

广州市人民政府文件

穗府〔2015〕5号

广州市人民政府关于印发广州市全面深化 财政体制改革总体方案的通知

各区、县级市人民政府，市政府各部门、各直属机构：

现将《广州市全面深化财政体制改革总体方案》印发给你们，请认真贯彻执行。执行中遇到问题，请径向市财政局反映。

广州市人民政府

2015年3月16日

广州市全面深化财政体制改革总体方案

为贯彻落实党的十八届三中全会和省委十一届三次全会、市委十届五次全会精神，全面深化我市财政体制改革，率先建立现代财政制度，根据《广东省人民政府关于印发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的通知》（粤府〔2014〕64号）、《中共广州市委贯彻落实〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉的意见》（穗字〔2014〕1号），结合广州实际，制定本方案。

一、全面深化财政改革的总体要求

（一）指导思想。

按照完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化的总要求，深入贯彻党的十八大、十八届三中、四中全会和习近平总书记系列重要讲话精神，全面落实省委、省政府和市委、市政府对财政改革的工作部署和要求，立足广州发展实际，围绕改革发展大局，进一步解放思想、开拓进取、大胆创新，继续先行先试，破除体制机制瓶颈，建立现代财政制度，强化广州国家中心城市功能，为全省实现“三个定位、两个率先”的目标作出贡献。

（二）总体目标。

深入贯彻落实科学发展观，坚持社会主义市场经济改革方

向，围绕转变经济发展方式、促进经济社会持续稳定健康发展，推进广州新型城镇化和国家中心城市建设，围绕明确事权、改革税制、透明预算、提高效率，全面深化财政体制改革，努力建设有利于转变政府职能、有利于建设公平统一市场、有利于促进基本公共服务均等化的现代财政制度。

近期目标（到2016年）：探索建立政府权责清单制度，逐步理顺市、区（县级市）两级政府事权关系，初步形成市、区（县级市）两级政府事权与支出责任划分的基本框架；全市各级财政部门实现全口径预算编报，并探索建立跨年度预算平衡机制和权责发生制政府综合财务报告制度，进一步完善预算管理制度；贯彻落实国家税制改革措施要求，完善综合治税管理体系，培育地方支柱税源；推进加大政府债务化解力度，实现存量债务较大幅度下降；深入推进预算绩效管理和政府采购制度改革；探索经营性财政资金试点股权投资管理改革，构建财政资金激励引导经济社会发展的长效机制，探索公共资源利用竞争性配置机制，基本搭建起现代财政制度框架。

远期目标（到2018年）：政府事权与支出责任相适应制度基本建立并有序运行；形成科学规范的跨年度预算平衡机制和预算管理制度体系；建立运行有效的权责发生制政府综合财务报告制度及科学规范的政府债务管理及风险预警机制；建立规范有序的公共资源公平配置机制，促进公共资源公开透明、均衡配置；基本形成符合我市实际的地方税收体系，建立完善的现代财政制

度。

（三）基本原则。

1. 坚持科学发展，注重先行先试。牢牢把握全面深化改革的正确方向，按照中央顶层设计和省委、省政府及市委决策部署，认真总结广州财政改革的成功经验和做法，跳出传统观念思维的束缚，突破利益固化的藩篱，勇于探索、锐意创新、先行先试、科学发展。

2. 坚持深化改革，注重转变职能。围绕使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用的要求，进一步理顺政府间事权和支出责任划分，改进财政预算管理、体制设计和投入方式，建立事权和支出责任相适应的制度，推动政府职能转变，提高政府运行效率。

3. 坚持问题导向，注重以“破”促“立”。牢固树立问题意识和发展意识，从研究解决广州经济社会发展中存在的矛盾和制约新型城镇化发展突出的问题出发，以问题为导向，坚持以“破”促“立”，找准全面深化财政改革的突破口和着力点，实现解决矛盾问题和健全完善财政体制机制相互促进。

4. 坚持突出重点，注重有序推进。坚持从广州实际出发，紧紧围绕新型城镇化发展的目标任务推进全面深化财政改革，突出抓好财政管理体制、预算管理制度、政府债务管理、财政绩效管理等重点领域和关键环节的改革，以重点突破带动改革整体、全面、有序推进，确保改革取得成效，努力实现财政改革新格

局。

二、全面深化财政改革的主要任务

(一) 建立事权和支出责任相适应的制度。

近期目标（到 2016 年）：建立各级政府和部门权责清单制度，合理界定和划分市、区（县级市）两级政府的事权和支出责任，明确部分共担事权（重大民生项目）市、区（县级市）两级政府分担资金的比例和标准，初步形成市、区（县级市）政府间及其部门的事权和支出责任划分的基本框架。完善财政转移支付制度，加大一般性转移支付，减少专项转移支付项目，到 2015 年市级一般性转移支付占财政转移支付的比重提高到 60% 以上，基本构建符合财力和支出责任相匹配的转移支付体系。

