

江苏扬州：以零基预算改革破局 用系统思维提质增效

江苏省扬州市财政局党组书记、局长 | 杨蓉

摘要：江苏省扬州市财政局将深化零基预算改革作为突破口，通过重塑预算编制逻辑、健全支出标准体系、优化财政支出结构，推动财政资金从“分蛋糕”向“谋实效”深刻转变，促进了财政资源的优化配置和财政治理效能的有效提升，为扬州经济社会高质量发展提供了坚实财政保障。

关键词：零基预算改革；预算编制；支出标准体系；财政治理

中图分类号：F812

江苏省扬州市财政局将深化零基预算改革作为突破口，打破支出固化格局，重构资金分配机制，推动财政资金从“分蛋糕”向“谋实效”深刻转变，为全市经济社会高质量发展提供了坚实的财政保障。

重塑预算编制逻辑，筑牢“量力而行、精准保障”的压舱石

以零基预算改革为契机，着力构建基于实际财力、聚焦政策目标的新范式，切实提升预算安排的科学性与精准度。

一是坚持财力定盘，硬化预算约束边界。严格遵循“以收定支、量力而行”原则，在预算编制前全面开展财政可承受能力评估。通过构建跨部门协同的收入测算体系，系统分析税源结构变化、转移支付预期及政府性基金收入趋势，科学核定年度可支配财力规模。建立财政收入动态监控机制，定期更新收入预测数据，确保预算编制始终建立在

可靠的财力基础之上。将可支配财力规模作为支出预算的刚性上限，从制度层面确保预算安排与财力水平相匹配，有效防范财政运行风险。

二是实施分级排序，优化财政保障序列。建立多维度支出项目评估机制，制定包含政策相关性、实施紧迫性、绩效目标可行性等指标的评估标准体系。重点考量项目与重大政策的关联度、实施紧迫性及预期绩效水平，通过专家评审、部门会商等方式进行综合评判。明确“三保”支出优先保障、重大战略重点倾斜、一般支出从严控制的分配原则，形成层次分明、重点突出的财政保障序列。建立项目储备库动态管理机制，根据评估结果及时调整项目优先级，确保有限资金精准投向经济社会发展的关键领域和薄弱环节。

三是推动前瞻谋划，增强财政政策韧性。将年度预算编制纳入中期财政规划框架，加强对未来财政

收入趋势、重大项目建设需求等中长期因素的分析预测。通过建立跨年度预算平衡机制，增强财政规划的前瞻性和系统性。健全财政风险防控机制，重点监测政府债务、社保基金运行等情况，提前识别和防范潜在财政风险。完善预算稳定调节基金管理，为应对未来发展需求预留政策空间，切实提升财政政策的连续性和稳定性，为经济社会高质量发展提供坚实的财政支撑。

健全支出标准体系，构建“有标可依、规范透明”的度量衡

以标准化、规范化为导向，系统推进支出标准制定、应用和管理工作，为预算编制、审核和执行提供科学依据，全面提升预算管理的精细化水平。

一是完善制度框架，构建标准体系顶层设计。提请市委常委会、市政府常务会审议通过《深化市级零基预算改革方案》，配套印发任务清

单、工作指南、支出标准管理办法和政策汇编等四项实施细则，形成“1+4”制度体系。明确支出标准制定职责分工、工作流程和更新机制，建立财政部门牵头、主管部门协同、专家论证参与的标准制定模式，为支出标准体系建设提供制度保障。

二是推进分类施策，实现重点领域全面覆盖。按照“急用先行、分类推进”原则，优先开展“三保”支出、运转经费、公共服务、政府投资等领域支出标准制定。印发出台《关于研究制定有关财政支出标准的通知》，筛选涵盖物业、信息化运维、资产配置等领域的12项支出标准，其中通用标准4项、专用标准8项，由财政部门联合预算单位开展评估，形成可参照、可操作的支出标准，并运用到2026年市级预算编制审核中，加快形成“有标准、用标准、守标准”的工作机制。

三是强化标准应用，推动预算管理规范透明。将支出标准全面嵌入预算管理一体化系统，实现项目申报、预算编制、审核批复各环节的标准控制。明确要求预算单位按标准申报项目支出，财政部门依标

准核定预算额度，做到“无标准不预算、超标准不安排”。通过标准公开、程序透明，有效减少预算安排的自由裁量空间，提升预算管理的规范性和公信力。

优化财政支出结构，构建“统筹整合、提质增效”新格局

以结构优化和资金整合为着力点，持续推进财政支出体系改革，通过建立健全专项资金管理机制，强化政策协同和实施分类保障等措施，切实提升财政资金的聚合效应和使用效能。

一是推进专项资金整合，提升资金使用效益。制定《市级专项资金整合优化实施方案》，按照“依据明确、绩效明确、事权明确、标准明确、流向明确、方式明确”的“六明确”要求，系统开展专项资金清理评估工作。对政策目标接近、支持方向雷同、使用效果不明显的专项资金进行归并整合，对设立依据不充分、绩效目标不清晰的专项资金予以撤销。2025年共整合撤并专项资金38项，压减规模达26%，有效解决了资金使用“碎片化”问题，实现了财

力的集中统筹。

二是健全协同整合机制，增强政策实施合力。建立跨部门资金统筹协调工作机制，对涉及多部门、多领域的重大建设项目和重要政策事项，实行“一事一议”的联合评审制度。通过定期召开联席会议、开展联合调研等方式，加强部门间的沟通协调，确保资金投入与政策目标紧密衔接。2025年共对15个跨领域重大项目实行资金整合支持，避免了重复投入和资源浪费，形成了政策协同、资金统筹的良好工作格局。

三是完善分类保障办法，提高预算安排精度。制定《财政支出分类保障管理办法》，将预算支出科学划分为刚性支出、弹性支出和绩效支出三类。刚性支出主要包括“三保”支出、法定支出等，实行全额保障；弹性支出主要是事业发展类支出，根据财力状况和项目优先级实行择优安排；绩效支出重点面向重大项目和改革创新事项，实行“以效定支”，通过分类管理、差异保障，既确保了基本运转和重点需求，又提升了预算安排的科学性和精准度。□

责任编辑 李艳芝



扬州市南部快速路。司新利-摄