

国家为什么需要预算？

——《塔夫脱委员会报告》百年纪念

陈立齐*

引言

作为美国国债的大债主，中国难免会关注美国政府的长期大量预算赤字和债台高筑问题。美国政府的预算系统恐怕要为这些财政结果负一部分责任。这个系统建立在1921年的《预算和会计法》基础上。美国预算专业人士和学者直到现在还会提起该法，主要原因是该法创立了行政部门的预算局和在立法部门的审计署，虽然名称都已被废，但实体仍然存在^①。鲜为人知的是美国政府现在实行的行政预算制度和每年编制的预算书，其内容源于一个100多年前设立的委员会的报告中。该报告为美国政府行政预算制度提供了基于宪法的理论基础，并详细地叙述预算书应有的内容，是美国联邦政府预算的最早蓝图。可惜该报告当时被埋没了近十年，之后实现了其历史功劳，但后来又被后人遗忘了。2013年刚好是这个委员会寿终一百周年，值得纪念。特撰此文介绍塔夫脱总统（William Howard Taft）任命“经济和效率委员会”（Commission on Economy and

* 陈立齐，美国芝加哥伊利诺大学荣退会计教授，北京大学和山东财经大学的教育部特聘海外名师（Distinguished Overseas Professor），财政部财政科学研究所特聘教授。

① 原来处在财政部的预算局（Bureau of the Budget）由罗斯福总统在1939年移动到总统行政办公室，尼克松总统在1970年将其改组换名为管理和预算办公室（Office of Management and Budget）。用财政部总会计署原名（General Accounting Office）的总审计署进行全方面的审计（评估联邦政府活动的合法性、经济、效率和效益），在2004年改名为政府问责署（Government Accountability Office）。

Efficiency, 俗称“塔夫脱委员会”)的历史背景,和该委员会的主要报告——《国家财政预算之必要性》(The Need for a National Budget)^①,并简要叙述其内容以及报告对美国政府预算发展的短期及长期影响。最后本文也简短对比中美预算改革风格。

一、《国家财政预算之必要性》报告的意义

1921年的《预算和会计法》创建了美国联邦政府行政预算制度,被誉为美国公共预算和政治发展中的里程碑,改革了美国建国以后近150年的做法。国会从此与总统分享管理联邦财政的大权,要求总统编制和提交年度预算以便国会审议拨款。这开始了长达半个世纪的总统主导预算的时期,其中包括经济大萧条和第二次世界大战时期。1921年《预算和会计法》是美国历史称为进步时代(1880年—1920年)的政府机构改革过程中采取的主要政策措施之一。有历史学家认为引进现代预算制度是通过扩大国家政府的行政能力而建立一个“新美国”的重大贡献^②(Skowronek, 1982)。

由塔夫脱总统任命的经济和效率委员会提交的《国家财政预算之必要性》报告为行政预算制度提供了宪法的依据,并奠定了理论的基础,指出总统是行政首脑,并且提升联邦预算为国家预算。因此,“委员会”将预算定义为总统牵头制定的财务和工作计划,并需由总统提交国会要求采取行动。“委员会”从两个层面上阐述了既是财务又是工作计划的预算的必要性。在宪法的层面上,预算书是人民和国会针对政府问责不可或缺的文件。在制定财政政策过程中,国会也能够从预算书中获得关于所有政府部门的详情,对国会做出明智决策也有益处。可贵的是“委员会”除了提出“预算”新理念之外,还列举和说明了十

① 在此“经济”的意思为“节省”,不是指我们现在讲的宏观经济。而且所谓国家财政预算其实是联邦政府年度预算,因为各州及其地方政府预算并不包括在内。联邦预算书包含美国国会和联邦法院系统提出的预算,但是总统无权修改之。联邦预算的绝大多数金额是用于行政部门提供的服务或管理的项目,所以塔夫脱委员会报告内容具体是关于行政部门预算。

