

## 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\*

**【摘要】**我国开始探索实行中期财政规划，在此背景下，研究德国中期财政规划的经验及教训，具有非常重要的现实意义。20世纪60年代，德国为了应对二战后的财政危机，以法律形式正式推行中期财政规划改革，在原有的预算管理框架上，加入中期财政收支预测、滚动安排长期投资项目等措施，成立了国家经济平衡发展委员会，明确联邦财政部、联邦经济部等相关部门的职责，互相协同实施中期财政规划，并且强化三级政府的财政政策联动机制，成功拉动了德国经济腾飞。但是，受到预测技术约束、会计制度改革、《马斯特里赫特条约》制度约束、迎合选民、政党斗争等各方面因素影响，德国联邦政府经常人为扭曲中期财政规划数据。有鉴于此，我国需要健全法律，明确相关部门职责，与国民经济五年规划、现有年度预算框架、会计制度改革衔接，重视中期财政收支预测与重大项目安排，弹性控制财政赤字。

**【关键词】**中期财政规划 财政赤字 滚动安排

**【中图分类号】**D63

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1674-2486(2016)06-0127-17

20世纪80年代以来，为改善财政绩效，接近90%的发达国家实行了中期支出框架改革（World Bank, 2013）。20世纪90年代末，很多中低收入国家为获得世界银行的减贫项目而按照其要求实施了中期支出框架（Holmes & Evans, 2003）。截至2008年年底，全球已有超过三分之二的国家实施中期支出框架（World Bank, 2013）。此项改革是一种预算编制和现代财政管理的方法（Francesco & Barroso, 2015），能够纠正年度预算短视、保守、狭隘等缺陷

\* 邝艳华，广东财经大学财政税务学院，讲师。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：国家社科基金青年项目“推进生态城市建设的预算决策议程动力模型及应用研究”（13CGL152）、广东省哲学社会科学规划项目“地方公共文化服务财政支出绩效评价、影响机制及优化路径研究”（GD14XYJ27）。

(Wildavsky, 1986; Blondal, 2003), 尤其在全球后金融危机时期, 更需要制定中期财政规划来保证支持经济复苏的公共投资的优先性 (Easterly et al., 2008; Lewis & Verhoeven, 2010; World Bank, 2013)。然而, 各国改革对其预算改革及财政绩效的影响差异很大, 改革的有效实施需要基本的政治经济制度和预算管理基础作为支撑 (Schiavo - Campo, 2009; World Bank, 2013)。

随着我国预算改革的深入发展、建立现代预算制度步伐的加快, 年度预算框架的弊端日益暴露 (白彦锋, 2009; 王雍君, 2010), 2014 年我国新修订的《预算法》提出了建立跨年度预算平衡机制的要求, 2015 年国务院下发《国务院关于实行中期财政规划管理的意见》(国发〔2015〕3 号), 明确对各级政府实行中期财政规划进行了部署, 标志着我国开始实行中期财政规划<sup>①</sup>。在此背景下, 研究西方国家中期财政规划的先进经验, 发掘对我国现行改革有针对性的启示, 具有非常重要的现实价值。

德国是最早实施中期财政规划的国家之一 (Heinemann, 2006), 其财政管理水平及效果有目共睹。那么, 德国是如何开展中期财政规划改革的? 具体做法是怎样的? 有哪些经验和教训? 给我国的改革带来什么启示? 这是本文的所要探讨的问题。

## 一、德国中期财政规划的改革历程

20 世纪 40 年代至 60 年代, 德国深陷巨额财政赤字的泥潭之中, 形成财政赤字的原因有四个。一是经历战火的洗礼, 德国经济基础受到了重创, 财政收入增收较为乏力。二是德国需要支付巨额赔偿款。据不完全统计, 德国向战争受害国及受害者个人支付了数以百亿计的赔偿款。三是德国积极寻求国家经济的复苏, 需要大量的财政投资。虽然固守预算平衡原则, 但也累积了严重的财政赤字。雪上加霜的是, 1966 年德国发生了战后第一次生产过剩、经济全面下滑的经济危机。在周期性经济波动面前, 狭隘的年度预算制度、松散的三级分立财政体制等因素让德国政府无能为力, 德国迫切需要进行财政改革。

---

<sup>①</sup> 卡斯特罗和多洛汀斯基把中期支出框架 (MTEF) 分成三个阶段: 第一个阶段是中期财政框架 (MTFF), 自上而下地制定中期财政规划; 第二个阶段是中期预算框架 (MTBF), 在自上而下的基础上结合自下而上地由各支出部门制定部门中期财政规划; 第三个阶段是中期绩效框架 (MTPF), 在前两阶段的基础上结合绩效目标和绩效评价来组织实施中期财政规划 (Castro & Dorotinsky, 2008)。我国的官方文件将其称为中期财政规划, 本文沿用我国的官方称谓, 而不是特指中期支出框架的第一个阶段。

