

财政政策委员会：国际经验 及对中国的启示*

李琼 汪德华

【摘要】为应对财政赤字和政府债务压力，很多国家在2008年之后越来越重视设立财政政策委员会。各国财政政策委员会主要行使经济预测、财政政策绩效评估等功能，在完善财政政策、提升财政支出绩效、提高财政可持续性等方面起到了积极作用。本文梳理了国际上财政政策委员会的发展历程和现状，探讨了其发展背后的原因，总结了其基本功能和模式，并结合中国国情提出设立中国财政政策委员会的初步设想。

【关键词】财政政策委员会 财政赤字 经济预测

【中图分类号】F812 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-2952(2016)01-0056-07

财政政策与货币政策是宏观调控的两大工具。为搞好宏观调控工作，包括中国在内的很多国家都成立了货币政策委员会，担负讨论货币政策的制定和调整等咨询议事职责。但长期以来，包括中国在内的世界各国成立财政政策委员会的却较为少见。中国社科院财贸所等学术机构和学者，曾提出设立中国财政政策委员会的设想，但最终未被提上议事日程。^①近年来，财政政策委员会成为国际上的热点话题。本文结合国际上财政政策委员会的最新发展形势，总结了其基本功能和模式，并结合中国国情提出设立中国财政政策委员会的初步设想。

一、财政政策委员会的国际现状

按照IMF(国际货币基金组织)的总结，^②财政政策委员会是一个经法定或行政授权成立、但并不具有决策权的永久性机构。其基本职责

是公开独立地发布宏观经济预测和财政收支预测或对财政部门的预测进行评价，对各类政府预算项目安排及其绩效进行事前或事后的评估，以促进中短期的宏观经济稳定和长期的财政可持续性。

(一) 财政政策委员会的产生源于各国对政府赤字和债务问题的关注

2008年经济危机之后，世界各国，尤其是发达经济体债务规模不断上升(见图1)。欧洲国

* 作者感谢“中国社科院基础研究学者资助项目”、国家审计署和中国社科院“合作共建财经院项目”、“对外经贸大学科研基金”的支持。

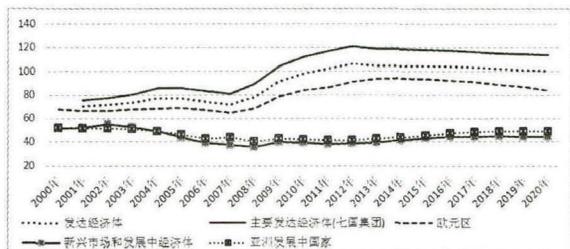
① 高培勇主编：《中国财政政策报告2004/2005：科学发展观引领中国财政政策新思路》，中国财政经济出版社2005年版，第281~289页。

② Xavier Debrun etc., *The Functions and Impact of Fiscal Council*, *IMF working paper*, 2013.

家的债务问题引起了广泛关注。财政赤字和政府债务的不断膨胀，促使一些国家反思某些财政政策的副作用，尤其是扩张的财政政策可能导致的财政赤字问题。制定严格的财政规则，以及成立财政政策委员会，是各国为应对财政赤字和政府债务不断膨胀所采取的制度变革。

尽管欧盟以及一些国家都采取了硬性的财政规则，2009年希腊债务危机以及后来欧洲其他国家爆发的债务危机却表明，财政规则在实际行动中并没有得到有效实施。为增强财政规则的约束力、协助财政规则的实施，同时监督成员国政府的财政赤字问题，欧盟督促各国成立独立的财政机构，这构成了财政政策委员会成立的直接原因。