② “人们一般认为,罗斯福的“新政”挽救了美国的资本主义。这种看法只对了一半。如果没有预算改革作铺垫,即是罗斯福有实行“新政”的愿望,分散而低效的体制也完全可能让他的计划无疾而终。”(王绍光, 2002: 1)。

二个“预算报表”。这些预算报表提供了整体和细节的预测及历史的财务数据。这些信息被包含在1921年的《预算和会计法》中，至今仍然是联邦预算需求信息的基础。

二、历史背景

从1787年立宪至1921年通过《预算和会计法》的这134年间，美国政府根据一项宪法条款管理财政事务。该条款规定：“除非已依法拨款，否则不得从国库提钱。”美国宪法于是将管理公众钱包的权力赋予国会，对总统的角色一字不提。

美国在1776年取得独立和在1787年以新联邦宪法加强联盟之后，国土扩大至半个北美大陆。南北内战后重建了破裂的国家，并在19世纪末期经历了急速的工业化和城市化。在此期间，联邦部长们直接向国会申请拨款，不必经过总统批准，财政部长也只需要提出收入预测和汇总部门拨款要求。收到部门拨款申请之后，参议院和众议院的议程规则管辖国会拨款的全程。国会一直对政府的财政事务进行调查，却极少与总统直接商议。但是在1909年，国会少见地请塔夫脱总统建议如何能使拨款请求与税收预估相匹配。之后由国会拨款，总统组建了经济和效率委员会，并聘请克里夫兰（Frederick A. Cleveland）担任主席，因为克里夫兰在之前近十年的时间里，一直在纽约的市政改革局担任预算和财务改革的领导者。

经过研究和讨论，“委员会”在1912年6月19日将题为《国家财政预算之必要性》的报告呈交给塔夫脱总统，报告长达563页。总统用一周时间写了一份致国会咨文，热烈支持“委员会”的建议^①。在咨文中，塔夫脱感叹总统缺乏宪法赋予的处理财务事宜的权力和责任。在列出一长清单陈述行政和立法部门之间权力偏向国会而失衡的不良后果之后，他敦促国会立法落实“委员会”的建议。

^① 该委员会的报告的电子版可以由输入报告全名免费从“Google Books”（<http://books.google.com/>）下载。

但如表 1 所描述,国会并不欣赏“委员会”的建议和塔夫脱总统的热衷,甚至提出反对。此后,国内政局和国外战争将此预算管理改革措施“打入冷宫”,一直等到差不多十年后才被纳入 1921 年的《预算和会计法》。根据该法,①总统有权力也必须每年提交整个政府行政部门的预算给国会;禁止联邦部门直接向国会申请拨款;②在财政部内设立一个预算机构以协助总统编制联邦政府预算;③成立一个隶属国会的总审计署,独立于行政部门,由任期 15 年的审计长负责。

表 1 《国家财政预算之必要性》报告的相关事件

年度/期间	主要相关事件
1890—1910	联邦政府多年遭遇预算赤字
1909	国会征求总统的意见如何将开支更好配合收入
1910—1911	塔夫脱总统决定任命经济和效率委员会
	国会为经济和效率委员会提供资金
	经济和效率委员会成立,F. A. 克利夫兰任主席
1912	1月17日:总统向国会传递关于政府服务经济和效率的咨文
	6月19日:经济和效率委员会向总统呈交报告
	6月27日:总统又向国会传递咨文,赞同“委员会”的建议
	下半年:因为国会没有接受总统建议,而总统坚持本意,各部门同时用新旧格式为 1913 财年编制两套拨款申请
1913	11月:代表共和党的塔夫脱总统在大选中被民主党的威尔逊(W. Wilson)击败
	2月:在职的塔夫脱总统向国会提交预算,但国会没有采取任何行动。
	3月:威尔逊就任总统。因为没有得到新政府的支持,经济和效率委员会不久解散
1914—1918	第一次大战
1919	众议院和参议院通过建立行政预算制度的法案
1920	威尔逊总统赞同行政预算的概念
	国会通过《预算和会计法案》
1921	威尔逊总统否决《预算和会计法案》,因为该法案不准总统罢免审计长
	3月:W. 哈丁(W. Harding)就任总统
	6月:国会修改并通过 1921 年《预算和会计法》;哈丁总统签署该法案

