

美国联邦公路的投资政策和预算管理

杨建平 | 韩红云 | 翁燕珍

美国联邦政府对全国干线公路建设承担出资的责任。联邦政府投资公路的主要资金来源于公路信托基金。联邦政府通过立法出资公路建设始于1916年，特别是1956年设立公路信托基金后，投资公路建设的资金规模不断增大。经过100多年的投资实践和预算制度的不断发展，目前美国公路建设已经形成了完善的投资管理制度和预算管理制度。

授权法案

公路授权法案。在美国联邦公路的投融资和预算管理中，首要的和最为关键的一步是立法授权。对公路项目的立法授权，始于1916年和1921年的联邦公路法案。至今，美国国会已经通过了多部联邦公路项目授权法案，特别是自1978年以来，通过了多部更大、更全和多年期的公路授权法案。联邦公路项目的预算周期，始于国会制定和颁布的这种授权法案。在规定的期限内，授权法案不仅设立了项目，也设置了资金额度。

政府预算编制。美国联邦政府通常为公路项目提出立法建议，旨在体现未来交通运输的地位。通常情况下，美国联邦交通运输部编制预算提案，涉及公路的业务部门为联邦公路局。为确保政策的一致性，总统行政管理和预算办公室(OMB)在预算提

案提交国会前要进行审查，之后联邦政府将包括公路项目在内的综合交通预算提案提交美国国会。美国国会根据法定程序审查政府预算提案，也可能全部采纳，但基本上都会作出调整。

国会预算审批。公路授权立法的职责，由国会特别授权委员会及相应的小组委员会承担。众议院的交通与基础设施委员会及下设的公路和公共交通小组委员会，参议院的环境与公共工程委员会及下设的交通和基础设施小组委员会，负责联邦公路项目的授权立法工作，包括草拟公路授权法案。联邦公路信托基金和其他收入事项，由众议院筹资委员会和参议院财政委员会负责。公路授权立法事项，在众议院和参议院的不同委员会中同步和独立进行。国会开展授权立法的第一步是听证。举行听证会的目的，是听取相关机构组织、公民、国会议员和行政部门对未来联邦公路项目发展的意见。听证结束后，各小组委员会开始筹备公路授权立法的起草工作，将听证获取的信息、本届国会议期间提交的建议等进行充分考虑。当参众两院通过各自的议案后，双方议案间的分歧通过国会共同委员会调节，最终达成一个双方都能接受的议案。共同议案经参众两院表决通过后，递交总统签署。

拨款法案

拨款授权。大多数联邦项目通过拨款预算授权实施。通常需要两个步骤：一是授权法案阶段，在这一阶段，还不允许项目启动，只是设置了项目的资金上限。二是拨款法案阶段(即二次立法)，只有拨款法案通过后，授权的资金才能分配和使用，项目才可启动。对于拨款预算授权项目，拨款法案至关重要，因为它是对支出承诺和资金偿付的前置条件。在拨款法案中，国会确定可用于项目的实际金额，有可能会低于授权法案中的水平。拨款预算授权的资金来源，可以是一般财政预算资金、也可以是公路信托基金。但一般预算资金投资的项目，必须采用拨款预算授权。

合约授权。大多数公路项目的预算，不需要这种两步的程序，而是通过称为合约授权的方式。根据授权法案即可授权可使用的金额，无需二次立法。应用合约授权的公路项目，必须满足两个条件：一是要符合美国法典第23卷第1章有关合约授权的规定和要求；二是资金必须来自公路信托基金。虽然大部分联邦公路项目，没有通过拨款法案取得预算授权，但拨款法案对公路项目的年度预算依然发挥着重要的作用。例如，为公路项目作出的拨款通常包含在联邦公路局的



年度拨款法案中。

年度预算。一般情况下，联邦公路局在新财年开始前的半年内，开始公路项目的年度预算编制，主要包括：支出预测；对非合约授权项目提出预算授权；对合约授权项目提出支出承诺额度；测算行政管理费用和项目监管费用；测算与收入相关联的预算授权额度。此外，还要分析可能会对预算产生影响的政策问题。年度预算通过联邦公路局、联邦交通运输部和总统行政管理和预算办公室(OMB)，最终与其他政府部门的预算汇总成联邦政府预算提交国会批准。

资金偿付制

联邦公路项目的资金拨付实行偿付制(报销制)，而不是预付制。即使授权额度已经分配给了各州，但此时各州并没有获得实际的资金分配。只是获得了联邦资金使用的承诺额度。

然后，当实际的工程费用发生后，联邦政府对符合规定的部分予以报销偿付，偿付的额度只是联邦政府应承担的份额。除少数项目外，联邦政府对公路项目的建设不提供全额投资。为筹集项目所需的必要资金，联邦资金必须要有其他资金相配套。

联邦支出比例

对绝大多数公路项目，联邦承担比例为80%。但也有例外，如联邦政府对州际公路项目的承担比例为90%。但如果增加车道，并且增加的不是高承载车道或辅助车道，则联邦的支付份额将恢复到80%的水平。有些项目不需要配套资金，联邦政府100%投资，如应急救助项目、生命安全项目和一些安全工程项目。

