



特朗普税改凸显不平等的民主

魏南枝

2017年12月22日,美国总统特朗普在白宫签署1.5万亿美元税改法案。美国舆论界认为,这不仅是特朗普2017年1月上台以来白宫完成的首个立法成果,而且是美国最近逾30年来最大规模减税调整。然而,为何特朗普医改和反对非法移民等多项新政都受挫,而特朗普税改能够得以通过?

根据美国税务政策中心(TPC)测算,特朗普税改对富人的减税力度更大,并且减税必然给政府财政赤字带来更大压力,也必然迫使政府缩减公共开支,例如教育经费和福利支出等的减少会导致社会底层的民众利益受损,因而被评价为“劫贫济富”的改革。今天的美国被视为已经进入赢者通吃的“新镀金时代”,特朗普税改是美国民主政治过程沿着强化财富优势道路中的一个力证,体现出不断上升的经济不平等性与美国民主政治的不平等性之间的互动关系。

市场机制与经济社会不平等

特朗普称其税改是“一个为中产阶级、为就业而生的法案”。其税改方案最终版本的实际情况是:将美国的公司税率一次性从35%下调为20%,并给予企业海外利润一次性汇回优惠税率,期待刺激企业投资和吸引企业从海外迁回美国以增加就业,并推动美国再工业化;从减税的结构来看,个人所得税的减税规模大于企业所得税,简化了税率等级,提高了个人和家庭所得税起征点,将个人所得税进行不同档级的下调尤其是最高一档,期待刺激居民消费;

将遗产税豁免额翻倍(几近废除了遗产继承税),将废除奥巴马医改中要求没有强制参加医疗保险的国民所实施的罚款,但在取消多个税种的同时也取消了惠及中产阶级的多个免税、减税政策,更多保护了富人和企业的利益,将进一步拉大贫富差距。

特朗普税改方案的理论基础是所谓的供给学派学说,特别是美国供给学派经济学家拉弗(Arthur B Laffer)所创立的拉弗曲线。供给学派的基本观点认为,减税可以刺激经济增长,经济增长以后税收就会增加,所以有利于消灭财政赤字甚至创造财政盈余。而拉弗曲线认为,一般情况下提高税率能增加政府税收收入,但税率的提高超过一定的限度时,企业的经营成本提高、投资减少,收入减少就会导致税基减小,反而减少了政府的税收,因此只有在税率达到一个最优值时,实际税收才是最高的。

上述理论依据产生了两个疑问:第一,既然里根时期的减税方案也是依据供给学派学说和拉弗曲线,美国的历史经验是否支持这些理论?第二,先且不论拉弗曲线这个假设是否成立,特朗普税改所设定的税率是否就是拉弗曲线所要求的最优值?

里根担任总统期间,在20世纪80年代先后两次减税,尽管前期经济增速得到大幅提升,但后期经济增速并未上升,反而导致美国联邦政府财政收入大幅下降,国债从9970亿美元飙升到2.85万亿美元,使美国从世界上最大的债权国沦为世界上最大的债务国。与此相反的历史经验是,克林顿担任美国总统期间进行了增税,但经济增速持续上升,其经

济高速发展主要归功于新技术革命所带来的美国经济结构的变化等。而小布什担任总统的第一个任期,尽管出台大规模减税政策,但是财政赤字的迅速增加使得他成为在四年总统任期中令联邦财政预算恶化得最为严重的美国总统。上述历史经验并不支持减税必然刺激就业投资、带来经济繁荣和财政盈余的供给学派的理论假设。

在当前经济全球化的大背景下,资本的国际流动的自由度、广度和速度都是前所未有的,也给寻找拉弗曲线所假定的利益最大化的最佳点增加了更多不确定性,因此减税是否能够刺激经济稳定持续增长和实现财政收入总体增加都是未知的。根据特朗普普税改方案,富人减税的幅度远高于中产阶级,但是富人不会因为税收减少而大幅度增加消费,而是会持续进行收益率更高的金融投机。即使少数富人和受益的美国中小企业进行实业投资,为了谋取尽可能高的利润也会大量使用生产自动化技术,或者尽可能降低劳动力成本,那么工人阶级就业岗位的增加和工资水平的提升也存在不确定性。

