

公共预算译丛

联邦预算 —— 政治、政策、过程

(第三版)

[美] 艾伦·希克 Allen Schick 著

荀燕楠 译

荀燕楠 喻楠 校

The Federal Budget

3th edition



中国财政经济出版社

公共预算译丛

联邦预算——政治、政策、过程

(第三版)

[美] 艾伦·希克 Allen Schick 著

苟燕楠 译

苟燕楠 喻楠 校

 中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

联邦预算/ (美) 希克 (Schick, A.) 著; 苟燕楠译. —3 版. —北京: 中国财政经济出版社, 2011. 11

(公共预算译丛)

书名原文: Federal Budget

ISBN 978 - 7 - 5095 - 3171 - 6

I. ①联… II. ①希… ②苟… III. ①国家预算 - 研究 - 美国 IV. ①F817.122

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 202092 号

责任编辑: 张晓彪

责任校对: 胡永立

封面设计: 陈 瑶

The Federal Budget: Politics, Policy, Progress, Third Edition

ORIGINAL ENGLISH LANGUAGE EDITION PUBLISHED BY

The Brookings Institution, Washington, DC, U. S. A.

COPYRIGHT: 2007

ALL RIGHTS RESERVED

中国财政经济出版社 出版

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

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京富生印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 19.5 印张 425 000 字

2011 年 12 月第 1 版 2011 年 12 月北京第 1 次印刷

定价: 48.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 3171 - 6/F · 2681

版权合同登记号: 01 - 2010 - 0259

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

“公共预算译丛”总序

预算是现代政府治理的重要手段之一，是财政收支的全面反映，是发展战略的货币表现，是管理者的工作计划，同时也是一系列重要的利益协调机制。从某种意义上讲，当我们谈论预算时，我们是在谈论对政府的控制、管理、计划。

与美国长达一百多年的预算改革史相比，我国的预算改革才刚刚开始。上世纪90年代末以来预算管理制度改革的目标很简单，控制政府收支，规范财务管理；手段很朴素，预算内外资金统筹平衡，一个部门一本账，细化预算编制。实践证明，此项改革颇具前瞻性，在财政规模从五千亿元左右急速扩张到八万亿元的过程中，风险重重，严格控制至关重要。

预算改革的一小步，可能是政府改革的一大步。在机遇和挑战并存的今天，预算下一步向哪里去？如何从投入控制走向结果导向？如何实现管理的科学化精细化？如何从自我约束走向共同治理？本译丛面对的就是这些问题，所以在选择上慎之又慎，要经典，也要前沿，要基本，更要创新。《公共预算体系》（第八版）是美国公共预算领域中使用最为广泛的经典教材，体系完备，操作性强。《联邦预算》（第三版）的作者是公共预算研究领域最著名的学者艾伦·希克，素有化繁为简的美誉，在这本书中，他以简明通俗的语言，介绍了美国预算的发展变迁、现代预算的基本框架和主要内容。《国会和钱》是艾伦·希克的经典名著，要了解立法部门在预算中的作用，它无疑是最好的选择。

本译丛的目的很简单：介绍现代预算的基本事实和最新进展。目的不在于说教，因为这个浮躁的时代说教已经太多，各位早已失去耐心；目的也不在于指导实践，因为不管你如何花言巧语，实践者自有主张。目的仅在于提供一种选择和借鉴的可能性，用之则行，舍之则藏，如此而已。

中文版前言

对绝大多数国家而言，制定并执行国家预算都是一个错综复杂的过程，牵涉到大量利益、观点各不相同的参与者。在各个职能部门和其他行政机关工作的诉求者为了获取额外的资源展开活动，中央部门的审计者们寻求限制公共支出的数量与目的。在大多数议会制国家，当政府将预算呈交至全国立法机构时，冲突将会终结或减少。然而，在总统制体系下，预算呈交给立法机构后，冲突通常仍会继续。在美国，国会收到总统预算后，共享权力并制定收入或支出决策的多个委员会之间的斗争常常会升级。

