

联邦预算

美国政府怎样花钱

【美】麦蒂亚·克莱默 等 / 著
(Mattea Kramer)

上海金融与法律研究院 / 译



A PEOPLE'S GUIDE TO
THE FEDERAL
BUDGET

生活·讀書·新知 三联书店

【美】麦蒂亚·克莱默 等 / 著
(Mattea Kramer)

上海金融与法律研究院 / 译



联邦预算

美国政府怎样花钱

A PEOPLE'S GUIDE TO
THE FEDERAL
BUDGET

生活·读书·新知 三联书店

Copyright© 2013 by SDX Joint Publishing Company

All Rights Reserved.

本作品版权由生活·读书·新知三联书店所有。

未经许可,不得翻印。

图书在版编目(CIP)数据

联邦预算:美国政府怎样花钱/(美)克莱默等著;上海金融与法律
研究院译. —北京:生活·读书·新知三联书店,2013.10

ISBN 978-7-108-04303-0

I. ①联… II. ①克…②上… 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(2013)第 216288 号

责任编辑 麻俊生

封面设计 储平

责任印制 李思佳

出版发行 生活·读书·新知三联书店

(北京市东城区美术馆东街 22 号)

邮 编 100010

印 刷 北京市松源印刷有限公司

版 次 2013 年 10 月第 1 版

2013 年 10 月第 1 次印刷

开 本 880 毫米×1230 毫米 1/32 印张 8.125

字 数 141 千字

定 价 35.00 元

中译本序

“你,以及所有美国人,都应该更好地了解预算过程,并在觉得它不能满足你们的要求时大声地说出来。说到底,你们的呼声,你们的投票,才是推动联邦预算制定程序变革的最根本的力量。”

——本书作者

预算民主(budgeting democracy),即国家立法机关对政府财政预算进行监督、审议、制衡和审计,是现代民主政治的一个重要组成部分。从某种程度上来说,这也是衡量一个国家是否已经走向现代化国家的重要标识。从西方议会的发展史来看,议会之所以产生,很大程度上是围绕着监督和制衡政府如何征税、如何花钱而产生的,而这一制度沿革到当代,西方民主国家议会的一项主要功能就是监督、审议、制衡和审计的政府预算。有研究发现,西方国家的立法机关(一般包括参议院和众议院)将超过60%的时间均用在审核政府的各种预算上。

尽管政府预算监督是现代民主国家政治与经济运作的一项基本内容和最重要的组成部分,但是西方各国政府的财政预算是如何制定出来,又是如何执行和实施的,立法机关是如何监督、制衡和审计政府预算的,在立法机构对政府预算监督方面到底有哪些

制度安排,在各国立法机构中又有哪些实际运作的机构设置,以及各国政府的预算监督体制又有什么异同,对于这些问题,除了一些财政学和政治学的少数专家外,国内其他学界、政府决策层乃至社会各界人士大都知之甚少。这本《联邦预算——美国政府怎样花钱》的小册子,以通俗和简洁的语言,并用了尽可能小的篇幅,介绍了美国政府预算制定、运作和实施的基本过程,对美国国会对政府预算监督机构和制度安排作了较清晰的解说,还简要介绍了美国联邦政府预算制度史。更难能可贵的是,这本英文原版小册子,本身就是为美国普通民众和纳税人写的。为了让普通民众能知晓并看懂美国联邦政府预算及其实施过程和监督机制,这本小册子提供了简明的术语解释,作了一些简单的图说。这本小册子还对2011年美国政府的财政收入的构成,财政支出的去向,美国联邦政府的债务问题,乃至对奥巴马政府2013年的财政预算,作了简要的介绍。概言之,虽然这本小册子只有十几万字,但却对美国政府预算制定和实施过程及其监督制度,对美国政府如何收税,如何花钱,作了通俗、全面和最新近的介绍。对于了解美国政治和政府体制的运作而言,这是一本非常难得的参考书,而且对当下和未来中国的政治体制改革,也有着非常切实的参考意义。

当下,中国正处在深化改革和社会转型的关键时期。中国的政治体制改革,首先应当是政府体制的改革和现代民主法治制度的建设。随着中国改革开放以来市场经济的引入和经济的发展,目前中国政府的财政收支已经达到十几万亿元。在此格局下,加强我国立法机关对政府预算的监督、制衡和审计,已经变成了当下政治体制改革和现代民主法治政治建设的一项最重要的改革议程。中共十七大报告在谈到未来中国政治体制改革设想时,第一条就是“支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力”。这一

