

# 美国预算法律制度的特点及其启示

□ 考察团

美国预算法律制度深深地烙印着美国权利制衡、预算法定、程序规范和顺势而变的特征，呈现着美国预算法律制度构建的基本理念。

**现**行美国预算法律制度由为数众多的预算管理法律组成。自1789年美国预算制度建立以来，其预算管理先后经历了国会主导预算管理（1789年—1921年）、总统主导预算管理（1921年—1974年）、国会和总统共同控制预算管理（1974年至今）三个历史时期。伴随这三个时期预算管理权的加强和转移，美国出台了一系列的法案。这一系列法案构成了美国现行预算法律制度体系，主要包括1870年《反超支法》、1921年《预算与审计法》、1974年《国会预算和截留控制法》、1985年《平衡预算和赤字控制法》、1990年《预算执行法》等。

## 一、美国预算法律制度的特点

纵览美国预算法律制度体系二百多年的构建历史，探究每项重要预算法律制度的内涵，可以发现，美国预算法律制度深深地烙印着美国权力制衡、预算法定、程序规范和顺势而变的特征。这些特征源于美国特定的历史文化、政治架构、法治理念、管理模式和经济社会发展状况，也呈现着美国预算法律制度构建的基本理念。

（一）权力制衡：美国预算法律制度体系构建体现了三权分立的治国理念。美国是一个立法、司法、行政三权分立的联邦制国家，权力制衡是其基本的立国和治国理念。美国宪法的制定者认为国会是代议制民主的最重要的体现，是立法、行政、司法三部门中最重要的部门。从宪法对美国权力结构的规范来看，国会处于权力体系的重要位置，而且事实上，自宪法产生到20世纪初的绝大部分时间里，国会在美国政治生活中确实居于主导

地位，美国的政治体制曾被称为“国会政体”。总统虽然被赋予了广泛的行政权力，但总体说来，他更多地被视为国会制定法律的执行者。国会通过立法权、预算权、任命批准权、弹劾权、条约批准权和调查权等宪法手段对其进行制约。虽然自20世纪以来，随着现代行政管理事务的日益专业化、复杂化，委托立法现象大量增加，国会的权力受到削弱。但国会作为三个重要的部门之一，依然是制衡总统的最重要的力量，预算权一直都是国会所坚守的阵地，是国会制约行政权力扩张的重要手段，每一次规范、改革预算权的法律通过，都是国会为了加强对预算的控制。因此，美国预算管理权力是由行政部门和立法部门分享，即预算编制和执行职能在行政部门，而预算审批和事后审计职能则在立法部门。美国立法机构和行政机构各有一套参与预算编制和审核的机构，在立法机构和行政机构内部，不同部门分别行使各自预算管理权，形成比较彻底的分权型管理模式。预算和管理办公室负责美国联邦政府预算的编制，国会预算办公室则协助国会审查和批准预算，国会两院筹款委员会主要负责预算收入立法，并起草税法经国会批准后执行。财政部负责具体执行预算，预算的监督则主要由审计总署负责。这些机构间既相互制约，又相互配合，保证了预算管理体系的有效运转。

（二）预算法定：美国预算法律体系构建体现了法律至上的管理理念。美国是一个崇尚法律的国家，也是一个法律体系比较完备的国家。在预算管理方面，美国《宪法》赋予了国会“掌管政府钱袋子”的权力，即国会征税收和预算拨款权。如果没有国会的批准，总

统和行政机构是没有权力进行预算支出的。1921年的《预算与审计法》确立了美国现行预算管理体制的基本框架,规范了总统向国会提交预算的过程,杜绝了各行政部门直接与国会发生申领关系的现象,所有行政部门都通过预算局对总统负责、向总统报告,从而形成现代意义上的行政首长负责制,使总统成为了真正意义上的总统。1974年的《国会预算和截留控制法》建立了国会审议预算草案的机构和程序,同时针对预算执行过程中出现财政资金被总统截留的问题,强化了国会的控制力。1985年的《平衡预算和赤字控制法》和1990年的《预算执行法》开始向巨额的财政赤字宣战,规定了削减财政赤字的目标和要求。1993年的《政府绩效与结果法》,强化建立一种“结果导向型”的预算资金分配机制,并将这一机制贯穿于预算管理的全过程。

