



最新法律文件解读丛书

行政与执行 法律文件解读

【行政法规、法规性文件与解读】

为建立现代财政制度筑牢基础

——财政部有关负责人解读《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》

【司法解释、司法解释性文件与解读】

最高人民法院赔偿办负责人对《最高人民法院关于审理民事、行政诉讼中

司法赔偿案件适用法律若干问题的解释》答记者问

解读《最高人民法院关于进一步推进案件繁简分流优化司法资源配置的若干意见》

【司法实务问题研究】

行政协议单方变更权的司法审查路径探析

【新类型疑难案例选评】

荆州鑫海石化公司不服长航公安局宜昌水上消防支队火灾事故原因认定案

[评析] 火灾事故原因认定中的调查取证行为是否具有可诉性

主编 / 江必新

· 总第 142 辑 ·

(2016.10)

出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政与执行法律文件解读·总第142辑/江必新主编. —北京: 人民法院出版社, 2016. 10

(最新法律文件解读丛书)

ISBN 978 - 7 - 5109 - 1596 - 3

I. ①行… II. ①江… III. ①行政法 - 法律解释 - 中国
IV. ①D922. 105

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 254295 号

行政与执行法律文件解读·总第142辑

主编 江必新

责任编辑 丁丽娜

出版发行 人民法院出版社

地 址 北京市东城区东交民巷27号 邮编 100745

电 话 (010) 67550608 (责任编辑) 67550558 (发行部查询)
65223677 (读者服务部)

客服 QQ 2092078039

网 址 <http://www.courtbook.com.cn>

E - mail courtbook@sina.com

印 刷 三河市国英印务有限公司

经 销 新华书店

开 本 787×1092 毫米 1/16

字 数 140 千字

印 张 8

版 次 2016 年 10 月第 1 版 2016 年 10 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 5109 - 1596 - 3

定 价 16.00 元

卷首语

2016年8月24日，国务院印发了《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》（以下简称《指导意见》），这是国务院第一次比较系统地从政府公共权力纵向配置角度推进财税体制改革的重要文件。《指导意见》从七个方面提出改革方向：一是适度加强中央的财政事权；二是保障和督促地方履行财政事权；三是在现有基础上减少并规范中央与地方共同的财政事权；四是建立财政事权划分动态调整机制；五是中央和地方的财政事权要分别确定由中央和地方承担支出责任；六是中央与地方共同财政事权要区分情况划分支出责任；七是加快省以下财政事权和支出责任划分改革。

2016年9月7日，最高人民法院公布《关于审理民事、行政诉讼中司法赔偿案件适用法律若干问题的解释》（以下简称《解释》）。最高人民法院赔偿办负责人强调了《解释》适用的几个要点：一是《解释》遵循的指导原则和体例特点；二是《解释》在侵权行为范围界定问题上对以往司法解释的调整；三是如何理解和适用国家不承担赔偿责任和减轻赔偿责任的情形；四是《解释》首次规定了非刑事司法赔偿中的精神损害赔偿。

2016年9月12日，最高人民法院发布《关于进一步推进案件繁简分流优化司法资源配置的若干意见》（以下简称《意见》）。《意见》着眼于用好用足现有制度、不断创新工作机制、大力推广经验做法、积极开展探索试点、合理利用人力资源等五大内容，是推进人民法院执法办案工作的关键举措，是深化司法改革的重要内容。

《最新法律文件解读》丛书

编委会

(按姓氏笔画为序)

叶晓颖 刘合华 宋晓明 张勇健 张益民
杨临萍 陈建德 周峰 郑学林 姜启波
贺小荣 胡云腾 胡仕浩 夏道虎 黄永维
程新文 裴显鼎 颜茂昆 戴长林

执行编辑 丁丽娜 陈映锦

编辑部 范春雪 (010) 67550525
姜 峤 (010) 67550573
丁丽娜 (010) 67550608
唐 盼 (010) 67550508
陈映锦 (010) 67550562

目 录

【行政法规、法规性文件与解读】

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
(2016年8月24日) 1
- 为建立现代财政制度筑牢基础
——财政部有关负责人解读《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》 9