条明确提出：“人民代表大会制度是保证人民当家作主的根本政治制度。要善于使党的主张通过法定程序成为国家意志，支持人大及其常委会充分发挥国家权力机关作用，依法行使立法、监督、决定、任免等职权，加强立法工作组织协调，加强对‘一府两院’的监督，加强对政府全口径预算决算的审查和监督”。

中国经济与政治体制改革中最重要的部分，当是财政体制改革，而加强国家立法机构对政府预算进行全口径的预算监督、制衡和审计，在此方面建立和健全人大的功能机构设置，并在立法上作出制度保障，当是财政体制改革乃至全部政治体制改革的最核心内容和组成部分。从这个意义上来说，尽管中国经济已经市场化了，但是由于作为国家立法机关的全国人大对政府财政预算还没有真正做到实质性的监督，实际上并没有全程参与政府预算的制定、实施、制衡以及对预算执行情况的审计，这是中国还没有完成现代国家制度建设的一个重要标志。这个问题不解决，政府官员大面积的贪腐不断发生而屡治不果，与政府财政收支的财权相关联的种种社会问题不断发生和积累，就无法从根本制度上得以解决。由此看来，落实中共十八大报告关于政治体制改革的第一条，加强各级人大对政府全口径预算的审查和监督，应该是当下中国政治体制改革的一项重要任务。

在这样的社会格局下，认真阅读这本《联邦预算——美国政府怎样花钱》，了解美国联邦预算制度以及立法机关对政府预算的监督制度，国家立法、司法和行政中围绕预算制定的实施和监督机构设置，以及国会对政府预算的批准、审议、制衡和审计程序，对未来中国的国家制度建设，无疑具有十分重要的参考意义，而对中国社会各界人士来说，或者对作为纳税人的 13 亿多每个中国人来说，这也是一部难得的“启蒙书籍”。由此，我向广大中国读者推荐本书。

最后,请允许笔者模仿这一中译本序开始所引本书作者的话来作这样吁求:“你,以及所有中国人,都应该更认真地了解政府预算过程,并在觉得它不能满足你们的要求时大声地说出来。说到底,你们的呼声,你们的行动,才是推动中国政治体制改革的最根本的力量。”

是为中译本序。

韦森

2013年6月26日谨识于复旦

前言

1998年,我在佛罗里达州基韦斯特市(Key West)的一个家庭式餐厅找到了一份工作。我在那里担任女招待的报酬是每小时2.43美元,再加上顾客给我的小费。这只是一个漫长的旅程的开端。在这以后的漫长日子里,我从事过许多工资很低的工作,因为我想在最真实的切身感受的基础上,准确地报道这个国家的人们是如何面对挑战的——当他们的薪金变得更加微薄的时候,或者,根本收不到任何工资单的时候。

在写作《锱铢必较——美国生存体验实录》(*Nickel and Dime*)一书的过程中,我从我的亲身经历中得到的最重要的一个教训是,在美国,华盛顿那些高官显贵作出的有关联邦支出的决策与每个人息息相关,即使是一个只想专心地做好自己的工作普通人也概莫能外。国家优先项目编写的这本《联邦预算——美国政府怎样花钱》是一个非常好的尝试。有了这本《联邦预算——美国政府怎样花钱》,原先卷帙繁浩、理解起来困难重重的联邦预算就不再是一个令人望而生畏的东西了。相反,它变成了这样一个东西,我们所有人都可以拥有它,并且能够改变它。不是吗?在理想状态,联邦预算本应是我们的共同价值的体现:它不仅应该体现属于中等收入阶层的人的价值,也应该体现低收入群体的价值,尽管由于具体条件的限制,低收入者往往在实际上被剥夺了参与许多公民

事务的权利。

在《锱铢必较——美国生存体验实录》中出现的那些人物无法只依靠工资收入维系生活,因此他们在有些时候,不得不求助于各种各样的安全保障计划,申请公共救助。不过,在读了《联邦预算——美国政府怎样花钱》后,我才明白,各种联邦项目之间存在的差异,即使非常细微,也可能对个人的生活产生相当复杂的影响。例如,任何有资格参加联邦食品券计划的人,如果提出申请的话,都可以获得食品券。事实证明,申请者之所以能够获得这种福利,是因为在联邦预算中,资助这个计划属于法定支出,或强制性支出(mandatory spending)的一部分。然而,对于强制性支出到底是什么,绝大多数人都不怎么清楚,本书详细解释了这个概念。强制性支出是指这样一种支出,当经济不景气时——即符合申请食品券等类似的援助计划的条件的人增多时——它的规模会自动增加;而当经济恢复景气,需要公共救助的人减少时,它的规模则会自动缩减。

