

晋政文〔2019〕257号

晋江市人民政府关于印发 晋江市市与镇（街道）财政事权 和支出责任划分改革实施方案的通知

各镇人民政府、街道办事处，经济开发区管委会，市有关单位：
现将《晋江市市与镇（街道）财政事权和支出责任划分改革实施方案》印发给你们，请认真组织实施。

晋江市人民政府

2019年12月31日

（此件主动公开）

晋江市市与镇（街道）财政事权和支出责任划分改革实施方案

为贯彻落实《国务院关于印发“十三五”推进基本公共服务均等化规划的通知》（国发〔2017〕9号）、《国务院办公厅关于印发基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案的通知》（国办发〔2018〕6号）等相关文件要求，参照《福建省人民政府关于印发福建省省与市县财政事权和支出责任划分改革实施方案的通知》（闽政〔2017〕51号）、《泉州市市与县财政事权和支出责任划分改革实施方案》（泉政〔2018〕4号）等精神，为加快建立财政事权与支出责任相适应的制度机制，结合我市实际，制定本实施方案。

一、总体要求

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。合理划分财政事权和支出责任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，是推进政府治理体系和治理能力现代化的客观需要。

（一）指导思想

全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，按照高质量发展落实赶超的要求，坚持新发展理念，紧紧围绕统筹推

进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局。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，根据上级的统一部署和顶层设计，科学合理划分市与镇（街道）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，提高基本公共服务供给效率，全面推进基本公共服务均等化，加快建立权责清晰、财力协调、标准合理、保障有力的基本公共服务体系和保障机制，为加快国际化创新型品质城市建设提供坚实的财力保障。

（二）改革要求

1. 全面落实上级改革精神。准确把握上级改革目标取向、政策意图和推进节奏，全面承接和完成自上而下的各项改革任务，确保上级改革精神及时有效落实。在上级有关规定和授权范围内，紧密联系我市实际情况，切实理顺和做好市与镇（街道）财政事权和支出责任划分工作，确保上级改革精神及时有效落实。

2. 正确处理好政府与市场的关系。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。

3. 坚持制度化规范化。在上级决定财政事权的基础上，将市级与镇（街道）政府间财政事权和支出责任划分的相关制度以规范性文件的形式规定，逐步实现政府间财政事权和支出责任划分的制度化、规范化，让行政权力在制度的框架内运行，扎实推进依法治市、依法行政和依法理财。

4. 坚持积极稳妥统筹推进。按照上级部署，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。在上级部门指导下，结合我市实际，选取财政事权划分层级相对明确的领域先行探索开展市与镇（街道）财政事权和支出责任划分改革，为全市其他领域划分改革积累经验。要处理好改革与发展稳定、总体设计与分步实施、当前与长远的关系，加强与上级相关部门的沟通衔接，准确把握各项改革措施出台的时机、力度和节奏，强化市与镇（街道）之间以及各部门之间的协同协作，形成合力，确保改革扎实推进、务求实效。

（三）划分原则

1. 强化市带镇（街道）发展功能作用。贯彻落实上级关于改革发展的决策部署，强化市级统筹、协调和执行能力，指导推动全市经济社会发展，与市级财政承受能力和财力集中度相匹配，在事关全局性、关键性和普惠性的领域增加市级财政投入。

2. 激励镇（街道）政府提升发展实效。按照公共服务受益范围，合理确定市与镇（街道）财政事权，以绩效结果和正向激励为导向，激发镇（街道）特色经济活力，调动镇（街道）政府加快经济社会发展积极性，保障好辖区内基本公共服务。

3. 兼顾政府职能和行政效率。在上级授权范围内，结合现有政府职能配置和机构设置，按照效率优先的原则，合理确定市与镇（街道）政府财政事权的履行。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镇（街道）财政事权；将信息比较容易获取和甄别的，需市级统筹的基本公共服务上划为市级财政事权或者确定为市与镇（街道）共同财政事权。

4. 促进普惠性民生支出均等化。既要尽力而为、又要量力而行，坚持保障标准合理适度，积极引导社会资本参与，调整优化支出结构，优先保障民生投入，着力解决重点地区、重点领域和重点人群的基本民生保障问题。保障镇（街道）基本财力，坚持差别化分担，促进区域财力均衡，落实好普惠性、基础性、兜底性民生支出保障，确保应保尽保。

