

国务院批转财政部关于完善省以下财政管理体制有关问题的通知

国发〔2002〕26号 2002年12月26日

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

国务院同意财政部《关于完善省以下财政管理体制有关问题的意见》，现转发给你们，请认真贯彻执行。

关于完善省以下财政管理体制有关问题的意见

（财政部 二〇〇二年十二月九日）

根据《国务院关于印发所得税收入分享改革方案的通知》（国发〔2001〕37号）要求，各省、自治区、直辖市和计划单列市人民政府要结合所得税收入分享改革，完善所属市、县的财政管理体制（含省会城市的财政管理体制，以下简称省以下财政管理体制）。结合近年来省以下财政管理体制运行情况，现对完善省以下财政管理体制有关问题提出如下意见：

一、完善省以下财政管理体制的目标和原则

1994年实行分税制财政管理体制以来，各地比照中央对地方的分税制模式，陆续调整了省以下财政管理体制，配套建立了转移支付制度。总体上看，现行省以下财政管理体制调动了各级政府发展经济和组织收入的积极性，基本保证了各级地方政府正常运转和各项事业发展的资金需要。但是，受多种因素的影响，省以下财政管理体制也存在一些问题，如按企业隶属关系划分收入妨碍了企业的公平竞争，地区间财力差距呈扩大趋势，一些基层政府财政运转困难等。彻底解决这些问题，治本之策是促进地区经济均衡发展，转变政府职能，调整财政支出结构，量力而行办各项事业。从财政工作看，需要结合所得税收入分享改革，进一步完善省以下财政管理体制。

近期内，完善省以下财政管理体制的目标是：充分调动各级政府增收节支的积极性，切实保证机关事业单位工作人员工资的及时足额发放和基层政权的正常运转，逐步缩小辖区内地区间财力

差距，促进国民经济及各项事业的持续快速健康发展。

完善省以下财政管理体制应坚持以下原则：一是突出重点，适当增强财政困难县（含县级市、旗，下同）、乡（含镇、苏木，下同）的财力；二是积极稳妥，在采取有效措施完善省以下财政管理体制的同时，保证各级地方财政的平稳运行，省以下财力调整主要通过增量进行；三是简明规范，在确保完善财政管理体制目标实现的前提下，办法力求简单透明，统一规范，便于操作。

二、合理界定省以下各级政府的事权范围和财政支出责任

各地要按照建立公共财政框架的基本要求，依法界定各级政府的事权范围，进一步明确省以下各级政府的财政支出责任。

在明确划分各级政府财政支出责任的基础上，各级政府要各负其责，严格实行行政执法责任制。凡属省、市（指地级市、州、盟，以下简称市级）政府承担的财政支出，省、市级财政应积极筹措资金加以保障，不得以任何形式转嫁给县、乡财政。省、市级政府委托县、乡政府承办的事务，要足额安排对县、乡财政的专项拨款，不留资金缺口，不得要求县、乡财政安排配套资金。属于共同事务，应根据各方受益程度，并考虑县、乡财政的承受能力，确定合理的负担比例，积极探索共同事务的经费负担办法。

三、合理划分省以下各级政府财政收入

各地要根据各级政府的财政支出责任以及收入分布结构,合理确定各级政府财政收入占全省财政收入的比重。省以下地区间人均财力差距较小的地区,要适当降低省、市级财政收入比重,保证基层财政有稳定的收入来源,调动基层政府组织收入的积极性;省以下地区间人均财力差距较大的地区,要适当提高省、市级财政收入比重,并将因此而增加的收入用于对县、乡的转移支付,调节地区间财政收入差距。省、市级财政不得将因完善体制增加的收入用于提高本级财政支出标准或增加本级财政支出。

省以下各级政府间财政收入的划分,要按照完善省以下财政管理体制的原则,结合各地实际,采用按税种或按比例分享等规范办法,打破按企业隶属关系划分收入的做法,为推进企业的改组改制、兼并重组和建立现代企业制度创造条件。为了降低县、乡财政收入风险,保证县、乡财政收入的稳定,应当在兼顾税收征管效率的前提下,将年度间波动幅度大、流动性强、地区之间税基分布悬殊的税种作为省、市级财政收入或主要由省、市级财政分享。

四、进一步规范省以下转移支付制度

省、市级财政要采取有效措施,切实帮助解决县、乡财政困难。在明确划分省以下各级政府财政收入和财政支出的基础上,建立规范的财政转移支付制度。

省级财政要按照有关客观因素和开支标准,合理测算所属市级、县级机关事业单位工作人员工资和政权正常运转等基本财政支出需求。对县、乡财政收入不能满足基本财政支出需求部分,省、市级财政要通过增加一般性转移支付的方式逐步加以解决。由市级政府确定县、乡财政管理体制的地区,省级财政要督促市级财政参照省级财政测算出的各县基本财政支出需求,出台弥补各县基本财政支出缺口的具体办法,并报省级财政部门备案。

省、市级政府要承担起分级管理的应尽职责,除了中央财政下达的转移支付资金外,要通过优化财政支出结构,压缩本级支出和专项拨款等方式,积极筹措资金,增加一般性转移支付资金规

模,加大对财政困难县、乡的支持力度。

转移支付资金的分配要力求公平、公正和合理,要通过公式化方式分配转移支付资金,尽量减少中间环节。转移支付的形式要力求简化并相对稳定。对原体制补助、原体制上解等较为确定的转移支付要进行归并。省、市级财政要采取措施保证中央安排的转移支付资金落实到县、乡。

五、根据乡经济状况合理确定乡财政管理体制

各地要根据乡经济状况,区别对待,合理确定乡财政管理体制,妥善处理县与乡的财政分配关系,避免向乡财政转嫁支出。对经济欠发达、财政收入规模较小的乡,其财政支出可由县财政统筹安排,以保障其合理的财政支出需要;对经济较为发达、财政收入规模较大、财政收入增长能够满足自身支出需要的乡,可实行相对规范的财政管理体制,以调动其发展经济和增加收入的积极性。要进一步加强乡财政的管理,约束乡政府行为。乡财政要严格执行国家有关规定,除接受中央转贷外,不得举债或为企业、建设项目出具担保。

六、强化财政预算管理,提高财政资金使用效率

(一)要按照建立公共财政框架的要求并区别轻重缓急,调整支出结构,合理确定财政支出顺序。要确保基层机关事业单位职工工资、离退休人员离退休费和基本养老金以及国有企业下岗职工基本生活费等按时足额发放。在基层政权基本财政支出需要没有充分保证的情况下,不得将财政资金投入到其他领域,更不能用于安排一些“形象工程”、“政绩工程”。对按国家规定由财政安排的机关事业单位职工工资性支出,各级财政要足额安排,并全部纳入财政在国库开设的工资专户,专门用于工资发放。

(二)要进一步规范财政资金供给范围,解决财政供养人口过多、包揽过宽的问题。行政事业单位要严格实行定编定员,对超编人员,要采取措施,限期清理辞退。要加强对事业单位的管理,改进事业经费的拨付办法,科学核定对事业单位的拨款数额。

(三)要稳步推进预算管理改革,强化预算管理。通过实行部门预算、国库集中收付和政府采购制度等改革措施,提高财政资金使用效率。