

云南省人民政府文件

云政发〔2015〕86号

云南省人民政府关于深入推进 省对下专项转移支付资金管理改革的意见

各州、市人民政府，省直各委、办、厅、局：

根据《中华人民共和国预算法》《中共云南省委 云南省人民政府关于全面深化财税体制改革加快建立现代财政制度的意见》（云发〔2014〕28号）和《云南省人民政府关于印发云南省深化政府性债务管理体制改革的3个实施方案的通知》（云政发〔2014〕73号），为进一步推进省对下专项转移支付资金（以下简称专项转移支付资金）管理改革，优化财政资源配置，提高资金使用效益，建立符合现代财政制度要求的专项转移支付资金管理制度体系，结合我省实际，现提出以下意见：

一、深刻认识专项转移支付资金管理改革的重要意义

近年来，专项转移支付资金在稳定宏观经济运行、推动发展方式转变、保障和改善民生、维护社会稳定等方面发挥了重要作用。但由于体制机制及形势变化等方面的原因，专项转移支付资金管理和使用中还存在支出边界不清、结构固化、项目较多、零星分散、执行不快、绩效不高、管理不严、信息不明等问题，已不适应新形势的要求，在一定程度上影响到财政资源的统筹配置和资金使用效益的提高，制约了政府宏观调控职能的发挥，必须下决心进一步深化改革。

党的十八届三中全会明确要求，对专项转移支付项目进行清理、整合、规范，并把改革专项转移支付项目管理作为深化财税体制改革的一项重要工作来抓。深入推进专项转移支付资金管理改革，既是贯彻中央全面深化改革部署的重要举措，也是落实省委、省政府深化我省财税体制改革的实质性步骤，既是我省经济社会发展和现代财政制度建设的客观需要，更是简政放权、转变政府职能的具体体现。各地各部门要深刻认识推进专项转移支付资金管理改革的重要性和必要性，统一思想、提高认识、精心组织、周密部署，把专项转移支付资金管理改革作为深化财税体制改革的突破口，采取有效措施，加大工作力度，切实推进专项转移支付资金管理改革。

二、明确目标，准确把握专项转移支付资金管理改革的核心内容

（一）总体目标

围绕建立与实现政府治理体系和治理能力现代化相适应的现代财政制度，遵循“增一般、减专项、促监管、提绩效”的改革精神，坚持厘清政府与市场、上下级政府之间的事权和支出责任边界，加大整合力度，明确管理职责，构建设立、执行和退出评估长效机制，改革完善分配机制，强化绩效管理和监督检查，形成目标明确、定位准确、权责明晰、设立规范、分配科学、讲求绩效、监管到位、公开透明的专项转移支付资金管理制度体系，提高专项转移支付资金管理水平和使用绩效，促进我省经济社会持续健康发展。

（二）基本原则

1. “两权”不变，转变职能。坚持省直主管部门对专项转移支付资金的分配权和管理权不变，增强省人民政府宏观调控能力，发挥州、市、县、区人民政府自主发展作用，促进省直部门从重项目安排向重资金绩效和监督管理转变，促进省以下各级政府从重资金申请向加强资金管理转变。

2. 整合统筹，保障重点。坚持专项转移支付资金政策总体目标不变，使用范围和方向总体不变，清理整合专项转移支付资金。重点围绕中央和省委、省政府确定的目标方向，增强集中财力办大事能力，将财政资源集中配置到最需要的领域和环节。

3. 权责下放，讲求绩效。推进简政放权，下放项目审批权，大力推行因素法分配资金，充分调动省直部门和基层政府的积极

性，切实发挥资金杠杆作用。实行放管结合，将绩效贯穿于专项转移支付资金管理全过程，促进基层政府全面提升资金使用绩效，为建立事权与支出责任相适应的制度奠定基础。

4. 规范管理，公开透明。严格控制专项转移支付资金设立，严格控制项目和资金规模，建立规范的管理制度，实行资金项目“有进有出、有增有减、动态调整”，做到公开、公平、公正，及时向社会公开资金管理信息，提升透明度。

（三）实施四项改革，创新专项转移支付资金管理机制

专项转移支付资金管理改革，要以全面清理整合资金为突破口，优化资金结构；以专项转移支付资金项目清单目录为切入点，建立设立、执行和退出评估长效机制；以科学分配专项转移支付资金为核心，优化财政资源配置；以推进专项转移支付资金绩效管理改革为手段，提高财政资金使用绩效，突破管理瓶颈，创新管理机制。

1. 全面清理整合专项转移支付资金

按照财政部安排，参照大多数省区做法，对专项转移支付资金进行全面清理，加大整合力度，对已实现项目目标、到期的项目或经济社会发展情况发生变化、资金原设立目标不符合现实需要的项目予以取消；对使用违规、绩效不高、连年结转的项目予以压减或取消；对各部门管理的政策支持方向、扶持对象和资金用途相近的项目一律予以归并。通过逐项清理、全面整合，大力压缩项目数量，原则上一个部门设置一项专项转移支付资金。

