

纽约市的财政^{*}

自序

纽约市是个帝国规模的城市，而今天的中国是帝国共和国，两者的财政有着许多相似之处。例如，大约六年以前，纽约市编制预算的方法只包括拨款总额，而没有支出用途和目的的任何明细分类规定，这同前清帝国王朝中央的财政十分相似。又如，直至最近运用科学管理方法控制债务以前，纽约市的负债增长到十亿美元以上，这又同中华民国中央政府的坐视内外债增长情况如出一辙。在现在这部专著中，我试图对纽约市财政收支情况（一九一三年实际现金收入为八点四一亿美元，支出为八点四四亿美元）的各个方面的深入细致的研究，对该市财政如何得以维持作一说明。这样的研究能使人们明了纽约市所以在财政上已经或正在从一种乱境进入治境的道理，也能为中国上一堂有益的课。

本书系马寅初 1914 年在美国哥伦比亚大学攻读经济学博士学位时用英文撰著的博士论文，同年由哥伦比亚大学政治学院出版，随即被指定为哥伦比亚大学经济系一年级本科生的教科书。此为 80 多年来首次译成中文，并予出版中文版。由陈孟平、马志学、李小阳三位同志译成中文。

纽约市在她的财政改革中所采用的许多科学方法，已被其他美国城市用以改革财政。甚至美国联邦政府现在也特别着重使用纽约市政府的分类预算法。我看不出有什么理由在老的美国共和国中能被市政府和联邦政府所抄袭和成功建立的体制，而在中国这个年轻共和国却没有被省政府和中央政府所抄袭和建立起来。一个事例的细节，在应用的时候可能需因地制宜，但这些细节之上的原理，就我所知，实际上是相同的。由中国来仿效纽约市纵然并非易事，我相信，这里关于纽约市维持了财政平衡，而信用地位没有丝毫受损的经过的叙述，将对中国财政当局有价值，特别是如果将它翻译成中文。

为清楚起见，以下我将问题分为四部分论述，即（1）科学的预算编制；（2）税收制度；（3）纽约市的债务管理和；（4）新会计制度下的收支控制。但正如在《导言》中已清楚地指出的，这四个部分连接在一起会成为连续的一系列逻辑推理。我的主要缺憾是，虽然我已详细论述了这四个问题的各个方面，但我未能充分地描述整个财务形势。我必须承认，这在一定程度上是由于事实上有许多因素应加以考虑，而我们的头脑未能领会所有的，甚至其中最重要的因素。这一缺点出现了，尽管有我的主要教授埃德温·R. A. 塞利格曼的最大支持。他不仅给我提出了有关改进工作的重要建议，而且还友善地安排由丛刊负担印刷本书总费用的约百分之八十。因此，他应该得到最真诚的感谢。同样我不能不对我的另一位主要教授亨利·R. 西格深深地表示感谢，因为他在专家委员会上作了杰出的评论。正是这个评论使我注意到了我所忽略的极其重要的一点。他还在这本书中提出了详尽的意见和建议。我还要特别感谢中国驻华盛顿公使沙凯福、中国驻纽约总领事杨玉音，以及中国驻纽约副领事弗朗西斯·张，因为由他们向中国政府担保使我能延期四

个月回国，以便完成我的著作。我还要特别感谢纽约市税收与估税局局长劳森·珀迪、纽约市审计员威廉·A·普伦德加斯特和他的助手邓肯·麦金尼斯先生、主任会计师罗伯特·B·麦金太尔先生、专门会计师 H.H. 拉思音、收入审计员以及市政研究所的女士和先生们，特别是林达尔先生。最后，我还要感谢供水、供电和煤气供应部门的一些先生，特别是霍金斯先生。

马寅初

一九一四年八月五日于哥伦比亚大学

导 言

暂且不考虑公司股票预算，我首先要谈及纽约市每年的税收预算，目前总计达一点九二亿美元。过去，作为单凭经验编制预算的结果，这种预算中有许多是由于浪费、偏袒和腐败。预算拨款是按总额编制的，没有按照支出的用途和目的明确而又充分地分类。薪水和工资津贴不是在按比例的基础上确定的，而是根据月份的花销。这使得各部门的领导们将一些五月份的享受推延到六月，并把一些预期到八月份偿还的债务提前到六月份偿付。这样，使六月份的支出大大增加，使得依据这个支出所确定的津贴会远远超过部门的实际需要。

