

广东广州：深化零基预算改革 助推国家中心城市建设

——专访广东省广州市财政局党组书记、局长姚露

本刊记者 | 陈璐萌

摘要：近年来，广州市财政部门深入贯彻落实零基预算改革要求，创新提出“业财联动、零基预算、科学评估、倒逼改革”的思路，通过系统化推进零基预算改革，提升了财政治理现代化水平，为服务国家重大战略实施和全省高质量发展提供了强有力的财政支撑。

关键词：零基预算改革；财政科学管理；广州财政 **中图分类号：**F812

作为国家中心城市和粤港澳大湾区核心引擎，广州肩负着引领区域发展的重要使命。近年来，随着城市能级不断提升，财政收支规模持续扩大，传统的预算管理模式的已难以适应高质量发展要求。2024年，《广州市本级2025年零基预算实施方案》正式出台，标志着广州零基预算改革进入全面深化阶段。广州财政通过“业财联动、零基预算、科学评估、倒逼改革”的思路推进改革落地，为提升财政治理能力、服务国家战略提供坚实的财政支撑。近日，《中国财政》记者专访广州市财政局党组书记、局长姚露，深入解读广州零基预算改革的创新实践与特色路径。

《中国财政》：请问广州是在什么背景下开始零基预算改革的？

姚露：党的二十届三中全会明

确提出“深化零基预算改革”。广东省迅速响应，在《中共广东省委关于贯彻落实党的二十届三中全会精神进一步全面深化改革、在推进中国式现代化建设中走在前列的意见》中明确提出“全面深化零基预算改革”的具体要求，为全省预算管理改革指明了方向。

广州始终坚决贯彻落实中央和省委省政府部署要求，在预算管理改革中率先探索、持续创新。近年来，积极运用零基预算理念优化预算编制工作，持续探索取消一次性项目和到期项目的预算基数，推动预算管理从“基数+增长”向“项目+绩效”转变。特别是2024年以来，广州市委市政府将零基预算改革作为全面深化改革的重要突破口，主要领导亲自挂帅、靠前指挥，强化顶层设计和系统谋划。

2024年9月，广州立足新发展阶段，结合本地实际，进一步深化预算编制改革。围绕提升城市运行管理质效、降低行政成本等目标，制定出台《广州市本级2025年零基预算实施方案》，创新性地将预算改革与政府治理改革深度融合：一方面通过财政资金整合倒逼政府工作整合，另一方面以零基预算改革撬动社会治理创新，实现预算管理优化与城市运营管理提升的良性互动。这一系列改革举措，正在形成具有广州特色的零基预算改革新模式，为深化零基预算改革书写新的篇章。

《中国财政》：从顶层设计到落地实施，广州推进零基预算改革落地见效的关键是什么？

姚露：推进零基预算改革落地

见效的关键是以“零”为起点推进预算管理各项工作，主要是通过“业财联动、零基预算、科学评估、倒逼改革”的思路推进改革落地。业财联动，就是坚持干事创业和筹措资源相结合，多渠道筹措资金，增强自身造血功能。零基预算，就是预算编制不受往年预算安排情况影响，所有预算支出均以“零”为起点编制，打破以往预算基数和支出固化格局。科学评估，就是对预算支出项目和支出政策进行全面梳理，全面评估“该不该做、该由谁做、什么时候做、应该怎么做、钱由谁出”等问题，确需财政投入的要做好优先度排序。倒逼改革，就是通过财政改革倒逼各部门改革，激发创新发展活力，实现有效市场与有为政府更好结合，推进政府治理体系和治理能力现代化。

《中国财政》：在推进零基预算改革的过程中，广州遇到过哪些难题？是如何解决的？有哪些经验做法？

姚露：深化零基预算改革不是一蹴而就的，也不可能一劳永逸，需要在实践中探索，在发展中完善。在推进的过程中，我们遇到的难题主要有：财政改革倒逼激发部门创新发展活力不足，部门科学系统、创新思维谋划办事方面的积极性还有待提升；资源统筹挖潜增效有待完善，广州人口、资产等资源规模优势尚未有效发挥；在打破既有格局，提升政府部门工作的系统性、整体性、协同性方面需要更大突破。

针对上述难题，我们以经营城市理念为指引，以规划为目标、以制度为主线，推动业务逻辑和预算编制改革双轮驱动、良性循环。主要做法有：

（一）创新体制机制，支持“多打粮食”。从源头着手，完善体制机制，积极出台配套措施，激励各部门“多打粮食”，“快打粮食”。一是强化各类设施场馆管理创新，释放资源经济价值和潜能，推进公共场馆高质量运营，支持公共服务领域创新，满足人民群众多样化、多层次服务需求。二是探索事业单位奖励激励机制，推动更多事业单位通过提升产品和服务供给增强自身造血功能，激发内生动力。三是认真梳理各部门多渠道筹集资金情况，对于成绩突出的部门，在预算安排上予以倾斜，实现全市上下共抓收入、做大蛋糕的良性互动。

