

美国犹他州财政管理经验及其借鉴

■ 庞革新 吴一葵

20世纪90年代以前,犹他州还是美国有名的穷州、小州。然而,近10多年来,其经济年增长率始终保持在7%左右,远远超过了全美的平均增长率,成功实现了经济的飞速发展。究其原因,州政府采取各种有力措施加强财政管理,不断改善财政收支状况,壮大财政实力是不可忽视的重要因素之一。

1. 科学确定年度预算收入目标。为抑制各部门扩大支出的冲动,避免地方税赋过重,犹他州一般根据收入预算来安排支出。如果实际收入高于预算收入形成结余,会将结余转入下年预算安排,或转入一般基金储备账户,也用于返还或减少税负。如果实际收入不足以弥补支出,为防止形成预算赤字,多会采取以下措施:一是经公众听证和议会批准后增加税收。二是缩减部门预算。由于采取以收定支的方式,收入预测成为编制年度预算的关键。犹他州的财政收入预测一般由州长计划与预算办公室、财政分析专员办公室和税收委员会共同完成。这三个部门在分析全美和州经济环境数据的前提下,运用多元回归分析、统计模型分析、模拟分析等多种方法,在同一财年内多次对税收收入(具体到个人)和可

以控制或预计的非税收入进行预测。预测结果的准确性非常高,实际误差不超过1%。

2. 严格规定预算编制时间和程序。犹他州出台的预算法案规定,当年7月1日至次年6月30日为一个财年。进入新的财年,就开始编制下年度预算:9月,各部门上报预算要求,包括以往年度的预算执行情况、持续性经营性预算、需增加的项目预算(主要是资本项目)等。州长计划与预算办公室预算分析人员据此进行分析,提出审核意见并上报办公室首脑。办公室首脑和州长就部门预算进行协商,在12月底形成一致意见后上报州立法机构。次年1月中旬至3月初,州议会分成若干小组讨论部门预算,并就预算项目举行听证会,进行议会投票。如果以50%+1的多数票通过,则该部门预算由州长签署生效;州长也可实行否决权,但这种情况较少。5月—7月,在议会已通过部门预算的前提下,预算办公室与预算部门的人员进行讨论,再次核对和计算数字,但不改变条目预算。7月,进入预算执行阶段。

3. 运用基金账户对政府收支行为进行严格的对应管理。犹他州根据政府活动性质的不同,将基金账

户分为三类:一是政府性基金账户。采用修正的权责发生制对所有政府性活动进行会计核算。主要衡量近期内可转化为现金的金融资源的流动性,以及未来可用于支付的年底资金余额。该基金账户分设有一般性政府基金、教育基金、交通基金、信托土地基金和其他非主要的政府性基金账户。其中,个人所得税和公司所得税进入教育账户,销售和使用税进入一般性账户和交通账户,汽车和特殊燃油税进入交通基金账户。一般性政府基金账户可用于州内任何项目的支出核算。根据该州1986年众议院13号法案的规定,任何一般性政府基金收入盈余的25%自动转入一般性政府基金预算储备账户(雨天账户)。当雨天账户余额达到当年一般性政府基金拨款总额的6%时,不再自动转入。但经议会批准,要求增加雨天账户的资金比例时,可以突破6%的法律限制。二是权益类基金账户。包括公共事业类基金和内部服务基金,采用完全的权责发生制对政府的经营性活动进行会计核算。三是受托基金账户。采用完全的权责发生制对仅能用于委托受益人的资产进行会计核算。

4. 规范预算调整。犹他州年度

财政预算中不安排预备费，所有财政资金都被分配到具体单位和项目。年度预算经议会批准后，具有法律效力，一般情况下不允许调整。对于必要的预算调整，则需分情况处理：不同部门、不同科目之间的调整，必须经议会批准；在同一科目下对不同预算单位的调整，无需经议会批准，但必须向议会、计划与预算办公室作出说明；在同一个预算单位内对项目的调整无须报告或经议会批准，计划与预算办公室有权决定调整与否。

5. 重视绩效考核。一是编制部门预算时要求上报绩效目标。预算部门在编制下一财年的预算计划时，会被要求上报全年绩效评价报告和当年的绩效目标，为绩效考核提供依据。同时，需经审计等专业人员把关后才能列入年度预算。二是跟踪监督执行过程。计划与预算办公室的预算分析专员主要负责监督项目是否按照批准的预算执行、资金使用是否有效率和达到预期目标。如果发现问题，则会召集预算部门人员，提出质询及改进措

施。三是出具绩效报告。每年，州审计部门都会选择一些预算部门和项目，就其预算执行情况进行经常性审计，并将结果向社会公布。四是实行首长问责制。如果该预算部门首脑违反了法律，州律师会起诉他。如果该部门首脑执行预算或项目不力，或绩效较差，州长可以解雇他或让其退位。

虽然犹他州和我国所处的宏观环境不同，一些做法不能照搬照抄，但在如何加强财政管理，以更好地促进经济发展方面，对我国特别是地方政府有很大的启发。

1. 运用科学方法，提高收入预测的准确性。可以借鉴犹他州的收入预测方法，由财政、税务、人大财经委等部门和有关专家共同对年度收入作出预测，供政府和人大参考，以确定财政收入的增长目标，从而提高目标制定的科学性、准确性和权威性。

2. 适当延长预算审议时间，加强项目库管理。一是适当延长预算审议时间。犹他州预算审议时间比我国长4至5个月。如有较为充裕

的时间对预算进行严格审查把关，可以在一定程度上提高预算的科学性。二是加强项目库管理。应对项目进行严格审查，达到了实施条件后才能列入年度预算，并实施流动预算。三是制定预算编制条例或规章，对编制原则、时间、程序等作出总体要求。

3. 资金安排尽量具体到项目和单位，规范超预算财力使用。财政支出进度缓慢的一个重要原因是许多资金在预算中没有具体到项目和单位。同时，上级政府转移支付资金不确定以及本级政府超收财力用于安排当年预算，导致边支出边安排预算。因此，应制定规范的超预算财力使用办法，如将超预算财力全部安排到次年使用，或选择一定比例安排到预算调节基金，以确保预算的严肃性。

4. 建立绩效评估体系，提高资金使用效益。一是建立绩效评估体系。各部门上报项目预算时，应同时上报项目绩效目标，并对项目执行过程进行跟踪，项目完成后应有绩效评估报告。二是逐步建立重点项目预算资金安排与绩效结果相挂钩制度。三是建立科学有效的项目支出责任人制度，使相关人员在预算项目编制和执行过程中能够做好事前研究、事中执行、事后评估，真正达到加快支出进度，提高财政资金使用效益的目的。四是围绕绩效建立完善新型绩效预算管理框架。

5. 加快政府会计改革，规范行政事业单位资产管理。借鉴犹他州的账户管理经验，对国库和行政事业单位的资产管理实行权责发生制，如实反映一级财政的债权债务，并提出资产处理意见。^[1]

(作者单位：海南省财政厅)

责任编辑 韩璐

