

吉林省人民政府

关于深化零基预算改革的实施意见

吉政发〔2024〕17号

各市（州）人民政府，长白山管委会，各县（市）人民政府，省政府各厅委办、各直属机构：

为深入贯彻党的二十届三中全会精神，全面落实省委十二届五次全会部署，深化零基预算改革，加快健全全面规范、标准科学、约束有力、讲求绩效的改革制度体系，现提出如下实施意见。

深化零基预算改革，应坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，彻底打破“基数+增长”固有模式，以零基为起点，以财力为基础，以需求为导向，以绩效为关键，以执行为抓手，以监督为重点，坚持“量力而行、因事定钱、按事核资”，部门预算、重大项目、专项资金、转移支付等所有预算全部“从零编制”，不断提高财政管理的系统化、精细化、标准化、法治化水平。要通过深化零基预算改革，加强财政资源和预算统筹，充分发挥财政基础性、引领性、撬动性作用，为推动吉林全面振兴取得新突破、基本建成社会主义现代化新吉林提供财力支撑。

一、统筹资金资产资源

(一) 科学合理编制收入预算。把依托行政权力、政府信用、国有资产资产获得的收入全部纳入政府预算管理，促进“四本预算”统筹衔接。综合考虑经济预期、财税体制改革、减税降费和收入划分调整等因素，积极稳妥测算税收、资产盘活、土地出让等一般公共预算和政府性基金预算收入预期，夯实综合财力来源。全面编制国有资本经营预算，完善收益收取管理机制，确保应纳尽纳、应收尽收。精细编制社会保险基金预算，充分考虑社会保险政策调整、征收体制改革等因素，全面、真实、准确、完整反映各项收入。

(二) 统筹用好中央财政补助和债券资金。紧跟国家政策导向，抢抓东北振兴机遇，超前谋划储备项目，积极争取中央基建投资、超长期特别国债和试点示范类项目资金，以及各领域转移支付资金和企业职工养老保险调剂金等，增强财政保障能力。强化转移支付与本级资金、一般债券、专项债券的有机衔接，通过统筹安排、拼盘使用、错位配置等方式，集中财力办大事，提高重大战略和重点任务财政保障能力。

(三) 强化部门和单位收入统筹管理。加强部门全口径预算管理，完整反映财政拨款收入、上级补助收入、附属单位上缴收入、事业收入、经营收入和其他收入等各类收入。完善财政拨款与非财政拨款的统筹管理，优先使用非财政拨款安排支出，通过下级单位上缴、上级补助下级等方式，在部门所属事业单位之间统筹调配非财政拨款资金，相应减少或不安排财政拨款。强化行政事业性国有资产收入管理，资产出租、处置等收入按规定上缴国库或纳入预算。

(四) 盘活利用存量资金资产资源。建立存量资金定期核查和清理盘活机制，加快部门单位结余结转资金清理收回，加强对市县转移支付

存量资金的统筹力度。分类加强国有自然资源、国有企业股权、行政事业单位资产和收入管理，严格各类资产登记和核算，推动国有资产共享共用。将论证存量资产可用性作为配置增量资产的必要前提，促进低效、闲置、超标准配置等资产调剂使用，按规定处置不需使用且难以调剂的国有资产，提高财政资源配置效益。结合化债工作合理安排年度资产盘活计划，作为“三保”尤其是债券付息支出的重要来源。

二、全面编制零基预算

(五) 确定重点支出事项清单。聚焦国家和省委、省政府决策部署，结合各地区、各部门实际，围绕落实财政事权和支出责任，系统梳理评估现行支出政策，削减或取消效益不高、重复投入或与政策目标不符的支出事项，严格审核新增支出事项，按公共服务、公用事业、产业发展和要素支撑四类，编制具有战略性、全局性、基础性的重点支出事项清单，明确保障对象、内容、方式、标准和期限，作为预算安排的重要依据，与年度预算同步编制，报同级政府确定，每年根据政策变化、绩效评价、支出进度等动态调整和完善。

(六) 合理划分保障边界。明确区分公共财政保障范围和市场自主调节领域，确保财政资金主要用于提供公共服务和解决市场失灵问题，市场机制能够自发调节的领域，原则上取消预算安排。优化财政支持方式，减少对竞争性行业的财政直接投入，充分运用贷款贴息、担保费补贴、风险补偿、拨投结合、政府投资基金等政策工具，更多采取免申即享、公平普惠的支持方式，更大力度运用市场机制，发挥市场功能。

(七) 分类编制支出预算。人员经费据实核定。公用经费实行人均定额、物均定额、比例定额的核定方式，结合政策变化、财力状况和预算执行等动态调整，持续严控一般性支出。打破项目支出基数，根据机

构运转和部门履职基本需要，结合过紧日子各项规定、支出标准体系建设、预算评审、绩效管理等，分类分档精细编制。重大项目、专项资金和转移支付根据重点支出事项清单，结合财政承受能力，统筹各类财力来源，有保有压、合理安排、动态调整。

(八) 加强项目预算审核论证。坚持“先评审后入库”，强化项目支出事前绩效评估和预算评审。对除人员类项目、公用经费项目、有明确支出标准的项目外，所有项目纳入部门预算评审范围。对资金需求总额大、行业重点项目、基本建设项目、专业性强或技术复杂的项目开展财政预算评审。对执行率低、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。改进预算评审方法，提高评审质量，评审重点从立项依据、实施方案向绩效目标设置等扩展。

