

美国联邦财政的制度起源

——评《美国公共财政的起源：立宪时期
关于货币、债务和税收的争论，1776—1836》

张鹏举*

Stabile, Donald R. (1998). *The Origins of American Public Finance: Debates over Money, Debt, and Taxes in the Constitutional Era, 1776—1836*. Westport, Connecticut: Greenwood Press. PP222.

为建设一个健康的公共财政体制，一个国家需要在以下具体的制度安排上付出长久的努力：充足且可持续的税收体系，兼顾服务效率和分配公平的支出安排，能够加强财政纪律、对公众需求负责并对未来进行规划的预算体系，规模可控、有助于经济发展并能够应付危机的债务体系，尺度统一且法则严谨的会计和审计体系，以及合理的政府间财政关系设计等。尽管2008年以来的金融危机对世界各国在维持债务信用，平衡政府预算和稳定财税收入等方面都带来了很大的冲击，而且这些冲击也毋庸置疑地表明，就世界上任何国家而言，要实现上述制度建设目标，都还有很长的路要走；但难以否认，发达国家在财政制度建设上所付出的几百年的努力以及其业已取得的成果，在诸多方面仍值得发展中国家学习和思考。

近二十年来，公共财政领域关于中美两国制度比较和政策借鉴方面的探索逐渐增多。1996年，在分析财政分权和经济发展关系时，钱颖一等提出当时的中国与美国在1781年—1787年的邦联时代面临着诸多类似的问题，比如说都因为过度分权的治理结构而导致对重要的公共产品供给不足，中央政府对经济事

* 张鹏举，美国锡拉丘兹大学（Syracuse University）麦克斯韦尔公民与公共事务学院，公共行政学博士候选人。

务管理范围有限，在控制货币体系和维护统一市场方面不完善等；而最近十年来，一些学者则认为中国当下国情和美国进步时代时在遇到的社会问题和政策难题上存有相似（桑德，2010；马骏、刘亚平，2010），进而提出了美国在预算制度（王绍光，2003）和会计制度（张光，2008）对于中国的可借鉴性。

尽管既有的学术探索和贡献一定程度上解释了中美两国在所遇到的社会和财政问题上的相似性，但这并没有完全消除中国实践者们在借鉴美国财政制度可行性上的紧张感，因为所要被借鉴的制度本身还具有一定的历史传承性和自身路径依赖性。由是之故，全面而清晰地理解美国公共财政制度的起源和变迁成为一种必要。

一、作者简介

The Origins of American Public Finance: Debates over Money, Debt, and Taxes in the Constitutional Era, 1776—1836（《美国公共财政的起源：立宪时期关于货币、债务和税收的争论，1776—1836》^①）一书，便讲述了建国前六十年，美国在联邦政府层面于公共财政制度建设上所付出的努力。本书作者唐纳德·斯塔比尔，美国麻省大学经济学博士，马里兰圣·玛丽大学的经济学教授，《商务丛书评论》（*Business Library Review*）的副主编，著有《工作与战争：经济思想史中的劳工社会成本》以及《美国的公共债务：历史的视角，1775—1990》等十本书，十八篇学术文章和百余篇书评等。

二、美国公共财政制度建设的开端

此书共二百零八页，分十个章节。书中所讨论的基本问题是：美国人因为抗税而建国，可他们又是如何化解和引导公民对税的反感，并成功地建立了一个拥有强大课税权的联邦国家的呢？在他们所塑造的三位一体的公共财政体系

^① 书名为笔者翻译。

里，货币发行，课税，举债各有哪些利弊？建国初期，围绕课税权的建立，公共财政的这三个基本措施又是如何被讨论并嵌入到美国的宪政体制里的呢？

导论部分，作者提出了美国建国之前与伊始阶段最为重要的问题：给独立战争融资。但是，美国建国之父们对融资手段看法各异，而影响他们观点的两个重要人物便是大卫·休谟和亚当·斯密。其一，休谟和斯密都强调了税收对于国家财政的重要作用。其二，在债务方面，休谟认为，借债会使政府的财政状况陷入恶性循环，并导致更高的税负；而斯密则认为，战争时期，税收的供给迟滞于支出需求，而商业的发展由于增加了资本的存量从而使政府借债成了可能，借债对于国家来讲，是非常必要的。不过斯密并不认同通过贬值货币和建立偿债基金的方式来还债。其三，在货币方面，休谟强调了建立一个公共银行来管理货币的必要性；斯密强调，银行发行纸币有时是可行的，但是如果政府直接发放纸币，由于没有竞争和他方牵制，通货膨胀则难以避免。

