

我国预算稳定调节基金研究

李燕,刘霞

(中央财经大学 财政学院,北京 100081)

[摘要]国内外关于预算稳定调节基金的研究现状和发展趋势已经证实,预算稳定调节基金是缓解财政压力和稳定宏观经济的重要手段之一,能够有效地调节年度预算余缺、稳定预算、减小经济波动性。我国设立预算稳定调节基金有其特殊背景,分析基金的运行现状具有现实价值。我国预算稳定调节基金在中央和地方的运行取得了一定成效,但也存在缺陷和问题,需要借鉴国外经验并结合国情,对其规范管理和使用约束机制加以完善。

[关键词]预算稳定调节基金;公共预算;财政超收收入;预算稳定与可持续

[中图分类号]F812.2 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1672-8750(2013)03-0033-09

为了解决财政超收问题,2007年我国设立了中央预算稳定调节基金,而国内外的研究和实践表明,其长期功能并不仅限于此。在当前公共预算改革的各种问题日益突出的情况下,我国预算稳定调节基金是否能发挥其应有之效?如何保证我国预算稳定调节基金的长期稳定及可持续性?对这一系列问题的探讨,具有重要现实意义。

一、预算稳定调节基金的研究现状

就形成原因和过程来说,我国预算稳定调节基金具有特殊性,但国外学者对预算稳定调节基金的研究对我们具有重要的借鉴意义。在国外文献中,预算稳定调节基金被称为“Budget Stabilization Funds(BSFs)”,或者叫做“雨天基金”,即“Rainy Day Funds(RDFs)”。国外对预算稳定调节基金的研究较早,研究多利用现实数据和模型,并将可能影响因素进行抽象化分析,尤其是针对设立且运行时间较长的美国各州预算稳定调节基金的研究,成果相当丰富。综观已有文献,早期研究主要着眼于以下几个基本且相关的问题:对政府储蓄行为的影响,如Wagner^[1],Hou Yilin等^[2]的研究;是否能有效减轻财政压力、缓解财政危机、维持财政稳定,如Pollock和Suyderhoud^[3]、Hou Yilin^[4]等的研究;对支出的周期性波动及经济稳定性的作用,如Marlowe^[5]、Wagner和Elder^[6]的研究;是否作为财政约束的规避手段而设立,如Wagner和Sobel^[7]的研究。

最新的研究体现出多元化、深刻化、新视角的发展趋势,如从预算缺口和收入短缺^[8-9]、信用评级和借贷成本^[10]、财政松弛和透明度^[11]等研究角度,得出一系列有意义的研究成果。此外,Hou Yilin和Brewer^[12]通过实证检验证明州一般基金结余和预算稳定调节基金存在替代效应,且后者对前者具有补充效应。Hoffman和Rex^[16]通过对基金的模拟操作,提出更改基金公式、提高基金余额上限水平、修订宪法、创建其他应急基金、改变一般性基金收入的结构等针对性建议。

我国国内的研究起步较晚,且偏重理论性分析,鲜有实证研究,这与我国预算稳定调节基金设立时间短、详尽细化且跨越一定时期的运行数据的可获得性有限不无关系。现有文献多数是就设立预

[收稿日期]2013-01-05

[基金项目]国家社会科学基金项目(09BZZ036);北京市哲学社会科学规划项目(11JGB091)

[作者简介]李燕(1957—),女,北京人,中央财经大学财政学院副院长,教授,硕士生导师,主要研究方向为政府预算管理及制度建设;刘霞(1987—),女,四川内江人,中央财经大学财政学院硕士生,主要研究方向为财政理论与政策。

算稳定调节基金时间较早、运行机制相对成熟的美国、俄罗斯等国的实践进行介绍,如郭晓琼^[14]、徐涛和侯一麟^[15]、刘笑萍^[16]等,主要论证预算稳定调节基金能够稳定财政收支、防范财政风险、为平衡预算和应急保障提供有效支持并提出对我国的借鉴和启示,但缺少与具体国情结合的分析。有学者从财政超收背景进行研究,如高培勇曾发文指出,“财政超收趋于常态化,预算机制形同虚设”,从而“逼出来”中央预算稳定调节基金^[17]。刘爽等认为中央预算稳定调节基金是顺应近年来财政超收收入而生,通过有意识的周期性收支平衡安排,保证预算稳定和财政运转的良性循环,他们建议对其进行有效的立法监督^[18]。王蕴也指出财政超收逐渐向常态化发展并具有消极影响,建议在短期内着力规范预算稳定调节基金,增强其反周期调节功能^[19]。与前述观点不一致的是,马蔡琛认为,在现实中国,至少在地方政府层面上,通过推广预算稳定调节基金来加强预算超收资金的管理存在一定困难;当前做法还有很多技术性问题未能参透,其可操作性有待深入考察^[20]。孙玉栋等人认为,中央预算稳定调节基金的设立分流了一部分财政超收额,形成财政“蓄水池”,对控制体外资金循环产生了一定的积极意义,然而,大部分的超收额还是转化为超支,而且对于使用时间的规定以及比例限定的缺失都弱化了中央预算稳定调节基金效果^[21]。有学者从资源型财政国家或地区角度研究^[22],但研究目的单一,缺乏普适性和对我国国情的针对性。此外,王雍君指出,将有效的退出机制建设融入财税刺激措施并以预算稳定调节基金作为实施平台,是避免产能过剩和政府财政能力恶化两大难题的有效方法^[23]。徐涛提出通过建立地方财政预算稳定调节基金和中期预算制度、修订《预算法》等相关措施来构建中国地方财政稳定机制的设想^[24]。

