

· 国外经济理论评论 ·

供给学派减税理论与政策评析*

黄健 刘蓉 祖进元

内容提要:在供给侧改革背景下,结构性减税对促进我国经济发展、增加就业机会、改善社会福利具有重要意义。20世纪70年代以“拉弗曲线”为代表的供给学派减税理论对美国里根政府的经济政策产生过重大影响,近期美国特朗普政府同样以供给学派的理论为指导,提出大规模减税法案,并可能掀起欧美国家的减税风潮。鉴于此,本文介绍了以“拉弗曲线”作为减税重要理论依据的相关文献,分别从经济产出与政府收入视角评述了供给学派关于减税理论的发展线索,指出减税具有要素替代和收入反馈机制,能够刺激劳动供给和资本供给的增加,而减税的实践效果涵盖了生产要素供给、经济增长以及税收收入等方面。最后,文章比较分析了里根政府与特朗普政府减税背景、路径与目标的异同,以期对我国当前的税收改革提供有益借鉴。

关键词:减税 供给学派 拉弗曲线

一、引言

兴起于20世纪70年代的供给学派经济学曾对西方经济学的发展和西方国家的经济运行产生过重要影响。供给学派认为凯恩斯主义的总需求管理政策导致了“滞胀”的出现,主张从供给侧出发,通过减税来刺激社会投资和生产,从而增加社会总供给和促进经济发展。减税主张源于供给学派对税率与经济运行之间关系命题的认识,该学派主要代表人物亚瑟·拉弗(Arthur Laffer)所提出的“拉弗曲线”对税率与税收之间的关系做了经典的“倒U”形描述。在1980—1988年间,里根政府以“拉弗曲线”为理论依据,减少个人所得税和企业所得税以刺激投资,其中个人所得税的最高累进税率从70%下降到28%,公司所得税从过去的最高税率46%降低到34%,^①使得美国成为西方发达国家中税率最低的国家。

美国特朗普政府所提出并于2018年1月起正式实施的《减税和就业法案》(Tax Cuts and Jobs Act)同样基于供给学派的减税思想。^②该法案主要包括以下内容:(1)个人所得税改革内容主要是税率等级从原来的10%、15%、25%、28%、33%、35%和39.6%调整为10%、12%、22%、24%、32%、35%和37%;提高扣除标准,对个人免征额从6350美元增至1.2万美元(人/年),对家庭夫妻联合申报的减免额从1.27万美元提高到2.4万美元(家庭/年)。(2)提高遗产税免征额,在保持遗产税税率不变的前提下,提高免征额,将应税财产超过560万美元提高为1120万美元(个人/次),1120万美元提高为2240万美元(夫妻共同/次)。(3)企业所得税改革主要内容是降低税率,C型公司(股份有限公司)联邦企业所得税税率由15%~35%的累进税率降为21%的统一比例税率,对于独资企业、合伙企业和S公司(无限责任公司)等小企业,允许符合条件的经营收入抵扣20%计算经营所得。(4)对跨境所得税进行改革。一是实行属地征税,允许境外已纳所得税抵免改为美国公司取得来自其境外子公司股息可享受100%的所得税豁免。二是对超额利润征税,依据受控外国公

* 黄健、刘蓉、祖进元,西南财经大学财税学院,邮政编码:611130,电子邮箱:jhuangl@swufe.edu.cn,liurong@swufe.edu.cn,zujinyuan@yeah.net。基金项目:国家自然科学基金面上项目“中国减税政策的可持续性与社会福利效应研究:基于税制板块联动效应的视角”(71473199)。感谢匿名审稿人的修改建议,文责自负。

司规则对美国境外子公司超额利润征收 10.5% 所得税,但可抵免 80% 境外已纳税收。不难看出,特朗普政府的税改法案主要从减税、简化税制和弥补税收漏洞三个方面对美国现行税制进行了调整。

与美国政府提出的减税措施相呼应,英国政府拟下调企业所得税,并将税率定在主要经济体中的最低水平,从 20% 逐步调低至 15% 以下。德国政府于 2017 年初同样承诺将大幅减税,减税范围涉及工资收入税与企业税,计划每年为企业和经济发展减负 150 亿欧元。法国政府也在 2017 年 7 月宣布将在 2018 年对中产阶级家庭给予 10 亿欧元的可抵扣税额减税,同时以提升企业竞争力的税收优惠方式将 60 亿欧元给予企业,并在 2022 年以前减少 200 亿欧元强制性征税。可见,西方主要经济体正在酝酿一系列的减税政策。

在欧美国家可能重现减税风潮的背景下,我国政府如何选择与应对成为当前供给侧改革面临的重大问题。由于供给学派为美国和世界其他国家税制结构的调整提供了重要的理论依据,增进对供给学派经济学的了解有助于更好地分析各国减税态势。本文拟从减税的理论依据、经济效应、作用机制和实践效果四个方面对供给学派的研究脉络进行梳理,分析美国特朗普政府减税法案对我国经济的影响,以期对我国当前的税收改革提供有益借鉴。

二、减税的基本理论依据——拉弗曲线

“拉弗曲线”作为供给学派减税主张的核心理论模型,通过“倒 U”形曲线描绘政府税收收入与税率的关系,即税收收入先随税率增加而上升,但进入“税收禁区”之后,税收收入会随税率增加而下降。然而,这一曲线仅能说明税率与税收之间的一般关系。而在现实中,“拉弗曲线”的具体形态会受到政府财政政策、政府角色、金融市场性质、地下经济规模、税制累进性以及要素供给弹性等众多因素的影响。研究者围绕这些因素展开了深入研究,取得了不少进展。