讨论完美国制宪者们在财政问题上的智识资源后，作者在第一章回顾了独立战争的背景。在英国陆续颁布《糖法案》《印花税法案》和《唐森德税法》后，北美殖民地的人意识到，“无代议士而课税是暴政”。独立战争爆发后，1777年，《邦联条例》起草完毕，据此条例，大陆议会没有被赋予任何征税的权力；相反，邦联要向各州“征”钱，这类似于一种征用制度，即：根据每个州居住居民的数量，各州分摊邦联所需的收入。然而，由于征用制度无强制效力，各州处于自己的利益考虑而并不积极向邦联缴纳为战争融资所需要的收入，结果，邦联政府被迫不断发行新的纸币（信用券）以偿还旧的债息，终致极为严重的通货膨胀。

然而，征用制度并非是非理性的。正如第二章中所分析的，当时，在公众看来，州远比邦联更重要，邦联只是权宜之计。因此，在这个联盟框架下，大陆议会没有真正的行政机构，邦联政策能否执行依赖于各州的自愿程度和事态的紧急情况。各州利益加总并没有产生全国共同体利益的凝聚，一个强有力的中央政府呼之欲出。在修改《邦联条例》的努力屡次受挫后，政治家们意识到，是时候制定宪法，重构一个具有更大财政自主权的政府了。

1787年夏天，麦迪逊和汉密尔顿在费城召集制宪会议。关于宪法的争论颇为激烈，经历曲折。第三章总体回顾了，制宪会议上代表们关于货币发行，债

务偿债以及征税等问题的看法。其次，该章还描述了各州在议会席位的分配问题上，是如何折衷“弗吉尼亚计划”和“新泽西计划”，并达成“康涅狄格妥协案”的。此外，莫里斯通过引入“直接税”一词而暂时扫除了税收负担分配和代议制席位分配在奴隶问题上的羁绊。简而言之，在新的宪法框架下，联邦政府的公共财政体系将建立在税收而非货币发行的基石上。宪法同时赋予政府举债的权力。

第四章描述了宪法批准阶段，有关上述问题的进一步争论。汉密尔顿在《联邦党人文集》中强调，民众担忧过高的“直接税”税负是没有道理的；关税应该成为新政府税收的主导；汉密尔顿同时提醒公众，尽管关税很重要，但是在很多紧急情况比如战争状态下，仅仅依靠关税是不够的，这就是直接税即使不会被经常使用但却必须存在的原因，而且稳定的税收是不可替代的还债基础。

在三位一体的公共财政体系中，三个要素应该如何具体运作呢？对这个问题的讨论构成了第五章的主要内容。在债务问题上，汉密尔顿认为，债务并不需要彻底偿还，只要债权人对政府偿还债务的可能性保持信心，并伴之以有效的偿债途径，合理的债务将是国家的福音并且政府信用将长盛不衰，而汉密尔顿的偿债途径是建立偿债基金。货币方面，汉密尔顿在1790年倡议建立一个联邦特许的私人银行，部分属于政府所有。与亚当斯密的思想一致，借助这个银行系统，汉密尔顿力图为政府获取更多资本同时为政府举债做后盾。税收方面，汉密尔顿大力提倡补贴制造业以扩大税基，而对于新兴产业，产业保护的原则应优先于暂时的财税需求。汉密尔顿的思想折中了休谟和斯密的理论并将其付诸实践，建立了货币、债务和税收三位一体的公共财政体系，并使得这种体系与贸易和经济的发展相辅相成。

在实践中，汉密尔顿对于财政的总体规划遇到了挑战，分析这些挑战是第六章的工作。不出所料，汉密尔顿发现只靠关税来维持财政支出是明显不够的，于是他提请国会对进口的酒精饮料开征关税；对威士忌酒征收特许权税，尽管这引发了对该税种的反抗暴动；汉密尔顿继续扩展税种，比如马车税、鼻烟税、糖税等。汉密尔顿因为在债务削减上进展缓慢而受反对者诟病。1795年，辞职之际，他递交了最后一份计划，旨在消除公共债务，而这份计划的核心是偿债

基金。不过，正如亚当斯密所指出的那样，相比较其他财政工作，通过充盈偿债基金来还债，并不具有优先性。总体而言，汉密尔顿尽管没能清零债务，但他有效地偿还了债息，恢复了政府信用，而在一个普遍反感税收的国家，能够恢复政府信用并借此帮助政府筹措足够收入是难能可贵的。

