

中期财政规划管理的困境摆脱

闫坤 鲍曙光

摘要:当前我国面临财政收支矛盾进一步加剧、政府债务风险凸显、人口老龄化威胁财政支出可持续等问题,亟须进一步深化中期财政规划管理改革。现阶段,适应我国国情的中期财政规划框架初步形成,但仍存在财政收支预测和形势研判能力不足,与年度预算、其他经济社会发展规划的衔接有待加强,缺乏制度层面与之匹配的预算决策方式和预算程序,缺乏实质约束力等问题。推进中期财政规划管理,要以是否提升国家治理能力为标准,推进中期财政规划由“形式”向“实质”转变;强化中央与地方联动,自上而下推动改革;从技术和制度两个层面,明确中期财政规划管理改革重点。具体而言,要合理协调预算权力和规划权力;提高经济、财政收支预测准确性,强化中期财政规划与年度预算、其他经济社会发展规划的衔接;完善预算决策模式,强化预算绩效管理和预算公开;夯实中期财政规划管理基础,完善配套机制;完善财政体制,增强制度的确定性。

关键词:中期财政规划;财政可持续;国家治理;预算绩效管理

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-7543(2021)08-0001-11

面对中美贸易摩擦、新冠肺炎疫情等的冲击,我国财政运行环境越来越复杂,不确定性越来越高。财政可持续发展面临较大挑战,财政收入放缓,支出刚性增长,收支矛盾愈发突出;地方政府债务风险凸显;现行支出结构固化僵化,财政支出碎片化特征十分显著;财政规划与专项区域规划衔接不够,预算统筹协调不够,预算安排缺乏前瞻性、持续性和战略性。面对较为严峻的发展形势,要实现财政可持续发展,必须加快建立现代财政制度,提高预算安排的前瞻性和可持续性,有效应对各种不确定性和风险。中期财政规划管理是应对经济新常态、确保财政可持续发展的一个重要制度安排,是建立现代财政制度、改进预算管理和控制的重要举措,是充分发挥财政作为国家治理的基础和重要支柱作用的重要机制。

中期财政规划是一种预算编制和公共财

政管理方法,它致力于将财政资源配置由年度向跨年度转变,强化对年度预算的约束,增强财政决策的前瞻性、战略性和持续性,推动财政“提质增效”,提高财政资金使用效果和配置效率,防范财政风险。党和政府对此有十分清晰的认识,2013年党的十八届三中全会提出要建立跨年度预算平衡机制;2014年新修订的《预算法》同样提出要建立跨年度预算平衡机制;2014年,《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》进一步提出要实行中期财政规划管理;2015年,《国务院关于实行中期财政规划管理的意见》印发,明确部署逐步推进中期预算改革。此后,中期财政规划管理改革开始全面推开,大部分省份于2016年开始编制三年中期财政规划,中期财政规划管理改革进一步向市县延伸。目前,改革已经覆盖中央省市县四级,积累一定的规划编制经验,初步形成适应我国国情的中期财

作者简介:闫坤,中国社会科学院财经战略研究院党委书记、研究员;鲍曙光,中国社会科学院农村发展研究所助理研究员。

政规划框架,浙江省还率先“做实”了中期财政规划管理,构建了集中财力办大事的政策体系。但从现实运行情况来看,中期财政规划的实施效果不尽如人意,整体上仍然是“形式”大于“实质”,特别是地方基层政府实施中期财政规划管理面临诸多困难。与实践类似,近两年中期财政规划的研究也有变冷趋势。那么,当前我国中期财政规划管理面临的问题是什么,未来该如何进一步深化改革以充分发挥中期财政规划在国家治理中的作用,完善现代财政制度,是下一步需要重点考虑的问题。

一、相关文献综述

中期财政规划起源于国外,早在20世纪60年代,就有学者关注政府编制的多年规划和预算,如1961年美国的“五年防御计划”。此后,国外对中期财政规划的研究涉及支出规划、财政预测模型及中期财政规划理论架构、基于实证研究的管理运行模式研究等方面。从国内研究的时间演变看,中期财政规划研究具有明显的阶段性特征,研究由冷变热,后又逐步变冷。早在20世纪90年代,国内就有人开始研究中期预算问题,但相关研究并不多。直至2013年党的十八届三中全会提出建立跨年度预算平衡机制后,相关研究才开始逐步增多。随着2015年《国务院关于实行中期财政规划管理的意见》的印发,中期财政规划的相关研究进入火热期。围绕推进中期财政规划,学术界加强相关研究,为改革提供了支撑。此后,随着中期财政规划改革实践逐步陷入困境,相关学术研究也逐步减少。从研究的时间演变看,国内中期财政规划研究与改革实践密切相关,且经历了由冷变热后又逐步变冷的演变趋势。

在一系列实践和学术研究的基础上,世界银行全面系统地介绍了中期财政规划,明确了中期支出框架的概念、作用、框架基础及其影响因素等,其将中期预算划分为中期财政框架(MTFB)、

