



# 澳大利亚、新西兰多年度财政预算 经验与借鉴

□ 财政部赴澳大利亚、新西兰多年度预算  
调研团

## 一、澳大利亚、新西兰多年度 财政预算的基本情况

(一) 编制多年度财政预算的起因

澳、新两国从上世纪90年代起开始编制多年度财政预算, 主要起因有四个方面:

一是控制财政赤字、保持财政可

持续性的客观要求。上世纪90年代上半叶, 两国的财政赤字增长迅速, 政府债务规模扩大。严峻的财政压力之下, 保持财政可持续性成为摆在政府面前的突出问题, 控制财政赤字和削减政府债务成为政府财政战略目标的重要内容。由于年度预算缺少前瞻性, 不利于对以后年度的财政收支进行总量约束, 因此两国开始编制多年度财政预算, 对以后年度的财政收支状况进行

预测和规划。

二是提高财政透明度的客观要求。出于政党博弈竞争和社会各界的压力, 政府在财政发展战略、政府预算和实际财务状况方面需要提高透明度。在此背景下, 多年度财政预算的编制和公布为社会提供了从多年度视角审视财政战略政策和政府财务状况等有关信息。

三是应对老龄化和全球金融危机

的客观需要。上世纪90年代后，两国人口老龄化，养老保险的财政负担加重，社会各界对养老保险的可持续性及其对政府财政的影响非常关注，这要求实行多年度财政预算。此外，2008年全球金融危机的爆发使两国的财政赤字和政府债务再一次迅速扩大。为应对危机，政府需要保持财政对经济增长和就业的拉动力，也需要把赤字和债务控制在适度范围，实现周期性的财政平衡，编制多年度预算是实现其战略目标的重要手段。

四是法律的要求。新西兰1994年通过了《财政责任法案》，要求政府公布的预算报告文件必须阐明政府的短期财政意向和长期财政目标。澳大利亚1998年通过了《预算诚信章程法案》，要求政府编制和公布财政战略报告、年度财政报告和代际报告。需要指出的是，《预算诚信章程法案》并非强制性的法律，但这并没有影响澳历届政府对该法案的遵从。

(二)多年度财政预算的形式和内容

### 1. 多年度预算的形式

两国的多年度财政预算是与年度预算相结合的多年度滚动预算，两者并不相互独立。如澳每年编制的年度预算文件不仅包括预算年度的预算数据，还包括预算年度前一年及后三年的财政数据。其2013-2014财年预算文件之一《预算战略和展望》中多个预算表都包括了从2012-2013财年至2014-2017三个财年的数据。此外，还有专门对更多年度的中期财政展望，如对2017-2018财年到2023-2024财年的现金余额和净债务的预测。

### 2. 多年度预算的内容

从覆盖范围看，其主体内容是一般政府(行政机关)的预算收支，其他公共部门的预算信息作为补充材料。从时间范围来看，主要包括预算年度及以后3-4年甚至更长时间的收支预测。从收

支内容来看，覆盖政府的全部收支，包括税收收入和收费收入、经常性支出和资本性支出、债务性收入和利息支出、上级政府补助收入等。

### (三)多年度财政预算的编制

#### 1. 基本编制方法

以经济预测数据为基础。尤其以税收收入预测与经济预测的关系最为紧密。预测数据主要有实际和名义GDP、就业率、失业率、消费价格指数等，而且每个财年至少要进行两次经济预测，如4月和11月进行经济预测，分别为6月公布预算和12月更新调整多年度预算中的预测规划做准备。此外，在经济全球化背景下，其经济预测不仅包括本国经济情况，还涉及世界经济和主要贸易伙伴的经济情况。

以财政战略目标为导向。如新西兰的财政战略是要在2014-2015财年恢复盈余，到2020年将净债务降到GDP的20%以下。为此，其多年度预算采取的措施之一就是在近两年内将运营余额恢复盈余。

按战略优先顺序规划支出。如澳大利亚首先是要求各部门按照战略优先顺序提出多年度预算的支出申请，然后提交由总理、国库部长、财务部长、助理国库部长等少数内阁要员组成的支出审议委员会审议。该委员会将根据财政总量控制任务和战略优先顺序的要求，确定可列入多年度支出规划的项目和金额。

