

当代美国财税教程

● 李建昌

高培勇著 ● 世界知识出版社



当代美国财税教程

李建昌 高培勇

世界知识出版社

责任编辑: 马可铮

封面设计: 张兴升

当代美国财税教程

李建昌 高培勇 著

※ ※ ※

世界知识出版社出版发行

(北京外交部街甲 31 号)

中国科学院印刷厂排版印刷

新华书店经销

850×1168 毫米 32 开本 印张: 7.5 字数: 186000

1988 年 10 月第 1 版 1988 年 10 月第 1 次印刷

印数: 1—15,000

ISBN 7-5012-0059-9/F·4 统一书号: 4003·012

定价: 2.10 元

前 言

在中国人民的生活中，正在发生着一种深刻的变化：人们对世界各国的情况越来越关心，尤其对西方发达国家的经济制度与经济形势显出越来越浓厚的兴趣。人们茶余饭后的闲谈，节假日的聚会，西方各国的经济情况常常是他们的热门话题。拿起报纸和杂志，或者打开收音机和电视机，也总是要注意有关西方各国经济情况的报道。

人们提出的问题越来越广泛——

△资本主义经济是怎样运行的？它与我们有计划的商品经济有什么不同？

△西方国家的政府在经济中起什么作用？它能调节资本主义经济的发展吗？

△西方国家的财政赤字那么庞大，国债负担那么沉重，其经济为什么不发生崩溃呢？

△我们能否借鉴西方国家的经验来建设四个现代化？又如何根据其经济形势的变化和这些国家做生意呢？

要摆出来的问题几乎是没完没了的。但只要稍加思索，就会发现所有这些问题都与一个主题，即西方国家的“政府财政”有关。

财政在西方发达国家的经济制度中占有极为重要的地位，在所有西方国家的国民生产总值中，政府的财政支出几乎要占 1/4 至 1/3，在所有这些国家中，政府财政也总是直接影响其国民经济发展变化的主要因素。政府财政已经直接深入于西方整个经济生活，成为西方国家存在的物质支柱，资本主义经济运转的必要条件，国家干预、调节经济的主要杠杆。可以这样说，要了解和研究

西方国家的经济情况，必需从其财政情况入手。一位美国经济学家曾这样写道：“如果你是一个经济学家，那么你不一定就是一个财政学家，但如果你是一个财政学家，那么你就一定是一个经济学家。”这样的说法虽然有些偏颇，却也道出了政府财政在资本主义国家经济发展中的重要地位。

在改革与开放政策的指引下，我们越来越关心和研究世界各国的经济制度与经济形势了。但是由于缺乏西方经济学的一般常识，很多人对资本主义经济的情况不能理解；更有些人由于不了解西方国家的经济制度与实际状况，而常常产生很多误解；即使懂得一些经济学常识的人以至大专院校经济专业的学生，由于不具备有关西方经济的专门知识，也往往要在分析有关西方国家的经济统计数字和经济形势方面遇到这样或那样的困难。

因此，从财政的角度介绍分析西方国家的经济情况，为每一个关心西方经济、对西方经济感兴趣的人提供一本基础读物，为大专院校经济专业的学生提供一本入门教材，是非常必要的。本书的目的是以通俗易懂的语言和形式，对西方国家的突出代表——美国的财政制度及其政策，提供一个简明扼要的说明和分析。

内 容 提 要

本书以理论与实际相结合的方法，全面系统地对美国的财税制度与政策进行了分析说明。首先简要考察了美国财政税务及其作用的历史发展，然后分章具体阐述了美国的预算制度、联邦政府的财政支出、联邦政府的财政收入、税收制度、联邦政府的债务、州和地方政府的财政收支以及干预经济的财政政策。

本书内容全面，资料充实，语言通俗，阐述清晰，可作为大专院校财经和管理专业开设“外国经济”或“外国财政”课的教材或补充教材，也可供经济工作者和研究人员参考。

目 录

前言	iii
第一章 历史发展	
第一节 美国财政的产生	1
第二节 美国财政的变迁	2
第三节 美国财政变迁的原因	8
第四节 美国财政在美国经济发展中的地位 and 作用	12
小结	18
第二章 预算制度	
第一节 美国预算体制概况	20
第二节 美国预算制度的原则	24
第三节 联邦预算的程序	27
第四节 预算的基本理论	34
小结	40
第三章 联邦支出	
第一节 财政支出应有范围的确定	42
第二节 联邦财政支出的构成与内容	47
第三节 联邦财政支出的发展趋势	59
第四节 财政支出的经济影响	62
第五节 财政支出的效果评价	66
小结	70
第四章 联邦税收	
第一节 联邦财政收入结构概况	72
第二节 联邦个人所得税	73
第三节 联邦公司所得税	80

