

# 临沂市人民政府 关于推进市以下财政事权和支出责任 划分改革的实施意见

临政发〔2017〕23号

各县区人民政府，市政府各部门、各直属机构，临沂高新技术产业开发区管委会，临沂经济技术开发区管委会，临沂临港经济开发区管委会，临沂商城管委会，临沂蒙山旅游度假区管委会，临沂综合保税区管委会，各县级事业单位，各高等院校：

为深入推进市以下财政事权和支出责任划分改革，完善基本公共服务保障机制，加快建立现代财政制度，推进政府治理体系和治理能力现代化，根据《山东省人民政府关于推进省以下财政事权和支出责任划分改革的意见》（鲁政发〔2017〕3号），现结合我市实际提出如下实施意见。

## 一、切实提高推进市以下财政事权和支出责任划分改革的认识

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。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。科学划分市以下财政事权和支出责任，对建立健全现代财政制度、推进政府治理体系和治理能力现代化、落实“四个全面”战略布局、决胜全面小康、建设现代化强市具有重要意义。

改革开放以来，特别是1994年分税制改革后，按照中央、省统一部署，我市不断调整理顺市以下财政分配关系，积极探索

政府间支出责任划分，逐步建立完善市以下财政事权划分框架，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进程中出现的矛盾和问题发挥了重要作用。但也要看到，现行的市以下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：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；政府间提供基本公共服务的职责交叉重叠，一些本应由市级直接负责的事务交给县区承担，一些宜由县区负责的事务市级承担过多；市以下财政事权和支出责任划分不尽规范，共同承担的事项较多，支出责任转嫁和风险转移的现象时有发生；基层财力与事权不匹配，财政收支矛盾尖锐等。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。各级各部门要切实提高对推进财政事权和支出责任划分改革的认识，统一思想、改革创新，确保改革平稳推进、取得实效。

## **二、划分市以下财政事权和支出责任的基本原则**

财政事权和支出责任划分改革要坚决贯彻落实党中央、国务院和省委、省政府部署要求，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和地方各级间财政事权划分争议由上一级政府裁定，坚持有利于健全社会主义市场经济体制，坚持法制化、规范化道路，坚持积极稳妥统筹推进。

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部署，立足全局、着眼长远、统筹规划、分步实施，统筹处理好改革创新与稳定发展、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，

加强各级政府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。具体划分着重把握以下原则：

（一）合理界定政府与市场边界。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，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，将应由政府提供的基本公共服务，明确承担财政事权和支出责任的相应政府层级。

（二）体现基本公共服务受益范围。更好发挥政府配置资源作用，科学匹配基本公共服务受益范围与政府管辖区域范围。体现市级对全市性事务进行调控管理以及受益范围覆盖全市的基本公共服务一般由市级负责，地区性基本公共服务由县区负责，市内跨区域的基本公共服务由市与县区共同负责。

（三）兼顾政府职能和行政效率。结合现行政府职能配置和机构设置，更多、更好发挥县区政府组织能力强、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县区财政事权，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市性基本公共服务宜作为市级财政事权。

（四）实现权、责、利相统一。适宜由市级承担的财政事权执行权要上划，加强市级的财政事权执行能力；适宜由县区承担的财政事权决策权要下放，避免市级部门代县区决策事项，保证县区有效管理区域内事务。要明确共同财政事权市与县区各自承担的职责，将财政事权履行涉及的战略规划、政策决定、执行实施、监督评价各环节在市与县区间作出合理安排，做到财政事权履行权责明确和全过程覆盖。

（五）坚持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。对属于市级并由市里组织实施的财政事权，原则上由市级承担支出责任；对属于县区并由县区组织实施的财政事权，原则上由县区承担支出责任；对属于市与县区共同财政事权，根据基本公共服务的受益范围、影响程度，区分情况确定市与县区的支出责任以及承担方式。

（六）激励监督县区政府主动作为。以构建激励相容机制为出发点，合理确定县区财政事权，使基本公共服务受益范围与政府管辖区域保持一致，激励县区政府做好辖区内基本公共服务提供和保障，避免出现县区政府不作为或因追求局部利益而损害其他县区或全市利益的行为，促进全市基本公共服务水平整体提升。对已确认和划分完毕的财政事权和支出责任，要及时向社会公开，切实保障社会公众的知情权、监督权。

