

财政规则与财政可持续性： 国际经验及其借鉴

吴进进 梁雨晴

(深圳大学,广东 518060)

内容提要:由于财政资源的公共池塘问题和政府行为的短视性,政府存在着过度支出、实施扩张性财政政策的倾向,对财政可持续性构成了严重威胁。财政规则对约束政府过度支出,控制赤字和债务规模膨胀具有积极影响,因而受到了各国政府的青睐。自20世纪90年代以来,财政规则在全球迅速普及,近100个国家都已经实施了不同类型的财政规则。其中,预算平衡规则和债务规则及其组合形式最为常见。本文在理论和实践上分析了当前国际主流的数值型财政规则的类型及其特征,重点探讨了财政规则对财政可持续性的积极影响及国际经验做法,并对构建中国财政规则,增进国家财政可持续性提出了政策建议。

关键词:财政规则 债务规则 预算平衡规则 财政可持续性 财政监督

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2021)05-0022-09

一、引言

20世纪60、70年代以来,西方发达国家普遍面临着政府支出膨胀、债务规模不断增长的趋势,给财政可持续性带来了严重挑战。学者们开始关注为什么财政政策总是偏离最优状态,倾向于过度支出和增加赤字,什么因素导致发达国家政府陷入财政可持续困境(Drazen,2000)。财政可持续性困境,除了受经济发展和公共服务需求增长这些经济社会因素影响外,政治和制度因素也发挥着不可忽视的作用。公共选择理论认为,财政幻觉问题是政府过度支出以及财政赤字不断增长的重要原因。政府通

过各种策略性行为使得公众高估当前财政支出效果而低估赤字的未来税收负担(Buchanan & Tullock, 1962; Brennan & Buchanan, 1980),这一幻觉减少了政府举债的政治成本,使得公众倾向于支持政府过度支出或举债。即使公众认识到了债务的长期税收负担问题,也难以控制政府过度支出行为,因为还存在着集体行动困境,即财政“公共池塘”问题。由于财政资金相当于公地资源(Common pool resources),社会群体、各利益集团以及代表他们利益的政府职能部门争相追求或分配预算资金。由于增加支出所产生的税收或赤字成本由全体成员负担,债务更是由社会成员未来共同分担(Hallerberg

[收稿日期]2021-04-05

[作者简介]吴进进,管理学院公共管理系特聘副研究员,研究方向为公共预算;梁雨晴(通讯作者),管理学院公共管理系助理教授,研究方向为政府改革。

[基金项目]国家自然科学基金项目“我国地方财政结余对财政支出周期性影响及其机制研究”(项目编号:71904130);广东省教育厅青年创新人才项目“权责清单改革中地方政府行为偏差研究”(项目编号:2018WQNCX150)。

et al., 2009), 因此单个公众分担的成本较低, 由于短视性, 公众缺少激励控制政府支出。如果缺乏有效的财政约束, 政策制定者总是倾向于实施扩张性的财政政策, 从而威胁财政可持续性。

解决财政可持续性就必须改变政府财政行为动机。第一种方法是把预算决策权委托给独立的政府部门, 通过设计预算程序, 赋予其预算决定权, 建立自上而下的预算决策程序。第二种方法是对政府收支行为设定明确的数值限额, 即数值型的财政规则(Hallerberg et al., 2009)。数值型财政规则能够明确约束财政政策制定者, 对限制政府过度支出, 保障财政可持续性的作用最为直接。所谓数值型财政规则, 柯彼斯和西蒙斯基(Kopits & Symansky, 1998)将其定义为通过对预算总量进行数值限额的方式对财政政策进行长期约束的规则与制度。广义的财政规则还包括针对预算过程的程序性规则(procedural rules), 但是狭义的仅指数值型财政规则, 目前对财政规则的研究多数指的是数值型财政规则。自20世纪90年代以来, 主要发达国家财政赤字与债务问题日益严峻, 这些国家开始大力倡导建立数值型财政规则。各国政府寄希望于财政规则限制财政过度支出和财政赤字倾向, 促进财政可持续性。

本文基于财政规则和财政可持续性的最新相关文献, 结合IMF国家财政规则数据库, 对财政规则与财政可持续性展开研究, 分析财政规则对财政可持续性的积极影响和运用财政规则提高财政可持续性的国际经验做法, 针对我国实际提出了加强我国财政规则建设, 增强财政可持续性的政策建议。