以基线预测为核心方法。以当前年度的政府收支政策、行政和服务成本、物价水平、经济发展趋势为基础，结合未来年度人口变动等客观因素测算未来年度的收入和支出。

#### 2. 编制程序

两国经过多年实践，已经形成规范的多年度预算编制程序。以新西兰为例(其财政年度为每年7月1日至次年6月

30日)，其编制程序分为：

战略制定阶段(6月-12月)。内阁对预算执行情况进行审议，对预算战略、编制程序进行总体考虑，确定战略优先顺序，并对运营资金和支出进行分配，达成最终分配协议。

经济与财政数据更新阶段(8月-12月)。包括对基线的更新、对宏观经济和财政的预测、识别财政风险、编制和公布年中更新文件及预算政策报告、财政战略报告。

4年预算计划阶段(9月-12月)。包括设计4年预算计划和发布编制指南，以及各部门编制4年度预算计划、对4年预算计划进行评估、向主管预算的部长提供建议等，最后由各部部长向国库部长提交4年度预算规划。

预算决策阶段(2月-4月)。各部门提交关于新政策措施的建议，国库部进行审议，并经过部长会议对新政策措施进行战略优先排序，最终形成内阁的预算文件。

预算文件产生阶段(4月-5月)。完成并发布一系列预算文件。由国库部长向国会提交的预算文件包括：预算讲话、预算概要、财政战略报告、预算经济和财政更新、拨款估计及相关支持信息。

立法阶段(4月-6月)。经过各专门委员会对预算报告进行审议、部长听证等程序，最终批准拨款法案。

#### 3. 编制主体

两国都是以财政部门(国库部、财务部)为主导，制定预测依据、编制原则，负责预算审核和进行汇总；政府各部门根据预算编制的总体要求，负责编制本部门的年度收支规划，并报财政部门审核平衡。此外，两国各级政府的财政部门均设有专门负责战略规划的结构，对经济和财政预测及多年度预算数据进行更新，编制多年度预算文件，提出预算战略和政策建议。

## 二、澳大利亚、新西兰多年度财政预算的成效与问题

两国实行多年度预算已有 20 多年，主要成效体现在以下四个方面：

(一)改善了政府财政平衡状况，加强了财政可持续性。如澳大利亚在上世纪 90 年代中期采用多年度预算以后，很快实现了预算收支平衡和盈余。在本世纪全球金融危机以后，较快地减少了财政赤字和债务，与欧盟和美国等国家相比，财政赤字和债务都处于较低水平。

(二)促进了政府经济和财政战略的贯彻实施。两国的多年度预算始终坚持以财政战略为导向，按战略目标要求进行总量控制，按战略优先顺序安排支出，为政府财政战略的贯彻实施提供了保障和控制手段。

(三)加强了财政资源分配的统筹性。实行多年度财政预算和相应的分配机制，要求各部门加强自身的多年度计划能力、部门间横向分配的规范化和年度间纵向分配的连续性，避免了决策的碎片化，提高了预算决策的整体有效性。

(四)提高了经济和财政预期的确定性。通过多年度财政预算的编制和公开，公众对政府在未来年度的财政战略和政策、政府当前和未来的财务状况有了更多的了解。而由于多年度预算的公开透明和问责，政府对已有的政策和承诺进行调整时也会小心翼翼，有利于社会各界形成比较确定的预期和理性的经济决策。

两国多年度预算编制工作遇到的主要问题是：每届新政府上台都必须重新适应这套体系，多年度财政预算受政策变动影响时也必须进行较大的调整。

## 三、澳大利亚、新西兰多年度财政预算的特点

一是体现了以合理预测为基础的前

瞻性。两国都很重视预测质量，采取了在财政部门内部设立专门机构以及与银行、私人预测机构进行信息交流等措施确保预测信息更加精准合理。同时，还根据情况变化对多年度预算数据进行调整并公布，促使财政资源的分配和管理更具前瞻性。