资料来源:Burkhead (1956:Chapter 1)、Mathews & Berdahl (1947:278 - 279、552 - 557)、Studenski & Krooss (1963:323 - 326)、Skowronek (1982:Chapter 6)。

三、经济和效率委员会的报告内容

这份 568 页的报告包括总统的咨文、建议的总结、简介、谈论预算的定义和目的,以及三部分其他内容:第一部分提供历史背景和当前形势的描述;第二部分讨论“委员会”的建议,提供依据和建议预算报表;第三部分提供一份 1913 财年预算的样本和支持材料。后面几个附录除了现行法律对预算编制和国会查询部门绩效的总结,还有来自 38 个国家给“委员会”有关预算方法和程序问卷的答复^①。

(一) 财政预算的定义和目的

人们可从该委员会的报告摘引来推想预算的定义和目的:

“一个由行政部门编制和提交给立法部门的提案”(P. 10)

“一个前景描述…总结事实以便影响政府的政策以及提供财政支持。”
(P. 10)

“随预算之后的拨款是政府立法部门给行政部门提供的财物支援。”(P. 11)

“除非依法拨款,不得从国库提钱。”(P. 11)^②

“针对‘收入’和‘借款’与(人民)福利的关系,预算应提交给国会一个明确的财政计划。”(P. 12)

“针对开支授权与福利的关系,预算应提供一个要进行的事务的明确声明,即一个工作计划。”(P. 12)

(二) “委员会”的建议

经济和效率委员会提出六项建议。最重要的建议是:总统应向国会提交年度预算。总统的预算提案务必包含一项政策声明,对预算年度收入和支出的估

^① 来自中国的答复是关于清朝宣统第三年(即公元 1911 年),中国有史以来第一份国家预算。英国的做法是美国的实践基础,“委员会”对此已经非常熟悉,不必用问卷调查了。

^② 这条宪法防止了预算成为立法部门控制行政部门的工具。拨款法也使行政部门必须采取行政行动控制负债及支出。

计以及政府的财政状况的历史（基于事实的）资料。财政部长提交拨款明细。各部门必须提供所需的资料用以设立和维护系统。基于其重要性，“委员会”建议摘要的全文译载如下：

1. 以其为宪法指定的政府行政部门的负责人，总统应每年向国会提交一份预算，时间不得迟于国会定期会议开始后的第一个星期一。

2. 提交的预算应包括：

(1) 一份预算咨文，简短指出建议的意义并请国会关注。

(2) 一份财务表摘要，简要列出：①财务状况；②有关“普通基金”以及政府的其他基金拨款的状况和相关的数字；③最近一个已结束财政年度的收入和支出；④一份表示过去财政政策的效果以及预算方案对普通基金盈余的影响说明。

(3) 一张支出的汇总表，以物品或服务分类，展示政府的合同和采购（与社会经济各方的）关系。

(4) 预测总结，列明：①若干年的预测收入与实际收入的比较，②若干年的预测开支与实际支出的比较。

(5) 法律修改的总结，阐明哪些法案应进入立法议程以使行政部门能够更经济地和更有效率地进行公共业务，或是要从何处修改组织法，如果获得通过，就会决定拨款以及要做的工作的性质。

3. 财政部长应向国会交出详细报告，支持预算总数和行政部门的结论或预算中的建议，内容包括如下：

(1) 预测书。载有详细资料支持预算中的预测开支总数。

(2) 合并财务报表。载有一份部门和机构在过去五个财政年度中的详细收入和支出的合并表，需要解释有关收入和开支的增加或减少，或其他关系，以便吸引行政和立法部门的注意。

4. 各部门和独立机构的负责人应向财政部长和国会提交年度报告。报告应包括详细的分项支出（以明晰已经使用的拨款金额），工作的分类，库存、设备、财产等的增加或减少，还有土地、建筑物和其他项目的改进，以及其他可以展示政府工作、外包或购买等活动产生的结果、经济性、效率性的数据或业务统计数据 and 文字说明。

