

中期支出框架与走出“顺周期陷阱”

——基于 88 个国家的数据分析

孙琳, 王姝黛

[摘要] 本文使用 1990—2008 年世界银行“中期支出框架评级”与 2006—2015 年欧盟“中期支出框架质量指数”,对 88 个经济体的跨国面板数据开展实证研究,分析了各阶段中期支出框架及其实施质量对财政支出周期性的影响。研究发现:包括中国在内的大量发展中国家都处于“顺周期陷阱”内,在控制时间趋势后,财政支出与经济增长呈显著正相关关系,财政政策对经济增长的刺激作用被严重制约,且放大了经济萧条时期的财政风险。基于全样本、发展中国家样本、高增长国家样本、走出“顺周期陷阱”国家样本和欧盟国家样本的实证研究结果均表明:中期支出框架初期阶段(中期财政框架)和中期阶段(中期预算框架)的实施及其改革质量的提升,能够强化预算纪律,约束政府在财政盈余时期的过度开支倾向,为危机时期的调控保留足够的财政空间,促使政府选择逆周期的财政政策。当前,为了充分发挥财政政策平抑经济波动的作用,保证国民经济的长期稳定增长与财政可持续性,中国应尽快扭转财政政策的顺周期倾向,加快推行中期支出框架改革,并构建跨年度预算平衡的逆周期调控机制。

[关键词] 中期支出框架; 财政政策周期; 顺周期财政政策; 逆周期财政政策

[中图分类号]F120 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1006-480X(2019)11-0005-19

一、引言

党的十九大报告提出“加快建立现代财政制度,建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系。建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度,全面实施绩效管理”。中期支出框架,作为一项重要的财政管理制度创新能够重塑财政决策机制,与年度预算最大的差别在于:中期支出框架要求滚动制定未来 3—5 年的中长期财政收支规划,主要目标是保证预算的总量控制、配置效率和支出绩效(World Bank, 2013)。中期预算的意义,一是强化总量控制,确保资金总额不被突破。其核心做法是确定未来几年的预算收入、支出、盈余(赤字)和债务总量限额,制定预算变更规则,通过“自上而下”的资金分配方式保障总额控制的完成。二是加强支出与政策重心的衔接。中期预算可以向公众阐明政策意图,评估各项政策的成本有效性,从而判断这些支出计划是本身“具有

[收稿日期] 2019-05-23

[基金项目] 上海市教育委员会科研创新计划重大项目“财政资金约束、债务风险控制和国家治理能力提升研究”(批准号 2019-01-07-00-07-E00034);上海市浦江人才计划“中国财政资金约束机制重构和政府治理能力提升:制度设计和对策研究”(批准号 14PJC010)。

[作者简介] 孙琳,复旦大学经济学院教授,经济学博士;王姝黛,中山大学岭南学院博士后,经济学博士。通讯作者:王姝黛,电子邮箱:wangshd5@mail.sysu.edu.cn。感谢匿名评审专家和编辑部的宝贵意见,当然文责自负。

竞争力才被选择”,还是受收入的驱使而被选择(多收多支)。三是为支出结构的优化提供政策保障。由于年度预算下短期内财政资源有限,支出调整往往倾向于削减预算缩减阻力较小的活动,支出结构的优化难以完成,而中期框架为此提供了一个可操作的时间基础和资源基础(杨志勇,2014)。中期支出框架通过总量规划和绩效评估,使政府重新确定支出的优先顺序,主动削减低效的开支项目,仅保留刚性开支,进而避免公共投资中的短视行为。政府治理过程中,短期目标是中长期目标实现的过程目标,中长期目标对跨年度资源分配提出要求,并需要短期目标的实现来逐步达成。年度预算管理模式下,由于年度间资源分配缺少衔接,短期目标会与长期目标脱节;而中期支出框架以年度预算为起点,并落实于年度预算内。第一年预算与年度预算重合,第二年及以后的预算具有指导性,各级政府可适度调整预算,确保宏观经济发展的稳定性和财政政策的可持续性,使短期与中长期目标趋于一致。

预算制度的规范性和科学性与财政资金分配效率、财政政策的周期性密切相关(Hou,2010)。伴随宏观经济的周期性波动,财政收支在保持总量增长的同时,也会呈现出周期性的波动。财政支出的周期性主要表现在财政支出与经济增长的关系上:^①在控制时间趋势后,若财政支出与经济增长趋势相同,表明政府执行的是顺周期财政政策;反之,则是逆周期的财政政策(Frankel et al.,2011)。顺周期财政政策意味着:在财政资源相对充裕的时期,赤字和债务积累也处于上升势态;在萧条时期,政府将没有充足的资金结余以应对经济下行。剧烈的经济波动可能降低就业水平、影响人力资本积累、干扰信贷秩序、延后社会投资,对社会长期发展造成重大的福利损失,最终落入“顺周期陷阱”。^②逆周期财政政策则按与经济波动方向相反的趋势安排政府投资与消费支出。它保证政府即使在收入下降的经济下滑阶段,仍能稳定提供公共服务,为恢复经济增长和消费水平提供支撑(Parker,2011)。逆周期财政政策主要通过构建有力的预算约束体系,抑制政府在经济过热时期的扩张偏向,从而促使政府在高增长阶段实施紧缩性财政政策以主动积累财政盈余,为萧条时期的财政扩张创造财政空间。

在World Bank(2014)对94个国家的测算中,1960年以来超过75%的发达国家长期执行逆周期财政政策;而超过90%的发展中国家曾执行顺周期财政政策,最终只有约1/3的发展中国家能走出“顺周期陷阱”。^③鉴于此,世界银行建议各国积极构建中期支出框架,对未来经济形势及财政收支进行预测分析,并按照中期预算平衡原则在各年度内对财政支出作更为合理的分配,以期避免宏观调控的顺周期或者时滞延迟现象。^④中期预算确立的中期财政决策机制和预算硬约束可为政府实施逆周期财政政策创造有利的条件,但目前尚未出现系统的实证研究支持上述政策建议。同时,中期

^① 虽然以税收为主体的财政收入也可以作为逆周期调控的财政手段,但各类税收主要通过法定形式征收,短期内调整空间有限。而财政支出规模能够由政府在一定周期内自主调节,因此,可以作为财政当局相机抉择的重要手段,也是分析财政政策周期特征的重要变量。实证研究中一般认为财政支出与经济增长呈显著正相关则执行的是顺周期财政政策,显著负相关则为逆周期财政政策,通过比较系数大小也可以判断周期性的强弱。

^② 顺周期陷阱(Procyclicality Trap),是指一国长期执行顺周期财政政策(Frankel et al.,2011)。

^③ 各发展中国家财政政策周期性测算结果参见《中国工业经济》网站(<http://www.ciejournal.org>)附件。

^④ 世界银行、欧盟等国际组织正积极推广中期支出框架及“独立财政机构”(Independent Fiscal Institutions,IFI)改革,希望通过强化预算制度约束帮助发展中国家尽快走出顺周期财政的恶性循环。值得注意的是,独立财政机构对政府治理基础有较高的要求,且要求政府接受一个独立的财政决策系统,并不能适用于所有国家,成立独立财政机构的国家数量极其有限。中期支出框架则已在100多个国家被设计实施,具有较好的政策适用性。

支出框架的推广情况在各国存在差异,美国、阿根廷、爱沙尼亚、俄罗斯等都曾出现中期预算改革的倒退。以俄罗斯为例,2015年由于内外经济形势不明朗(石油价格波动等因素)和较为薄弱的治理能力,俄罗斯无法对经济中长期走势进行合理预测,只能选择暂时中止中期支出框架。因此,要客观评价中期预算的改革适用性及绩效,仍需要多样本国家的数据分析。

按照中期支出框架实施重点,World Bank(2013)将中期支出框架(MTEF)划分为三个阶段:阶段1为“中期财政框架(MTFF)”,该阶段要求国家的财政当局对宏观经济、总财政收入与支出等情况进行预测,自上而下确定滚动年度的总预算上限规模;阶段2为“中期预算框架(MTBF)”,该阶段要求财政当局能够自下而上优化预算配置,主动确定支出优先顺序,重点强调在各支出机构层面开展中期财政规划;阶段3为“中期绩效框架(MTPF)”,该阶段要求以产出与绩效评价为基准来调整预算分配,提升财政资金使用效率。综上所述,中期支出框架各阶段的改革目标各有侧重:中期财政框架(阶段1)主要是基于合理的收入与债务预测确定中期支出上限,强化总量财政纪律;中期预算框架(阶段2)要求依据中期财政目标明确各事项优先次序,保证财政资源在部门与项目间的配置效率;中期绩效框架(阶段3)则是通过结果导向的预算分配模式,致力于提升政府治理能力与支出绩效。世界银行在对中期支出框架实施阶段进行分级的基础上,提供了1990—2008年180多个国家的中期预算等级状况。

