# 《景德镇市深化零基预算改革实施方案》政策解读

现对《景德镇市深化零基预算改革实施方案》（以下简称《实施方案》）有关情况解读如下。

一、《实施方案》的解读

**（一）改革背景**

**1.上级有部署**

（1）党的二十届三中全会提出，“深化零基预算改革，打破基数概念和支出固化格局。”

（2）今年全国两会李强总理所作政府工作报告中进一步提出，“开展中央部门零基预算改革试点，支持地方深化零基预算改革，在支出标准、绩效评价等关键制度上积极创新”“严控财政供养人员规模”。

（3）今年年初，省委、省政府印发《关于深化零基预算改革 进一步提高预算管理水平的若干措施》，明确了重点改革任务要求。

**2.工作有基础**

（1）我市零基预算改革自2020年启动试点，至2023年全面覆盖行政、参公、全额拨款事业单位，提前一年完成省工作部署，在全省范围走在前列，“过紧日子、节约开支”的做法也得到了省财政厅的高度认可。2024年，市本级实行更为彻底的“零基”，将全部实有资金纳入“第五本预算”规范管理。各部门（单位）已对零基预算有了深刻认识，对过紧日子有了理解认同，对更规范的预算管理、更精准的绩效评价、更严格的财会监督有了思想预期。

（2）市财政局在事权和支出责任划分、绩效评价结果运用、非编人员清理等重点领域也开展了大量调研，市委、市政府已明确了改革重点，夯实了深化零基预算改革的工作基础。

**3.现实有需要**

近年来，景德镇市收支形势特别严峻：税收基础薄弱，稳定性不强，收入质量不高，叠加土地市场持续低迷，可用财力筹措难度加剧，财政平稳运行难度大。在财政“紧平衡”状态下，传统的预算模式已难以适应现代财政管理的需求，有限的财力制约了零基预算改革成效的最大化。突出表现在：

（1）基本民生、社会事务、市政与城市建设的一些领域财政事权和支出责任划分不清晰、不合理，支出边界和标准缺失，财政事权错配造成职能和管理的越位、缺位。

（2）绩效管理理念还不够深入人心，评价结果应用评价有待加强。福利普惠化、项目固定化、利益部门化等固化僵化问题仍然存在。有的单位主责主业不清，违规委托第三方机构代理业务，养成了“花钱干工作”的不良风气。

（3）财政供养负担重，有的单位临聘人员甚至不减反增。按省委、省政府新出台的文件要求，除有明文规定的辅警、书记员，按规定设立的热线等机构外，市直行政、参公、公益一类事业单位不得聘用临时工。

**（二）主要内容**

《实施方案》已经市委、市政府审议并原则通过，将以市委办公室、市政府办公室名义印发实施。分为两个部分，提出42项重点改革任务举措：一是强化支出标准体系建设与预算绩效一体化管理，二是提升过紧日子举措约束力与财政资源统筹能力。

42条任务举措，重在清理规范、严在刚性约束，既注重末端资金层面的强化管理，更推动源头政策层面的科学治理。我们将以《实施方案》为抓手，以点带面，加强财政科学管理，使预算统筹更加有力、配置更加精准、执行更加高效、运行更加安全。通过财政资源的高效率配置，提升政府治理效能，助推经济社会高质量发展。

《实施方案》由正文和任务清单两部分组成，每一条都明确了责任单位、工作任务、实施期限，可衡量、可评估，件件都需要验收交账，还请各地、各部门高度重视，建立健全分工协作机制。市财政局将加强统筹协调、业务指导和服务保障，其中具备实施条件的一些措施，已经运用到近年的预算编制和专项整治工作当中，取得了较好的成效。

二、《实施方案》改革任务细化责任分工的解读

按照十二届市委第99次常委会会议暨市委深改委第二十三次会议要求，6月份深化零基预算改革工作取得阶段性成果。结合现有工作基础和实际情况，我们将《实施方案》42项重点改革任务举措分两类细化成具体的改革措施，分类推进，争取在6月中旬前取得改革成效。