国务院

- 关于促进创业投资持续健康发展的若干意见
(2016年9月16日) 12

国务院

- 关于修改《国务院对确需保留的行政审批项目设定行政许可的
决定》的决定
(2016年8月25日) 20

【部门规章、规章性文件与解读】

国家工商行政管理总局 国家税务总局 国家发展和改革委员会
国务院法制办公室

- 关于实施个体工商户营业执照和税务登记证“两证整合”的意见
(2016年8月29日) 21
- 两部门有关负责人就实施个体工商户营业执照和税务登记证
“两证整合”答记者问 26
- 人力资源社会保障部
- 关于“先照后证”改革后加强人力资源市场事中事后监管的意见
(2016年5月25日) 33
- 解读《关于“先照后证”改革后加强人力资源市场事中
事后监管的意见》 38

交通运输部

中华人民共和国海事行政许可条件规定

(2015年5月29日) 45

【司法解释、司法解释性文件与解读】

最高人民法院

关于审理民事、行政诉讼中司法赔偿案件适用法律若干问题的解释

(2016年9月7日) 61

最高人民法院赔偿办负责人对《最高人民法院关于审理民事、行政诉

讼中司法赔偿案件适用法律若干问题的解释》答记者问 66

最高人民法院

关于进一步推进案件繁简分流优化司法资源配置的若干意见

(2016年9月12日) 75

解读《最高人民法院关于进一步推进案件繁简分流优化司法

资源配置的若干意见》 79

【地方司法业务文件与解读】

重庆市高级人民法院

执行案件委托调查令实施规则(试行)

(2016年9月14日) 94

武汉市中级人民法院

关于建立无财产可供执行案件退出和恢复执行机制的

意见(试行)

(2016年8月3日) 97

武汉市中级人民法院

关于执行实施案件委托律师财产调查制度的意见(试行)

(2016年8月3日) 101

【司法实务问题研究】

行政协议单方变更权的司法审查路径探析 许鹏乐 巍 103

【新类型疑难案例选评】

荆州鑫海石化公司不服长航公安局宜昌水上消防支队

火灾事故原因认定案

[评析]火灾事故原因认定中的调查取证行为是否

具有可诉性 肖杰 114

[行政法规、法规性文件与解读]

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

2016年8月24日

国发〔2016〕49号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

合理划分中央与地方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，是推进国家治理体系和治理能力现代化的客观需要。根据党的十八大和十八届三中、四中、五中全会提出的建立事权和支出责任相适应的制度、适度加强中央事权和支出责任、推进各级政府事权规范化法律化的要求，按照党中央、国务院决策部署，现就推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革提出如下指导意见。

一、推进财政事权和支出责任划分改革的必要性

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。改革开放以来，中央与地方财政关系经历了从高度集中的统收统支到“分灶吃饭”、包干制，再到分税制财政体制的变化，财政事权和支出责任划分逐渐明确，特别是1994年实施的分税制改革，初步构建了中国特色社会主义制度下中央与地方财政事权和支出责任划分的体系框架，为我国建立现代财政制度奠定了良好基础。总体看，我国财政事权和支出责任划分为坚持党的领导、人民主体地位、依法治国

提供了有效保障，調動了各方面的積極性，對完善社會主義市場經濟體制、保障和改善民生、促進社會公平正義，以及解決經濟社會發展中的突出矛盾和問題發揮了重要作用。

但也要看到，新的形勢下，現行的中央與地方財政事權和支出責任劃分還不同程度存在不清晰、不合理、不規範等問題，主要表現在：政府職能定位不清，一些本可由市場調節或社會提供的事務，財政包攬過多，同時一些本應由政府承擔的基本公共服務，財政承擔不夠；中央與地方財政事權和支出責任劃分不盡合理，一些本應由中央直接負責的事務交給地方承擔，一些宜由地方負責的事務，中央承擔過多，地方沒有擔負起相應的支出責任；不少中央和地方提供基本公共服務的職責交叉重疊，共同承擔的事項較多；省以下財政事權和支出責任劃分不盡規範；有的財政事權和支出責任劃分缺乏法律依據，法治化、規範化程度不高。

這種狀況不利於充分发挥市場在資源配置中的決定性作用，不利於政府有效提供基本公共服務，與建立健全現代財政制度、推動國家治理體系和治理能力現代化的要求不相適應，必須積極推進中央與地方財政事權和支出責任劃分改革。

