

预算绩效管理在零基预算改革中的作用探析

四川省财政学会 | 孙文平

党的二十届三中全会明确提出“深化零基预算改革”，为深化预算管理指明了方向。零基预算概念的出现和实践探索历经久远，不断被丰富完善。在当前财政面临新机遇和新挑战的背景下，如何结合实践更好地认识零基预算的内涵、找到深化改革的着力点，本文谈几点初浅认识。

对零基预算改革的几点认识

第一，零基预算旨在运用“零基”理念，着力改变资金分配固化僵化格局。《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》指出，“坚持量入为出原则，积极运用零基预算理念，打破支出固化僵化格局，合理确定支出预算规模……”创设“零基预算”理念，“初心”就是摒弃对过去预算项目和资金测算安排的路径依赖和“历史包袱”，立足于下阶段目标任务和实际需求，以“零”为基点，逐项审查项目必要性、预算内容和支出标准等，结合财力状况综合平衡后测定预算。因此，它更多体现的是一种管理理念、决策导向、方法思路，强化预算分配不应墨守陈规、固化僵化的观念共识，推动打破基数依赖，优化支出结构，健全预算可增可减机制，加强财政统筹能力，提升资源配置效率和使

用效益。

第二，零基预算改革没有固定“套路”，是多维方法和工具的集成。目前，零基预算尚没有产生一套相对固定成熟、惟其独用的方法体系，各地实践探索中较常见的是强化资金统筹、开展评估审查、建立支出标准、项目优先排序等。然而这些方法并非零基预算专属独创，即使没有零基预算定义，也在予以运用。故以为，零基预算没有统一固定的模式和套路，需在现有预算绩效管理、项目库管理、项目评估、预算评审、支出标准体系等基础上，不断完善、不断优化、不断丰富，因地制宜，围绕“零基”理念和目标打出“组合拳”。

第三，“基数”不等于“基础数据”，打破“基数”并不意味着脱离“基础数据”。“基数”内涵更接近“基准”，重在强调固化的“定量”，而“零基”就是要把“定量”转为“变量”，这种转变则必须依靠大量“基础数据”支撑。各级各部门的职能职责、事业发展、工作内容等具有延续性和相对稳定性，现有预算体系经过长期实践探索、优化完善，体现了一定规律性，做到了整体协调和平衡，具有较高参考价值。在研判当下需求、未来趋势和审查预算方案时，不可能臆想推断，必然会参考

既有基础数据，结合实际需求、财力状况、发展变化等进行统计分析，去伪存真、比较推演，不断精确、综合平衡，从而做到心中有数、决策可信，增减适度、说服有力。

预算绩效管理是零基预算改革的重要支撑

财政部部长蓝佛安指出：“收入上加强财政资源统筹，支出上深化零基预算改革，管理上更加突出绩效导向。”预算绩效管理和零基预算改革有机联系、相辅相成。

第一，预算绩效管理为零基预算改革奠定了认识和环境基础。

一是形成理念认同。随着建立健全全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系，谈绩论效、拿绩效说事、绩效同预算挂钩等，已成为各级各部门以及社会公众广泛共识，用绩效管理打破“基数”的理念愈发深入人心，改变资金分配固化格局的阻力明显降低。

二是完善制度保障。党的十九大、二十大对实施预算绩效管理作出了持续部署，《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》作出了顶层设计，各级各部门相应建立健全实施意见、工作方案、业务规范、操作细则、挂钩方式、激励约束、问效问责等制度机

制,为树牢绩效理念、转变预算管理方式、有效整合财政资源提供了制度保障。

三是构建协作机制。目前,我国已基本建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系。在中央、省、市、县、乡之间,各级财政同人大、审计、主管部门之间,部门内部财务同业务之间,行业系统上级同下级单位之间,基本建立了绩效管理协作监督机制。各级人大持续强化对预算绩效审查监督,政府将预算绩效作为目标管理重要指标,审计部门加强审计监督,绩效信息公开力度不断加大,社会公众愈发关注财政资金绩效,形成了对预算分配合理性、使用有效性的监管合力。

