

## 中美预算调整比较及对中国的启示

冯素坤

(南京审计大学, 江苏省、南京市, 211815)

**摘要:**预算调整不可避免,在紧急状况下可以发挥补充资金的作用,弥补人的理性能力之不足;但是过度的预算调整是对财年之初预算方案法律效力的一种破坏,导致财政灾难的发生。在美国,与预算调整相对应的概念是“补充拨款”。美国的补充拨款制度与中国的预算调整制度在根本目的方面是相同的,都要尽力维护年初预算的权威,加强对预算调整的控制和监督;但在预算调整的目的、门槛、总额控制和适用范围等方面都有所不同。通过中美两国预算调整制度的比较,可以发现中国预算调整制度设计之不足。通过分析并借鉴美国的补充预算制度,可以对中国的预算调整制度进行优化与完善。

**关键词:** 预算调整; 补充拨款; 预算调整目的; 适用范围

**中图分类号:** D035

**文献标识码:** A

### 引言

预算案一旦经由立法机构审议通过,就不得随意更改,然而,在预算决策前,人们不可能拥有 100%的完全信息以及对某些自然和人为事件的不可预测性(如自然灾害、政府官员腐败渎职等),预算实践或预算执行中与预算方案产生偏差不可避免,即使在发达国家或者 OECD 国家也不例外。世界各国均有相应的制度设计补救预算执行中产生的预算偏差,但是叫法各不相同,具体的做法也存在一定的差距。在中国叫做预算调整,在美国称之为“supplemental appropriation”,也就是“补充拨款”。中国的预算调整 and 美国的补充拨款存在较大的差距,但是根本目的一致:(1) 维护年初预算的法律权威,尽量减少预算调整的发生;(2) 当预算调整不得不发生时必须加强对预算调整的控制和监督。本文意在通过比较两国预算调整的准入门槛、适用范围、总额控制和程序监督,从制度设计层面分析两国预算调整的控制和监督力度,以期为中国的预算调整制度设计提供可资参考的思路。

### 一、预算调整的逻辑

追溯词源,budget 就是钱包的意思,而钱包就必须有进项和出项。政府的 budget,所指也正是政府的收入和支出。预算的收入和支出就像铜板的两面<sup>[1]</sup>。“入”和“出”是相互呼应的,它们共同反映了政府的所有活动。现代政府以提供公共产品和服务为宗旨,提供公共产品和服务就必须要有钱,花钱就必须要有收入。民众委托政府提供公共产品和服务,同

时也赋予政府向民众征税的权力。民众通过一定的协商机制达成一致公共需求，根据这样的公共需求政府确定征税标准。公共需求和税收标准之间的紧密呼应正是“支出”和“收入”之间相互呼应的具体体现。在民主国家，政府面对纳税人的压力，尽可能地以最少的税收负担来提供最大的公共产品和公共服务，这就是西方式“良治（good governance）”<sup>[2]</sup>。我们可以想象这样一种理想状态，信息完全充分，大公无私的预算决策者能够百分之百地准确预测来年的税收收入以及公共支出，政府的“收”和“支”能够做到完全对应。这样理想状态下产生的预算，不需要有任何预算调整来做补充或补救。然而，现实世界的限制和人类认知能力的局限，我们不可能收集处理完全充分的信息，以使我们有能力对未来做出百分之百的预测。因政府对“收”与“支”预测的偏差，预算方案成为法律之后，还必须要通过预算调整作为补充或补救的措施来弥补这样的“收”与“支”之间的偏差，尤其是自然灾害或战争等不测事件发生时。另一方面，委托-代理理论描述了政府官员和纳税民众之间利益上的不相一致<sup>[3]</sup>。政府官员远非大公无私，他们也是“合理”地受私利驱动。政府的运作包括预算的编制与执行，绝不能单纯地毫无监督地依靠官员们的大公无私。政府预算官员们能力上的局限、执行力上的懈怠与疏忽、甚至是行为上的贪渎、违纪乃至犯罪，都会在预算编制和预算执行上与本应该达成的目标产生背离。这样的“收”与“支”的偏离，也需要预算调整来施行补救。应该说，并非在“收”与“支”之间出现的任何偏差或背离都必须用当年的预算调整来弥补。那些可以延后至下一个预算年度(周期)处理的，就可暂时不动用当年的预算调整。而那些无法等待至下一个预算周期的偏差与背离，在当年的预算执行过程中，当“收”和“支”无法呼应的时候就必须进行调整：追加拨款和削减支出。在美国，财年中追加拨款为预算调整（补充拨款）；在中国增加或减少预算总支出为预算（拨款）调整。