国内外研究成果为本文提供了丰富的理论基础和思考空间。已有研究成果表明,预算稳定调节基金是维持预算稳定的有效手段,其制度的规范化甚至法律化程度既是长期可持续发展的结果,亦是保证预算稳定与可持续性的重要前提。但是,学者们对于我国预算稳定调节基金在中央和地方的运行现状考察,以及针对基金的稳定与可持续性问题及其解决方向进行的研究还相当有限。

二、我国设立预算稳定调节基金的背景及意义

(一) 我国预算稳定调节基金设立的背景

1994年分税制改革以来,我国财政收入能力稳步提高,财政超预算收入^①由个别年度的偶然现象逐渐向常态化发展。

从图1可见,在2002年至2012年这10年中,财政超收率(即财政超收收入占当年预算收入的比重)超过8%的年份多达6个,尤其是2007年和2011年分别达到了16.43%和15.63%,说明预算和决算的偏离度较大。

表1显示,超收收入从1994年的458.15亿元到2000年超过1000亿元,再到2011年突破10000亿元,可见财政超收收入规模扩张现象明显。

财政超收也带来一系列具有中国特色的问题:一是年底突击花钱,财政支出进度不平衡。从历年预算执行情况看,财政支出进度均呈“前低后高”走势,尤其在12月份,支出进度通常在20%以上,无疑增大了资金使用的不规范、效率降低等问题的可能性^②。二是超支现象与超收形成相互递进的循环关系,不利于财政可持续性。从图1可见,超收与超支的波动幅度具有一致性。一方面,各级财政

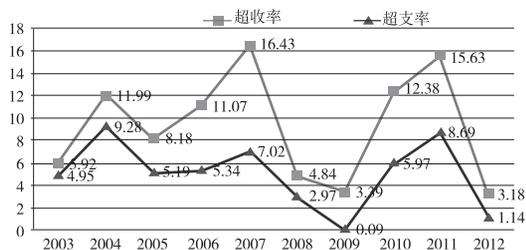


图1 2003—2012年我国财政超收率及超支率

^①财政超收是以当年预算数为参照而计算的财政收入增长额,它是突破既有预算规模控制或称超计划的财政收入增长额。

^②财政部网站数据显示,2008年至2012年每年12月份全国财政支出分别为16767亿元、19637.67亿元、17982.48亿元、19974.22亿元、20817亿元,占全年预算的比例分别为27.60%、25.76%、20.27%、18.60%、16.60%。值得欣慰的是,这一比例在逐年下降。

非规范性使用让超收直接安排在当年支出中,形成预算超支;另一方面,超支使各级政府根据需要在预算之外自主追加支出,而政府为了保留超预算支出形成超收。三是财政超收现象的长期持续存在。这实际上是政府预算约束机制弱化的反映,是对现代政府预算制度的灵魂——法治性的违背^[25]。四是逐年将大量的预算超收资金结转下一年预算,影响了下一年部门预算编制的可预测性和准确性^[26],预算编制缺乏必要的科学性和执行力。

上述问题已引起各级政府高度关注,为了规范财政超收,政府试图以预算稳定调节基金作为制度性出口。从另一个角度来看,大量财政超收收入的存在为该基金的设立提供了重要的财力基础。

(二)完善我国预算稳定调节基金的重要意义

1. 作为实现预算平稳运行的重要手段之一,预算稳定调节基金在当前经济放缓趋势下作用突出

表2反映了1997年至2012年我国财政收支的增长率和增长弹性系数^①。从表2可见,自1997年到2012年,财政收入与支出的增速此起彼伏,而财政支出

增长率高于财政收入增长率的年份共8个,一些年份(如1998年至2000年、2008年至2009年)支出增长率明显高于收入增长。这表明,在经济快速增长年份中,政府并没有将增加的财政收入积累起来,而是几乎全部花掉。经济高涨年份形成不合需要的财政扩张,经济衰退年份则形成不合需要的财政紧缩,或者以具有负面影响的赤字和债务来支持所需要的财政扩张,其结果就是威胁财政可持续性并增加未来的财政负担,加剧经济波动并使财政刺激措施变得代价高昂^[23]。

