

积极稳妥实行中期财政规划管理

石英华

改进预算管理和控制，实行中期财政规划管理，建立跨年度预算平衡机制，是新预算法的重大突破，也是《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》的重要内容。今年1月，国务院发布《关于实行中期财政规划管理的意见》，决定在全国实行中期财政规划管理，研究编制三年滚动财政规划。如何积极稳妥推进这项改革，还有许多问题需要深入研究。

一、实行中期财政规划管理具备一定的基础条件

（一）积累了一定编制政府中长期规划和财政规划的经验

新中国成立以来，我国每五年编制一次国民经济和社会发展的五年计划；“六五”以来，财政部根据“国民经济和社会发展五年计划纲要”，编制“财政发展五年规划”。之后又编制了《1998—2002年国家财政发展计划》和《2004—2007年国家财政滚动发展计划》，并组织各省（直辖市、计划单列市）级政府编制地方财政发展三年滚动计划。“十二五”时期，根据《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》，财政部编制了《国家财政“十二五”规划纲要》。五年规划在我国经济社会转轨和发展中发挥了重要作用，成功实现经济社会发展的“目标治理”，积累了一定编制政府中长期规划和财政规划的经验，为今后实行中期财政规划管理奠定了一定的基础。

（二）预算管理制度改革的不断深化提供了基础条件

近十余年来，财政部门一直致力于

推动预算管理制度深化改革。特别是积极推进部门预算改革，通过健全部门预算管理制度、改变预算编制方法、细化预算编制内容、强化预算资金统筹、推行基本支出定额管理和项目支出项目库管理、加强结转结余资金管理、推进预算绩效管理、提高预算透明度等一系列举措，在提高预算的完整性、规范性、科学性、有效性、透明度等方面取得了较好的成效，为今后实施中期财政规划管理提供了良好的基础条件。

（三）地方中期滚动预算的试点探索

2009年以来，财政部选择河北省、河南省焦作市、安徽省芜湖县进行中期滚动预算的试点探索，为实行中期财政规划管理积累了一定经验。其中，河北省和河南省焦作市的做法具有典型代表性。

1. 河北省省级部门发展性支出三年滚动预算试编做法

河北省政府2008年下发了《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》，开始探索试编发展性支出三年滚动预算，从最初的15个省级预算部门试点逐步推进，2009年扩展到省级42个部门，资金量占到省级发展性支出的70%以上。2010年三年滚动预算试点覆盖省级所有发展性支出，并开始向市县延展。河北省中期滚动预算试点的主要做法可概括为三个方面：

一是编制部门职能领域内中长期发展规划。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，编制三年期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三年滚动预算的基础和前提。

二是建立发展性支出三年滚动项目库。对支出项目进行认真筛选论证——要求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。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均需实施的项目，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。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。

三是编制三年发展性支出建议计划。自2009年起，各试点部门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大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。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。

2. 河南省焦作市市本级中期预算试点做法

河南省焦作市2009年起开始实施中期预算试点,初期试点范围涉及33家承担市委市政府中心任务较重、分管项目支出较多、职能领域对全市经济社会发展影响较大的部门。预算项目包括编制滚动预算部门所承担的关系全市经济社会发展事业,以及改善民生等重点支出的所有项目;资金来源包括一般预算收入、基金预算收入和债务预算收入。中期预算的试点具体围绕三个环节展开:

一是规划环节。编制财政中长期发展规划——依据政府在一定时期内的重大战略部署和全市经济社会发展中长期规划,研究制定财政职能领域内经济社会发展事业中长期规划,明确发展目标、投入重点,相关部门提供部门中长期规划,作为编制全市财政资金使用中长期规划的依据之一。中长期财政规划草案提交财政部门审定后形成正式的规划,作为编制滚动预算的基础和前提。确定优先发展的政策目标——通过拟定优先发展的政策目标列表,反馈给相关部门。各部门根据中长期规划确定的优先发展领域,确定分年度的事业发展计划和发展性支出总体安排思路,明确财政资金投入方向、领域,重点支出项目及绩效目标,以项目计划书形式提交财政部门审定。

二是评价环节。财政部门审核部门编报的项目支出多年期滚动预算计划书,按照分类分口及支出科目分别汇总编制市本级财政项目支出滚动预算计划,同时将审核意见反馈各部门。按照

专家论证、社会听证的程序对中长期预算草案进行评价、论证,对项目库的组合、项目规模进行讨论,经过调整修改形成地方政府中长期财政滚动预算。

三是滚动环节。按照项目库管理要求建立起滚动实施的预算项目库。在编报年度预算项目时,各部门原则上应在上一年度上报的项目基础上细化完善,除上级新出台的需年度预算必须落实的政策性增支事项外一般不重新编报。财政部门每年对各部门滚动预算项目进行审核后,将符合要求的项目分别导入财政多年期项目库备用。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,确保职能领域公益性和建设性项目支出的连贯性和持续性。

二、中期财政规划管理面临的挑战和困难

(一) 预算收支安排如何准确预期?

