

# 安徽省人民政府文件

皖政〔2017〕83号

## 安徽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实施意见

各市、县人民政府，省政府各部门、各直属机构：

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，结合我省实际，现就推进省以下财政事权和支出责任划分改革提出如下实施意见。

### 一、推进省以下财政事权和支出责任划分改革的必要性

1994年实行分税制改革以来，我省调整了省以下财政管理体

制，实施省直管县财政体制改革，全面推进县级公共财政支出改革，开展乡镇财政管理方式改革，同步健全了转移支付制度，省以下财政事权和支出责任逐渐明确。特别是近年来，我省在全国率先建立四级政府权责清单，率先并持续推进民生工程，稳步实施义务教育经费保障机制、医药卫生体制、社会保障、司法体制上划试点等改革，各级政府财政支出分担比例和标准逐步明确，省级政府推进区域内基本公共服务均等化等职责进一步强化，初步形成了符合安徽实际的省以下财政事权和支出责任划分的体系框架。

新的形势下，现行的省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：政府职能定位不清，一些本可由市场调节或社会提供的事务，财政包揽过多，而一些本应由政府承担的基本公共服务，财政承担不够；省与市、县（市、区，以下统称为县）财政事权和支出责任划分不尽合理，一些本应由省级直接负责的事务交给市县承担，一些宜由市县负责的事务，省级承担过多，市县没有担负起相应的支出责任；不少省级和市县提供公共产品的职责交叉重叠，共同承担的事项较多；市与县、县与乡镇财政事权和支出责任划分不尽规范；有的财政事权和支出责任划分缺乏法律依据，法治化、规范化程度不高。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，必须积极推进省以下财政事权和支出责任划分改革。

合理划分省以下财政事权和支出责任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，是政府有效提供基本公共服务的前提和保障，是建立现代财政制度的重要内容，对全面深化经济体制改革具有重要的推动作用，有利于正确处理政府与市场、政府与社会的关系，发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用；有利于强化省级政府在推进区域内基本公共服务均等化等方面的职责，发挥市县管理优势，为我省在中部崛起中闯出新路提供坚强的财政制度保障。

## 二、总体要求和划分原则

### （一）总体要求。

1. 坚决贯彻党的路线方针政策。全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话特别是视察安徽重要讲话精神，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，通过合理划分省以下各级政府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，充分发挥财政职能作

用，确保党的路线、方针、政策得到贯彻落实。

2. 坚决落实财政事权由中央决定的要求。按照中央领导、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的方向，科学合理划分省以下财政事权和支出责任，充分调动省以下各级政府干事创业的积极性和主动性，切实落实中央授权范围内地方财政事权的责任。

3. 坚持发挥市场决定性作用。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；对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，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。遵循宪法和政府组织法的相关规定，按照国家部署将省以下财政事权和支出责任划分相关制度以地方性法规、政府规章的形式规定，逐步实现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. 坚持积极稳妥统筹推进。参照中央改革的总体要求、基本原则、时间节点，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，立足全局、着眼长远、统筹规划、分步实施，准确把握各项改革措施出台的时机、力度和节奏，加强省

以下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。

## （二）划分原则。

1. 体现基本公共服务受益范围。影响全省经济社会稳定、涉及全省基本公共服务均等化、具有明显外部性以及受益范围覆盖全省的基本公共服务由省级政府负责，地区性基本公共服务由市以下政府负责，跨市的基本公共服务原则上由省级政府和市政府共同负责。

2. 兼顾政府职能和行政效率。结合现有省以下各级政府职能配置和机构设置，更多、更好发挥市以下各级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以下政府的财政事权，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省性基本公共服务宜作为省级政府的财政事权。

3. 实现权、责、利相统一。在省政府统一领导下，将适宜由省级政府承担的基本公共服务职能上移，执行权相应上划，并明确细化到省各职能部门；适宜由市以下政府承担的财政事权决策权下放，减少省直部门代市以下决策事项，保证各地有效管理区域内事务。明确共同财政事权省以下各级政府各自承担的职责，将财政事权履行涉及的战略规划、政策决定、执行实施、监

督评价等各环节在省以下政府间作出合理安排，做到财政事权履行权责明确和全过程覆盖。

4. 激励市以下政府主动作为。通过有效授权，合理确定市以下各级政府财政事权，使基本公共服务受益范围与政府管辖区域保持一致，激励市以下各级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。

