

## 借鉴国际经验建立我国财政预算的应急储备机制

<http://www.criifs.org.cn> 2009年6月9日 刘笑萍

内容提要：美国次贷危机引发的国际金融危机，对许多国家的经济造成了巨大的破坏，而俄罗斯通过设立预算稳定基金为政府提供了强大的财力支持，保证了国家经济社会形势的稳定。设立预算稳定基金，将政府在资源丰沛期获得的一部分“超额”收入存储起来，以备资源枯竭和爆发突发性事件时使用，以保证国家财政和经济社会的平衡运行。本文通过对俄罗斯预算稳定基金在目前全球金融危机中所发挥作用的分析，提出了通过完善预算稳定基金管理，建立财政应急储备机制的几点政策建议。

关键词：预算稳定基金；金融危机；财政风险

随着近年来金融衍生品的不断增多及各种金融创新工具的出现，金融工具的杠杆作用被不断放大。由于美国政府长期对金融业采取宽松的自由放任的监管政策，在金融市场繁荣的同时也累积了大量的风险，最终爆发了此次以次贷危机为引爆点的严重的金融危机。同时由于以美国利益为核心的不合理的国际金融体系的存在，使危机迅速传导到其他国家，并扩大成了世界性的经济危机。与1998年东南亚金融危机相同的是，那些财力外汇储备充裕的国家虽然也蒙受了各种损失，但国家经济总体上还能正常运行相反，那些没有储备的国家则举步维艰，经济社会发展面临着巨大的困难。需要特别指出的是俄罗斯，1998年危机时由于国家财政缺少以外汇为代表的财力储备，以致整个国民经济经受了巨大的震荡。面对此次更为严重的金融危机，俄罗斯却能从容应对，形成这种差异的一个重要因素是俄罗斯在2003年设立了政府稳定基金，充足的政府外汇财力储备为政府有效面对金融危机产生的各种问题提供了手段，保证了经济社会运行的平稳。在当今世界市场一体化程度日益加深的情况下，各国尤其是发展中国家在从中获益的同时，面临的不确定性风险也在扩大。政府通过集中部分财力设立财政稳定基金，将政府在资源丰沛期获得的一部分“超额”收入存储起来，以备资源枯竭和面临经济突变时使用，是化解财政收支不可持续性带来的财政风险，保持政府预算长期稳定的一种有效办法。2007年，我国中央财政也设立了与此相类似的预算稳定调节基金，在当前国际国内经济形势复杂多变的情况下，通过合理地调节预算收入的峰值以保持财政运行平稳，这对于保持我国经济社会的平稳发展从而维护国家安全有着重要的现实意义。本文从国际经验比较的角度，对于如何进一步规范我国预算稳定基金，并逐步形成与国情国力相适应的预算应急储备机制进行一些探讨。

### 一、充足的政府对政储备是俄罗斯应对危机的根本保障

政府将部分财力储备以备不时之需，是自古以来中外不同时期都有过先例的。只是随着上个世纪凯恩斯主义的当道和金融市场超越实体经济的过分膨胀，政府把部分财力储备起来的做法才渐渐消失。但随着拉美金融危机、东南亚金融危机的出现，近年来部分国家的政府开始建立了不同形式

和规模的政府稳定基金。据不完全统计，到目前为止至少有个国家或地区设立了不同类型的政府稳定基金。按照设立的方式和用途划分，大体有三种类型：一类是新加坡、爱沙尼亚、南非、香港、美国的阿拉斯加等国家和地区设立的一般预算储备基金，基金来源主要是政府预算年度盈余的积累以及非正常因素形成的超收收入，目的是用于平衡经济萧条时的政府预算；另一类是俄罗斯、伊朗、委内瑞拉、哥伦比亚、科威特、尼日利亚、挪威、智利等国家设立的稳定型基金，目的是保持政府预算的长期稳定；第三类是科威特、阿曼、基里巴斯、巴布亚—新几内亚以及美国和加拿大的部分州省等设立的储蓄型后代基金，目的是保障子孙后代在将来资源枯竭以后能够“有饭吃”。

