

# 济南市钢城区人民政府

钢城政字〔2025〕5号

---

## 济南市钢城区人民政府 关于印发钢城区零基预算改革工作 实施方案的通知

各街道（功能区）办事处（管委会），区政府各部门，区属各企事业单位：

《钢城区零基预算改革工作实施方案》已经区政府同意，现印发给你们，请认真组织实施。

济南市钢城区人民政府

2025年9月17日

（此件公开发布）

# 钢城区零基预算改革工作实施方案

为推进财政科学管理，提高财政资源配置效率，切实发挥资金使用效益，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）及《济南市人民政府办公厅关于持续深化零基预算改革做好2026年市级预算编制工作的通知》（济政办字〔2025〕18号）有关要求，结合钢城实际，制定本实施方案。

## 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，深入贯彻落实党的二十大和二十届二中、三中全会精神，坚持以人民为中心的发展思想，牢固树立过紧日子的理念。打破基数加增长的传统预算编制方式，建立以零为基点、以财力为基础、以绩效为依据的预算分配机制和管理体系，实现有限财政资源与有效政府目标相匹配，切实增强财政资源统筹效率和可持续发展能力，助力钢城经济社会高质量发展。

自编制2026年预算起，部署开展零基预算改革，争取用2-3年时间，建立完善相关改革制度体系，财政科学管理理念基本形成，零基预算实现全面贯通，基层财政运行更加平稳有序。

## 二、工作任务

### （一）规范支出政策管理。

1. 清理现有支出政策。全面梳理存量支出事项，扎实开展支出政策清理，对于政策到期或已无必要实施的，坚决予以取消。原则上3年以上支出政策全部取消，确需继续执行的，参照新增支出政策，重新开展事前绩效评估和削减支出分析，经区政府研究同意后执行。未按规定开展评估的不得安排预算。

2. 建立“清单”分类编制。将“保基本民生、保工资、保运转”和债务还本付息等刚性支出作为必保支出单独核定，其他支出“清单化”编制支出预算。

(1)城市运行清单。主要是保障城市功能运转事项。

(2)基本公共服务清单。主要是城乡基本公共服务支出。

(3)部门一般性支出清单。主要是各部门履职需要必须安排的支出任务。

3. 加强政策任务整合。优先用好上级已出台的支出政策，上级已出台的，原则上区级不再出台配套或叠加政策。对性质相同、用途相近、管理分散的任务加大整合力度，凡属“小、散、乱”以及目标不明显的，坚决不安排预算。政策任务涉及多部门安排支出的，统一由政策任务主管部门牵头管理。

## （二）改革预算编审方式。

4. 建立分级排序机制。各部门按照区委、区政府工作安排，统筹各方面因素，将项目按照“ABC”分类，每一类中再按照重要性、成熟度排序。

(1)“A级”：国家和省、市、区统一规定，或通过其他正式决

策程序，有明确具体支出项目、资金规模，需要本级安排资金保障的政策任务。

(2) “B级”：国家和省、市、区统一规定，或通过其他正式决策程序，但没有明确规定本级投入规模的政策任务。

(3) “C级”：与部门职责相匹配，符合部门工作计划规划、事业发展需要的任务。

5. 健全预算编审机制。各部门要对申请项目的合法性、必要性以及资金安排的合理性、可行性负责，财政部门逐项审核部门提报项目的事前绩效评估报告。对于设立依据不充分、资金申请不科学的，财政部门直接予以剔除或调整。各部门要积极开展削减支出影响分析，做实实际需要，控制边际成本。各部门不得申请没有具体内容的“切块”预算，谋划支出事项不得与财政收支总量、增幅或生产总值层层挂钩。

6. 加强预算限额管理。财政部门要将“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、政府债券和超长期国债等各类资金，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，对项目进行分类分级保障。

### （三）深化配套措施改革。

7. 健全支出标准体系。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。以上级支出标准为上限，结合实际持续完善区级支出标准体系，作为零基预算的重要支撑。已有标准的