再者，众所周知，花钱无度的人在每年的部分时间里使用公款来把人员服务费用维持在较低的水平，以便将积累起来的剩余在编制预算之前用来增加他们中意的人的薪水。当出现空缺时，他们也利用竞争性公务员名册上的高薪来雇佣大量廉价的

雇员，特别是当临近大选时。这造成了让不胜任的人来担任公职的效果，严重地影响了全体职员的精神。目前的控制预算编制的方法，使得随意使用公款变得很困难，即便是可能的话。因为人员服务津贴现在是按比例确定的。

只有拨款总额的预算编制方法，可以用一九〇五年预算中的下述惊人的例子来说明：

“用于师范学院和师范学院培训部的教授、助教及其他人的薪水；用于科学仪器、书籍和所有必需的供应品；用于更新和改造学院建筑及用于维持、保养学院建筑和一般费用——二十二万美元。”

师范学院的全部预算只是有拨款总额的，没有按照支出的用途和目的明确地分类。这不能成为这种拨款的可以原谅的借口。按照这种方法确定的薪水可能无止境地增长。没有会计核算和行政控制是可能的，因为用于汽车的开支可能以“供应品”或“一般费用”的名义从这个总预算中支付。所使用的专用名词是如此含混和多义，以致主要财务官员的审计员无法进行适当的审计。即便钱实际是用来购买供应品，各部门也应当确切地指出究竟是哪一类供应品，因为“供应品”这个词包括食品、饲料和兽医用品、燃料、办公用品、教育和娱乐用品等。如果三万美元是用作购买师范学校的教育和娱乐用品，恐怕没有人会提出任何异议；但是如果同样的钱用于办公用品，则每个通情达理的人一定要问个明白。彻底地审计用于供应品的三万美元支出的账单，几乎是不可能的；除非指出供应品的具体种类。这种导致了过去的大量浪费和腐败的缺点，现在被科学的分类方法所克服。这种办法使得有可能对各部门支出加以审计和控制，同时也为确定拨款提供了足够的依据。各种没有明确目的的经费申请，现在不再批准了。总之，只有拨款总额的预算，现在被妥善组织和科学

分类的预算所代替。

年度预算编制后，下一步是去执行预算或者为它“筹资”。“筹资”的主要手段是征税 这是在本书第二部分中所介绍的。纽约市收入的主要来源是不动产税。作为应用科学的评估方法的结果，税收负担几乎平均地落在所有不动产上。例如，纽约市所有的不动产现在是按‘全值’来评估的。‘全值’是美国有史以来从来没有过的最好的评估标准。如果不采用这个标准，则没有东西可用来指导评估员。结果，一块地产可能按它全值的百分之五十来估价，另一块按百分之六十，而第三块按百分之八十。纳税的负担因此不能均等地加在各块地产上。作为标准采用‘全值’，较大程度地消除了以前在纳税人之间存在的平等。

无论是在不动产，还是在个人财产的纳税上，都有了很好的改进。当在一般财产税制下评估个人财产，则大部分个人财产不能用普通的地方评估方法来评估。从理论上讲，各种形式的个人财产都是能够征税的，但是实际上只有有形资产，像马、牛、商品、机器等可以征税。而像期票、账面债权、抵押单、公司债券等无形资产，一般靠藏匿来避税。这些缴纳无形资产税的人，是无知、无奈和过于正直的。简言之，普通个人财产税被证明是如此不能令人满意，以致纽约市在近二十年里逐渐取消了它，而发展几种特种税来代替它。这些特种税是对特别种类的个人财产征税。过去，实际上各种形式的个人财产都是依照一般财产税制，在不同地方依照不同的地方税率来征税的。现在，州将特种税留给自己，而把不动产税留给地方。某些特种税收入，包括银行和信托公司税、抵押税和货物税 在以州为一方 以市、县为另一方之间分配。这基于以下事实，即个人财产是依据明确的地方特征或产生于绝对的市政状况的财产价值来评估的。作为特种税优越于一般个人财产税的例证，我们来看以前在对人税法下来对

