

国外预算管理

考察报告

全国人大常委会预算工作委员会调研室 编

GUOWAI
YUSUANGUANLI
KAOCHABAOGAO



中国民主法制出版社

图书在版编目(CIP)数据

国外预算管理考察报告/全国人大常委会预工委调研
室编. —北京:中国民主法制出版社, 2005

ISBN 7-80078-973-X

I. 国… II. 全… III. 国家预算-财务管理-考
察报告-外国 IV. F811.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 008353 号

书名/国外预算管理考察报告
GUOWAI YUSUAN GUANLI
KAOCHA BAOGAO

作者/全国人大常委会预算工作委员会调研室 编

出版·发行/中国民主法制出版社
地址/北京市丰台区玉林里 7 号(100054)
电话/63056983 63292534(发行部)
传真/63056975 63056983
经销/新华书店
开本/16 开 787 毫米×960 毫米
印张/16 字数/196 千字
版本/2005 年 3 月第 1 版 2005 年 3 月第 1 次印刷
印刷/霸州市福利胶印厂

书号/ISBN 7-80078-973-X/D·862

定价/29.80 元

出版声明/版权所有,侵权必究。

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

序 言

全国人大常委会预算工作委员会主任 刘积斌

“国家的预算是一个重大的问题,里面反映着整个国家的政策,因为它规定政府活动的范围和方向。”这是毛泽东同志几十年前说的话,充分说明了预算在国家政治经济生活中的重要性。那时,我国财政的规模不过几十亿元。今非昔比,目前我国财政年收入和支出的规模都已经超过二万亿元,预算的重要性进一步显现,人民群众对国家的预算也更为关注。对国家预算进行审查监督是宪法赋予全国人大的神圣使命,各方面对加强预算审查监督提出了越来越高的要求。

为了加强对预算的审查监督,1998年12月,全国人大常委会设立了预算工作委员会。预算工作委员会的主要任务是,协助全国人大财政经济委员会承担全国人民代表大会及其常委会审查预算、决算的具体工作,并组织、参与有关财税法律的起草和审议。

全国人大常委会预算工作委员会成立以来,不断推动预算行为的规范化,不断推动解决改革和发展中涉及财税方面的突出问题,不断推动财政体制和预算制度的改革,取得了较大成绩。之所以能够这样,其中一条重要经验,就是认真研究国外的预算管理制度,结合国情,“洋为中用”,不断探索有中国特色的预算管理制度和预算审查批准方法。

审查、批准和监督预算是世界各国议会的普遍职权,一

些国家经过长期的探索和实践,已经形成了一套较为成熟的体制和机制。“他山之石,可以攻玉”。加强国际交流,了解和借鉴国际上好的做法和经验,是我们提高预算审查监督水平的重要内容和途径。由于预算审查监督具有鲜明的政治性,因此,学习和借鉴国外经验,必须立足于我国的国情,决不能照抄照搬。

本书是预算工作委员会国外预算管理考察报告的汇编。这些考察报告,有的着重预算管理的整体框架,有的注重预算管理的某一个方面,有的侧重具体的财税法律。考察的多数是发达国家,也有一些具有典型意义的发展中国家。

本书的出版,是希望与读者分享我们对国外预算管理的观察和思考,为关注预算的朋友了解国外预算管理情况提供參考。

目 录

序言	(1)
美国预算管理考察报告	(1)
美国、加拿大预算制度考察报告	(19)
德国预算工作考察报告	(39)
德国预算管理考察报告	(50)
德国、比利时预算法考察报告	(66)
德国、瑞士企业所得税法考察报告	(97)
德国、意大利财政转移支付制度考察报告	(112)
日本、韩国预算管理考察报告	(119)
附件 1: 韩国国会预算政策处法	(135)
附件 2: 韩国国会预算政策处简介	(137)
日本义务教育的管理与经费来源	(141)
英国预算制度考察报告	(147)
法国和韩国遗产税立法考察报告	(162)
赴巴西、澳大利亚考察报告	(179)
澳大利亚财政支持农业发展考察报告	(195)
企业所得税立法赴澳考察报告	(213)
瑞典、芬兰预算管理考察报告	(222)
关于赴法国参加国际会议的报告	(236)
赴越南河内参加研讨会的情况汇报	(244)
后记	(247)

