

美国财政理论与实践

理查·A·穆斯格雷夫 原著
〔美〕皮吉·B·穆斯格雷夫

邓子基 邓力平 编译
苏 挺 孙仁江 校订

中国财政经济出版社

**PUBLIC FINANCE IN THEORY
AND PRACTICE**

Fourth Edition

Richard A. Musgrave

Peggy B. Musgrave

McGraw—Hill Book Company

本书根据美国麦克劳—希尔图书公司1984年第4版编译

美国财政理论与实践

理查·A·穆斯格雷夫 原著
〔美〕皮吉·B·穆斯格雷夫
邓子基 邓力平 编译
苏挺 孙仁江 校订

*

中国经济出版社出版

(北京东城大佛寺东街8号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

北京华生印刷厂排版 通县西定安印刷厂印装

*

850×1168毫米 32开 19.25印张 458000字

1987年9月第1版 1987年9月北京第1次印刷

印数：1—5000

统一书号：4166·884 定价：4.05元

目 录

一本全面论述美国财政理论与实践的著作

——编译者代序…………… (1)

第一篇 导 论

第一章 财政职能综述…………… (12)

一、导言…………… (12)

二、配置职能…………… (16)

三、分配职能…………… (20)

四、稳定职能…………… (23)

五、职能的协调或冲突…………… (28)

六、私人部门与公共部门的相互作用…………… (32)

第二章 财政制度…………… (35)

一、美国财政结构考察…………… (35)

二、宪法规定的财政框架…………… (41)

三、支出政策的实施…………… (46)

四、税收政策的实施…………… (49)

五、政策实施的其他方面…………… (52)

第三章 社会货物理论…………… (55)

一、社会货物与市场失灵…………… (55)

二、社会货物供应…………… (60)

三、有效配置的模式…………… (63)

第四章 社会货物：进一步的考虑	(78)
一、混合货物	(78)
二、供应的可供选择方式	(81)
三、小集团交易	(82)
四、需要的基础与有益货物	(85)
第五章 最佳分配理论	(91)
一、公平是否应归于经济学	(91)
二、分配公平方法	(95)
三、“馅饼”大小	(103)
四、其他问题	(110)
第六章 公共选择与财政政治学	(114)
一、选举制度与个人选择	(114)
二、“中间投票人”模式的应用	(125)
三、阶级与利益集团	(129)

第二篇 支出结构与政策

第七章 公共支出：结构与增长	(133)
一、公共部门的规模	(133)
二、公共支出的增长：1890—1980	(135)
三、最近的发展与展望	(148)
四、支出增长的原因	(150)
第八章 支出评价：原则	(160)
一、决策原则	(160)
二、计划项目评价的基本原则	(165)
三、受益与成本的类型	(167)
四、对受益与成本的衡量	(170)
五、选择计划项目时对权数的确定	(175)

