

發展新方向

# 零基預算改革 政府花錢精打細算

## 全國最高有望盤活2.9萬億元財政資金

繼二十屆三中全會提出「深化零基預算改革」後，今年政府工作報告進一步明確「開展中央部門零基預算改革試點，支持地方深化零基預算改革，在支出標準、績效評價等關鍵制度上積極創新」。

新一輪財稅改革「尖兵」——零基預算改革正加速推進。多位專家向大公報指出，深化零基預算改革意味着各級各部門必須全面規範各類項目支出編製，加強財政資源和預算統籌，真正把「過緊日子」的要求落到實處。分析認為，可盤活1.4萬億至2.9萬億元的財政資金。通過「精打細算」，財政資金將更好地服務於經濟社會發展，惠及民眾。

大公報記者 任芳韻、郭瀚林



▲孩子們在雲南省曲靖市為務工人員打造的「愛心託管中心」玩耍。新華社



▲零基預算能夠確保錢流向民生實際處。圖為安徽省合肥市安置房小區內，居民喬遷新居。新華社

## 多地已開展零基預算試點 初見成效

雖然「零基預算」寫入政府工作報告尚屬首次，但記者梳理發現，從2019年到2024年，山東、廣西、安徽、河南等地都已先後出台零基預算的文件和改革方案。目前，多項改革已初見成效。廣西在前兩輪零基預算審核過程中共盤活存量項目支出181億元（人民幣，下同）；河南鄭州試點預算評審壓減資金初步統計達30億元，審減率達到39%。

今年，更多地方將零基預算改革提上日程。廣東省財政廳數據顯示，2025年省級預算優化調整專項資金項目112個，騰出超過100億元資金；取消支出項目180個，收回27億元；推動科技創新、就業創業、縣鎮村建設、貼息擔保等4類資金整合，破解多頭安排、交叉重疊問題。

山東則提出將零基預算理念貫穿預算編製全過程，還大力推進績效評價「末位淘汰制」等創新性改革舉措；在內蒙古，實施零基預算改革三年行動方案（2025-2027）已經印發，並計劃於2027年實現自治區、盟市、旗縣全覆蓋；3月18日，江西印發《關於深化零基預算改革進一步提高預算管理水平的若干措施》，提出清理退出到期和低效部門預算項目、全面清理政務數字化項目、全面清理和規範財政專項資金等措施。

業內分析認為，從各地區的情況來看，零基預算改革普遍能產生10%以上的預算支出規模削減。假設在全國層面的支出核減率為5%-10%，則能相應盤活1.4萬億至2.9萬億元的財政資金。



▲盤活資金，才能更好為百姓服務。圖為廣州市荔灣區社區食堂為當地居民服務。新華社

## 從「零」開始 管好政府「錢袋子」

管好政府「錢袋子」、分配好寶貴的財政資金，事關國家治理和百姓民生。傳統上的預算編製方法主要是基數預算、增量預算，也就是以上一年預算為基數進行調整，而且往往只增不減。用這種方法編製預算，容易形成路徑依賴，一些領域支出固化僵化，低效、無效的項目經常持續存在甚至新增，造成財政資金效益低下、支出壓力增大。

零基預算則是一切從「零」開始，也就是在編製預算時，不考慮往年的預算項目和收支水平，而從實際需要、財力狀況出發，逐項審核各項支出的內容和數額。

安徽的零基預算改革走在全國前列。從編製2023年預算開始，在全省範圍內全面清理無效的財政資金，當年僅省級就「擠」出了80多億元（人民幣，下同）。以肥西縣為例，零基預算改革讓當地戰略性新興產業發展如虎添翼。

「錢隨事走」，資金隨着項目走，項目隨着政策走。肥西縣集中支持光伏新能源汽車、高端智能製造和生物醫藥大健康三大戰新產業，打破支出固化格局、對產業專項資金進行改革整合，把錢花在刀刃上。

2022年肥西發起設立總額100億元的政府投資母基金，2023、2024年財政預算安排政府母基金近10億元，改過去直補為股權投資，引導社會資本參與，為企業引入資金「活水」。現如今，通過零基預算改革，在百億母基金的加持下，肥西縣已設立產業基金22支，形成總規模超203億元的基金叢林。

### 專家：將財力用於保障緊要處

《清華金融評論》編委、全國工商聯執委、哈佛大學訪問學者胡定核表示，過去幾十年，由於中國經濟蓬勃發展，財政收入稅收甚至高於GDP的增長，財政支出大幅增長。然而，當前經濟下行，財政壓力增大，是零基預算改革加快推進的重要原因。他指出，零基預算改革是根據實際需求和目標重新評估每一項支出的必要性和合理性，其目的是打破基數觀念和支出結構固化僵化格局，將更多財力用於保障國家重大戰略任務和重點民生。

