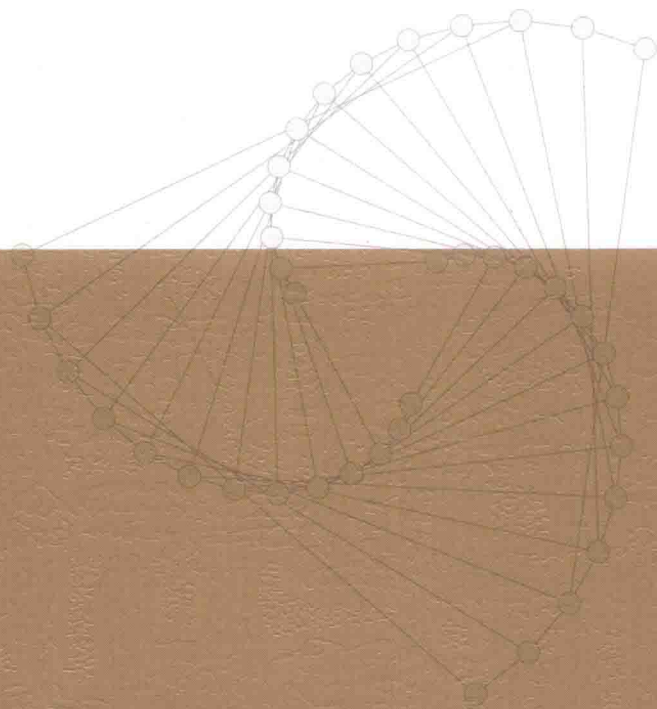


The Study of Linkage Mechanism between  
the Medium-Term Budget and the Annual Budget

# 中期预算与年度预算 联动机制研究

张韬 著

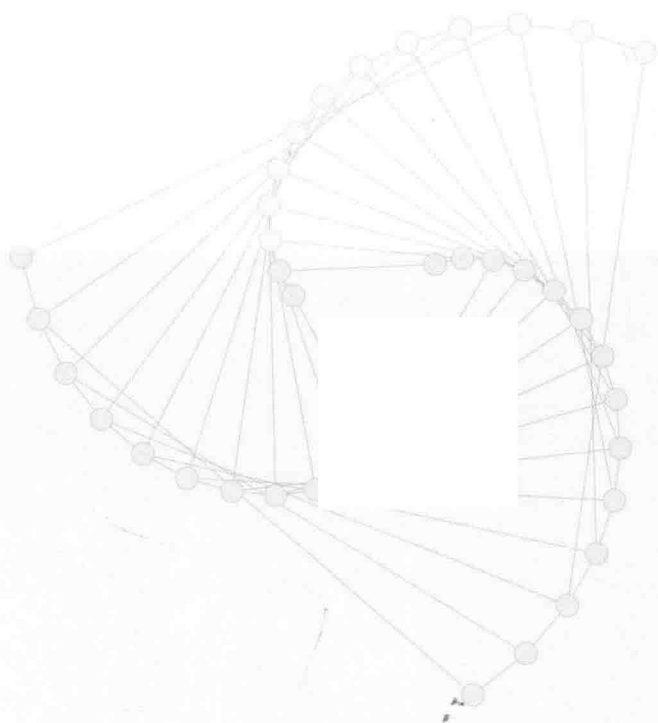


中国社会科学出版社

The Study of Linkage Mechanism between  
the Medium-Term Budget and the Annual Budget

# 中期预算与年度预算 联动机制研究

张韬 著



中国社会科学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

中期预算与年度预算联动机制研究/张韬著. —北京: 中国社会科学出版社, 2016. 12

ISBN 978 - 7 - 5161 - 9380 - 8

I. ①中… II. ①张… III. ①预算制度—研究 IV. ①F810.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 280617 号

---

出版人 赵剑英  
责任编辑 刘晓红  
责任校对 周晓东  
责任印制 戴 宽

---

出 版 中国社会科学出版社  
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号  
邮 编 100720  
网 址 <http://www.csspw.cn>  
发 行 部 010 - 84083685  
门 市 部 010 - 84029450  
经 销 新华书店及其他书店

