

外国财政制度丛书

名誉主编 项怀诚 主编 刘长琨

美国财政制度

财政部财政制度国际比较课题组 编著



WAIGUO CAIZHENG ZHIDU CONGSHU

中国财政经济出版社

外国财政制度丛书

美国财政制度

财政部《财政制度国际比较》课题组 编著

中国财政经济出版社

《外国财政制度丛书》编辑委员会

名誉主编：项怀诚

主 编：刘长琨

副主编：廖晓军 解学智

王朝才 储敏伟

委员（以姓氏笔划为序）：

马国强 左 敏 刘汉屏 吕旺实

许建国 李俊生 吴俊培 余蔚平

蒋 洪

本书编写：于 立

兼收并蓄 避短扬长

(序 言)

财政部《财政制度国际比较》课题组将于近期相继推出两套丛书，一套是全面、系统地介绍二十来个有代表性国家财政制度的《外国财政制度丛书》，一套是就预算、政府支出、税收、国债、转移支付、社会保障、国有资产管理等财政经济范畴和相关制度进行国际比较的《财政制度国际比较丛书》。出版这两套丛书的目的，是促进我国对外国财政的研究，为财政改革和财政工作更好地借鉴国外先进经验服务。

改革开放以来，特别是近十年来，在财政改革不断深入，财政经济迅速发展的同时，财政科学研究也出现了空前的繁荣，大量的论文、译作、专著、教材纷纷发表和出版，其中有很多是研究外国财政或进行中外财政比较研究的，这些研究成果在一定程度上弥补了我国财政理论在这方面的欠缺，为我国财政改革和建设提供了参考。但由于种种原因，在全面地分析各类国家财政制度的总体情况，系统地比较各国财政的精要方面，一直有所欠缺。这次《财政制度国际比较》课题组所做的工作，希望能在这个领域有所进展，有所突破。

建立和完善社会主义市场经济体制是一项前无古人的伟大事业，没有任何现成的模式可供抄袭。然而，新体制决不能是空中楼阁，维其史无先例，更需要我们广泛深入地研究别国尤其是市场

经济国家的经验和作法，大胆探索，勇于实践，找到适应中国自身实际的新路子。研究外国财政的主要目的，正在于借鉴有关国家财政制度建设和财政管理方面的先进经验，吸取他人长处以为我用，对此，我们必须有正确的认识。江泽民总书记在党的十五大报告中指出，在社会主义初级阶段，“需要扩大开放，吸收和借鉴世界各国包括资本主义发达国家的先进技术和管理经验。”这段话明确地告诫我们，在我国改革和发展过程中，需要吸收和借鉴别国的经验，兼收并蓄，避短扬长。显然，这也应当成为研究外国财政的指导。

在建国后相当长的历史时期内，受当时的政治经济理论的影响，财政研究很少涉及外国的情况，特别是对西方财政的态度，或是简单排斥，或是一味批判，而对其实际内容知之甚少。而当时我国经济处于封闭或半封闭状态，实行高度集中的计划经济体制，财政的作用不能充分有效地发挥，事实上也没有很好地具备借鉴外国经济的条件。改革开放以后，特别是我们党决定建立社会主义市场经济体制以来，作为主要的宏观调控手段之一，财政的职能日益强化，作用日益扩大，原来按照计划经济模式建立的财政机制愈来愈不能适应新形势的要求，进一步深化改革势在必行。而要建立适应市场经济发展要求的新型财政，又显得经验十分缺乏，这使得我们自然而然地将目光投向世界，寻求外国的经验，特别是市场经济比较发达的国家的经验。正是这样一种需求，促进了对外国财政的研究，并不断使之与我国财政改革实践更加紧密地结合。

西方发达国家实行市场经济体制已有几百年的历史，在长期的发展过程中，形成了一整套与市场经济相适应的政策、制度和法规，既有成功的经验，也有失败的教训，所有这些是我国在发展社会主义市场经济过程中应当借鉴的。当然，由于社会制度

根本不同，各国国情千差万别，经济发展水平迥异，在西方国家行之有效的政策和制度，放到我国就未必能产生同样的效果。这些因素是我们在借鉴西方国家财政管理经验时应当注意的。但是，这丝毫无损于财政科学国际比较的重要意义。要加强对西方国家财政的研究，真正弄懂西方国家财政运行机制及与之相关的背景、条件，按照马克思主义的立场、观点和方法加以科学分析，取其精华，弃其糟粕，深入探讨社会主义市场经济和资本主义市场经济条件下财政制度和政策中的相似之处和共同规律。

