

美国

王绍光 著

进步时代的启示



中国财政经济出版社

美国进步时代的启示

王绍光 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

美国进步时代的启示/王绍光著. - 北京: 中国财政经济出版社, 2002.6

ISBN 7-5005-5790-6

I. 美… II. 王… III. ①财政—研究—中国
IV. F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 033651 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com>

E-mail: cfeph@cec.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

清华大学印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×1092 毫米 16 开 16.5 印张 190000 字

2002 年 6 月第 1 版 2002 年 6 月第 1 次印刷 定价: 38.00 元

ISBN 7-5005-5790-6/F·5090

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

序

王绍光先生的文章我在十几年前就看过，印象深刻。王先生引据国内外历史经验，提出财政是国家的神经，财政改革的意义已远远超出财政工作本身，而具有重要的政治、经济和社会意义。王先生虽然不是专门从事财政研究的，但是他能够从政治、经济和社会的角度去研究、探讨财政改革问题。从这一点上需要我们从从事财政具体工作的同志去学习、了解，开阔思路，增长见识，提高政治和理论水平。

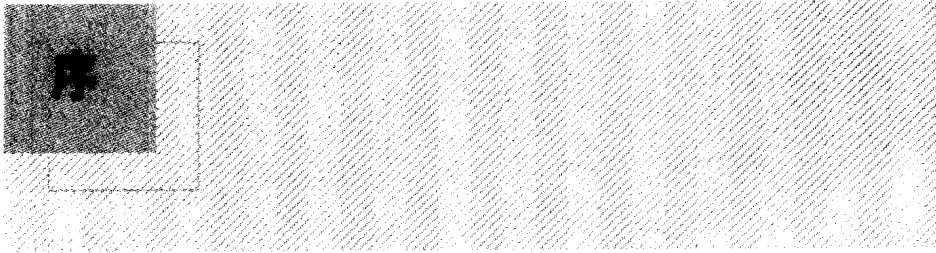
2002年是财政改革之年。根据中央部署和我国政治、经济、社会发展对财政工作的要求，经全国九届人大五次会议批准，今年财政工作重点抓九项工作：一是稳定安排财政收入，大力加强收入征管，坚决打击各种偷税、骗税、抗税及走私犯罪行为。适应加入世界贸易组织的要求，进一步清理和规范税收优惠政策，规范税收秩序。二是认真落实积极财政政策，努力扩大和培育内需。连续四年实施积极的财政政策，对抵御亚洲金融危机冲击，遏制通货紧缩趋势，克服世界经济增长减速带来的影响，促进国民经济持续快速健康发展，发挥了重大作用。事实证明，党中央、国务院的决策是完全正确的。把积极财政政



策与调整经济结构、深化体制改革、增加就业岗位、改善人民生活和经济可持续发展结合起来，充分发挥增发国债、税收政策、收入分配政策、财政贴息等政策的组合效应，通过多种渠道扩大和培育内需。三是确保社会保障和工资发放支出需要，维护社会稳定。继续对城市居民最低生活保障、企业养老金和国有企业下岗职工、企业关闭破产、抚恤和社会福利救济等方面给予补助。适当提高机关事业单位职工和离退休人员工资。帮助解决基层财政困难，加大转移支付力度。四是增加农业和科教投入，促进重点事业发展。推进和完善农村税费改革试点工作，从根本上减轻农民负担。为适应加入世界贸易组织后我国农业发展面临的新形势，增强农业竞争力，支持农业综合开发、农业科技、扶贫。支持退耕还林和天然林保护工程，改善农业生产条件和生态环境。五是深化“收支两条线”管理改革。这是构建公共财政框架的重要内容，是整顿和规范财经秩序、推进廉政建设的重大措施，是当前财政改革的关键环节，具有重大而深远的政治、经济和社会意义。六是稳步推进预算改革，规范政府行为，从源头上、制度上预防和治理腐败。实行综合财政预算，全面反映部