### （一）早期探索（1967—1972年）

20世纪60年代，凯恩斯主义大行其道，西德政坛及社会各界转变了对财政的固有观念，形成了广泛的改革共识，认为财政不仅是财政资金分配，还可以起积极的宏观调控作用。

受英国中期预算的启发（Blondal, 2003），在基辛格（Kurt G. Kiesinger）总理的推动下，1967年德国联邦议院颁发了《经济稳定与增长促进法》（*Act to Promote Economic Stability and Growth*），宣布德国正式实施中期财政规划管理。每年的预算编制除了安排下年度的收支计划，政府还需把未来4年的情况计划在内，即编制为期5年的财政规划，提交议会审查。预测宏观经济形势，反周期安排未来的财政收支，交替实行扩张或紧缩的财政措施，改革迅速取得了成效，1968年经济开始回暖。

1969年德国联邦议院颁发了《联邦预算法》，阐述了中期财政规划的具体管理措施，明确了各部门的职责范围以及预算管理流程。

### （二）改革磨合期（1973—1991年）

德国1973年和1979年受到了世界石油危机的冲击，先后出现了两次经济危机，但是德国政府都不能有效地挽救经济衰退，重拾改革之初的辉煌。1982年科尔（Helmut Kohl）当选德国总理，开始对改革进行反思。中期财政规划的关键在于预判经济形势、部署反周期财政政策，但是受制于数据积累的匮乏和预测技术的落后，对宏观经济判断不准确，导致财政政策的出台错过最佳时机，扩张性财政政策力度过大。加上三级政府之间联系比较松散，抵消了联邦政府财政政策的效力。因此，德国联邦政府开始注重提高预测经济形势的技术，增强联邦政府的财政权力，强化三级政府财政管理的协调合作，由反周期的需求调节政策转为促进经济稳定发展的供给调节政策，适度控制政府干预力度，重视市场的资源配置作用。

### （三）改革推进期（1992—2004年）

经过多年探索，德国形成了稳定的中期财政管理框架，较好地控制了财政风险，促进了经济和财政的可持续发展，并且实现了东德和西德的统一。1993年欧洲联盟正式成立，随之生效的《马斯特里赫特条约》（*Maastricht Treaty*）要求欧盟成员国必须制定中期财政规划，提交欧盟委员会监督，德国财政管理经验被推广至更多的国家。

#### （四）改革完善期（2005 年至今）

在其他国家探索实施改革的时候，德国致力于完善中期财政规划改革。受“9·11”恐怖袭击的影响，2001 年西方国家陷入“增长性衰退”，德国经济低迷，赤字率和债务率均超过了《马斯特里赫特条约》3% 和 60% 的红线。

2005 年，默克尔（Angela D. Merkel）政府开展了系列财税改革，强化政府的财政能力，次年联邦议院出台《税收改革法》，大幅增税以遏制财政赤字的恶化（刘兴华，2009），并对《经济稳定与增长促进法》进行了修正，进一步集中联邦政府的财政权力和强化其统筹协调能力。2006 年德国经济强劲复苏，可是受 2008 年全球金融危机的冲击，经济一度陷入负增长。2013 年联邦议院修正《联邦预算法》，调整生硬呆板的黄金法则，提高财政透明度，改善财政资源的分配制度，加强对预算执行的监控（Baumann et al.，2008），完善中期财政规划管理来配合财税改革。

## 二、德国中期财政规划的管理流程

德国的预算年度是历年制的，即从每年的 1 月 1 日至 12 月 31 日。联邦预算包含年度预算和中期财政规划，年度预算在中期财政规划的基础上编制。中期财政规划为五年期，逐年向前滚动，以 2015 年 10 月份公布的 2016 年联邦预算为例，里面阐述了 2015 年当前财政年度的收支执行情况、2016—2019 年财政年度的预算安排。中期财政规划由总财政规划和分项财政规划组成，总财政规划阐述了宏观经济形势、各级政府的债务规划、财政政策和目标（German Federal Ministry of Finance，2015），分项财政规划由各部门的预算组成，包括部门的收入计划、支出计划、债务预算等内容。

表 1 德国 2016 年预算收支总表

	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年
	目标	政府草案	财政规划		
财政支出（亿欧元）	3016	3120	3188	3263	3331
年度变化率	2.1%	3.4%	2.2%	2.4%	2.1%
财政收入（亿欧元）	3016	3120	3188	3263	3331

资料来源：German Federal Ministry of Finance，2015。

德国中期财政规划和年度预算同步编制，整个管理流程包含前期准备、部

门编制、财政部及内阁审核、提交议会及公开、执行、评估等六个阶段。

### （一）前期准备

#### 1. 成立协调机构

德国成立了国家经济平衡发展委员会，一般以联邦经济部部长为主席，其成员包括财政部长、各地方政府代表，德意志联邦银行也有权参加会议。该委员会按照联邦经济部部长制定的《国家经济平衡发展委员会议事规程》定期开会，主要研判未来经济走向，讨论维持经济平衡发展的财政战略框架、宏观调控措施、应对财政赤字的策略等纲领性内容，为中期财政规划的编制定下总基调。

国家经济平衡发展委员会的组成成员身份比较多元化，并明确规定各自的职责，有助于多视角、全方位地预测财政收支，做出更合理的中期财政规划，增加中期财政规划的认同感和执行力；有助于多部门、各层级政府的配合协作，在合适的时间点采取合适的措施，提高相关政策的协调性，避免出现财政政策与货币政策互相排斥、抵消的情况。