二、财政规则对财政可持续性的积极影响

(一) 财政可持续性的内涵

国内外学者对于财政可持续性的界定主要从政府债务和财政收支水平两个维度展开。根据Buckle & Cruickshank(2013)的定义, 所谓财政的可持续性, 是指政府财政状况能否在将来不做重大调整的情况下维持其现行政策, 具体而言, 政府能否

维持长期审慎的债务水平, 或者承受当前的支出和税收计划。总结起来, 多数学者从债务角度定义财政可持续发展(伏润民等, 2012): 一是借债能力, 即政府可以通过债券市场实现融资(Rubio et al., 2010); 二是偿债能力, 即政府能够如期还本付息(Wilcox, 1989)。

一些学者或机构拓宽了财政可持续的概念, 认为财政不可持续性是指政府拥有的公共资源不足以履行其应承担的支出责任和义务, 并且还导致经济、政治、社会的稳定和发展受到损害(刘尚希, 2003)。国际公共部门会计标准委员会也从三个维度定义了财政可持续性: 第一, 财政能力, 指政府兑现其财政责任, 如偿付对债权人的债务和责任; 第二, 服务能力, 指政府能够维持向公众提供服务的数量和质量, 实现公众应得权利的程度; 第三, 脆弱性, 即政府在财政上多大程度依赖于控制之外的资金, 以及政府调整现有税收水平或获取其他收入来源的程度(International Public Sector Accounting Standards Board, 2012)。基于债务和财政收支的视角, 可以用多种指标测量财政可持续性, 包括经常性收支平衡、基础财政收支平衡、政府总债务、净债务或净值等。此外, 还可以用单一的指标进行测量, 即把多个收支指数合并为一个指数, 目前较为常见的财政可持续性单一指标是跨期预算约束(表1)。

(二) 财政规则类型及其特征

目前, 国际各国普遍实施的财政规则主要包括以下四种类型, 即债务规则、预算平衡规则、支出规则和收入规则。

一是债务规则。债务规则是指对公共债务占GDP的比重设置明确的额度和上限。多数国家遵照欧盟《马斯特里赫特条约》关于债务率60%的标准来制定本国的债务限额, 但是一些财政健康度较好的国家把债务率限制得更严格, 如债务率不超过40%~50%, 甚至更低。有些国家则简单规定当前债务水平不得高于上年度水平。债务规则的优势在于其目标直接定位为提高财政可持续性, 而且债务限额确定后, 中央和地方政府就容易在此目标下进行沟通, 并且财政监督部门也容易对各级政府的债务

表 1 部分财政可持续性指标

测量	定义	优势	缺陷
经常性平衡	经常性平衡 = 预计的收入 - 预计的支出 + 预计的财政盈余	考虑到财政不平衡的规模和时间,以及债务成本问题	由于债务成本,可能恶化潜在的收支不平衡问题
基础性平衡	经常性平衡 - 预计的净利息成本		考虑到财政不平衡的规模和时间,同时排除了债务融资的成本或收益
总债务	总债务水平 - 结算资金		没有考虑到政府财政资产可以抵消部分债务
净债务	总债务 - 预计的金融资产	测量了政府财政的长期可持续性	政府金融资产价值存在变动性
净值	政府资产和债务的净值		
跨期预算约束	$B_{t+1} = (1+it)(B_t - S_t)$,其中 i 表示名义利率水平, B 表示基期的债务水平, S 表示基础财政盈余水平 ^① 。	综合性的财政可持续性指标,可根据不同时期进行调整	

资料来源: Buckle & Cruickshank (2013)。

状况进行监控。但是,债务规则的缺点在于债务还可能受政府之外的政策或宏观经济因素的影响,如利率和汇率的变化,因此债务规则有时难以掌控,执行结果的不确定性较强。此外,如果债务规则的实施缺少灵活性,也容易导致财政政策顺周期问题,在经济萧条期限制了政府举债行为。

二是预算平衡规则。预算平衡规则是目前各国实施的最为广泛的规则,这一规则通常设定年度赤字或结构性赤字/盈余占 GDP 的比例。欧盟通常规定成员国政府每年的结构性赤字规模不得超过 GDP 的 0.3%–0.5% 之间,财政总赤字占 GDP 比重不得突破 3% 的上限。一些国家的多年预算里对不同年份预算都规定不同水平的赤字限额。预算平衡规则包含了若干变种,如总预算平衡规则、周期性调整的预算平衡规则。总预算平衡规则灵活性较低,它不考虑经济周期的变化而设定一个预算赤字上限,周期性调整的预算平衡规则考虑到财政收支因经济周期性影响而产生的平衡(赤字),因此要求在一个周期内实现财政平衡。

