

公共预算译丛

国会和钱——预算、支出、税收

[美] 艾伦·希克 Allen Schick 著

苟燕楠 译/校

Congress and Money



中国财政经济出版社

013025381

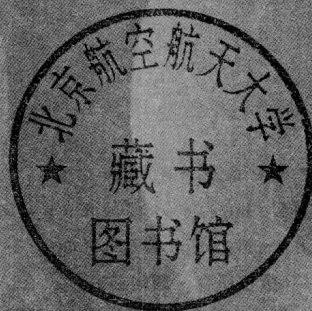
F817.122
08

公共预算译丛

国会和钱——预算、支出、税收

[美] 艾伦·希克 Allen Schick 著

苟燕楠 译/校



F817.122
08



北航

C1632871

中国财政经济出版社

188250810

图书在版编目 (CIP) 数据

国会和钱：预算、支出、税收 / (美) 希克 (Schick, A.) 著；苟燕楠译. —北京：中国财政经济出版社，2012. 5

(公共预算译丛)

书名原文：Congress and Money

ISBN 978 - 7 - 5095 - 3540 - 0

I. ①国… 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 (2012) 第 058027 号

责任编辑：张晓彪

责任校对：黄亚青

封面设计：陈 瑶

Congress and Money: Budgeting, spending, and taxing
ORIGINAL ENGLISH LANGUAGE EDITION PUBLISHED BY
The Urban Institute, Washington, DC, U. S. A.
COPYRIGHT: 1980
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

营销中心电话：88190406 北京财经书店电话：64033436 84041336

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 24 印张 528 000 字

2012 年 5 月第 1 版 2012 年 5 月北京第 1 次印刷

定价：56.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 3540 - 0 / F · 2973

版权合同登记号：01 - 2011 - 6873

(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，规范财政管理；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，因为不管你怎么花言巧语，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

本书的主题（当代美国国会在联邦政府收入与支出政策制定中的角色）提出了一个令人困惑的问题：为什么美国（大概是世界上最强大的政府）会拥有世界上最分散的立法机构之一？这是个古老的问题，但却具有全新的紧迫性，因为美国正在与可能危及其财经领导地位的超大规模预算不平衡斗争。要回答这个问题，需要对美国国会的独特地位进行考量，不仅把它作为一个立法机关，更是对总统和行政机关权力的制衡。

国会的独立与立法的分散并非历史的偶然；两百多年前，在美国宪法形成时，它们就已经被嵌入宪法体系。为了避免权力集中，美国国家体系的设计师在总统与国会的关系中设计了复杂的制约与平衡。他们为这种新体系贴上了“分权”的标签，但没有人意识到（或担心）这样做的最终结果有时会演变成政府行事的不及时与无效。

两个主要政党在立法机关内的碎片化，包括在众议院、参议院以及其间数十个委员会和小组委员会之间的分散是对国会独立性的真实写照。这种分裂不过是下述基本事实的副产品：众议院的 435 位众议员代表着美国 435 个不同地区，而 100 位参议员则来自 50 个不同的州。国会的政治角色在于发出声音，了解并代表不同地区，不同经济社会背景的美国人。如果某个众议院或参议院委员会拥有数亿美元联邦收入与支出的管辖权，它将会控制所有的立法政策。为这个委员会服务的数量相对较少的几位委员将拥有很大的权力；其他所有国会成员的立法影响都将非常有限。

立法的碎片化与政府预算必须遵守严格纪律的强制要求未能和平共处。符合要求的预算应反映出国家的优先级，并在收入与支出之间实现可持续的平衡。一个可靠的预算要求同时实现数字与政治上的一致性，包括政府根据资源实际拒绝某些诉求以确保适当财政结果的能力。压倒性的证据已经表明，美国政府并不总能实现这一基本目标。

多年来，国会已经尝试了两种不同的路径以加强预算纪律并实现适当的财政结果。一种是授权总统制定并执行预算政策；一种是在立法机关内建立协调机制。在总统强势（从 20 世纪 30 年代大萧条开始，持续到第二次世界大战及战后）的很长一段时期内，国会依靠总统，在决定预算总额与主要政策时，总统占据首要地位。然而，随着美国越南政策的失败与水门事件的发生，这一时期走到终点。