#### 2. 宏观经济预测

由国家经济平衡发展委员会牵头协调，具体由联邦财政部和联邦经济部根据当前年度的经济发展情况，预测未来四年的经济情况，报告重要的宏观经济指标，如经济增长率、就业率、通货膨胀水平等。在指标分析的基础上，制定财政政策战略。每年根据经济发展的实际情况对经济发展规划、财政政策进行动态更新。

#### 3. 财政收入预测

财政收入预测是编制财政中期规划的重要基础（Boex et al.，2000），德国非常重视财政收入的预测。联邦财政部专门设有咨询委员会，该委员会由23名各领域的专家组成（陈祥志、王进，2002），每年两次（5月和11月）开展滚动的五年期税收测算。测算工作组由联邦财政部、州财政部、联邦经济部、联邦统计局、德意志联邦银行、宏观经济发展专家鉴定委员会、经济研究所等机构组成。各机构独立开展估算工作，通过对经济发展和劳动力市场的预测，针对所有的税种进行单独估算。最后经过讨论，形成统一的税收测算结果（中国财政部国际司，2014）。

#### 4. 制定财政平衡计划

为保持财政平衡，财政部可以制定债务计划，因需要在财政收入中预留部分资金作为经济协调储备金，该金额在一个财政年度内不得超过联邦政府前

一个财政年度税收收入的3%（German Bundestag, 1967）。

### 5. 发布数据

财政部根据未来经济前景，向各部门发布财政收支数据、财政政策等文件，指导部门开展中期财政规划编制工作。

## （二）部门编制

由各部门按照宏观经济目标、财政政策的需求，结合部门目标，提出中期财政支出需求，其编制比较细致，支出科目多达8000项，收入科目1200项。其中的重要内容是设计政府重点投资项目（Boex et al., 2000）。对于新增项目，各部门提出项目多年投资规划作为财政计划的说明材料，以及准备详细的财政估算材料，安排该项目分摊到各年的资金需求；对于延续性项目，各部门需要提交项目的年度记录，包括当年的执行情况，预测未来年度的运行情况，说明项目的投资、回报情况，根据项目执行情况和经济形势，有必要的话对项目投资进行动态调整。比如在经济衰退时，需要缩短投资回报周期，尽快回笼资金。

## （三）财政部及内阁审核

财政部在财政收入测算的基础上，汇总、审核未来预算年度各种支出的规模与构成，把各部门的投资规划按轻重缓急和实施年度加以划分，确定在最近数年内要实施的投资行为。首先，列出该预算年度继续实施的投资项目和新增的投资项目。其次，最为关键和困难的环节是审核分摊到各年度的投资额，滚动安排长期项目的资金。最后，根据预计的经济发展水平，估算未来各预算年度抵偿财政支出的可能性。如果预测收不抵支，那么财政部可选择三种措施。一是列出选择性的核算方案，决定是否需要将某些投资项目列入下一预算年度（Boex et al., 2000）。二是列入该年度举债计划，但债务有法定限额，由联邦议院决定举债规模。三是削减支出，一般是政府运行支出和基础设施建设支出，甚至是权利性福利支出（German Bundestag, 1969），比如：1982年，财政部制定了削减福利支出的财政规划，压减前总理阿登纳（Konrad Adenauer）、艾哈德（Ludwig W. Erhard）遗留的标准过高的福利政策；2010年，受希腊债务危机的影响，财政部再次调整了福利政策，削减了失业救济金等福利支出。

联邦审计署也会参与中期财政规划的讨论，并全程监督。制定完毕后，财政部向内阁提交中期财政规划，由总理召开内阁会议研究确定，审议通过后中期财政规划正式生效。

#### （四）议会审批及公开

一般在预算年度开始前的3个月，联邦政府向联邦议院提交预算草案，中期财政规划也一并提交，但仅向其提供参考信息，中期财政规划不需要经过议院审批（Heinemann，2006）。联邦议院的预算审议分为三读。一读，财政部部长介绍草案概况，提交联邦议院讨论。二读，财政部报告各项具体计划，经联邦议院各委员会逐项讨论，形成修改决议。三读，财政部根据联邦议院决议修改草案，报送联邦议院和联邦参议院征求意见，再次修改后再次报送，经由联邦议院和联邦参议院先后表决通过后正式生效。

经财政部部长、内阁总理签发后，预算案送交联邦总统签署。随后，联邦政府在政府门户网站上公布预算和中期财政规划，并公开发布预算出版物，不仅向社会公开财政预算信息，甚至联邦议院的所有讨论记录都全部公开（中国财政部国际司，2014）。

#### （五）执行

当中期财政规划的执行出现问题时，由国家经济平衡发展委员会进行牵头协调，组织相关职能部门、联邦议员、各州代表进行商讨，确定各级政府、各联邦部门的职责（Boex et al.，2000），综合运用计划，财政、税收、金融、投资、外贸等各方面的经济政策及经济手段，共同采取联动措施应对财政危机。

##### 1. 财政收入计划的执行

在收入执行的过程中，与我国情况不同，德国税务部门是财政部的下属机构，没有税收任务，严格按照税法组织规范的征收管理工作，避免出现征收过头税、设立过渡户等损害经济稳定增长的现象，减少政治因素对税收征收过程的干扰。

