

藏政发〔2025〕13号

## **西藏自治区人民政府关于 系统推进零基预算改革 构建“2+1” 现代财政综合管理体系的指导意见**

各地(市)行署(人民政府),自治区各委、办、厅、局:

为深入贯彻党的二十大和二十届历次全会精神,全面贯彻区党委十届六次全会决策部署,进一步深化预算管理制度改革,加快健全适应社会主义现代化新西藏要求的现代财政制度,根据《中华人民共和国预算法》《中华人民共和国预算法实施条例》以及《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》(国发〔2021〕5号)有关规定,结合我区实际,提出以下指导意见。

## 一、改革目标

零基预算是指年度预算不受以往预算安排和收支水平的影响,所有的预算支出均以零点为基础,从实际需要出发,逐项审核各项支出的必要性、合理性以及开支标准,结合财力状况、轻重缓急、实际需求和绩效情况等,在综合平衡的基础上科学编制和执行预算的方法。实施零基预算改革,必须从根本上打破基数概念和支出固化格局,系统协同推进预算编制改进、预算执行约束、财政资源统筹等措施,最大限度提高财政资金使用效益。

结合我区实际,拟用四年时间系统推进零基预算改革,初步构建以绩效为导向、以零基为方法、以信息化为支撑的“2+1”现代财政综合管理体系和先谋事后排钱、集中财力办大事的预算安排机制,全面提高财政管理科学化、标准化、规范化水平,切实提升财政政策资金效能,为社会主义现代化新西藏建设提供坚实保障。

## 二、主要措施

### (一)改进预算编制方式。

1. 建立年度重点保障事项清单机制。财政部门会同相关部门围绕党中央、国务院及自治区党委、政府决策部署,编制具有战略性、全局性、基础性的公共服务、重点建设、产业扶持三类年度重点保障事项清单,明确保障内容、政策标准、实施期限、支出责任等。重点保障事项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,确保符合实际、科学有效。

2. 建立先谋事后排钱、集中财力办大事的预算安排机制。打破预算安排和资金分配“基数”，按照“先谋事后排钱”的原则，结合支出政策、支出事项和财力可能等，以零为起点编制预算。完善预算编审模式，既自下而上层层梳理项目需求，在立项目标、政策依据、资金测算等要素方面做足申报准备；又着眼实际，自上而下强化财力统筹和项目预算匹配，增强对重大决策部署和战略任务的财政保障能力。

3. 分类规范本级预算编制。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。事业发展支出预算根据目标任务、支出标准、项目绩效、财力可能等编制。

4. 完善对下转移支付管理。持续推进自治区与市县财政事权和支出责任划分改革，明确各级财政支出的责任主体与范围边界。完善西藏特色转移支付体系，在遵循中央统一原则要求的前提下，结合西藏实际情况，确定中央级转移支付在我区的具体政策办法，规范自治区级转移支付。自治区对下转移支付分配主要采取因素法分配，探索部门随预算同步下达重点任务清单机制，严格控制项目法分配。完善转移支付提前试算机制，大幅缩短转移支付下达时间，为基层加快使用财政资金创造有利条件。市县在年度预算执行中向自治区反映的特殊困难，应满足合法合规、具备必要前置

性条件且通过自治区已安排的转移支付难以调剂解决等前提，自治区主要通过增加可用财力予以支持，不对应到具体事项。

5. 严格落实预算排序要求。年度预算原则上按“保基本民生、保工资、保运转”支出、地方政府债券还本付息支出、年度重点保障事项清单确定的支出、部门必须开展的一般事业发展支出和其他支出等顺序安排。

## （二）硬化预算执行约束。

1. 严格法定预算执行。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优先从部门既定年度预算中调剂解决。将过紧日子作为预算管理长期坚持的方针，严控“三公”经费和差旅费、会议费、培训费等一般性支出，对违规列支的依法依规严肃处理。建立加快财政预算执行进度常态化机制。

2. 严格增支政策管理。未按预算管理规定履行审批程序，不得在政策办法、会议纪要等文件中对财政经费作出新增设立、提标扩面、增加额度等规定，不得将预算安排与财政收支增幅、生产总值或其他经济社会指标挂钩。严禁出台溯及以前年度的增支政策。

3. 严格存量资金管理。落实部门结转结余资金定期清理制度，除按规定留用外，一律收回预算统筹。对不足两年的结转资金，财政部门可按规定收回统筹用于其他亟须领域；预计难以支出或因情况变化不需按原用途使用的当年预算资金，应按规定交回

财政统筹安排。加大实有资金账户监管和清理力度,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。

### (三)推进财政资源统筹。

1. 统筹整合政府支出来源。根据各类支出特点相应匹配财力来源。公共服务等经常性支出主要通过税收收入和转移支付等相对稳定财力支撑。公益项目等建设性支出除自身财力和上级转移支付外,在严格防范地方隐性债务风险、符合使用条件的前提下,统筹用好地方政府债券等资金,撬动社会资本投入。产业发展等支出除必要的财政直接投入外,更多通过政府投资基金、融资贴息等多种方式撬动金融和社会资本投入。