受总统权力衰退的鼓舞，国会在 1974 年建立了自己的立法预算程序，同时产生的还有众议院预算委员会、参议院预算委员会和国会预算局。然而，国会并没有废除其他多个在预算政策中扮演角色的委员会；国会众参两院仍然设有拨款委员会及小组委员会，数目众多的授权委员会和收入委员会。

本书讲述的是国会努力弥合立法碎片化，进行预算协调的故事。国会预算程序错综

复杂，容易引起争论，还经常不够有效。预算议题在共和党人与民主党人之间，白宫与国会之间都已经引起了许多至今仍在进行的冲突。有时会出现一些引人注目的成功，通常是在一个强势总统任期的开始——1981年罗纳德·里根总统就职与1993年比尔·克林顿总统任期的开始。大约12年前，当克林顿总统去职时，联邦预算实现了平衡。从那以后，赤字不断增加，冲突更加激烈，在迎接国家财政挑战时能力似乎也更差。

也许，从国会制定预算政策的努力中可以学到的最重要的一课在于：即使在国会努力实现独立时，它还是会依靠总统的领导权；即使国会设有协调程序，它固有的分散性仍然常常会阻碍具有连贯性的预算结果的实现。

Alle Scharik

2011年10月

序 言

本书是在城市研究所 (The Urban Institute) 帮助下出版的第一本有关立法行为的研究著作。不过, 这项研究恰好也属于该研究所建立十二年以来一直感兴趣的学术范畴。国会和美国政府的各级立法部门都在政策制定中发挥着至关重要的作用。我们在努力提高公共服务项目质量的同时, 也不能忽视那些制定公共政策、分配公共资金的立法机构的能力和技能。住房供给、医疗保障、城市财政 (实际上是城市研究所关注的所有焦点), 它们的设计和绩效在很大程度上取决于国会的法律和拨款。政策分析如果仅局限在行政框架内, 不能深入到立法议程之中, 它将无法对公共政策产生实质性的影响。

1974 年《预算法案》的实施被视为美国政府在预算实践和责任方面的重大进步。1974 年法案建立的预算程序作为一个整合分离的税收、拨款和授权过程的机制, 在国会山持续发挥作用。该过程旨在赋予国会一个做出财政选择和设定国家优先级的综合和一致的方法。

在新的预算程序付诸实施几年后, 城市研究所委托艾伦·希克开始研究它对国会行为产生的影响。作为一名国会研究事务处的高级专家, 希克是 1974 年《预算法案》的起草者之一, 并且参与了它的早期实施。在本研究所担任访问学者的两年时间里, 希克把他的研究视野拓宽到了税收、拨款和授权的立法过程。他的著作《国会和钱》对于国会的预算过程以及该过程对相关立法活动的影响做了全面描述。

城市研究所主任 威廉·戈勒姆

致 谢

在研究国会预算的过程中，我积累了大量研究资料，同时也欠下很多人情。自始至终，我的研究和写作都受到了威廉·戈勒姆（William Gorham）和罗伯特·哈里斯（Robert Harris）的大力支持。他们鼓励我承担研究项目，在研究所里给我提供了富有启发性的环境和资金支持，并且使我热情不减，笔耕不辍。在这个研究所里，海伦·伯内特（Helen Burnett）和詹姆斯·艾布拉姆斯（James Abrams）有效地协助我进行资料收集和研究。将近100名国会议员和工作人员在采访中分享了他们所了解的情况，这大大加深了我对国会预算的理解。我承诺对这些人的姓名加以保密，所以在此向他们集体表示感谢。

本书的初稿受到了以下经验丰富的国会官员的审阅：参议院预算委员会的约翰·麦克沃伊（John McEvoy）、西德尼·布朗（Sidney Brown）和伊拉·泰尼鲍姆（Ira Tannenbaum），众议院预算委员会的布鲁斯·梅雷迪斯（Bruce Meredith）和温德尔·贝鲁（Wendell Belew），国会预算局的罗伯特·赖肖尔（Robert Reischauer）、约翰·埃尔伍德（John Ellwood）和杰姆·维迪尔（Jim Verdier）。城市研究所的詹姆斯·斯托利（James Storey）曾经是参议院预算委员会的一名职员，他也对本书初稿做了全面的审核。

本书最终得以付梓还得益于编辑普里西拉·泰勒（Priscilla Taylor）在编辑方面的关心和指导。

艾伦·希克

1980年6月

目 录

第一章 导 言	(1)
国会预算过程概况	(1)
全书的纲要	(5)