## 二、预算调整的价值与风险

一方面预算调整不可避免，在紧急状况下可以发挥补充资金的作用，弥补人的能力的不足，在灾害、经济不景气、军事行动时及时补充资金进行灾害救助、改善经济状况和支持军事行动；另一方面过度的预算调整是对财年之初预算方案法律效力的一种破坏，姑息行政权力的膨胀，导致财政灾难的发生。

### （一）预算调整的价值

没有国家鼓励预算调整的发生，但是它的作用却是不容忽视的。（1）灾害很难预期也无法避免，灾害救助是政府义不容辞的责任。常规预算过程很难为无法预期的灾害救助提供足够的资金，因此需要补充拨款。（2）经济不景气时对弱势行业提供救助，比如农业。农

业是一个国家的基础产业，关系到国民的基本生活。农业又是弱势产业，风险性高，容易受到经济形势和自然灾害的影响。<sup>[4]</sup>（3）改变经济形势是补充拨款的第三大原因。经济形势的变化会导致政府赋权支出（失业金、贫困救助等）的增加，政府的宏观调控政策也会成为预算调整的主要驱动因素。（4）为军事行动追加拨款。在美国军事行动是引发补充拨款的重要原因，中国的军事预算是保密的，无法获得相关信息。但是军事行动的预测比较困难，即使可以预测军事行动但是对军事行动的开支进行预测也是一件困难的事情。

## （二）预算调整可能带来的风险

预算调整过程在常规预算过程之外，具有以下特点：（1）预算调整（补充拨款）突破了常规预算过程的总额控制，预算调整过多会导致年初预算过程中的总额控制形同虚设。（2）预算调整（补充拨款）方案虽然由立法机关审议但是因为时间很短，审议程序相对简化、审议也相对粗糙。（3）预算调整本身便是对财年之初通过的预算法案法律效力的一种破坏。

（4）对预算调整过程的监督要少于对常规预算过程的监督<sup>[5]</sup>。

因此，我们在承认预算调整不可避免，具有一定的积极意义。但是必须极力控制预算调整的次数和预算调整的规模，尽可能把支出纳入年初预算过程。过多的预算调整是对公共受托责任的背离，甚至会产生财政灾难。

## 三、中美预算调整的比较分析

中国新《预算法》第六十七条规定，“经全国人民代表大会批准的中央预算和经地方各级人民代表大会批准的地方各级预算，在执行中出现下列情况之一的，应当进行预算调整：

（一）需要增加或者减少预算总支出的；（二）需要调入预算稳定调节基金的；（三）需要调减预算安排的重点支出数额的；（四）需要增加举借债务数额的。”<sup>[6]</sup>美国Wise Geek这样描述预算调整（补充拨款），“补充拨款是财政年度已经开始，预算拨款已经分配给美国政府各个预算部门，由于不可预测的突发事件如经济不景气、灾害、国防等原因需要增加额外的资金。政府各部门可以向总统预算办公室提出用款申请，由预算管理办公室批准并形成预算草案。由于预算授权特别复杂，只有情况特别紧急，并且支出不能拖到新的财政年度的情况下才可以向预算管理委员会申请补充拨款。部门必须证明资金紧急的性质以及支出的方向。部门的请求转呈到总统和国会那里，国会的子委员会根据紧急程度批准或者拒绝资金请求。尽管在20世纪下叶和21世纪初补充拨款的比例一直比较高，但是通常不会超过总拨款额的20%。”<sup>[7]</sup>美国政府受托责任办公室这样描述预算调整（补充拨款），“延续决议或者综合拨款等常规的拨款法律在常规预算过程中提供预算授权和拨款，补充拨款是指在财政年度

