

# 浅析 90 年代美国财政制度的主要特点

张 彬

美国是实行联邦制的国家。政府机构由联邦政府、50 个州政府、华盛顿哥伦比亚特区和 8 万多个县、市、镇、学区 (School district) 等地区政府组成。按照美国宪法的规定, 联邦政府和州、地政府分别保持一定的独立性, 当各州行使宪法给予它的权力时, 联邦政府不得擅加干涉。在许多方面, 地方政府行使的权力也不受州政府的支配。但随着美国经济由自由竞争过渡到垄断, 以及由一般垄断过渡到国家垄断, 联邦政府在经济和政治生活中的作用越来越大, 联邦政府的权力相应得到加强。与政治体制相适应, 美国财政体制由联邦、州和地方三级财政所组成, 三级财政体制相对独立, 在美国没有全国统一的国家预算, 预算分三级管理, 即联邦预算、州预算和地方预算。各级预算的联系主要是上级政府对下级政府的拨款。各级政府都有自己独立的税收立法和征收管理权, 主要表现在: 联邦、州和地方三级议会都可在联邦宪法规定范围内确定自己的税收制度; 州、地税制的确定不需经联邦批准; 联邦、州和地方政府有各自的税务征管机构征收各自的税收, 并安排其支出项目。但就三级政府财政的权利和责任来说则是各有侧重, 相互交叉, 互为补充的。

进入 90 年代, 美国的财政制度仍以三级财政体制为基础, 但财政收入和财政支出的侧重点则表现出新的变化和特点。

## 一、税收制度

在美国, 财政收入几乎全部来自税收。因此, 美国的税收体制由联邦税、州税和地方税组成。

联邦政府的税收体系主要由个人所得税、公司所得税、社会保障税、国内消费税、遗产和赠与税等构成。如今这五大税收已成为联邦政府财政收入的主要来源, 并在政府财政收入中占有越来越大的比重。以 1994 年为例, 联邦五大税种的收入额占美国财政总收入的 57.1% (1986 年为 54.9%), 占联邦政府

总收入的 96.6% (1986 年为 96.0%), 占当年国内生产总值 (GDP) 的 22.7% (1986 年为 20.0%) 左右。其中个人所得税是联邦政府税收体系中的第一大税种, 在联邦总收入中占 43.2%; 社会保险税居第二, 占联邦政府财政收入的 36.7%; 公司所得税是联邦政府第三大税收来源, 占联邦政府财政收入 11.2%; 关税是联邦政府独征的税种, 州、地政府不得征收, 该税在联邦政府财政收入中也占有一定的比重, 但近年来所占比重呈下降趋势。

州政府的税收体系由销售税、个人所得税、公司所得税、财产税, 以及其它税收构成。而销售税是州政府税收收入的主要来源, 1994 年占州政府税收收入 53.0% (1986 年为 48%), 占州政府财政收入 31.0%。州政府征收的个人所得税虽远不如联邦政府征收的个人所得税多, 但在州政府的税收中仍为一项重要来源, 它占州政府税收收入的 31.4% (1986 年为 29%)。公司所得税占税收总额的比重基本不变, 保持在 7.0% 左右。近年来, 州政府财政收入逐年上升, 以 1994 年为例, 其财政收入总额已占各级政府总收入额的 33.5%, 与 1980 年相比增长了近 4 个百分点。

地方政府税收体系由财产税、销售税、个人所得税, 以及其他税种构成。财产税是地方政府税收收入的主要来源, 1994 年地方政府财产税高达 1 887.5 亿美元, 占地方政府税收总额的 74.9%, 占地方政府财政收入总额的 39.4%。所得税收入 (包括个人所得税和公司所得税) 为 150 亿美元, 销售税收入 380 亿美元, 分别占地方政府当年税收总额 2 520 亿美元的 6.0% 和 15.1%。近年来地方政府财政收入也在逐年增加, 在各级政府财政收入中所占比重已由 1980 年的 27.7% 上升到 1994 年的 28.7%。下表展现了 1980 至 1994 年三级政府财政收入总额以及百分比的变化。