第四节	社会保险税	85
第五节	联邦其他税种	88
第六节	联邦税收的经济影响	92
第七节	联邦税制简化和改革方案	96
	小结	103
第五章 联邦债务		
第一节	联邦政府债券的发行	105
第二节	联邦政府债券的种类	113
第三节	联邦政府债券的发行对象	122
第四节	联邦政府债券的还本付息	129
第五节	联邦政府债券在货币政策中的效用	132
第六节	联邦债务的经济影响	136
	小结	146
第六章 州地财政		
第一节	州地财政支出结构	149
第二节	州地财政收入体系	152
第三节	州地政府债务	155
第四节	联邦财政与州地财政关系的协调	161
	小结	170
第七章 财政政策		
第一节	美国财政政策的发展演变	171
第二节	美国财政政策的理论依据	178
第三节	美国宏观财政政策	187
第四节	美国微观财政政策	195
第五节	美国财政政策的缺陷与借鉴意义	203
	小结	208
附录 美国国际税收制度的基本框架		210

第一章 历史发展

在资本主义世界中,美国是比较年轻的国家。然而,在只有200多年的历史中,美国财政却经历了一个由产生到发展,由作用较小到作用强大,由主要作为“公共权力”的维持费用到作为国家调节和干预经济的主要杠杆的历史发展过程。因此,在对当今的美国财政进行具体的阐述之前,首先需要就美国财政及其作用的发展变化的历史作一简要的考察分析。

第一节 美国财政的产生

财政作为国家执行其职能的一种重要手段,通常是随着国家的产生而产生的,美国财政也不例外。比较确切地说,美国财政是产生于美国建国初的大陆会议时期,到1789年联邦政府成立时得以正式建立。

一、大陆会议时期的美国财政

在这一时期里,美国还没有形成国家统一的财政制度。当时由13个殖民地代表组成的大陆会议,其主要责任是领导独立战争,独立战争所需的各项军费开支是其当时的主要财政需要。但是,这时的大陆会议却没有权力直接征收赋税,只能对征税进行投票,要求13个州去完成。而各州对大陆会议又不存在隶属关系,对大陆会议的征税要求,可以任意完成一个数额,也可以完全置之不顾。在这种情况下,大陆会议只能主要依靠发行货币和向各州摊派现金、实物及举债来为独立战争筹措军费。据统计,在当时美国独立战争所花的全部费用中,由大陆会议授权发行和各州自己

发行货币的收入以及军队为购买军需品而发行的债券收入，共计占到 55.5%；其次是内外债收入，占 36.2%（当时的外债主要是来自法国的贷款）；而税收和其它杂项收入，则只占 8.3%^①。这就是尚处于萌芽时期的最初的美国家政。

二、建国初期的美国财政

1789 年，美国彻底脱离了英国的殖民统治，通过了新宪法，联邦政府正式成立。华盛顿的第一届政府面临的首要任务，就是建立统一的美国财政制度。因此，华盛顿任命其最得力的助手亚历山大·汉密尔顿为联邦政府第一任财政部长。

1789 年美国国会通过的“组织法”赋予了财政部极为大量的权限：部长有责任“整理和拟订计划，以改进岁入管理及维持公共信用”，并对公共信用作出估计；“收进、保管和付出合众国货币”；征收关税和国产税（对本国产品课征的消费税）；管理灯塔业务；建立辅助航道的各种设施；以及着手进行合众国土地测量。于是，财政部成为当时联邦政府的最重要和最有权力的一个部门。

1789 年 7 月 4 日，汉密尔顿首次颁布关税法令，规定对 81 种商品征税，对其中 30 种商品课征特别关税，其余课征一般关税，从价征收，税率从 7.5% 到 15%，对未列举的商品则统一按 5% 的税率征收，平均税负不超过 8.5%，从而在美国建立了一个以关税为主体的间接税税收制度。同时，汉密尔顿又着手解决了独立战争债务的还本付息问题。至此，美国统一的财政制度方正式建立。

第二节 美国财政的变迁

美国财政正式建立以后，随着美国资本主义由自由竞争过渡到垄断、由一般垄断过渡到国家垄断的进程，以 30 年代大危机

^① [美]福克纳著《美国经济史》上卷第 86 页，商务印书馆 1964 年版。

和二次世界大战为契机,美国财政发生了很大的变化。

这些变化具体可归纳为以下几点:

一、美国财政的收支规模越来越大

第一次世界大战以前,美国财政的收支规模是比较小的,政府支出只包括国防、外交、国债利息及一般日常经费支出等项目。这个时期,联邦、州和地方三级政府的支出平均每年均在 30 亿美元左右,仅占美国整个国民生产总值的 8% 上下。1932 年大危机时期,三级政府支出达到 131 亿美元,占国民生产总值的比重上升到 22.7%。到第二次世界大战期间,美国三级财政支出占国民生产总值的比重猛增到 80% 以上。战后这个数字虽然从战争高峰时期退了回来,但从未退回到原有的水平。50 年代三级政府财政总收入相当于国民生产总值的 25% 多一点,60 年代超过 30%,70 年代平均达到 35—38% 的高水平,进入 80 年代后的今天,美国三级财政总支出达到 16500 多亿美元的高峰,这个数字是 20 世纪初期的 500 多倍,相当于国民生产总值的 45% 左右^①。目前,美国财政的支出范围不仅包括原有的国防、外交、国债利息等传统支出项目,而且已扩展到社会福利、科技发展、教育卫生等多种领域。从长远来看,这种状况还有进一步发展的趋势。

二、美国财政逐渐向联邦一级集中

在第一次世界大战之前,美国财政的重点在地方。联邦政府负责的只是支付国防费用、抚恤金、公债利息、联邦一级政府和代理机构的雇员薪金以及一部分公共工程开支项目。除此之以,国内财政上的大部分支出是由州和地方政府负责的,特别是地方政府的支出占着最大的比重。例如,1902 年,美国联邦政府的支出在三级政府总支出中占 34%,其中国防费用和退伍军人福利开支占

^① 根据 1986 年《美国统计摘要》和 1987 财政年度美国总统预算咨文有关数字计算。

54.2%，邮政费用占 22.3%；州政府开支占 8.2%，其中教育、公共福利和医院开支占 40.4%，金融管理机构开支占 16.9%；地方政府开支占 57.8%，其中教育费用和公路建设费用占 42.6%，金融管理机构开支占 12.3%。一直到二次大战期间，在财政上才形成了以联邦为主的格局。

从财政收入来看，美国参战前的 1940 年，联邦政府的岁入在三级政府总收入中占 39.3%，州占 28.2%，地方占 32.5%。到第二次世界大战结束前夕（1944 年），联邦政府岁入的比重猛增至占 79.3%，州地岁入的比重分别下降到占 10.4% 和 10.3%。这种结构自然多少带有战时的特点，但在战争结束以后，联邦政府在财政收入上的这种主导地位便一直保持了下来。50 年代和 60 年代初稳定在 65—68% 之间，州和地方各约占 17% 左右；60 年代中叶以后，由于州一级政府征税的加重，联邦政府岁入所占比重略有下降，但 1986 年仍占 60% 左右。从 1940 年到 1986 年的 46 年间，美国各级政府收入增长了 55 倍，而联邦一级增长了 80 倍还多。

从财政支出来看，在美国各级政府的财政总支出中，迄至 1940 年参加大战的前夕，积极的备战活动以及为摆脱 30 年代危机所造成的困境而增大的预算，才使联邦开支占到了政府总开支的 49.3%，州地政府仍占 50.7%。到了第二次世界大战期间，联邦政府开支急剧上升到占总开支的 91.4%，州和地方政府占 8.6%。自此，在财政支出上形成了以联邦政府为主的格局。战后虽然进行了“复原”工作，联邦政府开支比重有所减少，但再也没有回复到原有的水平。1948 年，联邦政府开支所占比重为 64.6%，州和地方政府开支占 35.4%。此后，联邦政府开支所占比重一直保持在 60% 上下，1986 年为 61%，州和地方政府占 39%。从 1940 年到 1986 年的 46 年间，三级政府总开支增长了约 61 倍，其中联邦政府开支竟增长了 86.4 倍^①。可见，美国财政日益向联邦一级集中

① 数字来源于 1986 年《美国统计摘要》和 1987 财政年度美国总统预算咨文，上述材料不包括各级政府重复往来数字。

确是十分明显的趋势。

三、美国财政收入结构发生明显变化

首先是税收占全部岁入的比重呈现增长的趋势。美国的税收收入一直是政府最主要的岁入来源。根据官方统计,在美国的全部岁入中,除了税收和社会保险信托收入(即各种社会保险基金收入)之外的其他收入(如邮政收入、公共事业收入等),所占比重本世纪初约为20%,最高的1913年占23.7%,以后便逐步下降,战后仅在14—16%之间,1983年为14.9%,^①就是说战后税收收入稳定在85%左右。

