

美国财政与 货币信贷体系

(苏) B·M·乌索斯金 著

辽宁财经学院经济研究所

美国财政与货币、信贷体系

〔苏〕B·M·~~马~~索斯金~~著~~

马大英 桂~~生~~ 校

(内部资料)

辽宁财经学院经济研究所

一九八一年十二月

译者说明

本书译自苏联“财政”出版社1977年出版的国外经济丛书。

这本书简明扼要而又系统地介绍了美国国家的财政与货币、信贷体系，取材是较精炼而翔实的，我们认为可以作为外国财政和金融课程的课外读物，能使读者对美国的财政和金融状况，有个概括性的理解，所以译出来公之社会。

书系译自俄文著作，文中夹杂着著者的偏见，但未便删除，希读者注意。

本书译稿经我院有关专业课教师看后，提出不少宝贵意见，表示谢意。全书最后经我所马大英教授审改定稿。由于时间仓促，译文欠妥之处，请指正。

辽宁财经学院经济研究所

1981年12月

前 言

美国是一个工业最发达的国家，它依仗着丰富的天然资源，拥有着强大的工业潜力和雄厚的财力，因而在资本主义世界中一向以领导者自居。在第二次世界大战期间以及战争结束后，一些主要竞争伙伴大大削弱，暂时退出了政治舞台，并且在财政和经济方面不得不依赖于美国，于是美国就用这一绳索紧紧地套住他们而趁机攫取了欧洲的统治地位。此外，美国在欧洲按着自己的旨意建立了许多国际性的经济、军事及政治同盟以巩固它在国际舞台上的霸权地位。

在四十一—五十年代美国垄断组织夺得了世界经济领域内的桂冠。仅有为数极少的其它国家的垄断组织（康采恩）能与之相匹敌。

随着西欧工业经济潜力的复苏，美国的统治地位开始动摇，资本主义世界出现了新的中心——欧洲“共同市场”和日本。美国和他们之间为争夺势力范围，争夺原料和工业品市场，并使自己在国际政治舞台上的竞争中占有优先地位而展开了激烈的角逐。美国在资本主义国家的世界工业生产中所占比重，在一九四九——一九七四年间，从54.6%减少到39.2%；在世界贸易中（出口）——从23.7%减少到12.7%；在官方黄金储备中（不包括国际货币基金组织）——从73%减少到27%；与此相反，“共同市场”九国在这方面的所占比重却有了增加：在一九七四年的世界生产中占24.8%，在出口中——35.5%，在黄金储备中——41.2%。这种力量的再分配，对美国垄断组织提出了一个非常复杂的新课题。尽

管美国资本在跨国公司和多国公司中还占着牢固的阵地，然而它们的统治地位远不是象二十年前那样的牢固了。

近几年来，美国国内的经济问题也变得十分严重起来。六十年代担任美国总统经济顾问团要职的凯恩斯派经济学家主张实行一种不间断地、充分有效地干预经济的政策，即所谓“积极化”政策。实行“饱和预算”和信贷货币扩张政策等一整套措施，不单是要缓和生产的周期性衰落，而更是为了维持经济稳定增长的高速度。但是，这种政策，加上其它一些因素，终将导致通货膨胀的更加尖锐，同时也未能防止在七十年代发生的美国战后历史上空前深刻的和持续时间最长的经济危机的袭击。

财政和货币信贷体系是美国资本主义经济结构的非常重要的因素。国家的大部分收入通过国家预算进行重新分配。生产力发展的高度水平需要有机动灵活的货币机制和具有许多地方分支机构的银行体系以及借款资本的发达市场。然而，资本主义体系的信贷金融机制，依靠社会簿记这样一个“卓越机构”，正如弗·依·列宁在当时对资本主义银行所描述的那样，是为垄断资产阶级提供劳务，并用来为巩固垄断资产阶级的政治和经济的统治地位的。