从政策上看,在成熟市场经济国家,制度和政策相对稳定,变化小,财政收支预期的准确度更高。与之相比,我国处于转轨时期,目前处于增长速度换挡期、结构调整阵痛期、刺激经济政策产生负作用的消化期等多期叠加,各种深层次矛盾凸显,政策调整 and 变化可能性大,财政收支的准确预测较难做到。目前,年度预算编制尚不够科学准确,预算与实际执行差异较大,年中预算调整频繁,年度预算收支安排的准确预期都很难,编制三年滚动的中期财政规划难度更大。特别是当前正处于“十二五”与“十三五”交替时期,未来政府工作的重点等目前尚不清楚,更增加了准确预测预算收支的难度。

从收入上看,未来我国深化财税体制的改革逐步推开。“营改增”改革到位后,后续的税收改革的具体时间表和路线图尚不清晰,税收政策预期不明朗,给预算收入的准确预测增加了难度。对

发达地区而言,非税收入占比小,财政收入主要来自税收收入。虽然税收与经济的关联度很高,但是在实际工作中,对经济和税收的预测准确度仍然较差。对于经济相对落后的地区而言,非税收入在财政收入中占比较高,而非税收入的准确预测更为困难。

从支出上看,也存在不确定性的问题。在行政管理体制、中央对地方发展的政绩考核方面改革尚未到位,政府间事权和支出责任划分尚需进一步清晰,在“上级政府点菜、下级政府埋单”现象仍大量存在的情况下,地方政府支出的较准确预测也存在很大难度。对部门而言,目前财政支出“碎片化”、部分政策不可持续等问题导致部门支出的准确预测存在很大挑战。

(二) 如何保障中期财政规划的约束力?

中期财政规划管理积极效应的充分发挥,在很大程度上取决于中期财政规划对年度预算的约束力。如何保障中期财政规划的约束力还存在法律定位上的障碍。预算法赋予年度预算相应的约束力。从法理上看,年度预算经人大审议后,具有法律约束力。但在现实情况中,约束力还不够大。今后财政部门制定的中期财政规划经政府批准后如何对年度预算具有约束力?年度预算和中期财政规划哪个约束力更高?中期财政规划有多大约束力?如何保障和发挥中期财政规划对年度预算的约束和指导作用?这些问题都需要通过制度予以明确。

(三) 如何实现预算收支的长期平衡?

在中期财政规划管理和跨年度预算平衡机制的指引下,不是单纯地强调以收定支的年度预算平衡,而是以支出政策确定支出预算,追求中期的预算平衡。在这种平衡机制下,年度内可能会出现预算收入与预算支出不相匹配的情况。在预算收入大于预算支出时,不强求当年全部安排支出,而是将收入结转



下年使用,或用于削减财政赤字、化解政府性债务;在预算收入不足当年的预算支出,预算出现赤字时,不强求全部体现为削减当年支出,而是在科学预测、准确分析形势的情况下,分年度来对预算赤字进行弥补。在跨年度预算平衡机制下,未来对收入的预期弱化了,而对支出的预期则强化了,财政收支的压力和矛盾仍然突出,迫切需要引入中期管理的理念和技术手段,实现预算收支的长期动态平衡。

(四)中期财政规划各年度、各层级间如何衔接?

中期财政规划采取三年期滚动的形式,在制度安排上需要考虑到各年度预算安排如何衔接的问题,明确跨年度项目的结转、财政规划和预算安排的动态调整等问题。如编制2015—2017年中期规划,2015年没执行完的预算可否直接放入2016年,需要有明确的指引和操作

步骤。此外,中期财政规划的编制还涉及到上、下两级财政规划的衔接问题,尤其是对转移支付收入、债务收入的预期判断,还存在相当大的挑战。

(五)如何协调财政中长期规划(五年规划)与中期财政规划(三年规划)之间的关系?

我国每五年制定国民经济和社会发展规划,财政部门也制定五年财政规划。在实际运行中,由于每五年制定的社会经济发展规划和财政规划可能与实际发展相脱节,导致规划对年度预算的参考性降低。实行中期财政规划管理,滚动推进,能够及时根据经济社会发展动态调整,对年度预算的参考性较高。制定中期财政规划时,需要明确每五年固定期限的财政中长期规划与三年滚动的中期财政规划之间的关系,协调好二者之间的编制关系,避免重复和层次不清。当然,还存在中期财政规划与五年

国民经济和社会发展规划的衔接和协调问题,以及预算与部门事业发展规划的协调问题。如果决策体制不改革,缺少政府的高度统筹和支出部门的协同配合,单靠财政部门做好中期规划很难。

(六)中期财政规划具体如何操作?

