

GUOWAI GONGLU TOUZI YUSUAN

GUANLI ZHIDU YANJIU



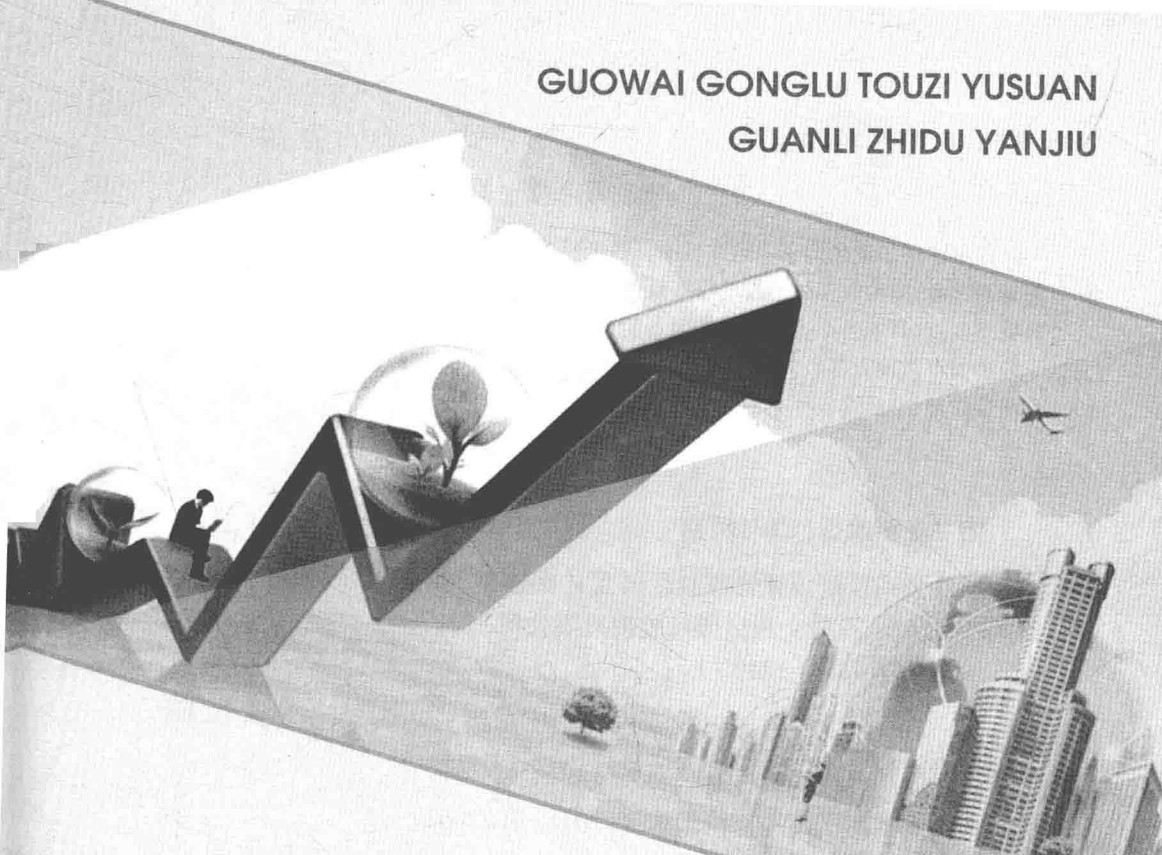
国外公路投资预算 管理制度研究

杨建平 萧 赓 主编



人民交通出版社股份有限公司
China Communications Press Co., Ltd.

GUOWAI GONGLU TOUZI YUSUAN
GUANLI ZHIDU YANJIU



国外公路投资预算 管理制度研究

杨建平 萧 赓 主编



人民交通出版社股份有限公司
China Communications Press Co., Ltd.

