

连政发〔2024〕119号

## 市政府关于印发连云港市市级零基预算 改革工作方案的通知

各县、区人民政府，市各委办局，市各直属单位：

《连云港市市级零基预算改革工作方案》已经市十五届政府第58次常务会议审议通过，现印发给你们，请认真贯彻执行。

连云港市人民政府

2024年12月28日

（此件公开发布）

# 连云港市市级零基预算改革工作方案

为贯彻落实党的二十届三中全会精神和省委十四届六次全会、市委十三届九次全会部署要求，健全预算管理制度，深化零基预算改革，强化重大战略任务和基本民生财力保障，结合我市实际，制定本方案。

## 一、优化支出预算编制

1. 厘清政府支出保障范围。市场机制能够自发调节的领域，原则上取消预算安排。严格控制竞争性领域财政投入，按照“减少拨款、增加投资”原则，减少直接补助、无偿补助等扶持方式，充分发挥政府投资基金、融资担保等政策工具功能，引导社会资本加大投入。财政资金支持更多采取免申即享、公平普惠的市场化方式。

2. 完善分类编制项目预算。财政部门会同相关部门围绕市委、市政府决策部署，编制具有战略性、全局性、基础性的公共服务、产业扶持、政府投资项目等重点保障事项清单。特定目标类项目的产出和效益效果要可量化、可衡量，项目成本应分类别测算和控制。根据事项属性划分为五类，由预算单位分类编制预算申请。

一是防范化解风险事项。主要指政府债务还本付息、防灾减灾、安全生产、重要储备物资稳产保供等，依据合同约定、支出

标准等编制。

二是公共服务项目。主要包括教育、社会保障、卫生健康、养老托幼、社会救助、文化体育等领域重大公共服务事项。财政部门会同主管部门确定中央及省规定的基本公共服务领域保障内容、保障范围、保障标准、分担比例等，以及市委、市政府确定的其他重大公共服务事项。财政主要保障普惠性、基础性、兜底性的基本公共服务事项，坚持既公平普惠，又与财力相匹配，避免大包大揽、过高承诺。

三是产业扶持项目。主要指根据市委、市政府确定的产业发展规划等决策部署，需要重点扶持的全局性、引领性、基础性重点领域项目，通过评审论证、竞争立项等程序编制产业扶持项目清单并动态调整，依法依规明确支持对象、支持标准、支持周期和具体地区等，并根据扶持项目的影响性按照轻重缓急进行排序。资金投入与企业社会贡献度相匹配。符合产业基金重点扶持的项目，财政资金不再安排。

四是政府投资项目。主要指交通、水利、市政等领域基础设施建设项目，根据市委、市政府决策部署，按照财政投资规模、项目实施进度、市与县区分担比例等编制支出预算。纯公益性项目以财政保障为主，根据财力可能、发展需要，合理确定建设规模、标准和实施进度。有一定收益的项目要通过政府债券、市场化融资等多种方式统筹保障。政府投资项目事前要对必要性、可行性和财政承受能力进行充分论证，未通过财政承受能力评估不

得安排预算，财力短缺时，已通过财政承受能力评估但尚未实施的项目暂缓实施并调整预算安排。

五是其他项目。主要指预算单位履行工作职责所需、在上述分类以外的项目，根据相关政策依据、支出标准等编制支出预算。其中：

城市运转保障类项目，包括市政基础设施、交通基础设施、水利基础设施等的运维，城市公交、航线等公共交通的补贴，根据项目立项依据、合同、支出标准、绩效评价等信息，在保障城市基本运转的基础上，结合财力情况，统筹安排预算。无支出标准的，要参照省及周边通行做法核准。积极探索建立成本绩效预算编制模式，进一步降本增效。

信息化建设和运维经费项目，统一由市数据局扎口管理。建设项目要严格履行审核程序，根据确定的投资规模、项目实施进度等多渠道统筹安排，不得重复建设不能互联互通、动态更新的数字化项目。运维经费由市数据局统一标准、统一管理，严格审核从紧控制，进一步压缩经费规模。

其他项目，各相关部门要提供资金使用绩效情况，根据相关支出标准及财力可能，视情况予以安排预算。

各部门要将特定目标类项目资金细化到具体单位和项目，凡未按要求细化到位的，原则上不予安排；对年初确实无法细化的，经部门申请、财政审核后作为待分资金管理，严格控制待分资金数量和规模。

