

# 济南市人民政府文件

济政发〔2024〕16号

## 济南市人民政府 关于系统推进零基预算改革的实施意见

各区县人民政府，市政府各部门（单位）：

为推进财政科学管理，深化零基预算改革，根据《中华人民共和国预算法》等法律法规，结合我市实际，现提出如下实施意见。

### 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，认真落实省委、省政府工作要求，通过制度性安排，创新预算管理方

式，取消支出基数，加快建立以零为起点，以财力为基础，以绩效为依据的预算分配机制，实现有限财政资源与有效政策目标相匹配，切实增强财政统筹平衡效率和可持续发展能力，为强省会建设提供更加坚实的财政保障。

自编制 2025 年预算起，市级率先部署开展更深层次的零基预算改革，在清理整合支出政策、完善项目排序机制、创新资源配置方式等方面取得突破性进展，具备条件的区县（含代管镇、街道的功能区，下同）可同步实施。到 2026 年，市级财政支出标准化、绩效目标化、管理数字化等配套改革措施基本完备，大部分区县实施零基预算管理。到 2027 年，相关改革制度体系基本建立，现代预算管理理念广泛形成，零基预算实现全面贯通，全市财政运行更加稳健，财政科学管理水平走在省会城市前列。

## 二、重点任务

### （一）重构支出政策体系。

1. 全面清理财政支出政策。预算安排遵循先理政策、后排资金的原则，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。改革市级部门预算编制说明方式，预算部门单位提出预算申请时，附带部门单位整体支出绩效评价报告。整体支出绩效评价以支出政策清理优化为导向，针对各类支出成本效益、支持方式、支持范围和标准等予以重新评价（部门单位绩效评价中支出政策和项目评价结果为

“良”及以上比例不超过 80%；时限已届满、目标已完成、不再具备执行条件以及各类监督发现存在重大问题的，评价为“中”或“差”，并依法依规实施清理退出；拟通过调整完善继续保留的，按照新增支出政策、项目程序办理；各类政策措施执行期限最长不超过 3 年）。财政部门对部门单位整体支出绩效评价报告进行复核，并出具审核意见。部门单位整体支出绩效评价报告，与部门单位预算草案一并向市人民代表大会报告。（牵头单位：市财政局；责任单位：市级各相关部门单位）

2. 切实减轻基层支出负担。结合支出政策清理，进一步明晰财政事权和支出责任。在基本公共服务领域，更多采取市与区县共同事权的支出责任分担方式，兜牢基层运行安全底线；在促进经济发展领域，市级支出政策原则上由市级资金承担，不得以任何形式增加或变相增加区县支出责任。鼓励区县因地制宜，采取灵活措施，与上级政策形成合力。除市委、市政府另有规定外，市级部门单位评定的奖项、称号、资格等，一般不安排奖励资金，也不得要求下级安排资金。区县独立承担的财政支出责任，也不得向上级转移。（责任单位：市级各相关部门单位，各区县）

3. 创新建立“四张清单”制度。将“保基本民生、保工资、保运转”和债务还本付息作为必保支出单独核定，其他支出汇总编制公共服务、产业发展、城市运行、重点建设

“四张清单”。

(1) 公共服务清单。包括教育培训、人才就业、社会保障、卫生健康、大众文体、国防动员、公共安全、城乡统筹、社会管理、行政运行等领域。

(2) 产业发展清单。包括主导产业、商业流通、金融资本、科技创新、国企发展、民营经济、会展论坛、文体旅游、农林牧渔、综合服务等领域。

(3) 城市运行清单。包括市政运维、发展规划、自然资源和规划、应急管理、园林绿化、城乡环卫、生态保护、综合管理等领域。

(4) 重点建设清单。包括综合交通、乡村振兴、水利水务、能源保供、城市更新、征地安置、数字济南、政府设施等领域。(牵头单位：市财政局；责任单位：市级各部门单位)

4. 重新搭建清单管理层级。完善预算支出分级管理机制，实现政策“一张视图”管到底。“四张清单”按照“分支领域+政策任务+具体支出项目”三层结构进行分级管理。“四张清单”中根据支出方向划分若干分支领域；每个分支领域内，有市委、市政府文件、会议纪要为依据的，确定为政策，其他通过归并整合设立若干任务；每个政策任务包含若干具体支出项目。加强归类梳理和统筹整合，按照轻重缓急排列“四张清单”内的政策任务。各分支领域中业务

比重大的部门单位为分支领域总协调部门单位。(牵头单位：市财政局；责任单位：市级各相关部门单位)

