

美国联邦所得税政策变迁对经济增长的影响

<http://www.criifs.org.cn> 2007年9月4日 郑幼锋

【摘要】美国联邦所得税政策作为一项宏观经济政策,主动地反映经济形势发展变化和刺激经济增长的要求,是从20世纪50年代才开始。从此之后,联邦所得税政策,同其它宏观经济政策如货币政策和财政支出政策一道,成为联邦政府调控宏观经济的重要手段。

【关键词】美国所得税经济增长

美国联邦所得税1913年合宪成立至今近100年,但联邦所得税政策作为一项宏观经济政策工具主动调节宏观经济是从20世纪50年代才开始的。在大萧条之前,美国联邦政府一直奉行斯密的廉价政府的财政理论,遵循小的、平衡的预算理念,美国联邦所得税政策自1913年合宪成立后就立即成为平衡预算的重要税收工具,还没有作为宏观经济政策来调节宏观经济。联邦所得税合宪建立之后的第二年,爆发了第一次世界大战,战时巨额的军费需求导致了联邦所得税率的第一次最大的提高,个人所得税最低边际税率由1915年的1%提高到1918年的6%,最高边际税率由1915年的7%上升到1918年的77%。战后,个人所得税税率开始逐步削减,最低边际税率由1918年的6%逐步削减到1929年的0.4%,最高边际税率由1918年的77%逐步削减到1929年的24%。这反映了在联邦所得税合法建立(1913年)到大萧条(1929)的期间里,联邦所得税的调整充分反映了平衡财政预算的要求,联邦所得税作为“战时税”的特征非常明显。

大萧条期间,联邦所得税也主要为扩大的政府支出融资,没有作为推动经济增长的有力工具。1933年罗斯福总统上台时,失业率高居不下,通货膨胀加剧,银行大量倒闭。为了摆脱萧条的经济困境,罗斯福实施了史称“新政”的措施。他通过扩大政府的财政支出,实行“汲水性”的财政政策,但导致赤字急剧上升。为了弥补赤字,罗斯福同时实行了增税措施。个人所得税最低边际税率由1931年的1.1%上升到1941年的10%,最高边际税率由1931年的25%上升到81%。虽然所得税收入并没有随着税率的提高而增加(1930年的联邦所得税收入为24.11亿美元,1940年仅为2.25亿美元),但这主要是由于大萧条期间经济极度萎缩导致税基大幅降低所致。可见,罗斯福仍然遵循平衡预算的理念,所得税税率提高抵消了扩张性财政支出的扩张效果,不符合当时萧条的经济状况。

20世纪40年代期间,联邦所得税也没有作为一项经济宏观调控政策来使用。20世纪50年代,以联邦所得税政策为主的税收政策才主动作为国家调节宏观经济的备选工具之一,联邦政府实施了“补偿性”财政政策。“补偿性”财政政策是汉森提出的早期新古典综合派的财政政策,即根据经济的周期性波动实施相应的财政支出和税收政策。1953年艾森豪威尔总统上任时,认为经济的基本问题来自于通货膨胀的危险,应实施紧缩的财政政策。但随后经济出现衰退(1954年的名义GDP为3773亿美元,比1953年的3729亿美元仅增加了44亿美元,增长了1%左右;按照1992年币值计算的实际GDP,1953年为18814亿美元,1954年为18682亿美元,反而下降了132亿美元)。1954年

1月，艾森豪威尔总统签署实施了个人所得税减税法案。1954年，个人所得税收入为295亿美元，比1953年的298亿美元减少了3亿美元，1954年的宏观税负（财政收入占GDP的比率，由于美国州和地方独立性较强，联邦能控制的是联邦一级的税收，所以仅计算了联邦一级，下同）为18.5%，比1953年的18.7%低0.2个百分点；1955年的个人所得税收入为287亿美元，比1954年减少了8亿美元，宏观税负为16.6%，比1954年约低2个百分点。虽然现在看来该减税法案实施得稍为晚了一些（国会曾要求提前6个月实施减税法案），错过了最佳时期，但还是起到了抑制经济衰退的作用。1955年，经济开始繁荣，1955年的名义GDP为3946亿美元，比1954年的3773亿美元增加了173亿美元，增长了约5%；按照1992年币值计算的实际GDP，1954年为18682亿美元，1955年为20011亿美元，增长了约7%。1955年之后，艾森豪威尔总统主要使用货币政策和财政支出政策来微调经济运行。从宏观经济运行的最终结果来看，由于艾森豪威尔频繁使用周期性调节的财政支出政策和税收政策，并且使用的时机也不恰当，在经济恢复阶段太早使用紧缩的财政税收政策，导致了20世纪50年代美国经济频繁的衰退，史称该时期为“艾森豪威尔停滞”。