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，合理确定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。属于省级并由省级政府组织实施的财政事权，原则上由省级政府承担支出责任；对属于市以下并由市以下组织实施的财政事权，原则上由市以下承担支出责任；对属于省级与市以下共同财政事权，根据基本公共服务的受益范围、影响程度，区分情况确定省级与市以下的支出责任以及承担方式。

### 三、改革的主要内容

#### （一）推进省以下财政事权划分。

1. 严格落实中央与地方财政事权划分的要求。按照中央部署和要求，逐步将我省涉及国防、外交、国家安全、出入境管理、国防公路、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确定或上划为中央的财

政事权。对中央授权和委托我省的财政事权以及中央和我省共同财政事权我省承担部分，逐步明确省以下政府层级和支出责任。

2. 明确省级财政事权。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财政事权。强化省级政府的财政事权履行责任，省级财政事权原则上由省政府直接行使，省各职能部门根据职责分工履行相应财政事权的管理责任。省级财政事权确需委托市以下政府行使的，报经省委、省政府批准后，由省有关职能部门委托市以下行使，并制定相应的政府规章或者提请人大常委会制定地方性法规予以明确。对省级委托市以下政府行使的财政事权，受委托地方政府在委托范围内，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。

3. 保障市以下履行财政事权。加强市以下政府公共服务、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、由当地提供更方便有效的基本公共服务确定为市以下财政事权，赋予市以下政府充分自主权，依法保障市以下财政事权履行，更好地满足基本公共服务需求。市以下财政事权由市以下各级政府行使，省对市以下的财政事权履行提出规范性要求，并通过相关制度予以明确。

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  
基本公共服务确定为市以下财政事权。

4. 减少并规范省级与市以下共同财政事权。对中央与我省  
共同财政事权我省承担部分，以及省以下共同财政事权，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，  
分解细化省以下各级政府承担的职责，避免由于职责不清造成互  
相推诿。

对义务教育、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、跨省重大基础设施项目建设和环境保护与治理等中央和地  
方共享事权中我省承担部分，逐步明确省以下财政事权划分。省  
以下跨区域基础设施建设和环境保护与治理等具有地域管理信  
息优势的基本公共服务，原则上确定为上级和当地政府共同财政  
事权，并明确各承担主体的职责。

5. 建立财政事权划分动态调整机制。根据财税体制改革要  
求、财政事权和支出责任划分改革进程，进一步完善省直管县财  
政管理体制。财政事权划分要根据客观条件变化进行动态调整。  
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、经济社会发展需求以及省以下各级政府财力增长  
情况，将应由政府提供的基本公共服务统筹研究划分为省级财政  
事权、市以下财政事权或省级与市以下共同财政事权。

## （二）完善省以下支出责任划分。

1. 省级的财政事权由省级承担支出责任。属于省级的财政事权，由省级财政安排经费，省级各职能部门和直属机构不得要求市以下安排配套资金。省级的财政事权如委托市以下行使，要通过省对下专项转移支付安排相应经费。

2. 市以下的财政事权由市以下承担支出责任。属于市以下的财政事权原则上由市以下通过自有财力安排。对市以下政府履行财政事权、落实支出责任存在的收支缺口，除部分资本性支出通过省级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的一般性转移支付弥补。市以下的财政事权如委托省级机构行使，市以下政府应负担相应经费。

3. 省级与市以下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，涉及全省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，在严格执行全国统一标准的基础上，可以研究制定全省统一标准，并由省级与市以下按比例或以省级为主承担支出责任；对受益范围较广、信息相对复杂的财政事权，如跨市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，由省级和市以下按比例或省级给予适当补助方式承担支出责任；对省级和市以下有各自机构承担相应职责的财政事权，如科技研发等，省级和市以下各自承担相应支出责任；对省级承担监督管理、出

台规划、制定标准等职责，市以下承担具体执行等职责的财政事权，省级和市以下各自承担相应支出责任。

### （三）加快市以下财政事权和支出责任划分。

市级政府要参照省级做法，结合当地实际，按照财政事权划分原则合理确定市以下政府间财政事权，明确市以下各级支出责任，做好辖区内财政事权和支出责任改革统领工作。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，明确市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。