中期预算框架(MTB)和中期绩效框架(MTPF)三个阶段,认为中期预算对发展中国家具有更加重要的意义^[1]。国内学者也普遍认为,中期财政规划对增强财政可持续性、提高国家治理能力、提升政府的风险预见力和风险防范化解能力具有重要意义^[2-4]。在国家提出实施中期财政规划管理后,国内一些学者从国际经验借鉴角度为我国中期财政规划提供实践经验借鉴,梳理总结了德国、英国、法国、澳大利亚和日本等发达国家的中期预算改革措施、成效、经验及面临的挑战^[5-8]。此外,也有部分研究梳理了发展中国家中期预算改革实践,总结了发展中国家与新兴市场国家的改革经验及教训,提出了对我国中期预算改革的启示与借鉴^[9-10]。

从实践来看,中期财政规划效果仍存在较多争议,改革实践存在不少问题。中期预算存在政府高估经济增长潜力、部门利益难以协调、预算预测对物价因素考虑不足等问题^[11]。新的预算编制方法、组织的适应能力和技术能力、适当的宏观财政政策和制度等是一个有效中期支出框架的基本条件;中期支出框架让预算更具战略性,增加了对资源约束的识别,促进了机构之间的合作,改善了财政纪律,但对支出效率影响不明显。对非洲、东南亚和东亚部分国家的分析显示,中期财政规划对改善宏观经济平衡、优化资源配置、提高预算可预见性和支出效率并没有起到显著作用^[12]。随着我国中央和地方中期财政规划管理改革的推进,也有不少国内学者对我国财政改革实践存在的问题和挑战进行了研究。中期财政规划面临收入预计难度较大、支出规划不易把握、现行财政体制不完善、预算管理理念滞后、财政规划约束能力弱等难题^[13]。规划与预算难以衔接、项目库建设滞后、预测和预算编制技术不足、约束力及公开透明度有限等是我国实施中期财政规划管理面临的主要困难^[14]。从中期财政规划和滚动预算制度的视角来看,预算理念不足、约束力较弱、统筹协调能力不足和

配套制度滞后等是中期财政规划管理改革最主要的难点^[15]。

一些文献提出了中期财政规划的实施路径和改革措施。从改革路径来看,中期财政规划需要关注总量财政纪律、配置效率和技术效率三个层次的目标,三者之间相互影响、紧密相连。预算改革要先实现预算控制,遵循先投入后支出、先收付实现制后权责发生制、先财务审计后绩效审计的顺序^[16]。中期预算等公共财政管理改革应该先实现财务合规和财政控制,然后推进财政稳定和可持续性,严格财政纪律规则,最后则要优化资源配置、提高支出效率^[17]。从具体改革措施来看,我国实施中期财政规划管理要在法律、组织、技术和数据等方面做好保障^[18],提高对中期财政规划的认识,提高收支可预见性和预测能力,强化中期财政规划约束力和激励相容机制建设,完善配套制度^[19]。推进中期财政规划管理改革,要推动政府决策方式从年度为主转向年度与中长期的有机结合,加强国家层面的协调,推动政府转型升级^[4];要从内容、周期、部门协调、构建制度化机制化运作机制等方面,推进中期财政规划管理改革^[20];就构建中期预算与年度预算联动机制的角度而言,要明确中期预算与各种专项规划之间的衔接关系,理顺相关法律框架以及体制机制^[21]。

从相关文献来看,国外学者对中期财政规划管理的理论研究较为深入,实践经验相对较为丰富。相较而言,国内学者对我国实施中期财政规划管理进行了一些研究,但更多是国际经验和实践的总结。国内对于中期财政规划的研究较为碎片化,缺少基于运行机制、制度环境和治理条件的系统分析,未充分将中期财政规划政策工具与我国国情相结合。经过多年中期财政规划实践后,我国已经初步形成中期财政规划框架,但当前改革实践成效如何,未来如何完善中期财政规划框架,当前文献分析和论述还远远不够。基于此,本文在我国经济社会转型及推动国家治理体

系和治理能力现代化的背景下,从制度环境、运行机制和治理的综合视角分析当前中期财政规划管理存在的问题,并提出针对性的完善策略,以进一步拓展和补充现有相关研究。

二、完善中期财政规划管理面临的基本形势

随着经济进入新常态,我国财政可持续发展面临着更大的挑战。为此,必须采用“中期”的视角,跨年度地合理配置财政资源,应对各种现实挑战和问题,保障财政的可持续发展。

(一) 财政收支矛盾越来越突出

在国家财力不断增强的同时,我国财政收支紧张的矛盾仍然比较突出,特别是经济新常态下财政收入增速下降,财政收支矛盾日益凸显。由图1(下页)可知,我国一般公共预算收入和支出增速呈现明显的先高后低趋势,特别是2020年,一般公共预算收入增长率为-3.9%,收支压力极大。从绝对量来看,一般公共预算收支的差额不断增大,到2020年已达6.27万亿元。由此可见,我国财政收支矛盾日益突出,亟须通过中期财政规划管理合理配置财政资源,缓解财政收支压力。

