

# 广东省人民政府文件

粤府〔2015〕58号

---

## 广东省人民政府关于实行中期财政规划管理的实施意见

各地级以上市人民政府，各县（市、区）人民政府，省政府各部门、各直属机构：

为改进预算管理和控制，加快建立现代财政制度，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）要求，现就我省实行中期财政规划管理提出以下实施意见：

### 一、总体要求

通过科学研判未来三年重大财政收支情况，采取逐年更新滚动管理方式，实现规划期内预算收支跨年度平衡。以问题为导向，研究调整相关财政收支政策，改进预算管理和控制要求，将

财政预算安排与本地区重大发展战略及各项事业发展规划紧密衔接，提高预算编制的前瞻性、有效性和可持续性，使中期财政规划渐进过渡到真正中期财政预算，推动财政可持续发展。

## 二、基本原则

(一) 统筹兼顾，问题导向。主动适应经济发展进入新常态、财政收入增幅回落的现状，同时兼顾长远发展，处理好经济建设与民生改善、生态环境保护之间的关系，优化财政资金分配。针对部分财政支出政策“碎片化”、不可持续等问题，从政策内容和运行机制上查找原因，提出解决问题的改革措施。

(二) 限额控制，突出重点。依据宏观经济形势和财政政策，审慎稳妥预计财政收入，科学合理设置财政支出总量控制目标、分部门支出限额控制目标、赤字或债务余额控制目标。在支出限额内，依据重要性排序择优选择项目，保障关系全省经济社会发展的重点领域改革和重大项目资金需求，积极维持政权运转和提供基本公共服务支出需要。

(三) 滚动调整，防控风险。按照三年滚动方式做好中期财政规划，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，再增加一个年度规划，形成新一轮中期财政规划。加强政府债务管理，建立风险预警和应急处置机制，科学研判风险隐患，切实防控财政风险。

## 三、中期财政规划的主要内容

中期财政规划是中期预算的过渡形态，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（以下合称四大预算体系），主要包括以下五方面内容：

#### （一）预测现行政策下财政收支。

1. 宏观经济形势分析。根据国民经济和社会发展规划纲要及年度计划，结合规划前期经济社会发展情况及国内外发展环境重大变化，分年度研判未来三年地区生产总值、投资、消费、进出口、价格总水平、就业率等主要指标走向。

2. 现行财政收入测算。结合宏观经济形势分析、现行国家财税体制和各项财政收入政策情况，运用经济计量模型测算未来三年四大预算体系财政收入。各项收入测算到功能分类的“款”级科目。

3. 现行财政支出测算。按照现行支出政策，测算未来三年四大预算体系支出，其中一般公共预算、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，社保基金预算分险种测算。支出规划按照量入为出、厉行节约、统筹兼顾、确保重点的原则编制，编列至具体支出政策项目。

4. 地方政府债务变动预测。根据未来三年财政收入和支出情况，结合上级政府下达的政府债务限额情况，测算规划期内新增政府债务需求规模。

#### （二）分析现行财政收支政策问题。

1. 财政收入政策问题。重点分析国家税制改革对各级财政

收入的影响；省以下收入分成体制与事权和支出责任划分相匹配情况；非税项目设置符合简政放权、激活市场、减轻社会负担、提供基本公共服务等政策导向情况。

2. 财政支出政策问题。结合人大建议、政协提案、审计报告、财政监督检查报告、财政绩效评价报告以及财政资金结转结余情况，研究现行及到期支出政策存在的问题。重点分析是否存在因项目不切合实际导致难以实施、结余结转资金规模过大、资金使用绩效不高、实施中难以监控导致支出合规性较差等问题。同时，研究人民群众关注热点问题预算支出保障情况。

3. 债务风险问题。重点分析规划期内平衡财政收支所需新增政府债务规模情况，包括是否突破新增限额，债务率等风险控制指标是否超过警戒线，制定的债务应急处置预案和风险化解计划是否切实可行等。

### （三）制定财政收支政策改革方案。

1. 财政收入政策改革措施。包括提出规划期内国家税制改革的贯彻落实措施；提出完善省以下分税分成收入体制的意见；在地方收入管理权限内，提出调整税收、非税收入、国资预算、社保基金收入政策的意见。