**（一）第一类：**已开展的改革事项，进一步拓展深化，6月中旬前取得更多阶段性改革成果，细化的改革措施共37条。本部分涉及《实施方案》29条任务举措，是在前期工作基础上进一步拓展深化的内容，旨在巩固改革成果、扩大改革成效。这些事项多数已取得阶段性进展，需要通过细化措施持续深入深化。主要有以下9个方面：

**1.减少财政过度或超前保障事项。**改革主要目的是纠正“福利普惠化”行为，重点规范各类补贴发放，细化改革措施4条。一是公检法等部门出台执勤、加班等补贴方案，避免普惠性发放；二是梳理涉及津贴补贴发放的最新政策文件，对各部门发放的各类补贴提出具体处理意见；三是对高校工作人员绩效工资总量外普惠性发放教师课时补贴清理规范；四是清理规范市直各部门及各县（市、区）自行出台的、超过国家政策规定的补助范围和保障标准的政策措施。旨在通过目前正在进行的或即将开展的工作，进一步规范财政保障事项，对过度或超前保障的部分领域支出事项逐步退坡退出，防止超范围、超标准保障。

**2.规范中央和省驻市单位经费管理。**即“按照财政事权和支出责任划分改革要求，统一规范中央和省驻市单位经费安排和资金拨付。”按照财政事权划分原则，对垂管单位经费实行标准化管理，统一预算编制口径，明确人员经费按属地标准、专项业务费按事权划分保障。

**3.厘清基本公共服务、市政基础设施、城市建设、基层法检院领域市与县（市、区）财政事权与支出责任划分。**一是巩固义务教育改革成果，进一步厘清义务教育市与区财政事权和支出责任，做好第二轮教育改革工作；二是对城市运营管理项目（地下管廊、污水费、道路运营、路灯管理等）尽快制定执行标准；三是研究制定基层法检院经费保障标准，明确市本级与县（市、区）财政保障责任。以点带面，逐步开展对各领域市与县（市、区）财政事权与支出责任划分，实现权、责、利相统一。

**4.建立健全行政事业性收费收入对应成本核定机制，探索推进罚没工作支出成本体系建设。**细化改革措施4条，一是对于考务费要按照专业化和普惠性考试，分类制定管理办法，明确巡考范围、支出标准等；二是研究制定专业技术职务(职称)评审和答辩费、社会保障卡补(换)卡费、土地复垦费、土地闲置费、不动产登记费、耕地开垦费、生活垃圾处理费、防空地下室易地建设费、诉讼费、商标费等行政事业性收费收入执收成本相适应的支出标准建设；三是推进与公安号牌、证件等行政事业性收费收入执收成本相适应的支出标准建设；四是重点开展与城市管理、市场监管、生态环境保护、文化市场、交通运输、农业、应急管理等综合执法罚没工作相匹配的支出成本测定。通过细化已有工作基础的改革措施，逐步建立行政事业性收费收入“收费项目-执收成本-支出标准”的闭环管理体系，以综合执法支队的罚没收入为切入点，不断推进罚没工作支出成本体系建设。

**5.全面实施项目预算评审制度，强化评估评审结果约束力。**主要考虑是坚持“先谋事后排钱”“先评审后入库”，有效解决项目预算编报高估冒算等问题，将评审范围扩大至一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算，以及上级转移支付、单位实有资金等各渠道资金安排的所有项目，推进全口径资金项目开展预算评审。涉及重大政府投资项目立项及估算论证前，应从必要性、紧迫性、规模性开展财政承受能力风险评估，坚持概算控制预算，预算控制结算，预算安排金额不得高于预算评审结果。

