

重庆市人民政府

关于改革和完善市对区县 转移支付制度的意见

各区县（自治县）人民政府，市政府各部门，有关单位：

财政转移支付制度是现代财政制度的重要内容，是政府管理的重要手段。深化财税体制改革，切实发挥财政转移支付制度在我市经济社会发展中的宏观调控职能和激励约束作用，引导资源要素优化配置，促进区域协调联动发展，根据《中华人民共和国预算法》和《国务院关于改革和完善中央对地方转移支付制度的意见》（国发〔2014〕71号），现就改革和完善市对区县转移支付制度提出如下意见。

一、改革和完善市对区县转移支付制度的必要性

近年来，按照分税制财政管理体制要求，逐步建立了适应重庆发展需要的财政转移支付制度，并集中财力主要用于增加对渝东北地区和渝东南地区的转移支付，促进了区县间基本公共服务的均等化。但与建立现代财政制度和促进区域间协调发展的要求相比，仍然存在一些问题和不足，主要是：事权和支出责任划分不清晰，转移支付结构不够合理；要素引导不足；专项审批较多，与简政放权的要求不符，不利于增强区县统筹能力等。为尽快解决上述问题，必须科学规划、有序推进，切实改革和完善市对区县转移支付制度。

二、总体要求

（一）指导思想。

贯彻落实党中央、国务院全面深化财税体制改革的有关精神，以促进各区域基本公共服务均等化，推动各区域科学发展、特色发展、差异发展为主要目标，建立适应区域均衡发展的转移支付制度，明晰市与区县事权和支出责任，完善一般性转移支付稳定增长机制，规范专项转移支付制度，加强转移支付全过程管理，促进全市经济社会持续健康发展。

（二）基本原则。

整体推进，分步实施。严格按照中央部署，紧密结合事权与支出责任划分改革、税收制度改革、收入划分改革等，整体推进，分步实施。兼顾现有格局，聚焦关键问题，先建机制后加力度，处理好改革、发展与稳定的关系。

划分事权，明确责任。在明确界定市与区县事权的基础上，合理划分分级负担和共同承担的支出责任，强化区县政府保障行政区域内基本公共服务的职责，建立事权与支出责任相适应的制度。

促进公平，强化引导。明确政府与市场边界，逐步减少竞争性领域投入专项，使市场在资源配置中起决定性作用，维护公平竞争的市场环境。围绕各区域发展定位，有效发挥财政政策资金的引导作用，提高市场配置资源的效率。

清理整合，规范管理。着力清理、整合、规范专项转移支付，严格控制审批项目，增强区县财政统筹能力，充分调动区县和部门的积极性。严格转移支付资金管理，完善全过程监控机制，促进公平、公开、公正，提高使用效益。

（三）总体目标。

力争到2017年年底，进一步明确划分市与区县的事权和支出责任。增强区县对转移支付资金的统筹能力，将一般性转移支付占转移支付总量的比例提高到60%以上，将专项转移支付中切块分配区县的比例提高到2/3以上，将市级专项转移支付项目压缩30%以上。提升转移支付分配效率，将转移支付提前下达区县的比例提高到80%以上。加大财力调节力度，将转移支付后区县间人均财力的差异度降至0.25左右，区域间人均财力的差异度降至0.15左右。

三、衔接事权和支出责任划分，优化转移支付结构

跟进中央与地方事权和支出责任划分改革，逐步明确市与区县事权和支出责任，并与之相适应推动分类管理，建立以均衡区县财力、由区县政府统筹安排使用的一般性转移支付为主体的转移支付制度。

市级事权由市级承担支出责任。市级事权不得要求区县承担配套资金，原则上通过市本级支出安排，由市级直接实施；市级委托区县实施的，足额安排专项转移支付。随着事权和支出责任的明确，逐步减少委托区县实施的专项转移支付。

区县事权由区县承担支出责任。市级适当考虑区县的财力水平和履职需要，通过一般性转移支付给予支持。现有专项转移支付中属于区县事权的项目应转列一般性转移支付。中央、市级出台的增支政策，属于区县事权的，形成的财力缺口原则上通过一般性转移支付调节。

