

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

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

《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》已经党中央、国务院同意，现印发给你们，请结合实际认真贯彻落实。

国务院办公厅

2018年1月27日

（此件公开发布）

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

为全面贯彻落实党的十九大精神，进一步提高各级政府提供基本公共服务的能力和水平，按照党中央、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决策部署，现就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制定如下方案：

一、总体要求

（一）指导思想。

高举中国特色社会主义伟大旗帜，全面贯彻落实党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持稳中求进工作总基调，坚持新发展理念，紧扣我国社会主要矛盾变化，按照高质量发展的要求，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，充分发挥中央统一领导、地方组织落实的制度优势，按照加快建立现代财政制度，建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系的要求，遵循相关法律法规规定，科学界定中央与地方权责，确定基本公共服务领域共同财政事权范围，制定基本公共服务保障国家基础标准，规范中央与地方支出责任分担方式，加大基本公共服务投入，加

快推进基本公共服务均等化，织密扎牢民生保障网，不断满足人民日益增长的美好生活需要。

（二）基本原则。

——坚持以人民为中心。从解决人民最关心最直接最现实的利益问题入手，首先将教育、医疗卫生、社会保障等领域中与人直接相关的主要基本公共服务事项明确为中央与地方共同财政事权，并合理划分支出责任，同时完善相关转移支付制度，确保更好地为人民群众提供基本公共服务。

——坚持财政事权划分由中央决定。完善中央决策、地方落实的机制。基本公共服务领域共同财政事权范围、支出责任分担方式、国家基础标准由中央确定；明确地方政府职责，充分发挥地方政府区域管理优势和积极性，保障政策落实。

——坚持保障标准合理适度。既要尽力而为，加快推进基本公共服务均等化，适时调整国家基础标准，逐步提高保障水平；又要量力而行，兼顾各级财政承受能力，不超越经济社会发展阶段，兜牢基本民生保障底线。

——坚持差别化分担。充分考虑我国各地经济社会发展不平衡、基本公共服务成本和财力差异较大的国情，中央承担的支出责任要有所区别，体现向困难地区倾斜，并逐步规范、适当简化基本公共服务领域共同财政事权支出责任的分担方式。

——坚持积极稳妥推进。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是一个动态调整、不断完善的过程，既要加强顶层设计，明确改革路径和方式，又要加强与各领域管理体制改革的衔接，在管理体制和相关政策比较明确、支出责任分担机制相对稳定的民生领域首先实现突破。

（三）主要目标。

通过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，力争到 2020 年，逐步建立起权责清晰、财力协调、标准合理、保障有力的基本公共服务制度体系和保障机制。

二、主要内容

（一）明确基本公共服务领域中央与地方共同财政事权范围。

根据《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），结合《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），将涉及人民群众基本生活和发展需要、现有管理体制和政策比较清

晰、由中央与地方共同承担支出责任、以人员或家庭为补助对象或分配依据、需要优先和重点保障的主要基本公共服务事项，首先纳入中央与地方共同财政事权范围，目前暂定为八大类 18 项：一是义务教育，包括公用经费保障、免费提供教科书、家庭经济困难学生生活补助、贫困地区学生营养膳食补助 4 项；二是学生资助，包括中等职业教育国家助学金、中等职业教育免学费补助、普通高中教育国家助学金、普通高中教育免学杂费补助 4 项；三是基本就业服务，包括基本公共就业服务 1 项；四是基本养老保险，包括城乡居民基本养老保险补助 1 项；五是基本医疗保障，包括城乡居民基本医疗保险补助、医疗救助 2 项；六是基本卫生计生，包括基本公共卫生服务、计划生育扶助保障 2 项；七是基本生活救助，包括困难群众救助、受灾人员救助、残疾人服务 3 项；八是基本住房保障，包括城乡保障性安居工程 1 项。

已在国发〔2016〕49 号和国发〔2017〕9 号文件中明确但暂未纳入上述范围的基本公共文化服务等事项，在分领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革中，根据事权属性分别明确为中央财政事权、地方财政事权或中央与地方共同财政事权。基本公共服务领域共同财政事权范围，随着经济社会发展和相关领域管理体制改革的相应进行调整。

