

# 美国

MEIGUO  
ZHENGFU YUSUAN BIANZHI

# 政府预算编制

外国政府预算编制研究课题组 编



中国财政经济出版社

# 美国政府预算编制

外国政府预算编制研究课题组 编

中国财政经济出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

美国政府预算编制/外国政府预算编制研究课题组编. —北京: 中国财政经济出版社, 2002.10

ISBN 7-5005-6114-8

I. 美… II. 外… III. 国家预算—预算编制—美国 IV. F817.122

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 074192 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com>

E-mail: [cfeph@drc.gov.cn](mailto:cfeph@drc.gov.cn)

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京京丰印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×1092 毫米 16 开 30.75 印张 544 000 字

2002 年 10 月第 1 版 2003 年 7 月北京第 2 次印刷

定价: 62.00 元

ISBN 7-5005-6114-8/F·5336

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

# 前 言

改革开放以来，在党中央、国务院的正确领导下，我国社会主义建设取得了举世瞩目的成就。社会稳定，国民经济持续健康发展，综合国力不断提高，社会主义市场经济体制建设步伐加快，各项事业蓬勃发展。财政改革和发展也取得了历史性突破，顺利地实行了分税制财政体制改革，积极推进部门预算改革、国库管理制度改革、税费改革，财政预算管理水平上了一个新台阶。

但是，也应看到，我国目前还处在建立社会主义市场经济体制初期，许多配套改革还没有到位，财政运行中一些深层次的矛盾和问题依然存在。目前尚有大量的财政性资金游离于预算之外，支出范围和结构不尽合理，财政供养负担过重，财政风险和压力依然存在，财政纪律松弛的状况没有根本好转等。解决这些问题的根本出路是继续深化财政预算体制改革，逐步建立适应社会主义市场经济体制要求的公共财政体系，实现财政预算管理法制化和公开透明。

部门预算改革是推进我国公共财政体系建立的重大举措，也是深化财政体制改革的必然要求。为落实全国人大常委会在审议 1998 年中央决算和中央财政审计报告，以及《关于加强中央预算审查监督的决定》提出的进一步改进和规范中央预算编制工作、细化预算编制、增加预算透明度的要求，2000 年起，我们首先在教育部、农业部、科技部和社会保障部等 4 个部门进行向全国人大报送部门预算的试点，并于 2001 和 2002 年进一步在中央各部门和部分地方政府推广。经过几年的努力，部门预算改革已经取得重大突破，并在实际财政预算管理中收到成效。

与传统预算编制方法不同，部门预算编制采用“一个部门一本预算”的编制方法，各部门预算资金不管来源与去向如何，都要统一在一本预算中反映；打破传统预算编制的基数法，按基本支出和项目支出方法编制单位支出预算。基本支

出采用定员定额办法核定，项目支出采用数据库管理；预算编制逐步按新的政府收支分类方法加以规范和细化；通过功能分类，反映政府支出结构和方针政策，通过经济分类反映支出经济性质；各部门预算按统一规范的格式编报，要有利于预算实现公开、透明，便于立法机关加强监督。这项改革对于我们克服传统模式的种种弊端，提高预算透明度，增强部门管理资金的责任性，建立全面、完整的政府预算收支管理体系，以及反腐倡廉都有着十分重大的意义。

部门预算是与市场经济体制相适应的现代政府预算管理方式，也是市场经济国家的通行做法。研究、学习和借鉴国际上财政预算管理的科学方法和最新成果，对于提高我国财政预算管理水平具有十分重要的意义。目前，虽然预算改革取得重大进展，但仍有大量艰苦细致的改革工作要做，包括如何建立更加科学的预算编制程序，设计更加合理的政府收支分类，更好地处理政府与立法机关在编制预算中互有分工、相互配合的关系，设立更加科学的预算编制标准和项目预算管理评价体系，采用更为先进的政府财政管理信息系统（GFMIS）等等。特别是，与部门预算改革相配套，我们还在积极推进以建立国库单一账户为核心的国库管理制度改革，在更大范围内实行政府采购制度。这些方面的改革，对预算管理理念、模式和方法都提出了更高的要求。