5. 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，合理确定各级政府支出责任。属于市级并由市级组织实施的财政事权，原则上由市级承担支出责任；属于镇（街道）并由镇（街道）组织实施的财政事权，原则上由镇（街道）承担支出责任；属于市与镇（街道）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

镇（街道）的支出责任、承担方式及比例。

二、改革的主要内容

（一）配合做好上级财政事权上划工作

按照上级部署要求，配合上级相关部门做好已确定为中央、省和泉州财政事权的上划工作。上划后，市级政府配合做好相关工作，及时反映有关情况和问题，原则上不再承担支出责任。对上级委托地方政府行使的财政事权，在委托范围内，市级政府以上级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。对于明确共同承担的财政事权，市级政府根据上级改革要求以及明确的职责，承担相应财政事权。

（二）推进市与镇（街道）财政事权划分

1. 调整优化市级财政事权。坚持基本公共服务的普惠性、保基本、均等化方向，在上级授权的市县财权事权范围内，在市级财力可承受范围内，加强市级在发挥引导作用、保持全市经济社会稳定、促进经济协调发展、调动全市战略性资源等方面的财政事权。市级的财政事权原则上由市级直接行使，确需委托镇（街道）行使的，报经市委、市政府批准后，由市级相关职能部门委托镇（街道）行使，并制定相应的规范性文件予以明确。对市级委托镇（街道）行使的财政事权，受委托镇（街道）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。

逐步将政府机构组织基本运转，市级承担的社会治安、城

乡社区事务、城乡规划、公共文化、群众体育、公共就业、公共卫生服务、教育基本运转、市域小流域建设、扶持重大产业转型升级、扶持重点商贸事务、设立主体为市级的市属公立医院等确定为市级财政事权，加强全市的统一管理，提高全市公共服务能力和水平。

2. 保障镇（街道）履行财政事权。强化基层政府公共服务、社会管理等职责。将地域信息强、直接面向基层、与当地居民密切相关、由镇（街道）提供更方便有效的公共服务确定为镇（街道）的财政事权，赋予镇（街道）充分自主权，更好地满足基层基本公共服务需求。镇（街道）的财政事权由镇（街道）行使，市级主要根据上级关于地方履行财政事权的规定，对镇（街道）的财政事权履行提出规范性要求，并逐步通过规范性文件的形式予以明确。

将镇级承担辖区内的基础设施维护、道路交通安全管理、城乡社区事务、镇区规划、安全生产、教育设备添置、项目征地拆迁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公共服务，确定为镇（街道）财政事权。

3. 规范市与镇（街道）共同财政事权。对受益范围跨镇域，且有公共需求并有利于促进全市经济社会协调发展的公共服务，明确为市与镇（街道）共同财政事权。根据共同基本公共服务和企业纳税贡献的受益范围、影响程度，按财权事权的构成要素、实施环节，分解细化市市级与镇（街道）承担的职责，

避免由于职责不清造成互相推诿。

将地方承担的公路建设与养护、乡村振兴、精准扶贫、教育建设、重大文化遗产保护、城乡居民基本医疗保障、最低生活保障、五老遗属退职定期补助金、小流域征迁、清淤工程、海堤维护等确定为市与镇（街道）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，市与镇（街道）共同财政事权应逐渐减少。考虑到镇（街道）区域间发展不平衡及财政体制改革仍未完全到位的实际情况，在 2022 年相关领域改革完成之前的过渡期内，有些虽属于镇（街道）事权但关系广大人民群众切身利益、全市经济社会发展关键环节以及市委、市政府鼓励发展领域，特别普惠性民生支出保障困难的，继续作为市与镇（街道）共同财政事权管理，市级主要采取以奖代补等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。其他列入镇（街道）履行财政事权的，原则上市级不再安排财政补助资金，市级相关职能部门应主动提出清理取消措施。

4. 建立财政事权划分动态调整机制。根据上级各领域改革进程及经济社会发展情况，建立市与镇（街道）财政事权动态调整机制。市级相关职能部门要根据上级有关规定，结合改革推进中发现的问题，及时对市与镇（街道）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，要根据上级的改革部署、经济社会发展需求以及各级政府

