

# 济南市槐荫区人民政府文件

济槐政发〔2025〕4号

## 济南市槐荫区人民政府 关于印发系统推进零基预算改革实施方案 的 通 知

各街道办事处，区政府各部门：

现将《济南市槐荫区人民政府关于系统推进零基预算改革的实施方案》印发给你们，请认真遵照执行。

济南市槐荫区人民政府

2025年9月26日

(此件公开发布)

# 济南市槐荫区人民政府 关于系统推进零基预算改革的实施方案

为推进财政科学管理，根据《中华人民共和国预算法》及其实施条例、《济南市人民政府关于系统推进零基预算改革的实施意见》（济政发〔2024〕16号）等有关规定，现提出以下实施方案：

## 一、工作要求

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神，认真落实零基预算改革工作要求，各预算部门（单位）从编制2026年预算起，系统推进零基预算改革，所有预算支出以零为起点编制，探索构建有保有压、突出重点、统筹有力、讲求绩效的预算安排机制，以高质量财政服务保障全区高质量发展。

## 二、重点任务

### （一）贯彻零基预算改革措施

1. 创新建立“三张清单”制度。零基预算以“分清单、理政策、排顺序、控规模”为主基调，将“保工资、保运转、保基本民生”和债务还本付息作为必保支出单独核定，其他支出汇总按照“A类、B类、C类”编制市级及以上政策落实清单、区级重点事项保障清单、部门履职事项清单“三张清单”。

（1）“A类”：市级及以上政策落实清单，主要是党中央、国

务院决策部署，省委省政府、市委市政府文件规定，明确需要区本级当年安排资金保障的政策任务支出。

(2) “B类”：区级重点事项保障清单，主要是区委、区政府3年以内出台的文件规定，或通过其他正式决策程序，明确需要区本级当年安排资金保障的政策任务支出。

(3) “C类”：部门履职事项清单，主要是与预算部门（单位）职责相匹配，符合预算部门（单位）工作计划规划、事业发展需要的支出事项。

**2. 全面清理财政支出政策。**预算安排坚持“先理政策、后排资金”，扎实开展新一轮支出政策清理，充分发挥绩效评价“指挥棒”作用，持续夯实零基预算管理基础。区级各类政策执行期限最长不超过3年，政策存续期在3年以上、拟通过调整完善继续保留的，应按程序重新报请区委、区政府同意，按照新增支出政策、项目程序办理。政策到期或已无必要实施的，坚决予以取消；设置门槛过高、效果不好或敞口花钱不可持续的，及时调整完善；确需延续的，要与绩效评价情况紧密挂钩，按照绩效目标完成度实施优胜劣汰。新增支出政策，要按规定开展事前绩效评估和削减支出分析，无评估分析不安排预算。

**3. 健全支出预算排序机制。**财政部门将“三保”支出、债务还本付息支出作为财力保障底线，统筹上级转移支付等各类资金，尽力拓展可用财力规模，作为预算安排的上限。上限与底线之间的财力空间，作为可用财力限额。在财力限额内，综合考虑“三

张清单”及支出等级分类，落实预算部门（单位）预算限额及具体支出项目预算金额。各预算部门（单位）预算需根据工作部署要求，统筹各方面因素，对每张清单中每项政策任务按照“一级、二级、三级”分级。同时，各预算部门（单位）对所有具体支出项目按照重要性、成熟度进行排序，排序需遵循清单类型、政策任务层级顺序，按照轻重缓急统筹安排。

（1）“一级”：政策文件规定有明确标准和支出投入需求，且存在承担上级考核要求，审计、巡察要求立即整改，影响安全稳定，存在信访风险等事项之一的。

（2）“二级”：政策文件规定有明确标准和支出投入需求，或存在承担上级考核要求，审计、巡察要求立即整改，影响安全稳定，存在信访风险等事项之一的。

（3）“三级”：其他支出事项。

**4. 强化预算刚性约束。**严格执行经人大批准的预算，非经法定程序不得调整，严禁超预算、无预算安排支出。严控新增支出，除落实中央重大决策部署外，各预算部门（单位）年度中新出台的增支政策原则上通过以后年度预算安排，不出台增加当年支出的政策。预算安排需遵循先安排刚性民生支出、再安排一般性支出的顺序，严禁将应从年初预算中保障的刚性民生支出通过追加方式新增预算。原则上不得通过追加等方式增加当年政策、项目支出。确需新增的政策及项目支出，主管部门需提报预算追加申请，详细说明未纳入预算原因与新增事项具体绩效目标，并按“进