六、再次考虑效率与公平方面	(177)
---------------------	---------

✓ 第三篇 税收原则

第九章 税收导论	(182)
----------------	---------

一、财政收入分类	(182)
----------------	---------

二、对“合适的”税制的要求	(188)
---------------------	---------

第十章 实现税收公平的方法	(190)
---------------------	---------

一、受益原则的运用	(191)
-----------------	---------

二、纳税能力与税基的选择	(195)
--------------------	---------

三、纳税能力与纵向公平	(201)
-------------------	---------

第十一章 税收的额外负担与效率	(205)
-----------------------	---------

一、行政费用与从属费用	(205)
-------------------	---------

二、在部分均衡中由税收引起的变形	(206)
------------------------	---------

三、在一般均衡中由税收引起的变形	(212)
------------------------	---------

四、对各税种按效率进行排列	(218)
---------------------	---------

五、最优税收	(220)
--------------	---------

六、使私人部门的变形中性化	(222)
---------------------	---------

七、关于有益货物的考虑	(223)
-------------------	---------

八、支出政策的效率方面	(224)
-------------------	---------

✓ 第四篇 税收结构

第十二章 美国税收结构的发展与构成	(226)
-------------------------	---------

一、美国税收结构的发展	(226)
-------------------	---------

二、和其他国家的比较	(233)
------------------	---------

第十三章 个人所得税	(235)
------------------	---------

一、主要条款	(235)
--------------	---------

二、税基结构	(239)
--------------	---------

三、确定所得的原则	(246)
四、确定所得的实践：(1) 不予计列	(250)
五、确定所得的实践：(2) 扣除	(257)
六、税收优惠	(269)
七、税率结构	(272)
八、对低收入者的待遇	(277)
九、州与地方的所得税	(280)
第十四章 公司所得税	(284)
一、联邦公司所得税的结构	(284)
二、公司所得税有必要存在吗？	(287)
三、在股东之间的税负分配	(292)
四、“单一个人税”的技术问题	(298)
五、公司应税所得额的确定	(303)
六、累进税率与对小企业的照顾	(310)
七、州公司所得税	(313)
第十五章 营业税	(315)
一、美国税收结构中的营业税	(315)
二、营业税的类别	(318)
三、增值税	(327)
四、个人支出税	(333)
第十六章 财产与财富税	(337)
一、财富税的基本原理	(337)
二、财富的组成与分配	(341)
三、财产税的结构与税基	(343)
四、对财产税的评价与展望	(346)
第十七章 遗产税	(349)
一、遗产税的基本原理	(349)

二、联邦遗产税	(352)
三、联邦赠与税	(359)
四、州继承税	(359)
第十八章 薪给税	(361)
一、发展	(361)
二、包括范围	(362)
三、管理	(363)
四、税负的分配	(364)

第五篇 联邦财政体制

第十九章 多级财政的原则	(369)
一、配置职能的基本模式	(370)
二、在联邦制国家中的配置职能	(378)
三、分配职能	(383)
四、稳定职能	(386)
五、税制的设计	(388)
第二十章 美国联邦财政体制的结构	(392)
一、变化中的模式	(392)
二、联邦—州—地方的平衡	(394)
三、各州内的集中化	(397)
四、财政地位的决定因素	(401)
五、补助金制度	(407)
六、设置补助金制度的原则	(410)
七、联邦补助金的结构	(417)
第二十一章 新联邦体制	(426)
一、近年来的发展	(426)
二、新联邦体制	(429)

第六篇 财政的稳定作用

第二十二章 稳定作用导论	(432)
一、政策目标	(432)
二、需求、产出和价格	(434)
第二十三章 价格水平不变下的稳定政策	(437)
一、投资固定条件下的乘数模型	(437)
二、投资变动条件下的乘数模型	(445)
三、财政政策与货币政策的比较	(450)
第二十四章 稳定政策的应用	(453)
一、财政杠杆	(453)
二、内在挠性的作用	(457)
三、财政效应的时间配合问题	(465)
四、财政政策组合	(471)
第二十五章 产出、就业与通货膨胀	(474)
一、产出与价格的均衡水平	(474)
二、通货膨胀动态过程与菲利普斯曲线	(479)
三、通货膨胀下的均衡	(482)
四、合理预期模式	(486)
五、反应时滞与通货膨胀的逐步上涨	(488)
六、通货膨胀下的税收政策	(494)
第二十六章 财政政策经验	(497)
一、较早的年代	(497)
二、财政指标	(498)
三、七十年代	(502)
四、八十年代	(503)
第二十七章 财政对产出能力的影响:供应学派的观点	(507)

一、对工作努力的影响	(508)
二、对私人部门储蓄的影响	(513)
三、对私人投资的影响	(518)
四、公共部门的储蓄与投资	(524)
五、财政政策与增长率	(531)
第二十八章 公债经济学	(536)
一、联邦债务的增长	(536)
二、联邦债务的结构	(538)
三、公共债务与财政偿还能力	(543)
四、后代人的债务负担问题	(545)
五、公债期限构成与利息开支	(549)
六、州与地方的债务市场	(556)

✓ 第七篇 进一步的政策问题

第二十九章 国际财政	(559)
一、税收协调问题简介	(559)
二、所得税的协调	(562)
三、产品税的协调	(565)
四、开放经济中的稳定作用	(570)
五、进一步的问题	(574)
第三十章 发展财政	(579)
一、财政体制在发展中的作用	(579)
二、财政政策、稳定与增长	(580)
三、税收结构政策	(587)
四、税收刺激	(599)
五、支出政策	(604)

一本全面论述美国财政理论与实践的著作

——编者代序

《美国财政理论与实践》一书，是由美国哈佛大学政治经济学荣誉教授理查·A·穆斯格雷夫和美国加利福尼亚大学经济学教授皮吉·B·穆斯格雷夫合著，美国麦克劳—希尔图书公司出版的一部专著。自1973年第一版问世以来，迄今已修订发行过四版。它既是一部以美国财政理论、财政政策与财政基本制度为研究对象的学术著作，又是一本可供大学讲授财政学所用的主要教科书。该书从理论与实践两个方面，详尽地阐述了资本主义国家财政的基本理论，研究了美国财政制度的基本原则和发展历史，分析了美国政府执行的财政政策，描述了美国财政的基本轮廓。全书结构较严谨，内容充实，条理清楚，资料新颖丰富，较集中地反映了美国财政学界的一般性观点，展示了美国财政在美国经济运行中的作用，对我们了解、研究美国财政问题，研究美国国家垄断资本主义和整个美国经济都有重要的参考价值，值得一读。

