

山东省人民政府办公厅

鲁政办字〔2025〕115号

山东省人民政府办公厅 关于印发《山东省深化零基预算改革方案》的通知

各市人民政府，各县（市、区）人民政府，省政府各部门、各直属机构，各大企业，各高等院校：

《山东省深化零基预算改革方案》已经省委、省政府同意，现印发给你们，请结合实际抓好落实。

山东省人民政府办公厅

2025年8月30日

（此件公开发布）

山东省深化零基预算改革方案

为贯彻落实党中央、国务院关于深化零基预算改革的决策部署，加快健全现代预算制度，深入推进财政科学管理，提高财政资源配置效率，增强重大战略保障能力，结合山东省实际，制定本方案。

一、总体要求

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神，深入贯彻习近平总书记视察山东重要讲话和重要指示批示精神，认真落实省委十二届七次全会部署，以零基预算理念为引导，坚持应保必保、该省尽省、有保有压、讲求绩效，全面提升预算管理科学化水平。2025年至2026年，省本级和部分市、县（市、区）开展零基预算改革试点，鼓励有条件的市、县（市、区）跟进改革；2027年起，省市县三级全面推开，争取用3—5年时间，各级构建起“以零为起点、以预算项目为基础、以财力可能为上限、以分类保障为核心”的预算安排机制，逐步打破支出固化格局，切实提升预算管理质效，增强财政统筹平衡和可持续发展能力，为奋力谱写中国式现代化山东篇章提供坚实财政保障。

二、重点任务

（一）创新预算编制方式，打破支出固化格局。

1. 全面取消支出基数。打破预算安排和资金分配的基数依赖，取消各部门各项目支出基数，所有预算支出均以零为基点编制。围绕党委、政府决策部署、事业发展目标和年度工作重点，重新评估论证项目实施的必要性、紧迫性，预算规模的科学性、合理性，根据财力状况、实际需求、轻重缓急、绩效情况等统筹核定预算，集中财力保障重大战略、重要改革、重点任务落实。

2. 分类编制项目预算。所有支出以预算项目为基本单元，按支出性质和用途，分类编制预算。人员和公用经费项目，根据机构编制、实有人员、工资政策等基础信息，按照定员定额标准测算核定。其他运转类项目，结合部门运转和履职需要，围绕年度重点工作任务目标等，按照党政机关过紧日子要求细化编制。特定目标类项目，结合特定工作任务和事业发展目标提前谋划，加强项目评估评审，按照党委、政府相关工作部署，根据支持对象、支出标准、支出责任等科学合理测算资金需求。

3. 实行支出清单管理。省级财政支出事项实行清单化分级管理，同类支出纳入一张清单统一保障，打破部门界限。将“三保”和债务还本付息作为必保支出单独核定，其他支出事项汇总编制公共服务、产业发展、重点建设、政务运转“四张清单”，清单内按照“分支领域—政策任务—具体项目”的结构实行分级

管理。各部门申报预算时，对同一领域内的政策任务要按轻重缓急分类，并对具体项目进行排序。“四张清单”作为预算安排的重要依据，年度间动态调整。

4. 实施财力限额管理。省级财政部门统筹本级收入、上级转移支付、政府债券等各类资金，确定可统筹调配的财力限额。在财力限额内，对“三保”和债务还本付息支出应保尽保，并参照往年执行情况和本年实际需要，综合确定“四张清单”和各分支领域的预算限额。在预算限额内，对各项政策任务按照轻重缓急进行分类保障，并结合排序情况，确定具体项目年度预算规模。其中，对国家和省有投入要求和具体标准的支出尽力而为，对国家和省有投入要求但无具体标准的支出统筹保障，对部门合理需求量力而行。

