

税制改革与美国经济

吉林省税务科学研究所 译



东北工学院出版社

123

序

近年来，一个世界范围的，以降低税率，拓宽税基，公平税负为原则的税制改革热潮正在兴起。美国税制改革可谓这一改革龙头，对整个改革大潮，有着不能低估的作用。吉林省税务科学研究所两位同志翻译的《税制改革与美国经济》一书，介绍了美国《1986年税制改革法案》的实施效果及其对美国的影响。这为我们提供了一份很好的了解美国税制改革及其经济效应的教材。尤其是书中对美国经济和美国税制的计量经济研究，为我们研究经济问题和税收问题，提供了一种很好的方法。

我国十年税制改革的经验证明，借鉴国外税制改革的经验教训，对减少我们改革代价，推进我国税制改革进程，完善我国税制，有着不可忽视的作用。随着我国税制改革的日益深化，我们的税制比较研究正方兴未艾。吉林省税务科学研究所几位同志的辛勤劳动，为我们税收理论的繁荣，做了一项很有意义的工作。相信在众多致力于税收理论研究的同仁们的努力下，我国税制的完善将为期不远。

刘玉城
九二·二

导 言

二次世界大战以来，所得税在美国税制中的地位越来越重要。对美国经济的影响也越来越明显。美国《1986年税制改革法案》对所得税做了很有意义的改革，产生了巨大的社会效应。这次改革旨在降低税率、减少税级、拓宽税基。在该项法案通过之前的两年中，人们围绕着这项法案可能对经济产生的影响，进行了激烈的论证。尽管论证褒贬不一，但从大量的统计数据和实证分析上，人们还是预测到了此法案对美国经济的积极影响。因此说，《1986年税制改革法案》，无论在总体上，还是在细节上，都经受住了立法机构和施法实践的严格复审。虽然，此法案付诸实施后，也有众多的教训和不尽人意之处。但此次税制改革对美国经济的良性影响和作用也日渐明显。

本书收集了美国比较有影响的十几位专家学者所撰写的十篇论文。这十篇文章在美国密执安大学商业管理学院举行的学术讨论会上进行了交流，得到了普遍的认同和好评。

本书的第一篇论文是总论，全面的阐述了1986年美国税制改革法案对美国经济的影响。接下来八篇论文，分别从投资、储蓄、公司对策、住宅市场、国外直接投资、社会福利、地方财政和国际反响等八个方面，详尽阐述了税制改革与美国经济之间的关系。并且，每篇论文之后，还附有美国各州知名人士，以评论员身份对此发表的评论以及对这一问题的综合讨论纪要。最后一篇论文总结了1986年美国税制改革的经验教训。全书通过论证税制改革的诸项社会效

益，阐述了税制改革对美国经济的影响。这里有对税制改革先期预测的评价，也有对执行法案后实际影响的分析，更为可贵的是，本书对经济现象、经济问题和发展趋势的分析，已不仅仅局限于理论上的剖析，而是运用了一定数量的数理方法，进行了较深层次的计量经济分析。因此，此书无论在理论上，还是在实践上，都有一定的学术价值。尤其是作者对美国1986年税制改革经验教训的总结，对将来税制的进一步改革，对美国经济的长足发展，都将有着重要的参考价值。

目 录

序

导言

1 1986年美国税制改革法案及其对

美国经济的影响..... (1)

2 税制改革与投资——1986年税制改革的社会效应之一

2.1 引言..... (14)

2.2 战后投资动态..... (16)

2.3 鼓励投资的决定因素..... (17)

2.4 对实际投资动态的解释..... (22)

2.5 1986年税制改革..... (25)

2.6 近年的投资和税制改革法案..... (26)

2.7 结论..... (29)

评论..... (30)

3 税制改革与个人储蓄——1986年税制改革的社会效应之二

3.1 引言..... (44)

3.2 1986年税制改革法案对储蓄边际收益的影响..... (47)

3.3 税后收益率、储蓄和消费..... (51)

3.4 个人退休金帐户和储蓄的估量..... (55)

3.5 个人信贷利息和住宅抵押利息·····	(57)
3.6 资本利得与储蓄·····	(60)
3.7 结论·····	(63)
评论·····	(65)

4 税制改革与公司对策——1986年税制改革的

社会效应之三

4.1 增股筹资与举债筹资·····	(81)
4.2 从股息、股票重新认购或企业合并看公 司分配·····	(99)
4.3 税收对公司选择其组织形式的影响·····	(106)
4.4 结论·····	(112)
评论·····	(114)