(三)程序规范:美国预算法律体系构建中始终坚持程序正当原则。美国联邦政府的预算管理从预算编制、预算执行到预算审计的全过程,都可以找到相应的法律依据,并且严格按照既定法律规范开展预算管理各项工作。从预算程序上看,从总统提出预算要求的编程序、时间确立,到总统向国会提交预算请求,以及总统收到国会预算决议,各个程序和各个环节,法律上都有明确的规定。从预算编制的内容上看,预算法律对预算功能项目的分类、每一类别中的不同特点与不同的规定,以及编制过程中对于项目的细分、预算编制的要求等,也有明确的法律规定。美国部门预算的编制,从总体方案的确立到每一项目的细微处的变动,都可以找到相关的法律依据,即使新遇到的问题,也会在解决的过程中形成法

律,从而做到有法可依。美国地方政府的预算管理也是如此。这种完备而规范的程序制度体系,使得各有关部门监管有据,保证了预算编制过程中的法治性以及预算执行中的严肃性。

(四)顺势而变:美国预算法律制度体系在适应经济社会发展中不断完善和发展。美国预算法律制度体系是在二百多年的历史长河中不断完善和发展的,每个法案的出台都是当时政治经济社会思潮和形势的产物。美国注重根据国家政治、经济和社会发展不同时期的需要,适时制定和修改有关预算管理的法律。这些法律,对于规范预算管理活动,保障预算制度改革,促进国家经济社会发展等发挥了重要的作用。自1776年独立到20世纪30年代以前是美国资本主义自由竞争向垄断经济过渡的阶段。这个阶段,美国联邦政府对经济采取自由放任的政策。国家一般不干预私人的经济关系,调整私人经济关系的法律也主要是民法、商法。作为国家干预经济生活手段的经济立法也就很少产生。这种小政府、大社会的经济管理思想对美国政府预算管理的影响也较为长远,1870年《反超支法》和1921年《预算与审计法》都是在这种经济思想下制定的预算法律制度,其基本内涵还是不扩大政府规模,尽量少的干预市场,仅是加强对预算收支的管理。20世纪30年代至70、80年代,随着资本主义从自由竞争发展到垄断阶段,原有的民商法已不能满足经济发展和社会结构变化的要求,为了调整政府与市场的关系,调整市场之间的经济关系,国家干预经济的职能也就逐渐增强。与此相适应,经济立法也随之增多。在经济理论上,以政府干预论为主轴的罗斯福“新政”和凯恩斯主义兴起,成为美国经济政策的支

柱。随着政府干预经济的逐步加强,总统在预算编制中逐渐成为主导,并开始干预预算执行。为控制总统的预算管理权,国会1974年制定《国会预算和截留控制法》。该法规定了总统推迟预算执行和截流预算执行的条件及程序,对于限制总统在预算管理权限上的扩张起到了积极的作用。20世纪80年代后期,大政府、小社会的经济管理思想越发受到挑战,特别是高额财政赤字和岌岌可危的债务规模严重影响了民众对政府的信任度,1985年《平衡预算和赤字控制法》和1990年《预算执行法》便是国会限制政府财政赤字,控制政府债务规模的立法产物。20世纪末期,以绩效管理为标杆的政府管理模式在全世界兴起,强调政府应该像企业一样运营和管理,这个时期政府绩效考评和财政绩效管理便成为政府管理的主要内容,1991年《首席财务官法》、1993年《政府绩效和成果法》和1995年《未安排资金委托事权法》等,就是在这种混合型的经济管理思想和绩效管理模式下的立法产物。因此,可以说,美国预算法律制度建设都是在特定历史时期,基于对政府与市场关系的认识,基于对市场调控的需要,基于不同政治利益团体政治主张的博弈,所作出的制度选择。

## 二、美国预算法律制度对我国的启示

(一)加快《预算法》修改进程,健全完善预算法律制度体系。美国是法治化的市场经济国家,在预算管理中十分重视通过法律手段规范预算管理活动。我国目前专门规范预算管理活动的法律只有《预算法》一部法律,而且颁布于1994年。目前来看,该法在较多方面,已经难以适应经济社会

