

建立特殊转移支付机制国务院政策例行吹风会文字实录

2020年6月12日 来源：财政部新闻办公室

国务院新闻办公室于2020年6月12日（星期五）上午10时举行国务院政策例行吹风会，财政部副部长许宏才、预算司司长李敬辉出席吹风会，介绍建立特殊转移支付机制有关情况，并答记者问。现将文字实录摘录如下：

一、情况介绍阶段

国务院新闻办新闻局寿小丽：女士们、先生们，大家上午好，欢迎出席国务院政策例行吹风会。本周，国务院常务会议确定新增财政资金直接惠企利民的特殊转移支付机制。为了帮助大家更好地了解相关情况，今天我们非常高兴邀请到财政部副部长许宏才先生，请他向大家介绍建立特殊转移支付机制的有关情况，并回答大家的提问。出席今天吹风会的还有财政部预算司司长李敬辉先生。首先，请许宏才先生做介绍。

许宏才：各位记者朋友，大家上午好！很高兴参加今天的例行吹风会。首先，我简要介绍一下建立特殊转移支付机制有关情况。

新增财政资金直达市县基层、直接惠企利民是当前做好“六稳”工作、落实“六保”任务的重要举措，建立特殊转移支付机制就是为了落实新增财政资金直达市县基层、直接惠企利民的要求。习近平总书记在中央政治局会议、中央政治局常委会会议、统筹推进新冠肺炎疫情防控和经济社会发展工作部署会议上发表重要讲话，多次作出重要指示批示，强调做好“六稳”工作、落实“六保”任务至关重要，“六保”是我们应对各种风险挑战的重要保证；要以更大的宏观政策力度对冲疫情影响，积极的财政政策要更加积极有为，提高资金使用效率，真正发挥稳定经济的关键作用。李克强总理在《政府工作报告》中指出，财政赤字规模比去年增加1万亿元，同时发行1万亿元抗疫特别国债，上述2万亿元全部转给地方，建立特殊转移支付机制，资金直达市县基层、直接惠企利民，主要用于保就业、保基本民生、保市场主体，包括支持减税降费、减租降息、扩大消费和投资等；6月1日，李克强总理在山东青岛主持召开座谈会，研究部署做好新增财政资金直接惠企利民工作；6月9日，李克强总理主持召开国务院常务会议，明确保就业、保民生、保市场主体主要靠市县落实，也给市县财力带来很大缺口，要将新增财政赤字和抗疫特别国债共2万亿元资金直达市县，支持地方落实帮扶受疫情冲击最大的中小微企业、个体工商户和困难群众措施，加强公共卫生等基础设施建设和用于抗疫相关支出等。会议确定新增财政资金直接惠企利民的特殊转移支付机制，将新增转移支付资金第一时间全部下达市县。这是特殊时期采取的特殊做法，是宏观调控方式的制度创新，是积极财政政策的重要内容，也是纾困和激发市场活力的重要工具。目前，财政部正在按照党中央、国务院决策部

署，抓紧落实建立特殊转移支付机制有关要求，确保新增财政资金直达市县基层、直接惠企利民。

建立特殊转移支付机制的主要内容：一是明确资金范围。主要是新增财政赤字和抗疫特别国债 2 万亿元相关资金。二是细化分配流程。根据正常转移支付、特殊转移支付、抗疫特别国债等各类资金特点，分门别类地细化制定资金直达流程。三是实施台账监控。建立直达资金台账监控系统，实现全覆盖、全链条监控，确保资金下达和资金监管同步“一竿子插到底”。四是压实地方责任。省级财政部门要当好“过路财神”，及时将资金全部下达到市县，也要将更多的自有财力下沉基层，不做“甩手掌柜”。市县财政部门要科学安排财政支出，强化公共财政属性，以民生为要，努力做到应保尽保。五是加强监督问责。财政、审计、人行等部门密切配合，加大对直达资金的监督力度，确保资金直达市县基层、直接惠企利民。