从政府支出来看,以提高经济生产率为支出重点的生产型政府下的“拉弗曲线”和以增加社会消费为重点的消费型政府下的“拉弗曲线”在形态上有所不同。根据 Daniel & Gao(2015)的研究,生产型政府下的“拉弗曲线”相对于消费型政府在低税率区域更陡峭且曲线的峰值更高。这是因为生产型政府的支出能够有效提高经济生产率,从而抵消税收对经济的扭曲效应;而消费性政府的支出主要用于社会消费,对经济生产率无实质性影响,难以抵消税收的扭曲效应。

从金融市场性质来看,市场是否具有完全性将在一定程度上决定“拉弗曲线”是否具有显著的“倒 U”形态。Fève et al(2013)利用 Heathcote(2005)的模型对此进行了系统的分析。研究指出,在完全市场下,“拉弗曲线”的“倒 U”形态不会因各税种的税率变化或者政府负债比例的变化而发生改变;但在不完全市场下,随着政府负债率的增加,“拉弗曲线”呈水平 S 状,且不同税种的“拉弗曲线”会有差异。对此,他们给出了两个解释:(1)非完全市场税基的税收弹性小于完全市场税基,这将导致“拉弗曲线”的形态出现差异。(2)在非完全市场下政府债务将作用于均衡配置和价格体系,从而影响税收收入与税率的关系;而在完全市场下,政府债务与均衡配置和价格体系无关。

从经济周期来看,商业周期的不同会影响“拉弗曲线”的形态。Oliveira & Costa(2015)以增值税为研究对象,研究发现,经济衰退年份的税收收入会减少,使得曲线更为陡峭,峰值税率也会因此下降。该研究还显示,反周期的税收政策不仅加大了潜在的商业周期波动,还会带来增值税收入的长期不稳定。Miravete et al(2017)的研究表明,市场势力和价格反应会减弱税收政策变化的税收收入效应,从而降低监管机构通过税收政策变化带动收入增长的能力,即“拉弗曲线”的形态与企业市场势力和价格反应有关。因此,对于企业在给定税率下的最优策略反应,政策制定者的预测准确性将显著影响政府的税收收入。

从税收制度来看,税种和税率同样是影响“拉弗曲线”形态的重要因素(Brill & Hassett, 2007; Trabandt & Uhlig, 2012; Zanetti, 2012; Nutahara, 2015)。Brill & Hassett(2007)基于经合组织(OECD)国家公司税数据的研究证实了“拉弗曲线”峰值税率与平均税率之间的差距在逐渐缩小。

该分析还显示,20世纪80年代后期公司税的最优税率约为34%,而到了21世纪最优税率已下降到26%左右。Trabandt & Uhlig(2012)采用基于“恒定的弗里希价格弹性”的新古典增长模型测算出美国的税率尚未到达峰值税率,而欧盟地区减税的空间要明显大于美国。就税制累进性而言,当税收收入用于居民收入分配时,税收累进性的减少会导致“拉弗曲线”整体收入水平的降低;当税收收入用于偿还债务时,累进性的增加有利于最高债务水平的降低(Holter,2014)。在Zanetti(2012)看来,Trabandt & Uhlig(2012)关于美国和欧盟地区在减税空间上的不同与这两个经济体在失业补贴或劳动供给弹性上的差异有关。由于欧盟地区的失业补贴和劳动供给弹性高于美国,该地区“拉弗曲线”的向内偏移度更大,峰值税率也更低。Oliveira & Costa(2015)同样发现,欧盟地区增值税的“拉弗曲线”在1995—2011年间出现了向内偏移,增值税标准税率的峰值也同时下降。他们特别指出,葡萄牙的增值税标准税率虽然与一些国家的标准税率同为23%,但已经进入了“税收禁区”。Nutahara(2015)发现日本劳动税税率与资本税税率在“拉弗曲线”上的位置有所不同,劳动税税率离峰值税率还有一定距离,资本税税率则非常接近甚至已经超过了峰值税率。换言之,日本政府可以通过提高劳动税税率和降低资本税税率来实现税收收入最大化。

从政府税收管理来看,有的学者认为,政府的督查率和罚金率的高低会影响“拉弗曲线”的陡峭程度。这是因为督查率与罚金率的上升会影响地下经济的规模,而这有可能导致“拉弗曲线”后半段坡度的变缓(Watanabe,1995)。需要指出的是,在经济全球化的背景下国别之间的经济边界日益模糊,而且多数国家设立专门机构对逃税活动进行监管。因此,一些文献选择在放松有关假设的情况下探讨“拉弗曲线”的形态。Sanyal et al(2000)指出,“拉弗曲线”的“倒U”形是否出现在一定程度上与体制腐败程度有关。在腐败和混乱的管理体制内,不同的税率将导致官员与纳税人的战略决策的调整。较高的税率使得贿赂率提高与腐败行为增加,还造成纳税人税收遵从度的下降,更容易导致政府税收收入下降。

三、减税对生产要素和政府收入的作用机制

一般认为,减税具有要素替代和收入反馈机制,能够刺激劳动供给和资本供给的增加,从而促进经济增长。也有一些文献将时间与预期的作用引入“拉弗曲线”,试图解释税率为何不与税收收入或产出水平同方向变化。随着行为经济学的发展,一些学者将税收理论和实验方法相结合,通过对税率变动下的个体心理和行为机理进行分析,解释减税的作用机制。

