马鞍山市全面实施零基预算改革方案

（征求意见稿）

为进一步深化预算管理制度改革，加快建立标准科学、规范透明、约束有力的预算制度，根据《中华人民共和国预算法》《中华人民共和国预算法实施条例》《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》（国发〔2021〕5号），以及《安徽省人民政府关于印发安徽省全面实施零基预算改革方案的通知》（皖政〔2022〕60号），结合我市实际，制定本方案。

一、总体要求

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大精神，全面落实习近平总书记对 安徽作出的系列重要讲话指示批示，牢固树立以政领财、以 财辅政理念，坚持有效市场与有为政府相结合，进一步完善 预算管理制度，创新预算管理方式，打破支出固化格局，加 强财政资源统筹，规范项目及资金的设立和预算管理，构建 该保必保、应省尽省、能上能下、讲求绩效的资金安排机制， 增强市委、市政府决策部署保障能力，推动经济社会高质量 发展，为打造安徽的“杭嘉湖”、长三角的“白菜心”，加快建 设现代化“生态福地、智造名城”提供财力支撑。

二、基本原则

(一)统筹平衡，保障重点。收入预算安排实事求是、积

极稳妥，与经济社会发展状况相适应。支出预算着力优化支出结构，强化资金统筹，运用市场化财政管理思维，集中财 力保障市委、市政府确定的重点支出。

(二)强化管理，硬化约束。坚持预算法定，严格按照预算法等有关规定编制预算，着力增强预算安排科学性，强化预算约束，严控预算调整和调剂，建立约束有力的预算制度。

(三)讲求绩效，提高效益。全面落实预算绩效管理，推进预算、绩效一体化。推进项目全生命周期管理，强化事前绩效评估，加强结果运用，着力提高财政资源配置效率和使用效益。

(四)坚持底线，防范风险。统筹当前和长远，尽力而为、量力而行，避免过高承诺，把保安全、防风险摆在更加突出位置。加强中长期支出责任管理，聚焦重大挑战、抵御重大风险，牢牢守住不发生系统性风险的底线。

三、主要措施

（一）编制政府年度重点保障事项清单

各级各部门围绕党委、政府决策部署，编制具有战略性、全局性、基础性的公共服务、产业扶持、重点建设项目三类政府年度重点保障事项清单，明确事项名称、保障对象、保障内容、保障标准、保障方式、保障期限、支出责任等。

1.编制公共服务项目清单。主要包括教育、卫生健康、养老托幼、社会救助、文化体育等领域重大公共服务事项。各业务主管部门会同财政部门根据政策规定的基本公共服务领域保障内容、保障范围、保障标准、分担比例等，以及

同级党委、政府确定的其他重大公共服务事项，结合当年财力状况，编制公共服务项目清单。既要尽力而为，也要量力而行，避免大包大揽、过高承诺，在保障中央及省规定标准落实的前提下，主要保障普惠性、基础性、兜底性的基本公共服务事项。基本公共服务以外事项，更多通过市场化方式提供。

2.编制产业扶持项目清单。主要是根据我市国民经济发展规划确定的产业发展方向，需重点扶持的关键领域、关键环节项目，重点是三次产业高质量协同发展领域重大项目。各行业主管部门应提前谋划储备项目，采取竞争立项、评审论证、公开公示等程序，确定具体支持对象、支持方式、支持标准、支持周期等，按照轻重缓急进行排序。财政部门根据市委、市政府年度重点工作安排，对各部门申报的支持项目，结合当年财力状况，统筹编制产业扶持项目清单。严格控制竞争性领域财政投入，减少直接补助、无偿补助等扶持方式，更多采取政府引导基金、融资贴息等市场化方式支持。

3.编制重点建设项目清单。主要包括交通、水利、农业等领域基础设施建设项目，以及重大信息化建设项目。各业务主管部门会同财政部门，根据同级党委、政府决策部署， 以及上级和同级有关部门批准的投资计划，结合当年财力状况，编制重点建设项目清单，明确具体项目、实施计划、支出标准、分担比例、筹资方案等。纯公益性项目以财政保障为主，根据财力可能、发展需要，合理确定建设规模、标准和实施进度。有一定收益项目要通过地方政府专项债券、市

