

关于印发《荣成市关于开展“深化零基预算改革” 财政科学管理试点的实施方案》的通知

荣财字〔2025〕37号

各部门：

为健全现代预算制度、提升财政资源配置效率，荣成市作为全省试点，出台了《荣成市关于开展“深化零基预算改革”财政科学管理试点的实施方案》，请按照职责分工，对照工作要点逐项明确工作目标、完善工作措施、落实完成时限，确保各项工作扎实推进、圆满完成。

荣成市财政局

2025年9月30日

荣成市关于开展“深化零基预算改革” 财政科学管理试点的实施方案

为加快健全现代预算制度，深入推进财政科学管理，提高财政资源配置效率，增强对中央、省、威海及我市重大决策部署的保障能力，根据《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）、《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）等文件精神，结合我市实际，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届二中、三中全会精神，认真落实省委十二届七次全会部署，按照上级关于推进财政科学管理的决策部署，荣成作为全省“深化零基预算改革”财政科学管理试点县，为深入解决当前预算管理中出现的统筹力度不足、支出结构固化、预算约束不够有力、资源配置效率有待提高等深层次问题，从2025年起，在全市范围内全面深化零基预算改革，创新预算管理方式，持续推动机关习惯过紧日子，坚持应保必保、该省尽省、有保有压、讲求绩效的理念，构建“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，切实增强财政宏观调控和统筹保障能力，为加快实现现代化新荣成提供坚实财

力保障。2025年试点工作取得阶段性成效，形成系列可复制、可推广的创新举措；2026年试点工作基本完成，打造具有荣成特色的预算管理新模式、新路径；2027年零基预算改革成效持续巩固深化，财政运行更加稳健，我市预算管理水平走在全省县区前列。

二、重点任务

（一）创新预算管理机制，重构财政资源分配格局

1. 全面取消支出基数。各部门要坚决转变工作理念，下力气打破预算安排和财政投入的“基数”依赖，所有项目以零为基点进行编制，不将以往项目规模作为预算安排的“基数”。各部门应以贯彻落实中央和省级重大战略任务为导向，围绕市委、市政府决策部署要求、事业发展目标和年度工作重点，充分结合实际需求、轻重缓急及财力状况等合理确定支出规模，重点评估论证项目实施的必要性和紧迫性，预算规模的科学性和合理性，集中财力保障全市重大战略、重要改革和重点任务落地实施。（牵头单位：财政局，责任单位：各部门单位）

2. 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，并根据各类预算支出性质和用途将预算项目分为人员类、运转类、其他运转类和特定目标类项目，未纳入预算项目库的项目一律不得安排预算。各部门应坚持“先有项目再安排预算，资金跟着项目走”，提前研究谋划，围绕市委市政府决策部署要求和年度工作重点，常态化开展项目储备。按照中期财政规划管理要求组织项目申报，将项目活动和支出分解到各年度，结合

实际需求、绩效情况、财力状况合理测算每年预算需求，分年度安排预算，严禁超出实际需求申报预算。（牵头单位：财政局，责任单位：各部门单位）

3. 科学界定财政保障边界。坚持“有所为、有所不为”，充分发挥财政资金对稳增长、促发展、惠民生的有效支撑作用，优先保障“三保”支出（保基本民生、保工资、保运转），重大战略任务，重点领域风险防控以及公共服务补短板等事项。严格控制财政资金对市场机制有效领域的直接补助或无偿补助，建立“专项资金+政策引导+产业基金”联动机制，综合运用贷款贴息、保费补贴、风险补偿、股权投资、政府引导基金等工具，发挥财政资金对社会资本杠杆撬动作用。严格专项资金投向，聚焦重点产业项目和关键技术攻关领域并尽可能采取普惠性、功能性政策，最大限度减少行政干预。（牵头单位：财政局，责任单位：各部门单位）

