深圳：现代城市公共财政的先行者

深圳市财政局党组书记、局长 | 汤暑葵

2020年8月18日，深圳建设中国特色社会主义先行示范区满1周年；8月26日，深圳经济特区成立40周年。40年来沧海桑田，深圳发生了翻天覆地的变化，从一个默默无闻的边陲农业县成长为一座实际管理人口超过2000万，充满魅力、动力、活力和创新力的国际化创新型城市，创造了举世瞩目的“深圳速度”和世界工业化、城市化、现代化发展的奇迹，成为我国最早进行改革开放、影响最大、建设最好的经济特区。

在这片干事创业的热土上，作为连接政府、企业与个人的重要纽带，作为经济、政治、文化、社会、生态文明工作的交汇点，深圳财政始终坚持围绕中心、服务大局，以时不我待、只争朝夕的奋斗姿态，秉持为国聚财、为民谋利、为城市长远发展高度负责的初心使命，主动尽责担当，扎实做好财政管理各项工作，为特区起步、成长、壮大提供重要保障。

干事创业　深圳财政40年发展成绩斐然

财政收入增速高、效益好，为全国全省作出贡献。辖区一般公共预算收入从1979年的1721万元增长到2019年的9424亿元，年均增长31.4%，增速比同期GDP高出9个百分点。2019年平均每平方公里产出财税收入4.7亿元，财税效益在全国各大城市中居于首位。2019年地方级收入3773亿元，规模在全国36个省级财政中排名第九，占全省比重近30%。40年来深圳一般公共预算收入累计实现8.3万亿元，其中中央级收入5.3万亿元，占比64%，占比明显高于全国平均水平；同时累计上解省财政收入1200多亿元。积极践行“两个大局”战略思想，1990年以来累计投入对口帮扶地区财政资金近380亿元，为全面建成小康社会做出重要贡献。

财政支出保障有力，为现代化超大型城市平稳运行提供关键支撑。一般公共预算支出从1979年的2971万元增长到2019年的4551亿元，年均增长27.2%。40年来财政支出累计达到3.8万亿元，其中超过2万亿元、60%以上投向关系长远发展的基础设施建设、产业发展和民生改善，发挥集中财力办大事优势，建立适应城市快速发展的财政保障体系。坚持不懈保障和改善民生，率先推进基本公共服务均等化。加大政府投资力度，城市建

2018年，深圳市财政局党员干部参观广东改革开放40周年展览。

中国财政出版社

2020年6月28日，深圳市财政局党组书记、局长汤暑葵同志受市政府委托向市人大常委会报告深圳市2019年度行政事业性国有资产管理情况的专项报告。

设日新月异，综合服务功能日益完善。发挥财政资金和政策杠杆作用，促进产业转型升级和创新驱动发展，高新技术产业发展成为全国的一面旗帜。

财政可持续发展能力强，为深圳建设中国特色社会主义先行示范区夯基垒台。财政收入质量高、结构优，税收收入占财政收入比重超80%，2019年三产税收占比76%，先进制造业占二产税收比重56.3%，现代服务业占三产税收比重83%。税源成长性好，商事主体超过340万家，每平方公里纳税登记户数超1700家，税源密度居全国大中城市之首。深圳政府债务率低，2019年综合债务率预计2.3%，在全国范围处于较低水平。财政资金存放管理科学规范、公正透明，安全性和收益率不断提高，近五年实现利息收入逾千亿元。

改革创新　为建立现代城市公共财政制度率先探路

40年里，深圳创造了1000多项“中国第一”或“全国之最”，为完善发展中国特色社会主义制度和国家治理体系作出了重要贡献。成绩来自不断改革创新，这是深圳与生俱来的基因。在这块改革的“试验田”上，改革开放的浩荡春风，改革创新释放的强大活力，推动深圳经济社会全面快速发展。回顾深圳财政发展历程，改革创新同样贯穿始终。深圳财政人以“摸着石头过河”的智慧和“敢为天下先”的勇气，敢闯敢试，勇于冲破束缚，在打造全世界最成功经济特区的伟大历程中留下了浓墨重彩的一笔，为建立现代城市公共财政制度率先探路、积累经验。

