

美国预算过程及其对我国预算制度改革的启示

孟金卓

(南京审计学院 审计与会计学院, 江苏 南京 211815)

[摘要]目前国内学者对预算过程的研究还没有足够的重视。中美两国的预算过程有着很大的差异,立法部门预算过程的差异尤为明显。通过对美国预算过程的分析,可以发现立法部门在美国预算过程中处于主导地位,预算过程的运行受到大量制度安排的控制。结合国情,我国应该通过制度建设与机构改革逐步完善立法部门的预算监控职能,并通过程序控制与法律手段保证立法部门的预算意志得以执行。

[关键词]美国联邦预算过程;预算制度改革;预算管理制度;预算法;预算监督;预算决策;公共预算;机构改革;预算编制

[中图分类号]F811 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1672-8750(2015)02-0104-10

经济学的视角是长期以来国内学者研究我国预算制度的主流视角,不过近十年来从政治学和公共行政学的视角对我国政府预算过程进行的研究^[1-3]开始逐渐增多。与此同时,也有少数学者开始关注国外的预算过程^[4-5]。总体而言,国内对于预算过程的相关研究还处于起步阶段,研究国外预算过程的成果少之又少,而且并没有对中外预算过程进行较为全面的比较研究。本文拟对美国现行的预算过程进行分解,并通过与我国预算过程的比较论述中美两国预算过程的区别以及各自的利弊,希望能为我国预算制度的改革提供一些新的思路。由于预算管理制度不同,本文只对我国中央政府层面及美国联邦政府层面的预算过程进行分析比较。本文提及的预算过程始于预算编制,终于预算拨款。

一、美国联邦预算过程分解

美国的预算过程可分为两个相对独立的过程——总统预算过程(Executive Budget Process)与国会预算过程(Congressional Budget Process)。美国宪法赋予议会征税和借债的权力,这些资金只有获得拨款法案同意后才能从财政部提取。宪法并没有规定总统在预算过程中的角色,现有的总统预算过程更多的是国会立法的结果。

预算决策涉及立法和行政部门的大量程序,这些程序大多数是来自于《1974年国会预算以及控制留中不发法案》(the Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974,以下简称《1974年国会预算法案》)^①和《1985年平衡预算和紧急赤字控制法案》(the Balanced Budget and Emergency Defi-

[收稿日期]2014-07-06

[基金项目]教育部人文社会科学研究基金项目(13YJC810004);南京审计学院人才引进项目

[作者简介]孟金卓(1984—),男,浙江诸暨人,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预算与绩效管理。

①“Congressional Budget”是指国会从此建立了自己的预算过程和预算专业能力,而“Impoundment”的原意是“留中不发”。当时的总统尼克松由于不满国会不断增加预算支出,他会在国会通过年度拨款法案之后,在行政部门执行预算的过程中,对一些项目的拨款采取不执行的方式来“控制”支出(留中不发)。这样的“留中不发”做多了,就影响到国会已然在法律上通过了的预算优先排序,引起国会的不满,因此国会同一法案中加进法律条文限制总统滥用“留中不发”。因此,该法案的译名应该是《1974年国会预算以及控制留中不发法案》。在喻一文、孟金卓《政府预算过程的构建及改革》一文^[6]中,作者把该法案译成《1974年国会预算与限制支出控制法案》,这与本文的译名不相一致。为避免不应有的混乱,我们以本文的译名为准,特此说明。

cit Control Act of 1985)的规定。第111届国会通过的《法定的新增收入平均法案》(the Statutory Pay-As-You-Go Act of 2010)则重塑了福利支出(mandatory spending)^①及税收的立法。第112届国会通过的《2011年预算控制法案》(the Budget Control Act of 2011)则建立了对非福利支出(discretionary spending)^②的法定限制以及新的削减支出的自动程序^[6]。

(一) 总统预算过程

总统预算过程可分为三个阶段:编制总统的预算草案(the President's budget proposal);提交并辩护总统的预算草案;执行拨款和其他预算立法^[7]。《1921年预算与会计法案》(The Budget and Accounting Act of 1921)建立了现代总统预算过程^[8]③。实务中,总统的预算草案大概会在该草案对应的财政年度起点的18个月前就开始着手准备。各个行政部门向管理与预算办公室(OMB)提交预算请求及证明材料以便审查与核实。等到总统最终决定以后,OMB就开始编制预算草案。在现有法律下,总统要在2月份的第一个星期一以前向国会提交预算草案。

总统预算草案中必须包括:(1)对支出、税收、借款和债务的估计值;(2)对联邦部门和项目所需资金的详细估计;(3)总统的预算、政策和立法建议;(4)支持总统建议的信息^④。总统预算草案中同时也包含了给立法和司法部门(legislative and judicial branches)的预算请求,这些请求传递给总统后不做任何修改就作为总统预算的一部分提交给国会。还有很多的报告被要求和总统预算草案一并提交,例如年度的联邦政府绩效计划^[9]。

总统向国会提交预算草案以后,OMB及各行政部门的行政人员就需要向国会解释并证明其请求。在国会预算过程的早期,通常是在总统提交预算草案的那一周,OMB的负责人和其他内阁成员要针对总统提出的预算目标接受国会各委员会的听证。此外,各行政部门还要向国会提供书面的证明材料,行政部门的官员还要作证。