(一)减税的要素替代机制

根据传统理性经济人损益权衡的观点,提高劳动税税率将降低休闲相对于劳动的机会成本,个体会减少劳动供给而增加休闲的时间。在某些情况下,一些人会选择退出劳动力市场或放弃商业机会。Bianchi et al(2001)认为随着税率降低,人们普遍会因税后收入的上升而增加工作时间,其中自主创业者与已婚男性因此增加工作时间的意愿较为强烈。资本税税率的提升也会降低消费相对于投资的机会成本,这一方面会对储蓄产生负面作用,不利于资本的形成,另一方面会鼓励避税,造成资源配置的无效率(Gwartney,2008)。此外,一些学者基于托宾投资Q理论得出税率上升不利于资本积累的结论。例如,Auerbach et al(2008)考虑了美国2003年股息税削减和2004年红利折旧对固定投资的混合影响,研究显示,预期使用成本下降的企业会在政府实施减税政策之后增加投资。

然而,学界对于上述解释仍存在分歧。例如,有的学者认为劳动时间增加不等同于劳动供给量增加,这是因为人力资本积累水平存在差异,劳动者在同样的劳动时间里所提供的实际劳动供给量并不相同,单纯用劳动时间来衡量税率对劳动供给量的影响未必准确。此外,削减个人所得税还可能存在“时滞”问题,因此刺激劳动供给的效果也不太明显(Feldstein & Feenberg,1996)。还有的学者指出,资本税税率的降低未必有利于减少投资的机会成本,这是因为政府税收收入减少使得财政预算赤字扩大,而利率随预算赤字的膨胀会有所上升。因此,长时间持续性的减税甚至有可能导致资本价格的上升和投资的减少(Gale & Orszag,2004)。

(二) 减税的收入反馈机制

根据现有文献,减税对政府收入的影响有两种作用途径,一种表现为税基不变条件下税率降低会减少政府税收收入;另一种表现为税率降低会通过刺激经济增长和扩大税基而带来财政收入的增加,又称为反馈机制。Niskanen & Moore(1996)使用宏观经济数据进行纵向对比,以此评估减税政策的执行效果。研究显示,减税的反馈机制是否显著在很大程度上决定了减税的税收收入效果。因此,了解与测度减税的反馈机制,对于理解税率与税收收入的反方向变化至关重要。根据已有文献,闲暇的跨期替代弹性是决定反馈机制的一个重要因素(Mankiw & Weinzierl, 2006),不同的模型校准会对减税反馈机制的测度造成影响(Leeper & Yang, 2008)。

值得指出的是,一些文献试图通过时间与预期的作用来解释税率为何不与税收收入或产出水平同方向变化。Buchanan & Dwight(1982)认为,民众对未来决策者的行为预期所塑造的环境将迫使当前决策者做出和未来决策者同样短视的决定,这一理性动机的政治决策过程将导致税率和税收之间产生反向关系。Brennan & Buchanan(1985)进一步说明,现代政治决策机构运作中所产生的“社会贴现率”将高于民众在私人行为中所表现出来的时间偏好率,从而导致“税收禁区”的出现。在这些研究的基础上, Van den Hauwe(2000)提出,个体实际的货币资产越低,其行为所表现出来的时间偏好率越高。在这种情况下,提高所得税税率不仅降低休闲相对于劳动的机会成本,还会影响长期的规划和决策,从而导致纳税人从事比较短视的生产活动,减少现在和未来的税收收入。

Sutter & Hannelore(2003)认为人们对于自身身份的认知会干扰其对税率变化的反应,因此他们通过一个二人的真实劳动(real effort)实验分析了“无知之幕”下税率对工作激励的影响。实验结果显示,税收收入在中等税率处达到峰值。在无知之幕下,由于征税者与纳税者的身份具有不确定性,人们往往注重效率,并且限制征税的权力。这一实验结果有力支持了“拉弗曲线”关于税收收入和税率两者关系的表述。Lévy-Garboua et al(2009)的实验结果显示,税率增加会激起民众情绪的不满,他们会以减少劳动作为对征税者的惩罚。这些研究说明传统的收入-休闲损益权衡并非解释“拉弗曲线”现象的唯一依据。来自经济学和心理学的行为实验研究还对税收政策中的一些标准结论产生怀疑,并提出了一些试探性的新结论(Congdon et al, 2009)。减税是供给学派主要的理论和政策特征,这源于供给学派对税率与经济运行之间关系命题的认识。关于减税为何有利于生产要素供给和经济增长,学界给出了多种解释。可以看出,这些解释尚未达成共识,迄今为止也鲜有文献提供有力的定量证据来说明税率变化作用于税收收入的具体作用机制。从这个角度来看,“拉弗曲线”更多的是一种抽象概念,还不是一种得到充分理解和验证的作用原理(Miravete et al, 2017)。因此,后续的学术研究可以更多地利用博弈论和行为经济学的分析手段,结合微观动态过程探讨税率与生产要素供给及政府税收收入之间的作用机理,加深对“拉弗曲线”的认识。

四、减税的经济效应

供给学派认为,减税政策主要通过税收乘数效应,对经济增长、就业水平、财政收支等产生影响,而税率则是影响减税效应发挥的关键因素(Laffer, 2004)。减税会促进劳动力的供给,这将有利于生产效率的提高,增加经济产出和政府收入;高税率不仅会降低经济活动的水平,影响就业意愿,还可能加大政府非生产性费用,增加财政支出负担。

