

深化零基预算改革的战略价值、 现实挑战与政策建议

马蔡琛 白 铂

内容提要:在全面深化改革、推进中国式现代化的背景下,党的二十届三中全会作出“深化零基预算改革”的重要部署。综观全球预算改革历程,零基预算历经数次兴起,并逐步从传统零基预算走向新零基预算。在财政收支矛盾加剧的现实背景下,实施零基预算改革具有战略价值。然而,预算的技术理性改革仍是艰巨的,零基预算复杂的编制流程、自下而上的编制顺序、刚性支出的存在以及现实决策约束,构成了实施零基预算的现实挑战。零基预算未来的改革仍需要从优化预算流程、加强技术理性以及应对有限财力等方面统筹谋划,进而为健全预算制度提供有力支撑。

关键词: 财政改革 预算改革 零基预算 新零基预算 财政资源统筹 现代财政管理

中图分类号: F812

文献标识码: A

文章编号: 1000-7636(2025)11-0003-13

当前,中国地方财政支出增速持续高于财政收入增速。国家金融与发展实验室统计数据显示,2024年上半年,近半数地区的财政自给率较2015年下降超10%^[1]。在经济下行压力增大,不稳定、不确定、难预料因素增多的情况下,有必要实施持续且可信的财政政策调整。2021年,《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》提出“积极运用零基预算理念”。2024年,党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》提出“深化零基预算改革”,将零基预算理念进一步落实为改革行动。2025年,零基预算改革首次写入政府工作报告。零基预算(zero-based budgeting, ZBB)是一种不考虑上年度预算项目及收支水平,从零出发审查各项费用的内容与标准,旨在优化资源分配的现代预算编制方法。作为打破支出固化格局的工具,其价值在于重构财政资源配置逻辑,彰显预算“理性+全面”的本质。这不仅是对预算格局的系统性变革,更是在财政紧平衡背景下统筹和优化财政资源的关键一招,对于加强宏观经济治理效能,稳固财政治理体系意义重大。

一、文献综述

在零基预算框架下,所有预算申请均需经过制定目标、确定决策单元、准备决策包并排序等过程^[2],最

收稿日期:2025-04-11;修回日期:2025-09-09

基金项目:研究阐释党的二十届三中全会精神国家社会科学基金重大专项“健全预算制度加强财政资源和预算统筹研究”(24ZDA038)

作者简介:马蔡琛 南开大学经济学院教授、博士生导师,天津,300071;

白 铂 南开大学经济学院博士研究生。

作者感谢匿名审稿人的评审意见。

终在财力约束下选择最契合战略目标且最具成本效益性的方案^[3]。关于零基预算的研究,大体可以分为两类,一类从零基预算的实践过程出发,关注零基预算应用过程中的重难点,另一类则关注零基预算理念如何融入现代预算制度框架。

20世纪70年代,美国在财政压力背景下推行零基预算,严格遵守了前述框架步骤,但最终改革并不成功,根源在于零基预算自身特性与现实环境的矛盾。从理念层面来看,零基预算的逻辑内核是从零出发进行全面审查,并通过优先级排序实现成本控制^[4]。这就决定了预算编制不仅工作量较大,技术难度也较高,尤其是在有限的资金范围内,部门还要同时推进战略优先事项,应用零基预算所需的人力、财力以及时间均难以保障^[5]。

即便如此,零基预算理念仍对后来的预算改革产生了深远的影响^[6]。经济合作与发展组织(OECD)部分成员国进行的支出审查,以及美国佐治亚州开展的新零基预算,均是零基预算理念结合绩效预算与中期预算改革的拓展应用^[7]。这既得益于绩效预算与零基预算在效率优先原则方面的一致性,也源于中期预算通过促进跨部门、跨年度的沟通协作,为零基预算实施提供了广阔的应用空间^[8]。

当前,新一轮零基预算改革面临双重挑战,从内部来看,存在预算理念转变不到位^[9]、编制程序繁琐且成本高昂^[10]、优先级排序困难^[11]等固有难题。从外部来看,地方财力紧张与利益协调不畅加剧了改革的复杂性^[12]。未来仍需要以零基预算与预算制度融合为主线来应对内部挑战,如渐进推行零基的绩效审查^[13]、依托中期预算框架优化零基预算编制等^[14];同时,通过寻找替代性财源^[12]、统一预算分配权^[15]等方式化解外部困难。已有研究明确了零基预算的未来改革方向,但多聚焦于零基理念的融入,对融合过程中的实操难点及改革所需的技术保障机制探讨不足。本文将从技术实施层面切入,探究深化零基预算改革的具体路径。

二、全球视野下的零基预算演进历程

皮尔(Pyhrr, 1973)在德州仪器公司的项目审查中,发现三类问题:预算金额与目标不一致、缺乏对替代方案的考量、资金未按照职责和工作量变化来分配^[16]。在此背景下,他首创零基预算的概念。回顾预算改革历程,零基预算既是特定经济与时代背景下的管理创新工具,也是基于前期预算改革的理性决策延伸,其发展过程呈现出相对典型的“螺旋发展”特征。

(一)20世纪60年代至90年代:零基预算的萌芽与发展

20世纪60年代,美国农业部发布《1964年机构概算说明》,要求各部门不参考过去惯例,全面评估预算项目本身的必要性并评估成本支出^[17],这是零基思想在公共部门的首次实践。然而,由于指导方针过于简短,预算准备时间紧且缺乏优先事项指导,零基预算未能全面运作,不仅没有切实改变预算规模,还催生了大量冗余文件。该概算说明发布六周后,美国农业部预算和财务办公室(OBF)收到25套预算活页夹,多数活页夹单套就占据三英尺长(约0.91米)的文本空间。

