

临沂市人民政府

关于进一步深化市对下财政管理体制改革的 实施意见

临政发〔2019〕7号

各县区人民政府，市政府各部门、各直属机构，临沂高新技术产业开发区管委会，临沂经济技术开发区管委会，临沂临港经济开发区管委会，临沂商城管委会，临沂蒙山旅游度假区管委会，临沂综合保税区管委会，各县级事业单位，各高等院校：

为贯彻落实省政府《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）精神，深化市对下财政管理体制改革的，促进我市新旧动能转换、推动高质量发展，制定本实施意见。

一、指导思想和基本原则

（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，坚持新发展理念，按照建立现代财政制度要求，积极构建市与县区财力同步稳定增长机制，通过健全新旧动能转换激励约束机制、提高重大基本公共服务领域市级分担比例等措施，促进县区加快发展，增加保障能力，落实基本公共服务提供责任，为开创新时代大美新临沂建设新局面提供有力支持。

（二）基本原则

——**强化激励，促进发展。**完善财政分配政策，健全激励约束机制，激发和调动县区加快新旧动能转换、推动高质量发展的积极性，在实现财政收入平稳增长的同时，更加注重质量提升、财力增加。

——**明晰权责，分级负担。**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，规范市与县区分担方式，提高市级分担比例，兜牢基本民生保障底线，提高基本公共服务供给效率。

——**统筹兼顾，整体推进。**坚持在全面深化改革大局中统筹谋划，做好过渡衔接，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，增强改革的系统性、整体性、协同性。

二、改革完善市与县区财政收入划分体制

（一）完善市对下财政管理体制。为支持财政困难县区加快发展，自2019年起5年内，对市级因体制调整从莒南县、费县和沂南县集中的税收收入按比例给予返还；对市级从临港区、蒙山区分享的税收收入全部予以返还。市级返还资金，由县区重点用于培植壮大财源、落实民生保障政策、提高财政供养人员工资水平等方面。同时，继续维持市对区财政体制总体框架稳定，待中央新一轮财税体制改革后，再做进一步调整和完善。

（二）理顺市与县区税收分成办法。从2019年起，省对市与县区增值税、企业所得税、个人所得税和资源税、房产税、城镇土地使用税、土地增值税、耕地占用税、契税收入比2017

年增长分成的20%部分，执行中作为县区收入，属地征管、就地缴库，年底通过体制结算上解市级，市财政统一上解省级。

（三）调整市对区非税收入分成办法。一是自2019年起，以2018年为基期，对市级分享各区的教育费附加收入，超基数部分不再补助给兰山区，由市级统筹。二是自2019年起，对各区污水处理收费，按照财政事权与支出责任相匹配的原则，谁处理谁征收。

三、建立支持新旧动能转换和促进高质量发展的财政体制

（一）建立高新技术企业税收增长奖励机制。认真落实高新技术企业税收优惠政策，支持实施高新技术企业培育行动计划，强化高新技术企业源头培育，促进提升企业创新能力。2018-2020年，对经省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区，引导各县区培育壮大高新技术产业。

（二）建立重点园区“亩均税收”领跑者激励机制。2018-2020年，开展以“亩均税收”为主的税收贡献评价，并依据评价结果实施分档激励。其中，对临沂高新技术产业开发区、临沂经济技术开发区评价得分进入全省国家级开发区前10名的，在省级奖励3000万元的基础上，市级再奖励3000万元；对省级经济技术开发区评价得分进入全省前20名的，在省级奖励1000万元的基础上，市级再奖励1000万元。奖励资金主要用于改善园区基础设施条件、实施优势产业扶持政策、支持开展精准招商引资、淘汰旧动能等。

(三) 建立增值税增收激励机制。2019-2020 年，对市级获得的省增值税增收激励资金，根据现行体制和各县区增值税增收情况补助县区，鼓励县区振兴实体经济，促进经济转型升级，提高财政收入质量。

(四) 建立与新旧动能转换成效挂钩的转移支付分配机制。2018-2020 年，市对下财政转移支付分配与各县区新旧动能转换成效挂钩，按照《关于支持新旧动能转换重大工程财政体制激励政策的实施意见》(鲁办发〔2018〕37号)规定，予以奖励，加大对新旧动能转换较快县区的激励支持，形成“动能转换越快、成效越大，得实惠越多”的激励机制。

(五) 建立“飞地”项目税收利益分享机制。对跨县区新上产业项目，自项目投产后 3 年内缴纳的增值税、企业所得税原则上由招商引资或转出地政府与转入地政府按 70:30 比例分享，3 年后按 40:60 比例分享。对跨县区搬迁产业项目，搬迁企业项目投产后 3 年内缴纳的增值税、企业所得税，原则上由双方政府按 50:50 比例分享。若 3 年内转出地分享的增值税、企业所得税未达到企业转出前 3 年缴纳增值税、企业所得税总和，可再延长 2 年分享，逐步提升转入地分享比例。特殊情况一事一议。属于中心城区工业企业“退城进园”搬迁范围内的项目，财税分享体制继续按照《临沂市中心城区工业企业“退城进园”实施方案》(临政办发〔2015〕22号)执行，促进优势产业加快聚集发展。

