

推进中期财政规划改革 促进完善国家治理体系

■ 本刊评论员

中期财政规划，是预算收支安排超过一年（一般为三至五年）的财政计划。从本质上看，中期财政规划通过开展宏观预测、明确发展战略、强化预算上限和进行绩效评估等举措，建立以财政资金约束为核心的资源配置方式；通过明确财政目标、增加中期预测、完善决策制定程序等手段，将财政总量预测体系与各部门中期预算约束有机结合，从而将中期财政政策和中期预算编制纳入统一的框架，以使中期预测与财政执行的最终结果相协调。

推进中期财政规划改革，是建立现代财政制度、完善国家治理体系的重要内容。当前我国经济社会发展出现新特点，“三期”叠加效应明显，国家宏观调控面临前所未有的复杂形势。一方面增长速度进入换挡期，长期以来以政府财政为主力军的激励模式式微；一方面结构调整面临阵痛期，以高能耗、高投资、出口拉动为主要特征的经济发展模式在生态文明建设要求下表现出越来越多的不适应性；另一方面前期刺激政策进入消化期，2008年为应对国际金融危机冲击推出的大规模刺激计划出现了边际效应递减、负面效应逐渐显现等一系列问题。财政作为国家治理的基础、宏观调控的重要抓手，现行财政制度的制度优势亟待加强。必须加快实施全面规范、公开透明的预算制度，建立现代财政制度，以财政经济杠杆撬动资源要素活力，以体制机制优势引领新的发展方向。推进中期财政规划改革，是建立现代财政制度的重要内容，通过改进年度预算控制方式、建立跨年度的预算平衡机制，进一步增强宏观调控的科学性和有效性。

推进中期财政规划改革，要登高望远。不谋万代者不足谋一时，不谋全局者不足谋一域。中期财政规划改革实际上是对财政的总量控制，旨在中长期实现对财政纪律的强化。近年来，一些地方政府出售土地换取当期发展利益，融资平台变相举债花样翻新，“游离”在财政

管理的范围之外，财政部门却有承担“兜底”责任之虞。若不长远考虑，将国家财政资金、资产、资源纳入中期财政规划，就无法对今后的债务进行统筹规划和安排，中长期就会抑制我国财政经济的生机和活力，不利于经济社会的可持续发展。其他诸如地方财政与房地产税改革、老龄化与养老金改革、税制结构优化与收入分配改革等等，都是财政改革进入攻坚期和深水区之后的“硬骨头”，不能一蹴而就，都需要放到中长期的范畴内统筹考虑。中期财政规划改革，需要登高望远，超越眼前利益的藩篱，充分尊重科学的财政纪律和经济规律；更需要加强顶层设计和过程监控，既体现“透明预算”的要求，又加强预算的可预见性，从而增强人们对于财政改革终将惠及全体纳税人的信心。

推进中期财政规划改革，要脚踏实地。万丈高楼平地起，不积跬步无以至千里。第一，推进中期财政规划改革，首先要明确中期预算与年度预算之间的关系。中期预算并不是对年度预算的替代，年度预算是中期预算的第一个年度的预算，是中期预算基础性的有机构成，中期预算框架为年度预算的编制提供有效的指导。第二，推进中期财政规划改革，应基于国家战略优先性分配预算资源，并确保这种分配与总体财政目标相一致，从而在中长期内提高财政配置资源的效率和科学性，也保证总体财政纪律得到贯彻的同时，各支出机构能够具有一定程度的可预见性。另外，中期财政规划还应着力探索提高支出绩效的手段，以提高财政资金的效率，实现财政战略。第三，推进中期财政规划改革，要进一步明确和加强财政部门的国家核心预算机构地位，建立以财政部门为核心的宏观经济预测机构、财政支出绩效考评机构和中期预算框架管理机构；要加强对政府部门受托责任和绩效考核，尽可能地保障中期财政规划的刚性约束力，将中期财政规划改革切实落到实处。□