开始之后为政府活动提供额外的预算授权。总统为了公众的利益在提交的预算方案升格为法律之后向国会提交补充拨款的建议。在一个单独的补充拨款法案内，一些资金被指定为紧急拨款，一些不是紧急。紧急指定资金不必受到预算控制限制的稀缺资源的限制。<sup>[8]</sup>”

### （一）预算调整的目的比较

美国预算调整的目的非常明确：在财政年度开始之后国会为政府活动提供额外的预算授权和预算拨款。中国法律和法规并没有明确说明预算调整的目的是什么。根据新《预算法》对预算调整的规定可知中国预算调整的目的不仅仅是在财年中增加拨款，因为“减少预算总支出”和“调减预算安排的重点支出”也需要启动预算调整的程序。中国预算调整的目的是对年初通过的预算方案进行修订。可见，立法者并没有将年初通过的预算方案的法律效力等同于其它法律，因为法律是不能轻易修改的。也没有区分预算方案和预算拨款。这样定位预算调整的目的存在两个问题：（1）什么事项、哪些范围和多大额度的变更是可以通过预算调整实现的，确定这个范围很困难。（2）很难在保证预算调整权限的同时保证年初预算方案的法律效力，容易导致年初预算调整方案形同虚设。中美预算调整的具体目的有所不同，但是根本目的却是一样的：加强对预算调整的控制和监督。通过立法机关审议的年初预算方案不得随意调整，在不得不调整的情况下必须经过立法机关的同意、接受立法机关的监督。如何才能实现有效的控制和监督呢？设定准入门槛，加强总额控制，明确适用范围，强化程序监督。中美在这些方面的做法有何不同呢？

### （二）预算调整的准入门槛

预算调整既然是控制取向的，就应该设定明确和严格的准入门槛。准入门槛一方面表现在对引发预算调整原因的限定，另一方面表现在对预算调整适用范围的限定。

首先，关于预算调整原因的限定比较。美国预算调整（补充拨款）的门槛非常清楚的：不可预测的突发事件比如经济不景气、灾害和国防（如战争）。更完备的预算制度、先进的预算技术使美国预算在执行中产生的偏差已经很小，难以控制的因素已经非常明显和有限。补充拨款的原因无外乎经济不景气、自然灾害、农作物灾害、战争等几个方面。中国的预算调整在制度设计层面并没有设定准入门槛，但实践中也是在自然灾害发生时和经济不景气时进行预算调整，预算调整的制度设计明显滞后。以中央层面为例，1998年、1999年、2000年、2008年启动了预算调整程序，前面三次是为了应对亚洲金融危机，2008年是为了应对汶川大地震。可见，中国也在经济不景气时为了改善经济环境，发生自然灾害时为了进行灾害救助而启动预算调整程序，这一点跟美国是相同的。美国在特别情况下通过预算调整实施农业救助，而新中国成立以来并没有因为农业救助而启动预算调整程序。中国的农业耕作还没

有全面实现规模经营，农业耕作技术也相对落后，很多地方依然需要“靠天吃饭”，农民面对的风险很大，在遇到灾害和经济危机时更需要救助。将农业灾害列为预算调整的原因有利于降低农业风险，提高农民应对自然灾害和不良经济环境的影响。

其次，关于预算调整适用范围的限定比较。美国宪法规定美国总统可以在向国会提交预算草案之后由于新出台的法律和政策或者为了公共利益需要增加支出向国会申请补充拨款。然而，根据预算管理办公室的要求，只有在以下五种情况下才能申请预算调整（补充拨款）：

（1）现有法律规定的必须在财政年度内完成的支出（如养老金和赋权支出）（2）不可预测的紧急情况的发生（灾后保护生命财产支出）（3）总统提交年度预算之后出台的新法律导致的本财政年度内的额外资金（4）制度之外的不可控的新增负担（5）根据法律规定累积的财务支出责任，政府必须尽快做出财务支出安排（例如某项担保指出）。对于何谓“紧急支出”也有非常详细的规定。在预算管理办公室 1991 年向国会提交的报告中对“紧急支出”做出了如下规定：（1）必要的支出（基本的或者重要的支出而不是具有很小价值的支出）；（2）突然发生的（很快发生而不是经过一段时间的积聚或演变）；（3）紧急而迫切（在压力和逼迫之下必须马上行动）；（4）不可预测（无法提前预期到的需求）；（5）不是永久需求（只是一种临时需求）<sup>[4]</sup>。中国并没有对预算调整的适用范围做出明确的规定，缺少适用范围的限制可能产生两种风险：第一，没有门槛或者门槛过低导致过多的预算调整发生，破坏年初预算作为法律的权威性，甚至导致财政灾难的产生；第二，当不可预测的事情发生导致预算资金的短缺又不得不马上安排支出时，由于缺乏正规的补充资金的途径，转而寻求非正规的补充资金途径，增加了违反财经纪律的风险。