5. 总统和部门的负责人发出指令,要求保留相关的账户、提供相关的报告、准备相关的预测,以便在提交预测之前获得足够的信息来分析上述列举事项的不同的条件、关系和结果。总统向国会提出建议制定相关的法令,使得行政部门能够遵照国会的要求。

6. 总统建议国会重新考虑拨款法案的形式,以使得政府在处理当期业务时享有一定的自由裁量权,目的是保持政府正常运作,且既有效果又符合经济性和效率性原则,不过对滥用自由裁量权的责任一定要加以明确。

(三) “委员会”建议的理由

如前面所言,塔夫脱总统抱怨美国宪法没有在预算过程中分配给总统一个正式的角色,并对国会做法表示不满。“委员会”对总统的立场表示同情并加以解释。之后,“委员会”基于宪法和实用价值,对上列建议展开激烈地辩护。

“委员会”列举了英国和法国的先例,解释为何依照宪政原则总统必须发出政府预算。两国的宪法对国王或行政首脑的限制是基于同一套政治理论:在没有得到人民代表同意之前,政府就不应征税。这个思想体现在美国宪法中为:有关收入的立法措施应源于众议院^①,而且国会赋予了铸造钱币的权力,并依靠美国政府信用授权贷款。此外,宪法禁止部门在获得国会拨款之前从国库提钱。该委员会认为,在权力分离和制衡的制度下,总统应该遵守政府负责任的原则。作为国家领导人,总统有责任做他的分内工作,包括编制和提出政府的财政和工作计划。“委员会”进一步指出,政府是人民的受托者,而政府官员是政府的代理人,政府需要“预算”这个工具来指挥和控制官员和工作人员,这样才能节省资源,提高工作效率。

“委员会”还用“为国合理智立法行动服务”为理由来为预算辩护。美国宪法要求总统将国家状态随时告知国会;于是“委员会”把预算解释为关于财政的国情咨文。由于在行政部门内部预算建议必须逐层提交和批准,各级主管有机会提出他们的需求;他们的上级也有一个机制来表达他们的批准或不批准。

^① 众议院的席位是根据各州人口所分配的;众议员的任期限制为两年。相对比之,每州在参议院有两席,参议员任期长达六年,比总统任期还多两年。

其结果将是一个“很好的界定，仔细考虑，清晰地表达（为人民）谋福利的计划”请求国会拨款援助。预算审批过程中的纪律要求收集信息，以支持预算申请。这样对国会议员有利，因为他们可以利用这些信息来对部门主管问责。

总之，“委员会”认为，授权和要求总统每年提交预算将有五大好处（P. 141）：

（1）总统作为全国首席行政官和全民代表能够向国民提出包括未来行动以及过去成就事实的一个明确方案。

（2）采用行政部门自己提交的计划来对其问责。

（3）使国会负责考虑和对每一个明确的提议采取程度。

（4）在立法过程中，总统负责决定是否批准国会主动采取的行动。

（5）作为行政首长，总统负责决定是否允许行政部门负责人执行或不执行非强制性的立法措施。

（四）配套文件

“委员会”将抽象的预算概念转换成具体的建议，提出预算必须有的配套文件：①总结财务报表：预算表1（最近的资产负债表，显示资产、负债及储备金），预算表2（基金资产负债表，显示普通基金和其他基金的情况），预算表3（当期帐户，显示本期的支出、收入和借贷），预算表4（现在和预测的盈余，显示政府几年的财政政策结果）。②总结承包和采购关系，显示政府的购买和支出。③收入和支出估计的分类大总结：预算表5（以物品或服务分类的支出总结），预算表6（收入和借贷的预测），预算表7（前后三年实际支出的预测支出对比），预算表8（按组织单位和国会法案，总结比较预测，拨款和支出），预算表9（重构预算表8，以了解每个组织单位的任务和成本），预算表10（按国会委员会和法案，重构预算表8），预算表11（按功能和单位，重构预算表8），预算表12（重构预算表8以便分别营运及资本支出），预算表13（重构预算表8以便区分融资手段，即拨款和借款的类型）。④行政部门提出法律修改的概要。