待的银行税。个人股东所有的股票，很容易被藏匿起来，并且法律不能抓到它们。依照现行法律规定征收百分之一的税，不是针对可以藏匿的股票，因为它们是股东持有的，而是针对资本、盈余和不能藏匿的未分配银行利润。

综上所述，显然纽约市现有税制是还算令人满意的。我在其中发现的唯一缺憾是“特种特许”税。该税不仅成为了法院和税务局的难题，而且也是公用事业公司的难题。第五章将专门讨论这种税。

应当注意的是，年度税收预算并不代表当年的全部花销。除了税收预算之外，现在每年都在编制公司股票预算，需要经过像税收预算那样的相同的分类过程。公司股票预算靠发行一般长达五十年的长期债券来筹集资金，用于像地铁、隧道、码头、渡口、校舍、道路等基础设施的维修和改善。正像在过去三十年里所表现出来的，纽约市民对改善这些公用设施的热盼，是目前的十亿美元债务的主要原因。这一点将在本书第三部分详加讨论。

为像地铁、隧道、码头和渡口等市政设施筹资而发行五十年期债券被证明是正确的，因为它们能自负盈亏；而靠发行长期债券来为校舍和道路支付费用也是正确的，因为它们能使社会多年受益。可是，在管理松懈的时期，纽约市的做法是为了十年修路而发行五十年期债券。结果是，支付利息的负担仍旧继续，而公众无法使用道路。这一政策现在被适当的法规所改变，核准为十年修路发行十年期债券。纽约市现在计划用于公司股票目的的十年期分期偿还债券来代替五十年期债券，但是为了使这个方案行之有效，特殊的法规是必要的。

民众对于目前花费颇多的改善的需要，并不花现有的纳税人的钱，而是把沉重的负担留给了他们的子孙。这种情况幸而被有关纽约市负债不能超过其不动产征税额的百分之十的法律限

制明智地制止了。大部分有关纽约市债务中有多少应当受法律限制的制约，有多少不应当受法律限制制约的问题已被解决，使可怀疑之处减少到最小。

纽约市财务权益得到保护，不仅依靠发行十年期债券来代替五十年期债券以及法律限制，而且也靠资助能使纽约市得到最大利益的企业的的新办法。例如，纽约市的做法是一年之中数次到市场上销售长期债券。但是，纽约市经常发现本身处于较大的困难之中，因为货币在市场上是稀缺的，或者因为银行不去处置纽约市发行的债券。这种方法对纽约市来讲是代价很高的，因为纽约市不得不支付很高的利息。由于这些原因，现在的审计员采用了单一销售法，意味着纽约市不再走进市场进行一年一次以上的长期筹资。这种新方法被证明不仅有益于投资的公众，而且也有益于纽约市，因为当银根“紧”时它不把急迫的需求压在货币市场上，并且同时把纽约市从支付高利息的困境中解救出来。在第八章中将要详细讨论这一方法。

正如在第一部分所讨论的，每年的税收预算首先编制；然后是执行或通过税收来“筹资”正如在第二部分所讨论的再后是靠长期筹资来补充，正如在第三部分所讨论的；另两个问题将在第四部分回答即：(1)应当如何控制税款或其他岁入的收缴，以避免逃税、漏税；(2)在收缴税款和准备使用之后，应当如何控制开支，使拨款能用于指定目的或法定目的，而不被用于其他目的或非法定目的。事实上，纽约市更进了一步，对费用的控制建立到这样的程度，使得政府部门的开销几乎不可能超出在每个账项中所允许的。建立在新的会计制度下的控制收入和支出的方法，将在第四部分充分讨论。

我已经这样讨论了纽约市的财政，从对来年拨款预算估计的分析到拨款的支出 全书的四个部分就这样构成有机的整体。

第一部分 用科学方法编制预算

第一章 预算估算的分类

一、对用经验方法编制预算的评论

1. 只有总额的估算。

直到最近，纽约市各部门开展工作所需经费的估算，都是由部门本身大略确定，只有很少的确切的资料来指导他们。无疑他们的估算很不可靠。例如，工薪估算通常由部门不是按比例而是以所谓“六月花销”为基础来决定的。我们知道，下一年的工资拨款是以六月份的花销为依据的，而花公款的人则通过把一些五月份的享受推迟到六月份和把一些应在七月份到期的债务提前到六月份偿还来最大限度地增加六月份的支出额。^①因此，预算中的工资津贴，远远超过了部门的实际需要。