第二,预算绩效管理为零基预算改革奠定了业务和技术基础。

一是事前绩效评估使项目取舍有“抓手”。新设政策、项目入库之前结合预算评审、项目审批等,对其立项必要性、投入经济性、实施方案可行性等充分论证,得出该不该设立、财政能不能承受、预期绩效目标是什么、实现目标需匹配多少预算等结论,评估结果作为申请预算必备要件,可避免“拍脑袋决策”,使项目取舍有依有据。

二是设置绩效目标使预算安排有“尺度”。全面设置绩效目标,并作为预算安排的前置条件。绩效目标与预算同步设置、同步审批、同步下达、同步公开。通过设置和审核绩效目标,既确保工作有的放矢,又促使预算与工作目标任务相匹配,二者相互衔接相互制约,预算

随着目标任务和条件环境的变化而变化,可增可减。

三是绩效运行监控使预算执行有“校正”。年初预算可能做不到完全精准,通过动态跟踪绩效目标实现程度和预算执行进度,反映工作任务实现状况,针对性地纠错纠偏,对闲置沉淀资金该收回回收、该调整调整、该统筹统筹,动态管理,既可提高资金使用效益,又促使执行和决算数据更加真实可靠,为下一年度更加精准编制预算提供了参考。

四是绩效评价使改变预算基数有“底气”。作为预算执行事后环节,通过回头看,以事实为依据、以结果为佐证、以数据为支撑来衡量研判预算执行效果,围应预期绩效目标的实现情况,分析取得成效和存在问题的原因,提出政策和项目何去何从、预算增减的建议意见,为后续科学合理安排提供支撑。

五是绩效结果应用使“零基”理念有“落地”。实践中,各地各部门大胆探索,建立了绩效结果同政策调整、改进管理,以及同部门预算、专项预算、对下转移支付等挂钩的多维应用机制,促使财政资源整合,提高资源配置效率。

与此同时,绩效管理建立指标和标准体系,完善项目库管理,植入成本效益分析法、标杆法、比较法、因素分析法,融入预算管理一体化平台等,为零基预算提供了技术支持。

第三,预算绩效管理为零基预算改革奠定了人力和智力基础。

一是财政和财务系统工作人员。各级各部门加强预算绩效管理力量,充实绩效管理人员。随着培训宣传和学习实践深入,绩效管理的影响力持续扩大,从财政部门到主管部门到基层单位,从财政人员到财务人员再到业务人员等,对绩效理念、制度、方法掌握更加牢固。

二是高校和科研院所学术人员。绩效研究方兴未艾,一些高校和科研机构以及专家学者积极参与绩效研究和工作实践中。有的高校为本科生、研究生开设绩效管理课程;有的院校设立预算绩效管理研究中心,开设财政支出绩效管理专业;有的高校团队多次参与绩效评价等,使理论和实践相互融合和促进。

三是社会第三方机构从业人员。随着绩效管理深入推进,一大批咨询机构、研究机构介入绩效评价业务,会计师事务所、资产评估事务所等也加快承接绩效业务,并从参与事后评价逐渐向全过程绩效管理拓展,已成为各级各部门深化绩效管理的一支不可或缺的力量。

深化零基预算改革的几点建议

第一,筑牢预算绩效管理“阵地”,为零基预算改革夯基垒土。零基预算改革需要充分吸收现有预算管理好的方式方法和有效经验,不断扩展、创新、优化、集成。实践证明,全过程预算绩效管理体系已是一套较为有效且日趋成熟的管理方法,是零基预算改革“组合拳”的重要抓手之一。不断深化绩效管理,

把全过程绩效管理做深做实、提质增效，夯实零基预算改革这一重要“阵地”，尤其是提升绩效目标的科学性精准性、绩效监控的及时性有效性、绩效评价评估的客观性权威性、绩效结果应用的约束性激励性。

