

# 广东省人民政府文件

粤府〔2017〕27号

---

## 广东省人民政府关于印发广东省省级与市县财政事权和支出责任划分改革实施方案的通知

各地级以上市人民政府，各县（市、区）人民政府，省政府各部门、各直属机构：

现将《广东省省级与市县财政事权和支出责任划分改革实施方案》印发给你们，请认真贯彻执行。执行过程中遇到的问题，请径向省财政厅反映。



# 广东省省级与市县财政事权和支出责任 划分改革实施方案

为贯彻落实《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）精神，推动省以下财政事权和支出责任相适应，加强基本公共服务保障能力，率先基本建立现代财政制度，推进各级政府事权规范化、法律化，结合我省实际，制定本实施方案。

## 一、推进财政事权和支出责任划分改革的必要性

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。改革开放以来，按照中央的统一部署，我省扎实推进各阶段财税体制改革，省级与市县财政事权和支出责任划分逐渐明确，初步构建了中国特色社会主义制度下地方各级财政事权和支出责任划分的体系框架，为建立现代财政制度奠定了基础。但也要看到，在新的形势下，我省现行的划分体系还不同程度存在不清晰、不合理、不规范等问题，主要表现在：政府与市场、社会之间的边界不清晰，政府基本公共服务供给存在“错位”“缺位”等问题；政府层级之间的财政事权划分不清晰，存在财政事权重叠和交叉现象；新增财政事权的划分依据不足；省级与市县间收

入分配与事权不匹配，导致部分地区收支矛盾突出。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，与建立健全现代财政制度、推动国家治理体系和治理能力现代化的要求不相适应，必须积极推进省级与市县财政事权和支出责任划分改革。

## **二、指导思想、总体要求和划分原则**

### **（一）指导思想。**

全面贯彻落实党的十八大及十八届三中、四中、五中、六中全会精神和习近平总书记系列重要讲话精神，适应、把握和引领经济发展新常态，坚持“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，遵循宪法和政府组织法的相关规定，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，立足全局、着眼长远、统筹规划、分步实施，按照中央的统一部署和顶层设计，科学合理划分省级与市县财政事权和支出责任，形成合理授权、依法规范、运转高效的财政事权和支出责任划分模式，落实基本公共服务提供责任，全面推进基本公共服务均等化，提高基本公共服务供给效率，促进我省各级政府更好履职尽责。

### **（二）总体要求。**

1. 坚持中国特色社会主义道路和党的领导。通过合理划分省级与市县在基本公共服务提供方面的任务和职责，形成科学合理、职责明确的财政事权和支出责任划分体系，充分发挥中国特

色社会主义制度在维护社会公平正义和促进共同富裕方面的优势，确保党的路线、方针、政策在我省得到贯彻落实。

2. 坚持财政事权由中央决定。维护中央在财政事权确认和划分上的决定权，落实地方执行责任。在中央授权范围内，适度加强省政府承担基本公共服务的职责和能力，落实市县政府在授权范围内履行财政事权的责任，减少省级对微观事务的直接管理，发挥市县因地制宜加强区域内事务管理的优势，调动和保护市县干事创业的积极性和主动性。

3. 坚持有利于健全社会主义市场经济体制。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；对应由政府提供的基本公共服务，要明确承担财政事权和支出责任的相应政府层级，促进社会主义市场经济体制不断完善，使市场在资源配置中的决定性作用得到充分发挥。

4. 坚持法治化规范化道路。依法依规推进省级与市县财政事权和支出责任划分改革，将省以下各级政府间财政事权和支出责任划分的相关制度以地方性法规、政府规章的形式规定，逐步实现省以下政府间财政事权和支出责任划分法治化、规范化，让行政权力在法律和制度的框架内运行，加快推进依法治省、依法行政。

5. 坚持先行先试、积极稳妥统筹推进。在国家相关部门指导下，结合我省实际，选取财政事权划分层级相对明确的领域探

索开展省级与市县财政事权和支出责任划分改革，为国家层面的改革积累经验。按照中央部署，先在财政事权和支出责任划分上突破，为建立科学规范的政府间关系创造基础性条件。处理好改革与稳定发展、总体设计与分步实施、当前与长远的关系，加强与中央部门的沟通衔接，准确把握各项改革措施出台的时机、力度和节奏，强化省级与市县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。

