深化零基预算改革　赋能沈阳高质量发展

辽宁省沈阳市财政局

摘　要：沈阳市财政局持续深化零基预算改革，落实落细各项改革任务，加快建设标准科学、规范透明、约束有力的预算管理体系，取得明显实效，有力推动了沈阳财政高质量发展。

关键词：零基预算改革；高质量发展　　中图分类号：F812

深化零基预算改革不仅是预算编制方式的技术革新，更是推动财政管理体制系统性重塑、加速政府治理能力现代化的必然要求。沈阳市坚持以深化零基预算改革为抓手，推动预算管理从“分资金、守盘子”向“谋项目、讲绩效”的根本转变，努力将有限的财政资源精准配置到发展急需、民生急用的关键领域。

强化制度引领与思维转换，夯实零基预算改革根基

转换传统思维，加强顶层制度设计。研究制定《沈阳市深化零基预算改革实施方案》，提出7方面25条措施，强调转变“基数+增长”的传统思维，从“零”开始审视每一项支出，坚决压减低效无效、脱离实际、可压可减的冗余支出，健全完善“有保有压、能增能减、注重绩效”的预算安排机制。

聚焦精准高效，明确财政保障原则。以党委、政府中心工作为导向，以当年可用财力为基础，基本支出实行定员定额管理，据实保障；项目支出以零为基点，坚持“先有项目后有预算”，健全项目排序机制，坚持量入为出、收支平衡，原则上按照“三保”支出、政府债务还本付息等刚性支出、党委和政府重点任务支出及其他支出的保障顺序安排预算。

强化全面清理与规范整合，厘清财政资金保障范围

坚持破立并举，在清理政策上求实效。研究制定财政支出政策清理方案，组织市直各部门对2025年预算项目涉及的政策逐项梳理评估，提出延续、整合、完善或取消意见。经清理，延续政策1924项，整合政策35项，完善政策1400项，取消政策239项，节省财政资金约70亿元，有效挤压政策冗余和无效支出。

聚力握指成拳，在整合资金上出实招。大力推进跨部门跨行业专项资金优化整合，聚“零钱”为“整钱”。原则上，一个部门、一个行业管理一个专项资金。将服务业专项、外经贸产业发展专项、会展业专项和大型活动专项合并为商务发展专项，聚集资金支持沈阳经济社会发展；将中小企业专项、新兴产业专项，按用途在科技、工业发展等专项中统筹安排，整合力量谋求科技创新突破。通过专项资金整合，变“只增不减”为“能增能减”，提高财政资金配置精准性。

强化资金统筹与资源盘活，推进财源建设高效发展

注重全面规范，在“全”字上拓维度。把依托行政权力、政府信用、国有资源资产获得的收入全部纳入政府预算管理，将部门及所属单位的所有收入全部编入预算，实现“预算一个盘子、收入一个笼子、支出一个口子”。将非财政拨款资金全部纳入部门预算，安排预算时优先

中国财政杂志社

使用非财政拨款资金，鼓励部门统筹调配所属单位非财政拨款资金，2026年统筹使用非财政拨款资金相比2025年进一步增加。

主动担当作为，在“实”字上闯新路。抢抓国家重大政策机遇，2025年围绕超长期特别国债、中央预算内投资、竞争性立项项目、新增债券资金等国家、省重点支持领域，积极谋划储备项目，做细前期工作、做实项目储备。

挖掘存量潜力，在“活”字上增效能。在摸清全市资产资源底数基础上，分类提出依法依规处置闲置资产资源的政策措施，充分挖掘资产资源盘活利用潜力，向“存量”要“增量”，切实增强财政保障能力。完善结余资金收回使用机制，加大对全市行政事业单位实体账户存量资金清查盘活力度，集聚财政资金用于发展紧要处、民生急需处。

强化勤俭办事与预算约束，缓解政府治理经费压力

厉行勤俭节约，在制定政策上立标杆。2023年以来，不断优化过紧日子和经费管理政策措施，凝聚全市上下过紧日子思想共识和行动合力，扎实推进节约型政府建设，将“紧”的理念贯穿预算编制、执行、绩效管理等各环节。

筑牢源头堤坝，在压减预算上把好关。以厉行节约、提质增效为核心，通过精细化管理手段，在保障单位正常运转和重点工作推进的前提下，进一步压减公用经费预算及非刚性非重点支出项目预算。按照只减不增原则从严审核编外用工预算，在职人员有净增加的部门，编外用工经费相应减少，推动编外用工预算逐年压减。加强公务用车运行维护费预算管理，在编制2024年部门预算时，研究制定了新能源公务用车运行维护费定额；在编制2025年部门预算时，根据往年预算执行率对公务用车运行维护费实行阶梯压减，对预算执行率在60%以下的单位按定额的30%压减，预算执行率在60%—80%的单位按定额的15%压减，预算执行率在80%以上的单位按定额安排，且不得超过2024年预算金额。

坚持有保有压，在严控支出上显担当。精简规范节庆展会论坛活动，推动已培育成熟的活动转交市场或社会力量承办，严格控制活动规模和经费支出。加强政府购买服务预算管理，出台“负面清单”，严控购买服务范围，强化政府购买服务项目论证，不该安排、不必安排的一律不予安排。降低政府购买服务项目成本，加强同类型政府购买服务项目对比审核，按照从严就低的原则，规范合理控制项目预算。

强化科学指引，在建立标准上夯基础。坚持将支出标准作为预算编制的基本依据，严禁超标准编制预算。根据政策变化和实际需要，对标准进行实时动态修订，市本级预算支出标准体系由2021年的28类1288项增加至2026年的53类2059项。印发《沈阳市预算评审管理暂行办法》，探索运用预算评审结果优化支出标准体系的管理模式，强化评审数据积累分析，总结同类项目经验，逐步建立共性项目支出规范。

强化绩效导向与监督问责，提升财政资金使用质效

强监控，实现运行过程阳光透明。按季度对重点项目开展绩效监控，综合项目进度、预算执行进度、绩效目标实现程度三个维度科学评判项目进展。2025年，共对854个重点项目开展绩效监控，涉及预算金额908.3亿元，推动重点监控项目支出528.3亿元。

重应用，强化评价结果刚性约束。在2026年部门预算编制环节，对500万元（含）以上的新增特定目标类运转类项目开展事前绩效评估，涉及项目1154个、预算资金578亿元，并将评估结果作为项目入库前置条件，对不符合要求或未通过评估的项目，不纳入当年预算安排。

试成本，推动绩效管理纵深发展。2025年选择铁西区环卫市场化项目开展成本绩效管理改革试点，通过作业成本法进行成本效益分析，在保障公共服务质量前提下，压减财政资金达20.5%，为其他地区开展成本绩效管理工作提供了有益借鉴。

联监督，织密财经纪律严密防线。落实财会监督协调工作机制，强化与审计人大、纪检监察、巡视巡察等的贯通协调，对发现问题限时整改、跟踪问效。持续开展财经纪律重点问题整治等专项行动，严肃财经纪律，提升财政资金使用效益。

责任编辑　李艳芝

中国财政杂志社