

# 国务院办公厅关于进一步推进省以下 财政体制改革工作的指导意见

国办发〔2022〕20号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

省以下财政体制是政府间财政关系制度的组成部分，对于建立健全科学的财税体制，优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安具有重要作用。党的十八大以来，按照党中央、国务院决策部署，根据中央与地方财政事权和支出责任划分改革安排，各地不断完善省以下财政体制，充分发挥财政职能作用，在推动经济社会发展、保障和改善民生以及落实基层“三保”（保基本民生、保工资、保运转）任务等方面取得积极成效。同时，省以下财政体制还存在财政事权和支出责任划分不尽合理、收入划分不够规范、有的转移支付定位不清、一些地方“三保”压力较大、基本公共服务均等化程度有待提升等问题。为更好发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用，健全省以下财政体制，增强基层公共服务保障能力，经国务院同意，现提出以下意见。

## 一、总体要求

**（一）指导思想。**以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的十九大和十九届历次全会精神，坚持稳中求进工作总基调，完整、准确、全面贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，按照深化财税体制改革和建立现代财政制度的总体要求，进一步理顺省以下政府间财政关系，建立健全权责配置更为合理、收入划分更加规范、财力分布相对均衡、基层保障更加有力的省以下财政体制，促进加快建设全国统一大市场，推进基本公共服务均等化，推动高质量发展，为全面建设社会主义现代化国家提供坚实保障。

## （二）基本原则。

——**坚持统一领导、全面规范。**坚持党中央集中统一领导，厘清政府与市场边界，保持与行政管理体制相适应，在中央和地方分税制的原则框架内，遵循完善政府间财政关系的基本原则，理顺地方各级财政事权和支出责任以及政府间收入划分关系等，逐步形成规范的省以下财政体制。

——**坚持因地制宜、激励相容。**坚持省负总责、分级负责，尊重地方的自主性和首创精神，鼓励各地区因地制宜采取差异化措施，激励与约束并重，充分调动省以下各级政府积极性，以增量改革为主、适度调整存量结构，优化权责配置和财力格局，增强财政体制的适应性和有效性。

——**坚持稳中求进、守正创新。**把握好改革的节奏与力度，平稳有序推进改革，保持财政体制连贯性和政策连续性。鼓励解放思想、探索实践，着力破解体制机制难题，创新管理模式，发挥财政体制在改革发展中的引导和保障作用。

## 二、清晰界定省以下财政事权和支出责任

**（三）合理划分省以下各级财政事权。**结合本地区实际加快推进省以下各级财政事权划分改革，根据基本公共服务受益范围、信息管理复杂程度等事权属性，清晰界定省以下各级财政事权。适度强化教育、科技研发、企业职工基本养老保险、城乡居民基本医疗保险、粮食安全、跨市县重大基础设施规划建设、重点区域（流域）生态环境保护与治理、国土空间规划及用途管制、防范和督促化解地方政府债务风险等方

面的省级财政事权。将直接面向基层、由基层政府提供更为便捷有效的社会治安、市政交通、城乡建设、农村公路、公共设施管理等基本公共服务确定为市县级财政事权。

**(四) 明晰界定省以下各级财政支出责任。**按照政府间财政事权划分，合理确定省以下各级财政承担的支出责任。省级财政事权由省级政府承担支出责任，市县级财政支出责任根据其履行的财政事权确定。共同财政事权要逐步明确划分省、市、县各级支出责任，按照减轻基层负担、体现区域差别的原则，根据经济发展水平、财力状况、支出成本等，差别化确定不同区域的市县级财政支出责任。推动建立共同财政事权保障标准，按比例分担支出责任，研究逐步推进同一市县不同领域的财政支出责任分担比例统一。上级财政事权确需委托下级履行的，要足额安排资金，不得以考核评比、下达任务、要求配套资金等任何形式，变相增加下级支出责任或向下级转嫁支出责任。

### 三、理顺省以下政府间收入关系

**(五) 参照税种属性划分收入。**将税基流动性强、区域间分布不均、年度间收入波动较大的税收收入作为省级收入或由省级分享较高比例；将税基较为稳定、地域属性明显的税收收入作为市县级收入或由市县级分享较高比例。对金融、电力、石油、铁路、高速公路等领域税费收入，可作为省级收入，也可在相关市县间合理分配。除按规定上缴财政的国有资本经营收益外，逐步减少直至取消按企业隶属关系划分政府间收入的做法。