三是支出规则,也称为支出帽规则。支出规则对总支出、经常性支出或部门支出的总量、增长率以及支出占 GDP 比重规定限额。由于发达国家的支出通常可以分为固定支出和灵活性支出两部分,因此支出规则也通常对灵活性支出增幅进行更严格的限额。支出规则通常不会独立启动,而是取决于经济增长、收入增长、债务或赤字水平。部分国家规定支出增幅不得超过经济增长水平或收入增幅,或者只有实现财政盈余时才允许支出增长。

四是收入规则。收入规则是指对最低收入和最高收入进行限额,主要目标是控制政府过度征税,特别是防止政府对意外横财的过度汲取或不当使用,从而避免支出过度膨胀。但是在现实中,实施收入规则的国家较少。主要原因在于收入规则的目标比较狭窄,对控制支出、债务和财政赤字没有直接影响,甚至由于对征税的限制而导致财政政策顺周期问题,进一步加剧了财政收支困境。

(三) 财政规则对财政可持续性的积极影响

不同财政规则的设计就是为了提高财政绩效,如控制政府债务,降低赤字水平,约束支出增长,这些目标最终都有助于实现财政可持续性。首先,债务规则直接作用于财政可持续性,即政府债务的可

^①详细计算方法参见 G. Elliott and C. Kearney. The Intertemporal Government Budget Constraint. <https://www.rba.gov.au/publications/rdp/1988/pdf/rdp8809.pdf>.

持续性。各国的债务规则绝大多数都是直接限定了债务水平的上限,因此财政部门与支出部门,中央与地方政府围绕债务水平容易沟通并达成共识,财政部门或财政委员会等监管部门也容易对债券融资行为进行监督。因此,债务规则对财政可持续性的效果较为明显。其次,预算平衡规则的可操作性最强,这一规则直接设定了年度或中长期政府结构性赤字与盈余占 GDP 的比例,从而约束了政府赤字率。再次,支出规则可能通过限制支出而控制财政赤字。支出规则不仅能控制政府支出的过度扩张,而且这一规则灵活性强,政府部门可以有选择性加强对某些支出的控制,也可以把一些发挥自动稳定器的支出排除在规则之外。但是,支出规则无法影响财政收入,因此不能直接影响预算平衡。最后,收入规则若被合理设计,即在经济周期的下行期限制政府增税,同时在经济繁荣期适度增税,也有助于

实现财政自动稳定和跨年度的预算平衡。但是,收入规则对支出端没有约束,对财政可持续性没有直接影响,而且收入规则没有经济稳定功能,因此可能导致财政政策的顺周期问题。

20 世纪 90 年代以来,围绕财政规则对财政可持续性影响的研究大量涌现。Heinemann, Moessingeb&Yeter(2018)基于 2004 到 2014 年 30 篇实证研究论文的荟萃回归分析发现,多数研究都表明财政规则显著改善了国家层面的财政可持续性,如降低政府赤字与债务水平,抑制政府支出的过度膨胀。本文通过对 2012 年-2020 年代表性的财政规则实证研究的总结也发现,无论是一国内的区域研究,还是跨国层面的区域研究,或全球范围内的大样本研究,财政规则,特别是债务规则和预算平衡规则都有利于加强财政纪律,控制政府赤字与债务规模,从而明显改善了财政可持续性(表 2)。

