

“五大举措”推进零基预算改革

——专访湖北省荆门市财政局党组书记、局长董明

本刊记者 | 廖朝明 特约通讯员 | 李巧俐

摘要：近年来，湖北省荆门市财政局围绕“优化资源配置、提高资金效益、推动高质量发展”三大目标，积极推动零基预算改革，通过一系列改革举措，全面革新财政管理理念和方式，推动财政资金配置效率和使用效益大幅提升，为全省积累可复制、可推广的经验。

关键词：零基预算；“过紧日子”；财政改革 **中图分类号：**F812

近年来，湖北省荆门市财政局按照“先急后缓、先易后难”的思路，积极推动零基预算改革，通过压减单位预算层级、优化项目评审、全面清理政策、统筹推进信息化项目集约建设、坚持“过紧日子”厉行节约办事业五大举措，全面革新财政管理理念和方式，推动财政资金配置效率和使用效益大幅提升，为全省积累可复制、可推广的经验，助力推进全省财政管理现代化进程。近日，《中国财政》记者对荆门市财政局党组书记、局长董明进行了专访，请他就荆门市零基预算改革如何破题、在推进过程中遇到的问题与挑战，以及形成的经验和做法等作了解答。

《中国财政》：当前多地推进零基预算改革，但普遍面临“基本支出、项目支出固化”的难题。您认为从哪个方向破题更有效？

董明：零基预算改革是破解传统预算模式下“基数依赖”与“利益固化”的治本之策。其核心在于打破“基本支出、项目支出固化”，重构“以事定钱”的预算编制机制，建立“能增能减、有保有压”的动态管理机制。2023年以来，荆门市财政局围绕预算管理方式创新、落实“过紧日子”要求、预算绩效管理等零基预算的核心内容，不断完善基础制度支撑。2024年12月出台《关于调整预算单位层级加强财务管理的

通知》，压减预算单位层级、整合部门资源、简化管理流程，为实施零基预算改革奠定了基础。2025年4月印发《荆门市关于进一步创新财政支出方式 优化财政支出结构的通知》，从4个方面15项措施，为实施零基预算改革明确了路径。

面对这一痼疾，我们认为破题的核心在于三个方面。

一是“清人员”。对编内和编外聘用人员进行全面摸底，重点对聘用人员数量、类型、经费保障方式、保障标准等进行核实，统一聘用人员的工资待遇，防止违规用人和超标发放聘用人员工资。对项目经费中列支人员经费情况进行梳理，进一步厘清公用经费和项目经费的支

出边界,逐步改变部分项目经费“专项不专,只增不减”的现状。二是“清政策”。分步开展政策清理,对部门财政专项资金设立依据、实施时限、预算金额、资金用途等开展清理。按照“保留刚性政策、整合碎片政策、归并同类政策、压减低效政策、取消无效政策”的原则重新梳理,优先保障中央、省级、市级刚性支出政策。三是“定标准”。按照先易后难、急用先行、稳步推进的原则,构建“基本支出定员定额+项目支出分步制定”的支出标准体系,逐步建立起覆盖所有行业、领域的支出标准体系。建立支出标准动态调整机制,定期对支出标准进行评估,根据政策调整、物价变动等因素及时修订和更新,为零基预算编制提供科学依据,有效防范超标准建设和重复投入。

《中国财政》:荆门在推进零基预算改革的过程中,面临哪些方面的困难与挑战?有哪些创新性的做法?

董明:在推进零基预算改革的过程中,我们主要面临三大核心挑战:一是预算编审压力显著。二是支出排序机制复杂。三是制度支撑体制薄弱。在推进零基预算改革的过程中,我们形成了五大创新举措:

一是压减单位预算层级。将所属单位人员编制人数50人以下的,纳入主管部门实行财政财务的“集中管理、统一核算”,实行统一预算编制、统一账户管理、统一财务核算、统一资产管理、统一决算编报、

