

乌干达中期预算改革的经验与启示

燕晓春

乌干达是非洲低收入国家中最早实施中期预算改革的国家之一，其改革带有明显的受援国特征。但与多数受援国不同的是，乌干达在推进中期预算时发挥了本国的积极主动性，改革成效也较为突出。乌干达实施中期预算的成功经验与存在的问题，对于更好地推进我国中期财政规划具有重要借鉴意义。

乌干达实施中期预算的背景

20世纪60年代，乌干达在实现国家独立后，经济增长比较有活力。但从1971年起，乌干达形势发生了巨大变化，经济经历了来自国内外两方面的冲击，由于缺失有效的宏观经济政策，经济雪上加霜。70—80年代，乌干达遭受了严重的宏观经济失衡，政府赤字严重，通胀率高企，一度达到了两位数甚至有时达到了三位数的水平。通胀率高企的主要原因是政府为了弥补财政赤字而超发货币。工业产值在1983/1984—1985/1986年间平均每年下滑3.9%。农业产值也由于农产品价格下降出现回落。1983/1984—1985/1986年间，年均GDP增长率为-0.4%。

1986年穆塞韦尼夺取政权。1987年5月，在国际货币基金组织、世界银

行和其他多边机构以及双边援助国的帮助下，乌干达启动了经济复苏项目，旨在重启经济增长，降低通胀率，防范爆发收支失衡危机的风险。由于政策措施不断推进并形成合力，乌干达经济企稳向好，年均实际GDP增长率在1986/1987—2003/2004年间达到了6.4%。但通胀率并未在短时间内得到控制，1991—1992年乌干达通胀率达到了100%。为此，乌干达又推出了一系列公共支出管理改革，包括强化财政纪律、实施中期预算、提高公共支出效率、改善财政管理和问责机制以及提高透明度等。

乌干达实施中期预算的主要内容

乌干达于1992年引入中期预算，由财政计划和经济发展部主导，得到了总统穆塞韦尼的强力支持。乌中期预算采用三年滚动的方式，主要是构建一个宏观财政框架，根据财政收入预测确定支出总额，并按照职能在部门和部分地方政府（有转移支付的地方政府）间分配中期预算限额。乌干达中期预算主要包括以下内容：

第一步财政总收入和总支出预测。乌干达由财政计划和经济发展部与央

行合作进行预测财政收入，每年更新三次。总支出限额管理分为本国财政税收和外国援助两部分。国外融资的公共投资项目（PIP）虽置于中期预算框架下，但资金独立运作，只是在中期预算完成后对PIP进行更新，资源配置并不在中期预算下进行。

第二步规划和政策制定。《消除贫困行动计划》（PEAP）是乌干达政策制定的核心环节。在中期预算提供宏观框架和资源约束下，乌干达制定《消除贫困行动计划》，为政府政策制定提供指导和总框架。

第三步预算总限额的分配。中期预算的编制总体按照自上而下的方式进行。预算总限额按照机构和主要经济分类进行分配。但乌干达没有要求对优先项目做自下而上的成本评估。

第四步部门政策制定和审查。政策的制定和审查主要是职能部委的职责。在PEAP提供的整体框架下，职能部委在其框架内独立设计具体政策，并将新政策提交内阁审批。

乌干达实施中期预算的主要特点

乌干达实施中期预算的主要特点表现为以下几个方面：

一是改革实施过程中本国发挥了积极主动性。许多非洲低收入国家实施中期预算改革,都是应世界银行、国际货币基金组织等多边机构和援助国家要求,并非出于本国意愿,从而造成了中期预算改革不能有效发挥作用,却徒增了不少工作量。但乌干达情况却有所不同。乌中期预算改革的实施是在当时国内宏观经济形势恶化的背景下主动发力,得到了总统的强力支持。在世行等机构的建议下,总统将财政部与规划部两部委合并为财政规划和经济发展部,并赋予其较高地位。在这种背景下,财政规划和经济发展部拥有很强的领导力,克服了规划职能与预算职能分离造成的协调困难,从而积极推进了中期预算改革的实施。

二是改革实施的步骤合理有序。与一些低收入国家在引入中期预算初期就全面铺开不同,乌干达实施中期预算的过程选择有序推进。乌首先实现了财政约束,使宏观财政框架成为中期预算的基础,然后改革重点转向了部门资源配置上,进而扩大利益相关方在中期预算过程中的参与度。

