

国务院文件

国发〔2015〕3号

国务院关于实行中期财政规划管理的意见

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

深化财税体制改革是党中央、国务院作出的重大决策，为加快建立现代财政制度、改进预算管理和控制，现就实行中期财政规划管理提出以下意见：

一、总体要求

当前，我国经济社会发展面临的国内外环境错综复杂，财政可持续发展面临较多挑战，财政收入增速下降，与支出刚性增长矛盾进一步加剧；现行支出政策考虑当前问题较多，支出结构固化僵化；地方政府性债务存在一定风险隐患；专项规划、区域规

划与财政规划衔接不够，不利于预算统筹安排。实行中期财政规划管理，由财政部门会同各部门研究编制三年滚动财政规划，对未来三年重大财政收支情况进行分析预测，对规划期内一些重大改革、重要政策和重大项目，研究政策目标、运行机制和评价办法，通过逐年更新滚动管理，强化财政规划对年度预算的约束性，有利于通过深化改革解决上述问题，实现财政可持续发展，也有利于充分发挥财政职能作用，促进经济结构调整和发展方式转变。

（一）指导思想。深入贯彻党的十八大和十八届二中、三中、四中全会精神，按照党中央、国务院决策部署，认真总结现行财政收支政策运行情况，以问题为导向，研究调整相关财政收支政策，通过科学合理测算，对未来几年财政收支进行统筹安排，提高财政政策的前瞻性、有效性和可持续性，促进经济社会平稳健康发展。

（二）基本原则。

1. 统筹当前长远。既要着力应对当前经济发展进入新常态、财政收入增幅回落等问题，也要考虑长远发展，处理好经济建设与民生改善、生态环境保护之间的关系，优化财政资金分配，切实防范财政风险，促进实现国家长治久安。

2. 坚持问题导向。针对部分现行财政支出政策“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，立足基本国情，借鉴国际经验，提出解决问题的改革措施。

3. 实施滚动调整。中期财政规划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。

4. 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。

二、中期财政规划主要内容

中期财政规划是中期预算的过渡形态，是在对总体财政收支情况进行科学预判的基础上，重点研究确定财政收支政策，做到主要财政政策相对稳定，同时根据经济社会发展情况适时研究调整，使中期财政规划渐进过渡到真正中期预算。中期财政规划涵盖一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算，主要包括四部分内容：

（一）预测现行政策下财政收支。根据国民经济和社会发展规划五年规划纲要及年度计划，考虑国际国内发展环境重大变化，结合基期年的经济社会发展情况，预测未来三年经济社会发展状况及主要经济指标。在做好经济预测的基础上，按照现行宏观经济政策，预测未来财政收支情况。

（二）分析现行财政收支政策问题。根据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：一是财政收入制度存在的问题。现行税制对促进资源节约和环境保护、化解过剩产能、调节收入分配以及筹集财政收入等方面的作用，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。二是财政支出政策存在的问题。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，社会保障、医疗卫生支出因人口结构变化的增长情况，一些亟需解决的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。三是债务风险问题。部分地区地方政府性债务规模较大，存在的风险隐患等。

（三）制定财政收支政策改革方案。一是在财政收入政策方面，财政部门要与税务、海关、发展改革等相关部门协商提出税制改革、重大税收政策调整、清理规范收费和政府性基金项目的路线图和时间表，明确政策目标和政策实施时间，评估政策对经济运行和相关产业的影响以及企业、个人税费负担的变化。二是在财政支出政策方面，财政部门要与相关部门梳理规划期内重大改革、支出政策和支出项目，明确政策目标，列出分年度工作任务和时间节点，说明资金使用对象、保障标准、运行流程，建立预算绩效评价机制，并加大结转结余资金清理力度，减少新增沉淀资金。三是在政府债务管理方面，财政部门要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，并建立债务风险预警和应急处置机制。

(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。

三、编制主体和程序

财政部牵头编制全国中期财政规划。全国中期财政规划对中央年度预算编制起约束作用，对地方中期财政规划和年度预算编制起指导作用。财政部要在下一年度预算编制启动之前，提前编制中期财政规划草案。草案应征求相关部门和社会有关方面的意见，报国务院批准后实施。

各部门应结合国民经济和社会发展规划纲要及相关专项规划、区域规划的实施，按照部门职责分工，研究未来三年涉及财政收支的重大改革和政策事项，并测算收支数额，及时提交财政部汇总平衡。同时，各部门还要编制部门三年滚动财政规划，按照部门预算管理有关规定执行。

各省、自治区、直辖市及计划单列市财政部门要比照中央做法，编制地方中期财政规划，经同级人民政府批准后，报财政部备案。省级各部门、省级以下地方财政部门也可分别编制省级部门三年滚动财政规划和当地中期财政规划。

四、组织实施

(一) 强化组织领导。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。地方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。地方各级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）增强协调意识。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。

（三）做好基础工作。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。地方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。地方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。

中华人民共和国国务院

2015年1月3日

（此件公开发布）

国务院办公厅秘书局

2015年1月6日印发

山东省人民政府办公厅

2015年1月14日翻印