该书研究了美国的财政货币信贷体系长期发展的基本趋向，而主要侧重在战后年代。编写过程中参考了一些苏联经济学家的著作和美国出版的专题学术论文和参考书籍。

目 录

前 言

一、国家财政	1
美国的预算体制：结构与特点	2
联邦预算的支出	12
联邦预算的收入	21
国家债务	31
州和地方政府的财政	37
二、货币体制	44
货币体制历史发展的特点	45
货币量及其结构	52
美国经济中的非现金结算	60
货币流通速度	66
通货膨胀	68
国际金融市场中的美元	77
三、信贷体制	83
信贷机构的主要类型	84
商业银行的发展特点	109
中央银行及货币信贷政策	118

一、国家财政

每年年初美国总统都要向国会提交几份有关经济方面的重要文献——国情咨文、附有总统经济顾问团报告的经济总结、国家预算。这些文件阐述了对当前经济形势的估计并提出政府最近期间在经济领域内所要采取的措施和基本路线。

预算在以上几份文件中占据着特殊地位。它是政府有目的地对于经济活动的各个领域施加影响的主要渠道之一。

预算成为国家垄断干预经济的工具由来已久。预算的这一作用在 1929 年——1933 年的经济危机期间表现得最为突出。最早出现的国家对处于危机状态的大企业给予财政支援的方案成了制定预算政策新原则的首要一环，这时已出现赤字预算对经济活动产生良好影响的理论，每个年度不平衡而是在每一经济周期来平衡的大预算以及日益增长的国家债务不再被看成是一种反常和破坏正常财政制度的事情，相反，却被认为是发挥资本主义经济职能作用的一个必不可少的条件。

导致国家日益加紧地对经济生活实行干预的第二次世界大战使这种作法更加固定化。现在全国每年总产值的五分之一左右是从私营经济周转中以各种税捐和缴费等形式征收的。这些收入经由国家预算的各种渠道，根据大资产阶级所提出的意愿和办法进行重新分配。因此，如果说承担各种税赋的是劳动人民，而政府的各种基金的大部分则统统以军事订货和补偿财政亏空等形式交由大垄断企业来支配。国家通

过参予国民收入的再分配对国家的生产过程和需求施以重要影响。

象美国这样的国家，它的预算状况不仅对其国内的经济而且对国际经济的各个方面都有着极大的意义。美国政府经由联邦预算花掉了大宗款项来援助其它资本主义国家（其中包括军援）和维持它在国外部队的给养及军事基地。国家预算资金为实现美国的对外政策提供了物质基础。

还应注意，一九四四年在布雷顿森林协定的基础上建立起来并发挥其职能的资本主义货币体制多年来一直保持着美元的统治地位。尽管这一体制已经瓦解并向“浮动”汇率过渡，但美元一直起着并且仍继续起着国际储备货币和资本主义世界的结算的作用。但作为美元在国际流通中的特殊作用的先决条件亦即美元的购买力的稳定性，也被几次发生的通货膨胀所破坏。这种通货膨胀在很大程度上是由于美国国家财政的持久的不平衡所造成。

美国的预算体制：结构与特点

美国的国家财政体制与政权组织的三级模式：联邦政府——州政府——地方行政机关互为一致。财政组织也相应划为三级——联邦预算、州预算和地方政府预算。

根据国情调查资料统计，美国共有九万五千余个行政单位，其中绝大部分属于地方政权机构。这些单位形式上是独立的，亦即独立编制预算，征收税捐并将所收入款用于执行隶属于其法定权限之内的各种职能。历史上形成的这种预算体制导致各种职能部门的庞杂和重叠以及税收的多级制，最后导致国家机关各个环节的工作的复杂化。

第（4页）图表中所列举的材料首先说明各级政府机关的货币资金的高度集中。假如将由于通货膨胀而使物价上升的影响不算在内，那么按不变价格计算，政府机关的收入自一九二七年至一九七三年底增加了 12.7 倍，支出增加11.9倍，债务增加了5.4倍。这期间的国民总产值（按不变价格计算）提高了三倍。因此支出的增长速度大于收入。所有的预算指标大大超过在最终产品指标中所表现的整个美国经济发展的速度。

