

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）

## 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力不平衡问题。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，区域财力均衡问题不容小觑。

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，推动省以下各级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。

## 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电基地。  
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，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，转移支付的政策效能不断提高。

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，保障地方政府正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

# “集章打卡”为啥越来越火？

周倩 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，围在饮水机“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风景。

“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候都可以盖的常设章、在特定活动期间可以盖的活动章。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后盖章。

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、荷花观鱼等原创印章，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、入门容易。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，在景区内随便一家黄山好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“入门者”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、上海图书馆等地的印章。

——寻章方式多样、乐趣无穷。很多地方集章打卡的地点由公开转向隐蔽，让消费者化身“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，芙蓉石螭蟠耳炉冰箱贴深受游客喜爱，成为南博的明星产品。

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。

