

导读

党的十八届三中全会确立了全面深化改革的总目标，并指出财政是国家治理的基础和重要支柱，要求建立现代财政制度。全面规范的预算管理制度是现代财政制度的基本内容，改进预算管理制度势在必行。建立跨年度预算平衡机制是史无前例的预算改革措施。2014年8月31日审议通过的新预算法为加快推进财政改革提供了系统完备的法律依据，其中第十二条规定各级政府应当建立跨年度预算平衡机制，这为推动建立跨年度预算平衡机制改革奠定了法律基础。但有必要指出，如何积极稳妥推进这项改革，还有许多问题需要深入研究，其中既有思想认识层面的问题，也有操作管控方面的问题。本文将对此做专题分析。



嘉宾主持

财政部财政科学研究所副所长、研究员 白景明

依法加快建立跨年度预算平衡机制

法规

修改前的预算法	修改后的预算法
第三条 各级预算应当做到收支平衡	第十二条 各级预算应当遵循统筹兼顾、勤俭节约、量力而行、讲求绩效和收支平衡的原则。各级政府应当建立跨年度预算平衡机制。
第三十三条 各级政府预算应当按照国务院的规定设置预算周转金。	第四十一条 各级一般公共预算按照国务院的规定可以设置预算周转金，用于本级政府调剂预算年度内季节性收支差额。 各级一般公共预算按照国务院的规定可以设置预算稳定调节基金，用于弥补以后年度预算资金的不足。
	第六十六条 各级一般公共预算年度执行中有超收收入的，只能用于冲减赤字或者补充预算稳定调节基金。 各级一般公共预算的结余资金，应当补充预算稳定调节基金。 省、自治区、直辖市一般公共预算年度执行中出现短收，通过调入预算稳定调节基金、减少支出等方式仍不能实现收支平衡的，省、自治区、直辖市政府报本级人民代表大会或者其常务委员会批准，可以增列赤字，报国务院财政部门备案，并应当在下一年度预算中予以弥补。

背景

建立跨年度预算平衡机制意义重大：

一是建立现代财政制度，提高国家治理能力的需要。党的十八届三中全会提出，全面深化改革的总目标是“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”。“财政是国家治理的基础和重要支柱”，财税体制改革在整体改革中具有基础性和支撑性作用，要从推动国家治理能力现代化的角度谋划和设计财政改革。预算制度是现代财政制度的核心，预算改革要助推重新塑造国家治理体系，完善国家筹集、分配和使用资金的方式。改进预算管理制度，将审核预算的重点由平衡状态、赤字规模向支出预算和政策拓展，建立跨年度预算平衡机制，能够增强各年度之间财政支出的连续性，进而确保国家社会发展政策、宏观经济调控政策和对外开放政策的连续性与稳定性。

二是提高公共资源配置效率，更好

地实现政府施政目标的需要。建立跨年度预算平衡机制，能够将预算安排与政府近期和中长期工作安排结合起来，有助于保障政府施政目标的实现。在年度预算的制度安排下，重大工程项目的资金计划无法在一个相对较长的计划中通盘考虑，重点项目支出安排的优先性无法得到充分保证，未来预算中资本项目支出挤占经常项目支出的问题也无法有效避免。跨年度预算平衡机制提供了在中期背景下实施财政战略的机制，要提前考虑未来3—5年财政支出结构和支出类别排序，有利于提高公共资源配置效率，切实保障国家重点发展项目，预警可能出现的与政府中期财政目标不兼容的政策。

三是有效防控财政风险，实现财政可持续性的需要。建立跨年度预算平衡机制，能够较好地克服年度预算的短视性弊端，及早发现当前财政收支的长期

执行后果，有预见性地鉴别和确认财政风险，从而及早做出相应安排。同时还可通过中期财政规划管理的引导，优化政府规划编制；加强预算的连续性和财政政策的协调性，改善预算收支信息质量，实现逆周期调节，改善宏观调控的功能，为增强财政可持续性提供更有利的外部条件。具体讲，就是要通过周期性平衡，来化解征收过头税和“突击花钱”问题。