远期目标（到 2018 年）：通过实施清单式管理和动态调整机制，实现市、区（县级市）两级政府全部事权和支出责任的清晰划分和科学配置，形成较为健全完善的事权和支出责任相适应制度及与之相配套的财政体制机制。

1. 制定市以下政府事权划分清单。（牵头单位：市编办；配合单位：市直各相关部门，各区、县级市政府）

一是建立政府事权清单。在中央及省的事权和支出责任划分框架下，围绕促进事权与支出责任相适应的总目标，全面梳理市以下政府政权运转类、发展调控类、市场监管类、公共服务类、社会管理类事权事项，实现清单式管理，作为各级政府履行职能的依据，并根据形势发展进行动态调整。

二是制定市、区（县级市）两级政府事权清单。根据“外部性、信息复杂性和激励相容”三原则，全面清理市、区（县级市）两级政府之间的事权范围，逐步理顺两级政府间原来存在的模糊、交叉、错位的事权界线，科学划分市、区（县级市）两级政府事权，包括市级政府事权、区（县级市）级政府事权以及市以下政府共担事权。其中：市级政府事权包括按隶属关系承担的事务，市域内涉及市场统一、公共安全、社会公平事务，以及市域内和跨区（县级市）公共服务及基础设施建设和维护事务等；区（县级市）级政府事务包括按隶属关系承担的事务，辖区内市场监管、社会管理事务，以及辖区内公共服务和基础设施建设和维护事务等；市以下政府共担事务包括区域性公共服务事务、需共同管理维护事务等。

三是制定政府部门事权清单。按照宏观调控、市场监管、社会管理和公共服务的政府职责定位，合理确定政府部门的权责范围和职能重点。坚持一项事权原则上由一个部门负责，确需多个部门共同履行的事权，要明确牵头部门，分清主次责任，建立健全部门间的协调配合机制，形成工作合力，提高行政效率。推进职能下放，市级政府部门重点加强和改善宏观管理，加强发展战略、规划、标准的制定和实施，维护全市法制统一、政令统一和市场统一；区（县级市）级政府部门主要是加强政策执行和执法监管职责，做好直接面向基层和群众的公共服务与社会管理。

2. 科学划分市、区（县级市）两级政府支出责任，逐步建

立事权与支出责任相匹配的市、区（县级市）财政管理体制。（牵头单位：市财政局；配合单位：市直各相关部门，各区、县级市政府）

一是制定市、区（县级市）两级政府支出责任划分清单。按照一级政府、一级事权确定一级支出责任，各负其责。市级财政承担市级事权支出责任，区（县级市）级财政承担区（县级市）级事权支出责任。对确定由本级政府承担的事权，由该级政府统筹财力安排，履行事权支出责任。对市、区（县级市）共同承担的事权，由市、区（县级市）按比例分担事权支出责任。对上级政府委托下级政府承担的事权，由上级财政通过转移支付给予补偿。其中：对区域性公共服务类事权支出责任，按照相关事权的信息复杂性和跨区域外部性等情况划分市、区（县级市）分担比例，基础信息收集越复杂区（县级市）级支出责任越大，跨区域外部性越明显市级支出责任越大；共同管理维护类事权支出责任，按照省、市有关支出责任划分要求，由市、区（县级市）两级财政各自承担；对年度预算确定后，年度预算执行中的新增事权支出责任，按照中央及省的改革要求，原则上由出台新增政策的一级政府全额承担支出责任，新的预算年度开始后按既定的事权支出责任划分方案实施。

二是简政放权、富区强基，重心下移，逐步建立科学合理的市、区（县级市）财政分配体制。在中央和省确定的财税体制框架下，进一步理顺市、区（县级市）两级政府财政分配关系；

同时，结合我市行政区划调整，综合考虑功能区域划分定位、各区（县级市）的经济社会发展程度，缩小发展差距等因素，按照“保民生、兜底线、促公平”的原则，妥善处理提高上级政府统筹调控能力和调动下级政府能动性、基层保障和激励引导的关系。财政分配制度改革与政府事权改革简政放权、管理重心下移相适应，深化富区强基，强化面向基层的公共服务、社会管理和市场监管职责以及履职保障能力，逐步建立市与区（县级市）财力与事权和支出责任相匹配的财政体制。科学合理划分市、区（县级市）财政收入的分成比例，在确保现有分配格局总体稳定的基础上，通过合理调整增量与存量结构，实现财政收入和财力的合理、均衡配置；进一步加大市对区（县级市）财政激励力度，建立与经济发展和政府财力增长相适应的基本公共服务财政支出增长机制，充分调动市、区（县级市）两级政府增收节支的积极性，并按照建立事权和支出责任相适应制度的要求，增强区、镇政府的事权和支出责任履行保障能力。

