

预算与治理

【编者按】《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确指出“财政是国家治理的基础和重要支柱”，并对中国的预算和财税制度提出“完善立法、明确事权、改革税制、稳定税负、透明预算、提高效率”等要求，为预算和财税制度改革、国家治理等指明了方向。国家或政府的良态治理，目的是促使政府的决策尽可能地接近社会民众的利益偏好。预算制度是否健全严谨，最能显示政府的总政策目标（完成受托责任）以及达成各种具体政策目标时的效果与效率。为了贯彻党的十八届三中全会的精神，并为研究者探讨预算问题和国家治理问题提供平台，本刊从本期起特开设“预算与治理”专栏，期待广大专家学者不吝赐稿。

政府治理框架下看美国联邦预算僵局

——表现形式、制度成因及启示

喻一文^a，王晓丹^b

（南京审计学院 a. 公共政策研究与分析中心；b. 审计与会计学院，江苏 南京 211815）

【摘要】政府治理中，预算制度和过程建设是关键，一个为民负责、有制衡监管和公开透明机制的预算制度，应能起到压缩非良态治理的空间并最终达成良态治理的作用。美国联邦的预算制度，其政治权力的制衡、立法对行政的监管以及其制度的公开透明，有其可取之处。然而，尽管有比较完整的预算制度，联邦却依然频发预算僵局。当联邦预算僵局被放置在政府治理的框架中来看待时，这样的僵局更多反映的是美国制衡监管的制度设计。从国际比较看，有预算僵局不一定是坏事，而没有预算僵局不一定是好事。

【关键词】预算僵局；良态治理；受托责任；预算过程；预算改革；政府停摆；国家治理；政府治理；美国联邦预算

【中图分类号】F811.3 【文献标识码】A 【文章编号】1672-8750(2014)04-0003-12

一、引言

政府治理，简言之，就是要使政府或政治家的政策选择尽量接近民众的利益偏好。它强调的是完成民众的受托责任（accountability）。政府治理中，预算的制度和过程建设被认为是关键，因为一个为民负责、有制衡监管和公开透明机制的预算制度，应能起到压缩非良态治理的空间并最终帮助达成良态治理的作用^[1]。然而，这样严谨的预算制度也许只是达到良态治理的必要条件，而非充分条件。美国联邦的预算制度，其政治权力的制衡、立法对行政的监管以及其制度的公开透明，不能不说已然领先于他国，但近年政党斗争的“极化”，使得美国联邦虽然有比较完整的预算制度，联邦预算僵局却

【收稿日期】2014-04-30

【基金项目】国家社会科学基金项目（12BJY001）；教育部人文社会科学项目（12YJA790047）；南京审计学院中甸学术文化研究中心课题（ZXZX1301）

【作者简介】喻一文（1960—），男，美籍华人，南京审计学院公共政策研究与分析中心主任，教授，江苏特聘教授，博士，主要研究方向为公共财政与预算；王晓丹（1981—），男，江西广丰人，南京审计学院审计与会计学院讲师，博士，主要研究方向为公共财政与预算、国家审计。

依然频繁发生。

2013年10月1日,由于无法及时通过预算决议案,美联邦预算僵局再次以联邦政府关门的形式爆发,这已经是该政府自1976年以来第十八次关门。除了政府关门这一形式外,联邦预算僵局还有其他多种表现形式。

每年从总统提交预算草案始(一般为二月第一个星期一),经过国会辩论形成预算决议,到经总统签署成为预算法案(一般在九月三十日前),这段时间构成美国联邦的预算决策季节,其间关于预算的争论会成为美国举国上下的关注焦点。但是近年来,美国政党“极化”争斗导致预算政治的恶化,联邦预算久拖难决的现象甚至有了常态化的倾向。

反观中国,政府预算方案通常都是顺利通过。中国政府的预算被视为合理安排国民经济的手段,其影响本该涉及千家万户^[2-3]。或许是中国对预算公开透明的制度建设尚处于雏形^①,民众想要理解政府预算的实质内容及其与切身利益的关联,所需付出的成本过高,因而民众对政府预算的关注程度和介入程度都还不是很高^②。但中国学术界开始有越来越多的学者关注公共预算问题,而在中外比较研究中,对美国预算体制的关注是焦点之一。

中美两国的预算制度,因政体和国体的不同而不同,给研究预算提供了两个全然不同的类型,也给研究预算与政府治理之间的关系展示了迥然相异的两条路径。结合目前中国国内对美国联邦预算僵局的研究,我们拟以案例研究的形式,对美国联邦预算僵局的表现形式及其本质进行讨论,以增进人们对美国预算体制的理解。

二、国内对美国联邦预算僵局的研究

美国联邦预算僵局的表现形式主要有五种:债务困境、债务上限、财政悬崖、政府停摆、预算主导权之争。目前中国国内对于这些预算僵局的系统分析不是很多,但对于美国预算僵局的某种表现形式,如财政赤字、债务高企及政府停摆等,国内的研究相对较多。

(一) 美国的债务困境

吴秀波回顾了美国联邦政府自2001年以来债务迅速增长的过程,也分析了这种债务危机产生的根源。他把美国联邦政府债务危机归因于美国的政党政治——行政系统的总统和国会系统的众参两院往往分属共和、民主两党。作为不同选民群体的代表,两党为了自身利益围绕债务上限问题大做文章,产生“府院之争”的现象,最终导致债务危机的产生^[4]。

政党政治与美国的债务危机一定有着某种关联,但联邦债务的成因远不止这一个因素。美国政府的财政史,可以说就是一部债务史。无论两党采取合作态度还是“针尖对麦芒”,联邦债务困境始终存在。债台高筑成困境之势,有美国经济政治各方面的原因。经济上,由于美国在全球的经济优势,比起其他国家来,它借钱的机会成本较低。近年的经济危机更是这种债务危机产生的重要推手。联邦为应对经济衰退出台救市计划和刺激经济计划,导致税收减少,同时财政支出却大量增加,让美国财政在2011首次出现超过1万亿美元的年度赤字。政治上,20世纪大萧条以来,尤其是60年代的民权运动以来,美国建立了一系列福利项目,但因美国选民对增税的不认同而使得不断增长的财政支出越来越倚重举债^③。近年,美国人口的老齡化问题日益突出。二战之后出生的婴儿如今要么已经退休,要么接近退休年龄,他们的规模之大使得美国财政不堪重负,单是老人医保和穷人医保支出

