

国

外

财

政

管

理

研

究

人

书

美国联邦政府 预算管理

—— 2001 年财政年度

朱志刚 主编



经济科学出版社

国外财政管理研究丛书

美国联邦政府预算管理 ——2001 年财政年度

朱志刚 主编

经济科学出版社

责任编辑：漆 熠 王 瑛

责任校对：孙 昉

版式设计：代小卫

技术编辑：董永亭

美国联邦政府预算管理

——2001 年财政年度

朱志刚 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

北京印刷一厂印刷

河北三河新路装订厂装订

787×1092 16 开 31 印张 570000 字

2001 年 9 月第一版 2001 年 9 月第一次印刷

印数：0001 — 5 000 册

ISBN 7-5058-2645-X/F·2037 定价：65.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

图书在版编目 (C I P) 数据

美国联邦政府预算管理：2001 年财政年度/朱志刚主
编. —北京：经济科学出版社，2001.9
(国外财政管理研究丛书)

ISBN 7 - 5058 - 2645 - X

I. 美... II. 朱... III. 国家预算 - 预算报告 - 美
国 - 2001 IV. F817.122

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 053779 号

《国外财政管理研究丛书》编辑委员会

主 编：朱志刚

副主编：虞列贵、胡静林、荆 新

编 委：虞列贵、胡静林、荆 新

胡 凯、王建英、郑少锁

汪 松、陈春平

总 序

长期以来，由于我国沿袭的是计划经济体制下的财政体制，相应的财政制度和管理模式比较落后，已越来越不适应社会主义市场经济体制要求。为此，我们进行了一系列改革和创新，如实行部门预算、政府采购、国库集中支付制度、项目管理等，正在打破传统财政体制和管理方式，逐步建立社会主义市场经济条件下的公共财政体系和公共财政管理模式。

由于改革是伟大创新，没有任何现成模式可循，为顺利推进改革，实现伟大民族复兴，既需要我们立足国情，从实际出发，大胆探索，又需要吸取国外失败教训，借鉴国外成功经验。相对来说，西方发达国家实行市场经济体制已有数百年历史，在建立公共财政体制和管理制度方面，也经历了许多失败教训，积累了大量成功经验，这些教训或经验，都很值得我们学习和借鉴。近年来涌现了一批优秀的国外财政理论研究方面的论文、专著和译作，对丰富我国财政理论研究，推进我国财政改革与发展起到了一定的理论借鉴和参考作用。但相对来说，系统研究和介绍国外财政管理实践方面的著作还是很少。为弥补这个缺陷或不足，我们组织出版了这套《国外财政管理研究丛书》。

丛书旨在通过系统介绍国外财政管理方面理论和实践，一方面，进一步丰富我国财政理论研究，为财政理论研究者 and 实际工作者提供理论借鉴和参考；另一方面，主要是通过对国外财政管理理论和实践的系统研究，为当前的部门预算改革、政府采购、国库集中支付制度、项目管理等提供理论指导和经验借鉴，通过去其糟粕，取其精华，洋为中用，切实提高我国广大财政工作者实践能力，提高我国财政管理水平，力争使我国财政管理水平再上一个新台阶。

基于此，丛书的选题主要是立足于国内财政实践，选择一些具有典型代表性的国家，系统全面地介绍其政府预算管理、政府采购管理、政府基金管理、政府项目管理等方面财政管理实践，并按国别分期陆续推出，以期实现积极借鉴国外财政实践成功经验，促进我国财政改革，提高财政管理水平的目的。参加丛书编写的也大都是国内著名大学和科研院所的经济学领域的教授、学者和博士，以及多年从事财政管理工作的实际工作者，丛书的理论性和应用性都很强，对世界经济方面的研究人员和外经工作人员，以及广大财政理论研究者 and 实际工作者都将有所裨益。

丛书编委会

二〇〇一年九月

前 言

改革开放以来，我国在财政管理制度方面进行了一系列重大改革，但对预算的编制和管理方面改革步伐还相对较缓。随着社会主义市场经济体制的建立和发展，这种粗放、传统的预算编制方式和管理方式已越来越不适应公共财政管理的需要。为此，我们实行了一系列预算管理改革，使我国的预算编制和管理逐步走上科学化、制度化和规范化的轨道。但毕竟我国部门预算改革还刚刚起步，需要立足现实大胆探索，也需要积极借鉴国外发达国家预算管理方面的成功经验。为进一步推进我国的预算改革进程，提高我国预算管理水平，我们编译了这本《美国联邦政府预算管理——2001 年财政年度》。