在 6 月 8 日召开的全国财政厅（局）长座谈会上，我们已经对建立特殊转移支付机制工作进行了布置。昨天，我们会同有关部门进行了研究，具体操作方案已经明晰。我们将按党中央、国务院的要求，分配好管理好有关财政资金，并抓紧将直达资金下达到位，健全资金管理制度和监督机制，有效发挥直达资金对“六保”特别是保居民就业、保基本民生、保市场主体的重要作用。

我就做这样一个简短的介绍，接下来欢迎大家提问。我和李敬辉先生共同回答大家的问题。谢谢。

二、媒体提问阶段

中央广播电视总台央视记者：刚刚许部长介绍到，今年财政赤字规模比去年增加 1 万亿元，同时还发行了 1 万亿元抗疫特别国债，这 2 万亿元全部要转给地方建立特殊转移支付机制，资金也直达市县基层，直接惠企利民。我的问题是，中央财政通过特殊转移支付机制直达基层的资金具体包括哪些？如何做到资金直达？谢谢。

许宏才：谢谢你提出的问题。按照《政府工作报告》和国务院常务会议精神，通过特殊转移支付机制直达基层的资金重点就是新增财政赤字 1 万亿和抗疫特别国债 1 万亿，总共加起来是 2 万亿。具体包括四方面内容：一是列入特殊转移支付的部分。我们今年设立了特殊转移支付，主要是应对今年疫情带来的对经济、财政的影响而单独设立的；二是列入政府性基金转移支付的抗疫特别国债。抗疫特别国债不列入财政赤字，纳入政府性基金预算管理，通过政府性基金转移支付下达给地方；三是列入正常转移支付的增量和存量的部分。除了安排特殊转移支付和抗疫特别国债之外，疫情带来的冲击导致财政收入大幅度下降，但是依靠原有财政收入安排的财政支出没有资金来源了，新增的财政赤字补充这一部分资金来源，纳入到正常的转移支付范围里。对正常转移支付中，属于新增赤字安排的，也纳入到直达机制当中；四是地方新增财政赤字的部分。大家知道，新增赤字 1 万亿当中有 9500 亿是中央财政赤字，前面我讲到用来安排特殊转移支付或是安排正常的转移支付，地方还安排了赤字 500 亿，加上中央 9500 亿，这样就全纳入到特殊转移支付直达的机制当中来。

如何做到资金直达？就是建立特殊的转移支付机制。这种特殊的转移支付的机制是在保持现行财政管理体制不变、地方保障主体责任不变、资金分配权限不

变的前提下，按照“中央切块、省级细化、备案同意、快速直达”的原则，完善相关资金分配程序，压实地方的主体责任，建立健全监督问责机制。“中央切块”就是中央按照有关的因素分配到省，就是刚才讲的2万亿当中的资金，根据不同的分类，用相关的因素直接分配到省，算一算帐，切块给省里面。“省级细化”就是省级要按照直达基层的要求提出分配方案，省级本身不能留，全部提出分配到市县的方案，细化分配。“备案同意”，就是省级财政要将分配到基层或者直达基层的方案报财政部备案同意，我们会看细化分配的具体情况。备案同意并不是管甲县多还是乙县多，不是干预具体的分配，而是看是不是具体落实了当“过路财神”的要求，省级有没有截留，是不是全部分到了基层市县。“快速直达”，就是备案同意后，限时让省级部门将资金下达基层，尽早发挥资金的作用。

采取上述处理方式，有利于压实省级政府的主体责任，强化省级政府的保障职责，将更多的财力下沉到基层，市县财政部门要统筹上级直达资金和其他的资金，包括自有财力，科学安排财政支出，要强化公共财政的属性，以民生为要，努力做到应保尽保，从而确保新增财政资金能够发挥“六保”特别是保居民就业、保基本民生、保市场主体的重要作用。谢谢。

