

济南市市中区人民政府文件

市中政发〔2025〕2号

济南市市中区人民政府 印发关于系统推进零基预算改革的 实施方案的通知

各街道办事处，区政府各部门：

《关于系统推进零基预算改革的实施方案》已经区政府同意，现印发给你们，请结合实际抓好落实。

济南市市中区人民政府

2025年9月30日

（联系电话：区财政局预算科，51806807）

（此件公开发布）

关于系统推进零基预算改革的实施方案

为推进财政科学管理，深化零基预算改革，根据《中华人民共和国预算法》及其实施条例、《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）、《山东省人民政府办公厅关于印发〈山东省深化零基预算改革方案〉的通知》（鲁政办字〔2025〕115号）、《济南市人民政府关于系统推进零基预算改革的实施意见》（济政发〔2024〕16号）、《济南市人民政府办公厅关于进一步增强民生政策可持续性的意见》（济政办字〔2024〕10号）等有关规定，结合我区实际，制定本实施方案。

一、工作要求

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神，认真落实省委、省政府工作要求，根据市委、市政府工作安排，自编制2026年预算起，系统推进零基预算改革，所有预算支出均以零为起点编制，构建应保尽保、能省尽省、讲求绩效的预算管理机制，为活力品质强区建设提供财政保障。

二、重点任务

（一）优化资金资源配置，提升区级财力上限。

1. 加强政府预算统筹。深化“四本预算”与政府债务收支计划全口径、一体化编制，增强资金使用合力，避免资金安排交叉重复。区属国有独资企业、企业化管理事业单位按30%的比例上

缴利润收入。区级国有资本经营预算按 35%的比例调入一般公共预算。加强优质项目储备，对符合专项债券投向的项目，优先通过专项债券安排。行业主管部门要切实发挥资金效益，加强专项债券使用管理，合理制定下一年度还本付息资金归集计划，按时足额还本付息。

2. 加强上级资金统筹。将上级转移支付资金全部纳入区级预算“盘子”，与同领域专项资金统筹安排，符合上级支持政策的区级重点支出，优先通过上级资金予以安排。各部门要积极争取中央预算内投资、超长期特别国债等支持政策，针对通过项目法安排的上级资金，提前谋划储备项目，优先遴选区委、区政府确定实施的重点项目，上报市级有关部门。

3. 加强非税收入和单位收入统筹。各部门要依法依规将取得的各类收入全部纳入预算，未纳入预算的一律不得安排支出。非税收入要按规定及时上缴国库，当年超收部分由财政统筹安排，短收部分应及时调减相应支出。通过上缴上级、补助下级等方式，在所属单位之间调剂余缺，优先使用非财政拨款资金保障部门运转和事业发展需要。无明确资金用途的非财政拨款收入全部作为存量资金上缴财政。

4. 加强存量资金统筹。常态化清理盘活财政资金，对结转超过一年的资金、结余资金和政府采购节约资金，以及不具备实施条件或不急需、使用效益低的资金，按规定及时收回财政统筹使用。加大非财政拨款结余统筹力度，将行政、公益一类事业单位

(含参照公务员法管理单位)非财政拨款结余全部纳入预算统筹安排;除有明确支持政策外,原则上不再对非财政拨款结余规模较大的单位安排财政拨款。

(二) 创新预算编审方式, 加强重点项目保障。

5. 取消预算支出基数。根据上级决策部署和区委、区政府工作安排, 统筹考虑财力状况、年度资金需求、项目轻重缓急、绩效评价结果等因素核定预算支出, 杜绝出现先确定预算总额再明确具体项目的情况。经常性项目、延续性项目上年预算规模不得作为申报当年预算的依据。严格实行“收支两条线”管理, 不得将非税收入同执收单位支出挂钩。合理确定支出规模和保障重点, 支出预算不得与财政收支总量、增幅或生产总值层层挂钩。

6. 清理财政支出政策。各部门要全面梳理、系统评估现有支出政策, 坚决取消低效无效、不再具备实施条件、到期以及目标已完成的政策, 优化过度保障、资金敞口、支出责任与事权不匹配的政策, 整合目标相似、投向相同、管理方式相近的政策, 拟通过调整完善继续保留的, 按照新增支出政策、项目程序办理, 各类政策措施执行期限最长不超过3年。对新出台政策加强评估, 采取“进一退(减)一”“进一退(减)多”的方式, 优化“存量”保障“增量”, 做好新老政策衔接。