从1997年至2012年的数据看,财政收入和财政支出的增长弹性系数均值分别达到2.08和2.12,表明我国财政收支的增长明显快于GDP的增长,而经济增长对财政收支的影响也较大。我国财政收支受经济周期左右而出现大幅度波动,尤其是2008年美国金融危机带来的全球性经济衰退对我国经济社会的平稳发展影响较大。由于我国财政收入波动性与支出需求刚性之间的矛盾关系在短期内较难改变,而民生财政的提出要求对民生支出的投入加大,因此保持公共财政收支的稳定与适度增长就更具政治和经济意义。有效的财政政策能够通过逆经济周期操作来实现稳定经济增长的基本功能,而稳定且雄厚的财政资金支持是重要保障。

^①该系数反映财政收支增长速度与国民经济增长速度的对比关系,是分析和判断财政收支与GDP之间增长是否同步以及协调程度的重要经济统计分析工具。系数越大,表明财政收支越容易受经济周期的影响,相应地对经济发展的反作用力也越大。若财政收支的弹性系数大于1,则反映财政收支的增长快于GDP,表明GDP的增长对财政收支的影响较大;若其小于1,则反映财政收支增长慢于GDP,表明GDP的增长对财政收支的影响较小。

表1 1994—2012年全国财政超收收入情况(单位:亿元;%)

年份	预算收入	决算收入	完成预算	实际收入 同比增长	超收收入
1994	4759.95	5218.10	108.00	19.20	458.15
1995	5692.40	6242.20	108.70	18.60	549.80
1996	6872.18	7407.99	107.20	18.00	535.81
1997	8397.94	8651.14	103.00	16.70	253.20
1998	9683.68	9875.95	101.80	13.90	192.27
1999	10809.4	11444.08	105.30	15.20	634.68
2000	12337.77	13395.23	108.40	16.90	1057.46
2001	14760.20	16386.04	110.90	22.20	1625.84
2002	18014.83	18903.64	105.00	15.40	888.81
2003	20501.32	21715.25	105.80	14.70	1213.93
2004	23570.34	26396.47	111.80	21.40	2826.13
2005	29255.03	31649.29	108.10	19.80	2394.26
2006	35423.38	39343.62	111.10	24.30	3920.24
2007	44064.85	51304.03	116.40	32.40	7239.1
2008	58500.35	61330.35	104.80	19.50	2830.00
2009	66230.00	68476.88	100.10	11.70	2246.88
2010	73930.00	83080.32	112.38	21.33	9150.32
2011	89720.00	103740.01	116.00	24.80	14020.01
2012	1136003.00	117209.75	103.18	12.80	3609.75

数据来源:根据我国1994—2012年中央和地方预算、决算报告公布内容进行计算和整理。

我国当前经济增速放缓趋势明显^①,如何稳增长、促发展是紧要的现实问题。经济增长的波动会带来财政收支的波动,使得财政政策的连贯性和稳定性面临考验。通过政府预算收支以实现“逆”经济周期的调节是各国主要的财政手段。而预算稳定调节基金的主要功能是调节预算收支,使之避免大幅度波动,以实现预算的平稳运行,其作用在此凸显。从美国、俄罗斯等国的实践可见,预算稳定调节基金能够有效地解决此问题,而在中国是否能够取得实效,需要我们进行深入考察。

2. 作为连接中期预算与年度预算的重要桥梁与纽带,预算稳定调节基金需要优先行动

年度预算对宏观经济的关注仅限于短期,即通常以一年为限进行预测,容易造成对未来发展趋势预测不足,比如,对可能的财政收入下降或支出上升等因素考虑不到位,使得国家运用财政政策进行宏观调控受到制约,一定程度上会加大财政风险。年度预算往往注重投入控制,而对产出和结果加以关注的动机不足,预算的可预见性与绩效性受限。此外,年度预算在联结政策、规划与预算方面作用较弱,主要是政策选择脱离于资源现实^[27],导致政策不可持续和优先性不能得到明确反映。

20世纪80年代以来,为期三到五年的中期预算框架(MTBF)在全球范围内兴起并逐渐制度化。以结果为导向的中期预算作为增强政府施政能力、提高政府施政绩效最强有力的政策工具,为“十二五”时期旨在改进财政成果的公共预算改革提供了新的选择和机遇。理论研究普遍认为,与传统的年度预算相比,中期预算框架在实现预算管理各层次目标、加强财政受托责任和提高财政透明度等方面均具有明显优势^[28]。