(二) 政府债务风险逐步凸显

随着政府债务规模不断增加,政府债务风险也越来越成为威胁财政可持续发展的重要因素。从债务存量来看,我国政府负债率呈现先下降后上升的趋势,从2014年的38.8%下降到2017年的36.5%,此后逐步提升,到2020年提高到45.8%。虽然当前政府负债率仍然处于安全警戒线之内,但由于疫情影响,2020年政府债务规模急剧增加,相应的负债率1年之内提升了7.4%。同时,2020年我国政府显性债务规模已达46.6万亿元,如果考虑隐性债务,则我国政府债务风险会进一步增大,可能会逐步逼近安全警戒线。

从债务流量视角来看,政府债务付息支出增长迅速,其从2009年的1491亿元增长到2020年的9829亿元。相应地,政府债务付息支出占财

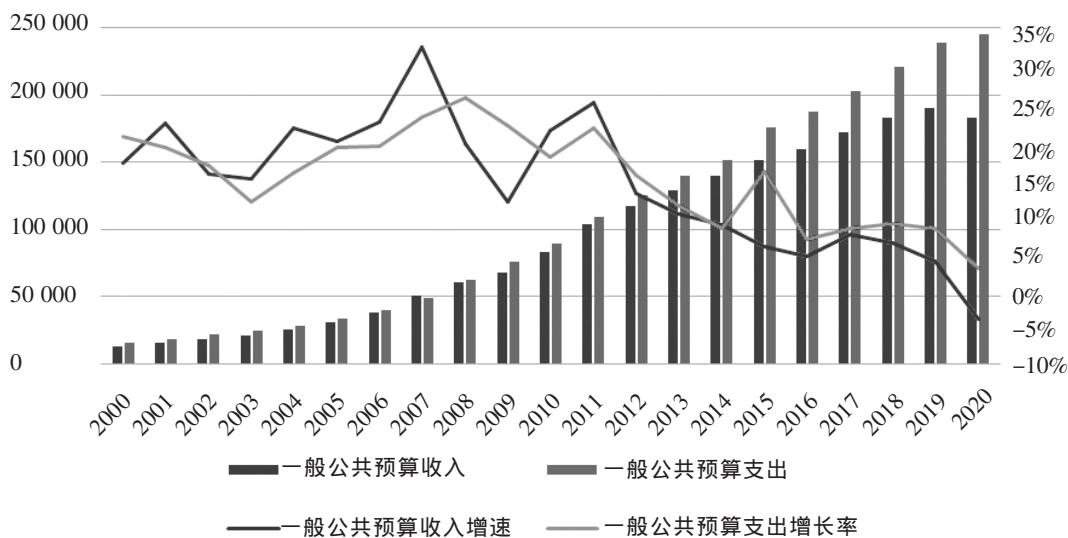


图1 我国一般公共预算收支增长情况

数据来源:《中国统计年鉴》(2020)、财政部网站

政收入的比重也从 2.2% 增加到 5.4%。债务付息支出 2020 年增速达到 16.4%，是增速最高的支出项目。未来债务付息支出会越来越成为重要的财政支出项目，债务压力不容忽视。

在政府债务规模逐步增大的情况下，必须通过中期财政规划管理，控制政府举债规模和节奏，既要满足当前经济社会发展需要，又要防止债务风险和金融风险，实现财政可持续发展。

(三) 人口老龄化威胁财政支出可持续

人口老龄化是未来财政可持续发展面临的重大挑战之一。人口老龄化会对财政支出产生较大压力，随着老年人口增加，相关的养老福利支出不断增加，养老保险和医疗保险支出及其占比也会不断增加。社保基金面临入不敷出的困境，成为财政的沉重负担，威胁财政可持续发展。1990 年以来，我国 15—64 岁人口占比呈现先上升后下降的趋势，人口老龄化程度不断提升，相应的人口总抚养比呈现先下降后上升的趋势。我国人口红利在不断减少，未来人口老龄化引致的养老等公共服务支出会越来越成为财政的沉重负担。这就要求财政未雨绸缪，通过中期财政规划

管理提前配置财政资源，从中长期角度逐步建立相应的社会安全网，以应对未来的人口老龄化危机。

(四) 土地财政面临不可持续风险

近些年，“土地财政”收入是地方政府财力的主要来源之一，地方政府对“土地财政”的依赖较为突出。由图 2(下页)可见，我国土地出让收入增长迅速，其从 2008 年的 10 375.3 亿元增加到 2020 年的 84 142.3 亿元。规模增长速度显著快于一般公共预算收入增速。这导致土地出让收入占地方一般公共预算收入的比重从 2008 年的 36.2% 上升到 2020 年的 84%，土地出让收入成为地方政府不可或缺的财政收入来源。特别是近几年，减税降费导致地方税收收入增速有限，地方政府对土地出让收入的依赖程度反而更高。2020 年，在全国税收收入同比下降 2.3%、非税收入同比下降 11.7% 的情况下，土地出让收入达到了 84 142.3 亿元，增速达到 15.9%。虽然土地出让收入有力地支撑了疫情防控和经济社会发展，但土地出让收入稳定性差，面临不可持续风险，这就需要通过中期财政规划管理，从中长期角度对“土地财政”统筹考虑，在发挥“土地财政”对经