总统预算草案尽管没有法律上的约束力,但是它向国会提出了拨款法案和其他预算立法中涉及的项目、工程及活动所需花费的建议数(recommended spending levels)。由拨款法案和其他预算立法所提供的资金并不能立即用于支出。《反超支法案》(Antideficiency Act)要求资金在支出前先进行分配,这种分配通常是按照财政季度来进行的,行政部门再将这些资金分配给具体的项目、工程及活动。

国会也意识到要在预算执行中给予行政部门一定的弹性,并赋予行政部门有限的授权去进行支出调整。例如,国会可以赋予行政部门有限的授权将某个拨款账户中的资金重新分配给另一个账户,或者在同一个账户内从某一个目的变为另一个目的。根据《1974年国会预算法案》,总统可以临时性地保留拨款资金(也即延期)或者向国会提议永久性地取消预算授权。在比较少见的情况下,某些总统预算程序会因为特殊限制而触发。例如,当某些政府活动没有在财政年度开始时得到全年度的或临时性的拨

①我们将 mandatory spending 译成“福利支出”。Mandatory 在美国预算语汇中的意思是“法律规定的”,它们通常特指有关福利项目的法律,因而我们译成“福利支出”。福利项目的英文是 entitlement programs,一般来说福利项目的受益者都倾向于将获取福利视为自己的权利。这些项目最初大都是以社会保险(social security)的形式出现的,即收益人将部分收入以税收的形式交给政府,一旦交税,(条件成熟时)获取收益就成了受益人的权利。这些福利项目的立法一旦成立,就很难(在短期内)通过新的立法活动加以更改,所以这些项目的支出授权也不用一年一度地重复(但拨款仍然需要一年一度)。

②我们将 discretionary spending 译成“非福利支出”。discretionary spending,字面意思是可以更改的支出,在预算语汇中的专门词意是每年需要法律通过的支出(也需要一年一度的授权、一年一度的拨款),比如国防预算等。

③严格说来,美国联邦的总统预算过程是《1921年预算与会计法案》的历史产物,在这之前,美国政府的立法和行政两方都还没有建立正规的预算过程。本文主要论述1974年以来的美国联邦预算过程,在此对近一个世纪前的《1921年预算与会计法案》及其对总统预算过程的作用略过不提。

④总统预算草案的内容和结构因人而异。过去三位总统提交的预算草案中都包括以下几部分内容:(1)美国政府预算(Budget of the U.S. Government),它是简要归纳总统的政策优先目标、汇总预算一览表、提议的政府活动文字说明;(2)历史表格(Historical Tables),是联邦财政的历史性回顾材料,包括对预算授权、政府收入、支出和债务的时间序列分析;(3)分析观点展示(Analytical Perspectives),包括对政府项目的深入探讨以及对总统预算中用于计算估计值的基准(baselines)的技术性解释;(4)附录,包括列示在拨款账户上的每一个项目的详细预算信息和财务数据及其他信息。

款,OMB 和行政部门要保证这些政府活动的暂时中止,极端的情况就是“政府关门”^[10-11]。

(二) 立法部门预算过程

《1974 年国会预算法案》建立的国会预算过程使得国会可以协调大量与预算相关的活动(见图 1)。总统提交预算后的 6 周以内,国会中的各个委员会就陆续向众议院和参议院预算委员会(the House and Senate Budget Committees)提交各自的“观点和测评”(views and estimates)。预算委员会根据这些“观点和测评”以及来自其他渠道的信息^①,起草预算并向两院报告共同决议(concurrent resolution)。国会预算过程的核心在于形成年度预算的共同决议,共同决议整合了至少未来五年内的预算政策和功能性支出的优先排序。预算决议虽然不具有法律效力^②,但它意味着众议院和参议院在预算优先排序以及后续的预算活动上达成了共识。预算决议决定了联邦预算的规模,并以功能科目(functional category)的形式决定了大致的构成^③。各功能科目下的金额进而分配给具有支出管辖权的各个委员会,这个过程被称为“交叉核对”(crosswalking)。参众两院的立法活动必须与加总的收支水平以及上述分配保持一致。在议会商讨立法活动时,加总的收支以及支出分配都要经过辩论^[12]。

预算决议中的收支金额通过议事程序为国会预算政策的执行奠定了基础。国会通过对单独的税收和债务上限议案、年度拨款法案、福利支出立法的作为来实施预算决议政策。拨款议案(appropriation bills)中的非福利支出必须在财政年度开始以前完成。福利支出与税收法案有可能会发生变更,若这些变动与当年预算决议中的预算政策执行直接相关,就需要动用协调程序(reconciliation process)。“预算协调”(budget reconciliation)是一个可选择的两阶段过程,用来保证在国会得到同意的预算决议符合福利支出、税收与债