第一部分 预算冲突和国会预算程序的演进

第二章 七年预算战争：1966—1973 年	(11)
围绕预算的斗争	(12)
拨款委员会与税收委员会：关于支出上限的对抗	(19)
总统与国会：关于预算优先权的对抗	(27)
结论	(31)

第三章 1974 年的国会预算协定	(32)
预算改革的发展	(34)
预算改革的原则	(45)
不确定的和平	(50)

第四章 预算委员会	(52)
强大，但不能称霸	(52)
预算委员会的政治人口统计学	(53)
加入和离开预算委员会	(63)
成为预算委员会的成员	(69)
在预算委员会里工作	(71)
预算工作的回报	(78)
担任委员会主席的回报	(82)
预算委员会的地位	(84)

第五章 新的预算分析者	(86)
为预算程序雇佣职员	(87)
为预算委员会工作	(90)

分析的独立性	(91)
独立战略	(95)
成为分析机构引发的问题	(102)
国会预算局的成熟	(107)

第二部分 运作中的新规则：制定和实施预算决议

第六章 申请和申请者	(111)
授权程序	(111)
进入预算程序	(115)
加速授权程序	(123)
3 月的申请	(127)
预算程序中的申请者	(134)
一些申请比另一些更合乎要求	(138)
第七章 制定预算决议	(142)
众议院预算委员会的预算：民主党的规则与共和党的反对	(142)
众议院的分裂：议会争斗和党派分歧	(155)
参议院预算委员会的预算决议：投票支持预算数字	(167)
向前迈进：参议院中的预算	(185)
联席会议中的预算	(191)
是预算过程还是预算常规？	(201)
第八章 “协调” 预算	(203)
第一次决议：预期、协商、指示	(204)
第二次决议：正式批准	(210)
第三次决议：亦旧亦新	(211)
修订决议	(212)
协商的方式	(217)
第九章 预算执行：程序和政策	(232)
支出结果：预算控制的错误检验标准	(232)
执行的常规	(234)
程序与政策	(236)
执行模式：众议院预算委员会与参议院预算委员会	(239)
作为谈判筹码的预算法	(247)
权利性项目问题	(256)
扣押控制：立法统治与行政裁量	(258)
执行的局限性	(264)

第三部分 支出和税收委员会的影响

第十章 被制服的守卫者：拨款委员会及其进程	(267)
拨款委员会与国会	(267)
保护者成为申请者	(271)
议员大会中的拨款决定	(279)
第十一章 矛盾的申请人：预算过程中的拨款委员会	(282)
不情愿的申请人：“3·15”的问题	(282)
强制的申请者：众议院拨款部门与预算程序	(284)
调节预算与拨款程序	(285)
在委员会内：为总统的额度拨款	(294)
在议员大会：选择性关注的优势	(296)
在拨款过程中的预算委员会	(299)
下限与上限：预算对拨款的影响	(301)
第十二章 税收政策：从“无决策”到有收益	(306)
税收政策的终结	(307)
作为一个活跃的立法问题的税收	(311)
预算法案中的收入条款	(317)
通过税收立法给予利益	(319)
第十三章 国会中的税收动荡：预算法案下的税收收入立法	(320)
特别税收立法	(320)
改变收入总数	(327)
分配税收收益和负担	(332)
1978 年税收法案：顺应税收和预算政策	(341)
预算程序的限制	(343)
税收与预算：不平等的关系	(349)
结论	(353)
第十四章 一份对国会预算过程的评估	(355)
期望和实际	(355)
国会预算的成就	(359)
附录 预算术语定义	(364)
后 记	(371)

第一章

导 言

自从 1975 年起,国会就开始在 1974 年确立的预算流程内开展预算活动。1974 年出台的《国会预算法案》改变了国会内部预算工作的角色和关系,在预算工作中引入了新的参与者,并且迫使原有的参与者按照新的程序性和实质性规范行动。本书对国会预算过程的研究将聚焦于它的政治中心——美国国会。尽管本书对国会与行政部门的关系也给予了一些关注,但主要的焦点仍在于立法机构内的参与者,研究它们的行为与 1974 年法案通过前有何不同,并探究在新预算法案通过后的几年里,国会内部形成了怎样的冲突和对抗模式。鉴于国会的税收、拨款和授权工作与构成预算过程的国会各类活动均密切相关,本书的研究也拓展到了这些领域。