表 1 美国三级政府财政收入及比重变化 (1980—1994 年)

	三级政府财政收入总额 (10 亿美元)	联邦政府		州和地方政府		
		收入总额 (10 亿美元)	比重 (%)	收入总额 (10 亿美元)	州政府 (10 亿美元)	地方政府 (10 亿美元)
1980	932	565	60.7	452	277	258
1990	2 047	1 155	56.4	1 032	632	580
1993	2 374	1 306	55.0	1 271	805	682
1994	2 513	1 401	55.7	1 331	842	721

注: 不包括政府间的相互转移支付。

资料来源: 《1997 年美国统计摘要》, 229 页。

从以上的分析可以看出, 90 年代以来美国的税收制度呈现出以下几方面的主要变化: 第一, 美国三级政府的财政收入额都呈上升趋势, 而且各级政府税收收入的主要来源所占比重也都有所增加, 这表明这几年来美国经济呈现较好的增长势头。收入的增加对缓解巨额财政赤字起到良好作用。第二, 州和地方政府财政收入也呈现较大的增加, 这表明在分税制下, 州和地方政府财源得到保证, 并在经济活动中所起的作用越来越大。第三, 各级政府税收的征收上各有不同的侧重点, 但联邦政府在财源上仍居主导地位, 所以, 在收入总额中所占比重一直在 55.0% 以上。

## 二、支出制度

在财政支出方面, 美国三级财政体制表现为联邦、州和地方政府各自拥有相对独立的支出决定权和开支计划。同三级政府职能相适应, 各级政府在财政支出上也有比较明确的分工。

联邦政府主要担负着国防、国际事务、科学空间技术、能源、自然资源环境、农业、交通、社区发展、利息、社会福利等与国家社会经济关系重大项目费用的开支。其中, 社会保障

支出已是联邦财政支出的最大一项, 1996 年该项支出已占联邦政府支出总额的 61.4%, 占 GDP 的 12.6%, 支出总额达 9 582.5 亿美元。其次是国防支出, 近年来国防支出呈下降趋势。1990 年支出总额为 2 993.3 亿美元, 到 1996 年降为 2 657.5 亿美元, 几年间支出减少 335.8 亿美元。但国防支出仍占联邦支出总额的 17%。另外, 联邦政府用于科研、实验; 用于农业科研和服务项目的开支不断增加。联邦对州和地方政府的财政补助金额也不断上升, 1955 年补助额仅 32 亿美元, 1996 年已升为 2 278.1 亿美元, 占同期财政支出的 14.6%。

州政府财政担负着用于州教育、公共福利、道路建设和保养、公用事业、自然资源的开发和环境保护、警察局和其他保卫机关、立法、行政和司法机关、经济和行政管理机关等项费用支出。其中, 州政府主要支出项目是教育支出、公共福利支出、公路支出和社会保险基金支出。而公共福利支出是州财政支出的最大项目, 以 1994 年为例, 公共福利支出占州政府财政支出总额的 26.9%, 教育支出占 17.3%。公路支出占 8.0%, 社会保险基金支出占 15.0%, 四项支出所占支出总额比重达 67.2% (见表 2)。

表 2 州、地政府财政支出项目及其比重 (1994 年)

	总 额 (百万美元)	州政府		地方政府	
		金 额 (百万美元)	%	金 额 (百万美元)	%
支出总额	1 176 117	517 538	100	658 639	100
教育支出	353 287	94 896	18.3	258 391	39.2
公共福利	179 829	148 244	28.6	31 585	4.8
公路支出	72 067	43 812	8.5	28 255	4.3
医院	65 101	28 064	5.4	37 037	5.6
健康	35 329	18 932	3.7	16 397	2.5
治安	38 645	5 325	1.0	33 320	5.1
防火	16 123	—	0.0	16 123	2.5
劳改教养	32 270	21 266	4.0	11 004	1.7
自然资源	13 988	11 151	2.2	2 837	0.4
污水处理	21 623	1 318	0.3	20 305	3.1
固体废料管理	14 041	1 370	0.3	12 671	1.9
住房和社区发展	19 899	2 045	0.4	17 854	2.7
行政机关	55 716	22 201	4.3	33 515	5.1
公园和娱乐场	16 675	2 799	0.5	13 876	2.1
债务利息	54 960	23 719	4.6	31 241	4.7
公用事业	91 162	9 709	1.9	81 453	12.4
保险基金支出	95 462	82 687	16.0	12 775	1.9