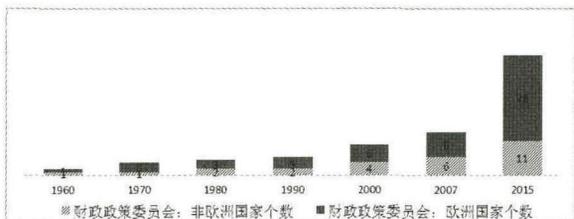
图1 政府债务总额（占GDP%）



数据来源：EPS数据统计平台。

据IMF统计，截至2015年4月，全球有36个国家成立了39个财政政策委员会，具体情况参见图2。可以看出，财政政策委员会的数量一直保持上升趋势，尤其是在欧洲。其原因在于，欧盟很多新的法令要求各国成立财政政策委员会来监督、促进财政规则的执行，或者至少提供宏观经济和财政收支的相关预测。

图2 目前已成立的财政政策委员会个数



数据来源：IMF Fiscal Council Dataset, 2015。^①

在目前已成立的39个财政政策委员会中，

24个是在2008年之后成立的。其中，加拿大的议会预算局于2008年成立，2009年设立相关机构的有匈牙利、肯尼亚和斯洛文尼亚，2010年有希腊、德国、罗马尼亚和英国，2011年有爱尔兰、塞尔维亚和斯洛伐克，2012年有澳大利亚和葡萄牙，2013年有克罗地亚、芬兰和法国，2014年财政政策委员会数量快速增加，全年有8个国家成立了类似机构。

从已有的研究来看，在满足一定条件的前提下，财政政策委员会能够提高一国财政规则的有效性。^{②③④}

（二）财政政策委员会与货币政策委员会

从现实操作来看，货币政策委员会主要是执行咨询议事功能，很多国家的货币政策不是由中央银行行长个人决定，而是由货币政策委员会成员投票决定，从程序上减少货币政策的风险。通过集体决策，可以更好地实现货币政策管理目标，避免出现极端个人行为。^⑤与货币政策委员会不同，财政政策委员会不具有议事决策功能，但是，在大多数国家，财政政策委员会的公开影响很大。很多国家都要求财政政策委员会定期发布相关报告，比如，比利时联邦规划局每年发布约34篇报告，格鲁吉亚议会预算办公室每年发布20篇报告，美国议会预算办公室每年也发布大量报告。虽然不能直接决定预算决策，但这些公开报告通过媒体向公众进行宣传，对预算执行起到了很强的监督作用。

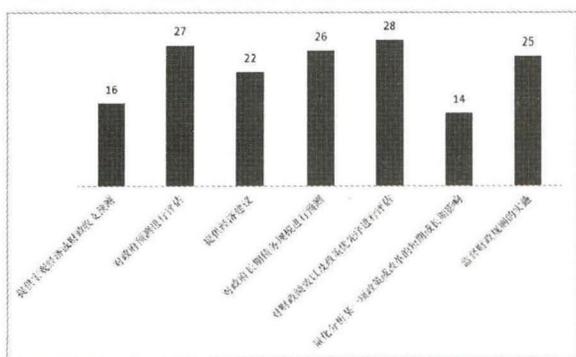
① 该数据库最后更新时间为2015年4月。
 ② Jonung, Lars and Martin Larch, Improving Fiscal Policy in the EU: The Case for Independent Forecasts, *Economic Policy*, Vol. 21, 2006, pp. 491—534.
 ③ Hagemann, R., How Can Fiscal Councils Strengthen Fiscal Performance?, *OECD Journal: Economic Studies*, Vol. 1, 2011, pp. 1—24.
 ④ Debrun Xavier, Laurent Moulin, Alessandro Turrini, Joaquim Ayuso-i-Casals and Manmohan S. Kumar, Tied to the Mast? The Role of National Fiscal Rules in the European Union, *Economic Policy*, Vol. 54, 2008, pp. 297—362.
 ⑤ 郭建伟、哈斯：《货币政策委员会发展趋势与我国货币政策委员会的制度改进》，《上海金融》2005年第12期。

