

# 深化零基预算改革 提升财治理效能

湖北省襄阳市财政局 | 马善记

**摘要：**零基预算改革作为一项具有深远影响的系统性变革，正日益成为优化财政资源配置、提升财治理效能的核心举措。在财政收支矛盾凸显、经济社会发展需求不断变化的背景下，稳步推进零基预算改革对于推动财政管理的系统化、精细化、标准化、法治化，实现国家治理体系和治理能力现代化，具有不可替代的重要意义。

**关键词：**零基预算；财治理效能；财政管理

**中图分类号：**F812

党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》强调，要“深化零基预算改革”，这为新时代财税体制改革指明了关键方向。零基预算改革，作为一项具有深远影响的系统性变革，正日益成为优化财政资源配置、提升财治理效能的核心举措。在财政收支矛盾日益凸显、经济社会发展需求不断变化的背景下，稳步推进零基预算改革对于推动财政管理的系统化、精细化、标准化、法治化，实现国家治理体系和治理能力现代化，具有不可替代的重要意义。

## 稳步推进零基预算改革

(一) 稳步推进零基预算改革，是适应经济社会发展新需求、完善现代财政制度的需要。随着经济社会的快速发展，传统预算模式的局限性愈发明显。在经济增速换挡、产业结构深度调整、社会民生需求

持续升级的大背景下，以历史数据为基础的增量预算模式，难以精准匹配资源与实际需求，容易导致资源错配和浪费。零基预算改革以零为起点，全面考量各部门、各项目的需求与绩效目标，能够更加灵活、高效地响应经济社会发展的动态变化，确保财政资金精准投向关键领域和重点项目，为经济高质量发展和社会民生改善提供坚实保障。

现代财政制度强调科学性、规范性与可持续性，而传统预算模式往往以上一年度的预算执行情况为基础，简单地进行增量或减量调整，这种方式易导致预算固化，无法适应经济社会快速变化的需求。零基预算打破了这一传统思维定式，要求对每个预算项目都重新进行全面评估和审核，从零开始编制预算，有利于构建起科学合理、规范透明、可持续的现代财政制度体系，提升财治理能力现代化水平。

(二) 稳步推进零基预算改革，是优化财政资源配置、提高财政资金使用效率的需要。财政资源的稀缺性决定了其必须得到高效配置。零基预算改革打破了支出固化格局，通过对所有支出项目进行重新评估和排序，能够有效淘汰低效、无效项目，将有限的财政资金集中投入到具有较高经济效益和社会效益的领域。这不仅有助于提高财政资金的整体使用效率，还能引导资源向战略性新兴产业、科技创新、乡村振兴等国家战略重点领域集聚，推动经济结构优化升级，实现财政资源配置与国家发展战略的深度融合。

零基预算将预算编制与项目绩效紧密结合，要求对每个项目的预期产出和效益进行明确设定，并在预算执行过程中进行跟踪和评价。这种方式促使各预算单位更加关注项目的实际效果，以结果为导向优化资源配置。通过对项目效益的评



估，可及时发现资金使用过程中的问题，调整资金投向，将资金从低效项目转移到高效项目，从而提高财政资金的整体使用效率，实现财政资源的最优配置，使有限的财政资金发挥最大的经济和社会效益。

(三)稳步推进零基预算改革，是硬化预算约束、推进财政科学管理的需要。在传统预算模式下，由于基数的存在，一些预算单位形成了“基数+增长”的惯性思维，预算调整较为随意，预算约束软化。零基预算取消了基数概念，所有预算项目都需重新接受审核，这就要求预算编制必须严谨、细致，充分考虑各种可能的情况。一旦预算确定，其严肃性和权威性得到强化，预算执行过程中的调整将面临更为严格的审批程序。这种机制促使各预算单位更加重视预算编制的准确性和科学性，增强预算执行的刚性约束，减少预算执行过程中的“跑冒滴漏”现象，确保财政资金按照既定目标规范使用。

科学的财政管理要求预算编制基于准确的信息和合理的规划。零基预算促使各预算单位深入分析自身业务活动的必要性、可行性以及预期效益，对各项收支进行详细论证和预测。通过全面梳理业务活动，能有效避免预算编制的盲目性和随意性，减少不合理的支出项目，使预算更加符合实际工作需要。同时，零基预算以项目为导向，对项目的成本效益进行严格分析，有助于优化资源配置，将有限的财政资金集中投向效益高、发展急需的领域，

实现财政资金的高效利用，推动财政管理从粗放型向精细化、科学化转变。

(四)稳步推进零基预算改革，是贯彻落实过紧日子要求、提升财政透明度和公信力的需要。当前，经济发展面临诸多不确定性，财政收支矛盾日益突出。零基预算改革有助于树立过紧日子的思想，从源头上控制财政支出规模。通过对每个预算项目进行重新评估，剔除那些不必要、不合理的支出项目，压缩低效、重复的开支。各预算单位在编制预算时，需更加审慎地考虑资金的使用方向和效益，避免铺张浪费，真正把钱花在刀刃上。这不仅有助于缓解财政收支压力，还能营造勤俭节约的财政氛围，促进全社会形成节约资源、合理消费的良好风尚。

零基预算要求对每一项支出的必要性、合理性和效益性进行详细论证和公开披露，这一过程显著增强了预算编制和执行的透明度。公众能够更加清晰地了解财政资金的来源和去向，监督政府的财政行为，从而有效提升政府财政工作的公信力。同时，透明的预算环境也有助于减少预算编制和执行过程中的寻租空间，防范财政风险，促进政府廉洁高效运行。

