

美国联邦政府治理年末“突击花钱”的经验与启示*

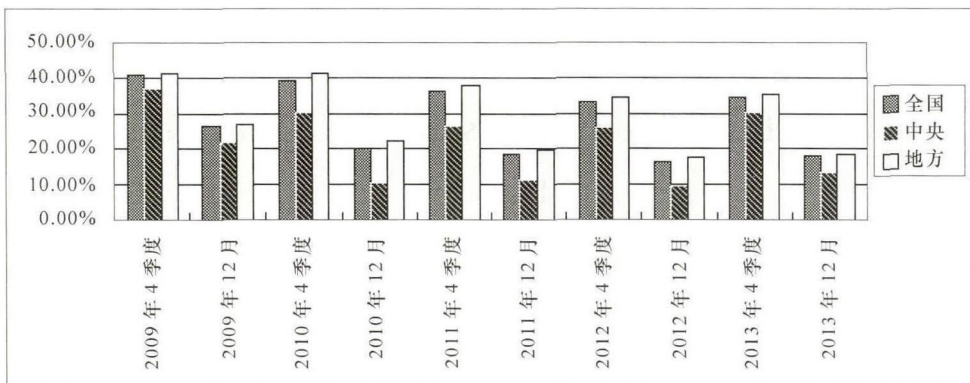
——兼论国家审计如何促进年末“突击花钱”的治理

汪德华 李琼

【摘要】年末“突击花钱”是我国预算执行审计中的突出问题，媒体、社会公众和政府部门对此都高度关注，但有关这一问题的讨论鲜见参考其它国家的经验。20世纪70年代末期，美国联邦政府的“突击花钱”问题也曾引起广泛讨论。本文梳理了美国“突击花钱”问题的产生背景，分析了问题产生原因，为缓解“突击花钱”问题所采取的主要治理措施及其效果评价，突出强调了美国审计署在其中发挥的作用和功能。结合美国经验，中国的“突击花钱”问题是计划因素、预算制度和支出结构共同作用的结果，需要通过加强审计监督，调整支出结构，延长预算编制时间，实施跨年滚动预算等方法综合解决。

【关键词】“突击花钱” 美国经验 美国审计署

近些年来，每到年末，财政支出“突击花钱”问题就会引起社会广泛关注。所谓“突击花钱”，主要是指预算执行进度“前低后高”，直接表现是4季度和12月的支出比重过高。如图1所示，2009年12月全国支出占比达26.3%，4季度支出占比达40.8%，其后逐年有所下降，到2013年12月支出占比依然达17.9%，4季度支出占比达34.5%。图1也显示，如以地方数据来核算，年末“突击花钱”问题则更为显著。



数据来源：CEIC。

图1 中国2009—2013年12月和4季度支出占比

“突击花钱”现象的存在，不仅反映了预算执行管理领域可能存在的问题，还对宏观经济运行影响很大。年末支出比重过高，预算资金实际上大量结转，或财政存量资金积累过多，无法发挥财政政策应有的作用。而盘活财政存量资金，统筹安排财政资金使用，是稳增长等政策跟踪审计的主要关注内容之一。从现实运行看，即使加大年末“突击花钱”的力度，大量资金还需要在年底以结余、结转等方式留在国库、

* 汪德华，中国社会科学院财经战略研究院，邮政编码：100028，电子信箱：wangdh@cass.org.cn；李琼，对外经济贸易大学国际经贸学院。作者感谢“中国社科院基础研究学者资助计划”、国家审计署“合作共建财经院”项目和清华大学中国财政税收研究所的资助。

财政专户或者部门账户上，累积而成财政存量资金。

年终“突击花钱”现象并非仅是“中国制造”，而是在世界范围内广泛存在的一种财政现象。加拿大国库委员会主席曾经以“疯狂三月”来形容财年最后一个月支出比重高现象。韩国人将每年12月叫做“预算开支高烧月”。即使是作为全球预算管理和改革的典范，美国也曾出现“突击花钱”问题。在20世纪80年代，美国国会和审计署（GAO）曾对此问题高度关注，当时的学术界和政界对年底“突击花钱”问题也进行了大量的研究和探讨。本文拟通过梳理美国“突击花钱”问题产生的原因和背景，为遏制“突击花钱”采取的各种治理措施及其效果评估，来探讨解决中国“突击花钱”问题的方法。