5 税制改革与住宅市场——1986年税制改革的

社会效应之四

5.1 研究税收政策对住宅影响的必要性·····	(128)
5.2 税收与住宅市场：结构分析·····	(129)
5.3 《1986年税制改革法案》对住宅市场的影响·····	(131)
5.4 住宅市场对税制改革的反应·····	(137)
5.5 结论·····	(141)
评论·····	(142)

6 税制改革与外国直接投资——1986年税制改革

的社会效应之五

6.1 引言·····	(151)
6.2 外国直接投资所得的税收·····	(152)
6.3 1986年税制改革法案及对外国直接投资鼓	

励的变化·····	(154)
-----------	-------

6.4 1986年税制改革法案颁布后外国直接投 资情况·····	(163)
-------------------------------------	-------

6.5 结论·····	(171)
-------------	-------

评论·····	(172)
---------	-------

7 税制改革与社会福利——1986年税制改革的 社会效应之六

7.1 慈善性捐赠的税收待遇·····	(180)
---------------------	-------

7.2 评价慈善性捐赠的影响·····	(183)
---------------------	-------

7.3 对模式的进一步研究·····	(189)
--------------------	-------

7.4 税制改革对赠与影响的实证·····	(193)
-----------------------	-------

7.5 结论·····	(199)
-------------	-------

评论·····	(201)
---------	-------

8 税制改革与地方财政——1986年税制改革的 社会效应之七

8.1 州和地方财政行为·····	(212)
-------------------	-------

8.2 流动性及资本化·····	(224)
------------------	-------

8.3 州和地方债券市场·····	(228)
-------------------	-------

8.4 结论·····	(232)
-------------	-------

评论·····	(233)
---------	-------

9 税制改革与国际反响——1986年税制改革的 社会效应之八

9.1 引言·····	(250)
-------------	-------

9.2 近期美国及各国税制改革的内容和时间·····	(251)
----------------------------	-------

9.3 美国税制改革对国外税制的影响.....	(263)
9.4 结论.....	(272)
评论.....	(273)

10 1986年美国税制改革的经验与教训

10.1 如何证明缺欠.....	(284)
10.2 研究内容.....	(286)
10.3 政策内含.....	(287)
10.4 结论.....	(291)

1 1986年美国税制改革法案

及其对美国经济的影响

《1986年税制改革法案》于1986年10月22日，由美国前总统罗纳德·里根签署生效。该法案在当时得到了广泛的支持，因为，这是自二次世界大战以来，对具有广大税基的所得税的一次最有代表意义的改革。然而，它对经济产生的影响，人们所持观点各异。批评家们认为，该法案表明：“美国工业化程度下降”，即使不这么极端，更具体来说，也会使股本降低10%~15%，国民生产总值（GNP）降低5%，造成技术进步速度和美国商业的竞争力下降。就法案的总体而论，支持的人用更抽象的词语阐述了其预期的成就，如，它会“极大地促进公平竞争，改变经济生活中的扭曲现象”等。

经过一段时间的实施后，最起码有一条是清楚的，即美国的工业化程度并没有显示下降的趋势。正相反，自1986年税制改革以来，我们看到的是美国历史上最长一段和平时期的经济发展的景象。实际的非住宅性固定资产投资和实际的国民生产总值之比是稳定的（1988年还有很大幅度的提高）。银行储蓄率自1984年到1989年达到最高水平，失业率自1984年以来连续呈现下降趋势，目前的失业率是1973年以来最低的。

《1986年税制改革法案》实施以来，虽然带来了经济上令人鼓舞的成绩，但到我们编写这本书时为止，实际上对税

制改革的评价仍众说不一。布什政府已经提议，对长期资本利得恢复其优惠的税率。美国国会的民主党领袖们已同意、并提议扩大个人退休金帐户的实施范围，同时，提高高收入纳税人边际税率作补偿（即把其边际税率由28%提高到33%）。当然，这两项改革与尽可能拓宽税基和降低税率的税制改革的初衷，是不尽一致的。在以上两项改革通过立法实施以前，我们认真地考查一下1986年税制改革对经济到底产生了多大的影响，是非常有意义的、但税制改革后几年的数据很难提供充足的、令人信服的证据说明其影响。我们不能确定地说，没有税制的改革，经济是否会得到这样的发展，所以，孤立地谈税制改革本身的影响是不确切的，也是不合实际的。但是，制定税收政策的过程不会等我们对能产生各种问题的结果均进行论证后才进行。重要的是，为了能预测税制改革的影响，需确定一系列解决可能发生事件的方法。这是一项有价值的，也是一项随着有效数据越来越多，而需要重新进行的工作。