国会预算过程概况

国会预算过程围绕着关于预算的两个共同决议展开,这两个共同决议都要经过参众两院的一致批准。第一个共同决议必须在每年的 5 月 15 日之前通过,先于参众两院对预算相关法案的审议。第二个共同决议需要在 9 月 15 日前通过,刚好在下一个财政年度开始前不久(参见表 1-1)。每一个共同决议都详细描述了政府财政收入的总额、新预算授权、财政支出、财政盈余或赤字、以及联邦政府的国债规模。每个决议都把总支出分成 19 个“功能项”——即用预算术语描述的支出的用途,如卫生或国防。在审议第一个共同决议之前,参众两院每个负责支出授权、资金拨款或收入筹措的委员会都会对所负责的领域拟定一份参考意见。第一份预算共同决议旨在确立目标,引导国会及其委员会随后对于资金项目的立法。在参众两院各自做出收入、支出和债务方面的决策时,国会议员随时会被告知(通过记录程序)预算的最新状态,以及待决法案对预算产生的影响。对特定拨款议案和其他支出议案的审议都已经完成之后,国会就会通过第二个共同决议,它反映了国会对于预算议案采取的所有行动。如果需要,国会还会通过一个“协调议案”(reconciliation bill),以确保所有通过的税收、支出和债务法案都能满足国会总预算的要求。在随后的立法活动中,第二个共同决议确定的收入和支出总额都必须得到遵守,不过国会在财政年度中还有修改预算共同决议的自由。表 1-1 归纳了法律规

定的各项预算活动的步骤和日期。

表 1-1

国会预算时间表

截止日期	步 骤
国会会期开始 15 天后	总统递交预算草案和“经常性服务评估” ^①
3 月 15 日	委员会向国会预算委员会提交参考意见
4 月 1 日	国会预算局向预算委员会提交报告 ^②
4 月 15 日	国会预算委员会把第一个预算共同决议送交议会
5 月 15 日	委员会报告新预算的授权议案
5 月 15 日	国会批准第一个预算共同决议
劳动节后第 7 天	国会完成对于预算授权和支出授权的审议
9 月 15 日	国会通过第二个预算共同决议
9 月 25 日	国会完成在履行第二个共同决议的协调过程上的立法
10 月 1 日	财政年度开始

执行新预算过程的首要责任被赋予参众两院的预算委员会，这两个委员会都拥有大量的专业人员。国会预算局（CBO）也被组建起来，用来提供专业的信息和分析。作为国会预算程序的一个组成部分，完整的时间表协调了各个立法部门的行动（尤其是预算委员会、拨款委员会和授权委员会），并且确定了各项立法行动的完成时间。1974 年法案还做出了很多规定，用来提高预算信息的质量和降低信息获得的难度，鼓励国会委员会对公共项目做出评估，并且限制“后门支出”（即正常预算拨款程序之外的支出议案）的产生。

该法案中有一个独立的章节对行政部门扣押支出资金的行为实施立法控制。法案定义了两种形式的支出扣押，并为两者分别制定了控制程序。延迟（deferrals）是指行政部门推迟支出国会拨款或履行相关义务的行为；废止（rescissions）是指提议取消国会拨款或其他支出法案。除非延迟被参众两院中的任何一方否决，否则它直至财政年度结束时均有效力。不过，若在提出申请后 45 天内未得到国会参众两院批准，撤销提议将被自动中止，扣押资金也必须被解冻。

如果新预算程序得以延续，那么 1974 年会因国会在这一年创造了一项预算程序而永载史册。但是，《国会预算法案》仍然缺乏很多预算程序必备的关键要素。它订立了编制预算决议的规则，但按照这些预算决议，联邦机构一分钱也花不了，一个子儿也收不进。就其自身而言，1974 年确定的预算程序是不完整的，缺乏对于联邦财政收入和支出进行授权的法律基础和立法程序。

① 经常性服务评估（Current services estimates）即对下一年度维持公共服务项目当前服务水平所需花费资金的估计。1974 年的预算法案原本要求当前服务评估须在前一年的 10 月 10 日之前提交国会，但由于当时总统正在忙于编制下一年度的财政预算草案，国会随后同意总统在次年 1 月把经常性服务评估和行政预算草案同时提交国会。

② 国会预算委员会和国会预算局都发现 4 月 1 日在整个预算过程中显得太晚，不符合实际情况。因此，尽管 4 月 1 日是法律规定的期限，国会预算局会在 2 月份就递交报告。

