# 附件:

# 中央对地方均衡性转移支付办法

一、总则

**第一条**为加快建立现代财政制度，建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系，推进基本公共服务均等化，根据《中华人民共和国预算法》，制定《中央对地方均衡性转移支付办法》。

**第二条**中央财政建立均衡性转移支付规模稳定增长机制，确保均衡性转移支付增幅高于转移支付的总体增幅。对于中央出台增支政策需要纳入均衡性转移支付测算的，中央财政相应增加均衡性转移支付规模。

本办法所指均衡性转移支付，不含均衡性转移支付项下编列的农业转移人口市民化奖励资金。

**第三条**中央对地方均衡性转移支付不规定具体用途，由各省、自治区、直辖市、计划单列市（以下统称省）政府根据本地区实际情况统筹安排使用。

按照测算办法，标准财政收入大于或等于标准财政支出的地区，不纳入均衡性转移支付范围。

二、转移支付额度确定

**第四条**均衡性转移支付资金分配选取影响财政收支的客观因素，按照各地标准财政收入和标准财政支出差额及转移支付系数计算确定。其中，标准财政收入根据工业增加值等客观因素及全国平均有效税率计算确定，用以反映地方收入能力；标准财政支出考虑人口规模、人口密度、海拔、温度、少数民族等成本差异计算确定，旨在衡量地方支出需求。

各地享受均衡性转移支付用公式表示为：

某地区均衡性转移支付=(该地区标准财政支出-该地区标准财政收入)×该地区转移支付系数+增幅控制调整+省对下均等化努力程度奖励资金

三、标准财政收入测算

**第五条**　标准财政收入分省计算，各省的标准财政收入由地方本级标准财政收入、中央对地方返还及补助（扣除地方上解）等构成。同时，适当考虑中央出台的减税降费政策对地方当年财政收入的影响。

**（一）地方本级标准财政收入主要根据相关税种的税基和税率计算，并根据实际收入适当调整。**

1.增值税（含改征增值税、原营业税,下同）标准财政收入（地方分享部分）。税基采用制造业、采掘业、电力燃气水资源供应业和批发零售贸易业等行业增加值，建筑业、销售不动产和交通运输等相关行业的营业收入、销售额等，税率采用全国平均有效税率。金融保险业等应税品目的增值税据实计算。考虑部分行业实行低税率，以及各地产业结构差异等因素，标准财政收入根据实际收入适当调整。

2.企业所得税标准财政收入（地方分享部分）。采用企业利润作为代理税基，税率按照全国平均有效税率计算确定。考虑企业利润与企业应纳税所得额等企业所得税税基有一定差异，标准财政收入根据实际收入适当调整。

3.个人所得税标准财政收入（地方分享部分）。按照税目分别计算。其中，工资薪金所得税税基采用国家统计局提供的各地在岗职工平均工资、各地区就业人数、各地城镇居民人均可支配收入等，税率按照全国平均有效税率分类计算确定；个体工商业户所得税税基采用个体工商业户营业收入，税率按照全国平均有效税率分类计算确定；其他个人所得税及储蓄存款利息所得税按照实际收入计算。

4.城市维护建设税标准财政收入。税基采用消费税实际收入、增值税标准财政收入之和，税率按照各地实际有效税率计算确定。其中，各地实际有效税率根据各地区城市维护建设税实际收入占增值税、消费税实际收入之和的比例确定。

5.耕地占用税。税基采用耕地占用量，税率按照全国平均有效税率计算确定。标准财政收入根据实际收入适当调整。

6.契税标准财政收入。税基采用商品房销售额和实际土地出让利润，税率按照全国平均有效税率计算确定。标准财政收入根据实际收入适当调整。

7.据实计算收入。税收收入中资源税、印花税、烟叶税、房产税、土地增值税、城镇土地使用税、车船使用牌照税，非税收入中的罚没收入、其他收入按照实际收入计算。非税收入中探矿权、采矿权使用费及价款、行政事业性收费、国有资本经营收入、国有资产有偿使用收入等按实际收入的一定比例计算。

**（二）中央对地方转移支付按照决算数确定。**转移支付包括：一般性转移支付和专项转移支付。其中，一般性转移支付包括:县级基本财力保障机制奖补资金、老少边穷转移支付、生猪（牛羊）调出大县奖励资金、共同财政事权转移支付、税收返还及固定补助、体制结算补助等。