20世纪30年代至60年代长期的凯恩斯主义扩张政策的结果，导致了20世纪70年代的经济滞胀。20世纪80年代，凯恩斯主义失宠了。以供给学派和货币学派为主的新保守主义学派主导了政府政策的制定。在20世纪70年代高赤字、高失业率、高通胀、低增长的经济环境下，里根以供给性的减税政策刺激经济增长，以紧缩的货币政策抑制通货膨胀，并同时试图削减支出来实现预算平衡。里根减税导致了所得税收入下降。1981年，个人所得税收入为2859亿美元，公司所得税收入为611亿美元，合计为3470亿美元，宏观税负为19.6%；1982年，个人所得税收入为2977亿美元，公司所得税收入为492亿美元，合计为3469亿美元，宏观税负为19.1%，个人所得税和公司所得税合计不仅没有增长，还比1981年下降了1亿美元，宏观税负下降了0.5个百分点；1983年，个人所得税收入为2889亿美元，公司所得税收入为370亿美元，合计为3259亿美元，比1982年下降了210亿美元，比1981年下降了211亿美元，1983年的宏观税负为17.5%，比1981年下降了2.1个百分点，比1982年下降了1.6个百分点。紧缩的货币政策抑制了通货膨胀，取得了预期的部分效果，但平衡预算的目标没有实现。相反，却带来了高赤字、高债务、高利率、高汇率、高贸易赤字等“五高”问题，赤字从里根上任时的1981年的790亿美元，上升到1982年的1280亿美元，1983年更高达2078亿美元，比1981年增加了一倍多。

1993年克林顿上台后，在新凯恩斯主义的影响下，针对高赤字、高债务、高利率、高汇率、高贸易赤字等“五高”问题，实施了“紧财政”、“松货币”的宏观经济政策，通过增税和削减支出来消灭高赤字，通过扩张性的货币政策来促进经济增长，同时降低利率和汇率，改善国际贸易收支状况。克林顿的增税主要是增加富人的所得税税收负担，导致了税收收入的大幅增长。1993年度联邦个人所得税收入为5097亿美元，公司所得税收入为1175亿美元，财政收入总额为11545亿美元，宏观税负为17.6%；到2000年，个人所得税收入为10045亿美元，首次突破万亿美元大关，公司所得税收入为2073亿美元，财政收入总额为20255亿美元，分别比1993年约增加了一倍，每年的平均增长率都超过了5%，2000年的宏观税负为20.9%，为近60年最高的一年。而且，除了1999年外，个人所得税收入每年增长都超过了10%。克林顿的增税减支政策最后实现了预期的目标，经济快速增长（实际GDP增长率从1993年的2.7%提高到1994年的4.0%，1994年至2000年的实际GDP增长率平均为3.9%，出现了为世人所瞩目的新经济现象。与此同时，预算也实行了平衡，并从1999年开始，连续三年实现盈余。

小布什总统2001年上台时，经济已开始衰退。为了刺激经济增长，小布什政府实施了新一轮的供给性减税政策。小布什政府实施的供给性减税原因，是因为一方面，克林顿总统20世纪90年代

扩张性的货币政策使利率降得较低，限制了货币政策发挥作用的空间，另一方面，克林顿总统留下的财政盈余为减税提供了空间。布什减税与里根减税相比，既有许多相似之处，也存在区别。相似之处是，两者都是削减富人的税收，都是降低最高边际税率。区别在于，小布什政府的减税，除了削减最高边际税率之外，很重要的一点就是削减资本的税收。另外，相对里根减税来讲，小布什政府削减税率的空间有限，因为里根减税后，税率已大大降低，虽然后来克林顿增税后，税率有所升高，但相对里根减税前的税率，则要低得多。比如：里根第一次减税时，最高边际税率高达70%，第二次降低税率时，最高税率也高达50%；而小布什减税时，最高边际税率仅为39.6%。因此，小布什政府要在减税上做文章，就必须从税制结构入手，从税基调整来推进。小布什为此还于2005年1月成立了联邦税制改革九人小组，期望进行联邦所得税制的重大改革。如果这项改革实现，其历史意义也将是非常重大的。

小布什的减税政策，导致所得税收入显著下降。小布什上台之前的2000年，个人所得税收入为10045亿美元，公司所得税收入为2073亿美元，财政收入总额为20255亿美元。小布什上台，实施减税政策后，2001年，个人所得税立即下降为9943亿美元，公司所得税下降为1511亿美元，财政收入总额下降为19914亿美元，宏观税负下降为19.8%；2002年，个人所得税继续下降为8583亿美元，公司所得税下降为1480亿美元，财政收入总额下降为18534亿美元，宏观税负下降为17.9%；2003年，个人所得税下降为7937亿美元，公司所得税下降为1318亿美元，财政收入总额下降为17825亿美元，宏观税负下降为16.5%。

小布什的减税政策阻止了2001年3月开始出现的经济衰退，使得美国经济重回增长之路，实际GDP增长率从2001年的0.8%提高到2004年的4.2%，2002年至2005年的实际GDP增长率平均为3%。但小布什减税政策的后果是使财政收支由盈余变为赤字。2001年，财政还有盈余1282亿美元，到了2002年，财政就变成赤字1578亿美元，2003年，赤字又在2002年的基础上翻了一倍多，达3776亿美元。这样看来，小布什减税可能会再次导致里根减税高赤字、高债务、高利率的结果。

【参考文献】

[1] U. S. Census Bureau, Statistical Abstract of the United States, 1999

文章来源：当代经济 （责任编辑：XL）