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

国发〔2016〕49号

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、监督评价等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；对中央和地方由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相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，合理划分部门职责，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，积极配合推动制定或修改相关法律、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，适时制定修订相关法律、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。■

国务院

2016年8月16日

（来源：财政部网站）

财政部有关负责人就推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革答记者问

近日，国务院印发了《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》（国发〔2016〕49 号，以下简称《意见》）。就此，财政部有关负责人回答了记者提出的问题。

问：请介绍一下《意见》出台的背景是什么？

答：中央与地方事权和支出责任划分是理顺政府间财政关系的前提和基础，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要方面。党的十八届三中、四中、五中全会明确提出了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。

从财政事权和支出责任划分的改革历程看，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。但受当时以及实施过程中一些客观条件的制约，改革主要是针对中央与地方收入划分，事权和支出责任划分在沿袭已有做法的基础上主要做了一些局部调整。在新的形势下，财政事权和支出责任划分与推进财税改革和国家治理现代化要求相比，越来越不适应。主要表现在：一是政府职能定位不清，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；二是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；三是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；四是省以下财政事权和支出责任划分不尽规范；

五是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。

推进中央与地方财政事权和支出责任划分，是落实党的十八届三中、四中、五中全会精神、加快财税改革的重要举措，并列入中央全面深化改革的重点任务。《意见》的出台将有力推动此项工作开展。

问：为什么《意见》中提出要从财政事权入手推进事权划分改革？

答：政府间事权划分不仅涉及行政权划分，还涉及立法、司法等广义公共服务部门，是“大事权”的概念。我国完善社会主义市场经济制度、加快政府职能转变、推进法治化还需要一个过程，短期内全面推进事权和支出责任划分改革的条件尚不成熟。这次改革选择从财政事权入手，主要基于以下几方面考虑：

一是从财政事权划分入手推进改革具备一定的基础。随着我国经济社会发展和财政收入规模扩大，政府提供基本公共服务的能力和保障水平也不断提高，加上政府职能的加快转变，划分中央与地方财政事权的条件已经初步具备。新修订的《预算法》颁布实施，也为推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革奠定了法律基础。

二是从财政事权划分入手推进改革可以从根本上破解改革发展面临的诸多紧迫难题。当前，中央与地方收入划分需要进一步理顺、中央对地方专项转移支付需要进一步清理整合、地区间基本公共服务均等化需要大力推进，财政资金的使用效益需要进一步提高，这些都需要以明确政府的财政事权划分并相应界定各级政府的支出责任为前提，从财政事权划分入手推进改革可以起到“牵一发而动全身”的效果。

三是从财政事权划分入手推进改革可以为全面推进事权划分改革奠定基础和创造条件。事权划分改革涉及面广、难度大，不可能一蹴而就，一些成熟市场国家的事权划分经历了数百年的逐步演进。财政事权是政府事权的重要组成部分，从合理划分财政事权入手破冰中央与地方事权划分改革，先局部后整体，既抓住了提供基本公共服务这一政府核心职责，又能够为全面推进事权划分改革积累经验、趟出路子。

问：《意见》出台的意义是什么？

答：《意见》是国务院第一次比较系统提出从事权和支出责任划分即政府公共权力纵向配置角度推进财税体制改革的重要文件，是当前和今后一个时期科学、合理、规范划分各级政府提供基本公共服务职责的综合性、指导性和纲领性文件，意义重大、影响深远。

一是《意见》出台有利于积极推进国家治理体系和治理能力现代化进程。现代国家治理要求科学界定公共权力边界，并实现国家公共权力的合理配置和规范运行。合理划分中央与地方财政事权和支出责任、建立事权与支出责任相适应的制度，形成分工合理、权责一致、运转高效、法律保障的政府提供基本公共服务的体制机制，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容和必然要求。