项目支出，严格按标准编制；暂无标准的，结合实际需要、同类支出开支水平、项目评审结果和审计反映问题等情况，提出暂定标准，条件成熟后上升为正式标准。2025 年，支出标准体系覆盖面达到 50%，2026 年达到 80%，2027 年，建立起基本完整的支出标准体系。

8. 深化预算绩效管理。坚持绩效评价端口前移，深入开展事前绩效评估。新增支出项目及到期申请延续的项目，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。除“三保”及债务还本付息支出外，原则上其他支出项目均需开展反向成本效益分析，按照项目预算资金的 70%，出具《削减支出影响分析报告》，无《削减支出影响分析报告》的不予纳入预算。

9. 加强财政数字化建设。全面深化预算管理一体化系统应用，推进预算编制全流程线上实施。加强信息共享，整合外部信息，提高人员支出、基本民生支出等自动化编制水平，提高工作效率和审核准确率，切实增强预算管理能力。

#### （四）强化预算刚性约束。

10. 加强财政资源统筹。将依托行政权力、政府信用、国有资源资产获取的收入全部纳入政府预算管理。严禁违规坐收坐支，不得随意扩大或隐瞒收入，未列入预算的收入不得安排支出。统筹用好上级转移支付、政府专项债券、政策性融资、超长期国债等资金，对符合上述资金投向的项目，优先通过上述资金解决。

非财政拨款资金可以满足支出需要时，原则上不得申请财政拨款。

11. 加大存量资金盘活力度。建立部门资金定期清理机制，对资金来源实行穿透式审核，除中央和省、市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。

12. 提高预算执行质量。配合零基预算财力限额管理，固化“三保”和债务还本付息支出的首要顺序。严格执行国库资金“四保”专户制度，“四保”预算优先安排，支出优先保障。坚持以人民为中心，持续巩固民生支出政策“第一清单”位置，确保民生改善更加稳固、更可持续。

#### （五）落实习惯过紧日子要求。

13. 加强一般性支出管控。压减区直部门日常公用经费定额标准。严格履行会议费、培训费审批程序，实行年度计划管理，严控数量、时间、规模，鼓励采取线上方式组织。严格实行“三公”经费限额管理，区级一般公共预算“三公”经费总量只减不增。从严审批因公出国（境）活动，不得安排照顾性、无实质内容的一般性出访。加强公务用车管理，从严控制车辆报废更新，据实节俭安排车辆运行经费，不得违规长期租车，不得超标准、超范围发放公务交通补贴。严明公务接待纪律，严格执行接待经

费管理规定。

14. 加强政府性投资项目管理。根据发展现状和财政可承受能力，按照“ABC”顺序及财力限额情况安排政府性投资项目，坚决取消超出实际需要的项目，杜绝“形象工程”、“政绩工程”以及因资金不足导致的“半拉子”工程。强化政府性投资项目审批流程管理，不得违规私自实施政府性投资项目，严禁“先施工、后招标”，加强控制价审核管理，未经审核的不得组织招投标或政府采购。

15. 加强政府购买服务规范管理。严格按照规定限定政府购买服务范围，不得将应由部门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、组织保障

（一）强化责任意识。各部门要高度重视零基预算改革工作，结合实际抓好贯彻落实，把零基预算改革工作作为提高预算管理水平的的重要内容，推动高质量发展的重要支撑。财政部门要加强对零基预算改革工作的督促和指导，认真开展解读工作，不断总结经验，提高改革整体效能，扩大改革受益面。

（二）加强协同配合。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，深化零基预算改革工作。各部门要凝聚改革共识，加强与财政部门的沟通联系，切实形成改

革合力，推进零基预算各项改革任务落实落地。

（三）提升改革质效。财政部门及时跟进调度，定期研判评估改革效果，抓好成果运用，构建“改革有目标、实施有监督、效果有评价、结果有运用”的管理闭环，不断提升改革系统性、整体性，推动改革任务见效落地。