

以成本效益分析为抓手深化零基预算改革

北京大学经济学院 | 蒋云赞 财政部预算评审中心 | 胡诚

摘要：深化零基预算改革是我国预算绩效管理工作发展到一定阶段的必然要求，本文以成本效益分析方法为抓手，创新提出深化零基预算改革的思路，为进一步优化财政资源配置、提高财政资金使用效益提供启示。

关键词：成本效益分析；零基预算改革；预算绩效管理 **中图分类号：**F812

2020年5月，第十三届全国人民代表大会财政经济委员会在《关于2019年中央和地方预算执行情况与2020年中央和地方预算草案的审查结果报告》指出，要运用零基预算理念，打破支出固化格局，提高预算编制的科学性和准确性。2021年4月，《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》提出，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。2024年7月，党的二十届三中全会通过的《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》将“深化零基预算改革”作为深化财税体制改革、健全宏观经济治理体系的重要内容，为新时代预算体制改革指明了关键方向。2025年政府工作报告指出，开展中央部门零基预算改革试点，支持地方深化零基预算改革，在支出标准、绩效评价等关键制度上积极创新。可以看出，我国的零基预算改革已经从

理念一步步走向具体实践。

深化零基预算改革是我国预算绩效管理工作发展到一定阶段的必然要求

2017年，党的十九大报告提出“全面实施绩效管理”，开启了预算绩效管理的新篇章。2018年，《关于全面实施预算绩效管理的意见》出台，明确构建全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系目标，标志着我国预算绩效管理进入全面深化阶段。在中央层面，绩效预算管理工作逐步实现从目标管理向质效深化的体系化推进，中央部门在预算编制环节同步申报绩效目标，覆盖范围已从项目支出拓展至部门整体支出；目标设定从定性指标转向量化指标，并且进一步向成果导向转变。同时，很多地方部门也开始设置量化的支出标准体系，使得财政支出有据可依，并且逐年扩大评价范围与结果应用，推动绩效结果

应用从预算调整向政策优化延伸，地方绩效评价工作已进入全面实施、提质增效的新阶段。

预算绩效管理工作的高速发展为零基预算改革筑牢根基、创造条件。在中央层面，2024年，财政部印发了《关于开展以零基预算理念为引导提升部门预算科学管理水平改革试点工作的通知》，财政部等16个中央部门于2024年率先开展零基预算改革试点，强化绩效目标审核，分析项目绩效目标设置是否科学合理，提出调整完善意见。对于延续性项目，充分关注以前年度绩效情况；对于低效无效项目，分析原因，提出取消或者调整的相关建议。通过强化绩效导向，为零基预算改革试点提供了关键支撑。在地方层面，如安徽省自2022年全面实施零基预算改革以来，预算绩效管理发挥了关键作用。一是创新编制年度重点保障事项清单，将绩效理念深度融入预算编制环节。要求

各项目申报时,必须明确详细的绩效目标,涵盖产出数量、质量、时效以及预期效益等多维度指标。二是通过严格的事前绩效评估,对项目必要性、可行性和预期效益进行全面审核,只有绩效目标明确且合理的项目,才有机会进入预算安排。这一举措使得预算资金从分配源头就精准聚焦于发展大事与民生要事,打破了以往基数依赖的传统模式,为零基预算改革的顺利推进奠定了坚实基础。又如浙江省推行预算支出标准化,将所有经济分类进行细化,截至2024年底,浙江财政已分批次逐步建立起24款39项日常公用支出预算标准和48类186项项目支出预算标准。这样浙江在推进零基预算改革实践中就可以按照标准确定支出,而不需要按照基数和增量确定支出。这种以绩效为导向的预算调整机制,充分体现了零基预算改革打破支出固化格局、优化资源配置的核心要求,也凸显了预算绩效管理在零基预算改革中的重要推动作用。

成本效益分析方法是实行零基预算改革的好抓手

20世纪90年代,我国首次引入零基预算概念,安徽、河南等省级政府率先试行,以提高预算编制科学性。2000年,为适应部门预算改革工作,中央提出试行零基预算改革;2014年《中华人民共和国预算法》修订后,广东省随即印发《广东省省级财政零基预算改革方案》及实施细则,并自2015年起在珠海、清远、中

山等地开展改革试点。党的十九大以来,安徽、陕西、浙江、天津、贵州、上海、山东等地方政府结合自身特点,先后出台零基预算改革相关意见,提出诸如归并同类专项、压减项目标准、取消低效或无效项目、清理到期项目和过时项目等措施,掀起新一轮零基预算改革工作。

经过多年的实践和优化,当前深化零基预算改革更加强调在预算编制时不考虑以往预算安排基数,而是结合实际需求和财力状况,对各项支出逐项审核后,按照轻重缓急安排支出,旨在打破现行预算编制“基数”观念和支出固化僵化格局,以提高财政资源配置效率和资金使用效益。在本次零基预算改革试点中,中央部门首先将项目分为大事要事类和日常履职类。大事要事类是指党中央、国务院文件或者重要会议等明确要求中央部门实施,或国家级规划明确列入实施清单,且有明确实施期限(一般不超过5年)的一次性或阶段性项目。日常履职类是指部门履行职能开展的专项性工作或特定任务实施的项目。然后按照“轻重缓急”分别对大事要事类和日常履职类项目进行排序。在地方层面,安徽和江苏在出台的改革方案中强调了应按照“三保”支出、债务还本付息支出、年度重点保障事项支出等顺序安排,因此关键点就在于除“三保”支出等刚性支出外,对其他各类别支出应如何排序。与传统的“增量预算”相比,这轮深化零基预算改革更加强调整不以历史支出数据为基础,而是

