

<<美国预算中的信托基金>>

图书基本信息

书名：<<美国预算中的信托基金>>

13位ISBN编号：9787543215276

10位ISBN编号：7543215276

出版时间：2009-1

出版时间：格致出版社

作者：埃里克·M.佩塔斯尼克

页数：237

译者：郭小东

版权说明：本站所提供下载的PDF图书仅提供预览和简介，请支持正版图书。

更多资源请访问：<http://www.tushu007.com>

<<美国预算中的信托基金>>

内容概要

本书主题是讨论信托基金在美国联邦预算中所扮演的角色。

这是一个与公共政策和政治科学具有交叉关系的论题。

选择这一主题并非偶然，我在加利福尼亚大学伯克利分校所接受的研究生培养就兼及这两个领域。

在加利福尼亚大学伯克利分校公共政策研究生学院——现已更名为Goldman学院，我的研究方向是公共政策的效率与均衡设计。

随后，当我在华盛顿立法机构担任了两年助手工作又回到伯克利从事政治科学的博士研究时，我的兴趣集中在政策制定过程的历史与制度变迁上，也集中在过去的选择对现在和将来的选择所产生的影响上。

我对信托基金的兴趣最初就是起因于为了填补我对当时社会保障问题政治争论的认知上的贫乏。

我注意到，每当立法者们讨论社会保障和联邦预算之间的关系时，他们都会把焦点集中于社会保障信托基金的支出流与收益流之上。

本书为“公共预算经典与前沿译丛”之一。

书中详细介绍了联邦政府信用基金和政治承诺之间的关系，对我们理解美国政府预算的制定过程提供了参考。

<<美国预算中的信托基金>>

书籍目录

译丛总序序言第1章 引言：信托基金与承诺政治第2章 政治交易成本，反馈效应与政策可信性第3章 信托基金税收与一般基金税收第4章 社会保障信托基金第5章 医疗保险信托基金第6章 高速公路信托基金第7章 航空信托基金第8章 超级基金第9章 信托基金的障碍：能源安全与铅毒减轻基金的失败案例第10章 结论：遵守承诺的结构和规范挑战参考文献后记

<<美国预算中的信托基金>>

章节摘录

第1章 导言：信托基金与承诺政治 承诺关系的建立在民主政治中居于核心地位。候选人作出竞选承诺以赢取选举。在执政过程中，获选官员之间以及他们和利益集团之间也形成承诺关系。把政府施政引向一个特定的政策方向，对于政党和政治体制建设，也都是关键所在。然而，如果承诺是建立在民主生活中的强制因素之上的，官员们就难免处于一种民主条件下左右为难的窘境。如果没有办法使政策具有持久性，官员们就不能按承诺塑造出政权将来的模样。如果每一项政府承诺都是刻在石头上的，政府首脑将最终丧失对现状进行控驭的能力。政治家们应如何处理和应对这种在承诺和弹性之间出现的带根本性的棘手关系，正是本书的主题所在。

作为该项研究的经验性材料，本书对一种重要但又甚少得到研究的制度安排——美国联邦预算中的信托基金，就其产生和发展进行了探索研究。主要案例包括社会保障信托基金、医疗保险信托基金和高速公路信托基金。与对应于政府一般施政目的的一般财政收入不同，信托基金“受法律限制使用于指定的项目和指定的用途”。信托基金的最主要收入来源是一些特定的专项税收（earmarked taxes，诸如工薪税和燃油税等）。然而，某些信托基金也通过预算内资金获得转移支付，诸如将利息收入转入社会保障信托基金。到1995年，150种以上的信托基金在美国预算中占据了近40%的联邦收入总量（不包括内部的转移支付），而在1950年，信托基金所占比重还不到10%。