7. 建立“三张清单”制度。人员和公用经费项目按照定员定额标准自动测算生成; “三保”和债务还本付息支出作为必保支出单独核定; 其他运转类项目和特定目标类项目, 按功能定位分

类编入公共服务、发展建设、城市运行“三张清单”。

（1）公共服务清单。主要是为群众提供公共服务的各项支出，包括教育培训、人才就业、社会保障、卫生健康、大众文体、国防动员、公共安全、社会管理、行政运行等领域，重点谋划民生保障与公共服务优质项目，推动公共服务资源均衡布局。

（2）发展建设清单。主要是保障产业转型升级、城市有机更新等重点项目的各项支出，包括产业发展、国企改革、城市更新、科技创新、乡村振兴、产城融合等领域，重点谋划支持区域长远发展与新动能培育项目，为“二次创业”增强发展内生动力。

（3）城市运行清单。主要是保障城市公益项目运行、维护、修缮的各项支出，包括水务交通、发展规划、自然资源和规划、应急管理、园林绿化、城乡环卫、生态保护、综合管理等领域，重点谋划保障城市功能高效运转与可持续发展项目，提高城市治理现代化水平。

8. 搭建清单管理层级。完善预算支出分级管理机制，实现政策“一张视图”管到底。“三张清单”按照“分支领域+政策任务+具体支出项目”三层结构进行分级管理。“三张清单”中根据支出方向划分若干分支领域；每个分支领域内，有区委、区政府文件和会议纪要为依据的，确定为政策，其他通过归并整合设立若干任务；每个政策任务包含若干具体支出项目。加强归类梳理和统筹整合，按照轻重缓急排列“三张清单”内的政策任务。

9. 重塑支出排序机制。各部门要按照区委、区政府工作安排，

统筹各方面因素，对每项政策任务按照“ABC”分级，再对政策任务项下的具体支出项目按照重要性、成熟度排序。

（1）“A级”：国家、省、市统一规定，或通过其他正式决策程序，需要区级安排资金保障的政策任务。

（2）“B级”：区委、区政府文件规定，或通过其他正式决策程序，需要区级安排资金保障的政策任务。

（3）“C级”：与部门（单位）职责相匹配，符合部门（单位）工作计划规划、事业发展需要的任务。

10. 实行预算限额管理。财政部门将“三保”支出、债务还本付息支出作为财力保障底线，统筹上级转移支付、政府债券和超长期国债等各类资金，尽力拓展可用财力规模，作为预算安排的上限。上限与底线之间的财力空间，作为可用财力限额。在财力限额内，参照以往3年预算支出情况，测算结构性占比，确定“三张清单”控制限额，并对政策任务进行分类保障。其中：对A级支出优先保障，重点支撑大事要事；对B级支出统筹保障，视财力状况相应适配资金，集中力量办大事；对C级支出依轻重缓急，根据保障A级和B级支出外的剩余财力进行分配，做到有多少钱办多少事。财政部门按照限额配置和预算审核结果，落实具体支出项目预算安排金额。

11. 改进预算审核措施。财政部门要对照各部门提报的支出清单，逐项审核政策任务的合法性和必要性、具体支出项目的合理性和可行性。对设立依据不实、排序不准的，直接予以剔除或

调整；对具体支出项目立项依据不充分、资金申请不科学的，提出修改意见；对部门无法完善的，予以剔除。

12. 完善审核论证制度。逐步扩大公众对预算编制的参与，可邀请专家、人大代表和政协委员参与政策任务和具体支出项目的论证。对新出台重大支出政策，要完善第三方评估和公开征求意见机制，提升预算审核科学性、透明度。

（三）推进配套制度改革，提高资金管理实效。

13. 优化预算绩效管理。聚焦“核心指标”，提高绩效目标编报质量，推动绩效目标与预算资金精准匹配。深入开展事前绩效评估，新增重大政策和项目，包括拟申请新增区级预算资金的支出政策和项目、到期申请延续执行的政策和项目，均需开展事前绩效评估，未开展评估或评估未通过的，一律不得纳入预算安排。强化绩效评价结果与预算安排挂钩，整体绩效评价结果未达到优良等次的部门，按照不低于10%的比例压减日常公用经费；财政重点绩效评价结果未达到优良等次以及排名后20%的项目，按规定取消或压减下一年度预算安排。各部门应在申报年度预算时，向财政部门同步报送整体支出绩效评价报告。