4. 全面厘清县级事权与支出责任。各部门要全面梳理各领域事权清单，按照独立事权、上级委托事权、共同事权和引导性事权等四项分类逐项捋清县级应承担的支出责任。其中，县级独立事权主要由县级组织实施，由县级承担全部支出责任；上级委托县级事权主要由上级通过专项转移支付资金委托县级实施，县级不需承担支出责任；上级与县级共同事权主要是依据法律、行政法规、上级政府或部门发布的具有强制约束力政策性文件，县级按规定比例承担支出责任；引导性事权由根据上级出台的倡导性、非强制性的指导意见或通知等，县级充分考虑从财政可承受能力，

合理确定符合县级实际的保障范围和标准，避免脱离县级实际，盲目执行上级政策作出过高承诺、过度保障。（牵头单位：财政局，责任单位：各部门单位）

5. 全面评估现行支出政策。各部门应结合县级事权与支出责任，对各级出台的支出政策进行全面梳理和系统评估。其中，对属于县级独立事权的支出政策，应在科学论证和绩效导向的基础上实行“精准保障”，重点评估支出政策的科学性、合理性，并积极争取上级资金弥补本级财力缺口；对属于上级委托县级事权的支出政策，在上级下达的专项资金限额内实行专款专用；对属于上级与县级共同事权的支出政策，各部门应会同财政部门结合受益程度与财力状况重点评估负担比例的合理性，并加强与周边地区或同类地区的比对分析；对属于引导性事权的支出政策，应对目标相似、性质相近、投向相同、交叉重复的统筹整合，对低效无效、不再具备实施条件、到期及目标已完成的及时取消或停止执行，对超出财政可承受能力、过高承诺或过度保障的优化调整。今后对于上级拟新出台政策，各部门应会同财政部门加强研判评估，对超出县级财政可承受能力的，应及时向上级反映情况，争取政策调整或转移支付资金支持；对于本级政策，采取“进一退一”“进一退多”方式，优化“存量”，保障“增量”。除国家有明确要求以及基本民生等长期政策外，所有支出政策实施期限原则上不得超过3年。（牵头单位：财政局，责任单位：各部门单位）

6. 建立“五位一体”支出清单。根据市委市政府战略规划和年

度工作重点确定支出事项，除“三保”和债务还本付息作为必保支出单独核定外，其他所有支出科学编制行政履职保障类、民生与公共服务类、城乡建设与更新类、产业与经济发展类、应急储备及其他类“五位一体”支出清单，全面体现财政资金的投入倾向和政府政策导向。其中：

行政履职保障类清单用于部门履职提升等相关支出，包括党政机关、人大事务、公检司法、综合执法和行政管理等与部门履职相关的项目支出等；

民生与公共服务类清单用于提升民生保障质量和公共服务水平支出，包括教育发展、卫生健康、养老托幼、社会救助、文化体育、人才就业、公用事业补贴等；

城乡建设与更新类清单用于保障城乡基础设施改造、维护以及提升城市综合承载力的投资支出，包括城乡基础设施、城市更新配套、自然资源规划、交通运输、住房保障、农业农村、水利工程、生态环保、乡村振兴、智慧城市等；

产业与经济发展类清单用于支持经济高质量发展和产业转型升级支出，包括政府引导基金、产业扶持、国企发展、工业升级、商业流通、园区建设与运营、科技创新、上级奖补类资金等；

应急储备及其他类清单用于应对未来可能发生的重大风险和长远发展的战略性资金及其他储备资金，包括灾害防治、应急救援、粮食储备及对外援助、预备费等。（牵头单位：财政局，责任单位：各部门单位）

7. 构建支出分级管理体系。为有效解决资金分配粗放、项目交叉重复、责任不清等问题，对部门预算支出在清单内实行“分支领域+政策任务+一级项目+二级项目”的分级管理体系。其中，分支领域，体现市委市政府宏观战略投资和发展方向；政策任务主要将宏观政策转化为具体可执行的任务；一级项目和二级项目主要由部门根据“三定”方案的主要职能设定，原则上数量不超过6个；同时各部门应加大对单位申报的目标相似、投向相同等二级项目的整合力度，优先支持效益更高、方案更优的项目。（牵头单位：财政局，责任单位：各部门单位）