与美国农业部实践形成鲜明对比的是,在德州仪器公司,零基预算在分析资源和目标匹配度、削减跨部门信息不对称等方面成效显著,因而获得时任美国佐治亚州州长吉米·卡特的认可。1973财年,佐治亚州正式推行零基预算。相较于此前的改革尝试,此次改革更为完善,具体包括:为各机构制定目标,将活动转化为决策包,展示多种资源水平的绩效并对决策包进行评估和排序^[18]。其中,决策包是分析与描述各项活动的文件,涵盖目标、方案、实施路径以及不同资金投入的预期成果,这些标准化步骤共同构成零基预算的

核心运作流程。

根据美国政府责任署(原美国国家审计署)的报告^[19],此后十余年间,零基预算在美国联邦层面开始兴起,并呈现出“立而后废”的轨迹(见表1)^[19]。截至1977年,已有20个州政府开发(尝试)应用零基预算^[20]。但无论是联邦还是地方层面的零基预算,均具有渐进式预算的特征。尽管美国管理和预算办公室(OMB)认定环境保护署是零基预算的最佳实践部门,但也只是基于前一财年预算的90%进行排序^[21]。20世纪80年代初,因改革成效未达预期、政府换届以及经济状况转好等诸多因素,零基预算渐趋式微。

表 1 美国联邦政府实施零基预算的政策梳理

年份	文件	规定
1977	OMB 第 77-9 号公告	明确零基预算方法的基本步骤： (1) 机构需要指定决策单元； (2) 每个决策单元都要有一组决策包； (3) 要求各机构在零基预算流程开始时设定绩效目标和指标。
1978	OMB 第 A-115 号通知	修订零基预算程序： (1) 督促各机构利用绩效评价结果来分析实现目标的替代方案,并分析不同绩效水平所对应的预期结果； (2) 就选择决策单元、进行决策包排序和合并展开指导。
1981	OMB 撤销了第 A-115 号通知	一些体现零基预算要求的程序仍然存在： (1) 要求各机构确定“决策单元”的规定持续到 1986 年； (2) 要求提供三种资金水平的规定持续到 1994 年。

注:“Decision Units”也有“决策单位”的译法,为避免同“预算单位”“支出单位”等既有预算术语相混淆,本文采取更形象的“决策单元”表述。实践中,决策单元可以是项目、机构的次级单位或机构本身。本文所提及的机构,是类似支出部门但范畴更广泛的概念。

同时期,加拿大、韩国、印度等国也尝试推行零基预算。1982—1986年,韩国将零基预算改革纳入五年期中期财政规划,使得支出得到有效控制,由1981年4.3%的赤字转变为1987年0.2%的盈余^[22]。1987年,印度中央政府引入并分三年推进零基预算,试图优化资源配置并强化财务纪律^[23]。然而,由于改革主要依据百分比而非绩效信息来确定替代资金水平,且面临文书工作负担重、技术瓶颈(如对强制性支出设置最低水平并无意义)等问题,最终均未能持续推进。

(二)20 世纪 90 年代至 21 世纪初:伴有零基预算理念的预算体制改革

20 世纪 90 年代以来,受新公共管理运动的影响,各国为改善公共部门绩效纷纷开启理性、全面的预算改革。尽管早期零基预算改革的持续时间较短,但其蕴含的预算控制、战略优先排序等理念,仍持续影响着后续预算政策的制定与实践。

1. 侧重预算控制理念的预算改革

20 世纪 80 年代,中国两步“利改税”和承包经营责任制改革致使财政收入下滑。伴随财政收支矛盾加大、基数法编制弊端日益突出,陕西省渭南市(1992 年)、湖北省(1993 年)、河南省(1996 年)等地率先试行零基预算。各地区普遍将预算分为正常经费和专项经费,前者按定员定额标准编制,后者根据社会事业发展规划、财力和项目重要性进行评估。改革保留了优先级排序这一核心步骤,但因财政部门难以调控人员成本,占地方预算 70% 以上的工资并未纳入排序,预算程序仍受限于以投入为导向、优先保障员工工资的旧有做法。因此,此次改革更像是部门预算与零基预算的结合,伴有支出标准的改善。尽管部分地区取得改革成效,例如,1991—1994 年,河南省清理超编人员 739 人,压缩经费 650 万元^[24],但压减支出的成效,可能

更得益于预算基数的存量调整而非优先级决策排序。

同时期,一些国家实施具有零基色彩的支出审查(spending review),以审查基线支出为核心,同样侧重于支出削减与控制。例如,英国的支出审查会为部门支出限额(DEL)制定三年计划^[25]。在加拿大,1995年和1996年的“计划审查”要求交通部预算削减50%,其他部门预算削减15%~25%^[26]。但2008年国际金融危机爆发后,该改革也开始转向战略型审查模式,绩效理念逐步进入改革视野。

2. 侧重战略优化理念的预算改革

零基预算的批评者认为,该模式过度依赖决策者量化机会成本的能力,导致其基本模型被简化为仅针对原预算基数的70%~85%进行分析^[27]。在此背景下,基于优先级的预算(priority based budgeting,PBB)和优先项目预算(prioritized program budgeting,PPB)等改良模式应运而生。其中,PBB以当期可用资源(既不是零也不是上年度预算)为起点,按照战略优先级配置资源。1992~1993财年,英国桑德维尔市通过四级优先级排序(对应2%、-3%、-7%和-13%的资金变化),实现了1300万英镑的节支^[28]。而PPB则设置基础预算减少5%、重新分配3%的预算、新增预算不超过2%这样三种资金水平^[29]。2003年,PPB在美国佐治亚州首次实施,因其以项目而非机构为决策单元,且要求编制与全州优先事项相关的绩效指标,而与绩效预算更为相似。可见,伴随新公共管理运动的兴起,绩效预算与零基预算逐步融合,这也为新零基预算范式的形成奠定了实践基础。

(三)2008年国际金融危机以后:新零基预算的重生与发展

国际金融危机引发的财政压力,促使各国革新资源分配方式,零基预算作为成本审查与资源分配工具再度兴起。区别于二十世纪六七十年代的传统零基预算,这轮改革在预算史上也被称为新零基预算,其应用变型在不同程度上延续了传统零基预算的核心理念,具体可分为服务水平预算(service-level budgeting)、零基的分行列支预算(zero line-item budgeting)以及支出审查三种类型^[30](见表2)。