三是突出重点,强调战略层面。鉴于人员能力不足,乌干达中期预算改革的焦点主要聚焦在战略层面,即宏观经济框架以及联结部门政策和预算资源分配层面。这降低了对人员能力方面的要求,避免了陷入繁杂的具体预算细节中。

乌干达实施中期预算的效果评述

总体而言,相比于其他非洲低收入国家,乌干达中期预算取得了较大成功,在保持宏观经济稳定、推动支出以政策为导向等方面发挥了重要作用。同时,中期预算也为PEAP融合到预算过程提供了机制,连接了中央和地方政府层面的支出规划,推动了中期预算在地方政府的实施。自1997年起,中期

预算扩大利益相关方在支出规划和审查中的参与度,并使援助机构参与到预算过程中,大大提高了中期预算的参与度。但是,乌干达的中期预算也存在一些不完善的地方,主要表现为以下几个方面:

一是中期预算没有正式地位且议会的参与度较低。尽管乌干达是非洲最早引入中期预算的国家之一,中期预算在其预算周期中的角色和定位却一直不清晰,对于确立其权威性、增强约束性非常不利。虽然按照2001年的新预算法要求,年度预算提交之前议会应先提交中期预算,并赋予了立法机构修改行政机构预算提案的权力,但国家战略规划阶段并不在议会的监督下。

二是预算渐进式分配的模式没有改变。由于乌干达年度预算分配没有采用项目预算的方式,对中期预算中的项目支出无法形成自下而上的项目支出估算,使中期预算缺乏根据项目支出分配资金的信息依托和支撑。因此,在预算分配时仍然保持了渐进预算的模式,因政策重要性配置预算资源没有得到保障。

三是完整度不够。中期预算仅对非工资经常性支出和国内发展预算部分制定了限额约束。然而占有所有公共支出总额近一半的工资支出和援助项目支出依然在很大程度上独立于中期预算之外,这大大削弱了中期预算在预算优先顺序和管理上的地位。援助项目支出限额的分配独立于中期预算之外是受援国家实施中期预算普遍存在的问题。

几点启示

一是中期预算的有效实施较大程度依赖于本国的治理环境因素。乌干达实施中期预算最突出的优势在于组织机构优势,即将预算部门和规划部门进行整合,形成财政计划和经济发展部,避免了财政管理部门的碎片化,对于其推动

日后的中期预算改革发挥了非常重要的作用。组织机构优势实非预算部门自身能解决的问题,而是行政管理体制的调整和优化。同样,解决乌干达实施中期预算中存在的正式地位缺失、不全面等问题,也需要提升其法治化水平和政策与预算过程协调性。这些都反映了中期预算的实施离不开相适应的治理环境因素的支撑,要想取得积极效果,需要改革相关的治理制度,进一步完善国家治理体系。

二是中期预算的实施效果离不开项目预算的配合。中期预算只能从战略层面上分配“大块”的资金,而具体的项目资金配置仍有赖于项目预算的配合。从成熟国家经验来看,中期预算通过自上而下的资金分配方式确定预算限额,同时采用自下而上的项目预算的模式对项目实施的成本效益进行估算,最后进行对接。若年度预算依然采用分项列支的模式,很难对项目成本进行有效估算,从而难以显著改善预算中存在“基数加增长”的渐进主义模式,也就难以达到中期预算所预期的按照项目优先顺序分配资金的目标。

三是我国应借鉴乌干达实施中期预算中成功的经验,吸取教训。乌干达在实施中期预算前进行相应的组织机构调整,实施过程中分步推进等成功经验,对我国都具有重要的借鉴意义。我国应提高统筹层次,加强核心预算部门与规划部门的沟通协调,解决预算与规划过程脱节的问题。同时,对于乌实施中期预算中存在的不足,应结合我国国情在改革设计和实施中力争避免。此外,中期预算的实施离不开相关治理环境的支撑。我国应从国家治理层面加以整体考虑,以中期预算改革为突破口,进一步理顺关系,推进治理体系的现代化。

(作者单位:中国财政科学研究院)

责任编辑 黄悦