中央广播电视总台央广记者：新增财政资金到达市县的过程中会涉及到中央、省、市县等多级政府，如何确保资金能够扎实的直达市县基层？谢谢。

许宏才：这个问题是一个具体操作的问题，李敬辉先生是预算司司长，在具体做这项工作，这个问题请他来回答。

李敬辉：谢谢记者的提问。前面许宏才副部长已经提到了，建立特殊转移支付机制是在保持现行财政管理体制不变、地方保障主体责任不变、资金分配权限不变的前提下进行，按照“中央切块、省级细化、备案同意、快速直达”的原则直接快速下达基层。在上述原则的基础上，我们根据各类资金的特点，已经分门别类细化制定了资金直达的流程，确保资金真正落实到基层，扎扎实实到基层。

我对照许宏才副部长前面介绍的2万亿元构成，具体做法如下：

一是对于列入特殊转移支付的资金，这是今年新设的转移支付，叫特殊转移支付。财政部将主要按照因素法切块到省级财政部门，省级财政部门根据落实“六保”的任务需要，提出细化到市县基层的方案，报财政部备案同意后下达基层。

二是对于列入政府性基金转移支付的抗疫特别国债资金，我们考虑到抗疫特别国债是由中央财政统一发行并支付利息，带有一定的财力补助的性质，所以我们为了体现地区间的公平，财政部主要按因素法切块到省级财政部门。省级财政部门按照财政部规定的使用范围和“资金跟着项目走”的原则，自主落实到市县基层和具体项目。省级财政部门报财政部备案同意后再下达到市县。

三是对于列入正常转移支付的资金。由于这部分资金已经有现成的资金管理办法，财政部将按现行的管理办法分配到省级财政部门。省级财政部门提出细化到市县的方案，报财政部备案同意后下达到市县。

四是对于列入地方财政赤字的资金。由于这部分资金需要由省级政府通过发行地方政府一般债券来筹集，财政部将按地方政府一般债务管理规定下达到省级财政部门，由省级财政部门提出细化到市县的方案，并报财政部备案。

此外，我们对一些直接用于基本民生的其他资金，也将比照特殊转移支付的机制来管理，能直达基层的尽量直达基层。

下一步，财政部将对地方报来的细化方案进行严格细致地审核，对不符合规定的将督促地方及时整改，坚决防止省级财政部门截留挪用直达资金。同时，我们要注重发挥省级政府当好“过路财神”，不做“甩手掌柜”的职能作用，重点是督促省级财政部门大力优化支出结构，加强各类资金统筹，将更多财力下沉到基层，支持基层落实好“六保”任务。我就回答这些，谢谢。

许宏才：刚才李敬辉先生说的是我们针对四种情况分别细化制定了直达的流程，虽然说都是省里报上来，中央备案同意这样一个大的路子，但是对每一个类别，我们都针对管理需求的不同，采用了不同的方法。其中一些列入到正常转移支付的资金，为了提高资金使用效率，按照预算法的规定，有一些提前下达了部分资金，对提前下达的这块资金，我们也要求省里把使用分配的情况给我们补充报上来，用到应该用的地方去。当然，涉及到的资金量不大，因为新增赤字这一块主要还是安排了一些增量资金，但是如果有涉及提前下达的，我们也要把它“一网打尽”，也要放进来。谢谢。

香港商报记者：请问，如何确保转移支付的对象是真正的政策对象，杜绝基层造假？据说现在很多地方设置了过多公益性岗位，要建立什么样的机制来避免套利行为的发生？谢谢。

许宏才：刚才我们介绍到建立特殊转移支付的机制，目的就是防止地方政府不把资金全部用到基层、不用到惠企利民方面，所以采取针对性措施，搞了这样一个特殊的机制。我们现在已经建立了一个比较严密的监控系统，对资金分配、拨付、使用等实现全链条的跟踪，坚决防止弄虚作假、截留挪用、套取骗取等行为的发生。刚才李敬辉先生介绍了我们初步的流程，实际上流程再具体一点的话还会更细。为防止一些地方、部门或者单位采取别的方式套利，我们实际还是有一整套的制度、规则和办法。

