



国家治理比较研究丛书

Series on Comparative Studies of State Governance

国家财政可持续的 全球治理经验

黄 严 马 骏 / 主编

Global
Governance
Experience of
National
Financial
Sustainability



中央编译出版社

Central Compilation & Translation Press



国家治理比较研究丛书
Series on Comparative Studies of State Governance

国家财政可持续的全球治理经验

黄 严 马 骏 / 主编

Global
Governance
Experience of
National
Financial
Sustainability



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目 (CIP) 数据

国家财政可持续的全球治理经验 / 黄严, 马骏主编. —北京: 中央编译出版社, 2017. 6

ISBN 978-7-5117-3338-2

I. ①国…

II. ①黄… ②马

III. ①国家财政—研究—世界

IV. ①F811

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 128717 号

国家财政可持续的全球治理经验

出版人: 葛海彦

出版统筹: 贾宇琰

责任编辑: 李媛媛

责任印制: 刘 慧

出版发行: 中央编译出版社

地 址: 北京西城区车公庄大街乙 5 号鸿儒大厦 B 座 (100044)

电 话: (010) 52612345 (总编室) (010) 52612335 (编辑室)

(010) 52612316 (发行部) (010) 52612346 (馆配部)

传 真: (010) 66515838

经 销: 全国新华书店

印 刷: 北京中兴印刷有限公司

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

字 数: 267 千字

印 张: 20.25

版 次: 2017 年 6 月第 1 版

印 次: 2017 年 6 月第 1 次印刷

定 价: 80.00 元

网 址: www.cctphome.com 邮 箱: cctp@cctphome.com

新浪微博: @中央编译出版社 微 信: 中央编译出版社 (ID: cctphome)

淘宝店铺: 中央编译出版社直销店 (<http://shop108367160.taobao.com>)

(010) 55626985

本社常年法律顾问: 北京市吴栾赵阎律师事务所律师 闫军 梁勤

凡有印装质量问题, 本社负责调换, 电话: (010) 55626985

序

经济学家汉娜·波拉克娃·布雷克斯 (Hana Polackova Brixi) 与公共预算专家艾伦·希克 (Allen Schick) 于 2002 年共同编辑了《风险中的政府：或有负债与财政风险》一书，对全球范围内存在的政府债务风险进行了分析和预警，并提出了一些控制财政风险的政策建议。实际上，自 19 世纪末至今，全球各国政府债务一直存在，且在战争和经济或石油危机期间会爆发式增长，形成危机，严重时可能违约，使得国家财政可持续性受到严重挑战。经过数次危机后，从 20 世纪 80 年代开始，许多国家开始采取一系列措施来防范与控制财政风险，包括：建立中期支出框架，实施财政总额控制，运用财政规则来约束预算和政策制定，改革政府会计体系，引入权责发生制会计并编制权责发生制预算等。然而，2008 年美国次级贷款危机的爆发引发了全球经济危机后，全球多国政府债务迅速飙升，2011 年发生了欧洲主权债务危机。但在危机期间进行政府债务的削减和财政风险的控制是一项非常艰巨的任务，增加财政收入或削减福利支出通常面临巨大的政治与社会阻力，而用通胀等金融手段会损害国家的经济健康且这种损害长时期都难以恢复。

面对这一难题，2008 年经济危机发生后，已有大量研究分析了陷入危机的各国形成债务风险的原因，但更重要的是，面对经济危机，在大部分国家陷入政府债务泥潭之时，有一小部分国家却能平稳度过危机的冲击并依然保持长期良好稳定的财政可持续，这些国家的经验更值得重

视，这正是我们编辑本书的初衷。这些国家包括智利、新西兰、澳大利亚、波兰、瑞典、卢森堡、韩国，以上国家都是因其在 2008 年之前所经历过的大大大小小的各类经济、金融危机中早已持续性地建立和完善了各自用以抵御政府债务风险的正式制度，才得以平稳应对 2008 年全球性危机，并没有陷入政府债务泥潭，反而保持了其国家财政的稳健。

