今年,中央财政对地方转移支付规模突破10万亿元——

保障基本公共服务均等化

本报记者 汪文正

今年, 中央财政对地 方转移支付规模首次突破 10万亿元。这笔资金被用 于促进地区财政均衡、公 共服务均等化,跟居民切 身利益息息相关。

不久前,《国务院关于 财政转移支付情况的报告》 (以下简称"《报告》")提请 十四届全国人大常委会第 五次会议审议。作为地区间 基本公共服务均等化的"压 舱石",中国转移支付有哪 些制度安排? 多年来实施 效果怎样?如何进一步完 善转移支付制度?



今年以来, 内蒙古 自治区财政厅发挥农业 保险防灾救灾作用,在 提前下达2023年中央 财政保费补贴资金 25.72亿元、自治区保费 补贴资金15.55亿元基 础上,针对入秋后防灾 减灾工作需要,又组织 下达自治区保费补贴资 金2.6亿元,今年已累计 下达农业保险保费补贴 资金43.87亿元。图为 内蒙古自治区赤峰市敖 汉旗萨力巴乡的农田。

李 富摄 (人民视觉)

地方"收不抵支"说法不靠谱

近期,网上对地方财政运行有一些说法, 如"多数省市收不抵支""少数省市'养'全国" 等。记者通过采访了解到,类似说法不靠谱。

首先要明确,所谓"收不抵支"中的"收" 包含哪些收入。预算法规定:地方各级一般 公共预算收入包括地方本级收入、上级政府 对本级政府的税收返还和转移支付、下级政 府的上解收入。

分析地方财力,需要考虑地方一般公共 预算总体情况,不能仅考虑本级收入,还要 看转移支付等其他收入。其中,转移支付是 地方财力的重要来源。

什么是转移支付? 财政转移支付是指上 级政府对下级政府无偿拨付的资金,包括中 央对地方的转移支付和地方上级政府对下级 政府的转移支付。作为政府宏观调控的重要 政策工具,它主要用于解决地区财政不平衡 问题,推进地区间基本公共服务均等化。

以2022年为例: 当年中国地方一般公共 预算收入约为20.6万亿元,其中本级收入10.9 万亿元,只占一半左右; 当年中央对地方转移 支付收入则达到9.7万亿元。再加上从地方预 算稳定调节基金、政府性基金预算、国有资本 经营预算调入资金及使用结转结余约1.2万亿 元, 当年地方收入总量约为21.8万亿元。

再看"支"。在上述收入基础上,收支相 抵情况如何? 2022年, 地方一般公共预算支 出约22.5万亿元,可以说"收支总量相抵"。同 时,地方财政赤字为7200亿元,与预算持 平。可见,所谓地方财政"收不抵支"的说法 是站不住脚的。

规模提升、结构优化……转移支付资 金,已成为地区财力均衡和地区间基本公共 服务均等化的"压舱石"。

《报告》显示, 近年中央财政通过优化支 出结构,加大对地方转移支付力度。从资金 规模看,2023年,中央对地方转移支付规模 达到10.06万亿元。从支出结构看,为增强地 方财政统筹能力,不断增加一般性转移支付

▶湖北省十堰市房县充分利用光能资源优 势,发展光伏发电产业,使之成为当地财政增 收的贡献大户。图为房县红塔镇邓营村光伏发 张启龙摄(人民视觉)



■财政惠农补贴提高了广大农户购买农业 机械的积极性, 为农业现代化发展提供了有力 保障。图为近日, 江苏省淮安市洪泽区农业农 村局工作人员为东双沟镇山阳村育秧大户办理 中央财政农机购置补贴手续。

刘 彬摄(人民视觉)