实行中期财政规划管理还存在技术层面的挑战。规划是以定性分析为主,还是与预算类似的表格?中期财政规划编报的内容、格式、要求是否全国统一?还是允许地方自己尝试,百花齐放?这些都需要财政部做好顶层设计,提出明确的工作指引和具体操作指南。

三、积极稳妥实行中期财政规划管理的对策建议

(一)科学编制中期财政规划

中期财政规划的编制应统筹当前长远。以三年为周期编制中期财政规划和部门预算中期规划,并逐年滚动向前

编制；编制范围涵盖一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算四大预算；编制原则遵循统筹兼顾、限额控制、突出重点、绩效优先、防控风险等原则。具体编审程序为：在编制宏观经济预测报告、部门事业发展中期规划的基础上，财政部门合理预计财政收入、报请政府确定支出总量控制目标和分部门、分类别明细控制目标；部门在支出限额内编制部门中期财政规划、进行项目重要性排序；财政部门审核项目支出需求、重要性排序后，汇总编制中期财政规划，报请同级政府批准后下达。

中期财政规划按照三年滚动方式编制。第一年规划约束下一年度预算，后两年规划指引相应年度预算。年度预算执行结束后，要对后两年规划及时进行调整，再添加一个年度规划，形成新一轮中期财政规划。具体编制中期财政规划时，首先要对总体收支和全面政策做出预判，再对影响较大的政策进行重点研究，逐步使政策制度定型，形成部分支出相对稳定，部分支出预测尽量科学可靠，并形成动态优化调整机制。

（二）做好规划间的衔接协调

中期财政规划要与国民经济和社会发展规划纲要及国家宏观调控政策相衔接，与重点专项规划相衔接。编制三年滚动财政规划，要与规划期内的重大改革、重要政策和重大项目 and 行业规划指标相衔接。要在分析预测未来三年重大财政收支情况的基础上，对教育、水利、交通、科技、环保等重点领域，研究规划期内的政策目标、运行机制、评价办法和预算安排，细化编制事业发展中期规划。凡是涉及财政政策和资金支持的部门、行业规划都要与中期财政规划相衔接。各部门滚动支出规划是滚动财政规划的基础和重要依据。各部门应提前制定关于经济社会事业的中长期发展规划，明确发展的中长期目标、重点方

向、重点领域和重点项目，在此基础上估算规划期总的经费需求，在规划框架内制定详细的年度工作计划，测算年度经费需求，从而形成滚动预算编制规划体系。

中期财政规划是中期预算的过渡形态，对年度预算起约束作用，年度预算编制必须在中期财政规划框架下进行。这就需要各地各部门强化预算观念，树立中期财政观念，改变目前仍然存在的“重分配、轻管理”和“重资金、轻绩效”的观念，拟出台的增支事项必须与中期财政规划相衔接，制定延续性政策要统筹考虑多个年度，不得一年一个，真正实现中期财政规划对预算的约束作用。同时，加强政府部门受托责任、提高财政透明度和参与度、提升预算的可预见性、明确财政规则，尽可能地保障中期财政规划的约束力。

（三）积极推进相关配套改革

推进权责发生制政府会计制度改革。政府会计是预算管理的基础。实行权责发生制基础的政府会计改革，能够为预算管理提供更为全面、丰富的预算会计、财务会计信息，全面反映政府资产、负债、收入、费用等相关信息，为科学测算政府未来运行成本，准确编制中期财政规划以及未来的中期预算提供详实的基础信息。

加快财政管理信息系统建设，能够为中期财政规划管理提供良好的硬件和软件支撑，使之运行更为流畅。一是真正实现财政部门内部、部门间信息共享。进一步完善部门预算编制、执行与总预算会计软件的对接，实现财政系统内部数据的统一性与共享性，提高预算管理的工作效率。二是建立完备的财政数据库，提高预算执行分析和预测水平，为中期财政规划管理提供基础和技术支撑。三是建立预算数据的动态优化系统。四是建立政府资金、资产和负债的信息系统和数据库，为编制政府综合

报告提供全面准确的基础信息，为准确测算政府运行成本和评价政府绩效提供技术支撑。

（四）夯实规划相关基础工作

做好制度的顶层设计，出台开展中期财政规划管理的指南。按照国务院深化财税体制改革对中期规划管理的要求，以及国务院关于实行中期财政规划管理的意见，财政部应出台开展中期财政规划管理的具体指南，对中期财政规划编制的具体方法和程序、规划使用、职责分工等实际操作方面的内容进行明确。各地财政部门应组织起草关于编制省级中期财政规划的试行办法，在征求各部门意见基础上提请以省级政府名义印发执行。

加强中期预算项目库建设和管理。做好项目分类和清理工作，尽可能将实施内容相似的项目整合成一个项目，减少项目个数，增加项目层次。建立预算支出中期规划和财政专项资金项目库的信息对接、同步更新机制，加强中期预算项目库管理，健全项目预算审核机制。通过筛选、论证、排序、审核支出项目，提前项目储备，并逐年滚动，实现年度间资金项目安排的滚动管理、预算收支的综合平衡，增强财政资金安排的前瞻性和可持续性。

做好预算管理相关制度修订工作。实行中期财政规划管理，是预算管理制度的一次创新。预算编制方法、编制内容、编制技术等方面都将发生重大变革，部门、单位原有的预算管理制度将不再适用。各部门要提前修订各项预算管理制度，建立和完善预算调整机制，明确预算调整的程序、审批权限和责任主体等，使预算控制的硬约束要求与预算执行的灵活性需要实现有机结合。

（作者为财政部财政科学研究所财政与国家治理研究中心副主任）

责任编辑 韩璐