我国亟须完善预算体制,在完善年度预算的基础上,构建与经济周期相适应、与国家中长期规划相衔接的合理的中长期预算框架以弥补年度预算的不足,成为改革与发展的必经之路。预算稳定调节基金是政府用于稳定年度预算收支的重要调节手段,用于防范财政风险,同时它也是实施中期预算的一个重要工具,是连接中期预算与年度预算的重要桥梁与纽带。在一个健全的中期预算框架下,预算稳定调节基金有助于大大加强预算与政策的联结,强化预算对促进宏观经济稳定、资源有效配置和收入再分配的积极作用。预算稳定调节基金的完善需要优先行动。

三、我国预算稳定调节基金的运行现状

俄罗斯、美国等国的实践表明,预算稳定调节基金能够充分发挥熨平价格波动的负面冲击、抑制通货膨胀、促进经济发展并带来投资收益的作用,在由经济衰退引发的财政危机中能够有效地稳定财

表2 1997—2012年我国财政收支增长弹性系数

年份	GDP 增长率(%)	财政收入		财政支出	
		增长率(%)	增长弹性系数	增长率(%)	增长弹性系数
1997	8.80	16.80	1.91	16.30	1.85
1998	7.80	14.20	1.82	16.90	2.17
1999	7.10	15.90	2.24	22.10	3.11
2000	8.00	17.00	2.13	20.50	2.56
2001	7.50	22.30	2.97	19.00	2.53
2002	8.30	15.40	1.86	16.70	2.01
2003	9.50	14.90	1.67	11.80	1.24
2004	9.50	21.60	2.27	15.60	1.64
2005	9.90	19.90	2.01	19.10	1.93
2006	11.10	21.50	1.79	22.10	1.84
2007	11.40	32.40	2.84	23.20	2.04
2008	9.60	19.50	2.03	25.40	2.65
2009	8.70	11.70	1.34	21.20	2.44
2010	10.40	21.30	2.05	17.40	1.67
2011	9.20	24.80	2.70	21.20	2.30
2012	7.80	12.80	1.64	15.10	1.94
平均	9.04	18.88	2.08	18.98	2.12

资料来源:1997—2006年数据转引自刘笑萍的文章^[16],2007—2012年GDP和财政收支增长率数据来自国家统计局及财政部网站,财政收支弹性系数通过财政收入或支出增长率与GDP的增长率之比计算而得。

^①在2011年至2012年的6个季度,我国经济增速分别为9.7%、9.5%、9.1%、8.9%、8.1%、7.6%、7.4%、7.9%,尽管2012年第四季度经济有所回升,但总体下降趋势仍较为显著。

政支出、平衡预算,这对我国具有重要启示和借鉴意义。

在基金制度设计、使用管理等方面,我国还处于起步阶段,其运行成效的显著性自然与美俄等典型国家无法相比。尽管如此,这几年我国预算稳定调节基金还是取得了一定成效。

我国以各级财政为基础,分设中央和地方两级预算稳定调节基金。中央财政通过超收安排弥补短收年份预算执行的收支缺口,并视预算平衡情况在安排年初预算时调入并安排使用中央预算稳定调节基金。而根据中央明确的超收使用安排原则以及全国财政会议关于“有条件的地方财政可参照中央建立预算稳定调节基金”的精神,地方财政根据本级财力状况建立地方各级预算稳定基金,在规定的范围内筹集并规范安排使用,以保持预算的稳定性。

(一) 中央预算稳定调节基金的运行

表3反映了我国中央预算稳定调节基金收支结余情况。从表3可见,中央决算增支后的净超收不仅弥补了中央财政赤字,在近几年还为中央预算稳定调节基金注入了大量资金。自2007年设立至今,中央先后七次补充安排预算稳定调节基金,累计注入7158.93亿元。尽管每年注入资金占财政超收收入的比例还较低,如2011

表3 我国中央预算稳定调节基金收支结余情况 (单位:亿元)

年份	中央决算增支后的净超收	中央财政赤字比 预算增加(-) 减少(+)	中央预算稳定调节基金		
			补充安排(+)	调入使用(-)	期末结余
2001	-199.99	-199.99	—	—	—
2002	0.00	0.00	—	—	—
2003	0.00	0.00	—	—	—
2004	5.15	+5.15	—	—	—
2005	0.38	+0.38	—	—	—
2006	700.05	+200.10	500.00	—	500.00
2007	1482.00	+450.00	1032.00	—	1532.00
2008	384.00	0	192.00	1100.00	624.00
2009	0.00	0	101.13	505.00	220.13
2010	2748.00	+500.00	2257.65	100.00	2377.78
2011	3138.00	+500.00	2892.00	1500.00	3769.78
2012	—	+1000.00	184.15	2700.00	1253.93
2013	—	—	—	1000.00 ^①	253.93

