

第五节 政府财政事权与支出责任的调整改革

【知识点】政府财政事权和支出责任的调整改革

一、推进财政事权和支出责任划分改革的原则

1.体现基本公共服务受益范围

体现国家主权、维护统一市场以及受益范围覆盖全国的基本公共服务由中央负责，地区性基本公共服务由地方负责、跨省（区市）的基本公共服务由中央与地方共同负责。

2.兼顾政府职能和行政效率

将所需信息量大、信息复杂且获取困难的基本公共服务优先作为地方的财政事权，提高行政效率，降低行政成本。

信息比较容易获取和甄别的全国性基本公共服务宜列入中央的财政事权。

3.实现权、责、利相统一

在中央统一领导下，适宜由中央承担的财政事权执行权要上划，以加强中央的财政事权执行能力；适宜由地方承担的财政事权决策权要下放，以减少中央部门代地方决策事项，保证地方有效管理区域内事务。要明确共同财政事权中央与地方各自承担的职责，将财政事权履行涉及的战略规划、政策决定执行实施、监督评价各环节在中央与地方之间做出合理安排，做到财政事权履行权责明确和全过程覆盖。

4.激励地方政府主动作为

激励地方各级政府尽力做好辖区范围内的基本公共服务提供和保障，避免出现地方政府不作为或因追求局部利益而损害其他地区利益或整体利益的行为。

5.做到支出责任与财政事权相适应

按照“谁的财政事权谁承担支出责任”的原则，确定各级政府支出责任。

二、改革的主要内容

1.推进中央与地方财政事权划分

（1）适度加强中央的财政事权

坚持基本公共服务的普惠性、保基本、均等化方向，加强中央在保障国家安全、维护全国统一市场、体现社会公平正义、推动区域协调发展等方面的财政事权。强化中央的财政事权履行责任，中央的财政事权原则上由中央直接行使。要逐步将国防、外交、国家安全、出入境管理、国防公路、国界河湖治理、全国性重大传染病防治、全国性大通道、全国性战略性自然资源使用和保护等基本公共服务确定或上划为中央的财政事权。

（2）保障地方履行财政事权

将直接面向基层、量大面广、与当地居民密切相关由地方提供更方便有效的基本公共服务确定为地方的财政事权，赋予地方政府充分的自主权，依法保障地方的财政事权履行，更好地满足地方基本公共服务需求。要逐步将社会治安、市政交通、农村公路、城乡社区事务等收益范围地域性强、信息较为复杂且主要与当地居民密切相关的基本公共服务确定为地方的财政事权。

（3）减少并规范中央与地方共同财政事权

要逐步将义务教育、高等教育、科技研发、公共文化、基本养老保险、基本医疗和公共卫生、城乡居民基本医疗保险、就业、粮食安全、跨省（区、市）重大基础设施项目建设和环境保护与治理等体现中央战略意图、跨省（区、市）且具有地域管理信息优势的基本公共服务确定为中央与地方共同财政事权，并明确各承担主体的职责。

（4）建立财政事权划分动态调整机制

事权划分要根据客观条件变化进行动态调整。在条件成熟时，将全国范围内环境监测和对全国生态具有基础性、战略性作用的生态环境保护等基本公共服务，逐步上划为中央的财政事权。

2.完善中央与地方支出责任划分

（1）中央的财政事权由中央承担支出责任

属于中央的财政事权，应当由中央财政安排经费，中央各职能部门和直属机构不得要求地方安排配套资金。中央的财政事权若委托地方行使，要通过中央专项转移支付安排相应经费

（2）地方的财政事权由地方承担支出责任

属于地方的财政事权原则上由地方通过自有财力安排。对地方政府履行财政事权、落实支出责任存在的收支缺口，除部分资本性支出通过依法发行政府性债券等方式安排外，主要通过上级政府给予的一般性转移支付弥补。

（3）中央与地方共同财政事权区分情况划分支出责任

根据基本公共服务的属性，体现国民待遇和公民权利涉及全国统一市场和要素自由流动的财政事权，如**基本养老保险、基本公共卫生服务、义务教育**等，可以研究制定全国统一标准，并由中央与地方按比例或以中央为主承担支出责任；

