科研要报

2018 年第 4 期(总第 108 期)

辽宁省财政科学研究所
辽 宁 省 财 政 学 会

2018 年 10 月 25 日

●崔惠玉　推进辽宁中期财政规划框架体系建设思路与路径安排

2015 年《国务院关于实行中期财政规划管理的意见》的出台，对实施启动中期财政规划管理提出了明确的要求，从 2015 年起，我国各省级政府相继出台中期财政规划管理的实施意见，规范其直属部门编制三年滚动预算的基本要求。一系列的改革举措，表明中国各级政府面向中期视角的财政收支管理的战略性转型悄然而至。从不同国家的历史经验来看，中期财政规划改革都是一个十分重要的研究问题，作为一项全新的工作，从改革之初到建立具有真正约束力的中期财政规划框架需要十分严苛的条件，这些条件对现实背景下的中国多是不具备的。本文基于辽宁省的具体情况，梳理了辽宁进行中期财政规划管理改革进程中存在的主要问题，分析存在问题的主要原因，根据当前中期财政规划改革的实际需要，提出推进中期财政规划框架体系建设的思路，提出中期财政规划内容框架的设计以及逐渐引进中期财政规划管理的路径。

推进辽宁中期财政规划框架体系建设思路与路径安排*

东北财经大学　崔惠玉

2015 年，财政部根据国务院发布的《关于实行中期财政规划管理的意见》要求，开始牵头编制全国中期财政规划，并要求各省、自治区、直辖市、计划单列市财政部门编制地方中期财政规划，同时文件给予省级以下地方财政部门适当的选择权，可以自主决定是否编制中期财政规划。省级政府基本上全部根据国务院印发的文件和财政部相关要求，出台了省级政府中期财政规划编制工作方案或要求，有的省份还选择一些基层地方政府开展编制中期财政规划的试点。

一、辽宁中期财政规划实施的基本情况分析

(一)辽宁中期财政规划实施的主要内容

2014 年 12 月 31 日，辽宁省政府根据新修订的《预算法》，按照《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》的有关规定，印发了《辽宁省深化预算管理制度改革实施方案》，方案提出“改进预算管理和控制，建立跨年度预算平衡机制”的建议，在此建议下，明确指出“实行中期财政规划管理”。并具体提出了“编制方式和内容”、“启动时间及要求”。辽宁省的中期财政规划按照三年滚动方式编制。中期财政规划对年度预算起到约束作用，年度预算编制必须在中期财政规划框架下进行。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衔接。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。包括现行财政收支政策及测算、问题分析、改革方案、改革后收支测算等。2015 年 6 月 26 日，辽宁省印发了《关于推行中期财政规划管理的通知》，通知提出了编制

*本文系辽宁省财政科研基金项目(15B004)相关成果。

中期财政规划的具体要求。主要是“坚持限额控制”、“突出工作重点”、“统筹财力配置”、“防控财政风险”四个方面。“限额控制”主要是指科学设置财政支出问题控制目标，分部门、分类别的支出限额控制目标，赤字或债务余额控制目标。“突出工作重点”主要是指要在限额控制的前提下，依据重大改革和增支事项重要性排序择优选择。“统筹财力配置”是指中期财政规划要加强与四本预算的统筹衔接，综合安排各项收入来源。“防控财政风险”是指要评估改革政策影响，研判存在财政风险隐患，合理确定地方财政风险控制目标，建立地方债务风险预警和应急处理机制。同时具体规定了中期财政规划编制主体和职责分工，明确了中期财政规划的框架内容，规范了中期财政规划编制流程等。该文件是辽宁省进行中期财政规划管理的纲领性文件。在《辽宁财政“十三五”规划纲要》中指出，“十三五”时期全省财政发展的目标之一是增强财政保障能力，按照与地区生产总值等经济社会发展指标相适应的原则，与中期财政规划相衔接。在这里明确提出继续实施中期财政规划的基本政策。

同时，关于中期财政规划也散见于各项财政管理事项或各专项资金的管理文件当中。如《关于印发辽宁省省直机关经费管理规定的通知》《关于印发省对下专项转移支付绩效目标管理暂行办法的通知》等文件当中，都提出关于中期财政规划管理的具体要求。而且，辽宁省的中期财政规划与预算绩效管理工作的结合越来越密切。这些标志着辽宁省中期财政规划从 2015 年开始就按照中央相关规定开始启动，并逐渐深入、不断完善。

