

# 广州：精筹善治谋改革 润政惟民促发展

陈雄桥

来源：视觉中国

近年来，广东省广州市财政局深刻领会和把握新时代财政工作的形势任务要求，以“两提高一促进”改革为契机，秉承“精筹善治、润政惟民”的广州财政精神，深化财政改革，着力打造“法治财政”“绩效财政”“阳光财政”，健全与国家中心城市相匹配的现代财政支撑体系，为推动广州实现老城市新活力、“四个出新出彩”作出应有的贡献，有力推动了广州经济高质量发展。

## 深化“两提高一促进”改革，健全现代财政支撑体系

为更好地深化财政改革，从2016年开始，以谋划广州财政“十三五”规划为契机，正式启动“两提高一促进”（即提高财政运行效率、提高财政资金使用效益，促进财政管理工作上水平）改革，并持续优化升级。在改革实践中，以健全与国家中心城市相匹配的现代财政支撑体系为目标，构建

了“六个一”科学管理体系。

完善“一套制度”，健全财政管理体系。围绕预算编制、预算执行、财政监督等相关财政改革重点领域，全链条、多层次健全现代财政制度支撑体系，目前已形成有效财政管理制度文件235件，确保财政制度与中央、省、市改革决策相衔接。同时，定期梳理、清理、更新制度文件，定期将最新的制度文件汇编成册印发。

优化“一套流程”，提高财政运行效能。一方面，把有效的流程“规范化”，以修订完善《广州市财政局预算管理规程》为主要抓手，规范从预算编制到执行、调整等重点环节的管理审核规程，形成统一规范的内部操作指引。另一方面，把繁琐的流程“简约化”，转变财政管理重心，从全流程预算管控转变为聚焦预算编制、强化预算监管，并推进权力事项标准化、政务服务流程便捷化，取消、整合、移出市级财政行政权力事项27项，精减率

达68%。

建立“一套标准”，夯实预算管理基础。制定《广州市本级支出标准体系建设工作方案》和《广州市本级支出定额标准管理办法（试行）》，基本搭建起广州市支出标准体系的框架结构，并用三年左右时间制定了一套科学合理的预算编制标准。2019年以来，市财政局整理形成《广州市本级预算支出定额标准汇编》，涵盖通用支出定额标准和专用支出定额标准两部分共15大类157项标准，印发至各预算单位参考使用。

构建“一张网络”，强化信息技术支撑。提升预算管理一体化系统服务水平，积极推进“数字财政”系统上线工作，“数字财政”平台执行域2021年5月1日在全市顺利上线以来，已基本能平稳运行，取得超预期的成效，系统支付功能基本满足需求，重点支出得到及时有效保障，推动财政数字化管理水平迈上新台阶。深化电子票据

管理改革,2019年申请成为广东省财政电子票据管理改革试点城市,率先在公共医疗卫生等重要民生和公共服务领域推广应用,截至2021年上半年,全市公立医疗卫生机构、不动产登记已全面推广使用电子票据,市和区两级非税执收部门均已开通电子票据功能。实现了“三个系统”的对接,将预算管理一体化系统与发改部门固定资产投资系统、政数局“穗好办”信息化系统以及人事主管部门公务员管理系统对接,实现数据互联互通,大大提高了数据及时性和准确性。

健全“一个项目库”,规范预算编制管理。项目库是预算编制的基础,是项目预算管理的核心。自2012年率先推进财政项目库管理,目前广州财政已实现项目库全口径、全流程服务财政预算管理的功能:一是以项目库为基础,构筑项目预算“蓄水池”,建立项目从立项到实施完成的滚动管理机制。二是夯实项目入库基础,把绩效目标作为财政资金项目库入库的前置条件,实现所有财政资金支出项目绩效目标申报、审核的全覆盖。三是将项目评审嵌入预算编制流程,提高项目预算科学性。从2020年预算年度起,实行项目分类分级管理,部门项目支出个数由2019年的8545个降至2020年一级项目2712个,提高部门项目管理自主性。

打造“一支队伍”,提升干事创业水平。以“人品、才干、业绩”作为选人用人导向,优化干部选、育、管、用全链条工作机制,打造一支忠诚干净担当的高素质专业化财政干部队伍。近年来,通过公开招录、选调、调任

等方式引进公务员61名,充实了一批财政、金融、会计、法律等专业人才;开展传承红色基因系列党性教育,实施“财政大练兵”计划,积极完善具有财政特色的教育培训体系;大力发现培养优秀年轻干部,选拔处级领导干部28名,干部队伍结构进一步优化。

