黑龙江省财政厅党组书记、厅长孟祥会：党的十九大以来，黑龙江省财政部门贯彻落实习近平总书记关于深化财政改革的重要论述，按照党中央、国务院的决策部署，积极开展省以下财政事权和支出责任划分改革，制定省改革总体方案和分领域改革方案，自上而下统筹推进。在财政事权和支出责任划分上，坚持事权清单化、支出责任规范化、基本公共服务保障标准制度化。在收入划分上，建立起利益共享、风险共担、相互激励的税收分享机制。在财力保障上，坚持激励与约束、“造血”与“输血”相结合的原则，分类实施区域协调发展财政政策，调动市县积极性；加大对市县财力性转移支付规模，提高市县基本公共服务均等化水平；建立基层“三保”等支出保障机制，综合考虑市县政策性减收增支等实际情况，加大对基层特别是财政困难市县的财力倾斜。同时，建立规范的地方政府举债融资机制，切实防范政府性债务风险，确保各级财政平稳运行。通过各项改革协调推进，省和市县政府间财政事权、支出责任逐步优化，基本建立起权责清晰、财力协调、区域均衡的省和市县财政关系。

黑龙江：建立财政事权、支出责任和财力相适应的制度

黑龙江省财政厅

1994年，黑龙江省与国家同步实行分税制财政体制改革，确定省与市县收入基数、税收返还基数，建立一般性转移支付制度。2005年起，逐步探索建立“省管县”财政管理体制，财政收支、税收返还、转移支付等由省核定到县，资金调度到县，政府债务、预算编制管理到县。经过多年探索实践，黑龙江省“省管县”财政管理体制逐渐成熟，财政“省管县”工作取得了明显成效，市县财政均等化水平不断提升，县级财力逐步增强，管理效率不断提高，县域经济健康发展。但从省与市县的财政关系看，仍然存在权责不清、财力不均、区域发展不平衡的突出矛盾。因此，抓紧建立财政事权、支出责任和财力相适应的制度改革势在必行。

完善制度设计　协同推进改革

（一）推进省以下财政事权和支出责任划分改革

一是确定改革总体框架。2017年，黑龙江省政府印发《关于推进省以下财政事权和支出责任划分改革的意见》，对省以下改革进行了总体部署，确定了省与市县财政事权和支出责任划分的总体框架。省级财政事权方面，将保持全省经济社会稳定、推动区域协调发展等方面的事务集中到省级，如基础科学等。市县财政事权方面，将直接面向基层、量大面广、与当地居民密切相关的事务交给市县，如社会治安、市政交通、城乡社区事务等。共同财政事权方面，市县有管理信息优势但受益范围外溢的事务，由省和市县共同承担，如义务教育、科技研发、公共文化、就业、跨区域重大基础设施建设等。市以下财政事权方面，明确市对区、县对乡财政事权和支出责任划分，由市县结合实际情况自行确定。

二是组织实施基本公共服务领域共同财政事权和支出责任划分改革。2018年，黑龙江省政府印发《基本公共服务领域省以下共同财政事权和支出责任划分改革方案》。明确省以下共同财政事权范围，在中央与地方共同财政事权的框架下，将8大类19项基本公共服

中国财政杂志社

务确定为省与市县共同财政事权，涉及教育事权8项、医疗卫生事权4项、社会保障事权7项。明确基本公共服务保障执行标准，分类明确执行国家标准、省定标准和市县自行确定标准的基本公共服务事项，要求尽力而为、量力而行，不作超越发展水平的民生承诺。规范支出责任分担方式，简化归并省与市县支出责任分担比例，科学测算各级政府支出水平，确保改革后不给基层带来较大支出压力。

