

中期财政规划管理体制机制性障碍的破解思路

齐守印

国务院关于深化预算管理制度改革的决定将“实行中期财政规划管理”作为改进预算管理和控制、建立跨年度预算平衡机制的首要措施，并于2015年1月发布《关于实行中期财政规划管理的意见》，明确了此项改革的总体要求、主要内容、编制主体、工作程序和组织措施。从现实情况看，推行此项财政管理制度的重大创新仍面临诸多体制机制性障碍。本文从完善公共经济治理的角度，主要从五“横”一“纵”共六个方面提出破解这些体制机制性障碍的对策思路和政策建议。

推行中期财政规划管理制度面临的主要体制机制性障碍

(一) 现行经济社会发展规划在内容方面与中期财政规划两张皮、不适应。在公共经济中，作为确立预期目标、拟定调控措施的经济社会发展规划需要依托财政资源来实现，即提出财政资源需求；而作为依据对经济社会发展形势预判来拟定规划期财政资源筹集渠道与配置格局、落实公共政策的中期财政规划，则确定财政资源供给总量和结构。两者分别属于财政资源需求方与财政资源供给方，客观上应当既相互适应又相互制约，因而，实现两者在总量与结构上相互衔接既是科学治理公共经济的内在要求，更是实施中期财政规划管理必须解决好的首要问题。但在现实状态下，中期财政规划与经济社会发展

五年规划及各种专项规划、区域规划之间的彼此衔接却由于经济社会发展规划存在较大缺陷变得极为困难。其一，现行的经济社会发展规划涵盖范围过宽，将民间经济和公共经济事项混杂在一起，且时常将应由市场配置资源的事情揽到政府头上，倾向于由财政出资或减免税费（即税式支出）解决，致使经济社会发展规划对财政资源的无限需求与财政的有限供给能力之间产生难以调和的矛盾。其二，现行的经济社会发展规划即使从公共经济角度提出的财政资金需求，其大多数都没有经过详细匡算且未落实到具体项目。其三，现行的经济社会发展规划多数没有分年度的具体指标和有关公共经济事项的具体安排，难以直接落实到分年度列支支出框架的中期财政规划或年度预算之中。可见，在经济社会发展规划这三大缺陷未能克服之前，很难成为中期财政规划的直接依据，从而实现两者在总量和结构方面的顺利衔接。

(二) 现行经济社会发展五年规划在编制周期和方式方面与中期滚动财政规划衔接将出现困难。这是因为，中期财政规划以三年为周期滚动延展，而经济社会发展中期规划是以五年为固定周期编制的，即使两者在同一年起步，当进行到第三年时，中期财政规划对第六年财政收支框架的谋划就将遇到因下一轮经济社会发展五年规划尚未编制而失去衔接依据的难题。

(三) 统一运筹、一并实现中期财政规划（滚动预算）的各项功能具有相当难度。与单纯的年度预算制度相比，实行中期财政规划或滚动预算管理主要是增加了跨年度平衡、反周期调节、增强预算安排前瞻性连续性、防范财政风险和中期绩效管理功能。由于这些功能之间既有一致性又存在一定矛盾，因此，要将这些新功能熔于中期财政规划（滚动预算）编制之一炉，统筹谋划、一并实现，是存在不小难度的。

(四) 中期财政规划（滚动预算）编制和实施过程中相关部门之间协调配合并非易事。中期财政规划管理需要各个公共部门协调配合、共同行动，而各部门不仅对中期财政规划管理认同程度不一、对规划期形势判断和公共政策的认识有别，对中期财政规划的资源配置格局也各有各的利益取向，致使推进中期财政规划管理过程中实现公共部门之间的协调配合有许多困难需要克服。

(五) 中期财政规划（滚动预算）经常性、制度化的横向管理机制尚未建立。中期财政规划（滚动预算）管理的有效实施必须依靠经常性、制度化的横向运作机制予以保障。但从现实来看，由于相关部门之间公共事务责权配置还不够合理、界定有欠清晰，如何以制度化的横向运作机制协调好编制经济社会发展规划和中期财政规划的相关部门，以及综合管理部门与其他公共职能部门之间的互动配合关系，促使各公共部门编