规模,提高一般性转移支付占比。

今年,转移支付资金继续为地方财政特 别是基层财政平稳运行提供有力保障。据了 解,截至8月底,中央对地方转移支付已下 达9.55万亿元,具备条件的都已经下达完毕。

财政部有关负责人介绍, 今年中央财政 将约4万亿元转移支付资金纳入直达机制管 理。1-8月,已经下达直达资金3.83万亿 元,除部分据实结算项目外已全部下达,占 2023年直达资金总规模的95.1%。在资金使 用方面,除由地方统筹用于支持清算上年退 税减税降费外,各地已形成支出2.37万亿 元,占中央财政已下达资金的69.2%,快于 序时进度2.5个百分点。

转移支付政策效能不断提高

纵向看,自中国1994年实施分税制财政 体制改革以来,规范的财政转移支付制度逐 步建立。

记者了解到,2014年,国务院印发《关 于改革和完善中央对地方转移支付制度的意 见》,中央财政增加一般性转移支付规模和比 例,并清理整合专项转移支付。2019年,中 央对地方税收返还并入一般性转移支付;整 合设立共同财政事权转移支付, 主要用于履 行教育、医疗、养老、就业等基本民生领域的中 央财政支出责任, 为与预算法规定衔接, 编 制预算时暂列入一般性转移支付。2020年, 创设财政资金直达机制……多年来,随着中 国转移支付制度逐步完善, 转移支付的政策

横向看,国际经验表明,一些国家的央 地财力转移存在逆向激励、放任地方政府"躺 平"等问题。如何促进正向激励、调动地方财 力改善的积极性?

据了解,中国自2005年以来实施"三奖一 补"(对财政困难县政府增加本级税收收入,以 及省市级政府增加对财政困难县财力性转移 支付给予奖励;对县乡政府精简机构和人员给 予奖励;对产粮大县给予奖励;对以前缓解县

乡财政困难工作做得好的地区给予补助)政 策,不断健全县级基本财力保障机制,引导带 动地方政府下沉财力。2018—2023年,县级基 本财力保障机制奖补资金由2462.79亿元增至 4107亿元,年均增长10.8%。

"中国总体上形成了以财政事权和支出责 任划分为依据,以一般性转移支付为主体, 共同财政事权转移支付和专项转移支付有效 组合、协调配合、结构合理的转移支付体 系。"财政部有关负责人说。

目前,一般性转移支付主要用于均衡地区 间财力配置,保障地方政府日常运转和推动区 域协调发展; 共同财政事权转移支付主要用 于履行中央承担共同财政事权的支出责任, 增强地方对基本民生和基本公共服务的保障 能力; 专项转移支付主要用于办理特定事 项,引导地方贯彻落实党中央重大决策部署。

针对各类转移支付资金的分类管理,《报 告》明确了方向:

一般性转移支付——结合财力状况稳步 增加,并向中西部财力薄弱地区倾斜,完善 分配方法,促进地区间财力分布更加均衡。

共同财政事权转移支付——根据中央财 政支出责任足额安排,探索实行差异化的补 助政策,推进地区间基本公共服务水平更加

专项转移支付——根据党中央、国务院 重大决策部署合理安排,资金定向精准使 用,强化对地方的引导激励,并逐步退出市 场机制能够有效调节的领域。

值得注意的是,《报告》还提出"推动完善 转移支付法律制度",包括推动修改预算法、将 共同财政事权转移支付单独作为一类管理、适 时研究制定财政转移支付条例等。专家分 析,此举释放出将制度建设作为未来改革重 点的信号。目前,中国转移支付制度并无专门 法律,主要靠财政部的部门规章进行规范。相 关制度建设的推进,将进一步增强转移支付 制度的规范性和权威性、提高政策效能。

推动转移支付管理制度改革

专家指出,中国财政转移支付制度在一 些方面还有待完善,如相关法制建设、管理 机制建设、分配使用和绩效管理、省以下转 移支付制度改革等。

中国人民大学财政金融学院教授吕冰洋 分析,现行制度下,一般性转移支付仅在中 央政府与省级政府间进行划分, 中央财政先 将转移支付资金拨付到省级财政,省级财政 再向地县级财政拨付。省级政府实际上充当 了一般性转移支付资金配置的枢纽角色,这 有可能影响资金配置效率。

