

# 山东：建立六个机制 兜牢基层“三保”底线

山东省财政厅党组书记、厅长 | 刘兴云

“保基本民生、保工资、保运转”是经济社会发展的压舱石，也是保障群众切身利益的基本要求。受经济下行压力加大、减税降费政策以及新冠肺炎疫情叠加影响，目前县乡收支矛盾十分突出，县级“三保”保障压力明显加大。针对这一突出问题，山东各级财政部门高度重视，采取切实有效措施，坚决守住“三保”底线。

## 工作做法及成效

“郡县治，天下安”。县乡财政是整个国家财政体系的基础，是基层政权建设和社会稳定的重要保障，而“三保”工作则是县乡财政运行的核心，也是确保社会稳定的关键环节。2010年，按照中央统一部署，山东省建立了县级基本财力保障机制，通过多年努力，集中财力帮助财政困难县消化财政收支缺口，提高基层财政保障能力，坚决兜牢基层“三保”底线。但由于近年来经济下行压力加大以及减税降费政策叠加影响，部分地区“三保”保障再度成为财政运行的首要任务。为帮助县乡全面落实“三保”政策，山东省财政坚持激励与约束并重、输血与造血并举，集聚政策、资金，加大对财力相对薄弱县（市、区）的支持力度，健全完善支持县域可持续发展的“六项机制”，确保兜牢县级“三保”底线。

一是建立保障县乡运转的财力帮扶机制。完善县级基本财力保障机制，对省级因实施新财政体制提高税收分成比例新增的财力，用于增加县级基本财力保障机制资金规模，并按照“保基本、补缺口”的原则，

加大对财政困难县乡帮扶力度，支持基层兜牢“三保”底线。完善均衡性转移支付制度，建立稳定增长机制，促进地区间财力均衡。2020年，省对下安排财力性转移支付770亿元，较上年增长39%，为做好“三保”工作创造了有利条件。

二是建立省直管县综合保障机制。自2019年起，将省财政直管县范围扩大到41个县（市），全部为财政困难县。改革后，在财政收支划分、转移支付补助、地方政府债券额度等方面，对其实行“直通车”政策，重点加大财力性转移支付力度，提高重大民生政策省级分担比例。2020年，省级共下达41个直管县各类转移支付1014亿元，切实增强县乡财政保障能力。同时，强化市级统筹县域发展的责任，将市级对所辖省财政直管县帮扶情况，作为各市财政管理绩效考核的重要内容。对市级以自有财力安排省财政直管县的补助资金，省级对东、中、西部地区分别按10%、20%、30%的比例下达奖励资金，2020年兑现奖励资金1.9亿元，统筹支持省财政直管县发展。

三是建立与基层财力相匹配的民生支出分担机制。自2019年起，省级对义务教育公用经费保障、家庭经济困难学生生活补助等10项重大民生政策的支出责任分担机制作出调整，打破按东、中、西区域划分进行补助的老办法，改按人均财力和人均支出水平，精准确定省对市县的分档分担办法。省级对各市补助比例分为40%、50%、60%、70%、80%五档，对省财政直接管理县分为70%、80%、90%三档。总体上看，省级分担比例提高了10个百分点，有效减轻基层民生支出

压力,更好地保障民生政策落实。

四是建立县级“三保”全程监控机制。从编制2020年预算开始,省市两级财政部门对县级“三保”预算安排进行提前审核把关,发现问题及时纠正。密切监控县级“三保”预算执行,及时掌握库款保障情况,尤其是重点群体工作发放情况。对51个重点关注县实行重点监控,对其财政收支、库款规模、债务偿还等情况进行实时调度、定期分析研判,并发布风险预警提示,确保不发生“三保”风险事件。

五是建立库款综合运筹保障机制。从2019年开始,支持省直管县和财政困难县全部设立了工资专户,将中央和省里安排的返还性收入、均衡性转移支付、县级基本财力保障机制奖补等11项财力性转移支付资金全部纳入专户管理,每月由省级直接拨入工资专户,专项用于基层工资发放,牢牢守住“保工资”底线。截至目前,省里已累计拨付工资专户资金1060亿元。同时,加强财政困难县工资专户管理和基层库款监测,对库款水平较低的县,省级“点对点”精准调度支持,增加基层现金流。

六是建立重大项目债券保障机制。2020年,山东省财政按照“资金跟着项目走”的工作要求,不断优化专项债券“储备、发行、执行”三级项目库管理机制,将专项债券项目全部纳入项目库管理,着力打造运转高效、风险可控的专项债券“借、用、管、还”全生命周期管理新机制,聚焦国务院确定的“7+4”重点领域,积极谋划储备项目。中央共下达山东省建设类新增专项债券3134亿元,有力支持了1781个重点项目建设,为扩大政府有效投资、做好“六稳”“六保”工作提供有力保障。

通过采取上述措施,全省县级运行质量明显提升,“三保”政策得到全面落实。一是县级收入规模显著提升。2020年,全省县级一般公共预算收入5108亿元,比2016年增加539亿元,年均增长2.8%。二是县级收入质量明显提高。2020年,全省县级税收占比76.4%,比2016年提高0.5个百分点。三是县级财政保障能力不断增强。按总人口计算,2020年县级人均支出7203元,比2016年增加1469元,年均增长5.9%。四是县级民生投入不断增多。2020年,全省民生支出8914亿元,

占一般公共预算支出比重达到79.4%,民生政策得到较好落实。

### 下一步打算

今年随着新冠肺炎疫情得到有效控制,经济持续向好,全省财政收入实现较快增长。但同时,也有部分县的“三保”支出主要靠上级转移支付和超拨调度款支撑,财政运转比较困难。再加上债务还本付息及其他刚性支出的叠加影响,县级守住“三保”底线比较艰难,基层财政压力较大。下一步,山东省财政将在全面落实“六项机制”的基础上,进一步完善体制机制,坚持财力下移,强化责任落实,确保基本民生保障到位、基层工资正常发放、基层政府正常运转。

一是加大转移支付帮扶。重点完善县级基本财力保障机制和均衡性转移支付制度,较大幅度增加对财政困难县的转移支付补助,增强基层运转保障能力。完善革命老区、重点生态功能区和资源枯竭城市转移支付制度,对困难地区给予倾斜支持。

二是健全激励性转移支付制度。实施综合考评激励政策,变“输血”为“造血”,切实激发县域经济发展活力,实现县域经济高质量发展,从根本上增强基层“三保”能力。

三是全面落实“三保”审核监控。强化县级“三保”预算编制审核,在对县级预算进行全面审核、确保“三保”预算足额安排的基础上,加大对县级预算执行监控力度,确保“三保”政策及时足额兑现。同时,针对高风险地区提早制定应急预案,发现问题及时解决,确保“三保”保障不出问题。

四是强化责任落实。坚持把“三保”放在各级财政支出的优先位置,坚持财力优先保障、库款优先支付、风险优先化解。实施基层运转保障成效与财政转移支付、预算绩效考核挂钩奖惩政策。督促各级认真落实基层运转保障责任,确保国家制定的工资等政策落实到位,国家标准工资、民生等支出保障不到位的市、县(市、区),不得对现有政策自行提高标准或扩大范围,也不得自行违规出台津补贴政策。□

责任编辑 李艳芝