提出的所有只有总额的估算，不仅不可靠，而且不够详尽，因此拨款机构无法对申请拨款数额的必要性和合理性作出适宜的判断。在大多数情况下，所申请的拨款额没有按各部门的职能进行分类。而且，这些估算没有按支出的目的加以分类，例如工资和薪水、其他的服务、设备、物资、供应品等等。它们似乎是以

纽约市政研究所编写的题为《应当如何编制公共预算》的小册子 第 4 页。

过去一年的支出为依据，而不是在用于特殊目的特殊需求的基础上提出的。纽约市编制预算的历史揭示了这样的事实，估算无论怎样合理，仍会被估算与分配委员会大幅度削减，而且这种削减总有些武断。因此，各部门领导在准备他们的估算时，都把一个相当大的机动数加到估算里，以致当申请被削减和批准后，仍能足以满足他们心中的目标。

在旧的制度下，最困难的事是把各部门领导所花的钱限制在预算规定的数额之内。这种预算现在已详细分类。由于没有对支出的目的和目标作些详细的说明，使得几乎无法保证将公款支出置于检查之下；并且无法查清拨款支出是否用于所申请和批准的正确目的。

2. 得不到有关服务的资料。

这些估算未加分类，无疑是因为缺乏科学的记录方法。这样，在使用科学方法编制预算之前，各部门当期的记录和报告没有为他们提供有关维持每项活动或职能的费用的现成和清楚的资料。在从一九〇六年一月到一九〇七年八月短短的二十个月里，纽约市政研究所为了便于比较维持每项活动的费用和结果，把获得说明花销和所做的工作的较好的方法作为自己的任务。^②可是为了完成这项任务 纽约市编制预算的随意方法 被现在正在使用的科学方法所取代。认识到这一步的重要性，研究所着手为卫生局预备预算。这样的预算要说明有关部门打算完成的各项任务以及实施每项职能所需经费的原则。

至于为卫生局编制预算，可不是一项容易的任务。从提交的

有关估算的论文《预算与市民》，《展望》1909年8月28日。

纽约市政研究所：《市政预算编制》第5~7页。

同上书，第5~7页。

有关服务的报告和记录中搜集的资料，在编制预算中没有用。甚至年度报告也未能说明重要的事实，各种情况隐藏在含混的语句中，其中的关系除了负责编制的职员外，没有人能看清楚“，有关事实的表述，分散在报告各处”由于没有索引，也无法利用。同样，部门的账是这样记的，关于费用的资料，不是立刻就能得到。它们不是按职能而是按“经费”或拨款来分类的，因此几乎不可能找到每种职能的费用或所有职能的比较成本。例如，学院的检查经费，不仅要支付学院卫生检查人员的薪水，而且还要支付学院的护士和由医生与护士组成的暑期服务团的薪水。这些医生和护士负责逐户检查染上夏季疾病的孩子，并指导母亲正确地照顾她们的孩子。

3. 得不到有关费用的资料。

卫生局的记录不仅不能显示有关服务的资料，而且也不能显示在编制科学的预算中同等重要的有关费用的资料。这样，从这个记录里不可能看出，部门的哪些职能和活动实际上需要花钱。在有关薪水的记载中，一个雇员的薪水可能完全是为他只花费了部分时间的职务而支付的。例如，有六十八位医生用“学院检查经费”支付工资，尽管事实上并未派他们负责学院的检查。同样，在有关供应品的记载中，看不出被消费的供应品中有多少是用于不同的活动的。的确，有时供应品是为各种不同活动而购买的，但即使这样，这些记载并不能说明支出的真实情况，因为事实上相当大量的未消费的供应品在仓库里。各部门的账簿显示了购买供应品所付的钱，但没有显示所使用或消费的供应品。从一九〇六年八月份使用的财务记录中，得不到有关卫生局进