**(六) 规范收入分享方式。**税收收入应在省以下各级政府间进行明确划分，对主体税种实行按比例分享，结合各税种税基分布、收入规模、区域间均衡度等因素，合理确定各税种分享比例。对非税收入可采取总额分成、分类分成、增量分成等分享方式，逐步加以规范。省内同一税费收入在省与市、省与省直管县、市与所辖区、市与所辖县之间的归属和分享比例原则上应逐步统一。除国家另有规定外，逐步取消对各类区域的财政收入全留或增量返还政策，确需支持的通过规范的转移支付安排。逐步规范设区的市与所辖区之间的收入关系。结合税源实际合理编制各级收入预算，依法依规征收收费，严格落实退税减税降费政策，严禁虚收空转、收“过头税费”、乱收费，不得违规对税费收入指标进行考核排名。逐步清理不当干预市场和与税费收入相挂钩的补贴或返还政策。

**(七) 适度增强省级调控能力。**结合省级财政支出责任、区域间均衡度、中央对地方转移支付等因素，合理确定省级收入分享比例。基层“三保”压力较大的地区以及区域间人均支出差距较大的地区，应逐步提高省级收入分享比例，增强省级统筹调控能力。区域间资源分布不均的地区，省级可参与资源税收入分享，结合资源集中度、资源税收入规模、区域间均衡度等因素确定省级分享比例。省级财政应完善省以下增值税留抵退税分担机制，缓解退税相对集中市县的退税压力，确保退税政策及时准确落实到位。省级因规范财政体制集中的收入增量，原则上主要用于对下级特别是县级的一般性转移支付。

### 四、完善省以下转移支付制度

**(八) 厘清各类转移支付功能定位。**建立健全省以下转移支付体系，根据财政事权属性，加大对财力薄弱地区的支持力度，健全转移支付定期评估机制。一般性转移支付用于均衡区域间基本财力配置，向革命老区、民族地区、边疆地区、欠发达地区，以及担负国家安全、生态保护、粮食和重要农产品生产等职责的重要功能区域倾斜，不指定具体支出用途，由下级政府统筹安排使用。共同财政事权转移支付与财政事权和支出责任划分改革相衔接，用于履行本级政府应承担的共同财政事权支出责任，下

级政府要确保上级拨付的共同财政事权转移支付资金全部安排用于履行相应财政事权。编制预算时，共同财政事权转移支付暂列一般性转移支付。专项转移支付用于办理特定事项、引导下级干事创业等，下级政府要按照上级政府规定的用途安排使用。

**(九) 优化转移支付结构。**围绕“兜底线、促均衡、保重点”目标，调整省以下转移支付结构，优化横向、纵向财力格局，推动财力下沉，增强基层公共服务保障能力，推动落实中央重大决策部署。建立一般性转移支付合理增长机制，结合均衡区域间财力需要，逐步提高一般性转移支付规模。根据基本公共服务保障标准、支出责任分担比例、常住人口规模等，结合政策需要和财力可能等，足额安排共同财政事权转移支付，落实各级支出责任，确保共同财政事权履行到位。合理控制专项转移支付新增项目和资金规模，逐步退出市场机制能够有效调节的相关领域，整合政策目标接近、资金投入方向类同、资金管理方式相近的项目。

**(十) 科学分配各类转移支付资金。**贯彻政府过紧日子的要求，坚持勤俭节约的原则，按照规范的管理办法，围绕政策目标主要采用因素法或项目法分配各类转移支付资金。采用因素法分配资金，应选择与财政收支政策有较强相关性的因素，赋予不同因素相应权重或标准，并结合实际情况运用财政困难程度、支出成本差异、绩效结果等系数加以调节，采取公式化方式测算，体现明确的政策导向和支持重点。确需以项目形式下达的转移支付可采用项目法分配资金，遵循公平、公正、公开的原则，结合实际采取竞争性评审等方式，按照规范程序分配。转移支付资金分配应与下级政府提供基本公共服务的成本相衔接，同时充分考虑下级政府努力程度，强化绩效管理，适度体现激励约束。

## 五、建立健全省以下财政体制调整机制

**(十一) 建立财政事权和支出责任划分动态调整机制。**根据事务管理及执行方式、机构职能调整等客观实际，动态调整省以下各级财政事权和支出责任划分。健全共同财政事权支出责任动态调整机制，结合各地区经济发展、财政自给率变化、保障标准调整等情况，适时调整省以下各级财政支出责任分担比例。

