

美国联邦政府预算的编制方法及特点

<http://www.crifs.org.cn> 2006年3月1日 刘 吉吉

[内容摘要] 美国联邦政府推行的新绩效预算作为一种先进的预算管理方法在提高联邦财政支出效率方面已显示出了明显的成效。本文通过详细讨论美国联邦政府新绩效预算编制的过程和方法,分析了该预算编制方法的科学性和有效性,从而为我国公共预算体制改革提供有益的借鉴。

[关键词] 预算编制; 新绩效预算; 项目等级评估工具

一、美国联邦政府的预算编制

政府预算是指一国政府在每个财政年度内全部的收入与支出计划。通过特定的预算制度,政府在决定财政资源于各政府部门、各行政机构的分配格局的同时,也对全社会经济资源在公共部门与私人部门之间的配置产生重要影响。按照最一般的理解,美国联邦政府预算就是国会与总统共同决定国家年度财政支出规模、各类支出项目安排以及财政收入计划的工具或手段。正如爱伦·鲁宾所言:“预算的实质在于配置稀缺资源,因而它意味着在潜在的支出目标之间进行选择。预算意味着平衡,它需要一定的决策过程。”[1]和所有国家一样,美国政府制定财政预算的主要目的在于,为完成政府财政政策目标而确定财政活动重点及其优先顺序,并且据此监控财政活动的进程。

一个完整的美国联邦政府预算周期可以划分为4个阶段:预算草案的编制,国会审议、批准预算草案,预算执行和对预算执行情况的审核、监督。在这一过程中,以总统为首的行政部门和国会所代表的立法部门在联邦政府预算中均发挥着十分重要的作用。其中,作为整个联邦政府预算活动的基础环节,预算草案编制工作在整个预算活动中占有十分重要的地位。一方面,预算草案的合理编制可以影响到后续各环节能否顺利进行;另一方面,联邦预算编制所面对和处理的收支规模十分巨大和收支结构也较为复杂,因此,科学有效的编制方法必将对整个联邦政府财政支出的效率产生直接而深远的影响。以2004财政年度为例,美国的实际财政支出为22920亿美元,年人均财政支出约为8200美元,平均每日支出近63亿美元,甚至平均每分钟的支出也高达436万美元。鉴于预算编制的重要性,美国联邦政府一直致力于对预算编制方法的改革和探索。而始于克林顿政府时期(20世纪90年代)的“新绩效预算改革”更是取得了良好的效果。所谓新绩效预算,即要求政府部门按照所完成的职能将预算建立在可衡量的绩效基础之上,把市场经济的一些基本理念融入公共管理之中,从而有效降低政府提供公共物品的成本,提高财政支出效率。实践证明,克林顿政府推出的新绩效预算改革不仅使联邦政府自1998财政年度实现预算收支平衡,并在此后连续3年出现财政盈余,有效地遏制了联邦政府支出扩张趋势。进入21世纪,乔治·W·布什入主白宫后,也提出要建立一个“积极的,但应该受到限制的政府”,并着手改革他的预算活动和预算方式,其实质就是借助信息技术推行绩效预算。

二、美国联邦政府预算编制的程序与方法

美国联邦政府预算按照财政年度进行，根据1977年通过的《预算改革法》(Budget Reform Act)，预算年度为每年的10月1日至次年的9月30日。同时，美国实行收支两条线的预算编制制度，即预算支出和预算收入分别由不同的政府行政部门编制。其中预算收入的编制由财政部负责，而预算支出的编制则由预算局(Office of Management and Budget, OMB)负责。下面以2005财政年度预算编制为例具体说明。