(二) 辽宁省中期财政规划改革存在的主要问题

中期财政规划是一项技术性很强的工作，西方国家从引入中期财政规划到逐渐完善成熟经历了一段比较长的时间。我国以及辽宁省实施中期财政规划同样需要不断地进行项目储备，需要一大批专业从业人员，需要完善的财政规划技术支持体系等。更为重要的是，需要考虑中期财政规划与国民经济和社会发展规划如何进行有效衔接的问题，如何构建财政部门与职能部门、职能部门内部财务部门与业务部门协调配合的三年滚动财政规划编制工作机制等相关问题。同时，需要深入思考预算绩效管理与中期财政规划之间的关系、中期财政规划与年度预算如何衔接等。结合我国及辽宁省目前中期财政规划实施的具体情况，存在的主要问题有以下几个方面。

1.预算与政策、规划脱节的现象依然严重

中期财政规划试图强化政策——规划——预算之间的联结机制，通过政策和规划对预算安排形成指导，使预算资源的安排更加符合国家的政策需要和宏观战略发展规划。反过来，预算又要约束与支持政策，表现在政府整体和各个部门政策选择中需要通过预算机制相互比较与“竞争”来获得资源。然而，从近两年中期财政规划的工作实践来看，依然存在预算和政策、规划之间脱节的问题。具体表现为：一是中期财政规划的法律约束性不强，形式大于实质。在调研中发现，中央政府中期财政规划和辽宁省大多数地方政府的中期财政规划是不公开的，而且中期财政规划对部门预算和各项支出没有的指导力和约束力。没有约束力、不公开的中期财政规划，其编制也是形式大于实质，指导意义不大。二是中期财政规划并没有解决年度预算的不足。中期财政规划是为弥补年度预算的不足而编制的，如年度预算普遍存在的短期行为、年度预算与国家政策结合不紧密的情况等。从目前来看，各地方政府编制的中期财政规划、部门三年滚动预算与年度预算的衔接性不强。具体来说，各部门的中期规划目标与地方政府整体的中期财政规划目标联系松散，部门规划与整体规划脱节。部门三年滚动预算受制于政府的规划及政策，很难对年度预算有指导意义。同时部门对滚动预算中的后两年项目规划不完整，实际上还是平移推动的年度预算，并不是真正的滚动预算。

2.部门支出项目库建设滞后

项目库建设是中期财政规划管理改革中的重要一环，部门支出项目库的滚动更新是保证中期财政规划管理工作正常运行的必要前提。在部门预算管理改革进行过程中，许多地方政府已经开展项目支出的项目库建设工作，但各地的财政支出项目库到后来实际上名存实亡。实行中期财政规划管理改革后，从财政部到各地财政部门相继提出编制三年滚动项目库。实际上是当年部门预算编制改革时的项目库的再现。但是，三年滚动项目库的建设仍然存在很多问题。首先，中期财政规划强调预算安排体现战略导向，然而很多地方支出项目库依旧缺乏科学合理的立项和分类标准，项目库中的项目数量虽多但重点不突出；其次，项目库建设滞后，在预算编制中的作用发挥不够充分。项目库更新不及时，容易给支出安排留下硬缺口，直接导致在部分项目的支出在年度预算执行中需要通过追加解决，极大地影响到预算编制

科学性以及基层预算编制人员的工作积极性；再者，支出项目库中项目稳定性有余而灵活性不强。由于一个项目的支出经常由多个部门共同管理，但不同部门对同一项目的名称却不能保持一致，即便是名称一致的项目其中的具体内容也不全相同，这导致不同部门同一项目以及同一项目在不同年度之间的可比性不足。而及时跟踪指标分配完成的进度和成果，进而保证支出绩效性更是无从谈起。专业项目库建设的滞后，直接影响到部门支出预算的效率，也将中期财政管理的规划预算功能大打折扣。

3.技术方面存在问题和障碍

中期财政规划管理是从对中期宏观经济和财政收支的预测开始展开工作的，中期预测结果的科学性将很大程度上决定中期财政规划管理的成败。中期预测不同于年度预测，因为年度预测的影响因素较少而且相对确定，而对未来 3-5 年的预测往往会涉及到许多的不确定性因素，这种不确定性因素对于一个处于经济结构转型的发展中国家往往变得更加不容易掌握。在各地方政府试点工作中，除了预测难度的客观影响，还限于预算机构和人员的专业性。例如在试点中，2011 年年底，受到房地产调控和“稳中求进”的宏观财政政策影响，安徽省芜湖县 8 个试点单位的中期滚动预算与年度预算收支普遍出现了较大差异，中期财政规划几乎失去了其应有的引导与约束作用。这种情况的发生显然与宏观经济和财政预测对突发因素缺乏稳定性的应对方式相关。不精确的预算失去了其对于政策的指导和财政支出的约束作用，造成中期财政规划前瞻性功能丧失，其对于财政风险的防控作用也会大打折扣。