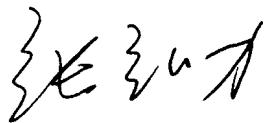
为了深入进行国际经验的研究，我们专门组织了“外国政府预算编制研究”课题组，吸收国内外从事政府预算理论研究与实际工作方面的专家参加，有针对性地研究市场经济国家和转轨经济国家的政府预算编制方法及预算改革方面的经验，供我国预算改革和理论研究参考。

美国政府预算编制方法具有一定的代表性。课题组的部分研究人员参与了美国政府预算编制方法的研究。美国预算经历过多次改革。从上世纪20年代以前美国各部门没有一本完整的预算，到1921年《预算及账户法案》规定总统应向国会提交年度预算建议，设立预算局全面审议联邦预算和控制联邦支出；30年代初罗斯福“新政”扩大政府预算规模；1939年预算局与财政部分离；1955年联邦政府采用绩效预算法；直到1970年联邦预算局改为总统管理和预算办公室（OMB），以及1994年《预算管理改革法》的制定和1995年重视预算绩效的财政战略思想的提出，这些改革，对美国政府预算管理水平的提高，以及美国的发展都有过重大影响。正如香港中文大学王绍光教授在他的《美国进步时代的启示》一书所作的评述：看不起眼的预算改革对美国后来的政治发展产生了巨大的影响，一方面，它将各级政府行为的细节第一次展现在阳光下，有效地遏制了腐败势头，从而改善政府与民众的关系，增强政府正当性。另一方面，它加强了政

府内部的集中统一领导机制，提高了政府整体运作效率，造就一个更加强有力的政府。如果没有预算改革作铺垫，即使罗斯福有实行“新政”的愿望，分散而低效的体制也完全可能让他无疾而终。

事实上，在预算改革过程中，预算编制改革是重中之中。长期以来，世界各国都在不断追求预算编制现代化改革。1915年，弗里德里克·克莱文兰德在他的《美国预算观念的进化》中曾经对现代化预算编制提出过几个条件：一是它是一个关于未来政府支出的计划，而不是事后的报账。二是它是一个统一的计划，包括政府所有部门和开支。三是它是一个详尽的计划，要列举所有项目的开支，并对他们进行分类。四是对计划中的每项开支都要说明理由，以便对开支的轻重缓急加以区别。五是这个计划必须对政府的行为有所约束力，没有列支的项目不能开支，列支的钱不能挪作他用。六是这个计划必须得到立法机构的批准，并接受其监督。七是为了便于民众监督，预算内容和过程必须透明。应该说，经过几十年的发展，美国政府预算编制已经具有很高的现代化水平，除了在以上几方面的发展之外，近年来还有一些新的突破，如在政府预算中强调绩效评价，预算已经不仅仅注重分配的公开透明、法治约束，还开始注重效果。

我们认为，尽管美国政府预算制度中存在许多深刻的矛盾和问题，但其预算编制程序和方法的科学和先进之处，值得我们在预算改革中加以借鉴。课题组的同志经过艰苦努力，收集、翻译、整理大量材料，编写成这本书，希望有助于读者更加直观地了解美国政府预算，了解其预算范围、内容、分类、支出的安排与控制、法律约束机制等。参加本书编写的人员有：陈诗新、沈东（第一章）；徐卫、王海涛（第二章）；余小平、王富利（第三章）；陈穗红、郭志奇、许安拓（第四章）；李亚军、徐向（第五章）。本书的编写得到美国总统管理与预算办公室（OMB）预算概念局局长亚特·斯迪哥（Art Stigile）先生的帮助和支持。本书没有过多地对美国政府预算编制加以解释，而是尽可能多地介绍美国政府预算建议，把分析和理解留给读者，目的是让读者更多地看到美国政府预算原貌，更好地理解其实质。美国联邦政府预算比较复杂，预算中法律条文较多，有些地方可能不易理解，希望读者潜心细读，相信会有所收获。



