

## 威政发〔2017〕30号

各区市人民政府，国家级开发区管委，综保区管委，南海新区管委，市政府各部门、单位：

为推进市以下财政事权和支出责任划分改革，加快建设现代财政制度，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），结合我市实际，提出如下实施意见：

### 一、总体要求

全面贯彻党的十九大精神，坚持中国特色社会主义道路和党的领导，坚持有利于健全社会主义市场经济体制，坚持法治化规范化道路，坚持积极稳妥统筹推进，正确处理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，加强上下级之间、同级部门之间的协同合作，加快形成统一领导、法治规范、权责明晰、运转高效的财政体系，为建立科学规范的政府间关系创造基础性条件，为实现现代化幸福威海建设新跨越奠定坚实基础。

### 二、基本原则

（一）合理界定政府与市场边界。正确处理政府与市场、政府与社会的关系，合理确定各级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，交给市场主体或社会力量

承担；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）兼顾政府职能和行政效率。结合市以下现行政府职能配置和机构设置，发挥区市（含国家级开发区，下同）政府（管委）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区市财政事权，提高行政效率，降低行政成本。信息相对比较容易获取和甄别的全市性基本公共服务作为市级财政事权。

（三）实现权、责、利相统一。将适宜由市级承担的财政事权执行权上划，进一步明确市级政府在保持全市经济社会稳定、促进经济协调发展、推进基本公共服务均等化等方面的职责；将适宜由区市承担的财政事权决策权下放，保证区市有效管理区域内事务，强化区市贯彻执行上级政策的责任。明确共同财政事权市级与区市各自承担的职责，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级与区市间作出合理安排，做到财政事权履行权责明确和全过程覆盖。

（四）体现基本公共服务受益范围。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区市负责，市内跨区域的基本公共服务由市级与区市共同负责。通过合理授权，明确区市财政事权，使基本公共服务受益范围与管辖区域基本保持一致，按职责做好辖区范围内的基本公共服务提供和保障。

（五）财政事权与支出责任相适应。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；对属于区市并由区市组织实施的财政事权，原则上要下放，由区市承担支出责任；对属于市级与区市共同财政事权，根据基本公共服务的受益范围、影响程度，区分情况确定市级与区市的支出责任以及承担方式。

（六）坚持法治规范透明公开。逐步实现市以下财政事权和支出责任划分规范化，让行政权力在法律和制度框架内运行。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、改革内容

#### （一）推进市级与区市财政事权划分。

在中央、省统一制度框架内，根据中央、省授权，市以下财政事权划分由市委、市政府统一确定，对不合理及管理交叉的政府间财政事权划分进行调整，逐步形成清晰的市级与区市财政事权清单。

1. 明确界定市级财政事权。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、促进全市基本公共服务均等化等方面的职责。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、保障全市重大战略实施的基本公共服务，确定或上划为市级财政事权，进

进一步提高全市性公共服务供给保障水平。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区市行使的，报经市委、市政府批准后，由有关职能部门委托区市行使。市级委托区市行使的财政事权，受委托区市在委托范围内，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。

2. 保障区市履行财政事权。加强区市政府（管委）在基本公共服务、社会管理等方面的职责。逐步将社会治安、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、辖区内公共卫生服务、适用技术推广应用、地方文化遗产保护、农村公路建设维护、辖区内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区市财政事权，发挥区市政府（管委）干事创业的积极性，因地制宜更好满足区域性公共服务的需要。区市财政事权由区市政府（管委）行使，市级对区市财政事权履行提出规范性要求，并通过相关制度予以明确。

3. 规范市级与区市共同财政事权。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，应当明确为市与区市共同财政事权。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、国家和省市级文化遗产保护、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、全域旅游发展、城乡规划编制与实施、跨区域重大项目建设维护、跨区域环境保护与治理、跨区域水源地保护等体现市级调控意图、跨区域且具有地域管理信息优势的基本公共服务确定为市与区市共同财政事权，并明确各承担主体的职责。

随着改革的不断深入，市与区市共同财政事权应逐步减少。考虑到我市区域间发展不平衡等情况，在2020年改革基本完成之前的过渡期内，有些虽属区市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，继续作为市级与区市共同财政事权管理，市级主要采取以奖代补方式承担部分支出责任，以确保市委、市政府重大决策部署的贯彻落实。