一退（减）一”“进一退（减）多”方式，提出政策任务和具体支出项目当年预算调整意见，经财政部门初步审核后，报区政府批准执行，确保预算支出规模相对稳定。财政对各预算部门（单位）申请的预算追加调剂进行年度评价，属于遗漏重要事项和追加调剂规模超过预算批复规模较高的，年度绩效评价为“差”。

## （二）提升预算项目质效

1. 完善预算项目库建设。以前年度预算项目库不作为当年预算申报和审核的依据。各预算部门（单位）应与部门预算编制同步启动项目储备工作，做好立项依据等要素准备工作，将条件成熟的预算申请按轻重缓急有序纳入预算项目库。

2. 认真开展绩效评估。各预算部门（单位）要实事求是开展项目支出绩效自评，配合做好财政重点绩效评价，对于评价结果“中”或“差”的项目，提出清理或提升申请建议。要重点开展事前绩效评估，精准反映资金质效。绩效评估（评价）工作要更加讲求绩效，开展绩效评估（评价）工作不细不实的预算单位，专项支出事项由区财政局统一预留，每次执行申请时进行绩效评价，并同步对预算部门（单位）一般性支出实施降标控制。

3. 提高政府投资评审水平。建立完善政府投资项目评审机制，重点加强城市道路、城市更新等政府投资类项目评审工作，评审结论作为审核预算申请的参考，做实预算支出成本。对预算评审中发现的问题，区财政局要及时向行业主管部门提出改进预算编制的意见建议，对评审中发现虚报基础数据或资金需求且拒不整

改的，依法依规进行处理，并视情启动财会监督或联合监督。

**4. 规范实施政府购买服务。**严格按规定限定政府购买服务范围，不得将应由预算部门（单位）直接履职的事项采取政府购买服务方式实施，不得将人员招（聘）用和劳务派遣用工等事项纳入政府购买服务范围变相用工。加强政府购买服务需求管理，购买主体要合理确定购买服务需求，不得一边购买服务、一边养人办事。

### （三）全面加强资金资源统筹

**1. 完善财政支持方式。**在预算安排环节，构建分级保障机制，精准提升资金配置效能。对一级支出“尽力保障”，优先保障民生政策落地及各类急需支出；对二级支出“统筹保障”，视财力状况相应适配资金，集中财力保障重点领域；对三级支出“量入为出”，根据剩余财力进行分配，做到有多少钱办多少事。在预算执行过程中，强化资金统筹力度，结合预算执行进度、绩效运行监控、审计巡察反馈、监督检查结果等精准识别并及时收回低效、无效使用的财政资金，统筹用于重点项目建设，切实提升财政资金使用效益与政策执行力。

**2. 强化财政资源统筹。**各预算部门（单位）应将区级财政拨款、转移支付收入、专项债券资金、非财政拨款收入、结转资金、单位自有资金等各项收入全部列入预算，统一安排预算部门（单位）各项支出，统筹安排好本年预算资金支出、政府采购支出及往年欠款支出。要加大预算部门（单位）资金统筹力度，保障预

算部门（单位）正常运转和事业发展需要，在其他资金可以满足支出需要时，原则上不得新增申请财政拨款。对年初预算细化程度低、支出管理不规范的资金，通过绩效评价在预算安排上予以综合考虑。

**3. 深度盘活沉淀闲置资金。**建立预算部门（单位）资金定期清理机制，对资金来源实行穿透式审核，除中央和省明确规定可以保留使用的外，将违规从零余额账户转入资金、超期结转财政拨款、项目结余资金、无需再清算的暂收款项、无法识别来源的资金，以及经人大、审计、财政等监督检查认定应上缴财政等资金予以清收，统筹用于相关领域。

