

山东济南：科学编制中期财政规划 建立跨年度预算平衡机制

尹清忠

中期财政规划是中期预算的过渡形态，是在对总体财政收支情况进行科学预判的基础上，重点研究确定财政收支政策，做到主要财政政策相对稳定，同时根据经济社会发展情况适时研究调整，使中期财政规划渐近过渡到真正

的中期预算。编制中期财政规划，是跨年度预算平衡的举措，在预算决策中结合财政政策的“相机抉择”，熨平经济和预算的周期波动，实现预算的逆周期调节和在经济周期内的平衡。

近两年，山东省济南市提出要积极打造全国重要的区域性经济中心、金融中心、物流中心、科技创新中心“四个中心”，要全力做好招商引资、项目建设、棚改旧改（征收拆迁）“三项重点工作”和坚决打好治霾、治堵、脱贫“三大攻坚战”，形成了“433”工作体系。2017年拓宽“433”工作体系为“453”工作体系，其中的“5”，除了做好上述“三项重点工作”外，还要抓好“拆违拆临、建绿透绿”和全国文明城市创建两项工作。围绕落实“453”工作体系，2016—2018三年济南市已明确的政府投资重点项目，包括快速路建设、轨道

交通、海绵城市建设、济钢搬迁等，投资总额2601.7亿元。为全面落实市委、市政府的决策部署，解决三年重点项目建设资金需求，就需要研究建立长效机制，立足较长时期内的平衡，编制三年中期财政规划。

当前，财政可持续发展面临着较多挑战，财政收入增速下滑与财政支出刚性矛盾进一步加剧，现行支出政策缺乏长远性，地方政府性债务存在风险隐患，特别是随着基础设施建设基金及PPP项目推进，对政府财政资金跨年度预算平衡提出了新的更高的要求。中期财政规划按照三年滚动方式编制，第一年规划约束对应年度预算，后两年规划指引对应年度预算，通过预算的滚动管理，强化财政规划对年度预算的约束性，有利于纠正预算编制执行中的问题，提高预算执行效率。为此，济南在山东省率先实施中期财政规划管理。

济南市财政局根据近三年（2016—2018）政府重点投资项目资金供需情况，提出重点项目中期财政规划安排。同时，印发《关于编制市级2017年—2019年中期财政规划的通知》，统筹考

虑三年本级可用财力和项目支出需求，按照“近详远略”的原则，同步编制后两年政府项目收支计划，提前确定后两年收支安排和支出重点，以后年度以三年为周期滚动延续编制。

（一）优先保障市委、市政府重点工作。济南市中期财政规划以统筹保障市委、市政府中心任务为重点，以深化财税体制改革为抓手，审慎稳妥预计财政收入，科学合理设定财政性资金支出规模目标。在支出确定上，依据重要性排序择优选择项目，优先保障关系全市经济社会发展的重点领域改革和重大项目资金需求。重点项目资金安排紧紧围绕“四个中心建设”“五项重点工作”“三大攻坚战”开展，市委、市政府决策是编制财政中期规划的基本依据。

（二）统筹安排收支计划。一方面按照“量入为出”的原则，根据预期财力确定基本支出、民生政策等支出限额；另一方面按照“量出为入”的原则，对必保的政府项目建设支出，根据预期财力缺口，确定利用政府债券、专项基金、PPP等社会筹资形式，并将由此形成的未来财政支出责任编入中期财政

规划和对应年度预算,实现跨年度预算平衡。

(三)注重统筹三个平衡。一是统筹当期与长远的平衡关系。按照新预算法的要求,对资金需求大的项目,当期难以平衡的,实行跨年度平衡。二是统筹局部与全局的平衡关系。针对济南市区域发展、平台能力、项目融资等方面不平衡问题比较突出的现状,济南市统筹研究事权与支出责任划分、项目资金匹配等方面的问题,对涉及全市大局的支出实行各级分担。三是统筹预算内外资金的平衡。对纳入市本级部门预算的一般公共预算和政府性基金预算、国有资本经营预算,以及未来需要由财政承担偿还责任的政府债券、政策性融资、PPP融资、基金等方式筹集的资金收入,都纳入中期财政规划管理。

(四)实行项目库管理。建立项目库制度,实行中期财政规划与项目库对接。预算部门(单位)在提出项目或支出政策建议时,需要对其必要性、重要性、可行性进行论证,并按支出测算和重要程度进行排序,列入项目库,提前做好项目储备,并逐年滚动。同时,强化项目库约束,所有项目要求先入项目库,再编入中期财政规划,没有列入项目库的,原则上不编入中期财政规划和年度预算,也不安排资金。

(五)建立财政支出限额机制。根据市委、市政府重点工作任务目标,科学设置支出总量控制目标和分部门、分类别的支出限额控制,在限额内,优先

保障重点项目建设,并根据实际支出项目变化,对每年的支出预测数进行相应调整,调整完毕,支出限额便成为编制年度预算必须遵守的界限。

(六)强化中期财政规划的约束性。中期财政规划一旦确定,原则上不予调整,并对年度预算编制形成约束。年度预算必须在中期财政规划框架内进行,所有支出项目先进入规划,再安排年度预算,无预算不拨款,杜绝临时动议安排项目。同时,根据绩效考评结果,淘汰使用绩效差的项目,增补绩效目标显著的项目。

(七)与年度预算同步编制。在部署2017年度预算时,同时编制2017—2019中期财政规划。以后每年度编制预算时,都同步调整后三年的中期财政规划。年度预算与中期财政规划同步编制,不仅能反映当年政府财政收支计划,而且能全面反映三年政府预期收入规划和支出计划,增强了预算的透明度和公开性。



济南实行中期财政规划管理取得了初步成效,财政支出结构得到优化,2017年全市一般性支出预算压减10%,全市用于“453”工作体系的重点项目资金需求得到有效保障,各类预算间的统筹衔接更加密切,部门临时动议项目明显减少,结余结转资金规模不断下降,预算约束力不断增强,财政支出效率进一步提高。为更好地推进跨年度预算平衡机制,推动中期财政规划与中期预算的衔接,提高财政政策的前瞻性、有效性和可持续性,在前期工作的基础上,结合济南实际情况,下一步将重点从科学合理预测财政收支、加强预算支出管理、合理划分地方政府间事权与支出责任、建立预算稳定调节基金、严控债务风险、强化财政科学管理等方面,进一步完善财政改革管理,为实施中期财政规划保驾护航,深入推进中期财政规划工作发展。■

(作者为山东省济南市财政局局长)

责任编辑 李艳芝