

美国联邦预算决策程序对我国预算决策制度改革的启示

文/陈继纯 王之方

政府预算决策程序通常包括预算准备和预算审议两个阶段，它决定了一个国家的资源配置，在提供公共产品与服务上，即政府公共政策的抉择上，扮演了关键性角色。由于政府的行为必须通过预算来体现，因此政府预算的决策对政府整体施政效果具有深远的影响。严密、公开、规范的预算决策程序是财政管理的重要手段，也是体现财政管理水平的重要标志。尽管美国政体与我国存在政体上的差异，但国家（联邦）预算作为一种公共财政预算的特点和功能具有同一性，而我国财政预算制度是在借鉴美联邦预算制度的基础上建立起来的，考察其预算决策程序对完善我国预算制度改革具有一定的参考价值。

一、美国联邦预算决策程序的基本情况

美国联邦预算决策程序大体分为三个步骤：首先由行政部门准备总统预算案，然后立法机构准备并通过国会预算决议案，最后立法机构通过具体拨款案。在这一过程中体现出来的特点主要有：

1. 从行政机构和立法机构的职能作用上看，行政和立法机构之间的相互牵制、相互制约的机制得到较好的运作。国会在收到总统预算草案后，从2月到9月历时8个月时间，经过大量的听证、辩论以及对国会预算决议案的修改和校正，以自己独立的预算决策程序形成国会预算决议案，并要审议具体的拨款方案。

2. 从预算涵盖的时间长度看，在美国联邦预算中，除了对预算年度的收支情况进行详细说明外，还必须对以后四年的预算收支总水平进行预测，包括5年的滚动计划，更具有战略性和超前性。

3. 美国预算决策过程的公开性。总统预算案只是总统建议性计划，不是面向全社会公开形成的，但具有法律效力的国会预算决议案是完全公开形成的。总统预算案递交国会后，国会举办的听证会场、辩论会等都是公开进行的，财政预算收支的增减变化都必须经过公开辩论决定。公众可以旁听，所有辩论会都现场直播到全国各地，非常公开透明，直接受全体公民的监督。这对防止滥用职权，并形成科学、合理的预算方案起着重要作用。

4. 法制化的决策过程有很好的严密性。美国联邦预算严格依照预算法形成的，联邦预算法对预算形成过程的每一个环节都作了明确具体的规定，如机构在预算编制中职责范围、预算的内容、议事程序、时间安排、辩论的时间限制及辩论妥协办法等规定都十分详细具体，可操作性很强。

二、对我国预算决策制度改革的启示

综上所述，完善我国预算决策程序应该重视以下几个方面：

1. 增强部门之间相互制约机制，特别是应进一步增强人大在预算形成过程中的作用。部门权力之间的相互制约是防止预算决策中“小集体”主义的有效途径。当前我国财政预算制度最大的缺陷在于预算决策主体的错位，财政预算是一年国家财政收支的法规性文件，其决议权必须在国家最高权力机构——全国人大，否则，则名不正言不顺。因此，必须明确人大通过的预算的权威性。人大并不是被动地仅仅就行政分支提出的预算草案作出通过与否的反应，而是可以否决、修改，这是对行政分支提出粗略预算草案敷衍了事的最好制约。

2. 重新确定预算周期，建立多年度预算框架制度。一个标准的预算周期由预算编制、预算执行与调整、决算（绩效评价）三个阶段构成。一是我国预算标准周期应始于上年3月，至于次年6月，其中上年3月至12月是个月为预算编制时间，年度预算有效时间应从本年3月通过人大议决到下年度3月份，而预算决算时间则为下年度3-6月。二是应结合我国国民经济5年计划，建立起将政府宏观层面的财政政策目标与其在年度具体操作中的应用联系起来的多年度预算框架，减少个框架建立前年度之间预算项目波动的损失。

3. 提高预算决策的公开性和透明度。由于全国人大召开时间较短，而需要决议的事项较多，在人大召开期间匆忙决策必然会导致预算决策的不科学。因此，建议国家充分利用互联网技术，在人大召开之前，将要讨论的预算草案发布到政府门户网站，使决策人员有充分的时间进行评价，讨论。此外，还应将预算草案具体化，将预算按部门分类，将预算报告不断细化，这样才能使预算更便于理解。

4. 应注意预算决策程序的严密性和可操作性，对预算决策程序的每个环节都应有明确具体规定。《预算法》的颁布对规范预算编制、执行、决算起了很重要的作用，但由于我国法制建设基础

比较薄弱，人民法制观念不强，当前形势下，应集中国家法制建设力量，充分借鉴国外成熟的预算法规，完善我国预算的法规体系，对预算决策的每一个程序都作出明确的规定，特别是预算编制、调整、变更等关系到资金配置的环节，以便于执行。

5.成熟的预算决策程序要通过立法形成法律，严格执行。人大作为立法机构，经议决通过的年度财政预算就明确地表明具有法律效力，必须不折不扣地执行。违反预算法案就是违法，不但要追究相关责任的法律责任，也要承担相应的政治责任。这既是建设法治国家的需要，也是对政府权力的依法制约。如果确实因为某种原因，预算中规定的费用不够，任何部门也不能自作主张，随意突破预算，而是必须履行全部预算立法程序，接受人大质询，举行听证会，等通过了新的预算追加法案再开支。只有这样，预算才可能对政府的财政收支形成有效约束（作者单位：陈继纯 徐州空军学院财务系；王之方 中国人民解放军95538部队一大队）

相关链接

[中外零售企业竞争力对比研究](#)
[国外项目评价理论研究综述](#)
[斯巴达和雅典的经济及启示](#)
[西方并购动因理论的综述与发展](#)
[美韩文化产业的发展经验对我国的启示](#)
[美国联邦预算决策程序对我国预算决策制度改革的启示](#)

本网站为集团经济研究杂志社唯一网站，所刊登的集团经济研究各种新闻、信息和各种专题专栏资料，均为集团经济研究版权所有。

地址：北京市朝阳区关东店甲1号106室 邮编：100020 电话/传真：（010）65015547/ 65015546

制作单位：集团经济研究网络中心