聊城市人民政府文件

聊政发〔2019〕7号

聊城市人民政府
印发《关于调整市以下财政管理体制的
实施方案》的通知

各县（市、区）人民政府，市属开发区管委会，市政府各部门、直属机构：

现将《关于调整市以下财政管理体制的实施方案》印发给你们，请结合实际，认真贯彻执行。

聊城市人民政府

2019年6月5日

（此件公开发布）

关于调整市以下财政管理体制的实施方案

为进一步理顺市以下财政分配关系，引导各地加快新旧动能转换，促进经济高质量发展，推动全市基本公共服务均等化，根据《山东省人民政府关于深化省以下财政管理体制改革的实施意见》（鲁政发〔2019〕2号）要求，结合聊城实际，提出以下实施方案。

一、总体要求

（一）**指导思想**。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，以加快新旧动能转换，坚持高质量发展为引领，进一步理顺市与县级财政收入划分体制；推进市与县级财政事权和支出责任划分改革；健全完善市对县级转移支付制度，进一步加大对财政困难地区支持力度，加快建立权责清晰、财力协调、区域均衡的市与县级财政关系，为全市经济社会发展提供有力支撑。

（二）**基本原则**。一是优化财力配置。调节财力增量分配格局，在保障各地既有财力的基础上，促进新增财力在级次之间、地区之间合理配置，促进区域协调发展。二是明晰事权责任。建立基本公共服务领域财政事权与支出责任相匹配的财政体制，规范市与县级分担方式，兜牢民生底线。三是强化激励约束。完善财政分配政策，调动县级积极性。四是注重统筹兼顾。既与其他领域改革相互衔接，也为下一步贯彻中央、省财税改革留出空间，形成改革合力。

二、完善市与县级财政收入划分体制

（一）市与县级税收分成比例维持不变。按照省政府财政体制改革规定，自2019年起，各地增值税、企业所得税、个人所得税、资源税、房产税、城镇土地使用税、土地增值税、耕地占用税、契税等9税收入比2017年增长部分，省级分享比例由15%提高到20%，按照减量共担、增量分享原则，市级对市财政管理的东昌府区、茌平县、东阿县及3个市属开发区（以下简称市管县）的税收收入维持现行分享比例不变。市级对新增省财政直接管理的阳谷县、高唐县及临清市（以下简称省管县）比2018年税收收入增长部分不再参与分享。

（二）建立均衡性转移支付调剂制度。按照向困难地区倾斜、支持区域均衡发展的原则，自2019年起，对人均财力相对较高的地区，在原比例分享基础上，增加集中部分财力，以2017年为基期，核定上解基数，按照当地财政收入增幅，逐步递增，重点用于对财力薄弱地区的转移支付，支持全市区域协调发展。

三、深化基本公共服务领域市与县共同财政事权和支出责任划分改革

（一）明确基本公共服务领域财政事权划分原则。按照基本公共服务受益范围与政府（开发区管委）管辖区域基本保持一致的原则，逐步规范基本公共服务领域市以下财政事权划分。加强市级在实施经济调控、维护统一市场秩序、体现社会公平正义、保持经

济社会稳定、促进全市基本公共服务均等化等方面的财政事权。将直接面向基层、量大面广、与当地居民密切相关、由县级提供更方便有效的基本公共服务确定为县级的财政事权。对难以明确区分受益范围、但有公共需求且有利于促进经济社会协调发展的公共服务，逐步明确为市县共同财政事权。

（二）确定市与县级财政共同事权。将涉及群众基本生活和发展需要、以人员或家庭为补助对象或分配依据、市县共担支出责任、需要优先和重点保障的教育、医疗、养老等8大类17项重大基本公共服务，首先列入市与市管县共同财政事权范围，加大保障力度，并根据国家、省改革要求适时调整。在严格落实基本公共服务保障省级以上基础标准的前提下，由市级按规定统一制定全市基本公共服务保障标准。各地制定高于全市统一标准的，应事先按程序报备，高出部分所需资金自行负担。

（三）规范基本公共服务领域市与市管县共同财政事权的支出责任分担方式。进一步明确简化17项基本公共服务分级保障责任，具体分为三类：第一类，包括义务教育公用经费保障、家庭经济困难学生生活补助、普通高中教育国家助学金、普通高中教育免学杂费补助、城乡居民基本养老保险补助、城乡居民基本医疗保险补助、基本公共卫生服务、计划生育扶助保障8个事项，市级对市管县补助比例统一为5%。第二类，包括中等职业教育国家助学金、中等职业教育免学费补助、免费提供教科书、受灾人员救助4个事项，暂按现行政策执行。第三类，包括基本公共就业服务、医疗救