内 容 提 要

本书汇总了发达国家美国和日本公路投资预算管理制度相关情况,包括:美国财政预算管理制度、美国联邦公路投资预算管理制度、美国联邦公路项目预算授权情况、日本财政预算管理制度、日本公路投资预算管理制度等内容。

本书可供地方各级人民政府、各级交通运输主管部门、公路管理机构以及从业者和相关科研教学单位、社会各界人士学习和使用。

图书在版编目(CIP)数据

国外公路投资预算管理制度研究 / 杨建平, 萧赓主编. — 北京: 人民交通出版社股份有限公司, 2015. 10
ISBN 978-7-114-12492-1

I. ①国… II. ①杨… ②萧… III. ①道路工程—预算定额—财政管理体制—研究—世界 IV. ①U415.13

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 220629 号

书 名: 国外公路投资预算管理制度研究

著 作 者: 杨建平 萧 赓

责任编辑: 韩亚楠 陈 鹏 崔 建

出版发行: 人民交通出版社股份有限公司

地 址: (100011)北京市朝阳区安定门外外馆斜街3号

网 址: <http://www.ccpress.com.cn>

销售电话: (010)59757973

总 经 销: 人民交通出版社股份有限公司发行部

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京市密东印刷有限公司

开 本: 720×960 1/16

印 张: 6.5

字 数: 91 千

版 次: 2015 年 10 月 第 1 版

印 次: 2015 年 10 月 第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-114-12492-1

定 价: 36.00 元

(有印刷、装订质量问题的图书由本公司负责调换)

国外公路投资预算管理制度研究

编 委 会

主 编：杨建平 萧 赓

编写人员：韩红云 王利彬 邹光华 蒋桂芹

田春林 翁燕珍 闫 磊 孙志超

杨新征 安 平 姚春宇

前 言

党的十八届三中全会确立了全面深化改革的总目标,并对改进预算管理制度提出了明确要求。2014年9月26日,国务院印发了《关于深化预算管理制度改革的决定》(国发〔2014〕45号),对进一步深化预算管理制度改革进行了具体部署。2015年1月1日,新修订的《中华人民共和国预算法》已经开始正式实施,目前《中华人民共和国预算法实施条例》的修订稿也已进入征求意见阶段。国家预算管理制度改革要求交通运输行业管理部门转变理念、加快转型、主动适应。

以美国、日本为代表的发达国家在预算编制、预算审批、预算执行等方面建立了一系列完善的制度体系,非常值得我们学习。借鉴国外公路投资预算管理制度,有助于我国交通运输行业加强对国外公路预算投资管理制度的了解,运用其中科学的理念和方法提升我国交通运输行业的预算管理水平。在国家财税体制改革的大形势下,借鉴国外公路投资预算管理制度中的可取之处,建立我国交通运输行业新型的投资预算管理制度日显紧迫。

《国外公路投资预算管理制度研究》一书,系根据国家预算管理制度改革的形势需要,在继承以往相关研究成果并考察最新发展变化的基础上,经综合分析研究编纂而成,希望能为交通运输行业工作者研究深化预算管理制度改革和建立科学的投资预算管理制度提供有益的借鉴和参考。

本书第一章由萧赓、王利彬、翁燕珍执笔;第二章由杨建平执笔;

第三章由韩红云、邹光华、蒋桂芹执笔;第四章由田春林、闫磊、孙志超执笔;第五章由杨新征、安平、姚春宇等执笔。全书由杨建平、萧赓统稿审核。

本书是交通运输部科学研究院开展国外交通跟踪研究的系列成果之一。长期以来,交通运输部科学研究院开展国外交通跟踪研究,得到了交通运输部相关司局的指导和支持,得到了交通运输行业专家学者和广大同仁的理解与鼓励,在此表示衷心的感谢!

由于涉及国家较多,编写时间短促,纰漏之处在所难免,诚望各界专家、各位领导和广大读者批评指正。

编委会

2015 年 7 月

目 录

第一章 美国财政预算管理制度	1
一、美国财政预算的法律制度	1
(一)美国宪法	1
(二)反超支法	2
(三)1921 年预算与审计法	2
(四)国会预算和截留控制法	3
(五)1985 年平衡预算和赤字控制法	8
(六)1990 年预算执行法	9
(七)其他预算管理法律	10
二、美国财政预算编制管理制度	12
(一)政府预算职能机构的基本框架	12
(二)预算编制程序	14
(三)财政收支构成及政府间的财政关系	16
第二章 美国联邦公路投资预算管理制度	19
一、预算编制和审批	19
(一)陆路运输预算法案	19
(二)预算提案的编制	19
(三)预算编制的依据	20
(四)国会审议和批准	21
二、预算执行程序	23
(一)预算授权	23
(二)资金分配	25
(三)支出承诺	30

