央地协同视角下深化零基预算改革的路径探讨

广西壮族自治区财政厅｜**季晓玮**

摘　要：本文基于央地协同治理视角，系统剖析零基预算改革面临的现实困境与突破路径，深入探讨中央与地方双轨协同推进的实施策略，通过构建“制度协同—机制创新—执行联动—技术赋能—激励相容”的框架，实现顶层设计与基层创新的良性互动，为破解改革难题提供系统性解决方案。

关键词：央地协同；零基预算改革；财政　　**中图分类号：**F812

当前我国财政运行面临收支矛盾加剧、支出固化等问题，亟需通过零基预算改革重构预算分配逻辑。2021年以来，中央和地方陆续开展零基预算改革试点，2025年政府工作报告明确提出“全面深化预算管理制度改革，推进零基预算提质扩面”的战略部署，为改革指明了前进方向。在此背景下，从央地协同视角深化零基预算改革研究具有重要的理论和实践意义。通过构建双向互动机制，既确保改革方向统一性，又激发地方创新活力，为建立现代财政制度提供系统性解决方案。

深化零基预算改革面临的主要瓶颈

（一）制度壁垒的深层制约。我国《预算法》尚未确立零基预算的法律地位，其条款总体上还是延续了传统“基数法”预算编制逻辑，与零基预算改革存在隐性冲突。《教育法》、《科技进步法》等专门法律设定的支出刚性增长要求，与零基预算理念存在冲突。以教育“两个只增不减”法定支出要求为例，在实践中不同地区、不同年度对教育投入的需求不尽相同，不能一概而论，比如部分地方个别年度存在大型教育项目建设等一次性投入因素，一般公共预算支出基数将升高，直接影响下一年度考核结果，这种制度性矛盾严重制约了改革空间。

规行为的问责机制，推动监督与管理的有机统一。

（四）强化结果应用，确保财会监督工作落在实处。构建主观能动、结果权威、执行到位的财会监督惩处机制是财会监督长治长效的关键。一方面要发挥财政部门监督主观能动性，树立起“是监督也是服务”的理念，注重深挖问题形成的内在原因，做好业务的答疑和指导工作，同时积极探索建立财会监督检查建议制度，对于财会监督检查及日常管理中发现的一些不适用处理处罚决定书或责令整改通知书形式进行整改的情形，通过发放财会监督检查建议书的方式提出整改或管理建议，为保障检查开展、责任追究、整改督促等各项重点任务的规范化开展奠定制度基础；另一方面要强化追责问责的震慑力，对监督发现的违法违规行为，必须坚持“零容忍”，依法依规严肃追究相关单位和人员的责任。同时，将监督结果作为预算安排、绩效考核、干部管理、评优评先的重要依据，使纪律真正成为带电的“高压线”。

责任编辑　雷艳

中国财政杂志社

（二）部门协同的机制缺位。部门协同障碍比较突出表现在项目支出标准和预算评审工作中。项目支出标准是零基预算编制及审核的重要参考。但由于项目支出涉及部门广，种类和数量繁多，很多项目专业性强且缺少可借鉴的范例，而有的业务部门又缺乏研究制定支出标准的主动性和积极性。当前项目支出标准数量较少、覆盖面也窄，财政部门对很多具体项目预算安排的审核缺乏依据，审核结果既容易出现偏差，也难以获得部门的认可，影响零基预算审核的科学性和权威性。预算评审工作作为零基预算的决策基础，也存在行业信息共享难度大、数据开放度低、行业部门备案数据与财政认定值的偏差大、海关税务等垂直管理系统数据未纳入地方评审体系等问题。财政部门由于缺乏完整的信息支撑，评审工作难以做到科学精准。

（三）基层实施的三重困境。在实践调研发现，零基预算改革在基层实施过程中面临着“负荷—能力—激励”三重阻力。首先是行政负荷激增的问题。基层财政部门普遍反映，实施零基预算后项目申报审核工作量激增，人少事多矛盾进一步凸显。其次是专业能力断层的问题。调查数据显示，基层财政干部中系统掌握零基预算方法的干部不多，智能工具操作考核通过率不足。第三是激励导向扭曲的问题。零基预算要求部门投入额外行政资源进行项目论证，但节约资金往往被财政收回。这种“改得越深入，资金砍得越厉害”的逆向激励现象，导致财政部门“一头热”、部门“应付了事”的尴尬局面，甚至有些部门为了规避核减资金，将项目拆分或虚报项目金额，严重影响改革效果。

央地协同推进零基预算的路径建议

上述问题严重制约了零基预算改革实效，亟待通过系统性方案予以破解，构建央地协同推进机制是突破改革困境的关键。中央层面需完善顶层设计，破除制度障碍；地方层面应强化实践创新，形成特色经验。通过“制度协同—机制创新—执行联动—技术赋能—激励相容”的框架，实现改革举措的精准落地，最终构建起科学规范、运行高效的现代预算管理制度。

（一）制度协同：构建弹性化框架。建议采取中央与地方双轨推进的制度设计思路：中央层面稳妥推进《预算法》、《教育法》、《科技进步法》等法律的修订工作，破除零基预算改革制度性障碍。制定《零基预算实施通则》，明确全国统一的制度框架和核心规范；地方层面制定实施细则，结合本地实际进行创新探索。具体而言，对于涉及国家重大战略、跨区域项目以及需要全国统一标准的支出事项，如国防外交、重大基础设施建设等，应由中央直接管理；而对于具有地方特色的民生项目、区域发展项目等，则赋予地方政府更大的自主权。这种双轨制设计既能确保改革方向的统一性，又能兼顾地方特殊性。