3. 严明支出预算安排顺序。原则上按照“三保”支出，政府债务还本付息支出，市委、市政府年度重点保障事项支出，部门必须开展的专项业务支出，一般事业发展支出和其他支出等依次顺序，安排支出预算，前序支出未足额保障的，不得安排后序支出。对部门（单位）申报的项目，除需按人数和标准计算以及据实结算的项目外，其他项目支出预算以收定支，量入为出。

## 二、从严从紧安排预算

4. 打破预算安排基数依赖。所有预算支出均以零为基点，以党委、政府决策部署和事业发展目标为导向，以政府当年可用财力为基础，根据资金实际需求、项目轻重缓急、绩效评价情况等统筹核定。取消所有项目支出基数，经常性项目、延续性项目的上年预算安排情况不作为当年预算安排的依据，仅作为当年预算的参考。

5. 加强项目预算审核论证。项目预算由主管部门开展初审，财政部门开展审核论证。“三保”项目、政府债券还本付息项目、基本公共服务项目按照支出标准等实行简化审核论证。其他公共服务项目、产业扶持项目、政府投资项目，以及执行率低、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。建立部门预算财政集中会审机制，从预算项目安排的必要性、资金申报依据的合理性、资金申报金额与实际工作进度的匹配性、项目实施后取得的预期效益等角度，对预算单位提报的项目支出预算提出审核意见。建立跨部门联审机制，对培

训费、信息化建设、政府投资等支出项目，由市委组织部、市数据局、市发改委等牵头部门，会同财政部门联审。集中会审、部门联审意见作为预算论证重要参考，切实提高项目支出预算安排的科学性和透明度。对政策依据不充分、前期工作不成熟、实施条件不具备的项目，一律不安排预算。坚持政策动态“清零”原则，对已到期和政策目标已实现的项目坚决予以取消，项目执行期限最长不超过5年，确需延长执行期限的，重新按照新项目开展评审论证后统筹研究确定。

6. 树牢习惯过紧日子思想。贯彻落实党政机关习惯过紧日子要求，勤俭办一切事业。严格规范工资津贴补贴和其他各项福利，严禁超范围、超标准发放工资津贴补贴等。机关事业单位使用编外用工，要核定限额、动态调整，优先使用非税收入和专户等其他收入安排编外用工薪酬。严格“三公”经费预算管理，不得安排或参加无实质性内容的出访团组，无预算不得列支，不得超预算列支。坚持非必要不更新原则，严格执行公务用车编制管理和配备标准。严控公务租车，加强公务用车维修、加油、保险等管理，降低车辆运维成本。从严控制会议、差旅、培训、庆典等公务活动，加强地点相同、对象重叠、内容相近等公务活动整合。制定节庆论坛展会清单，实行清单管理，未列入清单的不得安排支出，列入清单的要从严控制，不得豪华“办节”。部门（单位）当年预算安排的会议费、培训费、业务费、专项工作经费等运转类剩余资金，除合同款外不再结转下年。办公用房以消除安全隐

患、恢复和完善使用功能为主，控制提升改造标准，不得变相进行改建、扩建，严禁超标准装修。

7. 强化预算刚性约束。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，预算执行中一般性增支需求，原则上通过调整预算结构解决。对因特殊情况确需追加的重大紧急事项，要事先开展项目评审论证和财政承受能力评估，按程序报审。未按规定程序报审，市级部门起草市委、市政府相关文件代拟稿、研究制定地方性法规和规章时，不得包含新设专项资金、新增预算安排、新开支出口子等财政事项。

8. 加强政府购买服务管理。严格落实《政府购买服务管理办法》（财政部令第102号），加强政府购买服务预算审核，持续压减政府购买服务项目和经费。推动制定政府购买服务负面清单，清单内事项严禁购买服务。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。部门所属没有行政管理职能的事业单位，不得编报政府购买服务预算。应当由政府直接履职的事项不得购买服务，不得以政府购买服务名义变相用工。

### **三、强化资金统筹整合**

9. 加强资源统筹管理。推动资源提效、资产盘活、资本增值、资金增效，将部门依托行政权力、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。梳理盘活市政公共资源、土地资