密执安大学税收政策研究所为了对《1986年税制改革法案》执行后所产生的经济影响进行初步的估算，特组织了这10篇论文。这10篇论文分别回顾了税制改革对美国经济的各个重要方面的预期影响，非常谨慎地考虑了它的实际作用，尽量把理论同实际协调一致。10篇论文分别从不同侧面论证了税制改革的影响及其结果，为未来的税制改革总结了经验教训。

1989年11月10日至11日在密执安召开的研讨会，对1986年税制改革法案的具体细节方面的影响进行了系统的研究。本书所包括的论文是在研讨会上宣读的论文，同时，附上被指定参与某一篇论文研讨的与会者所作的评论及总结。

在继续对执行1986年税制改革法案后的结果进行进一步仔细的探讨之前，我们有必要再提及一下税制改革的基本轮廓。税制改革的主题是降低法定税率，并通过拓宽税基去弥补由此产生的损失。拓宽税基是为了把所得的计算变得更为精确，希望得到减少对各方面的税收优惠，进而公平税负，提高经济效率的结果。公司税的基本税率由46%降到34%，同时，严格了投资税抵免，略微放慢了折旧速度，废除了对某些具体部门有利的几项税收法规。就净值而言，这些税收法规的目的是在开始执行法规的5年里，能增加公司附加税收入1200亿美元。就个人来说，原法规中的扣除项目和个人减免的补贴有所增长，税率也下降了。最具有戏剧性变化的是，个人所得税的边际税率最高点由50%降至28%，使得一些拓宽税基的办法同税率的下降结伴而行。同时，还包括对已实现的长期资本利得的全部征税，对销售税扣除的废除，对固定损失的限制，对双方收入扣除的取消和对个人退休金帐户捐赠减免的限制等。总之，在重新设计个人所得税税率时就考虑到了要减少7%的收入。将公司税和个人税放在一起考虑，就能设计出一种使税收收入大约接近总量平衡的方案。

在讨论税制改革对经济产生影响的争论中，税制改革对投资产生的预期影响也许是最令人关注的。大多数观察家争辩说，公司税率下降不能补偿由于取消了投资税抵免所给公司造成的损失。折旧期越长，会导致新投资实际税率的上升。人们普遍认为非住宅性投资的税率会下降。但在由艾伦·奥尔巴克和凯文·哈西特所撰写的第2部分内容中，没有这方面的证明。对设备的实际投资，其投资类型要受投资税收抵免损失的影响。这种影响从1986年以来，就呈上升趋势

势。办公和财务设备、计算机，在1986年到1987年之间其使用达到最高水平。而1988年，对设备的投资则普遍上升。虽然作为实际国民生产总值一部分的总的实际非住宅性固定资产投资同1980年到1985年期间相比较没有什么变化，但1986~1988年期间，对建筑物的投资却比预计的要有所下降。奥尔巴克和哈西特从1986年税制改革法案执行后的投资情况中得出结论，在过去人们谈论投资作用时，太注重税收政策的影响了。

如果税制改革对国内投资没有产生多大影响的话，那么，对于输入美国的外国直接投资（FDI）来说已产生了实际预期的影响。虽然税制改革没有从物质上改变对外国投资的刺激，但在1986年税制改革后的几年时间里，外国直接投资却出现了戏剧性的变化。输入美国的外国直接投资在1988年达到584亿美元的空前水平，保持了开始于70年代后期持续长期增长的水平，美国对外直接投资在1987年达到442亿美元的空前高的水平，同80年代初期比，是一个大转折，但1981年却又回落到175亿美元。然而，本书在第6部分第一节却提出了不同的意见，即将外国直接投资带来的繁荣同税制改革联系起来是没有意义的，这是因为：第一，各方面因素的变化及影响预先是估计不到的；第二，由于仅积累了几年的税制改革数据，不能把由于其它方面对外国直接投资产生的影响与税制改革所造成的影响分离开来。然而，近期外国直接投资的执行情况同1986年税制改革预期的鼓励投资的想法取得了一致。这包括加强了美国对低税国的直接投资和债务的纯转移的增长。针对在美国的外国投资而言，日本和美国的资投优势和债务转移相对下降，以及对已公布的投资所得利润率的增加等，都同新税收法规对投资的鼓励政策相一致。