既然存在上述多重不确定性,为何特朗普坚称其税改方案会促使企业扩大投资和生产、拉动就业与薪酬并刺激经济?究其重要原因,在于美国共和党的“小政府、大市场”信条和对减税的迷信。

经济学家亚当·斯密在其《国富论》中认为,个人追求私利会增加所有人的福利,在这一过程中好像有一只“看不见的手”在发挥作用,这只“看不见的手”就是自由竞争的市场机制。诚然,市场机制有利于推动财富的创造,但它也是一种分配财富的方式,因为该机制可以成为类似战争的攫取财富的征服手段,并且用温和的契约手段和相互同意的方式去实现征服,获得比战争更为确定的结果。这种不断攫取利益的欲望会促使人们永不休止地追求个人私利,越来越沉浸于享受个人的独立以及追求各自的利益因而难于离开财富,因而个人追求私利(个人收益)与社会效益之间并不能自发地协调起来,相反,个人收益与社会收益之间出现分歧成为常态。

对此,亚当·斯密在其更重视的《道德情操论》一书中指出:“如果社会的经济发展成果不能真正分流到大众手中,那么它在道义上将是不合人心的,而且是有风险的,因为它注定要威胁社会稳定。”也就是说,自由竞争的市场机制运行良好只是一种假定的理想状态,市场机制的力量非常强大但没有内在

的道德品质,依靠市场自身往往不能产生有效率和令人满意的结果,“市场失灵”因而经常出现。如诺贝尔经济学奖得主阿玛蒂亚·森所分析的,资本主义所取得的经济繁荣往往是源于多种机制的结合,例如社会保障功能以及公共部门提供的学校教育和医疗等,而非仅仅依赖追求利润最大化的市场经济。

过去几百年来各国多次发生的不同程度的经济危机已经反复证明,市场机制并不是完善的。并且,为了积聚财富,市场机制会把环境成本传递给社会,形成经济社会不平等,甚至会虐待工人,形成道德危机。对市场的效率与市场的自动修复功能的迷信并不能解决“市场失灵”,也不能解决市场经济所带来的经济社会不平等,因而需要有一定程度的反复的政府干预,才能驯化和调和市场机制,确保其持续为多数人的利益服务。这种抛弃对“看不见的手”的迷信来通过非市场机制驯服“看不见的手”的历史经验在美国并不鲜见,例如19世纪末的美国被马克·吐温等称为“镀金时代”(Gilded Age),当时政治腐败、贫富差距骤增等问题严重,后来的进步时代就在美国第一次引入了竞争法案等使美国从上述困境中走出来;又如解决美国经济大危机的罗斯福新政引入了社会保障、就业和最低工资等法律,以凯恩斯思想为依据进行了有效的政府干预。

美国已有的各种经济分析数据显示,自20世纪80年代里根主义主导美国至今,美国所有实际税前收入中,超过80%流向了个人所得税缴纳额度最高的1%人口,美国的贫富差距正在以惊人的速度扩张。因而《纽约客》杂志、美国经济学家保罗·克鲁格曼和政治学家拉瑞·M.巴特尔斯等相继用“新镀金时代”来形容今天美国越发严重的社会隔离与分化倾向,以及渗透到经济、政治和社会等层面的不平等现状。正是对市场和减税等的迷信推动了美国走进今天的“新镀金时代”,继续这种迷信就能够走出“新镀金时代”?