美国预算管理考察报告

应美国国会预算办公室的邀请,以全国人大常委会预算工委研究室主任王大成为团长的预算工作考察团一行五人于2000年10月22日至11月5日对美国进行了工作访问。美方对这次访问很重视,美国国会预算办公室、美国国务院中国蒙古处和美国驻华使馆三方共同作了精心安排。在华盛顿5天的工作访问,美国驻华使馆一秘克瑞斯始终陪同。

代表团先后访问了美国国会预算办公室、总统管理与预算办公室(OMB,现有518人)、国会众议院预算委员会少数党办公室、国会参议院预算委员会多数党办公室、财政部财政管理局、财政部国内收入局、国防部控制局、人口与健康局、社会保障管理局、国会会计总署(GAO)、美国州长协会、加利福尼亚州参众两院及财政部、密执根州参众两院及财政部、布鲁金斯学会等部门,召开了23次座谈会。通过考察,我们对美国联邦、州和地方三级预算的编制、审批、执行的方法和过程,对联邦与州财权事权的划分,对联邦预算收入与支出的组织等,有了比较系统的初步了解,达到了预期目的。现将考察情况报告如下。

一、美国联邦预算编制、批准、执行与审计概况

(一)美国财政与预算体制

美国1999年国内生产总值GDP达91154亿美元,预计2000年将达到95719亿美元。长期以来,美国逐步形成较为严格、规范的财政预算管理制度,对美国经济发展和国家政策的推行发挥了重要作用。1999财政年度美国各级政府财

政支出占 GDP 的 28%(其中联邦政府支出 17030 亿美元,占 19%,州和地方政府支出占 9%),这一比例在西方七个工业化国家中是最低的。在美国,预算政策同税收政策和货币政策等经济政策工具一样,都是联邦政府推动和稳定经济增长、调整收入分配和稳定居民收入的重要手段,联邦政府每年从事预算工作的行政和立法部门的工作人员就达几万人。

美国是联邦制国家。1787 年制定的宪法规定实行立法、行政、司法三权分立;各州拥有较大的自主权包括立法权;授权国会筹集资金,偿付债务并为合众国提供共同防御和基本福利。美国分为三级政府,即:联邦、州和地方政府。各级政府事权划分明确,其职责和财政支出项目也一目了然。联邦政府负责国防、外交、社会保障与医疗保险、邮政服务的全部支出和退伍军人福利、自然资源保护的主要部分;州政府负责失业救济、高速公路、监狱和公共福利(三分之二的资金来源于联邦拨款);地方政府主要负责火灾消防、警察、排水和教育。政府间转移支付表现为联邦政府对州和地方政府的拨款,1999 财政年度州和地方政府支出的 10720 亿美元中,有 2200 亿美元来自联邦拨款,约占 20.5%,份额最大的四项是卫生保健、收入保障、教育与培训、交通。转移支付中联邦与州和地方政府职责、事权划分明确,基本原则是:联邦政府制定项目补贴标准,州和地方政府负责实施。

政府的收入来源依靠税收,主要税种有:个人所得税、社会保险工薪税、公司所得税、特种销售税、遗产和赠与税、关税。在 2001 财政年度共计 20190 亿美元联邦预算收入中,前四种税收收入分别占 48%、34%、10%、4%。

销售税是州财政的主要税种。以加利福尼亚州为例,在 2001 财政年度的 738.62 亿美元财政收入中(包括转移支付),个人所得税收入 413.39 亿,占 56%;销售税收入 213.18 亿,占 28.9%;银行和企业税收收入 68 亿,占 9.2%;酒税 2.87