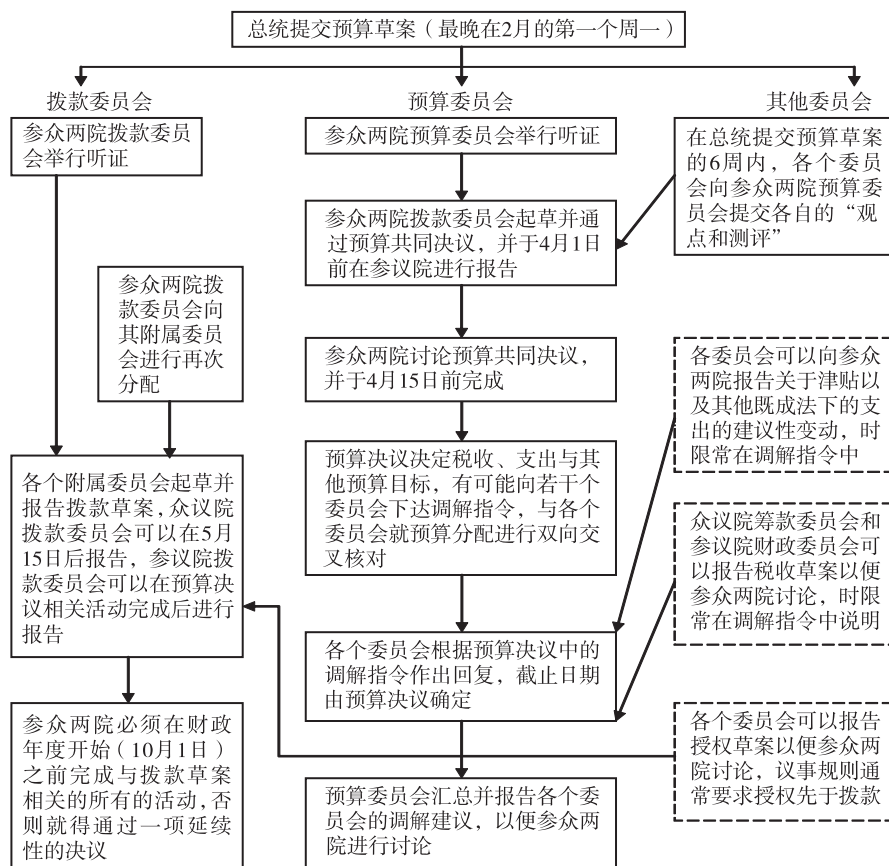


图 1 国会预算过程中的主要活动

资料来源:James V. Saturno(2011)^[10]。

①预算委员会收集的其他信息主要来自于各种报告和听证,包括预算与经济预测、规划信息、预算优先排序(budget priorities)等。具体的信息来源五花八门,主要依靠国会预算办公室(CBO)、OMB、美联储、行政分支机构以及国会领导等。

②共同决议不是一项法案,无须总统签署通过或否决,因此预算决议(budget resolution)不具有法律效力。

③预算决议中只确定了税收的总额,但是没有确定其构成。众议院筹款委员会(the House Ways and Means Committee)和参议院财政委员会(the Senate Finance Committee)掌控了税收立法。宪法规定由众议院起草税收议案,而参议院可以加以修正。预算决议中同时也决定了适当的债务水平,债务授权水平的任何变动都需要通过正式的立法。

务上限水平(debt-limit level)^[13];第一步,国会将囊括诸多协调指令的一个预算决议指派给一个或多个委员会,要求委员会在确保预算决议案得以通过的背景下提出关于福利支出、税收与债务上限水平的预算变动。协调指令需要详细说明被指派报告协调立法的委员会、报告的日期、协调立法中需要实现的预算变更程度以及衡量预算变更后果的时期。第二步,由众议院和参议院预算委员会将各委员会提出的建议以“不进行任何实质性修订”的方式整合成一个或多个议案^①。如果参众两院都同意了各自的立法调整,就迅速在两院之间整合协调方案再送交总统决定是否签署^[14]。

宪法赋予国会拨款的权力,于是就在参众两院演化出了授权与拨款过程。正式的过程包括两个连续的步骤:第一步,通过一项可能会建立或延续有关机构、项目或活动的授权法案,这个法案同时也对后续的拨款活动进行授权;第二步,通过拨款法案为获得授权后的机构、项目或活动提供经费^[15]。一些福利支出(主要是权益项目)根据授权法案获得了永久性的拨款,因而不需要经过“授权—拨款”程序。还有一些类似穷人医疗保险的福利支出,虽然需要通过拨款法案获得资金,但是拨款金额受到现有的授权法案的控制。

参众两院的长期规则倾向于保持授权与拨款的分离,这些规则也可能在议事程序下得以推行^②。通常情况下,拨款草案由众议院起草,但可能在参议院被修订。拨款委员会下的附属委员会负责拨款草案的起草,草案受到具体的目的和资金约束。之所以会受到目的约束,是因为在拨款之前已经有了相应的授权,单个项目的资金会受到授权立法的约束,而所有通过拨款法案提供的非福利支出的总额又受限于预算决议中向拨款委员会分配的金额。具体的金额可能会因为政治因素而在立法过程中难以形成一致意见。万一最后没有形成一个关于预算的共同决议,众议院或参议院有可能会采用“临时性方案”的方式来决定一个临时性的执行水平^[12]。