市级和区县共同事权，区分情况划分支出责任。主要依据公益性、外部性等因素明确分担标准或比例。市级分担部分可通过专项转移支付委托区县实施。现有一般性转移支付中属于市级委托事权和市与区县共同事权的项目应转列专项转移支付。此外，涉及引导类、救济类、应急类事务可通过专项转移支付予以支持，以实现特定政策目标。

四、结合区域定位，完善一般性转移支付制度

逐步建立以均衡性转移支付为主体，适应区域发展定位的一般性转移支付体系。简化转移支付项目，优化转移支付分配，既注重均衡财力，又突出功能导向，促进各功能区域协调发展。

简化一般性转移支付体系。将涉及收入分配、社会保障、义务教育等转移支付中相对固定的部分，以及收入划分改革后形成的补助基数，按照既定办法全部提前下达区县。将

开发区、特色园区、楼宇经济等税收扶持政策统一纳入产业集聚发展转移支付，与均衡性转移支付、基本财力保障奖补资金、国家重点生态功能区转移支付、民族地区转移支付、革命老区转移支付、资源枯竭城市转移支付、渝东北发展转移支付等整合统筹，全部采用因素分配，重点用于均衡财力和激励引导。

优化均衡财力转移支付分配。加大均衡财力转移支付力度，采用标准收支差方法作为测算区县财力保障需求的基础体系。细化标准收入指标，主要选取生产总值、行业增加值、分税种收入和各项涉及基本公共服务的转移支付等财经指标测算，力求准确评价区县真实财力。扩展标准支出指标，梳理中央和市级出台的民生政策，量化教育、文化、养老、医疗、就业、公共安全、基层运转等基本公共服务财政保障范围和保障标准，分区县、分项目核定标准支出，全面衡量区县保障需求。根据财力实际，按比例对区县标准收支缺口予以补助，促进区县基本公共服务均等化。充分考虑农业人口转移实际，建立转移支付分配同农业转移人口市民化挂钩机制。充分考虑贫困地区、民族地区、革命老区、重点生态功能区的特殊情况，大幅增加对老、少、穷地区的转移支付。

建立激励引导转移支付制度。发挥转移支付激励约束引导作用，逐步将产业发展、人口转移、税收贡献、贫困发生率、城镇化率变动等经济社会指标纳入测算，将限制（禁止）开发面积、森林覆盖率、空气质量达标率、污水垃圾处理等生态环保指标纳入测算，将收入结构、存量资金管控、供养人口管控等管理效率指标纳入测算，力求引导资源要素按区域定位合理流动，激励各区县根据本地实际选择有效发展路径，约束各区县加强管理、防范风险，实现可持续发展。

五、规范分配使用办法，从严控制专项转移支付

按照“取消一批，整合一批，调整一批”的思路，清理整合专项转移支付项目，规范管理，调整结构，严控新设，加大切块，简政放权，增强区县统筹能力。

规范专项转移支付分配和使用。在不改变市级部门现有专项转移支付项目分配权和管理权的基础上，对需要进行项目审批的专项转移支付，由市级主管部门会同市级财政部门逐项评估。凡区县具有地域管理信息优势、能够选用客观因素评价的，一律转为切块分配，逐步将专项资金切块下达区县的比例提高到2/3以上。市级主管部门围绕区域发展布局，结合部门工作规划，会同市级财政部门研究制定分配办法，选择分配因素，明确使用方向，实施资金监管。对全市重大工程、跨区域的重点建设项目，主要采取项目法分配，由市级主管部门实施项目库管理，规范项目申报、审批和监管等流程。规范专项资金管理办法，一个专项转移支付对应一个资金管理办法，涉及对应多个资金管理办法的，要进行整合归并，不得变相增设专项转移支付项目，逐步达到分配主体统一、办法一致、程序唯一等要求。逐步统一不同专项转移支付项目对同一区域的补助比例。除有明确规定外，专项转移支付一律不得用于财政补助单位人员经费、运转经费，以及建设和改造楼堂馆所等项目。

