

000311

国务院文件

国发〔2016〕49号

国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

合理划分中央与地方财政事权和支出责任是政府有效提供基本公共服务的前提和保障，是建立现代财政制度的重要内容，是推进国家治理体系和治理能力现代化的客观需要。根据党的十八大和十八届三中、四中、五中全会提出的建立事权和支出责任相适应的制度、适度加强中央事权和支出责任、推进各级政府事权规范化、法律化的要求，按照党中央、国务院决策部署，现就推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革提出如下指导意见。

一、推进财政事权和支出责任划分改革的必要性

财政事权是一级政府应承担的运用财政资金提供基本公共服

务的任务和职责,支出责任是政府履行财政事权的支出义务和保障。改革开放以来,中央与地方财政关系经历了从高度集中的统收统支到“分灶吃饭”、包干制,再到分税制财政体制的变化,财政事权和支出责任划分逐渐明确,特别是1994年实施的分税制改革,初步构建了中国特色社会主义制度下中央与地方财政事权和支出责任划分的体系框架,为我国建立现代财政制度奠定了良好基础。总体看,我国财政事权和支出责任划分为坚持党的领导、人民主体地位、依法治国提供了有效保障,调动了各方面的积极性,对完善社会主义市场经济体制、保障和改善民生、促进社会公平正义,以及解决经济社会发展中的突出矛盾和问题发挥了重要作用。

但也要看到,新的形势下,现行的中央与地方财政事权和支出责任划分还不同程度存在不清晰、不合理、不规范等问题,主要表现在:政府职能定位不清,一些本可由市场调节或社会提供的事务,财政包揽过多,同时一些本应由政府承担的基本公共服务,财政承担不够;中央与地方财政事权和支出责任划分不尽合理,一些本应由中央直接负责的事务交给地方承担,一些宜由地方负责的事务,中央承担过多,地方没有担负起相应的支出责任;不少中央和地方提供基本公共服务的职责交叉重叠,共同承担的事项较多;省以下财政事权和支出责任划分不尽规范;有的财政事权和支出责任划分缺乏法律依据,法治化、规范化程度不高。

这种状况不利于充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,不利于政府有效提供基本公共服务,与建立健全现代财政制度、推动国家治理体系和治理能力现代化的要求不相适应,必须积极推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革。

二、指导思想、总体要求和划分原则

(一) 指导思想。

高举中国特色社会主义伟大旗帜,全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神,深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,适应、把握和引领经济发展新常态,坚持“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局,牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,遵循宪法和政府组织法的相关规定,按照完善社会主义市场经济体制总体要求和深化财税体制改革总体方案,立足全局、着眼长远、统筹规划、分步实施,科学合理划分中央与地方财政事权和支出责任,形成中央领导、合理授权、依法规范、运转高效的财政事权和支出责任划分模式,落实基本公共服务提供责任,提高基本公共服务供给效率,促进各级政府更好履职尽责。

(二) 总体要求。

1. 坚持中国特色社会主义道路和党的领导。通过合理划分中央与地方在基本公共服务提供方面的任务和职责,形成科学合理、职责明确的财政事权和支出责任划分体系,充分发挥中国特色社会主义制度在维护社会公平正义和促进共同富裕方面的优势,确保党的路线、方针、政策得到贯彻落实,为加强和改善党的领导提供更好保障。

2. 坚持财政事权由中央决定。在完善中央决策、地方执行的机制基础上,明确中央在财政事权确认和划分上的决定权,适度加强中央政府承担基本公共服务的职责和能力,维护中央权威。要切实落实地方政府在中央授权范围内履行财政事权的责任,最大限度减少中央对微观事务的直接管理,发挥地方政府因地制宜加强区域

内事务管理的优势,调动和保护地方干事创业的积极性和主动性。

3. 坚持有利于健全社会主义市场经济体制。要正确处理政府与市场、政府与社会的关系,合理确定政府提供基本公共服务的范围和方式,将应由市场或社会承担的事务,交由市场主体或社会力量承担;对应由政府提供的基本公共服务,要明确承担财政事权和支出责任的相应政府层级,促进社会主义市场经济体制不断完善,使市场在资源配置中的决定性作用得到充分发挥。

4. 坚持法治化规范化道路。要将中央与地方财政事权和支出责任划分基本规范以法律和行政法规的形式规定,将地方各级政府间的财政事权和支出责任划分相关制度以地方性法规、政府规章的形式规定,逐步实现政府间财政事权和支出责任划分法治化、规范化,让行政权力在法律和制度的框架内运行,加快推进依法治国、依法行政。