8. 强化财力约束与限额管理。坚持以收定支，建立“总额控制、分级管理、逐级核定、限额下达”的限额管理模式。财政部门首先根据年度预期财力、上级转移支付和政府债券额度等，科学测算年度支出预算总规模并设定上限；之后在优先保障“三保”和债务还本付息支出的基础上，再核定五大类支出清单年度预算上限；最后在各清单限额内，进一步细化核定“分支领域+政策任务+一级及重点二级项目”分级限额，作为各部门预算编报上限。在预算限额内，各部门对各项政策任务按照轻重缓急进行分类保障，并结合排序情况，确定一级项目及二级项目年度预算规模。其中，对国家和省有投入要求但无具体标准的支出尽力而为，对国家和省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。（牵头单位：财政局、各部门单位）

（二）夯实厉行节约成效，持续落实过紧日子要求

9. 完善过紧日子制度体系。强化过紧日子“1+N”制度体系建设，以制度刚性推动部门持续过紧日子的行动自觉。按照上级厉行节约反对浪费及持续过紧日子要求，研究制定过紧日子多维度评价指标体系，围绕制度刚性化、指标可量化、结果挂钩化，综合运用人、财、物等方面指标，科学评价党政机关节约使用财政资金情况。建立过紧日子负面清单动态调整机制，涵盖“三公”经费、会议、培训、差旅、编外人员、政府投资项目等重点事项，对负面清单内事项各部门不得申报预算；财政部门也将按照负面清单严格把控，属于清单内事项一律不安排预算。（牵头单位：财政局，责任单位：组织部、发改局、人社局、机关事务服务中心）

10. 严控五项经费支出。改变“三公”经费一刀切只减不增限额管理模式，构建与部门履职需要及业务量等相匹配的预算安排机制。加强对因公出国（境）和重大公务接待活动源头审批，严格按照规定标准和批准的计划合理编报预算。通过总量控制和部门间调剂，优化公务用车运行维护标准，综合考虑部门履职需要、业务特点及车辆能耗等情况，将单一定额调整为分类分档。实行全口径预算编制，将财政拨款、非财政拨款等各类资金安排的“三公”经费支出全部纳入编报审核范围。研究制定“三公”经费、会议、培训等方面支出负面清单，强化制度硬性约束。（牵头单位：财政局，责任单位：组织部、政府办、机关事务服务中心）

11. 严控论坛、节庆、展会等活动。坚持节约原则，大力压

缩论坛、节庆、展会等活动，确需开展的鼓励采取线上方式，严禁铺张浪费、讲排场、摆阔气，并积极探索活动资金支持方式，逐步转交社会力量举办。结合年初预算从严从紧控制，对地点相同、对象重叠、内容相近活动进行整合，避免重复投资和损失浪费；对财政资金支持且培育多年的活动建立评估、调整、退出机制，实行清单管理、总量控制，原则上对清单以外活动不予支持。年度执行中确需新增或调整的，应严格履行政府审批程序，优先通过调整现有支出结构解决。（牵头单位：财政局，责任单位：宣传部、文旅局、商务局、交通局）

12. 严控编外人员支出。健全完善编外人员管理机制，对编外人员实行扎口管理、总量控制。各部门现有编外人员原则上只减不增、只出不进、逐步消化，对确需新增编外人员的，可在上级控制额度内适当补充；上级无控制额度的，要深入挖掘内部潜力，在单位间调剂使用，无法调剂的，原则上不能超过本单位编制数的10%。严禁将应由政府自身直接履职的事项通过政府购买服务方式变相增加编外人员；对适合市场化方式提供的公共服务事项和政府履职所需的辅助性服务事项，要履行审批程序，向社会进行购买，不得再出现从项目经费或公用经费等渠道列支编外聘用人员经费的现象。（牵头单位：人社局，责任单位：组织部、编办、财政局）