本书旨在描述并阐释美国预算过程中的诸多步骤；它既涵盖了技术特征，如关键术语的定义，又包括了政治特征，如参与者之间权力与责任的分配。美国实行的是年度预算程序，这就意味着，本以为可以在上年度解决的问题通常会在下一年被重新考虑。这一预算程序开始于行政机构总统预算的形成，数月后，以立法机关预算相关立法和年度拨款的通过为终点。预算的一个重要特征在于，总统预算仅仅是向国会提出的一项建议，通常是对其所收到的支出计划进行调整。不会根据总统预算征税或支出公共资金，这些需要国会的一项立法。因此，总统最先就预算发出声音，但国会拥有最终发言权，这就意味着这两个分支会进行不断拖延的协商，而这样的协商有时会在财政年度开始后才结束。总统有时占上风，由国会做出的决策仅与他的提案略有不同，而在其他时候，国会实际上会忽视总统预算（这被视为“到达即死亡”），并将其自身偏好制定为法律。选举周期、经济状况、总统在民意调查中的地位及其协调能力都会决定谁能够在年度预算战争中领先。

联邦预算的另一个重要特征在于它由两种截然不同的支出形式构成：永久性立法中所包含的强制性支出；以及由年度拨款提供的选择性支出。强制性项目几乎占到支出总额的三分之二，包括社会保险和医疗保险——两个规模最大的联邦项目。这些项目不断持续到下一年，只有在总统和国会想修改合格规则或支付公式时才需要实施新的立法。不论政府财政状况如何，这部分预算会根据人口和价格趋势自动增长。30—50年的长期预测显示，如果美国政府不能缩减承诺的保险金或增加税负，预算赤字和联邦债务的水平将会飙升至无法持续的水平。而这两种选择都会带来政治风险和两党之间的冲突，对于如何稳定政府财政状况，共和党人与民主党人持有不同的观点。

由于权利性项目改革因政治僵持无法进行，政治注意力便集中于选择性支出，它们通过年度拨款获得资金。这些拨款用于支付国防和政府机构的运作支出。与权利性项目相反，这些拨款需要国会采取行动，以便政府能够为自身运作提供资金。本书有时会详述联邦政府的一些部门因国会未能在财年开始前通过拨款法案而被强行关闭。观察家们

通常将这些僵局归咎于美国预算的复杂性。然而，真正的原因在于有关税收和支出政策的深层冲突。

本书读者可能会留下一个最重要的问题：美国政府是否有政治决心来稳定公共财政？对这个问题的回答也许决定着未来美国在全球事务中的角色。对美国而言，要保持它在全世界的领导地位，及时、大胆的预算纪律必不可少。

Alto Schuk

2011 年 10 月

前言

当本书第一版在 1995 年出版时，联邦政府刚刚终结了连续第 25 年的预算赤字。对许多观察家来说，预算的困境了无希望。这个国家的领导者和领导机构看上去缺少政治意愿和财政工具来限制支出，创造更多的收入以平衡账簿。这个国家未来的经济处于风险之中——如果预算在老年人占人口比例较少的时候都不能实现平衡，政府怎样才能在 21 世纪实现它的承诺？到那时，老龄化社会将大大加重政府负担。

到本书第二版于 2000 年出版时，联邦政府已经开始积累盈余。根据当时的官方预测，这些盈余可以让政府在婴儿潮一代涌入退休潮流之前付清公共债务。像其他预测一样，那些预见了美好未来的预测很可能都不着边际。预测建立在对未来经济表现和政治行动的假设基础之上。对预期经济轨道的偏离会影响未来的预算结果，国会和总统的决策也会对此造成影响。在联邦预算中，唯有一件事是不变的，那就是变化。

在四年的盈余之后，赤字在 2002 财年重现，并在 2004 年创下记录，名义赤字高达 4130 亿美元。尽管赤字在随后几年有所下降，但根据基本的人口状况，预计赤字会在从现在开始的未来十年内出现令人瞩目的增长。

