

莱政办字〔2025〕12号

关于进一步深化零基预算改革的实施意见

各镇政府、街道办事处,开发区、丁字湾度假区管委,市政府各部门:

为进一步深化预算管理制度改革,加快健全现代预算制度,大力推进财政科学管理,根据《山东省人民政府关于推进财政科学管理的意见》(鲁政发〔2025〕8号)、《山东省深化零基预算改革方案》(鲁政办字〔2025〕115号)、《山东省财政科学管理综合试点实施方案》(鲁财预〔2025〕11号)、《莱阳市人民政府关于进一步深化预算管理制度改革的实施方案》(莱政发

〔2022〕17号)等文件精神，结合我市实际，制定本实施意见。

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，全面落实党的二十大和二十届二中、三中全会精神，深入贯彻习近平总书记关于财政工作的重要论述，完整准确全面贯彻新发展理念，提升财政科学管理水平。自2026年预算编制起，进一步深化零基预算改革，构建起“以零为起点、以预算项目为基础、以财力可能为上限、以分类保障为核心”的预算安排机制，切实提升预算管理质效，增强财政统筹平衡和可持续发展能力，为奋力谱写中国式现代化莱阳篇章提供坚实财政保障。

二、基本原则

一是以零为起点，统筹配置资源。打破基数概念和支出固化模式，从实际需要与可能出发，以零点为基础编制预算，推进零基预算编制。紧扣市委市政府决策部署，结合财力水平与政策要求，健全完善财政资源统筹机制，激活存量、优化增量，挖掘潜力，提升财政资源统筹保障效能。

二是以财力为基础，聚焦保障重点。坚持“量入为出、尽力而为”，综合平衡，科学编制预算。严格落实预算法定原则，强化部门主体责任与财经纪律刚性约束，深化“习惯过紧日子”思想，坚持“三保”（保基本民生、保工资、保运转）优先原则，筑牢底线保障基础。

三是以绩效为导向，加力提质增效。深化零基预算改革与全面实施预算绩效管理融合，进一步完善“事前-事中-事后”全过

程绩效管理体系。加强绩效结果运用，强化以绩效为导向的预算分配机制，健全“绩效结果-预算安排”挂钩的激励约束机制。

三、重点任务

（一）夯实零基思维，改革预算编制方式

1. 破除支出基数依赖。打破预算安排和资金分配的基数依赖，取消各部门各项目支出基数，所有支出安排不以上年保障水平为基数，坚持资金跟着项目走，围绕市委市政府决策部署和年度工作重点，逐项审核支出的必要性、合理性，按照轻重缓急的原则，优先保障“三保”等民生支出，并在财力可承受能力内提出预算安排意见。

2. 分类适配编制预算。强化部门间基础数据互联互通，提高收入预算、基本支出、民生支出等自动化、精准化编报水平。以项目为核心管理单元，完善支出分类体系，严格按性质和用途划分为人员类、运转类、特定目标类项目。部门预算中的人员类、运转类项目，依托基础数据，遵循定员定额标准，精准测算并足额保障。特定目标类项目，年初全部分解细化至具体项目。对上级有投入要求和具体标准的支出尽力而为，对上级有投入要求但无具体标准的支出统筹保障，对部门合理需求量力而行。

3. 改进支出预算审核方式。部门申报项目支出时，聚焦立项必要性、方案可行性、预算合理性、绩效适配性开展多维审核，结合财力状况统筹安排，对政策依据不足、无项目支撑、前期工作不成熟、实施条件不具备的，一律不纳入预算。部门承担的一次性、阶段性专项任务支出，按需视财力安排，不固化基数，任

务完成即取消对应预算，动态适配工作需求。

4. 完善项目支出标准体系。将支出标准作为预算编制的基本依据和预算执行的硬约束，根据支出政策、项目要素及成本、财力水平等，逐步建立分行业、分类分档的预算项目支出标准体系，并结合经济社会发展、财力变化动态调整。坚持突出重点、急用先行，分类推进通用基础标准、专用支出标准、资产配置标准等不同领域支出标准建设，提高支出标准资金覆盖率。加强项目支出执行情况分析运用，将支出标准嵌入预算管理一体化系统，作为实施零基预算的重要支撑，部门编制预算时应详细列明资金测算过程，并注明采用的支出标准，对暂无支出标准的，应参考市场价格、外地标准等确定预算核定规范，待条件成熟后，上升为支出标准，以科学合理的实际执行水平作为标准制定依据。逐步构建支出清单管理，“三保”和债务还本付息作为必保支出单独核定，其他支出事项汇总编制公共服务、产业发展、重点建设、政务运转“四张清单”，并作为预算编制的重要依据。

（二）强化资源统筹，筑牢财政保障基石

1. 加强专项资金统筹。整合各级专项资金，对上级切块下达的资金，在符合上级规定的前提下，与本级同领域专项资金通盘考虑，统筹预算安排与资金使用，集中财力保障重大战略和重点任务落实。对上级按项目法分配的资金，择优推荐市委市政府确定的重点实施项目，杜绝资金项目“两头安排”。

