

山东省人民政府文件

鲁政发〔2015〕15号

山东省人民政府 关于贯彻落实国发〔2015〕3号文件 实行中期财政规划管理的意见

各市人民政府，各县（市、区）人民政府，省政府各部门、各直属机构，各大企业，各高等院校：

为加快建立现代财政制度，改进预算管理和控制，根据《国务院关于实行中期财政规划管理的意见》（国发〔2015〕3号）、《中共山东省委山东省人民政府关于深化财税体制改革的意见》（鲁发〔2014〕18号）等要求，现就实行中期财政规划管理提出

以下意见：

一、总体要求

中期财政规划是在科学预判未来三年财政收支情况的基础上，合理确定财政收支政策和重大项目资金安排，逐年滚动管理，实现规划期内跨年度平衡的预算收支框架。实行中期财政规划管理，有利于提高财政政策的前瞻性、有效性和可持续性，保障重大改革政策实施，更好发挥财政稳定器和“逆周期”调节器作用，促进经济结构调整和发展方式转变。实行中期财政规划管理的总体要求是：

（一）**统筹当前长远。**中期财政规划应以省委、省政府重大战略决策为依据，以实现全省中长期发展规划和预期绩效目标为导向，以各领域中长期发展规划为参照，既要适应新常态要求，研究解决好当前财政经济发展中面临的问题，又要考虑长远发展，处理好经济建设与民生改善、生态环境保护之间的关系，促进财政经济可持续发展。

（二）**坚持问题导向。**中期财政规划应在认真总结现行财政收支政策运行情况的基础上，研究调整相关财政收支政策，通过科学合理测算，对未来三年财政收支进行统筹安排，着力解决各类规划之间衔接不够、财政支出结构固化、支出政策“碎片化”、资金使用效率不高等问题，为推进政府治理体系和治理能力现代化、加快经济文化强省建设提供制度保障。

（三）**加强财力统筹。**中期财政规划应与宏观调控政策、当

地经济发展水平、财力状况、偿债能力等相适应。以规划期内各项财力来源为基础，切实加强一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算的统筹衔接，积极稳妥安排当年收入，全面统筹结转结余资金、上级转移支付、地方政府债务收入等各类财政资金。

（四）突出保障重点。中期财政规划应在科学设置财政支出总量控制目标、实行支出限额控制的前提下，依据重大改革和增支事项重要性排序择优选择，集中财力投向关系全省经济社会发展全局的重大项目，有计划、分步骤解决制约全省经济社会发展的关键问题，提升财政资金配置效率。

（五）强化约束机制。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。强化中期财政规划对年度预算编制的约束，年度预算编制必须在中期财政规划框架下进行，未列入中期财政规划的重大项目，原则上不得列入年度预算。中期财政规划按照三年滚动方式编制，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。

（六）防控财政风险。中期财政规划应对规划期内重大改革、支出政策的影响进行评估，研究判断存在的财政风险隐患，合理确定地方财政风险控制目标，建立地方政府债务风险预警和应急处置机制，严格防控财政风险。

（七）讲求支出绩效。中期财政规划期内的支出项目安排要

与预期经济社会绩效目标相结合，与预算执行进度、监督检查结果、实施效果等相挂钩。要建立绩效评价结果与预算安排相衔接的运行机制，提高财政资金使用效益。

二、中期财政规划的框架内容

中期财政规划主要包括预测现行政策下财政收支、分析现行财政收支政策问题、制定财政收支政策改革措施、测算改革后财政收支情况、评估可能出现的财政风险等5个方面内容：

（一）预测现行政策下财政收支。在深入分析宏观经济形势的基础上，对未来三年财政收入、支出及地方政府债务情况进行预测。一是根据国民经济和社会发展规划纲要及年度计划，考虑国际国内发展环境重大变化，结合基期年（规划期前一年）经济社会发展情况，分年度研判未来三年地区生产总值、投资、消费、进出口、价格指数等主要指标走向。二是结合宏观经济形势分析、现行国家财税体制和深化改革等情况，测算一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算未来三年收入。逐步建立收入分析模型，提高收入预测的科学性、准确性。三是按照现行政策，测算一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算未来三年支出，一般公共预算、政府性基金预算和国有资本经营预算支出测算到功能分类的类级科目，社会保险基金预算分险种测算。四是根据未来三年财政收入和支出情况，测算规划期内新增地方政府债务需求规模。根据财力、债务风险等因素，结合国务院以前年度下达的