4.职能划分不清，风险管理体制存在隐患

政府部门之间职能重叠现象严重，同一项目职能可能存在于不同的政府部门之间，造成政府部门职能的交叉。项目在进行申请时，不同的政府支出部门可能针对同一项目进行预算申请，预算资金重复交叉申报的现象时有发生，预算部门对于预算资金难以有效把握。另外每年预算资金是有限的，支出部门为了得到更多的预算资金，同时也为了在申请预算资金时能够灵活地对预算项目进行修改，因此在资金申报时对预算项目往往都是一个粗略的概括，这样不仅违背预算精细化的原则，也容易造成项目资金的重复申请，预算部门对于财政资金难以统筹划分。不能精确划分的预算项目使支出部门在预算资金申请

时相互竞争，造成资金申请虚高，另外部门预算透明度不高更是加剧了这种趋势，部门职能的相互协调也不能在中期财政规划的框架内有效实现，为中期财政规划改革埋下风险管理体制的隐患。

(三)存在问题的主要原因分析

1.政府决策机制缺乏中长期意识与相应措施导致中期财政规划先天不足

中期财政规划需要政府的中期决策作为基础，如果政府决策方式仍然是年度性，缺乏中长期意识与实施的具体措施，仍然是以年度为基准，一年看一年，一年推一年，如此中期财政规划就是形同虚设，政府缺乏前瞻性和可预期性，又怎么能要求建议一个具有前瞻性和可预期性的中期财政规划呢？在以年度为主的情况下，跨年度财政支出与收入都难以量化,支出项目的落实也不到位,因为没有科学和清晰的中期决策，所有跨年度项目都是到时候再说，这样跨时间周期的空间综合平衡无法实现,三年滚动预算流于形式。

2.政府财政纵向治理体制导致了中期财政规划后天不足

我国财政治理的基本方式是中央自上而下进行的，省级政府在财政治理的链条中地位非常关键，但没有过多的财政自治权利。因此，中央出台的政策极大地影响地方政府的收入和支出，给地方政府编制中期财政规划、三年滚动预算都带来了极大的不确定性。如中央政府的短期调控政策变动频繁，如调整工资、提高社会保障支付标准、税收优惠、扩大政府投资、教育改革及医疗卫生改革等，很多政策的调整都涉及增支减收，地方政府无法预期，因此地方政府在编制中期财政规划时也面临较大的问题。同时，中央和省及省以下财政体制面临着进一步改革和完善。各级政府之间的事权和支出责任面临着进一步的科学配置，地方政府对自己需要承担的支出责任认识不清，也影响了中期财政规划的编制和实施。另外，上级政府与下级政府的中期财政规划到底是什么关系，如何衔接的问题，如何将上级政府的转移支付、债务的中期安排与下级政府的中期财政规划加以衔接，这些都导致了目前地方政府实施中期财政规划的后天不足。

3.财政横向治理的部门和部门之间职能划分不清，不能协同推进中期财政规划管理。

各职能部门是各层级政府政策的具体执行部门，是编制和执行中期财政规划的关键所在。现实中，横向治理中各部门之间职能划分不

清，存在重复和交叉现象，存在各部门协调性不足、各自为政的情况。如各部门中期财政规划与各层级政府的总体规划脱节，不同职能部门仅从本位主义出发，只关注本部门的项目，同一项目不同部门重复申报，各部门之间信息和数据不互通有无，统筹协调性较差。由于存在严重的信息不对称，财政部门无法获得各职能部门实际确切的预算需求额度，在预算审批过程中，中期框架下“政策导向型”预算没有发挥其应有的选择作用，部门最后得到的是比实际需要更多的预算，预算安排依旧含有巨大的水分，预算的绩效性无法保证。

