

江苏无锡：构建“能增能减、讲求绩效”的零基预算管理格局

江苏省无锡市财政局党组书记、局长 | 赵鞠

摘要：无锡市将零基预算改革作为提升财政资源配置效率、增强财政统筹保障能力的关键举措，以“试”为起点、以“零”为基点、以“效”为重点、以“改”为支点，探索构建了“能增能减、讲求绩效”的零基预算管理格局。

关键词：零基预算；财政资源配置；无锡

中图分类号：F812

党的二十届三中全会强调“深化零基预算改革”。在省财政厅的大力指导下，近年来，江苏省无锡市将零基预算改革作为提升财政资源配置效率、增强财政统筹保障能力的关键举措，探索构建了“能增能减、讲求绩效”的零基预算管理格局，有力推动财政资源配置更加优化、重大战略任务保障能力不断提升。

以“试”为起点，纵深推进零基预算改革

顶层设计和探索实践相结合，先试点、后推广，在实践中探索方法、总结经验，稳步推动零基预算从理念具化为现实，建立了零基预算“无锡模式”。

一是高位推动。无锡市委市政

府高度重视零基预算改革工作。市委十四届八次全会作出明确部署，市政府常务会议审议通过零基预算编制试行方案，市委常委会专题听取零基预算改革进展情况汇报。

二是稳步推进。按照“先试点、后推广”的步骤，2022年选择7个专项资金开展试点；2023年提请市政府印发零基预算编制试行方案，

二是在深化财政改革上勇突破。进一步用好财政专报机制，重大事项、重大问题、重要情况及时向省委省政府报告，推动中央重大决策部署落实落地。加力推进零基预算改革，深入推进高等教育领域沉淀资金盘活、财政科研专项统筹、产业发展政策清理转型、信息化项目统管、资产与预算管理联动五大领域攻坚。着力健全资产管理、支出标准、预算评审、绩效评价“四项制度”，积极推进财政投资评审转型，进一步强化预算评审。把化债当作头等大事来抓，将不新增隐性

债务作为“铁的纪律”，加快融资平台改革转型，推动构建“三全”（全口径、全方位、全链条）地方债务风险管控体系。

三是在健全长效机制上立规矩。坚持严字当头、一严到底，以“零容忍”的态度纠治“四风”，深化风腐问题同查同治。坚持依法理财、依法行政，严格执行各项财经法律和管理制度，绝不让财经纪律成为“稻草人”。严格执行“三重一大”决策程序，建立健全资金分配、政策出台等管理制度。履行财会监督主责，健全监督监管机制，整饬财经秩序乱象，

切实把纪律和规矩立起来、严起来。汇编全省财政系统违纪违法典型案例警示录，传承弘扬湖湘财政廉洁文化，培育良好家教家风，不断涵养风清气正的政治生态。

作风建设永远在路上，十年徙木立信，十年淬火成钢。湖南省财政厅将始终牢记“打铁必须自身硬”，把严的基调、严的措施、严的氛围长期坚持下去，以“十个一”专项行动为牵引，持续深化作风建设，为谱写中国式现代化湖南篇章提供坚实财力保障！

责任编辑 梁冬妮

市级预算编制全面实施零基预算；2024年进一步在加强财政资源统筹、优化项目分类等方面坚持和深化改革。三年的探索实践，为无锡零基预算改革奠定了坚实的基础。财政预算工作得到广泛认可，预算报告人大代表赞成率连续多年保持100%。

三是全域推广。2024年印发《关于全面推进零基预算改革的通知》，在全市范围内协同推进零基预算改革。各区县财政部门参照市级零基预算编制方案，在2025年预算编制中制定改革的具体举措，实现了零基预算改革的市域全覆盖。

以“零”为基点，系统重构预算安排机制

“以支出项目为源头、以支出标准为基础、以绩效管理为纽带、以财会监督为约束”，无锡在实践中探索形成了以四个体系为主的零基预算管理新模式。

一是以支出项目为源头。探索项目分类排序，将支出事项分为保运转、风险防范化解、公共服务、产业扶持（科技创新）、政府投资、其他类等6大类，明确预算保障次序，优先保障保运转、防风险、惠民生事项。将项目分为一次性项目和经常性项目，对一次性项目，在编制下年度预算时可予以比对剔除，避免沉积成为预算“基数”，做到有进有退。

二是以支出标准为基础。在制定学校、办公用房、公租房廉租房支出标准的基础上，针对政府投资等领域支出规模大、投资周期长、涉及

主体多的难点，于行业内率先制定了市政道路、绿化景观和政务信息化等领域的支出标准。落实党政机关习惯过紧日子要求，规范了保洁、安保、房屋维修等7项后勤服务的控制标准。目前支出标准体系已经涉及10个重点领域、100多个项目，为预算编制、项目评审、绩效管理和财会监督提供了量化标尺。

三是以绩效管理为纽带。实施预算分类绩效论证，论证方式与项目分类相挂钩，与保障次序相挂钩，通过预算绩效重点论证，2024年以来压减低效无效支出近20亿元。财政重点评价提质扩围，评价范围从财政资金拓展至专用设备资产管理、国有资本经营预算支出、政府投资基金等领域；评价结果与改进管理、完善政策和预算安排有机衔接，收回财政资金近2000万元。

