

# 泉州市人民政府办公室文件

泉政办〔2021〕22号

---

## 泉州市人民政府办公室关于印发泉州市 本级零基预算改革实施方案的通知

市人民政府各部门、各直属机构，各大企业，各高等院校：

《泉州市本级零基预算改革实施方案》已经市政府研究同意，现印发给你们，请认真组织实施。

泉州市人民政府办公室

2021年6月15日

# 泉州市本级零基预算改革实施方案

为进一步深化预算管理改革，提升预算编制的科学性、精准性，根据中央关于开展零基预算改革的决策部署和省委、省政府的工作要求，泉州市本级财政从 2021 年起实施零基预算改革试点，现制定方案如下：

## 一、充分认识实施零基预算改革的重要意义

零基预算改革是指不考虑往年的预算项目和支出水平，改变“基数加增长”的预算编制方式，每年均以零为基点，根据预算年度内各预算部门和单位承担的工作任务和支出项目的重要性、合理性、必要性，逐项审核各项费用内容和支出标准，并结合财力承受状况，在综合平衡的基础上统筹编制预算的方式。零基预算既是保证政府预算公平性、统一性、稳定性的重要举措，也是提高财政资金配置效率和使用效益的重要方法，对于改进和规范预算资金分配，硬化预算约束，集中财力保障落实市委、市政府重大决策部署具有十分重要的意义。各预算部门和单位要立足实际，根据工作重点、财力可能和轻重缓急，在成本效益分析基础上，通过全面实施预算绩效评价，合理编报确定年度预算规模、支出方向和支出标准。

## 二、总体思路和基本原则

### （一）总体思路

全面贯彻落实《中华人民共和国预算法》《中华人民共和国

预算法实施条例》(国务院令第729号)、《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)、《福建省人民政府关于深化预算管理制度改革的实施意见》(闽政〔2015〕7号)等规定,按照省委、省政府以及市委关于财税改革的决策部署,落实“提质增效、更可持续的积极财政政策”,立足新发展阶段,贯彻新发展理念,积极服务并深度融入新发展格局,扎实稳妥推进零基预算改革试点,加快建立标准科学、规范透明、约束有力的预算管理制度,进一步调整存量优化结构,坚决压减一般性支出,有效保障民生及重点领域支出需求,增强财政统筹平衡和可持续发展能力,为全方位推动高质量发展超越和打造海丝名城、制造强市提供坚实的财力保障。

## (二) 基本原则

**1.以收定支,统筹平衡。**收入预算安排坚持实事求是、扎实稳妥,与经济社会发展相适应;支出预算安排坚持量入为出、有保有压,打破基数概念和支出固化格局,严控小、散等零星项目,加强财政资源统筹,突出保基本、守底线。

**2.尽力而为,量力而行。**坚决落实政府节支过紧日子的要求,从严从紧控制“三公”经费及其他一般性支出。综合考虑经济社会发展阶段、财力状况、上级要求和人民群众现实需要,突出普惠性、基础性、兜底性,合理确定基本公共服务财政支出标准,加强重大项目财政承受能力评估,确保财政支出可持续。

**3.厘清边界,合理负担。**正确把握政府和市场关系,充分发

挥市场在资源配置中的决定性作用 科学合理界定政府保障范围。可以通过市场解决的领域，原则上不安排预算，通过引入市场化机制解决；市场可部分发挥作用的领域，通过价格机制、财政补助机制等改革，积极引导社会资本投入，减少财政资金负担。

**4.强化管理，硬化约束。**坚持预算法定，严格按照《中华人民共和国预算法》等有关规定编制预算，严控预算调整和调剂。硬化预算执行约束，严格新开支出口子，严禁在上级有关部门和市委、市政府规定外新出台提标扩面的支出政策。进一步梳理各项支出标准，对超出省定标准本级财政难以承担的，应当及时调整政策。

**5.讲求绩效，提高效益。**坚持全面实施预算绩效管理与推进零基预算改革相结合，建立全过程预算绩效管理机制，事前开展包括绩效评估的可行性研究，事中加强预算执行绩效监控，事后全面开展绩效评价，强化绩效评价结果运用。

### 三、主要措施

#### （一）完善支出项目分类管理

现行市级预算支出分为基本支出、项目支出两大类，基本支出包括人员经费和公用经费，项目支出包括经常性专项业务费、部门专项和一次性项目资金。为适应零基预算改革要求，对现行预算支出分类进一步细化。一是将经常性专项业务费拓展细分为基本业务费、专项业务费两类，其中：基本业务费为预算单位履行自身职能的正常运转、维修维护、委托业务等常年性支出，专