---

印 刷 北京君升印刷有限公司  
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂  
版 次 2016 年 12 月第 1 版  
印 次 2016 年 12 月第 1 次印刷

---

开 本 710 × 1000 1/16  
印 张 13.25  
插 页 2  
字 数 205 千字  
定 价 50.00 元

---

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换  
电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

## 序

学术界的一些学者常常为了渲染自己观点的正确性，会运用刻薄的语言描述自己所批判的对象。阿伦·威尔达夫斯基（Aaron Wildavsky）总结了一些主张政府应当实施中期预算的学者对年度预算的形容：“没有头脑，因为它的流向与项目不匹配；毫无理智，因为它们关注投入而非产出；目光短浅，因为它们仅涵盖一年而非数年；支离破碎，因为作为一条规则，它仅审查变动的部分；因循守旧，因为这些变化通常很小，且更糟。”<sup>①</sup>这种对年度预算拟人化的描述尽管有些“过分”，但是确实是让人印象深刻，看后难以忘怀。的确，现行年度预算确实存在预算编制程序缺乏足够的战略眼光，难以评估财政可持续性，而且无法为跨年度的预算承诺提供可持续的预算资源等问题。

中期预算由于具备年度预算所无法具备的预见性、目的性和可信度，成为世界大部分国家弥补年度预算弊端的较好选择。随着中期预算成为世界上大多数国家预算改革和发展的大趋势，中期预算理论已经成为目前世界上最热门、最具前瞻性的财政理论问题之一。然而成功实施中期预算的条件十分苛刻，不仅在政策层面要求中长期内宏观经济形势相对平稳，中长期财政收支可以较为准确地进行预测，宏观经济政策及财政政策相对稳定明确，同时在技术层面还要求与年度预算实现良好的衔接与互动。正因为如此，虽然世界上许多国家试图实施符合本国国情的中期预算改革，但是大部分国家未能实现中期预算与年度预算之间的有机衔接，导致中期预算改革被迫夭折。部分国家

---

<sup>①</sup> 阿伦·威尔达夫斯基：《预算与治理》，上海财经大学出版社2010年版。

虽然构建起“嵌入型”的中期预算，但是由于缺乏足够的法律约束力，导致其难以真正实现中期预算改革的初衷。

中华人民共和国成立初期，我国的财政经济管理体制基本上照搬了苏联高度集中的计划经济体制，计划高度涵盖了社会生产和人们生活的方方面面，政府预算在经济与社会领域只是“计划”的一个重要组成部分，属于国民经济计划当中的主要的资金计划。自改革开放以来，随着社会主义市场经济体制的建立和逐步完善，市场经济体制逐步取代计划经济，政府预算在整个国民经济中的地位、作用、功能也随之发生了根本性的变化，政府预算不再只是作为国民经济和社会发展的资金计划，而且更重要的是作为“国家治理的基础和重要支柱”，科学合理的政府预算是“优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安”的重要财政手段 [《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》），2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过]。

这里需要特别指出的是，在这次会议通过的具有历史意义的《决定》中的有关十五项深化改革重大问题中“深化财税体制改革”是被作为与其他十四项并列的重大问题予以阐述的，这种行文方式表明中国共产党最高权力机构确实是把财税问题作为与国家经济、政治、社会等一系列重大问题并列的基础性和关键性（支柱）问题严肃对待的。2015年1月3日，我国国务院正式颁布《国务院关于实行中期财政规划管理的意见》（国发〔2015〕3号），明确要求各级政府部门编制中期财政规划，并提出要根据经济社会发展情况适时研究调整，使中期财政规划渐进过渡到真正的中期预算。2015年10月29日，中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》（以下简称《建议》），《建议》中就如何深化财税体制改革诸项中明确要求“建立全面规范、公开透明预算制度，完善政府预算体系，实施跨年度预算平衡机制和中期财政规划管理”。然而，从迄今为止的中期预算实施情况看，在中期预算和年度预算之间仍未能建立起必要的联动机制，未能实现国发〔2015〕3号文件所提出的“强化中期财政规划对年度预