## 四、保障和配套措施

（一）建立组织领导工作机制。根据财政部部署，省政府适时成立全省财政事权和支出责任划分改革领导小组，财政、编制及相关职能部门为成员，强化组织领导，加强统筹协调，扎实推进省以下财政事权与支出责任划分改革。各地、各部门要强化认识、精心组织、周密部署，从严从实从细全面落实省以下财政事权和支出责任划分改革重点任务，确保改革取得实效。

（二）建立协同配套推进机制。省以下财政事权和支出责任划分改革与教育、社会保障、医疗卫生等各项改革紧密相连、不

可分割。要建立改革协同推进机制，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。

（三）明确政府间财政事权划分争议的处理。中央与地方财政事权划分争议由中央裁定，已明确属于省以下的财政事权划分争议由省政府裁定。在落实中央与地方财政事权设置要求的基础上，明确省级与市以下共同财政事权和省级委托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。

（四）完善省对下转移支付制度。结合省以下财政管理体制改革和中央收入划分改革进展，研究制定省以下收入划分方案，推动进一步理顺全省各级财政分配关系，形成财力与事权相匹配的财政体制。进一步完善省对下转移支付制度，清理整合与财政事权划分不相匹配的转移支付，增强财力薄弱地区尤其是困难地区和革命老区的财力。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，属于市以下财政事权的划入一般性转移支付。

（五）推动部门职责落实。比照中央做法，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，落实部门监督考核和绩效评价责任，妥善解决跨部

门财政事权划分不清晰和重复交叉问题，处理好省以下垂直管理机构与地方政府的职责关系，为更好履行政府公共服务职能提供保障。

（六）督促各地切实履行财政事权。随着中央与地方、省以下财政事权和支出责任划分改革的推进，市以下的财政事权将逐渐明确。对属于市以下的财政事权，市以下政府必须履行到位，确保基本公共服务的有效提供。省及各地要加强监督考核和绩效评价，强化市以下政府履行财政事权的责任。

## 五、职责分工和时间安排

### （一）职责分工。

省财政厅、省编办等有关部门承担牵头责任，主要负责组织、协调、指导、督促推进省以下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，根据本实施意见，在广泛征求有关部门和市县意见基础上，研究提出本部门所涉及的基本公共服务领域改革具体实施方案，按程序报请省委、省政府批准后实施。在改革实施过程中，省有关部门要妥善处理省以下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。

各市人民政府要参照本实施意见的总体要求和基本原则，根据本地实际情况，结合财税体制改革要求和省以下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，组织推动市以下财政事权和支出责任划分改革工作。

## （二）时间安排。

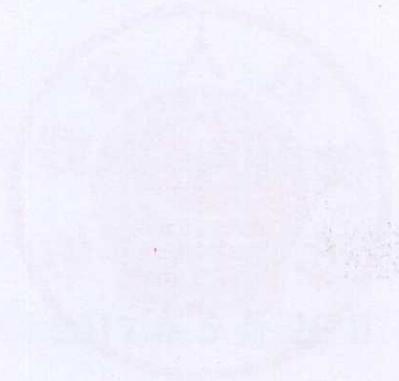
1. 2016年。密切关注中央关于国防、国家安全、外交、公共安全等基本公共服务领域财政事权和支出责任划分改革进展，按照统一部署和要求，做好相关基本公共服务领域改革贯彻落实工作。部署推进省以下财政事权和支出责任划分改革工作。

2. 2017—2018年。结合实际、循序渐进，按照中央关于推进教育、医疗卫生、环境保护、交通运输等基本公共服务领域财政事权和支出责任划分改革部署，推进省以下相关领域财政事权和支出责任划分改革。加快推进市以下相关领域财政事权和支出责任划分改革。

3. 2019—2020年。基本完成主要领域改革，初步形成省以下财政事权和支出责任划分的清晰框架。总结省以下相关领域财政事权和支出责任划分改革经验，推动形成保障财政事权和支出责任划分科学合理的制度体系。督促市县完成主要领域改革，形成市县财政事权和支出责任划分的清晰框架。

各地、各部门要充分认识推进省以下财政事权和支出责任划分改革工作的重要性、紧迫性、艰巨性，把思想和行动统一到省委、省政府决策部署上来，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，为建立健全现代财政制度、推动政府治理体系和治理能力

安徽省人民政府办公厅 安徽省公安厅 安徽省司法厅 安徽省人力资源和社会保障厅



(此件公开发布)

---

抄送：省委各部门，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省高院，  
省检察院，省军区。

---

安徽省人民政府办公厅

2017年5月27日印发

---