

深化零基预算改革 助推高质量发展

曾力宁 唐未兵

核心提示

深化零基预算改革,强化重大战略任务和基本民生财力保障,需遵循“以零为基”原则推动预算单位工作转型、“以事定钱”原则完善预算标准体系建设、“以效促用”原则推进预算绩效深度融合,以财政真金白银有力支持具有长远意义的民生保障、科技创新、重大战略等项目,为湖南高质量发展注入新动能。

零基预算改革是党的二十届三中全会部署的重大改革项目之一。今年全国两会,政府工作报告进一步提出“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”。传统“增量预算”以上一年预算拨款为基础进行适度调整,“零基预算”则是从实际需要、财力状况出发,逐项审议、综合平衡编制预算,能够更灵活地应对环境变化,更合理有效地分配资源。

20世纪90年代我国曾进行零基预算试点,但因财政制度与预算编制技术尚不成熟,并未引发制度性变革。2014年《中华人民共和国预算法》修改,2021年《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》明确提出积极运用“零基预算”理念。在党中央、国务院的支持鼓励下,多地结合自身特点进行了积极探索。湖南于2023年在省级层面部署开展零基预算改革,成效显著。我省现拟将深化零基预算改革列入首批12项重点改革事项,为加快实现省市区和各类资金全覆盖,需推动预算单位工作转型,完善预算标准体系建设,推进预算绩效深度融合,助推湖南高质量发展。

推动预算工作“三性”协同,形成助推高质量发展整体合力

增强各级各部门工作的整体性、联动性、主动性,能解决零基预算改革复杂性带来的诸多问题。传统预算政策分散、财政资金重复且低效,制度引发的工作惯性同样影响着预算实效的发挥。零基预算“以零为基”要求打破基数观念和支出固化格局,让零基思维过程和方法成为问题解决和决策的方式,形成推动高质量发展的整体合力。

以理清预算分配权为抓手硬化责任约束,

提升工作整体性。把依托行政权力、政府信用、国有资源资产获取的收入全部纳入预算管理,推进专项资金、部门内部资金、跨部门资金统筹使用。市县牢固树立一盘棋理念,大力整合专项资金,将散落在各部门的财政资金、政府资产集中统一管理。新增项目采用零基预算,存量项目分阶段进行零基预算审核清理,衔接好中长期预算规划,确保财政政策的连续性与稳定性。

以资金整合为纽带推动部门协同,增强工作联动性。打破专项资金归部门所有、由部门支配的传统思路,逐步实现资金池统筹,以“大财政”理念服务经济社会发展大局。加强新质生产力、乡村振兴等领域的跨部门协调配合,消除职能交叉与重复浪费现象。发挥财政部门核心预算机构作用,从全局视角统筹协调预算编制与管理,确保预算政策与政府政策的一致性。

以制度变革为引擎激发思路创新,提升工作主动性。根据零基预算编制上下结合的制度特点,推动各行业主管部门将项目谋划提前,改“争资金”为“比项目”、改“被动接单”为“主动谋划”,加强基层政府工作人员走访调研力度,深入摸底产业链,落实部门协调联系的意见建议。将预算安排与湖南省发展战略、部门职能和重点工作计划相衔接,形成全方位的改革思路。

完善预算标准“三体系”建设,保障高质量发展重点领域需求

预算标准体系建设等技术层面配套改革,在零基预算的有效落实中发挥着基础性、关键性作用。我省在预算支出标准建设方面,已制定部分通用性项目标准,印发《湖南省省本级预算评审管理实施细则(试行)》,零基预算“以事定钱”

要求按照项目支出标准,轻重缓急及绩效评估情况科学统筹安排,实现财政管理相机抉择与动态平衡,保障高质量发展重点领域需求。

完善预算支出标准体系,织密支出基准网。合理构建项目分类体系,按照支出经济分类与部门职责任务,分别建立一二级预算支出标准。科学测算具体支出标准,采用综合限额与分项标准相结合、总量控制与分项标准相结合的方式,分别为基本支出与项目支出建立定额标准。建立动态调整机制,结合湖南各地区经济发展水平、财政收入、部门单位事业发展和工作实际需要等情况,动态调整标准,优化方案可行性。

