

# 青海：以零基预算改革为牵引 深化财政科学管理

青海省财政厅 | 张青泉　杜云峰　李文良　胡子楠

经过三年实践探索，青海零基预算改革初步探索形成一套符合高原实际、具有西部特色的实践模式。　来源：视觉中国

**摘　要：**2023年以来，青海省以零基预算三年行动为牵引，着力构建“1+3+N”制度体系，推动预算管理实现系统性变革，初步探索形成一套符合高原实际、具有西部特色的实践模式。

**关键词：**财政科学管理；零基预算；财政治理　　**中图分类号：**F812

青海集高原生态安全屏障、民族聚居地区、欠发达地区于一体，财政长期处于紧平衡、硬约束、高保障、高成本的运行状态，传统基数预算模式已无法满足新时代财政治理要求。立足省情财力实际，2023年以来，青海省以零基预算三年行动为牵引，坚持问题导向、目标导向、结果导向相统一，着力构建“1+3+N”制度体系，破除基数依赖、强化财力统筹、完善标准体系、硬化绩效约束、加强数字赋能，推动预算管理实现系统性变革，为财政科学管理筑牢制度根基。

## 立新规，深化零基预算管理改革

强化顶层设计，健全制度体系。高位统筹、系统谋划，构建“1+3+N”零基预算制度框架，为改革提供系统性、刚性制度支撑。“1”即《青海省省级部门实施零基预算管理三年工作方案（2024—2026年）》，明确改革总体思路、基本原则、阶段任务和实施路径，分夯实基础、试点改革、全面实施三个阶段稳步推进，确保改革循序渐进、稳妥落地。“3”即配套制定项目库管理、基本支出管理、项目支出管理三项核心办法，明确预算编制、审核、执行、监管全链条规则，解决“编什么、怎么编、按什么标准编”的关键问题。“N”即围绕预算前置审核、财政资源统筹、过紧日子、绩效管理、支出标准、数字财政等重点领域，制定一系列配套制度文件，形成覆盖预算管理各环节、各领域的制度矩阵，确保改革有章可循、有据可依、规范运行。

重构编审机制，破除基数依赖。打破“基数+增长”固有模式，支出项目以零为基点，重新评估、逐项审核、排序择优，不再延续基数、平均增长和部门平衡做法。建立项目谋划前置与计划预通知机制，将项目前期成熟度作为入库和预算安排的硬性条件，推动部门提前谋划、做实前期，把项目论证、可研、立项、审批等工作做深做细，从源头提高项目质量。构建“部门职责—预算项目—编报模板—支出标准”四级管理框架，统一编制口径、规范申报内容，推动实现“以规划定项目、以项目谋预算、以标准控额度”。强化专项资金清理整合，建立目录清单动态调整机制，省级专项

中国财政杂志社

资金由202项压减至159项，压减比例21.3%，有效解决资金分散、碎片化问题，推动资金投向重点领域、关键环节。

强化财力统筹，集中保障重点。坚持钱随事走、以效定资、有保有压、集约高效，全方位盘活存量、统筹增量，最大限度整合各类财力资源，集中力量办大事、保重点、惠民生。强化“四本预算”统筹衔接，综合采取依托预算稳定调节基金支持跨年度预算平衡、顶格调入政府性基金和国有资本经营预算、优先使用单位自有收入、对口援青和东西部协作资金等方式，每年节省和补充财力280亿元以上，带动2024年、2025年总财力逆势增长。建立省委省政府重点事项保障清单，按照“党委定任务、部门谋项目、财政筹资金”模式，优先保障基层“三保”、生态保护、产业“四地”建设、重大基础设施、民生改善等重点任务，确保重大决策部署落地见效。严格落实党政机关过紧日子要求，制定35项负面清单，从严从紧压减非刚性、非重点、非必要支出，2025年省级预算压减不合理支出57.6亿元，把有限财力用在刀刃上。

完善标准体系，提升编制精度。把支出标准作为预算管理的硬约束、硬杠杠，加快打造科学合理、全面覆盖、动态更新、刚性执行的支出标准体系，推动预算管理从“控额度”向“控标准”转变。系统集成7类183项支出标准，形成统一目录清单并嵌入系统，实现按标准编制、审核、控制、监督。细化支出项目分级分类，健全支出标准常态化修订机制。将支出标准管控贯穿项目申报、评审、资金安排全流程，从严管控无依据、超标准列支事项，持续压缩自由裁量空间，夯实预算精细化编制基础，以标准化推动财力配置科学规范、资金使用提质增效。

强化绩效约束，健全闭环管理。坚持绩效管理贯穿预算编制、执行、监督全过程，构建事前评估、事中监控、事后评价、结果运用全链条闭环管理体系，以绩效导向优化资源配置、提升资金效益。出台《青海省预算绩效管理条例》，以法规形式固化绩效管理要求，强化刚性约束。前移绩效关口，将新增重大政策、1000万元及以上项目全部纳入事前绩效评估范围，评估不合格不入库、不安排预算。强化绩效运行监控，定期跟踪项目实施、资金使用、目标完成情况，及时预警、纠偏、整改，确保项目按计划推进、资金按规定使用。做实绩效评价，扩大评价覆盖面，提升评价专业性、客观性、权威性，实现重点领域、重大项目、重要政策评价全覆盖。强化结果刚性运用，将绩效评价结果与部门预算、转移支付、债券额度直接挂钩，近三年累计奖罚资金28.6亿元，树立奖优罚劣鲜明导向，倒逼部门强化管理、提质增效。