项业务费为预算单位承担的设备设施购置、大型会议、阶段性工作、特定工作任务等专项支出。二是将部门专项拓展细分为民生补贴专项、惠企政策专项、其他发展性专项三类，其中：民生补贴专项为对社会特定对象的“惠民”政策性补助支出，主要用于保障社会民生福利和提供公共服务；惠企政策专项为对市场主体及其从业人员的“惠企”政策性补贴补助支出，主要用于支持经济发展，促进产业转型升级；其他发展性专项为除惠民惠企政策专项以外，用于保障乡村振兴、教育、文化、卫生、社保、生态环境、公共安全等特定事业发展目标而安排的支出，需有政策文件依据。三是将一次性项目拓展细分为建设性项目、其他一次性项目两类，其中：建设性项目为市委、市政府确定的重点项目基本建设、财政性投资信息化建设等具有专门建设用途的支出；其他一次性项目支出为预算单位在公用经费和业务费之外，承担的非建设性的阶段性专项工作任务支出。

## （二）规范完善预算支出安排

规范基本支出安排。基本支出预算实行以定员定额为主的管理方式。人员经费预算由各预算单位按照现行规定的工资、津贴、补贴等标准编制，逐步将预算单位从原经常性业务费结余中调剂用于人员经费的部分，划转至人员经费渠道予以保障，划转后不得将项目支出调剂用于在编人员经费。公用经费继续执行分类分档的定额标准管理，严格按照基础对象数量和综合定额公用经费标准核定，从严从紧编制，属于经常性公用经费性质的支出不得

在专项支出中重复编报。

完善项目支出安排。基本业务费以预算部门和单位“三定”职能职责为基础，参考以前年度预算执行情况、预算年度重点工作任务及目标等，剔除一次性因素后统筹确定，预算部门和单位在核定规模内统筹安排具体项目。专项业务费按照相关政策和当年新增工作要求及任务量据实编制，按照“一事一预算”的程序和原则，根据财力可能和资金需求情况安排，不形成固定基数；专项工作任务完成后，预算安排相应取消；专项工作跨年度执行的，根据其剩余工作任务情况调整年度支出规模。民生补贴专项按照政策规定的补助标准及受益对象，根据人数、面积、标准等因素测算安排预算。惠企政策专项和其他发展性专项应制定适当的补贴补助政策，按照市级财政专项资金管理办法规范管理，根据现行补贴补助标准编制年度预算。建设性项目和其他一次性项目支出严格按照依据设立，并根据财力可能和资金需求情况，按“急重轻缓、绩效优先、量力而行”原则安排。

### （三）推进财政预算项目库管理

取消预算部门和单位所有项目的支出基数，逐年逐项审核预算部门和单位申报的项目支出，重点审核项目支出的政策性和必要性、支出金额的合理性和可行性、项目实施的预期效果等内容。推进财政预算项目库建设，除业务费外，所有预算单位采用项目法分配的项目支出都要事先纳入项目库管理，将年度部门预算阶段性申报转变为预算项目入库常态化受理，对项目库实行滚动管

理，纳入年度财政预算安排的项目优先从项目库中筛选。项目库具体管理规定由市财政局另行制定。

#### （四）合理确定预算支出标准

逐步建立全面规范透明、标准科学、约束有力的支出标准体系，充分发挥支出标准在预算编制和管理中的基础性作用。根据工作实际逐步完善基本支出、基本业务费定额标准。结合财政事权与支出责任划分改革，综合考虑经济社会发展阶段、财力状况和人民群众现实需求，参照省定标准合理确定基本公共服务的财政补助范围和支出标准，突出普惠性、基础性、兜底性，在保持基本稳定的前提下，根据政策要求和财力状况进行动态有序调整，避免做出超越财力承受能力的过高承诺。

#### （五）清理规范设置专项资金

逐步清理市级出台的与收入或支出总额（或增幅）挂钩的支出政策，以及有明文规定安排固定资金额度的专项资金政策，不得采取先确定支出总额再安排具体项目和资金的做法。规范专项资金立项程序，预算部门和单位提出新设专项资金，要同步提出包括政策依据、测算标准、绩效目标、支出计划等内容的评估报告，按程序经市财政局审核后报市政府批准。建立专项资金定期评估和退出机制，除市委、市政府有明确要求及另有规定外，政策到期的专项资金一律取消，未明确政策期限的专项资金，执行期超过3年即视同到期予以取消。

