

PPP与公共财政创新丛书

The Congressional Budget Office

Honest Numbers,
Power, and Policymaking

美国国会预算办公室的故事

实话实说 权力影响 政策制定

Philip G. Joyce

(美) 菲利普·G. 乔伊斯 著
刘小川 韩浦洋 桑达卓玛 白玉 译

FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

国家一级出版社
全国百佳图书出版单位

PPP与公共财政创新丛书

The Congressional Budget Office

Honest Numbers,
Power, and Policymaking

美国国会预算办公室的故事

实话实说 权力影响 政策制定

Philip G. Joyce

(美) 菲利普·G. 乔伊斯 著
刘小川 韩浦洋 桑达卓玛 白玉 译



东北财经大学出版社

Dongbei University of Finance & Economics Press

大连

辽宁省版权局著作权合同登记号：06-2017-143

©Georgetown University Press

All rights reserved. Published by arrangement with Georgetown University Press, Washington, D.C.

图书在版编目(CIP)数据

美国国会预算办公室的故事：实话实说 权力影响 政策制定 / (美) 菲利普·G. 乔伊斯 (Philip G. Joyce) 著；刘小川等译. —大连：东北财经大学出版社，2017.9
(PPP与公共财政创新丛书)
ISBN 978-7-5654-2856-2

I. 美… II. ①菲… ②刘… III. 国家预算-财务管理-研究-美国 IV. F817.122

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第183225号

东北财经大学出版社出版发行

大连市黑石礁尖山街217号 邮政编码 116025

网 址：<http://www.dufep.cn>

读者信箱：dufep@dufe.edu.cn

大连永盛印业有限公司印刷

幅面尺寸：170mm×240mm 字数：235千字 印张：16.25

2017年9月第1版 2017年9月第1次印刷

责任编辑：李 季 杨紫旋 责任校对：贺 荔

封面设计：张智波 版式设计：钟福建

定价：46.00元

教学支持 售后服务 联系电话：(0411) 84710309

版权所有 侵权必究 举报电话：(0411) 84710523

如有印装质量问题，请联系营销部：(0411) 84710711

作者简介

菲利普·G.乔伊斯，现任美国马里兰大学的公共政策学院教授。他曾任美国公共行政学会（ASPA）主席，并在美国国会预算办公室工作过5年。

序

上海财经大学刘小川教授找到我，说他与几位年轻学者合作，共同翻译了一本美国人写的书，在即将付梓之际，约我为译本作个序。起初我并未答应，一个译本的序有什么好写的？况且，我的英语功底极差，很难对他们的翻译水平作出评价。谁知，当我看到中文译本后，这个醒目的书名深深地吸引了我——《美国国会预算办公室的故事》。更令人称奇的是，随着我连夜阅读译本，一群美国人在国会里演绎的一个个鲜活的故事，竟使我不由自主地拿起了笔。

美国国会预算办公室（CBO）是美国国会下设的一个与预算审查有关的专业性工作机构，下设预算分析、金融-社会分析、健康-退休分析、宏观经济分析、管理业务和信息服务、微观经济研究、国家安全、税收分析等八个部门，主要职责是独立分析与评价总统提交给国会的政府预算，独立编制宏观和微观预算，撰写预算项目支出预测报告，为参众两院的预算委员会、筹款委员会、拨款委员会提供专业性服务，并应国会的要求撰写预算和经济政策分析报告。

《美国国会预算办公室的故事》一书的作者菲利普·G.乔伊斯，现任美国

马里兰大学的公共政策学院教授。他曾任美国公共行政学会（ASPA）主席，并在美国国会预算办公室工作过5年。为了写好本书，乔伊斯教授不仅与大家分享了他的工作经历和体验，还采访了60多位当事人，并以讲故事的方式揭示了美国国会政治生态的千奇百怪，使该书具有较强的趣味性，使读者一旦开卷就不忍释手。