其次是税收的内部结构发生了变化。前已述及,美国建国初期建立了一套以关税为主体的间接税税收制度,关税收入是当时美国财政的主要收入来源,通常要比其它各项财政收入的总和多5倍到10倍,这种状况一直持续到美国南北战争时期。为了应付南北战争的财政需要(美国在南北战争四年内的财政支出,超过它建国以来历年支出的总和),联邦政府采取了扩大国内消费税的征税范围和提高税率的办法,使美国国内消费税的收入迅速上升到相当于关税收入的2倍。同时,于1861年第一次开征了所得税,后来在1872年曾一度废止,但从1913年起,根据宪法修正案,美国又重新恢复课征所得税。同时还开征了遗产税,1917年又提高了公司所得税的税率,这时所得税收入已占其全部税收的55%左右。从此,在美国便开始形成了一套以所得税为主体的复合税税收制度。

在30年代大危机之后,情况发生了变化。1937年,美国开始征收社会保险税,它按照工资和薪金报酬收入的一定比例课征,规定由雇主和雇员各负担一半。社会保险税不同于其它税收的地方,在于它是实行专款专用,规定所收税款不得用于社会保险以外的

① 数字来源同本书第4页注②。

其它方面。此后,随着近 20 年来社会保险税率的不断提高、个人所得税率的略有下降以及公司所得税率的无大调整,从而改变了美国政府原有的税收收入结构,基本形成了以个人所得税、社会保险税和公司所得税为主体的美国现行税收制度。以美国各级政府的税收收入为 100%,则上述三种直接税共计要占到 70% 左右。其中个人所得税居第一位,社会保险税居第二位,公司所得税居第三位,其它依次为:财产税、消费税、销售税以及遗产和赠与税等其它税种。美国税收内部结构的这种变化概括起来讲就是,由主要向商品课税转为向个人工资和薪金课税,一句话,就是主要课税对象由投资者转为消费者。

四、美国财政支出结构发生重大变化

美国政府的财政支出结构已经从 20 年代初的以教育、公路建设、自然资源保护和其它一般政治经济事务为主转向以社会福利支出和防务支出为主。美国政府的支出按其职能划分,1934 年教育支出占 20%,公路建设占 8.2%,公共福利和医疗卫生占 2.3%,防务支出只占 4.2%。到 1944 年第二次世界大战高峰时期,防务支出上升到 67.9%,教育支出仅占 2.5%。大战结束后的 1955 年防务支出仍占 32.3%。此后,随着侵朝战争失败,美国不得不作战略上的转移,防务支出比重有所下降,但直到 70 年代依然占 23%。只是到了 70 年代中期美国侵越失败,从越南撤军以后,防务支出在整个政府支出中的比重才有较大下降,1978 年降至占 14.2%。但自 70 年代起,社会福利支出却迅速增长,1978 年达到了 20.8%,成为占第一位的支出,防务支出退居第二位。进入 80 年代后,由于里根政府大搞扩军备战,致使防务支出又有了较大增长,1986 年在美国联邦政府的财政支出中,防务支出占 29%,社会福利开支占 40.9%,二者共计占 69.9%^①。

① 根据 1986 年《美国统计摘要》和 1987 财政年度美国总统预算咨文计算。

五、赤字财政长期化,国债发行严重化

在资本主义的自由竞争阶段,资产阶级一般是崇尚“预算平衡”原则的,古典经济学家亚当·斯密曾说过:“最理想的、上好的预算是平衡的预算。”处在这个历史阶段的美国,在1933年前也一直把平衡的预算看作是健全的财政的标志。因此这个时期美国大多数年份的预算都有盈余,即使有时执行的结果出现赤字,政府编制的预算也是平衡而略有结余的。而且,这个时期政府债务的数额也并不很大。