（二）优化支出政策管理，着力保重点提效能。

5. 强化大事要事保障。各级要把落实党中央、国务院决策部署作为预算安排的首要任务，集中财力保障国家和省重大战略任务落实。对关系本地区战略性、全局性、基础性的重点支出事项，要与年度预算同步谋划、全面衔接，报同级党委、政府决策后，优先予以保障。各级、各部门涉及增加财政支出的重大事项决策前，应科学测算资金投入，明确资金来源渠道，征求同级财政部门意见，按规定开展事前绩效评估和财政承受能力评估，评估通过并按程序提请同级党委、政府审定后，分年度列入预算予

以重点保障。

6. 合理划分保障边界。财政资金主要用于提供公共服务和解决市场失灵问题。各级财政重点保障普惠性、基础性、兜底性基本公共服务事项，避免过高承诺、过度保障。市场能够有效调节的领域，原则上不安排财政支出。对竞争性领域，主要采取普惠性、市场化方式，从严从紧控制财政直接投入。合理确定支出规模和保障重点，支出预算不得与财政收支总量、增幅或生产总值层层挂钩，也不得明确以后年度预算投入规模、安排比例或规定逐年增加预算投入规模。明晰省市县财政事权与支出责任，不得将本级应承担的支出事项转嫁下级，也不得大包大揽应由下级承担的支出事项。上级财政事权确需委托下级履行的，要足额安排资金，不得以考核评比、下达任务、要求配套资金等任何形式，变相增加下级支出责任或向下级转嫁支出责任。

7. 全面梳理支出政策。各级要对现有财政支出政策全面梳理、系统评估，逐项明确政策绩效目标、设立依据、保障范围、保障对象、保障标准、支出责任、执行期限等要素信息，分类提出“保留、优化、整合、取消”的处置意见。优化过度保障、偏离目标、规模敞口、超出财政承受能力的政策，确保财政支出与经济发展水平和财力状况相适应。整合政策目标相似、资金管理方式相近的政策，强化各领域支出政策统筹协调。取消到期、低效无效、不再具备执行条件及目标已完成的政策。除国家有明确

要求，以及基本民生等长期政策外，支出政策实施期限原则上不得超过3年。

（三）加强财政资源统筹，提高资源配置效率。

8. 加强收入预算统筹。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，统筹用于安排各类支出。在符合规定的前提下，将上级转移支付资金与本级同领域专项资金、债券资金通盘考虑，一并研究预算安排和资金使用，集中财力保障重大战略和重点任务落实。支持部门在所属单位之间合理调配非财政拨款资金，非财政拨款资金可以满足支出需要的，原则上不再安排财政资金支持，对非财政拨款收入大于支出较多的事业单位应加强资金统筹。

9. 加强存量资金统筹。健全存量资金定期核查和清理盘活机制。全面追踪财政资金分配、拨付、使用情况，除国家另有规定外，对绩效目标已完成的结余资金、因客观原因当年无法形成支出的资金等，应及时交回财政，统筹用于亟需支持的领域。对部门和单位实有资金账户实施动态监控，常态化开展单位结余资金清理盘活，完善结余资金与预算安排挂钩机制，减少资金沉淀闲置。

10. 加强资产资源统筹。摸清行政事业单位国有资产底数，积极采取市场化方式统筹盘活。推进资产共享共用，搭建统一开放的资产共享共用平台，在全省范围内实现资产跨部门、跨地

区、跨级次调剂使用。将存量资产使用状况作为配置增量资产的必要前提，对资产配置超标、存量资产闲置的单位，一般不再新增同类资产配置。加强信息化资产资源管理，坚持“统一规划、集约建设、高效利用”，避免重复建设、资源浪费。

（四）加强预算刚性约束，严格预算执行管理。

11. 严格执行收入政策。全面落实税收法定原则，加大税收征管力度，及时足额应征尽征。各部门和单位要依法依规将取得的各类收入全部纳入部门或单位预算，未纳入预算的收入不得安排支出。各级财政部门要严格非税收入管理，加强非税收入监控，准确把握各项非税收入执收情况，及时督促主管部门完成收入预算，确保各项非税收入应收尽收。严禁将政府非税收入与征收单位支出挂钩。