如果经济形势发生逆转，出现财政收入短收，财政部可以调入经济协调储备金作为必要的补充（German Bundestag，1967）。

##### 2. 财政支出计划的执行

当国家面临持续的经济衰退时，财政部和经济部协商后，提出挽救经济的刺激措施，从经济协调储备金中拨出必要的资金，在短期内迅速启动财政计划中的重大投资项目。

在预算执行的过程中，超预算的支出必须经由联邦议院审批，履行严格的法定程序，强化预算硬约束，减少随意性和短期性的开支，倒逼各部门提高对

预算计划编制的重视程度。

### 3. 保持财政周期平衡

《联邦预算法》规定，财政赤字需要在三年内得到弥补。如果三年周期内财政赤字仍然得不到弥补的话，由联邦财政部调入经济协调储备金，或者由德意志联邦银行提供短期借款，补充偿付债务资金（German Bundestag, 1969）。

由法律限定弥补财政赤字的周期，有助于减少执政者把弥补赤字包袱丢给继任者的机会主义行为，控制财政风险（Penner, 1982）。

## （六）评估

联邦财政部和联邦经济部需要向联邦议院提交经济统计数据报表，阐述财政政策、财政资金对经济的调节效果，并以此为基础对下一年度的中期财政规划进行调整（Boex et al., 2000）。

## 三、德国中期财政规划的积极影响

经过多年的磨合和探索，德国中期财政规划形成了成熟的财政管理框架，产生了较好的管理效果。

### （一）有助于重大投资项目的财政管理

在预算编制过程中，各联邦部门根据经济形势预测、国家财政战略，在中期财政规划的框架下编制预算计划。这样可以更合理地安排财政收支，控制额外的支出需求。各联邦部门滚动安排长期、重大投资项目，并且每年根据实际执行情况和经济形势的变化对项目安排加以动态调整。这样可以突破年度预算的限制，更好地保障重大项目的资金来源与项目管理，动态掌控多年度的投资回报情况，促使重大项目与预算年度更好地衔接，克服短期预算编制的随意性，减少重大项目的资金闲置（Hallerberg et al., 2007）。促使一系列重大项目更好地落实中期财政规划中的财政政策，保障财政政策宏观调控作用的发挥。

### （二）提高财政的可持续性

德国中期财政规划较好地克服了年度预算的缺陷，让所有的预算机构在中期财政规划的框架下安排年度预算，让整体的财政政策具有更好的前瞻性和可持续性（Boex et al., 2000），及早识别经济衰退、财政赤字、财政包袱等情况，提前做好财政收支的相应安排，比如在经济协调储备金中调出资金用作刺激经



济的投资项目，同时，安排政府投资项目提早回笼资金，增加项目回报。该改革帮助德国顺利走出了20世纪60年代的财政危机，为德国的经济稳定与增长注入了动力，拉动了战后德国经济的恢复与腾飞。

### （三）增强政府行为的预见性

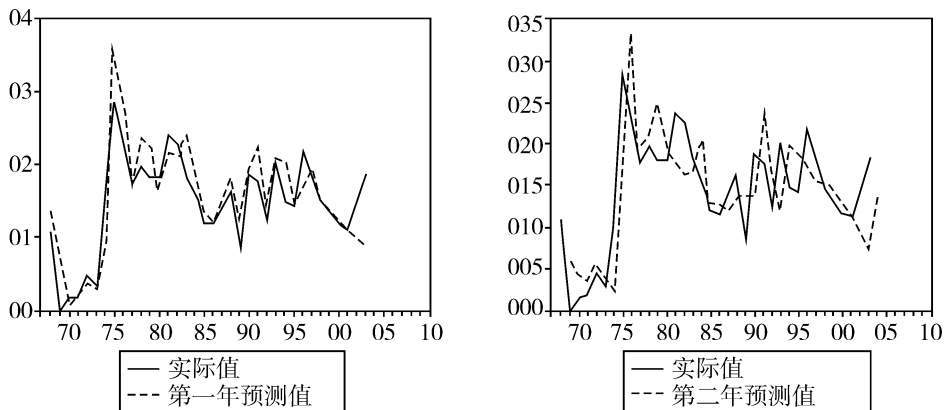
德国中期财政规划明确地安排了政府的中长期收支行为，昭示了政府的财政政策走向，相当于政府向公众宣告了未来的预算承诺。为企业和纳税人降低了政府行为预期的不确定性（Heinemann, 2006），可以更好地预见自身税负，为经济行为的选择带来了更好的决策依据。从长远来说，此举能够塑造稳定、和谐的政府和市场关系，提高政府公信力。

## 四、德国中期财政规划存在的问题

随着德国中期财政规划改革的深入发展，问题也不断浮现。改革实践为研究积累了丰富的素材和数据，因此，很多学者运用这些数据对德国中期财政规划的问题进行了深层次挖掘。

### （一）技术偏差

海因曼（Friedrich Heinemann）用1968年至2003年德国联邦政府中期财政规划的财政赤字预测值与实际值进行了比较，发现第一年、第二年的预测值比较符合实际值，短期预测较为有效，但是到了第三年、第四年、第五年，其预测值与实际值的偏差逐步扩大（Heinemann, 2006）。随着时间的推移，宏观经济、政府财政状况会受到更多不可预见因素的冲击，导致了预测值偏差逐年拉大，降低了中期财政规划的中长期适用性。