2002年10月

# 目 录

|                                  |         |
|----------------------------------|---------|
| <b>第一章 政府预算编制程序</b> .....        | ( 1 )   |
| 第一节 政府预算编制程序的发展.....             | ( 1 )   |
| 第二节 预算范围和编制周期.....               | ( 6 )   |
| 第三节 总统预算编制程序.....                | ( 16 )  |
| 第四节 国会预算编制程序.....                | ( 23 )  |
| 第五节 预算基础数据及主要预算法律.....           | ( 35 )  |
| <b>第二章 政府预算编制分析</b> .....        | ( 38 )  |
| 第一节 经济运行分析.....                  | ( 38 )  |
| 第二节 联邦收入分析.....                  | ( 43 )  |
| 第三节 经常性预算分析.....                 | ( 55 )  |
| 第四节 税式支出分析.....                  | ( 63 )  |
| 第五节 联邦投资和资本性预算分析.....            | ( 87 )  |
| 第六节 联邦政府对州及地方政府补助分析.....         | ( 116 ) |
| <b>第三章 政府功能预算</b> .....          | ( 125 ) |
| 第一节 改善政府绩效.....                  | ( 125 ) |
| 第二节 国防、国际事务、综合科学和航天与技术.....      | ( 135 ) |
| 第三节 能源、自然资源与环境.....              | ( 154 ) |
| 第四节 农业、商业和住房信贷、交通运输.....         | ( 173 ) |
| 第五节 社区及区域发展、教育, 培训, 就业和社会服务..... | ( 198 ) |
| 第六节 医疗卫生、医疗保险.....               | ( 218 ) |

|            |                                           |              |
|------------|-------------------------------------------|--------------|
| 第七节        | 收入保障、社会保障、老兵福利和服务·····                    | (231)        |
| 第八节        | 司法管理、一般政务管理·····                          | (251)        |
| 第九节        | 净利息、储备、未分配的抵消收入·····                      | (264)        |
| <b>第四章</b> | <b>政府部门预算·····</b>                        | <b>(269)</b> |
| 第一节        | 编制部门预算说明·····                             | (269)        |
| 第二节        | 部长办公室、日常行政管理机构、部门管理局·····                 | (282)        |
| 第三节        | 通讯办公室、总检查官办公室、总法律顾问办公室·····               | (312)        |
| 第四节        | 经济研究局、国家农业统计局·····                        | (319)        |
| 第五节        | 农业研究局、州合作研究教育和推广局·····                    | (326)        |
| 第六节        | 动植物检疫局、食品安全检查局、谷物检查、包装食品<br>及牲畜围场管理局····· | (337)        |
| 第七节        | 农业销售局、风险管理机构、涉外农业局·····                   | (345)        |
| 第八节        | 农场服务机构、农产品信贷公司、自然资源保护局·····               | (360)        |
| 第九节        | 乡村发展局、农村住房局、农村商业合作局·····                  | (396)        |
| 第十节        | 农村公用事业局、食品营养局、林业局·····                    | (415)        |
| <b>第五章</b> | <b>政府财务报告·····</b>                        | <b>(441)</b> |
| 第一节        | 财务管理分析·····                               | (442)        |
| 第二节        | 政府财务报告·····                               | (447)        |
| 第三节        | 政府经管责任报告·····                             | (451)        |
| 第四节        | 政府经管投资·····                               | (465)        |
| 第五节        | 政府财务报告附件·····                             | (469)        |