是什么造成了如此短时间内赤字的大幅摆动？预算变化是政治、政策和过程的混合物；所有这三个因素都对预算命运的转变以及随后的倒退产生作用。在 20 世纪末，政府分裂的政治控制缓和了对更高支出的需求，阻碍了减税的努力。政策变化——尤其是在乔治·H. W. 布什和克林顿时期通过的增税——增加了联邦收入。预算规则和程序在 20 世纪 90 年代被重新改造以加强财经纪律。在乔治·W. 布什的总统任期内大规模减税的通过，“9·11”恐怖袭击后国防和国土安全支出的增加，2001 年比较缓和的经济衰退，以及其他因素都导致了赤字的回归。不管美国正经历着怎样的经济增长，如果没有这些政治的、政策的、程序的变动，就不会有盈余的出现；类似地，政策和政治方向的变动，伴随着对财经纪律兴趣的下降，使盈余再次消失。

关于即将到来的有关 2008 年选举的辩论，很多都围绕着未来的预算政策。预算的政治重要性在一定程度上是规模问题，因为联邦政府每年入账 3 万亿美元——约等于这个国家国内生产总值的 1/5。预算还很重要是因为它是政府设立优先权，定义项目的主要手段之一。

预算的另一面比较不为人所知，但也同样重要。预算需要复杂的规则和程序，这些规则和程序影响着政府的政策和财政结果。有的规则是关于事实的政策，有的则是关于预算在行政机构编制、在国会投票的方式。这本书描述了在行政和立法行为中的每一步——从编制总统预算到拨款和支出资金——预算如何进行，还评价了针对政策决定的预

算规则的影响。本书解释了预算如何从赤字转向盈余，然后又回归赤字，还讨论了各种改变规则的提案。

作者要感谢国会研究处的罗伯特·凯斯和国会预算局的爱德华·戴维斯，他们对近期一些预算实践的创新做出了解释，并为本书新版提供了帮助。在编辑方面，斯塔·贝斯基编辑了手稿，英奇·洛克伍德做了校对，伊尼德·扎弗兰准备了索引。

艾伦·希克

2007 年 7 月

华盛顿 DC

目 录

第一章 联邦预算中的冲突与决议	(1)
冲突	(1)
决议	(3)
预算的两个世界	(4)
第二章 联邦预算的演化：从盈余到赤字再到盈余	(7)
立法统治：1789—1921 年	(8)
总统支配：1921—1974 年	(12)
国会对总统：1974—2000 年	(16)
预算平衡与不平衡	(23)
自我修正是否足够	(27)
平衡预算修正案	(29)
小结	(31)
第三章 预算变动的边界	(32)
收入、预算资源以及支出	(32)
预算的范围	(34)
预算测量	(38)
小结	(41)
第四章 政治规则和预算计算	(42)
年度预算周期概览	(42)
选择性支出和直接支出	(46)
预算计算的政治	(51)
基线预测	(54)
经济计算	(56)
预算计算的政治	(59)
当政治遭遇经济	(68)
小结	(68)

第五章 总统预算	(70)
总统的角色与风格	(70)
总统预算中的变革	(75)
总统预算制定	(77)
管理与预算局	(82)
总统预算中的信息	(85)
总统预算在国会	(92)
否决权	(96)
小结	(99)
第六章 国会预算过程	(101)
为什么国会要制订预算决议	(102)
预算决议的结构和内容	(107)
约束性规则和非约束性意见	(113)
预算委员会	(114)
国会预算局	(115)
形成预算决议	(118)
议会行动	(120)
为什么决议很少如期通过	(123)
协调过程	(124)
执行国会预算决定	(130)
总统角色是否会加强国会预算	(140)
小结	(141)
第七章 收入立法	(143)
国会内的税收立法	(145)
量入为出规则	(149)
量入为出规则对国会行为的影响	(150)
税式支出	(151)
税率对减免: 80 年代对 90 年代	(153)
降低税率与增加减免: 新千年的税收政策	(155)
动态收入评估	(157)
联邦收入趋势	(158)
联邦收入的来源	(160)
谁在向联邦交税	(164)
使用费	(167)
抵消收入	(168)
小结	(168)