济社会发展的支撑和促进作用的同时,也要防范其可能引致的风险,实现财政的可持续发展。

三、中期财政规划管理实施中的难点和问题

中期财政规划管理改革涉及政治、经济、行政等领域,面临诸多体制机制障碍和技术难题。推进中期财政规划管理改革,要统筹考虑技术、体制、制度等层面的问题。

(一)财政收支预测和形势研判能力不足,预测准确性和科学性有待提升

对宏观经济形势和财政收支的准确预测研判是保障中期财政规划管理有效实施的前提,但当前地方政府预测和研判能力有待提升,没有建立起适合我国国情的科学有效的预测方法,缺乏对宏观经济形势及各级地方政府收支和债务规模的详细分析。中央出台的中期财政规划指导框架还不够全面细致,框架内容比较粗线条,对收支预测方式、宏观经济预测方法等未进行明确规定和规范,缺乏实施细则。各省份很少根据地方财政发展情况出台地方性的指导框架,各市县及部门的中期财政规划尚处于探索试行阶段,很多时候只是机械性地参照中央中期财政规划

范本进行编写。

同时,地方中期财政规划因受经济形势及财税政策的持续变动而缺乏相对稳定性,进一步影响了预测的准确性。就收入而言,政府收入特别是基层政府收入的预测难度较大。转型期我国税费制度不断调整,收入存在较大不确定性,基层政府收入预测难度较大。转移支付规模及债务额度通常由更高层级政府确定。政府性基金,尤其是土地出让金,受政策和房地产行业影响较大,规模变动较大。我国各级地方政府财政收入并不稳定,大大削弱了收入预测准确性,给各级政府的中期财政收入预测及资金安排带来了诸多不确定性因素。就支出而言,支出政策受到国家政策、任务及地方领导影响较大,存在一定不确定性。从支出责任来看,在经济社会转型期,应急性、突发性任务和支出责任较多,很多政策或改革的重点或模式随时可能调整,政府、市场、社会边界不清晰,中央地方事权和支出责任划分仍比较模糊,财政保障的范围、支持方式处在不断调整中,导致政府实质承担支出责任处于经常变动状态,给支出预测带来了诸多不确定因素。同时,行政决策的随意性、突发性、调整频繁等问

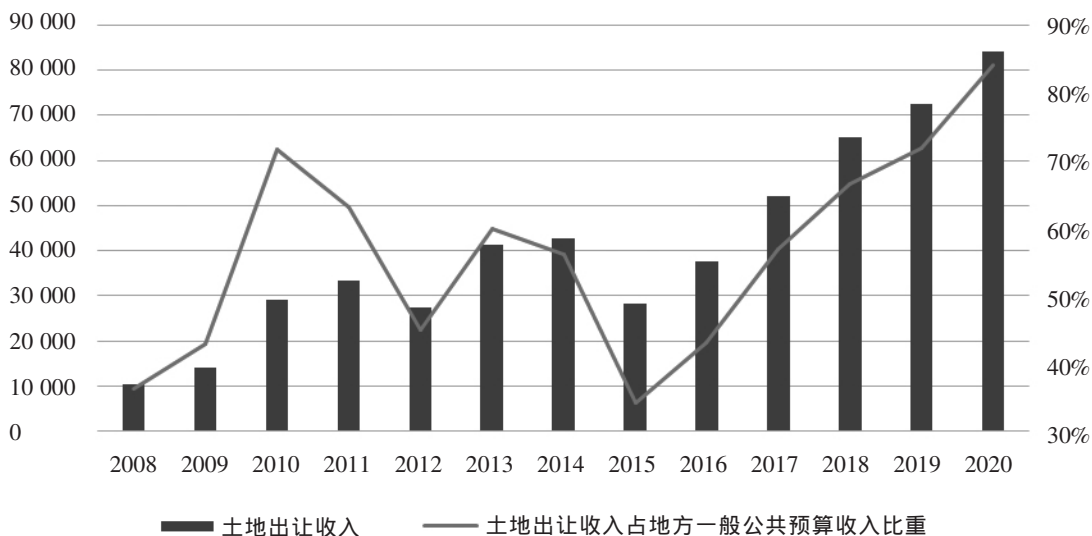


图2 我国土地出让收入增长情况

数据来源:财政部网站、中国政府网

题,也进一步影响了中期财政规划编制质量。

地方财政部门难以对规划期内一些重大政策和重大项目进行全面准确细致的思考和研究,财政收支及宏观经济形势预测的严谨性、科学性和准确性还有待进一步提升。

(二)中期财政规划与年度预算、其他经济社会发展规划的衔接有待加强

中期财政规划要发挥实质性作用,必须加强与年度预算、其他经济社会发展规划的衔接,有效调整预算支出规模和结构,合理配置财政资源,但当前财政规划和预算、政策有所脱节,中期财政规划如何衔接年度预算、其他经济社会发展规划,尚缺乏成熟的实施模式。预算稳定调节基金制度逐步建立并不断规范,但中期财政规划与年度预算间存在不协调,总额控制和赤字约束有限,年度支出限额没有充分考虑中期因素。中期财政规划周期和其他经济社会发展规划周期不一致,经济社会各领域发展规划多较为宏观,所涉及重大政策和项目论证比较粗放,资金测算不够严谨细致,难以满足中期财政规划精细化的要求。很多地方收支预测仅仅是在年度预算基础上,采取基数加增长的方法进行简单预测,未能与经济社会发展规划有效衔接。两者在编制周期、战略目标、编制内容等方面存在差异,如何实现中期财政规划和经济社会发展规划的有机协同,是下一步要探索的重点内容。