各国由于国情的不同，政府稳定基金发挥的作用也有很大的不同。但就其对国家经济稳定、国家安全所起的作用来看，俄罗斯具有典型性。随着近年来国际市场石油、天然气价格的节节攀升，俄罗斯因出口油、气产品所获得的收入也不断增加，其石油、天然气行业收入约占到联邦预算收入的一半左右。为减轻国际原油价格对本国财政稳定的冲击，2003年俄罗斯政府决定设立联邦预算稳定基金，将油价走高时获得的额外收入储备起来，以备国际油价下跌、政府收入缩减时使用。稳定基金由石油价格超过基准价格形成的超额税收收入提取形成，单独核算和管理，在石油价格低于基准价格的情况下用于保障联邦预算的稳定。据俄罗斯财政部资料显示，2000—2007年，俄罗斯从中获得了4750亿美元额外收入，其中72%纳入了财政预算体系，而纳入财政预算的资金中，30%用于财政开支，34%用于偿还外债，36%用于稳定基金储备。

俄罗斯的情况显示，稳定基金不仅能保障一国财政制度的健全和稳定运行目标的实现，使反周期操作的财政稳定政策能够在财政正常运行的基础上进行，还能使追求财政平稳运行的决策行为符合稳定整个国家宏观经济政策的内在要求，而无须以恶化正常的经济循环为代价。稳定基金的重要作用，是在经济衰退导致收入大量减少时，仍然能够维持必要的支出水平，而不必过分依赖削减支出或提高税率去维持预算平衡，这也就避免了由此可能加剧宏观经济波动的财政紧缩。在经济高涨时期，增加的额外收入也不会被各方面增支的要求低效率地耗费，从而避免了非正常的财政扩张。从财政政策作用的机制看，由于财政收入和财政支出作用于经济发展的方向正好相反，财政政策应经济情势实行逆向调节，即在经济高涨时期实施扩大财政收入的紧缩性财政政策，在经济萧条时期实施提高财政支出的扩张性财政政策。而充裕的稳定基金为政府实施宏观调控、保证经济社会的平稳运行提供了财力基础。

## 二、预算稳定基金是政府有效调节经济周期的重要政策手段

### （一）我国财政收支与经济增长的关系要求设立预算稳定基金

财政收支弹性系数是分析和判断财政收支与GDP之间的增长是否同步以及协调程度的重要经济统计分析工具。当财政收入或支出的弹性系数大于1时，反映财政收入或支出的增长快于GDP，表明GDP的增长对财政收入或支出的影响较大；弹性系数小于1时，反映财政收入或支出的增长慢于GDP，表明GDP的增长对财政收入或支出的影响较小。近10年来，与GDP发展速度相比，我国财政收支的增长速度更快，财政收入和财政支出的弹性系数也处于较高水平。

财政收支弹性系数越大，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。在经济高涨时期，财政收入和财政支出随经济的发展而大幅增加。在财政支出弹性系数大于财政收入弹性系数的情况下，由于财政支出乘数大于财政收入乘数，使财政支出带来的需求扩张超出财政收入带来的需求收缩，使总需求出现扩张，导致财政扩张的形成，而财政扩张又将进一

步加剧经济过热和通货膨胀压力，推动经济向更热的方面发展在经济萧条时期，过高的财政收支弹性系数则会加剧经济的衰退。随着经济发展速度的减慢，财政收入和财政支出会大量减少。使财政收入减少引起的需求扩张不足以抵消财政支出减少引起的需求收缩，其结果是总需求收缩，最终导致财政紧缩，使经济进一步恶化。

形成这一循环的原因是复杂的，仅从其影响看，政府的财政收支受经济周期的左右，会对国家经济社会的平稳发展造成不利影响，尤其在今后公共财政向民生的投入大幅增加的情况下，保持财政收入的稳定具有重大的政治和经济意义。同时，要保证财政政策“反周期操作”这一稳定经济的基本功能，也需要强大而稳定的财力作保证。在我国经济发展方式短期内不会发生根本性转变的情况下，财政收入的波动性也会继续存在，在支出需求刚性存在的情况下，必须保证要有一定的财力储备以对收入低谷时的支出需求进行弥补。