表 2 2012 年以来财政规则对财政可持续性影响的代表性研究

作者 / 年份	研究对象	财政规则类型	财政可持续性指标	影响
Argim ó n, Hern á ndez de Cos, 2012	西班牙区域政府, 1992-1998 年	预算平衡规则 债务规则	预算赤字	没有显著影响
Cevik, S., Teksoz, K., 2014	49 个发达和新兴经济体, 1992-2012 年	任意一种财政规则	周期性调整的基本预算平衡(盈余)的波动	显著降低
Escolano, Eyraud et al., 2012	欧盟成员国, 1995-2008 年	财政规则指数	周期性调整的基本预算平衡(盈余)	微弱提高
Asatryan, Castellon & Stratmann, 2018	全球 132 个国家, 1945-2015 年	入宪预算平衡规则	政府债务、主权债务危机概率、政府支出	显著降低
Dahan&Strawczynski, 2013	22 个 OECD 国家, 1960-2010 年	预算平衡规则	预算赤字、政府支出增长率	显著降低
Grembi, Nannicini, & Troiano, 2016	意大利 1050 个市镇, 1999-2004 年	稳定增长公约 (预算平衡规则)	预算赤字	显著降低
Amick, Chapman, Elkins, 2020	52 个国家, 1950-2011 年	入宪预算平衡规则	预算赤字	显著降低
Costello, Petacchi, Weber, 2017	美国各州, 2001-2010 年	预算平衡规则	财政赤字、支出增幅	显著降低
Gootjes, de Haan, Jong-A-Pin, 2020	77 个发达和发展中国家, 1984-2015 年	四类财政规则、综合性 财政规则强度指数	预算平衡(盈余)	显著提高

三、财政规则提高财政可持续性的国际经验做法

(一) 财政规则的国家实践形态

IMF 财政规则数据库统计了 1985 年以来,全球范围内四类财政规则的实施过程和实践形态。本文基于这一数据,对 1985 年-2015 年财政规则的国家数量及其变化趋势进行了分析(见图 1)。自 1985 年开始,财政规则从德国、印尼、日本、卢森堡、马来西亚、新加坡和美国等少数国家向全球近 70 个国家迅速扩展,特别是在 20 世纪 90 年代以后,建立本国财政规则的国家显著增加。到 2015 年,这些国家数量增加到了 67 个,如果算上跨国性的财政规则,已经有 92 个国家实行了至少一种类型的财政规则。从 1985 年到 2015 年的 30 年里,国际上财政规则的普及经历了三个阶段:第一次扩张发生在 20

世纪 90 年代,一些国家为了应对信贷和政府债务危机而设立财政规则,一些欧洲国家也为建立欧元区而借助财政规则整顿本国财政秩序;第二次扩张发生在 2000 年到 2008 年金融危机前,这次财政规则扩张的主体是新兴市场经济体,如巴西、阿根廷、印度、尼日利亚等拉美、南亚和西非国家,这些国家为应对财政超支和政府赤字压力而实施财政规则;最后一次扩张期发生在 2008 年-2009 年的全球性金融危机后,2009 年为应对危机而使财政规则短暂退潮,金融危机后的债务和赤字问题迫使更多国家建立财政规则,原本退出的国家也重启财政规则,如美国、俄罗斯、蒙古等国。金融危机后,发达经济体和新型经济体建立财政规则的积极性最高,主要动机也是为了应对危机期间财政刺激政策产生的赤字问题,努力恢复本国财政可持续性。

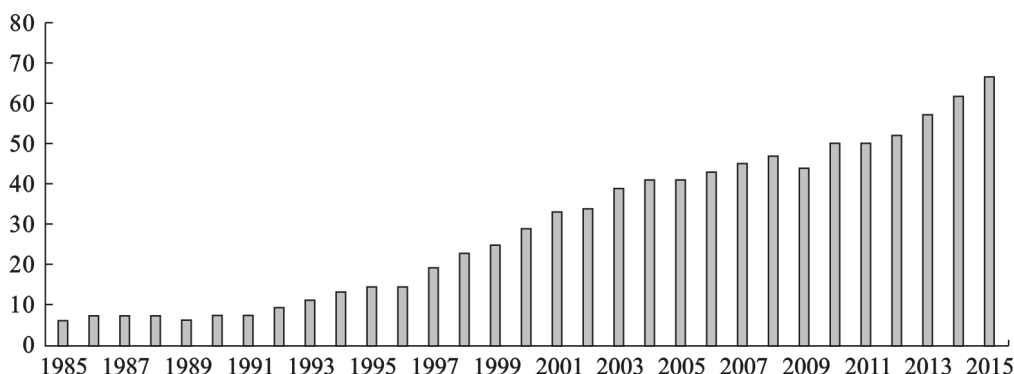


图 1 财政规则实施的国家数量趋势图(1985 年-2015 年)

