

健全完善县级基本财力保障机制 促进基本公共服务均等化

财政部驻重庆市财政监察专员办事处

县级基本财力保障机制自实施以来发挥了十分重要的作用，保障了县级政府的正常运转，同时大幅提升了民生支出水平，促进了基本公共服务均等化。面对经济新常态，健全和完善县级基本财力保障机制是党中央、国务院加强基层政权建设，推动全面建成小康社会的一项重要举措，事关改革发展稳定大局。结合对重庆市县级基本财力保障机制的核查和调研情况，重庆专员办秉承“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念，提出进一步完善县级基本财力保障机制的措施建议：

加强顶层设计，构建“补偿+保障+奖励”的层次化县级基本财力保障机制

根据重庆实施五大功能区域发展战略，位于渝东北生态涵养发展区和渝东南生态保护发展区的各区县，首先要把生态文明建设放在突出地位，由于很难大规模发展工业，依靠自有的经济发展难以做到在短期内大幅度增加财力，也难以满足“三保”需求，更毋论额外的建

设发展需求。从全国角度看，这些地区对上级补助依存度高的情况具有一定的合理性和长期性，地区间经济社会的不平衡发展也是必须面对的客观现实，为了生态保护和避免重复建设，一些地区牺牲其大规模发展的权利，需要来自中央和省（区、市）级财力的补助和支持，以体现差异化发展的要求。

鉴于上述情况，建议构建“补偿+保障+奖励”的层次化县级基本财力保障机制。补偿，县级基本财力保障应以补偿机制为基础，将财税政策进一步向特殊功能定位区县倾斜，通过严谨的评估与测算，有效补偿上述区县因承载中央（或省级政府）产业结构布局、资源收益分配、重大政策安排而引起的县级财力缺口，实现改革发展成果的共享，体现地区间的“实质公平”。同时，补偿机制还应该体现在制度设计的灵活性上，如对中央一般性转移支付，建议财政部授权地方可结合实际，跨项目进行统筹整合，进一步提高资金使用效益，增强县级可支配财力。保障，在补偿的基础上，按照“保基本、兜底线、促公平”的

要求，切实压缩“三保”支出和范围，避免基本保障福利化和衍生“等靠要”的负面政策导向。同时由于各地经济发展不平衡，保障标准不宜搞“一刀切”，对保障民生项目也不应每年固定，中央制定民生保障政策应主要把握宏观层面，从大的范畴进行划分。具体到细项，应立足抓大放小，在保障项目方面赋予县级政府更多自主权，允许其选择更加适合当地的保障方案并可灵活调整，使保障资金更加切合当地实际情况，促进地方政府的主动性和积极性，更好发挥民生政策效益。奖励，主要从激励地方发展的角度，着眼于鼓励区县克服“等靠要”思想，发挥区位和资源优势，充分挖掘潜力和自力更生，提升自身造血功能。调研中发现彭水县利用优质水资源发展高端饮用水产业、秀山县利用旅游生态资源发展绿色产业，便是依靠自身资源禀赋做好发展文章的成功案例。对于上述典型，中央和省市应对合理测算后的发展努力成果予以奖励，奖励应侧重发展的质量。还可以通过设立绿色发展基金，引导支持发展生态经济，保护

资源环境,鼓励省市财力下移,共同支持县域经济社会发展。

以公共产品的有效供给为标准,合理划分中央和地方政府事权与支出责任,完善省以下财政管理体制

目前,对于关系全国统一市场规则和管理的事项作为中央事权,已较为明确,主要焦点在于中央和地方共同事权的支出责任划分上。对于农业开发、大型公益事业、卫生医疗体系建设以及科技、义务教育和扶贫开发、社会保障等经济性事务和民生事务,应综合考虑既有分摊比例、地方受益情况、地方财力状况和全国均衡状况等因素,保障各级政府的财力与其支出责任相匹配,有效解决政府事权“缺位”、“错位”和“越位”问题。

与此同时,还应着重关注省以下财政管理体制。对重庆而言,应结合五大功能区发展战略,按照激励相容原则,考虑信息复杂性和非对称性,在将财力向基层倾斜的同时,注重保障县级实施经济社会发展各项事务时的必要财力。凡属于市级承担的支出责任,市财政要全额保障经费;市级委托县级政府承办的事务,要足额安排专项经费,不留资金缺口;属于两级政府的共同事务,要尽可能降低财政困难县级的资金负担比例;属于跨区域的公共事务,要根据各方面受益情况,并考虑县级财政实际承受能力,合理确定分担比例。