通过合理配置有限的财政资源以充分发挥财政资金的使用效益,因此对支出界定“轻重缓急”,进行科学有效的优先级排序十分关键。目前在中央部门常见的做法是先由中央各部门(预算单位)进行排序,再由财政部审核确认,经沟通后,最终确定支出的轻重缓急。

成本效益分析方法是通过对全部成本和效益,以衡量政策或项目的价值或者对所有社会成员影响的评估方法,成本效益分析方法的核心理念在于将所有社会成本和社会效益以合适的方法货币化。因此,对于非刚性支出项目,可以考虑以成本效益分析方法为抓手,将经济学的成本效益分析框架运用到预算领域,计算财政支出的机会成本和边际效益,并对各类非刚性项目按照社会净效益的净现值进行排序,使得非刚性支出的安排有据可依。

成本效益分析服务零基预算改革的思路

刚性财政支出,也可考虑进行成本效益分析。原则上,对“三保”支出等刚性支出不需要进行成本效益分析,这类支出安排可以根据核定支出标准来决定政府投入和补贴的额度,并通过设置绩效指标对部门执行预算的效果进行评价和监督。但是,当财政刚性支出的环境和条件发生变化时,原先的支出标准可能需要进行调整完善,此时就可以考虑用成本效益分析方法进行决策,例如一些城市随着地铁的修建和私家车的普及,公交公

司的上座率急速下降,需要重新调整公交线路的运营时间和发车间隔,这时就可以用成本效益分析方法进行评估。

利用经济学框架,对财政支出的社会效益进行评估和排序。目前的绩效评价主要通过定性的方式来评价社会效益,引入成本效益分析方法,可以从定量角度来分析,有助于提高绩效评价的精准性,为科学安排财政支出提供支撑。第一,不仅要重视对经济效益的衡量,也要将时间节约、健康收益、安全改善和文化氛围等非经济效益纳入衡量。经济学的发展使得这些非经济效益的衡量成为可能,特征价格法、旅行成本法和防护支出法等可以帮助我们对这些社会效益进行衡量。第二,要重视财政支出的边际效益。经过几十年的持续投资,我国在某些支出领域投资相对饱和,虽然投资会得到一定收益,但当投资增加到某一阙限值后,其对应的边际效益不仅不会继续增加,反而可能呈现下降的状态。所以要注重测算财政支出的边际效益,而不是平均效益。第三,计算单位成本的社会效益,对非刚性财政支出进行排序。一般除了土地等成本容易低估以外,财政支出的实际数额和社会成本差距不大,更重要的是对社会边际效益进行衡量,计算单位成本的社会效益,然后进行排序,优先安排单位成本社会效益大的支出项目。

采用成本效益分析方法,加强重大项目的事前评估。近些年,很多

地方部门积极制定相关办法与实施细则,推动事前评估工作落地。如《北京市市级财政支出事前绩效评估管理办法》指出,项目事前评估重点评估项目必要性、可行性、效率性,兼顾项目效益性、经济性;政策事前评估重点评估政策必要性、可行性、效益性,兼顾政策效率性和经济性。《江西省省级财政支出事前绩效评估管理暂行办法》指出,省级预算部门(单位)拟新出台重大项目和政策、新增1000万元以上的部门预算项目、年度预算增幅达到30%或增加金额在1000万元以上的项目和延续执行三年以上的项目必须开展事前绩效评估。《上海市财政局关于开展2024年事前绩效评估工作的通知》指出,预算部门对拟通过市级财政预算安排、金额在800万元及以上的新增和到期延续重大政策、项目开展事前绩效评估。在实践中,不少地方政府和部门已经形成了相对成熟的事前评估流程,但我国目前项目和政策的事前绩效评估还是以定性分析为主,导致项目需求分析及实施必要性论证不够深入或者资金需求测算不科学、不合理,与财政承受能力不匹配。因此,建议在重大项目和政策实施前,全面引入成本效益分析方法,将事前绩效评估的成本效益分析结果作为项目或政策决策的重要参考依据。第一,要求交通、水利等基础设施建设项目必须进行成本效益分析。党的十八大以来,我国已经完成了数目众多规模不一的交通、水利等基础设施建设项目,积累了较为丰富的数据资

料。同时,基础设施项目涉及到的社会效益也比较容易量化,已有项目的成本效益分析也可以为新的建设类项目事前成本效益分析提供基础。这说明对基础设施建设项目进行事前成本效益分析已具有较为充分的数据和案例基础,且基础设施建设项目数额较高,可以考虑要求基础设施建设项目必须进行成本效益分析。第二,可以将一些社会效益不太明确的项目纳入成本效益分析的范围。我国公共支出领域的成本效益分析正处于起步阶段,全领域积累的案例资料还不够充分。但我国各层级政府常有一些社会效益不太明确的项目需要决策,比如各城市大规模兴起的利用率较低的文化场馆建设,以及一些城市对实体书店的补贴项目等,这些项目的经济效益非常有限,且不像教育、医疗和社会保险等项目有明确的社会效益,可以尝试对这类项目进行成本效益分析。

零基预算改革是对现有财政支出格局的深度调整,是进一步优化财政资源配置、提高财政资金使用效益的关键之举。我国预算绩效管理工作的发 展已经为深化零基预算改革打下了良好基础,对很多刚性支出已经有了规范的支出标准和绩效评价指 标。对于非刚性财政支出,可以考虑以成本效益分析方法为抓手,对财政支出的机会成本和社会效益进行测算,进而对财政支出的净社会效益进行排序和选择,真正提高财政资金使用效率。□

责任编辑 张蕊 张益宁