

海南省人民政府文件

琼府〔2017〕94号

海南省人民政府关于推进省与市县 财政事权和支出责任划分改革的实施意见

各市、县、自治县人民政府，省政府直属各单位：

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，推动我省省与市县财政事权和支出责任相适应，逐步实现财政事权和支出责任划分的法治化和规范化，促进全省各级政府有效提供基本公共服务，结合我省实际，制定本实施意见。

一、总体要求

（一）指导思想。

全面贯彻党的十八大、十八届历次全会和十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真落实党中央、国务院决策部署和省第七次党代会、省委七届二次、三次全会要求，在中央与地方财政事权和支出责任划分改革总体框架下，结合我省实际，统筹规划、分步实施，科学合理划分省与市县财政事权和支出责任，逐步形成依法规范、权责匹配、运转高效的省与市县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，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，为加快建设美好新海南，加强生态文明建设谱写美丽中国海南篇章，实现全省人民的幸福家园、中华民族的四季花园、中外游客的度假天堂“三大愿景”提供有力支撑。

（二）划分原则。

1. 体现基本公共服务受益范围。对保持宏观经济稳定、维护全省统一市场、促进区域协调发展、关乎社会公平正义，以及受益范围覆盖全省的基本公共服务由省级负责；受益范围地域性强的基本公共服务由市县负责；跨市县基本公共服务由省与市县共同负责。

2. 厘清政府与市场边界。按照有利于健全社会主义市场经济体制的要求，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；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。

3. 实现权、责、利相统一。在省政府统一领导下，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与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. 坚持调动市县政府积极性。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。将贴近基层、管理便利的基本公共服务优先作为市县财政事权，提高行政效率，降低行政成本。激励市县政府尽力做好辖区范围内基本公共服务的提供和保障。

5. 做到支出责任与财政事权相适应。坚持“谁的财政事权谁承担支出责任”原则，属于省级的财政事权由省级承担支出责任；属于市县的财政事权由市县承担支出责任；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，区分情况确定省级与市县的支出责任以及承担方式。

6. 坚持积极稳妥统筹推进。处理好改革与发展、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，及时跟踪掌握中央与地方财政事权和支出责任划分改革的进展情况，加强省与市县之间以及部门之间的协同

合作，形成合力，确保改革扎实推进，务求实效。

（三）主要目标。

到 2019 年底基本完成主要领域财政事权和支出责任划分改革，形成省与市县财政事权和支出责任划分的基本框架。通过实施清单式管理和动态调整机制，实现财政事权和支出责任在省与市县之间的科学、清晰、合理配置，形成健全完善的事权和支出责任相适应制度及与之相配套的体制机制，不断增强基层财政保障能力，为建立现代财政制度、推进治理能力现代化、建设美好新海南提供有力保障。

二、改革的主要内容

（一）落实中央与地方财政事权划分。

根据党中央、国务院部署，对确定为中央的财政事权，积极配合国家相关部门做好上划工作。对确定为地方财政事权或中央与地方共同的财政事权，按照明确的职责，主动承担相应财政事权和支出责任。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）推进省与市县财政事权划分。

1. 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，坚持“多规合一”一张蓝图干到底，坚持生态立省不动摇，加强省级在全省统一市场建设、保持区域内经济社会稳定，促进区域经济协调发展，推进区域内基本公共服务均等

化，全省重大战略实施，中部生态核心区生态环境保护等方面财政事权。省级财政事权原则上由省级直接行使，减少对市县的委托，确需委托市县行使的，报经省委、省政府批准后，由有关职能部门委托市县行使，并逐步通过地方性法规、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，并接受委托单位监督。

逐步将省域“多规合一”中的空间规划、海岸带和生态敏感区规划管控、历史文化保护区域的规划管控、重要江河水功能区划、省域经济管理调控、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监察、中部生态核心区生态环境保护、无线电频谱资源管理、高等教育、科技研发、工商行政管理、质量技术监督、食品药品监管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。

2. 明确市县财政事权。市县政府要加强政策执行、执法监管、维护市场秩序、改善投资环境、保持社会稳定、提供基本公共服务等职责。将直接面向基层、量大面广、地域信息强、外部性较弱、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财政事权。赋予市县政府更大自主权，充分发挥市县政府的积极性，更好地满足当地居民基本公共服务需求。市县财政事权由市县行使，省级对市县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。

逐步将辖区内有关居民生活、社会治安、城乡社区事务、城乡建设、公共设施管理、市县总规和控规管理、技术应用和推广、地籍管理、市政基础设施、市容环境管理、城管执法、市政交通、农村公路建设和养护、农村公益事业、劳动保障监察、项目征地拆迁以及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，确定为市县财政事权。