场化融资等多种方式筹集建设资金，更多发挥市场作用。

4.加强项目清单动态管理。政府年度重点保障事项清单是相关领域预算安排的重要依据，与年度预算同步编制，每年根据实施情况、资金使用绩效、年度重点工作变化等动态调整和完善。各级财政部门将政府年度重点保障事项清单随年度预算提交同级政府审定。

（二）强化财政资源统筹

5.加强四本预算统筹。对部门各类支出实行统一目标规划、统一财政政策、统一成本控制，依据各项支出具体属性， 分列四本预算予以保障。政府性基金结转资金规模超过当年 收入30%的部分调入一般公共预算统筹使用，在此基础上根 据年度预算需要进一步加大统筹力度。市属国有企业国有资 本经营收益上缴比例不低于30%，进一步增强国有资本经营 预算支持产业创新发展、保障公益事业能力。

6.加强财政资金和单位资金统筹。各部门在财政拨款和财政专户管理资金基础上，将事业收入、经营收入等单位资金全部纳入部门预算管理，全面反映各项收入来源及构成， 未列入预算的收入不得安排支出。在部门非财政拨款收入可 以满足支出需要时，不得申请新增财政拨款。严禁将政府非 税收入征收情况与征收单位预算申请及安排挂钩。

7.加强项目资金统筹。各部门应根据政府年度重点保障事项清单，梳理、整合、重构部门主管的项目资金，聚焦支持保障清单所列事项。推动跨部门资金统筹整合，对目标相近、内容类同的财政资金原则上由一个行业主管部门牵头管

理。对跨级次、跨区域的重大战略任务，根据财权、事权及支出责任，明确各级财政分级共担比例。

8.推进各级资金统筹。加强本级自有财力安排的预算资金与上级转移支付资金统筹，在符合政策规定的前提下，将上级转移支付资金与市级同领域专项资金相结合，统筹研究预算安排和资金使用，避免资金和项目重复安排。

9.大力盘活存量资金。市直各部门要全面清理评估本部门各项支出和部门实有资金账户，对沉淀的财政性资金一律上缴市财政，对沉淀的其他资金纳入部门预算统筹安排。财政部门要强化预算执行跟踪，定期开展部门结转结余资金清理，对支出进度慢的预算项目、未按时下达的转移支付、预计当年无法形成支出的项目资金等，及时收回预算，依规统筹用于经济社会发展亟需支持的领域。

（三）加强财政项目库管理

10.建立入库项目评审机制。项目主管部门应提前研究谋划，尽早开展项目储备，按规定完成项目论证、事前绩效评估等各项前期工作。除人员类、公用经费项目外，所有进入项目库的项目应先评审后入库。财政部门会同项目主管部门实行集中评审或分级评审，评审方式可选择内部集体研究、专家评审论证、委托第三方专业机构评审等，评审通过的项目方可纳入项目库。凡未纳入项目库的项目，一律不得安排预算。

11.完善项目清理退出机制。财政部门会同项目主管部门对预算管理一体化系统项目库现有项目进行全面梳理，逐项

核实执行期限。对未明确执行期限的，依据支持方向和重点，明确执行期限，原则上不超过 3 年。对确需再延长执行期限的特定目标类项目资金，要结合上一执行期内实施情况和绩效评价结果，重新按新增项目开展事前评估论证后再统筹研究。对到期和政策目标已完成的项目，及时清理出库。

（四）改进预算编制审核方式

12.取消支出基数。打破预算安排和资金分配的基数依赖，所有预算支出均以零为基点，以党委、政府决策部署和事业发展为目标导向，以政府当年可用财力为基础，根据资金实际需求、项目轻重缓急、绩效评价情况等统筹核定。

13.分类编制预算。保工资、保运转支出，实行以定员定额为主的预算编制方法，根据组织、编制、人力资源社会保障、公务用车管理等部门批准的机构编制、实有人员、基本工资、津贴补贴、公务用车等基础信息，按照各级财政部门制定的定员定额标准据实编制。政府年度重点保障事项清单支出，根据清单所列事项细化编制到具体单位、地区。其他项目支出实行先有项目后有预算的编制方法，各部门要提前谋划储备项目。

14.优化预算资金安排次序。根据项目轻重缓急，结合财力实际，各级预算原则上按以下顺序安排：“保基本民生、保工资、保运转”支出，地方政府债务还本付息支出，政府年度重点保障事项清单项目支出，部门必须开展的一般事业发展支出和其他支出。