亿,占0.4%;烟草税1.32亿,占0.2%;保险税13.21亿,占1.8%;财产税10.47亿,占1.4%;其他占2.1%。

财产税则是地方政府主要税种。

联邦财政支出有两个特点,一是总支出按功能分为20大类,它们是:国防,国际事务,科学、空间和技术,能源,自然资源和环境,农业,商业和住房信用,交通,社区和地区发展,教育、培训、就业和社会服务,健康,医疗保险,收入保障,社会保障,退伍军人福利和服务,司法管理,政府部门,净利息,补贴,未分配冲减性收入。每一类下又分若干项目,全部项目的支出即为总支出。

二是分为机动支出和法定支出两大部分。机动支出是指每年必须经过总统和国会批准的、列在13个拨款法案中的支出,主要是国防开支和非国防的联邦各机构开支,每年约占总支出的三分之一(2001财政年度占35%)。法定支出是已被有关法律授权的、不包括在每年13个拨款法案中的支出,主要指社会保障、医疗保险、医疗补贴、退伍军人福利、食品补助和国债利息支付等,每年约占总支出的三分之二。这部分支出确定基线,每年根据通货膨胀率和利率自动增加或减少支出,不需要每年经国会批准,总统和国会只有先通过更改有关法律,然后才能改变法定支出。

由此可见,国会每年审批联邦预算支出,仅仅指的是审批机动支出这一部分。

2001财政年度美国联邦预算总收入20190亿美元,总支出18350亿美元,盈余1840亿美元全部用于偿还债务。在总支出18350亿美元中,机动支出6340亿美元;法定支出12010亿美元,其中利息支出2080亿美元。

(二)美国联邦政府预算编程序

从1977年开始,美国联邦政府的财政年度确定为10月1日到下一年的9月30日,如1978财政年度是从1977年10月1日开始,到1978年9月30日结束。此前,联邦政府

的财政年度是从7月1日到下一年的6月30日,目前美国大多数州政府的财政年度仍然是从7月1日到下一年的6月30日,只有两个州与联邦保持一致。

与美国联邦政府预算有关的机构及它们之间的关系是:美国联邦政府预算由直属总统办公厅的管理与预算办公室(OMB)编制,它与联邦政府财政部之间没有从属关系。一般说,管理与预算办公室只负责编制联邦预算,与此有关的预算执行以及其他日常事务由财政部负责。国会预算办公室(CBO)的职责主要是为参众两院审查、批准预算提供必要的材料和分析意见,负责对国家经济的中长期预测,尤其是各种财政政策的影响预测,发布削减赤字方案的报告,并向国会提交对总统预算草案的意见。

美国联邦政府预算有两个最重要目的:一是为联邦政府支出、收入、赤字、债务水平和它们为促进经济增长、保持经济稳定而提供财政衡量标准;二是替联邦政府为实现国家发展目标而有效配置资源提供财政手段。总统管理与预算办公室就是围绕这个宗旨编制预算。联邦预算草案不仅要编制下一财政年度的数据,而且要包括今年五年的预算,因此既要考虑到个别项目和政府总体配置资源的需要,还要考虑到下一财政年度总收入和总支出对当前和未来经济形势的影响,以及有关预算法律对政府预算行为的限制。

总统和国会在形成联邦政府预算中共同发挥着十分重要的作用。

根据法律规定,美国总统必须在每年2月的第一个星期一前向国会提交下一财政年度的联邦政府预算草案。据此,预算草案的起草工作至少要在向国会提交前9个月即财政年度开始前的18个月开始。以2001财政年度总统预算草案为例,其形成的基本程序如下:

1999年3月,总统管理与预算办公室、财政部和总统经济顾问委员会根据对上一财政年度预算执行结果的分析,

准备下一财政年度预算框架并对经济发展作出预测；总统就预算和财政政策作出指示。在起草预算过程中，总统管理与预算办公室的预算专家除了要对经济发展形势作出符合实际的 analysis 外，还必须考虑到利率、经济增长速度、通货膨胀率、失业率、符合享受各种社会福利项目的人数等这些因素对政府收支的影响。