有人可能认为联邦信托基金是一种令人费解的科目，只给政府会计的反常带来好处。没有比这更严重的误解了。信托基金在总体上是长期政治承诺的具体体现。信托基金的设计意味着对政治承诺提供保障，承诺一旦作出，就须践行。国会研究处（Congressional Research Service, CRS）指出：“设置联邦信托基金的典型意义就是为了那些具有非常长远目标的项目。”许多信托基金都是建立在一个明确的共识之上：“作为对公众支付特定税收或费用的交换，政府应将其用于某种行动之上。”

有时，信托基金被视为形成大规模储备的手段，以为将来政府的支出“预留资金”。但是，一般而言，联邦信托基金是在“现收现付”制基础上运行的，当下的税收用于换取当下的获益。信托基金财务安排中的切实意义，仍然是为长期承诺服务的。

如果信托基金按既定意愿发挥作用（有些事显然不能作此假定），它们就会收窄未来主管官员在配置预算资源时的机动性，从而对他们行使他们认为应该履行的公共职权形成了限制。这种现任执政者对他们将来继任者的手脚加以束缚的结果，无论能否在制度规范力下被接受，或者这种结果是否能获得成功，在民主政治条件下，它长期以来都是备受争议的话题。许多民主思想家认为，对未来加以限定是不道德的。

Thomas Paine写道：“每个时期和每一代人在任何情况下都必须拥有为了自己而采取行动的自自由，如同前面时期和前代人的情况那样。”

在Paine看来，如果现在的领导在选择自己的路径时受到制约，民主将变得毫无意义。托马斯·杰弗逊总体上同意这一观点。

当杰弗逊认可对基本人权作有限的宪法保护时，他认为执政者没有权利对遥远的未来立法。他同样坚信，所有法律和宪政安排经过一段时间后都必然出现缺陷。

届时，应举行公民投票以决定新的治理方式。

英国19世纪伟大法学家Alfred Dicey则认为，构建未来的做法并非那么无益和不道德，“议会确实不止一次尝试或尽力去通过将会捆绑后来者手脚的法律，只是这种努力总是以失败告终”。

<<美国预算中的信托基金>>

按照Dicey的说法，“在保留其统治特征的情况下，统治权是不会通过任何特别的立法以限制它自己的权力的”。

信托基金的建立以及基金运行中相关的政治制度，提供了一个很好的平台，在这个平台上，可对民主政治条件下法定承诺的局限和可能出现的变化进行探究。

为什么政治家们为某些项目设置了信托基金，而对其他项目则没有设置？

过去存在的信托基金如何制约着后续的政策结果？

哪些行为主体参与了信托基金的决策？

为什么有些信托基金的制度铺排显得比其他基金更稳定？

当前人留下来的承诺与现在的需求已经不协调时，政治家们能够“撤销”这些承诺吗？

最后，联系专款专用的资金安排方式，信托基金通常会受到的挑战是什么？

进而，信托基金这一手段如何在公共预算中得以改进？

本研究的必要性 各种各样的政府制度，从行政事务到官僚政治架构，都可以被看成是政治承诺的产物。

大多数政治学学者都会把注意力集中在成文的宪法上，在既定政治条件下，宪法决定了基本的权力资源。

一般地，宪法的条款确实是很难改变的。

然而，承诺和机动性之间的冲突作为一种基本的矛盾，也同样在这个法治领域产生。

可以肯定，体现在普通法规中的承诺在总体上远比那些写进宪法中的承诺易于改变。

但是，法定的承诺通常显得更具持久性，延续得更长久。

在一个大政府的时代里，以前的法定承诺对今日活动的影响是决然不能忽视的。

确实，随着现代福利—管理国家的成熟，录入法令典籍的承诺的范围和数量在膨胀，新的项目被周期性地添加进原本体现过往职责的、大体稳定的基数之中，政府治理的性质就发生了改变。