1929—1933年大危机以后,美国经济发展到了国家垄断资本主义阶段。为了反危机,美国政府开始执行赤字财政政策。美国政府通过“新政”所实施的国家对经济的干预,其目的就在于不惜举债来扩大政府开支,刺激消费和投资的增长。1936年凯恩斯主义的出笼,标志着资产阶级财政理论发生了巨大转变,财政收支平衡原则成为这时的概念,而财政收支不平衡则成为他们所推崇的时髦概念,赤字财政成为他们医治经济危机、维持经济增长的万应灵药。因此,从这时候起,美国财政赤字成为常规,而没有赤字的年份反而成为个别、反常现象的时期开始了。在战后的40多年中,除少数几年有过少量盈余外,大多数年份都有赤字,进入70年代后更是年年赤字,而且赤字越来越大,近几年年平均赤字已达到1800亿美元的规模。赤字规模的日益扩大导致国债发行与年俱增,达到了惊人的地步。目前美国全部政府债务已逾23000多亿美元(其中联邦政府债务20000多亿美元),为1950年的近10倍,相当于美国国民总产值的70%^①。财政赤字庞大和国债规模激增,已成了当今美国财政的重要特征。而且这种趋势还将持续下去,并有进一步发展的可能。

^① 《世界经济导报》1986年4月21日。

第三节 美国财政变迁的原因

美国财政在大危机后为什么会发生如此重大的变化？这是有其深刻的历史和现实原因的。

一、资本主义基本矛盾的发展要求国家由资本的“守夜人”变成经济的参与者

资本主义国家政权作为资本主义社会的上层建筑，要为维护资本主义经济基础的巩固、促进经济基础的发展服务，这种作用在各个时期都是始终存在的，但在不同的时期有不同的表现形式。

在垄断前的自由竞争时期，资产阶级是反对国家干预、主张自由经营的。在这个时期，国家政权充当了资本主义社会的忠实的守夜人。更深夜静，万籁俱寂，守夜人巡逻打更，小心翼翼地保卫着主人的财产和人身安全，让他们高枕无忧，酣然入睡。作为资本主义社会守夜人的国家政权，其职责就是要“维护资本主义生产方式的共同的外部条件，使之不受工人和个别资本家的侵犯”。这个外部条件，就是在国内保障资产阶级的私有财产，维护资本主义的生产秩序和社会秩序正常运转。而在经济领域里，让各个私人企业各显身手，追逐利润，自由经营。整个社会劳动、自然资源和资本的分配，由市场机制自发地调节。这个时期占统治地位的资产阶级财政理论是主张政府少干预经济，实行“廉价政府”、“小政府”的政策。认为财政的目标应仅限于能筹措到必要的经费，以维持政府的日常活动。亚当·斯密曾提出“干涉最少的政府是最好的政府”的口号，在他们看来，政府的开支是非生产性的，过度了会直接影响生产的发展，而且国家对生产和流通领域的干预，也会导致资源的浪费，会破坏社会经济在市场机制下协调均衡地运行。因此，处在这个时期的美国财政，在1933年之前，也一直注意尽量压

缩财政收支规模,限制政府职能的范围。

但资本主义进入垄断阶段后,特别是1929—1933年大危机的爆发,造成资本主义生产过程中断,阶级矛盾激化,社会动荡不安。危机暴露出资产阶级已无力驾驭社会生产力,资本主义已无法“自行调节”,因而“资本主义社会的正式代表——国家不得不承担起对生产的领导”。要求国家机器不仅作为一种外部力量对资本主义经济的发展起保护和促进作用,而且要通过日益加强对经济的直接干预,来对付频繁危机的袭击,维持资本主义经济的增长。这样,国家这个资本主义社会的原来的守夜人就成了经济的直接参与者。反映在美国财政上,就是财政收支规模增大,“大政府”的出现,而且越来越“大”,这是资本主义基本矛盾发展的结果。

二、国家垄断资本主义的发展要求 中央政府发挥更大作用

我们知道,国家垄断资本主义是国家政权与垄断资本相结合的资本主义,它是在资本主义生产社会化高度发展和私人垄断资本高度发展的条件下,为适应生产力发展,利用国家机器干预经济生活,对生产关系进行一定程度调节的产物。因此,国家垄断资本主义要依靠国家政权的力量干预经济,依据社会化大生产的客观需要,对经济进行调节,以减少生产的盲目性和社会生产的无政府状态;它还要集中数目空前的财力、物力、人力进行重点投资和大规模的基础科学和重要应用科学的研究,为资本主义经济的发展建立强大的物质生产基础。然而,这样巨大的工程显然是只有在全国范围内才能实施的,这样重大的责任也是只有中央一级政府才能承担的。因此,美国政府的职能范围虽然在进入国家垄断资本主义阶段后得到了扩大,但这些扩大的职能一般大多是发生在联邦政府一级的。30年代大危机后,罗斯福上台实行“新政”,就是强调联邦政府必须采取行动在国民经济中发挥积极作用。他大搞赤字财政,扩大公共工程,用大量的国家投资来增加就业,企图