算编制的约束，年度预算编制必须在中期财政规划框架下进行”的基本目标。

虽然对于中期预算的必要性、约束条件与实施效果，国内外已有众多学者进行了相关研究。但是对于实现中期预算与年度预算之间的衔接问题，目前学术界的探讨尚不系统，甚至主流学者对中期预算的概念体系的认识仍然模糊不清。<sup>①</sup>在这种背景下，理论界显然无法解释中期预算与年度预算之间的关系问题，更无法给出在实践中如何解决中期预算与年度预算之间衔接问题的答案与方法。

各国预算管理体制改革的实践已经证明，中期预算与年度预算的衔接问题，是一个世界性难题。作者在对学术界和有关国际组织已有研究成果进行梳理和提炼的基础上，通过进一步的悉心研究和认真分析，通过调查研究，提出了“不论是实施‘嵌入型’的中期预算，还是实施‘约束型’的中期预算，首先都是要科学有效解决好中期预算和年度预算的衔接问题”的观点。更为难能可贵的是，作者创新性地提出了构建比较适应我国国情的中期预算和年度预算的联动机制的理论构想和实践路径，这些构想和实践途径建议已经在行政、政策与立法方面的一系列建议中有不同程度的体现，使这部著作具有重要的理论创新和重大现实意义。

人类社会发展的历史已经证明，财政问题不仅是经济问题和管理问题，而且是政治问题和社会问题，更是国家治理和国家兴旺发达的命脉所系。目前，国内外主流财政学界把财政学视为经济学的一个分支、单纯使用经济学的范式来分析政府财政问题的做法，是导致目前主流财政学理论缺乏对现实财政问题解释力、对中长期财政问题缺少预测能力的主要原因，因此对政府中期预算及其与年度预算之间关系问题的研究，首先在认识上必须挣脱“财政学隶属于应用经济学”思维惯性的束缚。

张韬作为我的学生，从博士学位论文的选题、文献综述的梳理、

---

<sup>①</sup> 李俊生、姚东旻：《中期预算框架研究中术语体系的构建、发展及其在中国应用中的流变》，《财政研究》2016年第1期。

中期预算与年度预算联动机制模型的设计，最终到论文的定稿中，一直努力践行财政学作为一门独立学科的研究范式——尽管这个过程很痛苦，因为它毕竟超出了此前张韬在大学本科和硕士期间所学到和掌握的财政学理论知识，但是张韬能够迎难而上，表现出我国青年一代财政学者的良好治学风貌，以及敢于创新的精神，我不仅为之感到十分欣慰，而且也使我们立足中国、借鉴国外、建立财政学的中国学派的光明前景更加充满了信心。

中央财经大学财政税务学院教授  
副校长



2016年7月31日

## 摘要

随着我国财政支出需求大幅增加，以及政府债务风险和养老金风险日益加大，我国财政可持续性正面临着越来越严峻的挑战，这使对预算资源投入予以强制性约束成为必要。然而，无论是国民经济和社会发展五年规划，还是现行的年度预算机制，包括2015年开始实施的中期财政规划，在构建预算资源投入约束机制方面都存在明显的不足。

从目前的理论探索以及世界各国的实践经验来看，中期预算对于构建预算资源投入约束机制都是较好的选择。然而，成功实施中期预算的约束条件非常苛刻，不仅在政策层面要求中长期内宏观经济形势相对平稳，中长期财政收支可以较为准确地进行预测，宏观经济政策及财政政策相对稳定明确，同时在技术层面还要求与年度预算实现良好的衔接与互动。

对于实施中期预算的必要性、约束条件与效果，已有众多学者进行了相关研究。但是，对于中期预算实施极为重要且必须解决的基础性与关键性问题，即中期预算与年度预算之间的衔接问题，目前学术界的探讨尚不系统。本书通过对国内外文献的研究与梳理，发现学术界的争议焦点主要集中在解决方案的选择：一是将中期预算嵌入到年度预算（即“嵌入型”中期预算）；二是通过中期预算和年度预算进行严格约束（即“约束型”中期预算）。然而，这两种方案都存在难以解决的问题：一方面，“嵌入型”中期预算缺乏足够的法律约束力，在制度上存在巨大的隐患；另一方面，依据《国务院关于实行中期财政规划管理的意见》（国发〔2015〕3号）的要求所编制的中期财政规划，难以对具有法律约束力且刚性增长的年度预算进行有效约束。