#### （四）系统推进配套改革

**1. 深入开展“绩效全程化”改革。**提升绩效目标管理水平，预算部门单位提交预算申请时需同步提报政策任务和支出项目的绩效目标，设置的绩效目标应科学合理、细化量化、可测可比，能够清晰准确反映支出核心产出效果。财政部门在预算审核过程中，同步审核绩效目标的合规性、相符性、时效性，并优先排列绩效目标更高、量化更明细、数值更合理、措施更可行的项目。预算执行中，财政部门要及时跟踪绩效目标执行情况，对资金执行率过低或使用过程偏离绩效目标的，督促预算部门单位及时纠正、调整，并在下一年度预算中予以扣减或取消相应支出。

**2. 全面进行项目成本效益分析。**坚持绩效评价关口前移，深入开展事前绩效评估。新增重大政策和项目，包括拟申请新增区

级预算资金的支出政策和项目、到期申请延续执行的政策和项目，应开展事前绩效评估，未开展评估或评估未通过的，一律不得纳入预算安排。开展反向成本效益分析，对出台增加财政支出及较前 3 年平均支出增加的政策和项目，预算部门单位要提交削减支出分析报告，按照拟申请资金的 50% 和 80%，分别分析可能造成的经济社会影响，找准边际成本。无削减支出分析报告不予纳入预算，削减支出分析报告与绩效评价、财政监督和审计监督等进行挂钩印证。

**3. 建立财政支出标准体系。** 预算编制应详细列明资金测算过程，注明所采用的具体标准，除依法应当保密的以外，应将采用的标准以适当方式在一定范围内公开。坚持急用先行、稳步推进的原则，持续完善支出标准体系并进行动态调整，将支出标准体系作为零基预算的重要支撑。已有明确支出标准的，按照标准执行；没有支出标准的，由财政部门会同预算部门（单位）协商确定暂时性支出标准，参照市场价格、外地标准进行制定，试行一年并经协商一致后纳入标准目录；无法确定暂时性支出标准的，原则上不安排预算支出。2026 年支出标准体系覆盖面达到 50%，2027 年达到 80% 以上，2028 年建立起基本完整的支出标准体系。

**4. 加强财会监督。** 落实预算管理主体责任，预算部门（单位）对预算完整性、规范性、真实性以及执行结果负责。各预算部门（单位）依法依规强化对主管、监管行业系统和单位财会监督工作的督促指导，加强对所属单位预算执行的监督，加强对归口财

务管理单位财务活动的指导和监督。财政部门要依法加强对预算部门（单位）预算管理、政府采购、财务管理、资产管理、内部控制等监督。切实整改巡察、审计、财会监督等发现问题，及时纠正预算管理中的违法违规行为。

### 三、组织保障

（一）加强组织领导。区委、区政府主要负责同志对零基预算改革工作负总责，区级领导同志“分兵把口”，抓好各领域改革的重大项目、重点工程、重要任务。各预算部门（单位）作为零基预算的实施主体，要切实转变预算编制和执行理念，落实主体责任，密切协调配合，合力推进零基预算改革工作，确保改革落地实施。财政部门要切实发挥好牵头抓总作用，积极主动做好服务沟通和业务指导，及时跟踪工作进展，推动改革措施落实到位。

（二）强化激励约束。将零基预算编制与执行情况作为财政预算绩效结果指标的评价要点，并将预算安排与预算执行情况、绩效管理情况以及巡察、审计、财会监督等发现问题进行挂钩，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（单位），下年度预算安排优先保障。对落实零基预算要求不力的预算部门（单位），调低其整体性绩效评价档次。

（三）做好宣传解读。财政部门要加强对零基预算改革工作的督促和指导，认真开展意见解读，组织宣讲培训，编制操作手册，明晰时间表。各预算部门（单位）要不断总结经验、完善思

路、提升能力，提高改革整体效能，扩大改革受益面。

本实施方案自印发之日起施行，由区财政局负责牵头组织实施并具体做好解释工作，适时向区政府汇报工作推进情况和方案优化调整建议。

---

抄送：区委各部门，区人大常委会办公室，区政协办公室，区监察委，  
区人武部，区法院，区检察院。

---