中期预算框架是国家保持财政可持续的重要预算制度之一，主要目的是建立三至五年的滚动式预算预测与控制机制，将国家重大战略政策的决策和执行与预算决策和执行联结起来，并在长期实施过程中进行有效控制，保障政策与预算的一致与契合，保持国家财政可持续。其具体内容一般包括进行经济与财政收支的滚动式宏观预测、中期预算总额控制、根据政策重点对支出进行优先性排序、通过以结果为导向的评估方式改善收支绩效。本书选择了韩国、英国、法国和德国等四个国家的经验进行介绍，韩国是亚洲国家中期预算框架启动较早和做得最好的国家，英国中期预算框架发展最为成熟，法国通过新一轮的绩效预算改革和中期预算框架改革将政策过程与预算过程紧密结合，德国的社会支出比重较大，以上四个国家的经验对于我国都具有重要且独特的借鉴意义。

目前，我国地方政府债务中的直接债务规模虽然并未超过国际通行的危机比例，但全口径债务却具有隐蔽、制度外、不透明等鲜明特征，尽管债务置换政策延迟了地方政府债务还款期限，为政府度过债务偿还高峰争取了时间，暂时缓解了债务风险，但存量债务仍需偿还，增量债务仍在继续增加，潜在危机并未从根本上移除，因此，尽快构建起保障国家财政可持续的正式预算制度，如建立中期预算框架、进行总额控制、增加预算决策与执行透明度、有序建立公民参与预算、健全政府预算会计制度，是我国中央与地方政府必须重视的关键课题，而以上这些国家保持财政可持续的一系列预算制度构建和中期预算框架改革为我国进一步深入预算改革提供了非常宝贵的经验。因此，在中山大学政治与

公共事务管理学院、中山大学中国公共管理研究中心、中山大学国家治理研究院的支持下，本书编者希望能将上述国家进行财政可持续制度建设的经验与各位学者和读者分享，以期共同推动我国财政可持续预算制度的进一步深入改革。

编者

2016年12月

目 录

国家财政可持续性的治理经验	1
从财政危机走向财政可持续：智利是如何做到的？ 马 骏	3
预算制度改革与财政的可持续性：新西兰的经验 张 光	39
澳大利亚政府预算改革与财政可持续性 赵早早	67
转型国家的财政可持续：波兰的故事 於 莉 杨雪非	91
临“危”不惧：瑞典如何保持长期良好的财政 可持续性 黄 严 张培培	124
覆巢之下亦有完卵：析卢森堡公共财政可持续性及其 对中国的启示 黄 严	147
后危机时代中的韩国预算改革：通往财政可持续之路 张 岌 ..	173
国家中期预算规划的构建经验	207
危机后的击进：韩国国家财政管理计划改革 始末与启发 石 慧 吴幸泽 毛万磊	209
英国中期财政规划：公共政策转型下的预算 改革 牛美丽 崔学昭	239
法国中期预算规划改革：“政策导向型”预算模式 黄 严 ..	266
德国中期财政规划改革经验及启示：综合协同型 预算模式 邝艳华	294

国家财政可持续性
的治理经验



从财政危机走向财政可持续： 智利是如何做到的？*

马 骏**

内容摘要：20 世纪 80 年代，与其他的拉美国家一样，在国际债务危机的冲击下，智利财政不仅孱弱不堪，而且陷入财政危机。从 80 年代末开始，智利政府开始进行艰难的结构调整，并逐步改革预算管理制度。尤其是在 2001 年，智利建立了著名的结构性平衡规则并不断完善。正是由于这些改革，尤其是结构性平衡规则的实施，在 2008 年国际金融危机爆发时，智利财政非常稳健。更值得一提的是，依靠其雄厚的财力，智利政府实施了规模庞大的反周期财政政策，既减少了经济波动，又通过平滑财政支出的波动，确保公共政策持续性，进而确保了社会稳定。智利的财政治理经验在国际上引起了高度的关注。同时，也对中国下一步的财政预算改革具有极高的借鉴性。