门预算内外收支情况。推进财政国库管理制度改革、规范政府采购行为。七是搞好所得税收入分享改革，促进地区经济协调发展。改革后中央从所得税增量中多分享的收入，全部用于增加对地方主要是中西部地区的转移支付。这次所得税收入分享改革，是继 1994 年分税制改革后，财政管理体制方面的又一次重大改革，是中央综合考虑我国政治、经济和社会发展全局作出的重要决策，是地区间相互支持、协调发展，实现共同富裕，体现社会主义制度优越性的重大举措。八是依法强化会计工作，严厉打击做假账，维护正常的经济秩序。保证会计信息的真实性，是维护社会主义市场经济秩序的重要基础。按照世界贸易组织规则的要求，要进一步完善会计制度和法规，使会计工作进一步法制化和规范化。九是大力发扬艰苦奋斗的作风，勤俭办一切事业。坚决制止各种奢侈浪费行为。预算安排要精打细算、科学合理，禁止各种不必要的支出。强化财政监督，最大限度地减少财政资金的损失和浪费。

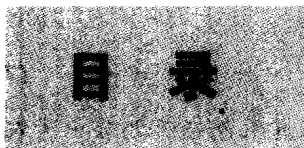
适逢财政改革之年，由中国财政经济出版社出版了王绍光先生《美国进步时代的启示》一书，各级财政部门的干部职工要认真读读这本书，多思考一些问题。不能仅仅



是就财政论财政，要在更高的层次上研究财政工作，要充分考虑我国政治、经济、社会的发展和需要，进一步做好财政工作。

項懷誠

2002年4月29日



美国“进步时代”

1

1880—1920 年是美国的“进步时代”。在此以前,腐败横行、假冒伪劣、重大灾难屡屡发生、社会矛盾尖锐。在“进步时代”,美国从收入和开支两方面对其财政制度进行了彻底改造。在收入方面,最重要的是引入了个人所得税和公司所得税;在支出方面,最重要的是引入现代预算制度。人们一般认为,罗斯福的“新政”挽救了美国的资本主义。这种看法只对了一半。如果没有预算改革作铺垫,即使罗斯福有实行“新政”的愿望,分散而低效的体制也完全可能让他的计划无疾而终。

公共财政与民主参与

7

英王爱德华一世:税率提高 100%,税收不一定能提高 100%。民主制度建设与政府财政动员能力之间似乎存在某种良性互动的关系。决策过程民主化有利于加强政府的财政资源动员能力。18 世纪荷兰和英国的经验以及 20 世纪 90 年代中国农村经验,对处理中央与地方财政关系具有启示意义。

所得税和预算体制

——兼谈农村税费改革的思路

17

农村税费改革是继土地改革、实行家庭承包经营之后中国农村的第三次革命。中国农村目前种种乱收费现象在发达国家的历史上也曾存在过。农村税费改革必须超越减轻农民负担这个短期目标,着眼于建立一个能够确保农村以至整个中国长治久安的公共财政制度。

国家汲取能力的建设

——建国初期的经验

48

国家汲取能力是指政府从社会获取财政资源的渗透能力,它是国家制度建设(state building)的首要任务。在1949—1953年短短四年间,共产党领导的新政权大幅度提高了国家的汲取能力。其根本原因在于:新政权具有高度自主性,从而能够在没有进行大规模国有化的条件下,克服重重困难,通过一系列制度创新确保税收人员和纳税人遵从国家统一的意志。回顾新中国成立初期的历史经验,中国有可能在不太长的时间里将国家汲取能力提高到世界平均水平之上。

政府在市场转型与经济发展中的作用

82

中国正处于从计划经济向市场经济转型时期。市场不是解决

所有社会经济问题的灵丹妙药。市场也不是中立的、自然的、脱离政治、脱离历史的东西。此外,市场并不是目的本身。它只是促进社会和个人福利的手段。因此,非市场的手段,例如,政府干预在改善生活方面既不能不要更不能低估。政府干预对促进市场转型和经济发展都是不可缺少的,而这两点是中国急需要的。