四是提高政府预算透明度的需要。建立跨年度预算平衡机制，有利于提高政府预算的预见性和透明度。比如，中期预算框架提供了未来3—5年政府预算的全景图，反映了财政支出安排的中期规划，有利于提高财政政策的透明度，增强未来财政政策走势的可预见性。而且，这种中期视野的财政预算安排，有利于在较长时期内分析财政政策效果，使预算绩效评价更为客观。

解读

跨年度预算平衡机制是对传统年度预算平衡机制的改进。跨年度预算平衡机制是指为确保财政的可持续，在财政预算编制、执行等环节，建立健全跨年度的、合理的动态平衡机制，实施依法征税，硬化支出预算约束，更好地发挥财政宏观调控作用。跨年度预算平衡机制是对现行单一年度预算平衡机制的改进，其原理是顺应经济周期和社会发展周期编制预算，追求财政收支周期性平衡，而非短期静态平衡；讲求中期视野下预算收支的良好匹配，而不是单个年度内的以收定支。具体内容包含四个方面：

一是中长期重大事项科学论证机

制。重大项目实施周期较长，支出安排必须要有连续性、一致性。实现中长期预算平衡可控，关键是具备对中长期重大事项的管控。这需要对中长期重大事项能进行科学论证，实现支出政策与重大项目选择的有效衔接。

二是预算收支的科学预测和管理。根据经济周期分析，预测财政收入变动趋势和阶段性特征。依据支出政策选择，分析支出规模变动趋势和支出结构阶段性特征。

三是中期财政规划管理。为增强财政政策的前瞻性和财政可持续性，进行中期财政规划管理，编制中期预算方

案，强化其对年度预算的约束性。

四是跨年度预算赤字弥补机制。跨年度预算平衡机制不是单纯地强调以收定支的年度预算平衡，而是以支出政策确定支出预算，追求中期的预算平衡。在这种平衡机制下，年度内可能会出现预算收入与预算支出不相匹配的情况。在预算收入大于支出预算时，不强求当年全部安排支出，而是将收入结转下年使用，或用于削减财政赤字、化解政府性债务；在预算收入不足当年的预算支出，预算出现赤字时，不强求大幅度削减当年支出，而是在科学预测、准确分析形势的情况下，分年度来对预算赤字进行弥补。

改革

(一) 借鉴国际经验建立跨年度预算平衡机制

传统的年度预算由于缺少跨年度预算平衡机制的制度安排,因而不利于贯彻国家的战略发展计划,也会导致政府为完成当年的财政平衡目标而把开支转移到后续年度,财政约束越紧,越容易出现这种把困难延后的情况。20世纪80年代末期以来,由于经济长期停滞不前,赤字和债务规模迅速攀升,世界各国对财政可持续性问题的重视程度普遍提高。作为控制预算的重要机制,中期支出框架被越来越多的国家引入。很多发达国家对年度预算管理制度实施改革,纷纷建立了中期预算框架。目前,所有经合组织国家都已建立起中期预算框架,从中期角度进行财政管理,实现财政可持续发展。据世行统计,截至2008年,已有132个世行成员国实施了中期支出框架,其中,71个国家实施的是中期财政框架,42个国家实施的是中期预算框架,19个国家实施的是中期绩效框架。从各国的实践来看,中期支出框架的实施对加强和改善宏观调控、统筹使用财政资源、提高财政年度预算水平、强化政策实施效果起到了重要作用。

一是通过中期支出框架实现跨年度预算平衡。中期支出框架是指政府为实现经济和财政可持续发展,在中期经济和财政收入预测的基础上,根据经济社会发展的政策目标和优先次序,制定中期财政政策,合理确定政府中期支出水平和结构,并以此作为年度预算编制依据的一种财政政策工具和财政管理方式。中期支出框架从低到高可以分为三个层次或三个阶段:一是中期财政框架,是指政府自上而下地制定宏观经济和财政中期目标,包括政府在中期内的总收入和总支出预测;二是中期预算框

架,是政府各个部门共同参与,通过自上而下和自下而上的协商,制定中期支出的上限,尤其是对中期内支出项目的成本进行估计;三是中期绩效框架,包括支出绩效的考核评价分析,实施产出预算,注重提高支出的效率,完整反映财政收入和预算的产出,更加注重对财政中期支出绩效的考量。这三个框架一般都要结合年度预算和财政经济发展情况进行滚动或不断更新。大部分国家在实施中期支出框架的过程中,是从中期财政框架到中期预算框架再到中期绩效框架逐步推进的,也有少数一些国家是直接从中期预算框架着手实施的。