说明: 不包括政府之间的相互支出。

“—”表示没有数据。

资料来源: (美) 联邦政府商务部: 《1997 年美国统计摘要》, 300 页。

地方政府财政支出结构中，用于初等和中等学校教育支出占地方支出总额的 36.4%，除此之外，大量的资金每年用于对地方道路修建、公用事业、市政建设和地方政府行政开支。地方政府的利息支出在其支出总额中占有一定比重（见表 2）。

以上我们从分析联邦、州和地方政府财政支出规模和支出结构中可以看到以下几个变化：第一，美国三级政府的支出总额都呈上升趋势，但联邦政府支出总额超过了同期州、地政府支出总额。例如，1980 年联邦支出总额为 6 225 亿美元，1990 年上升为 12 845 亿美元，1995 年进一步提高到 16 401 亿美元。同期州、地政府财政支出总额为 3 070 亿美元、6 488 亿美元、9 011 亿美元。与 1980 年相比，1995 年联邦政府和州、地政府财政支出分别增长 2.6 倍和 2.9 倍。但从各级财政支出占总支出额的比重看，近年来联邦政府财政支出所占比重一直保持在二分之一以上，1995 年为 61.4%，州、地政府财政支出所占比重为 38.6%。可见，联邦政府财政支出在三级政府财政支出中占有举足轻重的地位。第二，州、地政府财政支出的不断增长，有力地促进州、地经济的发展和加强州、地财政的地位。例如，州、地政府不但重视普通学校的教育，而且还举办各类职业教育和成人教育，成为教育费用的主要承担者。州、地政府的“智力投资”有利于美国各级学校教育事业的发展，并在相当程度上保证了美国工农业生产和科技发展对科技人才和熟练劳动者的需要。州、地政府在公路、医院、住房、都市建设等社会基础设施的投资逐年上升，这为州、地的经济发展、社会稳定、以及人们的身体健康等提供了基本保证。由此可见，州、地政府财政支出职能的扩大，为其扩大再生产提供了必要的人力、物力和社会基本需要等必要的条件，为改善州、地政府与联邦政府的关系起到积极作用。第三，联邦政府财政支出额的不断增

长，已造成联邦政府财政支出难以为继的局面。尤其是 90 年代上半期，联邦政府福利开支的不断增长，这对联邦政府原已存在的巨额财政赤字无疑是雪上加霜。但近年来，随着美国经济形势的进一步好转，联邦政府财政赤字得到较大改善。据 1999 年美国总统一情咨文资料表明，1998 年美国联邦政府财政出现了 700 亿美元的财政盈余。这一新情况值得我们进一步关注。

### 三、财政补助

自第二次世界大战以来，美国联邦政府对州、地政府财政补助已成为三级财政关系的重要组成部分。联邦政府对州、地政府的财政补助金额也不断增长，而且州、地政府对联邦政府财政补助的依赖性也在加强。例如 1995 年，美国联邦政府对州、地政府的财政补助总额为 32 亿美元，占州、地政府支出比重为 10.2%，占联邦政府支出额 4.7%，占美国 GDP 0.8%。1980 年联邦财政补助占州、地政府支出额比重已上升到 26.3%，占联邦政府支出的比重高达 15.5%，占 GDP 3.4%。但进入 80 年代以后，为解决联邦政府财政收入赶不上财政支出，联邦财政支出不断扩大的矛盾，联邦政府在下放财政管理权限和削减联邦预算支出的同时，对联邦政府的补助制度也进行了一些改革。具体做法是把一些分类补助项目进行归类合并，同时将一大批补助项目交给州政府。其结果，联邦政府财政补助额占政府财政支出和 GDP 的比重都呈现出下降的趋势。

