

特朗普税改新框架落地对我国制造业 的冲击不容小觑

【内容提要】 为了创造更多的就业机会、给民众带来更公平的税收和更高的收入，今年9月27日特朗普税改新框架落地。目前参众两院正根据此框架起草税改法案，国会一旦通过，势必将有力促进美国提升制造业的竞争力，给我国制造业带来不利影响。赛迪智库产业政策研究所对可能的影响进行了深入分析，并提出四点对策建议：强化产业链顶层谋划，推动企业根植本土全球发展；深化税费制度改革，全面减轻工业企业负担；创新财税政策支持方式，促进产业迈向中高端；优化外商投资政策，推动制造业高水平对外开放。

【关键词】 特朗普政府 税改新框架 制造业回流

2017年9月27日，美国总统特朗普在印第安纳州发表了税改演说，白宫网站随后公布新税改框架全文。这标志着特朗普政府的大规模减税计划经过多方博弈，历经数次演变，最终取得了实质性进展。此次税改在“美国史上规模最大”，减税力度前所未有，以“简化税制、公平税制”为原则，根本宗旨在于通过改革境内和境外所得税制¹，全面减轻企业和中产阶级税负，推动企业从“离岸发展模式”转变为“美国发展模式”，促进制造业回流，重振美国制造业，真正实现“买美国货、雇美国人”。

一、特朗普政府最新税改框架的主要目标和内容

（一）完善工业普惠税收政策，提高企业竞争力

一是整体降低企业所得税率，将最高税率从35%下调至20%，低于OCED国家22.5%的平均税率，达到美国历史上80年来的最低水平。二是取消大部分抵扣和税收优惠，但为了强化对企业创新的支持，保留研发等部分必要领域的优惠政策。三是自2017年9月27日起投资的设备，可在五年内100%扣减费用，全面采取加速折旧政策。四是按照美国经济和工业发展新形势修订税收规则，以适应“再工业化”战略需要。

¹ 所得税是美国最主要的税种，包括企业所得税和个人所得税，在美国税收中所占比重大约在60%左右。

（二）健全中小企业税收制度，减轻企业负担

一是降低中小企业所得税率。独资经营、合伙经营和股份制的小企业和家族企业，最高税率从 39.6% 降至 25%。二是在全面加速折旧政策的基础上，实行更为优惠的中小企业资本投资税收抵免政策，减轻中小企业税收负担。

（三）改革海外征税体系，吸引海外制造业回流

为实现美国企业从“离岸发展模式”转变为“美国发展模式”，促进本土制造业发展，全面改革海外征税体系。一方面，引导海外累积的利润和资产回流美国。采取三条措施：一是鼓励企业将海外新产生的利润汇回美国，对美资控股 10% 以上的企业将海外已缴税利润转回本国不再征税。二是鼓励企业将累积的海外资产迁回美国，以低税率一次性征收一笔“汇回税”，并可分期缴纳；虽未明确具体税率，但特朗普竞选承诺为 10%，远远低于改革前的 35%。三是鼓励美国企业将海外工厂和设备整体回迁，机器设备等非现金资产适用的“汇回税”税率远低于现金资产。另一方面，激励未来利润和岗位留在美国国内。为避免跨国公司将盈利转入避税天堂，引导企业在本土发展，对美国跨国公司未来滞留

在海外的利润以较低税率征税。

（四）大幅降低中产阶级税负，提高劳动者素质

为了鼓励美国劳动者积极参与再教育，提高劳动技能和素质，提高对国际中高端人才的吸引力，新税改框架为中产阶级大幅减税，提高收入水平。一是大幅提高个人所得税起征点，在原基础上翻了一倍至 1.2 万美元，明确夫妇共同申报，年收入中 2.4 万美元的收入可免征个人所得税。二是保留与工作、教育和退休保险有关的税收优惠政策，并修改和简化，鼓励劳动者增加教育和技能方面的投入。三是提高了儿童税收抵免额度，除儿童以外需要照顾的家庭成员也将获得 500 美元的税收抵免，并考虑其它能够降低中产阶级税负的措。四是将个人所得税的税率档次简化为三档，最高档从 39.5% 降为 35%。五是取消替代性最低税²和遗产赠与税。

美国企业所得税改革方案比较

| | 当前标准 | 共和党税改 蓝图（2016） | 特朗普 竞选承 诺 | 白宫 2017 年 4 月提 案 | 2017 年 9 月税 改框架 |
|---------------|--------|-------------------|-----------------|------------------------|--------------------|
| 企业所得税最高 税率 | 35% | 20% | 15% | 15% | 20% |
| 小企业最高税率 | 39.60% | 25% | 15% | 15% | 25% |

