

# 深化零基预算改革 以财政科学管理提升政府治理效能

广东省财政厅

**摘要：**广东省以全省一盘棋系统推进零基预算改革，聚焦打破“基数+增长”传统预算模式，通过破除支出基数、优化政策项目、整合专项资金、统筹财力资源等重点举措，着力提升财政资金配置效率和使用效益，为探索财政科学管理新路径积累了实践经验。

**关键词：**零基预算改革；财政管理；政府治理效能；广东实践 **中图分类号：**F812

广东省坚持向改革要活力、动力、财力，全省一盘棋推进深化零基预算改革，推动转方式、调结构、提质量、增效益，不断提高财政资金使用效益和资源配置效率，牵引带动政府治理效能提升，为广东高质量发展提供有力保障。

化对部门零基预算改革的支撑。

二是强化事前功能评估，完善政府投资项目全生命周期绩效管理。事前将项目事前绩效评估与预算评审深度融合，完善事前融合评审工作。同步开展“发改+财政”联合审查，从源头规范项目立项与资金匹配。事中实行“双控双管”运行机制，以预算执行与绩效目标为双监控维度，结合“双业主”代建模式与分级变更审批，把控项目建设与资金使用节奏。事后建立“评价一应

## 革新思想，转变思维观念，树牢科学理财理念

深化零基预算改革，是党中央从当前财政经济形势出发，推动实施的一项由增量改革向存量改革转变的重大举措，是一项开创性改

用”闭环机制，项目竣工后开展结算复核与重点绩效后评价。

三是优化关键领域资金配置，探索竞争性分配机制。聚焦体育等公益领域，转变财政投入方式，将筹资方案嵌入项目申报环节，按照保障优先级分类安排预算：优先保障运转类、民生类“三保”支出；其次保障中央、省和市明确要求的重点项目；其余项目按轻重缓急排序。建立“多中选好、好中选优”竞争性分配机制，推动资金向必要性高、

改革，必须循序渐进、破立并举、稳步推进。广东坚持刀刃向内、思想先行，全力推动预算单位思想破冰，进而实现行动破局，努力营造“早改、快改、我要改、合力改”的良好氛围。

(一)以科学理论引领思想革新。

可行性强的优质项目倾斜。

四是深化城区财政体制改革，厘清事权与支出责任。稳步推进城区财政事权和支出责任划分改革，对标中央及省级做法，逐步推进环卫保洁、污水管网等城市运维服务领域，公交客运等公共交通领域，以及新增城市道路等基础设施建设领域服务范围、支出标准、支出责任“城区一张图”工作，为城区公共服务领域事权划分与资金测算提供依据。□

深化零基预算改革，必须以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深刻把握其世界观和方法论，找准突破口，探索有效办法，确保改革始终沿着正确方向前进。广东财政通过第一议题学习、理论学习中心组学习、专题研讨、财政大讲堂等多种途径，深入学习习近平总书记关于财政工作的重要论述精神，不断深化对财政工作特别是零基预算改革的认识，深刻把握深化零基预算改革的重要意义和重点任务，自觉将推进改革作为应对财政运行紧平衡的重要举措，努力提高财政保障能力和可持续发展能力。

(二)以高位推动力促理念创新。深化零基预算改革政策性强、涉及面广、工作难度大，离不开党委、政府的统一领导和部署推动，必须自上而下、全面动员、同向发力，引领推动行政思维理念创新，确保改革有力度、见实效。广东省委省政府高度重视零基预算改革，将其列入重要改革任务，省委十三届五次全会对全面深化零基预算改革作出新部署。主要领导亲自谋划、审定改革方案并作出要求，省长、常务副省长在涉及财政资金议题时，始终将“是否贯彻零基预算要求”作为首要关切，亲自督阵、靠前指挥、以上率下，推动全省上下进一步树牢“先定事项再议经费、先有项目后有预算、先有预算再有执行、没有预算不得支出”的理念。

(三)以会商研讨助推观念更新。零基预算改革是一项系统性工程，仅靠财政部门单兵作战远远不

够，必须推动预算单位全员参与，确保改革走深走实。统一思想认识尤为关键，必须加强沟通协调，充分调动各预算单位的积极性、主动性，推动“要我干”转变为“我要干”，形成“心往一处想、劲往一处使”的良好局面。2024年，广东财政先后召开3场省直部门工作会议，与省级117个一级预算单位面对面沟通交流，共同学习贯彻党的二十届三中全会关于零基预算改革的部署要求，共同会商推进改革的工作安排，共同推动解决困难问题，广泛凝聚共识，有效引导各预算单位自觉接受零基预算改革新理念、新要求，转变“基数+增长”的路径依赖，全省一盘棋推进改革。省级层面带头推进，21个市、122个县市区全部主动跟进实施。

### 重点突破，优化支出结构，提高财政资金效益

当前，财政收入增速持续放缓，而稳就业、保民生、促消费、扩投资等重点支出刚性增强。面对当前财政运行形势，必须用好深化零基预算改革这一关键举措，推动破除政策碎片化、资金分散化、支出固定化、绩效低效化等问题，把有限的财力用在刀刃上，切实提高财政资金效益，为推进中国式现代化提供有力支撑。广东坚持问题导向与目标导向，聚焦预算编制重点环节，综合采取破除基数、优化调整、清理整合、统筹集中四项重点举措定向突破，推动部门支出结构优化和资金效益提升。

