

# Deepening Zero Based Budget Reform to Promote High-quality Economic and Social Development

Yanyan Zhao

Zaozhuang Municipal Government Investment and Financing Management Service Center, Zaozhuang, Shandong, 277800, China

## Abstract

A zero-based budget is a budget of zero basis points without considering the past budget items and the level of income and expenditure. This paper discusses the positive significance of implementation measures and existing problems of the zero-base budget reform in recent years, and puts forward relevant suggestions.

## Keywords

zero-base budget; fiscal and budget management; reform

## 深化零基预算改革 助力经济社会高质量发展

赵妍妍

枣庄市政府投融资管理服务中心，中国·山东 枣庄 277800

## 摘要

零基预算是不考虑过去的预算项目和收支水平，以零为基点编制的预算。论文基于国家近年实施零基预算改革的积极意义、实施措施以及存在的问题进行论述，提出相关的建议。

## 关键词

零基预算；财政预算管理；改革

## 1 引言

所谓零基预算是不考虑过去的预算项目和收支水平，以零为基点编制的预算，具体指不受以往预算安排情况的影响，一切从实际需要出发，逐项审核预算年度内各项费用的内容及其开支标准，结合财力状况，在综合平衡的基础上编制预算的一种科学的预算编制方法。实行财政零基预算改革，是加快建立现代预算管理制度重要环节，是对以“基数+增长”预算编制方法的一次革命性突破。国务院《关于进一步深化预算管理制度改革的意见》（国发〔2021〕5号）中提出积极运用零基预算理念，打破支出固化僵化格局，各级财政部门相继出台零基预算实施方案，全面实施以“零”为基点的财政预算改革工作，采取一系列的改革措施，取得了初步的成效。

## 2 实施零基预算的积极意义

### 2.1 有利于推动各项财政体制改革

零基预算改革顺应了中央“六稳”“六保”对财政工

作的要求，有利于：一是稳步推进财政事权与支出责任划分、推进财政支出标准化，健全公共服务保障标准，完善项目支出标准体系，建立标准动态调整机制；二是推进盘活用好各类存量资金、财政资金直达机制、政策项目评估清理机制、防范化解财政运行风险等重大财税政策改革部署，在诸多改革的落地实施中发挥了基础性作用。

### 2.2 有利于合理配置预算资金

在减税降费政策的不断深化落实、财政收支平衡压力不断加大的背景下，积极推进零基预算编制方式，有利于：一是打破“基数+增长”的预算分配方式，按照零基预算的原则，逐项政策、逐个项目核定支出，各项任务分轻重缓急，最大限度地缩减不必要支出，将有限的资金用在“刀刃”上；二是避免支出基数固化带来压力，增强对重大战略任务的财力保障，确保财政平稳运行，增加财政资金可持续性<sup>[1]</sup>。

### 2.3 有利于提高预算资金使用效率

实行零基预算改革，有利于：一是防止部门单位在传统预算管理模式下“要基数、争资金”，在年底突击花钱现象；二是推进预算和绩效管理融合，加强绩效评价结果的应用，将绩效质量不高的项目去除或缩减，提高绩效评价结果运用效率，促进部门预算编制和执行效率的提高，硬化责任约束，

【作者简介】赵妍妍（1975-），女，中国山东泰安人，本科，高级会计师，从事财政预算和经济管理研究。

真正做到“花钱要问效，无效要问责”，使预算资金发挥最大的使用效益。

### 3 实施零基预算的措施

#### 3.1 坚持统筹协调，责任担当

各级财政部门作为零基预算改革的牵头部门，一是加强了对各部门单位进行推进零基预算改革的理论宣讲和实务操作培训，使其能充分认识实施零基预算改革的重要意义，改变了各部门单位对预算编制和执行的观念；二是坚持各级部门单位财务管理主体责任，完善预算编制审核流程，在预算编制系统中增加部门审核环节，部门所属单位的预算必须经过部门审核后才能达到财政归口管理科室，要求部门单位加强内部沟通协调，落实落细各项改革任务，增强了担当意识。

#### 3.2 实施项目库管理，推进项目有效整合

项目库管理是零基预算改革的关键环节，重点是把财政资金分解落实到具体项目上，坚持“先有项目再安排预算”原则。一是提前研究谋划、将预算项目作为预算管理的基本单元，建立各类预算支出项目库。以项目库为基础，实行“可增可减、可入可出”的滚动式管理方式，对未入库项目一般不安排预算，实施项目全生命周期管理；二是推行“大专项+任务清单”管理方式，根据各级政府重点工作部署和形式发展变化，动态调整支出方向和任务清单，科学确定年度预算安排重点，变“雨露均沾”为“精准灌溉”；三是保证项目安排的合理性，通过改革支出分类，推进性质相同、用途相近项目实质性整合，进一步加强涉农资金、科技创新等资金统筹整合工作，以资金整合带动政策集成，促进财政资金提质增效<sup>[2]</sup>。