²替代性最低税（Alternative Minimum Tax, AMT）是针对个人所得和企业所得征收的一种类似于所得税的税种，一般多对富人征此税。AMT 有一个应纳税收入的下限，在此之下适用一般所得税，高于此限，就需要将其替代性最低税与一般所得税进行比较，选择数额大的进行征收。

| | | | | | |
|-------------|--|---------------------------------------|------------------------|-------------------------|---|
| 企业费用扣减 | 实行加速折旧，2017 年抵扣成本的 50%，2018 年抵扣 40%，2019 年抵扣 30% | 100%费用扣除 | 可选择费用 100%扣减 | / | 对设备和机器等新增短期资本投资可在五年内 100%扣减费用 |
| 企业海外收入税率 | 全球征税系统，海外已纳税收入，汇回美国缴纳 35%的企业税 | 属地制 | 15% (取消纳税递延但给予税收优惠) | 属地制，在海外已纳税转回美国无需再缴税 | 属地制，对美资控股 10%以上的企业将海外已缴税利润转回本国不再征税；对滞留在海外的新利润以较低税率征税。 |
| 海外资产汇回一次性征税 | 联邦“汇回税”率为 35%；各个州也要征税，平均水平大约为 4% | 现金及现金等价物征收 8.75% 的税率；其它再投资收益的税率为 3.5% | 对此前未缴税的海外利润，税率 10% | 对转回美国的海外利润，将采取“有竞争力的税率” | 未公布具体税率，但明确非流动资产适用的税率将低于流动资产 |

二、新税改方案将对我国制造业发展造成多重冲击

(一) 制造业综合竞争优势将被进一步削弱

近年来，我国人口红利逐渐消失，资源环境约束日益趋紧，原有的劳动力等要素低成本优势逐渐减弱，制造业传统竞争优势弱化，美国新税改框架将进一步加剧这种趋势。税改后美国企业所得税最高名义税率低于我国的 25%，我国制造业相对于美国的

综合成本优势将进一步丧失。此外，美国此次的个人所得税改革将较大幅减轻中产阶级以上人群的税收负担，不仅有利于增加本国劳动者收入，使其有更多财富投入到再教育等技能提升方面，而且有利于吸引更多国际中高端人才进入美国，美国制造业的人才竞争优势将进一步提升，这将在一定程度上延缓我国制造业优势转换的进程。

（二）部分中高端行业可能加速向外转移

特朗普上任以来，美国政府出台了多项优惠政策，吸引全球制造业企业在美建厂。一年多来，三星、LG、英特尔、苹果相继在美建厂，海尔、海信、福耀玻璃等我国中高端制造企业也纷纷扩大在美投资。美国新的企业所得税税率将低于世界主要工业国家，对国内中高端制造企业的吸引力将进一步增强。此外，在新一代信息技术、智能装备、新材料等各国积极布局的先进制造业领域，外资是驱动行业快速发展的重要动力。美国对海外资产一次性汇回征收较低的汇回税，并对非现金资产适用更低税率，将激励美国企业加速回迁海外工厂和设备，我国中高端制造业将不可避免会受到较大冲击。

（三）制造业利用外资增速将进一步放缓甚至出现负增长

2017年1-7月，我国制造业实际利用外资204.8亿美元，同比下降5.7%。新税改方案一旦落地，美国吸引外资的能力将大幅提升，直接削弱我国制造业吸引外资的能力，利用外资增速将进一步放缓甚至出现负增长。一是较低的企业所得税将极大地吸引外商在美投资。长期以来，美国一直是外商投资的主要国家。根据联合国贸易发展组织（UNCTAD）统计，2015年全球1.76万亿美元的FDI中，美国占比高达21.56%，是我国的近三倍之多³。在新税改框架下，这种优势将更加明显。二是美国对跨国公司的海外利润以较低的税率征税，以阻止美国国内资本外流，将在一定程度上降低美资在我国的投资意愿。三是极富吸引力的一次性海外利润汇回税率，激励在华美国跨国企业将利润加速向美国转移，降低在我国的再投资的意愿。外商投资负增长趋势可能导致社会投资一定程度的下滑，将直接威胁我国制造强国的建设。

三、应对特朗普新税改方案的几点建议

（一）强化产业链顶层谋划，推动企业根植本土全球发展

抓住全球制造业进入深刻调整和变革的有利时机，从制造业

³数据来源：联合国贸易发展组织官方网站 <http://unctad.org/en/Pages/Home.aspx>

全局谋划，加快产业链的全球战略布局，提高全球竞争力。一是强化工业发展基础，巩固提升制造能力强、配套体系独立完整的传统优势，以科技创新为源头，抢先布局新兴产业，积极打造新竞争优势。二是统筹利用国内外创新资源，以企业为主体，以提高产业技术创新能力为导向，推动产业链、创新链、资金链、政策链相互融合、相互支撑，构建高效立体的制造业全球创新网络，提高整体创新能力。三是积极参与海外资源开发，优化资源布局，统筹建设一批海外制造基地和资源开发基地。四是积极培育具有全球竞争力的跨国企业群体，形成以技术、标准、品牌、质量为核心的竞争新优势，强化对产业链掌控能力。