一、美国“突击花钱”现象的演变历程及GAO的分析

美国联邦政府的年末“突击花钱”问题由来已久。1965年约翰逊总统提醒联邦机构，注意控制最后一个月的过度支出，不必要的支出可将拨款归还财政部。1977年3月，GAO在一份报告中指出，1975年联邦政府对私营企业的研发合同，65%发生在财年的最后一个月，一些部门最后两个工作日的研发合同甚至占全年的42%。此份审计报告引起舆论及国会、总统等多方关注。可以说，GAO的这份报告，拉开了美国社会对“突击花钱”问题高度关注的序幕。

受舆论高度关注年末“突击花钱”问题压力的影响，美国国会的多个委员会也积极行动起来。应多个国会委员会或分会的要求，GAO在1980年代初提供了多份审计报告，或以案例证明年末支出比重高产生浪费问题，或展示美国联邦各部门“突击花钱”现象的演变趋势，或提出控制“突击花钱”现象的建议。

1983年，里根总统要求各联邦机构遵照OMB的行政命令，控制并减少年末浪费性的“突击花钱”。1985年，GAO应国会的要求，分析年末“突击花钱”问题是否有所改善。分析结果显示，1982—1984年间第四季度的联邦机构支出比例，较1977—1979年间有所下降，但1984年第四季度支出比重已回落到正常的25%水平。在此之后，联邦政府年末“突击花钱”问题逐渐淡化。

进入21世纪之后，美国联邦政府的“突击花钱”又逐渐成为一个焦点问题。自克林顿政府开始，美国两党每年在财政拨款法案上的争议越来越激烈，导致新财年的预算拨款方案达成一致意见越来越滞后，甚至出现过三次联邦政府关门事件。预算拨款时间的延迟，导致实际支出时间的延迟。如图2所示，2000年之后美国联邦政府9月份支出比重均超过了12%，且呈逐步走高的趋势，2008年9月份联邦政府支出比重甚至达到了20.6%。相比之下，8月份的联邦政府支出处于正常平均水平。



数据来源：Fichtner and Greene (2014)。

图2 美国联邦政府2000—2013年8月份和9月份支出占比

美国社会各界在讨论“突击花钱”现象时，都高度关注其产生的原因。GAO在1980年曾详细分析了联邦各部门的情况，从具体的技术层面指出“突击花钱”现象广泛存在的原因主要有以下六点：

第一，采购合同的谈判时间较长。环保部门的一份采购合同的平均谈判时间为4—6个月。基于此，环保部认为，很多合同最后都是在9月份签订，“突击花钱”是正常的。也有观点认为，谈判时间长短与采购合同质量不相关，可以通过缩短谈判时间来避免支出集中到最后一个个月。

第二，部分法律的规定减少了部门对支出的控制力。例如，补充保障收入计划的支出直接支付给了受益人，支付的时间是由法律规定的；对赡养小孩的家庭的补助，是由联邦政府根据一系列固定的公式，直接下发给州政府的，其支出时间均不受相关联邦部门的控制。

第三，在年末，部门可能通过一些购买机会来节省支出。比如，在1978年的9月30日，社会安全局通过购买而非租赁一批车辆，节省了350万美元的资金。

第四，缺乏提前制定采购计划的制度。一份采购计划可以对采购的物品、时间和价格都做出了规定，便于在财年内均衡安排采购活动。如若没有采购计划，就有可能导致年末的过多购买。

第五，预算管理中区分年度拨款、跨年度拨款和无年度拨款的措施，并没有发挥作用。实际执行中，联邦各部门并没有得到保证未使用资金在下一财年会退回本部门，为避免国会可能会出台规定将这些资金移作他用，部门都会尽力将资金花完，无论其是否为跨年度拨款或无年度拨款。比如，内务局的水和电力资源部门，即便其资金是无年度拨款，1978和1979年9月份支出环比分别增加了57%、98%。

