

索引号:	11220000013544357T/2015-00658	分类:	财政、金融、审计、财政;意见
发文机关:	吉林省人民政府	成文日期:	2015年09月06日
标题:	吉林省人民政府关于改革和完善省对市县转移支付制度的意见		
发文字号:	吉政发〔2015〕40号	发布日期:	2015年09月08日

吉林省人民政府关于改革和完善

省对市县转移支付制度的意见

吉政发〔2015〕40号

各市（州）人民政府，长白山管委会，各县（市）人民政府，省政府各厅委办、各直属机构：

为贯彻《国务院关于改革和完善中央对地方转移支付制度的意见》（国发〔2014〕71号）精神，进一步落实《吉林省人民政府关于深化预算管理体制改革的实施意见》（吉政发〔2015〕8号），现就改革和完善省对市（州）政府、长白山管委会、县（市）政府（以下统称市县）转移支付制度，提出以下意见：

一、总体要求

（一）指导思想。

全面贯彻党的十八大、十八届三中、四中全会和省委十届三次、四次全会精神，落实国家和省委、省政府深化财税体制改革的决策部署，以推进市县间基本公共服务均等化为主要目标，以一般性转移支付为主体，完善一般性转移支付增长机制，重点增加对财政困难市县的转移支付；优化转移支付结构，清理、整合、规范专项转移支付；严肃财经纪律，加强转移支付管理，充分发挥省和市县两个积极性，促进经济社会持续健康发展。

（二）基本原则。

坚持问题导向，分步推进实施。在中央顶层设计框架下，以解决存在的问题为导向，分步推进转移支付制度改革。将转移支付制度与事权和支出责任划分相衔接，增强改革的整体性和系统性。

合理划分事权，明确支出责任。合理划分省级事权、省与市县共同事权和市县事权，强化省政府统筹推进全省基本公共服务均等化的职责，建立事权与支出责任相适应的制度。

优化转移支付结构，增强统筹使用能力。提高一般性转移支付所占比重，清理、整合、压缩专项转移支付，严格控制专项转移支付项目和资金规模，扩大市县自主分配权限，增强市县财政的统筹能力。

创新资金使用方式，维护市场公平环境。逐步减少竞争性领域直接投入专项，要尽量采取市场化运作办法分配管理专项资金，市场竞争机制能够有效调节的事项原则上不得新设专项转移支付，维护公平竞争的市场环境。

规范资金管理，提高资金效率。既要加强转移支付资金管理，规范分配使用，做到公平、公正、公开，又要加快资金拨付，避免大量结转结余，注重提高资金使用效率。

二、完善一般性转移支付制度

（一）建立一般性转移支付体系。逐步将一般性转移支付中属于省委托事权或省与市县共同事权的项目转列专项转移支付；属于市县事权的项目，归并到均衡性转移支付。建立以均衡性转移支付为主体，边境、少数民族、产粮大县等财力性转移支付为补充，加上财政性体制结算补助的一般性转移支付体系。

（二）建立一般性转移支付稳定增长机制。通过存量调整和增量倾斜，增加一般性转移支付规模和提高比例，到2020年，将一般性转移支付所占比重提高到60%以上。增加对财政困难市县的一般性转移支付，尤其是均衡性转移支付资金规模，使均衡性转移支付增幅高于转移支付的总体增幅。对中央和我省出台增支政策形成的市县财力缺口，原则上通过一般性转移支付调节。

（三）规范一般性转移支付资金分配使用。一般性转移支付参照国家规定的基本标准和计算方法进行分配，科学设置转移支付测算因素、权重，并根据政策情况变化调整因素指标。充分考虑不同地区经济基础等特殊情况，客观真实反映各市县间的支出成本差异，建立财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制，增强市县提供基本公共服务的能力。对上级政府下达的一般性转移支付，下级政府应采取有效措施，确保统筹用于相关重点支出。建立激励约束机制，对省委、省政府安排的民生等重点支出的安排保障情况进行重点考核，将结果作为分配资金的重要因素，通过兑现奖惩等方式，引导市县将一般性转移支付投入到民生等国家和省确定的重点领域。