二、中美两国预算过程比较及美国预算过程的制度性特征

(一) 中美两国预算过程比较

从表面上来看,中美两国的预算过程都是由行政部门负责预算编制与执行、由立法部门负责预算审批,但是在实践运作中,中国的预算过程与美国的预算过程又存在一定的差异。这些差异源自于不同的制度安排,最终又导致了不同的预算问题。

1. 行政部门预算过程中的差异

中美两国行政部门预算过程中的职责差异相对较小。两国的行政部门都要负责预算草案的编制、向立法部门报告预算草案以及执行经过审批后的预算决议,但其中又有着一些细微的不同之处。例如,中美两国预算编制的准备时间不尽相同。尽管我国的《预算法实施条例》中规定了下达预算编制指示的时间以及各部门上报的时间,但并没有明文规定预算编制的准备时间。在实务中,我国预算编制的时间通常在半年左右,而美国预算的编制在预算年度开始的18个月前就着手进行了。我国预算编制时间较短,这就使得预算草案往往过于粗放简单,脱离现实需要,也为后续的预算调整问题埋下伏笔。

2. 立法部门预算过程中的差异

相较而言,中美两国立法部门在预算过程中的制度安排差异更加明显。总体来说,国会是美国预

^①委员会可以投票决定是否愿意报告。如果只指派了一个委员会,那么该委员会只需要向所在议会的全体议员报告即可;如果指派了多个委员会,那么通常每个委员会需要先将各自意见交由所在议会的预算委员会进行汇总,不进行实质性变更就将其形成一个综合性议案(omnibus measure),该预算委员会再进行投票以决定是否将此综合性议案向所有议员报告。

^②参众两院为那些并非根据法律获得授权的拨款施加一些限制,众议院禁止向未依法获得授权的支出提供拨款,参议院禁止任何对未依法获得授权的部门或活动提供拨款的议会修正(floor amendments)。与众议院相比,参议院并未禁止拨款委员会(Appropriations Committee)报告那些对未依法获得授权的部门或活动进行拨款的委员会修正(committee amendments)。最后,众议院有权禁止向授权立法活动提供拨款。

算过程的核心,而人大在我国预算过程中发挥的实质性作用并不突出。

首先,预算审批的程序不同。全国人民代表大会对中央预算草案的审查过程可分为三个阶段:一是在全国人民代表大会举行之前由财政经济委员会进行初审,其中预算工作委员会需要向财政经济委员会出具一份对当年预算执行和下一年度预算安排初步分析报告;二是在全国人民代表大会举行时由各个代表团和专门委员会进行审查;三是由财政经济委员会在综合各个代表团和专门委员会的意见后形成审查报告供全国人民代表大会进行表决。预算得到批准后,财政部门就及时向各部门批复预算,各部门再及时向所属各单位批复预算。在美国,当总统向国会提交其预算草案之后,各立法委员会向预算委员会提出各自的观点,预算委员会编制预算再提交参众两院讨论,并最终形成预算决议,根据相关法律及预算决议形成授权法案,授权后续的拨款行动,并通过拨款法案向各部门提供预算资金。由此可见,人大只是针对行政部门提交的预算草案进行审批,审批通过后便快速地批复预算;而美国国会则会提出自己的预算方案,该方案有可能与总统提交的预算草案之间存在一定的差异,即便在预算通过之后,预算资金也并非一次到位,而是受制于“授权—拨款”过程。因此,在我国政府与人大之间的预算分歧可能较少地得到表达,而美国联邦政府与国会之间的分歧会被充分地披露与商讨。美国的做法必然要求较长的预算审批时间,也有可能就会导致“府院之争”,但是由美国的预算过程最终形成的预算更能充分地反映立法部门的意志,也能很好地代表公众的利益。

其次,预算审批的时间不同。按照我国《预算法》的规定,国务院在全国人民代表大会举行会议时向大会作关于中央和地方预算草案的报告;中央预算由全国人民代表大会审查和批准。实务中,预算审批的时间非常短暂,全国人民代表大会通常只安排一天时间审议预算草案,即便加上之前财政经济委员会的初审时间也只有不到两个月的时间而已。相比之下,美国国会中的各个委员会在总统提交预算后有6周的时间向参众两院预算委员会提交各自的“观点和测评”,预算委员会根据这些“观点和测评”以及来自其他渠道的信息起草预算并向两院报告关于预算的共同决议。为了保证预算决议符合福利支出、税收与债务上限水平,美国的预算决议中有可能包括调整指令;预算指令中会规定各个委员会报告的时间以保证国会最迟在6月15日完成协调立法的过程。可见,美国国会的预算审议时间长达数月。我国预算审批时间非常仓促,这使得立法部门难以充分了解预算草案的内容,也无法向行政部门展开必要的询问。草草审批通过的预算,既无法充分展现立法部门的预算意志,也使得预算的科学性与合理性饱受质疑。