二是《意见》出台有利于加快实施依法治国、依法行政的步伐。在明确政府财政事权和支出责任的基础上，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，实现政府机构、职能、权限、程序、责任法定，让行政权力在法律和制度的框架内运行。

三是《意见》出台为建立现代财政制度提供了重要支撑。事权划分是现代财政制度有效运转的基础和支撑，是理顺政府间财政关系的逻辑起点和前置条件。在划分中央与地方财政事权和支出责任基础上，进一步理顺中央与地方收入划分，完善中央对地方转移支付制度，形成财力与事权相匹配的财政体制，标志着财税体制改革进入了深化阶段并迈出了实质性步伐。

问：为什么说《意见》中有关财政事权和支

出责任划分改革具有鲜明的中国特色？

答：各国的事权划分都必须遵循普遍的规律和内在的逻辑，具有一定的共性，但受历史背景、政治环境、经济发展、全球化进程等因素影响，又各有不同。《意见》既遵循事权划分的一般规律，并坚持法治化规范化；又立足我国经济社会发展阶段、历史背景等基本国情，坚持马克思主义政治经济学为指导，构建中国特色社会主义制度下财政事权和支出责任划分模式。

一是坚持中国特色社会主义道路和党的领导。无论是总体设计，还是推进分领域具体改革，都要始终坚持中国特色社会主义道路和党的领导，着眼于破解制约经济社会发展的突出矛盾和问题。《意见》从财政事权划分入手，通过合理配置中央与地方在基本公共服务提供方面的职责，充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，确保党的路线、方针、政策得到贯彻落实。

二是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，维护中央权威，加强国家统一管理，确保法制统一、政令统一、市场统一。同时，对经中央决定属于地方的财政事权，要通过合理有效方式授予地方，保证地方政府在授权范围内依法履行地方财政事权的权利。

三是适度加强中央的财政事权并保有比成熟市场经济国家相对多一些的共同财政事权。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特征，需要更多发挥中央在维护社会公平正义、促进共同富裕、推动区域协调发展、保障公民基本权利等方面的作用，因此应适度加强中央的财政事权并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。

四是激励地方政府主动作为。结合我国现有中央与地方政府职能配置和机构设置，要通过有效授权，合理配置地方财政事权，使基本公共服务受益范围与政府管辖区域保持一致，更多、更好发挥地方政府尤其是县级政府贴近基层、获取信息便利的优势，激励地方政府尽力做好辖区范围内的基本公共服务提供和保障。

问：《意见》中财政事权和支出责任划分改革的主要内容是什么？

答：一是要适度加强中央的财政事权。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。

二是要保障和督促地方履行财政事权。要将直接面向基层、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作为地方的财政事权，赋予地方政府充分自主权，依法保障地方的财政事权履行，并在法律法规框架下加强监督考核和绩效评价，更好地满足当地居民基本公共服务需求。

三是要在现有基础上减少并规范中央与地方共同的财政事权。针对中央与地方共同财政事权过多且不规范的情况，必须逐步规范和减少中央与地方共同财政事权，该上划的上划，该下划的下划。在此基础上，对保留的共同财政事权，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。

四是要建立财政事权划分动态调整机制。对改革过程中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，将应由政府承担的基本公共服务统筹研究确定为中央财政事权、地方财政事权或中央与地方共同财政事权。

五是对中央和地方的财政事权要分别确定由中央和地方承担支出责任。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。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，主要通过上级政府给予的一般性转移支付弥补。

六是对中央与地方共同财政事权要区分情况划分支出责任。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，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，在科学评估财政事权外溢程度的基础上，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，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。

七是要加快省以下财政事权和支出责任划分改革。《意见》要求省级政府参照中央做法，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。将部分适合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。同时要求，省级政府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。

问：《意见》中提出将如何分领域逐步推进改革？

答：中央与地方财政事权和支出责任划分改革涉及众多领域，是一个系统工程，需要统筹设计、稳步推进。《意见》提出了分领域推进的工作安排。2016 年选取国防、外交等领域率先启动财政事权和支出责任划分改革。2017–2018 年争取在教育、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。2019–2020 年基本完成主要领域改革，梳理需要上升为法律法规的内容，适时制定修订相关法律、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。