（三）与硬性财政规则相比，财政政策委员会涉及内容更加广泛

不同于硬性的财政规则，财政政策委员会是一个独立机构，用以评估将要实施、正在实施和已经实施了的各类经济政策。最早的财政政策委员会是荷兰于1945年成立的中央规划局（Central Planning Bureau, CPB），它不仅承担了财政预算的短期宏观经济预测和公共财政的中长期预测，还负责对各种经济政策进行成本—收益分析，涵盖了从税收政策到社会保障、从教育到基础设施建设等广泛的政策范围。

图3描述的是目前39个财政政策委员会主要涉及的功能范围，可以看出，各国财政政策委员会不仅直接关注政府债务问题，还承担了评估财政绩效（28个国家的财政政策委员会执行该功能）、评估政策预测的合理性（27个国家的财政政策委员会执行该功能）以及对政府长期债务规模进行预测、监督财政规则实施等功能，其涉及范围远远超过硬性财政规则。

图3 财政政策委员会的功能范围



数据来源：IMF Fiscal Council Dataset, 2015。

二、财政政策委员会的功能及模式

（一）财政政策委员会的基本功能

按照IMF的官方定义，财政政策委员会的基本功能是公开独立地对财政政策、政府预算和财政绩效进行预测和评估，以确保政府财政政策符合长期经济目标，且有利于中短期的宏

观经济稳定。除此之外，根据各国国情差异，财政政策委员会还会执行以下一个或若干个职能：（1）在预算准备阶段，提供宏观经济以及财政收支预测或提供某个关键参数的预测，以提高预算编制预测数据的准确性；（2）协助、监督诸如赤字率控制、债务率控制等财政规则的实施；（3）对新的预算提案进行成本效益核算，确认财政政策工具的合理性，可提出建议。总体看来，各国财政政策委员会以进行分析预测、提供政策建议为主要职能，一般不具有预算安排的决策权，即否决预算提案的权力。

（二）各国财政政策委员会功能各异，具体取决于财政赤字产生的原因

对财政赤字与政府债务问题的关注，是各国设立财政政策委员会的主要原因。为此，需要在厘清财政赤字产生原因的基础上，有针对性地赋予财政政策委员会相应功能。按照一些学者的总结，财政赤字的产生主要有三方面的原因。信息缺失导致的预测失误是财政赤字产生的第一个原因。由于可能的信息缺失，任何一个政府都有可能对未来经济增长过于乐观或者对经济政策的成本存在低估，进而仓促推进某些财政刺激政策，这将不可避免地造成政府赤字。短视是财政赤字产生的第二个原因。经济决策过程中难以避免的短视，使得某些政策仅考虑当代人的利益，过多地使用社会资源，造成对下一代甚至下下一代人的剥削。“公地悲剧”是财政赤字产生的第三个原因。当预算过程涉及多个部门、多个利益团体时，个人利益或部门利益可能导致“公地悲剧”，造成对公共资源的过度使用。正是因为对财政赤字来源的理解不同，加上各国具体国情的差异，不同国家财政政策委员会的功能就有所差异。从表1中可见，宏观经济预测、财政政策的事前事后评价、协助实施财政规则等基本上是各国财政政策委员会都要履行的功能。各国赋予财政政策委员会这些职能，显示其认为信息不充分和“公地悲剧”是赤字产生的主要原因，为此需要财政政策委员会独立提供更为准确的预测和信

息，开展独立评价。一些学者还建议赋予财政政策委员会部分决策权，原因是他们认为赤字主要来自政府执行政策时的短视，因此需要财

政政策委员会有一定的决策权，才能扭转这种短视行为。

表 1 部分国家财政政策委员会的功能

	宏观经济预测	财政政策的成本核算	评价财政透明度	财政政策的 事后评价	财政政策的 事前评价	协助实施 财政规则	评价财政 可持续性	提供规范 建议	对其他经济 问题的分析
奥地利	√			√	√	√	√	√	
比利时				√	√	√	√	√	
加拿大	√	√	√	√	√	√	√		
丹麦	√			√	√		√	√	√
德国	√		√	√	√	√	√	√	√
匈牙利	√	√	√	√	√	√	√		
荷兰	√	√	√	√	√	√	√		√
斯洛文尼亚	√		√	√	√	√	√		√
瑞典	√		√	√	√	√	√	√	√
英国	√			√	√	√	√		
美国	√	√		√	√		√		√

来源：Lars Calmfors and Simon Wren-Lewis, What Should Fiscal Council Do? *Department of Economics Discussion Paper Series*, University of Oxford, Feb., 2011.

