

美国资本预算的运行模式、作用及借鉴意义

□章江益

美国各级政府都非常重视预算问题,不断推动预算方法和技术的创新和发展。其中,资本预算是州和地方政府财政管理的一项重要制度。当前我国正在深化财政改革,财政预算管理有待加强,借鉴国外特别是成熟市场经济国家一些有益的做法十分必要。

一、资本预算是美国州和地方政府预算管理的基本制度

资本预算是与经常性预算相对应的政府财政(或企业财务)管理上的一个重要概念。资本预算是复式预算的重要内容,是伴随复式预算的产生而出现的。美国州和地方政府采用资本预算制度可追溯到20世纪30年代甚至更早,一直沿用至今。在资本预算方面,绝大部分州和地方政府实行的基本模式大致相同。

1. 预算范围为资本性支出。州和地方政府资本预算的范围是资本性支出,主要指获取土地或者土地使用权、投资兴建基础设施、构建公共建筑物、改进维护现有资本项目、购置车辆机械设备等方面支出。纳入资本预算的资本性支出须同时具备两个条件:一是相关资产的使用年限要超过1年(实际上多数都规定5年或5年以上);二是资产价值或支出规模要达到一定标准。由于自主确定,各州和地方政府的具体标准不尽相同。如纽约市资本项目的条件是可用年限不少于5年、成本不低于3.5万美元,且项目为公共领域的基建、重建、土地

购置、设备维修等;汽车、计算机等使用年限不到5年不能算资本项目;成本超过100万美元的项目要实行参与式预算,而不能作为一般的资本预算管理。目前,各州和地方政府的资本预算规模都明显小于经常性预算。据统计,近20多年来,州和地方政府的资本支出都为经常性支出的1/6左右。

2. 资金来源主要是负债。与经常性预算的收入来源以当期税费为主不同,州和地方政府的资本预算主要通过负债来融资,而且,这些负债往往是期限超过一年的长期负债。除负债融资外,资本预算还会借助诸如长期积累资金、一般基金、专项收入甚至特许融资方式等筹集资金。州和地方政府举债一般采用发行市政债券而非银行借款的方式,市政债券主要有两种:一般责任债券(General Obligation Bonds)和收入债券(Revenue Bonds)。两者的主要区别在于,一般责任债券是完全信用债务,以政府的全部收入来源包括征税能力为偿还保证的,而收入债券则以特定收入作为偿债来源,是不完全信用或非担保债务。政府的资本预算采用什么方式融资、发行何种债券,往往需要考虑多个因素,如债务水平、资金成本、融资规模、项目类型、投资期限、财政状况、居民对项目支持度等。这些因素很大程度上都包含在市政债券的信用等级当中,因为州和地方政府发行市政债券必须经过标准普尔等有关信用评级机构的信用评级,而信用评级主要涉及债务、财政、管理、经济四方面因素。信用等级的高低直接关

系负债融资的成本、债券发行的难易,因此受到州和地方政府的高度关注。

3. 核心程序是项目决策。资本预算的基本程序与经常性预算都要经过预算申请、预算编制、批准授权、预算执行等,但具体程序和环节重点差别很明显。对资本预算来说,其最核心的程序是项目决策,主要包括三方面内容:一是确定优先顺序。对不同资本项目进行排序是资本预算的中心环节。由于财力、负债等资源的有限性,各部门申报的项目需要按先后顺序分别纳入资本预算。对此,不少州是按照资本项目的重要性来确定的,有的州甚至开发了专门的项目排序系统,有些州设立了专门的官方评估委员会或代理机构,保证资本项目先后顺序确定的公平。二是分析成本收益。估算项目的成本费用和投资回报,并对二者进行比较。与此相关,有关方面往往还会对项目融资能力、融资方案、融资渠道等进行分析评估,尽量减小项目成本。成本收益分析需要专业知识,政府因此会聘公共工程机构来负责审查或实施估算。在进行项目成本收益分析时,往往还要考虑通货膨胀因素。三是吸纳公民参与。资本预算大多涉及公共基础设施,与居民的福利和生活质量密切相关,不少州和地方政府都积极吸纳公民参与,从而使资本预算成为公民参与预算的主要领域。参与方式包括让公民参加有关委员会参与资本预算决策,以及按法律法规组织公民对资本项目债券发行进行公投等。