描述上述预算报表后，为了证明其建议的可行性，“委员会”提出了长达160页的1913年度的备考预算和配套文件，以及1912年度的拨款和1911年度

的实际数字。

综上所述,经济和效率委员会报告的范围和深度是相当惊人的,特别是考虑到报告是在一年内完成。该委员会的工作无疑得益于其主席克利夫兰的丰富经验。他曾经是纽约市的市政研究所所长,是在过去十年的市政预算、会计及财务管理改革的关键人物之一。他把成熟的想法灌输进了报告。其实,为了表明美国没有一个国家政府预算的做法在文明国家中并不多见,“委员会”做了国际比较研究,向各大洲的38个国家发出问卷。各国的答复占报告全部的六分之一^①。

四、经济和效率委员会报告的结果

由于国内政局和第一次世界大战的干扰,《国家财政预算之必要性》这份报告对联邦政府的预算实践在差不多十年的时间里没有影响。如前所言,塔夫脱总统及时并竭尽全力地支持“委员会”的建议,还向国会提交了按照“委员会”建议的规格编制的1913年财政年度的预算。不幸的是,很多国会议员预料塔夫脱总统竞选连任前景不妙,不肯支持他的预算改革措施。在国会坚持旧法和总统热衷尝试新法的情形下,各个部门只好同时编制两套预算。1914年,新总统威尔逊虽然支持行政预算制度,却否决了《预算和会计法案》,因为他不同意“总统无权罢免审计长”的提议。然后第一次世界大战爆发了。直到1921年6月,哈丁总统签署了修改后的法案,那就是后人所知的《预算和会计法》。

“委员会”报告对美国联邦预算的发展有深远的长期影响,因为1921年的《预算和会计法》迎来了长达五十多年的总统主导预算时期。联邦预算专家希克(A. Schick)说:“纵观20世纪20年代,总统的踊跃预算控制人员把支出抓得很紧,要求高效率,并坚持联邦机构一年要比上一年多做事而少花钱。”(Schick, 2007:16)在预算博弈中,总统权力的增强使后来的历任总统可以利用强有力的财政政策工具,带领政府度过了一个又一个危机。这些危机包括:

^① 美国人已经熟悉英国的做法,因此特别关注法国。法国人Stourm的巨著《预算》(1913年第6版)被翻译成英文。

20 世纪 30 年代的经济大萧条和 40 年代的二次世界大战之后，新措施导致的美国政府开支在范围、规模上的巨大和永久增加；20 世纪 60 年代的越南战争和美国国内为了建立一个“伟大的社会”而打的“扶贫之战”，对财政施加的巨大压力；始于 20 世纪 50 年代的冷战，在军备竞赛中挤垮了苏联。以前是战时的赤字战后解决，但是现在赤字变成司空见惯的现象。这些现状和趋势非技术性的预算改革所能扭转。

总统和国会的权力竞争是美国政治的一个永恒特征。长期总统权力优势会使国会不安并有所反应。1974 年，尼克松总统因为与国会政见不同而拒绝动用国会拨款，国会因此立法控制总统的延迟支出和拒绝支出。更重要的是，1974 年国会提出《国会预算程序法》企图恢复一些权力。第一步是国会采用两院共同决议方式提出财政计划，决定长期的收入、支出、公债的总量，来指导国会如何对付总统的预算建议。国会提出的预算被称为“国会预算”与“总统预算”同等重要；第二步是建立一个国会预算办公室，增强国会的分析能力。如此一来，国会和总统都有了专业预算人员协助。有时，由反对党控制的国会宣称对总统的预算“未到先诛”。

