

深入推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革

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财政关系的核心内容，是全面深化经济体制改革中的一项基础性、系统性工程，对推进国家治理体系和治理能力现代化具有重要的作用。对此，党中央、国务院高度重视，党的十八届三中、四中、五中全会和党的十九大以及党的十九届四中全会，都对这项改革进行了部署。2016年，国务院印发《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》，明确了改革的路线图和时间表，要求“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。”时间紧迫，任务艰巨，各级各部门要把思想和行动统一到党中央、国务院的决策部署上来，攻坚克难，深入推进，将中央与地方财政事权和支出责任划分改革落到实处。



- 积极稳妥推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革 04
- 健全充分发挥中央和地方两个积极性体制机制的重大改革 09
- 科学界定央地权责 支撑交通强国建设 15
- 加快财政事权和支出责任改革 推进国家治理体系和治理能力现代化 18
- 关于财政事权与支出责任划分问题的再思考 22
- 近代中央与地方财政关系的历史变迁 25
- 医疗卫生领域财政事权和支出责任划分的国际经验 29
- 教育事权和支出责任划分国际比较与启示 32

推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革是党中央、国务院作出的重大决策，是完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要举措。党的十九届四中全会进一步提出“优化政府间事权和财权划分，建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系，形成稳定的各级政府事权、支出责任和财力相适应的制度。”我们要深刻认识这项改革的重大意义，准确把握和贯彻落实党中央、国务院部署要求，科学合理划分中央与地方财政事权和支出责任，健全财政体制，推动

积极稳妥推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革

财政部政策研究室 | 汪义达



图片来源：视觉中国

完善国家治理结构，发挥中央和地方两个积极性，为建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴中国梦提供制度保障。

深刻认识推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的重大意义

中国特色社会主义进入新时代，社会主要矛盾、经济发展模式、资源环境条件等都已经或正在发生深刻变化。这就要求国家治理体系和治理能力必须跟上新时代发展的步伐，其中一个重要着力点是完善国家治理结构，处理好中央与地方的关系，发挥中国特色社

会主义制度优势。推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革涉及经济、政治、文化、社会、生态文明等领域，承载着政府与市场、中央与地方等基本关系，是完善国家治理结构的一项基础性系统性工程，意义重大，影响深远。

（一）推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革是发挥中国特色社会主义制度优势的内在要求。中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导，突出体现在集中力量办大事上，必须长期坚持并不断发展和完善。推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革，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,有利于加强和完善党的领导,维护中央权威,保证国家统一、法制统一、政令统一、市场统一;有利于完善中央决策、地方执行的机制,健全国家治理的纵向制度安排,确保党的理论和路线方针政策得到贯彻落实;有利于统筹优化资源配置,集中力量办大事,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等方面的优势,满足人民群众对美好生活的需要。

(二)推进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。我国政府组织架构是五级体系,不同层级政府在国家治理中的定位和职责都有所不同,必须适应国家治理体系和治理能力现代化的要求,以合理划分权责关系为重点,以法治化为支撑,建立科学规范的政府间关系,为发挥中央和地方两个积极性提供保障。财政事权是政府事权的核心内容。推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革,有利于不同层级政府做好各自“应该做的事情”,承担各自“应该承担的责任”,实现“权、责、利”相统一;有利于在党中央统一领导下,形成不同层级政府的优势互补和良性互动,更好发挥政府作用,提升政府治理整体效能;有利于实现政府间关系法治化规范化,促进全面依法治国、依法行政。

(三)推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革是改进政府提供基本公共服务的前提和保障。提供基本公共服务是政府的一项重要职责,必须结合国情实际、经济社会发展阶段和政府所承担的职能等情况,合理确定政府提供基本公共服务的内容和方式,在此基础上,根据基本公共服务的属性、受益范围、信息复杂程度等,落实不同层级政府的提供责任,不断提高基本公共服务供给质量和效率。推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革,有利于处理好政府与市场、政府与社会的关系,将应由政府承担的事务纳入财政保障范围,将应由市场或社会承担的事务交由市场或社会,使市场在资源配置中起决定性作用,更好发挥政府作用;有利于厘清中央与地方政府提供基本公共服务的职责范围,适度加强中央政府承担基本公共服务的职责和能力,使基本公共服务受益范围与政府管

辖区域有机衔接,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;有利于减少中央政府对微观事务的直接管理,更好发挥地方政府组织能力强、贴近基层、获取信息便利的优势,提高行政效率,降低行政成本。

