

“十二五”国家重点图书

中国公共预算改革： 从年度到中期基础

Public Budget Reform in China:
From Annual to Medium-Term Basis

王雍君 著



经济科学出版社
Economic Science Press

“十二五”国家重点图书

本书由国家社会科学基金项目（07BJY141）、
中央财经大学211工程三期、北京财经研究基地资助

中国公共预算改革： 从年度到中期基础

王雍君 著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中国公共预算改革：从年度到中期基础 / 王雍君著. —2 版.
—北京：经济科学出版社，2011.7
ISBN 978 - 7 - 5058 - 8722 - 0

I. 中… II. 王… III. 国家预算 - 财政管理体制 - 经济体制改革 - 研究 - 中国 IV. F812.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 194335 号

责任编辑：王 丹

责任校对：徐领弟

版式设计：代小卫

技术编辑：王世伟

中国公共预算改革：从年度到中期基础

王雍君 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编部电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp@ esp. com. cn

北京中科印刷有限公司印装

787×1092 16 开 20.75 印张 280000 字

2011 年 7 月第 1 版 2011 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8722 - 0 定价：39.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

前言

世上最容易的事情之一莫过于花别人的钱，最难的事情之一莫过于花好别人的钱。公共预算就是处在后一个位置上，其首要价值就在于确保政府花好人民的钱。对于任何政府而言，建立一套有效的预算制度和程序，一方面满足法定控制（人民授权立法机关监控政府开支）的要求；另一方面有效地支持政府施政，都是一项极富挑战性的课题。改革开放以来，随着中国经济社会的急剧转型和预算规模的迅速扩展，这一课题更加现实地摆在了各级政府面前。政策制定者、研究人员甚至普通公民都应关注和思考预算问题，尤其需要思考怎样制定预算才能更好地应对挑战和抓住发展的机遇，提升政府施政能力和治理质量。

这样的思考要求超越年度预算的框架。基于法定控制目的，预算在传统上是年度性的，但年度预算体制存在固有的局限性：在预算与政策之间难以建立直接联结机制，导致预算资源的分配不能准确反映政府政策重点和优先性。实践证明，除了基本的合规性（compliance）外，年度预算体制对于促进公共支出管理的其他所有目标都是不充分的，这些目标是：财政纪律与总量控制、基于战略优先性的资源配置、结果导向的营运绩效，以及管理财政风险和财政可持续。

主要从 2000 年以来，中国各级政府推动了范围广泛的预算改革。其中，部门预算、预算分类、标准支出定额、《中华人民共和国预算法》的修订、政府采购、国库单一账户（TSA）与集中支付等方面的改革尤其引人注目。这些改革在不同程度上取得了积极成果。然而，由于这些改革都是在年度预算的框架内推动的，因而不可避免地存在局限性。明显的是：由于强大的支出刚性以及可调整的预算增量过小（发展中国家通常不超过总支出的 5%），在年度预算框架内进行任何有意义的支出结构优化调整都是困难的（甚至不可能）。这一弱点在实践中往往还会因支离破碎的预算程序、不良预算策略（例如基数法）和预算行为（例如隐藏支出和故意高估或低估预算）进一步放大。

为此，20 世纪 90 年代以来，发达国家纷纷采纳了将年度预算置于中期（包含下一财政年度在内的未来 3 ~ 5 年）支出框架（MTEF）之下的体制，即本书称为“中期基础预算”的体制。经过多年努力，目前发达国家的中期基础预算已经普遍制度化了，其中许多国家还采用长期的财政评估（包括代际会计、环境会计和或有负债计量技术）方法，来弥补中期基础预算在“长期”（通常在 10 年以上）视角上的不足。在发达国家示范效应和某些国际机构（主

要是世界银行）的推动下，许多发展中国家（大多为非洲国家）也纷纷引入中期基础预算。一些转轨国家（例如俄罗斯和乌克兰）也加入了这个行列。从发展趋势来看，采用中期基础预算体制的国家将越来越多。