建立预算排序标准体系,明晰排序优先级。细化排序机制,在现有五级优先序基础上设计双层嵌套的排序机制,政策任务按重要性分类、支出项目按绩效目标评价排序。成立专家组,由分管领导和各预算项目单位负责人共同确认分项预算项目类别、遴选评分标准、对同分项项目排序等。引入三方论证,增加公众参与、专家意见征询、第三方评估等渠道,提升项目排序透明度。

健全预算绩效标准体系,树立考核新标杆。在我省现有绩效指标库的基础上,推动各地区紧扣行业领域重点工作和核心任务科学设置核心绩效指标体系,进一步细化三级指标,合理确定指标权重。推动绩效指标体系共通共享,结合市县工作实际和特点进行动态调整,提高评价的公正性。

推进预算绩效“三全”融合,实现高质量发展治理能力提升

绩效管理对预算管理的约束性具有结果性导向,能有效提高财政资金配置效率。我省通过印发《湖南省预算支出绩效评价管理办法》等制

度办法,开展“绩效管理提升年”等相关活动,推进预算绩效管理,已初步破解绩效预算“两张皮”问题。零基预算“以效促用”的要求与绩效管理对预算执行成效精准量化的要求相契合,推进预算绩效“三全”融合,能有效发挥激励约束作用,实现高质量发展治理能力提升。

构建全方位预算绩效管理格局,将各级政府收支预算、部门单位预算收支、政策和项目,全方位纳入绩效管理。在现有制度框架基础上完善绩效管理办法,涵盖部门整体、政策和项目、下级财政运行情况等,构建预算与绩效管理深度融合的制度框架。建立预算管理一体化信息系统,实现部门、单位、政策和项目预算收支全面纳入预算绩效管理。

建立全过程预算绩效管理链条,将绩效理念和方法深度融入预算编制、执行、监督全过程。强化绩效目标管理,注重指标与实际任务的匹配程度、指标间的逻辑关联性、权重分配、定性与定量均衡等。建立绩效评估机制,对所有预算部门分行业、分领域全覆盖的动态指标库及时更新、动态调整。做好绩效运行监控,明确监控范围、优化监控方式,做到及时反馈。开展绩效评价和结果运用,真正体现预算编制奖优罚劣导向。

完善全覆盖预算绩效管理体系,推动绩效管理在一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算的全覆盖。积极延伸开展涉及财政资金的政府投资基金、主权财富基金、政府和社会资本合作(PPP)、政府采购、政府购买服务、政府债务项目绩效管理。

【作者分别系湖南师范大学马克思主义学院讲师,湖南师范大学马克思主义学院教授、博士生导师。本文为湖南省社科基金青年项目“新质生产力理论的原发性贡献研究”(24YBQ004)阶段性成果】

健全预算联动机制 提升财政统筹效能

冯文韬

如何统筹有限的财政资源,提升资金使用效益,是我省当前亟待解决的重要课题和实际工作中的难题。全面深化零基预算改革,是破解这一难题的关键一招。它打破了以往预算编制“基数加增长”的传统模式,不再以“昨天的钱”决定“明天的钱”,而是从零开始,以“事”定“钱”,根据每年的实际需求和绩效目标来安排预算。这意味着每一分钱的支出都要有明确的依据和目标,避免资金的浪费和低效使用。通过这种方式,能够将有限的财政资金集中用于保障重点领域和重大项目,为湖南高质量发展提供更强有力的支撑。

为确保零基预算改革在湖南全域落地见效,需从多个层面协同发力,构建起一套系统、高效的运行机制。具体而言,可以从健全统筹机制、优化支出结构、强化数字支撑等方面入手,推动改革深入开展,并为全省各级财政提供可操作的实践路径。