第七章描述了汉密尔顿离开后，华盛顿的剩余任期以及亚当斯总统任内，公共财政上的争论。首当其冲的便是：马车税是不是直接税；这进而引起另一个问题，国会在马车税上的行为是否合宪，这开启了是美国最高法院对国会行为进行司法审查的先河^①。此外，最高法院裁定，人头税和土地税属于直接税；而特许权税或者消费税因具有自愿消费的性质而属于间接税。亚当斯执政期间，由于与法国交恶，为了应付额外的军备支出，国会决定征收二百万美元的直接税，税基包括房屋，土地和奴隶。在税收问题上遇到的麻烦，公共支出的增加，以及在债务问题上遭受的困扰，让联邦党人的财税体制颇受抨击。1800年的总统选举后，新政权开启了杰弗逊时代。

有关杰弗逊在公共财政上对汉密尔顿体系进行修正的讨论，构成了第八章的主要内容。总体上，立足于建立一个“睿智而节俭”的政府，杰弗逊，改变了联邦党人的集权趋势，限定了政府的“守夜人”角色。“对杰弗逊而言，政治的首要原则是‘由人民治理’；而汉密尔顿认为，政治的驱动力是‘为人民治理’”。与汉密尔顿迥异，杰弗逊相信，债务和税收是国家头等公敌。杰弗逊对债务的不信任是他对公共财政体系的农业派理念的体现。为了推进税收与债务改革，杰弗逊任命艾伯特·加勒廷为他的财政部长，取消所有的国内间接税。然而，加勒廷感觉到国际局势的动荡，意识到战时的财政政策与和平时期的财政政策应具有很大的不同；而他的分析很快得以应验。当美国对英国实施贸易禁运的时候，杰弗逊的总统生涯走向了终点，因为贸易禁运毁坏了美国当时以关税为主的财政体系。总体而言，农业派理念是小政府，低税收，少债务。但是，这种财税体系只适用于和平时期。

杰弗逊政府之后，麦迪逊刚开始“萧规曹随”，但随后适时地做出了改变，对这些细节的梳理属于第九章的范畴。加勒廷在修正汉密尔顿体系的过程中，

^① 马布里诉麦迪逊案晚于此案例。

除了降税和减债，还终止合众国第一银行的运营并对偿债基金的运作方式成功地进行了修改。可是，当1812年英美战争爆发的时候，国会又开始借款，政府又开始发放国库券，并将关税提高两倍。不过，这些都不足以应付战争的需要。联邦党人的警告仍萦绕耳边：关税是不稳定的，没有稳定的国内税收的支持，政府的信用将难以保障！1814年，国会终于下决心开征大量的国内税种，包括对土地，房屋和奴隶的三百万美元的直接税，以及马车税，糖税，印花税等间接税。汉密尔顿体系复兴的另一个体现是麦迪逊总统在1816年对建立第二合众国银行的批准，而且大法官马歇尔认定该银行具有合宪性。总体而言，杰弗逊和麦迪逊所代表的力量部分地摧毁了汉密尔顿联邦财政体系的支柱。但是，战争一旦来临，汉密尔顿的理念和政策就成了联邦财政的不二诉求。正如麦迪逊承认的，当战争到来时，一个低成本的小政府是很危险的。

最后一章回顾了麦迪逊之后至1836年，美国在公共财政制度建设上的努力。1812年战争之后的一段时间内，汉密尔顿理念得以复兴。简而言之，汉密尔顿的理念主要包括：用税收来维持政府信用，用合众国银行来保证货币坚挺，用关税体系来支持新兴制造业的发展。当安德鲁·杰克逊执政时，他对汉密尔顿体系中政府债务和中央银行的反感与摧毁，有过杰弗逊而无不及。幸运地是，1835年，美国历史上首次实现了并且唯一一次实现了债务清零；而不幸地是，杰克逊总统竟否决了众议院和参议院均通过地将第二合众国银行的运作日期进行延长的议案。事实很快就证明，这是不明智的。由于一系列不合理法案和措施的出台，加之合众国银行的关闭，公共债务系统很快又不得不重新启动。

三、若干思考

此书用很多大家熟知的历史细节，一方面展现了美国公共财政领域中一些近乎不断重复出现的政治现象。比如，建国伊始的合众国银行与后来衍生的美联储都因为在影响货币政策上权力巨大而饱受批评；十八世纪那些反对直接税和间接税以及质疑这些税种合法性的人也在二十世纪找到了衣钵的传人——如今在美国倡导消费税而反对所得税的群体；两个世纪以来，政府的支出安排一直备受质疑等。另一方面，这些建国伊始的历史细节也揭示了当今美国诸多财