**(十二) 稳步推进收入划分调整。**探索建立省以下区域间均衡度评估机制，定期开展评估。根据财政事权和支出责任划分动态调整情况，结合省以下区域间经济社会发展、财政收入分布和规模、财政收支均衡度等变化，适时稳步调整省以下政府间收入划分。省级可通过合理调整收入分享方式或分享比例等办法，抑制收入虚收空转行为。省以下各级政府财政体制调整，涉及收入和支出项目的划分以及上解等具体办法，应依法报同级人民代表大会常务委员会备案。

**(十三) 加强各类转移支付动态管理。**严格各类转移支付设立条件和决策程序，健全转移支付定期评估和退出机制。根据省以下区域间均衡度等变化，及时调整完善各类转移支付资金分配办法。加强资金绩效管理和监督，探索建立以共同财政事权转移支付和专项转移支付为重点的后评价制度，将绩效评价、后评价结果作为完善政策、安排预算、改进管理的重要依据。强化各类转移支付资金分配、拨付、使用监管，科学高效、规范合理用好资金。健全财政资金直达机制，将与中央财政直达资金对应的地方财政资金纳入直达范围，加快资金分配下达，加强资金管理和监控，根据支出轻重缓急和项目实际进度统筹安排支出，更好发挥惠企利民作用。

## 六、规范省以下财政管理

**(十四) 规范各类开发区财政管理体制。**未单独设立财政管理机构的开发区（含园区，下同）等预决算按照部门预决算管理，纳入同级政府或设立该开发区地方政府

的部门预决算并单独列示。单独设立财政管理机构的开发区，参照实行独立财政管理体制，预决算纳入同级政府或设立该开发区地方政府的预决算并单独列示。各地区在依法依规的前提下，可结合本地实际探索创新开发区财政管理体制模式，更好调动各方面积极性。各地区要加强开发区政府性债务管理，保持与财政管理体制相适应，强化开发区管委会等政府派出机构举债融资约束，坚决遏制地方政府隐性债务增量，合理控制政府债务规模，切实防范债务风险。

**(十五) 推进省直管县财政改革。**按照突出重点、利于发展、管理有效等要求，因地制宜逐步调整优化省直管县财政改革实施范围和方式。对区位优势不明显、经济发展潜力有限、财政较为困难的县，可纳入省直管范围或参照直管方式管理，加强省级对县级的财力支持。对由市级管理更有利于加强区域统筹规划、增强发展活力的县，适度强化市级的财政管理职责。

**(十六) 做实县级“三保”保障机制。**建立县级财力长效保障机制。坚持县级为主、市级帮扶、省级兜底、中央激励，全面落实基层“三保”责任。建立健全事前审核、事中监控、事后处置的工作机制，严格省级对县级“三保”支出预算安排方案的审核制度，强化“三保”支出预算执行硬性约束，加强“三保”支出库款保障和运行监控，结合实际逐步推动“三保”相关转移支付纳入省对下直达资金范围，做好“三保”风险防范和应急处置。

**(十七) 推动乡财县管工作提质增效。**将财政收入难以覆盖支出需要、财政管理能力薄弱的乡镇纳入乡财县管范围。加强财力薄弱乡镇支出保障，防范化解乡镇财政运行风险，加大对农村公益性事业发展的支持力度。结合预算管理一体化系统建设和应用，调整优化乡镇财政职能，强化县级财政对乡镇预算编制、预算执行、国有资产管理等监督，提升乡镇财政管理效率和水平。

**(十八) 加强地方政府债务管理。**坚持省级党委和政府对本地区债务风险负总责，省以下各级党委和政府按属地原则和管理权限各负其责。落实省级政府责任，按属地原则和管理权限压实市县主体责任，通过增收节支、变现资产等方式化解债务风险，切实降低市县偿债负担，坚决查处违法违规举债行为。健全地方政府债务限额分配机制，一般债务限额应与一般公共预算收入相匹配，专项债务限额应与政府性基金预算收入及项目收益等相匹配，促进融资规模与项目收益相平衡，完善专项债券资金投向领域禁止类项目清单和违规使用专项债券处理处罚机制。

各地区、各有关部门要充分认识进一步推进省以下财政体制改革的重要意义，把思想和行动统一到党中央、国务院决策部署上来，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，主动谋划，精心组织，周密安排，扎实推进改革。各省、自治区、直辖市人民政府要按照本意见要求，制定实施方案，细化政策措施，推动各项改革任务落地见效。财政部等有关部门要加强对地方的指导督促，积极配合地方推进改革，确保各项任务落地见效。

国务院办公厅  
2022年5月29日