

山西省人民政府办公厅文件

晋政办发〔2017〕176号

山西省人民政府办公厅 关于改革完善财政管理体制 促进县域经济转型发展的意见

各市、县人民政府，省人民政府各委、办、厅、局：

完善财政管理体制是加快建立现代财政制度、推进转型综改的重要举措，是实现十九大两个阶段战略安排和省委省政府提出的2030年基本完成资源型经济转型任务的必然要求。改革完善财政管理体制，将有利于促进财力下沉县级、资源集聚县域，有助于引导和带动县级提升转型发展的高度自觉和战略定力，对推动县域摆脱传统路径依赖、开创转型发展新局面具有重要意义。为深入贯彻落实党的十九大精神，更好地促进我省县域经济转型发

展,加速破解资源型地区创新发展难题,结合《国务院关于支持山西省进一步深化改革促进资源型经济转型发展的意见》(国发〔2017〕42号),现就改革完善财政管理体制、促进县域经济转型发展提出如下意见:

一、基本原则

树立导向,引领转型。突出财政政策对县域经济发展的引导和激励作用,重点强化对县级加快转型发展的正向鼓励,更加注重对县级创新发展、转型升级的财政奖励,引导县级进一步提升“转”的意识,强化“转”的举措。

总体稳定,适度调整。保持现有各级财力格局总体稳定的前提下,按照“激励更有效、事权更清晰、保障更有力”的总体思路,调整完善现行财政管理体制,建立更加有效的区域协调发展新机制。

明晰责任,强化管理。进一步明确省市县三级责任,加强省级调控监管责任,明确市级领导带动责任,强化县级主体落实责任,形成齐抓共管的工作格局。

二、主要内容

(一)完善财政奖补措施,激励县域经济加快转型发展。

1. 加大对综改示范区、开发区财政奖励力度,引领转型发展。2030年前,省、市财政对开发区、转型综改示范区税收收入增量省市分成部分按100%奖励,用于开发区、转型综改示范区建设发展,激发我省转型动力和发展活力。

2. 建立税收增长奖励扶持机制,促进新兴产业发展。2030年

前,省财政对县级(不含开发区)新兴产业、第三产业产生的税收收入增量省级分成部分按 100%奖励,调动县级加快产业转型的积极性,树立财力向转型发展集聚的政策导向,支持实施产业转型升级行动。鼓励各市政府参照省级办法,建立对县级税收增长奖励扶持机制。

3. 调整消化赤字财政奖励政策,减轻转型负担。以 2016 年上报决算反映的 11 个赤字县和 2 个赤字市为考核对象,2017 年—2018 年两年间,凡实现当年收支平衡,并能够消化以前年度赤字的,省财政按照消化赤字额的 50%给予奖励;对新增赤字的市县,按新增赤字额的 50%扣减转移支付,调动基层政府消化赤字的积极性,帮扶市县甩掉包袱、轻装上阵,腾出更多财力促进转型发展。

(二)改革财政体制机制,推动县域经济加快转型发展。

4. 深化省直管县财政体制改革试点,激发县级财政活力。按照“分类实施、逐步推进”的原则,从 2018 年起,对襄垣县、原平市、介休市、侯马市、孝义市、永济市 6 个县(市)开展深化省直管县财政体制改革试点工作,从财政体制上实行彻底的直接管理,在财政管理体制方面进一步为县级“松绑”,即,在收入方面,试点县(市)与所属市在财政管理体制上由过去的上下级关系改变为平行关系,市级不再参与分享试点县(市)的财政收入,试点县(市)财政收入除上划中央和省级外全部留归当地。在支出方面,改革前市级通过自身财力安排给试点县(市)的各项配套支出仍由市级承担;

改革后的各项新增支出,除法律法规规定外,原则上由省与试点县(市)两级负担,市级不再承担对试点县(市)新增支出。在确保试点县(市)改革成功的基础上,适时选择第二批试点县进一步扩大改革范围,放大改革效应。

5. 推进财政事权和支出责任改革,逐步厘清责任边界。在中央总体部署和顶层设计下,紧密结合我省实际,科学合理划分省以下财政事权和支出责任,适度加强省级财政事权,保障市县履行财政事权,合理界定省与市县共同财政事权,并按照“谁的事权谁承担支出责任”的原则,确定各级政府支出责任。根据中央相关领域改革进程,争取2019年在与人民群众利益密切相关的基本公共服务领域和教育、医疗卫生领域的财政事权和支出责任划分改革取得突破性进展;2020年基本完成主要领域省以下财政事权和支出责任划分工作,逐步建立权责清晰、财力协调、标准合理、保障有力的制度体系和保障机制。

