

# 湖南省人民政府文件

湘政发〔2024〕14号

## 湖南省人民政府

### 关于全面深化零基预算改革的指导意见

各市州、县市区人民政府，省政府各厅委、各直属机构：

为全面贯彻党的二十届三中全会精神，深入落实省委十二届七次全会部署，健全预算管理制度，深化零基预算改革，强化重大战略任务和基本民生财力保障，现提出如下指导意见。

#### 一、改革目标

坚持问题导向、破立并举，按照破基数、破边界、立观念、立事项、立优先序、立标准、立方法、立绩效的原则，从编制2025年预算起，在全省范围内全面深化零基预算改革，到2026

年初步构建有保有压、突出重点、统筹有力、讲求绩效的预算安排机制，强化预算执行刚性约束，切实提升财政政策资金效能，为奋力谱写中国式现代化湖南篇章提供坚实保障。

## 二、重点任务

### （一）改革预算编制方式

1. 制定大事要事保障清单。各级政府要全面清理评估现行支出政策和项目，坚决取消执行到期、无必要实施的政策和项目，整合归并零散碎片、性质相近的政策和项目，调整优化超出财政承受能力、难以落实、效益不高的政策和项目。在此基础上，各级财政部门会同相关部门围绕党中央、国务院和省委、省政府决策部署，制定本级年度大事要事保障清单，明确保障内容、政策标准、实施期限、支出责任等。大事要事保障清单与年度预算同步制定，根据重点工作任务、资金使用绩效和国家有关政策等情况动态调整。

2. 树立以事定钱的预算编制原则。全面打破预算安排和资金分配“基数”，按照“先定事后定钱”的原则，结合年度大事要事保障清单和财力可能，以零为起点编制预算。财政保障能力较强、改革基础较好的地区，可采取“压减总量、调整结构”方式优化预算安排，大力压减非重点非刚性非急需支出，加大重点领域保障力度。

3. 分类确定支出预算编制方法。保基本民生支出预算按照

政策标准、对象数量、支出责任等因素编制。保工资支出预算按照工资支出政策标准和财政供养人数等因素据实编制。保运转支出预算主要采取定员定额方法编制。政府债务还本付息支出预算根据债务余额、利率、到期本金等因素编制。事业发展支出预算以党委、政府决策部署和事业发展目标为导向，根据本级财政可承受能力，量入为出统筹安排。

4. 严明支出预算安排顺序。全面梳理本级可统筹使用的各项财力来源，按以下五级优先序安排支出预算：“三保”支出（保基本民生、保工资、保运转支出），政府债务还本付息支出，年度大事要事保障清单事项支出，部门必须开展的一般性事业发展支出，其他支出。前序支出未足额保障的，不得安排后序支出。根据各类支出特点相应匹配财力来源，确保“三保”支出和地方政府债务付息支出有稳定的经常性财力支撑，防范财政运行风险。

## （二）加强财政资源统筹

5. 加强专项资金统筹。严格控制专项资金数量，新增工作任务所需资金原则上通过既有专项资金解决，一般不新设专项资金。合理确定专项资金规模，根据事业发展需要动态调整，能增能减。推进专项资金深度整合，相关部门每年应会同财政部门，根据年度工作任务目标制定专项资金安排总体方案，明确具体支出方向和金额，报本级人民政府审批，不得按内设机构固化支出

结构，杜绝各管一块“自留田”现象。在落实上级约束性目标任务基础上，部门应将上级转移支付与同领域本级专项资金统筹安排，统一制定资金分配方案，合力支持事业发展。

6. 加强跨部门资金统筹。对党委、政府部署的重大规划、重点工程、重要任务，相关部门要及时提出具体任务清单和资金需求，财政部门牵头制定资金筹措方案，优先通过统筹相关领域专项资金保障，确有不足的通过新增预算保障。对跨级次、跨区域的共同财政事权事项，根据支出责任实行省、市、县分级共担。对分属不同部门但支持方向相近的专项资金，探索建立部门协同联动机制，明确牵头主管部门，推动目标共商、政策共定、项目共管，避免重复投入。

7. 加强单位资金统筹。按照“收入一个笼子、支出一个口子、预算一个盘子”的原则，将部门和单位取得的事业收入、经营收入等各类单位资金全部纳入部门或单位预算管理，未纳入预算管理的不得安排支出。合理安排资金使用顺序，单位资金可以满足部门和单位支出需要时，不得申请新增财政拨款。

### （三）深化配套制度改革

8. 建立健全财政支出标准体系。加快推进财政支出标准建设，构建以基本支出标准、项目支出标准、基本公共服务支出标准、资产管理标准为主体的财政支出标准体系，使支出标准成为预算安排的基础依据。基本支出标准采取人均定额、物均定额、