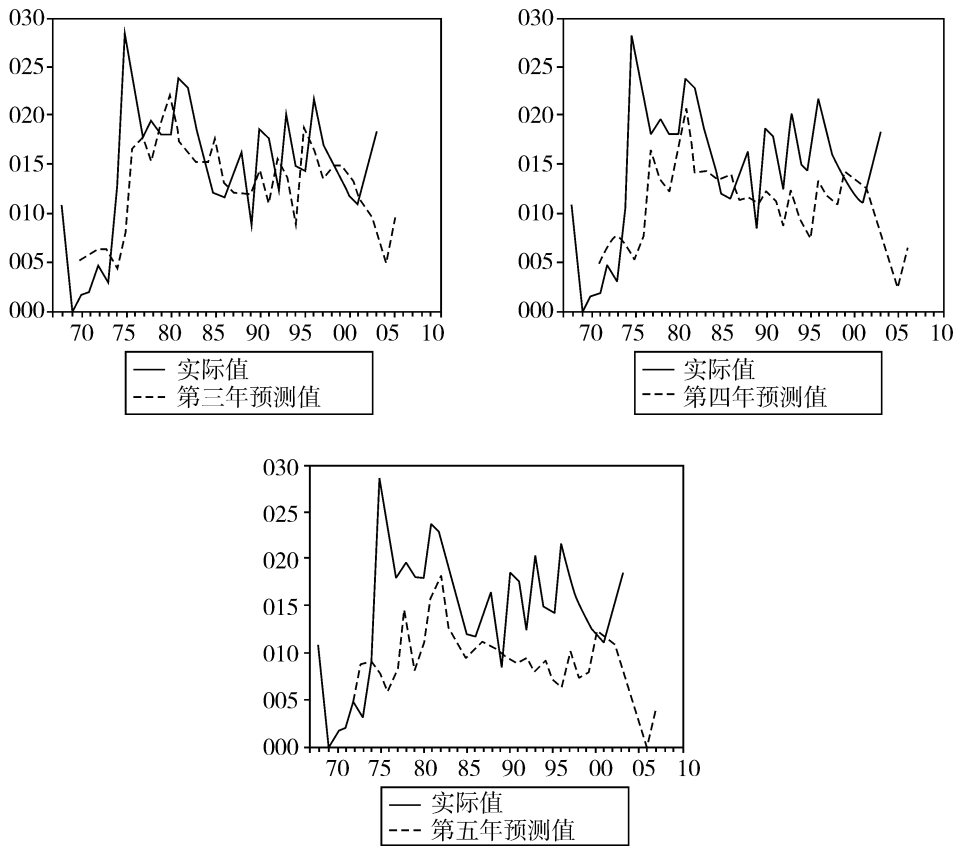


图1 德国财政赤字预测值与实际值的比较

资料来源：Heinemann, 2006。

## （二）会计制度改革的冲击

德国中期财政规划一直沿用现收现付制的会计制度。1993年11月1日欧盟正式诞生，《马斯特里赫特条约》要求成员国统一采用权责发生制的会计制度。因此，1995年德国联邦政府开展了政府会计制度改革，当年对中期财政规划带来了非常大的冲击，比如财政赤字的核算，用权责发生制标准核算的财政赤字规模远大于用现收现付制标准核算的规模，GDP、财政收入、财政支出的前后差异也很大（Jonung & Larch, 2006）。受其影响，相关年度的中期财政规划的连贯性被迫中断。

## （三）制度性扭曲

《马斯特里赫特条约》要求欧盟各成员国的财政赤字占GDP的比重（即赤字率）不能超过3%，政府债务占GDP的比重（即债务率）不能超过60%。同

时确定了欧盟财政政策协调的规则、过度财政赤字的惩罚程序，以及建立预警机制监督各国财政运行状况，保证各成员国在中期内实现财政基本平衡或者略有盈余。该条约1994年正式生效后，对德国中期财政规划的财政平衡目标产生了更强的制度约束，但并未带来显著的制度性改善，相反，德国联邦政府为了满足《马斯特里赫特条约》的要求，人为地扭曲客观的经济预测数据，让中期财政规划里的赤字率、债务率表现良好，同时也大大局限了财政政策的战略空间（Baumann et al.，2008）。有研究表明，《马斯特里赫特条约》确实给德国中期财政规划带来了显著的转变，但是并非朝向好的方向，而是更加的不切实际和盲目乐观（Heinemann，2006）。

#### （四）为迎合选民而乐观估计前景

联邦财政部编制中期财政规划时往往会受到政治因素的干预，做出有偏差的规划。比如，执政党为了谋求连任，迎合选民的偏好，获取更多的政治支持，会倾向于描绘一个美好的经济前景，做出一份过于乐观的中期财政规划（Jonung & Larch，2006）。尤其是临近大选时，执政党会制定一份更加乐观的中期财政规划，向国民阐述经济的景气和财政赤字的削减，以宣告自己执政的成效，用良好的财政绩效来获取政治支持。