（二）推进资源统筹，增强有效供给。推动做优增量、盘活存量，把各类财政资金资产资源统筹起来，促进优化财政资源配置，拓展新的发展空间。一是精准对接落实国家一揽子增量政策，完善上级政策资金对接长效机制。2024年共成功申报10项中央试点示范项目，试点项目数量、争取资金金额均位居全省第一。二是探索推进城市资源共享改革，通过跨区域、跨部门、跨业务的整合，利用规模优势有效实现降本增效。三是大力盘活存量资源资产资金，带动大体量资产提质焕新，分类梳理解决产权、规划等历史问题，一事一策提出盘活思

路，如成功盘活处置广州文化中心项目，不仅实现收入21亿元，且该资产出售后将作为大型商业体组成部分，引入更多首店、特色店和创意业态，打造为广州培育建设国际消费中心城市功能定位的新地标。四是积极引入社会资本，引导社会力量通过冠名赞助、合作举办、场地共建、参与承担等方式参与公共文化设施运营。

（三）开展协同审核，实施竞争性分配。重新审视评估所有支出，确需财政投入的，逐项审议各项内容及其开支标准是否合理，在综合平衡的基础上编制预算。一是全面摒弃往年“基数+增长”模式，不再按上年基数分配至各部门。确立资金安排优先顺序，优先安排好“三保”、还本付息等必保支出，将剩余可支配资金纳入项目竞争池，由各部门通过项目质量竞争获取预算支持。二是对支出项目进行分类研究，按领域分政策优化支出结构，破解支出固化难题。整体来说，对经济发展加大投入、精准滴灌；对民生事业保障坚守底线、量力而行；对建设项目优先保障续建维护、再考虑新建；对行政经费实行统一压减、集中运维管理，有效破解支出固化难题。三是改变以往财政部门一家审核部门预算的模式，初步试点在产业政策、信息化建设及运维两个重点领域分组审核。通过协同审核全市涉企产业项目，系统清理财政资金边际效益不高的补贴政策，通过全面清理整合信息化项目，同比压减预算资金36%，对不合理、

绩效不高的惯性支出及时刹车、及时清零，初步实现向财政资金要效益，向协同治理要效能的目标。下一步，我们将进一步扩大重点领域协调审核范围，不断加大政策和资金的统筹整合力度。

《中国财政》：广州在强化项目储备管理和构建“集中财力办大事”工作机制方面，形成了哪些具有示范意义的创新做法？

姚露：广州在推进零基预算改革的过程中，全面贯彻落实经营城市理念，坚持规划引领、项目为先，优化市级预算编制，推进城市运行管理提质增效降本，集中财力优先保障事关中央、省、市的重大战略、重大政策、重大项目。

（一）在项目储备方面，通过规划引领项目储备，在竞争中“突围而出”。一是加强项目谋划，提高竞争优势。全面贯彻国家、广东省规划的战略意图，积极对接上级政策要求和支持范围，按照“五年发展规划—三年实施计划—年度资金需求”的项目策划生成管理要求，政策导向，规划引领，循序推进项目储备，每年研究提出中长期项目分年度资金安排和预期绩效，有计划、有重点地做好优质项目储备，在争取上级资金中取得竞争优势。二是重视前期工作，确保项目成熟。实施重大项目前期工作经费管理办法，单列重大项目前期工作经费预算，由各部门争取各类城市试点工作、示范类项目、政策资金，按程序申请前期经费。积极利用重大项目并联审

批专班等相关机制，详细梳理本领域、本地区新开工项目未完成办理的各项手续，加快推进相关手续办理，不断提升项目成熟度、储备度和优先度。三是健全承接上级增量政策工作机制，梳理上级竞争性分配资金争取方向和项目清单，强化工作统筹、提供政策助力、实施激励约束。定期收集和归纳对接中央、省级财政政策资金可复制经验并推广实施，对成效好的予以表扬。

（二）在建立“集中财力办大事”机制方面，通过开展协同审核，推动资金集约高效。一方面，建立重点领域协同审核机制。由市发展改革委、市政务和数据局分别牵头组建产业政策、信息化建设及运维两个审核专班，在预算编制环节打破行政部门壁垒，通过协同审核，系统清理、优化政策和支出，推进政策、资金、工作有效整合，提升财政资金效益。另一方面，实施跨部门统筹平衡机制。将各部门需财政保障的项目以项目清单一一列出，并按轻重缓急排序，形成全市项目保障清单以及筹资建议清单，统筹确定部门预算安排方案，充分发挥市政府统筹把总作用，确保有限的财力投向最急需、最关键的领域，切实增强对重大战略任务和重点工作的财力保障能力。

《中国财政》：作为零基预算改革的关键支撑，请问广州在项目支出标准体系建设方面开展了哪些基础性工作？取得了哪些创新成果？

姚露：广州在构建支出标准

体系、完善财政支出标准、推进支出标准应用等方面开展了一系列工作，取得了一定成效，目前市本级已制定支出标准192项，基本覆盖各领域各行业，形成较为全面的支出标准体系。

