

江苏省人民政府关于进一步深化零基预算改革 全面提升财政科学管理效能的实施意见

苏政发〔2026〕98号

各市、县(市、区)人民政府,省各委办厅局,省各直属单位:

按照党中央、国务院关于深化零基预算改革、推进地方财政科学管理试点工作的相关部署,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》、《党政机关厉行节约反对浪费条例》以及《省政府关于印发江苏省深化零基预算改革方案的通知》要求,现制定如下实施意见。

一、总体要求

深入贯彻落实习近平总书记关于财政工作的重要论述和对江苏工作重要讲话精神,树立和践行正确政绩观,严格落实当家理财责任,牢固树立“大财政”理念,强化重大任务实施和民生保障,增强财政可持续性,更加注重发展生财、科学聚财、合理分财、高效用财、化险稳财、从严管财,为扛起经济大省挑大梁责任、推进中国式现代化江苏新实践提供坚实支撑。

二、重点任务

(一)全面加强全口径收入组织与预算分配的统筹管理。

1. 强化收入统筹归集。实行全口径政府收入管理,将依托行政权力、政府信用、国有资源资产获取的收入以及特许经营权拍卖收入等全部纳入政府预算管理。强化部门收入统筹与支出约束,部门各类收入全部纳入单位预算,未纳入的不得安排支出;加大主管部门对所属事业单位非财政拨款收入的统筹调剂使用力度,加强资源和预算统筹。拓宽统筹渠道与优化收益管理,健全国有资本收益收取比例动态调整机制;加强政府投资基金监管,严控新增设立,推动存量整合,对到期或绩效不佳的政府投资基金依规或按约定退出并收回资金统筹。

2. 加大政府预算统筹力度。强化“四本预算”衔接,动态调整国有资本经营预算调入一般公共预算比例,有条件地区可提高政府性基金预算和国有资本经营预算调入一般公共预算的比例。规范政府性基金预算管理,依规将应统筹使用的政府性基金转列一般公共预算;对暂留政府性基金预算管理且与一般公共预算投向类似的资金,优先在该基金预算安排或调入一般公共预算统筹使用。优化国有资本经营与社会保险基金预算,国有资本经营预算重点支持国有企业核心竞争力提升、历史遗留问题解决,及国有经济布局优化和结构调整,社会保险基金预算强化精算平衡,落实财政对社会保险基金的补助责任。

3. 大力盘活资金资产。深化国有资产盘活利用,聚焦基础设施、实物资产、股权债权、国有资源、行政事业单位资金等5类资产,综合采取资产证券化、运用特许经营权、低效设施改造升级等方式盘活利用,实行项目清单化管理。深化资金清理与结转结余管理,规范预算单位账户资金管理,按规定收回超年限资金统筹使用,加大非财政拨款结转结余盘活力度。强化预算约束与资产统筹配置,将预算执行与部门预算、转移支付分配挂钩;推动新增资产与存量挂钩,加强调剂共享平台应用,以存量调控增量。对盘活存量资产工作成效突出的地区或单位,以适当方式给予激励。

4. 统一规划并严格政府投资项目审批。加强公共资源规划统筹,各类国土空间规划、土地资源利用、基础设施布局、公共资源配置方案涉及政府财政投入的,事前需征求同级财政部门意见,结合财力实际、财政规划科学合理制定资源规划、申报资源项目。严格政府投资项目审批,立足年度财力状况、中长期财政规划、债务风险防控要求,从严审核项目立项必要性、资金匹配度、财力可持续性,坚决杜绝新增地方政府隐性债务。

5. 健全预算管理规则。规范支出政策,实行普惠性产业政策预算总额控制,严禁新出台不设上限的敞口政策,并对现有敞口政策加快清理,限期退出或调整支持方式。规范支出挂钩事项,取消不合理支出挂钩政策,调整相关重点支出预算编制方式,依实际需求合理确定支出规模。加强各级资金统筹,协同使用上级资金与本级同领域专项资金,避免重复支持,增强政策合力。

(二)强化财政资源对重大任务的支撑和保障能力。

6. 强化重大任务保障。坚持打基础利长远,优先保障“三保”等政策明确、标准清晰的刚性支出,加大对人工智能等新质生产力发展的支持,加快产业链补短板、锻长板,更好赋能产业发展。大力压减非必要支出,推动财政资金更好保障重大任务、更加有效“投资于人”。

