

# 美国现代预算制度建设 对我国预算制度改革的启示

胡克刚

(西安经贸学院 财政学系 陕西 西安 710061)

摘要:政府预算作为政府财政支出的基本决策工具,在规范政府活动范围和约束政府行为方面,有着不可替代的作用。本文拟通过对美国现代预算制度建设的考察,为市场经济下政府行为的规范以及完善政府预算制度提供一些值得借鉴的经验。

关键词:美国政府预算,预算约束软化

中图分类号:F812;F712.1 文献标识码:A 文章编号:1002-7408(2002)07-0017-02

## 一、我国政府预算制度的主要缺陷

目前我国政府预算的缺陷主要是预算约束软化,其主要表现是:政府各部门以部门利益为出发点,不完全按照政府预算的既定目标行事,政府行为失去控制;年度预算计划不再对政府的实际支出具有约束力,预算失控;原来的预算收支平衡被打破,预算失去严肃性。预算约束软化的原因是多方面的,从制度方面看,预算约束软化的原因主要有四个方面:

第一,预算资金分配不公平。即不是按“办事”原则,而是按“基数”分配预算。该得到预算的单位得不到预算,不该得到的却获得了预算。而政府的有些事是非办不可的,这样一来,那些获得预算多的单位不可能压下来,而那些未获得足够预算的单位,又必须追加,结果使原有预算形同虚设。市场经济下的政府是公共事务管理机关,预算分配必须体现“办事”原则,而现实的预算分配是“基数法”,这就难以公平地分配预算,从根本上避免预算约束软化。

第二,预算外资金的存在。预算外资金的存在使单位有了新的收入来源,因而支出根本不受政府预算控制。这就出现了三个问题:一是使政府的机构、人员和预算失去了约束力;二是整个政府支出水平失去控制;三是随着不收费单位与收费单位的工作人员收入水平拉大,引发单位之间“攀比效应”。

第三,预算分配上缺乏预见性。这既有技术性原因,也有制度性原因。例如,屈从于财政平衡,财政部门往往人为压低支出规模,在执行中不得不追加支出。

第四,财政支出的“粘滞性现象”。粘滞性现象是指公共支出增长比较容易,收缩时十分困难的现象。粘滞性现象的存在使财政资金不足或者在支出收缩时不能按“办事原则”安排预算,一些“过时机构”占用了大量的财政资金。

## 二、美国现代预算制度建设

### (一)美国现代预算制度建立的背景和动机

十九世纪末二十世纪初在美国历史上被称为“进步时代”,美国现代预算制度就是在这个时期建立的。在此之前的美国预算,只不过是一堆杂乱无章的事后报账单。对政府某部门的拨款只是一个总数,没有支出分类,也没有明细科目,既不准确,更谈不上完整。每个部门自己争取资金,自己掌握支出。一级政府并没有一份详细和统一的预算。美国虽然号称民主,但民众和议会都无法对政府及其各部门进行有效的监督,贪赃枉法及腐败现象屡禁不绝。

人们对腐败的厌恶和愤怒成了改革的动力。美国当时的预算改革者指出,预算问题绝不仅仅是个无关紧要的数字汇总问题,而是关系到民主制度是否名副其实的大问题。没有预算的政府是“看不见的政府”,而“看不见的政府”必然是“不负责任的政府”,“不负责任的政府”不可能是民主的政府。预算改革的目的是建立现代预算制度,把“看不见的政府”变成“看得见的政府”。现代预算制度就成为一种对政府和官员“非暴力的制度控制方法”。

### (二)美国现代预算制度的主要内容

美国现代预算制度的内容主要包括以下几层涵义:第一,它是一个关于政府未来支出的计划,而不是事后的报账。第二,它是一个完整统一的计划,包括政府所有部门的支出。第三,它是一个详细的计划,要列举所有项目的支出,并对它们进行分类。第四,对计划中的每项支出都要说明其理由,以便对支出的轻重缓急加以区别。第五,这个计划必须对政府的行为具有约束力,即没有列支项目不能办理支出,列支的资金不得挪作他用。第六,这个计划必须得到权力机关(议会)的批准,并接受其监督。第七,为了方便民众监督,预算内容和预算过程必须透明。

### (三)美国现代预算制度建立的意义

美国现代预算制度1908年最早从纽约开始实施,随后的几年,预算制度不断完善并很快在各州推

广开来,最终于1921年随美国国会“预算与会计法”的通过在全国实施。美国现代预算制度的建立,对美国后来的政治发展产生了巨大的影响,它将各级政府行为的细节第一次展现在阳光下,有效地遏制了腐败的势头,改善了政府与民众的关系,人们普遍认为,罗斯福的“新政”挽救了美国的资本主义。但是,如果没有现代预算制度的建立,即使罗斯福有实行“新政”的愿望,分散而低效的体制完全可能使他的计划无疾而终。