3. 完善财政转移支付制度体系。（牵头部门：市财政局；配合部门：市直各相关部门，各区、县级市政府）

制定广州市财政转移支付管理制度办法，进一步完善财政转移支付体系。优化转移支付资金结构，清理、整合、规范专项转移支付项目，逐步取消竞争性领域专项和地方资金配套。体现“管理重心下移、富区强基”的精神，加大一般性转移支付力度，到2015年市级一般性转移支付占比提高到60%以上。上级

政府应承担均衡区域内财力差距的责任，对各区（县级市）履行事权存在财力缺口的，由市财政视情况给予补助，进一步加强和保障基层提供公共服务及履行社会管理职责的能力。加强与我市新型城镇化改革等相关工作相衔接，建立并完善财政转移支付与农业转移人口市民化挂钩等相关政策，统筹提高各区（县级市）基本公共服务均等化水平、底线民生保障水平和城乡一体化发展水平。

进一步加强和规范财政转移支付资金管理，普遍推行“因素法”确定转移支付额，逐步将转移支付测算过程和分配结果公开，提高转移支付资金分配的公正性和透明度。严格控制新设转移支付项目及其资金规模，建立健全专项转移支付定期评估、退出机制和财政转移支付预告知机制；同时，加强对各区（县级市）使用转移支付资金的监督检查和绩效评价，各区（县级市）财政部门按规定加强对上级下达的转移支付资金的使用和监督管理。

（二）改进预算管理制度。

近期目标（到2016年）：2015年全市各级财政部门实现全口径预算编报，进一步细化部门预算编制，将一般公共预算细化到末级科目。进一步加强收入预算的完整性，强化支出预算的刚性约束，改进年度预算控制方式，探索建立滚动式预算编制。落实权责发生制的政府综合财务报告制度，逐步扩大试编权责发生制政府综合财务报告的试点范围。进一步深化财政国库管理制度改

革，实现国库管理制度机制的规范化、科学化、信息化。研究制定我市土地储备资金管理办法，进一步加强土地出让收支管理。完善财政预决算信息公开及政务信息公开制度，积极打造“阳光财政”。

远期目标（到2018年）：初步实现中期财政规划管理，全市各级财政部门初步建立跨年度预算平衡机制，全面加强财政收支科学化、精细化管理，初步构建科学规范、公开透明的现代预算管理制度。

4. 建立健全政府预算体系。（牵头部门：市财政局；配合部门：市直各相关部门）

一是全面建立全口径的政府预决算编报体系。建立覆盖一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社保基金预算和财政专户资金预算的预算体系。加大政府性基金预算、国有资本经营预算与一般公共预算的统筹力度，形成各预算间有机衔接的政府预算体系，全面反映政府收支总量、结构和管理活动。加强社会保险基金预算管理，做好基金结余的保值增值工作，在精算平衡的基础上实现社会保险制度的可持续运行。进一步细化预算编制，各级财政支出预算细化到末级科目，专项转移支付列至具体项目。根据中央及省的改革部署，实现部门预算按照经济分类科目编制。扩大部门预算编制的深度，缩小财政代编预算范围，除保密部门和事项外，由各部门负责的支出全部纳入部门预算，报送人大审议。

二是继续深化部门预算改革。建立健全预算支出标准体系，科学制定部门预算编制预算定额标准，实行以定员定额为主、兼顾单位资产占有状况核定公用经费的管理方式，通过建立单项定额标准、综合定额标准、行业定额标准，实现资产管理与定额管理相结合。不断细化项目预算编制，统筹安排、优先保障重点支出，完善部门预算项目库管理，择优遴选项目支出。对支出项目设置准入条件，根据项目实施条件和年度用款计划编报预算，实现跨年度预算滚动管理。规范信息化项目、政府投资计划项目等项目申报工作，减少预算单位多头申报环节，提高行政效能。继续探索开展项目预审工作，提高项目支出预算审核的规范化和科学化。深化开展“零基预算”试点改革，建立部门预算编制与预算执行进度及财政监督结果相结合机制。

三是完善预算编制意见征询机制。多种形式、广泛征询对年度预算编制的意见和建议，充分进行协商和协调。重大财政项目安排按照重大行政决策程序实施，建立完善重大支出项目评审机制，重大项目安排采取多方论证方式。进一步加大预算编制的公开和监督力度，积极推进为民办事征询民意改革，每年选取部分社会关注度较高、关乎民生热点的预算安排项目，多形式地广泛征询民意。

