

“四个维度”打造零基预算改革拉萨样板

——专访西藏自治区拉萨市财政局党组书记、副局长李萨

本刊记者 | 刘永恒 刘蒲宇 特约通讯员 | 吴剑平 李鑫 丁娴

摘要：拉萨市在推进零基预算改革过程中，从目标设定、资源配置、绩效管理和制度保障四个维度构建的实践路径与创新举措，为西藏自治区深化零基预算改革提供了经验借鉴。

关键词：零基预算；财政改革；四个维度 **中图分类号：**F812

为深入贯彻落实习近平总书记关于财政工作的重要论述，探索运用零基预算理念，完善能增能减、有保有压的分配机制，2020年，拉萨市财政局在自治区率先启动零基预算改革试点工作，通过构建预算项目库、完善支出定额标准体系、强化预算绩效管理、加大财力统筹整合、落实预算执行绩效考核等有力举措，逐步探索出一条具有地方特色的改革新路径，争当西藏零基预算改革的“排头兵”和“先行者”。近日，《中国财政》记者对西藏自治区拉萨市财政局党组书记、副局长李萨进行了专访。

《中国财政》：拉萨市在什么样的背景下开启的零基预算改革试点工作呢？

李萨：党的十八大以来，拉萨

市经济社会发展步入快速推进期，财政收入增速与支出需求刚性增长的矛盾日益突出。一方面，民生保障、城市建设、产业扶持等领域对财政资金的需求持续扩大；另一方面，传统预算编制中“基数+增长”的模式导致资金分配固化，部分低效无效支出难以压缩，重点领域资金保障不足，甚至出现“撒胡椒面”式分配现象。受传统预算管理惯性影响，部门单位信息壁垒明显，部分预算单位仍存在“重争取资金、轻使用效益”的倾向，项目前期论证不充分、绩效目标不明确，导致资金使用效益偏低，甚至出现闲置沉淀。2020年，在一般公共预算收入增速放缓、民生支出刚性需求扩大、财政收支矛盾较为突出的背景下，“基数+增长”的预算分配模式已难以适应新形势新要求。面对公共财政资金编

制无标准、管理欠规范、执行不透明、监督不够有力等难点、堵点问题，拉萨市财政局出台了《拉萨市试行零基预算管理的实施方案》、《拉萨市本级部门预算项目库管理暂行办法》等制度，开启了拉萨市零基预算改革试点工作。

《中国财政》：拉萨市在推进零基预算改革试点工作中，有哪些创新举措和成效呢？

李萨：我们主要从“四个维度”推进零基预算改革试点工作，为西藏自治区深化零基预算改革提供相关经验。

第一个维度：把项目库作为零基预算的“蓄水池”。指导督促市级预算单位“从零开始”论证所有支出项目，实行项目全生命周期管理，将各类民生保障、产业发展、基础



设施等项目纳入库中，明确项目立项依据、实施内容、资金需求、绩效目标等核心要素，确保项目“进库即规范”。建立滚动储备机制，区分“当年实施”、“次年备选”、“中长期规划”类项目，形成“储备一批、成熟一批、实施一批”的良性循环。建立多维度审核标准，从项目的必要性、可行性、绩效性等方面严格把关，结合年度财政收支形势和重点工作，对入库项目按轻重缓急排序，优先保障市委、市政府重大决策部署、民生刚性支出等，确保有限资金向核心任务倾斜。实行项目库与预算编制无缝衔接，未入库项目一律不安排预算，已安排预算的项目严格按库内既定标准执行，杜绝超预算、无预算支出，强化预算刚性约束。将项目绩效评价结果与项目库动态管理挂钩，对绩效不达标的项目，限期整改或调出项目库，避免资金一拨了之。2024年市级项目库部门预算项目1890个，比2021年减少了781个，形成“入库有审核、出库有绩效、整改有跟踪”的闭环，通过科学“蓄水”保障项目储备，严格“滤水”提升项目质量、动态“配

水”优化资金分配、闭环“管水”强化绩效约束，为零基预算提供坚实支撑。

第二个维度：把支出标准作为零基预算的“本源”。零基预算要求不依赖往年预算基数，完全依据实际需求、财力状况和事项轻重缓急等编制；支出定额标准是对人员经费、项目经费等各项支出制定的统一量化标准。以定额标准为依据，为零基预算“从零测算”提供明确基准，避免主观随意性，既彰显定额标准的规范作用，又体现零基预算“从零开始”的科学属性。一是制定科学的支出定额标准。结合预算单位职能、业务特点、历史数据及行业规范，确定各项支出的合理定额，作为零基预算的测算基准。二是以需求匹配定额。按照业务性质，将项目支出分为工程建设类、大型购置类、业务活动类和专项补助类等，每类项目采用不同的定额制定方法，对标准化程度高的项目制定统一的支出标准，对专业性强的采用“基准+浮动区间”的弹性标准。三是动态调整与灵活应用。定额标准并非固定不变，需根据物价变动、

