

# 新发展阶段深化财政改革应有系统思维

浙江省杭州市财政局

近年来，杭州财政收支规模稳步增长，财政收入稳健指数在全国范围内处于较高水平。2020年一般公共预算收入规模、增幅、税收收入占比均位列浙江省第一。在全国15个副省级城市中，收入规模位列第二，收入增幅和税收占比位列第一。与此同时，杭州财政收支总量不足、矛盾仍然复杂严峻的情况却不容忽视。因此，需要进一步深化财政改革，切实贯彻政府过紧日子要求，集中财力办大事，提质增效节用裕民，腾挪出更多的财力“保重点、保续建、保创新、促发展”，实现“少用钱、多办事，用好钱、办好事”。2021年杭州财政要继续坚持系统思维深化财政改革，精准有效实施积极财政政策，着力解决收支平衡和综合平衡“两平衡”，实现财政资源配置效率和资金使用效益“双提升”，推动杭州经济社会和城市治理现代化向更高水平发展。

## “大战略”强化政领财行

增强财政部门是政治机关的意识，提高走好第一方阵的思想自觉和行动自觉。财政支出向党委政府重大战略、重点工作、民生短板等重点领域聚焦，全面提升财政支出对经济高质量发展、城市高效能治理、市民高品质生活的保障能力，落实好重大项目、重大改革、重大政策、重大平

台的保障任务。“十四五”期间，杭州财政要准确把握高水平打造“数智杭州、宜居天堂”，加快建设社会主义现代化国际大都市战略；构建“一核九星、双网融合、三江绿楔”新型特大城市空间格局战略；以及强化高端产业引领，建设具有国际竞争力的现代化产业体系战略。这决定着杭州作为建设国际大都市的空间布局、产业配套、基础设施、公共服务、社会治理的谋划标准。杭州财政要坚持战略引领，坚持系统观念、系统方法，对财政重大投入事项做好事先识别判断和评估，分年度测算资金，谋划中长期资金总量管理，以“大战略”定位和国际大都市的标准做好重大任务保障，确保财力可持续。

## “大财政”优化财源协同

一是加强“四本预算”统筹衔接。进一步理顺四本预算之间的关系，形成既相互独立，又有衔接的管理体系。加强上下联动，部门互动，处室协同。一般公共预算向社保基金预算补充要控速度、防风险，要加大国有资本经营预算调入一般公共预算力度，政府性基金预算与一般公共预算之间要建立防火墙。二是发挥政府产业基金引导作用。配合杭州市相关部门推进政府产业基金管理体系完善，做大做强千亿政府产业基金。针

对政府产业基金资金分散、管理实力总体较弱、政府引导属性弱、财政补贴政策口子多、资金运营效益不高等问题，健全机制，整合资源，多渠道拓宽产业基金来源，并提高财政资金使用效益，从而多维度提高产业政策有效性，发挥政府产业基金的引导作用，助推产业链现代化水平提升。三是健全财政金融协同发力的机制。增强财政金融合力，坚持有效利用金融资本和社会资本，完善对金融机构的引导、奖补和融资风险分担机制建设。建立健全财政激励金融、金融支持产业发展的政策传导机制，优化金融资源配置效率。健全以绩效为导向、直接补助与多种支持手段相结合的财政金融协同机制建设，构建财政补助、基金投资、贷款支持和政府融担互通融合的金融支持产业生态体系。四是用足用好债务资金。坚持统筹发展和安全，谋划全市债务管理，稳步提高地方政府债务管理能力和水平，规范精准举债，稳妥有序化债。协调好促发展和防风险关系，用足用好地方政府债券，坚决遏制新增隐性债务，确保不发生区域性系统性债务风险。