5. 加强财政中长期规划，建立跨年度预算平衡机制；优化财政支出结构，促进经济社会协调发展。（牵头部门：市财政局；配合部门：市直各相关部门）

一是加强财政中长期规划，探索实行滚动式预算编制。研究编制三年期滚动财政规划，并强化规划对年度预算的约束。按照以丰补歉、调节余缺的原则，发挥预算稳定调节基金“蓄水池”作用，一般公共预算如出现超收，只能用于冲减赤字或者补充预算稳定调节基金；如出现短收，通过调入预算稳定调节基金或减少支出等方式实现平衡。研究建立跨年度滚动式预算支出项目库，实现年度间财政资金项目安排的滚动式管理和预算收支的综合平衡，增强财政资金安排的前瞻性和可持续性。

二是改进年度预算控制方式。会同税务部门和非税收入执收部门提出收入预期，执收部门依法征收、应征尽收。财政部门根据收入预期科学合理编制支出预算，审核重点由财政收支平衡状态向支出政策拓展。一般公共预算的编制在重点保障基本公共服务合理需要的前提下，优先安排中央、省及市确定的重点支出。

三是优化财政支出结构，增强公共财政保障能力。充分发挥财政资金“四两拨千斤”的作用，促进我市社会经济健康、协调、可持续发展。坚持既要“尽力而为、又要量力而行”的原则，根据经济社会发展不同阶段，按照不同的时间节点细化和量化阶段目标任务，进一步调整和优化公共财政支出结构，完善以基本公共服务均等化为导向的财政投入及保障机制，逐步提高全市各项基本公共服务的保障标准和覆盖水平。“盘活存量、用好增量”，财政政策和资金服务于中央、省及市的生产力布局和产业结构调整，促进我市经济社会发展重点领域建设，优化财政支

出和政府投资使用方向，增加公共产品有效供给；改进政府投资使用方式，通过投资补助、基金注资、担保补贴、贷款贴息等方式，积极培育经济新兴业态，大力扶持我市自贸园区建设，不断壮大战略性新兴产业，促进形成创新驱动动力，鼓励支持社会资本参与重点领域建设和重点行业发展。同时，切实降低政府行政运行成本，严格控制政府性楼堂馆所、财政供养人员以及“三公”、会议费等一般性支出。

四是清理规范重点支出挂钩机制。在中央及省修订完善有关法律法规的基础上，对由我市自行出台的，与财政收支增幅或生产总值挂钩的支出事项进行全面清理，一般不采取挂钩方式，对重点支出根据推进改革的需要和确需保障的内容统筹安排，优先保障，不再采取先确定支出总额再安排具体项目的办法。逐步建立部门财政拨款资金管理与预算编制和绩效管理相衔接的激励约束机制。建立预算执行与预算编制挂钩制度和财政存量资金清理机制，贯彻落实中央及省关于加强项目结余结转资金管理的有关规定，建立结转结余资金定期清理机制，连续两年未用完的项目结转资金，作为结余资金管理。加大结转资金统筹使用力度，对不需按原用途使用的资金，按规定统筹用于经济社会发展亟需资金支持领域。到2015年市本级一般公共预算结转结余资金占一般公共预算支出的比重不超过9%。

6. 深化国库管理制度改革和建立权责发生制政府综合财务报告制度。（牵头部门：市财政局；配合部门：市直各相关部门，

各区、县级市财政部门)

一是进一步深化国库集中支付制度改革。加快建立预算执行动态监控机制，强化财政资金运行的事前和事中监督，从源头上防止违规使用财政资金问题的发生。积极推进国库集中支付电子化管理，逐步实现财政部门与人民银行、财政部门与代理银行、预算单位与财政部门、预算单位与代理银行之间的电子化管理，探索实现财政国库支付业务完全“无纸化”运行。结合实际，分类推进乡镇国库集中支付制度改革。

二是落实权责发生制的政府综合财务报告制度。改进市本级权责发生制政府综合财务报告试编方法，健全完善试编工作机制。逐步扩大试编权责发生制政府综合财务报告的试点范围。探索建立覆盖全市各级政府的权责发生制政府综合财务报告体系，真实全面地反映政府财务状况和运营情况。

7. 规范财政专项资金管理。(牵头部门：市财政局；配合部门：市直各相关部门)

制定并落实市级财政专项资金管理规章制度，建立健全“依法设立、规范管理、目标明确、绩效优先、监管有力、严格追责”的专项资金管理运行体系。加强对市级财政专项资金设立、使用、调整以及撤销等规范化管理监督工作，防范风险，堵塞漏洞，提高财政资金使用效益。对财政专项资金实行目录管理，具体项目实行项目库管理，与部门预算同步编列项目滚动预算。严格控制专项资金规模，属于地方事权的专项转移支付纳入一般性

转移支付管理。建立专项资金定期清理和评估的长效机制。巩固清理整合成果，到2015年底市级财政专项资金项目在2014年清理压减51%的基础上，再压减15%，到2018年市级财政专项资金压减至占市级财政总支出的比重不超过15%。