2003年春，财政部即开始着手编制2005财政年度的收入计划。一般方法是在上一财年实际收入金额的基础上，根据政府有关部门掌握的各种经济统计资料和预测，结合新财年政府的施政方针，按税种估算该财年的收入水平。这项工作大约在2003年的11—12月之间完成，随后即将预算收入报告提交给总统。同时，由各政府部门的预算财务机构在部门范围内综合所属单位的经费需要编制本部门的预算开支计划，并报送OMB。OMB据此形成一个预算草案，提交总统。总统根据这个草案和财政部、总统经济顾问委员会、联邦储备委员会等部门提供的财政收入、经济发展前景预测和货币、汇率等资料，并结合对以前的预算执行效果的分析，制定出2005财政年度政府预算的基本框架。该框架不仅大体反映了未来政府财政政策的基本取向、财政预算原则，而且阐释了总统对政府在社会经济中的作用的观点，以及按照重要性、紧迫性程度对各类预算项目做出优先顺序安排等。接下来，根据总统的预算原则和优先顺序安排，OMB的负责人要在各政府部门呈报的概算基础上，与各政府部门共同商议，确定较为具体的支出要求，并对下一财政年度及以后4年的各部门资金要求进行规划。目前，OMB由4个资源项目管理办公室组成，它们分别负责管理(按照支出性质划分的，覆盖全部政府活动内容的)预算开支中的自然资源项目、国家安全项目、人力资源项目和般政府项目。就是说，这些资源项目办公室要在各自相关的领域内，负责预算的编制、管理预算活动、制定进度计划，并且负责解释相关的政策问题。通常，OMB会在2003年的7月份颁布名为《概算的编制与提交》(Preparation and Submission of Budget Estimates)的A-11号通知，对各部门财政支出概算的形式、工作日程、文件内容等做出相应的技术性规定，提供涉及《政府绩效与结果法案》(Government Performance and Results Act, GPRA)如何实施的指导性说明。A-11号通知的内容十分详尽，它包含大量的细节指导、计算方法以及相关法律的辅助说明等。为了加强对预算申报活动的管理，A-11通知一般还会制定一个时间表，解释各部门应该何时向OMB提交预算申请，以及各部门要在哪一时段被OMB通知前去进行问题的陈述。

根据GPRA的要求和OMB发布的预算指导，各政府部门在编制自己预算时要分三个阶段主要做好如下工作：第一，根据战略规划编制年度绩效计划。根据GPRA的规定，OMB要求预算建议在分析、规划、评估和预算的基础上综合提出。因此，年度计划的制定必须与战略规划的目标相一致并能反映总统的优先顺序安排。所谓战略目标是对某一机构在特定时期内所需履行职责的表述。而战略规划就是指以数量化信息来描述的战略目标，它是编制绩效预算的基础。年度计划是指根据主要的职能制定的年度活动计划，它包括年度的项目活动及绩效目标。在绩效预算中，战略目标通过多个年度项目的执行得以实现。例如，商务部的重要职责之一是促进经济增长。为此，在编制2005年预算时商务部提出的一项战略目标为通过保护知识产权，提高技术标准和推进度量科学来培养科学技术力量以促进经济发展。与这一目标相一致，其下属的专利与商标办公室(Patent and Trademark Office, PTO)在2002年开发了一项长远的战略规划以改善处理专利和商标问题的质量并缩短所需时间。在这一战略规划指导下，该项目2005年度的绩效目标被设定为：2005年把专利的错误率从2003年的414%降至317%，并把商标的错误率从2003年的513%降至415%；到2005年分别对10%和90%的专利申请实行电子化接收和管理，并对70%和100%的商标申请进行

电子化接收和管理；第二，根据绩效目标以金字塔形式逐层进行资源分派。OMB 在《预算指导》中强调：“绩效预算在组织上类似目标金字塔，最上层是战《财经科学》2006/ 2 总215期海外观察119 略目标，在这一框架内，各部门应按绩效目标的层次来分派资源，资源应按完全成本来计算。”这就要求各政府部门的年度预算必须在战略目标指导下，按各项目在各年度的产出目标计划进行财政资源配置。OMB 要求各机构在进行资源配置时要涵盖：延续性项目（包括在本财政年度需再次授权的项目）、应在本年度执行的已授权项目、因期满而在本年度减少的项目以及其他法律规定的财务责任等。在对各项目进行年度财政资源分配时又要根据项目的总资源约束，按各年度的具体任务和目标，考虑以往同类任务所需的人工、设备及效率，并估计采用现行方案和运用新技术的效率改善等情况来决定。在此，财政资源配置的具体过程要求运用图形、表格和曲线分析等方法来支持或说明；第三，按年度资源需求量和相关规定进行资金预算。这里，年度资金预算成为各部门所需财政资源的货币表现。OMB 要求所有的资金预算必须在其提供的经济假设的基础上进行。目前联邦政府的部门预算中，人员费用主要根据各类人员的国家工资规定，并考虑雇用成本指数和本地工资率来决定。资本预算主要根据资本的单位成本，考虑价格指数的变化情况来决定。[4]此外，OMB 还要求各机构提供相关项目的单位成本信息，以反映产生特定成果的项目的平均成本。这类成本应按照固定要素和可变要素加以区分，从而能更清晰地显示出边际成本信息。单位成本和边际成本信息的提供有助于OMB 在各相似项目之间进行效率比较，并为各机构预算资源的分配供了可信的基础。