我先后三次访问过美国国会预算办公室，知道这个机构有几大特点：第一，客观中立性。虽然历任国会预算办公室主任来自不同党派，但他们始终保持着客观中立的态度，并接受法律的约束。1974年美国国会通过的《国会预算法案》，明确规定了国会预算办公室是“无政治立场”的机构。从第一任主任爱丽丝·里弗林开始，无论是在工作安排、机构设置还是信息公开、媒体合作等方面，国会预算办公室均坚持客观中立的原则。第二，着力化解各党派之间在政府预算草案编制和审查过程中的矛盾和冲突。在美国，政府预算的编制和审查过程充满了政府行政部门与国会的激烈博弈和国会内不同党派之间的争斗。国会预算办公室通过对预算项目的经济分析（宏观预算分析）以及支出预测（微观预算分析），用一系列科学数据将预算编制和审查中的党派纷争引导到可行性研讨的轨道上，以求得到不同党派的认可。第三，对政府制定重大经济社会政策产生影响。美国历届总统在竞选过程中都会向社会民众许诺“美好的愿景”，而这些愿景能否实现则受到各方面的制约。在卡特政府的能源计划、克林顿政府的医保计划和奥巴马政府的医保改革计划的制定和实施过程中，国会预算办公室都提供了一系列政策分析报告，分析了其中的优劣，一方面论证政府决策的可行性，另一方面为社会公众的客观评价提供了依据。几年前，国会预算办公室曾针对联邦国民抵押贷款协会（简称房利美）和联邦住房抵押贷款公司（简称房地美）的实际情况，撰写了有关“两房”的研究报告，对政府资助可能出现的风险进行了详尽的披露。遗憾的是，美国政府对此充耳不闻，直到“两房危机”爆发之后，美国政府才追悔莫及。

在本书中我们还可以看到，围绕政府安排预算问题，美国国会与政府之间的争斗和国会中党派之间的争斗是多么触目惊心。这些争斗表面上是为了社会

公正和公众利益，实质上却是为了各自党派的利益，最终造成决策迟缓、贻误时机和资源浪费。在1994年克林顿政府就提出了医保改革计划，但直到2010年奥巴马政府时，医保改革法案才在国会获得通过，历时17年之久。2017年特朗普总统刚一上任，就声称要废除前任政府的医保法案。党派争斗损害民众利益，这是西方国家议会政治最大的弊端。重大事项久拖不决，政策缺乏连续性，使得广大民众对议会民主的有效性产生了强烈质疑。为了缓解这一矛盾，1994年美国国会决定成立客观中立的预算办公室，力图化解党派纷争、提高工作效率，其结果只能是舍本求末，无济于事。

美国国会预算办公室存在的局限性，并不能全面否定其积极的作用。美国的预算管理制度和管理方式还是有许多值得学习和借鉴之处。第一，政府预算编制和执行的法治化。美国政府预算的编制与执行都有严格的法律体系规范，美国《宪法》对预算收入和支出的基本原则作了规定；《预算与审计法》规定了国会与政府的预算权责分工；《国会预算与节流控制法》规定了国会预算机构及其责任；《政府债券法》《预算绩效与结果法》《联邦政府采购法》等都对有关预算问题作了规定。相比之下，我国的预算法制体系还不够健全，实现预算法治的目标还任重道远。第二，充分发挥国会预算工作机构在预算编制和审查中的作用。在美国国会预算办公室成立后的15年间，其平均每年向国会和政府撰写622份预算收支预测报告，对政府的宏观经济、自然资源和商业、税收改革、卫生健康、国家安全以及预算改革等政策进行分析，平均每年还要撰写32份政策分析报告。其客观中立的态度和科学公正的分析，得到了各党派的认可。第三，美国国会预算办公室聘用了300多名经济学家和预算分析师，形成了高水平的预算人才队伍。其高质量的预算收支预测与政策分析报告，对政府经济决策产生了重大的影响。他山之石，可以攻玉。借人之长，补己之短，对完善我国预算编制、执行和审查、监督制度，不无裨益。

本书的主要译者，是上海财经大学中国公共财政研究院执行院长刘小川教授。他早先当过政府公务员，后又从事财政学教学和研究工作近30年。针对我国《预算法》的修订和完善，他进行了多年持续的研究。最近，他又以更宽

广的视角，对健全财政法制体系进行了深入研究。希望刘小川教授及其研究团队立足国际前沿，把握时代脉搏，着眼依法治国，戮力探索攻关，为推进我国财政预算管理的法治化、现代化，作出更大的贡献。是为序。

高 强

2017年9月10日

前 言

1990年，我刚刚获得博士学位，就职于肯塔基大学。年中的某一天收到来自国会预算办公室玛文·法奥普的电话，告知我当时供职于国会预算办公室的罗伊·迈尔斯将要辞职，他们需要一位对预算程序改革感兴趣并且能够进行分析的人来接替他的工作。因为我的妻子刚刚在华盛顿得到一份工作，我也希望能够搬过去团聚，因此就接受了邀请。不仅在当时，甚至在1991年开始了这份工作一段时间之后，我都还没有意识到那个电话将会永远地改变我的职业生涯，我更没有想到这段经历会激发我进行这本书的创作。