二、推进辽宁中期财政规划框架体系建设的基本思路

(一)提升中期财政规划功能定位，促进中期财政规划改革与政府决策机制、行为方式改革协同

中期财政规划的本质功能是通过优化公共资源配置，将中长期国家战略目标、政策体现到预算管理当中，将政府要办的事与所需的资金在时间、空间上进行更优化的配置，实现财政风险、经济风险、社会风险、环境风险等公共风险的综合平衡。因此，中期财政规划的功能定位不仅是一个预算改革，更是要推动政府治理模式的转型，只有实现了政府决策机制的中期视角、行为机制的中期视角，财政的中期规划才能实现。

(二)成立省级中期财政规划协调委员会，专门进行纵向协调和横向协调

在研究中央政府经济社会发展规划和中央各部门发展规划的基础上，加强省级中期财政规划与经济社会发展规划、专项规划的衔接，协调各部门的职能与项目规划。在中期财政规划改革过程中，财政部门、发展部门及各职能部门的协调配合是非常关键的，成立的中期财政规划协调委员会可以统筹制定政府战略规划和目标，协调各部门职能，提高各部门协调推动中期财政规划改革的动力和能力。

(三)中期财政规划进行分类管理，优先完善关键领域和重点项目的中期财政规划管理

根据辽宁省的实际情况，目前亟需编制关键领域和重点项目专项资金中期财政规划，例如，地方政府债务中期财政规划，社会保险基金中期财政规划，重大建设项目中期财政规划，以及教育、公共卫生和医疗等公共服务的中期财政规划。

(四)建立共享信息数据库

在省内建立财政收支预测共享数据库，包括国家宏观政策变化及影响、财政政策体制变化及影响、部门专项政策(教育、公共卫生和医疗等民生领域发展性支出)、各类规划情况等，一些重点项目管理的数据库建设等。

(五)建议中央政府尽快调整和规范政府决策机制和方法,增强中期决策意识

在目前的财政体制下，中央政府对地方政府的指导和示范作用十分关键,建议编制中央政府中期财政规划及中央各部门中期财政规划,以对下级政府的中期财政规划起到指导作用。从中央层面提高中期财政规划的功能性定位，提升中期财政规划法律约束力，将中期财政规划从政府预算管理工具转变为立法机构对政府财政收支的法律约束。

三、中期财政规划框架建设的路径安排

(一)实现中期财政规划管理，建立跨年度预算平衡机制

跨年度预算平衡机制是中期财政规划的重要组成部分，是解决我国当前预算管理困境的重要工具。与年度预算不同，跨年度预算平衡机制下，不再强调预算在单一年度的收支平衡，允许年度预算可根据政策需要编列赤字，在以后年度分年度进行弥补。短期内建立跨年度预算平衡机制，将审核预算的重点由平衡状态和赤字规模向支出预算的政策拓展，是为了促进社会和经济的发展，也能保证充分发挥财政的宏观调控职能[①]。为此，尽快建立跨年度预算平衡机制，应当是中期财政规划管理改革中的第一步举措。跨年度预算平衡机制除了要建立跨年度弥补超预算赤字的机制，还应当建立中长期重大事项的科学论证机制。跨年度预算平衡机制，强调的是微观放开，宏观控制。某个年度预算赤字的出现应当是建立在可以保证中长期财政可持续发展的前提下。因而，建立跨年度预算平衡机制，其中最关键的渠道之一就是要建立中期财政规划制度，实现中期财政规划管理。中期财政规划的制定应当是财政部与国家发改委以及其他部委的协同下共同完成。中期财政规划的安排应当结合当前国家形式和国民经济和社会发展规划，加强对中期时间范围内涉及到的主要经济因素和指标的中长期变动趋势的预测，在做好宏观经济预测的基础上，按照宏观财政政策，确保财政收支预测的准确。加强对中期范围内涉及到的重大政策的研究，保证主要政策的相对稳定，同时根据经济和社会发展情况作出适

[①]白景明，石英华．依法加快建立跨年度预算平衡机制[J]．中国财政，2015，(1)：51-52．

时研究调整。各部门和行业的规划必须和部门职能、战略规划和年度工作计划具有相关性，制定的年度和跨年度目标需要与中期财政规划相衔接，切实解决财政支出政策“碎片化”和不可持续性的特征。各级财政部门应当强调预算上限的事先确定，预算上限的设定是建立需要以中期预测为依据，在 3-5 年的中期基础上进行设置，强化中期财政规划对年度预算支出总量的约束，严格控制年度预算编制在中期财政规划框架下进行。在财政部门编制中期财政规划的同时，对于目标比较明确的项目，如义务教育、公共卫生资源配置、社会保障等领域，涉及到的各部门可尝试开展编制中期滚动预算试点工作。