(三)中期财政规划管理缺乏制度层面与之匹配的预算决策方式和预算程序

我国各级政府已经编制中期财政规划,但更多是技术层面的完善,尚缺乏制度层面与之相匹配的预算决策方式和预算程序。我国预算决策方式和程序是分散化和碎片化的,预算和规划编制缺乏系统整体的战略规划、政策框架和支出限额约束,不是自上而下分配部门资金、编制预算,尚未实现“自下而上”与“自上而下”的真正结合。各部门更加关注争夺预算资源,而相对忽视了在支出限额下优化资源配置、提高资金使用效率、实

现政策目标,进而损害了预算的政策导向。从国际经验来看,实施中期财政规划的国家基本都在预算的早期阶段引入自上而下的编制方法,消除了自下而上预算编制的不足和弊病^[22]。

(四)中期财政规划管理缺乏实质约束力,预算权和规划权呈碎片化状态

当前的中期财政规划管理仍然缺乏实质约束力。一方面,中期财政规划所确定的目标、项目支出限额等都缺乏明确可衡量的约束指标体系,导致中期财政规划管理实施缺失明晰的落实方案,财政规划难以落地生效,部分规划不能落实到具体项目和预算上;另一方面,中期财政规划与预算绩效管理脱节,预算绩效管理没有很好地与中期财政规划融合,缺乏跨年度的绩效管理,这就导致很难推动中期财政规划管理形成实质性制约。

预算权和规划权碎片化,是中期财政规划管理难以形成实质性约束的主要原因。财权和预算决策体制变革是完善中期财政规划管理的关键和突破口,其核心在于预算和规划权力的统一。中期财政规划管理涉及政府行政权力配置问题,改革必须考虑其政治影响,其会受到既有体制权力配置的影响,但同时也会引发权力结构变化。当前,我国中期财政规划管理由财政部门牵头,其仅有部分预算权力,缺少规划权力和统一的预算权,这导致其难以摆脱部门利益和既有权力分配格局制约,难以有效改变预算分配固化格局,不能整合碎片化预算体制^[23]。同时,法定支出较多,也在一定程度上肢解切割了预算权力。这就导致预算与政策脱节的问题较为突出,财政约束刚性不强,难以真正形成对职能部门的实质性约束,各部门预算二次分配权和规划权难以得到有效协调和约束。

(五)中期财政规划管理制度缺少配套机制建设

首先,部门项目库建设仍不完善。各部门都逐步建立了项目库,但项目立项缺乏科学合理论证,

缺失统一标准和科学分类,项目编制质量不高,很多项目无标准可依,缺少很多关键项目信息,导致对项目的重要性及统筹次序难作安排。其次,会计核算基础不完善。我国现行中期财政规划管理仍然以收付实现制会计制度为基础,在收付实现制下,政府资产状况、成本和债务等的评估很难高质量落实,无法全面反映政府存量资产、隐性债务等信息,不利于中期财政规划编制和实施。最后,不同部门缺乏信息数据共享。我国税务、财政、各职能部门和单位都没有建立使用统一的预算管理系统和数据信息系统,无法实现财政信息和宏观经济数据共享,难以有效支撑中期财政规划预测。

(六)制度环境及宏观环境缺乏稳定性,与中期财政规划管理要求不匹配

中期财政规划管理改革存在问题的根本原因在于我国制度环境与中期财政规划管理所要求的制度环境不匹配、不适应。单方面的中期财政规划管理改革难以突破制度藩篱,导致改革难以起到应有的效果。新的预算编制方法、组织的适应能力和技术能力、适当的宏观财政政策和制度、健全的预算系统及有序的公共财政管理改革是保证中期支出框架有效的基本条件。宏观经济管理模式、行政管理方式和决策机制等制度环境是决定中期财政规划改革成效的关键^[24]。这些制度环境在我国只是部分具备。相关问题主要表现在:一是我国经济发展受政府干预影响较大,政府与市场边界不够清晰,财政支出界限较为模糊,在经济社会转型阶段矛盾倒逼下,政府与市场边界进一步模糊化,导致财政支出难以受到有效约束。二是财政部门与其他职能部门权力划分不清晰,各部门竞相竞争预算权和规划权,导致两大权力割裂和碎片化,进一步增加了整合难度,中期财政规划受制于部门利益桎梏而举步维艰。三是中央地方事权和支出责任处于经常变动之中,转移支付可预期性差,地方政府面临的支出任务多是不确定性的,突发性任务安排属于常态,这就