1974 年的《预算法案》之所以构成了一个完整的程序, 仅仅因为它延续并融合了此前业已存在的各类预算过程。国会的预算决策并非始于 1974 年。国会有三种类似的过程: 宪法赋予的拨款权力、征税的权力、各种法规和参众两院规章中对于授权的规定。这些过程仍然存在, 负责它们运行的委员会依然享有和《预算法案》颁布前相同的权力。表 1-2 详细列出了在完整的国会预算过程中各预算参与者的主要职责。

表 1-2 国会预算过程中各参与方的主要职责和作用

总统	授权委员会	拨款委员会	收入委员会	预算委员会	国会预算局
· 递交行政预算草案和经常性服务评估 · 在 4 月份和 7 月份更新预算评估 · 签署或否決收入、拨款和其他预算相关法案 · 可以提请延迟和废止已拨款项	· 报告下一财政年度的授权法案 · 在它们自己提交的法案中附上国会预算局的成本估测 限制: 1. 法案中的合同和借款授权只有在拨款法案中提出才有效 2. 权利性项目 (Entitlements) 只有在下一个财政年度开始后才能生效。	· 报告常规和补充的拨款法案 · 在一项预算决议通过之后, 将预算授权和支出在自己的小组委员会中分配 · 提供五年期的支出预测报告和拨款议案, 并将预算授权与最近的预算共同决议中的数额作比较 · 能够根据第二份预算共同决议提交协调法案, 取消新的或已经存在的预算授权 · 审核总统提出的延迟和废主义动议 限制: 在第二份共同决议通过后, 支出不能超过国会确定的数额	· 就所负责的预算议题提出建议和估测 · 能够按照第二个共同决议提交交税收修改法案 限制: 不能使收入低于第二个共同决议中确定的水平	· 每年提交至少两份预算共同决议 · 在参众两院各委员会之间分配新预算授权和支出 · 监控影响预算的国会动议 · 为国会提供有关预算形势的建议	· 发布年度预算报告 · 估测参众两院所提交法案的成本 · 定期发布记录国会预算形势的程序文件 · 协助预算委员会、收入委员会、拨款委员会和其他委员会的工作 · 发布五年期的预算预测报告

国会和预算

当国会介入时, 预算过程会受到怎样的影响? 当必须履行新的预算职能时, 国会将会发生怎样的转变? 这两个问题是本研究关注的焦点。在构建一个预算程序时, 国会一方面试图创制一套整合过程, 使它对美国预算政策负责, 另一方面试图保持自身作为立法机构的本质特征。

国会的结构和预算的实践无法轻易地相互契合。国会是一个权力广泛分享的机构。国会内部的各种关系和影响盘根错节, 重要决策的制定过程通常是碎片化和非连续性的。这些特点对于一个以权力分散为特质的立法机构而言, 在政治上非常必要。在它传统的预算编制过程中, 国会为了追求权力的分散, 把征税从支出决策中分离出来, 设立了彼此并行的授权和拨款过程, 并且把财政支出的决议分成十多个拨款法案 (对应于相关的小组委员会) 和其他法案。

在立法规则促使国会分散权力的同时, 预算制定过程却要求权力集中。预算必然涉及在一个相对全面和一致的决策过程中将分散的利益和观点统合起来。制定预算也需要关注部分和整体的关系、税收政策和支出政策的联系, 以及在公共资源被

竞相争夺的情况下处理好轻重缓急。因此,预算一般被视为是行政部门、而非立法机构的职责;不仅仅是在国家层面,即使是在大部分美国城市和州层面也是如此。“要想制定预算,必须先由行政部门编制好草案”是预算专家们半个多世纪前就提出的具有说服力的建议。他们当时领导了一项预算改革运动,该运动以1921年《预算和会计法案》(the 1921 Budget and Accounting Act)和总统对联邦财政预算职责的集中控制为高潮而告终。

对于国会预算过程可行性最重要的考验在于它能够在多大程度上协调立法机构对于权力分散的要求和对于整合一致的预算结果的追求。如果立法权对于财政的控制集中在几个人身上,预算程序便不成功。尽管它赋予国会山新的预算功能,实际上国会预算过程还是必须使预算工作在所有委员会之间维持一个广泛的划分。事实上,《国会预算法案》已经强化了税收、拨款和授权委员会在预算工作中的角色,但同时也迫使它们在新程序的规则内运作。通过这种方式,1974年的法案试图协调预算制定对财政整合的需要和国会对于立法机构权力分享和分散的需要。但是,这幅预算改革的蓝图受到一些国会内部利益冲突(发生在保护国库的力量和为受到偏爱的利益团体打开保险箱的力量之间)的羁绊。