四、标准财政支出测算

**第六条**标准财政支出主要根据省、市、县（含乡镇级，下同）三个行政级次分级，按政府收支功能分类分项测算，选取各地总人口、学生数等与该项支出直接相关的指标为主要因素，按照客观因素乘以单位因素平均支出计算，并根据海拔、人口密度、温度、地表状况、运输距离、少数民族、地方病任务等影响财政支出的客观因素确定各地成本差异系数。考虑到各地市辖区、市本级支出责任划分的差异，部分支出项目根据实际情况适当调整市辖区、市本级等人均支出标准。

（一）一般公共服务标准财政支出。

一般公共服务标准财政支出=∑i（∑j各级次总人口×该级次人均支出标准×支出成本差异系数）

i=省本级、地市本级（省会城市、其他城市分别计算）、县级（县市旗、市辖区分别计算），下同。

j=0，1，2，……该级次行政单位个数，下同。

总人口=户籍人口+外来人口×折算比例，下同。

其中：考虑农业转移人口市民化增加财政支出，外来人口=常住人口-户籍人口，如果常住人口小于户籍人口，外来人口为零。折算比例根据外来人口人均财政支出与户籍人口财政支出之比计算确定。

人均支出标准=该级次一般公共服务全国总支出÷该级次全国总人口

支出成本差异系数=（人口规模系数×0.85+面积系数×0.15）×{艰苦边远系数×人员经费占该项支出比重+冬季温度系数×取暖费占该项支出比重+夏季温度系数×防暑费占该项支出比重+海拔系数×运距系数×燃油费占该项支出比重+路况系数×车辆维修费占该项支出比重+[1－(人员经费占比+取暖费占比+防暑费占比+燃油费占比+车辆维修费占比)]}×供养率差异系数×民族系数×直辖市差异系数×脱贫攻坚系数

其中：人口规模系数、面积系数、温度系数分别根据人口、面积、温度分档，系数=该档内人均财政支出÷全国平均人均财政支出，并适当平滑。

艰苦边远系数=该地区工资津补贴总额÷全国平均工资津补贴总额，不包括地方津补贴部分。

海拔系数按照海拔分档，各档海拔系数根据燃油消耗差异情况计算确定。

运距系数=该地区省地运距及地县运距÷全国平均省地运距及地县运距。

路况系数根据公路等级及车辆研究所提供相关系数确定**。**

供养率差异系数按照各地财政供养率分档，根据各档财政供养率与全国平均水平差异情况计算确定。

民族系数根据各地少数民族人口比重计算确定。

直辖市差异系数根据直辖市县区人均支出与其余县区平均水平的差异情况确定。

脱贫攻坚系数根据国家扶贫开发工作重点县、“三区三州”等脱贫攻坚任务较重地区工作任务情况确定。

（二）公共安全标准财政支出。

公共安全标准财政支出=∑i（∑j各级次总人口×该级次人均支出标准×支出成本差异系数）

人均支出标准=该级次公共安全全国总支出÷该级次全国总人口

公共安全支出成本差异系数参照一般公共服务标准支出成本差异系数测算办法计算确定。

（三）教育标准财政支出。

教育标准财政支出=∑i（∑j学生数×该级次生均支出标准×支出成本差异系数）

生均支出标准=该级次教育全国总支出÷全国总学生数

教育支出成本差异系数参照一般公共服务标准支出成本差异系数测算办法计算确定。

（四）文化体育与传媒标准财政支出。

文化体育与传媒标准财政支出=∑i（∑j各级次总人口×该级次人均支出标准×支出成本差异系数）

人均支出标准=该级次文化体育与传媒全国总支出÷该级次全国总人口

文化体育与传媒支出成本差异系数参照一般公共服务标准支出成本差异系数测算办法计算确定。

（五）医疗卫生标准财政支出。

医疗卫生标准财政支出=∑i（∑j各级次总人口×该级次人均支出标准（不含新农合）×支出成本差异系数）+参加新农合人数×财政人均补贴标准

人均支出标准=该级次医疗卫生全国总支出（剔除新农合）÷该级次全国总人口

医疗卫生支出成本差异系数=（人口规模系数×0.85+面积系数×0.15）×{艰苦边远系数×人员经费占该项支出比重+冬季温度系数×取暖费占该项支出比重+夏季温度系数×防暑费占该项支出比重+海拔系数×运距系数×燃油费占该项支出比重+路况系数×车辆维修费占该项支出比重+[1－(人员经费占比+取暖费占比+防暑费占比+燃油费占比+车辆维修费占比)]}×民族系数×直辖市差异系数×脱贫攻坚系数×人均寿命系数×地方病系数