^①美国华尔街日报就对中国政府要进行公开预算的改革努力做过连续报道,参见 Evaluating China's Drive for Budget Transparency [N]. Wall Street Journal, April 16, 2010。

^②近年有快速升高的趋势,如2012年预算法修正案草案二次审议稿在互联网上征集到的意见超过了33万条,创下公众意见数量的纪录。

^③美国多年来始终是OECD国家中纳税负担最轻的国家之一。

(Medicare and Medicaid),就有可能成为压垮联邦支出这只骆驼的最后一根稻草(2013 财政年度这两项支出已占联邦总支出的 25%)。

因此,将美国债务困境归因于美国的政党政治或府院之争,恐怕过于简单。政党之争加剧了债务困境的程度,增加了债务危机发生的频率。债务议题更多被当成两大政党极化争斗的工具,而非这类政治争斗的必然后果。

(二) 债务上限

关于美国的债务上限危机,国内的研究只有寥寥数篇文章。孙时联研究了美国联邦债务上限的由来和历史演变以及 2011 年白宫和国会围绕债务上限问题展开的谈判^[5]。他认为,在经济上,当时全球经济还未从经济危机中走出,一旦谈判破裂导致债务危机,则“美国及全球经济的脆弱复苏将会遭遇困境,并重新陷入衰退”;在政治上,由于“2012 年恰逢美国总统大选,美国两党均以债务违约为赌注,并将美国及全球经济挟为‘人质’,展开了政治利益的‘大博弈’”^[5]。赵明昊则更关注债务上限危机的深层次原因。他认为“高度‘极化’的两党政治使府会之间最终未能达成对美国最为有利的‘大交易’”,导致 2011 年的债务上限危机^[6]。

在美国现有的法律框架下,发生债务上限危机是必然的。但是对美国为什么并如何能够将全球经济“挟为人质”进行大博弈以求在国内竞选中得分,又为何不去达成对美国最为有利的大交易,上述研究在分析逻辑上尚欠充分。要理解美国债务上限的深层次原因,首先必须弄清美国债务上限的法律来源及每年预算法案和债务上限法之间的矛盾。这点本文将在第三部分详尽论述。

(三) 财政悬崖

自 2012 年以来,国内对美国的财政悬崖问题的关注点主要集中于两方面——成因及其对经济的影响。周景彤认为,“由于税收的减少与政府为应对金融危机而产生的巨大开支之间的差额,造成自动削减财政开支机制可能被触发”,最终导致美国产生财政悬崖问题^[7]。宋玉华和曾绍龙认为,“美国经济如果掉入所谓的‘财政悬崖’,经济将重新陷入衰退,失业会再度大幅增加”,同时“也会威胁到全球经济复苏”^[8]。

以上诸文对财政悬崖的成因和自动削减财政开支机制的论述似乎不够深入。简言之,财政悬崖问题是由于小布什政府时期的减税法案要被终止以及《2011 年预算控制法》(The Budget Control Act of 2011)等若干法律同时起作用而造成。“自动削减财政开支机制”英文为 sequestration,它本身并没有中译文的字面含义,是国会通过的削减预算和政府开支的法律赋予这个词上述意思。它也不是近年处理财政悬崖时出现的新措施,早在 1985 年通过的《预算平衡法》(Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985)中就有这样的定义了。它的机理是:当两党都同意要削减赤字,但在削减哪些项目上不能达成一致时,就在相关法律中设定一个截止日期,日期一到就启动自动削减开支机制,所有项目原则上均等地承受开支削减,但社保、老人保险、部队退伍人员开支等例外。

(四) 政府停摆

对于美国联邦停摆,国内的研究主要基于 1995—1996 年国会与总统间的预算斗争所导致的关门事件。陈宝森认为,这次预算矛盾是自由放任和国家干预经济两种不同理念在预算层面的体现^[9]。蒋劲松则探究了其中的原因,分析了政治制度的影响。他认为该次关门事件原因有二:“一个是制度性的,即美国宪法所规定的宪政制度;另一个是政治性的,即美国两大党各奉一套政纲而斗争。”^[10]

将政府停摆归于这两大原因不免过于笼统,因为美国宪法所规定的宪政制度每年都在,两大党也从来都是各奉一套政纲,两党不同的经济理念每年都在联邦预算层面碰撞,但政府停摆却不是年年都有。虽然政府停摆至今已发生了十八次之多,但自 1996 年到 2013 年间隔了十七年之久,其间美国的宪政弊端和两党争斗愈演愈烈,却未发生政府停摆。应该说这十八次政府停摆,一是次次都有各自不同的原因,需要对它们做具体分析才能深入理解美国的政府停摆现象;二是这种现象反映了美国国会和总统对

削减开支达成共识的难度之大,到了需要借用政府停摆来给对方施压的无奈程度;三是政治家们用政府停摆事件来为自己将来的连任或政党运作下赌注。1996年的政府停摆为克林顿的连任加了分,而国会领袖金里奇的共和党失分;2013年的停摆,奥巴马的民主党得分,而共和党集体失分^①。

(五) 联邦预算主导权之争

早在1940年一篇预算研究领域的著名文章中,美国学者Key就指出,政府预算本质上就是个政治过程^[11]。之后中外学者也都提出过类似的观点^[12-14]。通过政府预算对公共资源做出配置实际上是政治权力分配的一种反映^[15]。

张志新对美国联邦预算主导权的研究认为,联邦预算主导权的变迁可分为三个历史阶段:1921年之前由国会主导,1921—1974年由总统主导,1974年以后则由国会和总统共同主导。他指出,当预算责任集中在国会或总统一端时,财政僵局鲜有发生;而当预算责任需要国会和总统之间角力才能确定时,府院斗争便不可避免^[15]。