### （三）划分原则。

1. 体现基本公共服务受益范围。在中央授权范围内，合理确定各级财政事权，使基本公共服务受益范围与政府管辖区域保持一致，维护全省统一市场以及受益范围覆盖全省的基本公共服务由省级负责，地区性基本公共服务由市县负责，跨地级以上市的基本公共服务由省与市县共同负责。

2. 兼顾政府职能和行政效率。结合我省现有省级和市县政府职能配置和机构设置，更多、更好发挥市县政府尤其是县级政府组织能力强、贴近基层、获取信息便利的优势，将由基层管理更加方便有效，以及所需信息量大、信息复杂且获取困难的基本公共服务优先作为市县财政事权。在中央的授权范围内，省级适当上划部分基本公共服务职能，并将信息比较容易获取和甄别的全省性基本公共服务确定或上划为省级财政事权。

3. 实现权、责、利相统一。在中央统一领导下，适宜由省级承担的财政事权执行权上划省级，加强省级财政事权执行能

力；适宜由市县承担的财政事权决策权要下放，减少省级部门代市县决策事项，保证市县有效管理区域内事务。要明确共同财政事权省与市县各自承担的职责，促进财政事权履行涉及的战略规划、政策决定、执行实施、监督评价各环节在省和市县之间合理安排和有效衔接，做到财政事权履行权责明确和全过程覆盖。

4. 激励市县政府主动作为。通过有效授权，合理确定市县财政事权，使基本公共服务受益范围与政府管辖区域保持一致，激励市县政府尽力做好辖区范围内的基本公共服务提供和保障，避免出现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。

5. 做到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。对属于省级并由省级组织实施的财政事权，原则上由省级承担支出责任；对属于市县并由市县组织实施的财政事权，原则上由市县承担支出责任；对属于省与市县共同财政事权，根据基本公共服务的受益范围、影响程度，通过明确支出责任分担比例、履行事权各环节工作的承担层级等方式，区分情况确定省级与市县的支出责任以及承担方式。

### **三、改革的主要内容**

(一) 配合做好中央财政事权的上划工作。根据中央部署，配合国家相关部门做好已确定或上划为中央的财政事权的上划工作，包括国防、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上划工作。上划后，省以下各级政府原则上不再承担支出责任。对中央委托我省行使的财政事权，我省在委托范围内，以中央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）推进省级与市县财政事权划分。

1. 适度加强省级的财政事权。坚持基本公共服务的普惠性、保基本、均等化方向，在中央授权的省以下财政事权范围内，加强省级在全省统一市场建设、保持经济社会稳定、促进经济协调发展、推进基本公共服务均等化等方面的财政事权，省级的财政事权原则上由省级直接行使。确需委托市县行使的，报经省委、省政府批准后，由省有关职能部门委托市县行使，并制定相应的地方性法规或政府规章予以明确。对省级委托市县行使的财政事权，受委托市县在委托范围内，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。

逐步将全省性重大传染病防治、全省性战略性自然资源使用和保护、全省范围内环境质量监测等基本公共服务确定为省级财政事权，加强全省的统一管理，提高全省公共服务能力和水平。在条件成熟时，将全省范围内环境监察和对全省生态具有基础性、战略性作用的生态环境保护等基本公共服务，逐步上划为省级财政事权。

2. 保障市县履行财政事权。加强市县政府公共服务、社会

管理等职责。将直接面向基层、地域信息强、与当地居民密切相关、由市县提供更方便有效的基本公共服务确定为市县的财政事权，赋予市县政府充分自主权，依法保障市县的财政事权履行，更好地满足基层基本公共服务需求。市县的财政事权由市县行使，省级依据中央关于地方履行财政事权的有关规定，对市县的财政事权履行提出规范性要求，并通过地方性法规或政府规章的形式予以明确。

逐步将有关居民生活、社会治安、城乡社区事务、公共设施管理、市政交通、农村公路、地方城乡规划、项目征地拆迁、学前教育、高中阶段教育、群众体育，以及区域内污水和垃圾处理等环境综合整治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，确定为市县的财政事权。

**3. 减少并规范省市县共同财政事权。**逐步减少并规范省、市、县共同财政事权，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。

将地方承担的国道、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、口岸基础设施、大中型公益性水利工程以及跨市重大基础设施项目建设、环境保护与治理等基本公共服务确定为省级与市县共同财政事权；跨县（市、区）的基础设施项目建设和环境保护与治理、生态文明建设等基本公共服务确