该书作者认为，现代“资本主义”经济（包括美国经济）是一种十足的混合型体制。在这种体制下，公共部分与私人部分的力量，以一种积分的方式在相互影响、相互作用着。美国国家财政作为一种“公共政策”，在美国经济的运行过程中发挥着不可

忽视的作用。美国每年的国民总产值中约有 20% 以上为政府预算所购买，而税收收入则占了国民收入的三分之一；财政政策、货币政策、规章法令等共同对经济进程施加影响。因此，作者致力于研究这一重要活动方式及其效果，研究政府理财活动与对资源的利用水平、配置及在消费者之间收入分配的全部关系。作者在第一版序言中详细地论述了这一写作目的与研究方法。作者将包括税收和支出政策措施在内的“国家财政”列为研究对象；分析了美国的税收体系、支出计划、预算程序、稳定工具、公债发行等基本方面；探讨了影响美国经济的一系列问题：如国民总产品中究竟应划出多少投入公共部分？如何确定公共开支的选择？税收应如何选用？税负应由谁负担？如何在美国各级政府中划分财政职能？产出、就业与价格水平应如何协调？等等。在研究方法上，作者则主要把握住以下几个方面：理论与实践相互密切作用的结合，研究财政制度本身与研究整个经济问题的结合，研究公共部门作用与研究私人部门作用的结合，宏观分析与微观分析的结合，等等。

原书共有七篇三十七章，分别侧重于理论与实践上的分析。受中国财政经济出版社的委托，我编译了该书的主要部分，所选译的篇、章排列顺序与原书基本一致，其他方面作了相应的技术处理。现全书共分七篇三十章，以此介绍给我国读者。以下我对编译的各篇（章）作一简要评介，并对其中某些重点部分进行较详细的分析，以供大家参考。

第一篇《导论》，这是全书的主要理论核心部分。作者主要研究了以财政职能为中心的财政基本理论，分析形成这些职能的理论基础；与此同时，还阐述了美国财政体制概貌，分析了在财政决策中的政治因素问题。在第一章《财政职能综述》中，作者论述了资本主义财政的配置、分配与稳定三大基本职能，讨论了这些

职能之间的协调与冲突及财政集权与分权的问题。作者认为，在经济活动中的特定财政政策通过运用其职能来达到各项既定的目标。所谓配置职能，即在总资源的利用中划分私人货物与社会货物，并供应无法通过市场机制进行的社会货物和选择社会货物的构成。所谓分配职能，即调整收入与财富的分配，保证使之符合社会上公认的“公平”或“公正”的分配状态。而稳定职能就是要以财政政策为手段，达到以下目标：高就业率，合理稳定的价格水平，适当的经济增长率，国际收支的稳定。换句话说，政府财政活动主要可分为三个主要类型：（1）某些货物与劳务（即称之为“社会货物”）的公共供应；（2）对收入与财富分配状态的调整；（3）用以稳定一般经济中经济活动水平的措施。全书基本上是围绕着这三大职能在美国经济中的实现而展开论述的。作者讨论了如何把这三项职能协调为财政政策统一模式的问题，着重分析了配置措施与再分配措施、配置与稳定政策、分配与稳定目标、分配与经济增长的关系。

在第二章《财政制度》中，作者考察了美国财政的基本结构，分析了全面财政政策（包括税收与支出政策）的执行。作者认为，尽管财政制度与财政政策的形成有历史、社会与制度等方面的原因，但制度的形成与政策的制订须受实现财政职能这一基本目标制约，并应随时加以调整。作者以1979财政年度为例，考察了美国财政结构的收支方面，从联邦财政、州财政与地方财政这三级加以讨论。作者分析了各级财政的框架结构与权限，主要围绕着联邦财政活动这一中心讨论整个财政计划的设计、立法与执行过程。在支出政策方面，主要讨论了预算问题。美国的“预算循环”主要包括四个步骤：（1）由行政部门编制、总统提出的预算；（2）国会²¹⁷对总统预算的评价及预算立法；（3）行政部门对此预算立法的执行；（4）会计总局对它的审计。在税收政

217
总编
3

策方面，作者也讨论了立法、行政管理与执行等方面的问题。总之，由于美国财政制度中不少权力分别属于行政、众议院与参议院，所以涉及面广，需协调的问题不少。美国财政结构的最重要特征是分权，支出的50%以上归联邦财政，近30%归地方财政，州财政则不及20%。三级政府财政在支出结构上的差异是：联邦财政以国防和调拨计划为主，州财政以公路支出为主，地方财政以教育支出为主；在收入结构上，联邦财政以所得税为特征，州财政以营业税为特征，而地方财政以财产税为特征。