的确,美国联邦预算过程的变迁到1974年为止,在制度建设上已经基本完成,其中主要经历了两个阶段:一是1921年确立了总统的预算过程并建立了总统的预算编制专业团队(Office of Management and Budget,缩写为OMB,即总统的管理与预算办公室),但在这之前美国联邦政府基本没有预算,因而也谈不上预算主导权由谁控制;二是1974年确立了国会的预算过程并建立了国会预算办公室(Congressional Budget Office,缩写为CBO,即国会预算办公室)来抗衡总统方面的预算控制,总统和国会之间从此有了关于预算的制度性制衡。理解这一制度的变迁会帮助我们更好地理解今天联邦预算僵局的深层本质,后文将对这一变迁做详尽的讨论。

总体而言,目前国内对于美国联邦预算困境的研究,因对有关联邦预算的相关法律及其演变过程了解不够深入,呈现了一种碎片化的局面。

三、美国联邦预算僵局的各种表现

(一) 债务困境与债务上限僵局^②

2014年第一季度末,美国联邦政府的债务总额为17.6万亿美元。这些债务中,约5万亿美元是联邦政府内部的拆借(主要是社会保障专项基金的盈余借给联邦政府),约5.8万亿美元是由他国持有(其中中国持有1.3万亿美元,日本持有1.1万亿美元),剩余的近6.5亿由美国公众持有^[16-17]。

就债务总额占GDP比重而言,目前美国联邦债务约占GDP的106.5%^[18]。与日本和一些处于债务危机中的欧洲国家相比,这个水平并不很高^③。但绝对数额庞大的联邦债务已经对美国经济和政治产生诸多不利影响。国会预算办公室的Huntley认为联邦债务的负面影响包括以下几个方面:一是需要有来自民间的大量储蓄来购买这些债务,而这些储蓄原本可用于对经济更为有利的生产性投资,故而联邦举债过大对经济增长不利;二是债务越大,付息负担越大,而这些利息支出原本可用于其他更有价值的政府项目;三是今天的债务就是明天的税负,为了还贷将来必须提高税率,而提高税率会打击人们工作和储蓄的积极性,更进一步降低经济增长;四是债务过大,降低了联邦政府在经济萧条时利用财政政策调节经济的能力;五是债务造成两党政治的不稳定,导致财政危机频发^[19]。

如此数额巨大的联邦债务,纵然美国不缺主张消除债务的强硬政治人物,纵然是安德鲁·杰克逊^④再世,也无法在短期内清偿。CBO预测,如果联邦政府的财政政策不做重大改变,到2035年美国

^①要具体分析十八次美国联邦政府停摆,因篇幅过大,需另撰专文,有兴趣者可参见<http://www.fas.org/sgp/crs/misc/index.html>。

^②为节省篇幅,我们将债务僵局和债务危机放在一起讨论。

^③日本占GDP的233%,为世界最高。许多欧元区债务的GDP占比也都大大超过100%。

^④美国第七任总统(1829—1837年),以作风强硬著称。在其任内的1835年,美国联邦政府清偿其所欠债务,这在美国近250年的建国史上绝无仅有(仅一年没有债务)。

债务将高达 GDP 的 190%^[20]。

美国的债务上限法,源自 1917 年通过的《第二自由债券法案》(Second Liberty Bond Act of 1917)。今天,人们也许认为这个债务上限是用来限制联邦债务增长的工具。可具有讽刺意义的是,该法案的初始目的,是通过对联邦债务总额设限来简化财政部获取借贷资源的程序^①,方便联邦政府借钱。不过当时该法案并没有实际发挥作用,国会因为一直没设置债务上限的具体数额。直到 1939 年,美国国会才第一次正式这么做。

在 1974 年以前,国会因为没有正式的立法预算过程来抗衡总统的预算过程,只能权宜地借助这个债务上限制度来制衡总统的预算。1974 年,国会有了自己的预算过程并成立了自己的预算数据专业团队,这一局面才得以改变^②。随着之后两党政治斗争趋烈,债务上限制度的消极影响进一步暴露出来。从美国债务上限危机的实际发生来看,这个法案不仅没有达到原有的目的,反倒成为两党在预算财政问题上挟持对方的工具,毫无必要地不断引发争议与混乱。

一是法律上的混乱。联邦法对预算程序的规定是,每年的最终预算决议一旦经国会通过并由总统签字就成为法律,其中所有的开支都得到授权和拨款。这就是说,无论因此造成多大的赤字,都是国会授权认可的支出。但近年实际发生的是,每年预算中的赤字都会突破债务上限,而在年中预算执行过程中当债务总额接近上限时,府院之间又不得不为了债务上限再起争端。这里的法律混乱在于:在通过预算决议案时,府院两方似乎都在有意忽略债务上限问题,因为谁都不愿意直接承担削减预算的政府风险;而当预算执行过程中债务上限被突破之际,国会就会把债务上限当成政治工具,用来掣肘总统。此时年度预算决议案和债务上限作为两个法案,就发生了法律上的冲突——如果严格执行预算决议案,则债务上限势必被突破;相反,如果遵从债务上限,则违反预算决议案。

二是债务上限本身的混乱。债务上限对美国债务的限制并没有实际作用。每次临到上限被突破之际,府院既斗争又妥协,总能将上限再次提升。以最近三十年为例,债务上限在里根时期被提升 18 次,克林顿时期是 8 次,小布什时期是 7 次。奥巴马的任期才进入第六个年头,但债务上限已经提升 8 次了。自 1962 年 3 月以来,债务上限总共被提升了 79 次^③。联邦债务上限从 1981 年的 1 万亿美元一路飙升,到 2014 年第一季度,新的债务上限已经高达 17.5 万亿美元。在不可抑制的支出面前,债务上限屡次被突破,使得一项严肃的财政制度变得形同儿戏。

三是造成金融市场的混乱。在债务上限被突破之际,如果国会不同意提升上限,那么直接后果就是联邦政府一切支出必须停止,所有债务的本利偿还也不得不违约。纵观联邦债务上限演变的历史,虽然严肃的政策在实际执行中有了戏剧性,但一年一度(甚至几度)的上限之争,每每都让世界金融市场胆战心惊,因为美国联邦债务数额世界最大,债主遍及世界各地。一旦联邦政府无力还债,影响将波及全球金融市场。鉴于这种潜在的金融风险,信用评级公司标准普尔在 2011 年联邦债务上限争执之际,破天荒地将美国联邦政府的信誉从 AAA 下调到 AA+,道琼斯指数因此跌落 2000 点(最大单日跌落 635 点)^④。