问：贯彻落实《意见》还将做哪些工作？

答：一要深刻领会文件精神。要处理好整体改革与分领域财政事权划分改革的关系、财政事权划分原则与具体财政事权划分的关系、财政事权划分的统一性与差异性的关系、财政事权和支出责任划分改革方向与短期政策措施的关系，准确把握推进财政事权和支出责任划分改革的工作要求。

二要协同推进相关改革。财政事权和支出责任划分改革涉及政府与市场、政府与社会、中央与地方关系，涉及政治、经济、社会、文化和生态文明各个领域，是一项复杂的系统性基础工程。推进这项改革要与转变政府职能、简政放权、创新管理、优化服务等行政管理体制改革相衔接，要与教育、社保、医疗卫生、国防等各项改革相结合，形成统筹协调、协同共进的全面深化改革新局面。

三要妥善处理利益关系。财政事权和支出责任划分改革不仅涉及中央与地方、部门之间的利益调整，还会牵扯到人、财、物的划转，十分复杂。在推进各领域改革过程中，要强化大局意识，站在国家整体利益、根本利益、长远利益的立场上思考问题、推进改革，绝不能因局部利益和眼前利益影响甚至拖累改革进程。

四是要与相关财税体制改革形成合力。要加快研究制定中央与地方收入划分总体方案，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相匹配的中央对地方转移支付，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。■

（来源：财政部网站，预算司，2016 年 8 月 25 日）

专家解读中央与地方财政事权和支出责任划分改革“路线图”

新华网北京 8 月 25 日新媒体专电（记者程群 王阳）国务院日前印发《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》（以下简称《意见》），对推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革做出总体部署。

专家指出，合理划分中央和地方财政事权和支出责任，是财税体制改革的重要环节，这关系到提升政府的执政和施政能力，更事关政府提供公共服务的能力和效率。意见明确了适度加强中央的财政事权，保障地方履行财政事权，减少并规范中央与地方共同财政事权，能够促进各级政府更好履职尽责。

明确职责主体 不让“财权”与“事权”错配

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。《意见》指出，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。

中国财政科学研究院院长刘尚希说，财政事权是财税体制的新概念，简单说就是要财政拿钱去保障的事权，更多站在财政的视角，能够更好界定明确职责主体。

中国社科院财经战略研究院税收研究室主任张斌说，中央与地方之间“财权”与“事权”错配的情况长期存在。中央财政本级支出占全国总支出比重偏小。一些应由中央负责的事务交给了地方，一些适宜地方负责的事务，中央承担了较多支出责任。中央和地方职责交叉重叠、共同管理事项较多。

对于“财权”与“事权”错配的问题，《意见》要求，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。

“中央的事情中央做，地方事情的地方做，中央和地方的事情一起做。”刘尚希认为，意见更明确地提出了哪些是中央财政事权，哪些是地方财政事权，对于共同财政事权也要求明确各承担主体的职责。“能够让事和钱更好结合起来，不会让事和钱变成‘两张皮’，从国家治理结构来说也更加科学有效。”

中国社科院财政与贸易经济研究所研究员杨志

勇说，财政事权划分的重点是确定性和稳定性，将其以法律的方式固定下来，实现权、责、利相统一，能够激励地方政府主动作为。“财政事权划分要根据客观条件变化进行动态调整。事权在中央和地方之间的移动也是动态调整机制的一部分。对于政府来说，改革的目的是公众服务效率最大化。”

减少并规范中央与地方共同财政事权

“对于单纯是中央的财政事权、地方的财政事权，这些相对比较明确。但是对于中央与地方共同财政事权，有时会出现职责不清造成互相推诿的情况。”张斌说。

针对中央与地方共同财政事权过多且不规范的情况，《意见》要求，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。