在以上工作基础上，各政府部门根据项目、资源和基金账户分类，列出本部门的资金预算表(预算支出计划)，而后提交给OMB。不过，通常情况下，这个预算支出计划还要根据日后OMB 下达的支出上限，对原先的开支计划进行调整。到2003 年秋季，各政府部门就将调整后的预算支出计划编写成各自部门的支出概算”，再次上报给OMB。在此期间，总统、OMB、总统行政办公室的其他官员和政府各部门行政长官，不断就各自掌握的信息，对经济发展的预期，以及具体政策设想等进行交流，其目的是使未来的政府预算在更好地平衡各方利益条件下，最大限度保证预算资源的配置效率和使之更具可行性。

从2003 年秋季开始，OMB 对各部门提交的支出概算进行审核。首先，安排专职的审核员对部门概算进行初审，必要时召集有关部门的财务预算负责人汇报情况，交流意见。有时，OMB 还会举行部门代表的听证会，通过行政预算听证会，预算审查者与部门负责人可以进行面对面的直接交，审查人员就项目申请的相关情况提问，各部门则必须提供充分的预算申请的证据。其次，由审核员对部门概算提出书面审核意见，在审核意见书中，审核员将提醒OMB 官员注意值得研究的问题。最后，由各预算办公室负责人，根据总统的意见来核定各部门的年度财政预算。同时，为了增强这一审核过程的客观性和科学性，OMB 于2002年推出了项目评估等级工具(Program Assessment Rating Tool , PART) ，试图对各政府部门的支出项目进行系统、透明的评价，从而将项目的绩效信息与预算结果更为紧密地联系起来。PART 是以GPRA 为基础并将其具体化于预算决策过

程的工具，他按照政府部门活动所对应的支出类别提供问卷，各部门根据其战略计划、年度绩效计划目标及执行情况对问卷中的项目填写是与否(分别对应一定的分值)，进而得出可以作为预算决策依据的结果。其评估范围主要包括项目的设计和目的，战略规划工作，管理情况以及它们是否为纳税人产生了积极的成果等。在2005 财政年度的美国联邦预算中，OMB 选择了约三分之一的项目进行PART 评估。其中，商务部有14 个项目参与了PART 评估，不难看出，PART 评估结果为各个政

府部门和OMB的预算决策提供了有意义的绩效信息，并为识别项目的优势和劣势以增减项目开支提供了科学的依据。这样，经过严格的评估和审核过程，大约在2003年11月左右，OMB将完成对各部门的开支计划审定工作，汇总各部门的概算，经平衡后汇编形成综合性的行政预算草案，于2003年12月提交总统。

在OMB和财政部分别向总统提出预算支出和预算收入报告之后，收入和支出两条线合而为一，总统则对收入和支出作最后的平衡工作和进行预算决策。总统通常在OMB主任帮助下，对各种渠道的信息和评估结果进行通盘考虑，一方面要综合考察各项目对资源的需求情况，并根据其施政目标 and 政治需要在各政府部门之间合理地分配资源；另一方面也要根据现实经济状况和对未来经济发展的预测，在有关法律约束下确定适当的总支出与总收入的规模。在此基础上，受总统委托，OMB起草准备提交国会的2005财政年度的总统预算建议。在此期间，为了使总统偏好的项目能得到国会的理解和支持，OMB还将密切关注国会对有关项目的讨论，并最迟在夏季结束之前，随时对预算进行调整。