第八章 授权立法	(170)
授权立法的种类	(172)
国会授权立法	(178)
授权和拨款的关系	(180)
直接支出立法	(185)
小结	(189)
第九章 拨款过程	(190)
拨款法案的类型	(191)
传统与变革	(191)
拨款委员会及其小组委员会	(197)
拨款小组委员会的传统与变革	(202)
委员会行动的程序和政治	(205)
补充拨款	(226)
持续决议与综合拨款	(229)
拨款法案的结构和内容	(231)
拨款法案中的立法和限制	(237)
解释拨款办法	(237)
小结	(240)
第十章 联邦支出管理	(243)
预算资源支出	(244)
偏离支出计划	(247)
机构财务管理	(255)
小结	(265)
第十一章 长期预算	(267)
预算控制的充分性	(267)
为未来预算	(269)
延长预算的时间跨度	(276)
小结	(280)
联邦预算相关网站	(282)
术语表	(285)
译后记	(298)

第一章

联邦预算中的冲突与决议

本书关乎联邦预算的政治和过程，以及源于它们的政策。除非考虑它所有的三个方面，否则关于预算的讨论不可能全面。许多政府活动融合了政治和过程，但预算不同，因为每年必须完成一定的基本工作。不论选择多么困难或前景多么不确定，总统必须提交一份预算，国会必须拨款。如果总统或国会断定改变税收政策的时机不成熟，或者要按照某一特定的立法提案行事，任何一方都能拖延行动，直到达成一项协议。但他们不能在决定预算的责任上拖延。在他们拖延时，联邦项目和部门会因资金短缺而关闭，政府工作会停止。然而，即使关闭发生，最近是在1995—1996财年，在总统和国会之间最终还是达成协议。

因此，冲突和决议存于预算之中。政治和过程在引起冲突和促使主要参与者将他们的分歧放在一边方面扮演着双重角色。年复一年，冲突如何升级以及如何解决的方式不同，但在联邦预算中仍然可以区分出两种大致的模式。在其中一种当中，预算程序占据优势地位，而在另一种模式中，政治因素居于主导。本书的相当部分会详述预算决策制定的过程。这个预算的世界是一个有规律性且可预见的世界，参与者知道对他们的期望是什么并遵照执行，冲突被缓解，预算决策在边际上制定，并且现状占据优势。

然而，还有另一个预算世界，受程序的束缚不那么强，无法预测且骚动不安。这是一个重大政策发生变化的世界，或者至少在寻求重大的改变——在这个世界里，民主党人和共和党人，有时包括每个党内的成员，斗争不仅在于增量问题，还包括过去的决策和承诺。这是一个被分裂威胁笼罩的世界，决议常常来自总统和国会之间的高层协调。在这里，参战者在前进过程中书写规则和剧本。但是，正如那个拥有预算秩序和平静的世界，这也是一个最终会有决议的世界。

冲突

联邦预算是一个非常复杂的事业。它需要总统、核心顾问以及国会大量成员的积极参与；它需要行政和立法部门数以千计员工的参与，以及大量利益集团的关注。它包括数以千计的大小决策，复杂的规则和程序，以及关于公共收入和支出结

构与总量的争论。该过程常常是紧张且容易引起争论的,因为这么多利益休戚相关,并且在制定预算决策时,这么多机构和利益集团受到影响。政府每年收取并支出3万亿美元——一个约等于国内生产总值五分之一的数量。对于数以百万计的美国家庭而言,联邦政府是最大的收入来源,并且是物质和人力资本的最大投资人。管理联邦债务使联邦政府成为资本市场上最大的参与者。

然而,预算远不止是钱的问题。它为联邦项目和部门提供资金,并且是建立和追求国家利益的一种至关重要的方式。从本质上讲,联邦政府即是它的支出。通过预算,政府帮助数以百万计的家庭应对基本开支,并为生病、年老以及其他被赡养的人提供财政安全网络。预算通过道路和其他有形资产、教育和其他人力资源改进方面的支出,投资于国家的未来。它向同盟者和对手传达美国在世界上的责任,它还是一个调控经济政策和稳定家庭收入的核心工具。

有这么多利害关系,毫不奇怪,预算常常是一个困难的、充满冲突的过程。不论预算有多大,永远没有足够的钱满足所有的需要。制定预算就是在钱和钱能买到的东西之间斗争。斗争在民主党和共和党之间(以及常常在它们内部)、立法部门和行政部门之间展开。预算在国会授权委员会(它们在联邦项目上有管辖权)、拨款委员会(它们控制着一大部分联邦支出)以及负责税收立法的委员会和那些负责支出决策的委员会之间引发冲突。