一项实证研究发现，1968年至2003年32年间，德国联邦政府做出的32个财政赤字预测值，有28次是严重低估，只有4次高估了财政赤字水平（Heinemann，2006）。与之相反的是GDP增速和财政收入的估计，大部分的预测值高于实际值。因此，虽然《联邦预算法》规定需要在三年内实现财政平衡，但是实际上，1970年至2015年45年间，德国联邦政府仅在2015年实现了财政平衡。

#### （五）沦为政党斗争的工具

在大选年执政党交替时，执政理念、利益集团立场的转变，会影响中期财政规划的连贯性，也就是说，中期财政规划的剧变，不是基于经济形势的变化所造成，而是由于政党交替造成的（Kydland & Prescott，1977；Kamlet et al.，1987）。比如，亲劳工的社会民主党会更乐观地估计经济形势，增加福利支出；亲企业家的基督教民主联盟会更谨慎地估计经济形势，甩掉财政包袱，控制福利支出和财政赤字的增长。

不过德国要比美国情况好一点，因为德国实行议会制的政治体制，由获得联邦议院大多数席位的政党组阁，也就是，政府执政党与联邦议院的多数党是

同一个政党，因此，联邦议院往往与政府保持一致意见，不会主动干扰中期财政规划的编制。与德国不同，美国实行总统制的政治体制，经常出现总统所属的党派（即政府执政党）与国会多数党党派不一致，那么，财政部制定的中期财政规划就变成了压制国会的工具。比如，如果共和党执政，就会做出更为悲观的经济预期，压低中期财政收入，压制民主党国会的民生福利等方面的支出需求（Blackley & DeBoer, 1993）。

## 六、德国中期财政规划对我国的启示

### （一）完善中期财政规划相关的法律法规，理顺各部门关系

德国的《经济稳定与增长促进法》和《联邦预算法》为德国中期财政规划确定了制度框架，规范了财政管理工作。两部法律出台后，因应实际需求进行了两次修改，查缺补漏，逐步完善，为中期财政规划改革的深入发展保驾护航。

2015年1月1日，我国正式实施新《预算法》，其中明确规定各级政府建立跨年度预算平衡机制，改变了以往要求各级政府保持年度预算平衡、不得列赤字的制度，允许各级政府适当赤字，以未来的盈余弥补赤字，在周期内保持预算平衡，这就为我国实行中期财政规划奠定了法律基础。2015年1月23日，国务院下发《国务院关于实行中期财政规划管理的意见》，明确对各级政府开展中期财政规划改革进行了部署，对各部门的分工进行了安排，但是并未提及政府以外的相关机构。从德国的管理经验来看，中期财政规划不仅涉及政府内部部门，还离不开外部机构的协助。

下一步改革，建议进一步明确相关机构的职责，理顺各自关系。

#### 1. 财政部门

财政部门是中期财政规划的编制主体，负责牵头制定中期财政规划和部门预算中期规划管理办法，组织中期财政规划编制，审核汇总和综合平衡各部门提交的部门财政规划，组织实施规划，开展监督检查和绩效评价工作。改革初期强化财政部门的统领作用，但是到了中后期需要重视培育各预算部门的支出规划能力，逐步发挥各预算部门的重要作用（Boex et al., 2000）。

#### 2. 发展改革部门

与德国联邦经济部的职责类似，我国由发展改革部门负责宏观经济形势分析，根据国民经济和社会发展规划纲要及年度计划，分年度研判未来预算年度本地区的宏观经济形势。重视发展改革部门的作用，以此强化中期财政规划与

国民经济五年规划的对接。

### 3. 支出部门

各支出部门是部门中期财政规划的编制主体，负责做好部门事业发展规划、行业规划与中期财政规划的衔接，并会同财政部门建立中长期重大事项论证机制；组织和汇总编制本部门管理领域的中期财政规划，研究提出未来三年涉及财政收支的重大改革和政策事项，并测算分年度收支数额；组织编制本部门及所属单位部门预算中期规划；组织实施规划；开展本部门的监督自查和绩效自评。

### 4. 央行

央行是中期财政规划的大数据中心，负责宏观经济形势分析，提供经济运行数据，监控中期财政规划执行与经济运行的契合情况，定期编制分析报告，为中期财政规划中财政收支的预测、宏观经济形势的研判提供决策依据。吸纳国内金融机构的专业力量，能够有效提高财政收支预测的准确性（Boex et al., 2000）。

### 5. 人大

人大是中期财政规划的监督机构，负责监督中期财政规划中的重大投资项目的实施情况，了解中期财政规划的编制情况，对相关的经济数据报表、政府财务报表进行监督。建议学习德国的经验，财政部门向本级人大提交中期财政规划，并逐步向社会公开，扩大中期财政规划的社会影响力，促使中期财政政策形成政治共识。

## （二）成立协调委员会，加强各机构联动

在中期财政规划的整体框架下、在国家经济平衡发展委员会的引导下，德国各级政府以及政府内外各机构协同行动，开展中期财政规划工作。我国同样需要发挥中期财政规划的宏观统领作用，建议成立与德国类似的协调委员会，把发展改革部门、财政部门、统计部门、央行、省政府代表吸纳在内，明确各机构职责，定期召开联席会议，共同为中期财政规划制定战略方针。通过中期财政规划的整体布局，通过协调委员会的牵线搭桥，加强各机构的紧密合作和协调联动，增强各项政策的配合程度，促使各级地方政府、各相关部门、各行业协会在合适的时间节点、迅速采取互相配合的一致行动，以更好地执行中期财政规划。