15.健全预算评审机制。构建财政部门牵头，有关各方参

与，职责清晰，运行高效，科学规范的预算评审制度机制，实质性发挥预算评审的决策支撑作用。建设预算评审专家智库，合理使用中介机构，不断提升预算评审的专业化水平。 组建财政部门、职能主管部门的预算编制联审专班，对所有 预算项目实行分类审核，明确审核责任单位、审核重点，加 强审核结果应用。

（五）硬化预算约束

16.加强预算执行管理。将过紧日子作为预算管理长期坚持的方针，严控一般性支出。执行中原则上不出台新的增支政策，确需出台的政策，通过统筹相关资金解决，无法解决的，纳入以后年度安排。严禁出台溯及以前年度的增支政策。 未按预算管理规定履行审批程序，不得在政策文件、会议纪 要等中对财政经费作出新增设立、提标扩面、增加额度等规定。

17.严格资金结转结余。人员类支出和公用经费支出原则上不办理结转，对当年未使用完毕的本级一般公共预算安排资金、结转一年以上的省级专项转移支付资金及结转两年以上的中央专项转移支付资金，原则上一律收回财政统筹使用。财政结转资金原则上要于当年6月30日前分配下达到具体单位和项目，部门结转资金9月底前支付完毕，逾期未支付的，市财政收回统筹用于亟需的关键领域。对年末财政存量资金规模较大的部门，要压减其下年度财政预算安排规模。

18.规范专项资金管理。凡能通过市场机制解决、不属于

本部门职责范围、不属于本级事权或共同事权的不得申请设立专项资金。确需设立的财政专项资金，各级、各部门和各单位应建立立项评审机制经科学论证后报同级政府申请立项，经同级财政部门审核后报同级政府审批并列入专项资金清单目录，未经上述程序不得新设专项资金。专项资金设立后，主管部门应会同财政部门制定资金管理办法和年度绩效管理目标，做到一个专项一个管理办法、一套绩效指标体系。 健全专项资金退出机制，专项资金预算一年一定，执行期限 最长不超过 3 年。

（六）深化配套制度改革

19.深化预算绩效管理。将绩效管理实质性嵌入预算编制、执行、监督全过程。新增重大政策和项目，按规定开展事前绩效评估，未开展评估或评估未通过的，一律不得纳入预算安排。对实施期超过一年的重大政策、项目实行全周期跟踪问效。加强绩效评价结果应用，将绩效评价结果与完善政策、调整预算安排有机衔接，对低效无效资金一律削减或取消，对沉淀资金一律按规定收回并统筹安排。加大绩效信息公开力度，推动绩效目标、绩效评价结果向社会公开。

20.推进支出标准体系建设。加强基本支出定员定额管理，根据履职需要、市场价格、实际支出水平等情况，动态调整完善基本支出标准体系。以政府年度重点保障事项清单为基础，根据支出政策、项目要素及成本、财力水平、实际执行情况等，加快推进项目支出标准体系建设。根据经济社会发展、物价变动和财力变化等情况及时调整支出标准，合

理保障部门履职需要。加强标准应用，将支出标准作为预算安排的基本依据，不得超标准编制预算。

四、组织保障

（一）强化统筹协调。各级财政部门牵头推进零基预算改革工作，要把实施零基预算改革作为优化财政资源配置、提高财政资金使用效益的重要手段，出台完善相关配套制度，提高运用科学预算管理理论指导实践的能力，加强对市直预算部门的业务指导，强化协同配合，确保改革工作有序实施、取得实效。

（二）强化责任担当。预算部门作为零基预算实施主体，要充分认识实施零基预算改革的重要意义，切实转变预算编制和执行理念，加强组织领导和内部沟通协调，统一思想认识，坚持全员参与，科学统筹谋划，落实落细各项改革任务。

（三）强化技术支撑。完善预算管理一体化系统，规范预算管理要素、业务流程和控制规则，加快大数据智能化开发利用，推进财政数据与职能主管部门信息互联互通、共享共用，实现资金来源去向全程留痕、可追溯，为全面实施零基预算改革提供有效支撑。

（四）强化激励约束。建立健全零基预算编制考核指标体系，对预算编制质量、预算执行和项目绩效等进行考核。 推进绩效评价结果应用，对绩效评价结果为“好”的单位， 予以激励奖励，相关支出优先保障；对绩效评价结果为“较 差”的单位，通过约谈、通报等方式督促其提高预算管理水 平。