(四)推进中央与地方财政事权和支出责任改革是建立现代财政制度的重要内容。我国是典型的单一制国家,构建权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系是建立现代财政制度的重要内容,既包括中央与地方收入划分、中央对地方转移支付,也包括中央与地方财政事权和支出责任划分。推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革,有利于厘清财政体制改革的内在逻辑关系,实现中央与地方财政事权和支出责任划分、收入划分、中央对地方转移支付改革的协同联动,加快形成财力与事权相匹配的财税体制,构建与国家治理体系和治理能力现代化相适应的科学规范的中央和地方财政关系,以充分发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用;有利于加强和改善中央财政的宏观调控功能,形成对经济欠发达地区的稳定支持机制,加大对经济欠发达地区的支持力度,促进区域协调发展,推动地区间基本公共服务均等化;有利于保障地方政府履职尽责所需财力,调动和保护地方干事创业的积极性和主动性。

准确把握中央与地方财政事权和支出责任划分改革的主要内容

2016年8月,国务院颁布出台《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),全面部署这项改革工作,要求2020年基本完成主要领域改革,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,落实好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。

(一)中央与地方财政事权划分

一是适度加强中央的财政事权。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事务确定或上划为中央的财政事权。中央的财政事权原则上由中央直接履行。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,由相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。

二是保障地方履行财政事权。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事务确定为地方的财政事权。赋予地方充分自主权,依法保障地方的财政事权履行,更好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。

三是规范中央与地方共同财政事权。逐步将教育、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事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。

四是建立财政事权划分动态调整机制。根据客观条件变化动态调整中央与地方财政事权划分。对新增及尚未明确划分的基本公共服务,根据社会主义市场经济体制改革进展、经济社会发展需要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)中央与地方支出责任划分

一是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,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,通过中央专项转移支付安排相应经费。

二是地方的财政事权由地方财政承担支出责任。

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地方政府债券等方式安排外,主要通过上级政府给予的一般性转移支付弥补。

三是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,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,根据财政事权外溢程度,由中央与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。

(三)省以下财政事权和支出责任划分

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。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。

持续深入推动中央与地方财政事权和支出责任划分改革落地见效

2016年以来,按照党中央、国务院决策部署,财政部会同有关部门积极稳妥按领域、有步骤地推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革,加强相关保障和配套措施,取得了阶段性成效。下一步将在继续推动出台相关领域改革方案的同时,着力抓实抓细抓好省以下财政事权和支出责任划分改革,增强改革的协



同性和穿透力，确保改革举措落地见效。

（一）改革进展及阶段性成效。目前，中央与地方财政事权和支出责任划分改革正在按计划有序推进，特别是分领域改革取得重大突破，总体运行平稳、符合预期。从中央层面看，先后出台基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案，以及医疗卫生、教育、科技、交通运输等领域改革方案，在2019年度预算编制和执行过程中已落实相关改革要求。同时，研究出台《基本公共服务保障地区标准备案暂行办法》，规范地区标准的制定和执行，确保基本公共服务保障标准合理适度 and 民生政策可持续。从省级层面看，全国绝大多数省份都已出台基本公共服务领域省与市县共同财政事权和支出责任划分改革方案和医疗卫生领域改革方案，正在抓紧研究制定教育、科技、交通运输等领域改革方案。从保障和配套措施看，积极推进健全地方税体系改革，出台实施更大规模减税降费后调整中央与地方收入划分推进方案，2019年将转移支付整合为一般性转移支付、共同财政事权转移支付和专项转移支付，进一步理顺中央与地方的财政分配关系，有力保障各级政府履行财政事权的资金需求，推动形成财力与事权相匹配的财税体制。同时，一些省份结合改革进程及时调整省以下财政体制。

（二）抓实抓细抓好政策落地见效。一是继续深入推进分领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革。加快研究制定应急救援、自然资源、环境保护、城乡住房保障、公安、农业生产、水利、公共文化等领域改革方案，确保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，促进各级政府有效提供基本公共服务。二是加快推进分领域省以下财政事权和支出责任划分改革。省级政府参照中央做法，结合当地实际，制定分领域改革方案，合理划分省以下政府间财政事权和支出责任并组织落实。财政部将会同有关部门加强对省以下改革的指导，督促地方做好改革工作，推动改革举措落地见效。三是加强与相关改革的协同配套。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结合起来，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、协同推进的工作局面。四是推进法治化规范化建设。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，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。■

责任编辑 张蕊