（一）注重统筹，加强顶层设计。及时梳理现有支出标准建设成果，科学编制支出标准体系建设规划。充分运用大数据、云计算等信息技术手段，全面收集、系统整理和深入分析标准建设基础数据，提炼形成标准制定规律和方法论。强化项目类型化管理，利用“项目库”预算编制数据库，提炼共性，挖掘发现更多标准化规范化管理空间。同时，持续完善标准体系框架，将项目开支范围界定、资金分配规范等关键要素纳入标准体系建设范畴，推动支出标准体系向多维度、立体化方向发展。

（二）凝聚合力，内部挖掘潜力。积极从内部挖掘需求，总结预算审核、政府采购、预算评审等工作经验，及时归纳整理事前绩效评估、项目预算评审过程中形成的通用性管理规则，针对具有普遍性、规律性的预算项目开展标准化建设。通过建立统一规范的标准体系，对符合标准的项目支出可直接参照执行，大幅简化评审程序，有效减轻预算单位编制负担、提高财政部门审核效率、优化监督部门评价工作，实现预算管理全流程的提质增效。

（三）立足实际，加大公共服务领域标准建设。注重加强普惠性、

基础性、兜底性民生领域等公共服务保障标准建设,确保公共服务供给的全面覆盖和可持续运行。在标准制定过程中,综合考虑部门业务规模、预算级次、职能活动、管理水平等关键要素,按照先易后难、先简后繁、先点后面的原则,逐步建立归类科学、真实准确、动态更新的支出标准体系。

(四)强化应用,持续完善标准。支出标准体系建设要着力于服务预算、支撑预算、提高预算编审效率,形成支出标准与预算编审相互补充、相互促进的良性互动。鼓励部门制定内部标准,对符合要求的部门标准及时上升为财政支出标准,这一机制既能促进各部门加强内部控制建设,也有助于形成支出标准的“蓄水池”,提升各部门对标准体系建设的积极性。通过将标准规范深度嵌入数字财政系统,我们持续优化预算申报和审核流程,促使各部门在实践应用中深化对标准的理解、增强执行标准的主动性,并逐步形成自觉建立和完善标准的良好氛围。

《中国财政》:在预算管理一体化系统建设中,零基预算改革理念如何实现系统化嵌入,并对预算管理全流程产生哪些影响?

姚露:随着“数字财政”平台在广州全面推广应用,以往财政信息系统标准不统一、信息孤岛化、管理分割化等问题得到有效解决,也为推进零基预算改革提供了坚实的技术支撑。我们重点推进了三方

面工作:一是通过深化“数字财政”平台应用,全面实现“三保”预算动态监控。建立“三保”线上监测机制,强化财政运行监测管理,严格预算执行约束,切实兜牢“三保”支出底线,提升预算管理规范化水平。二是优化预算编审数据基础,加强资产系统与预算编制系统的数据对接,提高预算基础数据质量;同时健全系统预警机制,持续征集优化建议,将预警信息嵌入系统,进一步提升系统服务效能。三是建立支出标准管理机制,将支出定额标准嵌入系统项目库管理及预算编报流程,通过项目使用范围与预置支出标准控制及匹配机制,实现支出定额标准在部门预算管理全过程的应用,从而建立起支出定额标准动态管理机制。

《中国财政》:继续深入推进零基预算改革,您有何谋划?

姚露:改革只有进行时,没有完成时。广州财政将以开展财政科学管理试点为契机,以经营城市理念为指引,认真总结经验,全面提升财政科学管理水平和治理效能,助推广州高质量发展,主要从四方面持续加力。一是在强化资源统筹上求突破。充分利用超大城市的规模优势,探索推进政府资源整合与共享共治,推动全市行政资源一本账管理、城市要素全周期盘活、公共服务一站式供给;加快“三资”盘活,挖掘国有企业资产、行政事业性资产、自然资源等各类国有资产资源,最大限度释放经济价值

和社会效益,不断提升“造血”能力,增强财政可持续发展能力。同时,抢抓财政体制改革和政策窗口期机遇,健全工作机制,练好“内功”,用好竞争性分配和专项债、超长期特别国债等政策工具,推动更多市级重点项目纳入国家和省级规划布局。二是在完善财政出资规则上促规范。建立健全财政支出规则体系,重点强化支出规则、支出标准在零基预算安排中的基础支撑作用,推动财政支出管理向标准化、规范化和可持续化方向转变。逐步建立与高质量发展相适应的支出保障机制,逐步退出超过财政承受能力、与高质量发展目标不一致、可通过市场化运营保障或绩效评价结果不理想的项目支出。三是在提升预算编制质量上下功夫。坚持“项目跟着规划走、资金要素跟着项目走”,着力提升项目质量,以项目清单构建完善大事要事保障机制,推动预算管理方式进一步由“资金分配为主”向“项目管理为主”转变。优化协同审核机制,在产业政策、信息化建设及运维两个重点领域基础上逐步扩大至更多的领域,创建“协同+”机制,推动资金集约高效使用。四是在加强预算绩效管理上多努力。推进零基预算与绩效预算深度融合,将成本绩效理念融入预算绩效管理全过程,突出绩效管理导向,探索建立成本绩效评价机制,通过对重点领域和政策开展成本效益分析,加强成本管控。持续强化财政资金监督管理,确保财政资金提质增效降本。■