3. 规范理顺省与市县共同财政事权。对难以明确区分受益范围、但有公共需求且有利于促进全省经济社会协调发展的公共服务，应当明确为省与市县共同财政事权。逐步减少并规范省与市县共同财政事权。要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，分解细化全省各级政府承担的职责，避免由于职责不清造成互相推诿。

逐步将学前教育、义务教育、普通高中教育、中等职业教育、基本公共文化服务、广播影视、基本医疗和公共卫生、突发公共卫生事件应急处理、计划生育、农村安全饮水、住房保障、基本公共就业服务、基本养老保险、城乡居民基本医疗保险、社会救助和社会服务、养老服务、国土资源管理、海岸线利用保护、海域使用保护、海岸线整治修复、海洋资源保护利用、市县“多规合一”空间规划、跨市县行政执法、跨市县或重大生态环境保护与治理、跨市县重大基础设施项目建设维护、大中型水利

工程运行与维护、粮食安全、防汛抗旱救灾、脱贫攻坚、农垦改革等体现省级宏观调控意图、跨市县且具有地域管理信息优势的基本公共服务确定为省级与市县共同财政事权，并明确各承担主体的职责。

4. 建立财政事权划分动态调整机制。根据中央各领域改革进程及事权划分情况，结合我省实际，分领域制定财政事权和支出责任划分清单，并根据国家政策调整和客观条件变化动态调整，原则上一年调整一次。省直相关职能部门和市县政府要根据中央和省有关规定，结合改革推进中发现的问题，及时对省与市县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财政事权，要根据中央和我省的改革部署、经济社会发展需求以及市县政府财力情况，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省级财政事权、市县财政事权或省与市县共同财政事权。

（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。属于市县财政事权原则上由市县通过自有财力安排经费。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使用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进行弥补。市县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. 省与市县共同财政事权区分情况划分支出责任。结合全省基本公共服务均等化和城乡发展一体化等总体要求，对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，如城乡居民基本养老和基本医疗保险等，按照中央政策标准研究制定全省统一标准，并由省与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，根据财政事权外溢程度，如跨市县重大基础设施项目建设和跨市县环境保护与治理等，以省为主承担支出责任，再如公共文化等由省、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，如公立医院等，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；对省与中部生态核心区市县共同事权，以省为主承担支出责任。

三、保障和配套措施

(一) 推进相关领域改革。财政事权和支出责任划分与政府职能转变和机构改革、行政审批制度改革、事业单位改革以及生态环保、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。要将省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。

(二) 推动部门职责调整。各市县结合政府间事权调整，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。建立跨部门财政事权协调处理机制，改革中归集的跨部门事权，由省编办、省财政厅按程序及时研究处理进行具体明确，重大事项报省政府批准。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。

(三) 推进财政管理体制改革。根据中央财税体制改革总体部署，合理调整省与市县政府间财政收入划分，逐步形成财力与事权相匹配的财政体制。进一步完善省对市县转移支付制度，加大财力下沉，增加一般性转移支付规模和比例，提升各市县特别是生态核心地区、贫困地区、民族地区等财力薄弱市县财力水平，增强市县履行财政事权的财力支撑能力，兜住“保工资、保运转、保基本民生”底线，保证基层财政正常运行和基本公共服务均等化。清理整合与财政事权划分不相适应的省对市县专项转移支付。探索建立“大专项+工作任务清单”机制，推动同一专项下的不同支出方向资金的统筹使用，增加市县自主性，确保资金有效供给，避免资金闲置沉淀。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。健全转移支付监督和绩效评价机制。提高转移支付透明度，规范市县对转移支付资金的使用。

(四) 建立财政事权划分争议处理机制。省与市县财政事权划分争议由省政府裁定，市县以下财政事权划分争议由市县政府裁定。新增省与市县共同财政事权和省级委托市县行使的财政事权，要加强沟通协调，明确各级政府支出范围和责任，减少划分中的争议。

(五) 督促市县切实履行财政事权。随着中央与地方以及省与市县财政事权和支出责任划分改革的推进，市县财政事权将逐渐明确。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。省级要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。

(六) 推进财政事权和支出责任划分法治化。按照依法行政的要求，推进省与市县财政事权和支出责任划分相关制度以地方性法规、政府规章的形式予以明确，逐步实现省与市县政府间事权和支出责任划分法治化、规范化，保障财政事权和支出责任履行的延续性和稳定性，让行政权力在法律和制度的框架内运行。

四、职责分工和时间安排

(一) 明确职责分工。

省财政厅、省编办牵头负责统筹协调、协调、指导、督促推进省与市县财政事权和支出责任划分改革工作。省直各职能部门

要落实部门主体责任，按照本实施意见，在广泛征求有关部门和各市县政府意见的基础上，研究提出本部门所涉及领域改革具体实施方案，会商省财政厅、省编办后报省政府批准实施。特别是对中央新划分到地方的财政事权，各相应部门要尽快提出省以下划分意见，按程序报批实施。