### （三）稳步推进改革，重视与现有框架的衔接

#### 1. 与国民经济五年规划的衔接

德国联邦经济部与联邦财政部牵头编制中期财政规划，经过多年改革，中期财政规划能够对各项经济规划起较强的统领作用。中期财政规划能否与经济规划衔接，是决定各国改革成败的关键问题（World Bank, 2013）。建议我国强化财政部门与发展改革部门的合作，明确定位两个核心部门的职责，在相关法规制度中明确阐述中期财政规划与国民经济五年规划的关系，中期财政规划可以对国民经济五年规划进行财税政策方面的进一步补充，协助国民经济五年规划目标的顺利实现，而不是简单的重复或全面的替代。因此，在制定中期财政规划的过程中，财政部门需要在国民经济五年规划的基础上进行筹划，为其服务，并且学习国民经济五年规划海纳百川式的决策过程，吸纳更多社会精英参与中期财政规划的前期决策，提高中期财政规划的认同度和存在感。

#### 2. 与年度预算框架的衔接

中期财政规划的成功，取决于是否具有良好的年度预算管理基础（World Bank, 2013），也取决于年度预算管理能否与其衔接（Boex et al., 2000）。建议学习德国的经验，在编制年度预算时，同步编制中期财政规划，在原有预算制度的基础上，加入对财政收支、财政赤字的长期预测以及滚动安排长期项目等插件，拓展年度预算的长期视野，每年结合实际执行情况对中期财政规划进行滚动调整。不允许年度预算突破中期财政支出的上限，不能在年度预算中加入没有列入中期财政规划的重大项目。研究措施，创造条件，让中期财政规划与绩效预算框架进行对接。

#### 3. 与会计制度改革的衔接

会计制度改革打断了德国中期财政规划的连贯性，有鉴于此，建议我国做好中期财政规划改革与会计制度改革的衔接，稳步推进改革。实行权责发生制改革的试点政府，可以率先启动中期财政规划改革；当权责发生制逐步取代现收现付制，成为各级政府、各预算单位的基本会计制度时，再全面铺开中期财政规划改革。

目前，改革曙光初现。我国新《预算法》规定，各级政府逐步编制以权责发生制为基础的政府财务报告。也就是说，法律要求各级政府逐步开展会计制度改革。可以预见，随着会计制度改革的深入发展，将会迎来全面启动中期财政规划改革的好时机。

#### （四）重视客观的中期财政收支预测，强化财政赤字监控

##### 1. 客观预测财政收支

德国的实践显示，大选年、政党更迭、政党斗争等政治因素对财政收支预测结果带来了负面影响，政治考量取代了科学客观，人为扭曲预测结果。与德国相比，我国的政治体制更具有优越性，不需要担心政治因素扭曲预测结果的问题。但是，德国预测财政收支的制度仍然值得我国学习。建议我国强化财政收支预测团队的专业力量，吸纳更多的机构参与其中，包括财政部门、发展改革部门、统计部门、中央银行、研究所、省级政府财政部门等。各税种、各种收入独立估算。积累更多的经济数据，逐步夯实数据基础。在数据公开、数据共享成为常态后，建议借鉴国内金融机构、学术机构的基础数据和预测技术，多方比对，提高财政收支预测的可靠性（Boex et al.，2000）。

##### 2. 滚动安排重大项目

合理估计各个项目支出的规模，是准确测算中期财政支出规模的重要基础。我国处于经济转型的关键时期，政府投资起着举足轻重的作用，长期的、重大的项目数量越来越多，单年度预算制度难以满足重大项目的管理需求，需要引入中期财政规划，多年度、滚动地安排重大项目。以此为契机，进一步清理已有的专项，整合同类型专项，纳入中期财政规划框架，改变碎片化、各自为政的项目管理格局。每年根据实际执行情况，对中期财政规划进行动态调整。

对于常规性的基本支出、经常性项目支出，其中期预测比较容易，但是重大项目支出的预测非常困难，更遑论科学地结合年度进展把支出分摊到各年了，尤其是重大项目往往是政府首长钦点的项目，受到很强的政治因素影响，极大地干扰着各部门、财政部门的预测结果。比如，随着政府首长预期任期的变化，更改重大项目的实施时间，时间的调整将会剧烈地改变整个项目的进度安排、资金安排。因此，处理好重大项目中政治决策与行政执行的关系，进而科学地滚动安排重大项目，对于我国的中期财政规划来说至关重要。

##### 3. 动态监控、弹性约束政府债务

受《马斯特里赫特条约》中赤字率、债务率的制度性约束，德国人为扭曲了中期财政数据。有鉴于此，如果将来中央政府设定了各地的法定债务上限，建议中央政府加强对各级政府财政赤字、政府债务的第三方独立监控力度，设计合理的财政平衡保障机制，如设立偿债基金、明确周期性财政平衡的具体周期等，在硬性债务约束和弹性处理之间取得平衡，确保各级政府编制客观、合理的中期财政规划。