(一) 减税的经济产出效应

根据供给学派的观点,减税具有经济产出效应和政府收入效应。经济产出效应包括对生产要素供给的影响以及对经济增长的影响(Laffer, 2004)。自20世纪80年代以来,经济产出效应一直是减税研究的热点问题(Lucas, 1990; Blundell & MaCurdy, 1999; Ziliak & Kniesner, 2005; Bond & Van Reenen, 2007)。早期文献以标准的新古典增长理论和内生经济增长理论作为研究减税经济效应的重要分析工具。近年来,学者们通过引入新的模型设定或放松经典假设对这些分析工具进行了扩展。例如, Ziliak & Kniesner(2005)将非线性所得税模型和消费、储蓄与劳动的生命周期模型相结

合,对劳动供给和税收之间的关系进行了系统分析。该研究显示,减税后相同时期内和不同时间期间的税后工资增长都能够有效刺激劳动供给。Mankiw & Weinzier(2006)将弹性劳动供给、有限生命、非完全竞争以及资本投资正外部性等设定加入到新古典增长模型,并指出税率的增加对劳动和资本供给均有不利影响。关于税率与经济增长的关系, Lucas(1990)将人力资本积累与内生增长引入一般均衡分析框架,推导出税率降低有利于经济增长。然而, Giannitsarou(2006)对此提出质疑,认为在经济衰退时期的减税政策未必起到短期财政刺激的作用,而在经济蓬勃发展的情况下,减税政策会带来比较显著的短期效益。在 Novales & Ruiz(2002)的内生增长模型中,经济部门包括了商品的生产 and 人力资本的积累,所得税则被区分为劳动所得税和资本所得税。研究发现,在减税作用下,税基会有所增加并有利于经济增长,且减税的长期经济增长效应大于短期。

(二)减税的政府收入效应

供给学派认为减税后政府财政收支最终会因经济增长效应自动实现平衡,随着经济增长以及经济水平的提高,最优税率也将随之变化。近 20 年来,学者们应用各种增长模型基于不同角度对减税的动态拉弗效应(dynamic Laffer effects)进行了全面深入的研究(Agell & Persson, 2001; Strulik & Trimborn, 2012; Tsuchiya, 2016)。Ireland(1994)率先应用 AK 内生增长模型论证所得税边际税率的下降可以为实际经济增长和长期预算平衡提供保障。在该模型中,减税初期税基不会改变,政府收入会减少;在减税中期,税率下降会激励投资,增加经济产出以及增加政府收入;在减税后期,政府可以通过减税的经济增长效应实现跨期财政均衡。然而, Ireland(1994)的 AK 内生增长模型只考虑了单一所得税的影响,缺乏对债务水平的讨论,也没有考虑人口变化或人力资本积累的影响。Tsuchiya(2016)对动态拉弗效应和债务水平的关系进行了深入的探讨。其分析证明,由于债务累积可能导致经济增长放缓,依赖于债务融资的减税会影响拉弗动态效应的实现。

进入 21 世纪以来,一些学者利用新古典增长模型研究现实经济中的动态拉弗效应。例如, Strulik & Trimborn(2010)将公司决策引入新古典增长模型,从企业所得税、股息、资本利得、其他私人资本收入和折旧免税额等不同角度切入,分析资本税的政府收入效应。Zanetti(2012)则将新古典增长模型与就业搜寻摩擦相结合,在考虑一系列劳动力市场参数的设定下,对个人所得税的政府收入效应进行系统全面的识别。该研究发现,工作分离率、工资谈判能力、失业福利等劳动力市场参数的变化会作用于劳动力成本,并影响企业在雇佣和生产方面的决策以及税基的规模,从而改变减税对政府税收收入的政策效果。

五、减税理论的政策实践效果

美国里根政府时期以供给学派减税理论为政策依据进行了一系列的税制改革,其中比较著名的有《1981 年经济复苏和税收法案》(ERTA, Economic Recovery and Tax Act of 1981)与《1986 年税收改革法案》(TRA, Tax Reform Act of 1986)。ERTA 主要内容包括在 3 年内逐步降低个人所得税边际税率,最高边际税率降到 50%,并允许企业对购进的旧资产和全新资产采用加速折旧,逐步增加固定资产的税收抵免额,降低意外收入的税收以及将利息抵免额由原先的 200 美元改为净利息收入的 15%。TRA 主要减税政策为个人所得税最高税率由 50%降到 28%,以及增加了房屋按揭利息的扣除额。学界主要围绕经济产出和税收收入探讨这些减税政策的实践效果,研究内容涵盖了生产要素供给、经济增长以及税收收入等方面。

(一)减税与劳动供给

关于减税的劳动供给效果,已有文献采用不同方法从多个视角进行了分析。例如, Eissa(1996)基于 1981—1985 年间的美国当代人口调查数据,应用双重差分法与工具变量法探讨 1981 年 ETRA 个人所得税边际税率的下降对已婚女性劳动供给量的影响。双重差分分析的结果显示,由于边际税率的下降,高收入女性的劳动参与率从 47%提升为 50%,而一般收入已婚女性的年劳动供给量增加了 20~49 个小时。在工具变量分析中,减税效应的估计结果则相对要小一些,对此 Eissa(1996)的