外国财政研究还要特别注意中等发达国家和发展中国家的经验。这些国家在发展本国经济和建立适应本国特点的财政经济制度方面积累了很多宝贵经验，在避免出现发达国家政策和管理上的失误方面，也有很多经验和教训。特别是其中一些新兴的工业国家，它们在经济组织和生产起点上与我国有着比较类似的情况，我们在参考和借鉴上有很多有利条件。曾有一种观点，认为西方国家的市场经济发达而成熟，我们只要研究和吸取这些国家在管理上的精华就够了，甚至认为我们在借鉴外国经验方面最有效率的办法是选准某一国家模仿和照搬。这种观点显然是不正确的。且不说照搬照抄别国的经验无法行得通，就是作为一种思想方法而言，也有极大的片面性。

社会经济活动加速国际化，是战后世界经济发展的一个明显特征。当今，全球性的相互依存程度又进一步扩大和加深。社会主义市场经济是现代经济，是开放经济。在国家之间的联系空前紧密，商品、技术、信息乃至整个经济活动日益趋向一体化的今天，一个国家的制度建设和政策安排已不可能完全孤立地进行，它势必影响到其他国家，也受到其他国家的影响。在这样一种社会背景下，在本国制度建设上吸收和借鉴别国的经验不仅仅是一种主观选择，更是一种客观需要，是国际合作与协调的需要，是

进入国际社会的要求。从这个角度看待外国财政研究这项工作，可以说意义深远。

在当前加快建立社会主义市场经济体制，推进机构改革，转换政府职能的形势下，加强对外国财政的研究工作更加显示出其重要性和紧迫性，因而更具有十分重要的现实意义。希望《财政制度国际比较》课题组所做的工作能够成为引玉之砖，不断有更新更好的外国财政研究成果问世。

《外国财政制度丛书》编辑委员会

编写说明

本书是财政部“九五”科研规划重点课题《财政制度国际比较》的阶段性研究成果之一。该课题于1997年初启动，计划对世界上20来个有代表性国家的财政制度进行系统研究，对预算、政府支出、税收、国债、转移支付、社会保障、国有资产管理等财政经济范畴及相关制度进行国际比较研究，并计划在2000年之前将有关研究成果分阶段出版或发表。为使该课题计划得以顺利实现，由财政部人事教育司和上海财经大学牵头组成了以财政部有关司局领导，部属院校和科研单位的专家、学者为主体的课题组。其具体构成是：财政部人事教育司司长廖晓军同志任组长；人事教育司副司长解学智教授、财政部财政科学研究所副所长王朝才研究员、上海财经大学副校长储敏伟教授和中南财经大学副校长吴俊培教授任副组长；成员为东北财经大学马国强教授、山东财政学院左敏教授、中央财经大学李俊生教授、中南财经大学许建国教授、上海财经大学蒋洪教授、江西财经大学刘汉屏教授、财政部财政科学研究所吕旺实研究员和财政部人事教育司高等教育处处长余蔚平同志等。本书作者为东北财经大学于立教授，主审人为廖晓军、解学智。在课题研究过程中，还有很多同志参加了有关工作，一些同志受课题组委托承担了专项研究任务。特别需要说明的是，财政部部长项怀诚同志十分关心课题的进展，并给予了多方面的支持和指导，部长助理刘长琨同志直接主持了有关工作，财政部的老领导刘仲藜同志、刘积斌同志也对

课题的确定给予了关怀和支持。

确定《财政制度国际比较》课题的目的，是通过对世界上各种类型国家财政制度的全面介绍和系统分析，通过对财政制度建设的国际经验的抽象和总结，为我国财政改革乃至整个经济、政治体制改革提供参考，促进外国财政研究的繁荣和发展。但受课题组组成人员水平和其他有关条件的限制，有些研究成果还有可能达不到这一要求，存在这样那样的不足甚至错误，对此，欢迎批评、指正并对课题研究本身不吝赐教。

《财政制度国际比较》课题组

1998年7月10日

目 录

第 1 章 美国概况	(1)
1.1 自然地理	(1)
1.1.1 民族、语言与货币	(1)
1.1.2 地形与气候	(1)
1.1.3 地区与州	(2)
1.2 政治	(4)
1.2.1 联邦政府机构	(4)
1.2.2 政党	(6)
1.2.3 美国历届总统	(6)
1.3 经济	(6)
1.3.1 美国经济结构的变化	(6)
1.3.2 竞争的作用	(9)
1.4 人口	(10)
1.4.1 美国人口规模、结构及变化趋势	(10)
1.4.2 人口变化对联邦预算的影响	(12)
第 2 章 政府与财政	(14)
2.1 政府行使财政职能的法律依据	(14)
2.1.1 联邦政府行使财政职能的法律依据	(14)
2.1.2 州与地方政府行使财政职能的法律依据	(16)
2.2 联邦政府预算	(17)