推进数字赋能，规范全程运行。加快数字财政建设，以信息化固化改革规则、规范业务流程、提升管理效能，推动预算管理全流程线上运行、全程可控可溯。上线预算编制、预算执行、债务管理、绩效管理、资产管理等23个业务模块，覆盖全省各级5924家预算单位，实现财政核心业务一体化、全覆盖、全贯通。将零基预算规则、支出标准、绩效目标、审核流程、管控要求全部嵌入系统，实现无预算不支出、超预算不支付、不合规不拨付，以技术手段强化刚性约束、堵塞管理漏洞。依托青海数字财政系统开展实时监控、智能预警、动态分析，推动被动监管向主动预警转变，事后检查向事前事中管控转变，及时发现处置预算执行、资金使用、绩效管理中的问题，提升监管及时性、精准性、有效性，以数字化赋能财政科学治理。

## 见成效，财政科学管理水平整体跃升

经过三年攻坚推进、系统实施，青海零基预算改革取得阶段性成效，财政管理理念、管理模式、管理效能实现系统性、整体性跃升，改革红利持续释放，财政运行质效明显改善，科学管理水平显著提升。

部门理财观念实现深刻转变。零基预算改革推动部门理念根本性改变，有效破除基数依赖、固化思维和分配惯性，“先谋事、后排钱，以项目定预算、以绩效配资源”成为普遍共识、自觉行动。各部门各单位思想认识逐步转变，从“争基数、保盘子、要增量”到“谋项目、强管理、提效益”，重谋划、重储备、重前期、重绩效、重节约、重规范的氛围日益浓厚，方式更加科学、行为更加规范、导向更加鲜明，为财政

中国财政杂志社

工作提质增效奠定坚实思想基础。

统筹保障能力显著增强。通过破除壁垒、整合资源、集中财力，财政统筹调度、集中保障能力显著提升，改变了过去资金分散、各自为政、统筹不足的局面。财力可统可分、有保有压、能增能减，集中力量办大事、保重点、惠民生的能力增强。基层“三保”底线全面筑牢，生态保护投入持续加大，产业发展保障精准有力，民生福祉不断增进，重大战略、重点任务、重要领域财力保障更加精准高效，财政调控功能充分发挥，服务高质量发展支撑能力持续提升。

特色实践路径初步形成。立足财力弱、成本高、任务重的特殊省情，经过三年实践探索，青海零基预算改革初步探索形成一套符合高原实际、具有西部特色的实践模式：越是自有财力少，越要加强收入全口径管理，强化预算资源统筹，创立重点事项保障清单，切实增强省委省政府重大战略财力保障；越是依赖中央转移支付，越要提高预算编制精细程度，通过全面取消部门代编预算、建立项目计划预通知机制，推动财政资金预算执行率稳步提升。青海走出了一条欠发达民族地区、生态重点地区以零基预算牵引财政科学管理的特色实践路径，形成应保尽保、应省尽省、有保有压、讲求绩效的预算分配机制，为其他地区提供可借鉴、可参考、可推广的青海经验和青海实践。

责任编辑　廖朝明

## 财政动态

# 广东肇庆：精准赋能　助力大型产业集聚区高质量发展

广东省肇庆市财政局｜于文利

肇庆财政紧扣“制造业当家”战略，统筹财力支持广东省（肇庆）大型产业集聚区基建提速、产业导入、金融赋能、配套短板，推动产业集群加速形成、发展动能持续增强。

坚持筑巢引凤，夯实产业集聚“硬支撑”。一是聚力土地整备，拓产业空间。2022年以来，完成土地收储近5万亩，整备“熟地”超1.5万亩，为产业集群预留充足空间。二是聚力基础配套，强承载能力。2022年以来，安排资金重点投向园区道路、管网等基础设施领域以及用于起步区排涝与水系重大项目前期工作经费，内联外通能力大幅提升。三是聚力载体建设，筑宜业园区。建成百万平方米级标准厂房，成功打造粤桂合作特别试验区高端装备制造产业园、新材料产业园等优质园区，吸引企业“拎包入驻”。

助力产业集聚壮大，激活集群发展“新引擎”。一是支持产业招引集聚。统筹财力支持“筑巢行动”等“制造业当家”系列行动，构建产业投资基金矩阵，对链主企业及上下游配套给予奖补。二是支持产业创新。引导企业加大创新投入。支持高新技术企业认定补助、科技孵化育成体系建设、科创平台体系建设等项目建设。推进职教城建设，推动产学研融合发展。三是财金协同惠企纾困。保障市应急转贷资金高效运作，为企业提供续贷支持。积极发挥市中小企业贷款风险补偿金增信作用。贯彻落实中央及省级财政贷款贴息政策，有效降低企业融资成本。

优化配套服务，打造营商环境“新高地”。一是推动惠企服务精准直达。积极融入“全肇办”财政服务品牌建设，为企业提供优化政策咨询、资金申请、税费减免等涉财事项服务。二是强化要素保障降本增效。高效推进惠企政策兑付，依托全省首个产业集群服务站，集成超300家专业机构资源，确保政策直达快享。完善金融配套，开展“四帮四找”助企行动，帮助企业解决难题。三是强化配套宜业宜居。统筹财力支持学校、医院、人才公寓、商业街区等要素配套建设，提升产城融合水平。四是深化服务改革提升软实力。深化“双容双承诺”直接落地改革，将项目审批时限压缩50%以上。设立大产区特色“园区贷”，创新“基金＋项目”资本招商、场景招商等模式，破解企业前期融资难题，真正实现“园区事园区办、园区事高效办”。

责任编辑　梁冬妮

中国财政杂志社