**6.厘清基本支出与项目支出界限。**对与基本支出高度重叠的日常运转类项目（包括聘用人员经费）、经常性项目中夹带的一次性支出事项，原则上全面清理退出，推动部门预算结构更加清晰，使用更加规范。打破支出固化结构，有效减少非必要的项目支出。

**7.优化人员结构，提升行政效能。**一是优化机构编制资源配置。由于历史沿革原因，市本级财政供养人员总量多、负担重。在人口老龄化的大趋势下，我市财政运行难度增大。按照我省有关要求，必须加强各级机关事业单位编制管理的科学性、精准性，强化机构编制管理刚性约束，优化编制资源配置，合理控制财政供养人员规模，与地方经济实力和财政承受能力相适应，与人口规模、区域面积及履职需要相匹配，对明显偏多或不合理的，应严控增量，稳妥消化存量。二是清理规范编外聘用人员。对公检法系统聘用人员（实有人数、核编人数、超额人数）按类别梳理甄别，督促公检法部门出台人员“瘦身”方案。其他单位严格实施编外聘用人员清零行动，达到“市直行政、参公、公益一类事业单位不得聘用临时工”的最终目的。

**8.规范开发区薪酬制度。**严格执行公务员工资制度，规范开发区工资津贴补贴，对未经党中央、国务院批准，超出国家明确规定范围和标准发放的公务员工资津贴补贴、自设项目或提高标准发放的各类津贴补贴等，一律清理取缔、停止执行。

**9.强化财政资源统筹力度，有效降低行政运行成本。**细化的改革措施共15条，通过加强对政府热线、国有“三资”、政府采购、培训、会议、大型活动、公务接待、公车、公物仓等财政资源的统筹，一方面解决财政资金“碎片化”问题，避免重复投入和低效使用，确保资源向“三保”等重点领域集中，增强对市委、市政府重大战略保障能力；另一方面，通过盘活存量资金、统筹闲置资金，缓解财政收支矛盾，降低政府债务风险，提升财政可持续性。减少部门间“争资金、轻绩效”的现象，增强中长期财政平衡能力。增强政策协同性，打破部门壁垒，促进跨部门、跨层级资金整合，避免政策冲突或重复补贴，形成政策合力，提高宏观调控效果。

**（二）第二类：**加快推进的改革事项，需制定实施方案，稳步推进，细化的改革措施共13条，涉及《实施方案》13条任务举措，是需要重点突破的制度创新领域，多数涉及深层次体制机制调整，需制定专项方案稳步推进。主要有以下5个方面：

**1.优化基本支出定额标准。**改变“一刀切”式的人均定额标准，建立差异化标准体系，合理调节部门间因工作性质、工作任务等支出成本差异，分类核定运转类人均支出成本。合理确定福利费财政保障范围和标准，避免福利普惠化。

**2.按规定开展市级涉企补贴政策评估清理。**建立涉企补贴信息共享机制。这一机制通过“评估-清理-共享”闭环管理，最终实现政策精准滴灌、财政提质增效、市场活力释放的多赢局面。

**3.推动建立权责明确的社会事务财政保障机制。**明确应急救援、消防、粮油物资储备、航班运作、生态环境保护、工业发展等方面市与县（市、区）财政事权与支出责任划分。充分利用前期已经推动了的部分已有工作基础领域市与县（市、区）财政事权与支出责任划分，不断实现各领域事权与支出责任划分改革，防止错配。

**4.加强数字化项目统筹谋划。**建立市级数字化项目论证评估工作机制，遵循统筹规划、共建共享、业务协同、安全可靠的原则，对数字化项目的必要性、可行性和技术方案进行论证把关。统一顶层架构、统一数字底座、统一技术标准、统一共性应用，统一运维运营，避免重复建设。优化决策程序，加强资源整合，推进项目规划、审批、资金预算、项目建设、竣工验收、后期运维精细化管理。对于不符合“五统一”项目建设要求的平台或系统，原则上不得自建、自管、自用、自维。

**5.严控一般性支出，加强“三公”经费、课题经费，业务技术用房管理。**节约行政运行支出，推动政府职能从“粗放管理”转向“精细治理”，构建节约型、效能型政府，提升政府治理体系和治理能力现代化水平。