统一信息公开。预算编制单位由286家调整为161家,管理层级减少,预算申报流程更简化,人员更精简,降低了管理成本。合并单位进行同类项目整合申报,避免重复建设,将有限的资金集中投入到更关键、更有效益的项目,提高了财政资金使用效益。统一财务制度和规范,减少因标准不同而导致的违规风险,促进了合规管理。二是优化项目评审。融合部门预算评审与事前绩效评估,在事前绩效评估指标框架内,将预算评审与评估指标体系中的“项目经济性”相结合,围绕成本测算、投入产出比等内容进行综合论证。建立协同审核工作机制,结合部门预算评审,邀请人大、审计、行业专家等,对项目支出经济性 & 合理性进行分析,按核心指标契合度对项目优先级次进行排序,提出预算审核建议数供参考。2025年,部门预算申报项目数1109个,申报金额75亿元,评审后,审减项目数241个,审减金额36.3亿元。三是全面清理政策。对现有各类财政支持政策进行全面梳理,形成政策清单。依据经济社会发展的新情况、新需求和政策实施效果,重新审视政策的必要性。保留刚性、符合发展需要、效益显著的政策,整合内容交叉、对象重叠的政策,调整补贴或者保障标准过高、范围过宽的政策,压减低效的政策,剔除过时、无效的政策。结合清理结果,打破“基数+增长”的预算编制模式,对保留的政策重新测算资金需求,构建优先保障项目清单,强化重大战略任务财

政保障能力。四是统筹推进信息化项目集约建设。联合市数据局,共同推进全市信息化项目统筹集约建设,对所有信息化项目所需的资源进行梳理、整合,实现集中管理和资源共享,减少重复建设与支出,降低建设和运营成本,有效节约财政资金。五是坚持“过紧日子”厉行节约办事业。严格预算编制,2025年预算编制中,“三公”经费只减不增,发展类项目剔除政策兑现、民生保障等刚性支出后,按照30%比例压减。

《中国财政》:近年来,零基预算改革在财政领域备受关注,其中“先谋事后排钱”理念更是核心所在。贵局在加强项目储备和建立“集中财力办大事”机制方面有哪些经验做法?

董明:在项目储备方面,严格遵循“先谋事、再排钱”理念,坚持“先有项目再安排预算”的原则,提前研究谋划项目,做实做细项目储备,不断强化项目库管理。一是紧密围绕中央、省决策部署以及地方特色和优势产业,制定大事要事保障清单,明确储备范围。二是实施项目全生命周期管理,所有预算支出全部以项目形式纳入市级预算项目库管理,实时记录和动态反映项目前期谋划、项目储备、预算编制、预算实施、项目结束和终止等阶段情况。加强项目入库、安排、退出的全流程管理,完善项目库滚动管理和定期清理机制,提升项目管理水平。

在建立“集中财力办大事”机制方面，主要做了以下工作。一是加强财力支撑分析和项目财力论证。出台《荆门市市级政府投资项目财政承受能力评估实施办法》和《荆门市市级政府投资项目财力论证实施办法》，坚持量入为出、量力而行，在优先保障基本民生、运转、偿债等刚性支出的基础上，综合财力状况安排其他项目，对重大增支政策或新上政府投资项目进行财政可承受能力评估，严守“未评估不立项、无预算不开工、缺资金不实施”的管理红线。二是强化财政资源和预算统筹。聚焦党委、政府重点任务，推进跨部门资金统筹，梳理整合部门主管的项目资金，对目标相近、用途相似的，原则上由一个主管部门牵头管理，并采取“牵头+配合”的方式，聚焦同一目标，集中财力办大事。推进资产共享共用，充分运用“财政+国资”模式，加大国有资产资源清理盘活力度，加强信息化资产资源统筹管理，推进数据信息共享共用。

《中国财政》：在预算管理一体化系统建设中，零基预算改革如何嵌入，并对预算管理产生影响？

董明：荆门市零基预算改革在预算管理一体化系统中的嵌入主要体现在三大关键领域：一是人员经费。我们将不同类型、职级对应的各项工资标准嵌入预算人员管理系统，通过系统自动生成工资数据，再将生成的工资数据接入预算管理一体化系统，实现了人员支出的自动匹

配。二是公用经费。按照定员定额标准，在预算管理一体化系统中设置公用经费分类定额控制参数，确保公用支出按标准编列。三是项目支出，我们正在推进将已出台的印刷费、办公用房租赁费、信息化建设及运维、机关庭院绿化的支出标准嵌入预算管理一体化系统，预计2026年部门预算编制，可以实现项目预算申报时自动匹配标准库数据。

支出标准嵌入预算管理一体化系统带来三重显著成效。一是预算编制实现效率与质量的“双提升”，通过嵌入支出标准，系统自动生成预算数据并进行审核、校验，提高了预算数据的精准度，缩短了部门预算编审周期。二是预算管理流程全面规范。系统根据支出标准对部门预算申报、审核、批复等环节进行严格控制，有效拦截不符合标准的预算申请，提高了预算管理的严肃性。三是财政资金配置更高效。通过系统的刚性约束，有效防止部门在预算执行中随意突破支出标准，避免了资金浪费，提升资金使用效益。