2. 统筹整合财政支出政策。对本级出台的长期存续、效益不高、交叉重叠的支出政策进行梳理,提出分类处置意见,按规定进行清理。加大专项资金的清理整合力度,对目标接近、资金投入方向类同、资金管理方式相近的专项资金加大整合归并力度,探索设立科技、信息化等跨部门大专项资金。完善事业单位财政补助体制,对有事业收入、经营收入的单位,将固定补助比例等做法调整为按支出事项、支出标准、自有收入等安排财政补助。

3. 统筹整合预算分配权。突出“大财政、大预算、大资产”理念,严格执行“人大审批、政府主导、财政分配、部门实施”的预算分配机制,做到“预算一个盘子、收入一个笼子、支出一个口子”。部门所有预算支出全部通过预算编审程序进行审核安排,不得与征

收的行政事业性收费、罚没收入、国有资源(资产)有偿使用收入等非税收入挂钩。除法律法规或国家另有规定外,严禁部门(单位)横向间和上下级间拨款,所有财政预算资金拨付事项必须依法依规按程序通过各级财政部门办理。

#### (四)深化配套制度改革。

1. 加快标准体系建设。统筹推进财政支出标准建设,动态完善基本支出标准,逐步建立满足现阶段合理需求、符合地方财力水平的项目支出标准体系。积极推进通用标准、专用标准制定工作,鼓励部门制定内部标准。严格民生项目支出标准评估论证,优先保障国家、自治区级标准的实施,对达到国家、自治区级标准要求的,不得随意提标扩面,做到与地方财力水平和经济发展水平相匹配。

2. 推进预算绩效管理提质增效。将绩效管理嵌入预算编制、执行、监督全过程。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,将评价结果作为安排预算、完善政策、改进管理的重要依据。完善年度预算安排与人大审查、巡视巡察、审计监督、财会监督等发现问题及预算执行情况等挂钩机制,对上一年度支出进度为零且无正当理由的项目,原则上不予安排预算;对执行中存在问题的项目,应经评估后及时暂停,按程序调整预算。

3. 加强信息化支撑。依托预算管理一体化系统,推进预算编



制科学化、精细化,逐步完善预算评审机制,实施项目全生命周期管理,以系统控制落实“先有项目、后有预算”。硬化预算约束,实现预算编制与预算执行上下联动、全面衔接,提高单位预算编制质量,从源头管住、管好预算。强化执行监管,实现预警提示、自查自纠、抽查核实、督促整改等环节全程线上闭环管理。强化系统数据应用,充分发挥预算管理一体化系统在服务重大决策部署、助力财政资金提质增效方面的作用。

### 三、改革步骤

自治区零基预算改革试点分级错落推进,区市县三级循序渐进、逐步下沉,每级花两年时间完成改革,通过四年时间实现区市县三级所有预算单位全覆盖。

具体步骤:2025年,自治区本级按照“管理基础扎实、涉及改革重点”的原则,选取自治区党委办公厅、人大常委会办公厅、政府办公厅、政协办公厅、发展改革委、教育厅、科技厅、经济和信息化厅、民政厅、财政厅、人力资源社会保障厅、自然资源厅、住房城乡建设厅、交通运输厅、农业农村厅、商务厅、文化和旅游厅、卫生健康委、审计厅、林草局、能源局、投资促进局、地勘局23家部门试点系统推进零基预算,其他预算单位试点编制年度重点保障事项清单等重点改革举措。2026年,自治区本级系统推进零基预算,七地(市)本级、10个直管县(市)参照上一年度自治区本级做法开展试点。2027年,七地(市)本级、10个直管县(市)系统推进零基预算,其余64个县(区)参照上一年度上级地(市)做法开展试点。

2028 年,其余 64 个县(区)系统推进零基预算。

各地(市)、各部门要充分认识深化零基预算改革的重要意义,坚持以区带市、以市带县、以部门带所属单位,不断巩固深化区市县统筹协调、上下联动、部门协同的工作机制,确保深化零基预算改革各项举措落地见效。各级财政部门作为零基预算改革牵头部门,要统筹抓好改革任务落实,加强督促指导。各级预算部门作为零基预算改革实施主体,要认真落实主体责任,加强跨层级、跨部门工作协同,优化创新财政资金分配和使用方式,推动部门内部预算管理与改革要求相衔接。要及时总结提炼典型经验做法,加大宣传培训力度,营造良好的改革氛围。

2025 年 12 月 1 日

(此件公开发布)

---

抄送:区党委各部门,西藏军区,武警西藏总队。  
区人大常委会办公厅,区政协办公厅,区监委,区高法院,区检察院。

---

西藏自治区人民政府办公厅秘书处

2025 年 12 月 1 日印发