本书阅后可以看出，美国预算管理体制与我国预算管理体制差异很大，有以下几个突出特点。

一是预算管理高度法制化。美国预算编制和管理完全以法律为准绳，每一个环节都有法律依据，也受法律控制，完全做到了依法理财。首先，其预算编制程序和内容都有法律依据，都是以法律形式确定下来的。其次，预算管理完全依法进行。总统办公室起草的预算草案经国会通过并经总统签署后，就以法律形式予以规定，形成年度拨款法等法律文件，并据此严格执行预算，执行过程中如需调整预算，必须先修订法律。

二是各级政府预算中的事权和财权划分明确。美国联邦政府与州和地方政府的事权和财权界定很清楚，分别有各自的预算管理授权，预算收支划分也很明确。从收入角度看，除地方政府有很大部分是依靠联邦和州政府转移支付外，税收收入是各级政府收入主要来源。其中所得税和社会保障工薪税是联邦政府主要税种和收入来源，销售税是州政府主要税种和主要收入来源，财产税是地方政府主要税种和收入来源。从支出看，联邦政府主要是年度拨款和对州及地方政府的转移支付，负责国防、邮政服务、社会保障、医疗保险、退伍军人福利、自然资源等支出；州政府主要负责失业救济、公共福利、高速公路和监狱项目等支出；地方政府主要负责火灾消防、排水、警察服务和教育支出。

三是财政收支规范。美国联邦财政预算收支规范，预算支出主要包括全权预算支出和法定支出两部分，其中全权预算支出（自主性支出）由年度的拨款

法律控制，通过国会的年度拨款决策限制，一般都有支出上限，并经常根据实际情况作出相应调整，如国防支出、政府机构的日常支出和转移性拨款等属此类；法定支出（直接支出或强制性支出）有法定支付规则而且政府有义务必须支付的直接开支项目，不受年度拨款额度限制，由长久性法律控制，不能随意调整。如公共教育支出、医疗保险和医疗补贴支出、失业保险金和农产品价格补贴等都属此类。

此外，美国预算分为预算内、预算外和合并预算。其中预算内支出不包括社会保障基金支出和邮政服务基金支出，这两部分支出属于预算外支出，合并预算则包括预算内和预算外支出两部分。在计算赤字时，一般是按合并预算口径测算，由于近年来美国社会保障基金盈余一直很大，所以合并预算赤字比预算内赤字要少得多。

除美国预算本身具有很多独特之处外，本书在内容安排和框架设计上也很有特色，虽是一本阐述美国联邦政府预算管理的书，但内容十分丰富，犹如一本社会经济发展的百科全书。本书除系统阐述了 2001 年度美国联邦财政预算体系和具体安排、预算编制原则和思路、财政政策实践和作用、预算收支结构以及预算安排对美国整个社会经济发展的影响等方面外，还从财政预算角度对美国政治、经济和文化等各个方面作了简要反映。具体结构上全书分六个部分，第一部分为总统预算咨文，主要是美国总统向国会对预算安排作一简要说明，介绍了克林顿执政以来财政改革所取得的成效以及 2001 年预算安排的思路和目标。第二部分是介绍美国的财政纪律，主要是阐述美国财政制度安排的基本原则，强调了财政纪律的重要性。第三部分主要是回顾美国预算成就，如何从财政巨额赤字逐步到实现预算平衡或盈余，并提出未来经济发展目标，继续维持繁荣，以及为此而设定的预算目标。第四部分主要是从功能预算角度，分析了美国社会经济发展的历史沿革，以及相应预算安排的变化，具体介绍了美国预算安排。第五部分主要是部门角度，具体而详尽地分析了 2001 年美国预算安排，对每一项预算支出都作了具体说明。第六部分主要是一些汇总表，运用大量财政数据和图表，对美国预算作了直观形象的反映，也便于查阅和对比分析。

此外，本书还具有语言通俗易懂、形式图文并茂、资料翔实等特点，具有很强的可读性和实用性，适合从事经济方面的研究者和工作者，尤其广大财政理论研究者和工作者学习和借鉴的需要。

由于时间仓促，加之，美国财政很复杂，涉及政治、经济、法律、文化等诸多方面，因此文中难免有不妥甚至是错误之处，如个别表格数据因原著本身数据失误和四舍五入尾差原因而不很精确，还有书中反映出的意识形态和文化