4. 预算基础是长期规划。资本预

算并不是即时孤立的,而是跨期的,且与过去及未来的资本预算相关联、与经常性预算有联系。为有效编制资本预算,各州和地方政府往往每年会先制订一份长期规划,即多年度资本改进计划(CIP),规划期限一般为5年,也有的长达15年。资本改进计划是由州和地方政府根据当地的资本资产情况和发展需要,提出的未来一段时间当地需要新建或改进的主要公共工程和设施,包括测算各个项目的资金需求。这些公共工程和设施应部分或全部列入现在或未来的资本预算。编制资本预算就是选择资本改进计划中第一年的项目,并确定这些资本项目的资金来源,如补贴、负债等。另外,由于资本项目是长期的,资本预算会通过债券利息支出、日常维护支出等对后续经常性预算产生影响,州和地方政府一般都会认真研究每个资本项目对经常性预算的潜在影响,以协调好资本预算与经常性预算。

二、资本预算在州和地方财政管理中发挥着重要作用

1. 有效控制债务规模。实行资本预算制度,并将政府负债的范围限于经常性预算以外的资本预算,便于加强对州和地方政府债务的管理,形成了控制债务规模的有效机制,主要体现在两个方面:一方面是法律法规的约束。尽管做法不尽相同,但各州和地方普遍对政府举债有限制性规定。一是程序限制,许多州都有法律规定,州和地方政府资本项目的负债必须得到有关机构甚至全体公民的授权和批准,政府部门或机构作为债务人本身不能擅自决定举债。二是数量限制,主要有设定债务总额的上限和债务利息支出的上限两种方式。据NASBO(2008)的统计,有33个州对债务利息支出设有上限,其中不少州规定债务利息支出不能超过一般基金收入的5%—8%。另一方面是市场力量的作用。

州和地方政府通过负债为资本预算筹集资金,主要采用的是发行市政债券的方式。市政债券的公开发行业受市场力量的影响,债券价格即利率由供求决定。政府债务过多,偿债能力削弱,市场对其债券的需求就会下降,债券利率就要上升,举债成本就会增加,从而制约政府债务规模的扩大。需要说明的是,信用评级制度的实行使影响债券利率的许多因素都被综合进了债券的信用等级,债券利率及发行难易程度与信用等级密切相关。债务过多,财政状况不佳,信用等级就会降低,所发行债券的利率就必须提高,政府发行债券的难度将增大。在上述两方面机制的共同作用下,美国州和地方政府债务规模总体上处于适度水平。据统计,美国州和地方政府债务余额与财政收入的比例20世纪初为2倍左右,相对较高,进入70年代以来一直稳定在100%以内。

2. 有力促进预算平衡。采用复式预算将资本预算与经常性预算分离,为平衡预算提供了制度基础。资本预算可以通过发行债券筹集资金,而经常性预算必须严格保持平衡,即遵循“黄金法则”。对此,各州和地方在宪法或法令中有明确规定,要求遵循平衡预算规则。据NASBO(2008)的调查统计,美国50个州中宪法或法令要求州长向议会提交预算必须平衡的有44个,要求议会通过预算法案必须平衡的有41个,要求州长签署预算必须平衡的有37个,不允许将赤字结转到下一年度而必须在当年消化的有43个。正是由于实行资本预算以及对经常性预算平衡有明确要求,州和地方政府的预算行为受到严格约束,财政状况总体上保持健康。尽管也出现过市政财政状况恶化的情形,如2013年底特律市申请破产保护,但原因不是经常性预算平衡问题。

3. 较好地约束了支出行为。将资本预算与经常性预算分离,并规定经常性

预算不得通过负债融资,首先会强化收入与支出在时间上的匹配关系,属当期的经常性支出由当期收入提供资金,属跨期的资本性支出则主要由长期负债来匹配,从而使得政府难以将当期支出的责任转嫁到以后年度。其次,资本预算具有以项目为基础进行管理的特点,如对项目的成本收益进行比较、将权利与责任相对应、将项目收益用作有关负债的重要偿还来源等,政府因此难以将一个项目的责任转移到另一个项目上、从经常性支出转移到资本性支出项目上。另外,资本项目决策的公民参与以及预算公开,也削弱了政府对预算的控制力。这样,州和地方政府的支出行为就受到了相当大程度的约束。从州各年支出情况看,很难看出选举因素对支出规模产生明显影响。