因此，探寻建立科学可行的中期预算与年度预算联动机制，并对中期预算与年度预算的关系在法律上加以进一步明确，使中期预算对年度预算具有必要的约束力，不但可以保障中期预算的成功实施，而且可以有效克服年度预算存在的不足，从而实现整个预算管理体制改革的目標。

我国目前主要依靠行政机关来推动中期财政规划和中期预算改革，加之存在预算透明度不够高、税收的法律约束力不够强、若干尚未完全脱钩的重点支出对预算支出的硬约束等问题，都成为未来实施中期预算与年度预算联动机制的主要障碍。探索建立中期预算与年度预算联动机制的主要目的，就是以构建具有约束力的中期预算为突破口，进而系统地解决上述问题。

基于上述认识，本书提出了以体制机制和政策创新为原动力，推动国民经济和社会发展五年规划、五年立法规划、中期预算在时间、目标、任务、体制机制和政策方面相衔接，实现中期预算与年度预算的科学联动，使这些要素有效构成国家规划管理现代化的重要基础。

为了实现中期预算与国民经济和社会发展五年规划、五年立法规划的有效衔接，本书运用系统动力学与运筹学的研究方法，设计出五年中期预算与年度预算联动机制的模型。理论上，中期预算与年度预算联动机制运行最理想的状态，是实现年度预算的运行与中期预算的设计完全吻合。然而在现实中，年度预算的运行与中期预算的设计完全吻合是一个小概率事件，更多的情况是年度预算与中期预算在数量和结构上会出现一定程度的偏差。例如，五年年度预算收支规模的实际执行结果通常会大于或小于五年中期预算收支规模。因此，需要通过政策、法律法规进行不断的修正，尽可能地缩小这种偏差，避免出现严重偏离的情况，从而确保中期预算与年度预算联动机制的运行能达到一个较优的状态。

基于理论分析的结果，本书提出了构建我国中期预算与年度预算联动机制在行政、政策与立法方面的建议。第一，建议政府研究并发布《经济和财政展望报告》《预算政策报告》《政府债务管理报告》《预算指南》《部门五年规划》和《部门绩效报告》；第二，建议我国

各级政府借鉴我国现行的“自上而下”与“自下而上”相结合的年度预算编制方法，编制《部门中期预算》；第三，建议政府各职能部门基于中期预算的设计指标要求，在年度预算中设置部门预算支出的上限；第四，建议政府各职能部门按照《预算法》的要求严格执行预算，可用预算资金的“上限”必须具有严格的法律约束力；第五，为了确保中期预算与年度预算联动机制的建立，建议构建我国中期预算与年度预算联动的法律与政策保障机制，包括由中央全面深化改革领导小组保障中期预算与年度预算联动机制，确立全国人大在财政立法中的主导地位，修正和制定与中期预算相关的法律法规，推动国民经济和社会发展五年规划与五年立法规划、政府任期相衔接等。

本书的创新点主要包括以下内容：

(1) 本书提出了构建中期预算与年度预算联动机制的理论模型以及相应的政策建议，进而为探索解决中期预算对年度预算约束力不够的问题提出了新的路径。目前，学术界和业界针对中期预算对年度预算缺乏约束力的问题，提出了有关建立“嵌入型”中期预算和“约束型”中期预算的观点与政策建议。这些建议对上述问题的解决均不同程度地存在针对性不够、约束力不强的问题。特别是在我国现行的法律框架内，中期财政规划由于不需要立法机关的批准，因而不具有法律约束力。因此，探寻中期预算与年度预算之间的联动机制，使中期预算对年度预算具有必要的约束力，是实现中期预算改革目标、完善年度预算制度与机制的重要前提条件。