各县、市、区人民政府要建立专项转移支付资金整合协调机制，在不改变资金性质和资金用途的前提下，可将投向相近、目标基本一致、来源不同的各项专项转移支付资金进行整合统筹，发挥资金聚合效应。

按照国务院有关要求推进科技资金管理改革。中央专项转移支付资金，根据财政部有关规定予以整合，若中央未指定具体项目的，与省级项目一同整合，安排用于符合中央规定的范围和方向。

2. 建立专项转移支付资金设立、执行和退出评估机制

在清理整合的基础上，省财政厅要制定专项转移支付资金项目清单目录，建立目录管理制度。从2016年起，专项转移支付资金的项目征集、预算编制、预算执行等工作均以项目清单目录为依据，省财政预算不再安排项目清单目录外的其他项目。凡属清单目录之外的，一律不得在政府规章、规范性文件、政策性文件及工作会议中对设立专项转移支付资金事项作出规定。

建立专项转移支付资金设立、执行和退出评估机制，严格控制新增设立专项。每个专项设立期限原则上1—3年，最长不超过5年。对部门承担的新工作、新任务，一般不再单独新设专项转移支付资金，优先通过调整存量资金结构解决。确需新设专项转移支付资金的，应按照设立程序提出申请，填报设立依据、实施规划、绩效目标、资金规模、分配方式和可行性论证报告等有关材料，经省财政厅审核提出意见，报省人民政府常务会议批准

后，仍按照“一个部门一个专项转移支付”的要求管理，通过增加资金额度予以支持，不得每办理一项工作或开展一项事业都设立一个专项。专项转移支付资金到期后确需延期的，重新履行设立程序，并提前1年进行绩效评价和执行审计，评价情况和审计结果作为新设专项的重要参考依据。

已经设立的专项转移支付资金要定期进行评估，对资金使用效率低、未达到政策预期效果的，及时调减预算额度、调整政策或者退出，切实做到专项转移支付资金“有进有退、有增有减、动态调整”。时限到期的专项转移支付资金自动退出，到期后未经规定程序重新批准不得继续执行。

3. 改革专项转移支付资金分配机制

从2016年起，所有专项转移支付资金要“先定办法、后分配资金”，并在资金分配下达前出台分配办法，减少分配随意性，增强资金分配的刚性约束，做到政策目标明确、分配主体统一、分配方法一致、审批程序唯一、资金投向协调，提高财政资金分配的科学性和公平性，切实提升财政资源配置效率。

省直各部门要坚持简政放权，增强各级政府统筹发展能力。根据事权与支出责任，建立以因素法为主、项目法等多种方法相结合的专项转移支付资金分配机制，逐步做到只分配专项资金和强化监管，不审批具体项目，从重项目资金分配向重资金绩效和监督管理转变。采取因素法分配的，省直部门要紧扣资金政策目标及发展要求，合理选取客观因素，科学设计分配公式，确保资

金分配与目标导向一致；各州、市、县、区人民政府对省级按因素法下达的资金要切实承担管理和实施责任，只能用于符合专项转移支付资金政策目标方向的项目，统筹自有财力和省级资金，从已审核通过的基层项目库中，按照轻重缓急的原则将资金落实到具体项目上。对于全省重大工程，跨地区、跨流域的投资项目以及外部性强的重点项目，应采取项目法分配，并遵循事权与支出责任相适应的原则，合理提出拟分配的项目和资金规模，报省人民政府批准后，按照既定制度办法进行分配。在项目法分配过程中，鼓励引入竞争性分配机制，实现“多中选好、好中选优”。各地要加强基层项目库建设，明确项目申报条件、规范项目申报流程、发挥专业组织和专家作用、完善监督制衡机制。

创新竞争性领域资金分配管理，按照财政部要求，参照部分省区做法，大力创新投入机制，一般不再直接向企业分配和拨付专项转移支付资金，由财政拨款扶持向财银合作、财企合作、基金运作扶持转变，充分发挥财政资金对社会资本的杠杆引领作用。财政对竞争性领域的无偿支持政策要逐步退出，对确需保留的具有一定外部性的竞争性领域资金，改变行政性分配方式，主要采取基金管理、贴息、融资担保、风险补偿等创新扶持方式，将财政资金由无偿拨付转变为股权投资等方式，提出政府投资条件，体现政府投资目标，发挥财政资金杠杆作用，撬动社会资本投入。从2016年起，省级安排用于产业发展的资金，按照不低于50%的比例用于创新扶持方式，以后年度逐年提高比重。