#### 3.3 推进支出标准体系建设，科学编制预算

按照《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》有关推进支出标准体系建设，建立国家基础标准和地方标准相结合的基本公共服务保障标准体系，目前各级财政部门综合考虑财政承受能力、聚焦重点支出领域、共性项目、部门单位职能、支出成本差异等因素，逐步构建形成覆盖各类预算支出的标准体系，切实发挥支出标准在预算编制和管理中的基础支撑作用，保障了机构正常运转、基本履职和重点工作需要。为推进建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度发挥了积极作用。

#### 3.4 建设数字化财政系统，提高工作效率

在原有预算一体化平台的基础上全面升级，一是运用“互联网+大数据共享”新模式，逐步建立了预算编制、预算执行、预算监管等业务全流程的监管信息系统，通过财政大数据应用，可以做到数据获取、分析、跟踪和呈现。并在此基础上，采取通过系统设定公式为项目赋分优先排序；二是将绩效管理嵌入到预算一体化编制模块中，实现预算绩效管理系统和预算编制系统数据衔接联动。推进绩效结果运用转化合理预算安排，未编制绩效目标、绩效跟踪监控结果

或绩效评价结果差的，财政不安排预算。强化了预算管理制度刚性，提升预算编制、预算执行的工作效率。

### 4 零基预算改革中存在的问题

#### 4.1 预算单位统筹规划及配合意识有待加强。

有些部门单位受传统思维固化影响，对零基预算管理制度改革的重要性认识不足，一是对财政部门下达的预算编制任务在思想上不够重视，态度上不够积极，缺乏中长期规划意识，编制预算未能全面考虑下年可能涉及的各方面项目，以致在执行时出现预算与实际需要不匹配。只能在预算执行过程中对预算进行调整，预算增减变动大，调整次数频繁，缺乏预算的严肃性和权威性；二是内部协调配合力度不够，认为编制预算只是单位财务人员的事情，没有意识到部门预算基本涵盖了收入预算、基本支出预算和项目预算，需要单位各部门共同参与，配合完成，这种预算的编制思路和执行模式是不利于推行零基预算的。

#### 4.2 预算绩效深度融合有待加强

目前，预算绩效管理体系已经基本建成，所有项目都按要求进行预算绩效管理，在执行过程中出现：一是部门单位作为落实绩效目标管理的主体责任，在预算信息收集和编制设置绩效目标时，面临信息处理工作量大、时间紧、任务重、精细化等情况，由于人员业务水平有限、配置良莠不齐，导致项目未能结合实际情况进行科学编制和设置，绩效目标形同虚设；二是财政部门作为管理部门，负责对各部门单位的绩效管理工作进行指导、监督和审核，由于项目专业性强、审核工作量大等原因，存在对项目了解程度不够，导致出现审核把关不严的情况，使预算编制未能与项目绩效管理有效挂钩，在一定程度上影响了零基预算管理制度的落实。预算绩效深度融合还需进一步加强。

#### 4.3 支出标准体系建设有待加强

支出标准体系是零基预算改革的基础工作，目前，涵盖人员经费、公用经费、通用项目、资产配置、基本公共服务等多方面多维度的支出标准体系建设正逐步推进，但一些重点支出领域、重大延续性项目，由于建立科学合理的项目标准有一定难度，项目支出标准体系建设较为缓慢。实行“大专项+任务清单”工作机制后，以部门单位为主体管理专项资金，但有些部门单位认为设立标准后资金使用可能受限，因此进行设立的积极性不高。项目支出无标准可依，导致标准对预算编制的基础支撑作用难以充分发挥，严重制约零基预算在项目支出中的实施效果<sup>[3]</sup>。

#### 4.4 财政数字化功能有待加强

目前预算绩效一体化系统建设有待提高。一是在零基预算的信息收集整理阶段，工作大都繁琐、复杂、细致，对工作人员的工作素质要求较高。工作人员压力大，难免会出现一些失误，影响到整体零基预算的科学准确性。二是相关数据的分析排序工作专业性较强，工作量较大，由于对大数据、人工智能等新技术引入和应用不够，缺乏现代科学技术