助、困难群众救助、残疾人服务、城乡保障性安居工程5个事项，市级分担比例主要依据地方财力状况、保障对象数量等因素确定。

四、改革完善市对县级转移支付制度

（一）2018—2020年实施支持新旧动能转换重大工程财政体制激励政策。结合省级资金，建立与新旧动能转换成效挂钩的转移支付分配机制。市级财政转移支付分配与各县（市、区）新旧动能转换成效挂钩，并对县级予以分档奖励。结合省级资金，建立财政收入结构优化奖励机制。对年度税收占一般公共预算收入比重提高幅度较大的县（市、区），按一定比例给予奖励。结合省级资金，建立高新技术企业税收增长奖励机制。对经认定的高新技术企业缴纳增值税、企业所得税上缴市级增量部分，按一定比例奖励所在县（市、区）。建立重点园区“亩均税收”领跑者激励机制。对我市10个重点园区，市财政对进入全市税收贡献评价前3名的园区给予奖励。建立“飞地”项目税收利益分享机制。打破行政区域界限，建立项目转出地与转入地主体税收共享制度。建立绩效评价与预算安排挂钩机制。积极推进重大政策和重点项目事前绩效评估，开展绩效监控和评价，建立绩效和预算安排挂钩机制，切实做到“花钱必问效，无效必问责”。以上政策，到期后根据实施效果进行调整。

（二）建立生态文明建设财政奖补机制。为强化环境保护责任，从2019年起，省将根据化学需氧量、氨氮、二氧化硫、氮氧化物等4项主要污染物年排放总量，对我市按每吨400元标准（氨氮按

每百公斤),征收主要污染物排放调节基金,以后年度逐步提高征收标准。我市将结合省级资金,统筹建立大气、水、节能减排奖惩机制,大力促进生态文明建设。具体办法由市财政局会同市生态环境局制定。

(三)完善财政增收激励约束机制。为鼓励各地振兴地方经济,2019—2020年,实施增值税增收激励政策,对市以上集中的增值税增量收入给予比例返还,促进经济转型升级。实施税收增长约束政策,提高财政收入质量。

五、完善困难地区帮扶机制

完善对财政困难县的转移支付制度。结合省级补助,按照“保基本、补缺口”的原则,加大对市管财政困难地区的补助力度,对江北水城旅游度假区的补助政策延长3年;建立市管县均衡性转移支付动态调整机制,促进地区间财力均衡。

同时,在保证各级财政既得利益的前提下,强化市级统筹县域发展的责任,在专项资金的分配方面将省管县与市管县统筹考虑,重点突破困难县,兼顾区域一体化发展,促进县域基本公共服务均等化,激发县域发展活力。

六、工作要求

调整市以下财政管理体制,是推动我市财税领域制度创新、加快构建现代财政制度的重要举措,对于推动全市加快新旧动能转

换、实现经济高质量发展具有重要意义。各级党委、政府要从大局出发，进一步提高政治站位，以高度的责任感、使命感和改革创新精神，认真履职尽责，确保改革后新体制平稳运行。市直有关部门要积极发挥职能作用，加强协作配合，共同推进改革落实。市财政部门要发挥牵头作用，加强统筹协调，周密安排部署，精心组织实施，做好工作衔接，为改革顺利实施提供坚实保障。

以上实施方案自2019年1月1日起施行，具体实施细则由市财政局制定。

附件：基本公共服务领域17项共同财政事权市与市管县分担方式清单

附件

基本公共服务领域17项共同财政事权市与市管县分担方式清单

类　别	序号	项　　目	市级保障比例
一、义务教育	1	义务教育公用经费保障	5%
	2	免费提供教科书	按现行政策执行
	3	家庭经济困难学生生活补助	5%
二、学生资助	4	中等职业教育国家助学金	按现行政策执行
	5	中等职业教育免学费补助	按现行政策执行
	6	普通高中教育国家助学金	5%
	7	普通高中教育免学杂费补助	5%
三、基本就业服务	8	基本公共就业服务	依地方财力、保障对象数量等确定
四、基本养老保险	9	城乡居民基本养老保险补助	5%
五、基本医疗保障	10	城乡居民基本医疗保险补助	5%
	11	医疗救助	依地方财力、保障对象数量等确定
六、基本卫生计生	12	基本公共卫生服务	5%
	13	计划生育扶助保障	5%
七、基本生活救助	14	困难群众救助	依地方财力、保障对象数量等确定
	15	受灾人员救助	按现行政策执行
	16	残疾人服务	依地方财力、保障对象数量等确定
八、基本住房保障	17	城乡保障性安居工程	依地方财力、保障对象数量等确定

抄送：市委有关部门，市人大常委会办公室，市政协办公室，市监察委，市法院，市检察院，聊城军分区。

聊城市人民政府办公室　　2019年6月5日印发