行各种活动的费用的准确资料。

4. 估算附带的各种报告书或说明。

最坏的是，从含混的记录中产生的这些部门的推测估算，一般还附带有为申请辩解的非常不合宜的报告书。有关这种报告书的典型例子 是在一九〇七年卫生局的估算中发现的。请看下文：“如上所示 为医学院检查所增拨的三万九千六百美元 用于支付分布在各行政区的三十二位新医务检查员和曼哈顿区增加的一名护士的薪水，每人一千二百美元。这些是为与整个城市学校人口的不断增长保持同步而申请的。”^②这一报告书并未说明需要薪水均为一千二百美元的三十二位检查员和一名护士的确切理由。这里看不出学院检查员在一年或几年前所提供服务的成果，也看不出再增加检查员的必要性。

二、双重分类的必要性

为了得到控制各部门支出的有效手段，预算必须分解为所履行的职能和支出的目的两部分。多数的市政职能是通过人员服务和材料及供应品消费来实施的。例如，实施卫生局的特殊职能 如牛奶检验 所需要的拨款 是这样确定的 即提出牛奶检验中所涉及的不同要素 包括薪水和工资、供应品、电话、服务、修理房舍及设备等等。这种支出的详细分类，能够使公务员检查原本用来支付人员的服务和购买供应品、材料或设备等的资金的使用。正如我们将要看到的，纽约市首先注意到了控制用于人员服务、供应品和材料的支出。

这样，职能的分类必须靠支出的分类来补充。如果卫生局收

纽约市政研究所：《市政预算编制》第 10～11 页。

同上书，第 15～16 页。

到的只有总额的拨款仅仅按照职能来分类，例如儿童卫生、传染病控制、食品检验等，但从这种指令中不可能知道专门用于儿童卫生的定额中有多少用于人员服务，有多少用于材料和供应品。在这种情况下，支出的混乱组成造成的混乱状况仍旧存在。相类似的是，如果部门收到的拨款只是按支出的目的分类，像薪水和工资、供应品等等，从这种指令中不可能知道有多少钱应该用于食品检验，有多少钱应该用于儿童卫生。因此很清楚，编制科学的预算需要两个重要的条件，即按职能和支出目的分类。这两项必须结合在一起进行，否则不会得到好的结果。

三、按职能分类

按职能分类是指将拨款按照职能加以划分或为每一项性质不同的工作提供单独的拨款报表。科学的编制预算不是指对十几项不同的工作规定一个只有总额的拨款额。它也不是指把用于可以独立完成和能够单独核算的两或三种不同的工作的拨款归并在一起。若没有按职能来分类，拨款是否妥善就难以判断。当然，按职能分类可能被搞得过于细微。明细的程度就是看能否使预算编制者、执行者和公众从预算中得到有关政府机构预期要完成的服务的数量和所包括的支出数额的明确印象。鉴于这一重要目的，纽约市政府的预算按以下职能或目的进行分类：

- (1) 一般行政管理。
- (2) 立法——市参议会。
- (3) 司法。
- (4) 教育。
- (5) 卫生与环境卫生。
 卫生局等；
 贝尔维由系统医院；

环境卫生局。

(6) 人身与财产保护。

警察局；

消防局；

兵工局等。

(7) 惩戒与感化部门等。

(8) 慈善机构。

(9) 供水局。

(10) 给水、煤气和供电部门。

(11) 行政区主席。

(12) 公共服务委员会。

(13) 快速运输部门。

(14) 桥梁部门。

(15) 码头与渡口部门。

(16) 园林部门等。

(17) 市政档案局。

(18) 选举与民意调查局。

(19) 税收委员会。

各项主要职能，又被划分为次职能或活动。篇幅有限，不允许列举各项主要职能的所有次职能。为了便于说明，现对构成直接公共服务的卫生局的各项活动做如下分析：

卫生局。

行政管理。

一般性事务；

这种分类是在由主计官发布的《季度财务概要》中使用的。见《季度财务概要》，1913年1月1日至3月31日第3页。

照管建筑物和场地。

生命统计。

促进公共卫生。

儿童保健；

婴幼儿和牛奶检查；

传染病；

卫生检查；

食品检查。

实验室服务。

研究和疫苗；

化学制品；

药物。

医院服务。

威勒德·帕克街医院和接待处；

河岸路医院；

京斯敦大街医院；

结核病疗养院；

洗衣房；

轮船和游艇。

宪章规定，卫生局的任务是采取适当的办法为“维护纽约市民的生命，保护和增进健康”提供条件。它对于展示卫生局进行各项活动的计划，以至公众可以了解卫生局为了规定的目标提供了哪些服务和提供了多少服务来讲是重要的。这样，牛奶检查是一种卫生活动，对于供应纯牛奶来讲是必需的；结核病防治改革是另一种；而禁止销售不洁药品、肉食和其他食品是第三种。

