

池州市人民政府关于印发池州市进一步深化 预算管理制度改革全面实施零基预算 工作方案的通知

池政〔2022〕33号

各县、区人民政府，江南新兴产业集中区、九华山风景区、开发区管委会，市政府各部门、各直属机构：

现将《池州市进一步深化预算管理制度改革全面实施零基预算工作方案》印发给你们，请认真贯彻执行。

2022年8月9日

池州市进一步深化预算管理制度改革 全面实施零基预算工作方案

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《安徽省全面实施零基预算改革方案》精神，结合我市实际，制定本方案。

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实党的十九大和十九届历次全会精神，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，认真落实市第五次党代会精神，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，进一步深化预算管理制度改革，全面实施零基预算，坚决打破预算基数依赖，构建该保必保、应省尽省、讲求绩效的预算安排机制，增强市委、市政府决策部署保障能力，推动全市经济社会高质量发展，为加快建设现代化“三优池州”提供财政保障。

二、基本原则

（一）坚持党的全面领导。将坚持党的全面领导贯穿预算管理制度改革全过程。坚决落实政府过紧日子要求，加强财政资金

资源统筹，集中财力办大事，强化预算对重大政策的保障能力。

（二）坚持预算法定。增强法治观念，强化纪律意识，严肃财经纪律，加强对权力运行的制约和监督，维护法律的权威性和制度的刚性约束力。

（三）坚持目标引领。坚持目标导向和问题导向相结合，完善管理手段，创新管理技术，加强预算管理各项制度的系统集成、协同高效，提高预算管理规范化、科学化和标准化水平。

（四）坚持底线思维。统筹发展和安全，把防范政府债务风险摆在更加突出的位置，牢牢守住不发生系统性风险的底线。统筹当前和长远，兜牢基本民生底线，有效落实“三保”支出责任，推动形成稳定合理的社会预期。

三、重点任务

（一）全面编制政府年度重点保障事项清单

从编制 2023 年预算起，各部门申报项目支出，同步编制具有战略性、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，涉及增加财政支出的重大政策，应提前开展财政可承受能力评估。

1. 编制公共服务项目清单。各主管部门要根据中央、省、市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，编制教育、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项目清单。各级财政聚焦保障普惠性、基础

性、兜底性基本公共服务事项，避免大包大揽、过高承诺。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。各主管部门要围绕市委、市政府确定的八大新兴产业，以及其他需重点扶持的领域，提前谋划储备项目，通过竞争立项、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。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。各主管部门要聚焦中央、省扩大重点领域有效投资政策，加强编制交通、水利、农业、城建以及新基建等领域建设项目清单，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。有一定收益项目优先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。

（二）全面推进实施零基预算

1. 取消支出基数。打破预算单位资金安排基数依赖，所有预算支出以零为基点。坚持以市委、市政府决策部署为导向，以年度可用财力为基础，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。

2. 分类编制预算。人员类、运转类项目支出，实行以定员定

额为主的预算编制方式，根据组织、编制、人社等部门批准的实有人员、机构编制、基本工资等基础信息，按照财政支出标准据实编制预算；特定目标类项目根据政府年度重点保障事项清单，细化到具体单位、具体项目。

3. 加强项目管控。深化预算一体化管理改革，预算支出全部以项目形式纳入预算项目库，实施全生命周期管理。牢固树立“先谋事、再排钱”理念，从预算编制源头提升项目成熟度，按轻重缓急和成本效益对项目支出有效排序。取消“小、散、乱”项目，整合归并性质相同、内容相近的项目，从2023年起，预算单位项目数量一般不超过10个，原则上不再安排5万元以下项目。

（三）全面推进预算统筹

1. 强化全口径预算统筹。推进一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算以及社保基金预算“四本预算”统编、统批、统用，加强预算间有效衔接。通过政府性基金预算安排支出的，一般公共预算可以减少安排或不再安排。加大国有资本经营预算调入一般公共预算力度，合理确定国有资本收益上交比例，2023年起市属企业国有资本收益上交比例提高到25%。

2. 强化预算单位收入管理。严格执行非税收入收支两条线规定，严禁将征收情况与征收单位预算申请及安排挂钩。各预算单位应将取得的各类收入纳入预算，未纳入预算的不得安排支出，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。