解释是边际税率和工资的测量偏误将导致工具变量估计系数出现向下的偏误。Moore(2004)以TRA的税收改革作为一个自然实验,利用美国消费者金融调查的混合横截面数据估计税率与自主创业活动的关系。该分析指出,边际税率和平均税率的降低有利于提升自主创业活动的水平,但这一研究结论受到模型设定的影响较大。Ziliak(2005)利用1980—2002年间的美国当代人口调查数据以及美国国家经济研究局的税收数据发现,单亲母亲劳动参与的税后工资弹性约为2,这说明美国20世纪80年代的减税政策有利于促进劳动就业。

(二)减税与储蓄和投资

已有文献关于减税政策对储蓄和投资的影响存在一定的争议。就储蓄而言,降低边际税率虽然可以增加可供储蓄的收入并提高储蓄的税后收益,但也会产生有助于消费的收入效应,因此减税对储蓄的作用效应并不明确(Kniesner & Ziliak,2006)。Bosworth & Burtless(1992)将私人储蓄细分为养老性储蓄与非养老性储蓄。他们认为1981年ETRA减税法案刺激了非养老性储蓄,而1986年的刺激效应是综合的。因为ETRA中的减税政策增加了企业的留存收益,而居民非养老性储蓄中很大一部分以留存收益的形式存在。相比较而言,1986年TRA虽然降低了个人所得税税率,但是增加了公司的税率。在一个封闭的经济体中,由于收入从资本流向个人,对公司征高税对个人征低税最终不会改变个人收入。Souleles(2002)利用消费者支出调查的微观数据来分析里根政府税制改革的不同阶段家庭消费的变化。由于税制改革各阶段的政策内容是预先公布的,该研究可以对典型的生命周期/永久收入模型进行检验。

就投资而言,减税虽然可以通过提升税后利润率来激励企业投资,但也会引发赤字使名义利率上升,进而导致资金使用成本上升和投资受阻,与此同时,利率的上升在开放的资本市场中又会吸引外资流入(Gale & Orszag,2004),这也增加了减税投资效应的测量难度。指标选取上的差异也可能影响效应的测量结果,当衡量投资的指标选取是以一恒定价格计算的商业投资总值占GNP的比例时,结论为减税增加了投资;当选取证券市场增加的投资率进行衡量时,结论为减税减少了投资。Mountford & Uhlig(2009)应用向量自回归模型的研究则显示,20世纪80年代的减税政策在促进美国投资方面具有显著的积极作用。总体来看,已有文献关于里根政府减税投资效果的争议可归纳为以下两点:一是美国的投资水平是否在20世纪80年代出现显著的上升;二是投资水平上升的原因是否与里根政府减税密切相关。前一个问题的出现在于减税对储蓄及投资的影响效应不是单一的;而后一个问题的产生是因为储蓄与投资的测量易受到其他因素干扰。如20世纪80年代美国计算机价格的下降会拉低企业的设备投资额,在测算时若不剔除这一干扰因素将有可能导致估计偏误。

(三)减税与经济增长和政府收入

Giertz(2009)指出1986年的TRA税收改革有效地拓宽了税基,在减税作用下,稳态经济的增长率中值约为1%。然而,该研究认为减税效果具有很大的不确定性,稳态经济增长的上四分位数与下四分位数分别为3%和0.2%。Mountford & Uhlig(2009)基于1955—2000年的经济数据,分析了不同财政政策冲击的经济增长效果。研究发现,在政府税收收入一个单位的正向冲击下,美国国内生产总值会出现负向响应,因此减税政策有利于刺激经济增长。Romer & Romer(2010)利用总统讲话和国会报告等叙述记录来识别第二次世界大战之后美国所有重大税收政策行动的规模、时间和主要动机,从而将法定政策的变化区分为与未来经济状况相关的变化以及与更外生的因素相关的变化,在此基础上分析了肯尼迪—约翰逊政府、里根政府和布什政府的减税政策对美国的影响。他们的研究发现,税收收入如果减少1%,国内生产总值会因此上升2.5%~3%,这表明税收收入的变动对经济有显著的影响。

不少学者发现,里根政府的减税政策有助于美国政府税收收入的增加。Feldstein(1995)以1986年的TRA改革所导致的准实验变化分析了纳税人对边际税率变化的响应。他通过对4000多户不同收入家庭进行调查后发现,应税收入会对边际税率的变化出现较大的响应。双重差分研究的结果

显示,税收收入与边际净税率(net-of-tax)弹性系数大于1,其中净税率等于1减去边际税率。他还利用测算的弹性系数估计了1993年美国政府增税后的政府收入损益,发现增税没有提升政府税收收入。Niskanen & Moore(1996)使用宏观经济数据进行的纵向对比显示,相较于之后两届政府的联邦政府收入,里根执政期间的联邦政府收入增幅最大。此外,里根执政期间税收年收入与国民生产总值的比值稳居于18%以上,超过这三届政府的平均数值。Laffer(2004)对于里根执政期间减税政策的税收收入效应进行了总结:在1979—1983年间,联邦政府收入的年平均下降幅度约为2.8%,而全国的所得税收入的年平均下降幅度约为2.6%;相比较之下,在1983—1986年间,联邦政府收入的年平均上升幅度约为2.7%,而全国的所得税收入的年平均上升幅度高达3.5%。

(四)减税政策的国际实践

需要指出的是,供给经济学的减税思想不仅对美国,也对全球税收政策产生了重大影响。在20世纪的最后20年,各国的最高边际税率呈现出一个不断下降的趋势。1980年,有49个国家的个人收入最高边际税率达到60%或以上;在1990年,最高边际税率为60%或以上国家减少为20个;而到了2000年,只有喀麦隆、比利时和刚果民主共和国这三个国家的最高边际税率达到60%或以上。相应地,1980年只有6个国家的个人收入最高边际税率低于40%,而到了2000年,有多达56个国家最高边际税率低于40%(Gwartney & Lawson,2003)。