（二）深化税费制度改革，全面减轻工业企业负担

实施一揽子税改措施，建立普惠型工业企业税收政策体系。一是统筹考虑国家财政支出和企业转型发展需要，简化增值税税率档次，研究降低增值税最高税率。二是根据美国新税改方案后续进展及其可能引发的全球税收竞争，结合国内税制改革进展情况，做好企业所得税政策调整预案。三是综合评估增值税、企业所得税等各类相关优惠政策实施效果，对低效无效政策予以调整

或停止执行，为减税留出空间。四是继续实施涉企收费清单管理，加大力度清理各项行政事业性收费，清理规范社团、中介服务和各类“使用者付费”，降低涉企经营服务收费。五是深化社保制度改革，加快养老金的全国统筹和养老保险异地接续，合理运用国资补充养老金，引导社保资金入市，以填补社保费用缺口，适当降低企业社保负担。

（三）创新财税政策支持方式，促进产业迈向中高端

积极发挥财税政策的引导作用，鼓励本土中高端制造企业将核心环节留在国内，不断强化研发设计、关键技术、质量、品牌、服务等核心优势。一是落实和完善首台（套）重大技术装备等鼓励政策，健全研制、使用单位在产品创新、增值服务和示范应用等环节的激励约束机制。二是将固定资产加速折旧政策扩大到全部工业企业，将研发费用75%加计扣除政策的适用范围由科技中小企业扩大至全部中小企业，引导企业转型升级。三是创新中国制造2025、战略性新兴产业、服务业发展等专项资金使用方式，突出绩效导向，提高财政资金使用效益。在此基础上，争取适时扩大专项资金规模。四是对投资规模大、获利周期长、关系国家

经济命脉的战略性产业，延长企业所得税亏损弥补最长年限，增强企业竞争力。五是提高新兴产业、先进制造业、集成电路产业、中小企业等领域政府投资基金运营的专业化和规范化水平，提高投资收益，撬动更多社会资本支持特定领域发展。

（四）优化外商投资政策，推动制造业高水平对外开放

加快推进“放管服”改革，营造法治化、国际化、便利化的外商投资环境，鼓励境外投资者持续扩大在华投资，提高利用外资水平。一是尽快在全国推行自贸区试行过的外商投资负面清单，进一步增强政策的透明度、规范性和公平性。二是进一步扩大市场准入对外开放范围，提升外商投资服务水平。三是允许外商投资企业在华获得的正常利润自由进出，提振外商投资信心。四是对于利用从我国境内获取的利润进行再投资，符合相关规定的，实行递延纳税政策，暂不征收预提所得税。

本文作者：工业和信息化部赛迪研究院 郑长征 秦悦

联系方式：18618158684

电子邮件：zhengchangzheng @ccidthinktank.com

思想从这里升华

《赛迪专报》

《赛迪译丛》

《赛迪智库·软科学》

《赛迪智库·国际观察》

《赛迪智库·前瞻》

《赛迪智库·视点》

《赛迪智库·动向》

《赛迪智库·案例》

《赛迪智库·数据》

《智说新论》

《书说新语》

《两化融合研究》

《互联网研究》

《网络空间研究》

《电子信息产业研究》

《软件与信息服务研究》

《工业和信息化研究》

《工业经济研究》

《工业科技研究》

《世界工业研究》

《原材料工业研究》

《财经研究》

《装备工业研究》

《消费品工业研究》

《工业节能与环保研究》

《安全产业研究》

《产业政策研究》

《中小企业研究》

《无线电管理研究》

《集成电路研究》

《政策法规研究》

《军民结合研究》

编辑部：赛迪工业和信息化研究院

通讯地址：北京市海淀区万寿路27号院8号楼12层

邮政编码：100846

联系人：刘颖 董凯

联系电话：010-68200552 13701304215

010-68207922 13910685050

传真：0086-10-68209616

网址：www.ccidwise.com

电子邮件：liuying@ccidthinktank.com

报：部领导

送：部机关各司局，各地方工业和信息化主管部门及
相关部门

编辑部：工业和信息化部赛迪研究院

通讯地址：北京市海淀区万寿路27号院南门8号楼12层

邮政编码：100846

联系人：刘颖 董凯

联系电话：010-68200552 13701304215

010-68207922 13910685050

传 真：010-68200534

网 址：www.ccidwise.com

电子邮件：liuying@ccidthinktank.com