(四)资金使用	32
(五)资金承付	33
三、预算执行机制	34
(一)预算控制机制——伯德检验	34
(二)预算控制机制——支出限额	35
(三)预算保护机制——预算“防火墙”	39
(四)预算保护机制——与收入相关联的预算授权	40
(五)预算保护机制——最低保障金制度	41
第三章 美国联邦公路项目预算授权情况	53
一、联邦投资公路项目	53
二、联邦投资公路项目实施	53
三、联邦公路信托基金	54
四、联邦公路项目投资	55
五、核心项目的资金分配	56
六、2014 年项目预算概要	57
(一)国家公路绩效项目(NHPP)	58
(二)陆路运输项目(STP)	58
(三)公路安全项目(HSIP)	59
(四)缓解交通拥堵和空气质量改善项目(CMAQ)	59
(五)交通运输替代项目(TA)	59
(六)城市交通规划项目(MTP)	60
(七)联邦土地和部落交通项目(FLTTP)	60
(八)交通基础设施融资与创新项目(TIFIA)	60
(九)研究、技术和教育项目	60
(十)其他项目	61
(十一)行政管理费	62
第四章 日本财政预算管理制度	63
一、预算制度的基本原则	63

二、预算的种类与内容·····	64
(一)一般账户预算·····	64
(二)特别账户预算·····	64
(三)政府相关机构预算·····	65
三、预算的编制与议会审议·····	66
(一)预算编制方针和概算要求基准的确定·····	67
(二)概算的编制·····	67
(三)预算草案的编制与提交·····	67
(四)预算的审议与成立·····	67
(五)地方预算与国家预算的衔接·····	68
四、预算的执行与决算·····	68
第五章 日本公路投资预算管理制度 ·····	70
一、设立道路特定财源用于普通公路建设·····	70
(一)道路特定财源制度发展及演变·····	70
(二)道路特定财源在道路建设资金中的比重·····	74
(三)日本汽车相关税收占全部税收的比重·····	75
(四)日本道路财源的分配·····	76
二、实行收费公路政策支持高等级公路发展·····	77
(一)道路公团建设管理收费公路·····	78
(二)公团所暴露出来的主要问题·····	78
(三)处理公路建设债务的主要措施·····	79
三、公路交通预算管理制度·····	82
(一)日本交通预算的编制·····	84
(二)日本交通预算的执行·····	84
(三)预算执行情况的公开·····	85
(四)接受国民意见·····	86
(五)提高职员参与预算执行效率化的意识·····	86
参考文献 ·····	87

第一章 美国财政预算管理制度

一、美国财政预算的法律制度

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过程(1789~1921 年)、总统主导预算编制过程(1921~1974 年)、国会和总统共同控制预算管理过程(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,上述法律的主要内容均被编入美国法典第 31 卷(货币与财政)。从法律渊源上看,美国预算法律制度起源于美国宪法有关财政管理的条款。从发展历史上看,1974 年是美国预算法律制度建设的分水岭,1974 年制定的国会预算和截留控制法在美国预算法律制度体系中起到支架作用。

(一)美国宪法

美国宪法于 1789 年生效,它是美国的根本大法,奠定了美国政治制度的法律基础。美国宪法除序言外共有 7 条,以后又产生了 27 个修正案。宪法第一条是有关立法机关的规定,其中对财政权的规定包括:国会拥有征税和发债的权力,用于为美国偿还债务、提供防务和一般福利;众议院负责提出筹集收入的议案,参议院可以参与筹集收入议案的修改;非通过依法做出的拨款决定,不得从国库中支取资金;所有公共资金的定期会计记录和报表都应当经常公布等(美国宪法第 1 条第 7 款、第 8 款、第 9 款)。国会凭借美国

宪法第 1 条第 1 款授予的立法权,在行使其财政管理权限的过程中制定了许多有关预算管理的法律制度。

(二)反超支法

美国建国之后,在较长一段时期内,国会拥有预算管理的主导权,政府部门的预算编制、执行均受制于国会。19 世纪后期,由于缺乏法律约束,美国联邦政府部门的开支经常超出其预算拨款额,之后以“拨款不足”为理由要求国会支付账单。为了更好地控制政府支出,1870 年美国国会颁布了拨款法案,对拨款程序和方式进行改革,其中包括后来被称为反超支法(The Anti-deficiency Act)的法律。反超支法规定在一个预算年度内,联邦政府部门的支出不得超出其获得的国会拨款额,也不得签订导致未来支付超出国会拨款额的合同。目前,反超支法中仍然有效的内容被编入美国法典第 31 卷第二篇“预算程序”第 13 章“拨款”第 3 子章“拨款的限制、例外和处罚”中和第 15 章“拨款会计”第 2 子章“用款计划”中,主要规定:联邦政府或者哥伦比亚特区政府的官员或者雇员不得超出拨款的额度进行支出、授权支出或者发生债务;除法律授权外不得在拨款前签订导致政府支付的合同或债务;根据 1985 年平衡预算和赤字控制法,已被没收的资金不得用于支出、授权支出、发生债务或者签订合同;不得超出用款计划或者部门条例中制定的支出计划的额度进行支出、授权支出或者发生债务;对违反上述规定的联邦政府部门或者哥伦比亚特区政府的官员或者雇员,将根据情节轻重受到暂时停薪停职、革职的行政处罚或者两年以内监禁、5 000 美元以内罚款的刑罚;发生上述违法行为,部门首长必须向总统、国会报告,报告的复印件要同时传送给总审计长。