第二，围绕零基预算改革“初心”，加强方法举措的协同集成。零基预算改革需从制度机制上革除支出政策固化、项目设置固化、资金安排固化、相关利益固化等痼疾。因此在改革中，应本着一切有利于改变原有格局、打破藩篱的方式方法

都可为之所用的观点立场，从多方面多层次多维度思考谋划。持续加强绩效管理、财会监督、明晰支出责任、项目分类、清理规范专项、绩效指标和支出标准建设、大数据应用等的衔接融合，跳出资金看预算，跳出预算看预算，跳出财政看预算，以系统观念综合施策，不因循守旧、不墨守成规，勇于创新、大胆尝试。

第三，通过激励约束机制“赋能”，撬动各方融入改革内驱力。零基预算改革涉及对象不仅是财政和部门之间的资金关系和分割模式，

也涉及上下级财政、部门与下属单位等，横向纵向、自上而下、自下而上都牵涉事权和支出责任、项目和预算的重新梳理配置，改革目标必须是全方位的。故而，实现改革目标需从政府层面谋篇布局，财政部门组织推动，主管部门主动作为，基层单位参与响应。完善权责划分、问效问责、奖勤罚懒等激励约束机制，有效提升各方积极性能动性，并凝聚人大、审计、社会公众等改革合力。□

责任编辑 梁冬妮

财政动态

广西象州：以党建引领财政事业发展

广西壮族自治区象州县财政局 | 韦恒

2024年以来，广西壮族自治区象州县财政局深入学习贯彻习近平总书记关于党的建设的重要思想，认真落实党建主体责任，强化主业主责意识，为坚持和加强党对财政工作的全面领导、更好履行财政职责提供坚强保证。

紧扣“一条主线”，全面完成财政主责工作任务。一是坚持树立全县“一盘棋”思想，加强财政经济运行监测分析，强化组织收入，培植财源税源，抓好财税收入征管，确保财税收入应收尽收。强化非税收入征缴入库。持续优化支出结构，破解财政收支矛盾，切实增强财政可持续性。二是牢固树立“项目为王”理念，积极与项目主管部门沟通衔接，做好项目前期准备工作，最大限度减少沉淀资金。

突出“三个结合”，着力打造财政工作监管特色。一是与审计整改相结合。坚持目标导向、问题导向、结果导向，强化责任担当，将审计整改落实作为完善财政制度、推动财政工作的重要抓手，把问题整改与巩固提升工作有机结合起来。二是与财会监督相结合。聚焦主责主业，压紧压实财会监督主体责任，灵活运用“互联网+监管”，依托直达资金监控系统等系统，动态跟踪资金下达、拨付、管理和使用全过程。定期调度财政运

行情况，重点关注和监控收支矛盾、债务风险、暂付款规模、库款保障水平等情况。三是与财政评审管理相结合。坚持把加强财政投资评审管理作为有效推进政府投资项目进度、保障工程项目质量和提高财政资金使用效益的重要抓手，在规范制度、优化服务、强化监督、提高效能上下功夫。

抓好“三项工作”，大力优化财政资金支出结构。一是抓好压减支出工作。严格落实“三公”经费、会议费和培训费预算安排只减不增要求，大力压减一般性支出，严控新增刚性支出。深挖节支潜力，努力降低行政运行成本，健全节约型财政保障机制。紧紧围绕人民群众最关心最直接最现实的利益问题，持续加大民生投入。二是抓好盘活存量工作。加强国有资产管理运营，有效盘活国有闲置资产，确保国有资产保值增值。对全县行政事业单位资产资源开展专项清查核实，并有针对性地实地走访核实低效闲置资产资源。三是抓好预算绩效工作。将绩效管理同业务工作紧密结合，加强对预算部门的督促指导。健全县级财政项目资金绩效评价指标体系，实施“优进、劣退”动态调整机制，提升财政资金使用效益。□

责任编辑 梁冬妮