只要联邦预算每年都产生赤字,这出债务上限的闹剧就会一如既往地地上演续集,除非预算赤字被

①在该法案之前,联邦财政部每借一分钱都要国会专项审批。有了该法案,只要不超过上限,财政部都可自行依法决断借贷。

②在国会还没有 CBO 时,总统就有了 OMB,它有着国会没有的预算收支两方的历史数据和编制预算的专业经验。1974 年国会正式成立 CBO,它从此成为国会不带党派立场的预算数据权威。从这个例子可以看出,掌握预算数据对于在预算决策中的话语权来说有多么重要。

③CNN 的 Jeanne Sahadi 在其 2011 年 5 月 18 日的文章“Debt ceiling FAQs: What you need to know”中列出 74 次,加上之后的 5 次,共 79 次。

④但这次信用评级下调并未给美国政府举债的成本带来严重负面影响,主要原因有二:一是美联储的量化宽松使得借贷市场利息过低;二是世界其他主要经济体(如欧盟)经济状态还不如美国。这使得中国和日本等国家的巨大储蓄和外汇结余依然源源不断流进美国购买联邦债券。

消除或者国会废除债务上限法案。但在可预见的将来,二者都不可能马上发生。

(二) 财政悬崖僵局和自动削减财政开支机制

财政悬崖和美国最近一轮的自动削减财政开支机制^①这两个问题要追溯到继小布什执政期。当时互联网泡沫刚破,经济萧条,小布什推行积极的财政政策,于2001年和2003年两次通过大面积减税法案。但减税幅度过大,同时没有出台相应的支出减缩,使得八年后小布什离任时,联邦债务第一次突破10万亿美元。

由于这两次减税导致联邦赤字急剧攀升,根据联邦法律,小布什的减税法案必须设立截止日期。当时的截止日期定在2010年12月31日,这就到了奥巴马执政时期。奥巴马本人一再宣称的税收主张是废除小布什偏向富人的减税法案,但到2010年,美国经济在2008年萧条中勉强劫后余生,无力承受大面积增税压力。同时,奥巴马为了刺激经济而采取一系列复苏措施,政策上需要共和党在国会的妥协与合作。于是两党交易,奥巴马同意将小布什减税方案延长两年,国会对奥巴马的经济刺激计划放绿灯。这一延长,引出联邦预算的另外两个棘手问题——财政悬崖和自动削减财政开支机制。

救市和刺激经济措施的出台,使得赤字和债务飞涨。共和党控制的众议院又在预算议题上用削减赤字对奥巴马万般阻挠。2011年当债务上限再次被突破之际,共和党发难,以大幅降低赤字作为同意提升上限的前提。两党再次既斗争又妥协,结果是奥巴马得到上限的再次提升,但不得不签署《预算控制法》,同意在十年之内减少赤字1.2万亿美元。具体做法是成立一个12人的缩减赤字委员会(被称为超级委员会,由两党各6人组成),在2013年1月2日之前拟定出具体的缩减方案。如果不能按时交出方案,则根据《预算控制法》中有关条款规定,自截止日起,将由国防预算和非国防预算均摊这十年1.2万亿美元的赤字扣减,这就是这一轮的自动削减财政开支机制。

在2012年底自动削减财政开支机制被激发之际,奥巴马之前延长了两年的小布什减税法案也快到期。复苏无力的美国经济将同时承受赤字扣减和税率攀升两大打击。这种情况如若发生,美国经济好比要在悬崖上跳海,因此这种情况被称作财政悬崖。

美国近年的预算政治争斗有四大特色:一是发生频率加快;二是话语的威胁力度大但可信度小;三是两党争斗直至截止时点的最后一秒双方才肯妥协;四是两党都无力也不愿意从根本上解决问题,每次只是把问题推延到未来^②。这次的财政悬崖也不例外,府院争斗到最后一秒达成妥协,奥巴马在2013年1月2日这个截止日当天签署新的法案,折中的方法还是将压力留给将来,把问题踢到几个月之后。自动削减财政开支机制的推迟只能数以月计,债务上限问题也会在年内卷土重来。2013年10月联邦政府停摆这一幕便是最好的印证。

(三) 政府停摆

2013年10月1日,联邦2014新财政年度的第一天,由于民主党控制的参议院和共和党控制的众议院无法就新财年的预算方案达成一致,联邦政府的非核心部门关门,这是美国联邦政府自1976年以来的第十八次停摆。

没有正式的预算法案并不构成美国联邦停摆的必要条件。因为以往的预算僵局导致联邦停摆的次数多了,联邦预算过程也就有了临时防范措施:只要国会通过总统签署临时拨款法案(Continuing Resolution, CR)就能够让联邦有经费维持运作(一般照用前一年的拨款)。但如果CR都不能及时产生,那下一步就只能是政府停摆。这一次,正是因为共和党人在CR法案中加入反对总统医改方案的

^①根据美国联邦政府2011年《预算控制法》中有关条款规定,如果在2013年1月2日之前联邦政府无法拟定出赤字削减方案,则自该截止日起,将由国防预算和非国防预算均摊10年共1.2万亿美元的扣减。

^②在博弈论中,被称为Game of chicken。就如同两个大汉各自从独木桥的一端过河,相互威胁想要逼退对方,到最后总有一方退让(好比俗话说的“草鸡”),因为没人愿意掉到河里去。如真不相让,结果就是政府停摆,其中一方“掉到河里”,随即在选举中被选民惩罚,比如1996年的共和党。

条款,导致 CR 流产,于是联邦发生第十八次停摆。

政府停摆是美国特有的政府事件,它可被视作美国预算僵局的最高表现形式。最能说明问题的案例是发生在 1995 年底至 1996 年初的那次停摆。当时争议的焦点是两党对老人医保、教育、环保和公共卫生等项目的预算支出意见不一,预算法案不能通过,导致联邦政府停止运转、员工停发薪水^①。