我还从《联邦预算——美国政府怎样花钱》一书中了解到,在20世纪90年代进行的社会福利制度改革之后,有一项公共福利换了一个新名称:“贫困家庭临时救助计划(Temporary Assistance For Needy Families,简称TANF)”,但是,符合申请条件的人,并不一定能享受到这项公共福利,之所以如此,是因为“贫困家庭临时救助计划”在联邦预算中属于自由裁量支出(discretionary spending)。大多数一般民众对于自由裁量支出这个概念,也不怎么了解。本书则对此有深入的分析。所谓自由裁量支出,是指每年都由联邦立法者通过行使他们所拥有的自由裁量权来确定的支出。如果碰上预算削减的年份,非军事自由裁量支出往往首当其冲,成为最先被削减的对象。“贫困家庭临时救助计划”以及其他许多国内联邦开支项目都属于非军事自由裁量支出,尽管它们的总支出大约只

占联邦预算的12%。

在联邦立法者削减支出后,全美50个州的州政府提供给当地人的服务也必定会随之减少,这是因为,许多州一级的项目也都依赖于联邦资金。因此,要搞清楚联邦项目是怎样惠及你我所在社区的,就必须了解到底什么是联邦强制性支出、什么是联邦自由裁量支出,这是非常重要的。联邦预算影响到了每一个人:你必须缴纳个人所得税,你出门时驾车驶过的是利用联邦资金建造起来的高速公路,你很可能会与依赖联邦资金方可运转的司法体系打交道。我们必须密切关注联邦政府是如何制定预算的,因为它制定预算的方法与我们每个人都利害攸关。

在《锱铢必较——美国生存体验实录》第1版问世后,许多读者问我:在你看来,要想使那些辛劳疲惫的“劳动人民”获得实实在在的帮助,应该采取怎样的不同于以往的措施?我当时的回答是,给他们提供他们负担得起的住房;让所有人都能够获得医疗保健;为他们建造更好的学校和更完善的公共交通系统。这就是我的“愿望清单”,当然我也知道,你的“愿望清单”可能不会完全相同。

政府应该扮演什么角色?联邦政府能够为民众提供什么?这是一个聚讼纷纭的问题。对于我的优先选项,不同的人可能会有各种各样的不同意见。但是,无论你是否同意我的意见,你和我都应该先去阅读一下《联邦预算——美国政府怎样花钱》这本书。我们必须搞清楚,我们交的名目繁多的联邦税收,每种税收到底是怎么一回事?政府是怎样把这么多的钱花出去的?都花到什么地方去了?这些都是我们应该了解的,因为通过复杂的联邦预算体系花掉的,可都是我们的钱。

虽然任何一年的联邦预算都非常复杂,但是近些年来,很明显,它又进一步变得更加复杂起来了。2011年,财政年度已经过半,联邦财政预算才出笼。这一年的联邦预算是由一些所谓的“持

续决议案”(continuing resolution)组成的,它们在继续为某些项目提供与上一年度相同资金的同时,却对另一些项目进行了全面削减。用持续决议案代替一个真正的预算,意味着立法者没有切实履行自己的职责,这样一来,选民要想真正地理解联邦预算,就变得更加困难了;同时也就意味着,选民根本无法保证在位的官员们会作出符合我们利益的决策。

今年(2012年)是选举年,美国总统、全部众议员,以及三分之一的参议员都要重新选举。由于在未来一段时间内,预算将被大幅削减,这也为今年11月新当选的那些官员提供了一个机会,他们将在未来几年重塑我们的国家。如果我们想掌控联邦预算编制和实施的过程,如果我们想理解我们投票选出来的这些官员在未来数年内作出的复杂的决策,我们就需要认真阅读摆在我们面前的这本《联邦预算——美国政府怎样花钱》。它为我们打开了一扇门。

芭芭拉·埃伦里奇(Barbara Ehrenreich)

芭芭拉·埃伦里奇是一位作家和社会活动家。她出生于蒙大拿州的比尤特市(Butte)。芭芭拉曾在俄勒岗州的里德学院(Reed College)接受了本科教育,并获得了物理学学位,然后又在洛克菲勒大学(Rockefeller University)获得了细胞生物学博士学位。芭芭拉的职业生涯始于一个小型非营利机构,在那里,她为纽约的穷人争取更好的卫生保健。自那以后,她就深深地介入到了许多社会事务当中,不仅努力工作,而且不懈撰文,积极地为民众鼓与呼。目前,芭芭拉的主要工作是著书立说,她撰写了大量专著、期刊论文与其他文章,她积极鼓吹行动主义。到目前为止,芭芭拉已经出版了21部著作,在无数的期刊上发表过文章。她所有的著述都与当前的社会问题密切相关。