促进中国民间非营利部门的发展

115

在任何市场经济里,都存在一个相当规模的第三部门。以美国为例,各类非营利组织一年的运作资金相当于国内生产总值的百分之七八。如果把这些组织中义务工的贡献折算成金钱,非营利组织活动的价值接近国内生产总值的10%。中国目前的国内生产总值已超过10000亿美元;假设从比重上中国的非营利部门能达到美国的水平,它便可一年为社会提供价值1000亿美元,或8000多亿元人民币的服务,比我们政府的整个社会开支规模还要大。果如此,我们面临的很多社会问题就可以顺利解决了。因此,在社会主义市场经济中,非营利部门决不是无关紧要的,而是对中国的社会经济发展具有极大的意义。

开放与不平等

——中国能否补偿加入WTO的受损者

137

随着中国经济变得日益与世界经济一体化,中国的初次分配结果已经恶化,但是,初次分配中不平等的不断扩大是不可避免的。不管开放可能带来什么样的好处,仅仅通过市场运作,这种收益不可能会自动分配给社会的贫穷群体。只有政府提高“两个比重”的汲取度,通过再分配职能才能纠正这种不断增加的不平等。

饼做大以后……

168

中国近期的改革的确把饼做大了，但有些人占有的份额越来越大，另一些人的份额却越来越小。随着不平等的快速扩大，受益者和受损者之间的分配性冲突已经十分激烈。中国加入世贸后，除非采取一种机制，能够让受益者对受损者进行补偿，保证所有人都能公平分享做大的饼，否则普遍存在的经济不安全问题会更加严重，分配性冲突会进一步恶化。然而，只有当政府具备足够的汲取能力时，它才能在补偿和再分配中发挥作用。

现代国家制度中的再分配机制

176

20 世纪 70 年代后期，当改革开始的时候，中国是一个相当平等的社会，收入分配的不平等程度大大低于世界平均水平。回顾过去 20 多年的历史，可以说中国的改革开放已经使得每一个人都受了益。但是，某一些社会阶层比其他社会阶层获益要大得多，尤其是进入 20 世纪 90 年代以后，越来越显现出“零和博弈”。为实现长治久安，中国必须建立一套行之有效的再分配机制，以救助最困难的社会群体。

开放性、分配性冲突和社会保障

——中国加入 WTO 的社会和政治意义

209

加入 WTO 可以在未来对中国的生产效率起到促进作用，但是，其成本和收益的分配也将是不平衡的。除非采取一种机制，能够让受益者对受损者进行补偿，否则，利益分配上的冲突将是不可避免的。一个开放经济中的政府必须在收益和成本的再分配

过程中发挥一定作用。

后记

247

出版说明

251

美国“进步时代”^{*}

如果老外注意到咱这儿的税收
定会纳闷我们哪有什么自由
样样事情都得纳税，包括晒了天上的日头
马一备鞍就得上税，管它是奔驰还是慢走
另外的收费更加邪门，真可叫做无奇不有
写自己的姓名，进山打野兽
夜里点灯，墙上开口
红白喜事，购买销售
当官的样样都要把税抽
死神也帮不了你的忙，见阎王之前还得把税款留

——阿龙

谁是上面这首打油诗的作者阿龙？如果让读者猜，十有八九人们会认为他是位名不见经传的当代中国民间诗人，这首诗是以夸张的手法抨击怨声载道的农村“三乱”。其实阿龙的原名为Anon，是18世纪英国诗人，这首诗作于1784年，写的是当时的英国。我们引用这首诗的目的是为了点出一个简单的事实：中国农村目前的某些乱象在发达国家的历史上也曾存在过。其他国家

