

# 创新机制 推进转移支付制度改革

□ 四川省财政厅



四川省实施分税制财政体制改革以来，收入分配格局有序调整，转移支付制度不断完善，在支持市县财政发展方面发挥了十分重要的作用。2010年全省县级可用财力达到1538.92亿元，占全省可用财力总量的56.9%，分别比全国和西部地区平均水平高11.9和9.7个百分点，居西部地区第一位；全省县级人均财力差异系数比2005年降低了1/4，最低县级人均财力提高到2010年的4.4万元；全州市县民生支出占一般预算支出的比重达到66%。今年以来，四川省财政厅认真贯彻中央推进完善省以下财政体制的决策部署，全面落实省委、省政府“研究建立基本保障目标完成后的财政转移支付新机制”要求，进一步推进转移支付制度改革，加快建立完善县级基本财力保障机制。

## 重点突破 改革稳步推进

按照转移支付“促进基本公共服务均等化本质特征不改变”的原则，2011年四川省改革完善了均衡性转

移支付和县级基本财力保障奖补资金办法，并提出了“创新机制、分层保障、统筹协调、强化绩效”的总体思路。

创新机制，由单向管理向复合管理转变。主要体现在两个方面：一是围绕均衡提高政府公共保障能力，将转移支付的标准需求测算由过去主要考虑“保工资、保运转、保民生”向统筹考虑“保工资、保运转、保民生、促发展”转变。二是围绕分好钱、更要管好钱，由过去“上级财力补助、下级自行安排”的单向管理向“兼具财力与专项特性、上级监督使用”的复合管理转变，省级财政加强跟踪督导，并要求市县确保基本需求不留缺口，逐步提高民生支出水平，全力保障省委、省政府重大决策落实，确保政府财政政策导向和资金使用绩效。

分层保障，由直接补差向分类测算转变。改变对缺口进行直接补差的算账方法，按照“分类测算、分层保障”的要求，对市县基本支出需求、民生保障需求、促进发展需求进行分

类测算，实行分层次保障，较好地解决了市县财政状况差异大、困难程度衡量难的制度困境，提升了转移支付制度本身的包容性，充分体现了财政科学化精细化管理理念。

统筹协调，由各自为政向协作配合转变。在整个制度设计中，注重体现三个协调。一是体现均衡性转移支付与基本财力保障奖补资金相协调，基本财力保障奖补资金重点用于补足基本需求和必保民生需求缺口，均衡性转移支付重点用于提高民生保障水平、均衡公共保障能力、提升促进经济社会发展能力，两者功能明确、互为补充。二是体现一般性转移支付与专项转移支付相协调，以提高地区间民生支出水平为目标，充分兼顾民生类专项转移支付的分配结果，对民生支出整体水平偏低地区给予照顾，协同推进基本公共服务均等化目标的实现。三是体现常态政策与当期政策相协调，对市县基本支出和必保民生缺口给予全额保障，对当期出台的重大政策增支给予相应补助，统

筹兼顾了市县财政运行中的常态性困难和阶段性支出压力。

创新思路,由粗放管理向精细管理转变。按照“额度下达、明确方向、项目备案、绩效挂钩”的要求实施管理,要求市县在规定范围内安排使用资金并报省财政厅备案,省财政厅严格实施绩效评价,评价结果与次年转移支付分配挂钩,既对转移支付资金安排使用形成了必要的约束,又调动了市县两级的主动性和积极性,有效解决专项补助事权不清、主体责任不明、绩效管理缺位的问题。

### 分类分层 科学确定分配办法

以“补足缺口”为目标测算分配基本需求补助。对标准财政收入不能满足基本保障需求的缺口部分给予全额补足。标准财政收入参照财政部办法计算;基本保障需求由工资保障和运转保障两项需求构成,根据财政供养人员、人均工资标准、津补贴水平、绩效工资水平、公用经费定额等计算确定,并引入行政成本差异系数进行修正,体现对海拔高、距离远、温度低、幅员广等行政成本较高地区的照顾。同时,充分考虑地方运转实际,将村(社区)干部报酬及办公经费、“一村一名大学生计划”一并纳入基本保障需求计算范围。