按照法律规定，该总统预算文件应在2004年1月的第一个星期一之后提交给国会，最迟也不能超过2月的第一个星期一。所提交的预算文件包括“美国政府预算”、“美国政府预算分析”、“美国政府预算附录”、“历史统计图表”等。其中，“美国政府预算”中包含“总统的预算通告”、“总统预算和管理的重点与优先处理事件”以及按政府机构编制的各自的“预算总揽”。“美国政府预算分析”，作为联邦政府重要的预算文件之一，不仅对特定预算项目进行深入剖析、披露其

PART 评估信息，而且对预算编制方法进行详细说明，以便使议员、公众能够更正确地理解预算内容。

三、美国联邦政府预算编制的特点

美国联邦政府预算的编制一般要历时10个月以上的时间，在这一过程中，总统始终处于主导地位。而OMB在此期间则充当了总统预算工作中的强大助手角色，一方面，它要负责将总统的预算原则和有关开支项目重要性程度的信息具体化，以便向各政府部门提供可操作的预算编制方式；另一方面，在联邦政府预算上报给国会之前，它还须担负对各部门的支出计划进行审议、评估、调整并最终使之整合为综合性的行政预算草案的工作。当然，各政府部门主管在预算过程中，也表现出足够的理性，他们不仅要在预算过程中自我制定绩效基准、绩效目标，形成内在的激励与约束，而且积极配合OMB对各自项目的实施计划、评估指标与绩效基准的审核工作，服从绩效与预算资源分配挂钩的外部约束。总的来看，美国联邦政府预算编制活动具有如下一些重要特点：(1) 政府预算编制程序十分严谨，预算编制各环节的所有负责人员职责明确，对每个预算细节，例如绩效预算的编制步骤、会计准则、计算方法等均给予具体的技术指导，并为预算的审议、切磋和协调提供了充足的时间，这就在极大程度上保证了政府预算活动的协调性、灵活性与规范性；(2) 将预算编制工作分解为收入预算与支出预算，分别责成相对独立的不同政府机构负责，把专业分工和某种制衡机制引入预算编制工作有助于提高其科学性和严肃性。美国预算收入的编制由财政部负责，而预算支出的编制则由专门领导国家预算工作的OMB负责。和由财政部统一负责预算编制活动的形式相比，这种分工明确的预算编制工作组织安排具有更多优势：首先，通过直接负责于总统的OMB，总统的施政方针和指导社会经济活动的政策重点能够在政府预算编制中得到更加直接的体现与更准确的贯彻；其次，OMB作为一个独立于其他行政部门的机构，在编制预算时可以更客观地对各部门进行监督审核，并对预算编制过程中可能出现的冲突进行仲裁；再次，

OMB 拥有众多专门技术人员，具有雄厚预算科学研究能力与实践经验，不仅使独立的预算编制、监督工作得到效率保障，而且能够对所有政府部门提供涉及部门预算活动的强大的技术指导；最后，国家预算支出与预算收入分开编制，有助于减少单一部门编制预算情况下可能带来的各种矛盾，保证支出和收入有更多的合理性和科学性；(3) 美国的联邦政府预算，特别是政府的支出预算是一个统一的政府行动计划，在编制上注重内容完整统一，短期目标与长远目标的有机结合。实践证明，通过对预算开支的集中编制并覆盖政府所有的开支项目，不仅有助于按照轻重缓急原则安排各类支出，而且有助于抑制因预算外资金的大量存而产生的政府腐败问题。事实上，这既有利于加强预算管理，也有助于提高预算资金的使用效率。另外，总统提交给国会的预算报告主要目的是阐释下一财年政府各项支出的要求，以此协助国会确定下一财年的财政拨款计划，但是该预算报告内容至少涵盖今后4年的国民经济发展预测、政府工作计划、收支预测信息和未来4年的预算安排大致情况。这种强调长期预算与短期预算相结合的预算编制制度的好处是：一方面，通过确定经济发展的长期战略任务、总体目标、核心项目，并据此制定中期、短期经济规划，可以尽量减少政府行为的盲目性，从而使政府预算更具一致性和可行性；另一方面，中期、短期经济规划、预算目标的确定还便于为随后开展的绩效评估工作设置可行的指标体系和检测指标等；(4) 美国联邦政府预算编制工作具有较高透明度，也注意尊重纳税人的知情权，并且通