随着预算增长并且在美国政治和经济生活中变得更加重要,冲突的范围扩大了。数以千计的预算制定者和影响者在华盛顿工作,许多是国会委员会和行政部门的职员。其他人则代表着国有企业、商业组织、州和地方政府、外国政府以及其他利益集团,致力于保护或扩大他们在预算开支中的份额。新闻媒体密切关注预算斗争和问题,报道行政部门和立法机构内的进展。在有的年份,预算总统议程的核心部分和落实大量国会立法结果的工具。对国家政治而言,现在是预算的时代。

但是,随着预算在规模和范围上的增长,它的灵活性下降,限制增加。一个继承了3万亿美元预算的新千年总统拥有的真正选择可能要少于与1000亿美元预算同行的前辈。一代人之前的1970年,本书作者参与了一个布鲁金斯研究会的项目“建立国家优先权”,分析和解释总统的预算选择。那本出版物的名字和语气乐观地暗示,通过预算,政府能够制定会对美国及其公民福利带来重大改变的优先权和政策。在那些并不遥远的岁月,预算仍被认为是一个可延续的、授权的过程,它提升了政府的治理能力。通过明智的决策,预算可以改善经济状况,购买有成本效益的国防,富有人情味地分配成本和收益,并创造一个更加丰裕的未来。现在,预算常常体现为一个受限的过程,限制在旧的承诺中缩小了政府可以选择的范围。一位21世纪的总统在社会保险上的权力比富兰克林·罗斯福总统1935年建立该项目时要小,在卫生保健方面的选择比林登·约翰逊总统1965年实施老年保健医疗制度和公共医疗补助制度时要少。在有些年份,预算似乎排挤了真正的选择,并迫使明天的机会让位给昨天的选择。

怎么会这样?预算怎么会同时变大却又变弱?怎么会有更多的资源却更小的自由,更多的项目却更少的选择?对这些问题的充分考虑将需要对美国民主在21世纪初期的状况进行探寻。预算不是受能力丧失困扰的唯一过程——根据公共法规的

数量来衡量,国会立法也同样遭遇困境。二者均因公共信任和信心的下降而被削弱,一个美国人希望从政府那里得到的和他们愿意给予政府的政治和财政支持之间的不平衡,描绘了围绕政府职能的冲突,联邦行为无法治愈的社会弊病,等等。当政府无法自信和有效时,预算也不能。

主张联邦政府和预算机制比以往更弱并不是说创新和改变不可能。1981年的罗纳德·里根和1993年的比尔·克林顿证明,总统领导权和预算资源是调整国家政策、改变税收法律以及重新配置联邦资金的潜在力量。他们证明预算能够成为一种变革的工具,它没有必要被锁定在旧的政策和优先权之中,治理的机会能够被扩大,政府机制能够被用于追求新的政治目标。尽管接受现状是条更容易的道路,两位总统却都通过探索预算规则和程序来改变已有的政策。每位总统都在他的第一份预算中投入了大量的稀缺政治资源,并且每位都引起了广泛的预算冲突。最终,每位总统都调整了他的目标以实现他能够实现的,而将其他的问题留给未来的预算斗争。

在预算中,变化和冲突携手并肩。没有后者,也不大可能会有前者。1981年和1993年是总统就职年,来自某个政党的总统接替了来自另一个政党的总统,毫不奇怪,变化是那时的秩序。然而,近期还有好几个其他充满冲突的年份:1995—1996年,国会中一个新的共和党多数寻求更新国家的优先权;1997年,国会和总统在消除赤字的标准上斗争并最终达成一致;以及1998年和1999年,总统和国会在拨款草案上意见分歧。冲突在乔治·W. 布什总统的首届任期内也逐步升级,总统寻求并赢得了重大税收削减的实施,随后在他的第二届任期内,伊拉克和阿富汗军事行动的成本攀升,而先前减税的失效日期逐渐逼近。