二、指導思想、總體要求和劃分原則

（一）指導思想

高舉中國特色社會主義偉大旗幟，全面貫徹黨的十八大和十八屆三中、四中、五中全會精神，深入貫徹習近平總書記系列重要講話精神，適應、把握和引領經濟發展新常態，堅持“五位一體”總體布局和“四個全面”戰略布局，牢固樹立和貫徹落實創新、協調、綠色、開放、共享的發展理念，遵循憲法和政府組織法的相關規定，按照完善社會主義市場經濟體制總體要求和深化財稅體制改革總體方案，立足全局、着眼長遠、統籌規劃、分步實施，科學合理劃分中央與地方財政事權和支出責任，形成中央領導、合理授權、依法規範、運轉高效的財政事權和支出責任劃分模式，落實基本公共服務提供責任，提高基本公共服務供給效率，促進各級政府更好履職盡責。

（二）總體要求

1. 堅持中國特色社會主義道路和黨的領導。通過合理劃分中央與地方在

基本公共服务提供方面的任务和职责，形成科学合理、职责明确的财政事权和支出责任划分体系，充分发挥中国特色社会主义制度在维护社会公平正义和促进共同富裕方面的优势，确保党的路线、方针、政策得到贯彻落实，为加强和改善党的领导提供更好保障。

2. 坚持财政事权由中央决定。在完善中央决策、地方执行的机制基础上，明确中央在财政事权确认和划分上的决定权，适度加强中央政府承担基本公共服务的职责和能力，维护中央权威。要切实落实地方政府在中央授权范围内履行财政事权的责任，最大限度减少中央对微观事务的直接管理，发挥地方政府因地制宜加强区域内事务管理的优势，调动和保护地方干事创业的积极性和主动性。

3. 坚持有利于健全社会主义市场经济体制。要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，促进社会主义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。

4. 坚持法治化规范化道路。要将中央与地方财政事权和支出责任划分基本规范以法律和行政法规的形式规定，将地方各级政府间的财政事权和支出责任划分相关制度以地方性法规、政府规章的形式规定，逐步实现政府间财政事权和支出责任划分法治化、规范化，让行政权力在法律和制度的框架内运行，加快推进依法治国、依法行政。

5. 坚持积极稳妥统筹推进。要从积极稳妥推进中央与地方事权和支出责任划分改革的全局出发，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。要处理好改革与稳定发展、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，加强中央与地方之间以及各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）划分原则

1. 体现基本公共服务受益范围。体现国家主权、维护统一市场以及受益范围覆盖全国的基本公共服务由中央负责，地区性基本公共服务由地方负责，

跨省（區、市）的基本公共服務由中央與地方共同負責。

2. 兼顧政府職能和行政效率。結合我國現有中央與地方政府職能配置和機構設置，更多、更好發揮地方政府尤其是縣級政府組織能力強、貼近基層、獲取信息便利的優勢，將所需信息量大、信息複雜且獲取困難的基本公共服務優先作為地方的財政事權，提高行政效率，降低行政成本。信息比較容易獲取和甄別的全國性基本公共服務宜作為中央的財政事權。

3. 實現權、責、利相統一。在中央統一領導下，適宜由中央承擔的財政事權執行權要上劃，加強中央的財政事權執行能力；適宜由地方承擔的財政事權決策權要下放，減少中央部門代地方決策事項，保證地方有效管理區域內事務。要明確共同財政事權中央與地方各自承擔的職責，將財政事權履行涉及的战略規劃、政策決定、執行實施、監督評價等各环节在中央與地方間作出合理安排，做到財政事權履行權責明確和全過程覆蓋。

4. 激勵地方政府主動作為。通過有效授權，合理確定地方財政事權，使基本公共服務受益範圍與政府管轄區域保持一致，激勵地方各級政府盡力做好轄區範圍內的基本公共服務提供和保障，避免出現地方政府不作為或因追求局部利益而損害其他地區利益或整體利益的行为。

5. 做到支出責任與財政事權相適應。按照“誰的財政事權誰承擔支出責任”的原則，確定各級政府支出責任。對屬於中央並由中央組織實施的財政事權，原則上由中央承擔支出責任；對屬於地方並由地方組織實施的財政事權，原則上由地方承擔支出責任；對屬於中央與地方共同財政事權，根據基本公共服務的受益範圍、影響程度，區分情況確定中央和地方的支出責任以及承擔方式。