### 三、对我国预算制度改革的启示

我国目前的预算制度脱胎于计划经济体制,随着经济体制转型和政府职能的转变,预算约束软化的问题日益严重,成为目前政府预算制度的主要缺陷。预算约束软化的原因是多方面的,包括诸如预算形式不稳定,预算内容不完整,预算编制缺乏前瞻性、期限短,预算分配重视财权、忽视责任,预算执行与监督透明度低、流于形式、缺乏法律性等等。与“进步时代”前的美国预算制度相比,有一定相似性。从美国现代预算制度建设的经验来看,对我国预算制度改革,解决预算约束软化的问题有如下启示:

#### (一)在政府预算的基本职能方面

现代政府预算制度在市场经济体制下不仅是政府财政支出的基本决策工具,而且是人民群众对政府活动进行约束和限制的基本手段。代议机关(人民代表大会及其常务委员会)对政府预算的审查、批准和监督就是人民群众对政府活动进行约束和限制的具体体现。政府预算应反映一定时期政府活动的范围和方向,政府的各项活动必须受到政府预算的约束和限制。市场经济下的政府是一个特殊的产业部门,它的职能就是提供与满足社会公共需要有关的公共物品或服务。凡是与社会公共需要无关或不属于社会公共需要领域的事项,均不能纳入政府的职能范围。政府为满足社会公共需要、提供公共物品或服务而形成支出,是政府预算的支出范围,即以政府为满足社会公共需要而从事的活动为准绳,确定“政府需要多少钱”。同时,以政府为满足社会公共需要、提供公共物品或服务的成本为准绳,确定政府预算的收入范围,从而解决政府“可以取得多少钱”。

经济体制的变革,必然引起政府职能、预算制度等一系列的变化,同时,思想观念也将不断更新,树立公共预算观念,构建新型复式预算体系,解决了这些问题,那么预算约束软化的问题,才会从制度上得到解决。

#### (二)在政府预算的内容方面

美国的政府预算制度,是一个统一的计划,包括政府所有部门的开支,且每项开支都应在满足社会共同需要的基础上,按照支出的轻重缓急加以区别。我国目前的政府预算制度中,预算外资金的存在,是造成预算约束软化的一个重要因素。将预算外

和制度外收支都纳入预算统一进行管理,不仅仅是一个简单的管理问题,其根本要害在于规范政府部门的行为。联系到我国目前的腐败问题,不难看出,只要制度上存在漏洞,腐败的产生是必然的,漏洞愈大,腐败愈烈。腐败不是人品问题,而是制度问题。必须以满足社会共同需要为基准,规范政府收费,并将全部政府收入纳入预算,确保政府预算的统一性和完整性。同时,以满足社会共同需要为标准,改革政府部门设置,编制部门预算,以部门预算收支反映政府发挥各项职能、满足社会共同需要的成本。

#### (三)在政府预算的法律效力方面

市场经济是法治化的经济,法治是市场经济的制度基础。法治的作用不仅在于约束微观经济主体的行为,更在于对政府行为的约束。政府预算制度是通过法律程序确立的、对政府活动进行约束和限制的基本途径,一经批准就成为国家法律,具有法律的权威性。这一点,在美国的现代预算制度中体现的淋漓尽致:没有政府预算授权就不能进行财政收支,资金不能挪作他用,而且必须接受权力机关监督。美国联邦政府就曾多次因为国会没有批准联邦预算而部分关门。与此相对,我国预算的法治化程度相当低,预算约束软化,政府的财政活动不按预算办事的情况时有发生。

要提高我国政府预算的法治化程度,树立其法律的权威性,对政府行为进行约束和规范,一方面要转变预算观念,延长预算编制时间(美国的政府预算编制时间长达十八个月),改进预算编制方法,采用科学的方法测算政府预算各项收支,使政府预算能够详细反映政府各部门未来一定时期各项活动的收支;另一方面,政府预算的法治化有赖于整个社会的法治化,纠正政府部门执法不严、违法不究的司法行为,消除人民群众对法律的信仰危机,恢复广大国民对法律的信仰和崇尚,则是一个长期的过程。

#### (四)在政府预算的透明度方面

必须增加政府预算的透明度,加强人民群众对政府行为的监督。满足社会共同需要是政府各项活动的基本出发点,社会共同需要即社会成员的共同需要,通过公开向公众派送预算草案及预算,增加政府预算的透明度,一方面,广泛听取社会各界意见、集思广益使预算更为合理可行;另一方面,也使人民群众了解政府的活动,便于人民群众对政府行为进行监督,促进政府行为规范化。□

#### 参考文献:

- [1] 马国贤,等. 现代政府预算若干理论问题研究[J]. 财政研究, 2001, (8).
- [2] 王绍光. 美国“进步时代”的启示[J]. 读书, 2001, (8).
- [3] 张馨. 论政府预算的法治性[J]. 财经问题研究, 1998, (11). (本文编辑 孙巍)