截至2008年底,已有132个世界银行成员国实施了中期支出框架,其中71个国家实施了中期支出框架阶段1(MTFF),42个国家实施了中期支出框架阶段2(MTBF),19个国家实施了中期支出框架阶段3(MTPF),中国暂未实施中期支出框架。其中,财政政策周期与中期支出框架改革数据较为完整的有88个样本国家,包含66个发展中经济体和22个发达经济体。在上述国家中,1990—2008年的19年间,长期执行逆周期财政政策的15个国家(1个发展中国家、14个发达国家)全部推行了中期支出框架,超过一半的国家都已经实现了中期支出框架的最高阶段。这说明成熟的中期支出框架有利于促使各经济体保持逆周期财政政策;而在22个成功摆脱“顺周期陷阱”的国家(20个发展中国家、2个发达国家)中,72.73%的国家均推行了中期支出框架,且大部分国家实施的是中期支出框架阶段1。以上统计结果表明,推行并有效实施初级阶段的中期支出框架可能有助于国家走出“顺周期陷阱”。^①

中国财政政策曾在多数年度内呈现出顺周期的特征。^②如图1所示,从政府预算赤字(盈余)变化趋势看,1978—2005年,中国年度财政结余状况基本保持稳定,即使是1993—1996年中国经济进入主动调整的软着陆时期,财政结余的变化也十分有限;2005—2008年,财政盈余略有上升;但2009—2013年,受金融危机扩张性财政支出的影响赤字显著增加;2013—2016年,全国财政赤字规模从1.2万亿元扩大至2.18万亿元,赤字率从2.1%逐步提高到约3%。从同时期预算收支与GDP的协同变化趋势看,公共预算收入、公共预算支出、预算赤字(盈余)基本与国内生产总值保持同方

① 1990—2008年,世界66个发展中国家和22个发达国家中期支出框架与财政政策周期状况参见《中国工业经济》网站(<http://www.ciejournal.org>)附件。

② 图1通过对国内生产总值、财政收入、财政支出、预算平衡一阶差分控制时间趋势。虽然财政收入也可以作为逆周期调控的财政手段,即经济繁荣时财政增收,不景气时财政减收,但各类财政收入在短期内的调整空间有限。以税收为主体的财政收入会受到宏观经济总量波动的影响,进而在数据上容易表现出与经济波动同向变动的趋势。而财政支出规模能够由政府在一定周期内自主调节,因此可以作为财政当局相机抉择的重要手段。大部分实证研究(Woo, 2003; Thornton, 2008)也均是从财政支出而非财政收入维度来判断财政政策的周期。本文对中国财政政策周期的评判也遵循这样的原则。

向变动,这表明中国财政政策的顺周期性特征较为明显。仅在2009年、2015年和2016年,财政支出与经济增长曾出现反向变动。这主要是由于2008年金融危机以来中国实施了“四万亿一揽子计划”等一系列调控政策所致。

在图1中,从2008年以后财政支出与经济增长的变化趋势看,可以发现中国正逐步建立逆周期调控机制。然而,较长历史时期内执行的顺周期财政政策制约了中国高速增长时期的财政盈余积累能力。在中国经济从高速增长转向高质量发展的阶段,财政收入将受制于日益放缓的经济增速,同时后金融危机时代的刺激计划将导致赤字压力加大,财政支出规模持续扩大将导致财政的不可持续。向逆周期财政政策的适时调整对于促进经济稳定发展、实现国家治理体系的现代化具有重大现实意义。

当前中国预算制度改革正在不断推进,特别是2015年以来新《中华人民共和国预算法》颁布实施,在预算公开、实行中期财政规划等领域推出了一系列试点改革方案。但中国暂未建立成熟的跨年度预算平衡机制,对于各阶段中期支出框架的制度绩效也缺乏系统的认识。本文将尝试对以下问题进行探索:中期支出框架对财政管理及财政政策的影响机制是怎样的?其对逆周期财政政策的选择是否具有促进作用?中期支出框架的各阶段对财政政策周期是否具有等效的作用?针对中国财政政策的顺周期特征,如何借鉴国际经验深化当前的财政预算改革?

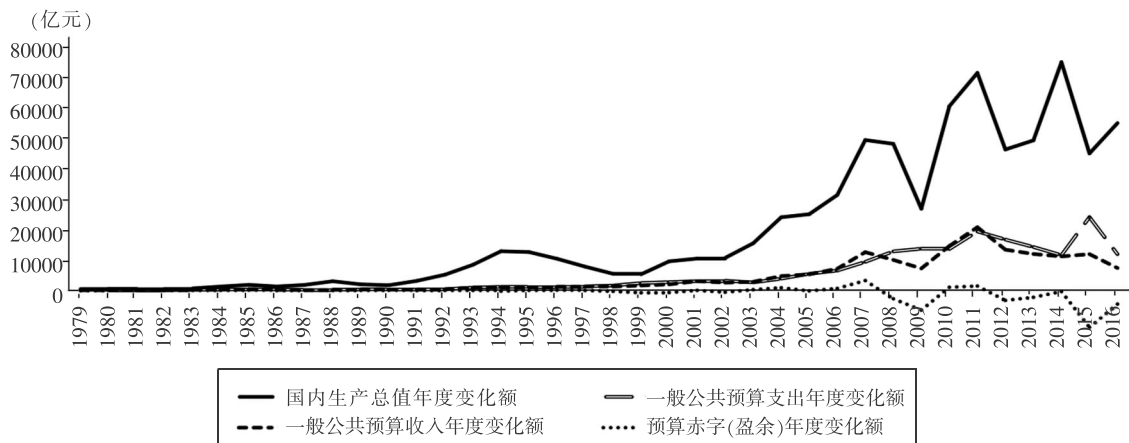


图1 中国财政收入、财政支出、预算赤字(盈余)与国内生产总值的周期性(1978—2016)

资料来源:《中国统计年鉴》(2017)。

二、文献综述

1. 财政政策周期的相关研究

20世纪初,凯恩斯理论对财政政策的发展产生了深刻影响,这一理论主张政府在宏观经济发生衰退的情况下实施扩张性财政政策,主动创造财政赤字和政府债务;而在经济繁荣时期则采取紧缩的财政政策,创造财政盈余(凯恩斯,2005)。在此基础上,Lerner(1943)提出了功能财政论,认为政府应致力于低通胀、充分就业和经济稳定增长,短期的赤字或盈余只是手段。通过选择逆周期的财政政策,使政府消费、财政支出与经济增长反方向变动,政府可缓解经济波动带来的一系列问题(如就业等),以保证国民经济的长期稳定。Parker(2011)也认为逆周期财政政策能够保障处于经济波动中的公共投资计划顺利进行,为社会救助和社会保险提供资源,进而达到提高民众福利水平的目标。这在Kraay(2012)的实证研究中也得到印证,即基于相机决策的逆周期财政政策有助于刺激经济增长。

根据已有的跨国实证研究结果,受制于不健全的金融体系、制度环境和低下的治理能力,发展中国家的财政政策普遍具有顺周期性特征。Frankel et al.(2011)和 World Bank(2014)的系列研究根据财政支出与经济增长之间的相关性及财政政策的周期性特征,将94个国家在1960—1999年、2000—2012年的财政周期政策划分为顺周期财政政策与逆周期财政政策,发现大部分发展中国家都陷入了“顺周期陷阱”。类似地,Alesina et al.(2008)发现多数OECD国家在1960—1999年间都实施了逆周期财政政策,而发展中国家以顺周期财政政策为主,且非洲(撒哈拉以南)和拉丁美洲国家的财政政策顺周期特征更为显著。Thornton(2008)发现36个非洲发展中国家在1960—2004年间均实施了顺周期财政政策,研究认为民主制度、腐败控制能力和外国援助等因素会影响财政政策周期性。Easterly and Serven(2003)对拉丁美洲国家的研究表明顺周期财政倾向扩大了经济波动幅度,扰乱了公共产品供给,对财政稳定和社会发展产生了负面影响;这将加大金融市场和劳动力市场的扭曲度,进而导致长期年经济增长率下降。

大多数学者主要从财政制度的健全性和信贷市场发育程度,来解释大量发展中国家落入“顺周期陷阱”的原因。例如,预算约束力度不足、财政透明度低下和有限的腐败控制能力,会导致政府在经济繁荣时期无法抑制过度开支冲动,传统的年度预算体系无法支撑逆周期调控的跨年度预算平衡要求。发展中国家相对滞后的财政管理制度增加了其选择逆周期财政政策的难度(Kaminsky et al.,2005)。此外,不成熟的资本市场及其在国际金融体系中的劣势地位,也导致发展中经济体的财政当局很难在经济形势较差时举借债务,加剧了顺周期性(Caballero and Krishnamurthy,2004)。