中期基础预算体制具有坚实的理论基础。广泛的实证研究表明，政府要想实现意欲的成果，技术上的健全性和政治方向的正确性必不可少。为此，以下三个基本的前提条件必须在预算准备（从发布预算指南到预算草案提交立法审批）中得到满足：采纳中期支出框架（MTEF），早做决策和建立硬预算约束。满足这些条件通常要求引入全面和正式的中期基础预算，它包括所有上述三个关键因素。即使不能采用正式和全面的中期基础框架，年度预算体制也必须就以下三类支出建立多年期视角：（1）资本支出的未来成本，这类支出在发展中国家通常受到特别重视并且占总支出的很大比例；（2）公民权益性支出需求，包括养老金和转移支付，即使基本的政策保持不变，这类支出水平也会发生变化；（3）导致未来支出需求的或有事项，典型的如政府贷款担保。这三类支出的财政影响需要多年才

能完全展现出来，采用中期视角的预算框架尤其合适。^①

目前中国的预算体制已经具备某些中期视角，财政部和地方财政部门在引入中期基础预算体制的改革方面也已采取了某些行动，但建立严格意义上的中期基础预算体制仍需付出巨大努力。虽然面临困难，本书依然强烈建议在“十二五”期间全面引入3年期滚动的预算体制。需要避免的误解是：中期基础预算并非对年度预算体制的取代，而是弥补它的不足（尤其是在政策与预算之间建立联结机制方面），支持年度预算体制的功能。许多国家的实践证明，通常只是在中期支出框架下，年度预算体制才能运作良好。^②

引入中期基础预算的变革并非只是简单地将“中期”概念加到年度预算体制上。由于我国现行年度预算体制的许多方面不能满足中期基础预算体制的要求——尤其是自下而上启动（支离破碎）的

① Salvatore Schiavo-Campo, Budget Preparation and Approval, Edited By Anwar Shar, Budgeting and budgetary institutions, overview, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Washington, D. C. , 2007: 236 - 237.

② IFAC: Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective, International Public Sector Study, August 2001. Study 13, Issued by The International Federation of Accountants, International Federation of Accountants. 535 Fifth Avenue, 26th Floor New York, New York 10017, United States of America.

预算程序和预算的非全面性，引入中期基础预算的变革需要一并改革现行预算程序，以及建立严格的和量化的财政约束规则。

成功地引入中期基础预算体制并不容易。好在实施这项改革的国家积累了许多经验教训，可以为我们所借鉴和汲取。总体而言，发达国家相对成功，发展中国家的效果要差一些，但也因国家而异。有些国家（例如南非）相对成功，另外一些国家（例如加纳）的成效则十分有限。成败得失固然取决于一国的具体国情，但最重要的是牢记：任何情况下都不能将中期基础预算当做纯粹的技术方法。毫无疑问，中期基础预算容纳了许多技术和方法层面的因素——最重要的是中期经济与财政预测和基线筹划（baseline projections），但把它当做方法和技术问题是错误的。事实上，成功地推动这项改革，至少在概念层面需要把它当做同时覆盖制度（覆盖规则、程序和实施机制）和技术方法的变革。以此而言，引入中期基础预算不失为重塑公共财政管理面貌的革命。

就中国的现实而言，引入中期基础预算的变革瞄准的主要是公共预算中最脆弱、最困难、同时也是最重要的两个部分：预算程序与预算全面性（与透明度）。首先是预算准备过程的基础工作，包括高质量的宏观经济与财政政策筹划、制定中期支出框架、建立预算

限额与（量化和比率式的）财政约束规则、政府内部的协调与冲突裁决机制和良好的预算指南。中国在预算执行阶段产生的种种问题（例如频繁地追加预算和年末突击花钱），在很大程度上都是预算准备过程的基础工作不到位产生的必然结果。加强这些基础工作的努力可以被恰当地概括为预算程序的集中化（centralization）。包括经济合作与发展组织（OECD）成员国、欧洲转轨经济体、日本和亚洲国家、拉美国家和美国的次国家（州）级政府在内的广泛的实证研究证明，要想改革支离破碎的预算程序和促进财政纪律（fiscal discipline），预算决策程序的集中化是绝对必要的，并且是最有效的方法。^①

成功引入中期基础预算体制也高度依赖于预算的全面性和透明度。预算的全面性（comprehensiveness）是透明度（transparency）的前提条件，两者形成了预算过程最重要的环境性的制度因素。多年来，为促进预算的全面性，中央政府（尤其是财政部）推动了许多改革，包括将各种预算外资金（EBFs）纳入预算管理，以及“收支两条线”管理。但时至今日，明显背离预算全面性的现象依然十分突出。在这

^① Von Hagen, Jurgens. Political Economy of Fiscal Institutions. In *The Oxford Handbook of Political Economy*, ed. Barry Weingast and Donald Wittman, 467 – 478. Oxford, U. K. : Oxford University Press, 2006.