的支持，很难得到科学准确的信息；三是在打造全国一体化政务大数据体系中，各部门单位基础数据库、业务资源数据库和相关专题数据库，无法共享共用，影响了零基预算改革由“有”向“优”发展的步伐。

## 5 进一步完善零基预算改革的建议

### 5.1 转变观念，强化绩效管理

从财政部门到预算单位都要转变观念，一是预算管理涉及预算单位的方方面面，因此深入推进零基预算管理制度落实落地需要坚持全员参与，自上而下提高重视程度，要充分了解预算执行过程中的各种困难。为确保预算执行顺畅，各责任部门应主动配合、通力合作，通过定期召开预算执行推进会等方式及时解决预算过程中出现的问题，消除预算执行障碍；二是建立预算安排与绩效评价结果、审计及监督检查意见、预算执行进度挂钩机制，依据项目支出和整体支出情况绩效评价结果、当年度的审计部门审计意见和财政部门监督检查结果以及预算执行进度，适量压减相关预算安排；三是牢固树立“花钱必问效，无效必问责”的理念，建立问责机制，让监督、审计、业务主管部门等参与到资金使用监督中来，以提升各部门单位的主体意识与责任感，增强预算约束效果，切实推进零基预算改革。

### 5.2 加快支出标准建设，有效支撑预算

项目支出标准体系是申请、审核和安排预算资金的基本依据。进一步加快推进支出标准体系建设，逐步建立全面规范透明、标准科学、约束有力的支出标准体系。在具体实施上，一是构建符合实际操作的项目支出标准体系。在部门预算编制工作启动前，将指向明确、目标量化、合理可行绩效目标为导向，结合相关规定，对照上年度预算支出实际，逐项梳理公用支出和项目支出需求，建立预算支出标准体系，作为支出预算申报、审核、安排及执行的依据；二是制定预算支出与编制部门共同认可的项目评审标准。推动特定领域项目支出标准化建设，分门别类提出标准制定的思路与方式，组织相关专家成立评审小组进行评审确定，推动形成预算支出部门与审核部门及绩效考评部门共同认可的具体项目标准。以保障预算支出标准体系建立的科学性、准确性和完整性。

### 5.3 依托信息技术，提升工作质效

针对零基预算工作量巨大的特点，要加强大数据、人

工智能在零基预算编制各环节的运用。一是在应用一体化编制预算的基础上，可采用通过系统为项目赋分的方式进行优先排序，如项目金额占比、执行率、绩效结果、项目类别、是否属于重大战略决策部署等因素赋予一定的分值后，通过系统设定公式计算项目综合评分自动对项目进行优先排序；二是提升部门预算执行与财政部门业务信息的自动化、智能化与全国政务一体化水平上的应用，大幅压缩预算编制工作量，提高零基预算编制实施效率；三是实现对各部门预算资金、资源的全景化与智能化分析。对各部门、单位的“三公”经费、财政拨款预算、重点项目等支出进行专题大数据分析，全面及时掌握财政资金拨付、使用情况，及时发现冗余财政资源，为财政预算决算提供数据参考，对“三公”经费支出不合理的单位作预警，实时把控重点项目执行进度情况。

### 5.4 深化认识，提高专业胜任能力

实施零基预算改革对财政工作人员和部门单位财务人员专业素养和专业能力提出更高要求，一是财政工作人员要更新观念、加强学习所归口管理部门的业务知识，准确判断其申报的项目预算有没有必要、预算金额是否合理以及绩效目标设置是否科学等；二是加强业务培训提高单位预算管理人员的理论水平、掌握专业技能，提升预算管理人员解决实际工作问题的能力，提高其专业胜任能力；同时，建立与之相匹配的绩效考核机制，提高预算管理相关部门人员工作积极性，引导人员积极主动地做好预算执行工作；三是部门单位财务人员加强与负责具体项目的工作人员多沟通交流，拓宽知识面，提高零基预算编制能力，切实增强推进改革的责任感。

## 6 结语

深化零基预算改革有力落实了中央过紧日子要求，有效地整合了财政资金，增强了预算的约束力，为助力经济社会的高质量发展提供了坚强的财政保障。

### 参考文献

- [1] 张洋洋.进一步完善零基预算改革的若干思考[J].预算管理与会计,2023(3):47-51.
- [2] 陕西省财政厅.实施零基预算改革 更好集中财力办大事[J].中国财政,2023(3):16-17.
- [3] 申现杰,肖潇.关于进一步完善财政零基预算改革的建议[J].中国经贸导刊,2021(10):68-71.