国内大部分研究认为,中国财政政策在各级政府间存在不同程度的财政政策顺周期问题。中央政府层面,刘金全等(2005)和付敏杰(2014)使用多种计量指标分析发现近60年来的财政支出、财政投资支出和政府消费均与经济增长趋势一致,中国财政政策具有明显的顺周期特征,且在高增长时期更为明显。在地方层面的研究中,方红生和张军(2009)发现,在分权治理模式和预算软约束的制度背景下,中国地方政府在经济繁荣时期表现出财政政策顺周期特征。但对于区域财政周期的变化,观点存在显著差异;蒋伏心和林江(2010)认为,分税制改革后中西部地区财政政策已开始向逆周期转变;而贾俊雪等(2012)则认为,财政政策顺周期特征在经济欠发达的中西部省份更为显著;盛丹和王永进(2010)通过行业数据研究同样认为,地方财政政策周期性存在显著的区域差异,东部地区财政周期性不明显,中西部地区呈现两极分化特征。研究结果的差异可能是因为样本时间段、数据选择的不同导致的。

在通过逆周期财政政策调控机制稳定产出的同时,财政政策还应该确保政府债务可持续性以约束财政风险的扩张。陈创练和林玉婷(2019)通过构造财政政策时变反应函数模型,发现财政风险水平影响着中国的宏观调控策略:在财政赤字处于高位或增加时,中国盯住债务杠杆目标的财政政策取向被削弱;而当财政赤字处于低位或下降时,中国倾向于采取反周期策略降低债务杠杆。中国近年执行的积极财政政策对财政风险管理的影响也是学者们普遍关注的研究主题:李丹等(2017)通过构建非线性财政反应函数研究发现,金融危机后中国的财政空间逐渐缩减,当前政府应该在加大积极财政政策力度的同时,完善预算稳定调节基金与预备费等财政后备制度;马拴友(2001)认为中国扩张性的积极财政政策长期而言将加大财政风险,赤字空间较为有限。以上研究讨论了中国扩张性财政政策所导致的财政赤字与债务负担,并对财政可持续性进行了探索。

综上所述,发展中国家财政政策的顺周期特征尤为明显。在复杂多变的全球经济政治格局中,如何构建科学的预算约束制度,是控制财政风险、规避系统性危机的重要制度建设内容。

2. 中期支出框架相关研究

从中期支出框架实施的政策效果看,学界普遍认为中期预算较之于传统年度预算,更能与宏观经济目标相适应,可以充分反映政策目标的优先性,优化预算分配方案;以结果为导向的预算管理制度下,中期预算还有助于提升财政支出效率(肖文东,2007)。例如,Vlaicu et al.(2014)采用1990—2008年全球181个国家的数据,实证分析了中期支出框架对医疗卫生支出绩效的影响,发现中期财政框架可以显著提升预算平衡能力,且这种促进作用在较高等级的中期预算改革中更为明显。在中期预算分阶段绩效的研究中,孙琳和楼京晶(2017)使用178个国家(地区)数据检验了中期支出框架三个不同阶段改革与政府债务规模间的相关性,发现中期预算改革与政府债务规模呈负相关关系,且中期财政框架和中期预算框架对政府债务规模的约束作用更为显著。对中期预算各阶段改革的动因研究表明债务规模、实施中期预算的时长、地域影响、国际组织推动和发达程度等因素对中期支出框架晋级均有显著影响。

在中期预算改革绩效的影响因素方面,相关领域学者分别针对不同经济体的中期支出框架改革案例进行了细致分析。Holmes and Evans(2003)通过考察喀麦隆、贝宁等8个非洲国家的中期支出框架改革进展,发现政治参与程度、初始财政稳定性、宏观经济预测能力对中期预算的实施效果有重要影响。Sherwood(2015)基于欧盟“中期预算框架质量指数”分析了欧盟各成员国中期预算制度设计差异,认为中期预算与现有年度预算的衔接机制、中期修正方案是改革成功与否的关键。以上研究对理解中期支出框架的政策内涵、评价中期预算改革的适用条件提供了基础,但大部分研究均属于国别案例分析,对多样本国家的实证研究较少。

3. 中期支出框架对财政政策周期影响相关研究

除了中期支出框架的实施绩效研究外,中期支出框架对财政政策周期的影响也是各国学者关注的重点。有学者研究发现,中期框架下的预算体系能够鼓励政府以逆周期的方式制定财政政策,中期预算改革可以帮助发展中国家克服顺周期财政倾向(World Bank,2013)。中期支出框架对财政政策周期的影响可以通过强化预算约束来实现,然而世界各国的改革实践表明中期预算对财政纪律的影响存在明显差异。根据World Bank(2013),绝大多数国家中期支出框架改革案例表明,中期预算制度对于维护公共财政稳定、控制公共债务风险具有积极作用,这一报告也是目前中期预算领域覆盖国家最多时间最长的系统研究。Ksek and Webber(2009)对欧洲新兴经济体进行了研究,发现中期支出框架的实施对预算可信度、财政纪律、政府借贷成本都有良好的影响。但也有学者讨论了南非、乌干达、坦桑尼亚等非洲国家的中期支出框架改革情况,认为各国预算执行质量差异较大。在财政管理制度基础薄弱的国家,仅依靠中期支出框架改革难以改善国家财政状况。中期预算的实施成效与各经济体的具体情况密切相关。

值得注意的是,大部分已有研究都注意到了中期预算对国家财政纪律、债务风险的约束作用,对各国中期预算制度进行了静态的比较分析,并对其实施效果进行了动态的实证研究。但对于中期支出框架与逆周期财政政策选择的实证研究还较为有限。本文将在解析中期支出框架对财政政策周期的影响机制的基础上,采用跨国数据实证分析各阶段中期支出框架改革与财政政策周期的相关性,为中国推行中期财政规划提供政策建议。

三、中期支出框架对财政政策周期的影响机制

从实现财政政策的转型目标看,逆周期财政政策要求政府对未来的宏观经济状况进行预测,为此后的经济波动进行有计划地调控积累相应的财政资源。尤其是在财政收入相对充裕的经济繁荣

阶段,应通过预算管理制度的硬约束抑制过度开支的冲动。这与中期支出框架阶段1和阶段2的目标相一致,其对财政政策周期主要存在以下影响机制。

(1)以科学的宏观经济预测机制优化跨年度平衡预算,提高财政收支数据的准确性。跨年度平衡预算对走出“顺周期陷阱”具有重要意义;如果政府执行的是年度预算平衡机制,财政当局在高收入阶段的扩张倾向将无法抑制,财政支出会呈现顺周期特征。不可否认的是经济高速增长时期,社会经济活动相对频繁,政府的经济管理职能也较为复杂,在某些年份财政支出可能呈现顺周期特征。持续的顺周期政策将对财政稳定性产生负面影响,制约政府逆周期调控的能力,导致危机阶段的政策灵活性受挫,经济震荡幅度加大,长期稳定与发展难以保证。只有在宏观预测的基础上构建跨年度平衡预算,根据经济增长趋势合理控制安排财政盈余与赤字,才能转变财政支出的顺周期趋势,为有效实施逆周期财政政策创造有利条件。大多数由政府主导的公共投资具有投资周期长、跨期收入比例高的特征,基于中期支出框架的财政管理改革,可以促使政府充分考虑投资项目的预期财政成本和远期收益状况,避免政府官员换届等因素导致的政策不可持续现象,为跨年度的公共政策提供了新的视角。

以南非为例,自2002年开展中期支出框架改革并晋级至阶段3以来,其财政收支预测的准确性不断提高;与预算数相比,2005—2006年南非的财政收入超收11%,而2006—2007年这一数据下降至8%,此后的2011—2012年不足1%。与此同时,南非政府逐步降低了政府债务,财政失衡问题也得以改善(World Bank, 2013)。中期支出框架能够强化总量控制,改善财政支出与政府政策、战略重心的衔接,优化支出结构,以科学的宏观经济预测机制优化跨年度平衡预算。

(2)以财政资源硬约束机制强化财政纪律,加大对财政支出的控制力度。Hardin(1968)提出当产权界定不明晰时,个体将过度使用公共资源最终导致“公地的悲剧”。政府官员掌握着财政资金这一重要公共资源的分配和使用。在缺少外部制度约束的条件下,为了实现自身效用最大化,政府将倾向于过度开支。如何在高增长时期硬化预算约束,进而创造财政空间,是逆周期财政政策的制度设计难点。中期支出框架下,政府能够自上而下明确财政资源总约束,并通过债务可持续分析确立债务和赤字目标,形成支出规则。

以智利为例, Frankel(2011)研究认为中期支出框架下的预算改革帮助智利跨越了“顺周期陷阱”。2000年以后智利在中期财政框架下执行了结构赤字目标:2001—2006年要求盈余率不低于1%,2009年以后赤字率为0。为了满足逆周期财政政策要求,只有当GDP年增长率低于长期平均水平或铜价低于近十年均价,^①政府才能调整赤字率目标。强硬的财政纪律显著改善了智利的财政状况,为其财政周期转型提供了良好的支持。

其他发展中国家的改革经历同样表明,财政纪律的强化能够促进财政周期的转型。1990—2012年,在政府外债数据完整的53个发展中国家中,有15个国家的财政政策由顺周期成功转型为逆周期。其中,10个国家均在财政周期转型的前后5年内外债负担率下降至60%以下^②。通过控制政府债务风险,硬化预算约束,大量发展中经济体都建立了逆周期的财政政策调控机制。国际经验表明,中期支出框架能够强化预算约束,抑制政府的过度支出冲动,预防经济萧条时期的财政风险,促使财政政策向逆周期目标转型。