当时共和党控制的国会,决心要放慢联邦支出的增长速度,但在老人医保、教育、环保和公共卫生等方面克林顿不愿意让步,两次否决了国会的预算决议案。时任众议院议长金里奇随即以不予提升债务上限为要挟,而克林顿不为所动。两方都押上了各自的政治前途,且都是以赢得下次竞选为目的。事件的直接后果就是克林顿在政治上得了分,在 1996 年的总统选举中取得优势;而共和党总统候选人杜尔则间接地为金里奇的错误买单,输掉了选举。

因预算关门发生次数多了,联邦预算在制度上才建立了 CR 这样的临时应对措施。然而有了 CR,两党争斗制造预算僵局似乎更加“肆无忌惮”了。按正当预算程序,美国一年需要通过 12 个正常拨款法案,可自 1977 年建立 CR 以来,只有 4 个年份正常通过全部 12 个拨款法案,其余年份都要靠 CR 来临时妥协^[21]。奥巴马上台后的第二份年度预算案——2011 财政年度联邦预算,自 2010 年 2 月提交草案,直到下年 4 月中,财政年度过了一大半国会才审批通过。其间,连续七次靠 CR 联邦支出才算得以维持。联邦关门,它既像一个幽灵威胁着政府的稳定运作,同时又像一个戏剧小丑在制造着一幕幕预算闹剧^②。

(四) 联邦预算主导权之争

美国国会图书馆的国会研究服务中心 Heniff 等人对联邦预算制度演变的论述^[22]与张志新等国内学者对美国联邦预算主导权的认识^[15]有不小的出入。Heniff 等人指出,虽然美国宪法赋予国会“钱袋子”和征税、借贷的权力,但在 1921 前,美国没有一个系统的预算制度,预算过程都是零敲碎打,既没有明确说明国会对财权的掌控该如何执行,也没有明文规定总统在联邦政府的财政中担任什么角色^[22]。在 19 世纪到 20 世纪交替之际,美国是世界上唯一的没有预算制度的大国^[23]。

究其原因,是在 20 世纪前美国联邦政府规模极小。联邦目前最重要的税源是个人收入所得税(加上个人所得社保税,两项 2013 年占联邦总收入的 82%),但在 1913 年之前该税还没有开征,到 1936 年这项税收总额才占 GDP 的 1% 左右(该年的政府总收入才是 GDP 的 5%)^③。那时也几乎没有什么福利支出,只是在战争期间才有借贷的需要。所以,没有预算制度对有限的联邦职能的施行并无大的妨碍。进入 20 世纪,第一次世界大战期间美国为战争经费需要频繁借贷,再加上经济危机频发致使税收减少,头二十年有十年出现了赤字。在此背景下,国会才开始考虑需要建立正规的预算决策过程,这个努力的具体代表就是 1921 年通过的《预算与会计法案》(The Budget and Accounting Act of 1921)。该法案明确规定了总统方面的预算过程,从此,总统有了自己的预算局(后来演变成现在的 OMB),国会开始要求总统每年定期向国会提交预算草案。为监督总统以及他的行政部门的预算执行并评估政策效果,该法案还设立了国会的会计总署^④,赋予它对所有联邦政府机构进行审计的职责。

二战后,尤其是六十年代开始,随着美国福利制度的从无到有、从小到大,联邦政府的规模也迅速变大,预算赤字和联邦债务更是与日俱增。国会为进一步在预算过程中平衡总统的预算权力,逐步有了要求建立自己的预算过程和预算数据专业团队的呼声,虽然这样的诉求屡屡遭受总统的打压。到

^①这次事件对美国经济的方方面面都有负面影响,仅没有及时受理的护照申请就达 20 万件。联邦雇员的工资损失高达 4 亿美元。有趣的是,一些在发放失业救济金单位的工作人员,自愿无薪工作,但都被警察挡在门外,因为在联邦政府停摆期间,进入联邦大楼也是犯法。

^②美国媒体就此将华盛顿政府的政治家们气愤地比作玩闹儿童,参见 <http://edition.cnn.com/2013/10/01/politics/government-shutdown-americans-affected/index.html>。

^③1936 年是联邦社保项目(Social Security Program)的第一年,该项目可以算是美国福利权益项目的雏形。

^④即现在的政府问责署(Government Accountability Office, GAO)的前身。

1974年国会终于成立了自己的预算过程和预算办公室(Congressional Budget Office, CBO)^①。至此,国会与总统之间预算过程的制衡制度终于建立完成,两方各自有自己的预算专业队伍,能够就预算项目的优先排序、赤字的高低、税收和支出的增减进行相互掣肘。这种掣肘延续至今已近40年,造成了一个又一个的联邦预算僵局。

美国联邦制引以为豪的权力制衡可以说是最频繁地体现在联邦的预算制度中,但权力制衡是手段不是目的,目的是完成民众的受托责任。对于这样的制衡我们应该用两分法分析:一方面它也许好过“国会总统一家亲”的和谐局面(试想那将会产生比今天已然高昂的联邦赤字还要高出多少的赤字新高);另一方面,联邦预算近四十年的乱象表明,制衡机制并不能保障良态治理的实现。所以,制衡监管只是完成受托责任的必要条件而并非充分条件。公开透明和制衡监管必不可少,但美国预算政治中制衡监管有些过头,似乎将手段当成了目的,党派利益常常凌驾在受托责任之上,以致美国选民对国会和总统都产生了严重不满。

(五) 预算僵局的直接后果——财政政策调节经济作用的丧失

从以上联邦预算僵局的各种表现形式看,它们的后果可能是灾难性的。就宏观政策论,共和党强调自由市场以及供应学派的观点,倡导自由企业精神和去除政府规制,用低税收和缩小政府规模的方法来促进经济增长;而民主党人偏重凯恩斯主义,强调加强政府规制、推广福利并通过财政支出来刺激经济。但面对美国的财政现实和预算僵局,两党的政策主张都不会有多大的实际作用,两大阵营所能使用的财政工具及其效果也都已经接近极限。