2. 加强跨部门资金统筹。对市委市政府部署的重大规划、重点工程、重要任务，相关部门要及时提出具体任务清单和资金需

求，财政部门牵头制定资金筹措方案，优先通过统筹相关领域专项资金保障，确有不足的通过新增预算保障。对分属不同部门但支持方向相近的专项资金，探索建立部门协同联动机制，明确牵头主管部门，推动目标共商、政策共定、项目共管，避免重复投入。支持部门在所属单位之间合理调配非财政拨款资金，对非财政拨款收入大于支出较多的事业单位应加强资金统筹。

3. 加强单位资金统筹。各部门各单位应依法将事业收入、经营收入等各类资金全额纳入预算管理，统筹用于安排各类支出，未纳入预算管理不得安排支出。预算中如实反映非财政拨款收入，若非财政拨款收入可以满足支出需求，不得申请财政拨款。

4. 加强资产资源统筹。行政事业性国有资产出租、处置等收入，按规定上缴国库。严格按照通用和分行业专用资产配置标准配置资产，将存量资产使用状况作为配置增量资产的必要前提，从严审核新增需求，严禁超标准限额配置，对资产配置超标、存量资产闲置的单位，一般不再新增同类资产配置。强化资产登记核算，资本性支出须形成资产并全程登记。推进资产共享共用，完善政府公物仓等资产调剂流程，推动资产跨层级、跨部门共享共用。加强信息化资产资源管理，坚持“统一规划、集约建设、高效利用”，避免重复建设和资源浪费。

5. 加强存量资金统筹。健全结转结余资金收回机制，全面追踪财政资金分配、拨付、使用情况，对绩效目标已完成的结余资金以及不具备实施条件、不急需、使用效益低下的资金（除另有规定外），及时收回财政，统筹用于亟需支持的领域。加大非财

政拨款结余统筹力度，行政、公益一类事业单位非财政拨款结余应全部纳入预算统筹安排。完善部门和单位实有资金账户结余资金与预算安排挂钩机制，提高资金使用效益。

（三）严守预算刚性，强化执行约束力

1. 强化预算约束机制。严格执行人大批准预算，非经法定程序不得调整。年度预算执行中原则上不制定新增当年支出的政策，未按程序决策的新增政策一律不得实施、不得纳入预算安排。严禁超预算、无预算支出。严禁出台溯及以前年度的增支政策，新增支出统筹当年资金无法解决的，纳入以后年度预算安排。

2. 压实预算执行责任。各部门各单位要压实预算管理主体责任，对预算完整性、规范性、真实性及执行结果负责。按照“三重一大”要求，部门预算草案由本部门党组（党委）审议通过后报财政部门。严肃财经纪律，加强资金管理，严禁年底突击花钱，确保财政资金执行得到有效监管，效益得到充分发挥。财政部门要强化在支出政策制定、重大项目评估论证和资金安排等方面的责任，抓实抓细绩效评价、执行监控和监督检查，对预算执行不达预期、绩效较差、监督检查发现问题较多的项目，及时调减预算、收回资金。

3. 推进财政可承受能力评估。各部门各单位出台涉及增加财政支出的重大政策或实施重大政府投资项目前，要按规定进行财政承受能力评估，经评估认定超财政承受能力的，一律不安排预算。强化民生政策财政承受能力评估，对评估认定不具备实施条件或者存在风险隐患的民生政策，一律不得实施。

4. 推进项目全生命周期管理工作。以项目为预算管理基本单元，预算支出全部纳入预算项目库，实施全生命周期管理，未入库项目不得安排预算。健全完善项目滚动管理机制，业务主管部门根据部门职责，提前谋划、统筹编制本部门中期规划和年度预算草案，将新增项目及时录入项目库，实现项目库定期更新和滚动管理。

（四）深化绩效管理，提升财政资金使用效益

1. 加强绩效全过程管理。通过绩效目标管理、绩效自评、财政重点评价、结果运用等，对项目绩效目标完成情况进行运行监控、及时纠偏，确保绩效目标如期实现。增强绩效目标对预算的引导约束，未编制绩效目标或绩效目标设置不合理的项目，一律不安排预算。

2. 提升绩效管理质效。对新出台的重大政策、项目，开展事前评估，对到期政策申请继续实施的，参照新增政策开展评估。推动绩效管理关口前移，强化重点领域预算绩效管理，将事前绩效评估、预算评审嵌入政策和项目决策过程，增强政策、项目可行性和财政可持续性。

3. 推进绩效结果应用。充分发挥绩效结果导向和激励约束作用，将评价结果作为预算安排、完善政策和改进管理的重要依据。对重点预算支出周期性组织开展绩效评价，将绩效评价结果与预算安排、改进管理、完善政策挂钩。部门申报年度预算时，同步提报绩效管理结果应用情况，对绩效良好的项目，优先保障。

四、组织保障

深化零基预算改革是贯彻落实党的二十届三中全会精神的重要举措，对于提升财政资金使用效益、优化财政资源配置具有重大意义。各级各部门务必充分认识到零基预算改革工作的重要性，进一步提高政治站位，各司其职、各负其责，紧密协作，形成“一盘棋”推进的工作格局，确保零基预算改革落地见效。

财政部门作为牵头部门，要切实抓好深化零基预算改革推进工作，要加强对相关部门的工作指导，及时解决改革过程中出现的问题。各部门作为零基预算实施主体，要切实转变预算编制和执行理念，摒弃以往的“基数”思维，加强内部统筹协调，认真抓好零基预算改革工作的组织实施，确保改革取得实效。

莱阳市人民政府办公室

2025年9月22日

（此件公开发布）