8. 加强土地出让收支管理。（牵头部门：市财政局；配合部门：市国土资源和规划委）

从源头、制度上进一步规范土地出让收支管理，制定并落实国有土地使用权出让收支管理规章制度，对我市土地出让收入的征收、使用、预决算、监督检查等方面进行规定，进一步提高土地出让收入预算的准确性，增强土地出让支出预算刚性。细化土地出让支出项目，规范土地储备开发资金的使用，防范资金财务风险，力争实现土地出让收支的精细化、规范化管理，进一步提高土地出让收入的使用效益。

9. 深化推进财政信息公开工作。（牵头部门：市财政局；配合部门：市直各相关部门，各区、县级市政府）

进一步细化财政预决算及“三公”经费公开内容。到2015年各级财政一般公共预算全部公开到末级科目，“三公”经费细化出国前往地点、公务接待人次等信息，实行会议费预算单列公开；到2016年，专项转移支付公开到具体项目。对专项资金实行公开主体、管理办法、申报指南、绩效评价等信息的“八个公开”。加大政务信息公开力度，健全预决算信息披露制度，2014年起，实现对市总预决算、市本级预决算及其调整信息的信息公

开；2015年前，在全市各区（县级市）开展财政和部门预决算、“三公”经费预决算等方面的信息公开工作。拓宽渠道，建立与“两代表一委员”的沟通联系长效机制，广泛听取代表委员的意见和建议。推进办事程序公开、依申请公开和网络参政议政工作，对符合条件的政府采购项目等事项推行网上公开申报、受理和咨询。

（三）推进税制改革，建立健全地方税收体系。

改革目标（到2018年）：完善地方财税体制建设，按照中央、省的统一部署，推进“营改增”试点改革，做好各项税制改革工作；进一步完善综合治税管理体系，研究培育地方支柱财源，稳定地方收入来源。进一步完善涉税信息共享机制，加强地方税源管控；清理规范税收优惠政策。

10. 按照中央、省的部署，积极推进“营改增”试点改革。（牵头部门：市财政局；配合部门：市国税局、地税局，各区、县级市财政及国税、地税部门）

大力推进营业税改征增值税试点改革，积极做好“营改增”的后续管理和跟踪评估，分析试点对企业发展和市财政收入的影响。按照中央和省的统一部署，将“营改增”试点范围扩大到生活服务业、建筑业、房地产业、金融业等各领域，到2015年全面完成“营改增”试点改革任务；进一步完善税制，强化税收政策导向，促进形成有利于经济发展方式转变和产业结构转型升级，有利于社会公平和统一市场建设的税收制度体系。

11. 探索加快构建地方税收体系。（牵头部门：市财政局；配合部门：市国税局、地税局，各区、县级市财政及国税、地税部门）

一是根据国家税制改革方向，完善地方财税体制。在明确政府间事权和支出责任的基础上，积极争取中央及省的政策支持，将具有一定规模、收入来源稳定、与产业密切相关的税种作为地方税种。按照中央和省的部署，做好增值税、消费税、资源税、个人所得税和房产税等税制改革工作，逐步提高直接税在税收收入中的比重。按照中央及省的税制改革部署，通过房地产税等改革，使房地产税等财产行为税成为地方主要税种，着力发展经济新业态，加强经济发展创新驱动能力建设，培育地方支柱税源，稳步增加地方财政收入，促进形成具有地方特色的产业体系和税源结构。

二是健全完善综合治税管理体系。大力推进以“政府主导、财税联动、部门配合、信息支撑、齐抓共管”为主要内容的财源信息管理，加快构建面向自然人的税收管理服务体系和第三方涉税信息报告制度，推进税收征管法治化、信息化和便民化。积极构建政府各部门涉税综合信息共享机制，大力推进信用体系建设，健全完善各方协调、上下联动的综合治税工作机制，为地方税收体系建设奠定坚实的制度基础和体制机制基础。

12. 加强地方税源管控，清理规范税收优惠政策。（牵头部门：市财政局；配合部门：市国税局、地税局，各区、县级市财

政及国税、地税部门)

一是以税源管控为导向，建立地方收入科学预测分析和税源管控机制，加强对重点地区、重点行业、重点企业的税源管理和服 务，充分利用信息化手段，实现对全部税源的有效监控。坚持财税联动，有效监控税收非正常转移、流失问题，优化涉税服务，稳固地方税源。

二是落实中央关于清理规范税收优惠政策的有关部署，清理本地区自行制定的税收、非税和财政优惠政策等；建立税收优惠政策的评估和退出机制，加强对税收政策执行以及税收收入合法性、真实性的考核评估，防止虚增收入和“跑冒滴漏”，确保国家政策落到实处。

