

深化零基预算改革的铜陵实践

——专访安徽省铜陵市财政局党组书记、局长金芬

本刊记者 | 张蕊 雷艳 特约通讯员 | 王高翔 方园

摘要：2022年以来，铜陵市以刀刃向内、自我革命的决心大力推进零基预算改革，各级财政部门努力构建“该保必保、应省尽省、讲求绩效”的资金管理体制，提升了政府治理水平，改革红利逐步释放。

关键词：零基预算改革；财政资金；铜陵 **中图分类号：**F812

2022年以来，铜陵市以刀刃向内、自我革命的决心大力推进零基预算改革，市委连续三年将零基预算改革列入市委深改委重点改革事项，市政府多次专题研究推进改革关键事项，各级财政部门努力构建“该保必保、应省尽省、讲求绩效”的资金管理体制，提升了政府治理水平，改革红利逐步释放。近日，《中国财政》记者对安徽省铜陵市财政局党组书记、局长金芬进行了专访。

《中国财政》：铜陵是在什么背景下开始零基预算改革的？

金芬：铜陵市于2022年启动并全面实施零基预算改革，总体是基于三方面考虑，一是中央有要求。习近平总书记在浙江工作期间就指出，“集中财力办大事，零基预算是个方向”；2021年《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的

意见》提出，加强财政资源统筹，集中力量办大事，积极运用零基预算理念，打破支出固化僵化格局。全面实施零基预算改革是省委、省政府深入学习贯彻习近平经济思想在财政工作领域的具体实践。二是上级有部署。2022年，安徽省政府印发《全面实施零基预算改革方案》，从编制2023年预算起，在全省全面实施零基预算改革。铜陵市委副书记、市长孔涛同志要求，全市各级财政部门要深刻认识改革的重大意义，进一步提升政治站位，坚持破立并举，全面落实零基预算改革的各项目标任务，努力构建“该保必保、应省尽省、讲求绩效”的资金安排机制，增强决策部署保障能力。三是现实有需要。2022年是三年疫情转段的关键节点，宏观经济面临恢复增长，加之房地产市场持续下行等不利因素影响，财政收入转入低速增长的新常态；另一方

面，我市受限于经济体量和城市能级相对偏小、产业转型发展正处于“爬坡过坎”期、社保欠账负担偏重等客观因素影响，“三保”、债务还本付息以及经济社会发展等刚性需求更加旺盛，财政收支矛盾更加突出，库款调度更加困难，债务风险防范任务更加艰巨，传统的“基数+增长”预算分配模式已经难以适应新形势新要求，迫切需要打破基数概念，一切从实际出发，更加精准、高效、合理地配置财政资金。

《中国财政》：推进零基预算改革落地见效的关键是什么？贵局是从哪个方面破题的？

金芬：破立并举是推动改革稳步前行的关键，“破”与“立”对应改革的“革故”与“鼎新”。如何推动零基预算改革落地见效，首先打破传统预算编制“基数+增长”固化模式，解决预算部门“护盘子、

守基数、争资金”的老难题。

《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》明确将项目作为预算管理的基本单元。以此为路径，改革初期，铜陵市着力“三个突出”，创新构建了“以政策决策为指引，以预算项目储备为抓手”的预算编制方式，坚决取消支出基数，一举打破固化格局，引导预算部门由“占住护住资金盘子”向“深研政策、精谋项目”转变，推动零基预算改革破冰前行。一是突出先破后立。全面清理现有预算项目，坚决打破支出固化僵化格局。提请市委、市政府出台厉行节约坚持过紧日子20条硬核措施，通过全力降低行政成本、从严规范支出政策、从紧管控项目建设和压实管理主体责任等有力举措，“清壁垒、破基数”，直击改革痛点难点，以清理预算项目倒逼支出政策重塑，以支出政策重塑倒逼部门打破僵化固化的预算基数。改革以来，对政策已到期、目标已完成、绩效评价结果较差或不再具备执行条件的661个项目，一律清理退出，为提升财政资金分配科学性打下良好基础。二是突出项目为本。牢固树立“先谋事、再排钱”理念，健全预算项目库管理，把预算项目作为预算管理的基本单元，项目谋划不成熟不符合市委市政府决策部署范围一律不得纳入项目库，项目不入库一律不得安排支出。推动各级各部门精心谋划储备了162个刚性项目，基本涵盖了基本民生、产业扶持、重点建设、公共服务及还本付息等重点领域。三是突出保