再次,预算审批的方式不同。在我国,人大对综合的预算草案进行审批,这在一定程度上保证了预算草案能够顺利表决通过。由于时间仓促,人大代表们难以全面了解预算草案的内容,即便对于某一部分的预算存在质疑甚至反对,也不会全盘否定整个预算草案。反观美国,国会可以对预算草案中进行分项审批。由于预算审批的时间较长,这在一定程度上保证分项审批得以实施。分项审批得以顺利实施的另一个重要保证便是国会在预算过程中也具备了出色的专业能力。我国的人大代表们往往缺乏预算专业知识与预算技能,又不能掌握充分的预算信息,自然无法清晰理解预算草案的内容,也无法获得相关的帮助。而美国国会设立了国会预算办公室(CBO)^①,在经济数据上不再受制于行政部门。国会预算办公室的专业职能基本对等于总统的管理与预算办公室,但在党派立场上被法律要求要保持中性。它首先要做到独立、客观、及时地把与预算相关的信息和估算提供给参众两院的各个委员会和议员们,其次它还要定期公布相关的预算说明以帮助美国民众解读政府预算^[8]。

最后,预算审批的环境不同。每年的人大会议都需要审议政府工作报告、上年度预算及当年预算报告、国民经济和社会发展计划等多项决议。尽管相对于对其他议案来说,人大代表针对预算的决议中投赞成票的比例较低,但总体而言投赞成票的比例仍然很高,例如86%的人大代表都赞成关于2013

^①美国国会预算办公室是根据《1974年国会预算法案》而设立的。

年预算报告和2014年预算的决议^[16]。而美国联邦预算想要在国会获得通过往往不会如此顺利,例如在2013年美国就出现了由于联邦预算未能及时得以通过而导致的“政府关门”。预算僵局之所以在美国出现,主要是联邦制下设计的制衡机制以及政治家的机会主义行为^[5]。尽管存在这些问题,但是构建制衡制度对于国家治理而言却是至关重要的。我国的预算审批过程看似一团和气,但却失去了通过人大代表之间的辩论来反映不同阶层的利益诉求并形成可接受的妥协方案的机会,最终的结果是,我国的预算尽管在名义上获得了高度的认可,但在实质上却未必能够符合大部分民众的期盼。

(二) 美国预算过程的制度性特征

通过对比中美两国的预算过程,我们不难发现美国的预算过程具有以下制度性特征:

1. 立法部门在预算过程中处于主导地位

美国宪法规定了国会拥有掌控预算的权力,但是并没有规定国会如何行使财权。正因如此,国会对预算的监控方式随着时代的变迁而发生了一系列显著的变化。20世纪早期,由于当时经济危机频发,预算赤字财政支出和赤字进一步加大,因此,国会希望能够建立一个集中的预算过程以协调整个联邦收支平衡。在此背景下,行政部门预算过程得以建立,其标志性的事件就是《1921年预算与会计法案》的通过^[8]。

在总统的预算权力得到制度上保障的同时,国会如何行使其预算监控权力的问题还是没有得到解决,这也给之后数十年的“府院之争”埋下了伏笔。随着总统对预算的影响越来越大,国会迫切需要在制度层面上制衡总统的预算权力。国会在这方面的努力最终以《1974年国会预算法案》的通过而宣告成功,并由此形成了主导联邦预算的国会预算过程。在此之后,国会还通过了《1985年平衡预算和紧急赤字控制法案》等一系列的法案,其初衷都是为了强化和完善国会的预算监控权力。伴随着这些法案而建立的法定过程和专业机构,则进一步强化了国会在预算监控方面的制度优势和专业能力。

2. 预算过程严格遵守各种制度程序

预算过程具有一套相对完备的制度规则。当总统提交其预算草案以后,美国国会中的各个专业委员会便开始运作预算决议的形成,并最终以拨款法案的形式批复预算。在整个过程中,委员会各司其职,在其权限范围内形成自己的预算建议。例如,当某个委员会在考虑一项权益项目支出时,它最终所提出的建议中涉及的支出金额,不能超过最近一个通过的预算决议中所分配给该委员会的支出限额。此外,国会中的各项活动一般都有一个具体的时限,以免产生少数人故意拖沓而“影响大局”的情况发生。

当然,规则并不是一成不变的。当出现了某些特殊情况或者某一问题被重复提及时,规则往往需要改变,而想要改变某一条原有的规则,就必须按照其他相关的“规则”执行相应的程序。以备受争议的债务上限问题为例,控制债务上限就能发挥控制预算赤字的作用,但是近年来美国联邦预算中的赤字都会使债务总额突破债务上限,于是,在预算执行过程中,当债务总额接近上限时,对于是否调整债务上限就需要通过立法活动来决定。姑且不论债务上限对美国债务的限制有没有实质性作用,国会预算程序必须要在既定的制度框架下执行,这一点是毫无疑问的。

三、美国预算过程对我国预算改革的启示

2014年8月31日,十二届全国人大常委会第十次会议通过了《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国预算法〉的决定》,并重新颁布修订后的预算法。本次《预算法》修订的结果,在建立全口径预算管理制度、预算公开等方面“比较好地回应了社会关切”^[17]。新的《预算法》对预算过程的规定也出现了一些细节上的变化,例如规定报送各级人民代表大会审查和批准的预算草案