定为市与县共同财政事权，并明确各承担主体的职责。

4. 建立省以下财政事权划分动态调整机制。省以下财政事权划分要根据客观条件变化，与预算编制相衔接，进行动态调整。对地方财政事权在省、市、县之间的划分，由于先行改革而与中央后续规定不一致的，要按照中央规定及时调整。对新增及尚未明确划分的基本公共服务，要根据中央和省委、省政府的改革部署、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，将应由政府提供的基本公共服务做好统筹研究，明确各级财政事权划分。

### （三）完善省市县支出责任划分。

1. 省级财政事权由省级承担支出责任。属于省级的财政事权，应当由省级财政安排经费，省各职能部门和直属机构不得要求市县安排配套经费。省级的财政事权如委托市县行使，要通过专项转移支付安排相应经费。

2. 市县财政事权由市县承担支出责任。属于市县的财政事权原则上由市县通过自有财力安排经费，属于市的原则上由市级财政承担经费，属于县的原则上由县级财政承担经费。对市、县政府履行财政事权、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政府性债券等方式安排外，主要通过上级政府给予一般性转移支付进行弥补。市县的财政事权如委托省级机构行使，市县政府应负担相应经费。

3. 省市县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，以及全省基本公共服务均等化和社会保障城乡一体化等总体要求，体现国民待遇和公民权利、涉及全省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，在中央未制定全国统一标准之前，要研究制定全省统一最低标准，并由省、市、县按比例承担支出责任；对受益范围较广、信息获取相对复杂的财政事权，如跨市县的重大基础设施项目建设、环境保护与治理、公共文化等，根据财政事权外溢程度，由省、市、县按比例或省给予适当补助方式承担支出责任；对省、市、县有各自机构承担相应职责的财政事权，如科技研发等，省、市、县各自承担相应支出责任；对省承担监督管理、出台规划、制定标准等职责，市县承担具体执行等职责的财政事权，省、市、县各自承担相应支出责任。

#### **四、保障和配套措施**

（一）加强与相关改革的协同配套。财政事权和支出责任划分与教育、社会保障、医疗卫生、环境保护等各项改革紧密相连、不可分割。要将省级与市县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）明确省以下政府间财政事权划分争议的处理。在中央授权范围内的省以下财政事权划分争议由省政府裁定。明确省与

市县共同财政事权和省级委托市县行使的财政事权设置的原则、程序、范围和责任，减少划分中的争议。

（三）完善省以下收入划分和转移支付制度。根据中央与地方收入划分总体方案，考虑省以下各级政府履职需要和财政承受能力，合理划分省级与市县政府间财政收入，形成财力与事权相匹配的财政体制。进一步完善省级转移支付制度，清理整合与财政事权划分不相匹配的省对市县转移支付，增强财力薄弱地区尤其是老少边穷地区的财力。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，属于市县财政事权的划入一般性转移支付。健全转移支付监督和绩效评价机制，完善一般性转移支付资金管理办法，提高转移支付透明度，规范市县对转移支付资金的使用。研究制定农业转移人口市民化财政政策，建立财政转移支付和农业转移人口市民化挂钩机制。

（四）及时推动相关部门职责调整。按照一项财政事权归口一个部门牵头负责的原则，合理划分部门职责，理顺部门分工，妥善解决跨部门财政事权划分不清晰和重复交叉问题，建立健全部门间的协调配合机制。理顺省级垂直管理机构与市县政府的职责关系，为更好地履行政府公共服务职能提供保障。

（五）指导督促市县切实履行财政事权。对属于市县的财政事权，市县政府必须履行到位，确保基本公共服务的有效提供。省要在法律法规及中央授权的框架下加强监督考核和绩效评价，强化市县政府履行财政事权的责任。

## 五、职责分工、时间和工作安排

### （一）明确职责分工。

省财政厅、编办、发展改革委等有关部门主要负责组织、协调、指导、督促推进省级与市县财政事权和支出责任划分改革工作。省各职能部门要落实部门主体责任，根据本实施方案，结合国家财税体制改革要求，以及中央与地方财政事权和支出责任划分改革进程，在广泛征求有关部门和各地意见基础上，研究提出本部门职责范围内的基本公共服务领域改革具体实施方案，并会同省财政厅按程序上报省委、省政府批准后实施。在改革实施过程中，有关部门要妥善处理省级与市县财政事权和支出责任划分带来的职能调整以及人员、资产划转等事项，积极配合推动制订或修改相关地方性法规、政府规章中关于财政事权和支出责任划分的规定。