1996年我离开了国会预算办公室，来到锡拉丘兹大学的麦克斯韦学院，重新投入学术研究。不知何故，我离开预算办公室的时间越长，想要将我供职期间的经历与大家分享的愿望就越发强烈。在我看来，在一个充满党派之争的社会大环境里，作为一个尽力保持无党派倾向的预算办公室，其中的“故事”应当被更多的人知晓。正因为我能够接触到很多在预算办公室中工作的人员，可以获得足够多的资料和信息，所以我能够将这个“故事”公正地讲述出来。

多年以来，出于各种各样职业和个人的考虑，我的这个愿望一直埋藏在心里，直到1999年到乔治·华盛顿大学任教后，才开始将其提上日程。我需要

考虑的是，讲述一个什么样的“故事”，这个“故事”讲给谁听，以及讲述这个“故事”还需要哪些其他信息。可是让我始料未及的是，从制订写作计划到完成初稿的过程会长达10年之久。

在这个过程中，随着研究的深入，这个“故事”不再只是按照预算办公室历史的脉络展开，而是将重心放在预算办公室的特殊功能和一些具体的项目上，当然仅按照时间顺序讲述历史并不是一个很有效的方法。我在本书中的阐述和表述是基于两个重要观点：第一，客观的分析对于保证民主机制的有效性是十分重要的；第二，客观分析的能力是建立在特定的社会文化基础之上的，这种社会文化本身是从一种有意识的管理决策演变而来的。我在选择阐述方式的时候，必须舍弃掉一些信息，即不能去强调一些表面上似乎值得阐述的内容。如果我在讲述这些“故事”的时候，没有对某些人或者事件进行详尽的阐述，我在此表示歉意，尽管这并非我本意，但是由于时间和篇幅的限制，我不得不这样做。

当然仅靠我一个人的力量是不可能完成本书的创作的。本书的完成得到了很多人的支持和帮助，这些帮助既有知识上的也有私人感情上的。他们与我探讨本书的创作，同意接受我的采访，向我提供资料，阅读我已经完成的章节并提出意见。如果没有他们的帮助，不仅某些方面的内容会被削减，甚至我可能无法完成本书。在此，我一定要将这些帮助过我的人的名字列示出来。我由衷感谢他们对本书作出的贡献，同时，如果有什么错误或者遗漏的地方，由我个人承担所有责任。

首先我要感谢接受采访的6位国会预算办公室主任，他们分别是：爱丽丝·里弗林，一位美国公共服务界的伟人，她非常慷慨地接受了我3次采访，无论是在国会预算办公室的早期，还是在克林顿时期，每一次的采访都使我能够更全面地理解国会预算办公室历史上发生的事情的本质。鲍勃·赖肖尔，他也接受了我3次采访，在我与他共事期间，他在无党派分析和公共政策的有效性分析方面作出的贡献给了我很大的灵感；鲍勃还帮助我整理了很多关于国会预算办公室在克林顿健康计划推行期间的详细资料。霍兹·伊金也与我交谈过3次，一次是在他任职期间，两次是在他离职之后，他帮助我获得了关于某些

重要事项的详细信息，例如关于绩效评估和CBO对抗政府赞助企业（GSEs）等事件的资料。鲁迪·佩内在发展国会预算办公室的无党派文化方面作出了巨大贡献，并且帮助这个部门在从葛兰姆法案的制定到储贷危机开始的整个20世纪80年代中期，均保持了这种文化氛围。琼·奥尼尔担任主任的期间是国会预算办公室受到攻击最激烈的时期，在这段期间，共和党已经丧失控制权（至少是在众议院）长达40年之久，他们迫切想要重新夺回治理国家的权力，琼与我分享了许多她在这段时间内领导这个部门的经验。还有一位是现任主任（截至作者创作此书时）道格·埃尔蒙多夫，他慷慨地接受了我两次采访，主要与我谈论了在提出医疗改革方案至2010年年初该方案通过的过程中，国会预算办公室在立法方面所发挥的作用。