第六，拨款、预算以及项目计划的延迟。国会拨款和预算的延迟，压缩了项目经理采购的时间。如往往到财年的第二季度，资金才下达到环保部实验室部门主管手中。1980年，住房和城市发展部、环保部的拨款计划是1979年11月5日通过的，内务局的是1979年11月27日通过的，卫生、教育及福利部的拨款计划，直到1980年的3月26日，都没有达成统一意见。

从分析来看，产生“突击花钱”现象的部分因素是合理的，部分则反映出管理制度上存在问题。特别是第五点原因，凸显出“突击花钱”现象背后的机构行为动机：联邦机构如在年末不能及时花掉拨款，不仅当年拨款可能会收回，而且可能会影响下一年的预算额度，即所谓“花掉或丢掉”问题。

二、“突击花钱”问题的美国治理经验及效果评估

GAO的系列报告引起了很大的反响，也促进了关于如何治理“突击花钱”问题的广泛讨论。

首先，年末支出比重高就一定浪费吗？一定需要采取措施应对吗？对于这一问题，美国社会各界给出了不同的答案。GAO在对突击花钱现象的原因分析中，所列出的一些因素是正常现象，并不意味着浪费；一些机构部门的管理人员甚至指出，年末支出的增加可能体现的是良好的资金管理能力和能力。Jones (2005) 也指出，年末支出增加的现象确实存在，但没有证据表明存在“花掉或丢掉”问题。不过，也有研究认为，年末支出增加存在资金浪费问题。如2007年美国国防部组织的一次问卷调查中，95%的受访者认为，年末“突击花钱”存在效率低下的问题 (McPherson, 2007)。综合来看，“突出花钱”现象的成因复杂，应当区分合理因素和浪费性支出因素，而非单纯的压缩年末支出比重。

其次，Bettinger (1982) 认为导致年末支出比重高的情况可分为两类：一类是长期支出，这类支出往往存在于研发、建设和设备采购等多个领域。支出完成确实需要花费较多时间，如果强行要求加快此类支出进度，则预算单位可能会缩短中间的谈判时间，最终导致资金的浪费。另一类是短期支出，即预算单位只是为了花钱而花钱，在第四季度或年末购买不需要的物品或服务，如办公用品、机械设备和某些咨询服务。Bettinger (1982) 认为，20世纪80年代初，美国国会提出的一系列政策最终都以失败告终，是没有认识到长期支出只是采购过程的最终结果，解决支出问题的关键在于前期采购过程的合理化和有效化。对于不同类型的支出，应该给予不同的管理方法。对于长期支出，应规定招投标的公开披露期，招投标过程应该有至少45天的公示期，以促进招投标的市场竞争，避免由于垄断造成的价格虚高。对于短期支出，可采取国会所提倡的规定第四季度支出上限的办法，来遏制各部门为了花完预算而进行的不必要的购买。

正是在这些分析讨论的基础上，美国国会等机构出台了多项治理政策。国会修订了反浪费法案，授权OMB来管理预算执行过程，以期通过预算和拨款过程来控制年末“突击花钱”问题。国会政府管理监督委员会发布专题报告，并和行政部门合作开始采取一系列措施，具体如下：

第一，缓解部门支出压力。包括允许某些部门进行“多年或无年份预算”，给予部分联邦机构自由安排支出的空间，促使联邦机构进行审慎的预算管理。在联邦机构中，美国司法部目前允许资金跨年结转。

按照 Liebman 和 Mahoney (2013) 的研究, 与其他不允许结转的部门相比, 司法部的年末资金使用质量更高。在实践中, 俄克拉何马州自 1997 年开始, 允许各预算单位将未使用的资金保留 16.5 个月。Douglas 和 Franklin (2006) 对俄克拉何马州进行的问卷调查结果表明, 72.5% 官员都认为允许资金结转能够有效的降低年末浪费性的“突击花钱”。当然, 也有 17.5% 的人表示, 允许资金结转加重了工作负担; 另外 12.5% 的人则担心, 允许资金结转可能会导致下一年预算的缩减。