(3)以全面透明的披露机制缓解信息不对称问题,改善财政政策执行效果。政府预算实质是公

^① 智利是世界最重要的铜出口国之一,铜工业对智利财政收入有显著影响。

^② 政府外债数据来源于世界银行数据库。各样本国家参见《中国工业经济》网站(<http://www.ciejournal.org>)附件。

民、政府和各级支出机构之间就公共服务所形成的一系列委托代理关系。这种契约关系要求各级政府依据民意进行预算决策,并基于成本收益原则保证财政效率。民众与政府间的委托代理关系有委托链条长、信息不对称、监督成本高的特点。如果缺少有效的监督激励机制,政府将没有动力缩减开支,陷入“顺周期陷阱”。中期支出框架所要求的预算信息披露则能够改善信息不对称,减少委托代理关系中代理人偏离最优行为的可能。

根据“预算公开指数”(The Open Budget Index,OBI)调查^①,2008年持续实施顺周期财政政策的28个国家“预算公开指数”平均得分40分,而持续实施逆周期财政政策的4个国家平均得分61分,这一初步统计结果表明,较高的财政透明度可能将抑制政府的非理性顺周期财政行为。而中期支出框架的推行将显著提升财政透明度,2008年没有实施中期支出框架的11个国家“预算公开指数”平均得分为28分,实施中期财政框架(阶段1)的18个国家平均得分39分,实施中期预算框架(阶段2)的13个国家平均得分50分,实施中期绩效框架(阶段3)的7个国家平均得分82分^②。随着中期支出框架的晋级,各国的预算公开和财政透明状况有了显著的改善。

从制度设计特点看,中期支出框架中预算资金分配是建立在信息充分披露的基础上。为了申请预算,支出机构需提供中期战略、业务成本、成本回收、支出绩效等信息。在中期支出框架开展得较为成熟的经济体,如欧盟、澳大利亚等,各支出部门要向第三方财政委员会披露相关信息,并接受监督问责。中期支出框架制度设计可以约束政府即使在财政资金相对充裕的高增长时期也主动压缩开支规模。据此,本文提出:

假说1:实施中期支出框架能够抑制顺周期财政政策倾向。

国内外学者对中期支出框架与财政政策周期特征进行了较为广泛的研究,但少有文献从实证分析的角度讨论在不同发达程度和经济增长阶段的国家,这种关系是否存在差异。本文将在全样本分析的基础上,对发展中国家子样本、高增长国家子样本、走出“顺周期陷阱”国家子样本进行系统的实证检验。

在实践中,各国中期支出框架改革是一个不断完善的制度探索过程,不同改革阶段对财政行为的约束不同(见图2)。中期支出框架阶段1可以为预算编制提供中期视角和总量约束,其对财政政策周期性的影响主要涉及影响机制1和机制2;中期支出框架阶段2强化了部门限额约束,并对政府间预算信息共享程度有较高的要求,对财政政策周期性的作用主要通过影响机制2和机制3实现;中期支出框架的前两个阶段为不同层级的政府部门设置了支出数量控制,能约束政府的过度开支倾向,直接影响着财政周期;而中期支出框架阶段3的重点在于完善预算绩效管理,建立结果导向预算,提升政府公共服务水平和治理能力,其对财政政策周期的影响较为间接。基于以上分析,本文提出:

假说2:中期支出框架改革对财政政策周期的影响存在阶段性差异,其对逆周期财政政策选择的促进作用,主要是通过强化总量约束的阶段1(中期财政框架)和强化中期部门预算约束的阶段2(中期预算框架)实现的。

^① “预算公开指数”(The Open Budget Index,OBI)是International Budget Partnership发布的一项针对世界100多个国家财政预算透明度的调查,满分100分,调查年份包括2006年、2008年、2010年、2012年、2015年、2017年。为了匹配中期支出框架数据,本文选择了2008年“预算公开指数”调查结果(<https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/downloads>)。

^② “预算公开指数”与中期支出框架实施状况数据匹配的国家参见《中国工业经济》网站(<http://www.ciejournal.org>)附件。

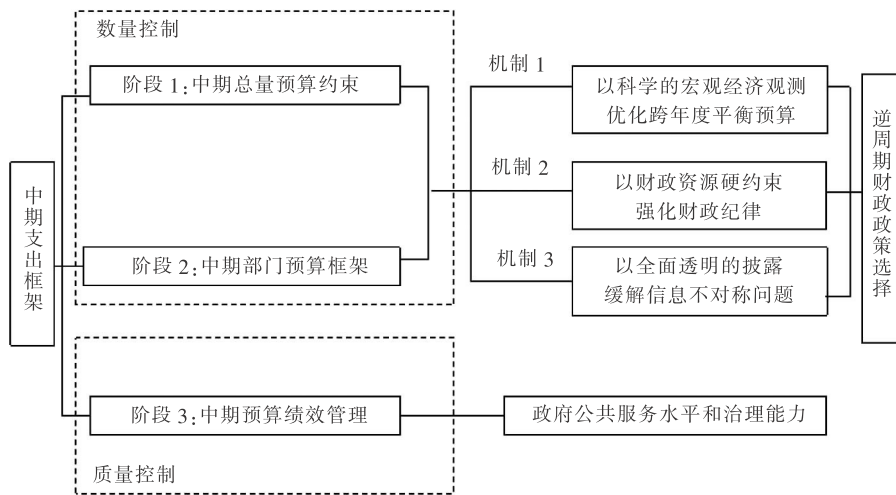


图2 中期支出框架对财政政策周期性的影响机制

四、实证研究

1. 中国财政支出周期性分析

本文借鉴 Lane(2003)和 Thornton(2008)的基础模型检验中国政府财政支出的周期性:

$$\Delta \log(G)_t = \alpha + \beta \Delta \log(Y)_t + r \log(G)_{t-1} + \varepsilon_t \quad (1)$$

方程(1)中, Δ 表示季度变化量, G_t 为 t 期政府公共财政支出, Y_t 为 t 期国内生产总值, ε_t 为残差项。本文对各变量进行了 HP 滤波处理,以分离数据的趋势部分和周期波动部分。当回归系数 $\beta > 0$ 时,政府采取的是顺周期财政政策;当回归系数 $\beta < 0$ 时,政府采取逆周期财政政策。本文使用 1995 年第 1 季度至 2018 年第 3 季度的中国季度数据进行回归分析,以 1995 年作为起始年份的原因在于 1994 年中国进行了分税制改革。^①

模型(1)的回归结果显示(见表 1):在分离时间趋势后,回归系数 β 在 1% 的显著水平上显著为正,说明在 1995—2018 年期间,总体上中国实行的是呈现顺周期特征的财政政策,政府财政宏观调控能力有待加强。这一结论与图 1 显示的总体趋势一致。上述实证研究结果表明,中国当前财政周期政策的转型迫在眉睫,如何通过预算管理制度变革重构财政约束机制、建立可持续的逆周期调控机制将成为深化经济改革的重要制度保障。

表 1 中国财政政策周期性回归结果(1995—2018)

被解释变量: $\Delta \log(G)_t$				
自变量	系数	系数标准差	t 值	P 值
$\Delta \log(Y)_t$	2.4027***	0.2961	8.1100	0.0000
$\log(G)_{t-1}$	-0.5286***	0.1361	-3.8800	0.0000
R^2	0.8512	F 值	260.3100	

注:***、**、* 分别表示回归系数在 1%、5%、10% 的置信水平下显著。表中所有结果均由 STATA 软件回归得到,数据来源于中国经济信息网。

① 分税制改革前中央政府的财政资源有限,难以执行大规模的财政调控,当时的财政通常被称为“吃饭财政”(朱镕基,2011)。而 1995 年后中国中央政府已逐渐具备利用财政政策调控宏观经济的财力。

2. 中期支出框架与财政政策周期性模型及数据

在基准回归中,本文使用世界银行1990—2008年88个经济体^①中期支出框架的分级数据,检验中期支出框架对财政政策周期性的作用。由于模型被解释变量为名义变量,故本文主要采用Probit模型进行回归分析,回归方程如下:

$$Cyc_{it} = \alpha + \beta_1 \times MTEF_{it} + \beta_2 \times Z_{it} + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

方程(2)中, Cyc_{it} 为“财政政策周期”,包括逆周期财政政策与顺周期财政政策两种情况,分别赋值1或0,数据来源于World Bank(2014)。 $MTEF_{it}$ 为中期支出框架实施情况,以世界银行对中期支出框架的三阶段分组刻画,数据来源于World Bank(2013)。根据世界银行的分级标准,在国家实施更高阶段的中期支出框架体系时,必须已经完成上一阶段的制度要求。本文以是否达到该阶段的制度设计要求作为虚拟变量赋值的标准。

Z_{it} 代表影响财政周期的其他经济社会变量。本文借鉴相关研究选择了如下控制变量:与逆周期财政政策呈负向关系的控制变量为“预算赤字(盈余)”;呈正向关系的控制变量包括:“人口年龄结构(工作年龄人口比重)”“城镇化”;其他影响财政周期的因素还包括:“民主选举制度(问责与话语权)”“经济开放程度”“政府规模”“金融危机”“经济发展状况分组”。^②