(2) 本书提出的将国民经济和社会发展五年规划、全国人大的五年立法规划与中期预算相互衔接的观点具有重要的理论意义和实际参考价值。目前，中期财政规划、国民经济和社会发展五年规划、全国人大的五年立法规划，在时间、目标、任务、体制机制和政策等方面都难以衔接。本书提出的以体制机制和政策创新为原动力，推动国民经济和社会发展五年规划、全国人大的五年立法规划与中期预算，在时间、目标、任务、体制机制和政策等方面相互衔接，不仅在实践中有利于实现中期预算与年度预算的科学有机联动，而且对于探索构建我国国家规划管理现代化体系也具有重要的理论意义。

(3) 本书运用系统动力学、运筹学等方法来研究中期预算建设问题,是一种新的尝试。目前,国内外学者多偏重于用计量经济学、博弈论等现代经济学的方法,建立预算模型,对中期预算进行实证研究和规范分析。由于本书的研究对象是中期预算与年度预算联动机制,重点是剖析中期预算与年度预算之间的衔接问题与工作原理。通过对相关研究文献的查阅,本书采用系统动力学、运筹学等跨学科的研究方法,对中期预算与年度预算联动机制进行研究,据此构建了中期预算与年度预算联动机制的系统动力学等模型,这是研究方法上的一种新的尝试。

# 目 录

第一章 导论 .....	1
第一节 选题背景与研究意义 .....	1
一 选题背景 .....	1
二 研究意义 .....	6
第二节 基本概念界定 .....	11
一 相关概念的界定 .....	11
二 中期预算的主要类型 .....	15
第三节 研究思路与主要内容 .....	18
一 研究方法 .....	18
二 研究技术路线 .....	19
三 主要内容 .....	20
第四节 本书的创新点、难点与不足 .....	21
一 本书的创新点 .....	21
二 本书的难点与不足 .....	22
第二章 文献综述 .....	24
第一节 关于中期预算机制设计与实施效果的研究 .....	24
一 关于中期预算机制设计的研究 .....	24
二 关于中期预算实施效果的研究 .....	30
第二节 关于中期预算与年度预算衔接问题的研究 .....	39
一 关于中期预算嵌入年度预算的研究 .....	39
二 关于中期预算对年度预算约束机制的研究 .....	42

三	关于中期预算与年度预算衔接问题的其他研究	46
第三节	文献评述与研究目标	48
一	文献评述	48
二	研究目标	50
<b>第三章</b>	<b>理论基础</b>	<b>53</b>
第一节	公共选择理论	53
一	投票理论	53
二	利益集团理论	56
第二节	渐进预算理论	59
一	渐进预算支持者的理论	59
二	渐进预算批判者的理论	62
第三节	生命周期—持久性收入理论	63
一	生命周期—持久性收入理论	63
二	对生命周期—持久性收入理论的争论	64
第四节	预算平衡理论	65
一	中国古代预算平衡理论	65
二	中国现代预算平衡理论	70
三	西方预算平衡理论	73
<b>第四章</b>	<b>我国实施中期预算与年度预算联动机制条件分析</b>	<b>79</b>
第一节	我国实施中期预算与年度预算联动机制的 有利条件分析	79
一	社会主义市场经济体制的建立创造了制度条件	79
二	预算管理改革不断深化奠定了坚实的制度基础	81
三	日益增长的预算规模提供了基本保障	84
四	国内三年滚动预算试点的经验教训提供了可供借鉴的 基本范式	88
五	国民经济和社会发展五年规划与年度计划的联动 提供了可资参考的基本模式	89

第二节	我国实施中期预算与年度预算联动机制的 不利条件分析 .....	90
一	片面依靠行政机关推动中期预算改革存在 动力不足的问题 .....	93
二	现行的预算管理难以支撑联动机制的构建 .....	95
三	税收的法律约束力不够强成为构建联动 机制的阻碍 .....	99
四	若干尚未完全脱钩的重点支出对预算支出的 硬约束阻碍联动机制的构建 .....	102
第五章	中期预算与年度预算联动机制构建的模型设计 .....	108
第一节	中期预算与年度预算联动机制的模型框架构建 .....	108
一	现有制度框架下中期财政规划与年度预算联动 机制的模型框架构建 .....	109
二	新制度框架下中期预算与年度预算联动机制的 模型框架构建 .....	115
第二节	中期预算与年度预算联动机制模型构建 .....	119
一	中期预算与年度预算联动机制的理论基础 .....	119
二	中期预算与年度预算联动机制模型构建的 系统动力学推导 .....	122
三	中期预算与年度预算联动机制的运筹学推导 .....	126
第六章	基于预算周期的中期预算与年度预算联动机制构建 .....	128
第一节	构建预算全过程框架下的中期预算与年度 预算联动机制 .....	128
一	标准预算周期理论 .....	128
二	预算全过程的基本框架 .....	130
第二节	联动机制下中期预算与年度预算准备程序 .....	132
一	研究并发布《经济和财政展望报告》 .....	132
二	研究并发布《预算政策报告》 .....	133