### 推动财政事权与支出责任划分改革,构建市、区、镇三级联动机制

完善市对区财政管理体制。以“保基本、强激励、理顺事权财权”为思路,2017年进一步完善市对区财政管理体制,加大对财政供养人员较多区及常住人口较多区补助,同时在招商引资、培植税源方面加大激励力度,激发各区发展的积极性和主动性。2020年相继印发广州市改革优化土地储备市区联动机制方案、广州市城市建设维护工作市区分工调整方案,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。

深化财政事权和支出责任划分改革。根据中央和省的改革部署,制定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。在贯彻落实市对区财政管理体制方案的基础上,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,实现财政事权和支出责任划分改革的重点突破,为后续推动全域财政事权和支出责任划分改革提供引领和支撑。

完善转移支付管理制度。修订市对区转移支付资金管理办法,进一步激发区级政府的积极性,加大专项转

移支付清理力度,取消“小、散、乱”专项转移支付项目,扩大一般性转移支付,提升基层财政的统筹能力。释放区以下基层政府的积极性,实施“大预算+项目清单”制度,将项目审批权下放至区级,确保财政资金惠企利民落实到位,提高了财政资金的使用效益。

### 聚焦预算管理能力建设,促进财政可持续发展

推进“放管服”改革,明晰部门责任。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”,近年来,围绕市场关注的重点领域和事项,调整国库集中支付方式划分标准,扩大财政授权支付范围,提高预算单位用款自主权,及时更新财政直接支付办事指南,确保财政部门放得开、预算单位接得住,项目资金管得好,战胜疫情、助力企业、优化服务取得显著成效。

提高预算执行效率,持续提升财政效能。着力解决当前预算执行中普遍存在的进度偏慢、效率不高问题。完善“四挂钩一通报”的预算执行监管机制。落实预算支出执行与部门预算安排、转移支付、库款资金调度和财政绩效考核的挂钩机制,不断优化支出进度通报考核。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,逐步形成以部门职能为一级、以项目类别为二级、以具体明细项目为三级的项目结构,强化单位自行统筹能力。简化审核工作程序。如将基建项目进度款审核权限移交至业务主管部门;改进政府采购流

程，政府采购在部门预算编制过程中若已明确资金来源，可按有关规定先行启动前期工作。

加大财政统筹力度，确保支出结构优化。统筹各类闲置低效的存量资产和资金，增加政府收入的有效供给。如2020年推出了三轮厉行节约、压减支出预算方案：第一轮对部门项目支出与公用经费支出等进行综合压减17.3%，第二轮对部门公用经费和一般性支出项目再分别压减15%，第三轮按“停、减、缓、转”原则对7180个项目重新梳理，进一步压缩非急需非刚性开支，设立疫情防控相关工作专项资金池，专项用于疫情防控和“六稳”“六保”支出。

防范财政运行风险，促进财政可持续发展。主要防控四类风险：防控重大政策落实不到位风险，财政有保有压，优先保障国家、省、市重大政策的资金需求；防控财政收支风险，发挥财政逆周期调节和跨年度平衡作用，做到收支平衡；防控政府债务风险，规范政府举债行为，妥善处理经济发展与财力可持续关系，截至2021年4月30日，成功将存量政府隐性债务提前化解完毕；防控预算管理不规范风险，规范预算管理行为和政府投资管理，创新财政源头反腐监督机制，推进行政事业单位内控机制建设，利用财政大数据和监控系统对“四风”问题实行“云治理”。

### 提升法治思维和依法行政能力，力促法治财政有效落实

自2017年被财政部确定为全国财政系统法治财政示范点建设单位以

来，广州市财政局围绕“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”两大创建内容，统筹推进46项工作任务，形成“组合拳”，法治财政创建工作在全国财政系统树立了示范作用。2019年，经财政部和省财政厅推荐，广州市财政局荣获全国“七五”普法中期先进集体称号，受到全国普法办通报表扬。

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，确保了财政立法与广州市改革决策相衔接。2019年粤港澳大湾区发展规划纲要印发后，立即开展参与大湾区建设财政政策研究，制定广州市关于粤港澳大湾区个人所得税优惠政策财政补贴管理暂行办法，成为大湾区九个城市中率先结合本地实际出台个人所得税优惠政策人才认定和补贴办法的城市之一；2021年，根据广东省有关要求，重新制定广州市关于实施粤港澳大湾区个人所得税优惠政策财政补贴管理办法，为加快建立现代财政制度，发挥财政政策的引导作用营造了良好法治环境。

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、案卷归档有标准的法治财政规范管理新模式。合法性审核力度不断加

大，制定法制审核工作规程，强化法制审核的程序约束，规范法制审核范围、内容和要求，形成1个基本工作规程加N个不同配套指引的法制审核指引制度体系，加强源头治理，对财政行政行为进行全方位、无遗漏审查，有效提升全局干部职工法治思维，严格依法办事，防范和化解法律风险。