关键词：结构性平衡；结构性盈余；财政可持续；智利

在这个后金融危机的时代，如何削减赤字和债务，避免出现财政危机，已是一个极具挑战的全球性问题。在全球范围内，政府普遍债台高

* 该文已经发表于《公共行政评论》2014 年第 1 期。

** 马骏，中山大学政治与公共事务管理学院教授，中山大学中国公共管理研究中心主任。

筑、赤字高企，欧洲国家甚至出现了政府债务危机。与此同时，曾在 20 世纪 80 年代深陷债务危机的拉美国家却安然无恙，其中智利的财政治理水平最为引人注目。在 20 世纪 80 年代的拉美债务危机中，像其他拉美国家一样，智利也爆发了国际债务危机，并进一步引发了严重的财政危机。然而，在 20 世纪 90 年代，智利财政每年都有当期盈余。从 2000 年到现在，在绝大部分年份，智利财政都实现了盈余。虽然 2008 年金融危机同样也对智利经济和财政造成了巨大的冲击，但智利财政很快就步入财政稳健的轨道，而且有效地通过财政政策实现经济和社会稳定。为什么智利能够从一个当年深陷债务危机的国家变成一个财政稳健的国家？在过去二十多年中，智利政府采取了哪些措施来完善财政和预算制度？这些制度如何帮助智利实现财政可持续发展？对于普遍处于财政风险中的各国政府来说，智利的财政治理经验有着巨大的启发性。在过去十多年中，尤其最近几年，智利的财政治理经验已引起国际组织（例如 IMF）以及国际学术界的关注。其中，最受关注的是智利自 2001 年开始实施的“结构性平衡规则”（Structural Balance Rule）。这一规则比较成功地帮助智利政府实现了财政可持续。非常遗憾的是，国内学术界对于智利在这方面的经验关注很少。然而，如何实现财政可持续，已是中国预算面临的^①最大挑战。本文首先介绍智利自 20 世纪 80 年代以来的财政状况，尤其是 90 年代以来的财政治理绩效。然后，分析智利自 90 年代以来实行的两轮预算改革，尤其是 2001 年开始实行的结构性平衡规则。随后，本文将分析智利结构性平衡规则的实施情况及其效果。在最后一部分，将对智利的治理经验进行总结，并探讨其对中国预算改革的意义。

一、2008 年金融危机后的拉美国家

拉美国家曾是债务危机、金融危机的重灾区。在 20 世纪 80 年代，

^① 马骏：《中国公共预算面临的^①最大挑战：财政可持续》，载《国家行政学院学报》，2013 年第 5 期，第 19—30 页。

由于国际市场的波动，加之拉美国家宏观经济管理的失误、财政管理制度不健全，拉美国家爆发了债务危机。当时，拉美各国金融部门负债累累，几乎处于崩溃的边缘，同时国家财政非常脆弱，很快便陷入财政危机。^① 然而，当2008年金融危机重创全球经济和各国政府的财政和金融体系并在欧洲引发了政府债务危机之时，拉美国家却在这场危机中安然无恙。首先，金融危机爆发时，拉美国家的宏观经济都相当健康。这体现在政府债务水平较低、赤字水平低、货币政策体系可靠度较高、金融部门清偿能力较高等方面。^② 如表1所示，在2008年，无论是从财政平衡还是从政府债务占GDP的比重来看，拉美国家的财政状况整体上都优于经济发达国家。其次，金融危机爆发后，由于财政状况良好，拉美国家基本上都实施了财政刺激计划，有的国家还同时实施了反周期的货币政策。在过去几十年中，由于拉美国家的经济结构过分依赖资源出口和外国资本，它们的经济状况也深受发达国家的经济周期的影响。现在，拉美国家的经济首次独立于发达国家宏观经济的波动。^③ 最后，由于金融危机也冲击了拉美各国的经济，同时拉美国家实施了扩张性财政政策，所以在2009—2010年期间拉美国家的财政状况都比不上2008年时的状况。然而，令人惊讶的是，在金融危机之后，当绝大部分国家仍然挣扎于债务风险之时，拉美国家却很快恢复过来，并在整体上财政状况相对健康。如表1所示，在2013年，经济发达国家按总体平衡（Overall Balance）计算的政府赤字占GDP的比重平均为4.7%，高于3%的风险