#### （六）统筹整合安排预算资金

加强一般公共预算、政府性基金预算和国有资本经营预算的统筹衔接，加大当年预算安排和上年结转资金的统筹力度。全面梳理各项预算收入来源及支出安排，将本级年度预算资金，连同上级转移支付资金以及清理盘活的存量资金等，全部纳入支出预算统筹安排。特别是对省级提前下达或预下达的切块资金，在符合相关规定的前提下，要与市级同领域专项资金安排统筹考虑。对上级按项目法分配的资金，要优先从市委、市政府确定实施的重点项目中择优遴选项目，形成资金合力。

#### （七）全面实施预算绩效管理

改革传统的以控制支出规模为核心的部门预算管理模式，加快建立以预算项目执行情况和实际绩效为导向的绩效预算管理模式。严格落实“花钱必问效、无效要问责”要求，各预算部门和单位要对新设专项资金开展包括事前绩效评估的可行性研究，并将结果作为立项前置条件，严控超越财力水平扩大支出范围和提高支出标准，避免政策攀比和资金重复安排。严格绩效目标审核，切实提升绩效目标科学性、合理性和规范性，未按要求设定绩效目标的不予安排预算。强化预算执行绩效事中监控，各预算部门要在每年7月和10月对本部门专项资金开展绩效评价，并对执行超过1年或即将到期的重大政策、重大专项实施重点绩效评价，在此基础上市财政局选择部分重大政策和项目开展评价，将绩效评价结果作为预算安排、资金分配、政策调整的重要依据。

#### （八）加大预算执行约束和监督



年度预算批复后，各预算部门和单位要严格按照规定的项目和用途使用，不得随意变更，确需调整预算的，应严格按程序进行报批。强化财政监督、审计结果、绩效评价与预算安排挂钩机制，对监督审计中发现问题和绩效评价结果较差的项目，取消或调减下一年度预算安排。强化预算部门当年预算执行与下一年度预算安排挂钩机制，对执行进度慢、资金效益差的项目，调减下一年度预算安排。强化预算部门主体责任，加大预算信息公开力度，细化预算公开内容，拓宽预算公开形式，主动接受人大及社会监督。

#### 四、预算编审程序

市本级部门预算实行“二上二下”编审程序。

（一）“一上”。各预算部门根据市财政局编制年度部门预算的通知要求，在8月底前，按照统一的编报报表格式和具体要求，由预算主管部门汇总编制所属各单位预算建议数并提供有关预算编制的依据、数据测算、绩效管理、项目库建设等相关资料。

（二）“一下”。市财政局对各预算主管部门汇总报送的预算建议数和有关资料进行审核，结合年度综合财力测算情况，将符合标准、资料完整、依据充分、测算合理的资金需求初步纳入市本级政府预算草案编制，并于10月底前下达初审后的各部门支出预算控制数。

（三）“二上”。各预算主管部门严格按照市财政局下达的部门支出预算控制数，经审核汇总后，在11月中旬前细化编制所属

各单位的全口径支出预算（包括非财政拨款）。

（四）“二下”。市财政局对各预算部门报送的“二上”支出预算进行审核、修改、汇总，按规定程序和时间要求编制形成市本级政府预算草案。市本级政府预算草案经市人民代表大会审议批准后，市财政局在 20 日内批复各部门预算，各预算部门要在财政批复本部门预算后 15 日内批复所属各单位预算。

## 五、工作要求

（一）高度重视，加强领导。要充分认识实施零基预算改革的重要意义，进一步提高政治站位，增强大局意识，强化责任担当，加强组织领导，确保改革顺利推进。市财政局要牵头组织实施，细化操作办法，有序推进改革；市级各预算部门要切实转变传统预算观念，优化操作方法，认真落实各项改革部署。

（二）加强沟通，协同推进。市财政局要加强对预算部门和单位推进零基预算改革的业务指导，按程序严格审核、做好服务，提高预算编制精细化管理水平。市级各预算部门和单位要强化沟通协作，妥善处理改革中出现的矛盾和问题，提高预算编制准确性。

（三）建章立制，强化内控。市级各预算部门要结合改革工作推进情况，不断完善预算编制、执行、监督各项制度，健全落实内控机制，推动零基预算与其他预算管理制度改革深度融合，取得预期实效。

---

抄送：市委办公室、市委各部门，各县（市、区）人民政府，泉州开发区、泉州台商投资区管委会，各人民团体。

市人大常委会办公室，市政协办公室，市监委。

各民主党派泉州市委会，市工商联。

---

泉州市人民政府办公室

2021年6月16日印发

