

口的自用设备(包括开发测试设备、软硬件环境、样机及部件、元器件等),经地市级商务主管部门确认,可以向海关申请暂时进境货物监管,其进口税收按照现行法规执行等。此外,为继续鼓励中资“方便旗”船回国登记,2010年财政部审核下发了第六批享受进口税收优惠政策的中资“方便旗”船舶清单,促进我国航运业的发展壮大。

(财政部关税司供稿,杨全州执笔)

## 完善国家重点生态功能区 转移支付制度 促进生态文明建设

按照党的十七大提出的“围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设,加快形成统一规范透明的财政转移支付制度”的精神,中央财政从维护国家生态安全、促进生态文明建设的大局出发,在主体功能区规划尚未出台的背景下,从2008年起,额外安排资金,在均衡性转移支付项下,通过明显提高均衡性转移支付补助系数等方式,率先实行国家重点生态功能区转移支付试点。

### 一、转移支付范围逐步扩大,补助力度逐年加强

2008年,中央财政将天然林保护、青海三江源和南水北调中线等国家重点生态工程所涉及的230个县纳入国家重点生态功能区转移支付补助范围。具体包括青海三江源自然保护区所辖17个县、南水北调中线工程丹江口库区及上游40个县、天然林保护工程区170多个县。在中央对地方均衡性转移支付框架下,中央财政通过提高均衡性转移支付系数和适当考虑地方用于生态环境保护方面的特殊因素等方式,加大对上述地区的转移支付。2008年中央财政对国家重点生态功能区补助总额为60亿元。

2009年,中央财政将“水土保持”和“防风固沙”两大类型,包括黄土高原丘陵沟壑水土流失防治区、广西贵州云南等地喀斯特石漠化防治区、塔里木河荒漠区、阿尔金草原沙漠化防治区、科尔沁沙漠化防治区等10个生态功能区150多个县纳入试点范围,涉及人口4500多万人。参照2008年测算办法,2009年中央财政对国家生态重点功能区的380多个县,通过提高转移支付系数的办法给予补助,并对生态建设和环境保护工作做得好、森林覆盖率最高的福建省给予适当奖励。2009年中央安排此项财政转移支付额达到120亿元。

2010年,《全国主体功能区规划(2010—2020年)》正式出台后,中央财政将其中生态类限制开发区、三江源和南水北调中线水源地等共涉及451个县全部纳入补助范围。2010年在广泛征求地方意见的基础上,中央财政按照“范围扩大、力度不减、重点突出、分类处理”的原则,进一步完善中央对地方国家重点生态功能区转移支付办法。一是提高限制开发区域(生态类)所属县市的转移支付系数。原则上在确保2009年

试点范围内的县市享受转移支付力度不减的前提下,兼顾中央财政的承受能力,考虑生态保护特殊支出及困难程度,适当提高转移支付系数。二是适当体现对国家级禁止开发区域的财政支持。考虑到禁止开发地区的生态环境保护任务较重,根据各省禁止开发区域的面积和保护区个数给予引导性补助,由省级统筹安排用于对所属禁止开发区域生态保护等相关支出。三是给予相关省级政府一定的引导性与奖励性补助。为引导省级政府加大对省内限制开发区域的支持力度,减缓矛盾,参照环境保护部《全国生态功能区划》对部分省给予引导性补助。此外,加大对生态保护比较好的省区奖励力度。2010年国家重点生态功能区转移支付总额达到249亿元。

### 二、引入绩效考评机制,管理和监督日趋完善

按照国务院总理温家宝“关键在于通过监控评估机制提高资金使用效果”的指示精神,2010年,财政部会同环境保护部等单位,在充分调研并多次征求地方意见的基础上,研究制定了《国家重点生态功能区转移支付办法》(财预[2010]487号,以下简称《办法》)。

《办法》中,对资金分配、绩效评估、激励约束等提出明确要求。一是自我约束。中央财政进行转移支付资金分配时,对转移支付对象范围的确定、资金分配方法、因素的选择等环节,都进行了严格规定,充分体现规范、公正、透明等理念。二是对省级的要求。要求省级按照规范的方式保证资金足额拨付到相关市县,同时防止省级财政因中央加大对相关市县的补助力度而减少转移支付,出现“挤出”效应。三是监督考评。主要设置生态环境评价指标和基本公共服务状况评价指标两大类指标。四是激励约束。根据考评结果,分别采取相应的奖励与惩罚措施。另外,为了加强社会监督,切实增强地方政府的环境保护意识,每年在媒体上公布资金分配、使用、考评及奖惩情况。

国家重点生态功能区转移支付考评体系

考核目的	考核指标	指标要求	奖惩办法
资金分配	资金到位率	省级是否将资金按中央制定范围足额分配市县	责令整改
	省级对下转移支付“挤出”效应	①测算一般性转移支付时该项转移支付不计入财力 ②专项转移支付补助比例不得低于财政状况相同地区	扣减省转移支付总额的10%
生态环境保护	生态环境保护指标	按照环境保护部发布的《县域生态环境保护考核指标体系》测算	①明显改善,适当奖励; ②比上年恶化暂缓下达20%,待好转后下达,连续三年指标恶化,暂停享受转移支付