二是预算编制以发展战略计划为依据。在成熟市场经济国家推进以产出和结果为导向的预算管理改革进程中,加强了预算和战略计划的联系,预算编制过程中对结果和产出目标的确定都要以国家发展战略计划为依据。美国一些州政府实行战略计划和绩效预算制度,把战略计划、绩效预算与拨款过程联系起来,战略计划、绩效预算和绩效监控三个方面构成该制度的主要内容。其中战略计划是与五年计划、政府受托责任目标和实现目标的手段相联系的,绩效预算在战略计划的基础上设定绩效目标,政府各部门和机构都要报告其绩效情况,并由预算管理部门实现监控。

三是将中期支出框架作为预算与政府规划相衔接的机制。在成熟市场经济国家,财政目标通常按三年期或五年期设定,预算通常采用中期支出框架来代替传统的一年期预算。这种中期支出框架的设计大大提高了未来年度预算资金的确定性,有效避免了年度预算只体现当年目标,只对当年财政支出有约束力,在期限上难以与规划有效对接的不足。通过规范的中期预算编制程序保障

预算与中长期规划的衔接。首先要制定宏观经济政策框架,预测中期宏观经济收入和支出。然后在部门目标、产出和行为上达成一致,形成部门规划,预测规划成本。在部门内部以及部门之间进行权衡,在资源战略分配上达成一致。其后确定中期部门预算上限,并编制部门预算。最后向立法机关提交中期预算报告,供其审核。

四是重视科学的预算收支预测技术。跨年度预算平衡机制的建立离不开准确的收支预测。成熟市场经济国家普遍重视预算收支预测。美、欧等国财政管理部门依据本部门和咨询机构对下一年的经济增长率、各相关产业的发展速度、就业率、通货膨胀率、利率、房产价值变动、各项资产的交易活跃程度等进行预测,分析影响财政收支的各项因素。利用经济预测模型计算出各项相关经济增长指标,据此选取与财政相关因素推算各项预算收入,将计算结果与用其他经济模型计算的结果相比较,并与各项收入历年变化趋势进行比较,确定收入预算。政府通常依托专业机构设计经济预测模型,对辖区内的财政收支进行预测。近年来,随着对财政可持续性的普遍关注,经合组织国家越来越注重运用长期财政经济预测评估财政风险。例如,美国年度预算建议草案中包含对未来75年的预测;挪威2004年发布了到2060年的财政经济预测报告;英国的年度预算前文件中包含有对以后50年的财政经济预测;德国2005年发布了到2050年的财政预测;欧盟2006年发布了到2050年的财政预测;澳大利亚发布了直到2044—2045年的财政经济预测报告。

(二) 建立跨年度预算平衡机制应处理好几个问题

建立跨年度预算平衡机制是一项复杂的系统工程。既需要财政内部深化改革,也需要外部配套改革跟进。具体分析,有必要处理好如下几个问题:

一是结合国民经济五年规划、部门三年滚动规划逐年编制中期财政规划。中期财政规划要与国民经济和社会发展规划纲要及国家宏观调控政策相衔接,编制三年滚动财政规划要与规划期内的重大改革、重要政策、重大项目和行业规划指标相衔接。因此,必须加强项目库管理,健全项目预算审核机制,提高财政预算的统筹能力。同时各部门规划中涉及财政政策和资金支持的,要充分考虑预算资源状况。

二是通过债务余额限额管理弥补赤字。新预算法规定中央一般公共预算因宏观调控政策需要可编列赤字,通过发行国债予以弥补。中央政府债务实行余额管理,中央国债余额限额根据累计赤字和应对当年短收需发行的债务等因素合理确定,报全国人大或其常委会审批。经国务院批准,地方一般公共预算为没有收益的公益性事业发展可通过举借一般债务予以弥补,地方政府一般债务规模纳入限额管理,由国务院确定并报全国人大或其常委会批准。新预算法规定政府性基金预算按照以收定支原则,根据政府性基金项目的收入情况和实际支出需要分项编制。地方政府专项债务规模纳入限额管理,由国务院确定并报全国人大或其常委会批准。财政部在全国人大或其常委会批准的地方政府债务规模内,根据各地区债务风险、财力状况等因素测算分地区债务限额,并报国务院批准。各省、自治区、直辖市在分地区债务限额内举借债务,报省级人大或其常委会批准。国有资本经营预算按照收支平衡的原则编制,不列赤字。这些规定实际上为跨年度预算平衡确定了建立年度间预算协调通道的法律依据。其特定功能是解决了经济低潮期