4月至6月，总统管理与预算办公室详细分解下一财政年度预算收入和支出情况；联邦各机构编制自己的部门预算要求，即需要国会审批的机动支出部分。

7月至9月，各一级预算单位向总统管理与预算办公室提交本部门的预算要求；总统管理与预算办公室同各机构举行听证会，再次检查对经济形势的预测和财政政策，初步确定各部门预算。

10月至11月，各一级预算单位收到总统管理与预算办公室拟同意的部门预算草案，如不满意，既可以同总统管理与预算办公室的官员进一步讨论修改，也可向白宫政策官员或总统提出新的要求。

12月，总统、总统与预算办公室主任、各有关机构的领导协商、讨论预算的分配，财政部就下一年度的税收收入情况作出最后估算，由总统审定各部门预算数目，形成总统预算案。

2000年1月，完成并印刷总统预算草案。

1月的第一个星期一之后到2月的第一个星期一前，总统向国会提交联邦预算草案，内容包括《2001财政年度美国政府预算》、《2001财政年度美国政府预算附录》、《2001财政年度预算分析报告》、《2001财政年度预算历史数据表》和《2001财政年度美国联邦预算指南》五份文件，总计达2700多页。这些文件不仅向国会，而且全部向社会公众和媒体公开，国际互联网上有全部文件。美国政府印刷办公室负责印制和销售。

(三)国会审查批准联邦预算程序

总统预算草案,只有经过国会同意并经总统签字后,才能变为联邦政府的正式预算。国会可以批准、修改或不批准总统提交的预算草案;国会同样可以改变税收规模,减少或增加项目而无须征得总统同意。但法律规定,美国预算采取“收付实现制”,即增加新的项目开支或实行减税计划,必须在别的项目上减少开支和增加另外的税收,从而确保收入不能减少,赤字不能增加。

根据《1974年国会预算和扣押控制法》的规定,国会审查批准预算的程序分为两个步骤:一是国会在通过拨款法案(通常是13个)之前,先在4月15日前通过一个预算决议案,即下一财政年度预算总体框架。它包括国会认为合适的联邦财政收支总规模,赤字或盈余数目和债务规模,列到20个大类的预算概算及支出。以后国会批准的拨款法案都是在它的基础上形成的。这个决议案由参议院和众议院两院预算委员会共同起草。二是预算决议案通过后,国会两院拨款委员会要起草13个控制机动支出的预算拨款法案,分配列到各项目的预算支出,交由国会通过直至总统签字后生效。如需要改变法定支出或增加收入,则必须制定并以五分之三的多数通过授权法案。

从2月初到10月1日下一财政年度开始,国会有近8个月的时间来审查和批准预算。国会审查批准预算的时间表和具体工作情况如下:

第一步,起草通过国会预算决议案。

在总统向国会提交预算草案的前5天,国会预算办公室(CBO)提前预审总统预算草案和报告。总统向国会提交预算草案后,约在2月15日左右,国会预算办公室向国会报告下一财政年度经济形势和预算前景。

从2月开始,为起草预算决议案,国会两院预算委员会召开一系列听证会,听取来自政府官员、学术研究机构专

家、企业管理人员、全国性组织机构的代表、议会成员和普通群众的意见。与此同时,国会参众两院其他的委员会也就其职责范围的事务审查、讨论相关的预算,这些委员会必须在总统向国会提交预算后的6个星期内,向预算委员会提交各自对总统预算草案的意见。

3月,国会预算办公室向国会参众两院拨款委员会和预算委员会提交对总统预算草案的分析意见。在总统提交的预算草案基础上,广泛汲取了各种听证会的信息和意见以及来自其他委员会的建议,两院预算委员会共同起草国会预算决议案。这个决议案一般包括5个部分:

第一,下一财政年度联邦预算总体收入和支出规模,盈余或赤字数目;今后五年联邦预算计划;拨款委员会分配预算的支出数目。

第二,联邦预算支出20个大类项目的预算概算和支出具体情况。这20个大类中许多具体项目的拨款分配都涉及到不同的委员会,因此,决议案要确定各个委员会对具体项目拨款分配的参与程度。