资料来源:国际货币基金组织财政规则数据库(IMF, Fiscal Rules Dataset, 1985-2015)。

在四类规则中,预算平衡规则最受各国政府的欢迎,实施这一规则的国家最多(见表 3)。各国对财政规则的选择体现了各类财政规则的优缺点和对财政可持续性的实际效用。在四类财政规则中,预算平衡和债务规则的优点最为明显,如预算平衡规则为降低债务规则,实现债务规则目标提供可操作的指导措施。由于它和债务规则关系紧密,因此实施财政规则的国家普遍把它和债务规则配合起来使用,从而对控制政府债务发挥了更显著的作用。此外,尽管支出规则对政府债务的影响不是那么直接,但是支出规则和预算平衡规则结合起来使用却

很受各国政府的欢迎,原因在于支出规则可以为实现预算平衡提供明确的实施工具,如建立支出帽、降低支出增幅,或削减部分类型的支出(吴进进, 2020)。

到 2015 年,有 78 个国家实施了预算平衡规则(含跨国层面的规则),其次是债务规则,有 76 个国家实施了国内或跨国层面的债务规则。相反地,实施支出规则的国家则少得多(45 个国家),收入规则基本上很少受到采用,截至 2015 年,只有 13 个国家实施了收入规则,其中只有 6 个国家设立了本国的收入规则(见图 2)。

表 3 主要发达国家部分时期财政规则内容

国家	规则类型	实施时期	规则内容	实施条件
比利时	预算平衡规则	2012-	财政赤字占 GDP 比重不高于 2%	债务水平高于 60%
	债务规则	2003-	债务水平不高于上一年度	
	支出规则	2012-	财政总支出规模不高于 40%	
丹麦	预算平衡规则	2012-	年度结构性赤字规模不高于 0.5%	-
西班牙	预算平衡规则	2002-2005	财政赤字低于 0	-
		2006-2011	财政赤字不高于 2% 财政赤字低于 0	GDP 增长率低于 2% GDP 增长率高于 3%
	支出规则	2011-	财政总支出规模削减 1%及以上	上年度产生财政赤字
葡萄牙	预算平衡规则	2002-2014	预算盈余大于等于 0	上年度出现财政赤字
德国	预算平衡规则	2011-	联邦政府的结构性赤字不得超过 GDP 的 0.35%, 联邦州应保持结构性预算平衡	- 支出规则
	1982-	支出增幅不得超过收入增幅	-	
英国	预算平衡规则	1997-2008	周期性调整的预算盈余大于等于 0	-
	债务规则	1997-2008	债务率低于 40%	-
日本	支出规则	2010-2012	政府总支出不得高于上一年度水平	-
	预算平衡规则	1947-	经常性支出不得超过国内收入	-
美国(州与地方政府)	税收与支出限制	1976-	最常见的限制方法为支出增长不得超过人均收入的增幅, 部门州设定了支出的固定值, 如收入的 5.33%(爱达荷州)	-
澳大利亚	支出规则	2009-	实际支出的年度增幅不超过 2%, 直到财政盈余超过 GDP 的 1%。	经济增幅超过 2%
瑞典	预算平衡规则	2000-2007	7 年平均财政盈余规模要达到 GDP 的 2%	-
		2007-	7 年平均财政盈余规模要达到 GDP 的 1%	-

资料来源: 欧盟财政规则数据库(European Commission, 2010. Fiscal Rules Database)、国际货币基金组织财政规则数据库(IMF Fiscal Rules Dataset, 1985-2015)。