进入21世纪之后,东欧地区和前苏联地区先后采用了供给学派经济学的财政税收政策,包括降低税率,对个人的课税采取单一税率,甚至对公司未分配利润免税。例如俄罗斯普京政府在2001年将所得税统一为13%,并大幅度降低了工资税率。Gwartney & Lawson(2003)认为俄罗斯税制改革的成果是显著的,居民的税收遵从度大幅提升,通货膨胀调整后的个人所得税收入在此后的三年年均增长了20%以上。此外,在2001—2003年间,俄罗斯经济的年平均实际增长率约为7%,而减税前3年的年均实际增长率不到2%。Duncan & Peter(2010)使用双重差分方法以及断点回归(Regression Discontinuity)方法分析了俄罗斯的税收改革对劳动供给的影响。估计结果显示,税率降低对女性劳动供给量均值上的影响并不明显;然而,从分布上来看,税率降低会促进女性劳动供给量在两个侧尾上的增加。Funke & Strulik(2003)研究了爱沙尼亚对公司未分配利润免税的长期政策效果。他们计算了稳定增长路径、转型动态和福利成本。该分析显示,爱沙尼亚在2000年个人所得税改革中的减税政策有利于人均收入和投资的增长,但导致了社会福利的降低。

减税的政策效果一直是国外公共经济学实证研究的重要问题,虽然总体来说税率下降有利于劳动供给与经济增长,但已有文献仍然对减税的具体效果存在一些争议。通过系统梳理和归纳已有研究可以发现,首先,部分文献在研究设计上对因果识别不够重视,实验研究和准实验研究手段也相对缺乏,因而结论的有效性容易受到质疑。其次,关于减税对生产要素供给的微观实证影响,已有文献偏重于从条件均值的视角进行分析,但条件均值只是关于分布集中趋势的一种描述,并不能充分反映分布的全部情况,难以系统全面地反映减税政策的实际效果。最后,已有研究关于减税效果的分歧可能与数据来源、研究对象、测量指标以及回归模型设定等因素有关,但目前还没有学者分析已有研究分歧的来源。所以,要想获取具有统计意义的普遍性结论,就有必要通过元分析对相关领域的经验文献进行定量综述。

六、美国特朗普政府减税对我国经济的影响

供给经济学为美国和世界其他国家税制结构的调整提供了有效的理论指导,里根政府所实施的以大幅度减税为核心的“经济复兴计划”在很大程度上扭转了之前投资疲软和失业率高企的局面,但也带来了高赤字、高债务、高利率、高汇率和高贸易赤字并存的问题。为此,克林顿政府以削减赤字为主要政策目标,一方面提高最高边际税率,另一方面削减政府财政支出,同时对财政支出进行结构调整。总的来说,20世纪最后20年的美国政府的一系列经济政策对经济产生了积极的作用,从而造就了美国20世纪最持久的繁荣。

由于2008年爆发的系统性金融危机对美国经济产生了非常大的冲击,改革纷繁复杂的税收制度再次成为美国经济改革的主要内容。特朗普政府推行了30年来规模最大的一次税制改革,旨在降低个人和企业的税率以及简化税务制度,改善美国公司的运营环境。按照特朗普政府的观点,降低税率可以直接性地激发中小企业的活力,进而惠及美国本土资本,慢慢地收复因为产业空心化造成流失的市场份额,公司的大量回流也会给美国带来新的资金和商业体系,这些都将是有助于经济的良性循环的形成。

特朗普政府和里根政府一样,主张通过减税和削减福利来刺激供给侧增长。然而,与里根政府面临滞胀和温和赤字不同,特朗普政府所面临的是低通胀、高赤字和经济结构的调整问题,因而在供给侧和需求侧的政策目标上与前者不完全一致。尤其值得注意的是,特朗普政府面临巨额财政赤字的压力。美国国会预算办公室2017年报告表明,联邦政府的财政赤字仍将继续上升。由于《减税和就业法案》的实施,在未来10年内美国联邦赤字可能增加1.4万亿美元。考虑到特朗普政府一方面受财政支出的刚性和巨额财政赤字的压力约束,另一方面财政政策重心在供给侧,可以预期特朗普执政初期的财政扩张偏温和,并不会导致国债利率大幅飙升。

当前我国经济运行正处于结构调整的关键期,企业面临升级转型的压力,而居民消费需求仍显不足。在欧美国家可能重现减税风潮的背景下,通过减税降费来减轻企业负担是推进供给侧结构性改革的重要举措。本文基于对供给学派减税理论和政策实践效果的研究,包括对特朗普政府减税法案的分析,可以为我国正在进行的结构性减税提供有益的参考借鉴。

首先,在特朗普政府的减税法案中,个人所得税税率有不同程度下调,但每档税率适用范围有所变化。与此同时,个人免征额从6350美元增至1.2万美元(人/年),对家庭报税减免额从1.27万美元提高到2.4万美元(家庭/年)。总的来看,个人所得税并非此次减税的重点,但免征额的调整仍然可以在一定程度上降低美国低收入阶层的税负,这体现了美国政府在保障税收收入、促进就业与提高福利等多方面的考量。目前我国正在酝酿个人所得税制的改革,个人所得税在税制体系中的地位与作用将会逐步提升。未来我国的个人所得税改革同样会基于财政收入、就业与福利等多种目标,逐步实施综合与分类相结合的课税模式,提高费用扣除额的标准并适当降低个人所得税的边际税率,以此来促进居民收入的公平分配和政府财政收入的增加。