答案是,如果以特朗普税改、特朗普《国家安全战略报告》和特朗普的“美国优先”等为组合拳的“战略忽悠局”能够诱使甚至迫使类似中国等其他大国犯重大战略错误甚至颠覆性错误,用本国财富给美国大量输血,实现了国与国之间的财富大转移,那么美国有可能走出“新镀金时代”。

如果仅仅依靠特朗普减税本身,从参议院51:49的通过比例可以看出针对税改态度的严重对



立和分裂,2018年美国中期选举更给减税法案的顺利推行与否增添极大变数。即使政治极化问题没有构成对特朗普税改的实际威胁,减税就能够吸引企业和资本回流美国吗?回顾美国历史,20世纪80年代里根进行减税的时期,正是美国产业空心化迅速蔓延的时期,里根的减税没有阻止美国企业和资本的外流,相反将美国从世界制造大国变为过度依赖海外财富的帝国,其结果是,由海外流入的巨额财富支撑着美国统治精英并加剧美国财富两极分化、瓦解美国国内中产阶级的生存空间和竞争能力,所产生的社会两极化变化和社会危机正是今天特朗普得以担任美国总统的重要原因之一。

此外,仅仅依靠税收不足以改变今天全球产业链的分布,因为企业对产地的选择要受到原材料产地、融资渠道、劳动力素质和价格、产业链的上下游分布、消费市场的地理分布等多重因素的影响,特朗普税改对重振美国经济有正面意义,但借此改变以世界重新分工为主要内容的全球化进程则可能性很小。唯一可以肯定的是,特朗普税改将会加剧美国的社会经济不平等,将会提高美国赤字,将会是美国教育和医疗等公共服务的政府支出大幅削减进而削弱美国对其国民和社区进行再投资的能力。

政治回应与政治参与的不平等性

市场机制带来日益增长的经济社会不平等,但美国今天的“新镀金时代”不仅是市场机制主导的结果,而且深受美国政府宏观经济政策特别是其收

入分配模式的影响。特朗普税改这样一个被视为“劫贫济富”、以牺牲美国长期竞争力换取短期资本回流、用财政收入的下降换取对经济的刺激的减税方案能够得以通过,就令人不由得想起美国政治学家罗伯特·达尔曾经提出的疑问:“在一个成年人几乎均可投票,但知识、财富、社会地位,与官员的接触和其他资源都不平等分配的政治系统中,谁在真正统治?”

首先,政治系统的自主性日益被财富权力所限制。资本所具有的高度流通性,使政治权力和社会权力难于对其进行控制,日益膨胀的资本权力对政治和社会权力形成了无形的、不可克服的障碍。随着经济全球化特别是金融资本主义的肆意发展,超大型跨国企业实现了世界规模的生产和交换过程,世界金融市场也在日益超国家化发展,迫使包括美国在内的各主权国家逐渐不得不为了争夺流动资本而竞争,对资本的监管能力和意愿都趋于衰减,美国政治系统的自主性已经被市场经济的力量所局限。经济表现成为衡量政治权力正当性的标准,政治权力本身逐渐处于依附于资本权力的地位。这种政治系统对资本权力的依附性决定了特朗普政府对资本需求的回应性远高于对民粹主义压力的回应性。

根据《世界不平均报告2018》,美国收入差距水平的增长主要归因于受教育机会不平等;自2000年以来资本收入在美国高收入人群总收入中所占份额迅速上升,而所得税累进性却大幅下降,也导致收入差距水平扩大。并且,在私有化运动和经济全

全球化浪潮的综合作用之下,美国在国民财富不断增长的同时,公共财富总量却越来越缩水,例如2015年美国公共财富为负值(国民收入的-17%),而私人财富则为国民收入的500%。与此相对应的是,1970年美国公共财富为国民收入的36%,私人财富为国民收入的326%。公共财富的贫瘠必然会限制一国政府进行经济调节、收入分配与遏制不平均水平攀升的能力,因此债台高筑的美国迫切需要增加公共财富以有能力缩减经济社会的不平等。