财政事权划分由谁决定？《意见》指出，要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。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。

对于大家普遍关注的义务教育、高等教育、基本养老保险、基本医疗和公共卫生、就业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，《意见》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。

“中央与地方共同财政事权的划分，仍将是今后财税改革推进的重点和难点。”张斌说，每一个财政事权都很复杂，比如基本养老保险，局部地区如东北部分省份出现缺口，而一些东部省份，由于人口大量涌入，养老金每年会有结余，这就需要统筹机制的建立，从这个层面来讲，基础养老仍然只能是中央与地方共同财政事权。

“中央与地方共同财政事权规范，一定要细化，绝对不能大而化之。”刘尚希说，按照“谁的财政事权谁承担支出责任”的原则，要明确共同财政事权中哪些涉及中央的财政事权，应由中央掏钱；哪些涉及地方的财政事权，应由地方掏钱。“不能‘只点菜不买单’。”

政策推进需进一步细化落实

多位专家指出，在推进财政事权和支出责任划分改革过程中，既要做好顶层设计，也要通过试点发现改革中的难点和问题。目前公布的指导意见仅是原则性和框架性的内容，改革要落地，还需加强与相关改革的协同配套，及时推动相关部门职责调整。

“如今已经有了清晰的时间表和路线图，改革有了明确的方向。这个路线图就是未来 5 年财政事权和支出责任改革的一个重要指南。”张斌说，与此同时，应该清楚认识到，推进财政事权改革不是一蹴而就的事情，财政事权划分后如何落实，涉及资金、人员、机构调整等诸多方面的内容，需要进一步细化落实。

对于职责分工和时间安排，《意见》进行了明确，要求加强与相关改革的协同推进，2016 年选取国防、外交等领域率先启动中央与地方财政事权和支出责任划分改革。2017—2018 年争取在教育、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。2019—2020 年基本完成主要领域改革，梳理需要上升为法律法规的内容，适时制定修订相关法律、行政法规，推动形成保障中央与地方财政事权和支出责任划分科学合理的法律体系。

刘尚希说，改革能不能有效推动，改革方案能否真正落地，要看各个部门主体责任履行得怎样。杨志勇认为，整个指导意见比较接地气，需要逐步研究、推进。这次的指导意见是方向性文件，给出框架、点出困难，之后还需要大量的配套措施。■

（来源：新华社，2016 年 8 月 25 日）

为建立现代财政制度筑牢基础

——财政部有关负责人谈中央与地方财政事权和支出责任划分改革

近日，国务院印发《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》，这是国务院第一次比较系统提出从事权和支出责任划分即政府公共权力纵向配置角度推进财税体制改革的重要文件，也是当前和今后一个时期科学、合理、规范划分各级政府提供基本公共服务职责的综合性、指导性和纲领性文件。

如何看待这一文件出台的背景？中央与地方事权和支出责任将如何划分？未来如何推进落实？针对有关社会关注的热点问题，财政部有关负责人 25 日接受了记者采访。

央地财政关系存五大问题倒逼深化改革

中央与地方事权和支出责任划分是理顺政府间财政关系的前提和基础，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要方面。

财政部有关负责人说，当前之所以要推进财政事权和支出责任划分的改革，主要因为在新的形势下，财政事权和支出责任划分与推进财税改革和国家治理现代化要求相比，越来越不适应。

这种不适应主要表现在：一是政府职能定位不清，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；二是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；三是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；四是省以下财政事权和支出责任划分不尽规范；五是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。

这位负责人表示，推进中央与地方财政事权和支出责任划分，是落实党的十八届三中、四中、五中全会精神、加快财税改革的重要举措，并列入中央全面深化改革的重点任务。《意见》的出