如前所述,预算委员会必须不断与三种委员会保持互动——税收委员会(众议院的筹款委员会和参议院的财政委员会)、参议院和众议院的拨款委员会以及两院的各类授权委员会。预算程序涉及的领域是如此广泛,以至于参众两院领导人也须为此进行互动。每一种关系均为对抗和结盟提供了可能性。冲突无法避免,因为预算制定过程不可避免地会重新分配立法权力,并可能导致预算结果的改变。结盟行为也是必要的,因为预算委员会不能同时挑战所有其他的权力行使者。可以想见,在那些竭力消除其威胁的既得权力者和想要提高自己在预算制定中低微地位的新来者之间会形成一些同盟,这些同盟多为临时性的,并专注于特定议题和机遇。

它行得通吗?(Is It Working?)

或许对于新预算过程问得最多的问题就是:“它行得通吗?”这是对1974年国会预算实践变革进行反思和探究的很自然的起点。这个问题包含两个截然不同的维度:程序上的和实质上的。首先,预算工作是否按照《预算法案》规定的常规路径和要求进行?国会预算的参与者是否严格按照《预算法案》设定的时间表处理预算决议、税收法案、授权法案和拨款?国会议员和委员会是否被充分告知了他们的决策对预算结果产生的影响?国会预算局是不是提供了及时有效的成本预测、程序记录报告和预算分析?程序是预算工作的基石,一个新预算程序的成功执行必然是每次预算改革首要关注的事。

“它行得通吗”也指向新预算程序对于国会预算决策的实质性影响。预算程序是否会根据政府收入和支出水平的不同而有所调整?预算委员会在处理预算决议的时候是否也关注到国会行为对财政的影响?国会票决的财政政策和支出优先权与总统提交的预算草案相比,在数量和种类上差别大吗?在预算委员会准备预算决议时,他们是力图做出独立判断,还是仅仅在迎合其他人的偏好?

相对于实质性问题,得到程序性问题的回答要容易得多。人们可以跟踪国会遵

循和违反预算时间表的次数。国会预算局提供的预算数据和报告的及时程度都可以估算出来。然而,在论及实质性结果时,人们就无法如此肯定了。新预算程序可能产生和以前一样的预算结果。或者即使结果看起来有所不同,人们也无法确定这个变化是否是由于预算程序的改变所致。举个例子,如果国会相对于以往削减了国防预算,对这个行为的原因该如何分析呢?是由于预算委员会的积极活动、美国公众意见的变化、媒体的广泛关注,还是重要的国际事件?国会确实在1976财政年度大幅削减了国防支出,很多人都把它归功于新预算程序的伟大胜利。而在随后的几年里,国防支出一点都没有削减,这使预算程序再一次因预算结果而受到赞扬(或责备)。

在对预算过程的研究中,首要关注的是国会如何做出资金分配决策。由于预算权力在国会内部被广泛分散,这项研究必须考虑到各个部分,包括国会的税收、拨款和授权工作。如果仅仅考察国会预算委员会的工作、各项预算决议、国会预算委员会的报告和组成正式预算程序的其他活动的话,研究是不完整的。只有对资金分配决策的过程做全方位的细致探究,人们才能真正解答前文所提到的关于预算程序作用的问题。这些问题将在最后一章讨论。

全书的纲要

本项研究覆盖了国会新预算过程付诸实践的最初五年,即1975年到1979年。在这段时间内,国会的新预算程序完成了一次“试运行”,三次完整的运行,再加上第五次运行的大部分过程。国会采取了数百次与预算有关的行动,通过了十二个预算决议、八个主要的税收法案、差不多一百份拨款法案和更多的授权法案。每次立法活动都有翔实的资料记录。在这五年中,国会委员会发布了数以百计的预算相关报告,而国会预算局也开展了数百次成本预测和分析研究。由于预算活动涉及国会工作的方方面面,因此很难在国会内找到一条可追踪预算工作进程的清晰路径。参众两院的预算委员会之所以要建立一个庞大的工作团队(除国会预算局外,每个委员会都超过70人),主要原因之一就是为了把预算工作的所有进程都置于国会的视线之内。本项研究尽可能多地追寻预算工作的进程,详细分析海量的国会委员会报告、议会辩论稿和文字抄本。不过一些重要的预算进程无疑还是被遗漏或者忽视了。