样的背景下，中期基础预算将不能充分和有效地发挥作用。^①

虽然存在困难，改革的复杂性和成本也不容低估，但与带来的持久和全面收益的潜能相比，引入中期基础预算的改革是值得的和必需的。充分借鉴其他国家的经验教训，精心设计改革策略和次序，可以有效地降低这项改革的难度和成本。从中长期的观点看，这项改革还将为深化和推动更全面的公共财政管理改革，包括加强预算执行监控与评估，建立和健全财政支出绩效评价，以及在条件成熟时引入绩效预算（performance budgeting）变革铺平道路。更一般的讲，引入中期基础预算的变革将为巩固现有的改革成果，提升各级政府的预算能力和强化受托责任，进而提升政府的施政能力、强化受托责任和促进公共善治（good public governance），创造全新的和广泛的机会。

由国家社会科学基金项目（批准号为“07BJY141”）、中央财经大学211工程三期、北京财经研究基地资助出版的本书，就是基于上述理念和考虑撰写的。全书共分六章。第1章的主题是定义、

^① 宪政在预算过程中扮演的两个基本角色，源于公共财政和预算过程的两个基本问题：委托代理关系和共用池问题。

解释中期基础预算，阐述中期基础预算在国外兴起的背景；第2章介绍 OECD 国家、非洲国家和俄罗斯的中期基础预算，总结这些国家在引入和运作这一体制中积累的经验、教训和理论基础；第3章讨论中期基础预算对于年度预算的相对优势，考虑的焦点是两者在促进公共支出管理的四个主要目标（合规性除外）——财政纪律、优先性配置、运营绩效和风险管理——的相对效果；第4章分析中国引入中期基础预算的意义和可行性，阐明引入这一体制需要创造的条件；第5章区分预算过程的不同阶段（准备、审查、执行与评估），讨论引入中期预算体制改革的要点和改革次序；第6章侧重从环境因素方面讨论成功引入中期基础预算需要的配套改革和措施，特别是加强预算的全面性和透明度、引入规划预算和预算观念变革。对于对预算问题感兴趣的政策制定者、官员、研究人员或师生而言，本书都是很合适的参考读物。

本书的部分附属工作得到中央财经大学童伟研究员和曹静韬博士的协助，在此一并致谢。

王雍君

2011年7月于北京上河村

目录

第 1 章 中期基础预算：解释与背景

1.1	定义与特征	/	2
1.1.1	中期视角	/	3
1.1.2	预算估计	/	4
1.1.3	联结政策	/	5
1.1.4	基线筹划	/	7
1.1.5	绩效导向	/	8
1.2	构成要素	/	9
1.2.1	预算的宏观经济框架	/	9
1.2.2	财政政策报告	/	12
1.2.3	中期支出框架 (MTEF)	/	15
1.2.4	与 MTEF 衔接的年度预算	/	17
1.3	运作程序与步骤	/	18
1.3.1	与年度预算程序一致	/	18
1.3.2	替代的程序	/	24
1.3.3	自上而下启动预算准备过程	/	26

- 1.3.4 逐步磨合 / 29
- 1.4 中期基础预算兴起的背景 / 30
 - 1.4.1 传统预算的弊端与发达国家的早期改革 / 31
 - 1.4.2 对财政状况持续恶化的反思 / 33
 - 1.4.3 对财政可持续性的关注 / 34
 - 1.4.4 自上而下的预算改革 / 36

第2章 中期基础预算：国外实践与经验教训

- 2.1 OECD 的中期基础预算 / 40
 - 2.1.1 概况 / 40
 - 2.1.2 英国 / 46
 - 2.1.3 澳大利亚 / 52
 - 2.1.4 美国 / 56
- 2.2 非洲国家和俄罗斯的中期基础预算 / 66
 - 2.2.1 非洲九国的中期基础预算 / 66
 - 2.2.2 俄罗斯的中期基础预算 / 69
- 2.3 理论基础与经验教训 / 73
 - 2.3.1 理论基础 / 73
 - 2.3.2 对发展中国家的意义 / 84