三、加强专项转移支付管理

（一）清理整合现有专项转移支付项目。逐项清理省对市县专项转移支付项目，对政策到期、政策调整、绩效低下、不符合经济社会发展目标任务等的项目，按程序予以取消。属于省委托事权的项目，可由省直接实施的，原则上调整列入省本级支出。属于市县事权的项目，划入省对市县一般性转移支付。确需保留的省与市县共同事权项目，对其中目标接近、资金投入方向类同、资金管理方式相近的项目予以大力整合、压缩，严格控制同一方向或领域的专项数量。对省级下达的专项转移支付，市县可在不改变资金用途的基础

上，发挥贴近基层的优势，结合本级安排相关专项情况，将支持方向相同、扶持领域相关的专项转移支付统筹安排使用。

（二）严格控制新设专项。专项转移支付特别是属于市县事权的项目，必须依法依规设立，严格批准程序。建立财政专项资金清单管理制度，凡要求新设立的专项转移支付，必须明确项目主管部门、项目政策依据、政策目标和执行期限，不得与财政收支规模、增幅或GDP等指标挂钩。对市场竞争机制能够有效调节的事项不得新设专项。从严控制专项转移支付的项目数量和资金规模，对省直各部门按政策规定要求设立的专项，由省财政厅审核后报省政府审批。

（三）健全完善专项资金管理办法。健全完善专项资金管理制度，实行一项目一办法。管理办法要明确政策目标、部门职责分工、资金来源、补助对象、使用范围、申报条件、资金分配、项目绩效等内容，逐步达到分配主体统一、分配办法一致、申报审批程序唯一等要求。补助对象按照政策目标设定，并按政府机构、事业单位、个人、企业等进行分类，便于监督检查和绩效评价。对一个专项有多个资金管理办法的，要进行整合归并，不得变相增设专项。对需要向社会公开的专项资金，其管理办法和项目申报指南要及时向社会公开，增强分配的透明度。

四、规范专项转移支付分配和使用

（一）规范资金分配。专项转移支付应当分市县、分项目编制。按照谁主管谁负责的原则，严格资金分配主体并对执行结果负全责。社会团体、行业协会、企事业单位等非行政机关不得负责资金分配。对市县的专项转移支付资金，由财政部门统一下达。专项转移支付采取项目法或因素法进行分配，要逐步扩大因素法分配的比例和范围。对用于重大工程、省内跨市县跨流域的投资项目，以及外部性强的重点项目，主要采取项目法分配，实施项目库管理，明确项目申报主体、申报范围和申报条件，由项目单位按专项资金管理流程申报，由专业组织和专家进行评审，完善监督制衡机制。对民生、扶贫等市县具有地域管理信息优势的项目，主要采取因素法分配，选取客观因素，确定合理权重，按照科学规范的分配公式实行切块下达，加大地方在资金分配和项目选择上的自主权，调动地方积极性；对关系到群众切身利益的专项，可实行政府提倡、社会组织评价、群众参与，形成多方参与的分配制度。按照国家的统一部署和要求，逐步取消城市维护建设税、排污费、探矿权和采矿权价款、矿产资源补偿费等专款专用的规定，改变以收定支专项管理办法，统筹安排这些领域的经费，加大生态补偿等方面投入。

（二）取消共同事项外市县资金配套要求。除按国家和我省相关规定应当由省和市县共同承担的事项外，未经省委、省政府批准，省级各主管部门不得自行制定出台要求市县承担配套资金的政策。省和市县共同事权的项目，要依据公益性、外部性等因素明确分担标准或比例。在此基础上，根据市县财政困难程度，同一专项对不同市县可采取有区别的分担比例，不同专项对同一市县的负担比例应逐步统一规范，减轻市县负担。

(三) 严格资金使用。专项资金必须严格按照规定用途使用, 未经批准, 不得变更项目内容或调整预算。除省委委托事项外, 专项转移支付一律不得用于财政补助单位人员经费和运转经费, 以及楼堂馆所等国家明令禁止的相关项目建设。要加强对专项资金分配使用的全过程监控和检查力度, 建立健全信息反馈、责任追究和奖惩机制, 重点解决资金管理“最后一公里”问题。