* 本文原刊登于《中国财经报》2002年2月22日。

的经验显示，要解决这些问题，出路在于制度创新。美国在“进步时代”（The Progressive Era, 1880—1920）的财政制度建设就是一个例子。

熟悉这段历史的人都知道，美国在 19 世纪末面临的问题与中国今天面临的问题非常相像。那时的美国也是：（1）腐败横行。亨利·亚当斯在小说《民主》（Democracy）中借主人公雅可比的嘴说：“我已经活了 75 岁，这一辈子都生活在腐败中。我走过很多国家，没有一个国家比美国更腐败。”（2）假冒伪劣。1906 年，辛克莱尔描写屠宰业黑幕的小说《丛林》（The Jungle）出版后，很多美国人连肉都不敢吃了。这本书所引发的讨论促使美国政府建立了“食品与药品管理局”，并通过了 1906 年《肉品检疫法》。（3）重大灾难屡屡发生，当时影响最大的灾难是“三角衬衫厂大火”，由于工厂老板无视建筑物防火标准，145 名女工被活活烧死。（4）其他社会矛盾异常尖锐，对此，斯蒂汶·丁纳在他的《非凡年代——进步时代的美国人》（A Very Different Age: Americans of the Progressive Era）中有过很恰当的描述。

危机也是转机，美国在这个时期进行了一系列深刻的制度建设（state building），其现代国家的基础就是在这个时期奠定的。到 20 世纪 20 年代，美国建立了一个高效的现代国家机器（regulatory state）。没有在“进步时代”打下的基础，罗斯福的“新政”不可能成功，“福利国家（welfare state）”不可能出现，美国资本主义的命运也许完全是另外一种结局。

“进步时代”也是美国现代财政制度的成型期。在此之前，美国财政制度既杂乱又低效，藏污纳垢，完全不对民众负责。就收入而言，那时的税种极多，凡是想象得出的名目都可用来向民众征税，与今天中国多如牛毛的收费和罚款差不多。但那么多税种却无法使国家汲取足够的财政收入。就支出而言，那时还没有

现代意义上的预算。每一个政府部门自己争取资金，自己掌控开支。一级政府并没有一份详尽而统一的预算。这样，民众和议会都无法对政府及其各部门进行有效的监督，为贪赃枉法留下无数机会。

在“进步时代”，美国从收入和开支两方面对其财政制度进行了彻底的改造。

在收入方面，最重要的变化是引入了个人所得税和公司所得税。当然，引入所得税曾遭到保守势力的顽强抵抗。他们耸人听闻地说，所得税体现的是共产主义和社会社会主义的原则。最高法院也宣布这种税违反美国宪法。但到 1913 年，50 个州中有 42 个州批准了宪法第十六条修正案：“国会有权对任何来源的收入规定和征收所得税。”

相对以前杂七杂八的税种，所得税有三大优势：一是简单，用一个税种替代了一批税种；二是公平，税负是依据经济能力分配的；三是高产，这一类税产生的收入比其他任何税种都多。这三大优势有助于缓解美国当时面临的严峻挑战，急剧的社会变迁引发尖锐的阶级冲突，而政府缺乏再分配能力应付种种危机。在以后的年代里，所得税在美国财政制度中扮演了“挑大梁”的角色。事实上所有发达国家都或迟或早经历了引入所得税的过程。现在，所得税在所有这些国家都是最重要的税种。

在支出方面，最重要的变化是引入现代预算制度。直到 20 世纪初，在美国，所谓预算不过是一堆杂乱无章的事后报账单。对政府某部门的拨款只是一个总数，开支分类是没有的，细目也是没有的，不准确，更谈不上完整。马寅初先生 1914 年在其英文著作《纽约的金融》中指出了这些制度缺陷。在这种情况下，美国虽然号称民主，民众实际上根本无法对政府行为进行有效监督。结果，腐败现象屡禁不绝。