前 言



习俗同我国的差异等。为反映该书原貌，我们没有一一予以纠正，请读者在阅读和运用过程中予以明察和批评指正。

译 者

二〇〇一年九月

导 引

——美国联邦预算收支概貌

设想一下，美国一个典型家庭这样的场景，父亲和母亲围坐在餐桌旁讨论家庭预算。他们也许会讨论每年挣多少，其中花费在吃饭、租房、穿衣、交通或度假等方面的开支是多少以及应节约多少以备将来之需。

如果他们入不敷出，那么也许会讨论如何削减开支，如减少用于外出吃饭、看电影和其它的娱乐活动，或者讨论延长工作时间或换换工作来增加收入。当然如果收入减少只是暂时的，他们也许会借款来满足现在的消费。

一般说来，政府的预算与家庭预算并无不同。总统和议会就未来几年政府的收支作出预测。收入是指资金的来源，支出则是为了达到某些目标，如国防、外交、老年人社会保险、老年人和贫困人口的医疗保险、法律执行、教育、交通、科技及其它项目作出消费预算。他们对通过税收和借贷获得资金支持消费的比例做出决策，而且会就如何使用预算促进经济增长，或重新分配收入进行辩论。最近，他们正就如何使用政府的预算盈余解决人们长期关心的问题以及为国家的未来进行投资进行辩论。

联邦政府收入主要来源于税收。过去两年，政府的收入多于支出，并因此导致政府能够减少债务，从而实现盈余。

一、联邦政府收入概况

政府的收入有以下几方面的来源：

●2001 年个人所得税预计为 9720 亿美元，相当于国内生产总值的 9.7%。

●社会保险工资税包括：社会安全税、医疗保险税、失业保险税、联邦职工退休金。这部分收入 1955 年占国内生产总值的 2%，2001 年预计约为 6.8%。

●公司收入税 2001 年预计 1950 亿美元，占国内生产总值的 1.9%，而 1955 年这一比率为 4.5%。

●消费税适用于各种产品包括酒类、香烟、交通燃油和电信费用。政府用其中的一部分支持某些项目活动包括建设公路、机场和空中交通等，其它划入

总的基金而存储起来。

●联邦政府还征收地产税、赠品税、关税以及其它收入，如联邦储备收入、罚没收入。

表 1

联邦政府分项收入来源简表

单位：十亿美元

收入来源	1999 年实	预计				
	际支出	2000	2001	2002	2003	2004
个人收入税	879	952	972	995	1026	1066
公司收入税	185	192	195	195	196	200
工资税	612	650	682	712	742	771
消费税	70	68	77	80	81	82
地产税和赠品税	28	30	32	35	36	39
海关税	18	21	21	23	24	26
其它收入	35	43	40	41	43	53
收入总计	1827	1956	2019	2081	2147	2236

备注：表中所列收入不包括政府经营性收入，如国家公园所收的门票费，这部分收入在政府的支出中扣除。这种处理方法使得政府的收支不带任何商业性色彩。表中所列数字采取四舍五入法，去掉了小数点，全部为整数。

二、联邦政府支出概况

联邦政府 2001 年总支出费用超过 1.8 万亿美元，盈余 1840 亿美元，费用支出划分成 9 个大类。其中：

1. 联邦政府最大的支出项目是社会保险。平均每个月有 4500 万以上的退休人员、残疾人员以及他们的家属受益。这部分费用占联邦费用总支出的 23%。

2. 医疗保险支出。全美有 4000 万老人、残疾人享受此保险，此保险分两种即 A 种险（医院保险）和 B 保险（医生费用和其它服务费用）。该险种自 1965 年推出之后，其在联邦总费用支出中所占的比率一直呈上升趋势。医疗保险的增长在 1998 年和 1999 年出现了缓慢的势头，而 2000 年后预计出现加速增长的态势，预计 2001 年医疗保险的支出将占联邦政府总支出的 12%。

3. 医疗援助。该项支出 2001 年预计将使 3400 万美国人包括贫困人口、残疾人及疗养院的年长者受益。与医疗保险不同，医疗援助费用由联邦政府和各州政府分担，联邦政府的分担比率根据各州的要求不同，在 50% 到 83% 之间。联邦政府和各州政府的医疗援助的费用一直增长很快，尽管增长比率比 80 年代和 90 年代的双位数有所下降，但这一费用仍占预算的 7%。

4. 其它项目将使低收入者和低收入家庭受益，其中主要发给粮食补贴、波多黎各粮食援助、追加安全收入、儿童营养、收入税补贴、养老金项目等。这部分费用占总预算的 6%。