第二, 规定第四季度支出上限。如要求国防部最后两个月运营和维护支出不得超过全年的 20%; 交通运输部以及住房和城市发展部第四季度购买支出不得超过全年的 30%, 当季度每月购买支出不得超过全年的 15%。不过, GAO (1982) 审计报告指出, 这种规定做法并没有发挥减少浪费的作用, 与其说是遏制了年末“突击花钱”, 不如说是使得联邦机构不得不将支出前移。这样一来, 联邦机构与相关竞标方谈判的时间大大减少, 更加造成仓促的签订合同, 带来资金的浪费。总体看来, 该政策效果不佳。至 1982 年, 该措施基本宣告失败。

第三, 规范预算框架, 国会将部分预算管理权限授予行政机构, 强化其监管职能。行政层面对预算执行的监管职能主要由总统管理与预算办公室 (OMB) 承担。但是, 按照 GAO (1980) 以及 Bettinger (1982) 的看法, OMB 在监管联邦机构的预算执行方面成绩并不令人满意。GAO (1980) 推荐了强化 OMB 预算执行监管职能的一系列建议。1981 年, OMB 按照这些建议出台行政命令, 规定所有联邦机构在预算过程中都必须遵守以下四个步骤: 首先, 各部门上交支出计划书; 其次, 对所有合同设置前置时间和截止时间; 再次, 制定一个审查程序, 来保证年末支出的管理和控制; 最后, 对所有与合同相关的行为, 制定合同过程报告并上交国会。该程序为各机构限制不必要的购买和制定年度支出计划提供了一个基本的框架, Bettinger (1982) 认为, 这一措施对于遏制年末“突击花钱”较有实际效果。

总体来看, 美国国会及相关机构, 为缓解“突击花钱”现象, 推出了多项治理措施, 但这些措施的实际效果均存在争议。整体来说, 美国治理“突击花钱”问题, 既有硬性规范, 如规定第四季度支出上限, 也有制度安排。从政策结果来看, 制度安排的效果优于硬性规范, 且硬性规范可能会给部门工作带来不便, 具有一定的“副作用”。制度安排的实施效果取决于制度的约束力, 若相关制度能够得到部门的配合, 制度的每一个步骤能够及时有效的组织, 部门上交的数据真实可靠, 才能够起到理想的效果。

为保证制度安排的实施, 需要总统和国会对该问题的高度重视, 他们的重视程度决定了 GAO 在确保制度实施时的权力范围和部门的合作程度。美国政府对“突击花钱”高度关注的时期, 正是“新公共管理运动”如火如荼发展的时期。在此背景下, “政府绩效”的概念逐步进入公众视野, 政府部门工作观念开始转变, “突击花钱”问题得到遏制。但是, 进入 21 世纪, 随着美国两党斗争愈演愈烈, 政府绩效让位于政治斗争, “支出绩效”在美国政府工作中的优先序下降, 导致了“突击花钱”问题的反弹。

三、GAO 在治理“突击花钱”中所发挥的作用

作为遏制年末“突击花钱”的主要推动者和执行者, GAO 在治理“突击花钱”上起到关键作用。

首先, 确保各部门上报支出数据的及时性、真实性和准确性。在 20 世纪 70 年代末 80 年代初, 总统、很多议员开始重视年末“突击花钱”问题, 但部门却没有激励来配合完成, 导致部门上报的支出数据缺乏真实性和准确性。GAO (1980b) 指出, 部门收到支出报告任务后, 经常是 3 至 6 个月之后才上交支出报告, 这种滞后影响了数据的准确性。另外, GAO (1980b) 发现, 1978 财年, 住房和城市发展部支出增加了 180 亿美元, 其中, 165 亿美元都来自同一个账户, 在 GAO 的干涉下, 才重新修改上交其支出报告; 环境保护局将两笔 48.72 万美元的支出, 上报为 1979—1980 年的跨年度支出, 经 GAO 调查, 应为 1978—1979 年的跨年预算。部门上交的支出数据是政策实行的基础, GAO 的审查保证了基础数据的真实可靠, 也为后续政策的施行提供了支撑。