7. 加强支出政策管理。以党委政府重点工作任务为优先方向,编制三年滚动规划,强化政策引导和预算衔接。落实支出政策动态调整机制,清理退出过期政策、偏离方向或低效政策,推进合并交叉政策,结合预算执行与绩效评价持续优化延续政策。推动支出归口管理,原则上同一领域支出政策由一个业务主管部门牵头,提升政策效率与协同性。

8. 重塑专项资金管理机制。坚持严控新设与存量优化,原则上不再新增绩效目标接近或者资金用途类似的专项资金,进一步推进农业、水利、环保等领域内专项资金整合归并,压减绩效低下的专项资金,增强政策资金聚合效应,集中财力办好大事、要事、实事。强化跨部门协同与部门内统筹,对职能交叉、支持领域重合的专项资金,明确牵头部门及支持边界;部门内部推动业务整合与资金统筹,动态调整优化支出方向,打破“基数”观念和支出固化格局。优化专项资金支持架构,厘清政府与市场、省与市县支出责任、项目支出与基本支出的边界,建立惠企财政资金“直达快享”清单,提升资金与目标匹配度。

9. 精细化管理项目库。强化科学定事,遵循“先谋事、再排钱”原则,做实做细项目储备,按照零基、滚动、优选排序,强化预算源头管控。严格项目分类与保障重点,对于党委政府文件、重要会议或重大规划明确要求实施、具有明确期限的,纳入大事要事项目予以重点保障,对于保障部门正常履职所需的,纳入日常履职项目结合财力与绩效合理保障。实施全生命周期管理,规范项目入库、排序、调整和退出流程,实行未入库项目一律不予编制预算。常态化做好拟使用政府债券资金安排项目的入库管理,加强事前谋划和储备,做好评估论证,严格审核立项,提高项目成熟度。

10. 加强支出标准管理。全面完成省级财政支出标准建设三年规划任务,持续完善内容完整、结构合理、科学规范的支出标准。强化标准刚性约束与深度应用,将支出标准全面、深度嵌入预算管理一体化系统,实现全链条监管,推

动形成标准完备、执行严格、落实到位的长效工作机制。

11. 深化预算绩效管理。全面推进成本预算绩效管理,强化服务定价,聚焦政府投资、城市运转、民生保障、行政运行等重点领域,开展成本绩效分析,实现公共服务质量和财政综合效益的双提升。严把事前评估关口,硬化目标约束,将事前绩效评估作为重大政策和项目入库的前置条件,强化源头管控。按照“指向明确、具体细化、合理可行、相应匹配”的原则,组织预算单位完整规范地编制绩效目标。强化预算分配绩效导向,推动绩效与预算深度融合,坚决削减或取消低效无效资金安排。

12. 深化人工智能赋能财政管理。构建“人工智能+财政”管理新模式。依托全省一体化平台,搭建财政大模型,应用于预算编制、审核与执行全流程,利用人工智能工具辅助开展预算编制审核、预算执行常态化监管等工作,全面提升财政决策的智能化、精准化水平。

13. 拓展数字人民币在财政支付中的应用场景。加快推进财政数字化转型,大力推广数字人民币在工资津补贴发放、基本建设项目和涉企财政补贴支付等领域的应用,提升资金拨付效率。建立资金流向全生命周期追踪机制,严防资金截留、挪用,构建“透明财政”新生态。

(三)切实强化跨领域跨主体跨模式协同联动治理效能。

14. 探索财政可持续发展评估机制。鼓励有条件的设区市对所辖县(市、区)、县(市、区)对所辖乡镇(街道)开展财政可持续发展评估,通过财政客观运行数据,建立科学、简约、合理指标,重点分析“三保”及其他刚性支出、债务还本付息、资产底数、综合财力及剩余可用财力空间等。支持县(市、区)依据财政可持续发展能力,对乡镇(街道)实行分级管理,精准定位监测风险,确保基层财政平稳运行。

15. 健全政府投资项目多元筹资机制。拓宽资金筹措渠道,科学统筹经济发展、投资规模与财政承受能力,构建来源多元、计划有序的筹资机制。优化资金安排顺序,按照专项转移支付、超长期特别国债、转贷资金、市场化融资、自筹资金、地方财政资金的顺序,分年度、分资金类别安排预算,实现投资与保障动态平衡。强化省市县各级协同共担,用好用足中央政策与转移支付,建立