伴随着这一过程的发生，各级政府之间的财政资金的分配也发生了本质的变化。自三十年代起，联邦财政的意义和作用迅速增大。自一九二七年至一九四四年底联邦政府在总收入中所占比重由36.6%上升到79.3%，支出的比重由30.4%上升到90.9%，债务由54.5%提高到92.2%。

政府机关的收入、支出及债务 ※

财政年度	各财政机关 (十亿美元)	联 邦 政 府		州政府及地方 政 府	
		十亿美元	百分比	十亿美元	百分比
收 入					
1927	12	4	36.6	8	63.4
1940	18	7	39.3	11	60.7
1944	65	51	79.3	14	20.7
1950	67	44	65.6	23	34.4
1960	153	100	65.2	53	34.8
1978	426	248	58.2	178	41.8
支 出					
1927	11	3	30.4	8	69.6
1940	20	8	45.0	12	55.0
1944	110	100	90.9	10	9.1
1950	70	42	60.0	28	40.0
1960	151	90	59.6	61	40.4
1973	433	227	52.6	205	47.4
公 债					
1927	33	18	54.5	15	45.5
1940	63	43	68.2	20	31.8
1944	218	201	92.2	17	7.8
1950	281	257	91.4	24	8.6
1960	356	286	80.3	70	19.7
1973	647	458	70.3	188	29.1

※ 予算的收入和支出的某些项目未列入本表（如社会保险的专门基金以及一些其它项目等）。

战后在资金再分配上出现了对地方政府有利的趋势。但从前的比率却并未得到恢复，因而联邦预算在美国国家财政体制中仍占统治地位。资金的此种分配方式是从历史上形成的社会经济制度沿袭下来的。对美国垄断资产阶级有着特殊意义的一些部门，如军事企业、国家投资的经济、维持国家机关、警察以及司法部门等的费用，仍然都首先得到安排。

州政府及地方政权机关传统上一直承担诸如学校、医院、铺设道路以及公共事业所需的经费拨款。对此类项目的资金的需求的增长与该项专设的税收制度相抵触，因为该种税收制度不能使地方政府的金库收入得到相应的增加。因此就愈来愈多地依赖联邦政府补助，而此种补助，由于联邦预算的其它支出项目的不断增大也仅能是有限的。对五角大楼的慷慨拨款，靠减少民用支出，首先是靠削弱对州政府和市政府的援助，正如美国经济学家y·赫列尔在越南战争紧张的时刻写道：“越南战争升级的那一天，毫无疑问，美国州政府盼望得到联邦财政新的慷慨支援可能成为真实事实的时刻又将无限期地拖延下去”。

一九二一年六月十日的法令规定的原则是建立联邦预算体制的基础。该项法令授权美国总统每年要制订下一财政年度的预算草案并提交国会审批。此外还成立了一个专门的机构——预算局，来协助总统从事预算草案的起草工作。自一九七〇年起，预算局的职权交由预算行政管理委员会经管。除制订预算草案外，该委员会还负责统筹协调各部的业务，改进国家的管理方式并执行一些其它行政职责。

一九二一年的法令调整了预算程序。于一七八九年成立的美国国库实际上并不参加预算的制订工作，仅仅是记录收

入和支出，起着预算的出纳作用。预算制订的全部主要职权（实际上就是联邦政府的收入与支出预算）集中在议会手中，主要是众议院。宪法规定议院有权修改预算。该院在十九世纪初成立了一个“筹款委员会”，负责整理各部的意见并确定最后的拨款数额。

后来，法律机关在确定预算拨款的结构中的主导作用愈加固定下来。一八六五年在两院中（众议院和参议院）开始成立了负责审查政府各项开支的委员会。

由于缺乏对收入与支出的调整，预算出现了庞大的赤字。继一九〇九年出现八千九百万美元的赤字之后，哈佛总统亲自任命了一个委员会，委托该委员会制订出一份关于改革国家财政体制的建议书。该委员会制订出了一个新的预算体制，并根据此方案编制了一九一四年度的预算。但直到一九二一年该委员会的方案才得以成为奠定后来的预算改革的基础。