从严控制专项转移支付项目数量。一律取消专项转移支付中政策到期、政策调整、绩效低下等已无必要继续实施的项目。整合归并目标接近、投向类同、管理相近的项目。市级专项转移支付项目中，同一市级主管部门的专项转移支付项目总数只减不增，并力争在2017年年底压缩30%以上。严控新设专项转移支付项目，严格申报程序，新设专项转移支付项目应依法依规设立，有明确的政策依据、绩效目标、资金需求、资金用途、执行期限、主管部门和职责分工，由市级主管部门或区县向市级财政部门提出申请，经市级财政部门审核并提出财力平衡意见后，提交市政府常务会议批准设立。新设专项转移支付项目执行期限要与中期财政规划相衔接。现有专项转移支付项目应逐步明确执行期限，到期后自动取消，确需延续的按新设程序报批。新设专项转移支付项目不得与财政收支规模、增幅或生产总值等指标挂钩。市级各部门不得在各类文件和工作会议、中长期发展规划、计划、实施意见中对设立、增加专项转移支付事项作出规定。

逐步取消竞争性领域专项转移支付项目。逐步取消“小、散、乱”，效用不明显或市场竞争机制能够有效调节的竞争性领域专项转移支付项目，更多通过政府购买服务、政府与社会资本合作、风险补偿、产业引导股权投资基金等途径予以引导支持。对确需保留的具有一定外部性的竞争性领域专项转移支付项目，应在事前明确补助机制的前提下，事中或事后更多采取贴息、先建后补、以奖代补、保险保费补贴、担保补贴等补助方式，防止出现项目难以落实或套取补助资金等问题，增强财政资金的安全性和有效性。

六、强化转移支付预算管理，提高资金使用绩效

健全完善覆盖转移支付“设立、分配、公开、监督、评估、退出”全过程管理机制，着力提高转移支付使用绩效。

建立转移支付目录管理和信息公开制度。在全面清理转移支付项目的基础上，规范项目名称，统一项目编码，纳入指标系统，实行目录管理，非目录范围内的项目资金一律不予安排。同时，实行转移支付分项目、分地区的预算公开。转移支付安排情况由市级财政部门公开，各项转移支付具体的管理办法、申报指南和使用情况等由市级主管部门公开，逐步扩大公开范围，细化公开内容，接受社会监督。

健全转移支付下达、拨付机制。转移支付提前下达比例要提高到80%以上，除据实结算等特殊项目外，一般性转移支付提前下达比例要提高到90%以上，提高区县预算编制完整性。加快转移支付正式下达进度，除据实结算等特殊项目外，市级收到中央下达的转移支付后，应在30日内正式下达区县，市级预算安排对区县的一般性转移支付和专项转移支付，应分别在市人民代表大会批准预算后的30日和60日内正式下达。区县收到市级转移支付后，应尽快明确使用方向，及时将资金分配下达到部门和项目。安排到区县的资金，必须由市级财政部门统一下达，市级主管部门不得直接拨付。规范区县横向转移支付，凡涉及区县间横向转移支付事项，通过市级财政结算办理。

健全监督与绩效管理机制。建立健全转移支付绩效评价指标体系，加强绩效评价结果应用，将其纳入转移支付分配因素。落实各级政府各部门监管责任，建立健全信息反馈、责任追究和奖惩机制，重点解决资金管理“最后一公里”问题。建立支出进度、库款余额与转移支付挂钩机制。对区县结转两年以上，且预算尚未分配到部门的转移支付资金，一律收回市级统筹安排。对区县结转一年以上的转移支付资金，可在不改变资金用途的前提下，加大整合力度，调整用于同一类级科目下的其他项目，并报市级主管部门和财政部门备案。为保障统计需要，市对区县各项转移支付，可根据区县财政支出情况分解为对相关重点领域的投入。

七、加强组织领导

改革和完善市对区县转移支付制度是市委、市政府确定的重点改革任务，是财税体制改革的重要组成部分，涉及面广、政策性强、利益调整大。市级财政部门要加快出台转移支付管理办法等配套制度，逐步建立转移支付绩效目标管理机制和绩效评价体系。市级各部门要加强沟通协调，细化方案措施，抓好政策落实，确保改革顺利推进。各区县政府要结合本地区的定位和发展规划，积极做好项目储备，用好用活转移支付资金，提高资金使用效益。各级审计、监督部门要加强对转移支付制度机制、资金分配、管理使用、公开绩效等情况的审计和监督检查，对违反预算法等法律法规规定的，严肃追究责任。

重庆市人民政府

2016年4月12日

（此件公开发布）

抄送：市委办公厅，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市高法院，市检察院，重庆警备区。

重庆市人民政府办公厅

2016年4月14日印发