以“均衡能力”为目标测算分配民生保障补助。民生问题涉及面广,政策口子多,给地方财政带来的增支压力很大。四川省主要从必保民生需求、提高民生支出水平和均衡公共保障能力三个方面进行测算,尽可能全面、客观、准确反映实际需求。一是根据中央、省明确要求市县安排、各级负担标准相对固定、能够直接测算到县的常态性民生政策计算必保民生需求,对其缺口给予全额补助。二是按照基本公共服务均等化的要求,对人均民生支出低于全省平均水平的地区给予补助,逐步缩小地区间民生支出水平差异。三是按照均衡地区间公共保障能力的要求,对公共保障需求大、调控能力弱的地区给予倾斜,使市县能够充分结合实际,切实保障好一些个性化保障需求。

以“支持重点”为目标测算分配促进发展补助。按照中央、省重大决策部署,省财政在2011年促进发展补助资金安排上重点用于新型工业化和新型城镇化发展以及公路、铁路、水利重点基础设施建设

和保障性住房建设等方面。市县根据自身实际,在上述范围内自主决策、因地制宜、统筹安排,实行项目备案。同时,考虑市县发展需求在年度间将围绕中央、省重大决策部署动态变化,明确促进发展补助资金为一次性补助。

### 强化绩效 加强资金管理

确保重点需要。要求市县财政必须按照“保工资、保运转、保民生、促发展”的要求,妥善安排使用好转移支付资金。根据政策标准足额兑现应由财政负担的基本工资、津补贴、绩效工资等人员经费和运转经费,足额保障中央和省出台的各项民生政策,进一步调整支出结构,全面消除基本财力保障缺口,支持省委、省政府确定的重点项目实施。

明确事权责任。明确市县政府作为本地区“保工资、保运转、保民生、促发展”的责任主体和资金使用管理的责任主体。要求各级财政部门不得将上级补助资金抵顶自身安排的民生支出,并在2012年预算编制中,足额安排基本需求和必保民生需求预算,提高民生支出水平,保障省委、省政府确定的重点项目需要。对于年初预算安排的民生支出占比及增幅较上年下降的市县,省财政厅将在2012年转移支付分配中做出相应调减。

加大对下帮扶。明确市(州)作为统筹辖区内经济社会发展的责任主体,要求市(州)财政按照“统筹全局、整体协调、重心下移”的原则,在资金安排上加大对非扩权县的支持力度。不得因省级补助力度加大而减少自身对管辖范围内县(市、区)的支持。省财政厅将把有关内容纳入财政激励约束考核和次年转移支付分配因素。

严格绩效管理。通过加强跟踪督导和绩效评价,督促市县按序列、分层次保障到位,确保转移支付资金的使用绩效。对促进发展补助资金,要求市县在既定范围内,根据资金构成和项目需求实际,因地制宜、统筹安排,解决好本地区面临的突出问题。省财政厅对转移支付资金安排序列、使用范围等有关情况进行重点督查,发现问题立即纠正。同时,将转移支付资金纳入2012年度财政支出绩效评价范围,对未按要求安排使用资金的地区,相应扣减下年转移支付补助资金。

责任编辑 张蕊

上品堂海参，选料上乘，工艺精湛，品质卓越。其味甘、咸、性温，补心、脾、肺、肾，益精、血、气、神，强筋骨，壮腰膝，益寿延年。本品采用传统工艺，结合现代科技，精心炮制而成。其营养价值丰富，是滋补养生的佳品。本品产自大连，水质纯净，环境优越，是海参生长的理想场所。本品经国家权威机构认证，品质可靠，值得信赖。

**上品海参 上品生活**

- ① 大连最北端 石城列岛海域 辽参原产地核心区地理标志保护产品
- ② 水深20米以下 平均水温12℃盐度33‰ 远离大陆 天然低温
- ③ 精选小产区 6亿年刺参精华 人工采摘 非上品不出品



大连上品堂海参有限公司 [www.shangpin tang.com](http://www.shangpin tang.com)  
 全国服务热线: 0411-82828885 86867882  
 400-6909-877