## （二）财政管理的规范为预算稳定基金的趁立提供了财力可能

最近10来，在宏观经济环境迅速变化且财政管理没有达到严格规范的情况下，各级政府在许多财政年度都产生了数额巨大的、具有一次性或阶段性的、不可持续的收入。这些收入包括(1)因税源增加和经济超高速增长而在短期内增加的收入，包括许多地方政府通过各种“引税”税收竞争带来的收入；(2)住在“经营城市”的名义下带来的“创收”收入；(3)出租、出售或转让城镇土的收入；(4)租、出售或转让矿藏、国有企业、资产等收入；(5)他形式的非正常收入，包括打击走私和逃税活动带来的收入。此外，由于经济高速增长和收入核定的不科学，近几年各级财政实际收入超过年度预算的收入超收收入往往很大，这笔收入构成各级政府的主要“浮财”。按照现行预算管理体制和预算编制程序，这些收入除超收收入外都在预算外编制和管理，由于其收入的不确定性，这些资金多不用于维持正常运转的经常性支出，常用于各级政府的建设项目。

由于现行预算系统缺乏对支出总量控制的有效制度安排与实施机制，在预算年度中产生“浮财”（不可持续收入）往往被直接用于当年的支出。这就为更合理地安排这部分收入的用途提供了财力可能，借鉴他国的成功经验、建立预算稳定基金是一种在操作上可行、政策上连带风险小的选择。这样做，随经济高涨带来的超常增长的财政收入，不会被作为当期支出安排完，转而调入财政稳定基金储备起来，形成财政盈余，以应对经济增长步入低谷或不可预见的经济危机来临时之需。这既可以防止产生一些诸如年底突击花钱等行为，也可以为应对不时之需提供某种类似救济和保险的机制。同时，将预算稳定调节基金纳入预算管理，可以加强对部分超收资金的预算监督和源头控制。一部分超收资金进入“蓄水池”，还可以为运用财政政策调控经济运行，建立起一个相机抉择的操作平台，对于稳定宏观经济也具有积极作用。

## 三、完善预算稳定调节基金管理，建立预算应急储备机制的政策建议

近年来，随着公共财政体制的建立，社会保障、义务教育、公共卫生、新农村建设、节能减排、生态建设和环境保护、消除贫困、经济结构调整等方面的支出需求日益增大，使一些地方的财政支出刚性进一步加大。而随着我国经济日益融入国际市场，外贸依存度不断提高，国际经济的波动对我国经济发展的影响也逐步增大。尤其是我国大进大出的产业模式，使得我国经济发展的速度日益受到西方主要发达国家经济周期的影响。可以说，国际市场既给予了我们巨大的发展空间，也同时产生了更多的不确定性和风险。与此并存的是，中央财政和一些地方财政存在着大量的预算超收入。针对近几年我国财政超收较多的情况，对于2006年超2000多亿的超收收入，中央决定2007年设



立预算稳定调解基金,当年安排500亿元,2008年又增加了1000亿元。从规范管理的角度看其收支安排,我国的预算稳定调解基金还处于起步阶段,无论从提高效率还是规范管理的角度看,都需要做进一步的改进,考虑到我们所处的国际环境,从国家经济安全的角度出发,应在对其逐步规范时建立起具有风险防范功能的预算应急储备机制。