四是以财会监督为约束。印发《关于进一步加强财会监督工作的行动方案（2024—2026年）》，构建“五位一体”监督体系。聚焦政策落实推进、财经纪律执行、会计信息质量检查等六大重点领域开展监督，建立监督评价发现问题跟踪销号制度，将监督结果与预算编制、财政政策调整挂钩，推动财经纪律“长牙带电”。近年来开展专项监督80余项，收回核减资金、调减预算逾2亿元。

以“效”为重点，拓展零基预算改革成效

在年度预算编制和执行中压实管理措施，从预算源头优化预算支持方向，提高财政资源配置效率，增

强重点领域保障。

一是优化财政资金配置。打破了“基数+增长”的传统编制方式，2024、2025年市级专项资金预算核定数较单位申报数分别压减20%、17%，整体预算支出规模得到有效控制。持续推进资金整合优化，通过同一使用方向资金的整合比对和论证，减少部门间交叉重叠申报的资金，压减低效支出。2024年，近1/3的专项资金预算规模较上年减少；截至2025年，市级专项资金数量比改革前压减了约1/3。

二是强化重点领域保障。在优先足额保障“三保”、债务还本付息等刚性支出、确保收支平衡的基础上，集中有限财力保障重点领域。两年来，公共服务、科技创新、产业扶持等重点领域投入保持增长，民生支出占比保持80%左右。强化基层“三保”保障，促进基层财政平稳运行，市级积极腾挪资金，建立市对区直达资金制度，提升对下转移支付力度，近两年累计落实转移支付资金较之前年均增长超11%。

三是加强预算基础管理。强化财政供养人员和编外人员基础信息管理，加强预算管理一体化平台数据信息与编制、公务员管理和人社等部门相关信息的核查比对。加强资产预算管理，修订通用资产配置标准，强化资产购置预算前置审核，针对专用资产缺乏配置标准、使用闲置低效等问题，推动相关部门制定行业专用资产管理办法。

四是优化财政支出方式。严格落实过紧日子要求，出台《无锡市严

格落实党政机关过紧日子要求若干措施》，规范政府购买服务和业务外包行为，综合利用财会监督和绩效评价结果，对2025年政府购买服务预算实行单项审核，核减率15.9%。建立信息化项目、规划编制等经费统一管理制度，加强源头管控。信息化项目重点支持符合系统整合要求和集约化建设的项目，调整了闲置停用、功能重叠的项目运维，资金核减率19%。加强资产预算管理，通过线上调剂等措施节约预算资金超2000万元。

以“改”为支点，推动零基预算改革提质增效

一是强化预算执行分析机制。在长期的实践中，目前已形成了“事前有论证，事中有监督，事后有评价”的闭环管理。现有预算管理仍侧重于节点的静态管理，如何抓住预算执行这条主线，拓展全过程动态监控方法和手段，提升预算整体效用，仍有探索空间。无锡目前已建立了预算支出分析和预测制度，将坚持按月分析研判各地预算执行情况，重点关注预算收支平衡、财政平稳运行、重点领域支出执行等情况，并通过加强执行情况分析运用，对收

支异常情况分析原因，及时采取优化措施，促进基层财政平稳运行。

二是推进绩效预算深度融合。无锡在零基预算实践中形成了绩效目标编制为前置的事前论证、事后评价的绩效管理机制。对照零基预算改革要求和事前功能评估等改革方向，需要在提高绩效目标编制质量、健全绩效目标激励约束、加强预算绩效衡量评价等方面，探索更具操作性的应用策略。围绕深化预算绩效管理改革，无锡将进一步规范绩效论证分类规则，推动重点绩效论证聚焦重点、精准有效；建立健全分行业分领域核心绩效目标指标体系，发挥绩效目标约束引领作用；探索成本预算绩效管理，在城市运行、民生保障等领域开展项目全成本绩效分析，加强公共服务成本管控；采取年度评价、跟踪评价等多种方式，提高绩效评价有效性，强化评价结果与预算安排、政策调整等挂钩。

三是夯实预算基础管理机制。零基预算改革是由各参与主体紧密协作的系统性改革，无锡在实践中健全了包括共性项目部门联审、人员信息跨部门数据共享利用、资产管理跨部门调剂共享等措施，发挥

部门合力提升了预算管理成效。无锡将紧盯财政收支管理的重点，进一步构建部门间互联互通、精准实时、高效协同的工作体系，重点推进完善涉税涉费信息共享和协同征缴服务机制，建立财政供养人员支出可承受能力评估机制，建立重大经济事项支出论证机制，推进构建以数据为支撑的信息共享机制，提升零基预算管理的精细化水平。

四是推动财政可持续发展。推进中国式现代化，对财政统筹预算资源，建立与人口变化趋势、共同富裕发展要求、增强财政可持续性等相协调的投入保障机制提出了新的要求，需要创新财政管理理念和举措，借力推动一整套财政资金运转模式的改革优化，推动财政可持续发展。无锡将以增强全市财政可持续性为统领，构建“大财政、大资产、大预算”格局，加强资金资源资产统筹管理，推动财政与金融、国资联动。积极应对人口变化等因素，结合财力可能，优化调整政府投资、教育等领域的投入规模和机制，加强政府投资计划、教育规划等领域与财政三年规划的衔接，促进财政平稳运行。□

责任编辑 李艳芝

无锡市民中心。来源：视觉中国