

科学界定央地权责 支撑交通强国建设

——解读《交通运输领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》

财政部经济建设司

2019年6月26日，国务院办公厅印发了《交通运输领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》（国办发〔2019〕33号，以下简称《方案》），这是国务院首次较为系统地规范和明确各级政府提供交通运输基本公共服务职责的重要文件，标志着交通运输领域财政事权改革工作取得了重大进展。

《方案》出台背景

合理划分财政事权和支出责任，是深化财税体制改革的重要举措，也是推进国家治理体系和治理能力现代化的客观需要。党中央、国务院高度重视推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革各项工作。习近平总书记在党的十九大报告中指出，要加快建立现代财政制度，建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系。在国务院《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）中，要求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，同时明确要求交通运输等基本公共服务领域要在2017—2018年取得突破性进展，2019—2020年基本完成改革。

交通运输是经济社会持续健康发展的有力支撑和坚实保障，也是中央与地方财政事权和支出责任划分改

革的重要领域之一。党的十九大立足新时代新征程，作出了建设交通强国的重大决策部署。习近平总书记反复强调“交通基础设施建设具有很强的先导作用”，明确指出要加快形成安全、便捷、高效、绿色、经济的综合交通运输体系。推进交通运输领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革是贯彻落实党中央、国务院决策部署的重要举措，是理顺交通运输领域政府间财政关系的前提和基础，也是事关行业持续健康发展的重大改革事项，对于构建现代综合交通运输体系、推进交通强国建设具有重要意义。

党的十八大以来，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，交通基础设施规模位居世界前列，装备设备数量快速增长，运输服务保障能力显著提升，交通运输领域管理体制机制不断完善。但是随着交通运输行业的快速发展，交通运输领域中央与地方财政事权和支出责任不清晰、不合理、不规范等问题日益凸显，也迫切需要积极推进交通运输领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革。

交通运输领域改革的特殊性和复杂性

在前期广泛深入调研的基础上，对交通运输领域财政事权和支出责任划分现状、问题及成因进行了认真分析，并与其他领域的改革进行了横向比较，充分认识到，



图片来源：视觉中国

要制定好交通运输领域改革方案需要立足行业发展实际，准确把握交通运输领域的特殊性和复杂性，这也是研究制定改革方案的前提和基础，具体来看：

一是交通运输领域涉及面广、存量资产规模大。交通运输领域财政事权划分涉及公路、水路、铁路、民航、邮政、综合交通六大方面，不仅包括规模庞大的交通基础设施以及各类客货运输、应急抢险救助等公共服务，还包括相关支持保障系统，存量资产规模十分庞大，改革涉及面广。因此在进行财政事权和支出责任划分时，需要分别对交通运输领域涉及的各个方面进行调研分析，掌握各自现状和存在的突出问题，才能提出有针对性的改革举措。

二是交通运输领域基础性和网络性特点突出。交通运输是其他部门进行生产的基础性条件，供给水平的高低会直接影响经济社会发展质量和效益。同时，交通基础设施又具有显著的网络性和规模经济特征，部分边境

的公路、桥梁、航道等设施还具有国边界性。因此在进行财政事权和支出责任划分时，需要进行认真的梳理和分析，加强中央在全国性大通道、在事关领水领土边界的公路、界河等方面责任。

三是交通运输各领域管理体制机制不同、基础条件各异。如公路的建设、养护、管理、运营的具体组织实施主要由地方政府负责；铁路、邮政则主要由公司（集团）层面负责，采取统一领导、垂直管理的组织方式。经过多年的发展和调整，交通运输各领域已经形成了相对稳定的资金投入、执行实施和运营管理的体制机制。因此对交通运输各领域的改革要根据实际情况逐项分析研究，并需要与有关部门及地方政府反复沟通协调，不能一概而论，也不能“一刀切”。