制并实施好自身的中期财政规划和滚动预算,还有待认真研究。

(六)政府间事权、支出责任和收支政策的不确定性与中期财政规划或滚动预算相关预测、计划编制准确性之间的矛盾亟待破解。主要问题是各级政府间纵向的公共事务管理责权和财政责权划分不合理、不清晰,包括财政收支政策和转移支付在内的公共政策缺乏稳定预期,具有很强的不确定性,致使各级政府编制中期财政规划难以准确预测规划期的财政收支、从而确定各年度财政支出框架,此种难度自上而下逐级加强,而且与财政支出中上级转移支付占比成正比例地增加,尤其是地方政府及财政部门深受此种矛盾困扰。

破解中期财政规划管理体制机制性障碍的基本思路与政策建议

(一)采取三项措施对现行经济社会发展规划模式进行系统性改造。一是依照市场条件下政府应有职能(即公共经济边界)来限定经济社会发展中长期规划和年度计划的范围。即在客观分析国际国内形势、经济社会发展中的矛盾和科学预判经济社会发展趋势的基础上,揭示民间经济和社会活动对公共经济的需求,并将其凝结为包括财税政策在内的公共政策,同时匡算出税费优惠政策导致财政减收和公共支出政策导致财政增支的数额,依据轻重缓急进行筛选,只将在质的规定性上应由政府承担支出(包括税式支出)责任和量的规定性上财政可承受的部分确定下来付诸实施。二是对应当确定为公共经济需求的包括财税在内的公共政策和重大改革事项进行审慎的可行性论证,按照优先顺序排队,并将其具体化为财政支出项目,量化为财政预算需求。三是将应由政府承担财政责任的税费优惠政策和公共支出项目分解落实到规划期各年度,以便具体编制到中期财政规划和滚动预

算之中,体现为项目相关部门规划期第一年的预算安排和第二、第三年支出预算限额。与传统的经济社会规划模式相比,经过上述系统改造的经济社会发展规划模式与财政规划之间的关系发生了质的变化,使得以预期公共政策为核心的经济社会发展规划与预期公共资源配置为核心的财政规划既紧密衔接又相互制约,从而达成彼此适应、相互匹配、共同服务于公共经济良治的目标。经济社会发展年度计划与年度财政预算之间的衔接关系也应依此处理。

(二)采取适当方式解决经济社会发展中期规划在编制周期和方式上与滚动的中期财政规划对接问题。可供选择的简单解决方式有两种:一种是将下一个经济社会发展五年规划提前两年做出,另一种是将经济社会发展中期规划也改为三年滚动延展。但这两种解决方式都有明显缺陷。其中,第一种解决方式的缺陷是规划编制年度与规划期末年度相距比较远,相对于瞬息万变的经济社会发展而言,将会大大增加形势预测难度而降低规划目标和措施的准确度;采取第二种解决方式虽有技术优势,但要改变几十年来我国一直依托五年计划进行国家治理的政治习惯,各方面不易接受。为此,建议采取能够兼顾技术优势与治理习惯的第三种解决方式,即在保留经济社会发展规划以五年为一固定周期的前提下,改行逐年延展方式滚动编制中期经济社会发展规划的办法从而实现与中期财政规划的衔接,并为后者提供参考依据。

(三)虚实并举,统筹实现中期财政规划管理的五项新功能。关键在于树立经济周期波动、规划因时制宜调整和立足当前兼顾长远三大观念,核心内容是:科学预测规划期各年度的国民经济、财政收入和支出增速、总量与结构,主动因应经济周期波动曲线,着眼于实现反周期的宏观调控目标,对规划期各

年度的财政政策方向、财政资源配置、收支差额计划和公共债务借用还作出弹性安排,并逐年滚动地随机调整;为此,则需要以滚动方式做实中期预算(概算)项目库,以备随机调整安排中期财政规划对资本性支出项目之需。