(三) 各国财政政策委员会的具体模式

财政政策委员会的具体模式，将深度影响财政政策委员会功能的发挥。根据各国国情不同，目前已经成立的 39 个财政政策委员会，有完全独立及分别隶属于立法机构、政府、审计机构或央行五种模式（见表 2）。

表 2 各国财政政策委员会的模式

类型	财政政策委员会
完全独立 (11)	经济专家委员会（德国）、财政政策委员会（匈牙利）、财政政策委员会（葡萄牙）、财政政策委员会（罗马尼亚）、财政政策委员会（塞尔维亚）、预算责任委员会（斯洛伐克）、财政政策委员会（瑞典）、财政顾问委员会（爱尔兰）、财政政策委员会（拉脱维亚）、国家财政委员会（卢森堡）、财政责任独立检察署（西班牙）

续表

类型	财政政策委员会
隶属于立法机构 (13)	议会预算办公室（澳大利亚）、议会预算办公室（加拿大）、议会预算办公室（格鲁吉亚）、议会预算办公室（意大利）、议会预算办公室（肯尼亚）、财政研究中心（墨西哥）、议会预算办公室（南非）、国家预算办公室（韩国）、国会预算办公室（美国）、议会预算办公室（乌干达）、议会预算办公室（希腊）、联邦与州稳定理事会（德国）、预算政策控制委员会（立陶宛）
隶属于政府 (12)	财政高级委员会—其中“公共部门借款限制”部分（比利时）、联邦规划局（比利时）、财政政策委员会（克罗地亚）、经济委员会（丹麦）、财政体制委员会（日本）、中央规划局（荷兰）、宏观经济分析和研究所（斯洛文尼亚）、财政政策委员会（斯洛文尼亚）、预算责任办公室（英国）、财政咨询委员会（智利）、财政政策委员会（塞浦路斯）、财政政策委员会（爱沙尼亚）

续表

类型	财政政策委员会
隶属于 审计机构 (2)	国家审计局(芬兰)、财政高级委员会(法国)
隶属于 央行(1)	政府债务委员会(奥地利)

资料来源: IMF Fiscal Council Dataset, 2015; Xavier Debrun and Tidiane Kinda, Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility—Fiscal Councils on the Rise: A New Dataset, *IMF Working Paper* 14/58, 2014; Xavier Debrun etc., The Functions and Impact of Fiscal Council. *IMF working paper*, 2013; Andrus Alber, Fiscal Council of Estonia, 2015, http://ec.europa.eu/lietuva/documents/power_pointai/issukiai_po_euro_2015/4_-_raul_eamets.pdf; Klaus Schmidt-Hebbel, Chile's Advisory Fiscal Council, 2014, http://www.knesset.gov.il/mmm/oecd/Session1/Klaus_CHMIT_HEBBEL.pdf; Romain Bausch, Conseil National Des finances

Publiques Luxembourg's Fiscal Council, 2015, http://www.parlament.gv.at/ZUSD/BUDGET/Luxembourgxs_Fiscal_Council_xRomain_Bauschx.pdf.