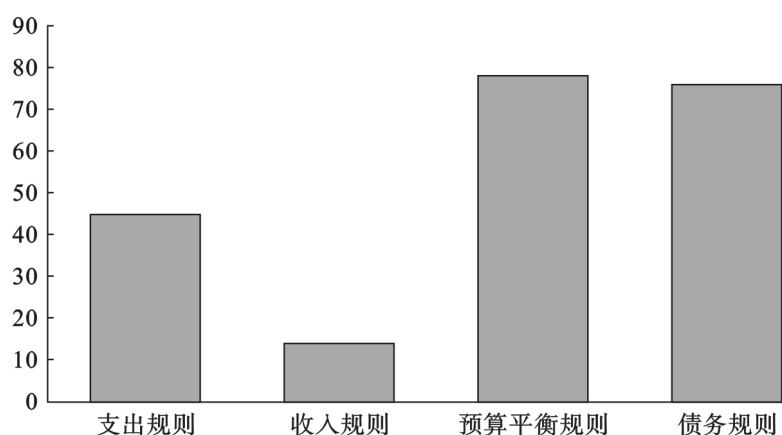


图 2 2015 年各国不同类型财政规则的实施数量

资料来源: 国际货币基金组织财政规则数据库(IMF, Fiscal Rules Dataset, 1985 - 2015)。

(二) 财政规则推动财政可持续性的配套与保障制度

财政规则对约束政府债务和财政赤字,实现财政可持续性不是简单设定一个数值限定就能实现的,它的执行和遵从还依赖于一套严格的行为或程序性财政规则,也即财政规则的配套与保障制度。20世纪90年代,西班牙区域政府立法设立的赤字与债务规则并没有显著改善财政可持续性,其主要原因就在于这些规则的透明度不足,如规则没有公开,公众知晓率低,公众和媒体难以进行监督。此外,对不遵守规则的行为也没有建立有效的处罚机制,没有明确的标准规定可接受的赤字限度,并且缺乏独立的监管机构监督和控制区域政府遵守债务限额。即使设立了债务限额标准,也是和过去的老标准挂钩。区域政府没有认真遵守这些老标准,反而试图不断增加债务,迫使政府不断提高债务限额上限。因此,这些不完善的财政规则诱导地方政府逆向选择行为,损害了财政可持续性(Argimón&Hernández de Cos,2012)。此外,当财政规则应用到地方政府时,中央政府是否能够严格约束地方政府执行是财政规则成败的关键因素之一。一些政治上敏感的强制性支出,如医疗等社会福利支出还需要中央政府对地方政府进行大规模转移支付,中央政府更难以约束地方政府。这一问题使得一些支出或债务规则的约束性大为减弱。提高财政规则的约束力需要若干配套与保障制度,总结起来包括以下几种:规则的法律地位与财政责任法、规则的透明度、独立财政监督机构、规则的适用范围、自动惩罚与修正机制等。

第一,提高财政规则的法律地位。财政规则的法律地位越高,相应的约束力、强制性和遵循度也越强,提高财政可持续性的效果也可能越明显。财政立法是财政规则有效实施的法律保证,从各国的经验来看,财政规则的法律地位从低到高依次为:政治承诺、联盟协议、专门法和宪法。欧洲经济与货币联盟的财政契约条约,即《稳定、协调与治理条

约》要求成员国提高财政规则的法律地位,把财政规则纳入宪法或者专门法律。写入宪法代表了财政规则最高法律地位,由于宪法的最高权威性和稳定性,入宪财政规则具有很大的约束力。全球长达70年的大样本分析表明,写入宪法的预算平衡规则能够通过减少政府支出而显著减少政府债务、降低政府陷入主权债务危机的风险(Asatryan, Castellon & Stratmann, 2018)。目前,国际上财政规则的法定化程度已经达到了很高的水平,截至2015年,绝大多数财政规则都被纳入了专门法,包括71%的支出规则、75%的预算平衡规则和76%的债务规则,有的国家专门制定了财政责任法,把财政规则直接写入财政责任法内,而且对国家的财政管理活动设置了程序性和透明度的要求。但是,只有少数国家(主要是发达国家)把财政规则写入宪法,比例最高的是预算平衡规则。

第二,建立独立的财政监督机构。独立的财政监督机构是财政规则切实执行的最重要保障之一,越来越多的发达国家和新兴经济体开始设立独立、无党派属性的财政规则监督机构(如财政委员会)。通过建立独立的财政监督机构加强对财政规则执行监督,提高财政规则的可信度,增强对遵循财政规则的有效激励,对违反财政规则的行为进行可信的制裁。截至2015年,全球有39个国家设立了独立的财政规则监督结构。除了德国、智利、墨西哥、乌干达等少数国家外,绝大多数的财政监督机构在法律或实际运行上保持独立地位。财政委员会对财政规则的监督作用体现在以下两个方面:首先,财政委员会可以向公众公开财政政策及其效果的信息,增强了财政过程的透明度。告诉公众财政规则的重要性及其作用,提高了政府问责性,减少财政政策中的机会主义行为,这样政府部门就更有动力遵守财政规则;其次,政府往往利用财政收支预测中的技术伎俩,如高估未来的财政收入、低估财政支出需要,或者滥用豁免条款等规避财政规则的约束,这时财政委员会可以利用专业能力,通过独立