但是,特朗普政府是由能源界、华尔街和军界的富人们所组成的美国历史上最富裕的一个内阁,特朗普经济政策以减税和放宽监管为两大主题,这就决定了该政府更多的是代表“资本—政治”精英联盟的共同利益。除此之外,特朗普采用右翼民粹主义社会政策与强化各种认同冲突的文化战略“组合拳”来掩盖其事实上的对资本需求的高回应性,例如强调他将大力进行基础设施建设和把流向海外的制造业重新带回美国,以转移中低阶层对其对巨富阶层的利益进行制度性强化与固化的关注;又如利用歧视懒人和穷人的美国传统价值观来为削减教育、医疗等公共支出和食品券等福利开支提供依据,以转移减税带来的贫富悬殊加大的负面公众评价……


所以,不断加剧的经济社会不平等有可能形成不断恶化的政治回应上的不平等,后者的不平等就会产生越来越不利于中下阶层民众利益的公共政策,接下来这些公共政策会造成更严重的经济社会不平等——这就形成了美国经济社会不平等与政治回应不平等之间的恶性循环,并很有可能使得美国目前机会平等基础丧失的趋势变得根深蒂固和不可逆。

其次,普通民众直接参与政治的意愿与能力逐渐下降。美国的精英政治通过“一人一票”机制在形式上获得了人民的同意,但在理论上剥夺了人民进行革命的理由——因为你可以通过下一次投票来否定“行为过错”、变更投票对象,而不是通过革命来推翻这个赋予你选择权利的政治制度。然而,在知识、财富、社会地位等各种资源分配中占据优势的人通过很多途径参与政治,例如政治捐金、通过游说集团影响政治、在公共媒体上发表文章影响舆论等,也就是说上层人士特别是富人不但影响美国国会的党派构成,而且对选任官员的日常政策选择拥有重

要的直接影响。而在“一人一票”选举政治系统中的普通民众只有投票一种方式,一旦选任官员当选之后,普通民众的看法对他们就没有或者很少有直接作用,这显然是不平等的经济与社会权力的政治衍生后果。

于是,“一人一票”选举政治可以轮换政党上台执政,但并未能对近30多年来社会经济不平等趋势进行重大的实质改善,于是就产生了美国的民主赤字问题。“民主赤字”是指政府的政治治理与民意相差巨大,也就是高层管理者所构建的上层建筑得不到民意的支持。2016年的皮尤研究中心的一项民意调查显示,仅有20%的美国人在大多数时候信任政府,只有7%的人信任国会——这就是美国代议制民主政体的危机。

这种危机的深刻背景在于,当权者把日益形式化的竞争性选举政治视为天经地义获得执政正当性的来源,他们的利益与投票者不再一致,通过各种方式推行只对自己代表的既得利益集团的政策,却以伤害普通民众的利益为代价,这必然导致普通民众对民主政体的信心下降,进行政治参与的意愿和能力萎缩,也很有可能培养出一个愤怒而充满分歧的社会。如美国政治学者提莫·库兰所分析的,普通民众不仅不再信任政府,而且不再信任彼此,因为美国社会日益分裂为两个不断极化的社群:涉及种族和性别平等议题的“身份政治”激进分子,以及抵触移民和文化转变的“本土文化保护者”同盟。

与上述分裂族群同时存在的是,经济上的隔离和阶级分裂在加剧,种族和族群分裂仍然是经济平等的重要障碍。特朗普税改将加剧美国公共财政资源的稀缺性,而这种稀缺性与美国的上述内部撕裂形成恶性循环:撕裂背后是利益的差异乃至对立,这些差异和对立能够实现妥协的基础在于,有充沛的资源特别是财政预算,足以支撑政党轮替背后对不同利益诉求进行轮流但并非等量的满足,但美国目前的资源稀缺性难以支撑这种要求,也就无法弥合其内部的高度分化与撕裂,反过来后者会不断损害美国自身“造血”机能和自我修复能力,也不断在打破市场机制万能的神话的同时,因“谁在真正统治”之间打破美式民主政治的神话。

(作者系中国社会科学院美国研究所副研究员)

责任编辑:彭安玉