

# 广州：全面发力 纵深推进 财政体制改革取得新进展新成效

广东省广州市财政局

近年来，在广东省深化财税体制改革率先基本建立现代财政制度总体方案提出的五大方面改革事项基础上，广州市财政局结合实际对重点改革事项进行细化落实，增加了政府债务管理改革和财政绩效管理改革等两大方面的改革事项，提出了七大方面、22项具体改革措施的近远期改革目标、措施和完成时限等改革要求，形成了《广州市全面深化财政体制改革总体方案》，并于2015年3月作为广州市首个专项改革总体方案由市政府印发实施。2017年，市政府办公厅又印发了《广州市财政改革与发展第十三个五年规划（2016—2020年）》，进一步推动改革发展。通过采取一系列积极有力的举措，广州市财政体制改革呈现全面发力、纵深推进、多点

开花的局面，并不断取得新进展和新成效，为广州实现老城市新活力和四个出新出彩、推动国家中心城市建设全面上新水平提供保障和支撑。

## 预算管理更加规范完善

一是深化市级预算管理改革，推进预算管理领域“放管服”，促进市财政部门和市业务主管部门转变职能、聚焦主业，提升财政资源配置效率和使用效益。转变预算管理重心，进一步明确预算管理权责。财政部门“抓住两头，放开中间”，聚焦预算编制和预算监管，业务主管部门全面负责本部门资金分配和预算执行。压减市级审批区级具体项目数量。对于直接面向基层、量大面广、由区级实施更为便捷有效的资金，市业务主管部门

要依法将具体项目的审批权限下放给区级。

二是提高预算执行效率，做实做细部门预算，优先保障中央、省和市部署的重大改革、重要政策和重点项目资金需求；逐步建立与部门预算管理相适应的支出标准体系，提高预算编制的准确性；优化完善部门项目体系，以单位为主体，加大项目清理整合归并力度；简化国库集中支付审核程序，改进政府采购流程，加快基建项目启动时间；整合归并转移支付项目，实施项目清单式管理，同步下达项目清单和资金。

三是加大财政统筹力度，进一步提高市属国有企业上缴国有资本收益和市本级国有资本经营预算调入一般公共预算的比例，统筹各类闲置低效

财务竣工决算审计、项目年度绩效评价、参与合同修订等；项目移交阶段要做事后管理，会同有关部门对项目进行后评价。

为加强PPP的全过程监督管理工作，财政部门需要加强内部管理。一

是调整和完善内部职能，重新授予有关科室新的职责、分配新的任务，明确各科室的职责分工，在现有PPP中心的基础上，将PPP各阶段财政管理工作明确到位。二是引进专业机构和专家进入财政管理相关程序，提供专

业服务，提高项目执行效率。三是加强各部门人员的专业培训，提升项目开发、推进能力和提高业务水平。□

（作者单位：湖南省株洲市财政评审中心）

责任编辑 雷艳

的存量资产和资金，增加政府收入的有效供给，发挥财政资金的使用效率，为全市经济发展和民生保障工作提供有力支持。

## 财政事权与支出责任划分改革有序推进

一是把制定实施新一轮市对区财政管理体制作为落实习近平新时代中国特色社会主义思想，落实新发展理念、深化供给侧结构性改革、改善营商环境和加快建立现代财政制度的重要举措。广州市财政局着眼于解决发展不平衡不充分问题，2017年出台了进一步完善市对区财政管理体制的方案，按照“保基本、强激励、理顺事权财权”的思路，对上一轮体制中存在的矛盾突出、权责不清等事项进行了优化，新体制方案的措施充分激发各区发展的积极性和主动性，进一步健全了权责清晰、区域均衡、财力协调的市与区财政关系。

二是根据中央和省的改革部署，研究制订了市级与区级财政事权和支出责任划分改革实施方案和基本公共服务领域市与区共同财政事权和支出责任划分改革方案，在贯彻落实新一轮市对区财政管理体制方案的基础上，按照“明确一项，推进一项”的原则分年度、分领域稳步推进市区财政事权和支出责任划分改革，其中对基本公共服务领域七类12项事权纳入先行改革范围，既实现了财政事权和支出责任划分改革的重点突破，又为后续推动分领域财政事权和支出责任划分改革提供了引领和支撑。

## 绩效管理改革不断有新突破

一是以制度建设为统领规范预算绩效管理全过程。广州市委市政府印



发的关于全面实施预算绩效管理的实施意见，提出广州市到2022年基本建成“全方位、全过程、全覆盖、全公开”的预算绩效管理模式的总目标。财政局也印发了《关于贯彻落实市委市政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见的通知》，细化各项工作安排和时间节点，明确部门职责分工和完成时限。同时修订《广州市预算绩效管理办法》等一系列制度办法，完善预算绩效管理制度体系，规范预算绩效管理各环节的业务流程，为全面实施预算绩效管理提供制度保障。

二是以部门整体为抓手构建全方位预算绩效管理格局。2016年启动了部门整体预算绩效管理试点工作，推动预算绩效管理由项目拓展至部门整体。通过建立“部门职责——工作任务——支出项目”的部门整体绩效目标体系，按照“部门整体+重点项目”的模式开展部门整体绩效监控和绩效评价，从整体上反映部门财政资金的绩效情况。目前，已初步构建了事前、事中、事后三位一体的部门整体预算