其次,特朗普政府的减税法案将企业所得税税率从目前35%下降到21%,而对海外企业获利最低征税10%,并将企业获利回流美国的现金等价物的税率设定为12%,将非流动性投资的税率设置为5%。相比较之下,我国在2008年两税合并后将企业所得税税率确定为25%。美国税改法案一旦实施,可能吸引大量公司回流美国,这将对在我国投资的海外企业以及本土企业产生一定影响。因此,我国有必要制定相关税收政策维系海外投资,稳住国内投资,并考虑在企业成本费用抵扣方面适当放宽限制,促进企业发展的同时带来经济增长。

再次,减税的最终投资效果会受到政府赤字与利率变动的影响。尽管从赤字率和债务率来看,当前我国政府的减税空间要优于美国政府,但是我国的结构性减税仍要注意政府赤字与利率变动问题。针对政府赤字问题,一方面不能盲目对所有企业减税,可效仿克林顿政府对科技创新型企业等符合经济发展方向的企业进行减税,有效实现减税的经济产出效应及收入反馈效应;另一方面可适当发行债券并精简开支。针对利率变动问题,应配合减税制定相应的货币政策以稳定利率水平和保护投资。

最后,在居民消费方面,美国的政策实践效果显示税率持续性降低可刺激居民对非耐用品的消费,这对解决当前我国居民消费不足的问题具有一定的借鉴意义。近期我国消费品进口的平均税率由17.3%降至7.7%,这一政策对鼓励国内消费无疑有重大影响。未来通过完善税收制度,在酌情调整基本减除费用标准的基础上,将部分劳动所得合并为综合所得,将子女教育和职业教育纳入专项附加扣除,将有助于我国从投资拉动型经济向消费拉动型经济的转变。

注:

①美国经济学家、里根经济计划的成员奈斯坎南(Niskanen)在《简明经济学百科全书》网络版中对里根政府的经济政策进行了简明概括,见 <http://www.econlib.org/library/Enc1/Reaganomics.html>。

②2017年12月22日美国总统特朗普正式签署《减税和就业法案》,该法案的公法编号为115-97,法案的具体内容已在美国国会网站公布,见 <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/1/titles>。

参考文献:

- 罗伯特·凯莱特,1997,《有关供给学派税收政策的证据》,外国经济学说研究会编《现代国外经济学论文选》(第17辑),商务印书馆。
- Agell, J. & M. Persson(2001), "On the analytics of the dynamic Laffer curve", *Journal of Monetary Economics* 48(2):397-414.
- Auerbach, A. et al(2008), "Taxing corporate income", NBER Working Paper No. 14494.
- Bianchi, M. et al(2001), "Iceland's natural experiment in supply-side economics", *American Economic Review* 91(5):1564-1579.
- Blundell, R. & T. MaCurdy(1999), "Labor supply: A review of alternative approaches", in: O. Ashenfelter & D. Card (eds), *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3(A), pp. 1559-1695, Amsterdam: North-Holland.
- Bond, R. & J. Van Reenen(2007), "Microeconomic models of investment and employment", in: *Handbook of Econometrics*, Vol. 6(A), pp. 4417-4498, Amsterdam: North-Holland.
- Bosworth, B. & G. Burtless(1992), "Effects of tax reform on labor supply, investment, and saving", *Journal of Economic Perspective* 6(1):3-25.
- Brennan, S. & J. M. Buchanan(1985), *The Reason of Rules: Constitutional Political Economy*, Cambridge University Press.
- Brill, A. & K. Hassett(2007), "Revenue-maximizing corporate income taxes: The Laffer curve in OECD countries", American Enterprise Institute, Working Paper 137.
- Bruce, N. & J. S. Turnovsky(1999), "Budget balance, welfare, and the growth rate: 'Dynamic scoring' of the long-run government budget", *Journal of Money, Credit & Banking* 31(2):162-186.
- Buchanan, J. M. & R. L. Dwight(1982), "Politics, time, and the Laffer curve", *Journal of Political Economy* 90(4):816-819.
- Congdon, W. et al(2009), "Behavioral economics and tax policy", *National Tax Journal* 62(3):375-386.
- Daniel, B. C. & S. Gao(2015), "Implications of productive government spending for fiscal policy", *Journal of Economic Dynamics & Control* 55:148-175.
- Duncan, D. & K. S. Peter(2010), "Does labour supply respond to a flat tax? Evidence from the Russian tax reform", *Economics of Transition* 18(2):365-404.
- Eissa, N. (1996), "Labor supply and the Economic Recovery Tax Act of 1981", in: M. Feldstein & M. Poterba(eds), *The Empirical Foundation of Household Taxation*, University of Chicago Press.
- Feldstein, M. (1995), "The effect of marginal tax rates on taxable income: A panel study of the 1986 Tax Reform Act", *Journal of Political Economy* 103(3):551-572.
- Feldstein, M. & D. Feenberg(1996), "The effect of increased tax rates on taxable income and economic efficiency: A preliminary analysis of the 1993 tax rate increases", NBER Working Paper No. 5370.
- Fève, P. et al(2013), "The Laffer curve in an incomplete-market economy", Banque de France Working Paper No. 438.
- Funke, M. & H. Strulik (2003), "Taxation, growth and welfare: Dynamic effects of Estonia's 2000 Income Tax Act", BOFIT Discussion Paper No. 10/2003.
- Gale, W. & P. Orszag(2004), "Budget deficits, national saving, and interest rates", *Brookings Papers on Economic Activity* (2):101-187.
- Gwartney, J. & R. Lawson(2003), *Economic Freedom of the World: 2003 Annual Report*, The Fraser Institute, Vancouver.
- Gwartney, J. (2008), "Supply-side economics", *The Concise Encyclopedia of Economics*, Library of Economics and Liberty.
- Giannitsarou, C. (2006), "Supply-side reforms and learning dynamics", *Journal of Monetary Economics* 53(2):291-309.
- Giertz, S. (2009), "The elasticity of taxable income: Influences on economic efficiency and tax revenues, and implications for tax policy", in: A. Viard(eds), *Tax Policy Lessons from the 2000s*, Washington, D. C. : AEI Press.
- Heathcote, J. (2005), "Fiscal policy with heterogeneous agents and incomplete markets", *Review of Economic Studies*