5. 其它支出主要包括联邦政府退休和保险计划、失业保险、农民补贴。这部分支出占总预算的 6%。

6. 政府全权预算支出的国防费用 2001 年约为 2920 亿美元，占总预算的 16%。

7. 政府全权预算支出的国防以外的费用，其中包括很多项目如教育、培训、科技、住房、交通、对外援助等。这部分的费用占全部预算的比率由 1966 年的 23% 下降到 2001 年的不到 19%。

8. 利息支出主要是上年预算赤字所应支付的利息费用。这部分费用 60 年代和 70 年代占预算的比率平均为 7%。但是，80 年代开始的巨大的预算赤字使这一比率不断上升，特别是 1989 年因赤字而造成的利息支出费用占到了总预算的 15%，由于目前预算有盈余，因而 2001 年这一比率下降到 11%。

9. 政府收入的 9%（预算盈余）将无处可花。为此总统建议这部分盈余用来削减联邦债务确保社会保险和医疗保险的偿付能力。

这些数字并不包括政府的所有财政支出。如政府从商业活动的收益中（诸如国家公园的入场收费）扣除了部分款项用于政府支出，而并没有将其算入财政收入之中，2001 年的这笔款项的总数预计为 2150 亿美元。如果它们没有从政府的财政支出中扣除，那么该年度政府财政支出的总数预计将为 2 万亿美元，而不是 1.8 万亿美元。

表 2

政府财政支出概要

单位：十亿美元

	1999 年实际支出	预计			
		2000	2001	2002	2003
支出：					
自主支出					
国防部	262	278	279	285	294
非国防部	313	339	355	366	371
小计：	575	618	634	651	665
法定支出					
社会保险	387	403	422	443	465
医疗保险和医疗补助	296	316	342	362	389
诊断设施费用（不含医疗补助）	104	110	111	119	126
其它费用	112	123	117	121	128
小计：	898	952	993	1046	1108

续表

	1999 年实际支出	预计			
		2000	2001	2002	2003
净利息	230	220	208	199	189
费用总计:	1703	1790	1835	1895	1963
收入	1827	1956	2019	2081	2147
合并预算盈余	124	167	184	186	185
用于消除债务的预算盈余:					
社会保险偿付	124	148	160	172	184
医疗保险偿付					
预算盈余	1	19	9	1	*
小计:	124	167	184	186	185

* 5 亿美元或更少。

表 3

各种用途的总支出

单位: 十亿美元

用途	1999 年实际支出	预计				
		2000	2001	2002	2003	2004
国防支出:						
军事防务部	261	277	277	284	293	302
其它	13	13	14	14	14	14
国防总支出	275	291	291	298	307	316
国际事务费用	15	17	20	19	19	19
总体科学、空间及技术研究	18	19	20	21	21	21
能源支出	1	- 2	- 1	- 1	- 1 *	- 1
自然资源及环境	24	24	25	26	25	25
农业	23	32	22	18	14	15
商业及住房信贷	3	6	3	2	2	
交通运输	43	47	50	52	52	5
社区发展	12	11	10	10	10	1
教育、培训及社会服务	56	63	68	77	77	7
健康卫生	141	154	167	195	195	21
医疗保险	190	203	221	242	242	26
收入保险	238	251	260	288	288	30
社会保险	390	407	426	189	469	49
退伍军人津贴及服务	43	47	46	51	51	5
司法管理	26	27	31	31	31	3
政府一般支出	16	15	15	16	16	1
净利息	230	220	208	189	189	17
政府补贴		1	- 1	- *	- *	-
未分配的收入补偿	- 40	- 43	- 46	- 47	- 47	- 4
总计	1730	1790	1835	1963	1963	204