导致地方难以基于不确定的收支环境和制度来实施科学合理的中期财政规划管理,其对财政纪律、配置效率等方面目标的实现难以起到作用。

四、进一步完善中期财政规划管理的基本路径

我国中期财政规划管理改革逐步深入,但目前仍处于探索阶段,尚未形成全国统一的改革模式和实施路径,仍需进一步明晰改革的基本路径。

(一)以是否提升国家治理能力为标准,推进中期财政规划管理由“形式”向“实质”转变

在过去几年中,各级政府积极推进并已经普遍编制中期财政规划,为实现财政跨年度预算平衡奠定了良好的基础。但中期财政规划管理仍面临“形式”大于“实质”的问题,难以发挥预期的作用,难以有效提升国家治理能力。完善中期财政规划管理,必须将改革重点由编制中期财政规划向实质性推进中期财政规划管理转变,并以国家治理能力是否提升作为判断中期财政规划管理改革是否成功的标准。面对财政收支矛盾凸显的问题,要依据中央重大决策部署,研究确定重大改革和政策事项,据此实施中期财政规划管理。要进一步完善跨年度预算平衡机制,强化支出限额约束,有效调整优化支出结构,构建集中财力办大事的财政政策体系。

(二)强化中央与地方联动,自上而下推动改革

相较于中央政府,地方政府无疑面临着更加不确定的环境。从收入来看,部分地方政府高度依赖于中央转移支付和土地出让收入。前者受中央政府影响较大,我国转移支付体系预期性相对较差,每年地方政府获得的转移支付金额并不确定;后者则受到房地产市场及宏观调控政策等的显著影响,地方政府每年获得的收入也是不确定的。从支出来看,一些地方政府支出由中央政府决定,地方承担了一些中央政府交办的事项。这就导致面对更加不确定的环境,地方政府实施中期财政规划的难度更大。因此,完善中期

财政规划管理需遵循先中央政府和省级政府,后省级以下政府的路径,自上而下推动改革。

(三)从技术和制度两个层面,明确中期财政规划管理改革的重点

要保证中期财政规划管理顺利推进,必须首先推进技术完善和制度变革,通过基本机制和制度建设,逐步使中期财政规划管理发挥实质性作用。就技术层面而言,要强化部门项目库、决策数据和信息支持系统建设,特别是要注重完善财政收支和经济预测方法,提升政府预测和评估能力。同时,要注重中期财政规划与年度预算、其他经济社会发展规划的衔接,实现中期财政规划编制与年度预算编制的联动。就制度层面而言,要特别注重推进预算安排与绩效管理的深度融合,推动预算绩效管理与中期财政规划管理深度融合,强化绩效目标管理,重视绩效评价结果的应用。从更长远来看,预算管理制度、权责发生制政府会计改革、政策和预算决策体制、中央地方事权和支出责任划分、转移支付制度完善是未来改革的重点,有助于实现中期财政规划管理与制度环境的匹配。

五、进一步完善中期财政规划管理的政策建议

推进中期财政规划管理改革,必须跳出预算看预算,从国家治理高度来审视和研究。具体而言,要从如下方面着手:合理协调预算权力和规划权力,保障总量控制和结构调整目标的实现;提高经济、财政收支预测准确性,强化中期财政规划与年度预算、其他经济社会规划的衔接;完善预算决策模式,强化预算绩效管理和预算公开;夯实中期财政规划基础,完善配套机制;完善财政体制,增强制度的确定性。

(一)合理协调预算权力和规划权力,保障总量控制和结构调整目标的实现

中期财政规划管理本质上包含规划和预算两种权力,前者是编制和实施规划的权力(以下简称“规划权力”),其实是财政支出政策,规划

权力一般由各职能部门掌握;后者指向预算资金支持政策,其一般属于财政部门,但因规划权力分散而导致预算权力被肢解,财政部门预算权力分散在各职能部门。规划权力和预算权力分散,也是支出结构固化僵化以及支出缺乏统筹的深层次制度原因。因此,保障中期财政规划管理改革成功,必须要实现规划权力和预算权力的有机协调统一,特别是要首先实现预算权力的统一,从而保障中期财政规划总量控制和结构调整目标的实现^[25]。从国际实践来看,可以考虑两种路径:一是在国务院主导下编制中期财政规划,建立包含财政、发展改革委、人民银行、税务等多部门的中期财政规划委员会或者联席会议,有效协调财政、发展改革委等部门的分工和合作,通过建立部门协作机制将预算权力并入财政部门,实现财权和预算权的统一,并确保中期财政规划与经济社会发展规划、年度预算联动运行。二是采取更加激进的改革措施,将财政部门、税务部门和规划部门的相关预算和规划职能剥离合并,建立直属于国务院的国家预算规划管理局,实现预算权和规划权的统一。国家预算规划管理局在中期财政规划管理中具体负责宏观经济形势、收入和支出预测、支出限额确定等,从而实现规划权和预算权统一,同时也整合了碎片化预算管理体制,为预算体制的进一步改革铺路。