人均寿命系数根据各地人均寿命情况分档，各档人均寿命系数根据各地人均寿命与全国平均水平差异情况确定。

地方病系数根据地方病发生情况，以及实际支出水平计算确定。

（六）节能环保标准财政支出。

节能环保类下，除污染防治外，均据实计算。

污染防治标准财政支出=∑i[∑j（环境保护实际支出-污染防治实际支出+单位化学需氧量排放污染防治费用×化学需氧量排放×该因素占比+单位二氧化硫排放污染防治费用×二氧化硫排放×该因素占比）]

单位化学需氧量排放污染防治费用=该级次污染防治费用/该级次化学需氧量排放

单位二氧化硫排放污染防治费用=该级次污染防治费用/该级次二氧化硫排放

因素占比根据实际支出等情况分级确定。

（七）城乡社区事务标准财政支出。

城乡社区事务标准财政支出=∑i{∑j[（单位建成区面积城乡社区支出×建成区面积×该因素占比+人均支出标准×人口数×人口规模系数×该因素占比）×权重+实际支出×权重]}

单位建成区面积城乡社区支出=该级次城乡社区全国总支出÷该级次全国建成区总面积

因素占比根据实际支出等情况分级确定。

人均支出标准=该级次城乡社区全国总支出÷该级次全国总人口

其中，市本级（省会城市和其他城市）人口数指户籍人口，县市旗和市辖区人口数指城区人口。

（八）农业标准财政支出。

农业标准支出以省为单位测算。

农业标准财政支出=max[（农村人口×人均农业支出标准×权重+耕地面积×单位面积农业支出标准×权重+粮棉油产量×单位产量农业支出标准×权重）×干旱系数，实际支出]

人均农业支出标准=全国农业总支出÷全国农村总人口

单位面积农业支出标准=全国农业总支出÷全国耕地面积

单位产量农业支出标准=全国农业总支出÷全国粮棉油总产量

干旱系数根据各省降雨量分档确定。权重根据回归分析确定。

（九）林业标准财政支出。

林业标准支出以省为单位测算。

林业标准财政支出=max{[（林地面积×单位面积林业支出标准）×权重+实际支出×权重]×干旱系数，实际支出}

单位面积林业支出标准=全国林业总支出÷（全国林地面积+全国草地面积×折算比例）

干旱系数根据各省降雨量分档确定。

（十）水利标准财政支出。

水利标准财政支出以省为单位测算。

水利标准财政支出=据实计算支出+标准化测算支出

据实计算支出包括“水利”款下的功能分类中“防汛支出”、“小型农田水利支出”，其余支出项目采用标准化测算。

标准化测算支出=（堤防长度×单位堤防长度支出标准×权重+已建成水库总库容×单位库容支出标准×权重+有效灌溉面积×单位灌溉支出标准×权重）×干旱系数

单位堤防长度支出标准=全国水利支出÷全国堤防长度

单位库容支出标准=全国水利支出÷全国已建成水库总库容

有效灌溉面积=全国水利支出÷全国有效灌溉面积

干旱系数根据各省降雨量分档确定。权重根据回归分析确定。

（十一）交通运输标准财政支出。

交通运输标准财政支出以省为单位，分直辖市和其他地区两类分别测算。

交通运输标准财政支出=（公路里程×每公里交通支出×权重+常住人口×人均交通支出×权重+县个数×县均交通支出×权重+民用汽车拥有量×车均交通支出×权重+面积×单位面积交通支出×权重）×地表起伏度系数。