其次, 对总统和国会的要求作出回应, 对部门支出报告进行分析、整理, 并提出对应的政策建议, 同时分析对应措施的实施效果。目前可获得的美国社会对“突击花钱”问题的分析, 大部分来自 GAO, GAO 是遏制美国年末“突击花钱”的主要推动者。在 20 世纪八九十年代, GAO 对年末“突击花钱”问题做了大量的研究工作, 提出了一系列的政策建议, 并对这些政策的效果进行跟踪; 总统及国会的建议,

都是经由 GAO 来组织施行。

再次，推动预算管理体制改革。在此之前的很多年，美国联邦部门、OMB 对监督管理预算执行问题并未给予太多关注。资金的使用者的“政绩观”为：资金使用金额越大，对应部门主管绩效越好。在 GAO 的推动下，部门和 OMB 开始关注预算执行问题，在部门间逐步形成了关注资金使用绩效的氛围，推动了预算拨款流程机制的诞生，也推动了反浪费法案的修订。

四、借鉴与启示

与美国相比，中国的年末支出比重更高，“突击花钱”问题更严重。虽然中国的“突击花钱”主要是地方政府部门，GAO 关注的是联邦部门，但其背后的激励机制是一样的，因此可以借鉴美国的经验教训。中国的体制背景与美国存在系统性差异，借鉴美国经验时需要仔细分析，作为全球预算管理和改革的典范，美国治理年末“突击花钱”问题，也没有一招见效的对策。这表明，以年末支出比重高为特征的“突击花钱”，是一个计划因素、预算制度和支出结构等共同作用导致的综合性问题，不能简单的采取控制年末支出比重的做法。借鉴 GAO 的做法，由审计和财政部门对预算执行单位的年末财政支出，分部门、分类别、分地区乃至分业务进行细致分析，找出可能存在浪费的部分，区分出合理的部分。相关政策不能简单化的压缩年末支出比重，而是要对原因透彻分析，针对性地提出措施。

一是全面推进绩效审计，多维度考察财政资金的使用效率。绩效审计一方面可以起到监督的作用，另一方面，以单个项目（机构或事项）的经济性、效率性、效果性等为目标，有利于对每一项支出进行具体的、针对性的分析。需要特别注意的是，在预算管理制度没有改善的情况下，单靠行政压力，财政存量资金与“突击花钱”可能会产生跷跷板现象，在审计时，需要拨开“盘活存量资金”和遏制“突击花钱”的外衣，关注资金的实际使用效率。

二是调整支出结构。GAO 对美国“突击花钱”的分析，基本都是集中在联邦政府各部门的购买性支出。基本支出比较固定，出现浪费性“突击花钱”可能性较小。而购买性支出具有较大的灵活性，是 GAO 关注的重点。在中国，大量的购买性支出都是以项目的形式存在，尤其是在基层政府。陈家建（2013）在对中国某一镇的调研中发现，除少量的固定开支，全部的政务经费都是“走项目”，比例高达 80%，这也解释了为何中国基层组织的“突击花钱”问题更为突出。而经济建设领域的专项资金过多过散，是当前我国预算资金分配的典型特征（渠敬东，2012）。调整我国的支出结构，增加社会福利性支出，减少经济建设性项目支出安排，是降低年末支出比重，缓解“突击花钱”现象的一个重要途径。

三是注重预算管理流程设计。政策最终的目的是提高资金的使用效率，最根本的办法是构造合理的制度框架，促使项目单位有激励来节省财政资金，审慎的制定预算计划。美国经验表明，综合性的制度设计较之于简单的削减年末支出比重的政策规定，更容易得到各个部门的遵守和实行。制度设计需要付诸法律，使之具有约束力，还要公布于众，接受各方面的监督。自 2003 年以来，我国审计署每年对预算执行审计结果和相关部门的整改情况进行公告，取得了很大成效，引起社会各界的强烈反响，扩大了政府审计的影响力，一定程度上对政府部门的浪费行为形成了威慑和监督，有利于遏制浪费性的“突击花钱”。