(四)多措并举,解决好中期财政规划管理过程中部门间工作协调配合问题。主要措施包括四项:其一,各级政府要通过适当途径努力统一各部门对推行中期财政规划管理和规划期政府总体战略、公共政策的认识,构建部门间自觉协同配合的道德基础。其二,在规划编制的各个阶段上依托部门联席会议等必要组织形式建立部门间协调机制。其三,负有牵头职责的财政部门在中期财政规划管理过程中与其他公共部门互动博弈时,要善于兼顾原则的坚定性和策略的灵活性,在原则问题上有所坚持,而在非原则问题上有所妥协。

(五)系统构建有效推进中期财政规划管理的制度化、经常化横向运作机制。为此,需要努力创造以下三个要件:一是依照事有专责、权责匹配的原则,合理界定和配置相关公共部门之间的公共经济责权;二是构建科学的考核评价机制,以激励各部门编制并执行好中期财政规划;三是创建有效的监督问责机制,以督促和约束各部门搞好中期财政规划管理。在健全中期财政规划管理的横向运作体制机制的基础上,财政部门还要在五个方面充分发挥日常组织功能,以尽可能提高制度实施效果。其一,在中期财政规划和年度预算编制之前,加强对各预算部门的指导,先行编制中期预算编制指南,对各部门相关人员进行培训辅导。其二,在中期财政规划的编制过程中,要努力保证规划期各年度财政支出框架的安排与政府确定的公共政策相协调,尽可能满足政策目标的要求;对于各部门规划期内各年度支出预算限额的研究确定,

既要充分考虑部门的实际情况和合理利益诉求,又要敢于从整体利益出发坚持原则、维护财政综合平衡,在不突破支出限额和体现政府所定重点公共政策要求的前提下,尊重各部门对具体支出框架和年度预算进行合理安排的自主权。其三,中期财政规划经批准实施之后,要加强对规划执行过程的控制与监管,一方面及时为各部门改进资源配置和提高资金使用效率提供信息,另一方面,对突破限额的支出机构进行劝导,对不听劝导者如实向政府监察部门报告,从而有效地严肃财政纪律。其四,积极推进预算编制方法和政府会计系统的改造,不断完善预算报告内容、强化绩效导向管理。其五,督导同级预算部门和下级政府定期公布包括财政资金使用绩效在内的财政预算决算信息,以接受社会监督。

(六)加快推进纵向公共经济体制改革,合理而清晰地界定各级政府的公共经济责权。以法律形式将各级政权机构之间包括财政收支责权在内的公共经济责权配置合理、界定清晰,且使之相对稳定,以便各级政府及其财政部门能够依据宏观经济社会走势的判断对规划期财政收支数量与结构相对自主地做出尽可能准确的预计和安排。但地方不能消极等待公共经济宏观体制政策环境的优化,在此之前,也要想方设法增强主动性,主要是在能够自主的限度内,将本级财政收入尽可能预测准,将各部门事业发展中期规划和相应的财政支出框架规划好,待上级有关政策和转移支付明确后,即编入下年度预算和以后年度规划。为此,要从优化项目生成机制、做实滚动管理的项目库和优先保障重点项目进入中期财政支出框架三个方面完善财政支出项目预算工作。与此同时,建议全国人大就中期财政规划管理专门立法,以提升其法律地位,强化中期财政规划编制和实施的法制约束。

(作者为河北省财政学会会长,河北省人大财经委顾问,中国财政科学研究院博士生导师)

责任编辑 张敏

图片新闻



中国财政科学研究院正式挂牌成立

本刊记者 | 摄影报道

2016年,财政部财政科学研究所迎来60周年华诞之际,经中央编办批准,财政部同意,正式更名为中国财政科学研究院。2月28日,揭牌仪式暨院刊《财政科学》首发式及“以共治理念推进PPP立法”研讨会在京举行。财科院首任院长刘尚希主持会议,财政部副部长史耀斌代表财政部党组对财科院正式挂牌表示热烈祝贺,对财科所建所60年来为改革开放和财政事业的发展做出的重要贡献表示肯定,并对新挂牌成立的财科院提出要求,秉承优良学术传统,以服务党和政府决策为宗旨,以财政科学理论创新和政策研究为主攻方向,建成国内领先、国际知名的新型高端智库。

