

财力瞻前配置的科学尝试

——河北省编制三年滚动预算的实践与探索

■本刊记者 常嘉

“按照省里要求，我们将从今年起，在编报2009年年度发展性支出预算时，同步依次编报2010年、2011年两年的发展性支出预算，并逐年依次向前滚动。”河北省水利厅的财务负责人向记者介绍。2008年8月河北省政府下发了《关于推进省级部门发展性支出三年滚动预算编制工作的实施意见》，从2009年度起，河北省将在水利厅、卫生厅等15家省级预算部门逐步推进发展性支出三年滚动预算编制工作。

应运而生的“三年滚动预算”

“一直以来，预算部门较多关心明年干什么，较少关心后年干什么。工作缺乏连续性、前瞻性。”在采访中河北省卫生厅某财务人员如是说。

事实上，随着河北省部门预算改革的不断深化、完善和规范，加之金财工程的不断推进，部门项目筹划能力日益强化，预算也能够做得更细致，做得更久远。而且很多政府投资项目都跨越了3—5个财政年度，这些中长期的投资项目对目前实行的年度预算体制提出了挑战。

首先，在年度预算模式下，公共部门通常没有中长期计划，也缺乏足够的时间来识别哪些规划是政策上应该关注的重点，对财政中长期支出结构进行

优化调整较为困难。

其次，部门预算改革强化了财政在政府资金安排中的作用，但忽视了预算的政府性，导致各部门及社会各方面存在“预算仅仅是财政工作”的错误观点，给预算编制造成了很多困难。预算不仅仅是分配资金，更是政府施政的重要工具，受到政策的引导。要使预算真正成为促进政府政策的有效工具，预算总量与支出配置的确定则必须基于政府的中长期政策导向。

为有效提高财政资金分配的前瞻性、计划性和整体配置效益，增强年度之间财政支出的连续性，世界上许多国家从上世纪80年代开始，就先后尝试推行大规模的预算改革，将以投入为基础的年度预算变革为以绩效为基础的多年期预算。借鉴国外经验，根据十多年部门预算改革的实践，并且随着部门预算项目库的建立与完善，河北省开始尝试三年滚动预算编制的工作。据介绍这在我国省级预算编制改革中尚属首次，此次预算改革将从财力上瞻前配置，以保障政府中期发展规划和施政目标的实现。河北省财政厅有关负责人介绍说，此次滚动预算的编制制定了四项原则：一是战略目标导向原则。三年滚动预算以政府战略决策为依据，以实现全省中长期发展规划和预期绩效目标为导向，以各领域中长期发展规划和年度

发展计划为参照系，力求为政府实现中长期施政目标提供财力保障。二是公共财政原则。三年滚动预算项目的安排要与政府职能转变方向相一致，坚持“有所为、有所不为”，优先解决市场主体和人民群众共同需要的公共性问题，优先保障政府提供公共产品和公共服务的需要，突出解决民生问题。三是集中财力办大事原则。三年滚动预算以三年为周期，整合财力集中投向关系全省经济和社会事业发展全局的重大项目，有计划、分步骤地解决制约全省经济发展及和谐社会建设的关键问题，提升集中财力办大事和财政资金有效配置的实际效果。四是绩效管理原则。编制三年滚动预算时，每个支出项目都要有明确、量化、分阶段的预期经济社会绩效目标，建立绩效评价结果与预算安排相结合的运行机制，提高财政资金的使用效率与配置效能。

具体细化的财力瞻前配置

河北省此次实行的三年滚动预算，是指在编制年度预算的基础上，预测一定时期内国家和省有关政策变化及形势发展的需要，同步依次编制其后两年政府及其部门的发展性支出项目预算，并且逐年向前递推滚动的预算编制方法。结合全省的实际情况，河北

省财政部门将整个预算编制工作细化到点,在试点单位重点推开。

一是编制部门职能领域中中长期发展规划。各部门依据政府一定时期的重大战略部署和全省经济社会发展中长期规划,研究制定本部门中长期规划,明确发展目标、投入重点和预期绩效,编制三年分年度的滚动实施计划和分解目标,作为编制部门发展性支出(与一般性支出相对应,指的是财政用于支持、促进经济社会发展的专项支出)三年滚动预算的基础和前提。规划中提出的财政资金投向和领域要符合公共财政和民生为本的原则,重点项目安排体现集中财力办实事,突出解决事关全局的关键问题。分年度滚动实施计划和分解目标要切实可行,支出绩效目标具体量化。

二是建立发展性支出三年滚动项目库。第一,认真筛选论证支出项目。项目选择必须符合省委、省政府重大战略部署,符合全省国民经济和社会发展中长期规划,符合部门职能领域的中长期发展规划。第二,规范编制项目预算。各部门在填报项目投资及分年度预算情况时,需多年连续实施或每年都需实施的项目,根据项目实施年限分别填列各个投资年度的项目预算安排情况,并要至少填列三年;需后两年安排的项目,应填列对应项目实施年份的项目预算安排情况。编制项目预算要明确三年总体和分年度的绩效目标及考核指标,还要具体说明项目在经济和社会发展领域的最终预期效果。第三,建立连续滚动的预算项目库。试点部门自上报2009年预算项目起,每年均需上报三年期预算项目内容,并逐年依次向前滚动。省财政厅每年对各部门三年期预算项目进行审核、评审或再论证后,将符合要求的项目分别纳入财政三年期项目库。