各州和地方政府的配套资金主要有以下来源：州和地方政府财政资金私人捐款；通过私人捐赠的资产或土地抵押融资；收费收入质押融资；其

他联邦机构的资金，如联邦土地管理机构资金；联邦土地公路项目的资金等。

支出承诺与限额

支出承诺。指联邦政府给予各州的合规项目费用偿付联邦份额的承诺，通常发生在项目获批和项目协议签订后，是项目预算管理中的关键一环。获得承诺的资金被认为是“可使用的”，即使没有资金的实际支付。对于合约授权的项目，支出承诺在预算管理中通常要施加一个限制。即大多数对联邦公路项目的支出承诺，通常要被施加一个限制措施。

支出限额。合约授权下的联邦公路项目，资金使用不会直接受年度拨款程序影响，这就使得各州能够获得一个稳定的联邦政府提供的资金流。拨款程序的主要功能是控制联邦政府的年度预算支出。但对公路项目而言，由于其多年期的授权和使用的特

点,使其规避了对资金的年度审查。对公路项目资金的年度预算控制,采取了在联邦项目的年度总支出承诺之上设置一个“天花板”。美国国会通过限制年度支出承诺,进而限制年度资金支付。对年度支出承诺的限制,不会影响授权资金的分配和后续使用。因为可分配的资金并未因为受到限制而实际减少,只是限制了一个年度内可使用的资金额度。同时,在本年度已经分配但未能使用的资金可结转到下一年度使用。

资金分配和使用

对于大多数联邦公路项目,联邦公路局基于法定公式分配资金。基于法定公式的资金分配,通常是在联邦财年的第1天(10月1日)进行。根据联邦批准的项目,相应的资金承诺分配给各州。涉及资金分配的文件,通常由联邦公路局发布给各州交通厅。这些文件正式通知各州项目的资金额度。然后,各州根据联邦批准的项目申请资金。此时分配的不是实际资金,而是资金额度。在资金分配时,每一个符合条件的州都可获得一定的资金份额。资金一旦分配,就不能收回,除非国会另有规定。

也有部分项目的资金没有通过法定公式分配,这种没有通过法定公式的分配称为可选择性分配。如果一个州获得了该项资金分配而在规定的时间内未使用,可以收回并重新分配给其他州。在某些情况下,国会会对该项资金的分配提出要求,按照特定项目对应特定金额的要求进行分配。值得注意的是,在联邦公路的资金分配中,无论是法定公式分配还是可选择性分配,授权的全部资金都必须足额分配。

当州违反法律规定时,联邦公路局可依法采取措施,限制各州的资金使用。可采取的措施包括:一是终止使用,二是转移使用,三是资金冻结。

在制定资金分配方案时,分配的资金添加到上一年度项目未使用的资金余额中。因为联邦公路资金可供多年期使用。在财政年度结束时,资金的可用性并未结束,许多联邦公路项目都是如此。对大部分联邦公路项目资金使用年限,法律规定的可用时间为4年。但也有一些项目的资金,可以到用完为止,并被称为“无期限”资金。在规定时间内,联邦承诺的资金额度尚未用完,剩余额度将被终止使用。这种终止规定也有例外,就是公路桥梁修复项目。该项目资金不可能闲置到4年后,因为在4年内如果未使用,资金将被收回并重新分配给其他州使用。当各州取得资金承诺后,假定某个特定项目最早的资金是最先承诺的,则采用“先进先出”方式,最早承诺资金最先使用。当资金被终止使用时,并没有资金需要退还,因为从来没有资金实际分发。

在众多联邦公路项目中,法律对特定金额做出了灵活性使用规定,如允许一定数额的资金在一定类别的公路项目之间转移使用。通常情况下,资金支付给各州交通厅。但如果实施的是收费项目,并且由州公共机构管辖,则可由州交通厅提出申请,偿付资金可以直接支付给公共机构。

启示与借鉴

建立公路交通政府基金制度。在美国,政府基金制度是政府为一项长期事业而建立的一种预算安排。在我国,由于国土面积大,公路网规模大,无论是现在的集中建设阶段,还是未

来建设和养护兼顾阶段,公路投资规模大,周期长,探索建立公路交通政府基金制度将是促进我国公路交通可持续健康发展的重要举措,意义深远。

建立中央和地方财政资金承诺制度。在未来交通运输领域财政事权和支出责任划分改革下,中央补助将改革为中央履行支出责任,地方配套将改革为地方履行支出责任。在这种改革背景下,为使中央和地方更加有效履行各自的财政事权和支出责任,应该在项目立项阶段和年度投资计划下达阶段,建立中央和地方政府财政资金承诺制度,地方在申请中央财政资金的同时,出具地方政府或同级财政部门的出资承诺函,方可获批中央资金使用,也可有效防范化解政府债务风险。

探索实施交通建设项目财政资金偿付制。当前,我国交通建设项目资金实行的是国库集中支付下的实拨实付制度。这种资金支付方式,在实践中存在的最大问题是在地方各级财政账户中形成沉淀资金,财政资金效益难以有效发挥。在未来的改革中,可以探索实施交通建设项目资金的偿付制度,即地方先“干活”,中央资金采用“报销”的方式支付,可大大提升财政资金使用效益,避免形成资金沉淀。

探索按因素法调整中央投资政策。未来中央资金特别是交通专项资金是各地交通建设的重要资金来源,建议按照财政事权和支出责任相适应原则,将中央资金分配改革为按照各地所处区域、国土面积、人口数量、公路里程规模等因素切块分配。□

(作者单位:交通运输部科学研究院交通发展研究中心)

责任编辑 廖朝明