# 第一章 政府预算编制程序

**引言：**本章主要介绍美国联邦政府的预算体系，重点说明美国政府预算程序的形成与发展过程、政府预算编制方法。与西方其他国家不同，美国总统和国会在预算编制程序中的作用既相互关联，又相互独立，国会在预算编制中的作用突出体现在通过永久性法律和年度预算法案对预算进行控制。总统在预算编制中的作用突出体现于总统预算是国会编制预算的重要参考依据，总统预算政策对国会批准预算有很大影响。同时，总统有权否定国会通过的年度预算法案。政府预算不仅要决定在各项功能，如国防、商业与住房贷款、医疗卫生等方面如何分配资源，而且还要决定在具体计划（Programs）、项目（Projects）和活动（Activities），如建造军舰、审批专利权、控制疾病等方面如何分配资源。美国政府预算编制是一个极其复杂而艰难的过程，这种复杂性既体现在技术方面，也体现在政治方面。正因为如此，美国政府预算是控制性相当强的预算。作为本书的第一部分内容，本章首先介绍美国联邦政府预算编制程序的发展进程、预算范围和编制周期、总统预算编制程序、国会预算编制程序、预算执行、预算基础数据和主要法律等内容。

## 第一节 政府预算编制程序的发展

预算编制程序主要取决于两大主体：政府（总统）和国会，它们控制预算的武器就是制定预算规则和程序，将政府的政策和优先分配次序在政府预算中加以体现。

预算编制程序的发展不仅形成了总统和国会各自的预算规则，而且还形成了联邦政府预算编制两种截然不同的途径：年度拨款和强制性立法（即法定支出）。拨款是国会控制预算的一种形式。20 世纪后半期，国会和总统越来越依赖于通过“授权立法”，授权从国库中进行开支。拨款和法定支出遵守不同的预算规则和限制。但这两种支出在总统和国会预算中合并为联邦总支出。授权支出的增加产生另一个重要的预算现象，即赤字开支。授权支出是法定支出，不论政府财政状况如何都必须开支。

美国预算发展经历了三个主要历史时期：

### 一、立法起支配作用的时期：1789—1921 年

这个时期的特点是：宪法赋予国会征税和根据拨款法案进行开支的权力。但是它没有规定这些权力的具体形式，没有规定总统在预算中发挥多大的作用。尽管如此，国会具有控制政府执行机构预算的权力。国会禁止总统或政府机构（以下简称机构）在得到国会批准之前使用预算资金。各机构的具体单项支出也要得到国会拨款法案的批准。

当时国会没有对预算产出作出任何特殊规定，只是规定每年的预算支出不能超过预算收入。1789—1916 年，2/3 的年份中都坚持平衡预算的标准，只有战争年代除外，因为战争会导致联邦财政赤字。预算平衡标准是与小政府同时存在的。它要求各年政府规模不能有大的变化。政府财政支出增加的主要是因为地域扩大和人口增加。

当时，总统预算系统还缺乏协调收入和支出的机制，政府财政状况还能基本保持稳定。后来由于国会内部的分割和联邦支出及和平时期赤字的急剧增加，结束了国会和总统之间不能相互制约的局面。使国会内部产生分割的直接因素是南北战争。这场战争大大增加了政府成本和国会的工作量。为了减轻众议院政策与方法委员会和参议院财政委员会的工作负担，参众两院分别于 1865 年和 1867 年对收入和支出的管辖区进行了划分，建立了许多新的拨款委员会。由于立法权的分割，总统管理联邦财政的权限受到了制约，许多机构直接向国会委员会递交支出需求报告，而不交由总统作事前审核。

立法权的分割及其发展，导致和平时期赤字持续增加。1894—1910 年中有 11 个年份出现赤字。为了与赤字作斗争，政府引进了一项全国范围内的所得税制，同时制定了一套预算执行程序。在国会开始执行这套新程序之前，第一次世

界大战突然爆发,联邦支出5年中从7.3亿美元猛增到1914年的190亿美元;公债从10亿美元增长到260亿美元。战争一结束,国会认为需要建立一个强大的总统领导体制以控制支出增长。为此国会通过了《1921年预算与账户法案》(以下简称1921年法案),建立了总统预算体系,这个体系在此后的80年中一直发挥作用。