健全预算联动机制,压实市县改革主体责任。要让零基预算改革真正发挥作用,关键在于省、市、县三级政府紧密配合、协同作战。省级层面要做好“指挥员”,负责总体设计和指导,定方向、定规矩;同时,用好“数字大脑”,依托省数字政府建设领导小组,加强统筹协调,让各部门信息互通、步调一致;当好“教练员”,财政部门要加强对市县的业务培训和指导,确保正确理解改革精神;把住“考核关”,科学考核零基预算改革并加强考核成果运用。市县层面则当好“主力军”,成为改革的“主战场”,承担起具体执行的责任。同时,建好“作战图”,建立市县自己的财政资源统筹机制,明确各部门的任务分工;练好“基本功”,市县财政部门要认真学习,掌握数据报送、预算编制、绩效评估等具体操作;更要找准“定位”,明白自己在全省“一盘棋”中的位置,确保省里的决策部署能够落实到位。总的就是要让省、市、县三级政府各司其职、密切配合,形成推动零基预算改革的强大合力。

优化支出结构,集中财力保重点促发展。优化支出结构,就是要让财政资金花得更“精明”、更有效率。首先,要牢牢守住“三保”(保基本民生、保工资、保运转)和政府债务还本付息这条“底线”,这是硬任务,不能有丝毫动摇,必须优先保障。在确保“底线”不破的前提下,剩下的资金,就要集中起来办大事、要事,根据全省发展大局精心谋划重点项目和重大战略部署。具体来说,要坚持“过紧日子”的思想,每一分钱都要精打细算,把不必要的开支坚决压下来。“定好标准”,花钱要有明确的依据和规范,不能大手大脚、铺张浪费,要让每一笔支出都经得起检验。“保障重点”,建立省级重大项目“资金池”,通过统筹安排,优先支持“三高四新”战略、构建“4×4”现代化产业体系、加强科技创新等关键领域,推动湖南高质量发展迈出新步伐。“紧盯绩效”,花钱的效果要进行科学评估,效果不好的项目,该砍预算的就要坚决砍掉,还要定期“回头看”,及时发现问题、纠正偏差。“严格监督”,加强财政资金的监督检查,对违规违纪行为要严肃处理。总之,就是要做到“保底线、办大事、精打细算、看效果、严监督”这五个方面,把有限的财政资金用在刀刃上,用上最大效益。

用好“数字财政”,提升零基预算改革效能。建好、用好预算管理一体化平台,把全省的财政数据都“搬”到这个平台上,实现“一本账”管理。具体来说,要“深挖”数据,利用大数据、云计算等技术,对平台上的海量数据进行深入分析,及时发现问题,提出改进建议,提高决策的科学性。“共享”信息,打破部门之间的壁垒,让数据在不同部门、不同层级之间自由流动,避免“信息孤岛”,提高协同效率。“整合”专项资金,对现有专项资金进行全面清理,按照“应整尽整、分类施策”的原则,让资金更集中、更有效,避免“撒胡椒面”。实现全流程“闭环”管理,从预算编制、执行到监督,都要在平台上进行,确保资金使用符合绩效目标,形成完整的“管理链条”。总之,充分发挥“数字财政”的作用,让零基预算改革更加精准、高效,进一步优化财政资源配置,服务全省经济社会发展大局。

【作者系湖南省中国特色社会主义理论体系研究中心湖南师范大学基地研究员。本文为湖南省重点马克思主义学院专项研究一般项目“世界百年未有之大变局演进逻辑与趋势的政治经济学研究”(2021YBM09)阶段性成果】

破立并举,重构预算编制与执行路径

谭琦

尽管零基预算改革要求从零开始编制预算,但零基预算并不等于“零预算”“无预算”。零基预算的“零”,是指“基数为零”而不是“零预算”,主要是“破除”传统预算的观念、路径与管理方法,“立起”零基预算编制的“三定原则”:先定事、再定权、最后定责任。坚持“三定原则”,破立并举构建预算编制的新方法和新路径,是切实提升湖南省财政资金使用效能、为湖南省经济社会高质量发展提供稳健支持的“先手棋”。