(四) 推进政府债务和基建投资评审管理改革。

改革目标(到2018年):健全政府债务管理及风险预警机制，通过落实“控新增、减存量、收借款、清往来”等各项措施，确保各级政府债务规模控制在债务风险预警指标之内，到2016年底全市存量政府债务余额实现较大幅度下降；探索非债务融资等可持续的城市建设投融资模式。完善财政投资评审管理，规范评审行为，提升评审成果利用，提高政府投资成效。

13. 健全政府债务管理及风险预警机制。(牵头部门:市财政局;配合部门:市发展改革委、金融工作局等市直各相关部门)

一是完善政府性债务管理体系。推进将政府债务收支纳入全

口径预算管理，通过政府债券筹集建设发展资金，建立债务风险预警机制、应急处置机制和责任追究机制，加强政府性债务监管。

二是加快存量政府债务化解工作。落实《广州市存量政府债务化解工作方案（2013-2016）》，通过采取盘活存量资源、理顺政府和企业债务关系、落实经营责任、整合优质资产等有力措施，对截至2013年6月末的存量政府性债务力争至2016年底化解60%左右，切实减轻我市政府性债务负担。

三是推进城市建设投融资机制创新。探索建立投资主体多元化、运作管理市场化和开放式、竞争性的新型投融资机制，探索采取PPP（政府和社会资本合作模式）、政府购买服务、特许经营权、产业投资基金等权益性融资，逐步破解城市建设资金渠道单一问题。

14. 健全和完善投资评审管理制度。（牵头部门：市财政局；配合部门：市直各相关部门）

进一步健全和完善我市财政投资评审各项管理制度。研究制定财政投资评审监管制度，进一步规范财政投资评审行为，加强对评审机构和项目建设单位的监管，引导建设单位规范管理，提高政府投资成效。

（五）加快推进财政绩效管理和政府采购管理制度改革。

改革目标（到2018年）：深入推进预算绩效管理，将绩效理念融入预算管理全过程，逐步健全“预算编制有目标、预算执行

有监控、预算完成有评价、评价结果有反馈、反馈结果有应用”的预算绩效管理机制。进一步深化政府采购制度改革，逐步推动政府采购管理从程序导向型向结果导向型转变，健全和完善政府购买社会服务管理制度，明确政府购买社会服务的范围、招投标运作、监督评估机制，形成较为完善的政府购买社会服务机制。

15. 推进财政预算绩效管理制度建设。（牵头部门：市财政局；配合部门：市直各相关部门）

一是研究制定财政预算绩效管理有关制度文件，将绩效管理机制以制度的形式融入预算管理全过程，建立健全科学、规范，量化的绩效目标申报和绩效评价体系。加强预算项目绩效目标审核，提高绩效目标编制质量，积极推进绩效目标批复。加强对绩效指标的研究设计和修订补充，形成涵盖各类各项支出的量化绩效指标体系。推动第三方评价机构的健康发展，进一步健全第三方评价、财政部门重点评价和主管部门绩效自评相结合的多元化评价体系。

二是加强绩效运行监控，完善纠偏机制，定期采集绩效运行信息并汇总分析。优化评价项目筛选办法，加强对重大民生项目的绩效评价，对“三公”经费等社会关注度较高的财政支出扩大绩效评价试点范围。完善向市人大、市政府报告年度财政资金使用绩效的机制。探索形成结果导向的绩效约束机制，完善绩效目标和评价信息公开机制。实现审计和财政部门的业务协同和数据共享，形成审计部门的绩效审计、财政部门的绩效管理和监督

等一体的综合绩效管理体系。加强对各区（县级市）使用转移支付资金的监督检查和绩效评价，各区（县级市）财政部门按规定加强对转移支付资金的监督管理

16. 深化推进政府采购和政府购买服务改革。（牵头部门：市财政局；配合部门：市直各相关部门）

一是探索建立政府采购结果评价制度。以绩效目标为导向，对政府采购从预算编制到资金支付全过程，从资金节约、政策效能、透明程度以及专业化水平等方面进行综合、客观绩效考评，并将绩效评价结果作为预算资金安排、调整的重要依据运用到预算管理。研究修订我市集中采购目录、限额标准以及政府采购品目，择机推进批量集中采购。建立健全对采购代理机构、供应商、评审专家等政府采购当事人培训、评价和退出制度，增强代理机构和评审专家的专业化和公正性。

二是积极推进政府购买服务改革。健全政府购买社会服务管理制度，推行透明规范的政府购买服务机制，完善购买服务的目录范围、招投标运作、绩效评价、信息公开和社会监督机制。拓宽政府购买服务领域，将适合市场化方式提供的公共服务事项，通过委托第三方机构公开招标、政府采购等形式，交由具备条件、信誉良好的社会组织、企业、机构等社会力量承担，推动公共服务提供主体多元化。建立健全对政府购买服务项目实施效果的监管和评价制度，引进竞争性购买机制，提高公共服务品质。鼓励和引导社会组织、工青妇等枢纽型组织参与提供多层次、多