应当细化,初步审查时应当邀请本级人民代表大会代表参加,等等^[18]。但是,整个预算过程并未发生本质性的变化。《预算法》的立法宗旨中“为了规范政府收支行为”的表述,实际上是在强调要规范预算的执行,但是预算行为包括编制、审批、执行、调整、监督与决算等多个方面,这其中除了编制与执行以外都与立法部门直接相关。遗憾的是,《预算法》在规范立法部门行为上并没有过多强调,也很难改进人大现行的预算过程。此外,《预算法》修订之后如何实施、《预算法实施条例》等相关规章制度如何调整等问题仍有待解答。可以预期的是,诸如强化预算监督等老生常谈的问题仍将是学者批评与研究的重点。在这些问题上,美国预算过程中有不少值得借鉴之处,尽管美国预算过程是在其特有的政治、法律背景下逐步形成的。

(一) 通过制度建设与机构改革逐步完善立法部门的预算监控职能

正如西方谚语“罗马不是一天建成的”所言,立法部门预算过程的建立也不是一蹴而就的。在美国,之所以建立了立法部门预算过程,是因为国会发现自身的预算监控能力不足。由此,国会通过立法手段确立了自己在预算过程中的主导地位,同时也在国会内部制定了大量的议事规则来保证预算过程的顺利进行,此外,国会还成立了预算委员会专门处理和协调国会内部的预算工作,并且设置了国会预算办公室为各委员会及国会议员提供大量的预算信息数据。

一直以来,公众对我国人大预算监控职能缺失的批评不绝于耳,而人大在预算监控方面的能力却又未能提升^[19]①。究其原因,一是单纯依靠一部《预算法》不足以将人大的预算监控职能完全落实到操作层面,许多预算环节都有流于形式之嫌。例如,人大代表难以在表决之前详细审阅预算草案,因此最终表决结果也不能充分表达其本意。二是预算信息受制于行政部门,也缺乏专业人员对预算数据进行分析,这又使得人大的预算监控能力始终难以成长。例如,很多人大代表因为缺乏专业能力,在预算审批环节心有余而力不足。对此,我们认为首先应该从制度建设层面确保人大的预算监控职能能够落到实处,既要根据《预算法》从法律层面上保证人大的预算权力得以顺利运行,也要尝试在人大内部通过制度建设与机构改革等途径逐步完善人大的预算监控职能,尤其是要改变目前预算信息方面的弱势地位,并为人大代表提供预算方面的专业服务。

第一,赋予人大代表更多实质性的预算监督权力。《预算法》中规定预算草案由财政经济委员会进行初审,并由其综合各代表团及专业委员会的意见形成审查报告供人大进行表决。而人大代表接触预算的时间却基本上只有一两天而已,加之发放的草案寥寥数本,甚至不能保证每位代表都能完整地审阅预算。而且,在人大闭会期间,人大代表也难以对预算执行情况进行监督,因此,在实践中,很大程度上是由财政经济委员会代替了其他人大代表进行监督。这样的制度安排的确可以部分地解决一些人大代表专业能力不足的问题,但是也带来了一系列的问题。由于人大代表的专业能力难以成长,最终只能被动地做出投票选择;同时,人大代表缺少议事的途径,其积极性也会受到打击。在改革方向上,笔者认为人大代表专职化是长期发展的目标,唯有如此才能保证人大代表更加专注、专业地行使其权利;短期目标则是保障与落实人大代表的职权,而其中的关键则是一些实践中的“细节问题”,例如,可以考虑财政部门在将预算草案提交财政经济委员会的同时也一并提交人大代表进行审查,并允许人大代表在初审环节提出其预算建议或方案,也可以考虑由财政经济委员会在人大会议召开前向人大代表提供关于预算草案的相关解读等等。

第二,设置专业的预算机构。人大在预算过程中的弱势,很大程度上来源于自身的预算能力不足,因此只能在财政部门提交的预算草案的基础上进行较小幅度的修改。对此,首先可以考虑成立预算信息机构,专门负责预算信息的收集、分析和预测,以中立的态度通过预算信息服务方便人大代表

①例如,长久以来,预算报告与预算收支草案直到人大会议上才印发给人大代表,这使得人大代表在几乎毫无准备的情况下审议;即便人大财经委员会在代表大会前一个月已经听取了一次汇报,也无法切实有效地执行初步审查工作。遗憾的是,时至今日人大在这方面的努力并未取得实质性的进展,同时这也从侧面表明,预算制度和预算过程的建设对政府预算的重要性。

及相关委员会提出各自的预算建议,进而保证人大能在预算过程中形成客观合理的预算意志。其次,还可以考虑重新设立预算委员会的问题。1983年第六届全国人民代表大会第一次会议设立了全国人民代表大会财政经济委员会,不再设立预算委员会,其职权由财政经济委员会“代行”;1998年又设立了全国人民代表大会常务委员会预算工作委员会,“协助”全国人大财政经济委员会承担全国人大及其常委会审查预决算、审查预算调整方案和监督预算执行方面的具体工作。从目前来看,人大的预算职能执行由财政经济委员会主导,但财经委员会又需要预算工作委员会的“协助”,而财政经济委员会同时还需要负责其他经济政策相关的事务。笔者认为,可以考虑从目前财政经济委员会中剥离部分职能并与预算工作委员会的职能合并,重新成立预算委员会以负责行使人大的预算权力。