三是编制三年滚动预算建议计划。

自2009年起,各试点部门将在编制年度发展性支出建议计划的同时,按要求和规定格式依次编报其后两年发展性支出预算建议计划。各类口发展性支出年度切块限额可按照上年该类口支出限额的120%掌握。部门要在限额内按照轻重缓急和集中财力办实事原则统筹安排分管类口的发展性支出项目,将三年内应予保证的重大支出项目编入本部门预算建议计划,不得遗漏,不得留硬缺口。对能够预见并应编入三年滚动预算的项目,若部门未编入,在编制该年度预算时不安排。除国家及省新出台重大支出政策而在原有预算限额内又难以统筹安排的,可适当突破限额申报外,省财政在分配预算年度专项支出各类口限额时一般不再增加限额。同时,按照零基预算原则,阶段性发展目标实现后,各部门要及时取消旧项目,安排新项目,确保职能领域事业发展支出的连贯性和持续性。省财政厅审核汇总部门上报的发展性支出三年滚动预算建议计划,编制部门发展性支出三年滚动预算草案,经省政府批准后作为部门编报下年度预算的依据。

财政厅有关负责人介绍,为更加规范、有序地做好编制工作,河北省的三年滚动预算编制分三个阶段进行。

第一阶段是布置及前期准备。每年第一季度,省财政厅在布置下年度部门预算编制时一并布置发展性支出三年滚动预算

编制工作,印发有关编报格式和报表。4—5月份,各部门根据职能领域中长期发展规划,确定三年分年度的事业发展计划和发展性支出三年总体安排思路,包括财政资金投入方向、领域,重点支出项目及绩效目标,并与省财政厅沟通会商后报省政府审定。

第二阶段是部门研究论证预算项目并编制预算建议。6月份,各部门根据职能领域发展规划、发展性资金总体安排思路,组织筛选论证包括下年度预算项目在内的三年发展性支出项目,按规定格式编制三年项目预算并导入部门项目库。7月份,省财政厅审核、评审或再论证各部门上报项目库内容,将审核通过的三年期项目导入财政项目库。8月份,各部门从项目库中筛选项目,在编制下年度部门预算建议计划时同步编制三年发展性支出项目滚动预算建议计划。9月份,各部门将部门发展性支出三年滚动预算与下年度预算建议计划一并报省财政厅。

第三阶段是财政部门审核汇总。10月份,省财政厅审核部门编报的发展性支出三年滚动预算计划,按照分类分口及支出科目分别汇总编制省级财政发展性支出三年滚动预算计划,



并在10月底将各类口第一年度发展性支出限额及后两年发展性支出预算计划的审核意见反馈各部门。

为长远发展描绘出更加完整的图景

“三年滚动预算体现了公共财政和集中财力办大事的原则，有利于将各级各类资金优化整合，也让我们摆脱了以前相对短期和狭窄的思维方式，对于未来有更长远、更宽广、更清晰的思考和规划。”河北省水利厅财务负责人深有感受。

三年滚动预算的实行对预算部门提出了新的挑战，将原本一年期的预算编制扩展到三年，对财务人员的业务素质提出了更高的要求。然而，对三年滚动预算改革，各试点部门都抱以积极的态度，认为此次改革将对部门的工作带来更多有益的变革，对充分发挥预算的功能具有重要的意义，不仅符合科学发展观的要求，对提高政府执政能力，实现经济和社会全面协调可持续发展也具有重要意义。

首先，为政府中期规划决策提供了

一定的财力保障。编制三年滚动预算，实现财政预算与政府中长期规划目标的协调统一和有机结合，为各项政策目标和政府中期施政计划的实施建立长效的财政保障机制。

其次，有利于整合资金、集中财力解决事关全省经济和社会发展大局的重大问题。各部门按照规划目标提前谋划大事和资金筹措方案，将有效提高财政资金分配的前瞻性、计划性和整体配置效益，集中财力解决经济和社会领域内的重大问题。滚动预算可以对政府施政给予强有力、持续性的支持。由于很多政府项目都是跨年度的，滚动预算可以清楚地反映出其成本，为提高预算的科学性奠定基础。没有滚动预算，政府部门所看到的只是项目的片段，而不是整个画面。

再次，有利于提高省级预算编制质量。通过立足长远发展目标组织筛选预算项目，特别是对重点支出项目预算实施跨年度管理，能够增强各年度之间财政支出的连续性。跨年度统筹安排不同领域重大项目支出，既有利于保证重点项目需求，也有助于硬化预算约束，改善预算项目执行效率。

此外，编制三年滚动预算也有利于财政运行的平衡和稳固，防范财政风险。以三年为周期，由近及远、由粗到细逐年滚动编制发展性支出预算，有助于谋划中期预算平衡，统筹财力安排，增强财政运行的稳健性，有效防范和控制财政风险。

“我们力争三年内将省级滚动预算的试行范围扩大到省级所有分管发展性支出的预算部门，逐步建立起覆盖省级财政所有发展性支出的省级滚动预算体系，形成一套为实现省政府中期施政目标的有效财政预算支撑体系。”据有关负责人介绍，待各方面条件成熟，河北省将择机将滚动预算编制从部门发展性支出扩展到整个部门预算，从单纯的财政支出预算扩展到财政整体收支预算，并逐年依次滚动递推编制，建立起较为科学的中期滚动预算制度。

三年滚动预算改革不仅使河北省形成了一套更为合理的中长期预算制度和预算资金管理机制，为提高预算决策的科学性奠定基础，更为河北社会经济的长远可持续发展描绘更加完整的图景。

PHOTO NEWS

图片新闻

财政部副部长张少春带队赴安徽调研

2月26—28日，由中央纪委监察部及财政部相关司局同志组成的调研组，在中央扩大内需促进经济增长政策落实检查工作领导小组成员、财政部副部长张少春带领下，赴安徽就扩大内需政策落实和资金监管情况进行检查调研。

(本刊记者 摄影报道)