以上所列举的这些人，仅是所有帮助过我的人中的冰山一角。在我撰写这本书的过程中，总共有60多人接受过我的采访，其中一些人的话在本书中被引用，这无疑大大增加了本书内容的丰富程度。下面我将这些人的名字列示出来，以感谢他们对这本书的贡献：戈登·亚当斯、巴里·安德森、普利茜拉·艾科克、吉姆·贝茨、琳达·比黑米尔、吉姆·布鲁姆、琳达·布伦伯格、罗恩·博斯特、伦恩·伯曼、保罗·卡里南、比尔·达斯特、桑迪·戴维斯、鲍勃·丹尼斯、埃弗雷特·艾里西、道格·埃尔蒙多夫、迪克·埃默里、皮特·方丹、比尔·弗兰泽尔、比尔·盖尔、泰利·古洛、鲍勃·哈勒、吉姆·赫恩、罗杰·里奇纳、比尔·霍格兰、霍兹·伊金、吉姆·霍尼、休·欧文、克里斯·詹宁斯、托马斯·卡恩、理查德·科根、珍妮·兰布里、杰夫·雷米厄、杰克·卢、罗斯玛丽·马库斯、里克·梅、布鲁斯·梅雷迪斯、罗伊·迈尔斯、盖尔·米勒、约瑟夫·米纳里克、戴维·穆尔、理查德·摩根斯坦、伦恩·尼科尔斯、迈克·奥汉伦、琼·奥尼尔、凡·奥姆斯、里恩·帕内塔、鲁迪·佩内和玛文·法奥普。

译者简介

刘小川，男，重庆市人，1956年5月生，教授、博士生导师。现任上海财经大学中国公共财政研究院执行院长，兼任中国财政学会理事、中国税收教学研究会副会长。在《管理世界》《财贸经济》《财政研究》等国内外刊物发表论文100余篇，出版专著、译著、教材30余部，主持国家社科基金、财政部、江苏省和上海市等研究课题40余项，获得国家级、省部级各类科研奖励20余项。

目 录

第1章 真相、权力和结果	/1
1.1 政策制定、预算过程及其选择	/4
1.2 即便你不是政策专家，为什么你也要关心？	/6
1.3 有关CBO的研究	/8
1.4 本书的要旨	/9
第2章 无党派倾向机构的形成	/16
2.1 国会预算办公室的法律界定	/19
2.2 国会预算办公室的主任遴选与组织构建	/21
2.3 招募工作人员，发展部门文化	/26
2.4 国会预算办公室的自身建设	/38
2.5 共和党控制时期的CBO	/43
2.6 民主党再次掌权	/50
2.7 总结：组织发展	/52

第3章 宏观预算编制	/54
3.1 建立新的预算过程	/55
3.2 里根改革	/57
3.3 《格拉姆-拉曼德-霍林斯法案》	/61
3.4 CBO和储蓄信贷危机	/63
3.5 1990年的预算峰会	/65
3.6 1993年的克林顿预算计划	/68
3.7 喋喋不休的争论与政府关门	/72
3.8 1997年的预算平衡计划	/78
3.9 CBO和预算盈余以及赤字的回归	/83
3.10 CBO与长期预测	/89
3.11 结论	/91
第4章 微观预算编制	/93
4.1 CBO是如何进行组织构架的?	/93
4.2 建立基准线	/95
4.3 联邦政府支出预测	/96
4.4 CBO的支出预测是如何传递的?	/102
4.5 绩效评估	/107
4.6 1995年的《资金无着落改革法案》	/109
4.7 结论:与微观预算相关的延伸问题	/113
第5章 政策分析	/124
5.1 政策分析需求的产生:卡特能源计划	/125
5.2 政策分析工作的开展	/132
5.3 政府赞助企业的风险分析:潜在收益和局限性	/143
5.4 结论:政治环境下的政策分析	/152

第6章 克林顿的医保计划：一个集大成者	/157
6.1 克林顿的竞选誓词	/157
6.2 克林顿医保计划的提出	/159
6.3 医保计划的披露	/161
6.4 CBO在医保计划分析中所扮演的角色	/162
6.5 CBO评估报告的进展	/165
6.6 CBO报告的发布	/171
6.7 针对CBO报告的公开答辩和各方反应	/174
6.8 结论：CBO的报告发挥了什么样的作用？	/178
第7章 奥巴马的医保改革	/183
7.1 1994—2008年的医保改革话题	/184
7.2 奥巴马选举及其直接后果	/186
7.3 CBO的医保改革准备工作（2008—2009年）	/187
7.4 第一份法案：2009年春夏	/188
7.5 结论：奥巴马医保改革的经验教训	/204
第8章 CBO：一只优秀的“臭鼬”	/211
8.1 CBO和政府部门	/213
8.2 CBO及其领导能力的体现	/217
8.3 CBO和无党派精神	/222
8.4 CBO和预算程序的成功实践	/225
8.5 CBO和政策分析	/232
8.6 CBO的教育功能	/235
8.7 CBO的经历证明了专业知识的作用	/239
8.8 未来的挑战	/241