三是积极推进分领域改革。黑龙江省财政厅会同省直相关部门，结合机构改革，稳步推进省与市县分领域财政事权和支出责任划分改革。目前，已印发教育、科技、医疗卫生、生态环境等9个领域改革方案。在制定分领域改革方案时坚持三个原则：事权清单化。一个领域一个事权清单，一项事权对应一项支出责任，分领域改革全部完成后形成全部领域事权清单，各级政府、各部门行使财政事权有章可循、有据可查。支出责任规范化。在保持省与市县财力格局基本稳定的前提下，对教育、医疗卫生等领域按比例分担支出责任的，简化归并分担比例；对享受均衡性转移支付的财力相对困难市县，按照差异化分担原则，省级财政承担更多的支出责任。基本公共服务保障标准制度化。对教育、医疗卫生等领域财政事权，分类明确基本公共服务标准制定权限，对某些可提高地区标准的事项，市县在保障国家基础标准和省定标准的前提下，可按照尽力而为、量力而行的原则自行确定标准。

（二）调整省与市县税收收入划分

2016年，按照国家增值税收入划分改革方案，黑龙江省在调整省对下增值税收入划分的同时，一并完善其他税种收入分享办法，省政府印发《黑龙江省税收收入分享改革实施方案》，在保持“省管县”体制框架、收入格局和利益格局基本不变的基础上，按照统一规范、统筹兼顾、激励约束的原则，确定省对下税收收入划分：将石油企业增值税的50%、省内跨市县和部分跨省市经营总分机构企业所得税的40%、油气田企业资源税的100%作为省本级独享收入；城市维护建设税、耕地占用税、烟叶税的100%全部作为市县级独享收入；其他企业增值税由省与市县按照15%与35%的比例分享，其他企业所得税和个人所得税由省与市县按照5%与35%的比例分享，资源税、房产税、印花税、城镇土地使用税、土地增值税、车船税、契税等7个税种由省与市县按照5%与95%的比例分享，市再分享行政区域内县的5%。2018年，国务院明确将环境保护税全部作为地方收入后，黑龙江省确定环境保护税由省与市县按15%与85%的比例分享，市再分享行政区域内县的5%。黑龙江省税收收入分享改革，建立起了利益共享、风险共担、相互激励机制，有助于推动各级政府共同培育财源、共同监管税源，进一步增强发展经济的积极性。

（三）提高市县财力保障水平

一是加大省对市县财力性转移支付力度。从2018年开始实施新一轮省对市县均衡性转移支付，进一步扩大补助范围和补助力度，均衡性转移支付一定五年，将收入增量部分全部留给市县，不因市县收入增长抵消收支测算缺口，当年政策性增支通过增加转移支付给予补助。预算执行中将财政部下达的财力性转移支付增量部分全部下达给市县，提高市县基本公共服务保障能力。为鼓励市县最大程度释放中央减税降费政策红利，对市县落实减税降费政策减收分类给予补助，对困难市县全部补助，缓解财政收支压力。

二是分类实施区域协调发展财政政策。《中共中央国务院关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》印发后，黑龙江省财政厅按照党中央、国务院和省委、省政府关于促进区域协调发展的决策部署，创新财政体制机制，对哈尔滨新区、全省开发区、自由贸易试验区、跨境经济合作试验区和其他市县分类实施区域协调发展财政政策，将各区域当年上划省级税收收入超过基期年或上年部分，按规定比例奖励所在市县，调动市县抓招商、抓项目、抓投资的积极性。

三是建立市县基层“三保”等支出保障机制。坚持“县级为主、省级兜底”原则，采取超常规举措解决重点问题，在国家确定的“保基本民生、保工资、保运转”要求基础上，将企业养老金发放、偿还到期债务利息纳入保障范围。实行年初预算审核机制，根据预算审核结果，对缺口市县提前调度财力。实行支付风险预警机制，按月排查比对市县资金保障能力，加强财政支付风

