

### 专栏导语：中期财政框架：并非锦上添花的改革

牛美丽\*

财政部在过去两三年连续推出一系列重磅改革，这些层出不穷的改革几乎涉及财政预算管理的方方面面。但是，这些改革多聚焦在微观层面的改革，例如内部控制制度、政府会计制度、政府采购制度，甚至绩效预算在中国也主要被用为加强预算过程管理，尤其是财政支出进度。这些改革当然很重要，但是如果没有中长期宏观财政框架，财政的可持续将无以维继（马骏，2013）。首先，现有公共政策，尤其是社会政策的可持续需要中长期的财政规划，才能准确测量政策远期成本和收益，从而改善政策的决策。其次，中长期的财政框架，可以解决纵向的财政公平问题，使得公共政策的成本和收益在代际之间得到合理的调配。再次，中长期财政规划可以有效解决公共政策制定中的碎片化，加强政策的长期统筹规划。总而言之，超越单个预算年度的中长期财政规划可以更好地从财政可持续角度对政策决策形成约束，从而降低长期的财政风险，促进经济社会平稳健康发展。

然而，中期财政规划的编制非常困难。虽然中国2014年预算法的修订提出了“各级政府应当建立跨年度预算平衡机制”的立法要求。2015年国务院也发文，明确了建立三年财政规划的基本编制框架，并且声称目前只是编制中期财政框架，而非中期预算框架，前者是后者的过渡阶段（国务院，2015）。然而这项改革的推动并不理想。究其原因，主要有两个：一是财政部门不清楚到底如何编制中期财政规划。虽然各级财政部门对于中期财政规划在提升财政政策的前瞻性、有效性和可持续性上已经达成共识，但具体的编制是一项非常复杂的技术活，中期财政规划应该是什么样子？应该如何编制？这些技术问题并没有得到很好的回答；二是中期财政规划的编制需要很多配套的条件，例如完整的

---

\* 牛美丽 (niumeili@mail.sysu.edu.cn)，中山大学中国公共管理研究中心/政治与公共事务管理学院，副教授。

政府财务信息，尤其是资产负债的信息。从其他国家的经验来看，资产负债表是编制中期财政规划的一个基础条件。但是，我国政府部门的资产负债表编制还处在起步阶段，估计至少要十年的时间才能真正编制出完善的资产负债表。然而，如果等到各项基础条件具备再编制中期财政规划，将为时已晚。随着经济增长放缓和社会政策的频繁出台，财政支出的短期和中长期压力迅速增加，地方政府债务问题日益严峻，财政可持续问题十分紧迫。与其他并行的财政预算改革相比，中期财政规划的编制绝对不是锦上添花，而是迫在眉睫。

这个专栏的目的是通过检验其他国家在中期财政框架实施的经验为中国中期财政框架乃至以后的中期预算框架的编制和应用提供有益的借鉴。根据世界银行2013年的报告，各国实施财政中期支出框架<sup>①</sup>的主要原因有两个：一是对于大多数依赖国际援助的发展中国家，援助方非常重视受援国的中长期政策承诺，要求把中期支出框架纳入预算改革范畴；二是发达国家通常从预算总额控制、支出优先性排序和改善支出绩效考虑构建中期支出框架（World Bank, 2013）。前者对中国的借鉴意义不大，所以本专栏的案例选取主要从后者入手，包含了韩国、法国、英国和德国四个国家，韩国作为亚洲国家的代表，也是亚洲发展中后期支出框架启动较早和做得最好的国家；法国作为法律严谨的预算管理代表；英国是中期财政框架编制启动最早、发展也最为成熟的国家；德国的社会支出占比较大，因而其中期预算框架对中国有独特的借鉴意义。

这四篇文章遵循一个统一的框架，从各国财政中期财政框架制定的背景谈起，首先理清改革的历史脉络，然后聚焦在具体的编制范围、方法等技术环节，在总结各自经验和挑战的基础上，对中国中期财政框架的编制提出具体的建议。虽然四个国家启动这项改革的时点不同，但从改革动力上存在两个共同点：一是财政压力加大；二是提升政府治理需求，促进经济社会发展的需要。这两点考虑也恰巧是中国目前的财政预算管理所面临的重大挑战。虽然在时间维度上，这些国家对“中期”的界定有所不同，或三年或五年，但是它们在编制的内容和方法上存在很多共同点，例如以财政战略来规划宏观的经济社会发展愿景、建立完整的政府财务信息系统并不断提升财政透明度、财政部门主导与多部门联动，并辅以激励相容的机制有效引导各方参与、以基线分析法为核心，加强与年度预算的衔接等，都可作为中国很好的借鉴。

---

<sup>①</sup> 关于中期财政预算管理，有几个常见的概念：中期财政框架、中期预算框架、中期支出框架和中期绩效框架，这几个概念有交叉，也有差异。世界银行比较强调中期支出框架，而OECD国家比较常用中期预算框架（Spackman, 2002）。本专栏应用了广义的中期财政框架的概念，包含了案例国在上述四个方面的努力。

这四个国家的经验还告诉我们，由于中期财政框架的编制需要很多的配套条件，所以改革必须是渐进的。这几个国家都是在二十世纪六七十年代开始编制中期财政框架。那时的政府财务管理和预算的公开透明都远远不能满足编制财政框架的需求。然而，树立宏观长远的财政政策，通过加强政策与预算的衔接，将财政可持续概念植入财政预算管理中，这些理念上的共识为九十年代中后期编制技术的不断成熟打下了坚实的基础。与这些国家相比，中国在推进中期财政框架上的优势在于，很多配套的改革已经在迅速推进，例如权责发生制改革、资产负债表的编制、预算公开透明等等。因而，这为中期财政框架在中国的推进节省了大量的时间，而且中期财政框架的编制和不断完善也将促进相关改革的推进。

作为中期财政规划编制的典范，这四个国家在贯彻落实国家宏观政策、优化资源配置，提高财政可持续性上无疑是成功的。但是它们也面临一些挑战：一方面，从技术上看，由于客观环境的变化无法完整预测，越长期的预算收支越难测算（Heinemann, 2006）；另一方面，领导人的政治任期对政策的连续性会产生影响，因此也必然影响到中期财政规划的编制。这两点都大大影响了中期财政规划的约束力。但是，这些挑战并不能成为延缓甚至放弃我国中期财政规划编制的理由。相反，我们可以从这些国家面临的挑战中吸取经验，在改革的制度设计和技术规范上不断完善，降低这些因素的负面影响。

更多精彩的细节请各位读者关注专栏中的四篇国别案例研究。

## 参考文献

国务院(2015). 国务院关于实行中期财政规划管理的意见(国发[2015]3号).

马骏(2013). 中国公共预算面临的巨大挑战：财政可持续. 国家行政学院学报, 5: 19 - 30.

Heinemann, F. (2006). Planning or Propaganda? An Evaluation of Germany's Medium - Term Budgetary Planning. *Public Finance Analysis*, 62(4):551 - 578.

Spackman, M. (2002). Multi - Year Perspective in Budgeting and Public Investment Planning. National Economic Research Associates

World Bank. (2013). *Beyond de Annual Budget: Global Experience with Medium - Term Expenditure Frameworks*. Washington, D. C. : World Bank Publications.