-
- ① L. Carranza, C. Daude, & A. Melguizo, *Public Infrastructure Investment and Fiscal Sustainability In Latin America: Incompatible Goals?*, OECD Development Centre Working Paper, No. 301, 2011.
- ② S. Clavijo & Vera A., *Public Sector Deficits in Latin America: An Assessment of Relative Fiscal Risks*, Asoc. Nat. Instituciones Financieras, Bogotá-Colombia Working Paper, 2010. Downloaded on January 15 from <http://www.anif.co/sites/default/files/uploads/Fiscal-IMF0910.pdf>.
- ③ S. Clavijo & Vera A., *Public Sector Deficits in Latin America: An Assessment of Relative Fiscal Risks*, Asoc. Nat. Instituciones Financieras, Bogotá-Colombia Working Paper, 2010. Downloaded on January 15 from <http://www.anif.co/sites/default/files/uploads/Fiscal-IMF0910.pdf>.

警戒线，即使按基本平衡（Primary Balance）计算的政府赤字占 GDP 的比重仍为 3%。同时，政府总债务（即所有公共部门的债务，不仅包括直接债务，也包括或有负债）占 GDP 的比重为 109.3%，不仅高于 60% 的风险警戒线，而且高于 90% 的危机警戒线；扣除公共部门金融资产后的净债务占 GDP 的比重仍高达 78.1%。而拉美国家的情况截然相反，2013 年，按总体平衡计算的政府赤字占 GDP 的比重仅为 1.6%，低于 3% 的风险警戒线，按基本平衡计算更是有占 GDP 比重为 1.6% 的财政盈余。同时，政府总债务（即所有公共部门的债务，不仅包括直接债务，也包括或有负债）占 GDP 的比重为 50.9%，低于 60% 的风险警戒线；扣除公共部门金融资产后的净债务占 GDP 的比重仅为 30%。

表 1 发达经济国家与拉美国家政府财政状况比较

单位：占 GDP 比重（%），平均百分比

		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
经济发达国家	总体平衡	-1.4	-1.1	-3.5	-9.0	-7.8	-6.6	-5.9	-4.7
	基本平衡	0.3	0.5	-1.9	-7.4	-6.2	-4.8	-4.2	-3.0
	总债务	76.9	74.2	81.3	94.9	101.5	105.5	110.2	109.3
	净债务	48.2	46.3	51.9	62.4	67.5	72.7	77.4	78.1
拉美国家	总体平衡	-1.4	-1.2	-0.8	-3.6	-2.8	-2.4	-2.5	-1.6
	基本平衡	3.0	2.9	3.0	0.2	0.9	1.6	1.0	1.6
	总债务	50.8	49.6	50.5	53.5	51.9	51.7	52.4	50.9
	净债务	34.8	33.3	31.2	34.8	33.9	32.4	31.1	30.0

注：总平衡：政府总收入减去总支出，是一种净借。总平衡一般不包括政策性借出（policy lending），即为实现某一公共政策目的而发生的金融资产方面的交易。在一些国家，总平衡是政府总收入加上捐赠收入再减去总支出和净借出（net lending）。基本平衡：从总平衡中再扣除政府支付的净利息支出（利息收入减去利息支出）。总债务：需要政府在将来归还本金的所有债务或责任，包括所有公共部门的债务，不仅包括直接的显性的政府债务，也包括金融或非金融的国有企业的债务、中央银行的债务，也包括担保等联系在一起的或有负债。净债务：总债务扣除所有公共部门（不仅政府）的金融资产（IMF, 2013: 79-80）。

数据来源：IMF（2013, Table 1, Table 4, Table 5, Table 8）。

如果将 2008 年和 2013 年的财政状况相比较，2008 年金融危机后拉美国家财政的恢复能力也比发达国家更好。如表 1 所示，金融危机爆发后，虽然拉美国家政府债务占 GDP 的比重从 2009 年也开始上升，但仅是小幅上升，而且到 2013 年，债务占 GDP 的比重已经基本上降到了 2008 年的水平。而在经济发达国家，不仅债务比重在 2008 年后节节攀升，而且债务占 GDP 比重在 2013 年仍比 2008 年高 27—28 个百分点。在财政平衡方面，金融危机爆发后，按总体平衡计算，拉美国家的确出现政府赤字上升，在 2009 年甚至上升到 3% 之上，但从 2010 年开始便逐步下降；而按基本平衡计算，拉美国家在这期间一直都有财政盈余，金融危机后，这一盈余在 2009 年出现大幅下降，但随后开始回升。而在经济发达国家，无论按总体平衡还是基本平衡计算，财政状况都是赤字，而且赤字在 2009 年后飙升到一个很高的水平。此外，虽然发达国家一直在努力削减政府赤字，但除了按基本平衡计算的赤字在 2013 年降低到 3% 外，其他年份，无论是按总体平衡还是基本平衡计算，赤字占 GDP 的比重都高于 3%。