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、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，明确局内设法制机构法律专业人员占比不低于80%，不断充实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。

### 坚持效率为先，推进“绩效财政”向纵深突破

2019年3月，广州市财政局提请以市委、市政府名义印发了《关于全面实施预算绩效管理的实施意见》，提出到2022年，广州市基本建成“全方位、全过程、全覆盖、全公开”的预算绩效管理新模式，形成了以《广州市预算绩效管理办法》为主体，涵盖目标管理、运行监控、绩效评价、结果应用四个环节及内部管理的“1+5”预算绩效管理框架体系。

抓制度建设，规范绩效管理全过程。广州市财政局印发了贯彻落实市委、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等一系列制度办法，完善预算绩效管理制体系，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。

抓部门整体，构建管理格局全方位。围绕部门核心任务，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；构建与部门整体管理相适应的绩效指标体系，汇编各项指标1.1万多个，实现政府预算、部门预算、项目（政策）预算指标体系建设的全方位管理格局，在各行业主管部门构建起分行业、分领域、分层次的核心绩效指标和标准体系；按照“部门整体+重点项目+关联项目”的模式开展部门整体绩效监控和绩效评价，对部门整体支出和重点项目支出、绩效目标实现程度和支出进度同时实施监控，对部门主要履职、部门预算执行、财政资金管理、绩效目标实现等情况进行全面评价。2019年，推广至全市所有预算部门，在全国率先构建起部门整体全过程预算绩效管理机制。构建与部门整体管理相适应的绩效指标体系，实现政府预算、部门预算、项目（政策）预算指标体系建设的全方位管理格局，在各行业主管部门构建起分行业、分领域、分层次的核心绩效指标和标准体系，为全面实施预算绩效管理发挥塔基式的支撑作用。

抓区域协同，推动绩效管理全覆盖。积极开展预算绩效管理基层示范点创建工作，选取2—3个区镇建设

出经验、出成果的示范榜样，发挥示范点的引领和带动作用，加速提升各区镇预算绩效管理能力和水平。加大对区、镇预算绩效管理的指导和考核力度，各区基本建立了以项目支出为主的预算绩效管理体系，并推出签订绩效目标承诺书、开展政策性评价、评价结果与公用经费挂钩等特色做法，在部门整体预算绩效管理、绩效信息公开等环节也取得突破。通过推动市、区、镇（街）预算绩效管理协同发展，有力促进全市预算绩效管理实现财政资金、预算部门、管理区域全覆盖。

### 打造高品质“阳光财政”，提升财政公信力和透明度

广州市财政局高度重视部门预算公开工作，自2009年开全国之先河首度公开部门预算以来，始终秉持“勇于探索、先行先试”的改革精神，积极打造“透明预算”和“阳光财政”。以省预决算公开模板为基础，制定全市政府预决算和部门预决算公开统一模板，并增加广州特色“自选动作”；建立“1+3”专题审议制度，除年度预决算外，在年中还向市人大常委会报告政府性债务、国有资产、预算绩效管理三个专题；助推人大预算联网监督系统建设，广州市财政局3次受邀在全国部分省市预算联网监督系统建设座谈会上介绍经验做法，受到全国人大常委会的高度评价。

抓统一标准，实现公开规范化。2019年结合中央和省对预决算公开要求及广州市预决算审查和公开工作实际，制定了广州市预决算公开统一模

板，并纳入广东省预决算公开平台，在公开的时间、范本、内容、形式、程序上实现“五统一”，使公开信息既符合规定又能满足社会公众的需要。

抓内容要求，促进公开全面化。实现预算全口径、全范围公开，在政府预算层面公开一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算和财政专户管理资金情况及绩效目标；在部门预算层面公开所有预算部门的预算以及部门整体和支出项目绩效目标，在国内首创绩效目标全公开。在部门决算公开阶段，全面公开部门年度收支、预算执行情况，全过程公开部门“花钱效果”，实现财政资金使用情况公开覆盖到各个环节。清华大学公共管理学院公共经济、金融与治理研究中心进行的全国地级及地级以上市政府财政透明度评价中，广州市在预算与预算执行情况公开、地方政府债务情况公开、“三公”经费公开、专项资金和政府采购信息公开等多项核心指标都获得满分。

抓考核检查，推进公开制度化。把部门预决算公开情况纳入广州市机关绩效考核范围，强化各部门预决算公开的主体责任。建立预决算公开监督检查机制，加大监督检查力度，加强跟踪问效，对未按要求公开的部门和相关人员，督促立即整改，构建预决算公开长效机制，以预决算公开工作为抓手，提升财政现代化治理水平。□

（作者为广东省广州市财政局党组书记、局长）

责任编辑 李燕