

推进财政事权与支出责任划分改革

本刊记者 | 李燕

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。

改革历程

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。

2007年，十七大报告在论述财政体制改革问题时，提出要“健全中央与地方财力与事权相匹配的机制”，表明我国财政体制改革的原则和目标已由“财权与事权相匹配”转为“财力与事权相匹配”。到2012年十八大报告再次重申了财政改革的这一目标。2013年，十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，提出建立事权和支出责任相适应的制度；2014年中共中央政治局通过的《深化财税体制改革总体方案》也提出合理划分政府

间事权和支出责任，促进权利和责任、办事和花钱相统一，建立事权和支出责任相适应的制度。2016年财政事权与支出责任改革迈出实质性步伐。8月，国务院发布《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》，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。此外，进一步理顺中央和地方收入划分，结合营改增试点情况，出台了《全面推开营改增试点后调整中央与地方增值税收入划分过渡方案》，将中央与地方增值税收入划分比例由75:25调整为50:50。改革完善转移支付制度，出台了《关于改革和完善中央对地方转移支付制度的意见》，增加一般性转移支付规模，清理整合专项转移支付项目。建立完善中央对地方转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制，研究出台实施农业人口市民化若干财政政策。

《意见》的主要内容

《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》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。

——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。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。

——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。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。

——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。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。

——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。

——对中央和地方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。

——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,如基本养老保险、基本公共卫生服务、义务教育等,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,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,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。

——要加快省以下财政事权和支出责任划分改革。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。将部分适合更高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 and 上级政府政策的责任。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。

分领域推进工作安排

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,分领域稳步推进。

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,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。□

公 示

根据国家新闻出版广电总局《关于开展新闻记者证2016年度核验工作的通知》(新广出办发〔2016〕109号)要求,我单位中国财政杂志社已对申领记者证人员的资格进行严格审核,现将我单位已领取新闻记者证人员名单进行公示。举报电话为010-83138953。

已领取新闻记者证名单:

李颖、赵军、方震海、张蕊、韩璐、陈素娥、李丞、刘慧娴、李艳芝、张敏、张小莉、雷艳、刘永恒