中国财政杂志社

险监控分析，及时采取应对措施。实行兜底保障机制，对市县年底支出缺口通过财力补助、救助或资金调度的方式解决，全力兜牢基层“三保”底线。

（四）防范化解政府性债务风险

一是加强债务风险源头管控。实行限额管理，严格按照财政部核定的限额举借地方政府债务，严格控制地方政府债务规模。加强预算管理，将地方政府债务纳入预算管理，在年初对市县审核中，重点审查偿债资金安排情况，同时做好债务预决算公开工作。实施项目管理“三个不得立项”，即项目总投资无法落实或资金来源不明确的不得立项，债务风险防控出现重大问题的地区不得立项，未经财政部门评估债务风险的不得立项。

二是完善风险防控措施。建立并严格执行统计监测、月报预警、风险会商、应急救助和考核问责等防控风险的“五个机制”，做到风险事件早发现、早报告、早干预、早处置。积极推进到期隐性债务展期重组，建立市县融资平台公司到期隐性债务展期重组政银会商推进工作机制，按月统计落实，按季统计需求和通报，推动金融机构支持地方融资平台公司开展隐性债务展期重组工作，提高展期重组落实率，缓释市县债务偿还压力。设立政府性债务风险化解周转金，采取“过桥方式”，用于融资平台公司偿还到期债务的资金周转，避免资金链断裂。开展隐性债务风险等级评定通报工作，每半年向市县通报一次隐性债务风险评定结果，督促相关地区加强隐性债务风险常态化管理，并按国家相关规定，要求债务风险评定红色风险等级地区采取相应限制措施。

经验与启示

（一）顶层设计是推进改革的前提

党的十八届三中全会提出建立事权和支出责任相适应的制度，《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》非常明晰地阐述了财政事权和支出责任划分的原则。党的十九大后，在明确基本公共服务领域共同财政事权和支出责任划分原则的基础上，陆续推进分领域划分改革。黑龙江省遵循中央与地方改革框架，因地制宜制定省以下财政事权和支出责任划分改革总体方案和分领域改革方案，明确财政事权清单，规范财政支出责任，自上而下深化改革，让各级政府、各部门有章可循、有据可依。

（二）统筹协调是推进改革的保障

党的十八届三中全会确定深化财税体制改革总体目标以来，围绕政府间财政关系的各项改革一脉相承，不断向纵深推进。黑龙江省把握各项改革的逻辑关系，首先深入分析分税制改革和“省管县”财政管理体制执行以来的利弊，适时调整省和市县税收收入划分；继而明确省和市县财政事权划分，制定财政事权清单，界定财政支出责任；通过基层“三保”支出监控等手段，及时掌握市县政府财力变化，加大财力下沉，弥补市县政府财力缺口。各项改革统筹协调、综合平衡，逐步形成稳定的各级政府间财政事权、支出责任和财力相适应的制度。

（三）激励约束是推进改革的动力

《中共中央 国务院关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》指出，“充分调动地方按照区域协调发展新机制推动本地区协调发展的主动性和积极性”“针对不同地区实际制定差别化政策”“建立健全长效普惠性的扶持机制和精确有效的差别化支持机制”。黑龙江省在发挥财政作用支持区域协调发展方面，特别注重激励与约束相结合，“输血”与“造血”相结合。比如，在促进财力协调方面，为解决传统财力性转移支付分配方法不利于调动市县组织收入积极性的问题，创新财政体制机制，在“输血”的基础上更加重视“造血”，根据区域功能定位不同，对哈尔滨新区、全省开发区、自由贸易试验区、跨境经济合作试验区分类实施区域协调发展财政政策，激励市县培育税源、狠抓项目、强化征管；同时，建立监控机制，防止市县滥用政策套取奖励资金，约束与经济增长无关的税收转移。再比如，在调整税收收入划分方面，一方面通过市分享所辖县税收收入的5%，激励市协同管县的积极性，另一方面打破企业隶属关系，统一规范省、市、县税收分享比例，约束市“伸手”所辖县重点企业税收的行为。

责任编辑 张小莉

中国财政杂志社