(二) 编制中期滚动预算

中期财政规划下，通过预测中长期收支增长趋势，明确各部门支出总量上限，让预算制定者建立起在长远眼光下加强预算管理、提高预算管理效率、并改进服务质量的意识。在中期财政规划管理和跨年度预算平衡的理念得以确立之后，下一步的工作就是根据实际情况，适时建立起适合我国经济政策和财政状况的中期预算框架，并使各级政府以及各职能部门在中期财政规划框架下编制中期滚动预算。

在这个阶段，财政部门需要会同发改委以及其他部门，确定中期财政目标，这个目标应当与国家经济和社会发展五年规划相互弥补但又不能冲突。针对中期宏观经济和财政收支的预测产生的预算限额，也应当进一步的全面和细化，至少应当确定不同职能领域和针对各职能部门的支出上限。根据国家和部门的战略规划，对资源的约束设置优先级别，以求进一步优化财政支出结构，使得预算安排与国家战略的重点相关联。在做好这些工作以后，财政部门需要向各支出机构发送各自的中期财政规划编制说明指南，并在该指南中系统的说明各支出机构可利用的资源数额以及这个限额的来源说明，文件中还应当对各部门中期财政规划的准备提出指示性要求。各部门将编制各自的中期滚动预算提交财政部门，财政部门应当与各职能部门就超过预算限额的部分进行进一步地讨论，将预算的编制放在一个自上而下和自下而上相互结合的过程中。最终确定中期滚动预算需要呈交各级人大会议进行审议和批准。同年度预算一样，中期滚动预算应当每年编制一次，通过增加新的年度刨除旧年度的方式不断向前滚动更新，同时，及时根据针对实际形势的变化对原有的预算编排进行修正和调整也是中期财政规划约束力的有力保证。

(三)促进绩效预算与中期财政规划的融合

中期财政规划管理可以对预算的编制实现良好的约束力，这种约束力一方面体现在在支出方面对支出总量的限制，防止财政支出规模的扩张和支出结构的随意调整，强化财政的纪律性。另一方面还体现在对财政支出绩效的约束。随着我国预算管理改革的不断深入、预算管理技术升级以及制度的不断完善，我国的预算绩效管理将实现与中期财政规划管理的完美融合。逐渐下放预算管理权，赋予部门更大的自主灵活性将是这一阶段改革的重要内容。各职能部门可以更加实际需要，在资源总量限制和财政可持续的前提下，为实现既定目标更加灵活地配置资源，选择提供公共服务的种类、数量以及提供的方式。当然，这一切都必须以各部门对产出和结果承担全部的责任为前提。为保证中期财政规划管理对透明度的要求，应当以全过程预算绩效管理推动全口径的预算绩效管理。使预算绩效管理体系真正覆盖到所有单位、部门，包括政府全部各类收支在内的财政资金，确保所有财政资金能够足额、及时、高效地得到执行。

因此，在中期预算编制平稳之后，我国应尝试更大程度上的微观放开,进一步向支出部门和机构下放预算管理自主权(包括自主管理投入组合)，使其能够根据实际情况更加灵活地配置资源，更加灵活地调整服务提供的种类和数量以取得最大的政策效果。当然，正像绩效预算的前提一样，赋予各个部门支出灵活性的同时，各支出机构必须承担起对于产出或结果的管理决策的责任。在这个阶段。这就需要对预算支出做出更进一步的分析，包括更详细的部门成本核算以及绩效测量，运用部门的产出、结果和绩效指标建立预算目标。部门和项目绩效评价的指标体系由预算单位根据中期战略规划和年度绩效计划，结合项目实际情况制定。

首先，在绩效目标的设定中，无论是预算单位提出绩效目标，还是财政部门审核绩效目标，都必须依据国家的国民经济和社会发展规划以及部门职能和事业发展规划。从 2015 年 5 月财政部印发的《中央部门预算绩效目标管理办法》不难发现，绩效目标的设定本身就存在对中长期延续性的需求。另一方面，中期财政规划是将国家战略发展层面和部门事业发展层面相连接，采取先自上而下后自下而上的方法编制，以实现规划决策从宏观到微观的协调。综合来看，作为年度内的绩效目标要符合基本支出绩效目标;“时效性较长”的绩效目标需要