转移支付可以有效缩小各省份间的财力 差距,但省以下各级行政单位内部同样存在 财政不平衡问题。即使是经济发达的广东、 江苏、浙江等东部沿海省份,各城市之间、 省会城市与其他城市之间、计划单列市与普 通地级市之间,在经济发展水平、财政收入 等方面仍有不小的差距,区域财力均衡问题

那么, 既然央地之间可通过转移支付改 善财力均衡问题,省以下财政是否同样可 以?上海财经大学公共经济与管理学院教授 范子英认为,应在中央与地方事权划分的基 础之上, 进一步明晰省和市、市和县的事权 划分,收入和支出划分之后,"省内转移支付" 是必然出现的现象。

例如,四川省内一些市县财政较为困 难,对上级财力性转移支付资金依赖程度较 高。不久前,四川省出台省级财政财力性转 移支付办法,对不同地区进行分类测算、分 层保障,以适应该省人多地广、发展不均、 市县财政状况差异大的实际情况,推动完善 省级财政财力性转移支付制度机制。

从全国视角看,解决省以下财政不平衡 问题、避免省内个别城市"一家独大"等现象, 还需要进一步推进省以下转移支付制度改革。

《报告》明确,将督促指导省级政府落实 主体责任,清晰界定省以下财政事权和支出 责任,理顺省以下政府间收入划分,完善省 以下转移支付制度。

一方面,推动省级结合财力可能加大对 市县一般性转移支付力度,促进省内财力均 衡。另一方面,根据基本公共服务保障标准、 支出责任分担比例、常住人口规模等,结合政 策需要和财力可能等,足额安排共同财政事 权转移支付,确保共同财政事权履行到位。 此外,还要规范专项转移支付管理,根据政 策目标合理安排省以下专项转移支付项目。

防止转移支付资金成为"唐僧肉",还要加 强转移支付分配使用和绩效管理。为此,财 政部将优化转移支付分配办法,完善支出成本 差异、财政困难程度评价方法等工具,探索建 立区域间均衡度评估机制及指标体系,合理 确定支出标准和支出责任分担比例。在改进 绩效管理方面,要健全转移支付绩效指标体 系,加大绩效评价结果运用力度,确保将资 金用在"刀刃"上。

"集章打卡"为啥越来越火?

倩 王俊岭

在浙江省杭州市高沙社区亚运青 年V站,人们在服务台前排起了队,准 备集齐61枚亚运赛事项目的蓝色纪 念印章;在天津市梁启超纪念馆,很多 参观者拿着纪念册,围在饮冰室"集章 打卡"的展台前盖章留念;在四川省成 都市锦江区暑袜北一街的熊猫邮局, 游客们纷纷在盖章区搜集印有方言的 文创印章,还会跟着读上几句……今 年中秋国庆假期,集章打卡成为不少 地方文化、旅游消费热潮中的一道新

"集章打卡"为啥越来越火?这在 很大程度上与文化场馆、旅游景点不 断推出集章产品和服务有关。其中, 印章内容多为与场馆、景点相关的建 筑、人物、文字等。

据业内人士介绍,目前国内各大 博物馆、纪念馆、文创街区等场所提供 的印章主要分为任何时间都可以盖的 常设章、在特定活动期间内可以盖的 活动章。集章服务也可分为免费和收 费两种。每个地点对集章的消费要求 不同,一般都会标注最低消费金额,也 有地点是消费即可盖章、指定商品消