除了公开出版的记录文件之外,参议院预算委员会还提供了记录会议讨论和议案审定的文字抄本,总计有数万页。众议院预算委员会并没有会议记录的文字稿,但它的一些重要讨论能通过相关期刊(它记录了审定议案期间的讨论内容)和委员会会议的记录抄本获得。最后,30名国会议员和超过60名工作人员(包括大部分在财政决策过程中发挥积极作用的人员)都为这次研究接受了采访^①。

本项研究的成果被分为三个部分,每个部分都包含若干章节。三个部分分别关

^① 大部分的采访都有录音,并且谈话记录将会被匿名处理。当采访中获得的材料出现在本书文本中的时候,文字会使用引号,但不会添加脚注。

注国会在处理财政工作时的某个特定的、重要的方面。

第一部分回顾了20世纪60年代围绕预算产生的冲突,以及70年代早期人们决定重构国会预算过程的历史,并介绍了那些为满足重构需要而设立的新机构。预算和分配资金的决策天生就无法摆脱矛盾和冲突。在预算制定过程中,参与的每一方,包括选民团体在内,都想保护或拓展自己在其中的利益。因此,在联邦预算编制和辩论的过程中,因预算资金而产生的矛盾和竞争存在于各行政机构内部和彼此之间、国会内部、国会和总统之间,以及预算资金的接受者(各州、各县、各城市 and 特定项目的利益集团)之间。

从1921年到1974年,总统担负着启动年度预算编制程序以解决这些矛盾的职责。尽管国会负责拨款,但总统在整个过程中扮演着决定性的作用。总统通过向国会递交预算草案来启动每年的预算工作。然后,国会各委员会围绕预算草案的不同部分展开工作——制定不同的法案向行政部门授权、给特定的项目拨款或给各种团体减免税赋。到国会会期结束之前,很多法案已经在委员会和两院大厅里被一件件地制定出来。随后,联邦机构开始新年度的税收和支出。收支的数目常常和总统原先提出的并不一致,但在整个过程中,总统扮演着主要角色,控制着大部分国会制定预算法案所需的必要信息。

这个预算编制体系凌乱、复杂、低效,而且有时显然不尽合理。但它还是行得通的,主要是因为各方可接受的、必要的、处理争端的程序已经通过条例、传统和参与各方的共识被纳入到预算制定过程之中。

在1966年和1973年之间,关于预算问题的矛盾愈演愈烈,原本处理矛盾的机制已被证明越来越无效了。一个突出的症状就是联邦预算赤字不断攀升,这一点受到几乎是众口一词的抨击,但国会看起来越来越难以驾驭这个问题。导致问题急剧恶化的因素包括国会各委员会之间、新老国会议员之间,最终是总统和国会之间的权力斗争。另一个重要的因素就是外界利益集团对于政治过程日益增加的参与。

这些矛盾斗争如此持久和剧烈,以至于这段时期可以用“七年预算战争”来描述,这也正是第二章的标题。这场战争的结果就是1974年的《国会预算和扣押控制法案》。这个法案被视为一部条约,它重新定义了原有各预算参与方的权力关系,并引入新的参与者,以提供更好的信息,控制和疏导预算中不可避免的冲突,从而最终实现年度预算过程的均衡。第三章分析了协商产生这样一个条约的过程,介绍了它的主要条款和新设立的预算参与机构:参议院和众议院的预算委员会、国会预算局。第四章分析了预算委员会的角色和特点,既有设立时最初所设想的,也有在条约付诸实施的最初五年里逐渐演化出来的。而第五章则对国会预算局做了相同的分析。

第二部分详细描述了新机构制定国会预算决议的方式,以及它们与那些在税收和支出政策上占有强势地位的原有机构之间的互动。第二部分还考察了新预算过程中为执行预算纪律所做的努力。

所有预算过程的起点都源于对有限资源的需要。在国会环境中,主要的需要者就是各委员会自身,主要是对于公共项目和联邦政府机构进行授权管理的授权委员会。第六章研究了预算过程中的需要者和他们的诉求。在《预算法案》出台之前,