三、改革的主要內容

（一）推進中央與地方財政事權劃分

1. 適度加強中央的財政事權。堅持基本公共服務的普惠性、保基本、均等化方向，加強中央在保障國家安全、維護全國統一市場、體現社會公平正義、推動區域協調發展等方面的財政事權。強化中央的財政事權履行責任，中央的財政事權原則上由中央直接行使。中央的財政事權確需委託地方行使的，報經黨中央、國務院批准後，由有關職能部門委託地方行使，並制定相應的法

律法规予以明确。对中央委托地方行使的财政事权，受委托地方在委托范围内，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。

要逐步将国防、外交、国家安全、出入境管理、国防公路、国界河湖治理、全国性重大传染病防治、全国性大通道、全国性战略性自然资源使用和保护等基本公共服务确定或上划为中央的财政事权。

2. 保障地方履行财政事权。加强地方政府公共服务、社会管理等职责。将直接面向基层、量大面广、与当地居民密切相关、由地方提供更方便有效的基本公共服务确定为地方的财政事权，赋予地方政府充分自主权，依法保障地方的财政事权履行，更好地满足地方基本公共服务需求。地方的财政事权由地方行使，中央对地方的财政事权履行提出规范性要求，并通过法律法规的形式予以明确。

要逐步将社会治安、市政交通、农村公路、城乡社区事务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地方的财政事权。

3. 减少并规范中央与地方共同财政事权。考虑到我国人口和民族众多、幅员辽阔、发展不平衡的国情和经济社会发展的阶段性要求，需要更多发挥中央在保障公民基本权利、提供基本公共服务方面的作用，因此应保有比成熟市场经济国家相对多一些的中央与地方共同财政事权。但在现阶段，针对中央与地方共同财政事权过多且不规范的情况，必须逐步减少并规范中央与地方共同财政事权，并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，分解细化各级政府承担的职责，避免由于职责不清造成互相推诿。

要逐步将义务教育、高等教育、科技研发、公共文化、基本养老保险、基本医疗和公共卫生、城乡居民基本医疗保险、就业、粮食安全、跨省（区、市）重大基础设施项目建设和环境保护与治理等体现中央战略意图、跨省（区、市）且具有地域管理信息优势的基本公共服务确定为中央与地方共同财政事权，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。财政事权划分要根据客观条件变化进行动态调整。在条件成熟时，将全国范围内环境质量监测和对全国生态具有

基础性、战略性作用的生态环境保护等基本公共服务，逐步上划为中央的财政事权。对新增及尚未明确划分的基本公共服务，要根据社会主义市场经济体制改革进展、经济社会发展需求以及各级政府财力增长情况，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中央财政事权、地方财政事权或中央与地方共同财政事权。

（二）完善中央与地方支出责任划分

1. 中央的财政事权由中央承担支出责任。属于中央的财政事权，应当由中央财政安排经费，中央各职能部门和直属机构不得要求地方安排配套资金。中央的财政事权如委托地方行使，要通过中央专项转移支付安排相应经费。

2. 地方的财政事权由地方承担支出责任。属于地方的财政事权原则上由地方通过自有财力安排。对地方政府履行财政事权、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发行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弥补。地方的财政事权如委托中央机构行使，地方政府应负担相应经费。

3. 中央与地方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，体现国民待遇和公民权利、涉及全国统一市场和要素自由流动的财政事权，如基本养老保险、基本公共卫生服务、义务教育等，可以研究制定全国统一标准，并由中央与地方按比例或以中央为主承担支出责任；对受益范围较广、信息相对复杂的财政事权，如跨省（区、市）重大基础设施项目建设、环境保护与治理、公共文化等，根据财政事权外溢程度，由中央和地方按比例或中央给予适当补助方式承担支出责任；对中央和地方有各自机构承担相应职责的财政事权，如科技研发、高等教育等，中央和地方各自承担相应支出责任；对中央承担监督管理、出台规划、制定标准等职责，地方承担具体执行等职责的财政事权，中央与地方各自承担相应支出责任。

（三）加快省以下财政事权和支出责任划分

省级政府要参照中央做法，结合当地实际，按照财政事权划分原则合理确定省以下政府间财政事权。将部分适宜由更高一级政府承担的基本公共服务职能上移，明确省级政府在保持区域内经济社会稳定、促进经济协调发展、推进区域内基本公共服务均等化等方面的职责。将有关居民生活、社会治安、城乡