(六) 建立绩效评价与预算安排挂钩机制。把绩效理念嵌

入财政资金和政策管理链条，着力强化财政支持新旧动能转换政策和项目的绩效管理，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”。

四、深化基本公共服务领域市与县区共同财政事权和支出责任划分改革

（一）逐步理顺基本公共服务领域市与县区财政事权。按照基本公共服务受益范围与政府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与县区财政事权。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、保持全市经济社会稳定、推动区域协调发展、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、由县区提供更方便有效的基本公共服务确定为县区财政事权。对难以明确区分受益范围、但有公共需求且有利于促进全市经济社会协调发展，以及根据市委、市政府部署明确由市级参与承担的公共服务，应当明确为市与县区共同财政事权。

（二）将重大基本公共服务事项首先列为市与县区共同财政事权。按照鲁政发〔2019〕2号文件要求，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、市与县区共担支出责任、需要优先和重点保障的教育、医疗、养老等八大类 17 项重大基本公共服务，首先列入市与县区共同财政事权范围，加大保障力度。基本公共服务领域共同财政事权范围，

今后根据上级改革要求和我市经济社会发展情况相应进行调整。在严格落实基本公共服务保障国家基础标准的前提下，由市级按规定统一制定全市基本公共服务保障标准。

（三）完善基本公共服务领域市与县区共同财政事权的支出责任分担方式。将 17 项基本公共服务分级保障责任进行明确细化，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、中等职业教育国家助学金、中等职业教育免学费补助、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 10 个事项，市级结合省级补助，对市管县区补助比例统一提高到 90%。第二类，包括免费提供教科书、受灾人员救助 2 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各县区财力状况、保障对象数量等因素确定。

五、创新完善生态文明建设财政奖补机制

从 2019 年起，对省级根据化学需氧量、氨氮、二氧化硫、氮氧化物等 4 项主要污染物年排放总量，按 400 元/吨的标准（其中，氨氮按 400 元/百公斤）征收的主要污染物排放调节资金，市里将分解到各个县区。对省里返还的调节资金，统筹用于建立大气、水、节能减排奖惩机制和重点生态功能区生态补偿制度，大力促进生态文明建设。具体办法由市生态环境局会同市

财政局制定。

六、继续加大对省直管县帮扶力度

(一) 科学合理确定补助上解基数。对改革前市级以自有财力安排给省直管县的补助资金，按照“保障既有财力、科学核定基数、促进共同发展”的原则，全部纳入市对省直管县配套补助基数，确保改革后省直管县既有财力不受影响。同时，以2018年为基期，核定省直管县环境保护税上解市级基数，将环境保护税增量收入全部让利给省直管县。

(二) 继续加大对省直管县补助力度。强化市级统筹县域发展的责任，继续加大对省直管县补助力度。在确保市级配套补助基数的基础上，自2019年起，在全市考核奖励、村级组织运转、脱贫攻坚、防火、防汛抗旱等市委市政府出台的重大政策、救济救灾、应急救援资金及省级切块资金方面，市财政继续给予省直管县补助。

(三) 将市级获得的对省直管县超基数补助奖励资金全部用于支持省直管县加快发展。按照鲁政发〔2019〕2号文件要求，对改革后市级以自有财力安排给省直管县的新增财力，省级将按30%的比例奖励市级。市级获得的省级奖励资金全部用于增加对省直管县的转移支付规模，支持省直管县加快发展。

七、工作要求

各级各部门要充分认识深化市对下财政管理体制改革的重大意义，提高政治意识和大局意识，以高度的责任感和改革创新精神，推动改革工作顺利实施。

（一）凝聚改革合力。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。市财政局要发挥牵头作用，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。

（二）保障政策落实。各县区要从大局出发，认真履职尽责，按照市对下财政管理体制改革的指导思想、基本原则和相关政策内容，结合本地实际，及时调整理顺和规范县乡财政体制，确保改革后的新体制平稳运行。

（三）确保改革成效。各级、各有关部门要充分认识财政管理体制改革的的重要性，积极主动配合，形成推进改革的强大合力，加快建立权责清晰、财力协调、区域均衡的市与县区财政关系。

以上意见自2019年1月1日起施行，具体改革内容由市财政局负责解释。以前有关规定与本意见不一致的，以本意见为准。财政体制执行期间，如遇中央和省调整财税体制，则市对下财政体制也相应调整。涉及到市和县区两级事权划转的，财权相应划转。

附件：部分基本公共服务领域市与县区共同财政事权清单

临沂市人民政府

2019年6月12日

附件

部分基本公共服务领域市与县区 共同财政事权清单

义务教育（3项）：公用经费保障、免费提供教科书、家庭经济困难学生生活补助。

学生资助（4项）：中等职业教育国家助学金、中等职业教育免学费补助、普通高中教育国家助学金、普通高中教育免学杂费补助。

基本就业服务（1项）：基本公共就业服务。

基本养老保险（1项）：城乡居民基本养老保险补助。

基本医疗保障（2项）：城乡居民基本医疗保险补助、医疗救助。

基本卫生计生（2项）：基本公共卫生服务、计划生育扶助保障。

基本生活救助（3项）：困难群众救助、受灾人员救助、残疾人服务。

基本住房保障（1项）：城乡保障性安居工程。

(2019年6月14日印发)