(四) 财政政策委员会的基本状况

从国际经验来看,财政政策委员会的人员构成一般需要四类人才:学术研究人员、来自不同政府部门的财政专家、金融部门的分析人员和已退休政治家。这在不同国家情况不一样,具体如表3所示。丹麦、德国、匈牙利和瑞典的财政政策委员会主要由学者构成,美国国会预算办公室和荷兰的中央规划局一般也都是由学者来主管。但在奥地利和比利时的财政政策委员会中,学者的比例相对较小,更多的是政府部门的财政专家。一般来说,财政政策委员会由何种人员构成,取决于财政政策委员会承担的职能和充当的角色。

表3 各国财政政策委员会的基本状况

	工作人员	预算经费	决策人员构成	任职年限	人员更换可否	与财政部及央行的关系
奥地利	N/A	N/A	学者 政府部门专家 金融部门分析人员	4	可	由央行提供人员和资金
比利时	14	N/A	学者 政府部门专家 金融部门分析人员 前政治家	5	可	财政部提供工作人员, 财政部主管 财政高级委员会
加拿大	14	280万加元	政府部门专家	5	可	独立
丹麦	35	2350万 丹麦克朗	学者	3	可	独立
德国	20	N/A	学者	5	可	独立
匈牙利	37	N/A	学者 政府部门专家 金融部门分析人员	9	否	独立
荷兰	>170	1350万欧元	学者 政府部门专家	N/A	N/A	CPB是经济部的一个正式分支,在 每年财政政策报告正式出版前与政 府部门组织正式会议
斯洛文尼亚	0 ^①	10万欧元 (2012财年)	学者 政府部门专家 金融部门分析人员	5	否	由政府秘书处行使日常运行、管理 及相关技术职能

① 斯洛文尼亚财政政策委员会虽然没有自己的员工,但是有从政府部门调用人员的权力。

续表

	工作人员	预算经费	决策人员构成	任职年限	人员更换可否	与财政部及央行的关系
瑞典	4	755 万瑞典克朗	学者 前政治家	3	可	独立
英国	N/A	175 万英镑	学者 政府部门专家	5	可	半独立
美国	250	4520 万美元	学者 政府部门专家	4	可	独立

资料来源：预算经费数据来自 OECD (2013), "Independent Fiscal Institutions", in *Government at a Glance 2013*, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-31-en.

其他数据来自 Lars Calmfors and Simon Wren-Lewis, *What Should Fiscal Council Do?* *Department of Economics Discussion Paper Series*, University of Oxford, Feb., 2011.

(五) 财政政策委员会的独立性和公众影响力

财政政策委员会的独立性，即把“裁判员”与“运动员”的角色分开，对于其功能的发挥至关重要。从模式上来看，完全独立模式、隶属于立法机构模式、隶属于政府模式的独立性依次递减。但是，“独立性”仅仅要求财政政策委员会的工作不受相关政府部门干扰，而非一定要其在法律上独立于政府。从这个角度看，这三种模式都满足了独立性的基本要求。

公众影响力与独立性相辅相成，也是财政政策委员会能够发挥作用的重要前提。由于财政政策委员会并没有决策权，通过广泛的社会讨论和公众参与对决策部门造成压力，是唯一会发挥作用的重要途径。这需要为财政政策委员会建立良好的媒体沟通渠道、定期的信息披露制度，需要委员具有一定的公众影响力。

三、对中国的启示

(一) 中国建立财政政策委员会的必要性

中国财政收入增速下滑，支出刚性增长，财政收支矛盾日益严峻。2012年，中国经济增速下滑至7.7%，到2014年，进一步下滑到7.4%，中国经济进入由“高速增长”向“中高速增长”、从规模速度型粗放增长转向质量效率型集约增长、从要素投资驱动转向创新驱动的新常态。随着经济进入新常态，中国财政收入

也进入了由过去的两位数增长到一位数增长的减速态势。与此同时，国家对民生领域投入不断加大，人口老龄化逐步加剧，公共产品和公共服务需求不断增加，财政支出呈刚性增长，中国财政收支的矛盾将日益严峻。^①

