

浙江绍兴：深化零基预算改革的绍兴实践

——专访浙江省绍兴市财政局党委书记、局长金水法

本刊记者 | 张蕊 陆安平 特约通讯员 | 张莹

党的二十届三中全会强调“深化零基预算改革”，2025年政府工作报告就“支持地方深化零基预算改革”再作强调，为当前财政改革发展和科学管理进一步明确了方向。近年来，浙江省绍兴市以零基预算改革为抓手，创新构建“强统筹、破基数、重标准、提绩效”的预算管理新格局，实行全口径收支统管、零基数项目核定、标准化预算编审、全过程绩效监管，有效提升财政资源配置效率和资金使用效益，为地方财政的稳健运行和可持续发展注入强劲动能。近日，《中国财政》记者对浙江省绍兴市财政局党委书记、局长金水法进行了专访。

《中国财政》：绍兴在推进零基预算改革中，有哪些创新举措和实效？

金水法：在财政收支紧平衡常

态化的背景下，我们出台了《深化零基预算管理制度改革方案》，对现有的财政支出格局进行系统性重构，重点突破基数依赖、政策固化、项目延续三大瓶颈，探索形成零基预算管理“四条路径”实践模式，为全省改革提供绍兴方案。

（一）全口径收支统管，深化“三统筹”格局。以“大统筹”为引领，构建全口径预算管理体系。收入全统筹，将市级单位事业收入、经营收入等各类收入全部纳入预算管理，2025年统编预算72.8亿元，较上年增长13.4%，实现资金“应统尽统”。支出优统筹，实行分类分档管控，优先使用单位存量资金和收入，2025年统筹盘活存量资金1059万元，形成“存量优先、增量补充”的支出格局。“四资”强统筹，在统筹预算资金的基础上，推进资产保值增值、资本功能放大、资源集约利用，“四资”联动增强财政保障能力。

（二）零基数项目核定，落实“三清理”要求。以“零基数”为准，严格落实“先谋事、再排钱”原则。清理现行政策，对上一轮集中财力办大事政策开展绩效评估，取消19项无效政策、调整优化9项低效政策，使政策更聚焦、更精准、更有针对性。清理现有项目，建立五级预算保障机制，优先保障“三保”、政府债券还本付息等刚性支出，重点保障市委市政府的决策部署落地见效。清理一般性支出，全面梳理“三公”经费、会议培训等13个方面119项负面清单，大力压减非刚性、非重点项目预算，从严从紧控制节庆、展会、论坛活动规模和经费支出。

（三）标准化预算编审，强化“三体系”支撑。以“标准+”为依据，提升预算管理规范化、精细化水平。在既有12类360项支出标准基础上，2025年修订节庆展会论坛及重大活

动支出标准,新增宣传视频制作费等标准。前置审批、业务审核、绩效审核、预算汇审“四审联动”,并根据审核结果下达预算控制数,严把预算编制关。自主开发“支出标准AI助手”,根据业务场景匹配开支标准、提供执行建议、预警违规支出,打造智慧预算管理新范式。

(四)全过程绩效监管,建立“三挂钩”机制。以“绩效化”为导向,健全花钱必问效、无效必问责的管理机制。执行进度挂钩,对预算执行率低于时序进度、预算调整率排名靠后的部门,相应提高一般性支出压减比例。绩效评估挂钩,实行“事前评估+目标审核+项目评价+整体评价”全周期绩效管理,评价结果与预算安排挂钩。审计整改挂钩,针对审计发现的资金使用效益不高、经费列支不规范等问题,分类压减部门项目预算。

通过深化零基预算改革,绍兴市实现了预算管理从基数依赖向标准导向转变,从事后控制向源头约束转变,从经验判断向数智驱动转变,把有限的财力聚焦到发展重点和民生急需领域。

《中国财政》:项目支出标准体系建设是零基预算改革的重要部分,请问绍兴在这方面有哪些经验做法?

金水法:近年来,我们大力推进预算支出标准体系建设,建成“边界清晰、科学全面、动态调整”的标准体系,将其作为预算编制的重要依据,有效破解传统预算编制中标

准不统一、管理碎片化等问题,为深化零基预算改革夯实基础。

(一)建立全覆盖架构。推动支出标准体系提质扩面,标准数量从最初的65项基本支出、54项项目支出,拓展至12类360项,覆盖日常公用、资产配置等部门运转标准,涵盖教育、医疗、卫生等民生领域标准,规范学校、医院、老旧小区改造等城市建设标准。同时,填补课题规划、节庆展会等经费标准空白,实现“分领域、跨层次、多维度”的标准全覆盖。

(二)实行闭环式管理。构建标准制定、应用、反馈的闭环管理,通过调研测算科学制定标准,嵌入预算管理一体化系统,按照“标准×工作量”精准管控支出,并建立动态调整机制,适时优化劳务费、咨询费等17项高频支出标准,制定修订7大类22项节庆展会标准,压减非必要支出超15%,成为落实过紧日子要求的标杆实践。