表2 传统零基预算与新零基预算的比较

类别	新零基预算			传统零基预算
	服务水平预算	零基的分行列支预算	支出审查	
明确战略目标	是	是	是	是
编制决策包	是	否	否	是
审查支出合理性	是	是	是	是
优先级排序	是	是	否	是
设置支出限额	否	否	是	否

服务水平预算沿用了传统零基预算中的决策包方法,通过提供不同服务水平选项,要求决策者基于资源约束进行选择。2021财年,美国休斯敦市将其理念应用于普通基金,要求各部门提交基础(base)、维持现状(current)、效率/加强(efficiency/enhanced)三种水平的决策包^[31]。这种方式更接近零基预算的传统流程,但也因此面临预算编制工作量较大、资金统筹调配受限等挑战。

零基的分行列支预算侧重审查人员、资金等投入在预期产出下的合理性,虽不要求编制决策包,但仍延续了传统零基预算中优先级排序的核心理念。在美国佐治亚州与中国近年来的零基预算改革实践中,呈现出以项目为核心配置资源,并与绩效预算相融合的特征。2012年起,美国佐治亚州规划和预算办公室

(OPB) 每年选取约 10% 的项目开展零基分析^[32]。具体而言,该州参议院、众议院的预算和评估办公室与 OPB 共同审查项目成本构成、资金来源、历史支出和绩效(包括有效性、效率以及工作量等),为后续两年的预算编制提供依据。在中国,从 2019 年起,天津、安徽、甘肃、广西、湖南等地再次试水零基预算改革,要求基于省级战略部署、事权责任、支出标准、成本效益等,列示重点保障事项与项目清单。改革在审查项目的同时,强化基本支出定员定额管理,并进一步将跨部门财政资源统筹纳入考量。目前来看,改革成效尚属可观,2024 年,湖南省级财政基于零基预算改革,清理收回非重点非刚性支出超 150 亿元^[33]。

近年来,支出审查呈现出零基预算与中期预算相融合的特征,具体体现为既不需要编制决策包,也不强调优先排序,而是更多地延续前期改革经验,侧重从零开始论证支出合理性,论证结论直接服务于多年期支出计划。例如,葡萄牙将支出审查结果纳入中期财政规划的支出上限讨论^[34]。2025 年,英国政府首次开展“零基支出审查”,不仅要设定每个部门未来三至五年的支出总额,还要制定更长时期的资本投资计划,只有满足零基审查要求的部门(如实现最低 5% 节约与效率目标)才能获得财政支持^[35]。

当前,全球经济增长正面临贸易壁垒与政策环境不确定的双重制约,有限的财政空间迫使各国政府逐步推行可信的财政整顿计划,零基预算作为优化资源配置的重要工具被纳入改革框架。相较于传统零基预算,新零基预算试图在实施成本与使用效率之间寻求平衡,这既得益于现代预算制度体系的系统性重构,也离不开绩效预算、中期财政规划、预算支出标准等技术手段的成熟应用。

三、健全预算制度背景下实施零基预算的战略价值

通过整合“零基”规则与预算编制流程,零基预算能够帮助决策者明确实现目标需执行的活动、考虑每项活动的成本效益、做出必要的决策选择,并评估变化带来的效果,这对中国健全预算制度具有重要的战略价值。

(一) 治理价值:实施零基预算是治理体系向现代化跃迁的关键抓手

近百年来,各国预算制度已从早期侧重控制的约束工具,逐步转化为国家治理的重要制度载体与支撑平台。构建理性化制度体系,实现价值理性与技术理性的统一,是推动预算治理向现代化跃迁的首要任务。零基预算自改革伊始,就以挑战渐进主义预算模式为核心,旨在为决策者提供项目资金分配的理性依据。

赫伯特·西蒙将理性界定为目标与实现目标所需要的手段之间的有效关联^[36],并将其划分为综合理性模式与有限理性模式。综合理性模式要求决策遵循囊括所有可能的备选方案、预测方案后果、基于目标对备选方案进行比较等三个步骤^[37]。可见,传统零基预算流程遵循综合理性的逻辑框架。然而,实践表明,现实因素限制了备选方案的讨论空间。例如,美国阿灵顿县要求各部门强制削减优先级最低的 10% 工作,而不考虑备选方案^[38]。同时,决策信息的碎片化与不对称性,以及方案后果评估的主观性,也进一步加剧了理性决策的结构性困境。

面对信息碎片化与决策所需的资源约束,有限理性模式主张简化决策模型,以满意解替代最优解。零基预算将该理论付诸实践,运用理性的经济和预算分析,取代根据政治判断和预算基数来分配资金的传统预算模式。这种转变彰显了零基预算的价值理性(如通过局部审查强化战略筹划功能)与技术理性(如成本效益分析方法的合理运用)。通过整合绩效导向与优先级排序机制,零基预算进一步推动预算体系从资金分配工具,转型为国家治理效能提升的关键枢纽,而这与现代预算改革将决策理性转化为制度设计的核心逻辑相契合。

(二) 实践价值:实施零基预算是化解收支矛盾的关键举措

理论上,化解财政收支矛盾有增收节支、增发政府债务以及制度性变革三种路径。对于存在结构性赤字的经济体,无论是采用支出上限规则还是进行债务扩容,其价值总是有限的,制度性变革才是实现财政可持续发展的治本之策。以重构预算编制模式作为突破口的零基预算改革,有望为强化预算审核、健全预算编制标准赋能,成为化解财政收支矛盾的关键举措。