72(1):161—188.

- Heijman, W. & J. Van Ophem(2005), "Willingness to pay tax: The Laffer curve revisited for 12 OECD countries", *Journal of Socio-Economics* 34(5):714—723.
- Holter, H. et al(2014), "How does tax progressivity and household heterogeneity affect Laffer curves?", NBER Working Paper No. w20688.
- Ireland, N. (1994), "Supply-side economics and endogenous growth", *Journal of Monetary Economics* 33(3):559—571.
- Kniesner, K. & J. Ziliak(2006), "Evidence of tax-induced individual behavioral responses", in: J. Diamond & G. Zodrow(eds), *Fundamental Tax Reform: Issue, Choices and Implication*, MIT Press.
- Laffer, A. (2004), "The Laffer curve: Past, present and future", The Heritage Foundation, No. 1765.
- Leeper, E. & S. Yang(2008), "Dynamic scoring: Alternative financing schemes", *Journal of Public Economics* 92(1—2): 159—182.
- Lévy-Garboua, et al(2009), "A behavioral Laffer curve: Emergence of a social norm of fairness in a real effort experiment", *Journal of Economic Psychology* 30(2):147—161.
- Lucas, R. (1990), "Supply-side economics: An analytical review", *Oxford Economic Papers* 42(2):293—316.
- Mankiw, G. & M. Weinzierl(2006), "Dynamic scoring: A back-of-the-envelope guide", *Journal of Public Economics* 90(8—9):1415—1433.
- Miravete, E. J. et al(2017), "Market power and the Laffer curve", CEPR Discussion Paper No. DP12502.
- Moore, K. B. (2004), "The effects of the 1986 and 1993 tax reforms on self-employment", FEDS Working Paper No. 5.
- Mountford, A. & H. Uhlig(2009), "What are the effects of fiscal policy shocks", *Journal of Applied Econometrics* 24(6): 960—992.
- Niskanen, W. & S. Moore(1996), "Supply-side tax cuts and the truth about the Reagan economic record", Cato Institute Policy Analysis, Working Paper 261.
- Novalés, A. & J. Ruiz(2002), "Dynamic Laffer curves", *Journal of Economic Dynamics & Control* 27(2):181—206.
- Nutahara, K. (2015), "Laffer curves in Japan", *Journal of the Japanese & International Economies* 36:56—72.
- Oliveira, F. & L. Costa(2015), "The VAT Laffer curve and the business cycle in the EU27: An empirical approach", *Economic Issues* 20(2):29—44.
- Romer, C. D. & D. H. Romer(2010), "The macroeconomic effects of tax changes: Estimates based on a new measure of fiscal shocks", *American Economic Review* 100(3):763—801.
- Sanyal, A. et al(2000), "Corruption, tax evasion and the Laffer curve", *Public Choice* 105(1):61—78.
- Souleles, N. (2002), "Consumer response to the Reagan tax cuts", *Journal of Public Economics* 85(1):99—120.
- Strulik, H. & T. Trimborn(2012), "Laffer strikes again: Dynamic scoring of capital taxes", *European Economic Review* 56(6):1180—1199.
- Sutter, M. & W.-H. Hanelore(2003), "Taxation and the veil of ignorance: A real effort experiment on the Laffer curve", *Public Choice* 115(1):217—240.
- Trabandt, M. & H. Uhlig(2012), "How do Laffer curves differ across countries?", NBER Working Paper No. w17862.
- Tsuchiya, Y. (2016), "Dynamic Laffer curves, population growth and public debt overhangs", *International Review of Economics and Finance* 41:40—52.
- Van den Hauwe, L. (2000), "The case for supply-side economics revisited: The effect of time preference", *European Journal of Law & Economics* 10(2):139—160.
- Watanabe, S. (1995), "Underground economy and general Laffer curve", *Bulletin of University of Osaka Prefecture. Series D, Economics, Business Administration & Law* 39:11—21.
- Zanetti, F. (2012), "The Laffer curve in a frictional labor market", *B. E. Journal of Macroeconomics* 12(1): article 29.
- Ziliak, J. P. (2005), "Taxes, transfers, and the labor supply of single mothers", mimeo, University of Kentucky.
- Ziliak, J. P. & T. Kniesner(2005), "The effect of income taxation on consumption and labor supply", *Journal of Labor Economics* 23(4):769—796.

(责任编辑:刘新波)

(校对:刘洪愧)