二是体现了明确战略目标的导向性。两国在多年度财政预算编制中突出经济和财政中长期战略的要求，确保经济和财政战略得以贯彻落实。例如两国在全球金融危机后的经济财政战略目标是加快经济的恢复发展和改善财政收支平衡状况，因此，两国近年来的多年度财政预算着重于财政总量控制，减少赤字与债务，并在支出方面强调支持战略优先领域的发展。

三是体现了覆盖内容的全面性。两国的多年度预算覆盖了政府(以一般政府为主)全部收支的内容；包含了多维度的多年度预测和规划，如通过编制多年度政府资产负债表和运营表，对政府财务状况和运营服务成本进行预测和规划等。此外，政府各部门的全面参与也保证了信息的全面性。

四是体现了与财政制度整体的协调性。多年度财政预算已成为两国财政管理的主要内容，与预算绩效管理、税收制度、预算资金分配制度、权责发生制政府会计和政府间财政关系等基本保持协调一致。

五是体现了前瞻年度数据的非直接约束性。在两国的多年度财政预算中，只有年度预算的内容须经议会批准并有直接约束性，前瞻年度的预测数据不需经议会批准，也不具有直接约束性，主要为政府决策和议会审议预算提供决策参考，但它对政府决策和各部门间的预算竞争仍起到重要的制约作用。

六是强化了公开透明和受托责任。两国的多年度财政预算是完全公开透明的，包括详细的预算收支信息、政府

财务报告(包括资产负债表等财务报表及表外信息)、财政战略和政策、多年度预测的假设条件以及数据调整计划等，而且在每财年结束后要发布财政结果报告，对比预算和实际执行结果，反映政府履行受托责任的情况，接受社会监督。

七是强化了预算过程中的激励和约束机制。包括为减少政府部门年底突击花钱的弊病，允许部门预算结余结转至下年使用；对项目超支的部分允许从国库部专属的机构借贷资金，用以后的盈余偿还，对不能履行偿还责任的部门负责人撤职处理；设立预算审计制度，通过外部审计监控和约束政府部门的预算行为。

## 四、对我国的启示及相关工作建议

(一)对我国的启示

经过 20 多年的实践，多年度财政预算已成为澳、新两国财政管理的重要内容，为促进财政可持续发展和国家经济战略的有效实施发挥了积极作用，其中一些理念和做法对我国建立现代财政制度具有重要的借鉴价值。一是在我国当前地方政府债务膨胀的情况下，有利于评估和控制财政风险，保持财政可持续性。二是通过编制多年度财政预算增强前瞻性，有利于提高年度预算编制和管理的科学化水平。三是可以促进中央和地方财政关系、政府部门间财政分配的规范化。四是为应对老龄化挑战作好财政战略规划。五是通过公布多年度预算信息提高财政透明度，加强民主监督，提高政府公信力和形成公众的理性预期。

当前，我国开展多年度财政预算工作也具备了一定的制度基础和现实条件：一是我国的政治体制有利于保持战略和基本政策方向的稳定性。二是有中长期国民经济和社会发展战略与规划，

可以为财政战略和多年度财政预算提供方向性依据。三是目前中央重视建立中期预算平衡机制。四是财政部已有编制财政发展五年规划、对中长期财政风险的评估、滚动式项目预算、项目库建设、预算绩效管理 etc 实践经验，具备了部分工作经验基础。

当然，我国要全面开展多年度财政预算工作还面临着一些外部环境的困难，需重点推动以下三方面工作：一是要明确法律依据。多年度财政预算涉及政府各部门的工作，需从法律层面提出基本要求，应在预算法的修订过程中考虑这一问题，或者制定专门的法规。二是要改革和完善财政体制。目前我国中央与地方政府的财政关系尚未理顺，转移支付制度不够规范，应加快财政体制的改革，特别是转移支付制度的规范化，中央对地方政府的转移支付要从重项目向重目标、重绩效转变，提高地方政府统筹使用能力。三是要加快政府会计制度改革。编制多年度预算要求对政府财务状况进行较准确的预测，需要权责发生制基础上的政府财务会计信息。我国目前的政府会计体系仍然是以预算会计为主，采用收付实现制基础，因此需加快政府会计改革和建立政府综合财务报告制度的步伐。