(二) 通过程序控制与法律手段保证立法部门的预算意志得以体现

美国国会预算过程中的有一点非常值得我们学习,那就是它有一系列的制度保证其预算意志能够得到具体执行。在总统向国会提交预算草案以后,国会中的各个委员会便各司其职地向预算委员会提供相关的预算建议,预算委员会起草预算后交国会讨论并最终形成统一的预算决议。国会的预算决议与总统的预算草案之间往往存在不小的差异,它是国会预算意志的集中体现,并通过“授权—拨款”程序贯彻落实到各行政部门的操作层面。

反观我国,人大只能通过投票方式决行政部门提交的预算草案,很难对预算草案提出针对性的修正。换言之,即便对预算草案中的某一领域存在不同的观点,也只能对预算草案进行综合表决。直至今日,全国人大从未否决预算草案,这也部分地说明了人大的预算意志并没有得到过完整的体现。而在预算审批通过以后,人大又会再次综合批复预算。至此,人大很难再次对年初预算的规模与结构进行监控。在年中的预算调整环节,这样的问题同样存在。因此我们认为,应该通过改革预算过程等方式逐步保证人大的预算意志能够在最终的预算中得以反映,并且再通过立法手段确保行政部门在预算执行中不违背人大的预算意志。

第一,通过改革预算过程以设置多重预算控制环节。一种方案是采用分项审批替代综合审批^[20-23]。但是,分项审批的方式必然需要有足够的时间进行辩论,而目前人大的会期安排是不可能保证这一点的。实际上,这又回到前文所述的如何赋予人大代表更多实质性预算监督权利的问题上来了。另一种方案是采用分批次批复替代一次性批复^[24-25]。这一方案类似于美国的“授权—拨款”过程,即使预算审批通过以后,也未必会全部批复。分批次批复的方式难以在人大会议期间进行,需要由某个专业委员会负责预算批复,但是这一方案又需要一个类似分项审批的甄别过程,因为以预算总额的某个比例分批次批复预算仅仅能控制预算的规模而不能改变预期的结构。想要根据轻重缓急分批次批复预算,人大就需要形成自身的预算优先排序,而形成预算优先排序的过程在预算分项审批中同样需要。要形成人大的预算优先排序就需要平衡不同人大代表之间的偏好,遗憾的是,在预算民主欠缺的大背景下,人大最终的预算优先排序有可能无法很好地反映出人大代表的诉求。笔者认为,如果不能保证预算民主,无论是采用分项审批还是分批次批复的方式,都将流于形式。为此,我国可以考虑在预算初审环节更多地吸纳人大代表的意见,而不局限于《预算法》中规定的“应当邀请”人大代表参加^[18]。

第二,通过法律途径保证预算意志得以体现。首先,应当明确预算草案初审的具体程序以及标准(预算调整方案及决算草案也是如此)。《预算法》中笼统地规定由财政经济委员会负责初审工作,但是没有确定规范性的操作程序,既不利于评价财政经济委员会的初审,也难以保证初审结果的合理性,所以,人大需要制定具体的规则以规范初审活动,具体包括确立初审工作的法定流程、制定预算草案的评估体系及基本方法、明确审查结果报告中各部分内容的评判标准、探索人大代表在初审环节提出异议或议案的机制等等。其次,应当明确预算审批的具体规则。尽管每年的中央预算都顺利通过,但是从规范的角度来看,还有许多程序性的漏洞需要弥补。例如,应当规定预算草案被否决后的处理

程序和补救措施:当预算草案被否决后,政府部门应当如何运行、应急性的临时预算拨付机制应当如何制定、预算草案再次编制及审批的程序又应当如何设计等一系列问题都需要进一步明确^①。

四、结语

通过对美国预算过程的分解,我们可以发现美国的预算过程与中国的预算过程相比存在一些明显的区别^②。单就基本框架而言,美国的预算过程设计更注重立法部门对政府预算的监督与控制职能。可以说,立法部门在整个预算过程中处于主导地位,而行政部门拥有的主要是预算建议与执行的职能。立法部门与行政部门在预算过程中的职能分工恰如其分地展现出预算权力分配背后的公共委托代理关系。反观中国,立法部门在预算过程中始终扮演“配角”,人大的预算监督与控制职能未能得到充分的执行。预算过程的巨大差异,部分决定了预算制度绩效的差异。在此基础上,本文认为应当赋予人大代表更多实质性的预算监督权利,在人大设置专业的预算机构等途径逐步完善人大的预算监控职能;同时通过改进预算过程和预算法规建设保证人大的预算意志能够得到体现。

预算制度改革是贯彻依法治国理念的具体措施,但是改革本身并非是一蹴而就的,而是一个不断完善的过程。世界上不存在最优的预算制度,预算制度的构建应当结合具体国情,改革的思路应当是渐进地完善现行的预算制度。预算制度改革是一项宏大的课题,笔者期望本文的观点与结论能对预算制度改革提供一些新的视角与理念。就未来的研究方向而言,需要在此强调两点:一是唯有加强预算民主建设才能为实现《预算法》的立法宗旨提供根本保障;二是逐步构建合理的预算过程是强化预算管理的现实途径。能否解决这些问题是判断依法治国理念是否得以贯彻落实的重要依据,这些都需要学者进行深入研究并不断呼吁公众提高预算理念。