（二）制定基本公共服务保障国家基础标准。

国家基础标准由中央制定和调整，要保障人民群众基本生活和发展需要，兼顾财力可能，并根据经济社会发展逐步提高，所需资金按中央确定的支出责任分担方式负担。参照现行财政保障或中央补助标准，制定义务教育公用经费保障、免费提供教科书、家庭经济困难学生生活补助、贫困地区学生营养膳食补助、中等职业教育国家助学金、城乡居民基本养老保险补助、城乡居民基本医疗保险补助、基本公共卫生服务、计划生育扶助保障 9 项基本公共服务保障的国家基础标准。地方在确保国家基础标准落实到位的前提下，因地制宜制定高于国家基础标准的地区标准，应事先按程序报上级备案后执行，高出部分所需资金自行承担。对困难群众救助等其余 9 项不易或暂不具备条件制定国家基础标准的事项，地方可结合实际制定地区标准，待具备条件后，由中央制定国家基础标准。法律法规或党中央、国务院另有规定的，从其规定。

（三）规范基本公共服务领域中央与地方共同财政事权的支出责任分担方式。

根据地区经济社会发展总体格局、各项基本公共服务的不同属性以及财力实际状况，基本公共服务领域中央与地方共同财政事权的支出责任主要实行中央与地方按比例分担，并保持基本稳定。具体明确和规范如下：

一是中等职业教育国家助学金、中等职业教育免学费补助、普通高中教育国家助学金、普通高中教育免学杂费补助、城乡居民基本医疗保险补助、基本公共卫生服务、计划生育扶助保障 7 个事项，实行中央分档分担办法：第一档包括内蒙古、广西、重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆 12 个省（区、市），中央分担 80%；第二档包括河北、山西、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北、湖南、海南 10 个省，中央分担 60%；第三档包括辽宁、福建、山东 3 个省，中央分担 50%；第四档包括天津、江苏、浙江、广东 4 个省（市）和大连、宁波、厦门、青岛、深圳 5 个计划单列市，中央分担 30%；第五档包括北京、上海 2 个直辖市，中央分担 10%。按照保持现有中央与地方财力格局总体稳定的原则，上述分担比例调整涉及的中央与地方支出基数划转，按预算管理有关规定办理。

二是义务教育公用经费保障等 6 个按比例分担、按项目分担或按标准定额补助的事项，暂按现行政策执行，具体如下：义务教育公用经费保障，中央与地方按比例分担支出责任，第一档为 8：2，第二档为 6：4，其他为 5：5。家庭经济困难学生生活补助，中央与地方按比例分担支出责任，各地区均为 5：5，对人口较少民族寄宿生增加安排生活补助所需经费，由中央财政承担。城乡居民基本养老保险补助，中央确定的基础养老金标准部分，中央与地方按比例分担支出责任，中央对第一档和第二档承担全部支出责任，其他为 5：5。免费提供教科书，免费提供国家规定课程教科书和免费为小学一年级新生提供正版学生字典所需经费，由中央财政承担；免费提供地方课程教科书所需经费，由地方财政承担。贫困地区学生营养膳食补助，国家试点所需经费，由中央财政承担；地方试点所需经费，由地方财政统筹安排，中央财政给予生均定额奖补。受灾人员救助，对遭受重特大自然灾害的省份，中央财政按规定的补助标准给予适当补助，灾害救助所需其余资金由地方财政承担。

三是基本公共就业服务、医疗救助、困难群众救助、残疾人服务、城乡保障性安居工程 5 个事项，中央分担比例主要依据地方财力状况、保障对象数量等因素确定。

对上述共同财政事权支出责任地方承担部分，由地方通过自有财力和中央转移支付统筹安排。中央加大均衡性转移支付力度，促进地区间财力均衡。党中央、国务院明确规定比照享受相关区域政策的地区继续按相关规定执行。中央与新疆生产建设兵团财政事权和支出责任划分，参照中央与地方划分原则执行；财政支持政策原则上参照新疆维吾尔自治区执行，并适当考虑兵团的特殊因素。