5. 加大政策任务整合力度。进一步加强政策任务优化整合，推动预算支出内容合理有序、精准有效。同一分支领域下的政策任务，要充分体现市委、市政府工作重心，既不遗漏政策，也不随意调增独立任务。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。加强政策任务内容对比，防止目标冲突、无序叠加、标准不齐，避免“合成谬误”。政策任务涉及多部门单位安排支出的，统一由政策任务主管部门单位牵头管理。(牵头单位：市财政局；责任单位：各分支领域牵头市级部门单位)

6. 实施清单动态调整机制。根据新出台政策情况、年度重点工作变化等对政策任务和具体支出项目进行审慎动态调整。确需新增的，由对应分支领域或政策任务牵头部门单位按照“进一退一”“进一退多”的方式进行调整，保持预算支出规模相对稳定。预算执行完毕，“四张清单”自动清零。(牵头单位：市财政局；责任单位：市级各相关部门单位)

## (二) 创新预算编制方式。

7. 重塑部门支出排序机制。预算部门单位按照市委、市政府工作安排，统筹各方面因素，对每项政策任务按照“ABC”分级，再对政策任务项下的具体支出项目按照重要

性、成熟度进行排序。（牵头单位：市财政局；责任单位：市级各相关部门单位）

（1）“A 级”：国家、省、市统一规定，或通过其他正式决策程序，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、省、市统一规定，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、事业发展需要的任务。

8. 深度改进预算审核措施。对预算部门单位提报的支出清单，财政部门逐项审核政策任务的合法性和必要性、具体支出项目的合理性和可行性。预算部门单位政策任务设立依据不实、排序不准的，财政部门直接予以剔除或调整。具体支出项目立项依据不充分、资金申请不科学的，财政部门提出修改意见，预算部门单位无法完善的，予以剔除。（牵头单位：市财政局；责任单位：市级各相关部门单位）

9. 创新预算限额配置方式。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、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，参照以往 3 年预算支出结构，测算结构性占比，确定“四张清单”的清单控制限额与

分支领域参照限额，并对政策任务进行分类保障。其中，对 A 级支出足额保障，优先支撑战略要事；对 B 级支出统筹保障，视财力状况相应适配资金，集中力量办大事；对 C 级支出依轻重缓急，根据保障 A 级和 B 级支出外的剩余财力进行分配，做到有多少钱办多少事。财政部门按照限额配置和预算审核结果，落实具体支出项目预算安排金额。（牵头单位：市财政局；责任单位：市级各相关部门单位）

10. 完善预算审核论证制度。对分支领域内政策任务和具体支出项目的排序选择，要注重发挥分支领域总协调部门单位的职能作用，在相关限额内，可由总协调部门单位提出排序和安排建议。逐步扩大公众对预算编制的参与，邀请专家、人大代表和政协委员参与政策任务和具体支出项目的论证。对新出台重大支出政策，要完善第三方评估和公开征求意见机制，提升预算审核的科学性、透明度。财政部门要统筹整合绩效评审单位工作力量，将绩效评审实质性嵌入预算编制、执行、审查全过程。（责任单位：市级各相关部门单位）

### （三）系统推进配套改革。

11. 深入开展“绩效全程化”改革。巩固和发挥绩效评价“双报告”制度优势，高位推动预算绩效管理工作。提升绩效目标管理水平，坚持绩效评价关口前置，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。（责任单位：市级各部门单位）

12. 深入开展“支出标准化”改革。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。2025年支出标准体系覆盖面达到50%，2026年达到80%以上，2027年建立起基本完整的支出标准体系。（牵头单位：市财政局；责任单位：市级各部门单位）

13. 深入开展“成本精准化”改革。坚持绩效评价端口前移，深入开展事前绩效评估。新增重大政策和项目，包括拟申请新增市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。（牵头单位：市财政局；责任单位：市级各相关部门单位）

14. 深入开展“政策闭环化”改革。探索建立政策调整机制，预算安排确定后，根据项目预算资金安排规模，按照“谁起草、谁负责”的原则，修订项目依据的政策，形成下年度版政策，打通“政策制定—预算安排（绩效评估）—政策优化”的闭环渠道，实现财力与政策的精准相适。（牵头单位：市财政局；责任单位：市级各相关部门单位）

15. 深入开展“投入多元化”改革。落实对特许经营权、公共资源有偿使用等方面的改革要求，挖掘资源潜力。用足用好上级转移支付、政府专项债券、政府引导基金、政策性融资、超长期国债等资金，预算部门单位在提交项目时，属于主动选取上述资金申请预算安排的，可在整体排序中予以靠前排列。对具备申报债券条件的项目，主管部门单位应按规定做好项目策划包装，未按要求及时做好项目策划的，原则上不安排预算支出。统一预算分配权，加大上级转移支付