90 年代以来，联邦政府财政补助再次受到重视，其补助额与 80 年代相比有所上升。据美国商业部经济和统计局公布的数字，1997 年，联邦政府财政补助额达 2448 亿美元，占联邦政府支出额的比重达 15.0%，占 GDP 的比重达到 3.1%。表 3 展现 1970—1997 年联邦政府对州、地政府补助的变化情况。

表 3 联邦政府对州、地政府财政补助（1970—1997 年）

	补助总额 (百万美元)	增长率 (%)	对个人的补助		补助占各级政府支出的比重变化 (%)		
			总额 (百万美元)	占补助的 百分比	占州、地政府 支出比重 (%)	占联邦政府 支出比重 (%)	占 GDP 比重 (%)
1970	24 065	19.3	8 727	36.3	19.0	12.3	2.4
1975	49 9791	14.8	16 762	33.7	23.5	15.0	3.2
1980	91 385	9.7	32 652	35.7	26.3	15.5	3.4
1985	105 850	8.5	49 352	46.6	21.3	11.2	2.6
1989	121 928	5.7	67 353	55.2	18.6	10.7	2.3
1990	135 325	11.0	77 132	57.0	18.7	10.8	2.4
1991	154 519	14.2	92 497	59.9	19.5	11.7	2.6
1992	178 065	15.2	112 185	63.0	20.8	12.9	2.9
1993	193 612	8.7	124 289	64.2	21.2	13.7	3.0
1994	210 596	8.8	135 232	64.2	21.8	14.4	3.1
1995	224 991	6.8	145 793	64.8	22.2	14.8	3.1
1996	227 811	1.3	147 598	64.8	—	14.6	3.0
1997	244 794	7.5	156 862	64.1	—	15.0	3.1

注：按当年价格计算，1997 年为估计数，“—”表示没有数据。

资料来源：〔美〕联邦政府商务部：《1997 美国统计摘要》，302 页。

从表 3 分析可以看到, 联邦政府财政补助额不断增长, 其中直接支付给个人的补助额呈上升趋势, 所占的比重也不断增加, 到 1996 年, 该比重已上升到 64.8%。从支出结构上看, 联邦政府对州、地政府的财政补助主要用于四个方面: 第一, 医疗卫生补助, 其中绝大部分用于公共医疗补助; 第二, 教育培训、就业和社会服务补助, 包括对有困难家庭和残疾人的教育补助、对扶养和收养小孩的补助、人文发展服务、社会服务以及培训和就业服务补助; 第三, 收入保障补助, 包括食品补助计划、家庭抚养费用津贴和住房补贴计划; 第四, 交通补助, 包括高速公路托管基金补助、城市交通干道补助以及机场和航空托管基金补助, 等等。总之, 联邦政府采用财政补助的办法, 配合州、地政府资金支出需要, 以填补州、地政府财政收支缺口。据统计, 州、地政府的财政收入只占其总支出的 70% 左右, 其余近 30% 要依赖联邦政府的财政拨款。因此, 联邦政府对州、地政府的财政补助加强了联邦政府对州、地政府的指导作用, 从而有利于推行联邦政府的政策和措施的实行, 并且在相当程度上改善着联邦政府与州、地政府之间的财政关系。

#### 四、预算制度

预算制度是财政体制的重要内容。如美国编制财政预算的目的就是按规定把收支政策和财政政策目标结合起来; 把财政政策同经济发展结合起来; 便于立法对行政开支的控制; 保证政府开支的有效性。所以, 预算制度是国家从总体上调控经济的必要手段。因此, 它在财政体制中占有十分重要的地位。

美国的预算编制包括两个方面, 即预算收入和预算支出。预算收入是一定期限(通常为财政年度, 在美国现行财政年度是从当年 10 月 1 日至次年 9 月 30 日)内可能的预期收入; 预算支出是根据国家政治、经济、社会发展的需要, 在同一时期内对支出作出的计划与安排。但无论是过去还是现在, 预算的编制始终是一个十分繁琐复杂的过程。每次预算的草拟和提出, 都要经过参众两院分别和共同审议, 表决通过, 直到由总统表示认可或否决。这一过程需要一年半左右的时间。所以, 预算的编制过程也是美国各垄断资本集团及其代表人物彼此争夺, 相互协调各自利益, 以求得到暂时妥协的过程。而且这一争夺和协调还要延续到预算的实施过程中。可见, 预算的编制和实施决不是仅仅安排政府一个时期收入多少和支出多少, 是否平衡的简单问题, 而是通过收支变化, 政府对经济进行干预和调节的重要手段之一。