第三,国会各委员会就具体项目预算分配不能达成一致意见时的调和解决办法;在改变税收与支出框架时,国会内各委员会的协调程序。

第四,国会预算强制执行机制。它们包括收付实现制,机动支出最高限额,联邦储备基金的规模等。

第五,预算政策陈述,包括财产销售和助学贷款项目政策,补助政策和为保证政府正常运转的措施等。

和总统预算草案形成明显不同的一点是,国会在预算决议案的形成过程中,对社会和公众完全公开,既包括两院预算委员会举行的一系列听证会,也包括国会两院的各种辩论。

决议案起草完毕后,4月1日,两院预算委员会分别向参众两院全体会议报告。所有参众两院议员都有机会就预

算决议案发表修改意见和建议。在现行法律下,预算决议案中的机动支出必须在法律规定的上限之内,如果要突破上限,必须得到国会五分之三多数的支持。

根据《1985年平衡预算和紧急赤字控制法案》的规定,从1987年开始,国会应在4月15日之前召开全体会议,通过国会预算决议案。因为这个决议案不是永久法律,故无须送交总统签字批准。但通常国会两院领导人都会就决议案中减少赤字、平衡预算等主要内容事先与总统协商,取得一致。

第二步,国会参众两院拨款委员会起草并提交国会通过预算拨款法案。

国会通过预算决议案后,参众两院拨款委员会即据此开始起草、审议下一财政年度联邦预算机动支出部分的拨款法案。

拨款法案的起草先从众议院开始。众院拨款委员会下设13个拨款法案小组委员会,它们是:农业和农村发展委员会,商业、司法、国务委员会,法院委员会,哥伦比亚特区委员会,能源和水利发展委员会,外交事务委员会,内务委员会,劳动、健康保障与教育委员会,立法机构委员会,军备设施委员会,国防委员会,交通委员会,财政与邮政服务委员会,独立机构委员会。这些小组委员会根据各自的权限范围和所涉及的领域,举行听证会,邀请有关人士发表意见和建议,进一步将国会预算决议案确定的列到20个大类的预算支出,分配到在各自权限范围内的具体项目,这样就形成一个拨款法案。因为拨款委员会有13个小组委员会,每一个小组委员会都要起草一个拨款法案,因此总共要形成13个拨款法案。

当一个小组委员会起草完一个拨款法案后,必须先提交拨款委员会讨论通过,然后再提交众议院大会修改通过。

上述过程完成后,由众院将该拨款法案送交参议院审

议。参院拨款委员会同样有 13 个小组委员会, 名称同众院相同, 相应的小组委员会再对该拨款法案进行审议, 过程同众院类似。

如果参院对该拨款法案有不同意见（经常出现这种情况），两院就组成会议委员会来共同解决分歧。会议委员会共同审议该拨款法案，达成一致意见后，再提交众议院和参议院分别表决通过。

之后,该拨款法案将送交总统签字。总统只能全部同意或否决该拨款法案,而不能部分同意或部分否决。

如果新的财政年度开始即 10 月 1 日之后,国会或总统仍未能批准通过全部 13 个拨款法案中的一个或数个,国会必须通过两院一致同意的临时拨款决议,它类似于临时拨款议案,以保证政府机构的正常运转和项目所必须的开支,直至最后正式拨款法案得到通过。这就是为什么今年 10 月间,国会和克林顿政府就预算问题争执不下,出现国会每天批准一个临时拨款决议的情况。

如上所述,国会每年批准的13个拨款法案规定的预算支出只是占全部支出三分之一的机动支出部分,剩下三分之二的支出是法定支出,无须国会每年批准。但国会有权更改每年的收入规模。美国法律规定,只有众议院的税则委员会有权提出修改税法,开征新的税种,相应参议院只有财经委员会有权修改税法。

在预算执行过程中,所有预算调整必须经过国会批准,联邦政府机构每年支出绝对不允许超预算。但当出现联邦机构花不完预算或遇特殊情况如自然灾害需要增加预算时,国会 1990 年制定、经 1993 年和 1997 年两次修改的《预算执行法案》规定了处理上述情况的程序。