样化社会公益服务。

17. 创新财政源头治腐的监督机制。（牵头部门：市财政局；配合部门：市监察局等市直各相关部门）

一是健全和完善重点部门和关键环节风险防控机制。健全涵盖财政、审计、监察、人大、社会和舆论监督等五层次监督体系，建立“制度+科技+监督”智能化监督机制，做好“三公经费”预决算数据、重大政府投资建设项目执行情况、行政处罚执行情况与市廉政风险智能防控体系对接工作。实现对财政专项资金的电子监控，巩固“小金库”、违规使用专项资金治理成果，推进公务卡改革。建立公开透明的财政资金管理和项目评价机制。

二是创新财政监督检查结果运用机制。制定并落实有关财政监督检查结果运用的规章制度，将检查结果作为制定和完善政策制度、安排和调整预算资金的重要依据，并建立检查结果公开、共享和线索移送机制，充分扩大财政监督检查成效，进一步发挥财政监督的作用。

（六）加强国资经营预算管理及推进经营性财政资金股权投资改革。

改革目标（到2018年）：完善国有资本经营预算制度，扩大市本级国有资本经营预算实施范围，逐步提高国有资本收益收缴比例。对经营性财政资金实行股权投资管理，按市场化方式运作，充分发挥财政资金的杠杆作用，逐步扩大纳入股权投资管理

的战略性主导产业发展资金的比例，实现财政资金的有偿支持、循环使用，构建财政资金激励引导经济社会发展的长效机制。

18. 完善国有资本经营预算制度。（牵头部门：市财政局；配合部门：市国资委等市直各相关部门）

制定并落实国有资本经营预算管理办法、国资收益收缴办法以及支出办法。按照收支平衡原则，细化编制国有资本经营预算，不列赤字，并逐步将收支科目细化到末级科目。加大对国资收益的统筹力度，安排一定资金调入一般公共预算。逐步提高国有资本收益上缴比例，2016年起提高至25%。做大做强国有经济蛋糕，统筹处理好企业发展和民生投入的关系，结合我市实际，逐步提高国有资本收益保障和改善民生的支持力度。

19. 推进经营性财政资金的股权投资管理改革。（牵头部门：市财政局；配合部门：市直各相关部门）

一是完善制度和机制设计。明晰政府部门、受托机构和投资企业的关系，通过委托（或信托）专业管理机构对经营性财政政策资金实行股权投资管理，并建立风险防范机制和科学的退出机制，实现财政资金的有偿支持、循环使用。构建财政资金激励引导经济社会发展的长效机制，同时建立事前、事中、事后的全过程监管机制，对实施项目进行绩效评价，确保财政资金的安全、高效。

二是逐步将财政安排用于支持经济社会发展、符合条件的经营性财政资金纳入试点改革，通过在战略性主导产业发展资金中

安排产业投资引导资金以及国资收益资本金注入等形式，开展我市的股权投资管理，并逐步扩大股权投资比例。同时，加强对产业投资引导资金的规范管理，对产业投资资金的使用绩效进行考核，提高财政资金使用绩效。

（七）推进公共资源、公务员薪酬制度及公务用车制度改革。

改革目标（到2018年）：调整优化特定收益的社会分配格局，建立公共资源公平配置机制，促进国有资产（资源）优化配置、保值增值、使用效益提升及收益合理共享。取消一般公务用车，按照社会化、市场化、货币化改革要求推进公务用车改革。逐步推进公务员薪酬制度改革，形成机关事业单位合理有序的收入分配格局和公平规范的收入分配秩序。

20. 大力推进公共资源管理改革。（牵头部门：市发展改革委；配合部门：市财政局、公共资源交易中心）

一是深化公共资源交易体制改革。按照“政府引导、市场运作、规范透明、监管有力”的要求，构建政府公共资源向各类投资主体公平配置机制，提高公共资源配置的效率 and 公平性。在中央及省的改革框架下，研究制定政府公共资源清单，明确政府可配置的公共资源目录和市场化配置方式；制定各类投资主体市场准入负面清单，按照“非禁即入”原则，各类投资主体可依法平等进入清单之外的领域。