常能够依法接受国民对政府活动的监督。美国较早地制定了《情报自由法》，20世纪70年代又颁布订立了《联邦政府阳光法案》，要求政府必须将预算内容尽可能完整地予以公布。至于如何协调政务公开与保守国家机密的关系，则须按照《联邦政府隐私权法》规定的原则处理。目前，美国政府每年都将所有与联邦政府预算有关的正式文件，不论是提交总统的，还是提交国会的，均通过互联网、新闻媒体、出版物等渠道向社会公布。通过财政信息的广泛披露，纳税人可以详

尽地了解政府税收政策、支出政策以及财政资金的安排、使用情况。而在部门预算的有关文件中，其预算内容则细化到了每一个具体支出项目上，这种预算内容的细化可在一定程度上保证预算的“刚性”。总之，预算编制的公开性有助于使预算的形成和执行置于各方面的监督之下，有助于把全部政府活动严格地控制在预算框架内，最大限度地避免了人为因素对预算的随意变更；(5) 日益完善的预算制度和不断发展的预算技术，对提高联邦预算编制质量和工作效率起到重要保障作用。美国政府十分重视对预算编制方法的改革，自20世纪50年代以来，先后经历了绩效预算(PB)、规划-计划预算(PPBS)、目标管理(MBO)、零基预算(ZBB)、新绩效预算等阶段。在历次改革过程中，美国政府始终坚持对各项政府支出实施项目化管理和绩效评估的做法，使得“政府也要讲效率”的观念逐步深入人心，也为改善政府管理水平和提高公共服务质量打下了良好的基础。而新绩效预算改革后推出的GPRA和PART使绩效与预算的联系更为清晰和紧密。2004年3月，美国国会又通过了《项目评估与结果法案(2004)》(Program Assessment and Results Act, PARA)，要求OMB每五年至少对所有的政府项目进行一次评估，这样，OMB就更进一步地拥有了增减部门预算额度的科学依据。此外，持续的预算技术开发在改善预算工作科学性的同时，也在许多重要方面提高了预算工作的准确性。例如，在预算的收入预测方面，美国除了利用专家小组、部门内工作委员会等对决定财政收入的各重要因素进行定性分析外，还借助计算机系统，利用大量计量经济模型对影响财政收入的许多自变量、因变量进行定量分析。再如，各政府部门在编制部门预算时除了注意对部门预算进行细化外，还要在本部门单位成本数据的会计信息基础上，依据可量化指标，进行支出预测。尽管政府预算本质上属于一种政治与经济相互影响的，各种利益集团讨价还价以便获得更多预算利益的公共过程，但美国的实践说明，科学管理方法的引入以及注重预算编制过程中的技术开发，就能更好地协调各种利益关系，因此在一定程度上减少因利益冲突导致的财政资源之非效

率配置和其他某些无谓的浪费。

通过上述分析不难看出，美国的预算管理经过不断的改革与发展已形成了一套先进的绩效预算编制体制。而这一预算编制体制不仅取得了明显的效果，而且其先进的设计理念和管理手段也值得我国财政部门进行认真研究并加以借鉴。☆

主要参考文献：

[1] 爱伦·鲁宾. 公共预算中的政治：收入与支出，借贷与平衡[M] . 北京：中国人民大学出版社, 2001 (3) .

[2] Budget of the United States : FY06 from <http://www.whitehouse.gov/OMB/budget/fy2006> .

[3] 王德祥, 黄萍. 美国新绩效预算改革及其对我国公共财政建设的启示[J] . 科技进步与对策, 2004 (12) .

文章来源：财经科学 (责任编辑： XL)