“联邦预算”这个术语多年来往往被人们与行政预算等同起来，因为在这种预算中反映着政府各机关和各部门的业务状况。国会每年要批给这些机关和部门大量的拨款，这种形式的预算还包括着政府的各项措施。到了三十年代情况有了变化。这时出现了一种所谓自主财政项目。这种项目不需经国会批准，因而也就不包含在行政预算里。国家的社会保险基金以及一些由联邦政府管辖的机关的业务基金均属这类。这些项目的大部分是靠着安排一定用途的专门基金来抵敷的。在一九七四年财政年度的预算中这些项目（在支出方面）达九百零八亿美元，亦即占预算支出部分的三分之一强。

接着又出现一种所谓“统一现金”预算，这种预算试图将政府的几乎全部财政活动都包罗在一起。在这里联邦政府同企业与私人之间的全部进出款项目都被列入在内。

在六十年代联邦预算的另一种概念——《国民收入核算预算》普遍流行起来。这一概念将国营的部分看作是经济结构的一个组成部分。该部分又包括与商品的现有生产和劳务有关的那些联邦政府的业务。

各种不同形式的预算同时使用带来很多麻烦。因此，政府的专门委员会在经过了数年的工作之后于一九六七年提出了一个统一的预算形式，即综合预算。这种预算包括有关政府财政业务的广泛情报，其中有被批准的当年度的新的拨款数额和由上一年度流转的拨款余额；还包括有关于政府给地方政权机关和国外债务人的贷款方面的资料，抵敷预算赤字的来源（改变国库的出纳余额和发行公债），及其它资料等。综合预算近乎于现金预算，虽然它与后者有着截然的不同。

制订和审批预算是一个极其复杂的政治过程。在这一过程中资本主义社会的主要阶级之间的对抗性矛盾表现得最为明显。大资产阶级竭力想依仗自己在政权组织里的代表和利用政治掮客，靠预算拨款来维持其高额利润。这一政策却受到有组织的工人阶级、农场工人及其它组织的反对。他们主张扩大社会福利拨款，没收富豪阶层的收入实行重新分配。

联 邦 预 算 ※ (十亿美元)

财政年度	收 入	支 出	收入超出支出 部分或赤字
1929	3.8	3.1	0.7
1940	6.4	9.5	-3.1
1945	45.2	92.7	-47.5
1950	39.5	42.6	-3.1
1955	65.5	68.5	-3.0
1965	116.8	118.4	-1.6
1966	130.9	134.7	-3.8
1967	149.6	158.3	-8.7
1968	153.7	178.8	-25.1
1969	187.8	184.5	3.3
1970	193.7	196.6	-2.9
1971	188.4	211.4	-23.0
1972	208.6	231.9	-23.3
1973	232.2	246.5	-14.3
1974	264.9	268.4	-3.5
1975	281.0	324.5	-43.6
1976	297.5	373.5	-76.0
1977	351.3	394.2	-43.0

※一九二九年是行政预算，其余各年份均按综合预算计算。

预算程序（或称“周期”）可分为三个重要阶段：拟订——审批——执行。第一阶段由总统负责，实际上是由总统的经济顾问团来完成。美国的预算程序与其它资本主义国家不同。比如英国，议会不参予预算的编制工作，议会只是批准或者推翻政府提交的草案，到最后可以对政府提不信任案。而美国对于总统所提出的预算草案在委员会里或国会所属的委员会里则反复进行修改。

一年一度的预算草案的制订工作在各财政年度开始的数月即着手进行。预算行政管理委员会主任将所要拨款的控制数字下达给各部和有关部门，并同时建议各部及有关部门提出下一财政年度所需款额的清单。预算行政管理委员会对所提报表总是大加删改，在此基础上拟订出联邦预算的最初方案。预算程序经常在该阶段暴露出严重缺点。对拨款的需要性和如何才算合理分配资金二者的估量原来就是很复杂的事情，在资本主义的条件下，再加上垄断资本的压力、自发势力及生产的盲目性等，就变得更加困难了。