## 参考文献

- 白彦锋(2009). 建立中期预算框架的国际比较与借鉴. 中央财经大学学报, 9: 7-11.
- 陈祥志、王进(2002). 德国的预算管理制度. 预算管理与会计, 2: 46-48.
- 刘兴华(2009). 德国财政政策与货币政策的走向及其协调. 德国研究, 24(4): 51-56.
- 王雍君(2010). 朝向中期框架的全球预算改革: 近期发展与借鉴. 中央财经大学学报, 7: 1-6.
- 张玉周(2015). 中期财政规划编制的国际经验及启示. 财政研究, 6: 111-114.
- 中国财政部国际司(2014). 德国预算收入监管. 中国财政部官网: [http://www.mof.gov.cn/mofhome/guojisi/pindaoliebiao/cjgj/201406/t20140630\\_1106211.html](http://www.mof.gov.cn/mofhome/guojisi/pindaoliebiao/cjgj/201406/t20140630_1106211.html). 2016年11月24日访问.
- Baumann, E., Dönnebrink, E. & Kastrop, C. (2008). A Concept for a New Budget Rule for Germany. *Cesifo Forum*, 9(9):37-45.
- Blackley, P. R. & DeBoer, L. (1993). Bias in OMB Economic Forecasts and Budget Proposals. *Public Choice*, 76:215-232.
- Blondal, J. R. (2003). Budget Reform in OECD Member Countries. *OECD Journal on Budgeting*, 2(4):7-25.
- Boex, L. F., Martinez - Vazquez, J. & McNab, R. M. (2000). Multi - Year Budgeting: A Review of International Practices and Lessons for Developing and Transitional Economies. *Public Budgeting & Finance*, 20(2):91-112.
- Castro, I. & Dorotinsky, W. (2008). *Medium - Term Expenditure Frameworks: Demystifying and Unbundling the Concepts*. Washington DC: World Bank.
- Easterly, W., Irwin, T. & Servén, L. (2008). Walking up the down Escalator: Public Investment and Fiscal Stability. *The World Bank Research Observer*, 23(1): 37-56.
- Francesco, M. D. & Barroso, R. (2015). Bottom - Up Costing Within Medium Term Expenditure Frameworks: A Survey of Practices in Selected OECD Countries. *Public Budgeting & Finance*, 35(3):44-67.
- German Bundestag. (1967). *Act to Promote Economic Stability and Growth*. Available at (Nov. 24, 2016): <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Gesetze/Laws/1967-06-08-act-to-promote-economic-stability-growth.html>.
- German Bundestag. (1969). *Budget Principal Act*. Available at (Nov. 24, 2016): <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Gesetze/Laws/1969-08-19-budgetary-principles-act.html>.
- German Federal Ministry of Finance. (2015). *German Draft Budgetary Plan 2016*. Available at (Nov. 24, 2016): [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Press\\_Room/Publications/Brochures/2015-10-20-german-stability-programme-2016-pdf.html](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Press_Room/Publications/Brochures/2015-10-20-german-stability-programme-2016-pdf.html).
- Hallerberg, M., Strauch, R. & Von Hagen, J. (2007). The Design of Fiscal Rules and Forms of



- Governance in European Union countries. *European Journal of Political Economy*, 23(2):338 – 359.
- Heinemann, F. (2006). Planning or Propaganda? An Evaluation of Germany's Medium – Term Budgetary Planning. *Public Finance Analysis*, 62(4):551 – 578.
- Holmes, M. & Evans, A. (2003). *A Review of Experience in Implementing Medium Term Expenditure Frameworks in a PRSP Context: A Synthesis of Eight Country Studies*. London: Overseas Development Institute.
- Jonung, L. & Larch, M. (2006). Improving Fiscal Policy in the EU: The Case for Independent Forecast. *Economic Policy*, 21:491 – 534.
- Kamlet, M. S., Mowrey, D. C. & Su, T. T. (1987). Whom Do You Trust? An Analysis of Executive and Congressional Economic Forecasts. *Journal of Policy Analysis and Management*, 6:365 – 384.
- Kydland, E. F. & Prescott, E. C. (1977). Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans. *Journal of Political Economy*, 85:473 – 491.
- Lewis, M. & Verhoeven, M. (2010). Financial Crises and Social Spending: The Impact of the 2008 – 2009 Crisis. *World Economics*, 11(4):79 – 110.
- Penner, R. G. (1982). Forecasting Budget Totals: Why Can't We Get It Right? In Boskin, M. J. & Wildavsky, A. Eds. *The Federal Budget: Economics and Politics*. New Brunswick, N. J. : Transactions Books.
- Schiavo – Campo, S. (2009). Potemkin Villages: “The” Medium – Term Expenditure Framework in Developing Countries. *Public Budgeting & Finance*, 29(2):1 – 26.
- Wildavsky, A. B. (1986). *Budgeting: A Comparative Theory of the Budgeting Process*. New Brunswick, N. J. : Transaction Publishers.
- World Bank. (2013). *Beyond the Annual Budget: Global Experience with Medium Term Expenditure Frameworks*. Washington DC: World Bank.