传统的增量预算默认历史支出是合理的,缺乏对项目的科学审查,容易造成资金浪费。《关于广东省2014年度省级预算执行和其他财政收支的审计工作报告》明确指出,个别专项资金项目已完成仍继续安排预算。从更深层次来看,在信息不对称与机会主义动机(避免来年预算削减)的共同作用下,增量预算还易诱发年终突击花钱、非理性投资等行为,进而形成预算资金分配的“棘轮效应^①”。相较而言,零基预算以事实为导向,对新增项目与延续性项目进行预算评审,并及时清理不再符合战略需求的到期项目。尽管这种清理属于一次性削减,但完善预算支出标准、整合资金投向长效项目等举措,将有助于可持续性的节支。面向财政收入增速放缓与财政支出刚性较强的客观事实,零基预算改革通过打破资金条块分割、避免重复配置,成为支出侧深化财税体制改革的关键举措,对于健全预算制度具有重要的实践价值。

(三) 目标价值:实施零基预算是推动预算与战略融合的重要路径

预算编制的科学性既依赖于制度设计,更取决于动态信息输入。零基预算以战略目标为导向,强调各级预算安排要突出重点^[39]。具体实施中,高层管理人员通过明确优先事项,为公共目标实现提供遵循,确保有充足资金实现战略目标。其实,零基预算中重点审查的内容,如与其他项目是否存在交叉重叠以及是否为既定水平下的最大化产出,也是事前绩效评估的核心内容。但零基预算的特殊性形成了“促进预算和目标深度融合”的独特优势。

在逻辑起点方面,零基预算自下而上地对支出决策进行审查,相比于绩效预算,零基预算能够跨越项目(或部门)之间的壁垒,从政策维度统筹支出。因此,零基预算常与日落审查(sunset review)^②、跨部门资源统筹等机制协同实施。例如,美国《日落法案》为联邦计划设置不超过五年的有效期,除社会保障、公务员退休等领域外,其余计划若未获国会明确续签,将自动终止执行^[40]。在实施程序方面,事前绩效评估侧重“先有项目后评估政策”的逻辑,而零基预算要求“先有政策后有项目”。事前绩效评估由财政部门在支出部门初步确定项目后组织实施评估,而零基预算通过编制年度重点保障事项清单(涵盖公共服务、产业扶持、重点建设等),要求财政部门对申请纳入清单的项目进行竞争性审查并排序,确保了项目与目标的深度绑定。

预算战略执行的载体,在绩效预算发展较为完善的基础上,引入零基预算编制方法,能够实现资金配置与战略目标的深度衔接,推动预算体系从传统收支管理向战略导向治理升级,最终形成预算与战略动态适配的现代预算制度。

四、实施零基预算改革的现实挑战

传统零基预算虽曾一度得到广泛应用,但实践表明,它不仅耗费大量时间资源,也未能实现预算模式从

① 财政部门以资金运用的结果,作为评价资金使用努力程度的标准,并据此确定下一期预算资金配给的衡量尺度。资金使用提升工作效率产生的节余,会削减使用者下期的增量预算资金规模。因此,运转中提高资金使用效率的车轮,会受到使之转动的机械构造“棘轮”的阻滞。

② 零基预算与日落审查的目的均是提供一种强制审查的机制,但零基预算主要适用于行政部门,而日落审查主要适用于立法部门。

增量向“理性+全面”的彻底转型。现阶段的中国零基预算改革,在编制能力、编制顺序、规划衔接和理性决策等方面,仍面临着现实挑战。

(一) 零基预算编制的复杂性与有限的预算编制能力之间的矛盾

零基预算编制的复杂性直接导致时间成本和文书处理工作量的激增。美国联邦政府的各部门和机构在采用零基预算流程后,平均文书工作量激增了 229%^[41]。美国佐治亚州实施新零基预算以后,即便每年仅审查约 10% 的项目,但从规划和预算办公室(OPB)发布指令,到各部门提交基于零基分析的预算方案,仍需 4 个月左右^[42]。可见,大量的数据收集与漫长的执行周期,给零基预算编制人员带来了挑战。尤其是在预算周期严格受限的情况下,更需要编制人员具备出色的数据整合、成本测算以及战略规划能力,进而有效应对零基预算编制的复杂要求。

在中国现行的“两上两下”预算编制流程中,零基预算的核心特征主要通过“一上”和“一下”环节得以体现。以省级实践为例(见图 1),各支出部门在“一上”阶段提交预算建议数、支出规划和年度项目清单,省财政厅综合评估政策依据充分性、资金需求合理性、绩效评价结果以及省级财力情况等,开展预算规模和项目优先级排序的双重审查,最终形成的预算控制数随“一下”下达预算部门。以青海省财政厅 2022 年部门预算编制时间为例,各部门需在 9 月 16 日前完成“一上”报送,省财政厅在 10 月底下达“一下”控制数,实际论证与排序的时间仅一个半月,对于实施较为彻底、完整的零基预算而言,时间明显不足。在这种情况下,部分基层政府的预算编制人员难以掌握科学的支出预测方法,对复杂编制流程也缺乏经验,转而选择在总预算框架内预置 20% 的弹性资金,再通过渐进式审核调配资源^[43]。但这种做法与传统零基预算的症结如出一辙——论证不充分将直接削弱零基预算的制度效能,致使资源配置优化的目标难以实现。

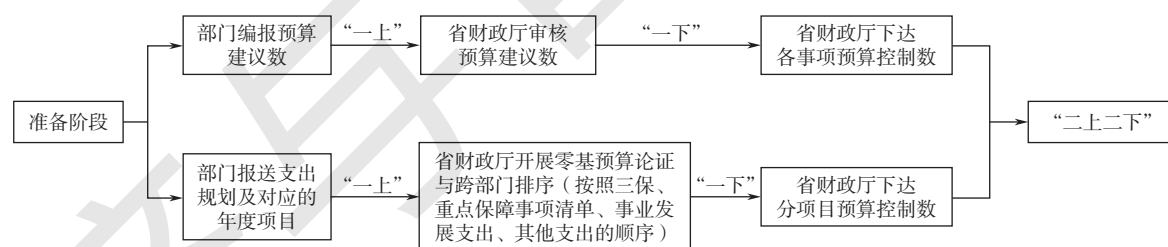


图 1 省级政府零基预算编制“一上一下”流程

(二) 零基预算自下而上的编制顺序与自上而下的战略规划之间的矛盾

零基预算的支出策略呈现明显的自下而上特征,这种模式在时间安排与战略导向两方面仍有可能与“自上而下”的顶层设计存在一定的冲突。在时间安排方面,为提升预算决策科学性,部分地区选择提前启动零基预算编制工作。例如,湖南省浏阳市将 2022 年部门预算的编制时间提前至 6 月底。但一些重大的政府决策通常是在预算编制启动之后才出台的,这不仅导致“一上”的预算编制与最终方案容易出现较大偏差,还可能因决策与预算需求不匹配而被迫重新调整预算、确定削减方向。

