

# 江苏省人民政府关于印发江苏省 深化零基预算改革方案的通知

苏政发[2024]88号

各市、县(市、区)人民政府,省各委办厅局,省各直属单位:

现将《江苏省深化零基预算改革方案》印发给你们,请认真贯彻执行。

江苏省人民政府

2024年10月10日

## 江苏省深化零基预算改革方案

为加快健全现代预算制度,大力推进财政科学管理,提高财政资源配置效率和资金使用效益,增强对中央决策部署及我省重要工作的保障能力,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《省政府关于进一步深化预算管理制度改革的实施意见》(苏政发[2021]58号)精神,结合我省实际,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和二十届二中、三中全会精神,深入贯彻习近平总书记对江苏工作重要讲话精神,认真落实省委、省政府部署要求,自编制2025年预算起,以“大财政”理念指引全省全面深化零基预算改革,创新预算管理方式,打破支出固化格局,实行预算编制以零为起点,以中央和省重大决策为依据,以预算绩效为导

向,以当年财力为基础,构建应保必保、该压尽压、讲求绩效的预算分配机制,切实增强财政统筹平衡能力和可持续发展能力,为推进中国式现代化江苏新实践提供有力支撑。

## 二、主要措施

### (一)分类细化编制预算。

1.合理划分保障边界。坚持有效市场与有为政府相结合,市场机制能够自发调节的领域,原则上取消预算安排,减少对微观经济的不当干预。改变财政支持方式,减少直接补助、无偿补助等扶持方式,充分发挥贷款贴息、担保费补贴、风险补偿、拨投结合、政府投资基金等政策工具功能,更多采取免申即享、公平普惠的支持方式,鼓励采用集中统一运营、引入社会资本合作、REITs等市场化方式盘活资产,更大力度运用市场机制、发挥市场功能。

2.分类编制项目预算。坚持“资金跟着项目走、项目跟着政策走”,调整完善相关重点支出的预算编制程序,取消各部门各项目支出基数,压减非刚性非必要支出。各部门单位围绕同级党委政府确定的年度重点工作,细化具体支持项目,根据各类预算支出性质和用途,分别采用不同方法准确编制项目支出预算。

——人员类项目和公用经费项目。根据组织、编制、人社、公务用车管理等部门批准的机构编制、实有人员、工资政策、公务车辆等基础信息,按照定员定额标准据实编制支出预算。

——其他运转类项目。省级按照大型会议和培训、重大宣传和活动、重大课题和规划、信息化运行维护费、执法办案、大宗印刷费、专项设备购置、大型修缮等用途细化区分,以部门职责为基础,参考以前年度预算执行情况、年度重点工作目标任务等,剔除一次性因素后逐项细化编制支出预算。市县可参照执行。

——特定目标类项目。全面梳理现有项目,逐项核定执行期限,区分情况科学编制支出预算。(1)对已到期和政策目标已实现的项目,坚决予以取消,项

目执行期限最长不超过5年,确需延长执行期限的,重新按照新项目开展评审论证后统筹研究确定;(2)对基本民生等共同财政事权项目,根据相关文件规定的保障范围、保障对象、保障标准和各级支出责任分担比例等编制支出预算;(3)对需要重点扶持的产业项目,根据同级党委政府明确的重点任务、专项行动方案、政策措施或实施意见等,通过评审论证、竞争立项等程序编制项目清单,明确支持对象、支持标准、支持周期和具体地区等;(4)对交通、水利、信息化等政府投资的基础设施建设项目,履行基本建设程序,根据核定的财政投资规模、项目实施进度、各级分担比例等编制支出预算,纯公益性项目以财政保障为主,有一定收益项目要通过政府债券、市场化融资等多种方式统筹保障。

各部门要将特定目标类项目资金细化到具体单位和项目,凡未按要求细化到位的,原则上不予安排;对年初确实无法细化的,经部门申请、财政审核后作为待分资金管理,严格控制待分资金数量和规模。对细化到单位的资金,财政部门随同年初预算一并批复到具体项目承担单位;对转移支付资金,有关部门要按规定配合财政部门做好资金提前下达,预算批复后在规定时间内下达资金。

3.健全项目排序机制。上述各类项目原则上按照“三保”支出、政府债务还本付息支出、党委政府年度重点保障事项支出、部门必须开展的专项业务支出、一般事业发展支出和其他支出等依次排序,根据当年财力状况顺次安排预算。

#### (二)从严从紧安排预算。

4.科学测算可用财力。坚持量入为出、精打细算,科学测算当年各类收入,盘活各领域财政沉淀资金,把依托行政权力、政府信用、国有资源资产获取的收入全部纳入政府预算管理,以此为基础控制支出预算总规模。统一预算分配权,将所有预算资金纳入财政部门统一分配,做到预算一个“盘子”、收入一个“笼子”、支出一个“口子”,促进财政资金优化配置,确保财政运行短期能平衡、长期可持续。

5.树牢长期过紧日子思想。贯彻落实党政机关习惯过紧日子要求,勤俭办

一切事业。严格“三公”经费管理,从严控制会议、差旅、培训、论坛、庆典等公务活动,加强地点相同、对象重叠、内容相近等公务活动整合,未列入当年全省批准开展项目清单的创建示范评比表彰和节庆论坛展会活动不得安排支出,经批准开展的要从严控制、规范进行。充分运用大数据、云计算、网络视频等信息化手段开展工作,合理减少现场出差。深入开展国有资产清查利用专项监督行动,严格审核部门单位资产存量、配置限额和配置标准,优先用好存量,严格控制新增。对政策已到期、任务已完成或无法再实施的项目,绩效评价结果较差、资金管理使用存在违法违纪问题的项目,调减直至取消预算安排。