建设、公共设施管理等适宜由基层政府发挥信息、管理优势的基本公共服务职能下移，强化基层政府贯彻执行国家政策和上级政府政策的责任。

省级政府要根据省以下财政事权划分、财政体制及基层政府财力状况，合理确定省以下各级政府的支出责任，避免将过多支出责任交给基层政府承担。

四、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教育、社会保障、医疗卫生等各项改革紧密相连、不可分割。要将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、协同推进的局面。

（二）明确政府间财政事权划分争议的处理

中央与地方财政事权划分争议由中央裁定，已明确属于省以下的财政事权划分争议由省级政府裁定。明确中央与地方共同财政事权和中央委托地方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）完善中央与地方收入划分和对地方转移支付制度

加快研究制定中央与地方收入划分总体方案，推动进一步理顺中央与地方的财政分配关系，形成财力与事权相匹配的财政体制。进一步完善中央对地方转移支付制度，清理整合与财政事权划分不匹配的中央对地方转移支付，增强财力薄弱地区尤其是老少边穷地区的财力。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，属于地方财政事权的划入一般性转移支付。

（四）及时推动相关部门职责调整

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，处理好中央和省级政府垂直管理机构与地方政府的职责关系，为更好履行政府公共服务职能提供保障。

（五）督促地方切实履行财政事权

随着中央与地方财政事权和支出责任划分改革的推进，地方的财政事权将

逐漸明確。對屬於地方的財政事權，地方政府必須履行到位，確保基本公共服務的有效提供。中央要在法律法規的框架下加強監督考核和績效評價，強化地方政府履行財政事權的責任。

五、職責分工和時間安排

（一）職責分工

財政部、中央編辦等有關部門主要負責組織、協調、指導、督促推進中央與地方財政事權和支出責任劃分改革工作。各職能部門要落實部門主體責任，根據本指導意見，在廣泛徵求有關部門和地方意見基礎上，研究提出本部門所涉及的基本公共服務領域改革具體實施方案，按程序報請黨中央、國務院批准後實施。

在改革實施過程中，有關部門要妥善處理中央與地方財政事權和支出責任劃分帶來的職能調整以及人員、資產劃轉等事項，積極配合推動制訂或修改相關法律、行政法規中關於財政事權和支出責任劃分的規定。

各省市級人民政府要參照本指導意見的總體要求和基本原則，根據本地實際情況，結合財稅體制改革要求和中央與地方財政事權和支出責任劃分改革的進程，制定省以下財政事權和支出責任劃分改革方案，組織推動本地區省以下財政事權和支出責任劃分改革工作。

（二）時間安排

1. 2016年。有關部門要按照本指導意見要求，研究制定相關基本公共服務領域改革具體實施方案。選取國防、國家安全、外交、公共安全等基本公共服務領域率先啟動財政事權和支出責任劃分改革。同時，部署推進省以下相關領域財政事權和支出責任劃分改革。

2. 2017—2018年。總結相關領域中央與地方財政事權和支出責任劃分改革經驗，結合實際、循序漸進，爭取在教育、醫療衛生、環境保護、交通運輸等基本公共服務領域取得突破性進展。參照中央改革進程，加快推進省以下相關領域財政事權和支出責任劃分改革。

3. 2019—2020年。基本完成主要領域改革，形成中央與地方財政事權和支出責任劃分的清晰框架。及時總結改革成果，梳理需要上升為法律法規的內容，適時制修訂相關法律、行政法規，研究起草政府間財政關係法，推動形成

保障财政事权和支出责任划分科学合理的法律体系。督促地方完成主要领域改革，形成省以下财政事权和支出责任划分的清晰框架。

中央与地方财政事权和支出责任划分改革是建立科学规范政府间关系的核心内容，是完善国家治理结构的一项基础性、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。各地区、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党中央、国务院决策部署上来，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，积极稳妥推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革，为建立健全现代财政制度、推进国家治理体系和治理能力现代化、落实“四个全面”战略布局提供有力保障。

为建立现代财政制度筑牢基础

——财政部有关负责人解读《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》

2016年8月24日，国务院印发《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》，这是国务院第一次比较系统提出从事权和支出责任划分，即政府公共权力纵向配置角度推进财税体制改革的重要文件，也是当前和今后一个时期科学、合理、规范划分各级政府提供基本公共服务职责的综合性、指导性和纲领性文件。如何看待这一文件出台的背景？中央与地方事权和支出责任将如何划分？未来如何推进落实？针对有关社会关注的热点问题，财政部有关负责人8月25日接受了新华社记者采访。

