

国务院办公厅文件

国办发〔2013〕112号

国务院办公厅转发财政部关于调整和完善 县级基本财力保障机制意见的通知

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

财政部《关于调整和完善县级基本财力保障机制的意见》已经国务院同意，现转发给你们，请认真贯彻执行。



（此件公开发布）

关于调整和完善县级基本财力保障机制的意见

财 政 部

近年来，按照党中央、国务院的决策部署，财政部研究制定了一系列健全县级基本财力保障机制、缓解县乡财政困难的政策措施。经过各地区、各有关部门的共同努力，县级财政保障能力明显提高。根据党的十八届三中全会关于深化财税体制改革的要求，为进一步巩固县级基本财力保障成果，增强基层政府执政能力，推进基本公共服务均等化，促进全面建成小康社会，现提出以下意见。

一、总体要求

全面贯彻落实党的十八大和十八届二中、三中全会精神，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，以县乡政府实现“保工资、保运转、保民生”为目标，逐步提高县级基本财力保障水平，实现县级政府财力与保障责任相匹配；进一步改善县级财力均衡度，促进基本公共服务均等化；切实加强县级财政管理，在控制财政供养人员规模、提高财政收入质量、优化财政支出结构等方面取得明显成效，改善人民生活水平，促进经济持续健康发展、社会和谐稳定。

二、主要原则

一是明确责任主体。按照财政分级管理的原则，中央和地方实行分税制财政体制，省以下财政体制主要由省级政府确定，实施县级基本财力保障机制的责任主体为省级政府。

二是动态调整保障水平。实施县级基本财力保障机制，既要确保县乡政府履行职责的基本财力需求，又要充分考虑当前经济社会发展水平和财政承受能力，并随着经济社会发展和基本公共服务均等化的推进，动态调整保障范围和标准，逐步提高困难地区县级财力保障水平。

三是激励与约束相结合。健全激励约束机制，对工作开展较好的地区予以表彰和奖励，对工作滞后的地区予以批评和处罚。

三、基本思路

财政部统一制定县级基本财力保障机制的国家保障范围和标准，要逐步加大奖补资金支持力度，健全激励约束机制，引导和督促地方政府切实加强县级基本财力保障工作。省级政府要逐步完善省以下财政体制，加大财力调节力度，推进省直接管理县财政改革，建立长效保障机制，强化县级财政预算监督和支出绩效评价，确保县级基本财力保障资金稳定增长。县级政府要加强县域经济发展，提高自我保障能力，强化预算管理，按照财政部、省级政府规定范围和标准落实保障责任，切实履行基层政府职能。

四、保障范围和标准

财政部根据经济社会发展水平和国家相关政策执行情况，制

定县级基本财力保障机制的国家保障范围和标准，并根据相关政策和因素变化情况，建立动态调整机制，适时予以调整。省级财政部门可以在国家保障范围和标准的基础上，结合地方实际，适当扩大保障范围和提高保障标准。

县级基本财力的国家保障范围主要包括人员经费、公用经费、民生支出以及其他必要支出等。其中，人员经费包括国家统一出台的基本工资、奖金和津贴补贴，离退休人员离退休费，工资性附加支出，地方津补贴等项目；公用经费包括办公费等商品和服务支出，办公设备购置等其他资本性支出等；民生支出主要包括中央统一制定政策，涉及农业、教育、文化、社会保障、医疗卫生、科学技术、计划生育、环境保护、保障性住房和村级组织运转经费等项目的支出；其他必要支出包括必要的基本建设支出以及其他社会事业发展支出。

国家保障标准由财政部根据国家保障范围内各项目的支出标准和筹资责任，综合考虑各地区支出成本差异和财力状况后分地区测定。

五、省级政府加大财力调节力度

（一）完善省以下财政体制。结合中央和地方财政体制改革进程，依法界定省以下各级政府的事权和支出责任。省级政府要取消按企业隶属关系（或出资额）划分收入的办法，采用按税种或按比例分享等规范办法，依法逐步清理对省以下各级政府和各类区域的地方财政收入全留或增量返还政策。调控能力有限、保

