

创新机制 推进转移支付制度改革

山东省财政厅

财政转移支付制度对于缩小地区间财力差距、推进基本公共服务均等化、促进区域协调发展发挥了重要作用。但在执行中，转移支付结构不合理，专项资金过多过散、只增不减等问题比较突出，在很大程度上影响了资金使用效益发挥和政府职能转变。为有效解决这一问题，努力化解财政收支矛盾，2014年以来，山东省财政部门将转移支付制度改革作为深化财税体制改革、优化资金支出结构的重要举措，按照“压专项、增一般、改方式、强管理”的思路，创新机制，综合施策，取得了明显成效。

“压专项”，大力清理压减整合专项资金

将清理、压减专项资金作为专项资金管理改革的重中之重，努力避免政府职能越位、错位。一是统一压减。积极应对收入增速放缓的新常态，深挖潜力，提出了“除据实结算资金外，专项资金统一压减10%”的工作措施，并将其写入省政府办公厅印发《山东省省级财政专项资金管理暂行办法》的通知。2015年，省级预算对除社会救助、优抚安置等据实结算资金以外的专项资金统一压减10%，共压减资金23.66亿元，连同清理收回的到期和一次性项目资金34.18亿元，共同用于增加一般性转

移支付和公共服务支出，促进全省基本公共服务均等化。二是严控新设。严把专项资金“入口”，2015年新增合理支出全部通过现有资金统筹解决，首次实现了省级年度预算不新设专项。三是清理退出。全面清理投向竞争性领域的专项资金，其中，对“小、散、乱”、效用不明显、用于一般竞争性领域的，坚决予以取消；对政府有明确承诺或项目尚未建成、需继续投入的，严格控制资金规模，设定过渡期限，到期全部取消。今后凡市场竞争比较充分的领域，一律不再安排专项资金。四是积极整合。打破资金在管理权限、投入环节、使用方式等方面的固有限制，积极推进部门内部和跨部门资金整合，进一步提高整合的层次和水平，避免资金重复投入和交叉使用。比如，2014年以来，将支持水利发展的资金集中起来，整合为水资源配置工程、农田灌排工程、水利防洪减灾工程、水利现代管理工程等五大工程；将用于高校毕业生就业补贴、大学生创业孵化基地和创业园发展、农民培训、青春创业等方面的资金整合为促进就业创业资金；等等。同时，积极开展资金整合试点工作，选择莱芜市和15个县分别开展市级和县级涉农资金整合试点，在22个县启动实施涉水涉地资金整合试点，努力实现“集中财力办大事”。通过

清理、压减、整合等各项措施，2015年省级专项转移支付由上年的99项进一步压减到71项，减少28.3%。

“增一般”，建立健全一般性转移支付稳定增长机制

进一步完善省对下一般性转移支付制度，加大财力下移，重点增加对财政困难地区、革命老区、生态功能区、资源枯竭城市的转移支付，推进基本公共服务均等化。一是建立省级激励性转移支付制度。2015年，省财政安排20亿元转移支付资金，实施与各市转方式调结构成效挂钩的转移支付制度，旨在引导全省聚焦经济转型发展的重点领域和关键环节，促进实现工作指导重大转变。这项省级转移支付资金主要根据各市服务业发展、节能减排、城镇化水平以及财政运行质量等4项经济发展质量指标完成情况，按因素法进行分配。这是山东省财政转移支付制度的一项重要创新，对激发市县转型发展动力和活力、促进全省转型升级与提质增效将起到积极作用。二是完善县级基本财力保障机制。本着“保基本、促均衡、重绩效”的原则，2014年进一步完善奖补政策，强化激励导向，引导各级均衡财力差异。一方面，完善财力补助政策，对可用财力不能满足基本支出需求的52个财政

困难县给予财力补助,重点帮助提高基层人员津贴补贴水平,增强其保工资、保运转、保民生的能力;另一方面,实施综合性奖励政策,对转方式调结构效果明显、县级税收上台阶、收入质量较好的51个县给予重奖,对主动下移财力、均衡县级财力差距的市给予奖励,对市、县、乡三级财政管理绩效较好的市和县给予奖励,实现了由补缺口向奖补并重转变。三是积极支持重点区域发展和民生改善。完善革命老区转移支付制度,帮助革命老区县保障和改善民生,支持革命老区加快发展。完善资源枯竭城市转移支付制度,支持资源枯竭城市和老工矿区改善民生和生态治理,促进经济转型发展。完善重点生态功能区转移支付制度,2014年首次将省内跨区域重要河流水源、城镇重要饮用水源地以及南水北调东线重点水源保护区所在的22个县(市、区)纳入了补助范围,同时继续扶持黄河三角洲高效生态经济区和国家级自然保护区所在的23个县(市、区),增强生态功能区财政保障能力,促进生态建设和民生改善。四是建立财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制。改进完善财政转移支付办法,在具体测算中,将与农业转移人口相关的教育、计划生育、公共卫生、保障性住房等基本公共服务支出予以了重点考虑,使外来人口较多地区的财力与事权相匹配,积极推进基本公共服务向常住人口全覆盖,努力加快城乡基本公共服务均等化进程。通过采取上述措施,山东省对下一般性转移支付所占比重明显提升,2014年省对下一般性转移支付占比达到61.2%,比上年提高了9.6个百分点。