2. 财政支出政策改革措施。围绕本地区党委、政府的重大决策部署，结合专项事业发展规划、行业规划，明确规划期内重大改革事项和政策及其分年度资金安排计划、政策期限、预期绩效目标，优先保障重大改革项目增加支出，完善各项一般性转移

支付政策。

3. 政府债务风险控制措施。根据财政收支和政府债务风险预测情况，合理确定财政赤字规模、政府债务限额等风险控制目标，将债务分类纳入预算管理，制定债务风险预警和应急处置措施。

#### （四）测算改革后财政收支情况。

1. 建立跨年度平衡机制。结合经济形势状况，通过增减预算稳定调节基金和地方政府债务规模等办法，建立跨年度预算平衡机制。在经济形势较好、财政收入增速较快的年份，适当控制政府性债务增幅，并将剩余的收入用于补充预算稳定调节基金和化解政府性债务；反之，则通过适当调入预算稳定调节基金、增加政府性债务等措施平衡当年度预算。

2. 测算未来三年财政收支平衡情况。合理确定收支改革方案、预算稳定调节基金和政府性债务使用方案，确保未来三年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。

3. 预算稳定调节基金、地方政府债务变动情况。分年度测算预算稳定调节基金存量、政府债务年度余额及增减变动情况。

#### （五）评估可能出现的财政风险。

评估规划期内可能出现的宏观经济运行风险、重大自然灾害损失及政府债务风险等对中期规划执行的影响，提出应对措施。

### 四、编制主体和职责分工

财政部门是本地区中期财政规划的编制主体，负责牵头制定

中期财政规划和部门预算中期规划管理办法，组织中期财政规划编制，审核汇总和综合平衡规划，组织实施规划，开展相关监督检查和绩效评价等。

发展改革部门负责宏观经济形势分析，根据国民经济和社会发展规划纲要及年度计划，分年度研判未来三年本地区的宏观经济形势。

各预算部门（单位）是部门中期财政规划的编制主体，负责做好部门事业发展规划、行业规划与中期财政规划的衔接，并会同财政部门建立中长期重大事项论证机制；组织和汇总编制本部门管理领域的中期财政规划，研究提出未来三年涉及财政收支的重大改革和政策事项，并测算分年度收支数额；组织编制本部门及所属单位部门预算中期规划；组织实施规划；开展本部门（单位）的监督自查和绩效自评等。

## **五、编制流程和时间安排**

（一）编制流程。省级中期财政规划编制流程主要分为前期准备、部门建议、财政初审、政府初审、部门修改、政府审批、告知批复等七个阶段。具体如下：

1. 前期准备。省发展改革部门负责宏观经济形势分析，于规划期前一年3月上旬前完成，提供省财政部门。省财政部门负责现行财政收入预测，于规划期前一年3月上旬前完成。省直各部门负责现行财政支出预测，于规划期前一年3月上旬前完成。

2. 部门建议。省直部门收集规划期内批准实施的相关规划和

政策，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，按重要程度进行排序，形成三年滚动财政规划建议，报省财政部门审核汇总；于规划期前一年4月上旬前完成。

3. 财政初审。省财政部门围绕省委、省政府重大战略部署与部门重大改革和政策事项的逻辑关系，审核部门分年度规划建议，提出综合平衡方案及规划草案，报省政府初审；于规划期前一年5月上旬前完成。

4. 省政府初审。省政府对中期财政规划草案进行初审，于规划期前一年5月中旬前完成。

5. 部门修改。省财政部门将政府初审意见反馈省直部门。省政府初审确定的分年度支出金额作为部门分年度支出控制数。各部门在分年度支出控制数限额内提出调整修改意见，再次报省财政部门审核。省财政部门汇总审核各部门修改意见，完善中期财政规划，上报省政府；于规划期前一年6月中旬前完成。

6. 省政府审批。省政府对中期财政规划进行审批，于规划期前一年7月底前完成。

7. 告知批复。省财政部门将省政府批准的部门中期财政规划函告省直部门，并将省级中期财政规划报财政部备案；于规划期前一年7月底前完成。

在中期财政规划编制第一年，根据实际启动时间，相应顺延时限要求。每年的具体编制流程和时限要求，由省财政厅根据实际情况另行明确。各地要比照省的要求拟订本地区的中期财政规