发展和深化财税体制改革的需要,迫切需要修改完善。因此,应抓紧修改完善《预算法》,将适应形势发展需要的加强和规范预算管理监督的制度办法,以及多年来财政预算改革成果等,上升到法律中。同时,可研究借鉴美国的预算立法经验,针对经济社会发展 and 财政预算管理的阶段性要求,适时制定规范某一类或某一项预算活动的专门法律,明确适用期限,并根据情况变化适时进行修改或废止,增强立法的针对性和可操作性。

(二)理顺预算管理职责分工,建立健全预算编制、执行和监督相互制约的机制。美国有关预算管理的机构、部门比较健全,各机构、部门的职责分工比较清晰,并且实现了部门职责的法定化。同时,美国形成了预算编制、执行和监督的相互制约和平衡机制,保障了国家预算活动按照宪法和法律规定轨道开展。

我国各有关预算管理机构、部门的职责在《预算法》中规定得相对原则,主要是由各机构、部门的“三定”规定具体规定。而且,在行政机关内部还存在预算分配职权不够统一,预算管理职责划分不够清晰等问题。我国与美国的政治体制不同,不宜照搬美国的做法,但其在预算机构职权配置等方面的某些具体经验,对我们有一定借鉴意义。建议通过修改《预算法》及有关部门“三定”规定等,进一步理顺各机关、部门的预算管理职责分工:在预算编制方面,要明确各部门的部门预算编制职责,落实各部门为本部门预算编制主体的责任,增强部门预算编制的完整性、科学性、准确性。同时,要强化财政部门制定预算编制规则、统筹协调编制部门预算、汇总编制政府预算的职责,特别是要切实保障财政部门统筹管理和配

置预算资源的职权,减少因预算配置职权分散带来的效率损失。在预算执行方面,要强化各部门的预算执行管理职责,落实各部门为本部门预算执行主体的责任,切实改变以往各部门“争资金”、“重分配”、“轻管理”的现象,提高部门预算资金管理和使用效益。同时,要明确财政部门组织预算执行的职责。在预算监督方面,一是要进一步明确人大及其常委会的预算监督职责,健全完善人大询问、质询等监督制度,充分发挥国家权力机关的预算监督作用;二是要进一步明确审计机关的预算监督职责,保障审计机关依法实施审计监督,加强财政监督与审计监督的协调配合;三是要进一步明确各部门在推进部门预算、决算公开等方面的职责,落实各部门对本部门及所属单位的内部监控主体责任;四是要进一步明确财政部门的预算监督职责,强化财政的监督职能,建立健全贯穿于预算编制和执行全过程的财政监督机制。通过明确和理顺职责,促进权利与责任的统一,形成有中国特色的预算编制、执行和监督既相互制约又相互协调的机制。

(三)完善预算编制审批程序,进一步提高预算管理的科学性、民主性和透明度。美国预算形成的科学性、民主性和透明度较高。联邦预算从编制到国会通过历时长达近1年半,在政府编制预算及议会审议预算各具体阶段,相关管理主体都要对预算内容进行充分的研究论证和沟通协商,并通过具体制度安排,为各相关利益主体提供表达预算诉求的机会。如议会审议政府提交的预算草案时,可举行听证会,要求部门首长说明有关情况,接受询问和质询,各部门首长也可为本部门预算安排进行辩护。预算通过后,除涉及国家安全

和秘密的内容外,预算和管理办公室要及时公开汇总版本,各部门要及时公开本部门预算。通过这些具体的制度程序设计和相关主体的参与,促进和保障了预算收支安排的科学合理。

近年来,我国预算决策的科学化、民主化水平不断提高,预算公开大步推进,但与加强社会主义民主法制建设、深入推进依法行政依法理财和财政科学化精细化管理的要求相比,仍有一定差距。借鉴美国的经验,建议进一步规范预算决策程序,健全完善相关制度和机制:一是进一步完善预算编制规则和程序,所有政府收支都要纳入预算管理,健全完善预算定额标准体系,完善项目论证评审、遴选排序机制,加强项目库建设和项目滚动管理,提高预算编制的完整性、科学性和准确性。二是在预算决策过程中,探索公开征询意见、专家评估论证等公众参与制度办法,广泛听取各方面的意见和建议;推进预算绩效管理和绩效评价工作,把上年的预算执行情况和绩效评价结果作为编制下年预算的重要参考依据,促进预算安排更加科学、民主、合理。三是进一步明确和落实预算信息公开的职责,拓展预算信息公开的广度和深度,特别是要推进预算调整、决算方面的信息公开,完善公开方式和途径,保证政府预算、预算调整、决算等经批准后,依法及时予以公开,保障公民、法人和其他组织的知情权、监督权。