2.3.3	作为改革年度预算的方法	/	85
2.3.4	与行政能力和管理能力相适应	/	87
2.3.5	从简单方法开始	/	88
2.3.6	需要中期和长期方法	/	89
2.3.7	政府部门的广泛参与	/	90
2.3.8	避免成为增加支出的借口	/	91
2.3.9	对中期基础预算的批评与争议	/	92

第3章 对年度预算的改进

3.1	预算与公共支出管理	/	96
3.1.1	公共支出管理的关键目标	/	97
3.1.2	预算的功能与作用	/	101
3.1.3	联结目标的制度安排	/	104
3.1.4	年度预算的弱点	/	106
3.2	财政纪律与总量控制	/	108
3.2.1	总量控制与“公共的悲剧”	/	108
3.2.2	中期预算限额	/	110
3.2.3	财政约束基准	/	113
3.2.4	更好的预算程序	/	116
3.3	战略优先性与配置效率	/	119
3.3.1	信息不对称、投票交易与配置 难题	/	120

- 3.3.2 中期视角下的优先性配置 / 121
- 3.3.3 避免武断的支出调整与削减 / 123
- 3.4 运营绩效与风险管理 / 124
 - 3.4.1 弥补年度预算的“绩效短板” / 124
 - 3.4.2 更好地管理财政风险 / 127

第4章 引入中期基础预算：意义与可行性

- 4.1 意义与必要性 / 131
 - 4.1.1 捕捉挑战与机遇的财政影响 / 132
 - 4.1.2 带动更全面的预算改革 / 136
 - 4.1.3 增强预见性和警觉性 / 140
 - 4.1.4 强化政策—预算—规划间联结 / 143
 - 4.1.5 处理预算超收与收入驱动 / 145
 - 4.1.6 促进资本支出计划与预算的融合 / 148
 - 4.1.7 更有效的预算策略与程序 / 149
 - 4.1.8 促进年度预算的有效运作 / 153
 - 4.1.9 弥补预算改革的不足和滞后 / 154
- 4.2 可行性分析 / 155
 - 4.2.1 前期工作初步展开 / 155
 - 4.2.2 可资借鉴的国外实践 / 159
 - 4.2.3 转轨的难度和成本 / 160

4.3	为引入中期基础预算创造条件	/	160
4.3.1	部门间协调机制	/	161
4.3.2	提高预测能力	/	166
4.3.3	熟悉和创设适当的运作流程	/	169
4.3.4	让显规则压倒潜规则	/	172

第5章 转向中期基础预算的要点与次序

5.1	预算准备阶段的改革	/	176
5.1.1	改进预算文件	/	176
5.1.2	改进预算分类与申报	/	179
5.1.3	建立正式和量化的预算约束	/	184
5.1.4	加强与改进预测工作	/	187
5.1.5	避免不良预算策略	/	192
5.1.6	分离线下预算与线上预算	/	200
5.1.7	自上而下开启预算准备过程	/	204
5.1.8	政策早筹划	/	205
5.1.9	与年度预算衔接	/	206
5.1.10	延长预算准备时间	/	207
5.2	预算审查阶段的改革	/	207
5.2.1	建立公共支出审查委员会	/	208
5.2.2	扩展预算审查的范围	/	209

5.2.3	赋予预算审查部门足够的权威和资源	/	209
5.2.4	两阶段审查与表决	/	210
5.2.5	分级审查与表决预算	/	211
5.2.6	更好的分工安排	/	212
5.2.7	资本预算单独审查与表决	/	213
5.3	预算执行与评估阶段的改革	/	214
5.3.1	严守底线法则	/	214
5.3.2	建立规划评级工具	/	215
5.3.3	加强预算分析工作	/	215
5.3.4	深化部门预算改革	/	216
5.4	改革的次序	/	217
5.4.1	与预算过程相一致	/	217
5.4.2	从核心部门到支出机构	/	218
5.4.3	以资本预算为突破口	/	219

第 6 章 转向中期基础预算的配套安排

6.1	促进预算的全面性	/	222
6.1.1	定义和基本要求	/	223
6.1.2	全面性为何重要	/	224
6.1.3	偏离预算全面性典型情形	/	226
6.1.4	促进全面性的安排与措施	/	228