遼寧大學地方財政研究院院長王振宇亦表示，長期以來，政府在財政資源配置中普遍採用「基數+增長」的模式，其優勢在於不觸及既得利益，簡單易行、便於操作，但長期依賴這種機制可能導致「基數」效應的固化，甚至形成制度陷阱，不利於財政資源的優化配置。他認為，在當下各級財政緊平衡、弱平衡時期，重提零基預算，並使其從概念走向實踐十分必要。

中央財經大學政府管理學院教授曹哲認為，零基預算改革具有強烈的問題導向、目標導向和結果導向。主要目的是通過解決當前財政工作面臨的一些突出問題，將財政資金精準投向經濟社會發展的薄弱點和緊要處，從而提高財政科學管理水平，更好地服務於更加積極的財政政策。

中誠信國際研究院執行院長袁海霞表示，根據去年底全國財政工作會議，中國已在財政部等16個中央部門率先開展零基預算改革試點。在政府工作報告的指導下，試點範圍有望進一步擴大。

## 零基財政定義 和國內實踐

### 改革背景

- 今年政府工作報告首次提出零基預算改革，旨在提高財政使用效率，避免資源浪費。

### 零基預算定義

- 從「零」開始編制預算，不以上一年基數為依據，根據實際需求和項目優先級核定支出。

### 傳統問題

- 基數預算導致路徑依賴，出現「護盤子、爭資金」、支出固化等現象。

### 改革目標

- 打破基數概念，將資金精準投向經濟社會發展薄弱環節。

### 地方實踐

- 安徽省：2023年起推行零基預算，省級清理無效資金80多億元人民幣。
- 湖南省：2024年深化改革，用於「三個高地」建設資金達到156.2億元人民幣，收回低效資金167億元人民幣。

### 資金使用

- 「小錢小氣」：削減不必要的開支。
- 「大錢大氣」：集中財力支持民生、科技創新、重大項目等重點領域。

大公報整理



▲安徽省阜陽市阮城村衛生室外，65歲以上老人在接受免費體檢。新華社

## 零基預算改革的國際實踐

美國	英國	南非	菲律賓
● 美國聯邦政府於1978-1979財政年度正式實行零基預算編制法。2008年全球金融危機之後，美國開始實施簡化的零基預算，例如每年抽查10%項目，並且新零基預算不再分析不同支出水平，而是基於歷史支出數據和成熟的績效評價體系。	● 自20世紀70年代末以來，英國開始預算績效改革。20世紀90年代，英國確立了支出審查制度，一方面由英國財政部牽頭，根據政府的政策重點為各部門制定多年預算，另一方面通過為部門設定多年的預算限額以實現總量控制。	● 2021年7月，南非財政部發布了《在財政受限的環境中實現支出效率的框架》，正式引入零基預算，重新審視和優化支出項目。與英國支出審查不同的是，南非支出審查採用了多種方法，包括聘請外部力量支持的大規模審查以及預算部門進行的「袖珍問題」審查。	● 菲律賓政府於2010年開始實施零基預算計劃。菲律賓實施零基預算的特點在於，對實施評估或審查結果不理想的項目並非直接砍掉該項支出，而是積極尋求改善效率的解決辦法。

大公報記者任芳韻、郭瀚林整理

## 政府學會斷捨離 財政支出更透明

### 專家解讀

《清華金融評論》編委、全國工商聯執委、哈佛大學訪問學者胡定核向大公報介紹，零基預算起源於1960年代的美國，其理論是重新審查所有財政支出，但實際操作中，所有支出都需要重新測算，人力和時間成本均明顯高於傳統預算。

胡定核表示，一些政府職能部門為維護部門利益，可能會過分誇大其項目的收益，以爭取更多的預算資金，這使得零基預算改革效果受限。因此，如英國、南非等採取部分審查方式，與績效預算、中期預算、科學的支出標準等相結合實施零基預算。

胡定核認為，中國要實施零基預算，首先要解決財政支出不透明的問題。其次，需要進行審查，

可以借鑒國外做法，由立法機構及專業的審計機構來進行審查，同時鼓勵各部門、各省市之間交叉審查，以控制增量，重新審視老項目，避免自肥和燈下黑的問題。

中央財經大學預算管理研究所所長李燕建議，先對現有存量政策及項目進行基於零基理念與績效評價結合的梳理，合理排序後進行取捨。「要因地利宜，穩妥推進零基預算改革，通過一些地方的先行先試積累經驗。」

中國財政科學研究院研究員趙福昌談到，雖然全面開展預算編製零基化改革的條件尚不成熟，但各級各地財政部門應秉持相關理念，既做好重點支出保障，又減少不必要的支出，提高財政資金使用效益。