第三章与第四章则主要讨论作为配置职能理论基础与核心的社会货物理论。作者认为，该理论对于公共部门的重要性如同消费家庭理论与厂商理论对于私人部门一样，主要研究如何把资源有效利用的原理扩展到公共部门，如何发挥财政在这方面的职能作用。作者分别讨论了私人货物与社会货物的不同：所谓私人货物，即在消费上具有竞争性的货物，某一货物由A所消费，B则无法得益；而社会货物，则是在消费上具有非竞争性的货物，集团中任一成员均能享受相同的利益。与私人货物的情况不同，在这里，消费者的边际消费代替率不同，市场需求函数由全体个人需求函数纵向相加而求得，边际消费代替率总和等于边际生产代替率；而且消费者的偏好不再通过市场出价购货方式所体现，而是需要一个政治过程或投票体制来加以展示。总之，作者研究了在各种情况下社会货物的有效配置问题，并讨论了“混合货物”、“有益货物”等进一步的情况，研究了把私人货物同社会货物联系起来考虑时的最佳配置与预算政策活动问题。

第五章则讨论了分配职能的理论基础——最佳分配论。作者认为，对社会上不足资源的最佳利用包括两个基本问题，其一是效率的获取，其二是要使社会处在公平的状态之中。所谓分配问题，实际上是一个对在某人得益而另一人受损的替换进行评价的

问题。公平(最佳)分配既有其哲学意义,又有其经济学的意义。在市场经济中,收入分配取决于生产要素的分配,也取决于这些生产要素劳务的价格。但是在这些条件下形成的收入分配,具有相当程度的不平等,因此必须要有一种公平分配理论,要运用财政等杠杆来实现这一分配,通过财政措施对最终收入进行调整。作者还介绍了几种不同观点的公平分配方法。其一是禀赋基础观点,认为收入分配依存于生产要素所有权与利润;其二是功利原则,要求实施福利的分配,以达到最大限度的总满足。其三是公平原则,这是一种绝对平均主义的观点。作者论及了贯彻这些原则会遇到的一些困难。最后还用了一定篇幅来讨论了个人在收入与休闲之间进行选择的问题,这一问题使得公平分配更加复杂化了。

在第六章《公共选择与财政政治学》中,作者认为财政决定除其经济含义外,还涉及政治作用,后者往往是预算决定的中心内容。因此,还有必要从政治学的角度,尤其从美国现实政治对财政活动的影响方面来研究财政活动。

总之,第一篇重点讨论了资本主义财政的基本职能与理论基础(关于稳定职能及其运用专门在第六篇中详细加以介绍),它们为美国财政的实践提供了依据,使国家财政在执行这些职能中实现国家调节干预经济的目的。我们知道,国家财政是一个历史范畴,是人类社会经济发展到一定阶段的产物,财政是与国家有本质联系的分配,反映着以国家为主体的分配关系。因此,任何国家财政所固有的职能是其本质的客观反映,不同社会制度下的国家财政具有不同的社会性质。资本主义国家通过税收、国债、通货膨胀等财政手段,在分配过程中进一步剥削劳动人民,进而把财政收入主要转化为军事与政府等的支出,强化资产阶级统治,为资产阶级利益服务。因此,资本主义财政具有鲜明的阶级

性，对于这一点，本书作者囿于资产阶级立场是有意回避的或是无法理解的；同时，作者在论述财政职能与理论基础时阐述的资产阶级经济学概念是不科学的，对于这些，我们在阅读此书时必须十分注意分析并进行必要的批判。但是，从另一方面讲，国家财政作为一种经济范畴又具有它们的共性，这些共性也通过财政职能表现出来。本书作者论述的某些财政职能（如分配、稳定职能）也为一般国家财政所具有，因此该书对我们进一步研究财政职能问题有一定的参考研究价值。