《1986年税制改革法案》不仅对真正的企业决策，而且，对公司的筹资方式和公司法人地位的选择都有着深刻的影响。罗杰·戈登和杰弗里·麦克梅森的第4部分中的观点认为，因为《1986年税制改革法案》对增股筹资方式引起了税收成本的提高，负债与价值的比率也应该提高。事实上，这一比率已经提高了，虽然比预计的提高额要小。股息的支付象预计的那样增加了，但令人惊奇的是，股票交易的增长却更快。

由于1986税制改革后，个人所得税的最高税率比公司所得税的最高税率还低，所以极大地鼓励了由少数人持股控制的公司组成S公司（分公司），由此来逃避公司税。事实上，《1986年税制改革法案》开始执行后，这个组成S公司的浪潮就立刻接踵而来。1987年上半年就收到了375000份这样的申请，而前4年平均每6个月仅有150000份这样的申请。进一步说，初步的数据显示，改革前由于公司税较高，有一些亏损经营的倾向，使得一些获利较高的经营者以比较低的个人税率纳税。

个人储蓄的情况与投资的情况基本相同。许多人预测，税制改革会使储蓄额下降。持这种观点的人认为，个人税率的下降会超过资本利得税的增长，并对个人退休金帐户的限制进一步紧缩。事实上，虽然个人的储蓄从1986年的4.1%降到1987年第二季度的1.8%，但在1989年第一季度又反弹到5.6%。虽然个人储蓄率还低于70年代美国储蓄率的水平，并低于大多数发达国家的储蓄率水平，但5.6%仍是自1984年以来个人储蓄率最高的。

在第三部分中，乔纳森·斯金纳和丹尼尔·菲伯格得出这样一个结论：《1986年税制改革法案》使得储蓄的边际税率

很明显地下降了。因此，要想使储蓄能够对税后收益率产生影响，储蓄就必须增长。然而，最近几年在储蓄和税后收益率之间，没有显示出明显的实际关系，尽管80年代以来的实际情况证明了这种观点。随着纳税人将他们大量的、不再减免的个人贷款转移到可减免的住宅抵押贷款中，1986年税制改革对储蓄结构的重要影响更加明显。这虽然不是一个重要的例证，即1986年大量的资本利得的实现导致了支出的增加，但大部分资本利得明显地用于再投资，而相当一部分则是转移到储蓄帐户中去了。

在1986年税制改革以后的经济领域，不是所有的经济部门都发展得很顺利。伴随着不动产折旧期的延长，优惠资本利得税率的废除和对通过投资达到延期纳税的做法的限制，使得多元家庭住宅开工数由1985年的669500锐减到1988年的406800。这使我们想起税制改革的一个目标是弱化税收制度的作用而要恢复在资源配置中的市场作用。1986年税制改革以前租赁住宅是享受明显税收优惠的，而公平竞争意义上的任何调整，都会受到这一因素的影响。正如詹姆斯·波特巴在第5部分里所指出的那样，《1986年税制改革法案》的边际税率的降低，也使得房产拥有人的净成本增加，这种情况是在名义利息率和通货膨胀率保持不变的情况下测定出来的。但是，由于该项成本的增长低于租赁住宅的平均成本，鼓励房产拥有人的政策可能更顺利地进行。然而，这一方面倾斜的政策趋势还不明显。1987年，单一家庭住宅建筑开工数和实际住房价格开始下降，虽然下降的幅度小于多元家庭的下降幅度。

在反对税制改革法案的众多部门中，非盈利部门或许是呼声最高的。许多改革建议集中在慈善性捐款上，甚至要求废

除慈善性捐款，因为，即使捐赠仍可作为可扣除项目，进一步降低边际税率也会使有关捐赠的税收鼓励规定受到威胁。

《1986年税制改革法案》废止了在一年前还完全使用的不分项扣除的规定，最终，只是在保证对捐赠品享受减免的情况下降低了边际税率。更重要的一点是，捐赠物品中，不纳税的捐赠品的价值也加在了应纳税额的税基当中。

正如在第7部分中查尔斯·克洛特费尔特指出的那样，这些变化戏剧性地增加了捐赠的税后净额成本，对那些高收入的纳税人来说，更是如此。根据当时引用的经济模式预测，捐赠大约下降了14%~16%。虽然自1986年以来，捐赠的总量是增加了，但对艺术馆和高等教育的增值资产的捐赠却有所下降。自1986年以来，捐赠的分配发生了变化，这与高收入个人捐赠的税后净额费用猛增有着直接的关系。