4. 推进专项转移支付资金绩效管理改革

要建立省、州市、县层层审核、各负其责、齐抓共管的绩效管理体系。省财政厅和其他省直主管部门要组织开展好专项转移支付资金绩效管理工作，切实加强绩效目标管理、绩效跟踪、绩效评价及结果应用，绩效评价结果与资金分配挂钩，增强资金分配的科学性和合理性，切实提高专项转移支付资金绩效。各州、市人民政府要按照省直行业主管部门确定的绩效目标组织项目实施，并在绩效管理全过程中切实履行审核、跟踪、评价、问责等职责，督促指导本级项目实施单位及所属县、市、区人民政府推进全过程绩效管理。各县、市、区人民政府负责按照全过程绩效管理要求，组织本级项目的编报和实施，切实加强绩效管理，确保专项转移支付资金实现预期效益。

三、建立四项机制，全面推进专项转移支付资金管理改革取得实效

专项转移支付资金管理改革是一项系统工程，不仅要在全面清理、整合的基础上建立规范管理的长效机制，还要明确各地各部门在专项转移支付资金管理中的职责，建立完善管理制度，并同步推进监督机制、公开机制等配套机制建设，确保专项转移支付资金管理改革顺利推进。

（一）建立组织领导保障机制

各地各部门主要负责人是本地本部门专项转移支付资金管理改革的第一责任人，要把专项转移支付资金管理改革作为全面深

化改革的重要任务来落实，确保改革按时、按质、按量完成。省财政厅要按照省人民政府的统一部署，着力发挥政策制定、综合平衡、监督管理等职能，牵头推进各项改革工作。省直主管部门作为专项转移支付资金管理和预算执行的责任主体，要按照改革要求，切实把工作重心转移到资金使用绩效和项目全过程管理上来，做好专项转移支付资金的清理整合、管理制度建设、项目库建设、绩效评价等工作，确保改革目标实现，并对执行结果负责。各州、市、县、区人民政府要根据改革的总体部署，结合具体情况提出切实可行的改革措施，扎实推进本州、市、县、区专项转移支付资金管理改革，按照省级规定的使用范围和方向科学分配、使用资金，并对项目实施和资金使用结果负责，强化专项转移支付资金的绩效目标、评价和监督管理，增强统筹发展能力。

（二）构建资金管理制度机制

省财政厅要牵头研究制定专项转移支付资金管理的基本制度和办法，制定出台专项转移支付资金设立和项目清单目录管理、专项转移支付资金绩效管理以及基层项目库管理等制度办法，为改革提供具体指导和操作指引。在推进改革的过程中，省财政厅要根据改革推进情况，不断总结改革经验，及时制定省级财政专项资金管理、专项资金定期评估和省级项目库管理等相关制度办法。同时，省直主管部门要会同省财政厅制定本部门专项转移支付资金管理办法，用制度规范资金管理，按照规定程序报省人民

政府审定后印发执行。各州、市、县、区人民政府要尽快制定完善本级专项转移支付资金管理改革各项制度。

（三）构建高效有力的监督机制

要制定全过程监督制度，对专项转移支付资金设立、执行、退出全过程进行监督，确保资金设立合法、执行有效、退出及时。各地各部门要强化责任意识，严格按照规定使用专项转移支付资金，不得擅自变更用途。要建立部门内部控制和各级财政、审计、纪检监察部门等各司其职、各负其责、齐抓共管的监督体系。省财政厅要按照《中华人民共和国预算法》和有关法律法规对专项转移支付资金的预算编制、执行、使用绩效和财务管理实行常态化及专项监督检查。省直主管部门负责对本部门专项转移支付资金进行内部监管，制定完善管理制度，健全部门财务管理，加强对各州、市、县、区使用专项转移支付资金情况的监督检查，及时发现和纠正存在的问题。各州、市、县、区人民政府负责对专项转移支付资金的具体使用和管理情况进行监督检查。审计部门负责对专项转移支付资金管理和使用情况进行审计监督。纪检监察部门负责依法依规查处专项转移支付资金使用的违纪违规行为。

（四）健全专项转移支付资金信息公开机制

按照政府信息公开的统一部署，实施专项转移支付资金全过程管理信息公开。除涉密事项外，专项转移支付资金申报、分配、使用、管理等有关信息均应向社会公开，不断提高财政管理

透明度。省财政厅负责公开专项转移支付资金项目清单目录；省直主管部门负责在门户网站上公开本部门管理的专项转移支付资金信息，包括管理制度、资金分配、绩效评价、审计结果等；各州、市、县、区人民政府负责公开所接受的专项转移支付资金的具体使用情况。各地各部门要各司其职，确保按照规定应公开的内容及时公开，并做好必要的解释和说明。

各地和省直各部门要结合实际，参照本意见及时制定适合本地本部门的专项转移支付资金管理改革实施办法，尽快组织实施。

云南省人民政府

2015年11月18日

（此件公开发布）

抄送：省委各部委，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省法院，省检察院，云南省军区。
滇中新区筹备组。

云南省人民政府办公厅

2015年11月19日印发