## 二、总统起支配作用的时期:1921—1974年

1921年法案的主要变化是在国会制定拨款法案之前给总统一个在预算编制中发挥作用的正式职权。该法案要求总统向国会递交年度预算,并禁止机构直接向国会提出预算申请。该法案还规定建立预算局(1970年改名为管理和预算办公室,以下简称OMB),为总统编制预算。尽管总统年度收支预算不能约束国会,国会可通过拨款法案增加或减少总统提出的每条预算,但总统预算对国会的决策有重要影响。同样,国会在收入预算方面也可能与总统存在分歧。

1921年法案没有提出平衡预算的要求。但是,总统可以在控制联邦支出方面发挥重要作用。20年代,税收下降了,支出和公债也明显下降。30年代,由于出现经济大萧条和爆发第二次世界大战,政府支出规模迅猛增长。50年代联邦政府平均支出占GDP的18%,而1920年以前只占3%。但在此期间,国会将个人所得税改为主体税,扩大了收入来源,使总统和国会能保持大体平衡的预算。

随着政府收入规模不断扩大,总统从支出控制者逐渐转变为计划制定者。50—60年代,将各项计划编入预算已经成为预算编制的基本要求。学者们称这个时期为“帝王之期”,表明总统在国家政策中居支配地位。同时,由于收入和支出的增加,总统有条件充分利用预算在经济中发挥作用,保持高就业率、低通胀率,以及通过调整预算控制总需求。由于经济不断增长,赤字甚至被作为提高国民福利的政策工具。

但是越南战争结束了这种良好环境。总统领导权受到挑战。尽管总统和国会共同努力,1969年成为政府在后几十年中最后一个盈余年。越战以后,预算状况与二战后的情况大不相同。表1-1-1显示了联邦政府从1940年至2000年每隔20年的支出结构。在此期间,法定支出和自主性支出的比例发生了根本性变化。对个人的支出1940年只有大约18%,大部分是法定支出。1969—1973年,国防支出下降了60亿美元,而对个人的支出增加了近500亿美元。但是,越南战争和水门事件削弱了总统的预算权力。

表 1-1-1 美国联邦政府 1940—2000 年支出结构变化

| 年份   | 对个人的支出 | 国防支出   | 净利息支出  | 其他支出   |
|------|--------|--------|--------|--------|
| 1940 | 17.5 % | 17.5 % | 9.5 %  | 58.9 % |
| 1960 | 26.2 % | 52.2 % | 7.5 %  | 19.3 % |
| 1980 | 47.1 % | 22.7 % | 8.9 %  | 24.7 % |
| 2000 | 59.0 % | 16.2 % | 12.3 % | 14.8 % |

### 三、国会与总统相互作用时期：1974 年以后

这个阶段始于 70 年代早期，也即尼克松总统就预算优先次序问题与国会发生争论，并拒绝支付数十亿美元拨款之时。由于认为预算失去控制，国会积极支持建立一个新的预算编制法律程序。国会寻求独立编制预算的意图在《1974 年扣留控制法案》（以下简称 1974 年法案）中充分表现出来。该法案由尼克松总统签署生效。根据这项法案，国会采用年度预算结果的办法确定收入、支出、盈余与赤字、债务总额，以及各项支出在 20 项功能科目之间的分配。在扩大国会预算编制职能的同时，该法案并没有改变总统的预算编制职能。与以前一样，总统每年要向国会递交预算，国会可以采纳也可拒绝总统的预算建议。但国会已经有其自己的预算蓝本、经济预测、计划分析、支出顺序，以及是否对收支安排进行调整的想法。

没有预见到的是，1974 年法案生效时，新的预算编制程序将总统与国会在预算编制中的矛盾扩大并法律化了。总统和国会都有自己的预算，国会设立了国会预算办公室（CBO），不再依靠总统的经济预测和计划分析。当然，两个机构需要解决分歧，并最终制定拨款，对收入及法定支出立法，但争论是不可避免的。总统和国会之间不仅对那些大的政策问题，如政府的规模、国防与国内计划、税收、赤字等问题进行争论，就是在一些细节问题也常发生争论。