4. 促进提高投资绩效。资本预算主要是通过两方面机制改进公共投资绩效的。一是项目成本收益分析。实行资本预算,一般都会对各资本项目的成本收益进行分析,并将其作为项目决策的重要依据。这样,成本较大、收益较小、投资回报率较低的项目或方案就难以被选上,这有助于从源头上提高公共投资效率。二是资本资产管理。从州和地方政府的实践来看,资本预算有赖于良好的资产管理。一方面,编制资本预算的起点是资产管理。编制资本预算前,需要分析现有的资本资产情况,哪些资产使用状况不好,哪些需要新建,哪些需要重建、改进,由此才能确定资本预算项目。另一方面,资本预算执行的结果是资产,这些资本资产需要进行有效管理。目前,几乎所有州和地方政府都建立了资产管理系统或资产数据库,用来管理资本项目形成的资产。其中,约有1/3的州运用资产管理系统来评估设备的状况;约2/3的州设有建筑维修标准;各州必须保证资本与资产管理系统定期更新,确保各种信息充足,设施运转正

常；约 2/3 的州，其财政拨款优先用于维护现有设施而不是新建设施。这样，重复投资、浪费支出的现象就能减少，资本支出绩效能得到明显提高。

三、资本预算制度对我国地方财政管理改革的启示

随着我国经济社会发展和改革深化，地方财政现行的预算管理模式已不能适应形势的需要，出现了不少不容忽视的问题，如地方政府性债务风险、财政隐性赤字、公共投资效率较低等。有必要借鉴美国州和地方政府资本预算的有关做法，加强我国地方财政预算管理。

1. 建立资本预算制度，加强资本支出管理。目前，我国地方财政预算尽管包含公共财政预算、政府性基金预算等四部分，但实质仍是单式预算，资本支出与经常性支出并未分开管理，公共财政预算、政府性基金预算当中都包含有资本支出。建立资本预算制度，就是要将公共财政预算、政府性基金预算中的资本支出与经常性支出分开，实行复式预算，专门编制资本预算。具体来说，主要是将现行收入分类中与资本项目相关的地方收入项目，如城市维护建设税、耕地占用税、政府性基金收入、专项收入、国有资源有偿使用收入等，作为资本预算收入，同时允许地方政府为资本项目举债融资；将各支出功能分类中涉及基本建设支出、其他资本支出的部分，作为资本预算支出。需要特别指出的是，目前我国地方政府的不少公共投资项目并未纳入财政预算，建立资本预算制度后，所有的公共投资项目都应统一纳入资本预算管理。

2. 遵循“黄金规则”，确保经常性预算平衡。建立资本预算制度、实行复式预算，不可简单理解为预算方法上的改变，它也是有利于改善财政状况的预算制度改革。这主要是由于遵循了“黄金规则”，即除短期债务以外，地方政府

举债只能用于资本项目，经常性预算必须保持平衡。目前，我国地方预算由于资本支出与经常性支出未分开管理等原因，隐性赤字现象一定程度上存在。建立资本预算制度、实行复式预算后，地方政府经常性预算和资本预算将分开，这将便于加强财政管理。为此，有必要严格遵守“黄金规则”，使负债只能用于资本预算，经常性预算只能用当期税费等经常性收入作为收入来源，不能用负债融资，以确保经常性预算平衡。

3. 严格资本项目负债管理，控制地方政府债务规模。建立资本预算制度，往往需要赋予地方政府适度的举债权，以便为资本预算提供负债资金。允许举债不等于放开负债。为避免债务失控，地方政府为资本项目进行的负债融资应受到严格限制：一是总量限制，由中央或省级政府对市级以下地方政府的年度举债额度和债务余额做出限制性规定，将债务控制在一定规模之内；二是主体限制，确定可为资本项目举债融资的部门或单位范围，由财政承诺或担保还款的资本项目其负债应由财政部门统一举借，有偿还能力的资本项目其负债经授权由有

关政府部门或单位举借，并承担相应偿债责任；三是程序限制，政府部门或单位的资本项目需要负债的，必须经过有关方面审批同意，并编入财政预算，报经人大批准通过。同时，应尽量通过公开发行业务方式举借债务，借助市场力量制约地方政府过度举债，防范债务风险。

4. 加强项目决策管理，提高资本支出效率。目前，我国地方政府的公共投资项目决策欠科学规范，尽管立项需审批，但公众参与等程序仍然缺乏，由此导致盲目投资、支出浪费、效率低下等现象时有发生。为提高资本支出效率，有必要在建立资本预算制度时，加强对资本项目的决策管理。一是规范项目决策程序。所有的资本支出项目应经过评估论证、公众参与等程序，再确定优先顺序，最后由人大批准通过，坚决避免仓促上马。二是加强项目成本收益分析。对每个资本项目都应进行成本收益分析，包括测算资金需求、融资方案、投资回报率等，对那些缺乏社会效益或经济效益的项目，坚决不能批准立项。

（作者单位：江苏省财政厅）

责任编辑 李艳芝