各地级以上市要根据国发〔2016〕49号文和本实施方案精神，结合本地实际，按照财税体制改革要求和省级与市县财政事权和支出责任划分改革进程，制定市以下财政事权和支出责任划分改革方案，并组织推动市以下财政事权和支出责任划分改革工作。

### （二）明确时间和工作安排。

1. 2017年。省有关部门要按照本实施方案要求，研究制定相关基本公共服务领域改革具体实施方案。落实中央部署，梳理国防、国家安全、外交、公共安全等基本公共服务领域中目前由

地方承担部分支出责任的财政事权及承担的支出责任；加强与中央相关职能部门的对接，研究制定我省配合开展相关领域财政事权和支出责任划分改革具体实施方案；配合中央部门做好相关领域的财政事权和支出责任上划工作。（国防领域由省军区、省武警总队负责；国家安全领域由省安全厅负责；外交领域由省外办负责；公共安全领域由省公安厅负责）

选取民政领域开展试点，对部分财政事权和支出责任在省、市、县之间进行划分改革，将部队供应、军供站和军人接待站设施维修改造和设备更新等财政事权上划省级，明确义务兵优待等为市县财政事权，明确死亡抚恤、伤亡抚恤、自然灾害生活救助、医疗保障等为省市县共同财政事权并具体细化不同情况下省市县支出责任的分担比例。（省民政厅负责）

2. 2017—2018年。配合中央做好相关财政事权的上划工作。总结我省相关领域省级与市县财政事权和支出责任划分改革经验，结合实际、循序渐进，梳理教育、医疗卫生、环境保护、交通运输等基本公共服务领域所有财政事权和支出责任，制定具体改革实施方案，并认真组织实施，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。（教育领域由省教育厅负责，技工教育由省人力资源社会保障厅负责；医疗卫生领域由省卫生计生委负责；环境保护领域由省环境保护厅负责；交通运输领域由省交通运输厅负责）

稳步推进民政基本公共服务领域改革。对先行试点实施情况

进行总结评估，按照中央规定对已开展的财政事权和支出责任划分进行动态调整，进一步厘清民政基本公共服务领域所有财政事权和支出责任划分，制定具体改革实施方案，配合中央做好财政事权的上划工作，合理确定省级与市县财政事权和支出责任划分，稳步实施财政事权和支出责任改革。（省民政厅负责）

选取社会保障基本公共服务领域开展试点。对部分财政事权和支出责任在省级与市县之间进行划分调整，明确独生子女父母奖励补助等基本公共服务为市县财政事权，明确城乡居民基本医疗保险、城乡居民基本养老保险等基本公共服务为省市县共同财政事权并具体细化不同情况下省市县各级政府支出责任分担比例。（省人力资源社会保障厅负责）

适时选取社会治安、城乡社区事务等基本公共服务领域探索市县财政事权和支出责任划分改革。各地级以上市在本阶段适时开展试点，探索将直接面向基层、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在市与县之间清晰划分财政事权和支出责任，推进市县更好地提供基本公共服务。（各地级以上市政府负责，省财政厅、编办、发展改革委负责组织协调）

3. 2019—2020年。总结我省开展省级与市县财政事权和支出责任划分改革经验，全面推进各领域改革，基本完成主要领域改革，形成省级与市县财政事权和支出责任划分的清晰框架。及时梳理需要上升为地方性法规、政府规章的内容，适时制订或修订

相关法规规章。（各领域改革由各职能部门负责，总体协调总结工作由省财政厅、编办、发展改革委负责）

省级与市县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，对全面深化经济体制改革具有重要的推动作用。各地、各部门要充分认识推进这项改革工作的重要性、紧迫性、艰巨性，把思想和行动统一到中央和省委、省政府决策部署上来，加强组织领导，以高度的责任感、使命感和改革创新精神，周密安排部署，切实履行职责，密切协调配合，积极稳妥推进省级与市县财政事权和支出责任划分改革，为建立健全现代财政制度、推进国家治理体系和治理能力现代化、落实“四个全面”战略布局提供有力保障。

公开方式：主动公开

---

抄送：省委有关部委办，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省  
纪委办公厅，南海舰队、省军区、省武警总队，省法院，省  
检察院。

---

广东省人民政府办公厅秘书处

2017年3月17日印发

---