## “大统筹”深化改革重点

一是坚持“生财有道”，拓展收入端。财政部门要破除部门局限和惯

性思维,深度介入财力源头,通过发展经济,拓宽财源,优化政府收入质量,提前谋划厚植地方税源的政策建议。要系统考虑产业支持与增财聚财的关系,产业支持政策从“大水漫灌”向“精准滴灌”转变,推动形成一批新型财源增长点,促进财政收入高质量增长。统筹资金资产各类资源,有机整合要素,充分激发县(市、区)活力,提升国有资产保值增值能力。突破全市土地出让金“一地一策、一项目一策”利益格局固有藩篱,进一步深化落实杭州市重大项目建设专项资金筹措方案的具体举措。加强公共资源综合管理,将依托行政权力和国有资产(资产)获取的收入以及特许经营权拍卖收入等按规定全面纳入预算管理。加强部门和单位对各类资源的统一管理,依法依规将各类收入纳入预算。二是坚持“聚财有方”,调整财政体制。以“全市一盘棋”的思路,进一步强化市域统筹能力。抓住深化财政改革契机,平衡活力与秩序,化压力为动力。通过“全市域,同口径”将原先十三个县(市、区)财政体制的“八个模式”改革为“一个模式”。通过“保存量,调增量;强统筹,保重大;施激励,促发展”,扎实推进市区财政体制调整,实现“聚财有方”。三是坚持“用财有效”,优化支出端。坚持集中财力办大事政策导向,整合存量,优用增量,做到部门预算不增反降,五年期间要调整出数个“百亿元”财力,统筹覆盖全市域,聚焦高质量发展目标,服务于人才、科技创新和产业发展等重大战略保障,解决区域发展不平衡。

### “大数据”推进整体智治

一是高质量推进预算管理一体化改革。财政部通过自上而下的“制度+技术”的管理机制和信息系统实现业务统一、技术规范统一、应用软件统一,以信息化驱动预算管理现代化,对提升财政治理能力现代化,实现财政业务规范、财政数据集中等问题具有深远的历史意义。杭州财政要抓住改革契机,依托杭州财政E平台夯实系统基础建设,有序完成数据上传任务,稳妥推进软件试点任务,将杭州数字分析、移动办公及驾驶舱等功能适应性改造,形成具有杭州特色的预算管理一体化系统标志性成果。二是深度融合城市大脑建设。明确“一个数据中枢、三个应用平台、一套驾驶舱”的城市大脑财政系统总体构架,推进财政大数据中心建设,做强做优财政驾驶舱2.0。不断深化探索场景应用,通过“亲清在线”“亲民在线”、电子票据应用场景、资产条码全生命周期动态管理、政府采购全流程电子招标等,真正实现“一次也不跑,只需点一次”,资金“秒兑现”。三是创新“云直通”财政服务模式。通过“服务上云、云上问诊”为部门、企业和群众在线解读政策、协调困难,实现县(市、区)全覆盖,惠企便民,服务预算单位。

### “大绩效”硬化约束标准

一是绩效目标财政要有话语权,“以标准说话”。构建“全方位、全过程、全覆盖”预算绩效管理体系,完善预算绩效管理考核,层层压实绩效责任,各

业务处室要切实承担绩效管理的主体责任。业务处室要“沉下去”,熟悉预算单位职能和具体业务政策,深入调查研究。加强事前绩效评估机制,严格绩效目标管理,切实体现“财政穿透式管理”,保证在绩效目标设置中有话语权。二是提升绩效数智赋能水平,“以数据说话”。财政数字化转型工作专班要主动对接财政业务处室、监督局和绩效管理处,了解需求提供技术支持,加强信息数据挖掘,以财政数智化创新方式支撑预算绩效管理改革。三是提高绩效评价的约束力,“以结果说话”。有些预算单位项目和政策呈现“碎片化”,一个部门项目竟然达数百个。而财政部门只是选择性抽评,造成了绩效评价“碎片化”。因此,有些部门在预算编制上避重就轻、避实就虚,导致预算绩效约束不力。财政要将项目绩效、政策绩效考核向部门绩效考核推进和深化,争取把预算绩效管理纳入全市综合考评范围。四是加强科学联动协同监督,“让监督说话”。坚持科学协同监督原则,通过联合外部监督力量,提升绩效管理“硬约束”。除了配合人大加强对预算绩效的审核,财政要加强与审计的沟通协调,形成财审联动机制,还要与纪检监察、专业机构等力量协同,合力监督,强化绩效评价结果运用,真正做到预算安排与绩效结果相挂钩,实现“花钱必问效,无效必问责”。五是提高预算参与度和知晓率,“请公众说话”。要多形式提高预算透明度,提高公众对预算编制和审查的参与度,通过公众的参与和监督评价来提升预算管理成效。□

责任编辑 张蕊 梁冬妮