宁夏回族自治区财政厅党组副书记、厅长孙志：县级“三保”关系基层政府履职尽责和人民群众切身利益，是促进地区经济协调发展的基础，是保持社会稳定的“压舱石”。近年来，宁夏回族自治区财政厅深入学习贯彻习近平总书记关于“三保”方面的重要讲话和指示精神，认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，切实提高政治站位，统一思想认识，将“三保”工作作为当前首要政治任务来抓，坚持“五种思维”，压实主体责任，建立健全保障机制，强化风险管控，努力做到“三保”风险隐患早发现、早处置，基层财政运行总体平稳，“三保”保障良好。

宁夏：坚持五种思维　切实兜牢基层“三保”底线

宁夏回族自治区财政厅

持续加大减税降费政策力度以来，大幅减轻了市场主体的负担，有效激发了市场活力，但同时也带来了基层财政收支矛盾，部分市县“三保”压力加大。在宁夏回族自治区党委、政府的坚强领导下，自治区财政厅把“三保”作为当前首要政治任务，提早谋划，超前研究，多措并举，抓紧抓实，各方对“三保”重视程度明显增强，市县财政运行总体稳定，基层“三保”总体保障有力，“三保”财力保障倍数达到2倍，资金规模能够覆盖“三保”支出需求，切实兜住了“三保”底线，有力维护了社会稳定大局。

健全保障机制　兜牢基层“三保”底线

（一）深入开展调研，为做好基层“三保”工作奠定坚实基础。及时掌握了解市县财政运行和“三保”情况，抓实抓细“三保”工作，多次开展对基层“三保”情况的专题调研，深入分析研究基层“三保”方面存在的风险隐患及应对举措。特别是2020年，在充分调研、实地了解基层财政运转情况的基础上，形成了关于自治区市县“三保”及其他刚性支出保障情况的调研报告，有效摸清掌握了“三保”保障情况、主要风险点、深层次原因等，为对症施策提供了有力支撑。

（二）夯实财力基础，给基层“三保”增添“发动机”。坚决把中央和自治区出台的减税降费政策落实落细，把该减的税减到位，把该降的费降到位，通过减轻企业、个人负担，拉动经济增长。实施市县税收增收激励政策，充分调动市县加快经济发展、大力培植财源的积极性。牢固树立政府过紧日子的思想，持续压减非急需非刚性支出，压一般、保重点，压本级、保市县。2020年、2021年自治区本级预算一般性支出分别压减14.6%、14.8%。完善转移支付制度办法，持续加大财力下沉力度，确保市县财力“只增不减”，2020—2021年，共补助市县各类转移支付资金1638亿元，占市县一般公共预算支出的76%，其中一般性转移支付年均增长11.3%，转移支付注重向重点民生领域和财政困难地区倾斜，切实支持市县保基本、兜底线。构建资金直达市县基层的特殊转移支付机制，坚持资金使用“一竿子插到底”，做好“过路财神”。建立健全特殊转移支付等制度办法，构建了资金分配下达、拨付使用、动态监控的全流程管理机制，为资金规范使用、直达基层、直接惠企利民提供了制度保障。创新直达资金监管机制，打

中国财政杂志社

出监管“组合拳”，做到全覆盖、零死角，确保资金“下得快、管得严、用得好”。2020—2021年，累计下达直达资金516亿元。

（三）强化制度约束，给基层“三保”戴上“紧箍咒”。突出重点、前移关口，持续完善制度办法，严格落实主体责任，切实强化“三保”风险防控。2019年，印发了《关于进一步明晰自治区本级与市县财政事权与支出责任 坚决落实好市县（区）“三保”和防范化解债务风险责任的通知》，配套制定了“三保”预算编制审核、监控、应急处置等制度办法，建立起涵盖事前审核、事中监控、事后处置的“三保”风险管控长效机制。2020年，印发《关于有效应对新冠肺炎疫情影响切实加强地方财政“三保”工作的通知》，出台压实“三保”保障责任、加快下达转移支付预算、加强库款调度和运行监测、加大财政支出结构调整力度、大力压减一般性支出、强化“三保”监控机制等具体举措，进一步抓实抓细“三保”工作，加大支持力度，强化督促指导，确保市县财政平稳运行。

（四）搭建监控系统，为基层“三保”装上“监护仪”。秉持关口前移、未雨绸缪的理念，集中精干力量，研究搭建了基层“三保”及刚性支出动态监控系统，通过信息化技术手段支撑，实现对市县“三保”及刚性支出保障情况的全覆盖、多指标、穿透式、动态化、信息化监测预警，变事后报告为提早预警，对苗头性问题做到早发现、早预警、早处置。一是全覆盖。将全区29个市、县（区）全部纳入监控范围，监测范围达到全覆盖。科学评估每个市、县（区）的风险状况，分为“平稳运行”“低度风险”“中度风险”“高度风险”4个等级。二是多指标。选取12项各具特点、相互补充的监测指标，具体包括：“三保”及其他刚性支出执行率、财力保障倍数、库款保障倍数、预算安排到位率、暂付款压缩率等。区分指标重要程度赋予不同权重，综合打分，客观评判市县财政运行状况和保障能力，全面反映市县财政运行风险等级。同时，聚焦核心指标，将“三保”关联度密切的保工资执行率、保运转执行率、保基本民生执行率3项指标作为“红灯”指标，重点监测、重点预警，一旦偏离安全值，立即报警提示。三是穿透式。在总体评价每个市县财政运行“健康状况”的基础上，在系统中点击不同项目，还可以“透视”具体指标，帮助市县查找“病灶”，便于市县有的放矢、对症下药。四是动态化。按照“年度总需求+月度执行”的模式进行统计监测，既能全面掌控全年总体情况，又能动态