国会的预算编制程序改革因国民经济衰退而偃旗息鼓。战后经济持续增长由于 1973—1974 财年中发生石油危机中而突然结束。经济衰退将政府预算推向赤字。1974 年法案既没有要求预算平衡，也没有禁止国会制定巨额赤字的预算结果，人们期望新的预算编制程序能够将赤字控制在较小的规模，因为国会要对预

算投票。但是,这种期望因经济衰退而破灭。新的预算编制程序建立后的第一个十年(1976—1985财年),平均赤字为1130亿美元,占GDP的3.6%,而前一个十年(1966—1975财年)的平均赤字只有160亿美元,占GDP的1.4%。80年代预算困难主要靠赤字解决。1982财年以前,赤字最高为790亿美元(1981财年),而1982年之后的几十年,最低赤字为1500亿美元(1987财年)。

里根总统减税刺激“供给”的政策并没有解决问题。1982年的经济衰退以及总统和国会之间的僵局导致年度预算赤字高达2000亿美元。里根总统的预算局长戴维·斯托克曼(David Stockman)曾经有一句名言:赤字“用肉眼已经看不到顶了”。为了应对赤字危机,国会通过了《1985年平衡预算和紧急控制赤字法案》,也称为GRH(Gramm-Rudman-Hollings)法案。该法案提出了一项1986—1990年减少赤字,并且在1991财年实现预算平衡的计划。但是,最高法院认为该法案不符合宪法。国会通过了一项修正案,将实现预算平衡目标的时间推迟到1993年。尽管有“扣押程序”的制约,法律生效以后,每年的赤字还是超过了GRH法案规定的水平。虽然GRH法案在财政上是失败的,但它毕竟在那个年代的政治家们努力控制预算结果方面开了先河。

1990年国会通过了《1990年预算实施法案》(以下简称1990年法案)。该法案既不要求进行“扣押”,也不要求对超过赤字目标现象作出反应。国会和总统从GRH法案失败中吸取的教训是,固定年度赤字限额,不允许根据经济条件和计划支出的变化进行调整是错误的。1990年法案赋予了总统在向国会递交预算时对赤字水平进行调整的权力,因此大大减少了“扣押”的威胁。1990年法案建立了一种新的赤字控制程序,那就是区分自主性支出和直接支出。该法案有三条基本准则:调整赤字/盈余目标、自主性支出限额、收入和直接支出的PAYGO法则。

克林顿总统任职期间的预算值得一提。克林顿总统1992年竞选时强调要重建美国经济,并解决社会问题。但克林顿入主白宫之后,马上将削减赤字作为首要任务。1993年8月克林顿总统签署的增加税收、减少支出的计划短期内付出了一定的政治代价,但产生了长期的政治收益。它使总统在很大程度上从国会手中取得了预算领导权。克林顿总统在削减赤字方面取得成功,部分原因是他高超的政治技巧,但更重要的是经济增长给他创造了机会,使他能支出更多但仍保持预算盈余。另一个重要原因是,尽管当时收入水平一直高于GDP增长,但他胜利地否决了共和党的减税计划。在经济方面,到1998年预算出现盈余时,经济连续7年实现增长。这期间增加了1300万个就业,平均通胀率低于3%。在支出方面,最重要的因素在于80年代后期苏联解体以及冷战结束,大规模国防支

出得以削减。加上 1990 年法案在自主性支出和其他支出之间设立了一道“防火墙”，在自主性支出限额内，国防支出的减少为国内支出的增加创造了很大的空间。此外，90 年代，法定直接支出的增加受到了 PAYGO 法则的制约，该法则要求如果增加某些计划的支出，就必须同时减少其他方面的直接支出或增加收入。在收入政策方面，1993—1998 年，收入增长对平衡预算发挥了巨大作用。联邦收入 1993 年比 1992 年增长 630 亿美元，1994 年增长 1040 亿，1995 年增长 930 亿，1996 年增长 1010 亿，1997 年增长 1260 亿，1998 年增长 1430 亿。1998 年政府共比 1992 年增长 6310 亿美元。如果预测准确的话，1995—2004 年政府收入还将翻倍增长。90 年代的税收政策与 80 年代的税收政策大不相同。80 年代，个人所得税最高边际税率从 50% 下降到 28%，但 90 年代这个税率提升到 39.6%。第一次提高税率是 1990 年布什任总统时，第二次是 1993 年克林顿入主白宫后。联邦收入占 GDP 的比重从 1990 年的 18.2% 增长到 1998 年的 20.5%，增长了 2.3 个百分点，增加了 1900 亿美元联邦收入。