2.2.1	联邦政府预算职能机构·····	(17)
2.2.2	预算范围与主要内容·····	(19)
2.2.3	收入、支出与赤字口径·····	(22)
2.2.4	预算程序·····	(24)
2.3	各级政府财政收支结构·····	(26)
2.3.1	各级政府财政支出结构·····	(26)
2.3.2	各级政府财政收入结构·····	(27)
2.4	联邦政府财政收支的规模与结构·····	(27)
2.4.1	联邦政府财政收支规模·····	(27)
2.4.2	联邦政府财政支出结构·····	(29)
2.4.3	联邦政府财政收入结构·····	(30)
第3章	财政联邦制 ·····	(33)
3.1	财政联邦制概况·····	(33)
3.1.1	财政联邦制的基本特点·····	(33)
3.1.2	各级政府财政支出比例·····	(34)
3.1.3	各级政府分项支出比例·····	(36)
3.2	政府间转移支付·····	(39)
3.2.1	拨款种类·····	(39)
3.2.2	联邦拨款历史趋势·····	(41)
3.2.3	联邦拨款分项比例·····	(41)
3.3	财政联邦制的若干问题·····	(43)
3.3.1	作为政府间拨款的税收支出·····	(43)
3.3.2	财政联邦制下的公共教育·····	(44)
第4章	收入分配与社会福利 ·····	(46)
4.1	收入再分配与社会保险·····	(46)

4.2 收入分配与贫困问题·····	(47)
4.2.1 收入分配差距·····	(47)
4.2.2 贫困线与贫困率·····	(48)
4.2.3 生计检验·····	(50)
4.3 现金类社会福利支出项目·····	(51)
4.3.1 家庭补助·····	(52)
4.3.2 补充性保障收入·····	(52)
4.4 非现金类社会福利支出项目·····	(53)
4.4.1 医疗补贴·····	(54)
4.4.2 食品券·····	(55)
4.4.3 儿童营养·····	(56)
4.4.4 住房补助·····	(56)
4.4.5 就业与职业培训·····	(57)
4.4.6 贫困家庭子女教育·····	(57)
 第5章 税收·····	(59)
5.1 税收概况·····	(59)
5.1.1 财政收入、税收收入与税基·····	(59)
5.1.2 联邦主要税种·····	(60)
5.1.3 各级政府税权划分与内部结构·····	(61)
5.2 个人所得税·····	(64)
5.2.1 计算联邦个人所得税的基本步骤·····	(64)
5.2.2 个人所得税的其它问题·····	(66)
5.3 公司所得税·····	(67)
5.3.1 联邦公司所得税·····	(67)
5.3.2 州公司所得税和跨国公司税收问题·····	(69)
5.4 社会保险工薪税·····	(70)

5.5	销售税·····	(72)
5.6	其它税种·····	(75)
5.6.1	遗产税与赠与税·····	(75)
5.6.2	增值税·····	(75)
5.6.3	财产税·····	(76)
第6章	预算赤字与政府债务 ·····	(78)
6.1	赤字与债务种类·····	(78)
6.1.1	主要政府债务种类·····	(78)
6.1.2	联邦预算赤字·····	(81)
6.1.3	赤字与社会保障信托基金·····	(83)
6.2	债务规模与结构·····	(84)
6.2.1	债务规模与趋势·····	(84)
6.2.2	债务结构变化·····	(86)
6.2.3	三级政府的债务情况·····	(90)
6.3	债务(或赤字)控制·····	(91)
6.3.1	联邦债务的规模控制·····	(91)
6.3.2	联邦预算赤字立法控制·····	(92)
第7章	社会保险 ·····	(95)
7.1	概况·····	(95)
7.1.1	社会保险项目的共同特征·····	(95)
7.1.2	美国的主要社会保险项目·····	(96)
7.2	社会保障·····	(96)
7.2.1	社会保障福利金支付方法经历的三个阶段 ·····	(97)
7.2.2	社会保障福利金结构·····	(98)
7.2.3	社会保障的性质与范围 ·····	(100)

7.2.4 社会保障信托基金	(102)
7.3 医疗保险	(103)
7.3.1 私人医疗保险	(104)
7.3.2 社会医疗保险	(105)
7.3.3 其它问题	(107)
7.4 失业保险	(108)
后记	(110)
主要参考文献	(111)

第 1 章 美国概况

1.1 自然地理

1.1.1 民族、语言与货币

美利坚合众国 (The United States of America) 简称美国 (U.S.A.)。美国是一个移民国家, 基本居民美利坚人主要由不同历史时期迁入美国的移民及其后裔组成。包括 100 多个民族成份, 分属世界三大人种和各种混合类型。目前人口为 2.6 亿, 其中白人约占 80%, 黑人约占 13%。亚裔人口约占 3%, 其中华人约占 1%。美国有“民族熔炉”之誉。