各有关部门负责人向预算行政委员会提交的拨款申请不是出自于对业务的实际需要的考虑，而是多报很大一笔款额准备削减。多年来实际上都采用这种类似“游戏”的把戏，比如某项计划生效之后它就会在几年内几乎自动地由一个预算转变成另一预算了。这里有一种心理因素在起作用：提前撤消某计划项目就意味着白白丢掉一大笔金额，因为很难经由国会通过一项新的那怕是很重要的一个建设项目。

预算草案编就之后，总统在预算咨文中要提出关于支出和抵敷支出办法的一些重要资料。该预算咨文要在预算生效当年的一月份提交议会。接着就开始了预算草案在国会里冗

长的审议过程。预算被分解成为各个单元并分别送往各不同的委员会或分属委员会。收入和支出分开审议，支出在两院相应的委员会分门别类地加以审定。

每一个支出项目都要被国会的两院审查两次：首先是要经审核，然后是对被审批的项目投拨资金。两院的拨款委员会所属特别委员会管理资金的调拨。

国会中预算草案支出部分的审查过程，亦即最终结果通过几项拨款法的过程。每年都要通过十三项法律条文：如军需拨款条例，对外援助，军事设施，农业，社会公共福利等拨款条例，以及对其它各部拨款法律条文。总统对这些法令作了签署之后，各部及有关部门即可在中央银行的国库帐上开出支票付给供应者或发放各种补助金和抚恤、养老金等。

预算的收入部分在众议院的预算委员会和参议院的财政委员会分别同时进行讨论，然后再由“国内收入联合税收委员会”讨论。这一过程直到如今还是与支出拨款审查全然脱节。

美国的财政专家们以及舆论界不停地对现有的预算讨论方式加以激烈的批评。指出这种方式造成了预算的“过于庞大”，“僵硬古板”甚至“空泛议论”等等弊病。相反，这种制度却受到有影响的政界的精心保护，因为这种制度于垄断资本有利，他们大谈其预算程序的民主，以便在这一幌子的掩盖下抛出适合他们需要的决议。作为美国国家机器附庸的政治捐客们也腐迁透顶。大企业主的代表也在时时刻刻给国会施加无形的压力。总之，凡是不适合他们垄断生意的法令都一概加以抵制而得不到通过。许多议员公开地为大厂商的利益辩护，奔走效劳，以捞取资本家的慷慨的稿赏以肥私囊。

这一制度的弊端是再也明显不过的了。因此一种哪怕是

不完善的改革也受到了报界甚至国会本身的广泛支持。有一个时期，将全部希望放到了一种所谓“程序预算”上。这种预算的编制建立在每一预算项目的投资与结果的货币估算和全部项目相互间的紧密联系的基础上的。在预算的制订过程中对各种可供选择的方案都作了比较，以求得资金使用的最大效果。

预算的程序化使每一单独项目都有着明确的规定和明确的资金来源。但这种方法没有消除也不可能消除资产阶级政治制度的原则。强大的垄断势力的幕后压力与“拨款机构”的紧密结合，就不可能充分公正地考虑美国社会各集团和各阶层人民的利益。

改造预算“周期”的设想也曾几次被接受过，以消除国会为数众多的各委员会和所属分会的行动的不相协调。关于改变立法程序的一九四六年法令，其中有一项条款规定成立由两院成员组成的审查全部预算的联席委员会。该委员会仅存在了两年就夭折了，因为国会，特别是众议院有股强大的势力竭力反对这一新的机构，事实上是在破坏它的工作。直到一九七四年才通过了一项法令，根据这一法令在国会的两院里各成立一个预算常设委员会，责成这两个委员会对总统所提出的预算的每一细节都详细加以研究。为回答该委员会有关经济和财政等方面的质询，国会成立了配备有许多专家、法学家和财政界人士的预算管理局。

目前国会对预算的审议过程分为四个阶段。在每年的十一月，总统的助手将建立在对经济景气的洞察和予见的基础上的下一财政年度的收支草案递交国会，这在财政立法中无任何改变。这一草案称为“按现行价格计算的预算”。翌年