#### 五、税收征管

美国的税收征管体制是完整和先进的。这主要表现在美国税务机构的完整化、纳税申报的规范化、税务审计的专业化、税务诉讼的程序化, 以及征收管理的电脑化等方面。尤其是 90 年代以来信息技术的发展, 电子计算机的广泛应用, 使税收征管的效率大大提高。美国已建立了一个庞大的税务电子计算机系统, 国税局有一名副局长负责资料的电脑处理工作, 每年所收到的税务资料有 99% 是通过计算机与纳税人申报表进行核算, 并能有效收回拖欠税款。电脑还提供大量有关纳税人的纳税背

景材料, 供税务局参考。可见, 电脑技术的进一步发展、普及和应用, 对税收征管的完善起了积极作用, 它既节省人力、物力, 又提高了工作效率, 降低了税收成本, 加强稽查力量, 有效地防止偷税漏税的发生。所以, 提高税收征管手段这将是今后健全税收征管制度的重要方面。

综上所述, 通过对 90 年代美国财政制度的分析, 可归纳以下几个主要特点:

第一, 美国的财政虽然分散, 但联邦政府财政对经济的干预和调控作用仍不断加强。

美国实行的是分税制的财政体制。美国各级政府之间的事权划分基本是依据宪法的规定执行。与此相适应, 联邦政府和州、地政府各自有其征收的主要税种作为本政府的主要收入来源, 并按比例分成, 共同分享。表面看来, 美国政府的财权分散了, 实际上是划分了各级政府财政收支的侧重点, 并且联邦政府财政收入和支出在三级政府总收入和支出中都占主导地位。尤其克林顿总统上台后, 一改里根和布什政府信奉的“市场决定一切”的信条, 加强了政府对经济的干预。一方面联邦政府对高收入者提高个人所得税率, 同时在另一方面又加大了对基础设施、科技、教育和社会保障方面的投入, 从而使联邦政府在收入和支出两方面都呈上升趋势。由此表明联邦政府对美国经济的干预和调控作用, 调控的能力都有所加强。

第二, 社会保障支出呈不断增长趋势。

与 80 年代相比, 克林顿总统上台后, 联邦政府社会保障支出迅速增长。1982 年联邦政府社会保障支出额为 3620 亿美元, 到 1989 年上升到 5 687 亿美元, 1996 年再升高到 9 583 亿美元, 估计 1997 年突破 1 万亿美元大关, 其受益人口达全美国人口的 90% 左右。社会保障支出额的增长, 一方面表明该项支出对美国社会稳定起了重要作用; 另一方面也表明政府想要削减或取消社会保障支出所付的政治代价是巨大的。因为任何一个福利项目都涉及千家万户的利益, 尽管克林顿总统上台后也提出对医疗保健制度进行改革, 但改革困难重重, 只能是“雷声大”, “雨点小”地进行局部修改。可见, 社会保障支出的增长趋势在当前或今后相当长一段时间内难有改观。

第三, 依法治税, 税收征管手段不断完善。

在美国, 不论是联邦政府, 还是州、地政府, 他们对各种收入项目和支出项目都有相应的法律或法院的判决为依据, 并对立法权、税收权和管理权, 都有非常明确的划分, 各自行使自己的职责。而且税法一经确定必须严格执行, 直到新法律条款的实施或法院作出新的判决。另外, 税收征管手段的不断完善对严格执行税法也起了重要作用。

注释:

[美] 联邦政府商务部: 《1997 年美国统计摘要》333、299、300、334、334、394、334 页。

(作者单位: 武汉大学世界经济系 武汉 430072  
(责任编辑: 林玲)