这里分三种情况：一是联邦政府机构之间的日常支出有剩余或不足，国会授权总统管理与预算办公室随时跟踪预算执行，有权就此在不同机构间调剂支出；二是遇特殊情

况如自然灾害需追加支出时,国会将通过追加拨款法案;三是因种种原因不能执行拨款法案所批准的项目支出,国会视情况作出延期或废除拨款法案,暂缓或中止该项目的预算支出。

(四)联邦预算的执行和监督

联邦预算经国会批准、总统签字生效后,由联邦政府财政部负责执行。

联邦预算支出实行集中支付制度,主要是控制预算项目拨款,管理预算资金账户和报告预算执行结果。这些任务主要由财政部的财政管理局负责,它管理着 6500 个预算拨款账户,在全国有 6 个地区性集中支付中心,70 个支付办公室。预算支出的简单流程可概述如下:

某联邦政府机构需就某一预算项目购买货物向供销商支付一笔款项时,该机构先向财政管理局的一支付办公室发出支付通知;支付办公室经审核后确认该机构可以在预算中支付,它即向供销商开出支票(纸质或电子);供销商凭此支票到商业银行兑现;商业银行再将支票送交美国联邦储备银行;美联储根据支票向商业银行支付款项,再将兑现后的支票送回财政部的财政管理局;财政管理局最后记账,完成集中支付程序。

以下四种机构及其人员对预算执行过程进行监督:一是联邦机构中的项目官员和预算官员;二是管理与预算办公室;三是国会中的相关委员会;四是国会的会计总署。有这么多的机构和人员对预算进行监督,不仅是为了确保各政府机构在预算拨款法案的规定内完成支出,体现预算的目的;而且要看各项支出是否真实、合法;同时还要确保所有的项目支出拥有良好的管理和体现出应有的效益。

在所有这些监督手段中,国会最常用和依靠的是审计。美国会计总署隶属于国会,目前有 3500 人,每年经费预算 4.5 亿美元左右,据估算,其投入产出比是 1:50,即国会给会

计总署每拨付 1 美元,即可为联邦收益(节约)50 美元。它负责对联邦预算的审计工作,其职责是:对联邦各部门和项目进行审计和评价,对国会履行宪法授予的对政府运行进行监督的职责给予支持或对国会各委员会完成其法律议程给予协助。为了履行这些职责,美国会计总署追踪联邦美元的去向,无论它流向哪里,从而促进建设一个更加经济、高效的政府;揭露预算执行过程中的浪费、舞弊、滥用职权和管理不当;通过加强报告责任制度和强调最终结果,改善联邦政府的效益;利用财政、预算或监督结果,为政府预测未来趋势。

为保证审计的客观、公正性,美国法律规定:主计长由国会选举,经总统正式任命,不因政府更迭和国会换届而易人,任期为 15 年;罢免主计长必须同时具备参众两院联合决议和总统签署命令两个条件;为排除外来压力影响和保障终身生活,主计长退休后仍拿全薪,享受高于政府一般部长的待遇;会计总署的经费由国会单列预算予以保证,其内部机构设置及人员配备,不受其他部门和个人的影响,由主计长根据工作需要自主确定。实践证明,保持会计总署独立于行政部门之外,独立行使审计监督权,这些必要的保障措施是奏效的。

美国会计总署的工作目的很明确,就是为国会服务。具体做法是:围绕国会感兴趣的问题确定审计项目,有相当多的审计项目就是应国会的要求或同国会有关人员协商后确定的。在审计过程中,特别是在正式提出审计报告之前,常常是同国会沟通情况;审计报告编制完成后,则统统提交国会。为了掌握国会意图,沟通信息,更好地为国会服务,不仅各业务审计部门分别设有协调员,经常同国会有关方面保持密切联系;美国会计总署内部还设置了国会关系局,专门负责搜集并向主计长提供有关国会的情况,代表主计长同国会进行一些敏感问题的谈判,以及处理同国会的一些重