的收支预测、成本核算、财政分析和对财政政策进行分析审查,使公众认识到不合理财政政策的成本和后果,迫使政府严格遵守财政规则。

第三,设立违背规则的处罚与自动修正机制。在预算执行过程中,如果发现财政结果违背了财政规则时,一个有力的自动惩罚与修正机制可以提高财政规则的威慑力。一般而言,由独立的财政监督机构负责启动处罚和自动修正机制。首先,处罚措施包括把违背财政规则的情况向公众公开,从而对政府施加压力。对于地方政府违反财政规则的情况,中央政府可以扣留部门对地方的转移支付作为惩戒。有些国家的惩罚措施还包括对政府部门进行罚款和开除相关部门雇员,如欧盟规定,成员国赤字超过 GDP 3%的,且赤字水平没有得到有效削减,就必须向欧盟提交一个占其国家 GDP 0.2%的计息存款以及随后 GDP 0.2%的无计息存款,如果还无法改善其财政状况,那么这些存款就会转换为占 GDP 0.5%的罚款并被欧盟没收。一些国家的预算平衡规则中包含了“债务闸”的自动修正机制,当赤字不断累积,超过预算平衡规则要求的临界时,相关部门就要提出改进要求,在随后的预算年度内消除超过的部分,或者通过减少支出、增加收入等措施进行补救。还有的国家在债务规则里设置了自动修正机制。一般而言,当债务规模接近 GDP 的 40%或 50%时,财政部长就必须解释债务增加的原因,并提出削减债务的措施,当债务进一步增加,这时议会就会出台削减政府债务的措施,如减少一定比例的政府支出、冻结下一年度预算支出等。

四、构建我国财政规则,增强财政可持续性的政策建议

当前,我国经济发展进入新常态,城镇化进程正在加速,基础设施建设需求持续旺盛,随着人口老龄化及人口生育政策的调整,教育社保等民生类支出也持续增长,财政支出与政府债务压力将不断加大。同时,受到严峻的世界经济形势、新冠肺炎疫情

严重冲击等因素的影响,我国经济形势复杂且下行压力较大。2020年中央经济工作会议要求宏观政策要稳,积极的财政政策要加大力度,实行减税政策,阶段性提高财政赤字率。为此,应合理审视国际社会自 20 世纪 90 年代开始发展起来的财政规则趋势,建立符合中国国情的数值型财政规则,防止支出过度膨胀,防范债务风险,保证财政健康度与可持续性。

(一)加快数值型债务规则建设

鉴于我国地方政府债务问题和财政收支压力不断加大,债务规则和支出规则应是我国当前财政规则建设的重中之重,当前比较急迫的是加快数值型债务规则建设。应对政府债务率,特别是地方政府债务率设置数值型上限。目前,我国按年度设置的债务限额替代了债务规则,但是从长期来看,中央政府设置统一的债务上限仍然十分必要。因为年度债务限额,需要从国务院到省级政府逐级下达分地区地方政府债务限额,由国务院和省级政府计划安排地方各级债务限额数,面临着信息不对称问题。中央政府和省级政府无法及时准确地掌握地方政府动态的债务风险、财力状况以及本地区建设投资需求,因此分配的债务限额不能完全适应地方需要。尽管中央设置了一个地区的新增债务限额公式,但是公式内的系数并不容易确定,限额的分配很难保证完全的客观和准确。反之,如果设置统一的地方政府债务限额,或分区域有差异的债务限额,一方面赋予了地方政府较大的债务调整自主性,地方政府可以在债务上限内灵活增减债务,另一方面又使得地方政府发行债务面临更强的债务上限约束,从而有利于控制地方政府债务风险。此外,目前出台的债务风险预警和应急处理机制,尽管设置了从低到高的四个等级的债务风险等级,等级的设置是以政府违约而非债务负担率为依据,但这一做法明显放宽了债务风险门槛同时使得预警滞后,这意味着等到地方政府真正违约的时候才开始进行预警和应急处理,而不是在债务负担率达到