数据来源:根据2001—2013年历年《中央和地方预算执行情况与中央和地方预算草案的报告》整理而得。

年中央财政超收14020.01亿元,当年安排的预算稳定基金为2892.00亿元,仅占20.62%,但我国中央预算稳定调节基金充分发挥了稳定财政、应对突发性公共事件功能和财政以盈填亏的“蓄钱池”的作用,如2008年汶川大地震后,国家及时拨付了600亿预算稳定调节基金,用于灾后恢复重建;2009年中央财政从基金中调入505亿元,使得当年预算赤字以60年来最高的9500亿在接近万亿关口徘徊;2011年中央财政支出56414.15亿元,加上补充中央预算稳定调节基金2892亿元,支出总量为59306.15亿元,收支总量相抵,赤字6500亿元,比预算减少500亿元。与此同时,预算稳定调节基金也为大量超收收入找到了制度性出口。

(二) 预算稳定调节基金在地方政府的运行

2008年1月,财政收入连年大幅增长的上海市成为地方第一个实质性建立预算稳定调节基金的地区。截至2012年,全国绝大部分省(直辖市)、市已出台预算稳定调节基金的管理办法,通过相关文件对资金来源、规模、使用方向、会计核算、监督执行等方面做出了一定规定,并于每年预算报告中加以说明。由于设立时间不一、规模受各地各级财政限制且各地实践存在差异性,地方性预算稳定调节基金的总体成效还有待进一步研究,但我们可以肯定,预算稳定调节基金通过合理安排基金支出方

^①《关于2012年中央和地方预算执行情况与2013年中央和地方预算草案的报告》显示,2013年调入使用中央预算稳定调节基金1000亿元,为当年预算数。

向,能够在以下方面发挥作用:第一,可以规范各级政府超收收入的审批使用,提高财政资金使用效益。将基金纳入预算管理,接受人大及人民群众的监督,防止出现资金分散、突击花钱等问题,有利于增强预算约束力,提高预算透明度;通过对民生项目、重大突发公共事件以及关乎经济长远发展的重点工程等方面的基金安排和监管,可以提高预算资金使用效益。如河北省提出安排重点在设立曹妃甸产业投资基金、沧州渤海新区产业投资基金,既可以破解在沿海强省建设中的资金难题,还能用于解决省内重要民生问题^[29]。第二,为政府年度间的财政预算平衡提供良好的调节机制,起到“蓄水池”的作用。第三,充分发挥地方重大灾害“平衡器”的作用^[30],为地方政府应对自然灾害等突发性事件提供财力支持和调整空间。如《海南省省本级预算稳定调节基金管理暂行办法》(2008)规定,年度执行中动用本级预算稳定调节基金应当用于弥补重大减收因素造成的资金缺口、应对不可预见的重大突发公共事件等。其他省、市各级政府也有类似规定。有了调节基金,地方政府在遇到重大自然灾害等不可预见的突发事件时,不必临时调整预算,这样有利于保障重点支出的需求,集中财力办大事。

(三) 我国预算稳定调节基金存在的问题

目前,我国预算稳定调节基金在制度设计和管理规范方面主要存在三个缺陷和问题。

1. 与现行预算法的规定不相符,缺乏严格的法律约束

事实上,预算稳定调节基金客观上把当年年度收入的一部分转为下年度使用。“收支平衡、略有结余”、“不得把本年度的收入和支出转为下年度”是现行《预算法》对我国预算编制和执行原则的规定,显然,设立并提取预算稳定调节基金有悖于该规定。此外,《预算法》在对财政超收资金使用的规定方面允许用超收资金成立特别基金,然而法律层面却没有更加清晰明确的规定对预算稳定调节基金进行规范。从2007年起,只是在历年政府工作报告强调将建立在预算超收基础上的预算稳定调节基金的使用纳入预算管理,接受人大及常委会监督,缺乏严格的法律约束力。现行的地方性预算稳定调节基金的管理暂行办法,虽然对基金来源和使用方向等作了一定规定,但仍不够明确且缺乏约束力和实操性。

2. 基金收入来源的稳定性和可持续性不足

基金来源方面,中央预算稳定调节基金从财政超收收入中加以安排,主要来源于财政当年一般预算净结余、年度一般预算超收收入;在各地地方预算稳定调节基金管理暂行办法中规定,各级政府从年度一般预算净结余、年度一般预算超收收入、本级一般预算新增财力性资金转入部分和各级政府批准的其他收入等渠道筹集基金。从整体上看,财政超收是各级预算稳定基金的最主要来源,而建立在超收基础上的预算稳定基金在面临超收规范后的资金不足问题时将措手不及。而基金规模方面,财力因素等差异必然导致各地区基金规模的不同。调入预算稳定调节基金的规模由各级财政部门根据当年可支配财力和当年一般预算超收情况提出意见并上报本级政府审批,然而每年财政超收收入究竟要有多大比例投进预算稳定调节基金并没有硬性规定。