* 表示小于 5 亿美元或更少。

注意：标有负号的支出项目表示政府收入已经超过了支出。

由于各项计数时采用了四舍五入方法，所以各项相加的和可能与总计数值有所出入。

表 4

各机构的全权预算支出情况

单位：十亿美元

	1999 年实	预计				
	际支出	2000	2001	2002	2003	2004
部门：						
立法机关	2	3	3	3	3	
司法机关	3	4	4	4	4	
农业	16	17	17	17	17	
商业	5	8	5	5	5	
军事防务	262	278	279	285	294	
教育	29	34	35	39	40	
能源	18	17	18	19	19	
健康医疗服务	38	43	46	50	50	
住房及城市发展	32	34	35	36	37	
内部事务	8	8	9	9	9	
司法	17	17	21	21	21	
劳动	10	11	12	12	12	
各州事务	6	8	8	8	8	
交通运输	40	44	47	49	50	
财政部	12	13	14	14	14	
退伍军人事务部	19	20	22	22	22	
工程师组织	4	4	4	4	4	
其它民防系统	*	*	*	*	*	
环保部门	7	7	8	8	8	
总统执行办公室	*	*	*	*	*	
联邦紧急事务管理部门	4	3	3	2	2	
常规服务管理部门	*	1	1	*	1	
国际援助项目部门	11	12	13	13	13	
国家航空与航天管理部门	14	13	14	14	15	
国家科学基金	3	3	4	4	5	
人员管理办公室	*	*	*	*	*	
小商业管理部门	1	1	1	1	1	
社会保险管理	6	6	6	6	6	
其它的独立机关	6	6	6	7	7	
政府补贴		1	- 1	- *	- *	
未分配的收入补偿			- *	- *	- *	
总计：	575	618	634	651	665	

* 表示费用金额小于 5 亿美元或更少。

注意：与政府授权的法定支出项目相比，全权预算支出项目由永久性的法律保证，相关部门自动拥有支出决策

权力，每年国会要对这部分预算的适当与否进行表决。

标有负号的支出项目表示政府收入已经超过了支出。

由于各项计数时采用了四舍五入方法，所以各项相加的和可能与总计数值有所出入。

三、预算“内”和预算“外”项目

你可能会时时听到“预算内项目”这个词，它代表那些不包含某些被法定为“预算外项目”的财政预算。

总统预算案传统上一般都侧重于合并预算后的总额。合并预算包含了政府所有的预算行为，而且合并预算的盈余或赤字大小是决定政府必须得向公众借债（在有赤字的情况下）或偿还过去的债务（在预算有盈余的情况下）数量的最佳手段。

最近，人们更加关注政府预算内项目盈余的情况。其所有的实际目的是因为预算外项目盈余主要是由社会保险项目的盈余构成。这也就意味着政府预算内项目的盈余不包含社会保险项目预算的盈余。

目前社会保险项目预算的盈余较大，这主要是因为从数量相当庞大的“生育高峰”时期出生的一代年轻人上交的工资收入税超过了政府所必须支付给数量较少的退职人员的费用。这些项目盈余减少了政府统一财政预算的赤字，通过预算内项目的账目弥补了部分财政赤字。1998年政府统一预算的盈余第一次达到了690亿美元，而预算内项目账目上的财政赤字却仍然高达300亿美元。到1999年，政府统一预算的盈余达到了1240亿美元，其中社会保险预算的盈余几乎占了全部的份额。在该年度预算内项目的账目基本是达到了收支平衡。

在总统的提议下，预算外项目的盈余将被储备起来用于抵消债务以提高社会保险项目的偿付能力。总统预算案还提议将预算年度项目的部分盈余储备起来用于提高社会医疗保险的偿付能力，以及在发生灾难性疾病流行时用于收购药品。

目

录

导 引	美国联邦预算收支概貌	/	1
第一部分	总统预算咨文	/	1
第二部分	成功地构建财政纪律	/	11
第三部分	维持我们的经济繁荣	/	19
第四部分	在 21 世纪使我们的国家更为强大	/	41
第一章	教育与培训投资	/	41
第二章	支持工作家庭	/	61
第三章	加强卫生保健	/	75
第四章	保护环境	/	93
第五章	促进研究	/	108
第六章	强化法制	/	123
第七章	加强美国的社区	/	140
第八章	加强美国在世界上的领导地位	/	160
第九章	支持世界最强大的军事力量	/	171
第五部分	提高政府的绩效	/	185
第十章	重建对政府的信任	/	185
第十一章	国家防御	/	197
第十二章	国际事务	/	205

第十三章	通用科学, 航天和技术	/	210
第十四章	能源	/	217
第十五章	自然资源和环境	/	227
第十六章	农业	/	239
第十七章	商业和住房信贷	/	248
第十八章	交通	/	256
第十九章	社区及区域发展	/	264
第二十章	教育、培训、就业和社会服务	/	272
第二十一章	医疗卫生	/	290
第二十二章	医疗保险制度	/	298
第二十三章	收入保障	/	303
第二十四章	社会保障制度	/	311
第二十五章	退役军人福利和服务	/	318
第二十六章	司法管理	/	327
第二十七章	一般政务管理	/	334
第二十八章	净利息	/	340
第二十九章	津贴	/	343
第三十章	未分配的抵消收入	/	344
第三十一章	通过优化管理提高工作业绩	/	346
第三十二章	详细职能表格	/	363

第六部分 汇总表 / 429

附录 1 常用预算术语说明 / 458

附录 2 词汇表 / 462

后 记 / 476