“预算赤字(盈余)”对逆周期财政的政策空间具有显著影响。长期高额赤字的财政状况下,政府将缺少足够的自有资金支持萧条时期的扩张政策,也难以维持政府信誉在金融市场上借贷(Lane, 2003)。较高的赤字水平将威胁财政政策的灵活程度,而适度盈余将为财政调控保留一定的资源。

“人口年龄结构”以15—64岁工作年龄人口占总人口比重衡量,反映了政府在教育与医疗卫生等领域的刚性开支压力,这类支出主要取决于一国(经济体)的人口结构和社会保障制度,短期内规模变化幅度有限,受经济波动影响较小。工作年龄人口比重越高,刚性支出压力就相对较小,政府调节财政资源实施逆周期调控的难度也较小(Woo, 2003)。“城镇化”能够体现国民经济结构,城镇化水平越高,经济结构将越趋向于以第二、三产业为主的现代化产业结构。金融业作为第三产业的重要组成部分,其在宏观经济中所占的比重也会相对较大。^③因此,政府更可能从国内发达的金融信贷市场中获取资金,以支持逆周期财政政策(Caballero and Krishnamurthy, 2004)。

其他控制变量对财政政策周期转型具有双向作用,在不同样本中可能呈现不同的影响效应。“民主选举制度(公民话语权与问责权)”对财政政策周期的作用较为复杂。一般研究认为,在民主选举制度较为健全的国家,政府预算纪律较为严格,可能会减少经济扩张阶段的过度开支(Thornton, 2008)。但也有学者认为民主政府有过度赤字的倾向,这是因为每届政府的执政时间有限,不必承担过度负债的后果(Hallerberg and Hagen, 2002)。为了控制政治制度对财政行为的影响,本文采用“自

① 世界88个国家样本参见《中国工业经济》网站(<http://www.ciejjournal.org>)附件。

② 本文进行了方差膨胀因子检验,各变量VIF值均小于10,模型不存在多重共线性问题。

③ 已有文献中一般以“金融机构发行的私人信贷占GDP比重”来衡量一国的金融业发展水平和金融深度,但由于样本考察期内该数据缺失较多,因此本文以“城镇化率”指标替代。从经验数据看,一般城镇化水平较高的经济体,金融机构发行的私人信贷占GDP比重也较高。以2016年数据为例,在数据完整的164个经济体中,城镇化率排名前50%的经济体,其金融机构发行的私人信贷占GDP平均比重为73.57%;城镇化率排名后50%的经济体,该比值为36.34%。“金融机构发行的私人信贷占GDP比重”“城镇化率”数据均来自于世界银行数据库,由作者处理计算得到。为了保证实证研究结论的稳健性,本文也尝试使用“金融机构发行的私人信贷占GDP比重”作为控制变量,以控制金融业发展程度对财政周期的影响。回归结果显示,本文核心变量的系数大小虽然存在差异,但符号方向与理论分析结果均保持一致且统计显著,原研究结论保持稳健。

由之家”(Freedom House)对1990—2008年各国“是否具备民主选举制度的评估结果”来刻画制度要素。“经济开放程度”同样对财政周期有双重作用。通常情况下,开放经济体更易从国际市场上获得信贷,可以提升政府在萧条时期的资金筹措能力,较高的经济开放程度有利于选择逆周期财政政策;但同时开放经济体的财政状况也更易受到国际金融市场波动的影响,故其对财政周期性的影响比较复杂。此外,模型还控制了经济发展状况、政府规模、经济危机的影响。本文各变量的方法说明与来源如表2所示。^①

表2 各变量的计算方法与数据来源

指标	变量缩写	方法	来源
财政政策周期	<i>Cyc</i>	名义变量,逆周期赋值为1,顺周期赋值为0	世界银行
中期支出框架阶段1	<i>MTEF1</i>	名义变量,达到中期支出框架阶段1制度要求的国家赋值为1,其他国家赋值为0	世界银行
中期支出框架阶段2	<i>MTEF2</i>	名义变量,达到中期支出框架阶段2制度要求的国家赋值为1,其他国家赋值为0	世界银行
中期支出框架阶段3	<i>MTEF3</i>	名义变量,达到中期支出框架阶段3要求的国家赋值为1,其他国家赋值为0	世界银行
欧盟中期预算框架质量指数	<i>QMBF</i>	欧盟对成员国中期支出框架实施情况的评分	欧盟
预算赤字(盈余)	<i>Bal</i>	财政预算赤字(盈余)占当年GDP比重	世界银行
选举制度	<i>Ele</i>	名义变量,具备民主选举制度的国家赋值为1,其他国家赋值为0	自由之家
问责与话语权	<i>Voi</i>	世界治理指数WGI的问责与话语权项评分	世界银行
经济开放程度	<i>Ope</i>	进口总额占GDP比重	佩恩表
经济危机	<i>Cri</i>	名义变量,2008以后所有国家赋值为1,对1997、1998年亚洲国家赋值为1,其他年度及国家赋值为0	作者整理
发达经济体	<i>Ae</i>	名义变量,发达经济体赋值为1,其他国家赋值为0	IMF Fiscal Monitor
中等收入经济体	<i>Mie</i>	名义变量,中等收入国家赋值为1,其他国家赋值为0	IMF Fiscal Monitor
人口年龄结构	<i>Pop</i>	15—64岁人口占总人口比重	世界银行
政府规模	<i>Gov</i>	政府消费开支占GDP比重	佩恩表
城镇化	<i>Urb</i>	城镇人口占总人口比重	世界银行
国际组织推动	<i>II</i>	对受“重债穷国倡议”约束的重度债务低收入国家和欧盟国家赋值为1,其他国家赋值为0	作者整理

3. 中期支出框架与财政政策周期性实证分析结果

(1)全样本实证分析。表3为全样本(88个国家)的面板Probit模型系数回归结果和边际效应。^②其中第(1)—(3)列分别表示中期支出框架阶段1、阶段2、阶段3的分析结果。“中期支出框架阶段1”和“中期支出框架阶段2”的系数均在1%的置信水平下显著为正,说明实施中期总量约束和中期部门约束的国家,更可能选择逆周期的财政政策,假说1成立;“中期支出框架阶段3”系数在5%置

^① 各变量的描述性统计特征参见《中国工业经济》网站(<http://www.ciejjournal.org>)附件。

^② 为了控制固定效应,本文还对各样本数据采用固定效应面板Logit模型进行回归分析。结果显示核心系数的符号方向与面板Probit模型回归结果保持一致且统计显著。

信水平下显著为负,边际效应为-0.017。这是由于中期支出框架各阶段的制度设计重点不同:中期支出框架阶段1(MTEF1)改革侧重于财政资金总量约束,中期支出框架阶段2(MTEF2)改革集中于部门层面的资金分配与支出规模控制。中期支出框架前两阶段均能在强化数量限制、减少政府在资金充裕阶段的不必要开支等方面,为逆周期财政政策提供制度保障。而阶段3(MTEF3)改革目标在于激励各公共部门改善服务质量,难以对财政周期性产生直接作用。此外,阶段3是中期支出框架的最高阶段,大部分国家在实施前两个阶段后,已经成功转型为逆周期财政国家,因此难以从数据上观察到中期绩效框架与逆周期政策的相关性。中期支出框架三阶段对财政周期的影响存在系统性差异,假说2成立。

在控制变量方面,“预算赤字(盈余)”“经济开放”系数在第(1)—(3)列三个回归中都显著为负,说明过高的赤字不利于政府采取逆周期财政政策;经济开放加快了外部波动对本经济体的传导速度,加剧了该经济体财政金融体系的不稳定性,制约了其向逆周期转型。“人口年龄结构”“城镇化”系数回归结果显著为正,这表明15—64岁人口比重越大、城镇化水平越高的国家,其固定支出压力较小且产业结构现代化程度较高,该国政府更可能采取逆周期财政政策。“经济发展程度”系数的回

表3 世界88个国家样本面板Probit模型回归结果(1990—2008)