政府融资问题。

三是建立健全预算稳定调节基金制度。根据经济形势发展变化和财政政策逆周期调节的需要建立跨年度预算平衡机制时要确立预算收入年度间以丰补欠制度安排。新预算法规定中央一般公共预算执行中如出现超收,超收收入用于冲减赤字、补充预算稳定调节基金;如出现短收,通过调入预算稳定调节基金、削减支出或增列赤字并在经全国人大或其常委会批准的国债余额限额内发债平衡。地方一般公共预算执行中如出现超收,用于化解政府债务或补充预算稳定调节基金;如出现短收,通过调入预算稳定调节基金或其他预算资金、削减支出实现平衡。如采取上述措施后仍不能实现平衡,省级政府报本级人大或其常委会批准后增列赤字,并报财政部备案,在下一年度预算中予以弥补;市、县级政府通过申请上级政府临时救助实现平衡,并在下一年度预算中归还。政府性基金预算和国有资本经营预算如出现超收,结转下年安排;如出现短收,通过削减支出实现平衡。这些规定为财政收入丰年积累收入转入他年打开了窗口,从而为财政收支周期性平衡创造了条件。

四是推进权责发生制政府会计制度改革。政府会计是指对在预算执行阶段发生的财政交易进行确认、计量和记录。在这一阶段形成的关于实际收入、支出和其他方面的信息,对于下一轮预算准备、执行、报告与评估至关重要。预算的编制、审查、执行和监督都需要科学、准确的政府会计信息,政府会计工作起着重要的基础性作用。政府会计不仅记录和反映预算资金的收支情况,提供政府预算资金运行的现状和历史信息;而且应该提供政府财务状况信息,包括当年预算资金的流量信息,以及政府的资产和负债等存量信息。政府会计是预算管理的基础。建立跨年度预算平衡机制,还需要推动权责发生制基础的

政府会计改革。实行权责发生制基础的政府会计改革,能够为预算管理提供更为全面、丰富的预算会计、财务会计信息,全面反映政府资产、负债、收入、费用等相关信息,进而为滚动预算的编制提供详实的基础信息。

五是加快财政管理信息系统建设。信息技术的发展为政府加强财政管理,提高管理效率提供了强大的技术支持。政府财政信息化管理系统的建设有利于政府全面实现预算管理的规范化、科学化,其在增进财政活动透明度的同时,必将在加强政府预算中期管理、提高财政资金的使用效率等诸多方面发挥重要作用,是顺利推行中期滚动预算的重要技术保证。加快财政管理信息系统建设,能够为中期滚动预算管理提供良好的硬件和软件支撑,使之运行更为流畅。第一,要真正实现财政部门内部、部门间信息共享。进一步完善部门预算编制、执行与总预算会计软件的对接,实现财政系统内部数据的统一性与共享性;通过健全独立的国库会计核算和资金清算系统,完成横向联网,实现财、税、库、行四部门的信息共享,为总预算会计提供系统的支付信息数据,提高预算管理的工作效率。第二,建立完备的财政数据库,提高预算执行分析和预测水平。积极开发财政统计数据信息库,把历年的决算、月报等历史数据,统计与税务等部门统计资料及各地有关资料一起纳入数据库管理,为滚动预算管理提供基础和技术支撑。第三,建立预算数据的动态优化系统。在项目库建设的过程中,开发适应预算动态优化的信息系统,在大数据分析的基础上,及时发现年度预算执行中存在的问题,为滚动预算的动态优化提供技术支撑。

(本组专题撰稿人:财政部财政科学研究所副所长白景明;财政部财政科学研究所区域财政研究室副主任石英华)

责任编辑 韩璐