锚定“三高四新”美好蓝图,定性定要事。在编制零基预算时,要破除预算路径依赖的观念,首要判断财政预算是否符合湖南省战略目标和经济社会发展总需求,确保预算资金被用于最关键、最紧迫的项目上。与传统增量预算或滚动预算不同,零基预算主要特征是以“谋事”为先,“先谋事,再定钱”,事在钱先,以事为主、无事不给钱。无论是制定清单、确定分类还是安排预算支出顺序,怎么定事是编制零基预算的前置条件。

“三高四新”美好蓝图是推动湖南高质量发展的根本遵循和重要抓手,湖南省零基预算表

要以此为据,重点保障“打造国家重要先进制造业高地、具有核心竞争力的科技创新高地、内陆地区改革开放高地”建设。

具体来说,湖南省零基预算项目要服务湖南省先进制造业和服务业“两业”深度融合,即重点支持“工程装备智能制造、轨道交通装备制造与服务业”等优势项目“做大做强”;其次,要着眼未来产业、培育“新一代自主安全计算系统、新能源汽车”等新质生产力发展;建设内陆地区改革开放高地,培育消费和投资新市场,推动构建新发展格局。

“量入为出”做好经济性评估,定量定权重。经济性评估是零基预算编制中的重要环节。要破除预算等于部门“切蛋糕”的思维,将“分蛋糕”与“做蛋糕”通盘考虑。定量定权主要是充分考虑预算项目实施条件、技术可行性、资源可用性、项目预期收益等,充分考虑湖南省财政资源的综合实力,寻找更经济实施方案、通过调整财政结构提高财政资金使用效率等措施,提前预判、避免预算超支或项目失败。

经济合理性评估包括两方面:一是梳理“长期存续、效益不高、交叉重叠”的资金和政策,摸

清湖南省财政整体财力资源底数,体现零基预算“优化财政资源的能力”;另一方面,经济合理性评估需要引入专家意见、公众意见和外部独立性意见,尽量减少部门、局部、短期利益对预算的干扰。要坚持量入为出的原则,经济账、政治账、民生账、社会账、生态账综合一起算,确保一分钱花费有一分钱的效益。

具体来说,各级财政部门项目支出“先报预算后评审”。财政部门要组建独立专家委员会、听证会、财务预审会。省级财政部门管汇总,市县财政部门审材料。省级财政部门统一预算分配权,根据“三会”综合意见确定项目资金权重。湖南省零基预算表按照五级优先顺序安排,首先是“三保”支出,其次是政府债务还本付息支出、年度大事要事保障清单支出、部门必需的一般性事业发展支出、其他支出。前序支出未足额保障的,不得安排后序支出。

落实零基预算表需要,定责定考核。在编制零基预算表时,要破除“填空题”“排序题”的传统路径,确立“有预算必有责任、有支出必有考核、有经费必有审计”的原则。财政生命力在于预算执行,搞好考核是财政管理过程中

的关键环节,应将零基预算考核落实到以效促改。

零基预算改革要破除财政重预算轻管理的旧思路。零基预算改革不是“穿新鞋走老路”,编制零基预算的过程也是同步建立健全财政预算配套制度的过程,确保财政资金到哪里,财政科学管理就跟到哪里,真正把零基预算用起来、管起来。绩效考核既是财政管理目标也是手段。要建立零基预算公示制度,确保预算的公开透明化运作,增强公众信任感和满意度。

具体来说,编制零基预算的过程,就是将绩效管理嵌入零基预算编制全过程,运用绩效考核体系使得零基预算“政策项目有评估、预算编制有目标、预算执行有监控、预算完成有评价、评价结果有应用”,真正提高财政资金的使用效能。可以通过官方网站、公告栏、新闻发布会等渠道,定期公示零基预算总额及分配情况、预算执行情况、调整情况。同时建立投诉举报机制,定期审计与评估零基预算报告、反馈与回应公众建议。