5. 坚持积极稳妥统筹推进。要从积极稳妥推进中央与地方事权和支出责任划分改革的全局出发,先在财政事权和支出责任划分上突破,为建立科学规范的政府间关系创造基础性条件。要处理好改革与稳定发展、总体设计与分步实施、当前与长远的关系,准确把握各项改革措施出台的时机、力度和节奏,加强中央与地方之间以及各部门之间的协同合作,形成合力,确保改革扎实推进,务求实效。

(三)划分原则。

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。结合我国现有中央与地方政府职能配置和机构设置,更多、更好发挥地方政府尤其是县级政府组织能力强、贴近基层、获取信息便利的优势,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作为中央的财政事权。

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,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,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间作出合理安排,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。通过有效授权,合理确定地方财政事权,使基本公共服务受益范围与政府管辖区域保持一致,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。对属于中央并由中央组织实施的财政事权,原则上由中央承担支出责任;对属于地方并由地方组织实施的财政事权,原则上由地方承担支出责任;对属于中央与地方共同财政事权,根据基本公共服务的受益范围、影

响程度,区分情况确定中央和地方的支出责任以及承担方式。

三、改革的主要内容

(一)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。中央的财政事权确需委托地方行使的,报经党中央、国务院批准后,由有关职能部门委托地方行使,并制定相应的法律法规予以明确。对中央委托地方行使的财政事权,受委托地方在委托范围内,以委托单位的名义行使职权,承担相应的法律责任,并接受委托单位的监督。

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。加强地方政府公共服务、社会管理等职责。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。地方的财政事权由地方行使,中央对地方的财政事权履行提出规范性要求,并通过法律法规的形式予以明确。

要逐步将社会治安、市政交通、农村公路、城乡社区事务等受益范围地域性强、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。考虑到我国人口和民族众多、幅员辽阔、发展不平衡的国情和经济社会发展的阶段性要求,需要更多发挥中央在保障公民基本权利、提供基本公共服务方面的作用,因此应保有比成熟市场经济国家相对多一些的中央与地方共同财政事权。但在现阶段,针对中央与地方共同财政事权过多且不规范的情况,必须逐步减少并规范中央与地方共同财政事权,并根据基本公共服务的受益范围、影响程度,按事权构成要素、实施环节,分解细化各级政府承担的职责,避免由于职责不清造成互相推诿。

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。财政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,将全国范围内环境质量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。对新增及尚未明确划分的基本公共服务,要根据社会主义市场经济体制改革进展、经济社会发展需求以及各级政府财力增长情况,将应由市场或社会承担的事务交由市场主体或社会力量承担,将应由政府提供的基本公共服务统筹研究划分为中央财政事权、地方财政事权或中央与地方共同财政事权。

(二)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。中央的财政事权如委托地方行使,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。地方的财政事权如委托中央机构行使,地方政府应负担相应经费。

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;对受益范围较广、信息相对复杂的财政事权,如跨省(区、市)重大基础设施项目建设、环境保护与治理、公共文化等,根据财政事权外溢程度,由中央和地方按比例或中央给予适当补助方式承担支出责任;对中央和地方有各自机构承担相应职责的财政事权,如科技研发、高等教育等,中央和地方各自承担相应支出责任;对中央承担监督管理、出台规划、制定标准等职责,地方承担具体执行等职责的财政事权,中央与地方各自承担相应支出责任。

(三)加快省以下财政事权和支出责任划分。

省级政府要参照中央做法,结合当地实际,按照财政事权划分原则合理确定省以下政府间财政事权。将部分适宜由更高一级政府承担的基本公共服务职能上移,明确省级政府在保持区域内经济社会稳定、促进经济协调发展、推进区域内基本公共服务均等化等方面的职责。将有关居民生活、社会治安、城乡建设、公共设施管理等适宜由基层政府发挥信息、管理优势的基本公共服务职能下移,强化基层政府贯彻执行国家政策和上级政府政策的责任。

省级政府要根据省以下财政事权划分、财政体制及基层政府财力状况,合理确定省以下各级政府的支出责任,避免将过多支出责任交给基层政府承担。

四、保障和配套措施

(一)加强与相关改革的协同配套。

财政事权和支出责任划分与教育、社会保障、医疗卫生等各项改革紧密相连、不可分割。要将财政事权和支出责任划分改革与加快推进相关领域改革相结合,既通过相关领域改革为推进财政事权和支出责任划分创造条件,又将财政事权和支出责任划分改革体现和充实到各领域改革中,形成良性互动、协同推进的局面。