一方面,小布什总统大幅减税使联邦收入锐减,同时支出不仅没有同步降低,在他第二个任期还在增长。他的减税政策使美国债务在历史上第一次跨过10万亿美元大关。至今共和党依然以给美国经济释放出更多的自由为信念,坚持减税主张。但面对每年1万亿美元的赤字和17.5万亿美元的联邦债务总值,减税只能让联邦预算在赤字和债务的僵局中陷得更深。

另一方面,民主党要进一步用更多赤字来刺激经济也已无路可走。尽管自2010年以来联邦债券的实际利率为负,尽管凯恩斯学派经济学家呼吁联邦应该乘负利率之机多借钱以进一步刺激美国经济,但要通过这类依靠增加债务来刺激经济的方案,在政治上没有可能,原因还是每年1万亿美元的赤字和17.5万亿美元的联邦债务总值。奥巴马一上台就遭遇经济危机,他开始救市和刺激经济,但他的政策至今不被多数人认可,不过奥巴马为他的政策所付出的代价可谓巨大:六年来,总债务上升7万亿美元,联邦赤字自2009年连续四年每年超过1万亿美元。问题如此严重的联邦预算,靠进一步举债来刺激经济的传统财政政策,显然已是穷途末路^②。

四、联邦预算僵局的制度成因

在制度方面,联邦预算僵局的成因首先是根植于联邦制的制衡机制,它是服务于国会控制财政“钱袋子”的宪法使命所必需。其次,美国民选制度不能够根除当选政治家的机会主义行为,即利用公共财政资源来取悦选民以求赢得连任。

(一) 治理与制度性制衡机制

如上所说,制衡监管是治理的必要条件,不是充分条件。仅有制衡不能必然达成良态治理的目

^①由1974年《国会预算与扣押控制法案》(Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974)建立。该法案建立了国会的预算过程和预算数据机构(即CBO),在预算过程和数据方面制衡总统的预算过程和OMB。二战后国会一直致力通过这样一个法案但都遭遇总统的强力抵制,直到尼克松第二任期内遭遇麻烦,对国会态度软化才签署这个法案。该法此后又经由三次改写:《1985年平衡预算与紧急赤字控制法》(Balance Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985)、《1990年预算执行法》(Budget Enforcement Act of 1990)、《1997年平衡预算法》(The Balanced Budget Act of 1997)。争议点都在于如何控制联邦预算赤字。

^②正因为联邦财政的困境,这次救市和刺激经济美国主要依靠货币政策,即量化宽松。但即便是量化宽松的效果目前为止也是尚无定论。在美国政经两界,至少在目前,批判它的和赞誉它的一样多,而且很有可能它已经再次造成美国的房贷泡沫。

标。政府治理的充分条件应该是民众的直接参与,但在中美这样的大国实行直接民主或民众直接参与政府治理,显然成本太高,缺乏可行性。因此,治理需要(经过委托)代理给政治家或职业官僚,政府的政策选择也因此不可能和民众的偏好完全一致。同时,良态治理也只能是一个出自美好愿望的带有价值取向的相对概念^[24-25]①。而任何监管制衡机制也只能是带有缺陷的监管制衡机制。

在欧洲议会制国家,行政首脑由议会多数党领袖担任。由于行政首脑来自议会多数党,行政和立法在政党整体利益上趋于一致,相对缺乏行政和立法之间相互制衡的制度基础。而美国的总统制中,国会议员的选举和总统的选举是独立进行的,行政首脑的总统很可能不是来自国会中的多数党^②。在意识形态和政策理念上,共和、民主两党代表不同阶层的不同利益,在美国联邦政治结构中,总统是全国选举,参院是各州选举,众院是选区选举,他们之间的利益有重叠也有区分。这样,因代表性和利益上的不一致,两党争斗实属必然,府院之争在所难免。近年频发各种预算僵局,正是美国这种制衡制度的必然结果。尤其多年来预算赤字逐步累积成巨额债务,如何削减赤字成了每年联邦预算的主旋律之后,府院“各司其职”必然造成预算僵局。国会要想制衡监管总统,没有比利用预算过程更好的途径,因为预算代表着政府事务的全部,总统和国会的政策诉求都必须在预算过程中决定去留。

(二) 联邦预算过程中的权力制衡

财政资源属于纳税人,他们通过选举将使用这些财政资源的决策权委托给了当选政治家。美国纳税人对这样的财政资源属性和资源用度中的委托代理关系相当清楚。于是,美国选民对政府的“本真”态度是怀疑而不是盲目信任,这种怀疑反映在政府预算过程中就是要求制衡监管与透明公开。据此,美国法律规定,总统制定并使用预算,而国会控制预算并监管总统。这样看,府院对立导致预算僵局是制度设计的目的之一。

国会控制的具体做法包括:(1)所有支出必须由国会的拨款法案最终决定;(2)联邦预算的所有收入和支出账目必须定期向民众公开。法律依据来自宪法第一条第九款第七项:任何金额不得擅自从财政部开支出去,除非经过国会拨款法最终决定;所有联邦政府的收支账目必须定期公布^③。

从预算制定的程序上讲,总统的预算草案在国会形成预算决议之前,它往往只是总统一厢情愿的愿望,必须经过立法的授权和拨款才能最终成为预算法案。如果国会通不过总统草案或启用自己的方案,总统草案即形同废纸。近年来华盛顿府院僵局的另一表现形式正是“总统提草案,国会对其作垃圾处理”(The President proposes it, and the Congress disposes it.)。

当然,权力制衡的机制除了国会能够掣肘总统外,也必定要给总统反制国会的途径。宪法规定,国会通过的法案在成为法律前,必须经过总统签字(除非有参众两院的2/3多数通过),这时总统可以行使否决权。以每年的预算法案为例,如果国会呈送的预算决议不能让总统足够满意,总统行使否决权,将预算决议退回国会复议。如果复议时得到2/3以上议员的同意,则该法案无须总统签字直接成为法律。然而在现实政治运作中,要得到参众两院各自2/3多数的支持,难度极大。

前文提及的美国联邦政府停摆,直接原因一般都是因为府院对预算各持己见并调和失败,以致在法定时间内不能形成预算法案。这样,政府支出因没有拨款法案支持而变得非法,政府不得不暂时关门。而之所以在既定时间内无法形成预算法案,制度上的原因正是总统对于国会通过的预算法案行使了否决权。