海口、三亚等设区的市要参照本实施意见，结合本地实际，制定本地财政事权和支出责任划分改革方案，合理确定市、区两级的财政事权，理顺规范市、区两级的支出责任，避免将过多支出责任交给基层政府承担。其他市县政府要结合本地财政体制实际情况，做好与所辖乡镇的财政事权和支出责任划分工作。

在改革实施过程中，各市县政府、各部门要妥善处理改革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，确保改革按时高质完成。

（二）明确时间安排。

1. 2017—2018年。落实中央选取国防、外交等基本公共服务领域率先启动财政事权和支出责任划分改革的总体部署，提前做好改革准备工作。一是梳理国防、外交两个领域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情况；二是加强和中央有关职能部门的对接，研究制定我省配合开展国防、外交两个领域财政事权和支出责任划分改革的具体实施方案，并配合做好调整、上划工作。

先行选取生态环境保护领域开展试点。梳理生态环境保护领域所有财政事权和支出责任，制定具体实施方案，合理划分财政事权和支出责任，实施清单管理，将中部生态核心区生态环境保护与治理财政事权适宜上划的划为省级财政事权，将区域内生态环境保护与治理划为市县财政事权，将跨区域生态环境保护与治理划为省与市县共同财政事权。

探索实施部门职能整合，按照“大部制”原则，先行研究将分散在各部门的生态环境保护职责整合调整到一个部门，并建立统一的监管和执法体制。

2. 2018年。省直有关部门在配合中央做好教育、医疗卫生、交通运输等基本公共服务领域的财政事权和支出责任划分改革基础上，选取交通运输、教育、医疗卫生三个领域开展省与市县财政事权和支出责任划分改革试点，力争取得突破性进展。一是梳理交通运输、教育、医疗卫生三个领域所有财政事权和支出责任；二是制定交通运输、教育、医疗卫生三个领域的试点改革方案，并按照财政事权和支出责任的划分原则、各级政府财力状况等合理划分各领域省与市县财政事权和支出责任，形成划分清单。

3. 2019年。对先行先试的生态环境保护、交通运输、教育、医疗卫生领域改革划分实施情况进行总结评估，积累改革经验，并加快推进其他相关领域省与市县财政事权和支出责任划分改革，力争在2019年底前完成主要领域改革，基本形成省与市县

财政事权和支出责任划分的框架，为我省基本建立现代财政制度奠定坚实基础。及时梳理需要上升为地方性法规、政府规章的内容，适时研究提出立法计划，推进省以下财政事权和支出责任划分制度建设。

本实施意见不适用于三沙市。

附件：海南省省与市县财政事权划分一览表



(此件主动公开)

附件

海南省省与市县财政事权划分一览表

省级财政事权	市县财政事权	省与市县共同财政事权
<p>省域“多规合一”中的空间规划、海岸带和生态敏感区规划管控、历史文化保护区域的规划管控、重要江河水功能区划、省域经济管理调控、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监察、中部生态核心区生态环境保护、无线电频谱资源管理、高等教育、科技研发、工商行政管理、质量技术监督、食品药品监管等基本公共服务。</p>	<p>辖区内有关居民生活、社会治安、城乡社区事务、城乡建设、公共设施管理、市县总规和控规管理、技术应用和推广、地籍管理、市政基础设施、市容环境管理、城管执法、市政交通、农村公路建设和养护、农村公益事业、劳动保障监察、项目征地拆迁以及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。</p>	<p>学前教育、义务教育、普通高中教育、中等职业教育、基本公共文化服务、广播影视、基本医疗和公共卫生、突发公共卫生事件应急处理、计划生育、农村安全饮水、住房保障、基本公共就业服务、基本养老保险、城乡居民基本医疗保险、社会救助和社会服务、养老服务、国土资源管理、海岸线利用保护、海域使用保护、海岸线整治修复、海洋资源保护利用、市县“多规合一”空间规划、跨市县行政执法、跨市县或重大生态环境保护与治理、跨市县重大基础设施项目建设维护、大中型水利工程运行与维护、粮食安全、防汛抗旱救灾、脱贫攻坚、农垦改革等体现省级宏观调控意图、跨市县且具有地域管理信息优势的基本公共服务。</p>

抄送：省委各部门，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，驻琼部队，省高级法院，省检察院，中央国家机关驻琼单位，各人民团体，各民主党派省委，各新闻单位。

海南省人民政府办公厅秘书处

2017年12月11日印发