障任务较重的省，要通过调整省以下财政体制适当集中财力，加大对县级基本财力保障的投入力度。

（二）完善省以下转移支付制度。增加一般性转移支付规模，进一步提高均衡性转移支付的规模和比重，减少、合并专项转移支付项目，严格控制专项转移支付规模，重点增加对困难地区的一般性转移支付，优化省内横向、纵向财力分布格局。

（三）继续推进省直接管理县财政改革。要将省直接管理县财政改革与建立县级基本财力保障机制有机结合，对实现基本财力保障目标较为困难的县，省级政府要加大调控力度，将财政体制核定到县、转移支付测算下达到县。

（四）建立县级基本财力保障资金稳定增长机制。省级政府要结合本地区实际情况，对纳入保障范围的事项，分清省、市、县三级政府的责任。要按照“过程可控、结果可查”的原则，及时、足额落实保障资金，建立县级基本财力保障资金稳定增长机制，不断提高县级财力水平和均衡度。对新出台的增支政策，要依据省以下支出责任划分和县级财力水平，足额安排省级政府应当承担的转移支付资金。

（五）强化预算监督和绩效评价。要加强对县级政府预算的管理和监督，积极推行县级支出预算绩效管理制度，扩大绩效评价范围，不断提高财政资金使用效益。改革政绩考核机制，要加强对县级政府安排和使用县级基本财力保障机制奖补资金，以及落实基本财力保障责任情况的监控和检查，发现问题要及时处

理，并将相关情况和处理结果抄送财政部。

市级政府也要参照以上要求，加大对县级政府的支持力度，并加强日常管理和监督。

六、县级政府全面落实保障责任

(一) 强化预算管理。县级政府要切实强化预算管理，合理安排预算，优化支出结构，全面落实保障责任。保障责任落实不到位的县，除应对突发事件支出外，一律不得安排资金用于其他支出事项。要严肃财经纪律，对违规安排使用财政资金的县，财政部要建立约谈制度，予以通报批评，并追究有关人员责任。

(二) 提高自我保障能力。县级政府要强化科学发展观，依法实施收入征管，清理各类自行制定的财税优惠政策，纠正越权减免税和随意批准缓税、欠税、包税以及征收“过头税”等违规行为。要合理增加财政收入规模，提高财政收入质量，提高税收收入占比，增强自我保障能力。要切实加强机构编制管理，严格落实财政供养人员“只减不增”的要求，深入推进事业单位分类改革，改进政府提供公共服务的方式，加强政府购买服务预算管理。要建立健全机制，稳步推进财政预算信息公开，自觉接受社会监督。

七、中央财政健全激励约束机制

(一) 深入推进财税体制改革。按照建立事权与支出责任相适应的制度的要求，加快推进财税体制改革，合理划分政府间支出责任，理顺收入划分关系，进一步完善转移支付制度，为从根

本上解决部分地区县级财政困难问题创造条件。

(二) 健全县级基本财力保障激励约束机制。逐步加大奖补资金支持力度，建立县级基本财力保障机制绩效评价体系，依据对各地县级财力保障水平、县级财力均衡度和县级财政管理水平等情况的评价结果分配奖补资金，充分发挥激励约束作用，督促和引导地方完善省以下财政体制，提高县级财力保障水平和财力均衡度。从2014年起，对县级财力水平、县级财力占全省财力比重、县级财力均衡度低于规定标准的地区，中央财政相应扣减对所在省的均衡性转移支付或税收返还，直接分配下达给县，并由财政部报请国务院予以勒令整改或通报批评。

(三) 加强分析和评估。财政部要加强对本意见实施情况的跟踪分析，适时会同省级政府组织开展意见实施情况评估，重大问题及时向国务院报告。

各地区、各有关部门要站在全局的高度，充分认识调整和完善县级基本财力保障机制的重要意义，统一思想，提高认识，全面落实各项政策措施，不断提高县级政府财力保障水平和基本公共服务能力。

抄送：党中央各部门，各计划单列市人民政府，中央军委办公厅、各总部、各军兵种、各大军区，武警部队。

全国人大常委会办公厅，全国政协办公厅，高法院，高检院。
各民主党派中央，全国工商联。

国务院办公厅秘书局

2013 年 12 月 31 日印发