3. 各级政府相关配套制度、规定不健全

目前,各级地方政府财政部门大多出台了本级预算稳定调节基金管理暂行办法,对基金的设立目的、筹资渠道、支出使用、审批监督等方面作了相应规定,但是这些规定总体来说较为笼统。而目前与预算稳定调节基金有关的规章制度相当有限,即使在现能查到的《财政部关于应发未发国债和预算稳定调节基金会计核算的通知》(财库[2007]117号法规)这一文件中,对地方各级政府预算稳定调节基金的参照执行依据、提取标准、使用范围、审批程序等也未作明确规定。相关配套制度和规定的不健全,带来各级预算稳定调节基金在安排使用方面的相对随意性和不规范统一性,客观上给各级人大、审计部门的审查监督工作造成困难。

四、我国预算稳定调节基金的完善

针对以上问题,我们需要借鉴国外经验,对我国预算稳定调节基金的规范管理和使用约束机制加以完善。

(一) 提高基金运作的法制化水平,用法律法规保障基金的规范运行

《预算法》自1994年颁布至今已历时十多年,这关乎所有人的核心利益的“经济宪法”如今缺乏许多新内容、新规定,已经滞后于财税改革。2012年6月26日召开的十一届全国人大常委会第二十七次会议再次审议了《中华人民共和国预算法修正案(草案二次审议稿)》,其中将第三十四条改为第三十八条,修改为:“各级政府上一年预算的结转资金,应当在下一年用于结转项目的支出;上一年预算结余资金应当列入下一年预算,或者补充预算周转金、预算稳定调节基金。”同时,增加一条,作为第六十一条:“各级政府年度预算执行中有超收收入的,除依照法律、行政法规规定安排支出外,可以用于冲减赤字,或者安排预算稳定调节基金用于补充以后年度预算资金的不足。”但目前为止,修正案并未通过,实质性突破还需努力。因此,应积极推进《预算法》修订,为基金寻求有力的法律基础。

我国预算稳定调节基金的运作应建立在法制基础之上,并借鉴国外经验^①。当前条件下,我国首先可以对预算稳定调节基金的性质、筹集和提用原则、审批监督及管理的程序等问题进行更加规范化的制度安排,如采取行政法规或国务院部门规章的形式。其次,依据前述规章制度,各级财政部门将管理办法具体细化并实施,确保基金在设立、筹资、提用等环节都严格合规,以实现财政平衡目标。各级地方政府要在中央指导下,根据地方实际,完善相关配套制度安排并细化具体规定。最后,基金需要保持适度规模或者形成预算收入的固定比例,避免受规模限制影响其作用发挥;基金运作需要优化流动性管理,实现基金支用的决策机制、余额管理、保值增值计划的系统化全面公开。

(二) 规范界定预算稳定调节基金收入,保证资金来源的稳定与可持续性

我国各级预算稳定调节基金建立在财政超收收入规模增大的基础上,从长期看,超收收入不能成为持续且稳定的资金来源^②,如2008年经济危机后我国超收率从2007年的16.43%锐降至2008年的4.84%,2009年创新低至3.39%。因此,预算稳定调节基金需要规范界定收入,确保其具有更加稳定和可持续的资金来源支持。

从目前预算稳定调节基金的管理办法可知,资金筹集主要通过当年一般预算净结余和年度一般预算超收收入这两个渠道,前者视当年经济发展状况而定(有可能出现预算不足),而后者从长期来看也将由于预算体制的完善和规范而逐渐减少,而转入基金的资金规模或者比例问题都不明确,实际上二者都不具备可持续性,这就需要对基金收入作进一步规范和明确,积极拓宽资金来源渠道,形成常态投入机制。借鉴美国模式^③,我国可以从一般预算盈余中转移部分资金到预算稳定调节基金,可以根据各级政府当年经济发展状况,按一定比例转入基金,不能在当年预算中安排,并逐渐将其他符合条件的收入转入稳定基金^[16]。对于自然资源较丰富的地区,政府可将固定比例的资源税收入作为筹资渠道,如《内蒙古自治区本级预算稳定调节基金管理暂行办法》(2008)就已规定,“本级留用的探矿权、采矿权使用费及价款收入的20%、国有资本经营收益及国有资源(资产)有偿使用收入、捐赠收