台将有力推动此项工作开展。

从合理划分财政事权入手推进改革

政府间事权划分不仅涉及行政权划分，还涉及立法、司法等广义公共服务部门，是“大事权”的概念。

财政部有关负责人说，我国完善社会主义市场经济制度、加快政府职能转变、推进法治化还需要一个过程，短期内全面推进事权和支出责任划分改革的条件尚不成熟，因此这次改革选择从财政事权入手。

这位负责人表示，财政事权是政府事权的重要组成部分，从合理划分财政事权入手破冰中央与地方事权划分改革，先局部后整体，既抓住了提供基本公共服务这一政府核心职责，又能够为全面推进事权划分改革积累经验、趟出路子。

这位负责人指出，合理划分中央与地方财政事权和支出责任、建立事权与支出责任相适应的制度，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容和必然要求。《意见》出台有利于加快实施依法治国、依法行政的步伐，也为建立现代财政制度提供了重要支撑，标志着财税体制改革进入了深化阶段并迈出了实质性步伐。

七大看点折射财政事权和支出责任划分改革方向

各国的事权划分都必须遵循普遍的规律和内在的逻辑，具有一定的共性，又各有不同。我国财政事权和支出责任划分改革具有鲜明的中国特色，《意见》传递出七大改革方向。

一是要适度加强中央的财政事权。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。

二是要保障和督促地方履行财政事权。要将直接面向基层、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作为地方的财政事权。

三是要在现有基础上减少并规范中央与地方共同的财政事权。

四是要建立财政事权划分动态调整机制。

五是对中央和地方的财政事权要分别确定由中央和地方承担支出责任。

六是对中央与地方共同财政事权要区分情况划分支出责任。

七是要加快省以下财政事权和支出责任划分改革。

今年国防、外交等领域率先启动改革

中央与地方财政事权和支出责任划分改革涉及众多领域，是一个系统工程，需要统筹设计、稳步推进。财政部有关负责人介绍，《意见》提出了分领域推进的工作安排。

——2016 年选取国防、外交等领域率先启动财政事权和支出责任划分改革。

——2017–2018 年争取在教育、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。

——2019–2020 年基本完成主要领域改革，梳理需要上升为法律法规的内容，适时制定修订相关法律、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。

这位负责人表示，财政事权和支出责任划分改革涉及政府与市场、政府与社会、中央与地方关系，涉及政治、经济、社会、文化和生态文明各个领域，是一项复杂的系统性基础工程，应协同推进相关改革，妥善处理利益关系，并要与相关财税体制改革形成合力。■

（来源：新华社，2016 年 8 月 26 日，记者 韩洁、申铖）

以事权和支出责任划分推进财税体制改革：强中央 保地方 减共管

经济日报编者按：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，也是推动国家治理体系和治理能力现代化的客观需要。改革将适度加强中央的财政事权，保障地方履行财政事权，减少并规范中央与地方共同的财政事权。同时，明确中央财政事权由中央承担支出责任，地方财政事权由地方承担支出责任。

近日，国务院印发了《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》（以下简称《意见》），对推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革做出全面部署。8 月 25 日，财政部有关负责人就有关问题接受了《经济日报》记者采访。

改革央地财政关系

中央与地方事权和支出责任划分是理顺政府间财政关系的前提和基础，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要方面。党的十八届三中、四中、五中全会明确提出了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。

从财政事权和支出责任划分的改革历程看，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。

“在新形势下，财政事权和支出责任划分与推进财税改革和国家治理现代化要求相比，越来越不适应。”财政部有关负责人表示。

该负责人介绍，现有问题主要表现在：一是政府职能定位不清，一些本可由市场调节或社会承担的事务，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；二是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；三是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；四是省以下财政事权和支出责任划分不尽规范；五是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。

该负责人表示，《意见》是国务院第一次比较系统提出从事权和支出责任划分即政府公共权力纵向配置角度推进财税体制改革的重要文件，是当前和今后一个时期科学、合理、规范划分各级政府提供基本公共服务职责的综合性、指导性和纲领性文件。