（二）机制创新：构建央地联动新格局。为确保中央与地方双轨推进的有效衔接，需要建立两个关键机制：一是标准动态调整机制，中央每季度发布标准更新指引，地方每月上报标准执行情况，实现标准参数的良性互动；二是争议协调机制，建议在国务院层面设立“零基预算改革协调小组”，统筹推进相关工作。对于中央标准与地方实际存在较大偏差的情况，由中央部门、地方代表和专家组成的协调委员会，通过协商达成一致。

（三）执行联动：实施差异化策略。中央推行分类指导，将项目划分为三类管理；地方推进标准化、差异化、便利化的“三化”实践。在改革范围上，中央部门应率先垂范，重点推进制度型零基预算改革，包括：建立立法支出评估机制，对所有新增法定支出进行财政可持续性测试；完善跨部门项目评审标准，特别是涉及多部门协同的重大项目；制定全国统一的成本核算规范等。地方政府则应侧重推进绩效型零基预算改革，重点包括：开展特色项目评审，建立符合本地实际的项目优先排序机制；完善基层预算绩效管理，特别是民生项目的精准化预算安排；探索支出标准动态调整机制等。同时建立中央对地方的改革督导机制，定期评估各地改革进展，及时推广成功经验。通过这种上下联动、各有侧重的推进方式，确保零基预算改革在全国范围内取得实质性成效。

（四）技术赋能：打造智能化平

中国财政杂志社

台。中央主导建设“国家财政大脑”，集成智能分析引擎、成本预测系统和区块链存证平台三大功能模块。地方重点开发移动申报助手、智能核验工具等四类应用终端。中央层面重点建设国家财政大数据中心，开发全国统一的预算管理基础平台，制定数据标准和接口规范。这个平台要具备三大核心功能：一是中央标准传导功能，确保全国统一的标准参数能够及时下达到地方；二是地方数据汇聚功能，实现各地执行情况的实时监测；三是智能分析功能，为中央决策提供数据支撑。地方层面则可在中央平台基础上，开发适合本地需求的特色应用模块。这种“中央搭台、地方唱戏”的技术推进模式，既能避免重复建设，又能激发地方创新活力，技术赋能也能有效减轻基层财政工作负担。

（五）激励相容：破解改革动力困境。针对财政部门“一头热”的改革困境，建议建立中央引导性激励和地方差异化激励的双轨激励机制，推动部门从“要我改”到“我要改”的转变。建议中央建立“三维考核体系”：将改革成效纳入地方政府绩效考核，设置“支出结构优化率”等核心指标，实行“季度监测、年度考核”。对考核先进地区给予3%的一般性转移支付奖励。地方创新“三类激励措施”：一是建立“改革红利”分享机制，对部门通过零基评审节约的资金，允许按不超过30%的比例留用，用于绩效奖励和业务创新，提升部门参与度。二是实施“阶梯式”奖励政策，对连续三年绩效提升的部门，次年预算安排给予5%—8%的增长弹性空间，且部门改革成效可以转化为信用积分，用于兑换评审简化、额度预留等政策优惠。三是“创新容错清单”，具体明确免责情形，对清单内合规探索造成的偏差不予追责。

责任编辑　廖朝明

财政动态

湖北监利：财金联动支持发展“屋顶”经济

湖北省监利市财政局｜郑望春　吴琼

在“双碳”目标引领下，湖北省监利市财政局（国资局）联合市城发集团投资6.25亿元，系统整合全市公有屋顶资源，大力发展分布式光伏发电产业，并成功获得中国农业发展银行4.9亿元绿色信贷支持。通过推动全市“沉睡”的屋顶变身“绿色聚宝盆”，监利市探索出了一条生态保护与绿色发展相融合的新路径。

试点先行，破局开路“迈步子”。监利市“屋顶”资源丰富，但由于点位分散、基础条件不一等因素限制，短期内难以同步实施形成批量效应。为此，监利市因地制宜，制定“分批实施、梯次并网”策略，优先选取结构稳固、光照条件良好的乡镇村委办公楼作为首批试点对象，探索出了操作性强、见效快的建设经验，为后期全面覆盖打好样板。

容缺办理，并网审批“通快车”。针对已完工并具备并网条件的项目点位，积极推行“容缺办理”机制，市财政主动与发改、电力等部门沟通，对项目备案、验收、并网等关键环节开展并联审批，将审批时间从20个工作日压缩至最快7个工作日，审批效率提升65%以上，为项目投产按下“快进键”。

预警调度，项目进度“加防线”。为保障工序衔接顺畅、工期安排科学，监利市实行“责任到岗、任务到人、时限到天”的管理体系，积极推动建立材料供应预警与动态调度机制，通过实时监控库存与进场计划，主动调配资源，从源头杜绝“停工待料”风险，确保项目建设连续稳定推进，实现工程进度与质量双达标。

目前，监利市已整合全市240处公有建筑屋顶资源，总利用面积达74.2万平方米，总装机容量约153.33MWp。项目全容量建成后，预计首年发电量约1.68亿度，年售电收入可达7000万元。公有屋顶光伏发电模式的成功实践，为“屋顶经济”提供了可复制、可推广的经验。

责任编辑　廖朝明

中国财政杂志社