三、强化预算刚性约束

(九) 强化财政绩效管理。坚持“花钱必问效，无效必问责”，建立覆盖财税政策、财政收支的分类绩效评价管理机制，强化绩效目标审核、过程监控和结果应用。项目安排和资金设立都以明确绩效目标为前提，确保预算与目标有机衔接，为绩效监控和评价奠定基础。专款专用专项资金，坚持项目法配置，强化资金主管部门专项任务统筹规划，以及财政部门审核、监督和评价职责。加强公共服务绩效管理，强化事前功能评估，科学合理确定财政增支事项，做到尽力而为、量力而行。

(十) 树牢长期过紧日子思想。坚持勤俭办一切事业，把更多资金用于补短板、强弱项、惠民生。严格一般性支出管理约束，从严控制会议、差旅、培训等公务活动和购买服务事项，加强地点相同、对象重叠、内容相近等公务活动整合，对重大宣传、展会、论坛、庆典、赛事活动等，未经同级党委、政府批准不得列入预算。推动部门建立人均实

物消耗量定额标准。开展落实过紧日子评估，定期通报预警信息，及时发现问题、堵塞漏洞、改进管理。

(十一) 严格预算执行管理。严格执行人大批准的预算，依法依规有序组织收入，严控预算调剂，严禁无预算、超预算安排支出，严禁违规举债和挤占挪用资金。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，不出台当年增支政策，严禁出台溯及以前年度的增支政策。确需出台的增支政策和事项，通过统筹当年相关资金解决，无法解决的纳入以后年度预算安排。

(十二) 加强财会监督管理。严肃财经纪律，严控“三公”经费，严管“跑冒滴漏”，严格预算刚性约束。完善财会监督和财政运行监测机制，严查挤占挪用“三保+”资金，虚假盘活资产，虚增财政收入，超出承受能力铺摊子上项目，违规新增暂付款等行为。适时开展零基预算编制监督核查工作，完善年度预算安排与人大审查、巡视巡察、审计监督、财会监督等发现问题及预算执行情况、绩效评价结果挂钩的激励约束机制，原则上优先保障绩效好的，削减或取消预算执行率偏低、绩效较差、发现问题较多的项目或资金。

四、同步深化配套改革

(十三) 优化“三保+”保障制度机制。加强全省财政一体化管理，统一各级财政基本运行制度机制。完善“两本预算”收入和“三保+”支出两张清单，厘清市县真实财力和必保支出底数。坚持“三保”优先，理顺自主财力范围和使用机制，压实责任保基本。优化财力下沉机制，分类规范对市县转移支付管理制度。强化预算提级审核，强化收入可靠程度与支出刚性程度动态匹配，夯实“三保+”财力保障。实行“三保+”资金专账管理，动态监控、有效管控预算指标与国库资金。

(十四) 推进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，所有支出原则上都要按照支出标准编制和审核预算。进一步健全基本支出定额标准体系，建立与经济社会发展状况、财政收入水平、国家政策导向、市场价格、实际执行情况等因素联动的定额标准动态调整机制。加快推进项目支出“通用标准+专用标准”建设，逐个项目明确支出范围、适用标准，逐步建立起分行业、分领域、分类别，兼具约束力与灵活性的项目支出标准体系。

(十五) 实施项目全生命周期管理。所有预算支出均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。突出“精准谋划，做实项目”，推动政策谋划与预算管理统一、业务管理和资金管理衔接，做到预算一经批准即可实施，按照轻重缓急等排序，突出保障重点。实行项目滚动管理，及时清理到期和无需继续实施的项目。完善项目分年度预算安排机制，根据实施计划确定分年支出计划。

(十六) 强化政府投资项目管理。严禁形象工程、面子工程，加强财政承受能力评估，健全预决算评审制度，完善按项目进度拨款审核机制，形成资金至资产的闭环。加强政府专项债券资金管理，完善使用监管、绩效考核、责任追究等监督机制。大力推行专项债券用作项目资本金，通过债贷组合方式吸引市场化融资，提高项目质量和资金使用效益。加强政府采购统筹管理和预算编制，推行集中带量采购和框架协议采购，发挥规模优势，实现降本增效。

(十七) 优化国库资金管理。进一步完善国库集中收付制度，健全与全口径预算相适应的财政资金收付体系。从严管控财政专户、零余额账户和行政事业单位实有资金账户，完善公务卡结算，维护国库单一账户体系。开展预算执行常态化监督，进一步构建部门预算资金和转移支

付资金的全面监控体系。完善国库资金调度机制，加强基层“三保”和重点领域保障，按需求进度拨款，兜牢财政运行底线。

(十八) 持续推进省以下财政体制改革。强化重大战略任务省级事权和支出责任，强化“市区一体、州县一体”，加强市（州）对所辖县（市、区）的统筹兜底责任。推动完善开发区财政管理体制，深化乡财县管和探索村资县管，加强农村集体经济组织财务管理。建立市县财政高质量发展评价指标体系，激励市县提高财政运行质量和风险防控水平。加强政府专项债券项目管理，完善项目立项、建设监督、项目后评价及责任追究机制。

(十九) 强化数据信息支撑。改进全省预算管理一体化系统，加强预算基础数据管理，优化预算编制功能，增强预算执行监控能力，完善绩效评估模块，规范业务流程和控制规则，推进数据信息互联互通、共享共用，为深化零基预算改革提供重要支撑。

各地区、各部门要切实提高政治站位，充分认识深化零基预算改革的重要意义，把思想和行动统一到省委、省政府决策部署上来。自编制2025年预算起，省级率先实施改革，鼓励有条件的市县试点跟进改革；自编制2026年预算起，各地全面实施改革。要加强组织领导，强化责任担当，密切协调配合，形成工作合力，聚焦堵点难点，加强顶层设计，完善制度机制，创新改革举措，优化资源配置，提升管理质效，确保各项改革任务有序实施、取得实效，推动全省预算管理水平再上新台阶。

吉林省人民政府

2024年11月28日