逐渐地，所有主要工业化国家民主政治的执政者都发现，他们被往届政府留下来的承诺束缚住了。

就如Richard Rose和Philip Davies准确地指出的那样：“‘治理就是选择’这一耳熟能详的格言的适用程度已降至最低。

该格言意味着政府是由个体决策者来运作的，个体决策者们拥有和一个在商场中的个人同样多的自由选择权，可以自由决定到底是买比萨还是雪糕筒。

但一个新上任官员的法定承诺并不是一份体现其本人选择意愿的菜单，而是决策者需要负责任去做的事情。

不管是否喜欢，每个新上任的官员必须认识到：‘治理就是继承’。

过去承诺所留下来的影响体现在每一种政策之上，但美国预算中人口统计因素、经济因素的作用，再加上为严格限制执政者手中的正规裁量权而设计的非常复杂的制度模式，很可能导致过去承诺对美国预算政策所留下的影响比任何其他影响都要大。

每一年，一般税收收入被安排来为拨款支出提供资金（这种开支方式极易被职权在握的政治家所控制），在一代人之前，这种开支方式在美国预算中占三分之二，现在已下降到三分之一^[133]按照一个政策专家所言，如果这种趋势不被阻止，美国人很快会面临这样一种政治前景：“由过往选举的官员的承诺所带来的预定结果”就代表了全部。

当然，任何预算项目都涉及对将来的承诺，但是，在为了限制未来执政者的选择自由而设计的机制的作用下，有一些预算中的承诺得到不断强化。

在美国联邦预算中存在着三种这样的方式，其中之一就是信托基金的机制。

另外两个机制是法定权利（法律条款要求要对符合条件的人给予确定的支付）和指数化（对通货膨胀的自动调整）。

这三种机制有时会联合发挥作用，例如，大规模指数化法定支出项目（如社会保障）中的不少项目是由信托基金支付的。

但是，信托基金也用于支付所谓的自由决定项目，诸如高速公路建设。

每一种机制都有其自身理由值得作为研究的对象，因为每一种机制都“可以通过不同的方式绑住立法者的手脚”。

<<美国预算中的信托基金>>

然而，尽管信托基金的范围很广，而且它们在美国国内资金项目中占据重要的地位，但是对信托基金的专项研究还没有出现。

信托基金在现实和理论上都具有研究价值。

程序上，政府项目的持久性通常转化为资金安排的持续性。

确实，大量社会项目的法定地位由于没有一个专门的资金来源，现在不是受到严重挑战（如食品券、医疗补助项目），就是被撤除（如对有需要抚养儿童家庭的帮助项目）。

由于社会保障和医疗保险信托基金据说正走向“破产”，因而信托基金本身也成为当前美国社会政策争论的中心。

如何使这些项目对婴儿潮时期出生的退休者保持偿付能力，是一个热门话题。

任何了解美国福利制度的当代人，都必须紧密注视信托基金和作为其指定来源的税收。

美国预算信托基金在理论上是令人感兴趣的，因为它们作为担保机制的重要性并不明显。

蕴涵在公共信托基金中的承诺并没有受到外部推动力的制约，而且，就像最近所确定的那样，联邦信托基金并没有积累起真正的财富。

当一个信托基金的收入大于支出时，富余的现金就作为非市场运作的联邦保险进入了财政部的一般账户。

这些险种都是由国家以充分信赖条款的方式支持，它们按竞争条件下的回报率获得利息，并且被国会制定的法定债务上限所制约。

3而且，各种保险所增加的国家储蓄，达到了剩余的信托基金可降低联邦政府在其他方面举借的债务的程度。

但是，信托基金的储备并没有形成它自己的经济财力。

这些储备是“要向政府提出支付要求，而不是为了政府提出要求”。

当信托基金的承诺开支需要得到补偿的时候，政府必然按通常所做的那样，通过征税、减少其他支出或举借公债的方式筹集资金。

.....

<<美国预算中的信托基金>>

版权说明

本站所提供下载的PDF图书仅提供预览和简介, 请支持正版图书。

更多资源请访问:<http://www.tushu007.com>