跨级次、跨区域重大任务分级共担机制。

16. 健全多维监督挂钩机制。压实预算管理责任,坚持目标导向,强化各级预算单位主体责任,提升管理规范化水平。完善“五挂钩”机制,强化纪检监察、巡视巡察、审计监督、财会监督、绩效评价结果运用。

17. 更好发挥财政资金引导撬动作用。深化财政与金融、产业等政策的协同联动,引导更多资源投向经济社会发展重点领域,推动经济持续向新向优向好发展。创新财政支持方式,从无偿支持向牵引撬动转变,扩大免申即享覆盖面,充分运用贴息、担保补贴、风险补偿、政府投资基金等政策工具,提升广大经营主体获得感。聚焦重点领域推进财政资金“拨改投”,充分发挥市场功能,吸引社会资本投入,放大财政资金带动效应。加强全省政府投资基金工作指导和监督,充分发挥政府投资基金在服务重大任务、推动产业升级、促进创新创业等方面的重要作用。

18. 建立中期财政规划融合机制。以中期财政规划牵引年度预算,细化到具体政策项目,与国民经济发展规划衔接。精准保障重大事项,建立大事要事项目清单,将党委政府重大决策事项纳入三年支出规划,稳定社会预期。增强财政可持续性,年度预算优先保障规划内项目,统筹保障临时项目,推动跨年度平衡。

(四)持续深化落实过紧日子要求,切实提高财政资金使用绩效。

19. 坚决压减一般性支出。精简会议培训和节庆展会论坛,严格控制数量、时间、规模及频次,优先选择线上或单位内部场所举办,优先使用节庆展会论坛活动收入安排经费;严禁违规发放纪念品和宴请,禁止摆放花草、制作背景板、提供茶歇及单独租用移动LED屏。压缩委托外包开支,仅限技术辅助性事项,对存在超范围采购、承接主体资格不符、转嫁工作责任等违规外包情形的不予安排预算。严控机关宣传与课题经费,除重大宣传项目外,不单独安排一般性宣传经费;一般履职类研究原则上不得作为课题或科研项目立项,不安排预算。进一步压降行政运行成本,严格控制办公室空调温度;推行机关公文运转电子化,降低纸张消耗;严控编外聘用人员数量和经费规模,建立健全清理退出机制,做到人员数量只减不增。

20. 强化“三公”经费刚性管控。严控公务接待支出,严格执行公务接待管

理制度,禁止转嫁费用、违规列支及扩大接待范围;落实差旅费伙食费收交制度,严禁违规报销。规范因公出国(境)经费管理,实行总额控制,预算安排作为任务审批前置条件,严禁行政及参公事业单位使用非财政拨款安排相关支出。优化公务出行保障,赴高铁沿线城市开展公务的,除确因工作需要到偏远镇村外,优先乘用公共交通工具;深化公务用车全生命周期管理,严格执行编制、标准、经费、采购“四统一”。加强执法执勤用车管理,仅限一线岗位配置,杜绝超标更新,以租代购要严控成本。推动公车运维“一车一费”数字精准管理。

21. 提升政府采购管理效能。规范政府购买服务行为,建立政府购买服务负面清单,禁止将行政审批、行政执法等自身履职事项以及人员招聘用、以劳务派遣方式用工、设置公益性岗位等事项纳入购买范围。严控第三方服务外包,推动政府购买服务规范化、法治化。提高政府采购集中度,推进批量集中采购,充分发挥带量议价优势,形成规模效应,降低采购成本,推动政府集中采购提质扩面。

22. 加强财会监督工作。健全完善财会监督制度和工作机制,强化财政部门的财会监督职责作用,压实省级部门和市县政府对本领域、本地区的监管主体责任。加强财会监督与其他各类监督贯通协调,形成工作合力。加强单位内部监督,强化会计基础工作,健全内部控制措施,提升财务规范管理水平,防范财经风险。

三、工作保障

各地各部门要将深化零基预算改革作为重要任务,细化措施、周密部署,结合实际抓好贯彻落实,全面提升财政科学管理水平。各级财政部门要发挥牵头作用,围绕财政科学管理重点工作任务,加强对各部门的业务指导,加快推进数智财政建设,统筹落实改革要求。各级预算单位要树牢零基预算理念,切实履行预算管理主体责任,加强内部预算统筹,做好与改革要求衔接,不断提高财政资金使用效益和治理效能。

江苏省人民政府

2026年9月21日