1986年税制改革以后，州和地方政府面临不断变化的环境。对于那些将应税所得定义建立在联邦概念定义上的州来说，税基拓宽有了更多的额外收入。然而，由于销售税扣除的取消和联邦税率的下降，以及分项纳税人数量的减少等，使得州和地方居民的支出上升。随着与其它收入来源有关的销售税净成本和非扣除性收入来源等相关净成本的上升，收入来源的相关成本也发生了变化。

在第8部分，保罗·库兰特和爱德华·格拉姆·利克对1986年后州和地方政府动态的考察中揭示出，净成本变化引起了税收收入的综合变化，而在财政方面所得到的数据中，看不出明显的从销售税转嫁的迹象。实际上，自从1987年以来，有12个州已经卓有成效地提高了其销售税，有些虽没多少成效，但也提高了其销售税。作者认为，州和地方对价格鼓励的反应在未预测出准确趋势的条件下，已经比预期的要小

了。虽是这样，许多州还是提高了州所得税，并使其达到了与联邦所得税相一致的程度。

这场使所得税朝着宽税基低税率税制方向改革的运动在80年代末期已经成为世界性的现象。《1986年税制改革法案》是这场改革运动的催化剂吗？或者，这仅是由于共同文化背景所推动的吗？在对7个国家的税制改革运动进行研究之后，约翰·惠利在第9部分中指出，只把《1986年税制改革法案》看作为催化剂这样一种情形有点过于简单了。在对《1986年税制改革法案》的结果进行争论之前，英国发动了对公司税进行改革的运动，加拿大也严肃地考虑了税收问题。其它国家对税制的更深入的改革，都从不同侧面说明了这一问题。例如，日本的税制改革将重点放在把税收负担从所得税向销售税转移的问题上，即提高销售税的税率。导致这种做法的部分原因是有些集团不公平地逃避他们应纳所得税的份额。但是，令人担心的是，美国有采用低税率的可能，如果这些国家不慎重地仿效美国的税制改革，将会导致相反的经济结果。这一担心明显地体现在加拿大和影响程度要差一些的日本的法定税率上。然而，在许多其它国家看来，很明显，美国税制改革对经济的直接影响不应是否定的。惠利认为，共同文化对世界范围内税制改革的影响要比一体化的世界经济规划对其的影响重要得多。

在一些重要方面，要想分辨出税制改革的影响还为时过早。进行税制改革的目的是要保护所得税类税收负担的分配（不考虑增加公司所得税这一情况）。无论这一目标是否能够达到，无论人们是否已转嫁了税收负担，我们都必须等到与《1986年税制改革法案》相关的详细税收数据发布以后，才可能有结论。资本利得就是其中引起争议的问题。《1986

年税制改革法案》期望在所得分配的初次分配中，保持中性分配。在废除长期资本利得不预计列项目60%的同时，边际税率由50%猛降到28%，结果，将实际税率由20%提高到28%。假设资本利得实现的特定税收具有灵活性，那么，这些灵活性的含义仅仅表现在最高收入阶层收入略有下降。如果这种灵活性的假设证明是不正确的，那么，公平税负问题看上去同预测的就完全不同了。无论如何，在估计这种税收情况时，我们要十分谨慎。

税制改革的另一个目标是税制的简化问题。简化税制首先要简化税种，或许把税种由14种减为3种是最有意义的。因为，一旦应税所得被计算出来，按照惯例，利用税目税率表去计算应纳税额就可以了。所得不多的，才要看你纳税种类。税制改革的其他方面对税制的复杂性有着潜在的巨大影响。从积极的方面去考虑，扣除标准的高提和对分项扣除的限制意味着几百万纳税人不再分项去进行扣除了，成百万的纳税人不再有应纳税额，虽然后一种人中的许多人在取得收入后还要继续填纳税申报表。降低了边际税率，使想方设法少报应税收入的现象减少了。取消了所得平均和双人税收抵免的规定，可以减少填表的麻烦。也许最为重要的是，资本利得和其他收益以同一税率纳税，减少了对诸如资本利得这样收益的税收鼓励，使得资本利得与普通所得之间的法定划分失去意义。一般来说，投资的税收待遇和统一的税率结构之间这种微细的差异会降低人们的投资兴趣，削弱对投资的鼓励，并助长人们参与避税的行为。从消极的因素来看，改革的几个方面会进一步促进税制复杂化，包括雇员收益中的非种族歧视规则，固定损失的限制，扩大儿童填报要求和选择最低纳税额以及外国税收抵免的修改等。这些变化的实际影