做一个归纳：一是实现全链条的监控，就是刚才说的建立的特殊机制。直达资金监控系统贯穿中央、省、市县财政部门 and 资金使用管理的相关部门，我们叫做“一杆子插到底”。就是从中央财政资金下达源头到资金使用的最末端，到企业或者居民，我们全过程的信息都要留痕，都要监控。各级财政部门、资金使用的管理部门要将直达资金的分配使用数据及时传送到我们的监控系统当中。监控系统的设置不改变地方原来资金拨付有关流程，但是在流程当中的一些痕迹和数据，我们定了标准化的数据规范，流程的数据只要发生了，就要及时传到监控系统中，有关部门在这个监控系统当中就都能看到。这是实行全链条的监控，专门针对特殊机制设立的这样一套系统。

二是推进市县实名台账制。要求市县在中央建立监控体系的基础上，建立细化直观的实名台账。市县有关部门要按规定去确定企业和人员的名单，要按照确定的名单拨付资金，确保资金精准落到困难企业和老百姓的身上。

三是健全部门的联动机制。直达资金监控系统与资金使用部门资金的发放系统对接，原来我们财政部门资金运行系统主要在财政部门内部，到了资金发放时就是资金使用管理部门的系统，这次我们要实现这两个系统之间的对接。同时，加大数据的共享力度，系统对接后，将数据抽取出来，相关部门共享，包括人民

银行国库系统、人力资源和社会保障部门、民政部门等相关资金使用管理部门以及审计部门，这个系统对这些部门都开放，不同层级对应不同的部门开放。这些部门要对开放的监控系统中的数据进行分析、对比和监督，进而实现有效监控，及时发现资金投向不精准、超范围使用等问题，然后提出叫停或者整改的意见，各个部门也要负责任。

四是同步加强审计监督。审计部门将会把新增财政资金使用作为审计工作的重点，开展专项审计。我们也和他们进行过交流和会商，由于直达资金的监控系统向审计部门全面开放，审计部门能够及时获取相关信息，能够有效开展审计工作，审计署也在研究，也会作出专门的部署，形成监督的合力。

五是强化公开公示制度。市县财政部门，还有资金的管理和使用部门，要按照有关规定进行公开，包括预算的公开、执行情况的公开等等。涉及到企业和相关人员的基层单位，还要进行公示，通过公开和公示自觉接受社会的监督。

通过上述举措，我们觉得会在一定程度上解决你刚才提出来的基层造假、违规套利等问题。当然，也不排除一些地方可能还会存在这类的的问题，我们会努力去发现，努力去纠正，该追责的追责，尽可能杜绝这类问题的发生，把宝贵的财政资金用在刀刃上，用在紧要处，我们会努力。谢谢。

中国新闻记者：刚刚许部长谈到，今年新增财政资金的规模很大，财政部将采取哪些具体措施来加强监管，保证直达资金的使用效果？谢谢。

李敬辉：谢谢，这个问题提得挺好，因为财政部有一个很重要的职能就是对资金使用进行监管。严格监管机制是资金规范安全、有效使用的重要保障。为了确保新增财政资金用在刀刃上，直达市县基层，财政部将建立严格的监管制度，确保资金下达和资金监管同步“一杆子插到底”，做到资金流到哪里，监控就到哪里。

财政部正在建立直达资金的监控系统，主要从以下三方面开展工作：

一是制定管理办法，明确管理要求。为规范特殊转移支付及抗疫特别国债资金管理，财政部已经制定了资金管理办法，明确抗疫特别国债的资金用途、分配拨付、还本付息、预算编制等内容，以及特殊转移支付资金分配测算、拨付使用、监督管理和激励约束等内容。在此基础上，财政部还专门制定了直达资金的监督管理办法，明确建立台账、定期报告、信息公开、监督问责等要求，为加强资金监管提供制度依据和保障。