4. 动态调整市以下财政事权划分。根据国家政策调整和客观条件变化，建立健全市级与区市财政事权动态调整机制。市直相关职能部门和区市政府（管委）要根据中央、省、市有关规定，结合改革推进中发现的问题，及时对市级与区市财政事权划分提出调整、补充和完善建议。对新增及尚未明确划分的基本公共服务，要根据财政事权划分原则，充分考虑经济体制改革进展、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统筹研究划分为市级财政事权、区市财政事权或市级与区市共同财政事权。

建立财政事权划分协调机制，涉及市级与区市财政事权划分

争议的由市政府裁定。

## （二）完善市级和区市支出责任划分。

根据调整规范后的市级与区市财政事权划分清单，进一步完善市级与区市支出责任划分，努力做到财政事权与支出责任相适应。

1. 明确市级支出责任。属于市级的财政事权，应当由市级财政安排经费，市级各职能部门和直属机构不得要求区市安排资金。市级财政事权如委托区市行使，要通过市对下专项转移支付安排相应经费。

2. 明确区市支出责任。属于区市的财政事权原则上由区市通过自有财力安排。对区市政府（管委）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，主要通过上级政府给予的一般性转移支付弥补。区市财政事权如委托上级政府机构行使，区市政府（管委）应负担相应经费。

3. 合理划分市级与区市共同支出责任。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、基本公共卫生服务等，可以根据全市统一标准和区市财力状况，由市级与区市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，如市内跨区域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，由市级与区市按比例或市级给予适当补助方式承担支出责任；对市级与区市有各自机构承

担相应职责的财政事权，如科技研发、干部教育等，市级与区市各自承担相应支出责任；对市级承担监督管理、出台规划、制定标准等职责，区市承担具体执行等职责的财政事权，市级与区市各自承担相应支出责任。

#### 四、配套措施

（一）推进政府部门职责调整。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，处理好市级政府垂直管理机构与区市政府（管委）的职责关系，为更好履行政府公共服务职能提供保障。

（二）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、医疗卫生等相关领域改革紧密相连、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紧密结合起来，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到各领域改革中，形成良性互动、协同推进的局面。

（三）完善市以下收入划分和转移支付制度。在保持现有市级与区市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。完善市对下转移支付制度，清理规范与财政事权划分不匹配的转移支付项目，增强财力薄弱区市政府（管委）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，属于区市财政事权的划入一般性转移支付。

（四）清理规范资金配套政策。对市级现行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。今后除按规定由市级与区市共同承担支出责任的事项外，相关部门在安排专项转移支付时，不得要求区市安排配套资金，不得将区市财政投入情况作为资金分配的前置条件。

（五）积极促进区域基本公共服务均等化。以市级与区市财政事权和支出责任合理划分为基础，明确各级政府主体责任，强化政府提供基本公共服务的主导作用，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，逐步缩小区域间、不同群体间收入差距，促进基本公共服务均等化。

## 五、职责分工

各级要加强组织领导，明确部门职责分工，统筹各方力量，确保市以下财政事权和支出责任划分改革取得实质进展。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，根据中央和省、市改革部署，在广泛征求有关部门和区市意见的基础上，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以及人员、资产划转等事项，积极推动完善相关

制度。

## 六、实施步骤

2017年，启动市以下财政事权和支出责任划分改革；2017年12月底前，市直有关部门要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（具体分工附后）；2018年5月底前由市财政局会同市编办等部门汇总后按程序提报市委、市政府批准后实施（具体分工另行安排）。

2018年下半年，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开展市以下财政事权和支出责任划分改革。其中，2018年10月底前，市直有关部门研究提出改革意见；12月底前，由市财政局会同市编办等部门汇总后按程序提报市委、市政府批准后实施。

2019至2020年，结合中央、省改革进展情况，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，为我市率先基本建立现代财政制度奠定坚实基础。

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

威海市人民政府  
2017年12月28日

（此件公开发布）

## 附件

2017

改革领域	承担部门
教育	市教育局、人力资源社会保障局
科技	市科技局
文化	市委宣传部、市文化广电新闻出版局
体育	市体育局
就业和社会保障	市人力资源社会保障局、民政局
住房保障	市住房城乡建设局
卫生计生	市卫生计生委、民政局、人力资源社会保障局、食品药品监督管理局
生态环保	市环保局
农业	市农业局、林业局、海洋与渔业局
水利	市水利局
交通	市交通运输局、发展改革委
残疾人服务	市残联