“改方式”,改进创新专项资金支出方式

积极转变创新专项资金分配使用方式,提高财政资金使用效益,促进简

政放权。一是大力推行因素法分配。改进专项转移支付分配办法,将长期形成的层层报项目、分资金的做法,改为按因素法切块下达,2014年省级按因素法分配的专项转移支付占比达到53.9%,进一步提高了市县统筹安排资金的能力。二是积极实行竞争性分配。对采取项目法管理的专项,推行竞争性分配方式,扩大公开招标、公开评审范围,建立有效的监督制衡机制,增强资金分配的透明度。三是充分运用市场化手段。改变财政直接拿钱上项目的传统做法,对省级涉及产业领域的专项资金,都安排不少于30%的比例,用于设立政府股权投资引导基金,采取市场化运作方式,引导社会资金投放,激发民间资本活力。2015年省级筹集28.78亿元设立政府引导基金,围绕全省经济发展的短板和关键,支持设立资本市场发展、天使投资、滨海旅游发展、现代农业产业发展、服务业创新发展、城镇化建设等多支母基金,加上市县财政出资,今年全省各级政府参股或出资的各类投资基金总规模将达到1070亿元以上,带动社会资本促进创业创新和产业结构优化升级。同时,扎实推进政府购买服务,积极探索政府与社会资本合作(PPP)等方式,完善工作推进机制,既促进了社会组织发展,调动了社会资本参与公共服务的积极性,又提升了公共服务供给质量和效率。

“强管理”,切实强化专项资金管理

夯实专项资金管理基础,建立健全长效机制,从根本上解决专项资金管理存在的突出问题。一是健全制度体系。出台制度办法,让专项资金管理改革的理念和措施长效化、常态化,是从根本上规范专项资金管理的关键。为此,2014年山东省政府制定出台了省级财政专项资金管理暂行办法,从健全动态管理机制、规范预算编制执行、优化支出

结构、强化管理监督等方面,制定了严格的管理程序和行为规范,为加强专项资金管理、实现依法理财提供了有力的政策支持和制度依据。二是实施专项资金信用负面清单制度。2014年山东省在全国率先建立了专项资金信用负面清单制度,对于专项资金管理领域中弄虚作假、虚报冒领、骗取套取、截留挪用财政资金等失信、失范行为,在有关部门严格依法依规进行处理、处罚的基础上,将其纳入信用负面清单,并根据情节轻重,对其以后年度申报所有的财政专项资金项目予以限制。截至目前,已将18家违规企事业单位纳入负面清单,引导专项资金申请人的行为趋于理性,保证财政资金使用效益得到有效发挥。三是加大信息公开力度。阳光是最好的防腐剂。山东省大力推进各项财政信息全过程、全方位公开,让权力在阳光下运行。截至今年5月底,省级、17个市和137个县(市、区)全部公开了政府预算和部门预算。同时,制定了专项资金信息公开办法,按照“谁主管、谁负责、谁公开”的原则,推进专项资金申报评审、分配使用、绩效评价等全过程公开。预算透明度的增强,既保障了社会公众的知情权、参与权和监督权,也倒逼专项资金管理改革向前推进,以公开促进了改革,促进了规范。四是强化绩效管理。积极推行以结果为导向的绩效管理,不断提升资金使用效益,初步形成了“花钱必问效、无效必问责”的机制。制定了财政项目支出绩效目标管理、委托第三方机构评价管理、市县财政管理绩效综合评价等制度办法,并加快建立差别化评价指标体系,大力推行第三方绩效评价,强化绩效问责,提高评价质量和公信力。2014年省级对财政拨款1000万元以上的专项全部实行绩效目标管理,并选择46个项目进行重点绩效评价,涉及金额190.8亿元,比上年增长53.2%。

责任编辑 张小莉