适应新常态,构建刚性支出弹性化的保障机制

新常态下,财政收入增速放缓必须构建刚性支出弹性化的保障机制。面对未来收入可能出现的波动,应在财政可承受的基础上,优化支出结构,调整支出标准,保持收支平衡。在财力充足的期间,增加支出力度,让广大民众在共享改革发展成果中有更多获得感;在财力紧张的阶段,则要根据经济运行态

势,及时适当调整保障标准、保障范围。应精准透明地引导民生保障预期,既要消除人民群众的焦虑感,又要防止产生不切实际的高期望。

刚性支出弹性化的调整机制,由四个层次构成:一是要树立刚性支出“保基本、兜底线、促公平”的定位,多“雪中送炭”,少“锦上添花”。二是以定期对政策实施效果开展绩效评价为契机,建立刚性支出范围和标准的动态调整机制。三是建立刚性支出的项目库,将项目的准入退出与经济形势和财政收入状况相挂钩。就现阶段而言,则需要重点关注新增刚性支出与财政承受能力的匹配状况。四是伴随着城镇化和人口老龄化进程的加快,人民群众对教育、文化、医疗等公共服务的需求会越来越大,在对“三保”范围和标准进行动态调整时,要为上述发展趋势预留足够的政策空间。

适度拓宽县级基本财力保障机制中央奖补资金覆盖范围

目前,财政部的保障范围是全国的县、县级市和农业人口占辖区内总人口比重超过50%的县级区,不包括直辖市的区。就重庆市的具体情况而言,是集大城市、大农村、大山区、大库区于一体的新兴直辖市,城乡区域差异较大,城市发展新区中的部分区,受到资源禀赋的限制,经济发展较为落后,产业支撑较为薄弱,基本财力保障水平较低,亟需中央和市级转移支付资金支持。建议按照区县的财力水平、财政自给率、资源依赖度等指标,将财力水平较差、财政自给率较低、对资源依赖程度较高的行政区,纳入奖补资金保障范围。

充分发挥专员办在监管县级基本财力保障中的作用

结合专员办业务转型以及全面嵌入财政预算管理的要求,专员办应积极发

挥就地就近优势,加大日常监管力度,通过实时监控、定期核查调研等方式确保县级基本财力保障机制合理有效。

一是构建工作沟通协调机制。建立部内业务司局、专员办、地方财政部门之间县级基本财力保障工作沟通协调机制,使专员办成为业务司局在地方的职能延伸,督促地方严格落实政策要求。业务司局在下发有关工作要求以及地方财政部门报送业务司局有关文件时,同时应抄送所在地专员办,使专员办做到情况了解,监管到位。二是建立工作台账机制。专员办应按照业务司局工作要求,注重收集整理与属地县级基本财力保障机制工作有关的地方自有财力、资金拨付分配、政策实施效果等基础数据资料,在此基础上建立工作资料和数据台账,全面准确掌握县级财力状况、收入质量、税收结构、支出构成、结转结余等重要收支数据,及时真实反映县级财政运转情况,并将此作为县级财政预算管理的重要抓手。三是建立实时监控机制。专员办通过资料收集、数据分析、异常预警、现场核实等方式,构建实时监控体系,准确了解属地县级基本财力保障机制执行中的有关情况和问题,做到及时预警,督促落实,并对县级财政收支平衡情况和各项保障到位情况,开展随机调研和重点核查。针对具有普遍性的问题,及时与业务司局、省级财政沟通协商解决措施。四是建立信息反馈机制。构建刚性支出弹性化机制的关键环节在于及时研判各项保障支出的范围和标准是否恰当,以及各项保障措施的实施效果。专员办应在此环节深入开展评估和调研,对于属地县级基本财力保障政策执行中的有关问题,及时开展调查研究和梳理分析,提出符合实际、可操作的政策建议,并向财政部及时反馈,为国务院以及财政部等相关职能部门调整完善有关政策提供参考。□

责任编辑 雷艳