## 第二节 预算范围和编制周期

### 一、预算范围

预算文件包括联邦机构和各项计划的所有信息，但社会保障（包括联邦政府老年人保障、人生保险和联邦残疾人保险信托基金）以及邮政服务基金的收支不包括在总预算内，也不在《预算实施法案》要求的计算赤字或盈余的范围之内。总预算包括预算内和预算外。预算内和预算外加总构成联邦政府总预算，有时也称之为统一或汇总预算。

不论是预算内还是预算外，都包括政府资助的企业（如联邦国家抵押协会）的交易。联邦法律规定这些企业是公共服务性的，虽然它们属私人所有并采取股份合作制，但它们与政府有着密切的关系，因此政府在预算附录和一些详细的预算表格中反映和报告其财务数据。

表 1-2-1

联邦政府总预算

单位：10 亿美元

|      | 2000<br>实际数 | 预计数  |      |
|------|-------------|------|------|
|      |             | 2001 | 2002 |
| 预算授权 |             |      |      |
| 合计   | 1825        | 1894 | 2005 |
| 预算内  | 1490        | 1542 | 1644 |
| 预算外  | 335         | 352  | 360  |
| 收入   |             |      |      |
| 合计   | 2025        | 2137 | 2192 |
| 预算内  | 1545        | 1633 | 1661 |
| 预算外  | 481         | 504  | 531  |
| 支出   |             |      |      |
| 合计   | 1789        | 1856 | 1961 |
| 预算内  | 1458        | 1509 | 1601 |
| 预算外  | 331         | 348  | 359  |
| 盈余   |             |      |      |
| 合计   | 236         | 281  | 231  |
| 预算内  | 87          | 125  | 59   |
| 预算外  | 150         | 156  | 172  |

### （一）功能分类

功能分类列示预算授权、支出以及其他各项预算数据，如农业、收入保障以及国防等。在政府预算中共有 19 项功能分类，大多数功能分类下设有次功能。例如，农业功能分类包括农场收入稳定、农业研究与服务等。功能分类是总统与国会预算编制程序的重要组成部分。

设立功能分类和将各项活动划归到各功能分类的标准：

1. 一项功能所包含的活动应当具有相同的性质，强调的是联邦政府需要完成的任务，而不是完成任务的手段、采购的货物、服务的对象或位置，或者开展活动的机构。

2. 一项功能必须具有持续性、全国性和重要性，而且必须具有一定的数量。

3. 每一个被分类的基本单位（一般是一笔拨款或一个基金账户）通常是根据其主要目的进行分类的，同时必须细分到某项次功能中。但是一些大的账户用于多个主要目的也可被划分为两个或多个次功能。

## (二) 基金类型

机构的活动通过联邦基金和信托基金取得资金。

**联邦基金**由几种基金构成。一是一般基金收入账户，它是预算的主要部分。包括除法律规定的专项基金之外的几乎所有收入，一般性借款的收益。一般基金的拨款记为一般基金支出。二是专项基金。包括法律指定专项用途的那些收入账户，以及根据这些收入安排支出的拨款账户。三是公共企业基金。它属于周转性基金，用于那些通过法律授权的计划的业务收支，主要用于公共企业方面。政府间基金，它也是周转性基金，主要用于各级政府间机构业务收支，其收入和支出在同一个预算账户中核算。