## (二) 有关工作建议

1. 逐步试行编制多年度财政预算。十八届三中全会《决定》提出要建立跨年度的预算平衡机制，根据中央的决定和我国建设现代财政制度的需要，必须树立多年度财政预算的理念和制度。建议尽快试行编制多年度财政预算，预算期限至少为三年。考虑到我国经济转型过程中不确定因素较多，现阶段难以将多年度财政预算作为法定执行文件，可以借鉴澳、新的经验，将其定位为决策参考性文件，通过公开透明机制发挥其约束作用。

2. 多年度财政预算要逐步扩大覆盖范围。多年度财政预算的覆盖范围影响到本身的有用性程度。根据我国目前政府预算体系的实际状况，可考虑分为两个阶段逐步扩大：在初始阶段，重点要把一般公共预算的内容全部包括进去，如基本建设资金要纳入多年度财政预算，中央对地方转移支付资金（包括专项转移支付）额度要提前纳入预算；第二阶段要把一般公共预算、政府性基金预算和国有资本经营预算都包括进去，社会保险预算也应编制多年度的收支预算。同时，由于中央政府具有较强的人力资源优势 and 比较规范的预算编制基础，可以考虑从中央政府和具备条件的地方政府开始试点，在实践中不断总结经验，完善技术方法和相关制度并加以推广。

3. 建立各部门的多年度预算制度。各级政府的多年度财政预算要以各政府部门多年度预算的编制为基础，而且通过各政府部门多年度预算的编制和应用，加强政府部门间财政资金分配的规范性和统筹性，改变各部门支出相互交叉过多、资金分散、公共服务碎片化等现实问题。

4. 明确制定不同期间的财政战略。我国有国民经济和社会发展规划以及相应的财政五年发展规划，但这些规划都是静态的，并且与财政年度预算缺少具体联系，使财政分配中的随意性和碎片化现象难以避免。建议明确制定不同期间（短期、中期、长期）的财政战略，把国家战略、部门战略和财政战略统一起来，在财政战略中明确总量控制目标和支出优先顺序，作为编制多年度财政预算的依据。

5. 加强经济和财政预测工作。根据澳、新两国经验，经济和财政预测是编制多年度财政预算的基础，我国目前预测工作力量分散，信息准确性也不强，财政部门无法以此作为编制多年度财

政预算的依据。建议在国家层面有效整合政府部门信息系统，提高经济预测信息的质量和及时性，建立经济预测信息的交流和共享机制，为多年度财政预算的编制和更新提供有效信息。财政部门也应设立专门的多年度财政预算编制机构，加强财政预测力量，并和税务、银行、其他政府部门及民间预测机构建立预测信息交流机制，及时进行预测和相关调整。

6. 建立年度预算的年中评估和调整制度。澳、新两国多年度预算制度中定期审议预算执行情况和调整预测数据的经验可供我国借鉴。我国年度预算在执行中缺少规范化的审议评估制度，很多问题到了预算年底才暴露出来，不利于预算的正常执行。建议在尚未建立多年度预算之前，首先将年度预算的年中评估制度化、规范化，以及时发现预算执行中的问题并采取措施进行调整，从而提高下一年度预算编制的准确性和科学性。

7. 公布多年度财政预算、调整及执行结果信息。我国开展多年度财政预算工作后，政府应向公众说明多年度财政预算的目的和性质，公开其编制程序、编制结果、调整信息和执行结果信息。政府可以单独公开多年度财政预算的有关信息，也可以在预算报告、综合财务报告中公开有关信息。

8. 强化预算管理责任。实行多年度财政预算制度，需要加强所有政府部门的预算管理责任，包括科学合理编制多年度预算的责任、预算执行中严格遵从财政纪律的责任和确保支出结果符合财政战略目标要求的责任。应探索建立适合我国国情的激励和约束机制，将履行责任的状况与部门利益、个人利益联系起来，同时改进财政审计制度，完善人民代表大会和公众的监督机制。

责任编辑 刘永恒