二是建立台账制度，实行全程监控。财政部对新增财政资金将建立全覆盖、全链条、动态化的资金监控系统，这是国务院常务会议的要求。一方面，对相关资金实行单独标识，资金监管要贯穿到资金下达、拨付和使用的全环节，从源头到末端，“一杆子插到底”，确保账务清楚、流向明确。另一方面，在系统中建立预警机制，按照直达市县基层、直接惠企利民的要求，设定预警条件，有地方不符合要求会自动提醒和报警，我们立即通报地方纠正，确保资金规范使用。同时，对市县提出要求，抓紧摸排需要帮扶的困难企业和人员名单，建立实名台账，确保资金精准落实到位、尽快发挥效果。

三是加大监督力度，强化问责机制。各级财政部门要加强对资金的日常监督和重点监控，实时跟踪资金分配、拨付和使用情况，确保每笔资金流向明确、账

目可查，及时发现并制止截留挪用、弄虚作假、资金沉淀等问题。同时，我们要推动社会监督，包括公开公示，对社会公众反映的情况及时回应，及时整改。加大问责力度，对监管发现的问题，依法依规对相关责任人严肃问责，发现一起、处理一起、问责一起。对虚报冒领、截留挪用的行为，不但要处分，还得把资金扣回，并进行处罚。

此外，财政部还将与审计、人民银行等部门加强协作，形成监管合力，确保有关资金科学规范高效使用。谢谢。

经济日报记者：请问实行特殊转移支付的直达资金是如何分配的？对于这些资金，地方可以用在哪些方面？谢谢。

许宏才：谢谢你的提问。关于财政资金是如何分配的问题，这块是大家比较关心的，这段时间我们一直在和地方交流，实质上国务院常务会议对资金的分配和使用都有明确规定，我们和各省份前不久召开了财政厅局长会议，进行了交流讨论，尽可能使资金的分配更合理分到最需要的地方去。

总的来说，按照以下几个原则来分配和使用，大体上有三个原则：

一是支持地方落实“六保”任务。重点用于保就业、保基本民生、保市场主体。按照这个原则，主要根据地方受疫情的影响，还有财力状况、基层缺口来安排。李克强总理在常务会议上讲到，新冠疫情的冲击造成地方财政，特别是基层财政收入下降，带来支出缺口，我们会根据基层的缺口等因素来分配。

二是调动地方的积极性，鼓励地方在当好“过路财神”的同时，不当“甩手掌柜”。刚才我们几次说到这样一个原则，要避免对省级财政的投入产生“挤出效应”，分配时除了前面说的那些主要因素之外，还要与地方财力向基层倾斜的程度挂钩，鼓励地方财力下沉。有些省份财力不往基层走，基层缺口大，该尽的责任没有尽到，我们分配的会相应少一些。有些省份在财力的布局当中，基层财力占比重大，省级留得比较少，我们在分配时就要多一些，体现调动地方不当“甩手掌柜”的积极性。

三是增强地方资金使用的自主性。资金在规定的范围内，在“六稳”“六保”工作中，由地方统筹安排使用，允许基层统筹落实“六保”任务。也就是说，虽然我们分配的时候按一些因素这样分，但是到了基层之后，由基层根据实际情况，只要是用于“六稳”“六保”方面的支出，根据实际作出妥善安排，当然更主要的是解决困难的市场主体、困难的居民存在的问题。使用的范围，虽然是统筹，但是大的方面也有一些划分。

按照党中央、国务院决策部署，实行特殊转移支付的资金，总共有四块：

第一块是特殊转移支付的资金主要用于保就业、保基本民生、保市场主体，包括支持减税降费、减租降息、扩大消费和投资等方面。重点还可以用于解决当前基层面临的疫情防控、基本民生保障等困难。