第 1 章 真相、权力和结果

2010年3月，奥巴马总统签署了关于覆盖全民医疗保障的两项法案，这是60年来民主党持续不断争取的结果。这项新法案的相关规定是依据由总统确立的一系列原则确定的，即不仅要考虑扩大医疗保障覆盖面，而且要考虑财政支出的控制。正因为社会上存在对联邦政府不断扩大其在国民经济方面作用的担忧，所以立法机构针对该法案的争论焦点，自然就从医保改革问题转移到联邦预算如何支撑这些花费以及其可能造成的影响等方面。

在美国的政治体制中，一般而言先由总统制定提案，然后由国会审核这些提案。总统必须意识到国会拥有审核的权力，这一事实在预算过程中体现得尤为明显。美国宪法赋予了国会“控制政府钱袋子的权力”，这项权力随着《1974年国会预算和节流控制法案》（以下简称《预算法案》）的生效得到了增强。法律规定在参众两院必须设立新的委员会，即预算委员会，不仅如此，还必须有一个具有无党派背景的工作机构，即国会预算办公室（CBO）。

随着国会预算办公室的不断发展壮大，其逐渐成为一个能够对经济政策和政府预算的效果进行独立判定的强有力的机构。在奥巴马总统想进行全面医保改革之时，参议员罗恩·怀登就说过：“医保改革的历程就是议员将立法机构送去国会预算办公室等待死亡的过程。”2009年夏天，这一说法得到了证实，当时的国会预算办公室主任道格拉斯·艾尔蒙德夫（他是被民主党国会领导层

任命的)表示,这些医改的措施不会使医疗支出曲线下降,即对美国整体经济而言,医疗支出从长期来看并不会降低。当时,这一结论成了阻碍医保改革推行的一大阻力。这项改革的反对者们将这个结论作为医改方案不能立即推行的主要证据,他们认为这项改革不能操之过急,需要做更多的前期工作。国会预算办公室的分析为国会领导层作出推迟这项改革的决定提供了支持,直到2009年年底,这项改革才得以推行。专栏作家查尔斯·克劳塞默曾在《华盛顿邮报》上撰文说:“如果医保改革失败了,它并不是被国会中的共和党或者‘蓝狗’民主党(指民主党内的保守派)否决的,而是被来自预算办公室中的某些势力否决的。”将国会预算办公室的分析报告作为阻碍提案通过的依据,在奥巴马任职期间已经不是第一次了。众议院的共和党派就曾利用国会预算办公室对奥巴马经济激励政策的效果分析,成功地阻止了这项提案。

虽然国会预算办公室最终并没有阻止医保改革,该项提案最终获得通过并成为法律,但在这个过程中,预算办公室从不同角度对该项改革进行预算效果分析,实际上已深深地影响了医改方案执行的整个进程。如果国会预算办公室认为某个提议不利于预算资金的节省或者成本太高,则该提议将会被驳回,直到政府支出和预算赤字均压缩到一定目标为止,才可能被接受。在奥巴马医保改革方案即将投票表决的日子里,总统就是通过承诺削减财政支出和财政赤字,才说服了一些原本不太支持医改的议员们。

关于CBO在医保改革问题上发挥作用的例子,其实早在前总统比尔·克林顿时期就出现过。克林顿曾在16年前(截至作者写书日期)提出了一项全面医保改革的提案,与奥巴马提案类似,克林顿提案试图同时削减医疗保障支出和为未购买保险的人提供保障。这项颇具争议的提案成了1993年和1994年美国政治议案的焦点。同时期,也有一些议员提出关于医保改革的提案,但是不管是克林顿提案还是其他议员的议案,最终都没能成为法律。其主要原因是想要维持原状的利益集团(主要来自保险行业)的力量过于强大。除此之外,很多共和党人担心此项改革的成功会为克林顿的再次竞选成功增加筹码,因此他们加大了这项改革的难度。其实,最后导致医疗改革以失败告终的一个重要因素是CBO。1994年2月,CBO的分析报告指出,克林顿医改计划的实施将