### 三、市以下财政事权和支出责任划分的主要内容

市以下财政事权划分要在中央和省统一制度框架内，经市委、市政府研究确定，对不合理及管理交叉的政府间财政事权划分进行调整，逐步形成清晰的市与县区财政事权划分清单。同时，相应完善市与县区支出责任划分，努力做到财政事权与支出责任相适应。

（一）明确界定市级财政事权。坚持基本公共服务的普惠性、保基本、均等化方向，加强市级在实施经济调控、维护统一市场秩序、体现社会公平正义、保持全市经济社会稳定、推动区域协调发展等方面的财政事权，将市级承担的区域性事务下划县区。强化市级财政事权履行责任，市级财政事权原则上由市级直接行

使。市级财政事权确需委托县区行使的，报经市委、市政府批准后，由有关职能部门委托县区行使。市级委托县区行使的财政事权，受委托县区政府在委托范围内，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。

要逐步将全市发展战略规划、市域经济管理、跨区域重大疫病防治和重大突发公共卫生事件处置、跨区域食品药品安全保障、环境监测等，体现市级调控职能、维护市场统一、促进区域协调发展、保障全市重点战略实施的基本公共服务，确定或上划为市级财政事权，进一步提高全市性基本公共服务供给保障水平。

市级财政事权由市级承担支出责任。属于市级的财政事权，应由市级承担支出责任，市级各职能部门和直属机构不得要求县级安排资金。市级财政事权如委托县级行使，要通过市对下专项转移支付安排相应经费。

（二）保障县区履行财政事权。加强县区政府公共服务、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、由县区提供更方便有效的基本公共服务确定为县区财政事权，赋予县区政府充分自主权，依法保障县区的财政事权履行，更好地满足当地居民基本公共服务需求。县区的财政事权由同级政府行使，市级根据上级法规规章，对县区的财政事权履行提出规范性要求。

要逐步将县区内社会治安、道路交通安全管理、市政基础设施和公用事业、农村公益事业、学前教育、高中教育、公共卫生服务、适用技术推广应用、地方文化遗产保护、农村公路建设维护、环境保护和污染治理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县区财政事权，以更好地满足区域性公共服务需要。

县区财政事权由县区承担支出责任。属于县区的财政事权原则上由县区政府通过自有财力安排。对县区政府履行本级财政事权、落实支出责任存在的收支缺口，除部分公益性资本项目支出可依法通过地方政府债券等资金安排外，主要通过县级基本财力保障机制等一般性转移支付弥补。县区财政事权如委托上级政府机构行使，县区政府应负担相应经费。

（三）规范理顺市与县区共同财政事权。对难以明确区分受益范围、但有公共需求且有利于促进全市经济社会协调发展的公共服务，以及根据市委、市政府部署明确由市级参与承担的公共服务，应当明确为市与县区共同财政事权。要逐步规范理顺市与县区共同财政事权，并根据基本公共服务的受益范围、影响程度，按照财政事权的构成要素、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、高等职业教育、中等职业教育、科技成果转化、科学技术普及、基本公共文化服务、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、食品药品安全、就业、社会救助、养老服务、粮食安全、防汛抗旱救灾、脱贫攻坚、农业特色产业及重大技术推广、农业综合开发、林业生态建设、森林防火、林木病虫害重大疫情防治、全域旅游发展、跨区域重大项目建设、跨区域环境保护与治理、跨区域水源地保护等体现市级宏观调控意图、跨区域且具有县区管理信息优势的基本公共服务确定为市与县区共同财政事权，并明确各承担主体的职责。

随着改革的不断深入，市与县区共同事权应逐步减少。根据

省统一部署，在 2020 年改革基本完成之前的过渡期内，部分虽属县区事权但关系广大人民群众切身利益和全市经济社会发展关键环节以及市委、市政府鼓励发展的领域，继续作为市与县区共同财政事权管理，市级主要采取以奖代补方式承担部分支出责任，确保市委、市政府重大决策部署的贯彻落实。

市与县区共同财政事权要根据基本公共服务的属性和市委、市政府决策部署，区分情况划分支出责任。根据基本公共服务的属性，体现公民权利、涉及全市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，可以根据统一标准和市县区财力状况，由市与县区按一定比例分别承担支出责任。对受益范围较广、信息相对复杂的财政事权，如市内跨县区重大基础设施项目建设、食品药品安全监管、环境保护与治理、公共文化等，根据财政事权外溢程度，由市与县区按比例或市级给予补助方式承担支出责任。对市与县区由各自机构承担相应职责的财政事权，如科技研发、干部教育等，市与县区各自承担相应支出责任。