第二块是列入政府性基金预算的抗疫特别国债这一部分资金，主要用于有一定的资产收益保障的公共卫生等基础设施建设和抗疫的相关支出，包括支持小微企业发展、财政贴息、减免租金补贴等。各地可以在分配的额度内按照一定的比例预留机动资金，解决基层特殊困难的急需资金需求。根据实际需要，自主分配

使用。也就是说，这块是给地方留了一点。我前面说的三个原则当中，地方统筹使用的原则在里面有充分体现。抗疫特别国债当中可以安排一部分的比例预留一些机动资金，解决基层特殊困难急需资金的需求。当然，更主要的还是用在有一定资产收益保障的公共卫生等基础设施的建设和抗疫相关支出方面。但是，也可以按照一定比例用来解决一些特殊问题。

第三块是列入正常转移支付的相关资金。这块主要是突出支持减税降费，用于弥补地方减税降费后形成的新增财力的缺口。当然这和前面的特殊转移支付有一些交叉、重复，但是重点还是弥补地方减税降费之后形成的财力缺口，统筹支持落实“六保”任务。

第四块是新增地方财政的赤字。就是前面讲到的 9500 亿和 500 亿，总共 1 万亿，当中有 500 亿的地方财政赤字，也就是地方的一般债务 500 亿。这个由市县基层地方政府按照一般债务的有关规定安排使用，但是重点也是要用在落实“六保”任务的方面。核心的一条，就是要做好“六稳”工作，落实“六保”任务。这也给了地方统筹使用的权利。谢谢。

封面新闻记者：今年受疫情影响，地方“三保”压力较大，请问财政部采取了哪些措施支持地方兜牢基层“三保”底线？谢谢。

许宏才：谢谢你的问题，这个问题确实非常重要。我在这个地方已经参加过一次关于这个题目的吹风会，这段时间，我们又对这个问题做了更深入地研究，特别是结合疫情发展的情况、疫情的变化给地方带来的压力，做了更深入地分析。李敬辉先生主要做这方面的工作，有些具体的情况他可以和大家做比较具体的介绍。

李敬辉：我很高兴回答这个问题，习近平总书记多次强调，做好“六稳”工作、落实“六保”任务至关重要。基层“三保”实际是“六保”体系的有机组成部分，保基本民生、保工资、保基层政府运转关系到政府履职尽责和人民群众切身利益，是维护经济运行秩序和社会大局稳定的“压舱石”，也是各级政府及其财政部门落实中央“六保”任务的重要抓手，是确保基层政府履职和各项政策实施的基础条件。

近年来，随着我国经济持续健康发展，各级财政的保障能力不断提高，在预算安排上能够基本满足基层的“三保”需要。但今年情况比较特殊，今年受疫情影响，财政减收增支进一步加大，基层“三保”面临的压力比以前更大。为了缓解基层“三保”压力，财政部把保基层“三保”作为今年预算安排的重中之重，通过采取新增赤字、发行抗疫特别国债、大力压减中央本级支出等措施，加大对地方的财力支持。今年和往年不一样，我们建立了新增财政资金特殊转移支付机制，这个机制能更好落实地方兜牢基层“三保”的底线。财政部也成立了“三保”工作领导小组，组建专班来专题研究“三保”问题，采取一系列措施，增加地方可用财力，增强基层“三保”能力。在此基础上，还将重点加大监督问责力度，严肃财经纪律，督促省级建立约谈和问责机制。对做得好的地方进一步强化正向激励措施，对违法违规挪用“三保”资金的，发现一起查处一起，对典型案例及时通报批评、严肃问责、处理到人，推动地方也去落实财力下沉。

目前，我们整体上判断今年地方“三保”方面，资金来源上是有保障的，资金分配上是可直达的，责任落实上是明确的，组织领导上是有机制的，可以确保

地方财政“三保”不出问题，对个别县市资金困难也能够通过相关工作机制及时解决。下一步，财政部将抓紧做好贯彻落实工作，同时密切关注地方财政运行情况，加强对地方的指导，确保地方财政平稳运行。谢谢。