一定警戒线时就开始预警,从而导致后期的应急处理空间大为降低,甚至错过预警应急的最佳时机。

(二)建立中期财政支出框架

借鉴发达国家支出规则的经验,我国各级政府应建立中期财政支出框架。不少国家实施了中期预算框架(Medium-term budget frameworks),基于多年度对收入和支出进行排序和分配,使政府可以评估当前和计划的政策在今后数年内的影响,进而明确未来预算的支出重点,从而更好地对中期财政支出数额设定限额。在短期内,我国应对政府行政运行等行政性开支严格设置支出帽,保障行政性支出零增长,并逐步压缩规模,在一定周期内设定年度降幅目标。中长期来看,我国各级政府应建立中期财政支出框架,逐步实现中期支出上限,基于多年度对支出项目进行排序和分配,预先明确未来预算的支出重点,避免无计划临时性支出导致的支出过度膨胀。中期财政支出上限的发展应循序渐进,一方面,可以先从中央政府过渡到地方政府,另一方面,可以先从部门项目上限法,再到固定部门支出上限法,最后过渡到固定总额上限法。

(三)优化预算平衡规则和支出规则

借鉴 2008 年以后全球兴起的财政规则趋势,建立更具灵活性的周期性调整的预算平衡规则和公共投资友好型的支出规则。年度国家财政赤字率不一定要坚守 3% 的上限,而是要在中长期的经济周期内实现预算平衡,同时根据经济形势和投资需要,保证国家和地区重点投资和建设项目资金的稳定性。

参考文献:

- [1] Amick, J., Chapman, T., & Elkins, Z. (2020). On constitutionalizing a balanced budget. *The Journal of Politics*, 82(3):1078-1096.
- [2] Argimón, I., & Cos, P. H. D. (2012). Fiscal rules and federalism as determinants of budget performance: An empirical investigation for the Spanish case. *Public Finance Review*, 40(1):30-65.
- [3] Asatryan, Z., Castellon, C., & Stratmann, T. (2018). Balanced budget rules and fiscal outcomes: Evidence from

historical constitutions. *Journal of Public Economics*, 167:105-119.

- [4] Buchanan, J. M. and Tullock, G. (1962). *The calculus of consent*, Volume 3. University of Michigan Press Ann Arbor.
- [5] Brennan, G., & Buchanan, J. M. (1980). *The power to tax: Analytic foundations of a fiscal constitution*. Cambridge University Press.
- [6] Buckle, R. A., & Cruickshank, A. A. (2013). *The requirements for long-run fiscal sustainability*. Treasury Working Paper Series.
- [7] Drazen, A. (2000). *Political Economy in Macroeconomics*. Princeton: Princeton University Press.
- [8] Grembi, Veronica, Tommaso Nannicini, & Ugo Troiano. (2016). Do Fiscal Rules Matter? *American Economic Journal: Applied Economics*, 8(3):1-30.
- [9] Hallerberg, M., R. R. Strauch, & J. Von Hagen. (2009). *Fiscal governance in Europe*. Cambridge University Press.
- [10] Heinemann F., M. D. Moessinger, & M. Yeter. (2018). Do Fiscal Rules Constrain Fiscal Policy? A Meta regression Analysis. *European Journal of Political Economy*, 51:69-92.
- [11] IMF Fiscal Affairs Department. *Fiscal Rules Dataset 1985-2015*, [https://www.imf.org/external/datamapper/Fiscal Rules/map/map.htm](https://www.imf.org/external/datamapper/Fiscal%20Rules/map/map.htm).
- [12] International Public Sector Accounting Standards Board. (2012). *Reporting on the Long-Term Sustainability of a Public Sector Entity's Finances*. Exposure Draft 46.
- [13] Kopits, G., & S. Symanski. (1998). *Fiscal Policy Rules*. IMF Occasional Paper 162.
- [14] Rubio, O. B., Carmen, D. R., & Vicente, E. (2010). On the Sustainability of Government Deficits: Some Long-term Evidence for Spain, 1850-2000. *Journal of Applied Economics*, 13(2):263-281.
- [15] Wilcox, D. W. (1989). The Sustainability of Government Deficits: Implications of the Present-Value Borrowing Constraint. *Journal of Money, Credit and Banking*, 21(3):291-306.
- [16] 伏润民, 缪小林, 师玉朋. 政府债务可持续性内涵与测度方法的文献综述——兼论我国地方政府债务可持续性[J]. *经济学动态*, 2012年第11期.
- [17] 刘尚希. 财政风险: 一个分析框架[J]. *经济研究*, 2003年第5期.
- [18] 吴进进. 数值型财政规则及其财政绩效: 国际经验与启示[J]. *经济社会体制比较*, 2020年第2期.

【责任编辑 陆成林】