在战略导向方面,“一上”到“一下”的编制过程中,上级政府整体战略规划与地方偏好往往难以在预算提案中很好地平衡,使得财政部门反复调整预算分配方案。零基预算虽通过重点保障事项清单来强化战略导向,但并未改变预算编制流程中“部门诉求主导初始申报”的底层逻辑。因此,部门倾向于通过策略性调整项目论证框架来寻求预算规模最大化。例如,2001 年,在广东省珠海市的零基预算实践中,部门申报的预

算总数(约30亿)远远超过可支配财力(约15亿~20亿)^[44]。更深层次的矛盾在于,财政部门缺乏完整的预算分配权,财政部门(主要分配权)与发展改革委等机构(二次分配权)均可以向支出部门分配项目资金。横向层级过于分散使得多个部门上报后整合而成的预算常缺乏连贯性,难以围绕核心问题对包含不同要素的项目预算进行统筹;且现行预算流程中支出部门仅参与初始的项目筛选与预算申报,在后续审核及排序等环节参与不足,这可能会进一步加剧预算权力的结构失衡,最终消解零基预算的制度设计效能。

(三) 预算编制中的刚性支出与有限预算资金之间的矛盾

预算编制中的刚性支出主要体现为基本支出因人员编制而形成刚性基数,以及项目支出因事务延续而产生路径依赖。其中,法定支出是项目支出固化的关键诱因,由法律明确规定的针对特定公共事务的财政保障,形成难以调整的支出基线。该模式与零基理念相悖,构成改革推行的深层阻力。

公共部门与私营部门均存在预算难以直接决定的刚性支出。以德州仪器公司为例,因企业主营业务高度市场化,真正由预算主导的是研发投入、管理费用等间接服务成本,故其零基预算仅覆盖25%的运营支出^[45]。类似地,政府预算中大量支出的规模和用途由法律法规直接规定。美国联邦政府的强制性支出(mandatory spending)受永久性法律条款管辖,仅有可自由裁量支出(discretionary spending)每年接受重新审查^[46]。在英国,养老金、福利支出等年度管理支出(AME)既不纳入支出审查,也不受多年期限额控制^[47]。中国法律明确规定,教育、科学技术研究开发等经费增幅,需随经济社会发展水平而提升,通过立法锁定支出的刚性增长幅度。尽管地方零基预算改革方案并未明确法定支出的审查方式,但“围绕重大决策部署重点保障”的原则仍体现优先保障导向。

可见,法定支出的战略性与保障性特征使其难以摆脱“投入型”管理模式^[48],预算审查更关注资金的足额到位,而非投入产出效益,这与零基预算“结果导向”的审查逻辑冲突。若法定支出占比过高,必将挤占其他优先事项的资源配置空间,进而制约公共服务的有效提供和社会发展的可持续性^[49]。以美国华盛顿州鱼类和野生动物部为例,在其2015—2017年资金来源中,占比达21.2%的州和地方合同附有具体工作说明,占比达28.5%的联邦基金限制资金用途^[50]。这些法定或协议性的刚性支出约束了该部门的资源调配能力,导致其在2017—2019年实施零基预算时,难以将资金重新分配至优先事项。

(四) 零基预算的理性主义与现实决策约束之间的矛盾

传统零基预算通过对决策包进行排序,明确“应该花多少钱”以及“应该把钱花在哪里”,彰显综合理性主义的特质。受制于现实决策条件,零基预算实践呈现有限理性特征。然而,有限理性追求的“满意解”也依赖于事前确定的客观基线标准,而该标准同样受到来自现实条件的约束。

首先,公共部门的多元目标特征加剧了项目排序的主观性。在企业中,不同部门职能各异,但利润最大化为排序提供了统一标准。例如,2015年,3G资本实施极端的零基预算,管理费用从18.1%降至11.1%^[51]。然而,公共部门需要同时权衡成本控制、战略目标实现与多元化社会需求^[52],以教育部门为例,其内部既包含教育设施改造等短期绩效项目,也涉及科研创新等长期战略性项目,甚至还涵盖特殊教育资源扩容等社会公平导向项目。这种价值诉求的差异难免在优先级排序中相互冲突,致使难以形成兼顾全局的理性预算决策,预算排序过程可能异化为支出部门向上级部门争取资源的博弈手段。

其次,现实信息的有限性削弱了项目排序的科学性。理论上,完全理性排序需对项目进行成本效益分析、风险评估和目标匹配度审查^[53]。但在实践中,受预算编制时间、编制能力不足等因素制约,地方政府常采用百分比削减或总额控制的简单化手段,以达成支出削减的目标。这种现象的本质是渐进主义在零基预

算背景下的新形态,需要辩证看待。尽管百分比削减对项目排序并无实质意义,但作为预算编制起点仍具有参考价值。若不规范资金申报下限,支出部门可能默认上年度预算为最低标准。如何科学地进行支出控制,仍是有待深入探讨的议题。

五、深化零基预算改革的政策建议

为了更充分地发挥零基预算对健全预算制度的支撑效能,需要从预算流程、技术理性、制度协调等多个维度持续探索中国“零基预算+”的管理模式创新。

(一) 优化预算流程:建立零基预算与现行预算制度的有效衔接

传统渐进主义预算通过缩小决策范围、维护既有资源诉求来抑制资源冲突。若简单地将零基理念植入现行预算制度,易引发预算决策过程的“信息过载(或冲突)”。因此,零基预算改革必须处理好这种信息增加与制度适配之间的关系。