【作者系国防科技大学军政基础教育学院副教授】

破零基预算梗阻 强财政资金实效

鞠晓生 尹雷

深化零基预算改革,是贯彻落实党的二十届三中全会精神的重要举措。自2023年湖南试点零基预算以来,全省以“刀刃向内”的勇气破除传统预算基数依赖,优化财政支出结构,取得了阶段性成效。然而,随着预算改革全面推行,预算编制科学性不足、预算管理效力待提升、区域分配失衡等问题逐渐显现。如何强化预算全链条科学管理,全面推行零基预算改革,让每一分财政资金都用在“刀刃上”,成为亟待解决的课题。

零基预算的核心是“从零开始”,摒弃“基数+增长”的惯性思维,以实际需求为导向分配资金。我省在试点中创新推出“项目库动态管理”“绩效目标前置评审”等机制,为改革积累了宝贵经验。但实践中,一些深层次矛盾依然制约着预算执行效率。比如,预算编制环节的信息甄别,执行环节中的支出碎片化、零散化问题,绩效管理中的“两张皮”、问责激励问题,预算区域分配中的分配不优、重点不突出问题等。

零基预算试行中暴露的深层问题,本质上是信息不对称状况下的治理失衡。财政部门与预算单位作为不同主体,在预算编制、执行、监督环节存在显著的信息鸿沟。信息不对称在预算编制阶段,形成“逆向选择”,弱化项目质量,在预算执行环节,诱发“道德风险”,加剧效率损耗。可以说零基预算执行问题的核心成因,源于信息不对称下的逆向选择和道德风险。

为此,应以问题为导向,从“数据驱动、动态调整、绩效闭环、透明监督”四方面发力,切实推动零基预算改革。

数据赋能,拧紧预算编制“水龙头”。为减少预算编制中的信息不对称问题,建议建立全省统一的“智慧预算平台”。借助技术手段,整合财政、审计、行业部门数据,实现项目申报、评审、执行全流程线上管理。为治理预算编制中的逆向选择问题,建议推行“负面清单+信用承诺”机制。可采取一些具体措施,比如明确禁止虚报预算、重复申报等行为,对违规者纳入信用黑名单,一定期限内不得申报项目。此外,还需要强

化基层预算能力建设。建议开展“送教下乡”等专项行动,组织专家赴市县巡回培训,重点讲解绩效目标设定、数字化工具应用等内容,对基层预算人员轮训全覆盖,切实强化基层人员业务能力。

动态调控,打破资金僵化“死循环”。应对道德风险问题,建议实施“分级响应”调整机制。可采取按资金规模划分权限,比如500万元以下项目由部门自主调整并备案;500万元至2000万元项目实行财政“3日快审”;超2000万元项目则提交省政府专题会议。为适当增加弹性,可以考虑设立“机动资金池”盘活存量;建立跨年度项目“浮动预算”制度,根据进度阶段拨付,避免“钱等项目”或“年底突击花钱”等问题。

绩效闭环,激活资金使用“催化剂”。为提高预算执行评价质量,建议构建“三方共评”体系。比如推行部门自评(30%)、第三方专业评估(50%)、群众满意度调查(20%)的“三机制”,引入高校、会计师事务所等独立机构,确保评价客

观公正。评价后,就要强化结果应用“硬约束”。比如对连续三年获评“AAA”级的项目,次年预算可适当上浮;对数据造假、绩效不达标的项目,责任单位两年内禁止申报。

阳光透明,筑牢社会监督“防火墙”。为提高监督效能,建议推行“预算执行雷达图”。比如在省政府官网实时公开各部门资金使用进度、绩效达成率,以“红黄蓝”三色预警提示风险,提高执行效率。考虑到监督便利性,建议开通“指尖监督”通道。比如开发“湘财通”App,人们可随时查询项目资金流向,并通过“随手拍”功能举报违规行为,形成全民监督合力,提高预算监督效能。

零基预算改革是一场刀刃向内的自我革命,需要久久为功、系统推进,全力破解改革难点,让每一分“真金白银”都花出效益、惠及民生,推动书写高质量发展的精彩答卷。

【作者分别系国防科技大学军政基础教育学院副教授,国防科技大学军政基础教育学院硕士研究生】