^①在美国,各州都有州级宪法或一般性法律作为保障,并且能够得到严格落实。虽然具体规定不尽相同,但各州对基金的募集、提取、规模等各方面都有明确的法律规定。另外,法律对基金的审批模式和监督管理等环节也有详细规定,议会的审批和监督作用比较突出,比如有的州必须经议会多数通过才可以使用预算稳定基金,而且要向议会报送有关预算稳定基金的筹集、使用和投资情况的季度报告和年度报告。

^②这主要是由于我国预算编制不科学精细、财政体制法制建设落后、片面追求GDP的政绩观所驱使、人大对各级政府预算的审批和监督权力缺位、审批预算时间错位等原因造成的多年来连续大量超收的情况并非财政的常态。

^③美国的融资途径有四种:一是从财政决算盈余中提取资金;二是根据固定公式储蓄,即通过预先设定的公式从一般基金中提取资金;三是立法拨款;四是从特定收入筹集。一些州将矿产税、燃油税等资源税收入中超出某一标准的部分转入预算稳定基金账户。

入”需调入预算稳定调节基金。此外,我国还可以借鉴俄罗斯石油稳定基金的动作经验,考虑将部分基金进行积极稳妥的投资运营,以其收益作为基金来源之一。

(三) 建立合理规范的募集和使用规则,充分发挥资金使用效益

我国可以考虑借鉴美国的公式法,并与相机抉择机制相结合:弥补收入短缺的提款方式选择公式法,特殊情况下可由政府相机抉择,但须经人大表决通过;应对突发公共事件的提款方式由政府首长相机抉择。在公式的设计上,需要充分考虑国内和国外经济变化情势并在此基础上来决定基金的补充安排或调入使用,如对各级政府本年度经济状况、就业率和居民收入水平等因素进行量化,以指标系数形式进行纵向、横向比较和趋势分析,从而确定补充安排预算稳定基金账户或者从中调入使用的规模或比例。为了不对经济正常发展造成影响,政府有必要为基金结余上限选择一个适度规模,有学者提出按上一财政年度税收收入的3%来确定^[31]。

地方政府应充分考虑是否有足够财力迅速有效地解决可能面临的各种突发性事件,并利用比中央更加及时、有效地了解和估计当地情况的优势对预算稳定调节基金以需定量。预算稳定调节基金的设立应根据地区实际情况完善相关规定,如财政收入结构、年度财政收入完成情况、自然灾害发生频率和损失情况等引入科学确定基金规模、来源和使用机制等。

此外,无论中央还是地方,都需要在补充安排和调入使用预算稳定调节基金时分别编制基金收入预算和支出预算,并结合年度预算进行相应调整,报各级人大审批,切实将基金的筹集和提取使用置于人大的审查监督之下;同时,设计一套合理有效的绩效考评机制,对基金使用方向,投入规模、作用成果、运营收益等采用量化指标进行评价,不断改进不足,充分发挥基金使用效益。审计部门要做好审计监督工作,要关注基金的筹集和使用,加强对基金支出项目使用和管理的监督检查,充分发挥基金的使用效益。只有如此,基金监督才能做得更好,基金管理才能更加规范化、法制化、透明化和民主化。

综上所述,预算稳定调节基金作为调节年度预算间“盈亏”以及连接中期预算与年度预算的重要的桥梁与纽带,是将年度预算推向中期预算以增强预算长期可持续发展的重要工具。它能够充分发挥维持政府预算平衡、熨平经济波动、应对重大事件或经济紧缩之需等功能,对保障我国经济社会稳定健康发展具有重要意义。建立和完善我国预算稳定调节基金是一项复杂的系统工程,而更加科学化、规范化、精细化的运行机制的构建与相关制度的完善,需要在不断深化的学术研究和不断积累的实践经验基础上来实现。

参考文献:

- [1]Wagner G A. Are state budget stabilization funds only the illusion of savings? Evidence from stationary panel data[J]. Quarterly Review of Economics and Finance,2003,43:213 - 238.
- [2]Hou Yilin,Duncombe W. State saving behavior: effects of two Fiscal and Budgetary Institutions[J]. Public Budgeting and Finance,2008,28:48 - 67.
- [3]Pollock R,Snyderhoud J P. The role of Rainy Day Funds in achieving fiscal stability[J]. National Tax Journal,1986,39: 485 - 497.
- [4]Hou Yilin. Budgeting for fiscal stability over the business cycle: a countercyclical fiscal policy and the multiyear perspective on budgeting[J]. Public Administration Review,2006,66: 730 - 741.
- [5]Marlowe J. Fiscal slack and counter-cyclical expenditure stabilization: a first look at the local Level[J]. Public Budgeting and Finance,2005,25:48 - 72.
- [6]Wagner G A,Elder E M. The role of budget stabilization funds in smoothing government expenditures over the business cycle[J]. Public Finance Review,2005,33:439 - 465.