地方政府债务限额情况，预测规划期内新增地方政府债务限额。

(二) 分析现行财政收支政策问题。中期财政规划管理坚持问题导向，通过对现行政策下财政收支的预测和对现行财政收支政策实施效果的分析，深入查找问题。一是分析本地区宏观税负与经济发展水平和产业结构的匹配程度，税收优惠政策、结构性减税、普遍性降费的实施情况；非税收入项目设置是否符合简政放权、激活市场、减轻社会负担、提供基本公共服务能力等政策导向；部分税制改革政策对财政收入的影响，非税收入管理的规范等。二是分析现行支出政策设计中的长期平衡考量机制，政府与市场的边界，一些重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩对财政支出结构的影响，省及以下政府间事权划分，社会保障、医疗卫生支出因人口结构变化的增长情况，针对不同群体、不同区域的补助政策平衡情况，政府和社会资本合作项目（PPP）财政补贴等支出情况，一些亟需解决问题在支出预算中的保障情况，已安排的财政资金由于各种原因形成沉淀的情况等。三是分析研判规划期内平衡财政收支所需新增地方政府债务规模是否突破预期地方政府债务新增限额，债务率等风险控制指标是否超过警戒线。高风险地区、高风险领域制定的债务应急处置预案和风险化解计划是否切实可行，存在的风险隐患等。

(三) 制定财政收支政策改革措施。针对财政收支政策运行中存在的问题，结合政府间事权和支出责任划分，认真研究制定财政收支政策改革措施。一是按照规划期内国家税制改革以及非

税收收入、社保缴费和国有资本经营收益政策调整，提出贯彻落实意见，评估政策对经济和相关产业的影响以及企业、个人税费负担的变化。对地方管理权限内相关税收、非税收入、国有资本经营收益和社保缴费政策，提出调整方案，明确调整目标、内容和实施时间，分析对本地区收入的影响。二是针对现行财政支出政策中存在的突出问题，综合考虑财政承受能力、可持续发展能力，严格围绕规划期内的同级党委、政府工作中心，研究确定重大改革和政策事项，列出分年度工作任务和时间节点，积极探索财政支出政策方式转变，盘活财政存量资金。民生支出政策要说明资金使用对象、保障标准、运行流程等情况；重大建设项目要明确投资规模、筹资渠道、分年度投资计划等事项。三是科学设定预算绩效目标，建立和完善可测量、可比较、可追踪的差别化预算支出绩效评价指标体系，逐步将绩效管理范围覆盖到各级预算单位和所有财政资金，绩效评价重点由项目支出拓展到部门整体支出和政策、制度、管理等方面，实现预算编制有目标、预算完成有评价、评价结果有应用的全过程绩效管理，建立健全预算绩效管理机制。四是根据财政收支和政府债务风险预测情况，合理确定地方政府债务限额等风险控制目标，将地方政府债务分类纳入预算管理，并建立债务风险预警和应急处置机制。规划期内新增地方政府债务规模应当符合限额管理及风险预警等地方政府债务管理政策要求。对新增地方政府债务规模可能导致突破限额或超过风险警戒线的地区，应相应调整规划期内收入或支出安

排。

(四) 测算改革后财政收支情况。根据财政收支政策改革方案，测算未来三年财政收支情况，并进行综合平衡。一是未来三年总量平衡情况。重大财税政策按规划实施后，各级应合理安排分年度支出项目，确保未来三年实现一般公共预算总量平衡、政府性基金预算和国有资本经营预算当年平衡、社会保险基金分险种收支平衡。二是预算稳定调节基金变动情况。各级应当分年测算预算稳定调节基金存量和增减变动情况。年度一般公共预算收入大于支出的，可以安排化解地方政府债务或补充预算稳定调节基金；收入小于支出的，可以调入预算稳定调节基金实现平衡。三是地方政府债务变动预测。重大财税政策实施以后，各级应根据财力、债务风险等因素，结合往年情况，预测规划期内地方政府债务新增限额；结合预期地方政府债务限额、债务风险警戒线、存量债务化解、控制债务风险等情况，按照规划期内跨年度财政收支平衡的要求，合理测算新增地方政府债务规模。

(五) 评估可能出现的财政风险。对规划期内可能出现的财政经济运行风险、重大自然灾害损失以及政府债务风险等对中期财政规划执行的影响进行风险评估，并拟定应对预案。

三、中期财政规划的编制流程

中期财政规划以部门中期财政规划为基础，编制流程主要分为前期准备、部门建议、财政初审、部门完善、政府审批、告知批复 6 个阶段：

(一) 前期准备。财政部门会同有关部门收集规划期内财政经济形势分析预测信息、上级政府中期财政规划及相关部门中期财政规划等。财政部门研究提出本地中期财政规划编制原则、重点和要求，完善准备工作，下发编制通知。