### (一)规范界定预算稳定基金的收入,确保应急储备机制的正常运转

从我国目前预算稳定基金的收支运行情况看,规范管理的第一步是清楚界定“可持续收入”和“不可持续收入”,并设定不同的收支安排制度规定。只有从预算安排的源头上进行制度安排,才能确保预算稳定基金在来源上持续和稳定,从而才能保证预算应急储备机制的实现。根据我国当前财政收入的来源类别,以税收为主的一般预算收入应主要用于正常的年度财政支出,土地、矿产权出让收入等不可持续收入非正常收入应主要转入预算稳定基金,不纳入年度预算作为正常支出使用。除预算的超常大额超收收入外,首先应将各级政府土地出让收入和矿尸两权”收入为主的资产销售收益,视财政收支情况按一定比例转入预算稳定基金,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;第二,预算稳定基金只能用于特定原因造成的临时性的资金周转之需,包括补充临时遭遇短收源于经济衰退或自然灾害等造成的正常预算收入不足或支出增加,偿付债务弥补赤字以及具有较高流动性和一定收益率的短期投资性支出,应付突发性经济事件或用于调节经济周期的宏观调控;第三,运用上级财政转移支付的手段,在因素安排上鼓励财力情况较好地方的各级政府建立预算稳定基金;第四,基金的提取和使用要编入一般预算,由人大审查监督。提取基金时要编制基金收入预算,使用基金时要编制基金支出预算,同时要按照调整预算的要求相应调整年度预算盘子,报人大批准后实施,其决算也按同样的要求进行。

### (二)按依法理财的要求规范预算应急储备机制的运行

我国目前包括中央财政在内的各级财政建立的预算稳定基金,其设立和运行都还只是按照行政程序经同级人民政府批准设立的,其初衷主要是为提高当年超收收入的使用效率,防止年底突击花钱造成财政支出的无效率,因此其运作还达不到法制化的要求。在研究讨论该基金的设立时,对于预算稳定调解基金的目标并没有明确的定位。从建立稳定的基金收入来源规范预算应急储备机制的运行的政策需要出发,用预算超收收入和其他财政性资金建立起来的预算稳定调解基金,在性质上应定位为一般预算,其用途应主要用于熨平财政运行周期、确保国家经济社会形势平稳。随着各级财政预算稳定基金规模的扩大和今后财政经济形势不确定性因素的增加,当务之急是尽快立法,作为过渡应通过国务院令或部门规章的形式,对其设立、收支规则、审批程序、监督管理等方面,作相对规范化的制度安排。财政部门依据规定的办法实施具体管理,以保证该基金不受临时性支出的影响,确保用于规定的支出内容。要在深入研究的基础上合理界定基金提取的条件,考虑到每年的财政超收规模不可能是固定的额度,应明确一个可以调用的相对比例,建立基金收入来源标准与宏观经济运行情况和政府宏观调控目标相联系的挂钩机制,根据经济景气情况和政府施政目标,财政超收和其他符合规定的不可持续的收入达到一定规模时,调用转入基金。同时,要通过明确规定基金的使用方向和支出范围,确保基金使用的效果,避免因管理随意造成基金在性质上混同于预备费,也可有效防止各级政府背离目标之需的乱花钱并抑制支出扩张的冲动。

预算稳定基金在我国刚处于起步试验阶段,在国际上也是近年才大规模实施,其政策效应、对经济社会发展和财政运行效率的影响,都还有待在更长的时间和更多不同类型国家和地区实践的检验。在发达市场经济国家,它更多的作用在于以丰补歉和平衡不同盈亏年度的预算收支而在我国,

由于我国特殊的国际地位和复杂的国际环境以及在大国中少有的高外贸依存度，我们比发达市场经济国家和其他发展中国家面临着发展过程中更多的不确定性。因此，预算稳定基金在我国不仅具有以上作用，更具有保障国家经济社会稳定的应急储备机制的功能。因此，它在我国也具备了更为广阔的作用空间，其发展和逐步完善，必将丰富我们对市场经济条件下如何在法律的框架下合理运用财政政策工具的认识，也必将拓宽公共财政的政策视野和作用空间，同时也为政府预算的管理增加了国家安全财力储备的新型功能。

#### 参考文献

1. 邓子基，树政与宏观调控研榷，北京中国财政经济出版社.
2. 刘爽、孔庆仪，2007，“论预算稳定调节基金”，《中外企业家》，2007，6.
3. 张长春，2005，《政府投资的管理体制》，北京：中国计划出版社.
4. (英)亚当·斯密，2002，《国民财富的性质和原因的研究》，郭大力译，北京商务印书馆.
5. (美)约瑟夫·E. 斯蒂格利茨，2005，《经济学》，黄险峰译，北京：中国人民大学出版社.

文章来源：经济社会体制比较           （责任编辑： x1）