（四）调整完善转移支付制度。

在一般性转移支付下设立共同财政事权分类分档转移支付，原则上将改革前一般性转移支付和专项转移支付安排的基本公共服务领域共同财政事权事项，统一纳入共同财政事权分类分档转移支付，完整反映和切实履行中央承担的基本公共服务领域共同财政事权的支出责任。

（五）推进省以下支出责任划分改革。

中央财政要加强对省以下共同财政事权和支出责任划分改革的指导。对地方承担的基本公共服务领域共同财政事权的支出责任，省级政府要考虑本地区实际，根据各项基本公共服务事项的重要性、受益范围和均等化程度等因素，结合省以下财政体制，合理划分省以下各级政府的支出责任，加强省级统筹，适当增加和上移省级支出责任。县级政府要将自有财力和上级转移支付优先用于基本公共服务，承担提供基本公共服务的组织落实责任；上级政府要通过调整收入划分、加大转移支付力度，增强县级政府基本公共服务保障能力。

三、配套措施

（一）明确部门管理职责。中央财政在落实中央承担的支出责任、做好资金保障的同时，要切实加强对地方财政履行支出责任的指导和监督。中央有关部门要积极推动相关基本公共服务领域管理体制改革，调整完善制度政策，指导和督促地方落实相关服务标准。地方财政要确保地方承担的支出责任落实到位。地方有关部门要认真执行相关政策，履行好提供基本公共服务的职责。

（二）加强基本公共服务项目预算管理。中央财政要根据国家基础标准、分担比例等因素，优先足额安排并提前下达、及时拨付共同财政事权分类分档转移支付。地方财政要完整、规范、合理编制基本公共服务项目预算，保证资金及时下达和拨付，完善基本公共服务项目预算管理流程，加大预算公开力度。

（三）推进基本公共服务大数据平台建设。财政及相关部门要建立规范的数据采集制度，统一数据标准，加快基本公共服务大数据平台建设，收集汇总各项基本公共服务相关数据，实现信息共享，为测算分配转移支付资金、落实各方责任、实现基本公共服务便利可及提供技术支撑。

（四）强化监督检查和绩效管理。加强对基本公共服务事项基础标准落实、基础数据真实性、资金管理使用规范性、服务便利可及性等方面的监督检查，保证支出责任落实。按照“谁使用、谁负责”的原则，对基本公共服务项目全面实施绩效管理，不断提高资金使用效益和基本公共服务质量。

四、实施时间

本方案自 2019 年 1 月 1 日起实施。

附件：基本公共服务领域中央与地方共同财政事权清单及基础标准、支出责任划分情况表

附件

基本公共服务领域中央与地方共同财政事权清单 及基础标准、支出责任划分情况表

| 共同财政事权事项 | | 基础标准 | 支出责任及分担方式 |
|----------|----------------|--|--|
| 义务教育 | 1.公用经费保障 | 中央统一制定基准定额。在此基础上，继续按规定提高寄宿制学校等公用经费水平，并单独核定义务教育阶段特殊教育学校和随班就读残疾学生公用经费等。 | 中央与地方按比例分担。第一档为 8：2，第二档为 6：4，其他为 5：5。 |
| | 2.免费提供教科书 | 中央制定免费提供国家规定课程教科书和免费为小学一年级新生提供正版学生字典补助标准，地方制定免费提供地方课程教科书补助标准。 | 免费提供国家规定课程教科书和免费为小学一年级新生提供正版学生字典所需经费，由中央财政承担；免费提供地方课程教科书所需经费，由地方财政承担。 |
| | 3.家庭经济困难学生生活补助 | 中央制定家庭经济困难寄宿生和人口较少民族寄宿生生活补助国家基础标准。中央按国家基础标准的一定比例核定家庭经济困难非寄宿生生活补助标准，各地可以结合实际分档确定非寄宿生具体生活补助标准。 | 中央与地方按比例分担，各地区均为 5：5，对人口较少民族寄宿生增加安排生活补助所需经费，由中央财政承担。 |
| | 4.贫困地区学生营养膳食补助 | 中央统一制定膳食补助国家基础标准。 | 国家试点所需经费，由中央财政承担；地方试点所需经费，由地方财政统筹安排，中央财政给予生均定额奖补。 |
| 学生资助 | 5.中等职业教育国家助学金 | 中央制定资助标准。 | 中央与地方分档按比例分担。第一档分担比例统一为 8：2；第二档，生源地为第一档地区的，分担比例为 8：2，生源地为其他地区的，分担比例为 6：4；第 |