特区建立初期，深圳财政大胆创新借贷机制，创造性地将信贷资金引入财政渠道，成为吸引内外资，壮大投资规模，促进特区高速发展的初始动力。改革传统的资金来源渠道和分配方式，建立起以宏观调控为主体的分级管理体制，调动了全社会聚财理财的积极性。1988年在全国率先开始对企业会计制度进行改革探索，1992年初步形成了特区新企业会计制度体系，该制度体系对促进深圳企业转换经营机制，建立社会主义市场经济体制，改善投资环境发挥了重要作用。不断加大财政政策扶持和资金投入力度，增强深圳自主创新能力，促进深圳高新技术产业发展和科技进步。1993年即开始对行政事业性收费、罚没收入实行“收支两条线”管理，创新性地推行“单位开票、银行代收、票款分离、财政统管”的收缴方式改革。1996年建立了全国第一家由财政部门管理的市政府公物仓，统一规范市本级罚没物资管理，2003年全国首创罚没物资网上拍卖，开启“阳光处置”新模式。1997年率先在全国试行政府采购制度改革并于1998年颁布我国第一部政府采购地方法规《深圳经济特区政府采购条例》，2002年建立起全国首个政府采购监督管理与组织实施机构相分离的组织框架。1997年率先在全国推出以“属地征管、分税分成”为核心的第一轮市区财政体制改革，并围绕建立与社会主义市场经济体制相适应的财政体制，在1997年至2015年间实施了四轮市区财政体制改革，逐步理顺和规范市区财权事权，建立了市区共同做大“财政蛋糕”的双赢机制，有力地促进全市经济协调发展。2000年以来，按照建立公共财政基本框架的要求，大力推进财政支出管理改革，完善预算管理制度和编审机制，在市区两级全面推行部门预算、国库集中支付、政府采购、

中国财政杂志社

“收支两条线”管理、政府收支分类等改革，开展财政资金使用绩效评价，2007年起在全国率先实施财政专项资金存放商业银行改革，在财政规范化、精细化、科学化管理道路上迈出坚实的步伐。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视深圳发展，给予深圳特别的关怀、赋予崇高的使命、寄予殷切的期望，从战略和全局高度为深圳发展领航定位、指明方向。与此同时，以习近平同志为核心的党中央以前所未有的决心和力度推进全面深化改革，着力增强改革的系统性、整体性和协同性。党的十八届三中全会将财政定位为国家治理的基础和重要支柱，明确了改进预算管理制度、完善税收制度、建立事权和支出责任相适应的制度等三项深化财税体制改革任务。党的十九大对加快建立现代财政制度作出重要部署，提出要建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，全面实施绩效管理。财政改革成为全面深化改革的重头戏，涉及面广、关注度高、牵一发而动全身。

近年来，深圳财政坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻习近平总书记对广东、深圳的重要讲话和指示批示精神，认真贯彻落实中央、省、市各项决策部署和新预算法要求，以新时代走在前列、新征程勇当尖兵的标准，深入推进财政预算管理改革，实施更加积极的财政政策，适应现代化超大型城市管理要求的财政治理能力不断提升。深圳在预算执行、收入质量、预算公开、财政资金统筹使用等财政管理改革的多个方面成效显著，2017年、2020年两次获得国务院办公厅“真抓实干、成效显著”通报表扬和资金奖励，充分彰显了深圳财政在全国的先行示范作用。

全面发力　为全国财政发展树立特区标杆

深圳财政人勇毅笃行、踏石留痕，财政改革全面发力、纵深推进，重点领域和关键环节改革取得突破性进展，初步搭建起现代财政制度的“四梁八柱”，为全国财政发展树立了特区标杆。

率先推进事权和支出责任划分改革。2016年起实施以事权和支出责任划分改革为主要内容的第五轮市区财政体制，累计下放财力超过2000亿元，在全国率先建立权责清晰、区域协调、财力均衡、简洁规范高效、市区两个积极性有效调动的市区财政体制关系，有关经验获国务院办公厅通报推广。