**信托基金**是用于核算政府为特殊目的和计划而发生的收支。信托基金是由有关法律指定的，如公路信托基金，或执行法律所确定的以国家作为受益人的信托任务。信托周转基金是一种由法律确定固定收入来源的信托基金，它满足周期性业务需要。

联邦预算中所指的“信托”与私人部门使用的信托有很大区别。在私人部门，信托的受益人通常拥有信托资产，并由托管人按照信托规章管理信托资产。相反，联邦政府拥有大多数联邦信托资产，而且它可提高或降低未来信托基金的收入或支出，或者通过修改法律改变基金用途。政府充当某些基金托管角色。比如，联邦政府为雇员设立节俭储蓄基金，并按个人意愿进行投资。政府为这种类型的基金在储蓄基金中设立账户。储蓄基金不包括在预算内。

## (三) 经常性营运支出和资本性投资

预算包括了各种类型的支出，既包括经常性营运支出，也包括资本性投资。资本性支出包括直接购买土地、建筑物、设备以及软件；资本性投资贷款和贷款担保提供的补贴；购买其他金融资产；对其他州或政府购买实物资产给予的补助；研究、开发、教育和培训等支出。

## (四) 收入、抵消收款、抵消收入

预算以两种方式反映机构的收入：一是收入，它是与支出相比计算盈余或赤字；二是抵消收款或抵消收入，总支出减去抵消收款和抵消收入得出净支出数。

### 收入

收入是政府行使其主权征税或强制其他主体向政府支付或赠与。包括企业和



个人所得税、销售税、社会保险税、强制性使用者收费、关税、法院罚款、证照收费、联邦储备系统的储蓄收入等。联邦政府的总收入包括预算内收入和预算外收入。

### 抵消收款和抵消收入

抵消收款和抵消收入来自于两种交易：一是公众的经营性或市场导向的活动。出售邮票收入、对娱乐领域准入的收费、销售政府土地的收益等在预算中作为抵消收入。二是政府间交易。从一个政府账户到另一个政府账户的收入在预算中作为抵消收款或抵消收入。例如，一般服务管理部将出租办公室的收入作为联邦建筑基金中的抵消收款。政府间抵消收款和抵消收入从总预算授权和支出中扣除。尽管抵消收款和抵消收入都抵减预算授权和实际支出，但两者之间有着很大的差别。

**抵消收款。**法律授权允许机构将某些收入直接记入某个账户，从这个账户进行开支，这些开支不需要得到国会的进一步批准。大多数周转基金按这种方式运作。例如，一项永久性法律授权邮政服务部门使用邮票销售收入作为运行开支，而不给邮政部门提供年度拨款。预算将这些收入记入邮政服务基金（一项周转基金）并记入与这些收入相等的预算授权。在周转基金之外，有些机构经授权允许通过收费而不是通过拨款为某项计划支付部分开支。在这种情况下，抵消收款和预算结果授权要记入某计划的一般基金支出账户。同样，法律授权将一些政府间收费作为抵消收款，预算授权记入周转基金或一般基金支出账户。

有些拨款法案或条款限制支出责任用抵消收款开支。在这种情况下，预算要满足这些支出责任的需要。预算要反映预算授权、支出总额（在扣除抵消收款之前）和净值（扣除抵消收款之后）。机构、次功能和预算中的合计数为扣除抵消收款后的净值。

**抵消收入。**从总支出中扣除但不记入支出账户，而记入一般基金、专项基金和信托基金收入账户的收入称为抵消收入。预算授权和总支出中扣除抵消收入后得出总预算授权和总支出。但是，两者不同之处是，抵消收款记入支出账户，而抵消收入不在账户层次上冲减预算授权和支出。在大多数情况下，它们在机构和次功能中冲减预算授权的支出。抵消收入分为三种：

一是公众的所有者收入。这些收入来自公众，即来自于政府经营性或市场导向活动之外。所有者收入一般要从机构总预算授权和总支出中扣除，即如果机构取得 1000 美元的该项收入，则它所能获得的总预算授权和总支出要相应扣减 1000 美元。这些收入是机构执行次功能中各项活动产生的收入。例如，国家公园