(二)提高经济、财政收支预测准确性,强化中期财政规划与年度预算、其他经济社会发展规划的衔接

进一步细化当前中期财政规划中央范本,总结地方经验,对收支预测、项目库及选择标准等提出具体建议,进一步完善中央对中期财政规划编制工作的顶层设计、框架和方案实施细则。提高经济、财政收支预测的准确性,要总结各地方经验、借鉴国内外先进经验、吸收专家学者最新研究成果、充分利用科学计量模型,由中央提出财政收支预测的方法体系,给予地方政府具体预测指导。同时,将预算功能分类的类级科目逐渐

细化至款级科目。在实践中,还可以考虑组织引入专家学者或第三方机构,成立宏观经济和财政收支预测委员会,为预测工作提供指导和帮助,提高政府形势预测和管理水平。

强化中期财政规划与其他经济社会发展规划的衔接。基于党和政府重大战略决策和发展目标确定相应的政策和项目,通过中期财政规划将相应政策落实到具体预算上,将资金落实到项目上。建立中期财政规划管理的部门协调机制,推动财政和发展改革委等部门进行充分沟通、论证并达成基本共识,依托制度化部门沟通机制推进年度经济社会发展规划与预算的全面对接。提升专项规划和中期财政规划编制质量,明确清晰的项目投资计划及其资金需求,加强在编制时间、项目生成上与中期财政规划的衔接,增强对接能力。

强化中期财政规划与年度预算的衔接,推进跨年度预算平衡机制建设。协调年度预算、中期财政规划编制和审查时间,并形成《中期财政规划报告》和《年度预算报告》,提交政府和人大。在其中要突出人大的作用,将人大审议《中期财政规划报告》和《年度预算报告》的时间延长至2—3个月。建立包含预算稳定调节基金、政府性债券以及赤字的预算平衡机制。合理划分和明确各类基金或收入的作用和定位,强化各类收入管理。要通过预算平衡机制在一个周期内实现收支平衡。

(三)完善预算决策模式,强化预算绩效管理和预算公开

可以借鉴国际经验,完善预算决策模式,在中期财政规划管理中采取以“自上而下”为主、“自下而上”为辅的预算决策模式,在保证总量控制和反映支出优先次序的支出限额的情况下,给予支出部门和各级政府预算决策的自由裁量权。要推动预算绩效管理 with 中期财政规划管理的融合,推进预算公开。一是强化项目绩效目标管理,对所有纳入中期财政规划项目库的项目,都设置明确、可衡量的绩效目标和绩效指标,通过绩效

体现中期财政规划管理的约束性和全过程监督管理,强化支出的结果导向。进一步完善中期预算绩效评价指标体系,形成定量和定性相结合、共性和个性相结合、分行业分领域分层次、与基本公共服务标准和项目支出标准相匹配、横向纵向可测可比的绩效评价指标体系。二是强化绩效评价结果应用及预算公开。形成绩效评价结果与预算安排相结合的奖惩机制,以绩效结果作为预算调整和项目设立、存续及取消的依据。逐步推进中期财政规划管理和绩效预算信息公开,强化外部监督制约,进一步提升人大地位,引入人大的审查监督机制。

(四)夯实中期财政规划管理基础,完善配套机制

提升政府数据信息管理水平。打破各部门间信息孤岛现状,联结发展改革委、财政、税务、统计、海关等部门的数据系统,形成经济社会财政大数据库,统一统计标准和口径,实现相关数据的实时共享和可比。逐步建立推广全国通用的中期财政规划编制信息系统,规范业务流程和业务操作,逐步实现财政部门内部以及财政部门与其他部门的信息共享和互通。

完善财政统计和报告制度。逐步推进权责发生制政府会计改革范围。可以先引入修正的收付实现制,再逐步向权责发生制政府综合财务报告制度转变。

(五)完善财政体制,增强制度的确定性

首先,要进一步明晰各级政府事权和支出责任。适度加强中央政府事权和支出责任,强化省级政府支出责任,减少委托事务,适度降低甚至取消地方政府配套资金,缓解地方支出压力。其次,合理配置政府间的财权。调整理顺税制结构,加快推进房地产税等改革,建立稳定、可持续的地方税体系,并适当赋予地方政府一定税收自主权。全面落实税收法定原则。再次,调整完善转移支付制度,完善地方政府债务限额管理机制。进一步提升转移支付制度的透明度和稳定性,增强

地方政府对未来转移支付规模的可预期性。探索形成规范的债务额度确定机制,明确每年下达债券额度的依据和标准,使地方政府能够形成稳定的收入预期。最后,进一步推动《预算法》修订,在广泛征求意见的基础上,将中期财政规划管理和中期预算的相关法律条款写入《预算法》,提升中期财政规划的法律地位,为相关改革提供法律保障。 **Reform**