参考文献:

- [1] 马骏,侯一麟. 中国省级预算中的政策过程与预算过程[J]. 经济社会体制比较,2005(5):64-72.
- [2] 马蔡琛. 政府预算过程中的分离制衡机制研究[J]. 经济纵横,2009(8):33-35.
- [3] 徐阳光. 立法机关参与预算过程的核心权力[J]. 法学,2011(11):33-37.
- [4] 冯俏彬. 美国预算过程的发展演变及其启示[J]. 财政研究,2007(6):72-75.
- [5] 喻一文,王晓丹. 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[J]. 南京审计学院学报,2014(4):3-14.
- [6] Heniff B H Jr, Lynch M S, Tollestrup J. Introduction to the federal budget process [R]. Congressional Research Service, Working Paper,2012.
- [7] Christensen M D. The executive budget process: an overview[R]. Congressional Research Service, Working Paper,2012.
- [8] 喻一文,孟金卓. 政府预算过程的构建及改革——美国联邦预算过程制度演进的案例分析[J]. 中国审计评论,2014(1):94-10.
- [9] Christensen M D. The president's budget: overview of structure and timing of submission to congress[R]. Congressional Research Service, Working Paper,2013.
- [10] Meyers R T. Late appropriations and government shutdowns: frequencies, causes, consequences, and remedies[J]. Public Budgeting & Finance,1997,17:25-38.

^①尽管从目前的情况来看,预算草案在审议时获得半数以上的赞成票轻而易举。但是随着人大代表的预算意识以及预算能力的增加,逐渐呈现出来的问题是人大代表对预算草案的赞成比例开始下降。因此,在制度设计时必须要有“以防万一”,适当的前瞻有助于应对意外情况的发生。

^②国外有较多专门针对美国预算的研究,本文处于篇幅等因素考虑,仅仅关注于预算过程的基本框架,并未对其制度设计的背景、初衷等内容进行分析。

- [11] Kousser T, Phillips J H. Who blinks first? Legislative patience and bargaining with governors[J]. *Legislative Studies Quarterly*, 2009(1): 55 - 86.
- [12] Saturno. The congressional budget process: a brief overview[R]. Congressional Research Service, Working Paper, 2011.
- [13] Heniff Jr. B H. Budget reconciliation legislation: development and consideration[R]. Congressional Research Service, Working Paper, 2012.
- [14] Lynch M S. Budget reconciliation process: timing of committee responses to reconciliation directives[R]. Congressional Research Service, Working Paper, 2013.
- [15] Heniff Jr. B H. Overview of the authorization-appropriations process[R]. Congressional Research Service, Working Paper, 2012.
- [16] 人民网. 十二届全国人大二次会议闭幕会[EB/OL]. (2014-03-13)[2014-03-13]. <http://lianghai.people.com.cn/2014npc/GB/376645/382557/>.
- [17] 王亦君, 崔丽. 从“政府管钱袋子”到“看紧政府钱袋子”[N]. *中国青年报*, 2014-09-01(01).
- [18] 全国人民代表大会常务委员会. 全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国预算法》的决定[EB/OL]. (2014-08-31)[2014-09-01]. http://news.xinhuanet.com/politics/2014-09/01/c_1112299112.htm.
- [19] 王敏. 全国人民代表大会审查国家计划和预算案的几个问题[J]. *中国法学*, 1991(2): 15 - 20.
- [20] 吕侠. 论中国人大预算审议改革[J]. *中州学刊*, 2013(11): 30 - 33.
- [21] 陈仪. 强化人大预算审议权的路径选择[J]. *法学*, 2009(9): 73 - 84.
- [22] 瞿振元, 林万龙. 人大预算审查职能限制因素及改进建议[J]. *中央财经大学学报*, 2010(5): 1 - 6.
- [23] 刘剑文, 熊伟. 预算审批制度改革与中国预算法的完善[J]. *法学家*, 2001(6): 52 - 59.
- [24] 缪国亮. 从财政预算审批谈人大制度改革[J]. *人大研究*, 2013(8): 15 - 17.
- [25] 冯响. 构建以人大为核心的财政监督机制[J]. *理论探索*, 2010(2): 128 - 130.

[责任编辑:黄 燕]

USA Budget Process and Its Enlightenment on the Budget System Reform in China

MENG Jinzhuo

(School of Auditing and Accounting, Nanjing Audit University, Nanjing 211815, China)

Abstract: Not much of attention has been paid to the study of government budget process in China. There exists a great difference in budget processes at the central-level governments in China and the United State of America, especially in the budget processes of legislative departments. Through examining the USA budget process, the authors find that the legislature dominates the USA budget process, the operation of which is under control of many institutional arrangements. Considering China's national conditions, the authors believe it is essential that the Chinese central government gradually improve its legislative monitoring functions through the institutional construction and reform and ensure that the legislative budgetary intention will be enforced through the procedural control and legal mechanisms.

Key Words: USA budget process; budget system reform; budget law; budget supervision; budget-making; public budget; institutional reform; budgeting