

零基预算改革的地方实践及问题探讨

中国社会科学院 | 孔进 山东省财政厅 | 赵云亮

摘 要：零基预算改革已在全国范围内逐步推开，各地在推进财政支出“标准化”、确定财政支出“优先级”、创新推动预算编制和审核方式“程式化”等方面开展了有益探索。但在认知、法律、操作等层面还存在一些问题，亟需加以解决。

关键词：零基预算改革；支出标准；财税体制改革

中图分类号：F812

党的二十届三中全会明确提出“深化零基预算改革”，财政部大力推进，在16个中央部门率先开展零基预算改革试点，浙江、广东、山东、安徽等省积极推进，零基预算改革逐步在全国范围内推开。

改革进展情况和创新做法

（一）积极推进财政支出“标准化”。在零基预算改革过程中，对于符合政策要求的必要性支出，相应的支出标准不明确极易导致各预算单位超额申报预算。浙江省对所有经济分类进行细化，进一步厘清日常公用支出与项目支出之间的边界，项目支出严格按标准编制，按轻重缓急排序，强化预算约束。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，正逐步实现预算从“控盘子”向“控标准”转变。山东省围绕

支出“标准化”，根据经济社会发展、财力状况，结合预算评审、绩效评价、成本效益分析等结果，动态调整支出标准，提高支出标准的科学性、适用性。2023年新出台和修订19项省级预算支出标准，为科学编制预算提供基础支撑。

（二）科学确定财政支出“优先级”。对种类繁多的财政支出项目进行优先级排序是零基预算改革的“痛点”，也是“难点”。如果缺乏具体操作性的规则，不仅容易导致预算部门和财政部门之间的博弈，还会降低预算部门落实改革的配合度，影响改革初衷和效果。山东省深化“轻重缓急”分类保障，在财力限额内，对“三保”和债务还本付息支出应保尽保，并参照往年执行情况和本年实际需要，综合确定“四张清单”和各分支领域的预算限额。在预算限额内，对各项政策任务按照轻重缓急进行分类保障，并结合排

序情况，确定具体项目年度预算规模。其中，对国家和省有投入要求和具体标准的支出尽力而为，对国家和省有投入要求但无具体标准的支出统筹保障，对部门合理需求量力而行。广州市通过项目竞争申报预算，在优先安排好“三保”、还本付息等支出后，其余项目全部由各部门竞争预算，坚持资金跟着项目走，从项目储备度、成熟度、优先度等维度出发，按“轻重缓急”排序分配，优先保障中央、省、市重大部署落实，腾出更多财力支持经济发展。

（三）创新推动预算编制、审核方式“程式化”。综合各地改革方案来看，相应的改革措施并未局限于零基预算编制法本身，也多未按照预算过程的各环节对如何编审零基预算以及应注意的问题给出较明确的指引。在这方面广西开展了有益探索，对基本支出以及项目支出的零基预算编审程序给出了规范性指

引,明确了各部门在预算编制与审核过程中的主要步骤以及应注意的问题,有利于改革的顺利实施。比如,防城港市在《防城港市本级零基预算改革实施方案》中对基本支出和项目支出的零基预算编审程序作出详细规定。江苏、安徽等地则强调对全部或部分项目资金的预算编制进行细化,如地方年度重点保障事项或特定目标类项目应将预算细化编制到具体单位、地区等,以提高预算编制的精准度与准确性。

存在的主要问题

(一)认知层面。过去一个时期我国预算领域普遍采用“基数+增长”的预算模式,这种传统预算观念形成既定习惯和思维定式,难以在短期内得到根本性转变。同时,由于对零基预算这种全新的预算编制方式缺乏全面深入的了解,在一定程度上导致零基预算改革推进不畅。零基预算最根本的意义在于避免支出固化,提高财政资源配置效率,在当前深化改革背景下,中央给出零基预算这把“利斧”,意在通过调整预算分配机制实现支出结构优化,破除支出固化藩篱,涉及对现有利益分配模式的根本性重构,可能引发抵触情绪,导致改革滞缓。

(二)法律层面。目前一些法律法规对财政的某些支出预算安排有明确要求,比如,《中华人民共和国教育法》规定,“国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比例应随着国民经济的发展和财政收入的增长逐步提高。各级人民政府教育财

政拨款的增长应当高于财政经常性收入的增长。”又如,《中华人民共和国科学技术进步法》规定,“国家财政用于科学技术经费的增长幅度,应当高于国家财政经常性收入的增长幅度。”除此之外,有的地方在农业、民生保障等某些重点领域也提出“财政支出规模只增不减”的目标,成为财政支出固化的政策依据。

(三)操作层面。零基预算作为一种创新的预算管理方法,要求对所有支出项目进行详尽的评估和论证,工作量巨大,这也是完全的零基预算至今尚未在任何一个国家和地区取得成功的重要原因之一。同时,作为一种全新的绩效工作方法,零基预算不仅需要大量的数据收集和分析,还需要专业的财务知识和技能,对参与预算编制人员的专业能力提出更高要求。目前部分地方预算编制人员相对紧缺,且大部分编制人员不熟悉零基预算编制方法,难以做到支出精准评估,上报支出预算时偏差比较大。

下一步政策建议

(一)重塑零基预算认知。一是打破传统预算思维定式,深入理解零基预算与传统预算在思维根源上的差异,从根本上摆脱过往预算安排的束缚,以全新的、从零开始的视角审视资源分配的合理性。二是打破部门壁垒,在预算申报、审核等环节要加强沟通交流,共同确定项目优先级和资源分配方案,避免仅从本部门角度出发考虑预算的做法,促进整体预算方案的科学性

合理性。三是明确职责分工与协同关系。明确在零基预算实施过程中,不同部门、不同岗位人员的具体职责以及相互之间的协同配合关系。

(二)系统性破除支出固化条款。一是开展专项梳理。对现行法律法规、部门规章及政策性文件中涉及财政支出“基数保障”、“固定增长”、“挂钩比例”等固化条款进行全面梳理与评估,逐项审查教育、科技、农业等领域法定支出增长要求,剔除脱离实际、绩效偏低的内容。二是建立豁免清单,确保除国家重大战略任务及基本民生底线支除外,打破所有非必要支出刚性约束,取消“基数+增长”的预算编制惯性。三是强化立法。协同人大修订滞后条款,将“零基理念”嵌入预算审查标准,从源头上破除支出固化。

(三)破解零基预算执行难题。一是构建科学工作机制。分类分级管理,依据项目属性和规模划分优先级,对民生、基建等重点领域实施精细化论证,常规项目采用标准化模板简化流程。强化动态监控机制,建立预算执行实时反馈系统,通过数据比对自动预警偏差,减少人工复核环节。加强跨部门协同平台,整合财政、审计与业务部门数据接口,避免重复信息填报。二是深化技术赋能。应用DeepSeek等自动识别申报文本关键指标,初步筛查逻辑矛盾与数据异常,压缩人工审核时长。三是强化培训力度。分层次开设线上线下培训课程,提升从业人员素质能力。■

责任编辑 李艳芝