划编制流程和时限要求。

## （二）时间安排。

1. 省级从 2015 年上半年起启动中期财政规划编制工作。省财政部门会同省直各部门从 2015 年上半年起开始编制 2016 - 2018 年省级中期财政规划，并于 2015 年 9 月前完成。此后，逐年滚动向前编制。

2. 市、县两级于 2016 年起启动中期财政规划编制工作。各地从 2015 年起开始研究中期财政规划编制工作；有条件的地区，可从 2015 年起编制中期财政规划（其中深圳市按国家要求从 2015 年起编制）；从 2016 年起，各地级以上市每年均应编制中期财政规划并报省财政厅备案，所有县（市、区）每年应编制中期财政规划并报上一级地级以上市财政部门备案，其中财政省直管县报省财政厅备案。

## 六、编制要求

（一）中期财政规划对年度预算具有约束性。中期财政规划在年度预算启动前完成，经本级人民政府批准实施，对年度预算具有约束性。年度预算编制必须在中期财政规划框架下进行。第一年的年度预算编制必须在中期财政规划框架下进行，后两年规划指引相应年度预算，确需调整的，须有充分的政策依据并按预算报批程序执行。

（二）中期财政规划应在规定范围内调整。国家或省出台新政策措施，涉及新增加项目的，将该新增项目纳入中期财政规

划，淘汰原规划中按照重要程度排序靠后的项目，或增加调入预算稳定调节基金、增加政府性债务补充新增项目所需资金。当年度预计收入减少时，淘汰原规划中按照重要程度排序靠后的项目，或增加调入预算稳定调节基金、增加政府性债务弥补资金缺口。当年度预计收入增加时，从项目库中选择按照重要程度排序靠前的项目纳入中期财政规划，或补充预算稳定调节基金、减少省级政府债务。

（三）中期财政规划应与支出政策项目库对接。在提出财政支出政策改革方案和支出政策时，应对其必要性、重要性、可行性进行论证，并按支出测算和重要程度进行排序。列入项目库的支出政策项目，作为中期财政规划和年度预算编制的备选项目。

（四）中期财政规划实行全过程绩效评价管理。编制中期财政规划时，须明确每个支出项目的绩效目标，并在规划实施阶段建立支出项目使用绩效考评机制，根据绩效考评结果，淘汰使用绩效差的项目，增补绩效目标显著的项目。

## 七、组织实施

（一）加强组织领导，落实工作责任。各部门要抓紧研究相关行业、领域的重大改革和政策措施，积极配合财政部门做好工作。要抓紧制定本地区、本部门中期财政规划的具体编制办法，及时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，科学制订形成中期财政规划。

（二）注重规划衔接，建立评估机制。各级财政部门要加强

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、财政中长期计划、专项事业发展规划、行业规划、区域发展规划的衔接。各级预算部门（单位）要树立中期财政理念，涉及财政政策和资金支持的规划，应与中期财政规划相衔接；除中央和省新部署的重大改革外，未纳入中期财政规划的增支政策，年度预算原则上不予安排。对于农业、教育、科技、社会保障、医疗卫生、扶贫、就业、环境保护、财政体制、转移支付等方面的重大政策，必须建立中长期重大事项科学论证机制。

（三）**夯实管理基础，推进信息公开。**各级财政部门应深化财政管理各项改革，大力推进项目库管理，做好项目储备，提前明确分年度分地区资金安排；要加强财政数据信息管理、支出项目管理和定额标准体系建设，强化人员队伍建设，为规划编制提供必要的人员保障和技术支持。要稳步推进中期财政规划公开，适时向社会发布中期财政规划；条件暂不成熟的，应将财政规划在政府及部门等内部试行公开，逐步再向社会公开。



公开方式：主动公开

---

抄送：省委有关部委办，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省  
纪委办公厅，广州军区、南海舰队、广州军区空军、省军区，  
省法院，省检察院，省有关单位。

---

广东省人民政府办公厅秘书处

2015年6月23日印发

---