### （三）预算调整的程序比较

美国联邦政府的预算调整（补充拨款）程序是部门向总统提交申请总统向国会提交预算调整方案，国会同意后向用款部门或项目追加拨款。中国的预算调整的程序是由财政部门编写预算调整方案交同级人大常委会审批，审批通过之后，用款部门即可以向财政部门申请用款。从表面看中美两国的预算调整程序十分相近，而现实中却大相径庭。在美国，财政资金控制在国会（立法机关）手里。美国宪法将财权授予美国国会，没有国会的法律授权，（政府）休想从财政拿走一分钱。中国的预算调整却完全是另外一种景象，人大机关虽然有投票的权力，却很少有反对的能力，无论是年初的预算方案还是年中的预算调整方案都很少有反对的声音。另外财权主要是由各级政府控制，财政部门作为预算管理部门也具有较强的控制力，人大机关的审批变成一种形式和表面程序，无法真正发挥监督和控制的作用。

### （四）预算调整的总额控制比较

美国对预算调整（补充拨款）有严格的总额限制。尽管在20世纪下叶和21世纪初补充拨款的比例一直比较高，但是通常不会超过总拨款额的20%。中国却没有相关规定。严格控制预算调整（补充拨款）的总额可以有效控制过度预算调整带来的风险。预算调整是为了解决不可预测的因素、人力不可控的因素带来的预算（拨款）的调整，一旦人为的权力的因素为了私利或者狭隘的部门利益故意增加预算调整便会产生财政灾难，预算调整的总额控制会把风险降到最低。此外，预算调整总额控制还会有效控制路径依赖导致预算调整的过度膨胀。

#### 四、美国补充预算对中国预算调整的启示

中国和美国政治制度不同、经济发展程度不同、预算制度的发达程度也不相同，因此中美预算调整差别很大。美国已经建立了较为先进的现代预算制度，有一些值得我们借鉴和学习的地方。通过对中美预算调整制度的比较本文对中国预算调整的完善提出以下建议：

##### （一）立法者应该确立明确的预算调整目的

纵观新中国成立以来预算调整概念的整个演变过程，预算调整概念的目的性都不十分明显。从《国家预算条例》到《预算法》（1994年）再到新《预算法》（2014年）立法者不断丰富预算调整概念的内容，试图解决预算执行中更多的问题，他们认为把一些内容纳入预算调整，就会增加一道监督程序，必然会增加预算的透明度，加强对他们的监督，反而忘记了思考预算调整的目的与要解决的问题。预算调整概念不明确必然会降低预算调整的执行力，正因为如此预算调整概念提出以来，实际产生了预算调整的行为很多，却很少履行预算调整的程序，执行者、立法者和民众却一致漠视。

##### （二）明确预算调整的原因与适用范围

中国预算调整更关注预算收支变化，并不区分预算收支变化背后的具体原因，比方说是政策原因、人为原因还是自然灾害等原因，不同原因引起的预算收支变化是否应该一视同仁，哪些原因是可以避免和控制的，哪些原因是无法避免和控制的。政策也要区分是哪一级政府，何时颁布的哪一类的政策；人为原因也要区分是否合法，是否为了公共利益；自然灾害也要区分等级如何，受灾情况如何等等。预算调整应该是有一定的适用范围而不是无所区分。

预算调整既然关注预算收支的变化，那么就必须在制度安排中明确规定，多大幅度的预算收支变化时是允许的，可以接受的，超过一定的幅度（用具体的金额或者百分比来确定）必须启动预算调整的程序。