财力增长情况，在科学评估基础上，统筹研究确定承担主体，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。已经划定的财政事权，非经必要程序不得随意调整变动，确需调整的，由事权所属单位提出调整建议，会同市财政、市委编办等部门提出财政事权划分调整测算方案报市委、市政府批准。

（三）完善市与镇（街道）支出责任划分

1. 市级财政事权由市级承担支出责任。属于市级的财政事权，应当由市级财政安排经费，市级各部门不得要求镇（街道）安排配套资金。市级的财政事权如委托镇（街道）行使，要通过专项补助安排相应经费。从2020年起，市级各部门提出预算申请时，须以部门承担的财政事权为基础，非市级部门承担的财政事权不再安排预算资金。市级部门研究新增财政支出事项时，须基于事权划分的基本原则，提出新增事项职责划分和支出负担办法，并保持与该领域既有财政事权和支出责任划分相协调；对未提出事权划分和支出负担办法的，新增支出事项不予安排。

2. 镇（街道）财政事权由镇（街道）承担支出责任。属于镇（街道）的财政事权原则上由镇（街道）通过自有财力安排经费。对镇（街道）履行财政事权、落实支出责任存在的收支缺口，主要通过争取上级专项补助进行弥补。

3. 市与镇（街道）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，以及全市基本公共服务均等化和社会保障城乡一体化等总体要求，对体现国民待遇和公民权利、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、基本医疗保障、公共卫生服务、义务教育、基本就业服务、基本生活保障、公共文化等，要参照现有财政保障和市级补助标准，与市级专项资金预算规模相匹配，研究制定全市基础标准，并按照综合考虑人均财政供养人员和人均常住人口财力水平等因素，明确市与镇（街道）分担比例，对上级文件未明确市级负担比例的，原则上根据镇（街道）财力情况，给予定额补助或按支出总额分档确定市级分担比例。镇（街道）在确保基础标准全部落实到位的前提下，可考虑经济、物价水平等因素制定相对较高的本地区标准，并报财政及相关部门备案，所需资金自行负担。支出水平超过基础标准和财政承受能力的地区，要及时调整相关标准。镇（街道）要将自有财力优先用于基本公共服务项目，承担提供基本公共服务的兜底责任。对受益范围较广、信息获取相对复杂的财政事权，如跨镇（街道）的重大基础设施项目建设、环境保护与治理等，根据财政事权外溢程度，由市与镇（街道）按比例或市级给予适当补助方式承担支出责任。对市与镇（街道）由各自机构承担相应职责的财政事权，如科技研发等，市与镇（街道）各自承担相应支出责任。对市级承担的监督管理、出台规划、制定标准等职责，

镇（街道）承担具体执行等职责的财政事权，市与镇（街道）各自承担相应支出责任。

三、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。要将市与镇（街道）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、协同推进的格局。

（二）明确市与镇（街道）政府间财政事权划分争议的处理

在上级授权范围内的市与镇（街道）财政事权划分争议由市级政府研究确定，明确市与镇（街道）共同财政事权和市级委托镇（街道）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）完善市对镇（街道）体制分成制度

按照上级收入划分，考虑镇（街道）履职需要和财政承受能力，合理划分市与镇（街道）政府间财政收入，形成财力与事权相匹配的财政体制。进一步完善市对镇（街道）体制分成制度，增强财力薄弱镇（街道）的财力，健全绩效评价机制，规范镇（街道）对体制分成资金的使用管理。

（四）及时推动相关部门职责调整

各级各部门要进一步理顺部门职能，根据职能配置情况，调整政府间财政事权，实现市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，处理好垂直管理机构与市级政府的职责关系，为更好履行政府公共服务职能提供保障。

（五）督促镇（街道）切实履行财政事权

对属于镇（街道）的财政事权，镇（街道）政府必须履行到位，确保基本公共服务的有效提供。市级要在法律法规及上级授权的框架下指导督促镇（街道）开展绩效评价，强化镇（街道）政府履行财政事权的责任。