人们对腐败的厌恶和愤怒成了改革的动力。1905年，一批人设立了旨在推动纽约市预算改革的“纽约市政研究所”。今天大名鼎鼎的“布鲁金斯研究所（the Brookings Institution）”便是由它演化而来的。这些预算改革者指出，预算问题绝不仅仅是个无关紧要的数字汇总问题，而是关系到民主制度是否名副其实的大问题。没有预算的政府是“看不见的政府（invisible government），而“看不见的政府”必然是“不负责任的政府（irresponsible government）”。“不负责任的政府”不可能是民主的政府。预算改革的目的是要把“看不见的政府”变为“看得见的政府”（visible government）。“看得见”，人民才有可能对它进行监督。在这个意义上，预算是一种对政府和政府官员“非暴力的制度控制方法”（institutional method of control without violence）。改革派的意思很清楚，与其对人们的愤怒置若罔闻，听任矛盾激化，不如进行预算改革，缓和阶级冲突。

那么，什么样的预算才算是现代意义上的预算呢？弗里德里克·克莱文兰德 1915 年在他的《美国预算观念的进化》（Evolution of the Budget Idea in the United States）中，提出了以下几条：

首先，它是一个关于未来政府支出的计划，而不是事后的报账。其次，它是一个统一的计划，包括政府所有部门的开支。第三，它是一个详尽的计划，要列举所有项目的开支，并对它们进行分类。第四，对计划中的每项开支都要说明其理由，以便对开支的轻重缓急加以区别。第五，这个计划必须对政府的行为有约束力，没有列支的项目不能开销，列支的钱不得挪作他用。第六，这个计划必须得到权力机构（议会）的批准，并接受其监督。第七，为了便于民众监督，预算内容和预算过程必须透明。

当时，美国反腐败还有另外一支生力军，即所谓“耙粪者（muckrakers）”，或以揭露黑幕为己任的新闻记者。但预算改革者

的思路与“耙粪者”很不一样，后者把重点放在反腐败上，而前者认为，防腐败比反腐败更重要。在预算改革者看来，腐败不是人品问题，而是制度问题。只要制度安排上存在大量漏洞，腐败的出现是必然的，不管花多大力气反腐败，不管惩罚力度有多大，效果也不会明显。因此，要降低腐败出现的可能性，重点必须放在堵塞制度漏洞上。预算改革的目的正是为了堵塞制度漏洞。

在预算改革者的敦促下，纽约市在 1908 年推出了美国历史上第一份现代预算。当然这份预算还很粗糙，只有市政府的四个主要部门拿出了分类开支计划。以后几年，纽约市的预算日臻完善。到 1913 年，预算文件已从 1908 年的 122 页增加到 836 页。纽约市的经验很快引起了美国其他城市的兴趣，它们纷纷索要“市政府研究所”编制的《市政会计手册》（A Handbook of Municipal Accounting），并派人到“市政研究所”举办的培训班学习。不久，“预算”这个词就像“民主”和“社会正义”一样变成美国的日常用语，任何政治参与者都能朗朗上口。到 1919 年，全国已有 44 个州通过了预算法；到 1929 年，除阿拉斯加外，所有的州都有了自己的预算法（纽约市政研究所的经验也引起了国外的注意，东京于 1922 年建立了市政研究所，据说当时中国也有人效仿建立了这种研究所）。初战告捷后，纽约市政研究所的大将移师美国首都华盛顿。在他们的努力下，国会终于在 1921 年通过了“预算与会计法（the Budget and Accounting Act）”。至此，美国的预算改革可以说是大功告成了。

看似不起眼的预算改革对美国后来的政治发展产生了巨大的影响。一方面，它将各级政府行为的细节第一次展现在阳光下，有效地遏制了腐败的势头，从而改善政府与民众的关系，增强了政府正当性。另一方面，它加强了政府内部的统一集中领导机