(三) 民选制度下的利益悖论和机会主义行为

民选制度下,选民利益和政治家的私利不相一致。政治家通过分权的代表制度给不同阶层的利

①治理理论只能是一种规范理论,带有强烈的价值判断,因而没有绝对良态治理,只有相对的足够好的治理。

②美国选举的结果往往是总统和国会的多数分属两党,有观点认为这体现了美国选民的成熟和集体智慧。

③该法律英文是:No money shall be drawn from the Treasury, but in Consequence of Appropriations made by Law; and a regular Statement and Account of Receipts and Expenditures of all public Money shall be published from time to time (注意大写字母所强调的重要词语)。

益群体代言,这个代言本身又是政治家追求私利最大化的手段。布坎南(Buchanan)的公共选择理论阐述的正是民选政治家在政治舞台上如何追逐各自的利益最大化^[26]。

政治家经由选民产生,在预算过程中他们必须表达民意并为选民争取最大利益,否则在下次选举中就会遭淘汰。在这个过程中,虽然各种选民群体的偏好得到了表达,然而单就行政效率而言,一个预算法案的出台需要经过太长时间的争辩,代表不同利益群体的折中妥协又经常艰难无比,相互掣肘成了常态,一旦妥协无望,预算僵局势所必然。

民主选举的过程就是一个政治竞争市场,选民手中的选票就是这个市场中的货币。在这个市场中,竞争政治使政治运作趋于透明,但相应地,政治交易也变得更加赤裸裸。社会各阶层都想从政府那里得到好处:富人想要更多的免税,穷人想要更多的福利;老人想要更多的退休收入和更好的老人医保,年轻人想要更多的助学贷款……^①而政治家们针对选民需求所做的竞选诺言就如同商品市场中的广告。在这样的政治市场中,取悦选民成为必然。四年一度的总统选举候选人要对全美人民许诺,两年一度的众议员选举候选人要对选区的选民许诺,六年一度的参议员选举候选人要对各州的选民许诺,再加上各州州级行政长官的选举和州级立法机关的选举,美国的政治市场就好比是一个永不停息的拍卖市场。政治家们不得不把越来越多的福利拍卖出去,以求打垮对手赢得选举^②。

在这样的政治制度下,各阶层的利益虽然都有了一定程度的保障,但随之产生的问题是,财政赤字出现了,债务增加了。赤字和债务问题不是不能解决(无非是增加税收或减少福利支出),但对谋取连任的政治家来说,增加税收或减少福利支出都会因损害某种选民利益而使他们失去选票,导致当选的可能性降低。因此,虽然增加税收或减少福利支出有助于削减政府债务、实现预算平衡,但因它们不符合政治家自身的利益而难以实现,最终导致联邦预算僵局频发。

五、美国联邦预算僵局的启示

美国的联邦制建立了强大的制衡监管机制,但这依然不能使这个制度免疫于政府治理中的弊端,而这些弊端主要表现为联邦预算僵局。美国式的政府治理给我们提供了这样的印证:制衡监管实属必然,但它只是实现良态治理的必要条件而非充分条件。结合前文的分析,以下我们总结美国联邦预算僵局对于政府治理的启示。

(一) 预算僵局:是福还是祸?

预算制度中建立制衡监管和透明公开的机制,目的之一正在于提供一个争论的平台,让各阶层的利益诉求得以表达并通过政治妥协来达成各方可以接受的解决方案。美国联邦预算过程基本做到了这一点。比较起其他国家,这一点对于选民来说是“福”。但是手段和途径有了,并不能保证目的就达到了。制衡手段的过度使用造成预算僵局,反倒影响了受托责任这个目标的达成,这对选民来说是“祸”。无论怎样,虽然构不成充分条件,但建立制衡监管、透明公开的制度对政府治理来说是必需的,是首要的。

反观中国的预算过程,在政策呼吁上已经有了制衡监管、透明公开这样的倡议和诉求,但实际的制度建设和政策施行恐怕还要有一个相当长的过程。因为不够透明,加上人大缺乏制衡手段和专业能力,中国的预算过程鲜有争议,通常都会以闲庭信步的方式顺利通过。目前,对中国预算制度的批评意见不少,各种倡导预算改革的呼声可谓不绝于耳,但如何在理论和政策研究层面为中国预算改革做好准备并进一步理顺预算改革和政府治理之间的关系,似乎略显不够。中国在社会整体心理层面

^①目前,因联邦助学贷款政策而导致的美国大学生贷款过度又将成为美国新的一个危机。美国大学生贷款总额超过1万亿美元,2013年的美国大学毕业生人均欠贷将近25000美元。见<http://money.cnn.com/2013/12/04/pl/college/student-loan-debt/>。

^②近几十年来,美国国会的悖论是,选民对国会的整体认同率始终很低(小于20%),但超过90%的议员都能赢得连任。

对即将到来的政府预算改革的艰难性、反复多变性和长期性也要作充分的准备。在中美比较中一个值得深入研究的社会差异是,美国社会是一种自下而上的“民为重”的结构,其制度的优劣是从其制度的设计和制度的执行而来,后续的改革可以做到针对一个明确的制度目标或政策目标。而中国有着漫长历史,它自上而下的结构虽经过了历朝历代的改革,但传统的习惯思维还有残存。也许可以这样说,美国可以被称作是一个由制度设计出来的国家,而中国是由传统沿袭而来的国家。在中国这样的社会进行任何真正的改革,不可避免地要触动积淀过重的传统,难度是巨大的。尤其涉及预算制度的改革,这种艰难会是空前的^①。要知道,美国联邦从20世纪初开始预算过程的改革至今,已经超过整整一个世纪,今天依然改革不断。政治是复杂的,而预算政治关乎全社会的资源配置,是复杂政治中的复杂之最。

(二) 反向思维:没有预算僵局又会怎样?