12. 严控年中新增支出。年度预算执行中原则上不制定新增当年支出的政策，确需新增的由业务主管部门按照“进一退（减）一”“进一退（减）多”方式，提出政策任务和具体项目预算调整意见，并按程序报同级党委、政府研究确定，未按程序决策的新增政策一律不得实施、不得纳入预算安排。新增支出预算调整，不得将已安排资金的重点项目调出“硬缺口”，统筹当年资金无法解决的，纳入以后年度预算安排。除特殊情况外不得制定溯及以前年度的增支政策。未按程序商财政部门同意的，不得在政策文件、会议纪要中作出新增设立专项资金、政策提标扩面

等规定。

13. 压实预算执行责任。各部门和单位要落实好预算管理主体责任，对预算完整性、规范性、真实性及执行结果负责。要完善决策程序，部门预算编制、项目安排、资金分配方案须按照“三重一大”要求，由本部门党组（党委）审议后报同级财政部门。各级财政部门要强化在支出政策制定、重大项目评估论证和资金安排等方面的责任，抓实抓细绩效评价、执行监控和监督检查，对预算执行不达预期、绩效较差、监督检查发现问题较多的项目，及时调减预算、收回资金。各部门和单位要严肃财经纪律，加强资金管理，严禁年底突击花钱，确保财政资金执行得到有效监管，效益得到充分发挥。

（五）深化配套制度改革，提升预算管理质效。

14. 健全支出标准体系。坚持突出重点、急用先行，分类推进通用基础标准、专用支出标准、资产配置标准、转移支付标准等不同领域支出标准建设，提高支出标准资金覆盖率。加强支出标准应用，将支出标准嵌入预算管理一体化系统，作为实施零基预算的重要支撑，部门编制预算时应详细列明资金测算过程，并注明采用的支出标准。对暂无支出标准的，应参考市场价格、外地标准等确定预算核定规范，待条件成熟后，上升为支出标准。支出标准编制部门要根据经济社会发展、财力状况，结合预算评审、绩效评价、成本效益分析等结果，动态调整支出标准，提高

支出标准的科学性、适用性。

15. 深化预算绩效管理。推动绩效管理关口前移，将事前绩效评估、预算评审实质性嵌入政策和项目决策过程。深化成本预算绩效管理，探索运用成本效益分析等方法，加强公共服务成本管控，提升公共服务质量。聚焦“核心指标”，提高绩效目标编报质量，切实提升绩效目标与预算资金的匹配度，增强绩效目标对预算的引导约束。加强财政和部门绩效评价，深度拓展绩效评价领域，对重点预算支出周期性组织开展绩效评价，强化绩效评价结果与预算安排、改进管理、完善政策挂钩。部门申报年度预算时，同步提报绩效管理结果应用情况，对绩效评价排名靠后的项目取消或压减下年度预算安排。

16. 强化数智技术赋能。在核心业务全部实现预算管理一体化系统“一网通办”基础上，进一步加强数智化手段在零基预算改革各环节的应用，提升预算管理智能化水平。强化部门间基础数据互联互通，提高收入预算、基本支出、民生支出等自动化、精准化编报水平。围绕预算执行中的薄弱环节，研究设定预警规则，对违规行为实时监测提醒，督促提升预算管理规范化水平。在预算执行分析、项目绩效评价等领域，引入智能分析模型，为科学决策提供有力支撑。

三、组织保障

各级、各部门要充分认识实施零基预算改革的重要意义，把

思想和行动统一到省委、省政府决策部署上来，结合实际抓好贯彻落实。省财政厅负责牵头全省深化零基预算改革工作。各市、县（市、区）要加强对改革工作的统筹协调，扎实推进零基预算改革。各级财政部门要发挥牵头抓总作用，加强对预算部门的业务指导，不断完善配套制度，密切跟踪改革进展。各级预算部门要树牢零基预算理念，落实落细各项改革任务，确保改革有序实施、取得实效。

抄送：省委各部门，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省监委，省法院，省检察院。
各民主党派省委，省工商联。

山东省人民政府办公厅

2025 年 9 月 1 日印发