① 1914年《核定预算》第63~64页。

由于卫生局的工作必然要受到拨款的限制，因此难以承担大量的其他工作。可是，恰当地说，卫生局目前履行的职能是它的一种认识的表示，即哪些措施对公共卫生是最重要的。

四、按照支出目的分类

1. 分类的方法。

按支出目的分类是与按职能分类密切相关的，在这一节讨论按支出目的分类时，我会经常提及按职能分类。正如前文所述，通过只有总额的拨款，资金转用于有别初衷的其他目的就变得比较容易。纽约市一九〇五年预算提供了有关这种拨款的许多惊人的例子，下面就是一例。按照《纽约市宪章》第一一四二条规定，拨款二十二万美元，用于师范学院和师范学院培训部的教授、教员和其他人的薪水，用于师范学院的科学仪器、书籍与其他必需供应品，用于维修和改造师范学院的建筑物，以及用于维持一般费用。

这样，纽约市师范学院的总拨款是作为一个项目来表示的。

这样的拨款可以说是不该拨付的。其内容是如此广泛和如此不明确，以致几乎不可能保证充分的核算和审计控制。这种一般性拨款可以用于各种目的。如果支出报告书按照这种一般性项目分类，那么对于纳税人了解实际费用来讲没有什么用。

不要向每个部门拨付只有总额的拨款，而应限制可用于不同目的的每笔拨款的金额，像薪水与工资、其他服务、供应品等；否则过多的拨款会被挪用于增加雇员的数量和薪水，或被流转到私交甚密的材料、设备和供应品供货商手中。换言之，为了给行政控制奠定基础，必须将拨款分类。而如果按照统一的分类法进行分类，并以此作为标准一直延续下去，则可能成为开发具有更多经济价值的统计数据的真实基础。纽约市现在实施的这个

计划，它的年度预算是把所有纽约市花钱购买的东西进行明确、固定的分类。这些一般称为标准账项。这样做，下一步是要查明哪些公共服务要靠经费来保证。这些称之为‘职能’的服务在预算中归并在各部门和其他组织单位名下。例如，在卫生局名下归并了像牛奶检查、卫生检查、幼儿卫生等职能。

通过这样安排，得到了有关各种市政职能和活动的清楚而又全面的描述，并且为理性地判断拨款适当与否奠定了基础。因此，不仅指出了对每种职能的拨款，而且还可了解到为了这种职能得以实施必须提供多少拨款。

正如以上明确指出的，在作出这种安排时，最重要的是要把分类作为标准来采用，并且以后也不要背离，因为通过在职能、次职能和支出的目的之间进行逐年的比较而提高了有用性。这一点或是靠法令来强制执行，或是利用宪章来约束预算官员按照标准来编制年度预算。

除了可对各年相应拨款进行可能的比较，以及简化和改进会计、审计与报告方法以外，分类预算的采用，使得各种目的不明确的拨款申请难以得到批准。

按照纽约市支出目的进行的分类，在一九一四年的预算中是这样的：

(1) 人员服务。

薪水，正式雇员；

薪水，临时雇员；

工资，正式雇员；

工资，临时雇员。

(2) 供应品。

食品供应；

饲料和兽医用品；

燃料供应；

办公用品；

内科和外科用品；

⑥ 洗涤、清洁和消毒用品；

⑦ 制冷用品；

⑧ 教育和娱乐用品；

⑨ 农用物品；

⑩ 机动车辆用品；

⑪ 一般工厂供应品。

(3) 材料。

公路材料；

排水工程材料；

建筑材料；

④ 一般工厂用材料。

(4) 设备。

办公设备；

家务设备；

内科、外科设备；

牲畜；

非机动车辆与设备；

⑥ 机动车辆与设备；

⑦ 服装；

⑧ 教育和娱乐设备；

⑨ 一般工厂设备。

(5) 合同或略式订单服务。

普通修缮；

机动车辆维修；