### 当前面临的挑战

一是观念转变难度大。长期以来，“基数+增长”的预算编制观念深入人心，甚至根深蒂固，部分部门和人员对零基预算改革的认识不足，存在抵触情绪，习惯于依赖历史数据编制预算，缺乏对项目实际需求和绩效目标的深入思考，难以适应零基预算改革的要求。

二是利益调整阻力大。零基预算改革涉及对现有利益格局的重新调整，必然会触动部分部门和单位的既得利益。一些部门为了维护自身的预算规模和资源分配，可能会对改革采取消极态度，甚至设置障碍，阻碍改革的顺利推进。

三是基础工作问题大。零基预算改革对预算管理的基础工作提出了更高要求，包括完善的支出标准体系、准确的项目绩效评价、高效的信息化系统等。然而，目前部分地区和部门的基础工作仍存在不足，支出标准不统一、绩效评价不科学、信息化建设滞后等问题，制约了零基预算改革的深入推进。

四是专业能力差距大。零基预算编制的复杂性和专业性，要求预算编制人员具备丰富的业务知识、较强的分析能力和较高的政策水平。但在现实中，部分预算编制人员的专业能力和综合素质难以满足改革需求，在项目评估、预算测算、绩效分析等方面存在困难，一定程度上影响了预算编制的质量和效率。

### 稳步推进零基预算改革的路径

一是强化改革意识，加强宣传培训。通过广泛的宣传教育，引导各级政府部门和工作人员深刻认识零基预算改革的重要性、必要性和紧迫性，打破传统思维定式，树立正确的预算观念。同时，加强对预



算编制人员的业务培训，提高其对零基预算编制方法、流程和要求的理解与掌握程度，提升专业素养和业务能力。

二是完善制度建设，健全工作机制。建立健全零基预算改革相关的制度体系，明确改革目标、任务、流程和责任分工，为改革提供制度保障。完善预算编制、执行、监督和绩效评价等各个环节的工作机制，加强部门间的协调配合，形成改革合力。建立健全激励约束机制，对积极参与改革、取得显著成效的部门给予表彰奖励，对阻碍改革的行为进行严肃问责。

三是夯实基础工作，提升管理水平。加快构建科学合理、动态调整的支出标准体系，为预算编制提供客观依据。完善项目绩效评价指标体系和评价方法，强化绩效评价结果在预算编制和调整中的应用。加强财政信息化建设，打造一体化的预算管理信息平台，实现预算数据的互联互通和共享共用，提高预算管理的效率和透明度。

四是稳步推进改革，注重试点经验。零基预算改革是一项复杂的系统工程，应坚持稳步推进的原则，避免急于求成。选择部分部门或项目进行试点，及时总结试点经验，发现并解决问题，形成可复制、可推广的改革模式。在试点基础上，有计划、分步骤地扩大改革范围，确保改革平稳有序推进。

### 应稳妥处理好四种关系

一要处理好效率与公平的关

系，坚持效率优先、兼顾公平。在零基预算改革中，效率是关键目标，即通过优化资源配置，使财政资金发挥最大效益，推动经济社会高效发展。然而，公平同样不容忽视，财政资金的分配应保障基本公共服务均等化，满足不同区域、群体的基本需求。在项目筛选和资金分配过程中，要优先考虑那些具有较高经济效益和社会效益的项目，确保资源向高效领域倾斜。同时，对于涉及民生保障、社会弱势群体扶持等体现公平性的项目，要给予合理的资金支持，防止因过度追求效率而导致社会不公平问题加剧。比如，在教育领域，一方面要加大对优质教育资源培育项目的投入，提升教育质量和人才培养效率；另一方面，也要保障偏远地区、贫困地区学校的基本办学条件，促进教育公平。

二要处理好积极与稳妥的关系，既要积极向前推进，又要确保稳妥。零基预算改革是一项系统性工程，涉及面广、利益调整复杂，因此需要在推进过程中把握好积极与稳妥的平衡。积极推进意味着要坚定改革决心，克服传统思维和既得利益的阻碍，按照既定的改革目标和时间表，大胆探索创新，全面实施零基预算编制方法，推动财政管理模式的深刻变革。三要处理好点面结合的关系，既要抓好试点，又要全面推开。零基预算改革在全面铺开之前，选择部分部门或项目进行试点具有重要意义。通过试点，可以深入了解改革过程中可能出现的问题，探索适合不同情况

的改革路径和方法，为全面推广积累经验。在试点过程中，要精心挑选具有代表性的试点对象，涵盖不同行业、不同规模的单位，确保试点结果具有广泛的适用性和参考价值。同时，要加强对试点工作的指导和监督，及时总结试点经验，形成可复制、可推广的模式。在试点取得成功经验后，要把握好时机，有计划、有步骤地在更大范围内全面推开改革，实现改革的整体推进和全面覆盖，避免出现“试点孤岛”现象，确保零基预算改革在各个层面都能取得实效。

四要处理好普遍性与特殊性的关系，既要遵循统一，又要注重灵活性。零基预算改革需要遵循统一的原则和基本方法，以确保改革的规范性和整体性。然而，不同地区、不同部门由于经济社会发展水平、职能任务等存在差异，在预算编制和执行过程中具有各自的特殊性。在推进改革时，要充分考虑这些特殊性，在坚持改革总体方向和原则的基础上，允许各地各部门根据自身实际情况，制定符合本地本部门特点的实施细则和操作办法。例如，对于经济发达地区和欠发达地区，在财政资金分配重点、项目评估标准等方面应有所区别；对于不同职能部门，如教育、卫生、交通等，其业务活动的性质和需求不同，预算编制的重点和方法也应有所差异。只有兼顾普遍性与特殊性，才能使零基预算改革更加贴合实际，提高改革的针对性和有效性。■

责任编辑 廖朝明