6.加强项目预算审核论证。项目支出预算由单位编制并申报,主管部门开展初审,财政部门通过事前绩效评估、预算评审等方式开展审核论证,逐步扩大审核论证覆盖面,提高审核论证的精准度和严肃性。“三保”项目、政府债券还本付息项目、基本公共服务项目按照支出标准等实行简化审核论证,根据论证结果予以优先保障。其他共同财政事权项目、产业扶持项目、政府投资项目等,以及执行率低、调整率高、监督检查、绩效评价及审计监督发现问题较多的项目实行重点审核论证,根据论证结果,结合财力可能实行分类保障、总额控制。对部分暂时无法安排预算的项目,可筛选形成备选项目,在具备条件时视情安排或在以后年度预算优先安排。严格落实防范和纠治“新形象工程”长效机制,对列入负面清单的政府投资项目一律不安排预算。

7.强化预算刚性约束。严格按照预算安排支出,严禁无预算超预算列支,严禁违规举债和挤占挪用资金。严控预算调剂追加,除落实国家相关政策、应对处置重大突发事件和抢险救灾等支出外,预算执行中一般不追加预算,也不出台增加当年支出的政策。对因特殊情况确需追加的重大紧急事项,应事先开展项目评审论证和财政承受能力评估,按程序报审。未按规定程序报审,部门在起草同级党委、政府相关文件代拟稿、研究制定地方性法规和规章时,不得包含新设专项资金、新增预算安排、新开支出口子等财政事项。

(三)强化资金统筹整合。

8. 推进跨部门资金统筹。各部门要根据机构职责,梳理、整合、重构本部门主管的项目资金,聚焦党委政府重点工作,实行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,避免交叉重复支持。对跨级次、跨区域的重大战略任务,根据支出责任做到横向联动、纵向协同、分级共担。

9. 强化部门和单位资金统筹。对部门单位资金全面实行预算管理,其各类收入全部纳入部门或单位预算,逐步加大与财政拨款统筹使用力度。非财政拨款资金可以满足或部分满足支出需要时,优先使用非财政拨款收入。部门单位的财政性资金结余统筹纳入预算使用,保障单位可持续支出,结余过大的收回总预算。按规定取消专项收入专款专用。政府非税收入征收与执收单位预算安排实行“收支两条线”管理。

10. 健全专项资金评估和退出机制。专项资金应明确执行期限且最长不超过5年,此前未明确的要逐项明确,资金预算一年一定。及时评估专项资金成效,对政策已到期、目标已完成、绩效评价结果较差或不再具备执行条件的,一律清理取消。新增重大项目重大政策应做好事前绩效评估和预算评审,评估评审结果作为预算安排的必备要件。

#### (四)深化配套制度改革。

11. 加快预算支出标准体系建设。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。健全支出标准体系,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,建立完善动态调整机制,为预算编制提供科学依据。加强对项目支出预算执行情况的分析运用,逐步将科学合理的实际支出水平作为制定项目支出标准的依据,加快建立财政重点支出领域、部门主要共性项目、重大延续性项目支出标准体系。

12. 实施项目全生命周期管理。预算支出全部以项目形式纳入预算项目库,未纳入项目库的项目一律不得安排预算,严格做到“先谋事、再排钱”。各部门要提前研究谋划,常态化开展预算项目储备,新增入库项目必须具有明确

政策依据,体现部门主要职责和重点工作,符合本级支出责任范围。认真做好项目滚动管理,及时清理到期项目和无需继续实施项目。加强项目排序管理,分清轻重缓急,合理确定项目分年支出计划,统筹编制三年支出规划建议,强化支出规划对年度预算的约束,促进跨年度预算平衡。

13. 推进预算绩效管理提质增效。按照“全方位、全过程、全覆盖”及“政策项目有评估、预算编制有目标、预算执行有监控、预算完成有评价、评价结果有应用”等要求,将预算收支全面纳入绩效管理,健全完善以绩效为导向的预算分配机制。结合部门实际情况,全面设置部门整体绩效目标、政策及项目绩效目标,开展绩效运行监控,提前防止和及时纠正偏差,避免资金损失浪费。加强公共服务绩效管理,强化事前功能评估,突出成本绩效分析,做到尽力而为、量力而行。完善绩效管理结果应用的激励约束机制,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。

14. 强化数字财政赋能。完善预算管理一体化系统,数字赋能预算编制、执行、监督各环节,加快大数据智能化开发利用,推进数据信息互联互通、共享共用,实现资金来源去向全程留痕,做到顺向可控、逆向可溯,直观高效展现资金使用绩效,加快构建资金绩效指标体系,提高预算安排的精准性,为全面深化零基预算改革提供有力有效的技术支撑。

### 三、组织保障

各地各部门要高度重视零基预算改革工作,加强组织领导,强化责任担当,密切协调配合,形成推进零基预算改革的工作合力。各级财政部门要发挥好牵头组织作用,积极主动做好服务沟通和业务指导,严格审核把关,确保收支平衡;要密切跟踪工作进展情况,加大监督检查力度,发现问题及时堵塞漏洞,对推进不力的予以通报,确保改革措施落实到位。各部门作为实施主体,要切实转变预算编制和执行理念,加强项目谋划储备,强化资金统筹,细化预算编制,优化支出结构,做好项目排序,严肃预算执行,以深化零基预算改革为契机进一步提升预算管理质效,助力我省高质量发展继续走在前列。