| | | | |
|--------|-----------------|---------------------------------|---|
| | | | 三档、第四档、第五档，生源地为第一档地区的，分担比例为 8：2，生源地为第二档地区的，分担比例为 6：4，生源地为其他地区的，与就读地区分担比例一致，分别为 5：5、3：7、1：9。 |
| | 6.中等职业教育免学费补助 | 中央制定测算补助标准，地方可以结合实际确定具体补助标准。 | 中央统一实施的免学费补助所需经费，由中央与地方分档按比例分担。第一档分担比例统一为 8：2；第二档，生源地为第一档地区的，分担比例为 8：2，生源地为其他地区的，分担比例为 6：4；第三档、第四档、第五档，生源地为第一档地区的，分担比例为 8：2，生源地为第二档地区的，分担比例为 6：4，生源地为其他地区的，与就读地区分担比例一致，分别为 5：5、3：7、1：9。 |
| | 7.普通高中教育国家助学金 | 中央制定平均资助标准，地方可以按规定结合实际确定分档资助标准。 | 所需经费由中央与地方分档按比例分担。第一档为 8：2，第二档为 6：4，第三档为 5：5，第四档为 3：7，第五档为 1：9。 |
| | 8.普通高中教育免学杂费补助 | 中央逐省核定补助标准，地方可以结合实际确定具体补助标准。 | 中央统一实施的免学杂费补助所需经费，由中央与地方分档按比例分担。第一档为 8：2，第二档为 6：4，第三档为 5：5，第四档为 3：7，第五档为 1：9。 |
| 基本就业服务 | 9.基本公共就业服务 | 由地方结合实际制定标准。 | 主要依据地方财力状况、保障对象数量等因素确定。 |
| 基本养老保险 | 10.城乡居民基本养老保险补助 | 由中央制定基础标准。 | 中央确定的基础养老金标准部分，中央与地方按比例分担。中央对第一档和第二档承担全部支出责任，其他为 5：5。 |
| 基本医疗保障 | 11.城乡居民基本医疗保险补助 | 由中央制定指导性补助标准，地方结合实际确定具体补助标准。 | 中央与地方分档按比例分担。第一档为 8：2，第二档为 6：4，第三档为 5：5，第四档为 3：7，第五档为 1：9。 |
| | 12.医疗救助 | 由地方结合实际制定标准。 | 主要依据地方财力状况、保障对象数量等因素确定。 |

| | | | |
|------------|-----------------------------------|----------------------------|--|
| 基本卫生 计生 | 13.基本公共卫生服务 | 由中央制定基础标准。 | 中央与地方分档按比例分担。第一档为 8：2，第二档为 6：4，第三档为 5：5，第四档为 3：7，第五档为 1：9。 |
| | 14.计划生育扶助保障 | 由中央制定基础标准。 | 中央与地方分档按比例分担。第一档为 8：2，第二档为 6：4，第三档为 5：5，第四档为 3：7，第五档为 1：9。 |
| 基本生活 救助 | 15.困难群众救助 | 由地方结合实际制定标准。 | 主要依据地方财政困难程度、保障对象数量等因素确定。 |
| | 16.受灾人员救助 | 中央制定补助标准，地方可以结合实际确定具体救助标准。 | 对遭受重特大自然灾害的省份，中央财政按规定的补助标准给予适当补助，灾害救助所需其余资金由地方财政承担。 |
| | 17.残疾人服务 | 由地方结合实际制定标准。 | 主要依据地方财力状况、保障对象数量等因素确定。 |
| 基本住房 保障 | 18.城乡保障性安居工程（包括城镇保障性安居工程和农村危房改造等） | 由地方结合实际制定标准。 | 主要依据地方财力状况、年度任务量等因素确定。 |