一、央地财政关系存五大问题倒逼深化改革

中央与地方事权和支出责任划分是理顺政府间财政关系的前提和基础，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要方面。

財政部有關負責人說，當前之所以要推進財政事權和支出責任劃分的改革，主要因為在新的形勢下，財政事權和支出責任劃分與推進財稅改革和國家治理現代化要求相比，越來越不適應。

這種不適應主要表現在：一是政府職能定位不清，一些本可由市場調節或社會提供的事務，財政包攬過多，同時一些本應由政府承擔的基本公共服務，財政承擔不夠；二是中央與地方財政事權和支出責任劃分不盡合理，一些本應由中央直接負責的事務交給地方承擔，一些宜由地方負責的事務，中央承擔過多；三是不少中央和地方提供基本公共服務的職責交叉重疊，共同承擔的事項較多；四是省以下財政事權和支出責任劃分不盡規範；五是有的財政事權和支出責任劃分缺乏法律依據，法治化、規範化程度不高。

這位負責人表示，推進中央與地方財政事權和支出責任劃分，是落實黨的十八屆三中、四中、五中全會精神、加快財稅改革的重要舉措，並列入中央全面深化改革的重點任務。《意見》的出臺將有力推動此項工作開展。

二、從合理劃分財政事權入手推進改革

政府間事權劃分不僅涉及行政權劃分，還涉及立法、司法等廣義公共服務部門，是“大事權”的概念。

財政部有關負責人說，我國完善社會主義市場經濟制度、加快政府職能轉變、推進法治化還需要一個過程，短期內全面推進事權和支出責任劃分改革的條件尚不成熟，因此這次改革選擇從財政事權入手。

這位負責人表示，財政事權是政府事權的重要組成部分，從合理劃分財政事權入手破冰中央與地方事權劃分改革，先局部後整體，既抓住了提供基本公共服務這一政府核心職責，又能夠為全面推進事權劃分改革積累經驗、趟出路子。

這位負責人指出，合理劃分中央與地方財政事權和支出責任、建立事權與支出責任相適應的制度，是推進國家治理體系和治理能力現代化的重要內容和必然要求。《意見》出臺有利於加快實施依法治國、依法行政的步伐，也為建立現代財政制度提供了重要支撐，標志着財稅體制改革進入了深化階段並邁出了實質性步伐。

三、七大看点折射财政事权和支出责任划分改革方向

各国的事权划分都必须遵循普遍的规律和内在的逻辑，具有一定的共性，又各有不同。我国财政事权和支出责任划分改革具有鲜明的中国特色，《意见》传递出七大改革方向。

一是要适度加强中央的财政事权。强化中央的财政事权履行责任，中央的财政事权原则上由中央直接行使。二是要保障和督促地方履行财政事权。要将直接面向基层、量大面广、与当地居民密切相关、由地方提供更方便有效的基本公共服务作为地方的财政事权。三是要在现有基础上减少并规范中央与地方共同的财政事权。四是要建立财政事权划分动态调整机制。五是对中央和地方的财政事权要分别确定由中央和地方承担支出责任。六是对中央与地方共同财政事权要区分情况划分支出责任。七是要加快省以下财政事权和支出责任划分改革。

四、今年国防、外交等领域率先启动改革

中央与地方财政事权和支出责任划分改革涉及众多领域，是一个系统工程，需要统筹设计，稳步推进。财政部有关负责人介绍，《意见》提出了分领域推进的工作安排。

——2016年选取国防、外交等领域率先启动财政事权和支出责任划分改革。

——2017-2018年争取在教育、医疗卫生、环境保护、交通运输等基本公共服务领域取得突破性进展。

——2019-2020年基本完成主要领域改革，梳理需要上升为法律法规的内容，适时制定修订相关法律、行政法规，研究起草政府间财政关系法，推动形成保障财政事权和支出责任划分科学合理的法律体系。

这位负责人表示，财政事权和支出责任划分改革涉及政府与市场、政府与社会、中央与地方关系，涉及政治、经济、社会、文化和生态文明各个领域，是一项复杂的系统性基础工程，应协同推进相关改革，妥善处理利益关系，并与相关财税体制改革形成合力。