英语 (美式英语) 为通用语。有些民族讲本族语言, 如部分印第安人讲印第安语, 墨西哥人讲西班牙语。美国信奉宗教的人约占总人口的 60%, 主要信奉基督教、天主教、犹太教和东正教。

美国货币为美元, 基本单位是元 (dollar, 符号为 \$) 和分 (cent, 符号为 ¢), 1 美元 = 100 美分。

1.1.2 地形与气候

地形

美国位于北美洲中部 (所属阿拉斯加在北美西北角, 夏威夷在太平洋中部), 北邻加拿大, 西南接墨西哥。美国陆界长约 9080

公里，东濒太平洋，东南临墨西哥湾，海岸线长约 22680 公里。美国总面积为 937 万平方公里，次于俄罗斯、加拿大和中国，居世界第四位。

美国境内地势东、西两侧高，中间低，没有东西走向的山脉。东部和西部大体以落基山东麓为界，自然条件差别明显。美国西部约占本土面积的三分之一，以山地高原为主；东部以平原低地为主。

气候

美国本土大部分位于暖温带和亚热带，气温适宜、降水丰富。但由于本土范围辽阔、地形多样，气候变化比较复杂。

美国东北部沿海属大陆性温带阔叶林气候。因受寒流和北方冷空气的影响，冬季较长且寒冷，多雨雪；夏季则较为温暖。

美国东南部和墨西哥湾沿岸地带属亚热带森林气候，温暖湿润，植物繁茂。

美国中部平原地区春夏气温高、湿度大，冬季寒冷多雨。太平洋沿岸地区的北段全年湿润多雨，属温带海洋性气候，但夏季却干旱无雨。西部内陆地区高原冬季干燥寒冷，夏季干燥炎热。

美国本土以外的阿拉斯加为极圈内的寒冷气候；夏威夷则位于北回归线以南，属于热带气候。

1.1.3 地区与州

据 1993 年普查，美国现有 83 000 个政府管辖区。其中 1 个联邦(Federal)，50 个州(State)，3 043 个县(County)，19 296 个市(Municipality)，16 666 个镇(Township)，14 556 个学区(School District)和 33 131 个特区(Special District)。学区和特区一般不是一级政府，功能比较单一。

美国首都华盛顿位于马里兰州与费吉尼亚州两州交界的波托

马克河与阿纳卡斯蒂亚河汇合处的东北岸，是为纪念美国第一任总统华盛顿而命名。1800 年正式迁都于此。

美国的十大地区是：新英格兰地区、中央地区、中大西洋地区、西南地区、阿巴拉契亚山地区、高山地区、东南地区、太平洋沿岸地区、大湖地区和阿拉斯加、夏威夷地区。

表 1-1 列出的是美国 50 个州的州名和州府。

表 1-1 美国 50 个州的州名和州府

州 名	州 府	州 名	州 府
亚拉巴马	蒙哥马利	蒙太拿	海伦娜
阿拉斯加	朱诺	内布拉斯加	林肯
亚利桑那	菲尼克斯	内华达	卡森城
阿肯色	小石城	新罕布什尔	康科德
加利福利亚	萨克拉门托	新泽西	特伦顿
科罗拉多	丹佛	新墨西哥	圣菲
康涅狄格	哈特福德	纽约	奥尔巴尼
特拉华	多佛	北卡罗来纳	罗利
佛罗里达	塔拉哈西	北达科他	俾斯麦
佐治亚	亚特兰大	俄亥俄	哥伦布
夏威夷	火奴鲁鲁（檀香山）	俄克拉何马	俄克拉何马城
爱达荷	博伊西	俄勒冈	塞勒姆
伊利诺伊	斯普林菲尔德	宾西法尼亚	哈里斯堡
印第安纳	印第安纳（波利斯）	罗得岛	普罗维登斯
艾奥瓦	得梅因	南卡罗来纳	哥伦比亚
堪萨斯	托皮卡	南达科他	皮尔
肯塔基	法兰克福	田纳西	纳什维尔
路易斯安那	巴吞鲁日	得克萨斯	奥斯汀
缅因	奥古斯塔	犹他	盐湖城
马里兰	安纳波利斯	佛蒙特	蒙彼利埃
马萨诸塞	波士顿	弗吉尼亚	里士满
密歇根	兰辛	华盛顿	奥林匹亚
明尼苏达	圣保罗	西弗吉尼亚	查尔斯顿
密西西比	杰克逊	威斯康星	麦迪逊
密苏里	杰斐逊城	怀俄明	夏延