- [7] Wagner G A, Sobel R S. State budget stabilization fund adoption: preparing for the next recession or circumventing fiscal constraints? [J]. Public Choice, 2006, 126: 177 - 199.
- [8] Wallin A B, Snow D. Budget deficits in the states: Massachusetts [J]. Public Budgeting and Finance, 2010, 30: 81 - 104.
- [9] Conant J K. Budget deficits in the states: Virginia [J]. Public Budgeting and Finance, 2010, 30: 33 - 56.
- [10] Grizzel C. The impact of budget stabilization funds on state general obligation bond ratings [J]. Public Budgeting and Finance [J]. 2010, 30: 95 - 111.
- [11] Rose S, Smith L D. Budget slack, institutions, and transparency [J]. Public Administration Review, 2012, 72: 187 - 195.
- [12] Hou Yilin, Brewster A G. Substitution and supplementation between co-functional policy instruments: evidence from state budget stabilization practices [J]. Public Administration Review, 2010, 70: 914 - 924.
- [13] Hoffman D, Rex R T. Ensuring That Arizona State government's budget stabilization fund serves Its purpose [R/OL]. (2012-01-21) [2012-11-12]. <http://wpcarey.asu.edu/seid/ccpr/upload/Budget-Stabilization-Fund.pdf>.
- [14] 郭晓琼. 俄罗斯联邦稳定基金的发展 [J]. 俄罗斯中亚东欧市场, 2008(1): 8 - 14.
- [15] 徐涛, 侯一麟. 预算稳定基金: 应对经济衰退的工具 [J]. 国际经济评论, 2009(3): 50 - 53.
- [16] 刘笑萍. 借鉴国际经验建立我国财政预算的应急储备机制 [J]. 经济社会体制比较, 2009(1): 71 - 75.
- [17] 高培勇. “逼出来”的中央预算稳定调节基金 [N]. 中国税务报, 2007-04-13(01).
- [18] 刘爽, 孔庆仪. 论预算稳定调节基金 [J]. 中外企业家, 2007(6): 66 - 67.
- [19] 王蕴. 财政超收条件下的预算政策研究 [J]. 宏观经济研究, 2009(8): 25 - 29.
- [20] 马蔡琛. 中国政府预算超收资金的形成机理与治理对策 [J]. 财贸经济, 2009(4): 18 - 22.
- [21] 孙玉栋, 吴哲方. 我国预算执行中超收超支的形成机制及治理 [J]. 南京审计学院学报, 2012(4): 1 - 12.
- [22] 傅志华. 资源型财政及其预算稳定基金: 国际经验与启示 [J]. 财政研究, 2005(9): 46 - 49.
- [23] 王雍君. 退出机制、财政空间与财税政策的新视角 [J]. 税务研究, 2009(9): 12 - 18.
- [24] 徐涛. 中国地方财政稳定机制研究 [J]. 公共管理学报, 2011(1): 44 - 51.
- [25] 王金秀, 何志浩. 财政“超收”现象探析 [J]. 统计与决策, 2009(8): 121 - 123.
- [26] 马蔡琛. 市场经济国家的预算超收形成机理及其对中国的启示 [J]. 财政研究, 2008(11): 72 - 75.
- [27] 李燕, 白彦锋, 王淑杰. 中期预算: 理念变革与实践 [J]. 财贸经济, 2009(8): 53 - 57.
- [28] 肖文东, 王雍君. “十二五”时期中国预算改革的思考——基于引入中期预算框架的视角 [J]. 中国流通经济, 2011(11): 117 - 122.
- [29] 朱祥林. 规范财政超收设立地方预算稳定调节基金 [N]. 河北经济日报, 2008-01-05(03).
- [30] 张凤安. 重大灾害平衡器: 地方预算稳定调节基金利剑出鞘 [N]. 21 世纪经济报道, 2008-01-30.
- [31] 郜可祥, 刘爽, 王统林. 美国各州预算稳定基金的启示与借鉴 [J]. 地方财政研究, 2007(9): 61 - 64.

[责任编辑: 黄燕]

Research on Budget Stabilization Fund in China

LI Yan, LIU Xia

Abstract: The status quo and the development trends of the study on the budget stabilization fund (BSF) has confirmed that the BSF is an important means of easing the financial pressure and stabilizing macroeconomy. It is able to adjust the annual budget surplus and deficiency, stabilize the budget, reduce economic volatility effectively both at home and abroad. The establishment of budget stabilization fund in China has its special background, and it is of realistic value to analyze the running of BSF. Based on the study of the effectiveness and problems of our BSF at the central and local governments, we put forward recommendations to improve our BSF.

Key Words: budget stabilization fund; public budget; financial surplus revenue; budget stability and sustainability