(一)破除基数，以做实项目为基础安排支出，推动预算安排更加科学合理。深化零基预算改革必须打破传统的“基数+增长”预算安排方式，基数的本质是项目。广东坚持“先谋事、再排钱”，把做实项目作为预算安排的重要抓手，依据项目实际需求核定年度预算，确保预算安排与实际需求精准匹配。一是破除支出“盘子”管理的基数。严格做实支出项目，推动教育、科技、涉农等实行“盘子”管理的资金，实现从“先定增量、再排项目”到“先谋项目、逐项审核、再定规模”的转变。二是破除专项资金简单延续安排的基数。对各部门专项资金原则上按20%的比例优化调整和预留，并依据轻重缓急排序确定预算安排，确保资金安排更加聚焦精准。三是破除上年结转的基数。对各单位年终国库集中支付剩余额度实行“零结转”，及时收回预算统筹，从源头化解部分单位经费连年结转的问题。

(二)优化调整，以围绕中心为目标安排支出，推动政策项目更加聚焦大局。深化零基预算改革必须清理和重塑支出政策，以更好地围绕中心、服务大局。广东坚持“资金可增可减，项目可进可退”，综合采取取消、调整、优化、支持等措施，推进财政支出政策和项目清理重塑，有效推动构建集成保障中央重大战略部署和省委省政府重点工作的政策体系。一是取消一批政策项目。围绕政策期限、设立依据、事权划分等内容开展清理，对

不符合现行要求的政策及时予以取消，暂时不能取消的每年按不低于20%比例退坡。二是调整一批政策项目。根据工作任务变化情况，优化调整项目内容、项目分类、项目额度等要素，推动部门支出结构持续优化。三是优化一批政策项目。坚持让每一分钱花出最大效益，将绩效管理实质性嵌入预算管理全过程，强化绩效评价结果运用，对评价结果不佳的项目予以额度削减，并优化目标内容。四是支持一批政策项目。围绕省委省政府重点工作，加大对提振消费的地方配套资金投入，着力激发有潜能的消费；新设稳外贸、人工智能与机器人产业等专项资金，大力发展新质生产力，为经济社会高质量发展提供有力支撑。

(三)清理整合，以形成合力为重点安排支出，推动专项资金更加协同高效。深化零基预算改革必须推动资金整合，以资金整合带动工作协同。广东坚持以点带面、循序渐进，以科技、就业创业等重点领域为突破口，将绩效目标相近、支出用途相似的资金纳入统一“资金池”，促进资金使用集约高效、部门工作协同有力。一是整合科技创新资金。将省级3项资金整合到省级科技创新战略专项资金中，推动完善财政支持“基础研究+技术攻关+成果转化+科技金融+人才支撑”的政策体系，强化跨部门协同创新。二是整合就业创业资金。将省级3项资金整合到就业创业发展专项资金中，同时注重发挥省就业促进和劳

动保护工作领导小组作用，完善跨部门协调工作机制，形成政策与工作合力。

(四)统筹集中，以办好大事为导向安排支出，推动财政保障能力持续增强。深化零基预算改革必须强化资金统筹，办好高质量发展的大事要事。广东坚持集中财力办大事，把实施零基预算改革腾出的资金统筹集中起来，化“零钱”为“整钱”，有效保障党中央重大决策部署及省委省政府重点工作落实。例如，安排40.6亿元，由省级全额承担消费品以旧换新地方配套资金，维护全国统一大市场，切实减轻市县出资压力，支持提振消费；安排45亿元，落实制造业和高新技术企业贷款贴息政策，着力激发市场主体活力，加快建设现代化产业体系。

### 协同联动，增强工作合力，提升政府治理效能

零基预算改革是目标，也是手段。广东财政以此为切入点，推动重构财政资源配置机制，促进治理理念转变、决策方式优化、执行效率提高、服务供给改善，进而牵引带动政府治理效能提升。

(一)优化支出结构，财政保障能力进一步提升。财政工作涉及经济、社会、民生等方方面面，横向到边、纵向到底，牵一发而动全身。广东财政不断增强大局意识、拓宽全局视角，加强财政资源和预算统筹，确保财力精准对接粤港澳大湾区建设等重大战略任务和产业发展、科技创新、民生保障等重点工作部署，

为广东高质量发展提供有力支撑。

(二)完善保障规则，科学决策水平进一步提升。零基预算改革要求“从零开始”编制预算，对所有支出项目“归零重构”，以项目作为预算安排的重要载体。广东财政坚持“先谋事、再排钱”，不断强化项目论证，落实精准投放，倒逼部门严格按照事业发展实际需求做实项目，推动决策方式从“争资金”转向“证价值”，实现“经验决策”向“科学决策”的转变，持续提升科学决策的能力和水平。

(三)发挥纽带作用，协同联动效率进一步提高。零基预算改革以资金为纽带，推动政策跨部门协同、资金跨部门整合、工作跨部门联动。广东财政以专项资金清理整合为突破口，推动“部门财政”向“整体财政”转变，解决部门“画地为牢、各自为战”的问题，牵引带动跨部门协调工作机制更加健全、形成合力，不断提高系统治理和协同治理水平。

(四)抓实绩效管理，公共服务质量进一步提升。绩效管理是零基预算的重要抓手，也是推动公共服务供给提质增效的有效抓手。广东财政坚持“花钱必问效、无效要问责”，把成本效益分析贯穿零基预算改革全过程，完善事前、事中、事后绩效管理机制，强化绩效评价结果运用，加强财会监督，有效引导业务主管部门“少花钱、花好钱、办好事实事”，提供更加优质的公共服务，不断提高公共服务质量和水平。□

责任编辑 陈璐萌