(三)1921 年预算与审计法

20 世纪以前,美国联邦政府预算采取的是联邦各部门和机构直接向国会要求预算拨款的形式,预算制度缺乏统一性。进入所谓的进步时代(the

Progressive Era)之后,美国立法和行政机构都认为有必要对预算程序和财政政策采取更加集权的解决方案,因此制定了1921年预算与审计法(The Budget and Accounting Act of 1921)。该法包括三部分内容,分别是定义、预算和审计。该法明确赋予总统提交联邦预算的权力,并将总统提交预算的过程法律化,规定了总统向国会提交预算的时间、预算主要内容、补充预算提交条件及方式等。同时规定,除非经国会两院之一要求,联邦部门或机构的任何官员或者雇员不得向国会提交有关预算要求、增加预算的要求和政府收入解决方案等。为协助行政当局做好预算准备和执行工作,该法规定设立预算局(原设在财政部,1939年移至总统行政办公室,1970年重组,成立预算和管理办公室OMB),属于总统办公室系统,负责监督行政机构预算的执行。为了有效地监督行政机构的预算执行,该法还规定设立审计署(2004年更名为政府问责办公室GAO),属于国会机构,职责是对行政机构账目进行独立审计,向国会提交审计报告和行政机构违反财政法律情况的报告。1921年预算与审计法的主要内容被编入美国法典第31卷第1篇“总则”下的第1章“定义”、第3章“财政部”、第5章“管理和预算办公室”、第7章“政府问责办公室”和第2篇“预算程序”之中。

(四)国会预算和截留控制法

1. 立法背景及核心内容

从20世纪70年代起,美国国会逐渐意识到联邦预算程序存在两大问题:一方面,国会缺乏研究预算的手段和资源,预算审查只是每年对总统预算所含的各项支出及收入建议进行逐案研究,无法形成一个总体政策框架;另一方面,由于总统对国会拨款具有一定的截留权,使得某个项目的预算虽已在国会通过,但总统在执行中可以向国会提议取消项目或推迟项目执行的方式将项目拨款暂时冻结,从而影响项目实施。当时的美国总统尼克松频繁使用截留权,截留了高达150亿美元的已经国会批准的高速路建设和污染防治项目的资金。

为解决上述问题,国会制定了1974年国会预算和控制截留法(The Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974),也称1974年预算法。该法的核心内容是其第三篇国会预算程序,对年度预算过程规定了明确的时间表,并建立了控制截留的制度体系,是美国预算法律制度中的支架性法律,主要内容被编入美国法典第31卷第2篇“预算程序”中。该法规定设立众议院和参议院预算委员会,工作中心是联邦预算政策,专门负责起草国会年度预算计划、预算决议和与预算相关的法律修改,并监控联邦政府在预算方面的行动。

同时,为了提升国会预算研究能力,该法规定设立国会预算办公室(CBO),其主要职责是进行年度经济形势预测,制定预算底线,审议总统年度预算建议,评估国会各专门委员会涉及支出的立法,评估国会已通过的支出立法对预算和经济的影响,根据未安排资金委托事权法的规定准备报告等预算相关工作,为国会预算委员会、拨款委员会和其他专门委员会有关预算的工作提供支持。

2. 有关预算工作分工的规定

根据1974年预算法的规定,收到总统预算请求后,国会参众两院预算委员会要举行听证会,接受行政机构官员、学界和工商界的专家、国家社团的代表、国会议员及社会公众的证词、证言。同时,国会其他委员会根据职能划分,就总统预算请求中与之相关的项目进行审议。这些委员会需要在国会收到总统预算请求后6周内就相关项目的拨款或收入水平提交“观点和预测”(views and estimates)。2月,国会预算办公室要向两院预算委员会提交有关预算和经济展望的年度报告。3月,国会预算办公室要向两院预算委员会和拨款委员会提交对总统预算请求的分析报告。