考核目的	考核指标	指标要求	奖惩办法
基本公共服务	基本公共服务状况指标	学龄儿童净入学率、每万人口医院(卫生院)床位数、参加新型农村合作医疗保险人口比例、参加城镇居民基本医疗保险人口比例不得低于前三年平均	任何一项指标下降,扣除转移支付的20%,多项指标下降,不重复扣除

为了上述地区的生态环境保护达到预期效果,财政部与环境保护部共同发布了《国家重点生态功能区县域生态环境质量考核办法》(环发[2011] 18号)。规定采取定期普查、年度抽查以及专项检查相结合的方式,对有关地区环境进行评估。其中,对生态环境明显改善的地区将予以奖励;对非因不可控因素而导致生态环境恶化的地区,暂缓下达部分补助资金,待环境改善后再行下达;对生态环境持续恶化、指标低于基期年水平的地区,下一年不再享受此项补助,待指标恢复到基期年水平时,再重新纳入补助范围。

生态环境指标(EI)体系

指标类型	一级指标	二级指标	
共同指标	自然生态指标	包括:林地覆盖率、草地覆盖率、水域湿地覆盖率、耕地和建设用地比例	
	环境状况指标	包括:SO <sub>2</sub> 排放强度、COD排放强度、固废排放强度、工业污染源排放达标率、Ⅲ类或优于Ⅲ类水质达标率、优良以上空气质量达标率	
特征指标	自然生态指标	水源涵养类型	水源涵养指数
		生物多样性维护类型	生物丰度指数
		防风固沙类型	植被覆盖指数
			未利用地比例
		水土保持类型	坡度大于15度耕地面积比未利用地比例

### 三、生态保护意识增强,政策效应初步显现

2008年以来,随着转移支付办法不断完善、补助范围逐步扩大、补助力度逐年增加,中央对地方国家重点生态功能区转移支付在推进生态建设方面的作用日益显现。一是政策信号强烈。每个县平均补助4000万元左右,大大减轻了重点生态功能区市县的工业化压力,有效提高了其基本公共服务保障能力,使享受以及不享受补助的地区都感受到中央推进生态建设工作的决心与魄力。二是百姓普遍受益。享受国家重点生态功能区转移支付的人口从2008年的5000多万人,增加到2010年的1.2亿人,全国约1/10的人口直接受益。一

方面,地方政府逐年提高对百姓的生态补偿和公共服务水平,另一方面,也为子孙后代保存了生存和发展空间。三是发展观念改变。上述办法使地方政府真正从保护生态环境中得到了实惠,也增强了责任感,有利于地方政府重新审视原有发展思路,在“开发”与“保护”间做出理性选择。

下一步,中央财政将继续完善包括国家重点生态功能区转移支付在内的各项转移支付政策,提高政策的协调性和针对性,加大对地方生态环境建设工作的支持力度,健全财政支持生态环境建设的长效机制,强化激励约束,引导地方政府深入贯彻落实科学发展观,切实转变发展方式,更加关注生态环境,实现人与自然和谐发展。

(财政部预算司供稿,袁继东执笔)

## 预算执行动态监控机制建设

预算执行动态监控是现代财政国库管理的重要内容,是为适应国库集中收付制度改革需要而发展起来的新业务。主要是通过现代网络技术,将财政监督关口从事后移到事前和事中,实时监控中央预算单位和地方财政部门相关银行账户收支情况,逐步建立财政资金实时监控、综合核查、信息披露、整改反馈、跟踪问效的预算执行动态监控管理新机制。

### 一、预算执行动态监控机制的建立背景

随着公共财政管理体系的不断完善,传统的财政国库管理制度已难以满足财政改革与发展的需要。一是缺乏对预算执行的有效监控机制,二是缺乏预算执行的信息反馈机制,三是缺乏对财政资金管理的高效运行机制。国库集中支付模式下,财政资金拨付方式变“多级中转”为“国库直达”,预算执行信息反馈及时、透明。财政资金在最终支付到收款人之前,最大程度地保留在国库单一账户体系内。为保证改革目标的顺利实现,财政部同步研究建立了以现代网络和计算机技术为技术支撑的预算执行动态监控系统,综合运用多种核查方式,将财政监督的重点和关口从事后前移到事前和事中,实现了对国库集中支付全过程的实时动态监控。

### 二、预算执行动态监控机制的主要做法

(一)构建实时智能的预算执行动态监控系统,为监控管理工作提供技术支撑。为适应国库集中支付制度改革需要,财政部开创性地开发并完善预算执行动态监控系统,即通过与代理银行专线联网,预算单位零余额账户资金支付交易信息被实时传输到财政部门,系统软件自动对上述信息分析匹配,包括与预算指标、用款计划、预算单位银行账户等多元数据和支付规则进行精确匹配、多维校验,从而实施智能化预警和综合性分析的综合计算机网络平台。该平台是实施动态监控活动的基础数据平台,是预算执行动态监控管理的重要技术支撑。

(二)以银行账户为监控切入点,重点监控银行账户开设及资金支付的合规性。银行账户是资金的载体。国库集中支付制度改革前,一方面,预算单位分散、多重设置银行账户,