健全的制衡监督和透明公开机制,能够在事发之前起到压缩不良治理空间的作用,同时给良态治理打下基础。制衡过度固然会产生美国那样的预算僵局,但制衡不足不仅会引发不良治理现象,整个社会和经济都将承受不良治理的恶果,比如发展中国家和经济转型国家政府腐败的泛滥,更有诸多欧盟国家因缺乏财政纪律而导致的政府大量举债造成经济的长期萧条。比起美国联邦的事前预算僵局,欧洲这样的社会僵局是恶果已成,恐怕危害更为深远。

从世界各发达经济体到一般发展中国家,除美国外,人们不常听到预算僵局一词。葡萄牙、意大利、爱尔兰、希腊等发生主权债务危机的国家,政府债务虽重,但也不常谈论预算僵局。日本近三十年的经济止步不前,占GDP近233%的政府债务总额,成了日本新创的世界之最,但依然不见日本政坛谈论预算僵局。但是,没有预算僵局并非好事,而有预算僵局也并非坏事。这些富裕国家由于政府财政扩张没有得到有效的约束制衡,在税收没有同步增加的情况下,最终债台高筑,超过了经济体的承受能力而酿成债务危机,进而加剧了经济的萧条不振。

如此比较,美国在预算制度上通过事前的制衡机制设置僵局似乎是更加明智的做法。与饱受债务问题煎熬的欧洲诸国相比,因在制度上对政府债务负担的关注,美国较好地防范了债务风险。预算僵局,或许应该被看成是联邦政府为有效防范财政风险而值得付出的代价。当然,这样做会牺牲掉一定程度的政府效率,但这是必需的,也是美国联邦选择的适合自身体制的预算治理模式。

参考文献:

- [1] Shan A. Budgeting and budgetary institutions[M]. Washington, D C: World Bank Publications, 2007:53-88.
- [2] 洪银兴. 公共财政学[M]. 南京: 南京大学出版社, 2003.
- [3] 邓子基. 财政学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002.
- [4] 吴秀波. 美国债务危机的形成与影响分析: 兼析中国应对策略[J]. 价格理论与实践, 2011(7): 7-9.
- [5] 孙时联. 美国债务上限的由来及发展趋势[J]. 国际贸易, 2011(8): 46-50.
- [6] 赵明昊. 从债务上限危机看美国两党政治的“失能”[J]. 当代世界, 2011(9): 34-37.
- [7] 周景彤. 美国或将陷入“财政悬崖”挑战[J]. 中国金融, 2012(15): 70-71.
- [8] 宋玉华, 曾绍龙. 美国“财政悬崖”与财政失衡问题研究[J]. 世界经济研究, 2013(4): 35-41.
- [9] 陈宝森. 美国两种经济哲学的新较量: 兼论两党预算战[J]. 美国研究, 1996(2): 21-40.
- [10] 蒋劲松. 论1995年美国预算大战[J]. 美国研究, 1996(4): 47-76.
- [11] Key V O. The lack of budgetary theory[J]. The American Political Science Review, 1940, 34: 1137-1144.
- [12] Wildavsky A. Political implications of budgetary reform [J]. Public Administration Review, 1961, 21: 183-190.

^①中国预算法修改方案历经多年至今没有出台,便是中国预算改革有多么艰难的例证。

- [13] 马骏, 於莉. 公共预算研究: 中国政治学和公共行政学亟待加强的研究领域[J]. 政治学研究, 2005(2): 108 - 116.
- [14] 陈志英. 宪政范式下的预算权结构研究——以代议机关预算权为核心[J]. 西北政法大学学报, 2012(3): 38 - 46.
- [15] 张志新. 美国联邦政府预算主导权的演变[J]. 国际资料信息, 2012(2): 14 - 17.
- [16] Federal debt: total public debt[EB/OL]. [2014-04-03]. <http://research.stlouisfed.org/fred2/series/GFDEBTN>.
- [17] U. S. National debt clock[EB/OL]. [2014-04-03]. http://www.brillig.com/debt_clock/.
- [18] U. S. Federal Government debt as a percent of GDP over time[EB/OL]. [2014-04-03]. http://www.supportingevidence.com/Government/fed_debt_as_percent_GDP_over_time.html.
- [19] Huntley J. Federal debt and the risk of a fiscal crisis[R]. CBO Macroeconomic Analysis Division, Working Paper, 2010.
- [20] Orzag P R. The long-term budget outlook and options for slowing the growth of healthcare costs[R]. Testimony statement of Peter R. Orzag before the committee on finance United States Senate, 2011.
- [21] Tollestrup J. The congressional appropriations process: an introduction[R]. Congressional Research Service, Working Paper, 2012.
- [22] Heniff B J, Streeter S, Lynch M S, et al. Introduction to the federal budget process[R]. Congressional Research Service, Working Paper, 2012.
- [23] Buck A E. Public budgeting: a discussion of budgetary practice in the national, state and local governments of the United States[M]. New York: Harper and Brothers, 1929: 10.
- [24] Grindle M. Good enough governance: poverty reduction and reform in developing countries[J]. Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions, 2004, 17: 525 - 548.
- [25] Grindle M. Good enough governance revisited[J]. Development Policy Review, 2007, 25: 553 - 574.
- [26] Buchanan J M, Tullock G. The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy[M]. Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press, 1962.

[责任编辑:黄 燕]

An Overview of U. S. Budget Impasses under the Framework of Government Governance: Forms, Causes and Implications

YU Yiwen, WANG Xiaodan

Abstract: Budget system and process construction are basic mechanisms in government governance. A sound budget system or process, which includes balance, control and transparency, reduces the space for bad governance and sets up the foundation for good governance in the public sector. Such a system is a necessary, if not sufficient, condition for the latter. In the course of the past 100 years, the federal budget processes have evolved through various reform efforts into a sound and rigorous system with principles of accountability and transparency. However, the impasses in the federal budget arena have occurred from time to time, particularly with an increasing frequency in most recent years. In the analysis of their forms and systemic causes, such budget impasses are put in a framework of governance and shown that they are mainly the reflection of the U. S. check-and-balance regime. Finally, in a simple cross-national background, it is pointed out that having such budget impasses is not necessarily a terrible thing, nor is it so wonderful without them.

Key Words: budget impasses; good governance; accountability; budgetary processes; reform of public budget; government shutdown; national governance; government governance; U. S. federal budget