13. 严控新增资产配置。各部门要切实加强资产管理，摸清资产底数，做到账实相符。严格执行新增资产配置与存量资产挂

钩机制，坚持“能使用不更新、能调剂不购置”，对达到报废年限可正常使用的、可通过部门内部共享或公务仓调剂解决的、存在闲置或对外出租的，一律不得申请新增购置同类资产。对成立专班、一次性活动等临时性需求的，也要优先通过公务仓调剂解决；确需新增的应严格按照规定程序申报，由财政部门从严审批。严禁无预算、超预算配置资产，因不可预见因素需在年度执行中新增加的，应由主管部门按程序报财政部门审批。（牵头单位：财政局，责任单位：机关事务服务中心）

14. 强化内控制度建设。结合近年来各级巡视巡察、审计检查、财会监督等提出的问题，聚焦预算管理、资金分配、政府采购、资产处置等关键领域与核心环节，深入推进部门内控制度建设。各部门要进一步健全完善内控制度，优化业务流程，明确权责分工、强化内部审批，精准识别与评估风险点。对重大项目安排、大额资金使用等预算管理事项，严格落实“三重一大”决策制度，将项目立项、预算编制、预算执行、绩效管理等环节责任明确到人。建立健全内控执行情况的常态化监督评价与问责机制，保障财政资金安全规范高效运行。（牵头单位：各部门单位）

（三）加强资金资产资源统筹，增加财政保障能力

15. 深化政府全口径收入预算管理。加强“四本预算”的统筹衔接，尤其是政府性基金预算与一般公共预算的统筹，连同政府债务预算（计划）一体编报、统筹管理，增强各类预算资金的使用合力。将依托行政权力、政府信用、国有资源（资产）获得的

收入以及特许经营权拍卖收入等，全面纳入政府预算管理。建立国有资本收益上缴机制，国企代管资产形成的收益应及时足额上缴财政，纳入预算管理。全面梳理财政、行政事业单位资产、国有企业拥有或控制的各类资产资源情况，积极探索特许经营权收入的可行性，有效增加地方综合财力。（牵头单位：财政局，责任单位：自然资源局、机关事务服务中心）

16. 加强上级资金统筹。各部门要统筹运用上级转移支付资金、中央预算内资金、超长期特别国债、专项债券等各类上级资金政策，积极做好项目储备和申报，做好与预算安排的有效衔接，并将上级资金作为本级项目预算安排的优先途径。规范上级资金统筹使用流程，对于上级下达的财力性转移支付、无指定用途的奖补类资金以及允许整合的非指定用途的专项资金，应财政部门会同相关部门综合研判，正常应全部统筹用于弥补“三保”等刚性支出缺口或保障市级重大战略急需支出，也可报市政府审批后用于部门履职必需且存在预算缺口的项目。对于上级资金能满足部门实际工作需要的，原则上本级资金不再安排。对于上级部门有达标或督导等要求的事项，确需安排的优先通过部门预算统筹调剂解决。（牵头单位：财政局，责任单位：各部门单位）

17. 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，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，其中全市办公用房维修改造工作由机关事务服务中心按照“非危不修”原则审核并实行专项管理，数字政府建设项目由大数据中心实行集约化管理。（牵头单位：财政局，责任单位：大数据中心、机关事务服务中心）

18. 加强部门和单位收入统筹。各部门（单位）要依法依规将取得的各类收入全部纳入预算，与财政拨款统筹用于保障单位合理支出需求，未纳入预算的收入一律不予安排支出。对部门（单位）非财政拨款收入实行综合预算管理，支持部门在所属单位之间统筹调配，对非财政拨款资金可以满足支出需求的，原则上不再安排财政资金支持。加强对单位资金安排的支出事项管理，当年到位的单位资金，原则上不得支出应纳入下年度预算安排；确需支出的，应严格履行追加预算程序报市政府审批。（牵头单位：财政局，责任单位：各部门单位）