构建清晰明确的政府预算体系。2014年实质性启动市本级政府全口径预算编制，将政府全部收支纳入预算管理。四本预算统筹衔接，按规定共计将11项政府性基金转列一般公共预算使用，稳步提高国有资本经营预算调入一般公共预算力度。

以顶层设计推动改革全面破题。2018年推动市委市政府出台《关于进一步深化预算管理改革强化预算绩效管理的意见》，将中央关于预算管理改革的决策部署转变为基层实施的路线图、任务表。2019年出台《关于进一步规范财政资金管理审批的若干意见》，完善资金决策、分配、使用和监管机制，规范财政权力运行。

深化预算编制执行改革。以项目库管理为核心，全面编早编细编实预算，市本级预算到位率从2017年的56%大幅提升到2020年的95.3%，年初部门预算基本全覆盖，预算执行更加均衡科学高效，一般公共预算支出进度排名从2016年的第十九名跃升为2018年的第一名，并连续两年位居全国首位。

完善预算监督管理。大力推进财政信息公开，2016—2018年连续三年在财政部地方预决算公开度排行榜中位列前三，着力打造阳光财政。初步

中国财政出版社

构建“以目标为龙头、以监控为手段、以评价为核心、以结果应用为落脚点”的预算绩效管理体系，绩效目标、绩效监控、绩效评价覆盖四本预算，2018年度绩效管理工作获财政部通报表扬。

推进政府债券改革。严控债务风险和隐性债务，对有现金流的公益性基础设施项目优先通过发行专项债券解决。在全国首发项目收益与融资自求平衡地方政府专项债券新品种，全国首创专项债分期还本机制，打造地方专项债“特区标准”，支持稳投资补短板。

推进财政专项资金管理改革。落实“一个部门一个专项”，重点改革资金投入、项目审批、预算编制、资金绩效管理和资金监管方式，市级专项资金数量压减幅度达50%以上，资金使用更加精准规范高效。

率先开展财政资金存放方式改革。2014年作为全国首批试点省市之一开展国库现金管理操作。2013年在全国率先推行社保基金定期存款存放商业银行改革，2017年在全国首次开展公开招标，并引入利率报价和担保品管理机制。通过制定公平公正、科学透明的现金管理操作机制，在保证安全性和流动性的基础上促进资金增值收益。

全面推进“智慧财政”建设。重构“数字化”财政业务流程，建设“安全、智能、开放”的智慧财政一体化系统，实现“业务全覆盖、流程全纪录”和“向下看全透明、向上看可追溯”，推动“传统经验型人力管财”向“可数据化智慧理财”转变，为财政治理现代化赋能加力，为深圳“智慧城市”和“数字政府”建设贡献高质量的业务拼图和实施经验。

深化财政领域“放管服”改革。加强和改进市级财政科研项目资金管理，最大限度激发科研人员积极性。深圳市医疗卫生财政保障机制改革被国务院医改办列为重大典型经验。出台加快深圳市注册会计师行业发展的实施意见。构建覆盖所有财政业务的三级内控制度体系。在全国率先推出政府采购订单融资改革，率先建立政府采购行政裁决内控机制，深圳市政府采购指标在全国营商环境测评中名列前茅。推进国库集中支付改革，落实预算单位主体责任。完成财政投资评审机构转隶，全面启动财政投资评审业务，积极探索预算评审。推行财政电子票据管理改革，开出全国首张交通罚没区块链电子票据。

宝剑锋从磨砺出，梅花香自苦寒来。深圳财政将更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围，在财政部和市委市政府的坚强领导下，以深圳经济特区建立40周年为新起点，不忘初心、牢记使命、接续奋斗，再创激情燃烧、干事创业的红火局面，持续推进财政预算和财税体制改革，为粤港澳大湾区和深圳中国特色社会主义先行示范区建设提供坚实财政保障！

责任编辑 李艳芝

中国财政杂志社