政策调整等因素定期更新；对特殊任务或超出常规定额的支出，在零基预算框架下单独论证，确保预算既规范又符合实际。拉萨市本着“评审一类项目、出台一类标准、规范一个领域”的原则，重点针对涉及面广、资金量大、实施期限长、适合标准化管理的项目，加快推进支出定额标准体系建设。截至目前，已制定办公用房和公有住房维修、市政设施养护、拉萨河城区段水闸工程维修养护、信息化建设和运维等25项部门预算支出定额标准。

第三个维度：把财政资源统筹作为零基预算的“基石”。加强财政资源统筹，将分散的资金资源集中起来，打破资金使用的“部门壁垒”和“固化思维”，根据“保基本民生、保工资、保运转”、政府债券还本付息和党委、政府年度重点保障事项等进行统筹安排，确保资金向重点领域、关键环节倾斜，通过整合一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、存量资金及国有资产资源，全面掌握可支配财力的总体规模，为零基预算编制提供清晰的资金总量与结构依据，避免

因资金规模不明导致预算编制脱离实际。一是建立全口径财力统筹机制，将各类财政资金纳入统一管理范围，明确资金统筹的范围、方式和责任主体。二是完善财力与事权相匹配的机制，结合政府职能和事权范围，合理划分各级支出责任，为零基预算在各级政府间的有效实施提供保障。三是建立跨年度预算平衡机制，实施中期财政规划管理，强化对年度预算的约束，保持年度间政府预算的衔接和稳定。四是建立单位实有账户常态化清理工作机制，加大实有账户监管和清理力度；完善结转结余资金定期清理制度，对两年以上的结转资金除按规定留用外，一律收回财政统筹；对不足两年的结转资金，按规定收回统筹用于其他亟需领域。五是借助财政预算管理一体化系统，加强财力数据的动态监测和分析，提高财力统筹的精准性，为零基预算的科学编制提供数据支撑。拉萨市本着建立权责清晰、财力协调、区域均衡的制度的要求，科学界定市和县（区、园区）权责。截至目前，已出台生态环境领域、交通运输领域、应急救援领域、惠民惠农领域、基本公共服务领域、自然资源领域财政事权和支出责任划分改革方案。

第四个维度：把绩效管理作为零基预算的“闭环”。绩效管理通过“预算编制—执行—评价—反馈调整”的完整循环，以绩效评价结果反向优化预算编制，让零基预算摆脱“为减而减”的形式化，真正以绩效为导向优化资源配置，提升财政

资金使用效率。一是事前绩效评估，聚焦“立项必要性、投入经济性、绩效目标合理性、实施方案可行性”四大维度，将存量项目与新增项目统一纳入评估范围，指导预算单位设置绩效目标须与国家战略、地方重点任务、区域经济发展指标挂钩。二是事中动态监控，对支出项目完成数量、质量指标和经济、社会效益指标进行动态跟踪监控，对因政策变化、市场波动导致绩效目标无法完成的项目进行动态调整。三是事后评价反馈，评价维度从关注合规性、完成度向注重效益性、可持续性转变，将滞后指标纳入评价体系，加强评价结果应用，注意提炼好经验、好办法，建立预算安排与事权和支出责任、预算执行、巡视巡察审计和财会监督发现问题、绩效管理、结余资金规模挂钩机制，制定《拉萨市本级预算执行绩效考核奖惩暂行办法》，分行业分领域编制130家市直单位绩效指标体系，2021至2024年对资金达57.99亿元的235个项目开展重点绩效评价。

拉萨市实施零基预算改革试点工作5年来，各部门对资金的需求更加理性，预算项目管控更加严格，资金使用更加精准高效；财政支出结构更加合理，资金分配更加科学，集中财力办大事的能力显著增强；财政资金使用更加科学、透明，财政管理的规范化显著提升；为保民生、促发展腾挪出更多资金，2025年上半年民生支出占一般公共预算支出比重达84.72%，统筹资金17.88亿元支持拉萨河内河沿河两岸步行道

提质改造、拉鲁湿地巡护道路提升、药王山环境整治、城乡道路舒心工程等城市重点项目建设，财政资金的“好钢”真正用在了“刀刃上”，财政保障能力显著增强。

《中国财政》：拉萨对下一步推进零基预算改革有什么打算？

李萨：展望下一步，为深入贯彻落实党的二十届三中全会精神，拉萨市财政局将严格贯彻落实财政部及自治区财政厅工作安排，加快建立适应社会主义现代化新拉萨建设要求的现代财政制度，并从三个方面持续完善零基预算改革工作。一是持续完善支出标准体系，不断优化支出标准建设，动态调整完善现行预算支出标准，拓展细分领域支出标准，加快建立财政重点支出领域、部门主要共性项目、重大延续性项目的支出标准体系，确保预算编制更加科学、精准。二是完善协同联动的绩效监督机制，进一步强化预算监督和绩效管理，将绩效评价和财会监督结果与预算安排、政策完善挂钩，对低效无效项目坚决削减或取消。通过全过程监督和绩效管理，确保财政资金使用更加科学、高效，财政治理效能不断提升。三是完善过紧日子制度体系，严格实行会议数量和经费总额“双控”机制，强化培训计划统筹管理，从严管控政府购买服务项目及预算安排，规范重大活动经费使用管理，严控其他一般性支出，加强技术业务用房维修养护管理，规范政府采购行为，严格资产配置审批管理。□