政府债务问题已经成为影响中国经济长期稳定增长不可忽视的重要因素。欧洲债务危机虽然不大会通过金融市场影响到中国地方政府债务状况，但却有可能会产生一定的示范效应，加大中国地方政府债务风险。^② 2008年以来，中国政府债务规模不断扩大，并呈现不断膨胀的态势。大规模的债务若不加以制约，必将给地方经济的发展和政府的财政正常运行造成巨大隐患。

十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）指出，要“建立规范合理的中央和地方政府债务管理及风险预警机制”。贯彻《决定》精神，必然需要建立债务风险指标预警体系，完善债务动态管理制度，积极编制政府流动资产负

^① 根据陈东琪（1992）的研究，经济周期的低谷阶段较高潮阶段具有更强的赤字惯性。因此，随着我国经济增长进入低谷期，势必需要对财政赤字问题给予更多关注。参见陈东琪：《财政赤字变动趋势及其对策》，《中国社会科学院研究生院学报》1992年第3期。

^② 李永刚：《欧洲债务危机原因、对中国影响及对策》，《中国社会科学院研究生院学报》2012年第2期。

表和债务收支计划,及时反映建设项目的投资规模、资金使用和偿还本息等情况。就目前中国现状而言,债务管理既涉及中央政府各个部门,亦涉及各级地方政府,若是单独分散管理,有可能出现“一盘散沙”的情况,且存在“裁判员”与“运动员”角色不清等问题。亟需有专门机构对此进行专业研究,以为各级部门进行审慎的债务管理提供专业、客观、公正的意见。

为此,中国也应设立一个兼具独立性和权威性的财政政策委员会,从长期和专业视角分析财政收支形势、评估财政支出绩效、控制全口径财政赤字和债务,以落实十八届三中全会《决定》关于“增强宏观调控前瞻性、针对性、协同性”以及“形成参与国际宏观经济政策协调的机制”等方面的要求。

(二) 中国建立财政政策委员会的制度设计

首先是财政政策委员会的基本模式。参照国际经验,中国的财政政策委员会可以选择的模式有两种:隶属于人大或隶属于国务院。鉴于中国财政收支矛盾主要来自对相关信息预测的不够准确、信息的不透明和各部门之间博弈的“公地悲剧”问题,而解决这些问题的关键是需要有一个信息收集和传递的正式渠道,需要较强的部门协调能力。因此,财政政策委员会

直接隶属于国务院是比较符合国情的一个选择。

其次是财政政策委员会的基本功能。参照国际经验并结合国情,中国的财政政策委员会应主要承担以下功能:对宏观经济和财政收支形势进行预测,从而为年度预算和中长期预算提供较为准确的参考;对年度财政政策取向的合理性进行评估并提出建议;对财政长期可持续性及其面临的重大挑战进行评估并提出建议;对重大政府支出项目进行成本—收益分析;就财政政策的短期和长期问题向公众发布独立、专业意见。

再次是财政政策委员会的人员构成。参照国际经验并考虑到中国的行政结构,为保证独立性和权威性,由国务院主要领导来担任财政政策委员会的主管是一个合适的选择。委员由一定数量的财政专家和宏观经济专家、相关部委领导组成。同时要配备一定数量的专职工作人员,以提高专业分析能力和对公众的影响力。

本文作者:李琼是对外经济贸易大学国际经贸学院2012级博士研究生;汪德华是中国社会科学院财经战略研究院财政审计研究室主任、副研究员

责任编辑:任朝旺

Fiscal Policy Councils: International Experience and Implications for China

Li Qiong Wang Dehua

Abstract: Facing an increasing burden of financial deficits and government debts, many countries have established fiscal policy councils to predict their economic performances and assess their fiscal policies since 2008. Fiscal policy councils have played an important role in improving fiscal policy performances and fiscal sustainability. This paper analyzes the development history and current situation of international fiscal policy councils, sums up the basic features and modes of such councils, and puts forward some tentative ideas for the establishment of a Chinese fiscal policy council in accordance with China's national conditions.

Keywords: fiscal policy council; financial deficit; economic prediction