《中国财政》：下一步继续深入推进零基预算改革，荆门财政有何谋划？

董明：荆门市围绕“优化资源配置、提高资金效益、推动高质量发展”三大目标，系统规划了五大改革路径：

一是构建全周期项目管控体系。通过项目库建设推动部门牢固树立“先谋事后排队”的理念。创建

预算项目编报链条，打破“基数+增长”的项目经费安排模式，以政策和部门职责为导向安排项目经费，形成“部门储备项目、财政安排预算”的管理链条。健全项目库动态管理机制，推动项目库常态化开放和申报，对已储备的项目按轻重缓急进行分类排序，完善项目跨年度管理、中期调整、终止退出规则，实现项目全生命周期管理。构建动态监控机制，串联项目库、预算编制、预算执行和支付等环节，实现对项目跨年度、跨区域的多维度动态监控，为预算分配机制提供坚实保障。

二是健全规范化支出标准体系。支出标准体系建设突出科学性、规范性，将支出标准作为预算编制的基本依据，以标准促规范、提效能。一方面，按照“厘清边界、合理分类”的要求，建立分类管理框架，并制定预算支出标准应用指南。另一方面，根据国家政策、物价水平、财力状况等要素，建立调整机制。重点针对涉及面广、资金量大、实施期限长的项目，分步推进暂定标准和固定标准向法定标准转化，确保标准的实用性和权威性。

三是完善绩效导向预算管理体系。建立预算绩效“四挂钩”奖惩体系。与项目质量挂钩，对新增的重大政策和项目进行事前绩效评估，对低效、无效的政策和项目一律削减或取消；与预算执行进度挂钩，通过绩效目标过程监控，掌握项目实施进程和资金使用情况，及时调整预算、督促整改；与绩效评价结果挂钩，将上年绩效评价结果与下

深化零基预算改革的贵港实践

——专访广西壮族自治区贵港市财政局副局长魏春

本刊记者 | 雷艳 特约通讯员 | 吕颂华

摘要：为深入贯彻落实中央、自治区关于零基预算改革工作部署要求，进一步推动全市财政预算管理制度改革，提高财政资金分配效率，2023年，贵港市印发了改革实施方案，在全市范围全面实施零基预算改革，进一步细化及明确工作要求，提高预算编制质效。

关键词：零基预算；绩效管理；广西贵港 **中图分类号：**F812

为深入贯彻落实中央、自治区关于零基预算改革工作部署要求，进一步推动全市财政预算管理制度改革，提高财政资金分配效率，2023年，贵港市印发了改革实施方案，在全市范围全面实施零基预算改革，进一步细化及明确工作要求，提高预算编制质效。近日，《中国财政》记者对贵港市财政局副局长魏春进行了专访。

《中国财政》：贵港是在什么背景下开始零基预算改革的？

魏春：2021年，《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》明确“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”的要求。同年，《广西壮族自治区人民政府关于印发自治区本级零基预算改革实施方案的

通知》，以制度文件形式推动自治区本级实施零基预算改革，对如何运用“零基预算”方式编制预算提出明确要求、作出具体规范，鼓励各市县结合实际，积极运用零基预算理念提升财政管理水平。紧跟中央、自治区步伐，贵港市本级在2021年编制市本级2022年预算时开始了零基预算改革初步探索，党委政府领导带头打破支出固化格局，取消了

年预算安排挂钩，从严从紧安排预算；与人大审计指出的问题挂钩，针对人大审计监督检查过程中发现的问题，分类挂钩，对未落实整改意见的问题取消项目预算安排。最终形成全过程绩效闭环，实现财政资金精准投放。

四是打造立体化审核监管体系。按照“保重点、压一般、强绩效”的原则，有保有压、精打细算，全面深化零基预算管理改革。强化项目

前置审核，严格执行项目入库事前审批程序。推进项目重点审核，建立预算编制人才库，抽调业务骨干对重点项目进行地毯式审核。联动部门专业审核，对特定领域资金量大的项目组建跨部门联审专班，压减非必要建设、可暂缓实施的项目资金，全面提升审核效能。

五是建设智能化零基预算体系。聚焦数字化转型，进一步迭代优化预算管理一体化系统，加快财

政业务与技术深度融合，以信息化驱动预算管理现代化。优化一体化系统功能，升级项目库、预算编制、绩效管理等系统功能，推进项目全生命周期管理和预算绩效融合。建立财政数据资源系统，依托预算管理一体化系统，全面归集财政基础信息数据，构建“1+N”财政数据管理模式，运用多维度数据分析，建立科学合理的部门整体画像，为零基预算分配机制提供精准决策支持。