五、逐步取消竞争性领域专项转移支付

(一) 取消部分竞争性领域专项。凡属“小、散、乱”、效用不明显, 以及用于纯竞争性领域的专项应坚决取消; 对因价格改革、宏观调控等而配套出台的竞争性领域专项, 应明确执行期限, 并在后期实行“退坡”政策, 到期取消。加强竞争领域专项与税收优惠政策的协调, 研究落实用税收优惠政策替代部分竞争领域专项。

(二) 探索实行基金管理等市场化运作模式。对保留的具有一定外部性的竞争性领域专项, 应控制资金规模, 突出保障重点, 逐步改变行政性分配方式, 主要采取基金管理模式, 逐步与金融资本相结合, 实行市场化运作, 发挥撬动社会资本的杠杆作用。基金设立应经同级政府批准, 委托市场化运作的专业团队管理, 培育和发展市场, 鼓励大众创业和万众创新。基金可以采取由省直接设立的方式, 也可以采取省安排专项转移支付支持市县设立的方式。对少数不适合实行基金管理模式的, 也应在事前明确补助机制的前提下, 采取贴息、先建后补、以奖代补、保险保费补贴、担保补贴等事中或事后奖励激励方式, 调动补助对象的积极性, 发挥资金使用效益。调整优化省基本建设投资专项, 规范安排对市县基本公共服务领域的投资补助。

六、强化转移支付预算管理

(一) 及时下达预算。省对市县的转移支付要按预计数提前予以下达, 促进省与市县预算管理的衔接, 便于市县统筹将其编入本级预算。除据实结算等特殊项目可以分期下达预算或者先预付后结算外, 一般性转移支付在本级人大批准预算后30日内下达, 专项转移支付在60日内下达。市县应当将省提前下达的财政转移支付纳入预算管理, 按规定向同级人大或其常委会报告。

(二) 推进信息公开。省对市县转移支付预算安排及执行情况在省人大批准后20日内由省财政厅向社会公开, 并对重要事项作出说明。一般性转移支付安排的支出要相应纳入重点支出统计范围。对需要向社会公开的一般性转移支付和专项转移支付, 要主动及时向社会公开具体项目、规模和资金管理办法, 逐步向社会公开分配结果等, 接受社会监督。

(三) 做好绩效评价。建立健全转移支付绩效评价制度, 做到花钱必问效, 低效必问责。要合理确定绩效目标, 开展多方参与的绩效评价, 提高绩效评价结果的可信度, 并将绩效评价结果同预算安排相结合, 逐步向社会公开绩效评价结果。

（四）加强政府性基金预算和一般公共预算的统筹力度。政府性基金中的专项转移支付要比照一般公共预算的专项转移支付进行管理。政府性基金预算安排支出的项目，一般公共预算可不再安排或减少安排。政府性基金预算和一般公共预算同时安排的专项转移支付，在具体管理中应作为一个专项，制定统一的资金管理办法，实行统一的资金分配方式。

（五）加强转移支付结余结转资金管理。年度预算执行结束后，对市县结转两年的省专项转移支付资金一律由财政调整收回，按有关规定清理盘活。对尚未分配到部门或下级财政的，由市县交回省财政厅；已分配到部门或下级财政但尚未支出的，由市县收回统筹使用。国家和我省对资金拨付有明确要求的，按规定执行。

七、加强组织领导

改革和完善省对市县转移支付制度涉及面广、政策性强，利益调整大。各地、各部门要高度重视，加强组织领导，形成工作合力，确保相关改革工作顺利推进。要提高认识，把思想和行动统一到党中央、国务院和省委、省政府决策部署上来。要周密部署，加强督查，抓好落实，对违反预算法等法律法规、规定的，严肃追究责任。

各地、各部门要按照相关要求，结合本地、本部门实际调整完善管理体制，健全相关管理机构，制定完善配套措施，积极研究解决工作中遇到的新情况、新问题。省财政厅要会同有关部门和各级政府及时总结经验，加强宣传引导，推动国家和我省确定的各项政策措施贯彻落实，重大事项及时向省政府报告。

吉林省人民政府

2015年9月6日