三	研究并发布《政府债务管理报告》 .....	135
四	研究并发布《预算指南》《部门五年规划》 《部门绩效报告》 .....	136
第三节	联动机制下中期预算与年度预算编制程序 .....	136
一	建立和实施“自上而下”与“自下而上”相结合的战略 性程序 .....	136
二	编制《部门中期预算》与《部门年度预算》 .....	138
第四节	联动机制下中期预算与年度预算审查和 批准程序 .....	139
一	行政机关的审核程序 .....	139
二	立法机关的审查和批准程序 .....	140
第五节	联动机制下中期预算与年度预算执行程序 .....	144
一	政府预算的预算执行必须获得本级人大的 法定授权 .....	144
二	政府各职能部门按照《预算法》的要求 严格执行预算 .....	144
三	可用预算资金的“上限”必须具有严格的 法律约束力 .....	145
四	对中期预算进展情况进行评估和调整 .....	146
第六节	联动机制下中期预算与年度预算审查与 监督程序 .....	148
一	立法机关的审查与监督程序 .....	148
二	财政部门的审查与监督程序 .....	148
三	发改部门的审查与监督程序 .....	148
四	审计机关的审查与监督程序 .....	148
五	第三方的审查与监督程序 .....	149
<b>第七章</b>	<b>中期预算与年度预算联动的法律与政策保障机制</b> .....	<b>150</b>
第一节	中期预算与年度预算联动的法律保障机制研究 .....	150
一	由中央全面深化改革领导小组保障中期预算与年度	

预算联动机制 .....	150
二 确立全国人大在财政立法中的主导地位 .....	152
三 修正和制定与中期预算相关的法律法规 .....	155
四 推动预算公开透明 .....	158
五 以中期预算为国家确定的重点支出 提供资金保障 .....	159
第二节 中期预算与年度预算联动的政策保障机制研究 .....	160
一 构建中期预算与五年立法规划的衔接机制 .....	160
二 推动国民经济和社会发展规划与五年立法规划、 政府任期相衔接 .....	162
三 推动中期预算与国民经济和社会发展规划五年 规划相衔接 .....	165
结论与展望 .....	170
参考文献 .....	173
后 记 .....	193



# 第一章 导论

## 第一节 选题背景与研究意义

### 一 选题背景

#### (一) 对预算资源投入予以强制性约束成为必要

##### 1. 财政支出需求大幅增加

我国目前的税制结构是以流转税为主体，其中第二产业是主要的税源。我国经济发展进入“新常态”以来，伴随经济发展以及国内外形势的变化，加之近年来政府实施的一系列结构性减税政策，我国财政收入增长明显放缓。预计在未来相当长的一段时期内，依靠经济长期高速增长所带来财政收入超高速增长很难出现。与此同时，我国每年财政支出增长存在很大的惯性。“长期以来，在一系列体制因素的制约下，我国始终没有像欧美国家那样建立起随财政收入下降而自动削减财政支出的机制。”<sup>①</sup> 决策者一般在作决策时，宁愿以财政收支的不平衡来换取经济社会的稳定发展，也不愿去削减财政支出而承担政治和社会风险，致使财政支出需求大幅增加，财政支出的增长速度显著高于财政收入（见图1-1）。

2015年，全国一般公共预算收入仅增长8.4%。如果考虑《财政部关于完善政府预算体系有关问题的通知》（财预〔2014〕368号）

---

<sup>①</sup> 高培勇：《深刻认识财政新常态》，《经济日报》2015年3月13日。