19. 加强存量资金统筹。健全全口径常态化清理机制，将各类结转结余资金全面纳入统筹范围。对结转超过一年的上级资金、当年未执行完成的本级资金和单位资金，由财政部门按规定于年底前统一收回；确需在以后年度继续安排或使用的，经财政部门审核确认后纳入预算统筹考虑。对结余资金、政府采购节约资金，由财政部门及时收回。在年度预算执行中对当年确实难以实施的或按原用途无法继续使用的本级资金，各部门应及时报送财政部门审批后收回，或申请市政府同意后调整用于其他亟需支出的项

目；对上述情况相关的上级资金由相关部门报上级部门审核批准后调整使用。（牵头单位：财政局，责任单位：各部门单位）

20. 加强资产资源统筹。健全完善行政事业单位资产调剂共享、公务用车、公务仓管理等制度规定，强化对行政事业性资产管理情况的监督指导。积极探索提升经营性资产和低效闲置资产高效利用的有效途径，将更多经营性资产划转至国有企业，增强国企资产规模，或通过公开拍卖、对外租赁、调剂使用等方式盘活低效闲置资产。加快推动自然资源资产盘活变现，聚焦出让到期土地、批而未供和闲置土地等挖潜重点，打造资源变资产、资产变资金新模式。（牵头单位：机关事务服务中心、财政局，责任单位：自然资源局）

（四）同步推进配套制度改革，提升预算管理质效

21. 深化全过程预算绩效管理。各部门要将绩效管理实质性嵌入预算编制、执行、监督全过程。其中，预算编制环节应强化事前绩效评估与绩效目标管理，作为项目入库和预算安排的前置条件；预算执行环节应对偏离绩效目标和绩效进展未达预期的项目及时进行问题分析、调整纠偏；事后评价环节应按“单位自评+部门评价+财政评价”多层次评价体系，及时跟踪评价政策及项目实施效果。财政部门应加大全过程绩效管理工作跟踪问效，强化绩效结果运用，对预算编制质量较高、执行结果好、绩效评价优、发现问题较少的项目优先保障；对绩效评价结果较差的，暂缓或终止预算安排。（牵头单位：财政局，责任单位：各部门单

位)

22. 构建科学支出标准体系。稳步推进通用基础标准、专用支出标准、资产配置标准等不同领域支出标准建设，深入开展民生和公共服务类重点项目、重点领域成本效益分析，推进成本预算绩效管理形成支出定额标准。提高财政资金支出标准覆盖率。各部门要坚持“先有标准、再有预算”原则，将支出标准作为预算安排的基本依据，预算编制过程中应详细列明资金测算过程，注明所采用的具体标准，不得超标准编制预算。已有明确支出标准的，按照标准执行；没有支出标准的，各部门要参照市场价格、其他区市执行情况，结合财政承受能力、支出成本差异等因素，因地制宜制定保障标准；无法确定支出标准的，原则上不安排预算支出。（牵头单位：财政局，责任单位：各部门单位）

23. 健全部门预算评审机制。预算评审结果是项目入库和预算安排的主要依据，所有纳入预算项目应按照“部门初审—财政复审—机构联审”顺序开展评审，未经评审的项目一律不得安排预算。各部门要严格把控所属单位拟纳入预算项目，对依据政策文件不充分的一律不得申报预算，对资金需求不科学的提出调整建议，审核后报财政部门复核。财政部门逐项审核项目申报的必要性、支出标准的合理性和可行性、一级项目整合的科学性，对立项依据不充分、资金申请不科学、一级项目设立不合理的，予以退回；对无法按财政部门审核意见重新提报的，一律予以剔除。探索建立预算评审和绩效评估联动机制，引入外部评审，提高公