地表起伏度系数，按照地表起伏度分类，并根据支出情况确定。其中地表起伏度根据海拔高度、海拔相对高差、地表坡度和地表面积指数合成。

相关因素权重根据回归分析计算确定。

（十二）社会保障和就业标准财政支出。

社会保障和就业标准财政支出中城市居民最低生活保障和农村最低生活保障支出采用标准化测算，其余据实计算。

城市居民最低生活保障标准支出=城市低保人数×城市人均支出标准

人均支出标准=全国城市低保支出÷全国城市低保人数

农村最低生活保障支出测算办法与城市相同，采用农村最低生活保障相关人数和标准。

（十三）住房保障标准支出。

住房保障标准支出以省为单位测算，除廉租房和棚户区改造外，均据实计算。

某地住房保障标准支出=该地住房保障实际支出-廉租房支出-棚户区改造支出+该地廉租房任务量×廉租房单位支出标准+各类棚户区改造任务量×棚户区改造单位支出标准

廉租房单位支出标准=地方廉租房支出总额÷地方廉租房任务总量

棚户区改造单位支出标准=地方棚户区改造支出总额÷地方棚户区改造任务总量

（十四）人口较少少数民族标准支出。

人口较少少数民族标准支出以省为单位测算。

人口较少少数民族标准支出=人口较少少数民族人数×县级单位人均支出标准×折算比例

县级单位人均支出标准=县级单位标准支出÷县级单位总人口

（十五）特殊支出。

特殊支出应满足以下条件：

1.根据基础数据及统一公式测算难以体现；

2.属于典型的中央委托事务，或中央出台增支政策形成地方财力缺口，中央财政未通过其他方式补助或未足额补助；

3.外溢性明显、政策性较强等。

特殊支出根据相关因素或者地方实际支出确定。

（十六）根据实际情况调整和据实测算的相关支出。

标准财政支出测算考虑实际支出情况适当调整。对于难以选取客观因素、各地政策差异较大、保障力度较好的外交、国防、科学技术、资源勘探信息、商业服务业、粮油物资储备及金融等事务、国土海洋气象等事务、债务支出等、援助其他地区、其他支出等支出按实际支出的一定比例计算。对于国务院确定的调整工资政策，按地方当年增支需求计算。

五、转移支付系数的确定

**第七条**均衡性转移支付系数按照均衡性转移支付总额、各地区标准收支缺口总额以及各地区财政困难程度系数等因素确定。其中，困难程度系数根据地方“保工资、保运转、保民生”支出占标准财政收入比重及缺口率计算确定。

某省均衡性转移支付系数=（均衡性转移支付总额÷标准收支缺口总额）×权重+某省困难程度系数×权重

其中，困难程度系数=标准化处理后（“保工资、保运转、保民生”支出÷地方标准财政收入）×55%+标准化处理后（标准收支缺口÷标准支出）×45%

标准化处理=（某指标-该指标均值）÷该指标标准差

指标均值为$\frac{1}{n}\sum\_{}^{}x$，指标标准差为$\sqrt{\frac{n\sum\_{}^{}x^{2}-\left(\sum\_{}^{}x\right)^{2}}{n（n-1)}}$。

六、增幅控制机制

**第八条**　为保障各地财政运行的稳定性，以中央对地方均衡性转移支付平均增长率为基准，对超过（或低于）基准增长率一定幅度的地方适当调减（或调增）转移支付额。调减（或调增）相关地区转移支付所余（或所需）资金，中央财政不调剂他用（或另行安排），在保持转移支付总规模稳定的基础上，通过同比例放大（或压缩）享受转移支付地区转移支付的办法处理。

对享受均衡性转移支付资金规模时间较短和连续多年调减（或调增）转移支付额的地区适当放宽增幅控制。

七、奖惩机制

**第九条**为促进省以下推进基本公共服务均等化，对省对下均等化努力程度较好的地区，考虑当年测算情况给予奖励。

省对下均等化努力程度=标准化处理后（上年省以下人均支出差异系数-省以下人均支出差异系数）×权重+标准化处理后（省以下人均支出差异系数）×权重

标准化处理办法参照第七条相关内容。

八、转移支付资金的管理与监督

**第十条**均衡性转移支付测算所需资料原则上来源于统计年鉴等公开资料和相关部门提供的数据。

**第十一条**均衡性转移支付必须纳入地方政府预算管理，按规定向同级人大或其常委会报告。财政部于每年10月31日前，提前向省级财政部门下达下一年度均衡性转移支付预计数。省级财政部门收到财政部提前下达均衡性转移支付预计数30日内，提前向省以下财政部门下达下一年度均衡性转移支付预计数。

**第十二条**按照分级管理的财政体制，省以下均衡性转移支付办法由各省制定。各省要根据本地对下财政体制、行政区域内财力分布等实际情况，统筹安排，加强对基层财政部门的指导和监督，加大对财政困难县乡的支持力度，保障县级政府履行职能的基本财力需求。基层财政部门要将上级下达的均衡性转移支付资金，重点用于基本公共服务领域，推进民生改善，促进社会和谐。

**第十三条**各级财政部门及其工作人员在资金分配、下达和管理工作中存在违反本办法的行为的、以及其他滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊等违法违纪行为的，依照《中华人民共和国预算法》《中华人民共和国公务员法》《中华人民共和国监察法》《财政违法行为处罚处分条例》等国家有关规定追究相应责任；涉嫌犯罪的，移送司法机关处理。

资金使用部门和个人存在弄虚作假或挤占、挪用、滞留资金等行为的，依照《中华人民共和国预算法》《财政违法行为处罚处分条例》等国家有关规定追究相应责任；涉嫌犯罪的，移送司法机关处理。

九、附则

**第十四条** 本办法由财政部负责解释。

**第十五条** 本办法自发布之日起施行。《2017年中央对地方均衡性转移支付办法》（财预〔2017〕51号）同时废止。