二是完善公共资源交易平台体系，规范公共资源交易平台管

理。逐步理顺公共资源交易平台与行政部门关系，推进公共资源交易平台“管办分离”。制定公共资源交易平台管理办法，明确各行政主管部门和交易平台的职能定位，加强公共资源交易工作委员会办公室及其成员单位机构建设，依法依规、充分运用市场价格手段和竞争机制择优配置，最大限度减少自由裁量权，逐步减少和取消政府对公共资源配置的行政审批，保障各类投资主体的平等参与权。建立公共资源交易综合监管机制，建立健全公共资源交易事前、事中和事后监督机制，构建综合监管机制，实现外部监督与内部制衡相结合、实体监督与网络监督相结合、专项监督与行业自律相结合。

三是深入挖掘非税收入增长潜力，加强对重点部门和专项收入的动态监控和跟踪落实。继续深化非税收入“收支两条线”管理改革，强化非税收入运行分析，提高非税收入征管质量。同时，进一步清理行政事业性收费，通过采取下调收费标准及减免、停征等手段，切实减轻企业负担。

21. 逐步推进公务员薪酬制度改革。（牵头部门：市人力资源和社会保障局；配合部门：市财政局、编办）

按照中央、省的改革精神和部署，逐步规范机关事业单位收入分配秩序，推进落实机关事业单位养老保险制度改革，建立与城镇职工统一的养老保险制度，调整优化公务员工资薪酬结构，适当提高基层公务员工资水平，逐步缩小收入分配差距。研究建立公务员和企业相当人员工资水平调查比较制度，完善科学合理

的职务与职级并行制度。同时，结合分类推进事业单位改革，建立健全符合机关事业单位特点、体现岗位绩效和分级分类管理的工资分配制度。

22. 推进公务用车制度改革。（牵头部门：市发展改革委；配合部门：市纪委、财政局、人力资源和社会保障局、市委小汽车定编办、市政府小汽车定编办）

根据中央、省及市的统一部署，按照单位工作性质和车辆用途，重新核定一般公务用车、执法执勤用车以及特种技术业务用车。取消一般公务用车，保留执法执勤用车以及特种技术业务用车，执法执勤用车以及特种技术业务用车的缺口部分，从现有的公车存量中调剂解决。一般公务用车仍有剩余的，按照市公务用车改革方案，依法依规进行处置。取消单位一般公务用车后，根据车改单位在职公务人员的现任职务职级适度发放交通补贴，公务交通补贴纳入部门预算。

三、加强对全面深化财政改革的组织保障

（一）强化组织领导。

市、区（县级市）各级政府及其相关部门要进一步增强大局意识、责任意识和改革意识，把全面深化财政体制改革切实摆到全局性、战略性位置，把深化财政体制改革作为加快转变政府职能、推进新型城镇化建设的一条红线贯穿始终。各区（县级市）、各部门要结合本地、本部门工作实际制定具体实施方案，切实做到有实施方案、有明确分工、有时间进度、有保障措施。

对于中央、省及市已明确的顶层设计、总体部署和改革措施，要坚定不移地贯彻落实，确保改革取得实效。

（二）强化统筹协调。

立足当前、着眼长远，把握好改革推进的时间节点，妥善协调各方关系，形成改革合力，共同推进各项改革任务落到实处。要深入研究各项改革的关联性和配套改革的整体性，密切关注中央、省及市的改革动向，加强与上下级和有关部门的沟通协调，准确把握各项措施出台的时机、节奏和力度，成熟一项、推进一项，一项一项抓落实，力求取得实效，确保改革措施与上级改革精神和政策要求无缝对接。

（三）强化探索创新。

要坚持解放思想和实事求是相统一，不断自我革新，勇于开拓进取，以更大的决心和勇气冲破思想观念阻碍、跳出条条框框限制，以积极主动的精神研究提出改革举措。要加强对改革新理论新知识的学习和实践，深入研究全面深化财政改革的本质要求和内在规律，加强与科研机构、专家学者、“两代表一委员”和财政监督员的沟通联系，广泛听取多方意见和建议，为全面深化财政改革凝聚各方智慧力量。

（四）强化监督考核。

要抓好各项改革措施的组织实施，强化监督检查，抓好跟踪督办，尤其是对重要改革事项要建立年度动态修订调整机制，切实增强改革的适应性、可行性和实效性。对于改革任务不落实或

不到位的，要及时纠偏整改，并追究有关责任，以事前有部署、事中有督查、事后有评估的工作机制防止改革流于形式或偏离预定方向。

（五）强化宣传引导。

要加强对财政改革的正面宣传和舆论引导，利用网络、报刊、电台、电视台、办事窗口等发布改革政策和信息，积极宣传改革成果，增强社会对财政改革的理解、认识和支持，努力营造有利于推进财政改革的舆论氛围，不断传播全面深化财政改革的正能量。

公开方式：主动公开

抄送：省府办公厅，市委各部委办局，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市纪委办公厅，广州警备区，市法院，市检察院，各民主党派，市工商联，各人民团体，各新闻单位。

广州市人民政府办公厅秘书处

2015年3月19日印发
