

中期财政规划管理的探索与实践

安徽省合肥市财政局



近年来，合肥市根据国家关于深化预算管理改革要求，不断推进预算编制管理改革，深化部门预算管理，探索中期财政规划编制。

优化部门预算编制，为中期财政规划编制奠定基础、提供支撑

健全全口径预算体系。自2012年起，统筹编制公共财政预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社保基金预算，报市人大批准。自2013年起，试编政府购买服务预算，并对单位往来账户沉淀资金和历年结余资金进行全面清理，除有特定用途外，均纳入部门预算统筹安排。自2014年起，按市本级国有

资本收益一定比例上缴公共预算，并逐年提高，确保到2020年上缴公共预算的比例达到30%。自2015年预算起，将地方教育费附加等9项政府性基金转列一般公共预算，加大国有资本经营预算资金调入一般公共预算力度。

全国首创“开门办预算”。自编制2011年部门预算起，引入专家评审机制，按照广泛性和专业性相结合的原则，邀请市人大、市政协、基层代表、各类专业技术人员组成专家评审小组，对市直部门项目预算进行公开评审，打破部门预算编制仅仅依靠财政与部门之间“讨价还价”的传统做法，提升预算编制质量和透明度。六年来，坚持预算公开

评审论证全覆盖，经过不断完善公开评审方式，扩大公开评审范围，细化公开评审内容，优化公开评审流程，建立起独具特色的中介机构评审、专家组集中评审、人大预算工委整体评审和市直部门联审的多元评审模式，形成了公开透明的预算决策机制，推进了民主科学透明理财。

建立预算编制和执行衔接机制。一是编制项目实施计划。所有专项资金均编制项目实施计划和资金支付计划。执行中严格按照既定实施计划加强项目实施和督查。对支出进度较慢的项目，将相应压减下年度预算。二是编制预采购项目预算。对通用办公设备等部分政府

采购项目实行预采购,会同市公管局建立采购文件编制、确认及公告发布全程限时办结制度。三是编实公益性(含信息化)项目预算。按照项目成熟度和工程进度滚动编制。续建项目,按照市发改委和市重点局预计的工程进度和资金需求分年度编制,不留缺口。新建项目完成初步设计批复且具备招标投标条件,方列入预算,并根据招投标结果分年度安排。对政府确定的、暂不具备开工条件的项目,不单独安排预算。当年如需前期经费和建设经费,统一从项目前期经费中解决。

全面推进预算绩效管理。强调结果导向,注重支出责任,市政府出台《关于全面推进预算绩效管理的工作方案》和《合肥市预算绩效管理考核问责暂行办法》,建立预算绩效通报、约谈、与预算挂钩机制,绩效评价结果纳入政府目标考核。在预算编制环节,单位申报的50万元以上重大专项资金全部编制绩效目标,并试编部门整体支出绩效目标。绩效目标全部纳入预算公开评审范围。预算执行中,各预算部门对编制绩效目标的专项资金进行绩效运行监控。

试编支出政策预算。对中央和省市出台的、需要市本级财政保障的财政支出政策进行全面梳理,建设财政支出政策库。在编制2017年预算时,根据政策条款,按照“一个政策、一个项目”编制支出政策预算,从源头增强政策资金安排的针对性和科学性,提高财政支出政策执行力和有效性,确保中央、省市各项重大改革和政策事项及时有效落实、发挥效益。

全面实施三年滚动财政规划管理,探索建立跨年度平衡机制

加强顶层设计。自编制2015年度预算起,在市本级部门逐步推进中期滚动预算—中期滚动财政规划编制工作,着力提升预算编制的前瞻性、科学性、可

持续性,增强财政资金统筹能力。市政府出台《关于试编2015—2017年市本级中期滚动预算的实施意见(试行)》,明确试编中期滚动预算的指导思想和总体目标、编制范围和基本原则、编制程序和保障措施,作为推进滚动预算编制工作的指导性文件。

明确编制原则。一是规划引领。以合肥市国民经济和社会发展规划、公共服务设施规划、市政基础设施综合规划等规划为引领,结合各部门事业发展规划编制,为实现政府中长期发展目标提供财力保障。二是滚动调整。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。年度预算执行结束后,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。三是强化约束。本着审慎、稳妥的原则,充分考虑减税降费因素影响,科学测算未来三年地方收入。强化滚动财政规划对年度预算编制的约束,凡涉及财政政策和资金支持的部门、行业规划,都要与三年滚动财政规划相衔接,年度预算编制必须在规划的约束下进行。四是注重绩效。制定明确、量化、分阶段的预期绩效目标,与绩效总目标相衔接,探索三年滚动项目事前绩效评估,建立事前绩效评估结果与三年滚动项目安排相结合机制,提高财政资金配置和使用绩效。

建设项目库。作为实施中期财政规划管理的基础,目前项目库分为五类:一是社会公共服务设施建设公益性项目库。依托市社会公共服务设施专项规划,由市发改委牵头确定市本级社会公共服务设施建设公益性项目,建立项目库,经市政府批准后,作为编制社会公共服务设施建设滚动预算的依据。二是跨年度实施重点项目库。市直各部门根据部门职能领域“十三五”事业发展规划确定项目,建立项目库,重点选择市

委、市政府要求和社会公众关注的跨年度实施的重点项目。三是民生项目(含事后奖补配套)项目库。事后奖补配套项目仅限于上级政府明文规定要求或有重点考核任务要求,以及市政府已出台且仍具有执行效力的奖补配套政策规定安排的项目。市直各部门根据职能领域内的奖补、配套政策确定项目,建立项目库。四是支持产业经济发展项目库。重点促进新型工业化、自主创新、现代农业、服务业和文化产业发展。各产业政策执行部门根据市发展规划和产业发展状况,结合国家产业发展政策,明确支持政策,确定扶持项目。五是保障运转项目库。主要为年度固定支出项目,包含基本支出和经常性业务经费两类。基本支出按现有人员和年度供给政策及标准测算,经常性业务经费等项目实行零增长。

全省率先编制和下达批复。合肥市本级2016—2018年三年滚动财政规划报经市政府常务会议批准后,在全省率先批复市直各部门执行。一是各部门在本部门三年滚动财政规划批复之日起15日内,批复所属单位的三年滚动财政规划,并根据批复的三年滚动财政规划,积极组织项目实施,统筹安排资金支付,对项目进展情况进行跟踪、监测和评估,确保分年度阶段性目标和任务顺利完成。二是做好与年度预算的衔接。年度部门预算应以三年滚动财政规划为基础,原则上未纳入三年滚动财政规划的项目,当年及以后年度部门预算不予考虑。如因特殊情况需新增、调整项目预算的,应及时研究提出意见按程序报批。三是做好项目储备。市直部门根据国家政策变化和全市经济社会发展实际情况,适时调整、充实、完善项目库,建立项目动态管理机制。下一轮三年滚动财政规划项目原则上从滚动项目库中选取。□

责任编辑 李燕