在拉美国家中，智利和秘鲁最值得关注。如表 2 所示，无论是从总债务占 GDP 的比重还是按总体平衡计算的政府财政平衡状况来看，智利和秘鲁都是表现最好的。金融危机爆发时，两国政府债务占 GDP 的比重都非常低，而且都有财政盈余。金融危机爆发后，两国的债务都出现了上升，但仍相对非常低。此外，尽管在 2009 年和 2010 年两国财政都出现了赤字，但从 2011 年开始很快就恢复到财政盈余状态。综合起来看，智利在财政方面的表现更突出。一是智利的债务占 GDP 的比重在金融危机爆发时居然只有 5.8%，即使到 2013 年也仅为 11.1%。在这个政府普遍负债累累的时代，这简直令人难以置信。而秘鲁的债务比重要比智利高得多。二是尽管秘鲁的财政盈余比重要比智利高，但智利同样是有盈余的。

表 2 拉美国家总债务和财政平衡情况（占 GDP 比重，%）

		2008	2009	2010	2011	2012	2013
总债务	阿根廷	58.5	58.7	49.2	44.9	44.9	42.4
	巴西	63.5	66.9	65.2	64.9	68.5	67.2
	智利	4.9	5.8	8.6	11.1	11.2	11.1
	哥伦比亚	30.9	36.1	36.5	35.8	32.8	32.0
	墨西哥	43.1	44.5	42.9	43.7	43.5	43.5
	秘鲁	25.0	28.4	24.6	22.0	19.8	17.5
总体平衡	阿根廷	-0.9	-3.6	-1.4	-3.5	-4.3	-2.7
	巴西	-1.4	-3.1	-2.7	-2.5	-2.8	-1.2
	智利	4.1	-4.1	-0.3	1.4	0.6	0.1
	哥伦比亚	-0.3	-2.8	-3.3	-2.0	0.2	-1.0
	墨西哥	-1.1	-4.7	-4.4	-3.4	-3.7	-3.1
	秘鲁	2.2	-2.1	-0.3	1.8	2.0	1.8

数据来源：IMF（2013，Table 5，Table 8）。

二、智利的财政治理绩效：20 世纪 80 年代至今

在 20 世纪 70 年代，与其他拉美国家一样，智利的银行、非银行金融机构等充分利用全球低利率的机会，大规模举借外债。从 1978 年到 1982 年，按美元计算，智利的总外债增长了 134%，占 GDP 的比重高达 71%。在此期间，由于智利政府实施自由主义经济政策，国际资本可以自由进出智利经济。1982 年，外国投资机构突然中止向拉美国家借贷，引爆了拉美债务危机。拉美债务危机爆发后，智利遭遇了 20 世纪 30 年代以来最严重的经济危机：GDP 萎缩了 14.3%，失业率上升到 23.7%；^① 在 1979—1982 年，年平均经济增长率为 1.42%，到 1982—

^① R. Bergoeing, et. al., "A Decade Lost and Found: Mexico and Chile in the 1980s", *Review of Economic Dynamics*, Vol. 5, No. 1, 2002, pp. 166–205.

1986 年下降为 -0.37 。^① 为防止经济崩溃，智利政府被迫接管那些破产或处于破产边缘的私人银行和非银行金融机构。按金融部门的资产计算，智利政府当时接管了超过 55% 的金融机构，这些或有负债迅速增加了智利政府的负债。^② 随着债务增加，智利政府的财政状况迅速恶化。在 1979—1982 年间，智利中央政府的财政盈余占 GDP 的比重平均为 3%，到 1983—1987 年间出现占 GDP 比重为 2.2% 的财政赤字。^③ 同时，在 1982 年，中央政府债务占 GDP 的比重高达 117.7%，直到 1988 年才降到 60% 以下。^④ 不过，一国的政府债务不仅仅包括财政债务，政府赤字也不仅仅包括财政赤字。对于由金融危机引起的债务和赤字来说，需要将金融危机后中央银行的赤字考虑进来。如此，智利的政府赤字就会大幅上升。根据一项研究，拉美债务危机爆发后，从 1982 到 1985 年间，智利中央银行的准财政赤字平均每年都超过 GDP 的 10%，是传统财政赤字的两倍。^⑤