决 议

视剧烈冲突为不可避免会忽视在许多年里——近期比以往几十年更少见——预算问题被平静地解决,政府政策过程的重大改变几乎不需要过多地鼓吹和努力。冲突的消失与缓和如同冲突的突然爆发和扩大一样,是预算所固有的。20世纪90年代的十年中有三年(1991年、1992年、1994年)的预算季节风平浪静,总统申请,国会审议,几乎没有什么政策变化。

预算有两个内在特征——一个扩大了冲突的范围,另一个缩小了它。冲突在谁应当支付和谁应当获益方面,在税收负担应如何分配方面,以及在哪个项目应当扩大和哪个项目应当缩小方面扩大了。预算是一个分配过程,其中却永远没有足够的钱供分配。它还是一个再分配过程,有的人得到,其他人失去——有的人得到的比他们缴纳给政府的税收多,其他人则相反。它是一个在众多公共资源申请中的选择过程,即使是在繁荣时期也无法满足全部的需要。它是一个理性的过程,通过在其资金中剔除某些申请者来确定预算。在这个过程中,政府明确或间接地决定其职能并设定优先权。所有这些特征都拓展了冲突的可能,不论是在美国政治的大舞台上(在共和党与民主党之间,以及在总统与国会之间),还是在数以千计的后台,在拟定最初预算时的政府内部,在制定计划以分享蛋糕中更大部分的利益集团和游说

公司,以及在视联邦财政为一个庞大的资金池以获取公正份额的州和地方政府。

但预算还有另一个特征,将其拖向相反的方向,这个特征包括冲突和受限的雄心。这个特征源于第一段提到的特征,即预算必须达成决议。当申请人要求的比他们所需要的少时,冲突控制在过程的最初阶段就已经开始了,并且一直持续到最后阶段,此时竞争者将分歧放在一旁以达成一致。预算极少是全力以赴的战争,如果是,即使是竞争者的最佳表现也无法了断。

使预算能够得出决议的不仅仅是克己。预算过程本身为预算需求和决策带来了秩序和规范。通过分解工作和职责,为行动设置预期和最后期限,并且限制考虑问题的范围,预算程序规制了冲突。预算中的惯例和参与者的行为模式缓和了冲突,年复一年,重复性工作在很少有变化或无变化的情况下被完成。在其他问题上存在争议时,预算制定者通常会表现出一种妥协的意愿。当缺乏这一调节性的处置时,正如在 1995—1996 年,惯例失灵,程序崩溃。

预算的两个世界

很容易得出有两个预算世界的结论——在政治的世界,冲突无处不在,政策变化是根本性的和雄心勃勃的,在程序的世界,秩序居于主导地位,政策变化是缓和的和渐进主义的。在现实中,政治如同在预算争论中一样,是预算决议中的一部分。类似地,预算规则和程序就像内生于预算和平中一样,内生于预算冲突。渐进主义作为控制冲突的首要策略,就像吞没 90 年代预算的战火一样,是预算政治的一部分。并且当存在广泛冲突时,各政党必须依赖预算机制以达成一致。

正如专栏 1-1 详细描述,实际上有两个预算世界——一个雄心勃勃且激烈冲突,另一个抱负有限且冲突较少。第一个是变化的世界,另一个是维持现状的世界。在大多数年份,联邦预算中二者的成分均有;没有渐进主义惯例的预算将是混乱的,而毫无变化的预算则是无法接受的。

专栏 1-1 预算中的冲突与平静: 1993 年与 1994 年对比

在 1993 年,克林顿总统提出了重大的税收和支出调整,民主党控制的国会不情愿地遵从。随后的一年,由于卫生保健改革主导了议事日程,双方都选择了维持现状的预算。1993 年的预算决议包括了一个意见一致的决定,1994 年却没有。为了维持政府运转,1993 年需要持续决议,但是在 1994 年,所有的常规性拨款在财政年度开始前均已经明确。