(二)明确政府间财政事权划分争议的处理。

中央与地方财政事权划分争议由中央裁定,已明确属于省以下的财政事权划分争议由省级政府裁定。明确中央与地方共同财政事权和中央委托地方行使的财政事权设置的原则、程序、范围和责任,减少划分中的争议。

(三)完善中央与地方收入划分和对地方转移支付制度。

加快研究制定中央与地方收入划分总体方案,推动进一步理

顺中央与地方的财政分配关系,形成财力与事权相匹配的财政体制。进一步完善中央对地方转移支付制度,清理整合与财政事权划分不匹配的中央对地方转移支付,增强财力薄弱地区尤其是老少边穷地区的财力。严格控制引导类、救济类、应急类专项转移支付,对保留的专项转移支付进行甄别,属于地方财政事权的划入一般性转移支付。

(四)及时推动相关部门职责调整。

按照一项财政事权归口一个部门牵头负责的原则,合理划部门职责,理顺部门分工,妥善解决跨部门财政事权划分不清晰和重复交叉问题,处理好中央和省级政府垂直管理机构与地方政府的职责关系,为更好履行政府公共服务职能提供保障。

(五)督促地方切实履行财政事权。

随着中央与地方财政事权和支出责任划分改革的推进,地方的财政事权将逐渐明确。对属于地方的财政事权,地方政府必须履行到位,确保基本公共服务的有效提供。中央要在法律法规的框架下加强监督考核和绩效评价,强化地方政府履行财政事权的责任。

五、职责分工和时间安排

(一)职责分工。

财政部、中央编办等有关部门主要负责组织、协调、指导、督促推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革工作。各职能部门要落实部门主体责任,根据本指导意见,在广泛征求有关部门和地方意见基础上,研究提出本部门所涉及的基本公共服务领域改革具体实施方案,按程序报请党中央、国务院批准后实施。

在改革实施过程中,有关部门要妥善处理中央与地方财政事权和支出责任划分带来的职能调整以及人员、资产划转等事项,积极配合推动制订或修改相关法律、行政法规中关于财政事权和支出责任划分的规定。

各省级人民政府要参照本指导意见的总体要求和基本原则,根据本地实际情况,结合财税体制改革要求和中央与地方财政事权和支出责任划分改革的进程,制定省以下财政事权和支出责任划分改革方案,组织推动本地区省以下财政事权和支出责任划分改革工作。

(二)时间安排。

1. 2016年。有关部门要按照本指导意见要求,研究制定相关基本公共服务领域改革具体实施方案。选取国防、国家安全、外交、公共安全等基本公共服务领域率先启动财政事权和支出责任划分改革。同时,部署推进省以下相关领域财政事权和支出责任划分改革。

2. 2017—2018年。总结相关领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革经验,结合实际、循序渐进,争取在教育、医疗卫生、环境保护、交通运输等基本公共服务领域取得突破性进展。参照中央改革进程,加快推进省以下相关领域财政事权和支出责任划分改革。

3. 2019—2020年。基本完成主要领域改革,形成中央与地方财政事权和支出责任划分的清晰框架。及时总结改革成果,梳理需要上升为法律法规的内容,适时制修订相关法律、行政法规,研究起草政府间财政关系法,推动形成保障财政事权和支出责任

划分科学合理的法律体系。督促地方完成主要领域改革,形成省以下财政事权和支出责任划分的清晰框架。

中央与地方财政事权和支出责任划分改革是建立科学规范政府间关系的核心内容,是完善国家治理结构的一项基础性、系统性工程,对全面深化经济体制改革具有重要的推动作用。各地区、各部门要充分认识推进这项改革工作的重要性、紧迫性、艰巨性,把思想和行动统一到党中央、国务院决策部署上来,以高度的责任感、使命感和改革创新精神,周密安排部署,切实履行职责,密切协调配合,积极稳妥推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革,为建立健全现代财政制度、推进国家治理体系和治理能力现代化、落实“四个全面”战略布局提供有力保障。



(此件公开发布)

抄送: 党中央各部门,各计划单列市人民政府,解放军各大单位、中央军委机关各部门。

全国人大常委会办公厅,全国政协办公厅,高法院,高检院。

各民主党派中央,全国工商联。

国务院办公厅秘书局

2016年8月18日印发