费方能盖章。例如,在国家博物馆、 天津滨海科技馆、南京市民俗博物馆 等地,消费者需购买特制纪念章卡片 套装,前往智能打卡盖章机进行识别

对消费者来说,"集章打卡"带来 的参与感和收获感是吸引力所在。

——印章设计用心、制作精美。 从单色到套色、从单一建筑到组合地 标,如今印章的制作更讲究了。

陕西姑娘纪若彤说,方方正正、 对称平稳的红色唐代长安城是自己接 触集章两年来第一枚也是最喜欢的一 枚印章。"纵横交错的二十五条大街、 一百零八坊在印章上清晰可见,位于 城东南方的是曲江池与芙蓉园。"纪 若彤说,如今大唐芙蓉园的印章款式 更加丰富,园内的大唐游礼店里还有 大唐仕女图、荷池观鱼等原创印章, 印章上会更加注重细节的刻画。现 在,国内部分博物馆和旅游景点推出 了套色章,一个完整的图案得由数个 印章按顺序组合才能盖出来,"这让集

章打卡显得更有趣了。"纪若彤说。 ——集章消费不高、人门容易。免



费自助盖章和收费集章并存,单次收 费集章从个位数起步,大多不超百元。

"一般的消费章,几十元以内就 能搞定。比如之前去黄山风景区时, 我买了一个20多元的冰箱贴,在景 区内凭任意一家黄山好礼文创店的消 费凭证就可以到其他门店盖章。"接触 仅一年,在上海读书的王语昕便从集 章打卡的"人门者"变成了"发烧友"。 在她的册子里,盖满了陕西历史博物 馆、哈尔滨博物馆、上海图书馆等地 的大小印章。

一寻章方式多样、乐趣无穷。很 多地方集章打开的地点由公开转向隐 蔽,让消费者化身为"寻宝者",带来 了不一样的体验。

重庆姑娘孙蔚在英国"哈利•波特 工厂"游玩时的一次集章经历给她留 下了深刻印象。当时,刚进入景区后, 她就得到了一个集章的小册子,不同 的故事章节有不同样式的章,每一个 集章地点是随机散落在场馆内的,得 去景区内不同地点寻找。"这种模式 在国内也越来越多了。寻找彩蛋的惊 喜体验会让我更愿意购买相关文创产 品。"孙蔚说,以"集章打卡"来引导游 览和消费提升了主题IP的互动性。

随着"集章热"持续升温,国内各 地博物馆、古建筑景点不断推出相应 主题的新章以及集章攻略。

南京博物院为线下每处集章点设 置了指示牌,根据院内最具影响力的 文物藏品之一《坤舆万国全图》制作的 印章具体信息在指示牌上会用蓝色方 框圈出。每逢游览高峰期,南博会提 前在微信公众号、官网等线上平台及 时更新集章信息。此外, 南博还推出 了系列文创产品,其中,芙蓉石蟠螭 耳炉冰箱贴深受游客喜爱,成为南博

游增山

动。成原市

魅力

为市

在

原

新华社记者 杨昊原地铁二号线大南口名城,集章打卡活动

八的文

城图

添了

的明星产品。 保利中国工艺天安门广场店为保 证印章质量,每天都会为印章上印 油。"像中轴线这套章,为了实现印章 的建筑造型无畸变, 我们利用移轴镜 头进行拍摄后再制作。"门店宣传员魏 靖然说,门店共设两个集章柜台,中 间为商品陈列台,集章爱好者在盖章 时也能自行挑选店内的文创产品。

中国传媒大学文化产业管理学院 副教授熊海峰认为, 印章是游客参与 的道具、体验的载体、回忆的触媒。如 今,消费者更加注重旅游的参与度和 仪式感,"集章热"折射出游客追求低 成本、高品质、深体验的消费趋势, 更青睐"小而美"的旅游文创产品。

"今后,集章打卡还需要从创意 设计和规范管理两个方面来提升服务 质量。一方面,提高印章的质量与美 感,通过主题化、故事化的方式提高 纪念章的趣味性、独特性和人文性。 另一方面,应加强规范化管理,针对 印章内容、收费标准、收费形式等出台 规范性标准。"熊海峰说。