在时间安排方面,支出限额概算应在部门预算编制之前下达,此举的核心目的是最大程度控制预算决策过程中的讨价还价,避免“一上”环节上报的预算建议数远超可用财力,致使事前评估无意义或财政部门工作荷载过大。在“一上”阶段之前,财政部门应根据财政状况、政策导向以及各支出部门的职能需求,确定下一预算年度可用的资源概算。同时,财政部门应协同较高层级政府,根据地方事权责任划分,制定本地区“重点保障事项清单”。在“一上”阶段,各支出部门依据下达的支出限额,结合部门规划和职能来编制预算草案,并报送优先安排的重大项目。尽管“一上”阶段之前的预测并非完全精准,但“一下”与“二上”阶段仍为财政部门 and 支出部门提供了谈判与商讨的空间。

在收支科目设置方面,构建“规划+功能+标准”的预算编报科目体系。当前,中央预算编制在“一下”阶段,基本支出控制数一般细化至功能分类的项级科目,项目支出控制数明确到一级(或二级)项目,“二上”阶段的预算数也大多细化至二级项目^[54]。但这对于以战略导向与成本效益分析为核心的零基预算而言,仍略显粗放。为契合评审要求,需要在现有功能分类基础上进行优化,一方面,为每个项目增设“规划(目标)”的分类标签,以便财政部门审核项目目标并整合跨部门资源;另一方面,按照项目业务内容属性,应用预算支出标准并列示支出明细,就标准依据、使用情况以及概算过程做必要说明。这种模式既衔接了零基预算与现行收支分类体系,也实现了预算编制的标准化管理,有助于减轻后续优先级排序的工作荷载。

(二) 加强技术理性:完善零基预算与绩效预算、中期预算的融合体系

绩效预算与中期预算能够提供绩效评价与支出预测的客观信息,是加强零基预算技术理性的必然选择。同时,三者的实施目标均是实现资源有效配置与服务的高效供给,这为构建融合体系创造了有利条件。

1. 健全“零基预算+事前绩效评估”体系

零基预算与事前绩效评估在审查维度存在交叉但各有侧重。健全零基预算和绩效预算的融合体系,不是简单地将理念叠加,而是通过技术融合实现优势互补。

首先,可以考虑前置事前绩效评估环节,将通过事前绩效评估论证的项目纳入零基预算编制并进行优先级排序。无论是预算资金使用部门,还是发展改革委等具有二次预算分配权的部门,在申报项目进行零基预算审查前均需要通过事前绩效评估论证其可行性,否则不予纳入零基预算编制范围。“以事定钱”的前提是项目符合政策导向且绩效可行。该举措确保了财政部门在预算资金分配决策中的核心地位,也有效遏

制了预算申报的随意性与碎片化问题。

其次,对于通过事前评估的项目,可按照规模与性质分类编制决策包,以控制工作量。在决策包编制方面,重点项目或涉及金额较大的项目应编制完整决策包,详细论证成本结构、预期绩效结果以及具体执行细节。常规项目则简化编制流程,仅明确核心要素,如必要性说明、成本概算和关键绩效指标。在优先级排序方面,决策包应在同一类别或战略目标下进行排序。在排序过程中,一方面,无需过于关注顺序,尤其是在战略层面或成本效益层面具有明显优势的项目,无论具体排名如何,在很大概率上均会获得资金支持。另一方面,可以就有效性、成本效益比、增长率或其他重要指标设定标准,用于筛选边缘项目。尽管标准设定未必完全准确,但可比性往往比准确性更为重要。

2. 健全“零基预算+中期预算”体系

零基预算与中期预算衔接的重点在于中期支出计划的约束性,具体分为固定总额上限、固定部门上限与前瞻性估计三种模式^[55]。根据使用方法与实践效果,三种模式分别适用于不同类型的零基预算编制情形。首先,前瞻性估计(forward estimates)是在假定政策不变的前提下设定的多年期支出估计数,允许在决策或经济参数发生变化时进行修订。由于前瞻性估计对宏观预测能力要求较高,且与政策联系紧密,因此适宜在国民经济和社会发展规划的转换期使用,尤其适用于高层级政府的零基预算审查,可借此评估新政策导向下的新项目。其次,固定总额上限(fixed aggregate ceiling)是对大部分支出设定多年期约束限额,年度预算可以在限额范围内进行具体分配。其优势在于,无论具体项目或宏观经济背景如何变动,政府大概率会遵守该上限。因其工作量较少且控制支出的效果更佳,适合分别针对基本支出、项目支出来制定上限,并将其作为控制参数,在优先级排序中综合考量。最后,固定部门支出上限(fixed ministerial ceiling)是为具体部门设定多年期的约束限额,社会保障等福利支出通常不包含在内^[56]。该模式倾向于频繁修改上限,但针对性较强。在新零基预算每年仅重点审查部分支出的背景下,适合应用此方法为年度预算增加较快或削减效果不佳的部门设置支出限额。

(三) 应对有限财力:构建零基预算下的日落审查与财政资源统筹机制

在现行财政体制下推进零基预算改革,需要应对基层政府财力困境带来的挑战,这就要求零基预算能够在立法和资金维度实现突破。

在立法层面,应逐步建立零基预算下的日落审查制度。法定支出虽体现预算的法定功能,却不受预算程序本身的控制^[57]。当资源分配出现冲突时,不可避免地要协调预算法与部门性法规之间的矛盾,因此,需要从法律层面引入“日落条款”,即通过立法设定政策或项目的自动终止机制。例如,澳大利亚出台的《2003年立法法》要求所有立法在10年后自动废除或“失效”。2015年,财政部印发的《中央对地方专项转移支付管理办法》也指出“专项转移支付到期后自动终止”。因此,和零基预算类似,日落审查也需要构建科学的评估体系。具体而言,第一步应审查规定(或政策目标)的存续必要性,第二步确定各支出部门履行规定的方式,即是否存在更好的方式来实现功能或目标。