	被解释变量:财政政策周期					
	(1)		(2)		(3)	
	系数	边际效应	系数	边际效应	系数	边际效应
MTEF1	0.5727*** (0.2138)	0.0127				
MTEF2			0.8227*** (0.2854)	0.0131		
MTEF3					-0.9030** (0.4164)	-0.0174
Bal	-7.1029*** (1.5736)	-0.1580	-7.2675*** (1.4313)	-0.1158	-6.2025*** (1.3826)	-0.1197
Ele	0.2473 (0.3751)	0.0055	0.0912 (0.3620)	0.0015	0.1114 (0.3667)	0.0022
Ope	-4.2837*** (1.1044)	-0.0953	-3.9823*** (1.0156)	-0.0635	-3.4760*** (1.0193)	-0.0671
Cri	-0.4082 (0.2514)	-0.0091	-0.4233* (0.2513)	-0.0067	-0.3450 (0.2505)	-0.0067
Pop	48.3064*** (7.2956)	1.0747	48.2200*** (5.3593)	0.7684	46.7987*** (6.0021)	0.9034
Gov	-0.3607 (0.8606)	-0.0080	-0.3816 (0.8416)	-0.0061	-0.2297 (0.8181)	-0.0044
Urb	15.5312*** (3.2767)	0.3455	18.1591*** (2.3379)	0.2894	20.9637*** (2.5668)	0.4047
Ae	1.7540 (1.2038)	0.0390	3.0244*** (1.1252)	0.0482	3.1679** (1.2855)	0.0612
Mie	-6.3771*** (1.1084)	-0.1418	-6.9250*** (1.0607)	-0.1103	-7.1995*** (1.1917)	-0.1390
对数似然	-367.4191		-366.2696		-368.1995	
LR 检验 P 值	0.0000		0.0000		0.0000	
样本量	1672		1672		1672	

注:***、**、* 分别表示回归系数在 1%、5%、10% 的置信水平下显著,括号内为系数标准误。表中所有结果均由 STATA 软件回归得到。以下各表同。

归结果表明,新兴市场与中等收入经济体更易采取顺周期的财政政策。这一结论与大部分国际实证研究结果相似(Frankel et al.,2011;World Bank,2014)。

(2)子样本实证分析。本文首先对66个发展中国家样本进行了回归分析。^①结果显示(见表4),处于中期支出框架中阶段1和阶段2的国家更有可能选择逆周期的财政政策。“中期支出框架阶段3”系数不显著,原因在于样本国家中仅有南非在2002—2008年的7年间实施了中期支出框架阶段3,数据量较少。子样本中假说1和假说2均成立。

表4 世界66个发展中国家面板Probit模型回归结果(1990—2008)

被解释变量:财政政策周期						
	(1)		(2)		(3)	
	系数	边际效应	系数	边际效应	系数	边际效应
MTEF1	1.7709*** (0.3741)	0.0486				
MTEF2			3.6553*** (0.9946)	0.1279		
MTEF3					-4.9109 (2153.633)	-0.1510
对数似然	-252.2394		-252.0768		-265.1672	
LR 检验 P 值	0.0000		0.0000		0.0000	
样本量	1254		1254		1254	

注:表4—表9省略控制变量回归结果。完整回归结果请参见《中国工业经济》网站(<http://www.ciejournal.org>)附件,以下各表同。

经济增长速度会对国家的财政收入水平、财政支出压力产生显著影响,进而对财政政策的周期性产生复杂的作用。1990—2008年,中国GDP年增长率长期保持在7%以上,与其他国家相比增速属于较高水平。为了考察高增长国家的中期支出框架改革绩效,本文选取了全样本中年均GDP增长率在前50%的国家^②作为子样本进行回归分析,回归结果见表5。该样本中,中期支出框架阶段1和阶段2对逆周期财政政策的促进作用仍保持显著。“中期支出框架阶段3”系数不显著,原因在于该样本中仅有韩国在2005—2008年的4年间实施了阶段3,数据量较少。

为了进一步明确走出“顺周期陷阱”的改革路径,本文对22个财政政策周期由顺周期转变为逆周期的样本国家^③进行了回归分析,实证检验各阶段中期支出框架的改革绩效。面板Probit模型回归结果见表6。结果显示,“中期支出框架阶段1”“中期支出框架阶段2”项系数显著为正,且边际效应高于全样本和发展中国家样本分析结果,表明中期支出框架阶段1和阶段2对样本国家向逆周期财政政策转型有显著的推动作用。由于该样本中仅有挪威1个国家在2005—2008年实施了中期支出框架阶段3,数据量有限,因此从实证结果来看,中期支出框架阶段3对财政政策周期选择不存在显著的影响。上述实证分析结果与本文假说1和假说2均吻合。

4. 稳健性检验

(1)更换回归方法:面板Logit模型回归。在使用面板Probit模型对各样本数据进行分析的基础上,本文使用面板Logit模型进行了回归分析,全样本回归结果见表7。结果显示,在面板Probit模型和面板Logit模型回归中,本文核心变量的系数大小虽然存在差异,但符号方向与理论分析结果均

① 发展中国家子样本回归均剔除了经济发展状况分组变量。

② 44个高增长国家样本参见《中国工业经济》网站(<http://www.ciejournal.org>)附件。

③ 走出“顺周期陷阱”国家,指财政政策周期由顺周期转变为逆周期的国家。22个走出“顺周期陷阱”的国家样本参见《中国工业经济》网站(<http://www.ciejournal.org>)附件。

保持一致且统计显著。这表明中期支出框架阶段 1 和阶段 2 能够促使政府推行逆周期财政政策,阶段 3 对财政政策周期性的影响显著为负。研究结论保持稳健。

表 5 世界 44 个高增长国家面板 Probit 模型回归结果 (1990—2008)

被解释变量:财政政策周期						
	(1)		(2)		(3)	
	系数	边际效应	系数	边际效应	系数	边际效应
<i>MTEF1</i>	2.5460*** (0.7147)	0.0612				
<i>MTEF2</i>			5.1985*** (1.1049)	0.1145		
<i>MTEF3</i>					-2.3366	-0.0724
对数似然	-143.3545		-136.6598		-153.7796	
LR 检验 P 值	0.0000		0.0000		0.0000	
样本量	836		836		836	

注:由于在高增长国家样本 836 个观测值中,仅有韩国在 2005—2008 年的 4 年间实施了中期支出框架阶段 3;且仅有爱尔兰、韩国 2 个国家为发达经济体,相关数据量过少,故 STATA 软件不报告“MTEF3”项系数的标准误。

表 6 世界 22 个走出“顺周期陷阱”国家面板 Probit 模型回归结果 (1990—2008)

被解释变量:财政政策周期						
	(1)		(2)		(3)	
	系数	边际效应	系数	边际效应	系数	边际效应
<i>MTEF1</i>	22.4674*** (3.9263)	0.5425				
<i>MTEF2</i>			24.7588*** (7.4074)	1.6397		
<i>MTEF3</i>					4.9066 (5673.516)	0.3119
对数似然	-123.9327		-135.7486		-158.3536	
LR 检验 P 值	0.0000		0.0000		0.0000	
样本量	418		418		418	

表 7 世界 88 个国家样本面板 Logit 模型回归结果 (1990—2008)

被解释变量:财政政策周期						
	(1)		(2)		(3)	
	系数	边际效应	系数	边际效应	系数	边际效应
<i>MTEF1</i>	0.9024** (0.3608)	0.0077				
<i>MTEF2</i>			1.5326*** (0.4911)	0.0144		
<i>MTEF3</i>					-1.3250* (0.6993)	-0.0122
对数似然	-370.2288		-369.2705		-370.9604	
LR 检验 P 值	0.0000		0.0000		0.0000	
样本量	1672		1672		1672	

(2)内生性问题:工具变量 Probit 模型回归。财政政策周期性选择与中期支出框架实施有可能存在互为因果关系:①当政府处于“顺周期陷阱”时,将更有动力推行中期支出框架以重整预算体系;②有效实施中期支出框架时,更有助于政府通过财政平衡以及部门项目预算等措施顺利向逆周期财政政策转型。

为了处理内生性问题,本文采用“国际组织推动”“上年度中期支出框架阶段”两个工具变量对方程(2)进行工具变量 Probit 模型回归。1996 年世界银行和国际货币基金组织提出了“重债穷国倡议”,对 30 多个重度债务低收入国家^①提供债务豁免或低息贷款,并要求这些国家执行中期支出框架以改善公共财政管理;欧盟也将实施中期支出框架作为加入货币联盟的必要条件。在国际组织的推动下,大量国家推行了中期支出框架改革。以上国际组织的财政约束主要集中在制度建设层面,对各国的财政政策周期没有明确要求,因此“国际组织推动”是中期支出框架改革的重要外生因素。此外,以“上年度中期支出框架阶段”作为工具变量也能够一定程度上解决被解释变量与制度变量间的双向因果问题,并可以刻画各阶段中期支出框架改革的差异性效果。“上年度中期支出框架阶段”作为滞后一期的制度变量,与后续改革进程有密切关系,且能够控制财政周期选择对于中期支出框架改革的逆向影响。在表 8 第(1)—(3)列的回归中弱工具变量检验结果显示,AR 检验和 Wald 检验均在 5%的置信水平下拒绝了弱工具变量假设。使用两阶段工具变量 Probit 模型回归,在表 8 第(1)—(4)列中一阶段回归的 F 值均显著大于 10,表明本文的工具变量是有效的。

以“国际组织推动”“上年度中期支出框架阶段”作为工具变量的回归结果见表 8 第(1)列。^②结果显示,中期支出框架改革有助于政府向逆周期财政政策转型。以“上年度中期支出框架阶段”作为工具变量的回归结果见表 8 第(2)—(4)列。^③其中,“中期支出框架阶段 1”和“中期支出阶段 2”项系数在 1%的显著水平上均显著为正,边际效应分别为 0.07 和 0.09。“中期支出框架阶段 3”项系数在工具变量回归中不显著,表明在控制了内生性问题后,其对财政政策周期性不存在统计上显著的影响。工具变量 Probit 模型的回归结果证明本文的结论是稳健的。