本书专栏

在阅读本书的过程中,你在每一章都会碰到以下这些图标,它们会将您引导到适当的专栏:

专业术语

专业术语:当你看到某个以**粗体字**形式出现的词语时,就意味着你遇见了一个专业术语。你可以查阅每章后面所附的术语表,也可以查阅本书最后所附的总术语表。



你知道吗:告诉你一些与联邦预算有关的基本事实,它们有的时候可能显得相当诡异。



补充资料:你可以在这些方框中找到与正文相关的更多信息,

它们涉及的范围极其广泛,从专项拨款(earmarks)到“巴菲特规则”(the Buffett Rule)等,应有尽有。



授人以渔:想必你应该听说过这样一个谚语:“授人以鱼,不如授人以渔”。因为前者只能让接受援助的人苟延残喘一时,后者却可以令他受益一生。本书的目的也是教会你去“捕鱼”。你可以从标记着“授人以渔”的这些方框中找到一些解读联邦预算指标的方法,同时,你还可以从中学会如何从迷雾般的大量数字中理出真正的要旨。



本章重要提示

本章重要提示:在每一章的最后,你都将看到一些总结性的语句,它们概括了我们应从该章的内容中学到的各种教益。

联邦支出类别

在本书中,我们把联邦支出项目划分为如下十三大类。读者需要注意的是,这并不是联邦政府指定的正式官方分类方法。实际上,这种分类方法是国家优先项目(National Priorities Project)提出的,目的是使看上去无比纷繁复杂的联邦预算支出项目更容易理解。每类联邦支出的具体内容如下。

教育:初等教育、中等教育、职业教育,以及更高等的教育支出。

能源与环境:能源供给、能源消费,以及自然资源保护的支出。

食品与农业:与农业有关研究、对农业的支持,以及在各种食品援助项目上的支出,后者包括食品券(food stamp)项目、WIC项目、学校午餐项目,等等。

政府:政府的司法分支、行政分支与立法分支的支出,以及邮政系统的支出。

住房与社区开发:住房补助、社区发展,以及救灾减灾的支出。

(净)债务利息:联邦政府为它所承担的累积债务而偿付的利息,减去政府持有的资产产生的利息收入的净额。

国际事务:外交事务,以及在海外促进发展、进行人道主义活动的支出。

医疗保险与卫生:医疗保险(Medicare)、医疗补助(Medicaid)、

儿童健康保险计划(Children's Health Insurance Program)、消费者卫生保障、职业卫生保障,以及其他卫生服务项目的支出。

军事:军事活动、战争、核武器,以及其他国家安全保障项目的支出。

科学:科学研究,包括各种太空计划的支出。

社会保险,失业与劳动:社会保障、失业保险、职业培训、以及联邦雇员退休与伤残保障计划的支出。

公共交通:海、陆、空,各种交通系统的支出。

退伍军人福利:在医疗保健、住房、教育,以及收入津贴等方面保障退伍军人的福利支出。

目录

中译本序	1
前言	1
本书专栏	1
联邦支出类别	1
第一章 为什么你应该关注联邦预算?	1
第二章 联邦预算总体概况	6
第一节 学会“预算语言”	6
第二节 联邦预算数字指南	13
第三节 你现在会说预算语言了吗	18
本章重要提示	19
本章术语表	20
第三章 联邦预算简史	22
第一节 财政部的诞生	23
第二节 1921 年《预算与会计法案》	25
第三节 富兰克林·罗斯福总统与第二次世界大战	28

第四节 林登·约翰逊总统与伟大社会	29
第五节 《国会预算与截留控制法案》	30
本章重要提示	33
本章术语表	33
 第四章 谁决定了联邦预算?	38
第一节 一个演化过程	39
第二节 制定预算之前	39
第三节 联邦政府是如何制定预算的?	40
第四节 政治交易比你想象的更肮脏	54
本章重要提示	64
本章术语表	64
 第五章 钱是从哪里来的?	67
第一节 个人收入所得税	69
第二节 公司所得税	72
第三节 联邦基金收入的历史	75
第四节 工资税	79
第五节 借款	82
本章重要提示	82
本章术语表	83
 第六章 钱都花到哪里去了?	85
第一节 法定支出与自由裁量支出	87
第二节 追踪你交纳的收入所得税的流向	93
第三节 联邦支出的历史	96
本章重要提示	102