#### **四、保障和配套措施**

推进市与县区财政事权与支出责任划分改革，涉及面广、政策性强，必须通盘考虑、加强协调、统筹推进，确保改革顺利实施。

（一）协同推进相关领域改革。财政事权和支出责任划分与政府机构改革、行政审批制度改革、事业单位改革以及教育、社会保障、医疗卫生等领域改革紧密相连、不可分割。要将市以下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）清理规范资金配套政策。对现行市级专项资金配套政策逐项进行清理、甄别，未经市委、市政府批准的一律予以取消。今后除按规定由市与县区共同承担支出责任的事项外，在安排专项转移支付时，不得要求下级政府安排配套资金，不得将下级财政投入情况作为上级资金分配的前置条件。

（三）完善市以下收入划分和转移支付制度。根据中央和省收入划分改革总体要求，在保持现有市与县区财力格局总体稳定的前提下，进一步理顺市以下财政收入分配关系，加快形成财力与事权相匹配的财政体制。完善市以下转移支付制度，清理规范与财政事权划分不相匹配的转移支付项目，增强财力薄弱县区政府履行财政事权和支出责任的能力。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，属于县区财政事权的划入一般性转移支付。

（四）积极促进县域基本公共服务均等化。以市与县区财政事权和支出责任划分为基础，明确各级政府职责，强化县区政府推进县域基本公共服务均等化主体责任，加快城乡基本公共服务制度一体化建设，加大公共资源向农村、欠发达地区和弱势群体倾斜力度，加强基层公共服务机构设施和能力建设，逐步缩小县域间、不同群体间收入差距，促进县域基本公共服务均等化进程。

（五）及时推动相关部门职责调整。要结合政府间财政事权调整，进一步理顺部门职能，实现本级事权在部门间科学、清晰、高效配置。要按照一项财政事权归口一个部门牵头负责的原则，逐步调整、规范部门职责分工，妥善解决跨部门财政事权划分不

清晰和重复交叉问题，处理好市级政府垂直管理机构与县区政府  
的职责关系，为更好履行政府公共服务职能提供保障。

## 五、职责分工和实施步骤

### （一）职责分工

市财政、机构编制部门主要负责组织、协调、指导、督促推  
进市以下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，根据上级和市委、市政府工作部署，在广泛征求  
有关部门和县区政府意见的基础上，研究提出本部门涉及的基本  
公共服务领域改革具体实施方案，按程序报市委、市政府批准后  
实施。在改革实施过程中，有关部门要妥善处理市以下财政事权  
和支出责任划分带来的职能调整及人员、资产划转等事项。各县  
区要结合实际，加强组织领导，明确职责分工，统筹各方力量，  
确保市以下财政事权与支出责任划分改革取得实质进展。

根据省政府《关于实行省直接管理县（市）财政体制改革试  
点的通知》（鲁政发〔2009〕110号）规定和市政府有关要求，  
除市委、市政府考核奖励和防汛抗旱、救灾救济资金外，其他资  
金应由省财政和省直管县全部承担，市级不再承担支出责任。

### （二）实施步骤

2017年，加快推进市以下财政事权和支出责任划分改革，力  
争在民生领域取得突破性进展。市直有关部门单位要加强与上级  
主管部门的汇报衔接，研究提出分管民生领域财政事权和支出责  
任划分具体实施方案（具体分工详见附件），由市财政局会同市  
编办等部门汇总，提报市委、市政府批准后实施。

2018年，结合中央、省改革部署，在经济调控、市场监管等  
方面以及其他公共服务领域，全面开展市以下财政事权和支出责

任划分改革。

2019-2020年，根据改革进展情况，对市以下改革进行调整完善，形成较为成熟稳定的市以下财政事权与支出责任划分框架和分级财政事权项目清单。

附件：2017年民生领域市以下财政事权和支出责任划分改革  
分工表

临沂市人民政府

2017年11月29日

附件

## 2017 年民生领域市以下财政事权和支出责任划分改革分工表

改革领域	责任部门
教育	市教育局
科技	市科技局
文化	市委宣传部、市文广新局
体育	市体育局
就业和社会保障	市人社局、市民政局
住房保障	市房产和住房保障局
卫生计生	市卫计委、市民政局、市人社局、市食药监局
生态环保	市环保局
农业	市农业局、市林业局、市渔业局、市农机局、市畜牧局
水利	市水利局
交通	市交通运输局、市公路局、市发改委、市民航局、市地方铁路局
残疾人服务	市残联

(2017 年 11 月 29 日印发)