表 8 世界 88 个国家样本工具变量 Probit 模型回归结果 (1990—2008)

被解释变量:财政政策周期								
	(1)		(2)		(3)		(4)	
	系数	边际效应	系数	边际效应	系数	边际效应	系数	边际效应
MTEF1	0.2441*** (0.1013)	0.0669	0.2612*** (0.1012)	0.0716				
MTEF2					0.3090*** (0.1204)	0.0850		
MTEF3							-0.0853 (0.1616)	-0.0236
对数似然	-406.9916		-421.6364		141.1572		864.5700	
外生性检验 Wald 值	2.3100		1.3700		0.1200		0.4200	
一阶段 F 值	753.1500		811.4900		924.9000		1355.4700	
弱工具变量检验	AR	10.9100	AR	6.6700	AR	6.5800	AR	0.2800
	Wald	5.8500	Wald	6.6900	Wald	6.5800	Wald	0.2800
样本量	1584		1584		1584		1584	

(3) 替换数据:欧盟中期预算框架质量指数。为了进一步检验模型的稳健性,本文使用 2006—2015 年欧盟“中期预算框架质量指数”(Index on the Quality of Medium-Term Budgetary Framework)^④

- ① 全样本中的 18 个重债穷国参见《中国工业经济》网站(<http://www.ciejournal.org>)附件。
- ② 各国际组织只要求相关国家实施最低等级的中期预算改革,因此,本文在此部分回归中不再区分中期支出框架改革阶段,将中期支出框架的阶段 1、阶段 2、阶段 3 合并为中期支出框架改革。
- ③ 在恰好识别的情形下,工具变量的外生性尚无严格的统计检验。
- ④ 欧盟中期预算框架质量指数请详见网址:https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/fiscal-governance-eu-member-states/medium-term-budgetary-framework_en#database-on-medium-term-budgetary-frameworks。

替换世界银行“中期支出框架评级”数据进行回归分析。欧盟是实施中期支出框架改革较为成熟的经济体,要求其成员国必须实施中期预算,并对其实施情况进行年度考核评分。“中期预算框架质量指数”从“中期预算框架的覆盖范围”“中期财政计划对年度预算的约束强度”“议会或联合政府协议对中期预算的影响程度”“独立财政机构作用”“中期财政计划的详细程度”五个维度对欧盟成员国开展调查打分。该指数得分越高,意味着中期预算的实施质量越好。在该部分实证研究中,本文选取了数据完整的 14 个欧盟样本国家。^①

利用欧盟“中期预算框架质量指数”进行实证研究,不仅可以为原模型提供稳健性检验,还可以为分析高阶中期支出框架的作用机制提供实证支持。在 1990—2008 年世界 88 个样本国家中,仅有 13 个样本国家在个别年度达到了中期支出框架阶段 3;而在欧盟样本选取的 14 个国家中,截至 2006 年底已经有 6 个国家达到了中期支出框架阶段 3,这一数量在 2008 年增加至 7 个。绝大部分样本国家在欧盟“中期预算框架质量指数”评分中得分都保持了稳定或提高,表明这些经济体中期支出框架降低级次的可能性不大。欧盟样本国家的分级数据在一定程度上弥补了 2008 年后世界银行中期支出框架阶段 3 数据缺失的问题。

由表 9 可知,“中期预算框架质量指数”项系数在 10% 的显著水平下显著为正,边际效应为 0.3778。与全样本相比,欧盟样本中“中期支出框架”项系数显著水平较低,这可能是由于样本期内中期预算框架质量指数的波动性不够。侧重于改善预算分配质量的中期支出框架阶段 3 样本占比较高,也制约了中期支出框架对逆周期财政政策选择的作用。但总体来看,一国中期预算(中期支出框架)实施状况越好,该国越可能实施逆周期财政政策,结论与原模型一致。

表 9 欧盟 14 个国家样本面板 Probit 模型回归结果(2006—2015)

被解释变量:财政政策周期			
	系数	边际效应	
<i>QMBF</i>	13.3938* (7.4322)	0.3778	
对数似然值	-6.4102	LR 检验 P 值	0.0000

五、结论与政策建议

受国际贸易摩擦升级、财政整顿、金融去杠杆、地产调控等内外因素影响,中国经济面临着结构转型与减速压力,正全面步入新常态阶段(金碚,2015)。通过兼顾供给侧与需求侧管理的积极财政政策进而防止经济失速,将是当前宏观调控的必然选择(郭克莎和汪红驹,2015;刘金全等,2014)。从中长期视角来看,结构性减税和经济增速放缓制约了财政收入扩张。2018 年中国财政收入进入中低速增长阶段,总规模同比增长 6.2%;从短期视角看,适度扩大社会需求、增加财政开支的需求也仍然存在。2018 年,公共预算支出同比增长了 8.7%,一般公共预算收支缺口同比扩大 22.1%(总规模达到 37554 亿元)。^②在此背景下,中国地方财政正承受着较大的财政收支平衡压力,这导致部分地方政府走上了财政收入虚报之路,^③无形中加大了地方政府的财政风险。特别是当各级政府换

① 14 个欧盟国家样本参见《中国工业经济》网站(<http://www.ciejournal.org>)附件。

② 数据来源:《关于 2018 年中央和地方预算执行情况与 2019 年中央和地方预算草案的报告》,2019-03-05 (http://www.gov.cn/xinwen/2019-03/05/content_5371085.htm)。

③ 根据 2018 年第二季度国家重大政策措施落实情况跟踪审计结果,2018 年第二季度审计发现中国 6 个省份的 11 个市县(区)虚增财政收入 48.33 亿元。相关信息来源中华人民共和国审计署(<http://www.audit.gov.cn/n5/n25/index.html>)。

届后,公共政策的可持续性可能会进一步提高财政支出和公共投资的刚性。

2018年,中央经济工作会议提出“宏观政策要强化逆周期调节,继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策,适时预调微调,稳定总需求;积极的财政政策要加力提效,实施更大规模的减税降费”。然而,顺周期财政政策的惯性使得政府部门在应对经济发展的波动时缺少足够的财政积累,制约了财政政策实施对经济刺激的影响力度。在稳定经济增长和实施逆周期调控的财政政策目标下,部分区域的财政体系可能将面临过快的公共债务增长,不利于经济秩序和金融秩序的稳定。为了充分发挥宏观调控的作用,确保财政的可持续性,中国应积极借鉴国际上走出“顺周期陷阱”国家的成功做法,进一步推进中期预算制度改革进程,扩大中期支出框架的实施范围,加强中期财政规划和其他财政管理改革的协同性,避免陷入“顺周期陷阱”的困境。

本文通过对88个经济体的中期支出框架实施状况与财政周期开展实证分析,认为中期支出框架是逆周期财政政策的重要制度保障。实证结果显示,在全样本、发展中国家样本、高增长国家样本和走出“顺周期陷阱”国家样本中,涉及总量控制的中期支出框架阶段1和阶段2(中期财政框架、中期预算框架)均能够强化预算纪律,提升整个经济周期内的财政稳定性,提高宏观调控能力;以上结论均通过了稳健性检验。

基于已有的国际经验和实证研究结果,本文提出以下政策建议:

(1)基于宏观预测构建跨年度预算平衡机制,搭建由“顺周期”财政政策向“逆周期”财政政策转型的过渡路径。现阶段,中国主要通过中央预算稳定调节基金和地方政府结转结余资金在各年度间调节收支平衡。稳定调节基金曾在从年度预算向中期预算转型的改革进程中发挥了一定作用,对于保留财政空间、合理分配财政资源有重要意义,但预算稳定调节基金的补充金额主要是根据当年的预算完成情况确定,其预算约束力和纪律性欠佳。中国应借鉴国际经验在中期财政框架下完善预算稳定调节基金管理制度,在宏观预测的基础上规范稳定调节基金的调入及补充规模,充分发挥其逆周期调控的作用。中国在中期财政规划的基础上进一步完善中期支出框架,尽早实现中期财政框架(中期支出框架阶段1)与中期预算框架(中期支出框架阶段2)的制度要求,采用预测模型评估财政收入规模、举债能力和贷款可得性,根据历史支出数据、战略重点和部门绩效确立中期支出限额,开展资源配置,实施可持续的逆周期财政政策。

(2)结合财政资金流动环节形成强有力的约束机制,强化财政纪律。中国应合理设计财政目标和部门战略,设置与资源约束相一致的支出上限。在财政资金约束机制中,还应重点突出财政资金的事前约束——以绩效为导向安排预算,这种绩效预算体系不仅有利于实现财政支出的总额控制,还有助于事后对预算绩效评价结果的应用,同时可以参考澳大利亚、新西兰的经验在财政部门执行违规处罚机制:当支出机构超过预算上限,或在绩效考评中表现不佳时,部门下一期预算将被削减或负责人将接受行政处罚(World Bank, 2013)。这类制度设计将会在保持并改善政府服务供给的前提下,制约财政规模的过度扩张,加强财政可持续性。