3.加快省以下财政事权和支出责任划分

（1）清晰界定省以下财政事权和支出责任

1）合理划分省以下各级财政事权。

适度强化教育、科技研发、企业职工基本养老保险、城乡居民基本医疗保险、粮食安全、跨市县重大基础设施规划建设、重点区域（流域）生态环境保护与治理、国土空间规划及用途管制、防范和督促化解地方政府债务风险等方面的省级财政事权。将直接面向基层、由基层政府提供更为便捷有效的社会治安、市政交通、城乡建设、农村公路、公共设施管理等基本公共服务确定为市县级财政事权。

2）明晰界定省以下各级财政支出责任。

省级财政事权由省级政府承担支出责任，市县级财政支出责任根据其履行的财政事权确定。共同财政事权要逐步明确划分省、市、县各级支出责任，按照减轻基层负担、体现区域差别的原则，根据经济发展水平、财力状况、支出成本等，差别化确定不同区域的市县级财政支出责任。上级财政事权确需委托下级履行的要足额安排资金，不得以考核评比、下达任务、要求配套资金等任何形式，变相增加下级支出责任或向下级转嫁支出责任。

（2）理顺省以下政府间收入关系

1）参照税种属性划分收入。

将税基流动性强、区域间分布不均、年度间收入波动较大的税收收入作为省级收入或由省级分享较高比例；将税基较为稳定、地域属性明显的税收收入作为市县级收入或由市县级分享较高比例。对金融、电力、石油、铁路、高速公路等领域税费收入，可作为省级收入，也可在相关市县间合理分配。除按规定上缴财政的国有资本经营收益外，逐步减少直至取消按企业隶属关系划分政府间收入的做法。

2）规范收入分享方式。

税收收入应在省以下各级政府间进行明确划分，对主体税种实行按比例分享，结合各税种税基分布、收入规模、区域间均衡度等因素，合理确定各税种分享比例。对非税收入可采取总额分成、分类分成、增量分成等分享方式，逐步加以规范。

3）适度增强省级调控能力。

结合省级财政支出责任、区域间均衡度、中央对地方转移支付等因素，合理确定省级收入分享比例。基层“三保”压力较大的地区以及区域间人均支出差距较大的地区，应逐步提高省级收入分享比例，增强省级统筹调控能力。区域间资源分布不均的地区，省级可参与资源税收入分享，结合资源集中度、资源税收入规模、区域间均衡度等因素确定省级分享比例。

(3) 完善省以下转移支付制度

1) 厘清各类转移支付功能定位。

建立健全省以下转移支付体系，根据财政事权属性，加大对财力薄弱地区的支持力度，健全转移支付定期评估机制。

一般性转移支付用于均衡区域间基本财力配置，**向革命老区、民族地区、边疆地区、欠发达地区，以及担负国家安全、生态保护、粮食和重要农产品生产等职责的重要功能区域倾斜**，不指定具体支出用途，由下级政府统筹安排使用。

共同财政事权转移支付与财政事权和支出责任划分改革相衔接，用于履行本级政府应承担的共同财政事权支出责任，下级政府要确保上级拨付的共同财政事权转移支付资金全部安排用于履行相应财政事权。

编制预算时，共同财政事权转移支付暂列一般性转移支付。专项转移支付用于办理特定事项、引导下级干事创业等，下级政府要按照上级政府规定的用途安排使用。

2) 优化转移支付结构。

建立一般性转移支付合理增长机制，结合均衡区域间财力需要，逐步提高一般性转移支付规模。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，落实各级支出责任，确保共同财政事权履行到位。

合理控制专项转移支付新增项目和资金规模，逐步退出市场机制能够有效调节的相关领域，整合政策目标接近、资金投入方向类同、资金管理方式相近的项目。

3) 科学分配各类转移支付资金。

按照规范的管理办法，围绕政策目标主要采用**因素法或项目法**分配各类转移支付资金。

转移支付资金分配应与下级政府提供基本公共服务的成本相衔接，同时充分考虑下级政府努力程度，强化绩效管理，适度体现激励约束

【例-多选题】推进财政事权和支出责任划分改革的原则有（ ）。

- A.体现基本公共服务收益范围
- B.坚持差别化分担
- C.兼顾政府职能和行政效率
- D.实现权、责、利相统一
- E.做到支出责任与财政事权相适应

答案：ACDE