抓好财政事权划分

《意见》明确，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。

“政府间事权划分不仅涉及行政权划分，还涉及立法、司法等广义公共服务部门，是‘大事权’的概念。我国完善社会主义市场经济制度、加快政府职能转变、推进法治化还需要一个过程，短期内全面推进事权和支出责任划分改革的条件尚不成熟。”财政部有关负责人解释。

该负责人介绍，这次改革选择从财政事权入手，主要基于以下几方面考虑：

一是从财政事权划分入手推进改革具备一定的基础。随着我国经济社会发展和财政收入规模扩大，政府提供基本公共服务的能力和保障水平也不断提高，加上政府职能的加快转变，划分中央与地方财政事权的条件已经初步具备。新修订的《预算法》颁布实施，也为推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革奠定了法律基础。

二是从财政事权划分入手推进改革可以从根本上破解改革发展面临的诸多紧迫难题。当前，中央与地方收入划分需要进一步理顺、中央对地方专项转移支付需要进一步清理整合、地区间基本公共服务均等化需要大力推进，财政资金的使用效益需要进一步提高，这些都需要以明确政府的财政事权划分并相应界定各级政府的支出责任为前提，从财政事权划分入手推进改革可以起到“牵一发而动全身”的效果。

三是从财政事权划分入手推进改革可以为全面推进事权划分改革奠定基础和创造条件。事权划分改革涉及面广、难度大，不可能一蹴而就，一些成熟市场国家的事权划分经历了数百年的逐步演进。财政事权是政府事权的重要组成部分，从合理划分财政事权入手破冰中央与地方事权划分改革，先局部后整体，既抓住了提供基本公共服务这一政府核心职责，又能够为全面推进事权划分改革积累经验、趟出路子。

明确分领域时间表

各国事权划分都必须遵循普遍的规律和内在的逻辑，具有一定共性，但受历史背景、政治环境、经济发展、全球化进程等因素影响，又各有不同。

“《意见》既遵循事权划分的一般规律，并坚持法治化规范化；又立足我国经济社会发展阶段、历史背景等基本国情，坚持马克思主义政治经济学为指导，构建中国特色社会主义制度下财政事权和支出责任划分模式。”财政部有关负责人强调，《意见》坚持中国特色社会主义道路和党的领导、坚持财政事权由中央决定、适度加强中央的财政事权并保有比成熟市场经济国家相对多一些的共同财政事权、激励地方政府主动作为。

“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，维护中央权威，加强国家统一管理，确保法制统一、政令统一、市场统一。同时，对经中央决定属于地方的财政事权，要通过合理有效方式授予地方，保证地方政府在授权范围内依法履行地方财政事

权的权利。”该负责人说。

《意见》明确了财政事权和支出责任划分改革的主要内容：一是要适度加强中央的财政事权；二是要保障和督促地方履行财政事权；三是要在现有基础上减少并规范中央与地方共同的财政事权；四是要建立财政事权划分动态调整机制；五是对中央和地方的财政事权要分别确定由中央和地方承担支出责任；六是对中央与地方共同财政事权要区分情况划分支出责任；七是要加快省以下财政事权和支出责任划分改革。

据悉，《意见》还提出了分领域推进的工作安排：2016 年选取国防、外交等领域率先启动财政事权和支出责任划分改革。2017 年至 2018 年争取在教育、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。2019 年至 2020 年基本完成主要领域改革，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。

“财政事权和支出责任划分改革不仅涉及中央与地方、部门之间的利益调整，还会牵扯到人、财、物的划转，十分复杂。在推进各领域改革过程中，要强化大局意识，站在国家整体利益、根本利益、长远利益的立场上思考问题、推进改革，绝不能因局部利益和眼前利益影响甚至拖累改革进程。”该负责人说。■

（来源：中国经济网－《经济日报》，2016 年 8 月 26 日，记者 曾金华）