绩效管理机制，绩效管理工作的质量明显提高，部门履职用财能力显著改善。

## 财政法治建设不断加强

一是抓全面覆盖，法规支撑有体系。围绕党的十九大提出建立现代财政制度的改革要求，大力推进财政管理全链条、多层次的制度制定工作。目前，涉及财政事权和支出责任划分、预算管理、政府性债务、投资评审、绩效评价、政府采购监管、国有资产管理、财政监督等相关财政改革重点领域的财政政策和制度的有效制度文件存量有219件，确保了财政立法与广州市改革决策相衔接，为加快建立现代财政制度，发挥财政政策的引导营造良好的法治环境。

二是抓制约监督，运行秩序有标准。执法权责不断夯实，推进行政权力事项实施目录“十统一”标准化建设，实现行政权力事项与政务服务事项关联服务；执法程序不断规范。在构建完成的执法三项制度规程框架下，推动实现执法行为有清单、执法

程序有指引、案卷归档有标准的财政法治建设规范管理模式。全面公开行政复议、行政处罚、政府采购投诉处理等行政决定文书和年度执法“账本”；复议规范建设不断健全。推进行政复议案件庭审工作，对重大、复杂或事实争议较大的行政复议案件落实开庭审理和庭审旁听制度，在市财政局外网开设“行政复议”专栏，强化行政复议监督纠错和定纷止争功能。

三是抓素质提升，普法治理有举措。根据“谁执法谁普法”的原则，多场次、高密度举办面向财政干部、机关事业单位财务人员、财会从业人员、政府采购代理机构的普法业务培训。强化法制审核队伍的专业研判能力，落实内设法制部门人员准入制度，明确财政局内设法制机构法律专业人员占比不低于80%，不断充实财政局内法制联络员队伍，并外聘律师事务所担任法律顾问，基本形成一支以内设法制机构人员为主、业务处室法律人员和外聘法律顾问为辅的法治工作队伍。市财政局2017年被财政部确定为全国财政系统财政法治示范点建设单位，选取“依法强化制约和监督财政权力”“全面提升财政干部法治思维和依法行政能力”2项示范内容，已初步形成一套可复制、可推广的广州经验。

### 财政信息公开持续深化

一是结合市人大对部门预算审查的要求，制定广州市部门预决算公开模板，将部门预算公开工作开展情况纳入部门绩效考核范围，引导市直部门统一公开年度预决算。基本实现部门预算全口径、全范围公开，公开内容不断细化，并在公开的时间、范本、内容、形式、程序上实现“五统

一”。部门决算公开突出绩效管理的特点，全面披露部门全过程绩效管理，涵盖部门预算事前、事中、事后管理全流程。

二是公开绩效目标和评价结果。在政府预算层面公开一般公共预算、政府性基金、国有资本经营预算、社会保险基金预算、财政专户资金等5本预算的绩效目标；在部门预算层面公开所有预算部门的部门整体和支出项目绩效目标，实现了绩效目标公开全覆盖，并同时公开市财政局组织的各项绩效评价结果，实现了绩效评价结果公开的常态化。

三是不断拓宽财政透明度。10年前，广州在全国首开部门预算公开之先河，此后不断打造“透明预算”和“阳光财政”，取得明显效果。2013年起，清华大学公共管理学院公共经济、金融与治理研究中心对全国295个地级及地级以上市政府财政透明度进行评价，在中国市级政府财政透明度研究报告中，2014年广州市排名第一，2015—2018年连续4年排名第二。政府采购透明度也走在全国前列，在2016、2017年清华大学、中国社科院法学所等机构的评估报告中，被评定为位列93个地级市政府第一。

### 财政运行风险防控更加有力

一是编实中期财政规划，将预算安排与中央、省和市部署的重大发展战略及各项事业发展规划紧密衔接，提高预算编制的前瞻性、准确性和科学性，确保党和国家重大政策得到有效落实。

二是加强政府债务管理，发挥政府规范举债对经济社会发展的促进作用，牢牢守住不发生系统性财政风险底线。妥善处理经济社会发展与财力

可持续关系，坚决遏制隐性债务增量。制定偿债计划，将偿债资金列入年度预算和中长期财政规划，确保不发生债务违约风险。

三是规范各项预算管理行为，按规定分类清理暂存暂付款项，制订分年度清理方案，确保逐年降低财政挂账规模。加强财政代管资金管理清理，落实业务主管部门对代管资金的权责。

四是规范政府投资基金的管理和运作，提出十个方面清理规范意见，定期汇总业务主管部门清理规范落实情况。

五是创新财政源头治腐的监督机制，进一步落实全面从严治党主体责任，推进行政事业单位内部控制制度建设，利用财政大数据和动态监控系统对“四风”问题实施“云治理”监控。

### 减税降费政策有效落实

一是落实增值税减税政策，统一增值税小规模纳税人标准，更多企业享受低税率优惠；对符合条件的企业在一定时期内未抵扣完的进项税额，予以一次性返还，惠及全市实体经济，特别是船舶、批发零售等行业。

二是落实所得税减税政策。2018年10月1日起，个人所得税起征点由3500元提高至5000元，高科技及制造业减税成效明显，有效激发企业发展内生动力，提高了企业竞争实力。

三是主动作为，推行广州市行政事业性收费改革。经报省政府同意，自2018年7月1日起免征河道管理范围占用费等省设立的行政事业性收费。实行收费目录清单管理，清理规范涉企收费，进一步降低实体经济成本，提升了全市的营商环境。□

责任编辑 张小莉