3. 预算共同决议案及主要内容

国会通过的预算共同决议案(concurrent resolution on the budget)是对总统预算要求所做出的回应,决定即将到来财政年度的预算规模 and 其后至少4个财年的预算计划规模,是国会有关预算的总体政策框架和指导具体支出和

收入立法工作的载体。1974 年预算法对预算共同决议案的产生程序作了规定,主要内容是:每年 3 月,根据总统预算请求、听证会获得的信息、其他委员会的“观点和预测”以及预算办公室的报告,两院预算委员会各自起草预算决议案,起草工作是通过一系列的公开会议来实现的,这一过程又被称为预算修改(mark-ups)。在此过程中,预算委员会成员可以提出自己的预算计划,并对预算决议案进行修改。预算修改过程结束后,两院预算委员会向参众两院分别提交预算决议案,两院通过后再提交国会全体会议通过,形成预算共同决议案。预算共同决议案不属于法律,无须送总统签署,因此对总统并不构成法律约束,但对国会两院有关预算的工作起到约束和指导作用。在立法程序上,1974 年预算法为国会特别是参议院表决通过预算决议案提供了“快车道”,预算决议案的辩论时间和修改范围都有所限制。与一般法律议案不同,正常情况下预算决议案都会较快通过。如 1974 年预算法第 305 节规定,参议院对预算决议案的辩论时间不得超过 50 个小时,并在参议院多数党和少数党之间平均分配。除了时间限制外,1974 年预算法第 305 节(b)款还规定,有关预算决议案的修改建议必须符合密切相关(germane)的原则,符合以下条件:

- (1) 仅为删除决议案的文字;
- (2) 改变决议案的数字(金额)或日期;
- (3) 在决议案中增加有关表达参议院或国会就预算事务看法的文字。

一项对预算决议案的修改建议被参议员以不符合相关要求提出议程限制时,只有获得 3/5 的绝大多数投票才能取得豁免。总之,国会预算共同决议案使得国会可以采取快速立法程序形成自己的年度预算计划,使得国会能够在自己的预算计划框架内提出收入和支出建议,为国会在年度收入和支出立法工作中提供指引。

1974 年预算法第 301 节规定了预算共同决议案的基本内容,主要包括:

- (1) 预算总额(budget totals)。预算总额在预算决议案中分别以预算累计(budget aggregates)和各委员会预算分配额(committee allocations)两种形

式表现,预算累计是决议案包括的每一预算年度的总收入(total revenue)、新预算总授权额度(total new budget authority)、总支出(total outlay)和社会保障的总收入和支出的合计数额。

1974年预算法第311节对国会审议突破预算决议案规定的预算总额水平的法律议案设定3/5绝大多数投票议程限制(point of order),即除获得超过议员总数3/5的绝大多数投票取得豁免外,国会两院都不得审议任何突破预算决议案规定的预算总额水平的法律议案。1974年预算法第301节规定了预算在各委员会的分配,要求有关预算决议案的会议报告要向参议院各委员会分配适当水平的预算和支出授权,两院拨款委员会要将预算分配额再向各自所属的12个附属委员会进行分配,委员会和附属委员会预算分配额的执行也是通过议程限制,除非获得3/5绝大多数投票,委员会不得审议有关预算授权和支出超出其分配额的法律议案。

(2)根据预算功能划分的预算明细(spending broken down by budget function)。联邦支出按功能的明细列表是预算决议案第二项基本内容。预算决议将联邦支出按照功能划分为国防、农业、健康等20个类别,为国会支出类别上确定联邦资源分配的优先政策提供了手段。

(3)有关调整现行法律的指令(reconciliation instructions)。调整现行法律的指令曾经被国会用作在财政年度末期通过立法活动对收入和支出水平进行微调的工具。近年来,国会和总统都将减少联邦赤字作为重要任务,经常通过调整法律指令来削减赤字,因此调整现行法律的指令成为预算决议案中的重要内容。1974年预算法第310节规定了调整现行法律的程序,为国会通过快速程序以综合议案的形式来改变预算收入和削减定向支出提供保障。在普通立法程序下,这种大规模和复杂的法律议案是很难被通过的。因为为了达到节约预算的目的,这种综合议案往往包含调整税率或者对一些很受欢迎的社会福利项目进行削减或限制的内容,立法的阻力较大。