(3)完善财政信息披露机制,进行系统的预算管理变革。中期支出框架不仅是年度预算的简单叠加,更是全面的财政管理体系改革。参考欧盟等中期支出框架改革较为成熟的区域经验,中期预算的制度设计还应与预算公开、财政透明以及政府会计改革等内容相衔接。当前,中国应继续推进以权责发生制为基础的政府会计改革,客观核算政府提供服务和公共品的实际成本,为预算分配提供真实可靠的财政信息;在建立全口径政府预算管理体系的基础上,逐步扩大预算公开的内容和范围,进一步提高财政预算透明度和规范性,以健全的监督问责制度加强中期支出框架长期规划水平和短期约束能力。只有建立规范透明、标准科学、约束有力的预算管理体制,中国才能在长期具备逆

周期调控的资金实力与财政弹性。

综上所述,持续的顺周期财政政策将限制政府在繁荣阶段的资金积累规模,压缩财政刺激的空间。为了避免落入“顺周期陷阱”,现阶段中国应加快推行中期财政规划改革,培育科学的宏观经济预测能力,健全财政资金约束机制,在经济波动中合理配置财政资源,构建可持续的逆周期财政调控体系。

[参考文献]

- [1]陈创练,林玉婷. 财政政策反应函数与宏观调控政策取向研究[J]. 世界经济, 2019,(2):47-71.
- [2]方红生,张军. 中国地方政府竞争、预算软约束与扩张偏向的财政行为[J]. 经济研究, 2009,(12):4-16.
- [3]付敏杰. 市场化改革进程中的财政政策周期特征转变[J]. 财贸经济, 2014,(10):17-31.
- [4]郭克莎,汪红驹. 经济新常态下宏观调控的若干重大转变[J]. 中国工业经济, 2015,(11):5-15.
- [5]贾俊雪,郭庆旺,赵旭杰. 地方政府支出行为的周期性特征及其制度根源[J]. 管理世界, 2012,(2):7-18.
- [6]蒋伏心,林江. 晋升锦标赛、财政周期性与经济波动——中国改革开放以来的经验[J]. 财贸经济, 2010,(7):44-50.
- [7]金碚. 中国经济发展新常态研究[J]. 中国工业经济, 2015,(1):5-18.
- [8]李丹,庞晓波,方红生. 财政空间与中国政府债务可持续性[J]. 金融研究, 2017,(10):1-17.
- [9]刘金全,付一婷,王勇. 中国经济增长趋势与经济周期波动性之间的作用机制检验[J]. 管理世界, 2005,(4):5-11.
- [10]刘金全,印重,庞春阳. 中国积极财政政策有效性及政策期限结构研究[J]. 中国工业经济, 2014,(6):31-43.
- [11]马拴友. 中国公共部门债务和赤字的可持续性分析——兼评积极财政政策的不可持续性及其冲击[J]. 经济研究, 2001,(8):15-24.
- [12]盛丹,王永进. 地方政府周期性财政收支、融资依赖与地区出口结构[J]. 金融研究, 2010,(11):1-18.
- [13]孙琳,楼京晶. 中期预算制度对债务规模约束有效吗[J]. 财贸经济, 2017,(4):71-85.
- [14]肖文东. 年度预算与中期预算:比较及借鉴[J]. 中央财经大学学报, 2007,(12):7-11.
- [15]杨志勇. 我国预算管理体制的演进轨迹:1979—2014年[J]. 改革, 2014,(10):5-19.
- [16][英]约翰·梅纳德·凯恩斯. 就业、利息和货币通论[M]. 高鸿业译. 北京:商务印书馆,2005.
- [17]朱镕基. 朱镕基讲话实录[M]. 北京:人民出版社, 2011.
- [18]Alesina, A., G. Tabellini, and F. Campante. Why Is Fiscal Policy Often Procyclical [J]. Journal of the European Economic Association, 2008,6(5):1006-1036.
- [19]Caballero, R. J., and A. Krishnamurthy. Fiscal Policy and Financial Depth[R]. NBER Working Paper, 2004.
- [20]Easterly, W. R., and L. Servén. The Limits of Stabilization: Infrastructure, Public Deficits, and Growth in Latin America[J]. World Bank Publications, 2003,42(4):1139-1140.
- [21]Frankel, J. A., C. A. Végh, and G. Vuletin. On Graduation from Fiscal Procyclicality [R]. NBER Working Paper, 2011.
- [22]Frankel, J. A. A Solution to the Fiscal Procyclicality: Chile, Pioneer in Structural Budget Institutions[R]. Central Bank of Chile Working Papers, 2011.
- [23]Hardin G. The Tragedy of the Commons[J]. Science, 1968,162(3859):1243-1248.
- [24]Hallerberg, M., and J. Von. Hagen. Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits in the European Union[R]. NBER Working Paper, 2002.
- [25]Hou, Y. L. Budgeting for Fiscal Stability over the Business Cycle: A Countercyclical Fiscal Policy and the Multiyear Perspective on Budgeting[J]. Public Administration Review, 2010,66(5):730-741.
- [26]Holmes, M., and A. Evans. A Review of Experience in Implementing Medium Term Expenditure Frameworks in a PRSP Context: A Synthesis of Eight Country Studies[R]. Overseas Development Institute, 2003.
- [27]Kaminsky, G. L., C. M. Reinhart, and C. A. Végh. When It Rains, It Pours: Procyclical Capital Flows and Macroeconomic Policies[R]. NBER Macroeconomics Annual, 2005,19(19):11-53.
- [28]Ksek, L., and D. Webber. Performance Based Budgeting and Medium Term Expenditure Frameworks in Emerging Europe[R]. World Bank, 2009.

- [29]Kraay, A. How Large Is the Government Spending Multiplier? Evidence from World Bank Lending[J]. Quarterly Journal of Economics, 2012,127(2):829–887.
- [30]Lane, P. R. The Cyclical Behavior of Fiscal Policy: Evidence from the OECD[J]. Journal of Public Economics, 2003,87(12):2661–2675.
- [31]Lerner, A. P. Functional Finance and the Federal Debt [J]. Social Research, 1943,10(1):38–51.
- [32]Parker, J. A. On Measuring the Effects of Fiscal Policy in Recessions [J]. Journal of Economic Literature, 2011,49(3):703–718.
- [33]Sherwood, M. Medium–Term Budgetary Frameworks in the EU Member States [R]. European Commission, Directorate–General for Economic and Financial Affairs, European Economy Discussion Papers, 2015.
- [34]Thornton, J. Explaining Procyclical Fiscal Policy in African Countries [J]. Journal of African Economics, 2008, 17(3):451–464.
- [35]World Bank. Beyond the Annual Budget: Global Experience with Medium Term Expenditure Frameworks[R]. World Bank, 2013.
- [36]World Bank. World Development Report 2014: Risk and Opportunity—Managing Risk for Development[R]. World Bank, 2014.
- [37]Vlaicu, R., M. Verhoeven, F. Grigoli, and Z. Mills. Multiyear Budgets and Fiscal Performance: Panel Data Evidence[J]. Journal of Public Economics, 2014,111(2):79–95.
- [38]Woo, J. Social Polarization, Industrialization, and Fiscal Instability: Theory and Evidence [J]. Journal of Development Economics, 2003,72(1):223–252.

Medium Term Expenditure Framework and Getting out of “Procyclicality Trap” ——Analysis Based on Data from 88 Countries

SUN Lin¹, WANG Shu-dai²

(1. School of Economics, Fudan University, Shanghai 200433, China;

2. Lingnan College, Sun Yat-sen University, Guangzhou 510275, China)

Abstract: We use 1990—2008 World Bank “Medium Term Expenditure Framework Scoring System” and 2006—2015 European Union “Index on the Quality of Medium Term Budgetary Framework” from 88 countries, to examine the relationship between Medium Term Expenditure Framework and fiscal expenditure cycle. The findings indicate that a large number of developing countries including China are in procyclical fiscal policy trap. In these countries, fiscal expenditure is significantly positively correlated with economic growth, the stimulating effect of fiscal policy on economic growth is constrained and fiscal risk during recessions is magnified. The empirical studies based on full sample, a sample of developing countries, a sample of high-growth countries, a sample of countries that stepped out of “procyclical trap”, and a sample of EU countries show that Medium Term Fiscal Framework and Medium Term Budgetary Framework can strengthen budget discipline, constrain government excessive spending tendency during fiscal surplus periods, reserve sufficient fiscal space for fiscal stimulation during the crisis, and prompt government to adopt countercyclical fiscal policies. The conclusions are robust. In order to ensure long-term stable growth of national economy and fiscal sustainability, China should reverse procyclical fiscal tendency as soon as possible, actively promote Medium Term Expenditure Framework and establish a countercyclical fiscal mechanism under multiyear balanced budgets.

Key Words: medium term expenditure framework; fiscal policy cycle; procyclical fiscal policy; countercyclical fiscal policy

JEL Classification: H30 H61 H50

[责任编辑:许明]