主保重。所有预算支出以零为基点，以市委市政府部署重大决策为分配的主要依据，根据项目轻重缓急、可用财力为基础统筹核定。将“三保”和政府债务还本付息作为预算安排的第一顺序，严格按照“三保”的支出范围、支出标准以及“一揽子化债”方案足额落实。把更多“真金白银”投入到高质量发展和民生事业上，让人民群众能更多地分享到改革发展成果，将全面实施零基预算改革与加强财政资源科学统筹合理分配实现了有机统一。

《中国财政》：在推进零基预算改革的过程中，铜陵面临哪些方面的难题和阻碍？是如何解决的？有哪些经验做法？

金芬：零基预算改革前，大家有个习惯性思维，过往安排的项目，新的预算要保留，而且在原来基础上，经费还略有增长，这就造成了资金分散、统筹不够、资金使用绩效不高等问题。因此，如何突破传统行政管理壁垒，重塑支出政策，从而更好地发挥财政资金的集成效应，成为改革向纵深推进的难点。

孔涛市长指出，各级各部门要进一步增强大局意识，直击改革的痛点难点，以支出政策和财政资金的统筹整合，倒逼部门打破传统思维模式和行政管理壁垒，从服务经济和社会高质量发展角度出发，精准高效配置财政资金。以此为指引，我市率先探索组织开展涉事、涉农、涉企资金统筹整合，将改革

向跨部门工作协同纵深推进。一是全面整合涉事资金。成立以市政府主要领导为总召集人的工作专班，对市级涉事财政补助政策及政府购买服务事项予以全面清理，对已到期或目标已完成的政策全部清理退出，对尚未到期的政策按照清理原则逐项予以退出、保留、优化整合，对尚未明确执行期限的保留、优化调整政策制定具体时限。在清理基础上，由市财政局会同市直各部门建立市级涉事政策清单、政府购买服务清单，作为编制预算的重要依据，做到清单之外无预算、预算之外无拨款。改革后，将分散在74个部门的427项涉事资金，重新构建为公共服务等五类政策清单（公共服务及民生保障、房地产政策、城市运维、人才、存量PPP项目、政府购买服务），整合资金超26亿元。二是深度整合涉农资金。市财政局会同市委农办深度整合农业、水利、乡村产业、农村科技、农村文旅等涉农资金，集中财力统筹用于“1+7”特色产业、和美乡村和高标准农田建设等，增强对农业产业扶大扶优扶强的支持力度。改革后，全市精品示范村补助标准达每村150万元，居全省第一档次，高标准农田市级补助标准达每亩150元，居全省第四位。同时，在保持财政支持政策总体稳定、投入力度不减的前提下，建立揭榜挂帅机制，由市委市政府提出目标任务，县区揭榜申报符合“首位工程”的项目，优化乡村振兴衔接资金分配，提高产业项目比重，重点支持铜陵白

姜、现代渔业等优势产业发展。改革两年来，共统筹整合衔接资金近5000万元，全部用于支持农业产业发展。三是深度优化涉企资金。铜陵市涉企资金整合工作起步较早，2022年以来，全市又连续两年对各类产业扶持政策进行深度优化，将20个职能部门制定的306条产业政策进一步优化为86条，优先保留融资贴息、政府采购、保险和公共服务等支持政策。统筹整合资金，支持组建4.25亿元的高质量发展母基金，着力构建市场化支持政策体系，组合使用“资金+基金”、“奖补+贴息”、“消费券+以旧换新”等政策工具，强化与货币、产业、科技等政策协同，发挥财政资金的撬动效应和放大效应。同时，以深化免申即享机制改革提升政策兑现效率，免申即享政策条款77条，占比达89.5%，免申报兑现政策原则上实行20个工作日限时办结制，政策兑现实行“不见面办理”，企业无需资料、无需申请、无需找人，极大程度上节约了企业申报时间和申报成本，实现扶持政策“不来即享”，企业问卷调查政策满意度达100%。