在资金层面,应加强零基预算下的财政资源统筹机制。首先,跨部门财政资源统筹需紧密围绕重大目标与政策展开,将“目标”作为统筹的标的,建立“重点保障事项清单+大专项资金”整合机制。例如,将农业农村、住建、交通等多个部门的涉农专项资金整合为“乡村发展综合基金”。其次,跨层级财政资源统筹离不开对权责关系的探讨。长期以来的收入上移与事权下放,是地方事权过重的主要原因^[58],跨层级财政资源统筹应以合理划分央地事权为基础,将全局性、基础性、长远性以及战略导向性的工作,由高

层级政府统筹管理,而与民生相关的保障性支出向低层级政府统筹安排,以实现财政资源的合理配置与高效利用。

参考文献:

- [1] 殷剑峰,王蒋姜. NIFD 季报:地方区域财政[R]. 北京:国家金融与发展实验室,2024.
- [2] IBRAHIM M. Designing zero-based budgeting for public organizations[J]. Problems and Perspectives in Management, 2019, 17(2): 323-333.
- [3] 杨斌. 论借鉴零基预算理念应遵循的原则及其路径和方法[J]. 财政研究,2021(3):17-27.
- [4] 张平,苟燕楠,庞清月,等. 零基预算新假设的建构——理论脉络与中国实践的协同探讨[J]. 财政研究,2025(3):18-29.
- [5] 廖逸儿,王湘宇. 零基预算:美国实践、地方探索与经验启示[J]. 财经智库,2023,8(6):119-134.
- [6] ALLEN R, CLIFTON R. From zero-base budgeting to spending review-achievements and challenges[J]. Development Southern Africa, 2024, 41(5): 849-865.
- [7] 龚小芸,寇璇,常志华. 财政紧平衡状态下零基预算的国际经验、地方实践与优化路径[J]. 经济研究参考,2025(1):50-64.
- [8] 崔惠玉,徐思维,楚文月. 深化零基预算改革与协同式预算管理创新研究[J]. 财政研究,2025(1):26-38.
- [9] 王振宇,侯培林. 零基预算改革的地方实践、约束条件与改进深化[J]. 财政科学,2025(2):19-28.
- [10] 李成威,杜崇珊. 零基预算:从方法到理念演进的要件分析[J]. 中央财经大学学报,2020(10):3-9.
- [11] 肖鹏. 深化零基预算改革[J]. 经济研究参考,2025(1):25.
- [12] 吕炜,刘欣琦. 深化零基预算改革:实践探索与改革思路[J]. 学习与实践,2025(1):63-71.
- [13] 李燕,陆帆. 零基预算国际经验及对我国深化改革的借鉴[J]. 财政监督,2024(23):20-26.
- [14] 马蔡琛,朱雯瑛. 从传统绩效预算走向新绩效预算的基础条件研究[J]. 财政研究,2025(1):14-25.
- [15] 陈龙,朱永兴. 深化零基预算改革的目标和难点[J]. 中国金融,2024(23):46-48.
- [16] PYHRR P A. Zero-base budgeting: a practical management tool for evaluating expenses[M]. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons Inc., 1973.
- [17] HAMMOND A. Comprehensive versus incremental budgeting in the department of agriculture[M]//WILDAVSKY A. The revolt against the masses: and other essays on politics and public policy. London: Routledge, 2003.
- [18] PREMCHAND A. Government budgeting and expenditure controls: theory and practice [M]. Washington, D. C.: International Monetary Fund, 1989.
- [19] Government Accountability Office. Performance budgeting: past initiatives offer insights for GPRA implementation [R]. Washington, D. C.: GAO, 1997.
- [20] COWEN S S. Zero base budgeting in municipalities[J]. Urban Systems, 1979, 4(1): 65-77.
- [21] DRAPER F D, PITSVADA B T. ZBB-looking back after ten years[J]. Public Administration Review, 1981, 41(1): 76-83.
- [22] SAKONG I, KOH Y. The Korean economy: six decades of growth and development[M]. Seoul: Korea Development Institute, 2010.
- [23] PRAKASH T. Public expenditure management in Asian countries[J]. Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management, 1996, 10(2): 255-278.
- [24] 文宗. 对鄂豫陕三省“零基预算”的调查[J]. 财政,1995(8):22-24.
- [25] CRAWFORD R, JOHNSON P, ZARANKO B. The planning and control of UK public expenditure, 1993-2015[R]. London: Institute for Fiscal Studies, 2018.
- [26] ROBINSON M. Spending reviews[J]. OECD Journal on Budgeting, 2014, 13(2): 81-122.
- [27] SHELBY R. Zero-base budgeting for the 21st century public administrator[R]. Atlanta, GA: Fiscal Research Center Report No. 260, 2013.
- [28] WORRALL L, BILL T. Some thoughts on the priority-budget alignment process in local government[M]. Wolverhampton: Wolverhampton Business School, 1997.