6. 完善专项转移支付管理方式,减轻县级配套负担。对保留的专项转移支付进行甄别,属于县级事权的项目划入一般性转移支付。清理规范资金配套政策,今后除按规定由省市县共同承担支出责任的事项外,不再要求县级政府承担配套资金。省级主管部门尽可能减少审批和分配县级项目,资金统筹、项目管理权限进一步下放到县级,县级承担资金使用的主体责任,省级侧重加强监管,管理重点转为政策制订、项目监督和绩效评价。加大涉农专项资金统筹整合力度,分配给贫困县的资金增幅不低于该项资金平

均增幅，资金按因素法分配切块下达，不指定具体项目，不提与脱贫攻坚无关的任务要求。

（三）加大转移支付力度，助力县域经济加快转型发展。

7. 加大省对县级均衡性转移支付力度，缩小县域财力差距。稳步扩大省对县级均衡性转移支付资金规模，强化省对县级均衡性转移支付保基本、兜底线职能作用，省级财政全面、真实、科学核定县级保工资、保运转、保基本民生以及支持国企国资改革等重点支出需求，据实测算县级财力缺口，并对当年存在财力缺口的县予以均衡性转移支付补助；县级财政要统筹自有财力和上级转移支付资金，确保行政事业人员基本工资发放、基层政府正常运转、国企国资改革以及基本民生支出需要，为经济转型奠定坚实基础、解决后顾之忧，在此基础上统筹财力加大对转型发展的财政投入力度。

8. 加大对资源枯竭城市财政转移支付力度，加快县域转型步伐。认真研究县域产业发展现状，加快建立县域产业衰退评估体系和县域采煤沉陷区治理成本负担评估体系，积极争取中央加大对我省资源枯竭城市转移支付力度，将主导产业衰退严重的县以及收支矛盾突出、财力困难的采煤沉陷区纳入资源枯竭城市转移支付补助范围。

9. 加大生态转移支付补助力度，引导转变县域发展方式。牢固树立社会主义生态文明观，贯彻“绿水青山就是金山银山”的发展理念，采取更有力、更明确的财政政策引导县级扎实推进生态文明建设，转变发展方式。在积极争取中央扩大对我省国家重点生

态功能区转移支付补助范围、增加转移支付资金规模的同时,不断完善国家重点生态功能区转移支付分配办法,对生态环境保护工作努力程度高、实施效果好的地区加大生态转移支付力度。逐步加大省对县级生态转移支付规模,加大对省级重点生态功能区转移支付力度,最大程度发挥转移支付的政策导向作用,引导市县各级政府增强环境保护和生态文明建设意识,推动县级加快形成绿色发展方式。

10. 加大财力性转移支付向贫困县的倾斜力度,补齐县域发展短板。针对我省脱贫攻坚任务较重的客观实际,2020年前,省对县级基本财力保障奖补资金、均衡性转移支付等财力性转移支付重点加大对贫困县特别是深度贫困县的倾斜力度,确保省对贫困县财力性转移支付增幅高于省对县级平均增幅,确保省对深度贫困县财力性转移支付增幅高于省对贫困县平均增幅,并在此基础上确保转移支付规模逐年增加,为我省打赢脱贫攻坚战,攻克深度贫困堡垒提供有力的财政保障。

三、组织实施

改革完善财政管理体制,充分调动县级当家理财积极性,促进县域经济转型发展,对全省加快转型升级、创新驱动步伐具有重要意义。各级各部门要统一思想认识,加强组织领导,完善工作措施,确保改革顺利推进。

省直各部门要按照改革要求,强化协调配合,形成工作合力,结合工作实际制定促进县域经济转型发展的具体措施,将更多资

源下沉县级,认真履行工作指导和业务监管职责,切实加大对县域经济转型发展的支持力度。

各市人民政府要有担当、善谋划、敢作为,切实履行对所辖县区经济转型发展的领导责任,结合区域发展实际和资源条件禀赋,积极谋划加快转型发展的创新思路,研究制定促进县域经济转型发展的针对性政策措施。未经省政府同意,各市不得擅自调整市与所辖县(市)间的财政管理体制。

各县人民政府要抓住省政府大力推动县域经济转型发展的政策机遇,深刻把握此次改革完善财政管理体制的政策导向,以转型升级为靶向,以创新驱动为依托,着力转变发展经济的惯性思维,保持转型发展的持久强劲动力,培育壮大特色产业,加快发展新兴产业,加大对县域经济转型发展的政策支持力度,促进县域经济在转型创新中焕发新的活力,切实履行好推动县域经济转型发展的主体责任。

以前年度我省出台的省对县财政管理体制方面的各项规定,凡与本意见不符的,一律停止执行。

山西省人民政府办公厅

2017年12月29日

(此件公开发布)

抄送：省委各部门，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省高法院，
省检察院，各人民团体，各新闻单位。
各民主党派山西省委。

山西省人民政府办公厅

2018年1月17日印发