(四)严格政府债务管理,控制和防范财政风险。美国重视控制财政赤字,防范财政风险。早在19世纪70年代,国会即制定了《反超支法》,对超预算拨款支出进行限制,对控制赤字和债务增加发挥了重要作用,至今该法的有关规定仍在执行。1985年,针对逐年增长的财政赤

字，国会制定了《平衡预算和赤字控制法》，专门对赤字控制问题以法律形式进行规范，设定“最高赤字额”，一旦突破，总统可按法定程序对有关支出进行强制扣减。在该法基础上，1990年，国会制定的《预算执行法》进一步改革完善了赤字控制办法。这两部法律的执行，对美国1998年至2001年实现财政盈余发挥了十分重要的作用。为应对全球金融危机，近年来美国大幅度提高赤字水平，目前已引起各方面的高度关注。2010年10月，总统财政责任与改革委员会提出了有关控制赤字的建议，国会也拟采取新的立法控制措施。

为了把握重要战略机遇期，保持经济又好又快发展，我国连续多年实施积极财政政策，保持了一定的赤字和债务规模。特别是为应对全球金融危机，中央政府两年来赤字和债务有所增加。虽然财政赤字占GDP的比重不到3%，债务余额占GDP的比重不到20%，总体看在可控的范围内，债务也是安全的，但从地方来看，一些地方政府采取非法担保、过多建立地方政府融资平台等方式变相举债、过度举债，隐性债务较大，风险不可忽视。为了严格规范政府债务管理，防范财政风险，建议：一是加大对各地贯彻执行《国务院关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知》情况的监督检查力度，督促各地切实按照《通知》要求做好相关工作，确保《通知》的贯彻落实。二是研究建立地方政府债务规模管理和风险预警机制，将地方政府债务收支纳入预算管理，明确地方政府债务管理责任，加强人大、审计和财政监督。三是建立健全政府债务管理的规章制度，逐步形成包括债务规模控制、债务使用方向和范围控制、信用评级、审批管理、预算管理、统计报告、监督检查等在内的政府债务管理制度体系，全方位规范政府举债行为，并在条件成熟时，通过制定相关法律法规或行政法规进行更高效力层次的规范。

（五）加强财政法制机构建设，充分发挥其在推进依法理财、规范财政预算管理中的

作用。美国行政部门都非常重视法制机构的建设和作用发挥。美国财政部专门设立了总法律顾问办公室，配备有2000多名专职从事法律事务工作的律师，这些律师分布在财政部所属各机构从事法律事务，向总法律顾问办公室负责。财政部制定的规章制度，都要经过总法律顾问办公室的审查同意；2000多名律师参与财政法律和规章制度制定的全过程，提供法律意见。同时，总法律顾问办公室参与财政部的重大决策过程，并提出法律意见。这对于保障财政部严格按照法律规定实施财政管理发挥了重要作用。

我国财政部门特别是省级以上财政部门也设立了负责法制工作的机构，但从其职责范围看，主要从事财税立法、执法监督及法

我国应加快《预算法》修改进程，理顺预算管理职责分工，完善预算编制审批程序，严格政府债务管理，加强财政法制机构建设。

制宣传工作，很少参与财政决策过程；从其编制人员配备看，与日益增加的工作任务不太适应。加强财政法制机构建设是全面推进依法行政、依法理财的重要组织保障。为了贯彻落实《国务院关于加强法治政府建设的意见》，适应新形势下推进依法行政、依法理财，加强财政科学化精细化管理的需要，借鉴美国的作法，建议：一是充分发挥财政法制机构在推进财政部门依法行政、依法理财方面的综合协调和督促指导作用。二是积极推行重大财政决策事项事前由法制机构进行合法性审查，充分发挥其专业优势，为重大财政决策提供法律支持和服务。三是进一步加强财政法制机构建设，使法制机构的力量与其承担的职责和任务相适应。

（美国预算法律制度考察团成员：许大华

承皓 肖雪峰 顾天舒 王进杰 潘石）

责任编辑 陈素娥