《方案》的总体要求

根据党中央、国务院关于改革的各项要求，结合行

业发展实际,在充分考虑交通运输领域特殊性和复杂性的基础上,《方案》指出,要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,坚持和加强党的全面领导,坚持稳中求进工作总基调,坚持新发展理念,坚持推动高质量发展,坚持以供给侧结构性改革为主线,合理划分交通运输领域中央与地方财政事权和支出责任,通过改革形成与现代财政制度相匹配、与国家治理体系和治理能力现代化要求相适应的划分模式,为推进“四好农村路”建设、构建现代综合交通运输体系、建设交通强国提供有力保障。

同时《方案》明确了改革需要重点遵循的原则:一是要充分调动各方积极性。在完善中央决策、地方执行机制的基础上,适度加强中央政府承担交通运输基本公共服务的职责和能力,落实好地方政府在中央授权范围内的责任,充分发挥地方政府区域管理优势和积极性。二是要坚持人民交通为人民。把满足人民日益增长的美好生活需要作为出发点和落脚点,提高交通运输基本公共服务供给效率,着力解决交通运输领域发展不平衡不充分问题。三是要遵循交通运输行业发展规律。充分考虑行业特点,对运转情况良好、管理行之有效、符合行业发展规律的事项进行总结和确认,对存在问题的事项进行调整和完善,稳步推进相关改革。

《方案》主要内容

按照上述总体要求和交通运输工作的特点,《方案》对公路、水路、铁路、民航、邮政、综合交通六个方面改革事项的财政事权和支出责任进行了划分,并进一步划分财政事权涉及的专项规划、政策决定、执行实施(包括建设、养护、管理、运营等)、监督评价等各项职责。

一是与现行法律法规进行对标,对现有法律法规没有明确财政事权划分的事项进行确认,包括“国道”“国家级口岸公路”“京杭运河”“运输机场”等。

二是适度加强中央的财政事权,提升中央的财政事权执行能力。将公路领域的“界河桥梁”“边境口岸汽车出入境运输管理”、水路领域的“国境国际通航河流航道”“西江航运干线”等内容上划为中央财政事权,由中央承担相应支出责任。

三是适当下划了部分财政事权,保证地方有效管理区域内事务。将铁路领域的“干线铁路”组织实施从中央财政事权调整为中央与地方共同财政事权,将民航领域的“通用机场”从中央与地方共同财政事权调整为地方财政事权。

四是进一步厘清中央与地方政府的责任,做到财政事权履行权责明确。将现行已由中央承担的“长江干线航道”“空中交通管理”等以及由地方承担的“农村公路”“道路运输管理”等改革事项作了明确。

同时,《方案》在中央与新疆生产建设兵团财政事权和支出责任划分方面也作出了安排,要求总体上参照中央与地方划分原则执行,财政支持政策原则上参照新疆维吾尔自治区执行,并适当考虑新疆生产建设兵团的特殊因素。

实施保障

交通运输领域财政事权和支出责任划分改革涉及政府与市场、中央与地方关系,是一项复杂的系统工程,不可能一蹴而就,需要统筹设计、分步实施、稳妥推进。

为做好改革的实施工作,《方案》强调,一是要切实加强组织领导与协调配合,细化实化改革任务和举措,强化对改革任务进展情况的督查和评估。二是要按规定做好预算安排和投资计划,切实落实支出责任。对属于地方财政事权的,原则上由地方政府通过自有财力安排,确保地方承担的支出责任落实到位。对地方政府履行财政事权、落实支出责任存在收支缺口的,上级政府可根据不同时期发展目标给予一定的资金支持。三是各地区要根据《方案》精神,结合本地实际情况,制定省以下交通运输领域财政事权和支出责任划分改革方案,适度加强省级政府承担交通运输基本公共服务的职责和能力,避免将过多支出责任交由基层政府承担。四是要与交通运输领域现有重大改革有机衔接、整体推进、务求实效。要全面实施预算绩效管理,优化支出结构,着力提高交通运输领域资金配置效率和使用效益。五是要抓紧修订相关管理制度,推动研究完善相关法律、法规及部门规章,确保改革顺利实施。□

责任编辑 韩璐