(二) 部门建议。各部门收集规划期内批准实施的规划和政策，根据国家和同级党委、政府重大战略部署，按照重要性排序，研究提出部门重大改革和政策事项、未来三年分年度资金安排和预期绩效，形成中期财政规划建议，报财政部门审核汇总。

(三) 财政初审。财政部门围绕贯彻落实同级党委、政府重大战略部署，审核部门实施重大改革、重大政策、重大项目以及分年度规划建议，汇总平衡后提出中期财政规划草案。同时，提出部门中期财政规划调整完善建议，反馈部门。

(四) 部门完善。财政部门向各部门下达分年度支出限额(或控制数)及重点项目安排意见，各部门根据财政部门审核建议，对部门中期财政规划草案进行调整完善后，再次报财政部门审核。

(五) 政府审批。结合规划期内经济社会发展目标、上级政府中期财政规划和跨年度预算平衡需要等，财政部门完善中期财政规划提交同级政府审批，报上级财政部门备案。

(六) 告知批复。财政部门根据同级政府批准的中期财政规划，将重大改革和政策事项以适当方式告知各地区、各部门，条件具备的，可一并批复各部门中期财政规划。

自 2015 年起，省级和各设区的市级财政部门正式启动编制 2016—2018 年财政规划。所有省直部门全部纳入部门中期财政规划编制范围。各市 2016—2018 年财政规划经同级政府批准后，于 2015 年 12 月底前报省财政厅备案。以后年度比照办理。鼓励有条件的县（市、区）结合本地实际，积极探索编制本地区中期财政规划和部门中期财政规划，力争 2017 年县级全面实施。

四、组织实施

实行中期财政规划管理是推进国家治理体系现代化、深化财税体制改革的重要举措，政策性强，涉及面广，各地区、各部门要统一思想、高度重视，增强紧迫感、责任感，切实抓紧抓好这项工作。

（一）强化组织领导。省直各部门要高度重视，切实加强领导，认真组织，抓紧研究相关行业、领域的重大改革和政策措施，确保高质量、高水平完成中期财政规划编制工作。各级政府要从推进国家治理体系现代化的高度，切实加强对实行中期财政规划管理的组织领导。市县财政部门要因地制宜，细化工作措施，制定编制中期财政规划的具体办法。

（二）明确部门职责。财政部门是中期财政规划的编制主体，负责制定规划编制总体要求，审核各部门提交的收支规划，汇总编制中期财政规划草案，组织和监督中期财政规划执行。全省中期财政规划草案应征求相关部门和社会有关方面的意见，报省政府批准后实施。各部门是部门中期财政规划的编制主体，应结合

国民经济和社会发展五年规划纲要及相关专项规划、区域规划的编制实施，按照部门职责分工，研究提出未来三年涉及财政收支的重大改革和政策事项，测算分年度支出需求，提交财政部门综合平衡，在此基础上形成部门中期财政规划。

（三）加强协调配合。各级财政部门要主动加强与其他部门的沟通协调，做好中期财政规划与国民经济和社会发展规划及相关专项规划、区域规划的衔接工作。各部门要树立中期财政观念，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、可持续发展，不得一年一定。对于农业、教育、科技、社会保障、医疗卫生、扶贫、就业等方面涉及财政支持的重大政策，有关部门应会同财政部门建立中长期重大事项科学论证机制，避免政策“碎片化”和随意性。

（四）夯实管理基础。各部门要编制好本部门本行业的相关规划，合理确定年度工作任务，及时提供部门基础信息和相关行业数据，为中期财政规划编制提供良好支撑。要进一步深化专项资金管理改革，大力推进项目库管理，做好项目储备，增强预算安排的前瞻性和预见性。各级政府要尽快落实管理责任，督促财政和其他相关部门做好编制中期财政规划的基础工作。各级财政部门要加强财政数据信息管理、支出项目化管理和定额标准体系建设，为规划编制提供必要的人员保障和技术支持。按照建立透明预算制度的要求，稳步推进中期财政规划公开，提高社会公众参与度。条件成熟的地区，要及时向社会发布中期财政规划；条

件暂不成熟的地区，应将财政规划在政府、部门等内部先行公开，逐步向社会公开。

山东省人民政府
2015年7月10日

抄送：省委各部门，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省法院，省检察院，济南军区，省军区。
各民主党派省委。

山东省人民政府办公厅

2015年7月13日印发