参考文献

- [1] MILLS Z, MIN S Y, VLAICU R, et al. Beyond the annual budget: global experience with medium-term expenditure frameworks [Z]. World Bank Publications, 2012.
- [2] 石英华. 积极稳妥推行中期财政规划管理[J]. 公共财政研究, 2015(1): 61-73.
- [3] 李红霞, 刘天琦. 中期财政规划改革的难点与路径探析[J]. 中央财经大学学报, 2016(6): 21-28.
- [4] 刘尚希, 韩凤芹, 张绘. 从政府治理看中期财政规划——基于河北省的经验与教训[J]. 学术研究, 2015(12): 74-80.
- [5] 王朝才, 张晓云, 马洪范, 等. 中期预算制度的国际经验及其启示[J]. 财政科学, 2016(5): 91-102.
- [6] 张玉周. 中期财政规划编制的国际经验及启示[J]. 财政研究, 2015(6): 111-114.
- [7] 牛美丽, 崔学昭. 英国中期财政规划: 公共政策转型下的预算改革[J]. 公共行政评论, 2016(6): 108-126.
- [8] 于雯杰. 中期预算编制国际比较及借鉴——以英美等发达国家为案例[J]. 地方财政研究, 2016(12): 32-36.
- [9] 湖南省预算与会计研究会, 湖南省预算与会计理论研究基地. 中期财政规划管理的国际经验及其借鉴[J]. 预算管理与会计, 2016(10): 59-64.
- [10] 马蔡琛, 袁娇. 中期预算改革的国际经验与中国现实[J]. 经济纵横, 2016(4): 114-120.
- [11] BLONDAL R. Budgeting reform in OECD member countries: common trends[J]. OECD Journal on Budgeting, 2003, 2(4): 7-25.
- [12] SCHIAVO-CAMPA S. Potemkin villages: the medium-term expenditure framework in developing countries[J]. Public Budgeting & Finance, 2009, 12(2): 1-26.
- [13] 河南省财政厅预算局. 推行中期财政规划管理难点问题研究[J]. 预算管理与会计, 2016(10): 7-10.
- [14] 刘晓嵘. 中国中期财政规划实施情况、困境及对策[J]. 地方财政研究, 2018(7): 48-53.
- [15] 全国预算与会计研究会总课题组. 建立中期财政规划和滚动预算制度难点问题研究报告(上)[J]. 预算管理与会计, 2016(2): 16-18.
- [16] SCHICK A. Why most developing countries should not try New Zealand reforms [J]. World Bank Research Observer, 1998, 13(1): 123-131.
- [17] DIAMOND J. Guidance note on sequencing PFM Reforms[Z]. Ators, 2012.
- [18] 王志刚. 建立中期财政规划管理制度的思考[J]. 中国财政, 2014(13): 44-46.
- [19] 中国财政科学研究院《实施中期财政规划的路径与条件研究》课题组. 实施中期财政规划的路径与条件研究[J]. 财政科学, 2016(6): 5-17.
- [20] 齐守印. 中期财政规划管理体制机制性障碍的破解思路[J]. 中国财政, 2016(5): 38-40.
- [21] 张韬. 构建中期预算与年度预算联动机制的思考[J]. 中央财经大学学报, 2017(4): 14-20.
- [22] 王雍君. 中期滚动预算: 新一轮预算改革突破口[N]. 中国财经报, 2013-07-30(003).

- [23]王雍君,李兆宜.规划预算改革的国际镜鉴与中国对策[J].改革,2019(7):73-85.
- [24]燕晓春.中期预算改革的制度环境研究[D].中国财政科学研究院,2017:53-58.
- [25]马蔡琛,郭小瑞.中期财政规划的预算决策行为分析——基于前景理论的考察[J].云南财经大学学报,2015(1):16-21.

Getting Rid of the Dilemma of Medium-term Financial Planning Management

YAN Kun BAO Shu-guang

Abstract: At present, China is faced with such problems as the further aggravation of the contradiction between fiscal revenue and expenditure, the prominent risk of government debt, and the threat of aging population to the sustainability of fiscal expenditure. The medium-term financial planning framework adapted to China's national conditions has been initially formed, but there are still some problems, such as the insufficient ability of financial revenue and expenditure forecast and situation judgment, the need to strengthen the connection with the annual budget and other economic and social development plans, the lack of budget decision-making methods and budget procedures at the institutional level, and the lack of substantive binding force. To promote the management of medium-term financial planning, we should take whether to improve national governance capacity as the standard, and promote the transformation of medium-term financial planning from "form" to "essence"; strengthen the linkage between the central and local governments, and promote reform from top to bottom. From the two aspects of technology and system, we should make clear the key points of medium-term financial planning management reform. Specifically, it is necessary to coordinate budget power and planning power reasonably, improve the accuracy of economic and financial revenue and expenditure forecast, and strengthen the connection between the medium-term financial plan and the annual budget and other economic and social development plans. We should improve the budget decision-making mode, strengthen budget performance management and budget publicity, lay a solid foundation for the management of medium-term financial planning and improve the supporting mechanism, and improve the financial system and enhance the certainty of the system.

Key words: medium-term financial planning; fiscal sustainability; national governance; budget performance management

(责任编辑:文丰安)