众对预算编制参与度，邀请人大代表及审计、发改、机关事务服务中心等相关职能部门，对重点部门及重点项目进行集中审核；对涉及专业性强、技术复杂的项目，可委托第三方机构、专家开展现场预算评审。（牵头单位：财政局，责任单位：人大常委会、发改局、审计局、机关事务服务中心等部门单位）

24. 强化政府投资项目管控。加强项目资金来源管理，项目决策前，需严格审核资金来源，所有政府投资项目需会同财政部门落实资金或者明确资金来源，确保覆盖投资规模且合规可行，不得虚列夸大资金来源，不得超出财政承受能力铺排项目；对没有明确资金来源的项目，原则上一律不得批准实施。各部门应根据项目储备情况和年度工作任务，结合上级政府投资方向，采用分年度实施方式编制项目计划。经政府审批通过的项目，不得擅自变更建设内容、规模、标准或改变设计方案，建设地点变更、建设规模超过原初步设计批复规模10%以上的、建设内容作较大调整的，应当在实施前按规定程序重新审批；项目投资原则上不得超过经核定的投资概算。（牵头单位：住建局、教体局、水利局、卫健局等部门单位，责任单位：发改局、财政局、审计局）

25. 加强政府购买服务管理。各部门应把准政府购买服务边界，明确公益一类事业单位、使用事业编制且由财政拨款保障的群团组织，不得作为政府购买服务的购买和承接主体。强化政府购买服务预算编制，坚持“先有评估、再有预算、后购买服务”原

则，纳入预算政府购买服务项目应开展事前绩效评估，相关资金应在部门预算中统筹安排；未列入预算的项目，不得开展政府购买服务活动。政府购买服务需严格限制在属于政府职责范围、适合采取市场化方式提供的方式，不得将应由部门有能力直接履职的事项实行政府购买服务，严格实行政府购买服务“负面清单”管理，清单内的事项一律不得购买服务。（牵头单位：财政局，责任单位：各部门单位）

26. 强化预算约束机制。各部门应严格按照预算安排支出，严禁无预算超预算列支，严禁建设面子工程、形象工程。严控预算调剂追加，严格执行经人大批准的预算，预算执行中单位一般性增支需求，原则上通过调整部门预算结构解决，尤其是在公用经费保障到位情况下，不得再追加工作运转经费；因特殊情况确需追加的重大紧急事项，开展事前绩效和财政承受能力评估后，按程序报政府审批。各部门应加强对预算调剂行为的规范，科目及项目调剂均应按规定程序报财政部门审核。财政部门应结合巡察、审计、财会监督等发现的问题，预算编制与执行情况，建立零基预算改革激励约束机制，对预算编制质量较高、执行效果好、绩效评价优、被发现问题较少或发现问题及时整改到位的预算部门，下年度预算安排考虑优先保障。（牵头单位：财政局，责任单位：各部门单位、审计局）

三、组织保障

（一）提高思想认识。各部门要切实提高政治站位，充分认

识零基预算改革是财税体制改革的“头号工程”，深刻理解零基预算改革的重要意义，把实施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，以改革创新精神和动真碰硬勇气狠抓改革措施落实。

（二）加强组织领导。市委、市政府主要负责同志对零基预算改革工作负总责，市级领导同志“分兵把口”，抓好各领域改革的重大项目、重点工程、重要任务。财政部门要切实发挥好牵头抓总作用，配齐配强零基预算改革的工作力量。

（三）强化责任担当。各部门作为零基预算实施主体，要加强内部沟通协调，以更高站位凝聚改革共识，有组织、有步骤、有纪律地推进零基预算各项改革任务落实落地；要结合实际建立健全内部全流程管理制度，加强与财政部门的沟通联系，切实形成改革合力。

（四）构建长效机制。财政部门要加强对零基预算改革工作的督促和指导，认真开展方案解读，明晰时间表、路线图和责任人。各部门要加大零基预算改革的宣传力度，加强对相关人员的业务培训，不断总结经验、完善思路、提升能力，提高改革整体效能，扩大改革受益面。