四是延长预算编制的时间，使日历年与财政年相匹配。我国全国人民代表大会审批通过预算基本上是 3 月之后，地方上略有提前。在预算得到批准之前，预算单位一般不能安排项目支出，从而导致实际预算执行时间被扣掉几个月。预算单位若要在年底完成上级部门下达的各项指标，常在年底“突击花钱”。美国 21 世纪以来，受两党党争的影响，拨款方案达成一致的时间大大推迟，而美国的预算周期长达 33 个月，每个项目的审查，基本都经过了较为严格的论证，一旦拨款方案通过，就可以快速执行。相比之下，受制于时间限制，我国预算审批得以通过之后，还需要“二次分配”资金到具体项目的时间，加上预算执行过程中存在相当多的追加或追减，项目资金的实际执行时间更是延迟。因此，一方面要尽可能使日历年与财政年接轨，另一方面要细化预算编制，使预算批准之后项目能快速落地。

五是允许资金的跨年结转，实施跨年滚动预算。考虑到一些财政支出项目需要较长的时间准备，美国

学者较为一致的意见是应允许该类项目资金跨年结转,不强求在当年花完。中国也应实事求是的分析各类财政支出项目的性质,该结转的应允许结转。对此,十八届三中全会已经提出,改进预算管理制度,审核预算的重点由平衡状态、赤字规模向支出预算和政策拓展,建立跨年度预算平衡机制。当前我国需要积极推进这项工作。参考美国政治界和学术界对此的讨论,资金跨年结转可能会导致沉淀资金的增加,降低资金使用效率。为此,允许部分项目资金结转,还需辅之以一定的配套措施,如确保预算编制的准确性,完善会计和报告体系,完善外部控制和内部审计体系,进行中期预算审核,规定允许结转比例等。

主要参考文献:

- 陈家建. 2013. 项目制与基层政府动员——对社会管理项目化运作的社会学考察[J]. 中国社会科学(3):64-79.
- 渠敬东. 2012. 项目制:一种新的国家治理体制[J]. 中国社会科学(5):113-130.
- 汪德华. 2015. 盘活财政存量资金,告别年末“突击花钱”[J]. 中国经济周刊(13):24.
- GAO. 1977. Federal Agencies' Contracting for Research and Development in the Private, Profitmaking Sector. <http://www.gao.gov/products/PSAD-77-66>.
- GAO. 1979a. Documented Cases of Wasteful "hurry-up" Year End Spending. <http://www.gao.gov/products/A87232>.
- GAO. 1980. Government Agencies Need Effective Planning to Curb Unnecessary Year-End Spending. <http://www.gao.gov/products/PSAD-80-67>.
- GAO. 1985. Federal Year-End Spending Patterns For Fiscal Years 1982, 1983, and 1984. <http://www.gao.gov/products/AFMD-85-75>.
- GAO. 1998. Year-End Spending: Reforms Underway But Better Reporting and Oversight Needed. <http://www.gao.gov/products/AIMD-98-185>.
- Liebman Jeffrey B., Neale Mahoney. 2013. Do Expiring Budgets Leads to Wasteful Year-end Spending? Evidence from Federal Procurement [J]. NBER working paper No. 19481.
- McNab, Melese. 2003. Implementing the GPRA: Examining the Prospects for Performance Budgeting in the Federal Government [J]. Public Budgeting & Finance, 23: 73-95, 82.
- Bettinger. 1982. "Hurry-up" Spending: A Call to Refine the Federal Budgetary Process [J]. Journal of Legislation, 9:343-356.

Experience and Implications of US Federal Government in Controlling Wasteful "Hurry-up" Spending

——Discussions on the role of government auditing in correcting governing "hurry-up" spending

Wang Dehua Li Qiong

Abstract: "Hurry-up" spending is an outstanding problem in China's budget process, which at the end of every year, the media, the public and the government pay great attention to. Unfortunately, international experience analysis of this problem is rare. At the late 1970s, there were widespread discussions on the American federal government's "hurry-up" spending. This paper reviews the background of "hurry-up" spending in the United States then, as well as the US Government Accountability Office's actions and related academic research. This paper also reviews the main control measures for relieving "hurry-up" spending in the United States and the effect evaluation. Combining the American experience, we conclude that, "hurry-up" spending in China is a consequence of government plans, budget systems and expenditure structures. To address this problem, China needs a comprehensive solution to strengthen audit supervision, adjust expenditure structures, extend the budget time span, and implement "multi-year" rolling budgeting.

Keywords: "hurry-up" spending, US experience, GAO