14. 健全支出标准体系。预算编制应详细列明资金测算过程，注明采用的支出标准，除保密内容外，应采取适当方式在一定范围内公开。坚持将支出标准体系作为零基预算的重要支撑，遵循急用先行、稳步推进原则，持续完善支出标准体系并进行动态调整。已有明确支出标准的，各部门（单位）应按照规定执行；没

有支出标准的，各部门（单位）要根据工作需要，充分考虑市场价格等因素，提出暂定标准，待条件成熟后上升为正式标准；未制定支出标准的，原则上不安排预算支出。到 2028 年建立起基本完整的支出标准体系。

15. 精准控制支出成本。开展反向成本效益分析，对增加财政支出以及较前 3 年平均支出增加的政策和项目，相关部门要提交削减支出分析报告，按照拟申请资金的 50%和 80%，分别分析可能造成的经济社会影响，找准边际成本；无削减支出分析报告的，不予纳入预算；财政部门应对削减支出分析报告与绩效评价、财政监督和审计监督等进行挂钩印证。对年度资金需求大、专业性强、技术复杂的项目，相关部门要按规定进行预算评审。

16. 拓宽资金投入渠道。落实对公共资源有偿使用等方面的改革要求，深入挖掘资源投入潜力。用足用好上级转移支付、政府专项债券、政府引导基金、政策性融资、超长期国债等资金，各部门（单位）在提交项目时，属于主动选取上述资金申请预算安排的，可在整体排序中予以靠前排列。对具备申报债券条件的项目，相关部门（单位）应按照规定做好项目策划包装，未按要求及时做好项目策划的，原则上不安排预算支出。统一预算分配权，加大上级转移支付资金统筹力度，结合区级资金，形成资金合力。深入开展财政资金股权投资改革，拓展适用领域，放大资金效应。完善财政金融联动机制，发挥财政资金引导作用，统筹发挥银行、保险、担保、资产管理等多金融业态优势，吸引撬动

更多金融资源支持经济社会高质量发展。

17. 建立新增民生政策审批制度。上级明确要求区级新增民生政策的，按照既有程序推进。除全市统一的民生政策外，原则上不自行制发新的区级民生政策。特殊情况确需出台的，由各行业主管部门向区政府提出新增民生政策建议，建议应包括出台必要性、政策内容、资金来源和财政负担情况、“三保”影响评估和社会影响评估等内容。经区政府研究同意后，相关行业主管部门应将建议提交相关市级行业主管部门备案，并同步向市发展改革委和市财政局备案。经市级部门备案同意后，按程序报请区委、区政府批准实施；未经区委、区政府同意或未经上级有关部门备案同意的，不得公布实施。

18. 规范民生政策支出标准调整机制。对于全市统一的民生政策，我区支出标准已达到或超过市定标准的（无市定标准的按照全市平均水平计算），原则上不再调整支出标准和保障范围。对于我区自行出台的民生政策，有关政策文件仍有效的，原则上不再提标扩面；有关政策文件已失效的，由各行业主管部门提出停止执行意见，如需调整修订，参照新增政策审批制度执行。除上级有明确规定外，区级各项民生政策一律不再提标扩面。

19. 加强预算执行约束。严格执行区人大及其常委会批准的预算，非经法定程序不得调整，严禁超预算、无预算安排支出或开展政府采购。认真落实预算管理主体责任，对预算完整性、规范性、真实性和执行结果负责。全面梳理年度支出事项，科学编

制年度预算，减少执行中调整调剂事项，压缩年底结余结转资金规模。按照“三重一大”要求，将预算编制、项目安排、资金分配方案，报本部门党组（委）审议。对财政、审计等各类监督检查中发现的问题，抓好整改落实、强化结果应用，推动建章立制、堵塞制度漏洞，切实严肃财经纪律。

20. 完善信息系统应用。各部门要严格对标预算管理一体化规范要求，完整、准确、动态反映单位基础信息、人员信息、资产信息、项目信息等情况，按规定将单位资金支付、会计核算和账户管理纳入预算管理一体化系统，推动预算管理各环节全流程线上实施。

三、组织保障

各部门要充分认识系统推进零基预算改革的重要意义，把思想和行动统一到区委、区政府决策部署上来，树牢零基预算理念，落实落细各项改革任务，结合实际抓好贯彻落实。财政部门要牵头推进全区零基预算改革工作，配齐配强工作力量，加强业务指导，强化技术保障，确保改革有序实施、取得实效。

抄送：区委各部门，区人大常委会办公室，区政协办公室，区人武部，
区法院，区检察院，区监察委，区各人民团体，驻区有关单位。

济南市市中区人民政府办公室

2025年9月30日印发