源、行政事业单位资金资产、国有企业资产、特许经营权等，通过市场化方式处置或由相关机构运营管理，相关收入纳入预算管理。

10. 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。对跨级次、跨区域的重大战略任务，根据支出责任实行市、县区分级共担。对分属不同部门但支持方向相近的专项资金，探索建立部门协同联动机制，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。

11. 推进单位资金统筹。对部门单位资金全面实行预算管理，其事业收入、经营收入、其他收入等各类收入全部纳入部门或单位预算，未列入预算的收入不得安排支出。合理安排资金使用顺序，单位资金可以满足部门和单位支出需要时，不得申请新增财政拨款。

12. 重塑市级专项资金管理机制。专项资金由行业主管部门实行业务扎口管理，全面梳理专项资金政策，取消或者调整政策到期、政策变动、客观条件发生变化等已无必要继续实施的专项资金，推动跨部门资金整合，避免重复交叉支持。专项资金预算一年一定，执行期限最长不超过5年。未定执行期限项目，要逐项明确执行期限，已执行期限超过5年的，不再安排资金。市级

专项资金要聚焦重点领域、重点产业、重点项目，优化项目资金申报、管理模式，实行清单化管理。对新设专项资金开展事前评估，对项目立项依据、可行性方案、拟实现的绩效目标和项目成本等进行重点审核。

#### 四、深化配套制度改革

13. 提升预算绩效管理质效。将预算收支全面纳入绩效管理，健全完善以绩效为导向的预算分配机制。落实预算单位事前绩效评估主体责任，新增重大政策和项目，按规定开展事前绩效评估，未开展评估或评估未通过的，一律不得纳入预算安排。对实施期超过1年的重大政策、项目实行全周期跟踪问效。加强公共服务绩效管理，强化事前功能评估，对公共事业、民生保障等领域的重点项目开展成本预算绩效管理，探索建立预算安排与项目成本和运行绩效挂钩的财政管理模式，突出成本绩效分析，做到尽力而为、量力而行。完善绩效管理结果应用，将评价结果作为预算安排、完善政策和改进管理的重要依据。

14. 建立健全财政支出标准体系。将支出标准作为预算安排的基本依据，不得超标准编制预算。结合财政事权与支出责任划分改革，合理确定重点领域财政保障范围和支出标准。加强基本支出定员定额管理，动态调整完善基本支出标准体系。加快项目支出标准建设，逐步将科学合理的实际支出水平作为制定项目支出标准的依据，分类制定部门通用支出标准和重点支出领域专用标准。加快建立涵盖运转类项目、公共服务、产业扶持、政府投

资等领域的支出标准体系。从严审批实施各类提升工程，相关主管部门要本着厉行节约、实用便民的原则，加快制定道路养护、市政绿化等项目管养标准。

15. 推进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，入库项目要具备政策依据、实施期限、绩效目标等要素，未入库项目不得安排预算。各部门作为项目管理主体，要提前研究谋划、常态化开展项目储备，于每年6月30日前启动下年度项目储备工作，加强项目入库、排序、调整、退出全流程管理，对长期未安排预算的项目要定期清理出库，实施进度缓慢、难以达到预期的项目要及时调整，并相应调减或取消预算安排。细化项目预算管理，二级项目预算全部按照政府支出功能分类编列到“项”级科目，分别按照部门预算支出经济分类、政府预算支出经济分类编列到“款”级科目。

16. 大力盘活存量资产。按照摸清家底、分类处置、统筹分配原则，对行政事业单位资金资产、国有企业资产、土地资源等进行全面清理盘查，核实并确权资产数量及价值。按照法治化、市场化原则，做好资产分类处置，相关收益扣除成本后，及时纳入预算。加快资产共享共用，闲置、超标准配置、低效运转的资产，统一纳入公务仓集中管理、调剂使用，新增资产优先通过公务仓调剂解决。

各部门要强化责任担当，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。财政部门要牵头积极主动做好服

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。各部门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，加强内部沟通协调，确保改革取得实效。

各县区可参照本方案，落实好零基预算改革要求，进一步提升财政管理水平。

---

抄送：市委各部门，市人大常委会办公室，市政协办公室，市纪委监委，市法院，市检察院，连云港警备区。

---

连云港市人民政府办公室

2024年12月31日印发

---