符合项目支出绩效目标和部门整体支出绩效目标，总体实现绩效目标设定与中期财政规划决策的结合。

其次，优先性配置对政府预算管理来说十分重要，预算决策不仅要在宏观层面——上连政策，同时还要在微观层面——下连规划。“上连政策”指预算决策应与支出政策联系起来，既支出政策对预算资金的配置产生应有影响与作用，预算决策要充分利用支持的绩效评价信息，强化政府支出的优先顺序。但目前，我国由于政策决策权限的碎片化和预算配置权限的分散化，使预算资金的配置目标和配置活动难以协调，导致预算决策与政策优先方向脱节。“下连规划”指规划应成为相关部门申请、审查、执行、评估和分析预算的基本单元，规划应成为促进政策目标实现的重要手段。但我国目前实行的预算管理模式仍然是典型的条目式预算：即预算的编制、审批及监督均以条目为核心展开。预算资源的申请者只需按规定的条目提出预算请求，就可以从预算系统中获取资源，至于资金是否符合中期规划，是否取得了预期成果，并不为大家所重视，最终导致中期财政规划没有形成对年度预算的科学指导，决策与规划脱节，财政资源配置效率低。

再次，绩效运行跟踪监控管理是对绩效目标的预期实现程度开展的控制和管理活动。目前我国对绩效运行的跟踪监督做得并不充分，对于跨年度开展的重大项目，资金的实际进展情况、支出的预期完成情况以及财务监控的有效性都未得到有效的跟踪和反馈，不能根据绩效运行的情况及时向预算部门反馈意见，提出相应的调整建议，影响预算执行工作的规范性、科学性和有效性。针对跨年度项目绩效运行的过程进行监管，需要一个配套信息跟踪收集、处理、报告机制，跨年度项目的绩效目标分为短期、中期和长期的目标，针对不同层级的绩效目标，由不同的部门负责。中期绩效目标由财政部门主要负责，具体的年度绩效目标及项目绩效目标由各部门主要负责。

最后，重大项目实施周期较长，往往需要跨年度开展，以一年为周期对预算项目开展绩效评价不能准确反映资金绩效，导致评价结论不准确，绩效结果难以应用，增加财政预算绩效管理难度。因此要结合中期财政框架来完善财政支出绩效评价指标体系，构建部门层面、工作活动、具体预算项目三级的评价指标体系，即在部门职责层面，结合政府和部门中长期战略规划目标、年度规划目标，确定部门各项职责的中期、年度绩效目标和绩效指标；在部门工作活动层面，制定

年度绩效目标和绩效指标；在具体预算项目层面，分项确定年度绩效目标、绩效指标和评价标准，上一层级的绩效指标要对应下一层级的绩效目标，绩效指标由绩效目标的分解确定。在长期绩效指标和年度绩效指标下设一级、二级等具体的指标，更具体、详细的评价项目完成情况，实行指标评价动态更新，重视跨年度项目整体完成情况的绩效评价。

绩效评价结果作为以后年度预算安排的重要参考和依据，能够优化财政资源配置，提高预算决策的科学性，是推行中期视角下绩效预算的重要保障。要把绩效结果与预算安排挂钩。在下一轮预算决策中引入绩效评价结果，不是以绩效高低来简单判断，对绩效评价结果好就会多拨预算，或者结果不好就少拨预算，而是依据绩效评价结果，帮助我们识别出最重要、最紧迫需要干的工作，将财政资金分配到最需要的地方。同时，逐步建立绩效问责制度。建立与部门预算、领导干部相结合的奖惩机制，尤其对于跨年度项目，建立中期问责制，不能只考核本财政年度的绩效水平，应追踪长期的整体绩效目标完成情况，将整体绩效评价纳入考核指标，切实形成“谁干事谁花钱、谁花钱谁担责”的机制。

(四)引入并完善专项资金中期财政规划编制，提高地方政府财政风险防范能力

地方政府引入中期财政规划的一个重要功能就是能够防控财政风险，这就需要通过中期财政规划对财政风险进行预测，以合理安排中期内政府支出，防止财政风险的发生。根据辽宁省的实际情况，目前亟需编制四大专项资金中期财政规划，一是地方政府债务中期财政规划，二是社会保险基金中期财政规划，三是重大建设项目中期财政规划。四是教育、公共卫生和医疗等公共服务的中期财政规划。

【责任编辑：寇明风】

地　址：沈阳市和平区南京北街 103 号　邮　　编：110002
电　话：(024)22709936　电子邮箱：czkyyb@163.com