四、职责分工和实施步骤

（一）职责分工

各级各部门要加强组织领导，明确部门职责分工，统筹各方力量，确保市与镇（街道）财政事权和支出责任划分改革顺利推进。市财政局、市委编办等有关部门主要负责组织、协调、指导、督促推进市与镇（街道）财政事权和支出责任划分改革工作。市级相关职能部门要落实部门主体责任，按照本实施方案，结合国家财税体制改革要求，以及上级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镇（街道）意见的基础上，研究提出本部门职责范围内的财政事权和支出责任改革

具体实施方案（包括改革总体要求、主要内容、配套措施、实施时间，并制定市级、镇（街道）和市镇（街道）共同财政事权清单以及分档分担办法），并会同市财政局、市委编办按程序报请市委、市政府审核批准后实施。在改革实施过程中，有关部门要妥善处理市与镇（街道）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规范性文件中关于财政事权和支出责任划分的相关规定。

（二）实施步骤

1. 2019 年：落实上级部署要求，加强与上级相关职能部门的对接，全面启动我市 13 个领域财政事权和支出责任划分改革的调查研究（各领域改革工作由各职能部门牵头负责，详见附件），做细做实相关准备工作，配合上级部门做好相关领域的财政事权和支出责任上划工作。

2. 2020 年：根据上级改革进程，结合实际，循序渐进，在教育、医疗卫生、环境保护、交通运输、就业和社会保险、基本生活保障、住房保障、公共文化、公共体育、残疾人服务等 10 个基本公共服务领域开展试点，制定出台 10 个领域财政事权和支出责任划分改革具体实施方案。

3. 2021 年：10 个基本公共服务领域涉及的具体改革事项全部实施到位，在涉农、涉企、科技等 3 个领域开展试点，制定出台 3 个领域财政事权和支出责任划分改革具体实施方案。

4. 2022年：涉农、涉企、科技等3个领域涉及的具体改革事项全部实施到位，总结改革经验，全面推进其他领域改革，逐步形成权责清晰、负担合理的市与镇（街道）财政事权和支出责任划分框架及分级财政事权项目清单。各职能部门应当及时梳理需要上升为规范性文件的内容，并按法定要求报送市政府适时制订或修订（各领域改革工作由各职能部门牵头负责，总体协调总结工作由市财政局、市委编办牵头负责，规范性文件的合法性审查及清理由市司法部门负责）。

财政事权和支出责任划分改革是建立科学规范的政府间关系的核心内容，是完善国家治理体系的一项基础性、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。各级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上级的决策部署上来，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，扎实稳妥推进市与镇（街道）财政事权和支出责任划分改革，为建立健全现代财政制度，加快推进建设提供有力保障。

附件：市与镇（街道）财政事权和支出责任划分改革分工表

附件

市与镇（街道）财政事权和支出 责任划分改革分工表

| 改革领域 | 牵头部门 |
|---------|--|
| 教育 | 市教育局 |
| 医疗卫生 | 市卫健局、市场监管局 |
| 环境保护 | 泉州市晋江生态环境局 |
| 交通运输 | 市交通局 |
| 就业和社会保险 | 市人社局、泉州市医疗保障局晋江分局 |
| 基本生活保障 | 市民政局 |
| 住房保障 | 市住建局 |
| 公共文化 | 市委宣传部、市文旅局 |
| 公共体育 | 市体育局 |
| 残疾人服务 | 市残联 |
| 涉农 | 市农业农村局、水利局、自然资源局等相关涉农职能部门，市 财政局 |
| 涉企 | 市发改局、工信局、商务局、科技局、金融工作局等相关涉企 职能部门，市财政局 |
| 科技 | 市科技局 |

市有关单位：宣传部、编办、发展和改革委员会、教育局、科学技术局、工业和信息化局、公安局、民政局、财政局、人力资源和社会保障局、自然资源局、住房和城乡建设局、交通运输局、农业农村局、林业和园林绿化局、水利局、商务局、文化和旅游局、卫生健康局、退役军人事务局、应急管理局、审计局、市场监督管理局、体育局、统计局、金融工作局、信访局、城市管理局、泉州市晋江生态环境局、泉州医疗保障局晋江分局、残联。

晋江市人民政府办公室

2019年12月31日印发