《中国财政》：零基预算的一项显著改革是“先谋事后排钱”，铜陵在加强项目储备和建立“集中财力办大事”机制方面，有哪些经验做法？

金芬：科学的制度是改革顺利推进的基石。以“先谋事、再排钱”理念为指引，铜陵市探索构建了支出政策前置审查和重大项目提级管

理两项机制，推动零基预算改革稳步前行。一是建立支出政策前置审查机制。除中央及省部署要求、市委市政府集体决策、应急救援外，原则上不新出台增支政策，不在现有政策基础上提标扩面。凡提请市委市政府决策涉及财政资金的政策事项，按照“政策画像、项目归类”的模式，事前由财政部门统一组织合规性审核，审核意见作为市委市政府决策的重要参考，从制度上进一步规范了出台或调整支出政策行为，为零基预算改革扎牢政策基础。改革后，全市专门组建了工程、财务、信息化等领域110人的专家库，对112项支出政策进行了审查，申报资金需求4.8亿元，审减金额2.9亿元，核减率达60.5%。二是建立重大项目提级管理制度。强化项目立项把关，拟新实施的重大政府投资项目需报投资主管部门、行业主管部门及财政部门联合开展资金来源审查，对审查认定超过财政承受能力或不具备实施条件的，一律不得实施。明确对县区重大政府投资项目实行提级管理，县区新实施重大政府投资项目总额超过5000万元的项目由其自行联审，总额超过1亿元的项目应当将联审结果报市级部门备案，总额超过2亿元的项目提交市级部门联审，审查结果报市政府备案，为零基预算改革扎牢了项目关口。改革以来，全市共组织对112个重点项目进行了联审，累计节约资金超2亿元，对县区亿元以上的项目开展了提级审查，审核资金近12亿元，不仅促

进了项目质量明显提升，还增强了决策的前瞻性。

改革以来，全市多渠道筹集近30亿元资金，有效保障了基本公共服务、重点产业链、“四个倍增”行动及政府投资等重点领域需求。2023年，支持和撬动新能源汽车产业产值增长51.4%，高新技术制造业投资增长48.5%，新认定高新技术企业177家、净增70家。2024年，支持净增规上工业企业100家，新增国家专精特新“小巨人”企业2家、省专精特新中小企业66家，高新技术企业总数超过470家，提前两年完成5年倍增目标，新认定科技型中小企业769家；支持招引高层次科技人才团队13个、高校毕业生2万人，新培养技能人才1.2万人。

《中国财政》：项目支出标准体系建设是零基预算改革很重要的部分，铜陵在这方面做了哪些基础性工作？有哪些经验做法？

金芬：改革伊始，铜陵市在加强项目支出管理上做了一些有益探索，在项目支出标准体系建设上主要表现为四个分配。一是运转项目实行定额分配。整合归并部门原有的办公费、印刷费、水电费、邮电费、日常维护费、差旅费、培训费、一般购置费等日用公用经费，按照机构性质、人员编制数设定五类16档的公用经费综合定额，由部门统筹规划合理使用，并根据过紧日子要求、履职需要、市场价格、实际支出水平等动态调整完善，确保刚性需求足额保障、勤俭节约有效落