而就支出而言,由于权利性支出和其他定向支出大约占联邦预算支出的2/3(其中大部分为社会福利项目),这种法律调整对削减赤字至关重要。利

用调整现行法律的程序,国会指导各委员会在一定日期前向预算委员会报告各自管辖的法律应当根据预算做出的调整,两院预算委员会将各委员会有关法律修改的建议汇总为一个综合调整议案,最终得出通过修改现行法律,收入和定向支出可以变化的总额。此外,调整现行法律的指令还被用来确定国债法定限额(即国债余额)调整的数额。

(4) 国会预算执行机制(congressional budget enforcement mechanisms)。国会预算执行机制包括量入为出议程限制(pay-as-you-go point of order)、自主支出预算上限和防火墙议程限制(discretionary caps/firewall point of order)及储备基金(reserve fund)三大机制。根据 1974 年预算法第 302 节和第 311 节的规定,对预算累计和委员会预算分配额分别设定了约束和执行机制。由于 1985 年平衡预算和赤字控制法和 1990 年预算执行法对量入为出议程限制、自主支出预算上限和防火墙议程限制均进行了修改,因此,这里仅对储备基金进行说明。

在缺乏储备基金的情况下,一项通过增加收入来弥补定向支出的立法,如果导致预算累计被突破或者委员会预算分配额被突破,即使该立法本身并不会带来任何赤字,也将面临预算法议程限制。因此,1974 年预算法第 301 节规定了利用储备基金来帮助对总体赤字没有影响的立法项目的审议。即在预算共同决议规定了储备基金的前提下,预算委员会主席可以通过调整收入和支出预算累计或委员会预算分配额的方式,使得下列立法不会遭受预算法议程限制:

- (1) 减税同时削减支出的立法项目;
- (2) 设立新的权利项目的同时增加税收的立法项目;
- (3) 设立新权利项目的同时减少其他委员会的权利项目。

4. 有关国会截留控制法的规定

国会截留控制法本身是 1974 年国会预算法第十篇的内容,规定总统可以对国会拨款推迟使用(deferral)或提议取消(rescission),国会的职责是对总统的行为进行审议并做出批准或者不批准的回应。为此,国会截留控制法

规定了推迟使用和提议取消的适用条件和国会回应的程序。国会截流控制法规定,推迟使用只有在应付意外情况、通过要求上的变化或更高的运作效率来实现节省,或者法律特殊规定的条件下才可以使用,除了这些情况,美国的任何官员或雇员不能为了其他原因而推迟任何预算授权。总统提议取消预算授权,必须是在他认为对于特定项目的预算授权不是实现项目目标所必需的,或该预算授权由于财政政策或其他原因(包括已提供了预算授权的授权计划或活动)应当被废止等,总统应向两院递交一份特别通知申请废止。截留控制法的实施限制了总统在预算管理中权力的扩张,平衡了国会和总统在预算管理中的权限,加强了国会对预算管理的监督,对美国预算管理的完善起到了积极的推动作用。

(五)1985 年平衡预算和赤字控制法

由于越南战争中耗费了大量资源,联邦政府预算自 20 世纪 70 年代开始逐步陷入赤字泥潭,1974 年以后情况更加恶化,以当前美元计算,1974 年美国联邦财政赤字为 61.35 亿美元,占当年 GDP 的 0.4%,1984 年就达到 1853.67 亿美元,占当年 GDP 的 4.8%。为了控制巨额财政赤字,美国在 1985 年制定了平衡预算和赤字控制法(The Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act)。1985 年平衡预算和赤字控制法设定了“最高赤字额”,一旦赤字突破了这一法定限额,总统就会被国会要求签发扣减令(sequester order),对所有不能豁免的联邦支出按统一的比例进行扣减,具体扣减工作由审计署执行。但在 1986 年 7 月的审判案(Bowsher v. Synar)中,联邦最高法院判决 1985 年平衡预算和赤字控制法的部分条款违宪,理由是该法将扣减执行权力授予审计署,审计署是国会的机构,因此将扣减这种行政执法权授予国会的机构违反了宪法有关分权的原则。根据联邦最高法院的这一判决,1987 年国会制定了平衡预算和赤字控制重申法(The Balanced Budget and Emergency Deficit Control Reaffirmation Act of 1987),将扣减的执行权力授予属于行政机构的总统管理和预算办公室。