政困境的起源性因素：比如说，在美国的政治与财税体制中，货币的发行严格受宪法控制，增税在未建国时就已经是危险的政治举动，而减税则一直都是赢得选举和民众支持的重要砝码。旧时的杰弗逊，如今的共和党和保守派都代表了强硬的减税和“小政府”力量，美国国会也屡次通过减税方案（Eslava, 2010）；但由于公民对于公共服务的需求并没有降低，那么政府如若不能通过课税和发币来满足融资需求，便只能高筑债台。2011年，美国40%的公共财政支出都是来自于借债（Geithner, 2011），而且最近几十年来，美国国会被迫频繁通过调整债务上限（debt ceiling）来避免危机。

此书除了有助于我们认识美国财政制度的起源性因素之外，还为当前中国的财政制度建设提供了智识资源和参考案例。在美国建国的前六十年，联邦财政主要发生了两个变化：第一，联邦党人将国内税收体系建立起来，并把公共财政体制从“货币—债务”模式转轨到“税收—债务”模式；第二，单就税收体系而言，建立了和平时以关税增长和债务缩减为主，战争时期以发行债务和增长国内税收为主的体系。重商派与重农派在美国的财政体系上彼此博弈，共同塑造了一个将货币、税收和债务有机融合起来的模式。虽然这个模式经历了很多变化，包括后来美国一些宪法修正案对这个模式的调整，但是这段六十年的历史，在以下两个方面值得中国公共财政制度的建设者们学习和思考：

第一，健康的税收体系乃是一国之根基。不论是邦联的失败，还是联邦时代杰弗逊的倒台，都反映了不健全和不稳定的税收体系对于政治的冲击。汉密尔顿对税收的重视，加勒廷在危急中对税收的再利用，以及美国在内战中，一战时期尤其是二战后进一步调整税制，开征所得税并使之成为主体税种的做法都证明了建立可持续的、丰沛的税收体系是国家能力建设的重中之重。然而，市场经济条件下，政府课税也很容易对经济行为产生负激励并且容易受到经济周期的冲击，那么中国当前的税制改革就应当驾驭好政府收入和经济发展之间的张力，并在政策制定中注意一个区分：即在哪些税种上，减少经济扭曲和保护税基原则优先于政府财政需求原则；而在哪些另外的税种上，政府汲取收入具有较强的优先性。有效区分这一点会有助于我们尝试做出以下推论：中国应该在增值税上为企业减负，促进经济增长；大力开征房产税，使之成为地方政府最稳定的税源，并借此为房地产市场和中央财政转移支付减压；营业税也终

将要调整，但鉴于目前该税种对地方政府影响较大，那么在牺牲经济效率和保证地方政府财源之间，政府需寻找到平衡取舍点；最后，中国应该更科学地发展和调整个人所得税税制，使之成为调节收入分配和稳定政府财源的重要杠杆。

第二，经济稳定与政治和平时期的政府财源汲取模式与国家在经济危机和战争时期中的融资模式并不一致。从美国前六十年的经验看，非常规时期，政府由于需要短期内筹集大量资金，那么为了在紧急时期能够借到债，中国的中央和地方政府应当未雨绸缪，即在经济和政治稳定阶段，努力健全债券市场，培养税收和债券之间有效的联动机制，提升政府信用，化解债务风险，以备应急时期做出相应的举债安排。当前，有关偿债基金的建设已提上日程，但是正如本书所讨论的，偿债基金有不同的运作模式。汉密尔顿治下，偿债基金仰赖岁末预算盈余而定；而加勒廷治下，对偿债基金的拨款优先于其他支出安排，这两种做法产生了不同的效果。斯密也曾就英国的偿债基金进行过讨论，他们的实践和理念都值得我们思考。

参考文献

- 马骏、刘亚平（2010）. 美国进步时代政府改革及其对中国的启示. 上海：上海人民出版社.
- 王绍光（2003）. 美国进步时代的启示. 北京：中国财政经济出版社.
- 伊丽莎白·桑德（2010）. 美国进步时代对中国的启示. 公共行政评论，4.
- 张光（2008）. 美国进步时代的政府会计改革. 公共管理研究，6.
- Geithner, T. (2011). *Letter from Secretary of the Treasury Timothy Geithner to Senator JimDeMint*.
 Avliable on line: <http://www.treasury.gov/initiatives/Documents/DLDeMint062811.pdf>.
- Eslava, M. (2010). The Political Economy of Fiscal Deficits: A Survey. *Journal of Economic Surveys*, 25 (4) : 1 – 29.
- Qian, Y. & Weingast, B. (1996). China's Transition to Markets: Market-Preserving Federalism, Chinese Style. *Journal of Policy Reforms*, 1 (2) : 149 – 185.