实。二是通用项目实行标准分配。全面清理整合具有普遍适用性、多数部门共性的通用项目，由市财政局结合预算管理要求和财力情况，在科学测算和征求预算部门意见的基础上制定通用支出标准，实行标准分配。改革以来，已逐步建立了物业费、信息系统等保鉴定和运行维护费、重大项目前期等一系列通用项目支出标准，其中新能源公务用车燃修费支出标准为全省首例。三是特定项目实行绩效分配。建成涵盖64个行业类别、314项资金用途和近4000个子项的预算绩效指标库，将编制绩效目标作为申请预算的前置条件，未按要求设定绩效目标或审核未通过的，一律不安排预算，做到“无绩效不预算”；开展绩效运行评价，强化结果运用，选取23项涉企政策、15个重大项目、6个市直部门开展财政重点评价，组织7个重点项目开展事前方案论证。四是部门预算项目实行考核分配。建立健全预算支出执行考核机制，以部门为主体，按季度考核部门统筹管理的转移支付、直达资金等重点支出执行情况，将全年考核结果与下一年度本级财政资金分配挂钩，考核结果为优秀的部门优先安排，考核结果为良好的部门总体支出压减5%，考核结果为“合格”的部门总体支出压减10%，考核结果为差的部门总体支出压减15%。

《中国财政》：下一步继续深入推进零基预算改革，铜陵有何谋划？

金芬：党的二十届三中全会明

确提出，要深化零基预算改革，统一预算分配权，提高预算管理统一性、规范性。

下一步，在财政部和安徽省财政厅的指导下，我们将紧紧围绕市委、市政府决策部署，以“定标准、控成本、强绩效”为支撑，持续深入推进零基预算改革，不断增强财政保障能力，提高财政资金配置效率。一是深化政策资金统筹整合。巩固涉农政策资金整合成果，持续优化涉企资金整合，深入推进涉事资金统筹整合工作。在落实国家和省基本公共服务标准前提下，聚焦市委、市政府最新决策部署，持续推动零基预算改革向公共服务、市政建设、信息化建设、展会活动等领域纵深延伸，不断优化民生领域支出结构。常态化开展政策资金清理，坚决清理无效、低效、重复支出政策。二是健全支出政策管理机制。进一步完善支出政策前置审查机制，对新增支出政策、新增政府投资项目按规定开展事前绩效和财政承受能力评估，明确资金来源渠道，坚决防止新增政府隐性债务，确保支出政策、政府投资与财政收支状况相适应。围绕市委、市政府发展规划、重大战略决策部署，探索构建支出政策体系，夯实管理基础。三是强化财政资金统筹使用。把依托行政权力、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，探索建立专项债券项目、政府投资项目和争取上级转移支付资金项目，形成资产的评估盘活处置机制，综合运用多种方式提

升资产使用效益。加大政府性基金预算、国有资本经营预算与一般公共预算的统筹力度，探索开展数据资产利用，将部门和单位各类收入纳入部门或单位预算，推动非财政拨款收入统筹调配、支出结构调整优化。四是强化重点保障清单管理。严格按照战略性、全局性、基础性原则，聚焦市委、市政府决策部署，编制公共服务、产业扶持、重点建设项目三类政府年度重点保障事项清单，与预算编制同步开展、全面衔接，随预算报同级政府审定，并在本级预算批复后30日内，报上级财政部门备案。执行过程中出现重大变化的清单项目，按程序调整事项清单。五是推进成本预算绩效改革。加快构建“预算编制测成本、绩效目标设成本、预算安排核成本、预算执行控成本、预算完成评成本、评价结束出标准”的成本预算绩效管理体系，将成本预算绩效深度融入重大支出政策全过程，新增重大政策和项目事前绩效评估全覆盖，逐步推动成本预算绩效管理从项目支出向部门预算、政府预算拓展，提高财政资源配置效率。六是加快支出标准体系建设。统筹推进财政支出标准体系建设，动态完善基本支出标准，加快推进覆盖财政支出重点领域和部门重点工作的项目支出标准，严格民生项目支出标准评估论证，优先保障国家和省级标准的实施，对达到国家和省级标准要求的，原则上不再提标扩面，做到与地方财力水平和经济发展水平相匹配。□