(三)搭建场景化应用。按照业务类型、实施场景分类分档设定区间标准,打破传统“一刀切”模式。以广告宣传为例,按“广告片拍摄、公众号定制、宣传册设计”细分业务类型,再按制作档次、传播媒介、举办地等设置标准,形成“一类一策”,既赋予预算单位在合理区间内的自主测算权,又通过标准设限实行刚性约束,达到规范管理与灵活适配的动态平衡。

(四)打造智能化平台。2025年,创新实践“AI+财政”智能应用场景,自主研发“绍兴小财神——

预算支出标准AI助手”,将现有的12类360项支出标准接入智能模块,根据业务场景推荐适用标准,提供执行建议,识别提醒超标支出,形成“智能问答——自动匹配——风险预警——动态优化”的数字化标准体系,打造预算管理“智慧大脑”。

《中国财政》:绍兴作为浙江省盘活存量资产扩大有效投资试点城市,通过强化财政资源统筹,为零基预算改革提供了有力支撑,请问有哪些举措和成效?

金水法:2022年以来,绍兴财政牵头推进盘活存量扩大有效投资省级试点工作,截至目前,全市累计编报存量资产盘活项目107个,总计划盘活金额1094亿元,已实质性盘活项目69个、金额760亿元,规模居全省前列。

一是摸清底数,挖掘资产潜能。建立国有资产池,制定《绍兴市国有资产池建设管理方案》,明确入池标准、在池管理和出池路径,实现行政事业单位资产和国有企业资产“一体化”管理,目前已厘清首批“可入池资产”4360处,总账面价值1559亿元。打好资产重组拳,针对规模小、管理散的资产,推进商业办公物业跨主体整合、涉水基础设施跨区域整合、保障性租赁住房跨层级整合。研发盘活智能体,探索实践“AI+资产盘活”,智能分析评估资产价值,测算潜在盈亏收益,匹配最佳盘活路径,为资产盘活提供数字化决策支持。

二是优化确权,提升资产价值。

解决资产确权难题，建立“权属单位、使用单位、收益单位”三方责任清单，明晰产权关系，明确操作路径，优化国有企业的资产结构。开辟确权“绿色通道”，针对历史资料缺失、房地信息不一致、产权主体不明、未完成竣工验收等问题资产，实行容缺受理，最大限度简化审批流程，将权证办理周期压缩70%以上。规范房产出租管理，制定《绍兴市市级行政事业单位房产出租管理办法》，严格审批程序、合同履行、备案管理等流程，确保国有资产保值增值。

三是梯度培育，畅通盘活路径。分类施策推进资产盘活，对权属清晰、收益稳定的资产，推行证券化等金融盘活；对市场化程度高、价值大的资产，采用经营权交易、收并购等方式；对未确权资产，加快办证后市场化融资。构建REITs梯度培育机制，形成公募REITs、私募REITs、CMBN、CMBS、CB等21种盘活模式，打通“投融建管退”全链条，形成存量带动增量的良性循环。2024年，推动发行全国首单水利基础设施REITs，绍兴原水水利REIT和中国轻纺城CB两个项目入选全国盘活资产典型案例。

《中国财政》：绍兴对下一步推进零基预算改革有什么打算？

金水法：我们将持续推动零基预算向更深层次迈进，围绕资源统筹、标准迭代、风险防控等方面，全面推进预算管理方式创新、预算编制方法改革，更加精准高效地分配



浙江省绍兴市财政局供图

财政资金，更加贴合实际地优化支出结构，将有限的财政资源集中到重点领域和关键环节。

一是突出系统集成，构建全域统筹新格局。坚持全市“一盘棋”理念，建立跨部门“四资”协同盘活机制，开展国有存量资产、资金、资源普查摸底工作，建立动态更新的盘活项目储备库，同时，接入人工智能大模型，测算潜在收益，研判盘活路径，指导产业植入，进一步激活潜能、盘活存量、创造增量。重塑优化财政政策保障体系，及时评估和完善政策举措，对社会关注度高、资金规模大的政策和项目开展重点绩效评价，集成政策提升绩效，实现“用最少的钱干最多的事”。

二是突出数字赋能，打造标准建设新范式。因地制宜构建“全域域、多层次”支出标准矩阵，推进标准与预算编审系统深度融合，以预算管理一体化系统为基础，综合运用“绍兴小财神——支出标准AI助手”，全面提升标准应用的精准性和

便捷性。建立“双循环”标准动态调整机制，对内定期开展标准执行效能“回头看”，结合绩效评价结果实施动态校准；对外构建标准共建体系，联动行业主管部门、智库研究院等，及时吸纳新技术、新业态、新模式下的成本参数，确保支出标准与经济社会发展同频共振。

三是突出风险防控，健全预算管理新机制。探索构建“事前评估——事中监控——事后评价”的全周期财政承受能力评估机制，对新增重大政策、民生项目、政府投资项目等重点领域，严格实施财政承受能力论证，同步评估跨周期支出责任，防范中长期财政风险。健全财政预算分级保障机制，根据财力情况对预算项目实施分级标签管理，动态调整支出预算与预算保障级次，必要时按分级控制支付。将财政承受能力评估与“三保”、债务、社保等风险防控相结合，建立跨部门协同评估机制，确保预算安排既“积极有为”又“量力而行”。□