在第二篇与第三、四篇中，作者对美国财政的支出与税收方面进行了深入的分析，分别研究了支出结构与政策、税收原则与结构这两大方面。第七章《公共支出：结构与增长》着重介绍了美国公共部门的规模（主要是联邦政府的公共部门份额）和公共支出结构在1890—1980年间的发展与现状，并分析了支出增长的原因。自十九世纪末期以来，特别是四十多年来，在美国国民总产值（GNP）中，总支出所占份额稳步上升。这一趋势不仅适用于全部公共支出，而且也适用于国防、非国防支出与民用支出。在促进支出增长的因素中，有：由于公共劳务具有奢侈货物的性质，所以随人均收入的提高，支出比例必然不断提高；在调节和促进美国经济的发展中，资本形成还须有一定量的公共投资；战时财政作用；等等。第八章则从原则的角度研究了对支出的评价问题，主要就是对支出计划的经济效益——成本与受益的比较分析。作者首先区别了固定预算和可变预算，前者是在可供选择的公共计划项目中进行选择，而后者则还需在资源的私人与公共使用之间进行选择。在衡量公共支出计划的社会效益和社会成本时，必须遵循一些基本原则，如：应考虑支出的实际成本与效益，应考虑直接与间接的成本与效益，应考虑有形与无形的经济效益，还应注重效率与公平方面的考虑；在考察支出效益时还必须注意

不同辖区间的合作与协调，当着手选择某些特殊的支出项目时，应把可能涉及到的多重目标都考虑进去，等等。作者运用这些原则，对一些实例进行了考察。必须指出，该书论述的对财政支出计划进行成本与效益的比较，努力讲究财政支出经济效益及对支出项目进行有效选择的观点，有一定的可取之处，有的地方值得我们借鉴。任何经济活动，都应该进行可行性研究，都应在投入与产出之间进行比较，财政支出、财政资金的拨付与运用也不例外。我们可以吸收国外在这方面的有益做法与经验，把我们的财政工作搞得更好。

关于税收原则，作者主要讨论了对“合适”税制的要求。一方面，讨论了在税收课征中为实现税收公平所应遵循的两大基本原则：受益原则与纳税能力原则；另一方面，讨论了在税收课征中与另一基本方面（效率）有关的一系列问题。关于后者，作者从“税收负担”的概念入手，重点讨论了税收对效率的影响与额外负担问题。认为税负问题的影响可能把加给私人经济部门的负担提高到政府的税收收入额上。私人部门对课税的调整不仅决定了税负程度，而且也影响了税负总水平。如果因税收影响而对有效资源利用产生妨碍时，就会产生所谓“额外负担”问题。比如，特种消费税会干扰在产品之间的选择；所得税会妨碍在当前与未来消费之间的选择；所得税与一般消费税会妨碍在货物与休闲之间的选择，等等。简言之，作者重点围绕着公平与效率的矛盾这一基本点来展开论述，认为从理论上说，可以设计一组能把额外负担降到最低限度的税收，但就公平原则而言，这往往又难以接受。因此，两者之间存在着矛盾及进行权衡抉择的问题。可行的税收政策不能避开这两者之间的矛盾，但须力求使之减到最低限度。而一般说来，在各种现行可供选择的税制中，税基最为广泛的所得税可能是解决上述问题的最佳方案。

关于税收结构，作者详细介绍了美国税收制度的发展历史与现状。从总体上看，在联邦财政方面，现已逐步由间接税向直接税转化；个人所得税的重要性在第二次世界大战后有了迅速的增加；近年来，薪给税的份额也明显上升。在州级财政方面，财产税作用下降，营业税的重要性提高了。在地方财政方面，则是财产税占了主要地位。从第十三章到第十八章，作者分别详细地研究了个人所得税（第十三章），公司所得税（第十四章），营业税（第十五章），财产税与财富税（第十六章）、遗产税（第十七章）与薪给税（第十八章）。在这六章中，作者既介绍了现行各税种的实行情况，又对某些有关问题发表了个人的见解。

第五篇《联邦财政体制》，主要从原则和实践这两个方面考察了美国现行的联邦财政体制。第十九章讨论了各级财政原则，具体地论述了配置、分配与稳定三大职能在美国各级财政上的体现与划分：配置职能在各级水平上进行分割，而分配与稳定职能则主要体现在中央（联邦）财政水平上。第二十章则考察了美国联邦财政制度的发展历史与现状，第二十一章讨论了近年来新联邦体制的发展。这里需要强调的是，作者在论述财政集权与分权关系时，既指出了美国财政结构的分权化特征，同时又表明了他对集权与分权的看法。作者认为，分权化的观点有其价值与可行性，但同时必须明确，中央政府应考虑规模经济与协调等问题，应保持必要的集权性。虽然国家是由多种多样的成份所构成，但国家必须为国家的总目标与总利益服务，这是一个常识。从历史上看，公共政策和行政管理动议权主要是在中央一级做出的，这是任何人都无法否认的事实。我认为，作者的这些观点有益于我们对财政集权与分权关系的研究。

第六篇《财政的稳定作用》，详尽地论述了财政的稳定职能与稳定政策的应用。我们知道，通过国家财政政策对总需求的影响