特朗普的支持者，主要是普通的白人，也就是美国所说的“饱受煎熬的中产阶级”。因为全球化和技术进步，美国以白人为主体的中产阶级的确处于困境之中。全球化促成了美国的资本流向海外，即流向可以获利更多的国家和地区。

当然，这里也不可避免地涉及资本逃避税收的情况。在西方，一些人简单地把全球化理解为资本“逃避税收”的举动。而技术的进步使得资本所需要雇佣的劳动者越来越少。因此，尽管美国在这一波全球化过程中获得了巨量的利益，但利益越来越集中在极少数资本手中。城市富裕了，但小镇和农村则衰败了。当然，这并非美国的特殊现象，所有卷入全球化的国家和地区都是如此。

## 税改促成美国资本回流谁得益

不过，问题在于，如果这次税改促成美国资本回流，好处会到达这些“饱受煎熬的中产阶级”手中吗？这里至少有一个短期内难以克服的困难和一个永远都不能克服的困难。第一个困难是美国的经济结构变化。

1964年和1981年两次税改的时候，美国还是最大的制造业基地，是实体经济。但今天主导美国经济的是华尔街金融资本主义。美国资本回流的去向值得注意，大部分资本很可能流向金融资本，而非实体经济。

美国很多实体经济部门已经流向海外，要这些实体经济部门都回流到美国不是一件简单的事情，因为税收只是其中一个因素。在劳动力成本、工人技能、市场等因素不变的情况下，光有税收的变化不足以改变情况。

奥巴马执政时期，曾经亲自找过苹果公司等老板讨论过制造业回流问题，但不得要领。而如果资本流向金融领域，对美国来说结果可能是负面的。第一，金融领域本身是利用现代科技最充分的领域，越来越难产生就业；第二，金融资本的本质是在全球范围内流动，很难具有美国的主权属性；第三，现代金融资本越来越具有投机性，泡沫水平越来越高。

就美国大公司和国家的关系来说，其所拥有的优势和劣势是同一回事。美国拥有世界上最多、最大的跨国公司，体现了美国的优势，但这些公司的主权性质越来越低，很难说是美国的公司，而是全球公司。同时，正因为这些是全球公司，它们必须依赖整个世界经济舞台而生存和发展。也就是说，对这些公司来说，它们或许有能力“吸取”特朗普税改所带来的利益，但税率则难以把它们局限在美国市场，使得它们仅仅属于美国。

第二个因素则是永恒的，即资本的贪婪。今天的资本已经完全不是德国社会学家韦伯（Max Weber）所说的持有“新教伦理”的企业家了，而是已经没有任何道德可言的资本家了。传统上，企业家持有亚当斯密所说的“道德情操”，怀有社会关怀心，但现在的资本家只剩下马克思所说的“贪婪”两字。

从这个角度来说，最低的税率也满足不了这个群体贪婪的欲望。2008年金融危机之后他们的行为已经充分展示了这一点，当时美国政府用纳税人的钱去“救济”濒临倒闭的华尔街，但当华尔街拿到钱之后，老总们只是一个劲地为自己捞巨额的“奖金”，以奖励自己的不责任和失败。

第二个阵营是奥巴马的支持者，也是民主党的支持者。这个群体从奥巴马2007年美国大选期间组织起来的彩虹大联盟可见一斑，主要由非洲裔、拉丁裔、

穆斯林、同性恋者等少数族群和传统社会边缘群体组成。这些群体一直是美国社会的有机部分，但并没有政治人物把他们组织起来。

## 进一步分化社会

奥巴马把他们组织起来了，并且把他推上了总统的宝座，并且其医改也被视为为了这些群体。这就引起了白人主体社会的深刻担忧。特朗普选举因此也被视为是白人社会的“公投”。很显然，这些群体不仅不是特朗普要改善的，而是相反，即要“打击”的。奥巴马的医改被特朗普阵营视为是“社会主义”方法，特朗普上台之后已经否决了奥巴马医改方案。

现在人们还不知道特朗普如何把税改的成果，分配到他所想要改善的群体，即普通白人。但可以肯定的是，这个税改会继续分化美国，加大和恶化美国区域之间、种族之间、阶层之间的分化。

哈佛大学的一项研究表明，在奥巴马执政期间，美国1%的富人已经掌握了美国社会40%的财富。2017年，40%的美国民众几乎处于无产状态（不拥有任何股票和房地产）；70%的民众只占了社会7%的财富。这和1970年的情况刚好相反。1970年，美国前1%的富人只占全美财富的9%，中产阶级占全社会人口的比率为61%左右，而冷战结束后的经济黄金时期高达70%。

2007年奥巴马当选美国总统时，美国中产阶级占58%，但八年之后只占49%，每年减少一个多百分点。特朗普税改或许是为了改变这种情况，但对大多数美国人来说，没有充分的理由去相信特朗普能够改变这种情况，而有太多的理由去相信情况会恶化。

很显然，要保障社会运行，政府税收极其重要。但美国的穷人已经没有什么税可征，只好继续向中产阶级征税。奥巴马执政时期就是这种情况。不过，如上所说，中产阶级已经捉襟见肘了，继续征税必然会激起他们的强烈反抗。当然，受影响的不仅仅是中产阶级，而是覆盖到其他各个群体，例如包括大学在内的教育系统、研究与发展部门等。

在很大程度上，特朗普税改可能不仅不能促成“美国的再次伟大”，反而会播下“阶层斗争”的种子。非常有趣的是，曾经是特朗普最有力支持者的美国民粹主义领导人班农，现在离开了政府，到日本、欧洲等国家号召搞民粹主义运动。全世界民粹主义者联合起来，这似乎是班农所追求的。他很像19世纪和20世纪初欧洲社会主义革命者。

如果特朗普税改不能如其所愿，很可能促成美国的社会主义革命。19世纪和20世纪初，美国有效抵御了欧洲式社会主义运动扩展到美国本土，但这次美国本身有可能成为社会主义运动的大本营。尽管这种社会主义革命，并非抱有深刻种族主义偏见的特朗普和班农所愿的，但在“一人一票”的大众民主下，如何去防止这种社会主义革命呢？

如此看来，历史不仅没有终结，而且在加速度地分化。

作者是新加坡国立大学东亚研究所所长  
文章仅代表个人观点