按比例计提等方法制定。项目支出标准根据行业类别、项目类型分类制定。基本公共服务支出标准根据国家基础标准、公共服务状况、支出成本差异、财政承受能力等因素制定。资产管理标准根据资产配置量、耗用量、更新周期、采购价格等因素制定。支出标准制定应实事求是、量力而行，根据经济社会发展、物价变动和财力变化等因素适时调整。

9. 推进项目全生命周期管理。预算支出全部以项目形式纳入预算项目库，入库项目应具备政策依据、实施期限、绩效目标等要素，未入库项目不得安排预算。各部门作为项目管理主体，要提前研究谋划、常态化开展项目储备，于每年6月30日前启动下年度项目储备工作，加强项目入库、排序、调整、退出全流程管理，对长期未安排预算的项目应定期清理出库，实施进度缓慢、难以达到预期的项目应及时调整，并相应调减或取消预算安排。

10. 实施重大项目预算评审。完善预算评审制度，需申请预算安排的重大项目、技术复杂专业性项目，应事先开展预算评审，具体评审办法由各级财政部门根据实际情况制定。相关部门要及时提供项目资料，并对资料真实性、合规性负责。财政部门要强化事前功能评估，重点审核项目必要性、可行性、完整性和预算合规性、合理性、经济性。项目预算评审结果作为预算安排的重要依据。对虚报数据和资金需求的部门，酌情核减部门预

算。

11. 提升预算绩效管理质效。优化制度设计，将绩效管理嵌入预算编制、执行、监督全过程，做到“政策项目有评估、预算编制有目标、预算执行有监控、预算完成有评价、评价结果有应用”。加强公共服务、转移支付资金、重大投资项目和国有资本资源资产使用等重点领域绩效管理，探索成本预算绩效管理。强化绩效评价结果运用，评价结果作为安排预算、完善政策、改进管理的重要依据。

#### （四）严格规范预算管理

12. 统一预算分配权。将依托行政权力、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。除法律有明确规定外，不得将支出预算安排与财政收支、生产总值的规模或增幅挂钩，不得与专项收入、罚没收入、国有资源（资产）有偿使用收入等非税收入挂钩。合理划分各级政府间财政事权和支出责任，上级不得以考核评比、下达任务、要求配套等任何形式，变相增加下级支出责任。

13. 硬化预算执行约束。将习惯过紧日子作为预算管理长期方针，坚决防止脱离实际乱提要求、乱表态、乱花钱、乱开口子。严格执行经人大批准的预算，非经法定程序不得调整。预算执行中一般性增支需求，原则上通过调整预算结构解决。加强国库暂付款管理，“三保”和债务还本付息等刚性支出压力较大的

市州、县市区，不得新增国库暂付款。

14. 大力盘活存量资金。进一步规范结转结余资金管理，除中央明确要求专款专用的经费和按规定保留的科研经费外，部门人员经费、运转经费等基本支出原则上不予结转；项目支出当年无需使用的可提前收回预算，确有必要的最多办理一次结转；其他结转结余资金全部收回预算。全面清理财政专户，撤销未经财政部批准设置的财政专户，结存资金上缴国库或按规定处置，合规设置的财政专户要定期核对账务，除中央有明确规定外，专户利息和结转一年以上资金（不含收取的学费、保教费等）及时上缴国库。规范开设单位实有资金账户，未按规定备案登记设置的单位实有资金账户视同“小金库”处理，实有资金账户中的沉淀闲置和低效无效的单位资金及时上缴国库。

15. 构建财审联动管理闭环。针对重大财政支出政策、重点项目资金、资金资源密集部门开展重点审计和财会监督，加强财政、园区、平台“三本账”全口径监管，加大监督检查结果运用力度，强化监督结果与制度建设、预算安排、财政资金和新增债务限额分配挂钩，构建指标共商、信息共享、成果共用、整改共促的管理闭环，切实严肃财经纪律。

### 三、组织保障

各级各部门要提高思想认识，把深化零基预算改革作为深化财税体制改革的重要内容，以改革创新精神和动真碰硬勇气狠抓

改革措施落实。省、市、县三级建立深化零基预算改革工作机制，负责研究改革相关重大事项，协调解决改革中遇到的突出困难和问题。财政部门牵头深化零基预算改革工作，加强对相关部门的工作指导，健全完善配套制度，将相关制度嵌入预算管理一体化系统，实现业务流、资金流、信息流贯通融合。其他部门作为零基预算实施主体，要切实转变预算编制和执行理念，加强内部统筹协调，确保改革取得实效。



(此件主动公开)

---

抄送：省委各部门，省军区。

省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省监委，省高级人民法院，省人民检察院。

各民主党派省委会。

---

湖南省人民政府办公厅

2024年11月19日印发