美国这几十年的经验证明，不管总统和国会如何共享财权，美国政府的预算制度已无法产生可持续的财政政策。20 世纪 80 年代的军备竞赛引起了巨大且看似不可逆转的和平时期的预算赤字。之后两党都寻求减少赤字的措施，这些措施带来了 20 世纪 90 年代末一个短暂的预算盈余时期。但是，“911”事件之后的反恐战争，以及十年之久的伊拉克战争和阿富汗战争，加上共和党的低税和小政府的意识形态，把赤字推到了前所未有的高度。最重要的是，在 2008 至 2009 年，美国政府干预金融市场的措施和行动，使最近五年每年赤字都超过一万亿美元。

当然，美国联邦预算的规模和复杂性在过去 100 年大幅增长，但依据宪法建立起来的基本制度没有多大的改变。虽然 1974 年的法案恢复了一些国会权力，这也导致总统和国会之间常年预算冲突升级。国会与总统的预算权力竞争是根深蒂固的。在双方都无法取得主导地位之时，预算僵局成为美国政治舞台上的一场常戏，有时甚至变成恶作剧：例如在 2013 年 10 月 1 日，由于两党政见不同，国会连临时拨款都无法通过，造成部分联邦政府部门停工 16 天，给人

民和经济造成巨大的不便和损失。希克曾经宣称：“毫不夸张地说，治理能力在很大程度上依赖于预算能力”（A. Schick, 1990:1）。威尔达夫斯基（A. Wildavsky）更直接了当地质问：“如果你不能制定预算，你怎么能够治理国家？”（Wildavsky, 1988）。即使两个政党都声称对美国财政的前途担忧，但在两党达成共识之前，美国财政困境的解决仍然是遥遥无期的。

五、简要对比美国和中国预算改革风格

美国和中国的预算改革有不同的出发点。美国 1787 年的宪法赋予国会几乎无限的财权。从新中国 1949 年成立开始，中国的行政机关实际掌握了资源分配的大权。这两种都是极端情况，因此中美两国首次重大预算改革的出发点不同。如本文详叙，美国 100 年前的第一次重大的预算改革是总统经过一番努力，才在预算过程中得到一席之地，而中国刚好相反，全国人大的预算工作委员会于 1998 年底成立后，人民代表大会还在争取在预算过程发挥更大的作用。

在过去的十五年中，中国预算改革的重点是：①加强各级人民代表大会审查人民政府提出的预算，主要是增强预算工作委员会的能力；②要求编制详细的部门预算，让人大代表更加了解行政部门的资源分配；③增加政府预算的公开和透明度，加强人大和社会的监督。

很有趣的是，《国家财政预算之必要性》100 年前就提倡：①加强总统审查和批准部门预算的权力和能力，包括成立一个专职的预算局；②虽然部门预算已经实行，其内容还应更加丰富，包括关于绩效的信息；③虽然美国宪法已经规定公开政府财务信息，仍有必要公开财务信息以促成明智的政策。这些内容与中国正在进行的预算改革不谋而合。

总而言之，中国和美国预算改革都试图改善现状。在中国，改革意味着更大的立法参与和监督；而在美国，改革意味着更大的行政参与和负责。尽管中美两国政府大为不同，但各自都在搜索预算过程中理性和民主的最佳组合。

参考文献

王绍光（2002）. 美国进步时代的启示. 北京：中国财经出版社.

- Burkhead, J. (1956). *Government Budgeting*. New York: Wiley.
- Mathews, J. M. & Berdahl, C. A. (1947). *Documents and Readings in American Government*. New York: Macmillan.
- Schick (1990). *The Capacity to Budget*. Washington, DC.: The Urban Institute Press.
- Schick (2007). *The Federal Budget*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Skowronek, S. (1982). *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capabilities 1877—1920*. Cambridge: University of Cambridge Press.
- Studenski, P. & Krooss, H. E. (1963). *Financial History of the United States*. 2nd edition. New York: McGraw-Hill.
- Wildavsky, A. (1988). “If you can’t budget, how can you govern?” In Anderson, A. & Bark, D. L. Eds. *Thinking About America: The United States in the 1990s*: 265 – 275. Stanford: Hoover Institution Press.