有条件的部门可依规统筹调配下属单位非财政拨款收入，在系统内调剂余缺。

3. 强化财政支持政策集成。各主管部门要聚焦支持保障清单所列事项，梳理、整合、重构主管的专项资金。加快推动跨部门资金统筹整合，目标相近、内容类同的专项资金原则上由一个主管部门牵头，按照“一个专项一个办法”管理。对跨级次、跨区域的重大战略任务，根据市与市以下财政事权和支出责任实行分级共担。

4. 强化专项资金动态管理。专项资金预算严格按照“部门提出、财政审核、政府审定”程序设立，实行一年一定，目录清单管理，执行期限最长不超过3年。对政策到期、目标完成、绩效不优以及不再具备执行条件的项目实行动态清理。未定执行期限项目，要逐项明确执行期限。编制2023年预算时，执行超过3年的原则上清理退出。

（四）全面从严预算约束

1. 加强预算支出标准体系建设。落实中央、省、市支出政策，根据项目属性分类确定预算支出标准。人员类、运转类项目根据履职需要、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。特定目标类项目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，逐步推进项目支出标准体系建设。

2. 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，压缩一般性支出，严控“三公”经费，加强政府采购、政府购买服务监督管理。预算执行中原则上不得出台新的增支政策，确需出台的，应通过统筹当年相关资金解决，统筹当年资金无法解决的，纳入以后年度预算安排。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、备忘录等中对财政经费作出新增设立、提标扩面、增加额度等规定。

3. 加强存量资金管理。落实常态化直达资金管理机制，全面追踪转移支付资金分配、拨付、使用情况。预算单位未按时下达的转移支付、涉企补助资金以及预计当年无法形成支出的项目资金依规收回统筹。严格清理存量资金，对本级预算结余资金、连续两年未用完的转移支付结转资金，按规定全部收回统筹。对不足两年的转移支付结转资金，督促责任单位加快支出进度，不需按原用途使用的，按规定统筹用于经济社会发展急需领域。

4. 加强年度内资金统筹。巩固完善“预算安排与支出进度”“支出进度与惩戒式压减”双挂钩机制，压实部门执行主体责任，加快预算支出进度，促进财政资金提质增效。从2022年起，9月底市级预算安排项目执行率低于50%的，收回剩余指标的30%；11月底市级预算安排项目执行率低于80%的，收回剩余指标的50%。因建设进度滞后导致资金依规收回的，项目责任单位一律重

新申报预算。

（五）全面深化预算绩效管理

1. 进一步推进全过程绩效管理。牢固树立“花钱必问效、无效必问责”的绩效管理理念，将绩效目标设立与部门预算编制同部署、同推进。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。加强预算执行动态监控，对偏离绩效目标的项目，及时采取措施纠偏。强化预算绩效结果应用，将预算绩效管理工作纳入政府目标考核，把绩效评价结果作为下一年度预算安排以及专项资金调整、撤销重要依据。切实将绩效管理嵌入预算编制、执行、监督全过程。

2. 进一步加强预算信息公开。坚持“公开为常态、不公开为例外”的原则，充分发挥信息公开透明对预算单位的监督和约束作用，落实预算单位主体责任，真实、准确、完整公开预算信息。及时回应群众关切，主动将社会关注的热点、焦点项目公开，自觉接受群众监督。从2022年起，将部门所属所有预算单位纳入预算公开范围。

3. 进一步加强财政监督。充分发挥财政监督职能作用，推进财政监督与财会管理深度融合。聚焦民生等重点领域，加大对重大财税政策执行的监督力度，对重点财政资金进行跟踪问效，着力提高财政综合监管效能。各级主管部门要强化财会管理主体责任，切实提高本部门的财务管理水平。

四、强化组织保障

（一）强化统筹协调。各地各部门要充分认识深化预算管理制度改革全面实施零基预算的重要意义，健全预算安排机制，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，加强组织领导、强化协同配合、上下联动，确保改革工作有序实施、取得实效。

（二）强化责任担当。各级财政部门要牵头做好本地区深化预算管理制度改革全面实施零基预算工作，加强对预算部门业务指导，改进审核方式，完善配套制度。各级预算部门是零基预算实施主体，要切实转变预算编制和执行理念，加强内部沟通协调，落实落细各项改革任务。

（三）强化智慧治理。完善预算管理一体化系统，规范各级预算管理要素、业务流程和控制规则，加快大数据智能化开发利用，推进数据信息互联互通、共享共用，实现资金来源去向全程留痕、可追溯，为深化预算管理制度改革全面实施零基预算提供有效支撑。