政府债务危机通常与金融危机相伴相随，或者是金融危机导致政府债务危机，或者是政府债务危机导致金融危机，或者两者同时爆发。^⑥

① B. Eichengreen & R. Portes, *Dealing with the Debts: 1930s to 1980s*, NBER Working Paper Series, No. 2867, 1989.

② R. Bergoing, et. al., "A Decade Lost and Found: Mexico and Chile in the 1980s", *Review of Economic Dynamics*, Vol. 5, No. 1, 2002, pp. 166–205.

③ B. Eichengreen & R. Portes, *Dealing with the Debts: 1930s to 1980s*, NBER Working Paper Series, No. 2867, 1989.

④ IADB (Inter-America Development Bank), *Public Debt around the World: A New Dataset of Central Government Debt*, 2006, Downloaded on Dec. 30, 2013 from http://www.iadb.org/en/research-and-data/publication-details,3169.html?pub_id=DBA-005.

⑤ W. Easterly & K. Schmidt-Hebbel, "Fiscal Adjustment and Macroeconomic Performance: A Synthesis", in Easterly, W. Rodríguez, C. A. & Schmidt-Hebbel, K. (eds), *Public Sector Deficits and Macroeconomic Performance*, Cambridge: Oxford University Press, 1995.

⑥ C. M. Reinhart & K. C. Rogoff, *From Financial Crisis to Debt Crisis*, NBER Working Paper 15795, 2010.

20 世纪 80 年代拉美的情况是金融危机导致政府财政状况恶化，并进一步导致了财政危机。这对拉美各国的经济和社会发展构成了致命的打击。由于深陷财政危机，拉美各国政府既无力实施反周期的财政政策来刺激经济，也无力保障公共政策尤其是社会政策的持续性。恰恰相反，为了防止政府或国家彻底破产，各国政府还被迫进行痛苦的结构调整，包括稳定收入、削减财政支出等。例如，各国都开始削减在基础设施方面的政府投资。在 80 年代，拉美各国的政府投资平均占 GDP 的 2.9%，但是经过 80 年代中后期以及 90 年代的结构调整，到 2000—2007 年间下降到 0.9%。在政府投资萎缩后，除了哥伦比亚和智利之外，其他拉美国家也未能有效地刺激私人部门投资基础设施。财政危机所造成的结果便是，大部分拉美国家的基础设施投资非常落后。在 80 年代，拉美国家的基础设施总投资平均占 GDP 的 3.3%，但到 2000—2006 年间，已下降到 2%，远远低于支撑经济高速发展所需的水平。^①

在经受了 80 年代的债务危机重创后，智利开始逐步启动财政改革，建立审慎、负责的预算制度。从 1987 年建立铜稳定基金开始，经过 90 年代的以加强财政责任为核心的财政预算改革，再到 2001 年建立结构性平衡规则，经过二十多年的努力，智利终于建立起了比较稳健的财政预算制度。如表 3 所示，在 1992 年，智利政府总债务占 GDP 的比重已下降到风险警戒线之下，并在其后逐年下降。1998 年亚洲金融危机也对智利经济造成了冲击，使得智利政府的总债务从 1999 年开始上升，债务占 GDP 的比重也从 2000 年开始上升。不过值得注意的是，一方面债务水平总体而言上升比较缓慢，另一方面债务占 GDP 的比重最高也只达到 15.1%。从 2005 年开始，债务水平开始下降，债务占 GDP 的比重甚至下降到个位数。2008 年金融危机爆发时，智利政府债务占 GDP 的比

① L. Carranza, C. Daude, & A. Melguizo, *Public Infrastructure Investment and Fiscal Sustainability In Latin America: Incompatible Goals?*, OECD Development Centre Working Paper, No. 301, 2011.