资金统筹力度，与本级资金形成合力。深入开展财政资金股权投资改革，拓展适用领域，进一步放大资金效应。进一步完善财政金融联动机制，发挥财政资金引导作用，统筹用好银行、保险、担保、资产管理等多金融业态优势，吸引撬动更多金融资源支持经济社会高质量发展。（牵头单位：市财政局；责任单位：市级各相关部门单位）

16. 深入开展“管理数字化”改革。完善预算管理一体化系统，实现政策清理整合、分类排序、绩效管理、动态调整、批复执行、绩效跟踪全流程数字化覆盖，实现“一套系统”跟到底。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。完善预算支出标准数据库，科学设置规则，提高工作效率和审核准确率。逐步探索将人工智能技术引进绩效评价环节，提高数据分析、绩效目标的智能对比水平，持续提升绩效评价的客观性和公正性。（牵头单位：市财政局；责任单位：市级各相关部门单位）

#### （四）强化预算执行约束。

17. 加强收入资源统筹。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。预算部门单位要将取得的各类非财政拨款收入全部列入预算，加强与财政拨款统筹使用。建立健全非财政拨款往来款项、结余资金定期核销机制，提高资金使用效率。把牢资金配置的先后顺序，严格按照非财政拨款、上级专项转移支付、专项债

券、上级一般性转移支付、一般财力的顺序进行资金配置。实施更加严格的统筹措施，对政府性基金预算结转资金规模超过该项基金当年收入 10% 的部分，补充预算稳定调节基金统筹使用。（牵头单位：市财政局；责任单位：市级各相关部门单位）

18. 提高预算执行质量。配合零基预算财力限额管理，固化“三保”和债务还本付息的首要支出顺序。健全国库资金“四保”专户制度，区县担负起预算优先安排、库款优先保障的主体责任，市级统筹调度、做好帮扶，织密基层财政运行安全防线。坚持以人民为中心，持续巩固民生支出政策“第一清单”位置，全市统筹保障标准、政策审批，确保民生改善更加稳固、更可持续。优化营商环境，服务实体经济，强化“泉惠企”平台政策服务统一出口作用，对符合条件的政策资金坚持“直达快兑”“免申即享”，不断提升政策兑现效能。健全政策任务资金支出定时“回看”机制，向平时监督要效率。（牵头单位：市财政局、各行业主管部门单位；责任单位：各区县）

19. 加大存量资金盘活力度。定期开展预算资金清理统筹，除据实结算项目或受不可抗力影响外，对超出绩效目标规定时限未分配及预算执行滞后的资金，原则上全部收回。在实现年度绩效目标基础上，预算部门单位结余资金、政府采购预算结余资金实时收回。零基预算实施后，原则上不再

安排预算部门单位国库集中支付资金结转，确有需要的，预算部门单位提出结转资金需求，经财政部门审核后，可结转一次。允许各区县对上级转移支付结余资金调剂使用或收回统筹。（牵头单位：市财政局；责任单位：市级各相关部门单位、各区县）

20. 建立激励约束机制。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。（牵头单位：市财政局；责任单位：市委组织部、市委巡察办、市审计局）

### 三、组织保障

（一）加强组织领导。市委、市政府主要负责同志对零基预算改革工作负总责，市级领导同志“分兵把口”，抓好各领域改革的重大项目、重点工程、重要任务。各级各部门单位要以更高站位凝聚改革共识，有组织、有步骤、有纪律地推进零基预算各项改革任务落实落地。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。市委办公厅、市政府办公厅要把零基预算改革各项工作任务纳

入市委、市政府督查重点内容。预算部门单位要结合实际，建立健全内部全流程管理制度，加强与财政部门的沟通联系，切实形成改革合力。

（二）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、路线图和责任人。各级各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。

（三）强化技术保障。坚持以数字化手段赋能零基预算改革，加快推进全市预算管理一体化系统建设和各业务系统功能整合，逐步实现上下贯通、业务协同、系统互联、数据融合、开放共享的“数字财政”管理体系，为全面实施零基预算改革提供技术支撑。

本实施意见自印发之日起施行，由市财政局负责牵头组织实施并具体做好解释工作。

济南市人民政府

2024年12月31日

（联系方式：市财政局预算处，51703956）

（此件公开发布）

---

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市监委，济南警备区，市法院，市检察院。  
各民主党派市委，市工商联。

---

济南市人民政府办公厅

2024年12月31日印发