来源：视觉中国

中国财政杂志社

跟踪月度执行状况，随时了解各市县财政运行“健康状况”。五是信息化。同已有的财政管理一体化信息系统、工资统发系统、库款管理系统等紧密衔接，从现有系统直接提取数据，做到资源共享、随用随取，避免增加基层负担，提高工作效率。

（五）健全激励约束机制，为基层“三保”筑牢“防火墙”。一是建立专项报告制度。自2020年5月起，每月定期向自治区党委、政府报送各市县“三保”及刚性支出动态监控结果，并通报到市县党委、政府，对“中度风险”等级以上的市县第一时间通过短信、微信、提示函等形式提示预警。二是健全风险处置机制。对“中度风险”等级以上的市县及时提出整改建议并限期整改，要求通过调整财政支出结构、盘活存量、压减一般性支出等举措，提升“三保”保障水平。需提供必要支持的市县，通过监督检查、库款调度、财力补助等措施给予救助，防止风险传导。三是完善通报、约谈和问责机制。对“三保”工作不力或保障不到位的市县，在全区范围内通报批评，并视情况约谈或提请自治区政府分管领导约谈市县政府相关负责人。对情形严重的责任单位及人员，提请相关部门按照职责进行问责。四是强化激励约束机制。加强监测结果应用，将“三保”保障等情况作为转移支付奖补资金分配的重要因素，进一步完善对下转移支付制度办法，突出资金分配激励导向，奖优罚劣，引导市县加强“三保”工作。

经验启示

（一）坚持战略思维。习近平总书记多次强调，要提高战略思维能力，善于把握事物发展总体趋势和方向。2020年受疫情冲击，宁夏各级财政尤其是市县财政短期减收明显，基层“三保”压力加剧，但经济长期向好的趋势没有改变。必须立足当前抓住重点，及时采取应对措施防范“三保”风险，同时也要放眼长远、统筹兼顾，全面做好各项财政工作。

（二）坚持创新思维。习近平总书记指出，创新是引领发展的第一动力。“三保”问题非常复杂，以前风险点在哪、当前突出隐患是什么，随着时间推移不断变化，每个市县什么表象、什么原因、如何解决也不尽相同。只有深入调查研究，有针对性地创新思路、制度、管控手段，才能对症下药。针对当前财政面临的新形势，宁夏坚持创新思维，积极开拓思路，率先研构搭建了“三保”动态监测系统，切实做到了风险早发现、早预警、早介入、早处置。

（三）坚持辩证思维。习近平总书记指出，要学习掌握唯物辩证法的根本方法，不断增强辩证思维能力，提高驾驭复杂局面、处理复杂问题的本领。防范化解基层“三保”风险，必须坚持辩证思维，正确处理全局和局部、短期和长远、个例和普遍等关系，实事求是，有的放矢，统筹兼顾，认真查找问题、分析原因、解决问题。同时，坚持历史、当前、长远相统一，看到历史每个时期、每个阶段的相互联系、前后承接。比如，由于历史原因，市县长期积累形成了大量财政暂付款、政府债务等负担，严重影响了市县“三保”可用财力，必须综合分析、统筹安排，做好保障工作，不能也无法割裂开来。

（四）坚持法治思维。要更加自觉地运用法治思维和法治方式来深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定。宁夏坚持法治思维，切实强化制度约束，制定了一系列政策办法，建立起了涵盖“三保”风险管控全流程的制度机制，努力做到“三保”监控机制在结构上成体系、程序上更严密、约束上更有效，同时强化政策执行，确保各项制度落地生根，真正通过制度管人、管事、管钱、管住风险。

（五）坚持底线思维。习近平总书记多次强调要坚持底线思维。应对重大调整、抵御重大风险、解决重大矛盾都离不开底线思维，在防范“三保”风险上，更是离不开底线思维，必须从最坏处着眼，做最充分准备，争取最好的结果。正是在这样的思维方式引领下，宁夏坚持关口前移、未雨绸缪、统筹谋划，努力开源节流，加大财力下沉，特别是以高风险县区为重点，加强倾斜支持力度，统筹处理好隐性债务化解、养老金兑付、库款流动性压力缓解等问题，有效促进了基层财政平稳运行。

责任编辑 陈璐萌

中国财政杂志社