1993 年

1994 年

克林顿总统的预算

就职预算在 4 月 8 日发布,建议大幅度增税、调整可选择支出、以及在 5 年内净赤字削减 5000 亿美元。

当前预算仅对可选择支出进行了微调;克林顿重组卫生保健体系的建议占据了国会的大多数时间。

国会的预算决议

控制性的协调指导，以及1976年以来 仅对总统需求进行了微调，众议院5月首度在法定期限之前通过。 5日通过，参议院一周后通过。

协调草案

8月5日，会议报告在众议院通过， 没有协调草案，参议院多数党领袖乔治·米切尔（D-Maine）在9月26日宣布，参议院51票对50票通过该法案；克林顿8月10日签发。 卫生保健计划在当年不可能通过。

卫生保健改革

拨款

13个常规拨款草案中只有2个在财政年度开始前完成，最后一个在12月10日 所有的常规拨款草案在10月1日，即财政年度开始前均已在国会完成。 完成。

在1992年的选举中，克林顿谈到了工作、大学教育、拥有一所住房的能力、可负担的卫生保健、以及经济上安全的退休。但当关注点转向赤字控制时，克林顿不顾关系密切的政治顾问们的建议，调整了他的日程，提出了一个包括增税、削减部分支出、以及刺激投资在内的一揽子计划。他提议在五年内将总赤字削减7000亿美元，削减国防支出，部分削减国内支出，向高收入纳税人和公司增税，寻求2000亿美元的新支出和特定的税收优惠。最终，克林顿在他的大多数要求上如愿以偿，但他被迫改变了他的能源税并放弃了他的刺激项目。

1994年，克林顿的预算除了重新安排少量的可选择支出外，没什么太大的变化。管理与预算局的局长里恩·巴纳特说：“这份预算的真正目的是遵循去年的所作所为。”国会中的很多人持同样的观点。参议员肯特·肯雷德（D-N. Dak.）说：“事实上，去年我们有一个重大的一揽子减税。这提醒我今年我们应当维持现状。”一个更为全面的解释是，克林顿1993年的计划几乎全军覆没，并且他耗费了大量政治资本来实施一个调整后的版本。1994年，他的力量更弱，并且不希望卷入另一轮与他自己的党派成员之间的预算冲突。

不仅如此，当关注点集中在卫生保健改革时，预算退居边缘。不顾在其执政之始即颁布卫生提议的压力，克林顿一直等到1993年的一致性法案实施之后才公开庞大的、长达1342页的检查。众议院和参议院在整个1994年都专注于卫生保健改革，尽管两院均未就该计划表决。正如1993年的预算，克林顿的卫生保健计划排挤了其他提议，在中期选举之前，一项实质性的立法也没有实施，其代价是民主党失去了对国会的控制。

在国会讨论1993年的一揽子协议时，共和党反对增税和削减国防支出，联合起来反对它。克林顿不得不在自己的政党成员间进行交易，以寻求对其主要立法的足够支持。尽管民主党人均不希望如此，正如参议员鲍勃·凯利所言：“投票击败（克林顿的）总统制。”自由主义者希望为社会项目提供额外的支出，保守主义者寻求更小的税收增长和更多的削减。克林顿、副总统戈尔、以及其他内阁官员通过

全力以赴的个人游说来确保国会中的微弱多数；41 位民主党议员和所有的共和党议员投票反对这个一揽子提议。在参议院，米彻·麦克可耐（R - Ky.）认为“比尔·克林顿唯一实现的是他对变革的承诺——他改变了所有令他当选的政策，让中产阶级花费更多。”6 位民主党议员与共和党议员站在一起反对这个办法，但副总统戈尔的追加投票确保了它的通过。

在 1993 年的拨款过程中，国会提出了赤字削减的承诺，但冲突延缓了法案的通过。在财政年度开始时，13 个常规拨款中的 11 个没有完成。随后是三个持续性解决方案，并且，在 20 年内国会首次将可选择支出控制在与上年大致相等的水平。与此同时，民主党人重新分配资金给大多数克林顿先前削减掉的投资项目。

在随后的一年，国会在财政年度开始前理清了所有的年度拨款法案（自 1948 年以来这种情况仅发生过 3 次），最值得关注的是，拨款委员会主席们决定按时完成各项拨款，而克林顿则希望在会议结束前对卫生保健改革采取措施。