##### （三）增加立法机关对财权的控制力

预算调整方案虽然由立法机关审议之后才能生效，但是行政首脑和各级财政部门控制着财权，立法机关对财权的控制力越弱，预算调整的程序就越会形同虚设。只有立法机关控制

着财权，没有立法机关的批准，政府及其各部门就丝毫无法改变预算拨款，立法机关对预算和预算调整的审议才能发挥实质作用。

#### （四）加强对预算调整的总额控制

加强对预算调整的总额控制有利于避免预算调整的过度使用。总额控制就是无论在什么情况下都不能超过预算调整的最高限额（具体的金额或者百分比）。如果行政部门申请的预算调整过多或者金额过大可以通过对申请事项的轻重缓急排序，把紧急程度排序靠后的事项推迟到新财政年度预算中安排支出。以下辅助措施有利于实行有效的总额控制：（1）只有在确实紧急并且不能拖到下一年度支出的情况才能进行预算调整；（2）在限定范围内的情况引起的资金变动（通常是资金不足）才能进行预算调整；（3）预算调整的额度和使用方案必须接受立法机关的审批、授权和监督；（4）预算调整的资金来源、使用后是否需要归还、如何归还或补充都要做出明确的规定；（5）通过增加预算调整的难度和控制力度，迫使政府部门在年初预算中做出更精确的预测和更妥善的安排。

#### 参考文献

- [1]喻一文，孟金卓.政府预算过程的构建及改革——美国联邦预算过程制度演进的案例分析[J].中国审计评论.2014(1):95-106.
- [2]Yap Kioe Sheng. What is Good Governance[N]. UNESCAP, July 10, 2009.
- [3]程瑜.政府预算中的委托代理关系研究——一个契约经济学的分析框架[J].华中师范大学学报，2009(3):56-62.
- [4]Jonathan Black.How to Un-Supplement a Tsunami of Fiscal Proportions: An Examination of the Supplemental Appropriations Process[J/OL].Georgetown University Law Center.2009,2.  
<http://scholarship.law.georgetown.edu/flpr/4>.
- [5]GAO,Supplemental appropriations:Opportunities Exist to Increase Transparency and Provide Additional Controls[r].GAO-08-314:5,2008.1
- [6]全国人大常委会.中华人民共和国预算法（修订版）[Z].2014.8.
- [7]Wise Geek. What is Supplemental Appropriation?[ EB/OL]<http://www.wisegeek.com/>
- [8]U.S. Government Accountability Office. SUPPLEMENTAL APPROPRIATIONS:Opportunities Exist to Increase Transparency and Provide Additional Controls GAO-08-314 [R].  
<http://gao.gov/assets/280/271726.pdf> , 2008(1):5-14.

## A Comparative of Budget adjustment in China and the United States and its Revelation

SukunFeng

(Nanjing Audit University, Nanjing / Jiangsu, 211815)

**Abstract:** Budget adjustment is inevitable, which can supplement financing in the emergency situation, making up for the lack of people's ability. However, excessive budget adjustment can undermine the legal effect of the budget at the beginning of fiscal year, and may cause financial disaster. In the United States, the concept corresponding budget adjustment is 'supplemental appropriation'. Budget adjustment institutions are different in China and the United States. While they have the same basic goal: striving as much as possible to maintain the authority of budget at the beginning of the fiscal year, then less budget adjustments and more supervision. At the institutional level, this paper will compare the purposes, thresholds, scopes of application, and total controls of budget adjustments between China's and the United States'. By analysing the United States' supplemental appropriation institution, we find some deficiencies in Chinese institution. Finally, the author puts forward some suggestions for improving budget adjustment system in China.

**Keywords:** budget adjustment; supplemental appropriation; budget adjustment ; application scope

**作者简介:**冯素坤,女,南京审计大学教师,博士,从事公共财政与公共预算研究。

基金项目:教育部人文社科项目(13YJC810004):基于公共受托责任的省级部门预算调整及其问责路径研究;江苏高校哲学社会科学项目(2016SJB810003):预算治理与腐败防治:基于江苏省的面板数据

通讯地址:江苏省南京市浦口区江浦街道雨山西路86号(211815)

电子邮箱:[sukey@nau.edu.cn](mailto:sukey@nau.edu.cn) 联系方式:15189828640。