- [29] LAUTH T P. Zero-base budgeting redux in Georgia: efficiency or ideology? [J]. Public Budgeting & Finance, 2014, 34(1): 1-17.
- [30] KAVANAGH S C. Zero-base budgeting: modern experiences and current perspectives[R]. Chicago, IL: Government Finance Officers Association, 2012.
- [31] Zero-based budgeting implementation plan for FY2021[R]. Houston, TX: City of Houston, 2019.
- [32] 郑德琳. 从零基预算到新零售预算的演进——美国佐治亚州经验与启示[J]. 地方财政研究, 2016(1): 108-112.
- [33] 王珊, 于涛荣. 更加积极 更加高效: 保障“十四五”规划高质量收官[N]. 湖南日报, 2025-01-15(10).
- [34] HOOGELAND M, DIMITRIADIS L, MANDL M. How have spending reviews recently evolved through EU initiatives? [Z]. European Commission Discussion Paper No. 200, 2024.
- [35] Spending review 2025[R]. London: HM Treasury, 2025.
- [36] SIMON H A. Theories of bounded rationality[J]. Decision and Organization, 1972, 1(1): 161-176.
- [37] 黄健荣. 决策理论中的理性主义与渐进主义及其适用性[J]. 南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学版), 2002(1): 55-62.
- [38] 中华人民共和国财政部预算司. 零基预算[M]. 北京: 经济科学出版社, 1997.
- [39] 马蔡琛, 孙小雪. 基于绩效考量的地方零基预算改革研究[J]. 经济纵横, 2024(2): 107-115.
- [40] SARANT P C. Zero-base budgeting in the public sector: a pragmatic approach[M]. Boston: Addison-Wesley, 1978.
- [41] SHERLEKAR V S, DEAN B V. An evaluation of the initial year of zero-base budgeting in the federal government[J]. Management Science, 1980, 26(8): 750-772.
- [42] 胡正衡. 零基预算方法[M]. 北京: 经济科学出版社, 2006.
- [43] 龚小芸, 寇璇, 刘蓉, 等. 新一轮零基预算改革的地方探索、启示与展望——基于粤川两省的分析[J]. 财政监督, 2025(10): 5-9.
- [44] 冯叶. “零基预算”珠海试验政府钱袋子每年归零[N]. 南方周末, 2015-11-16(18).
- [45] WINDSOR D. Two theories of zero-base budgeting[J]. Interfaces, 1982, 12(4): 128-134.
- [46] Peter G. Peterson Foundation. Chart pack: the U. S. budget[EB/OL]. (2025-02-03) [2025-03-21]. <https://www.pgpf.org/article/chart-pack-the-us-budget/>.
- [47] BARTRUM O, PAXTON B. Spending reviews[EB/OL]. (2024-01-29) [2025-04-01]. <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainer/spending-reviews>.
- [48] 马蔡琛, 赵笛. 财政空间紧运行下的法定支出预算绩效管理研究[J]. 经济纵横, 2023(1): 112-120.
- [49] 朱海波. “数商兴农”: 地方政府如何发挥关键作用[J]. 首都经济贸易大学学报, 2024, 26(6): 35-47.
- [50] Washington Department of Fish and Wildlife. Organizational assessment of operational and management practices[R]. Washington, D. C.: WDFW, 2018.
- [51] COYTE R, MESSNER M, ZHOU S. The revival of zero-based budgeting: drivers and consequences of firm-level adoptions[J]. Accounting & Finance, 2022, 62(3): 3147-3188.
- [52] 马蔡琛, 林江. 平衡计分卡在公共部门预算绩效管理中的应用分析——基于学习与成长视角的考察[J]. 云南财经大学学报, 2024, 40(1): 32-40.
- [53] 马蔡琛, 朱雯瑛. 全成本预算绩效管理的改革实践与未来展望[J]. 经济与管理研究, 2024, 45(2): 87-97.
- [54] 马蔡琛. 政府预算[M]. 3版. 大连: 东北财经大学出版社, 2023.
- [55] 坎贾诺, 克里斯汀, 拉扎尔. 公共财政管理及其新兴架构[M]. 马蔡琛, 张慧芳, 赵铁宗, 等译. 大连: 东北财经大学出版社, 2017.
- [56] DOROTINSKY W, WATKINS J. Common practices in setting expenditure ceilings within national budgets[R]. Washington, D. C.: World Bank, 2013.
- [57] 王雍君. 健全预算制度: 环境性规则、财政约束规则和程序性规则审视[J]. 财政科学, 2024(11): 9-22.
- [58] 张德勇. 以深化财税体制改革为契机增加地方自主财力[J]. 地方财政研究, 2024(8): 4-11.

Strategic Value, Practical Challenges, and Policy Recommendations of Deepening Zero-based Budgeting Reform

MA Caichen, BAI Bo

(Nankai University, Tianjin 300071)

Abstract: Traditional budgetary decision-making has long relied on incremental spending. This approach not only easily fosters a “use it or lose it” mentality among spending departments but also can lead to a systemic trap of “pointless expansion” of budgetary expenditures. Against the backdrop of increasingly intensified contradiction between fiscal revenue and expenditure, deepening zero-based budgeting reform, coordinating fiscal resources, and optimizing resource allocation are crucial for improving the effectiveness of budget governance and building a solid fiscal governance system. The evolution of global budget reform reveals that zero-based budgeting has gradually evolved from its early traditional model to a new stage that integrates modern governance concepts. Therefore, this paper begins with the practical history of zero-based budgeting reform, systematically sorts out its core characteristics at different stages, and deeply analyzes the profound impact and transformative effects of the reform on the budget management system.

However, technically rational budgetary reform remains arduous, and zero-based budgeting reform still faces multiple practical challenges. First, limited budget preparation time and capacity struggle to cope with the complex formulation process of zero-based budgeting, which may weaken the effectiveness of the zero-based budgeting system and make it difficult to optimize resource allocation. Second, the bottom-up formulation sequence of zero-based budgeting conflicts with the top-down strategic planning, which may force budget readjustments. Furthermore, with the growing proportion of rigid expenditures year by year, the limited applicability of zero-based budgeting will limit departments’ ability to allocate resources. Finally, the public sector’s multiple objectives and limited real-world information may weaken the decision-making rationality of zero-based budgeting.

As for future reform paths, it is necessary to address the above-mentioned incompatibilities and better leverage the advantages of the zero-based budgeting system in light of China’s actual conditions. Specifically, an effective mechanism should be established to integrate zero-based budgeting with the current budget system, covering both scheduling and revenue-expenditure classification. Efforts shall be made to accurately grasp the key points of integrating zero-based budgeting with performance budgeting and medium-term budgeting, strengthen the restraining effect of the medium-term budgeting on the annual budgeting, and ensure the core position of the financial department in budget allocation decisions. The application scope of zero-based budgeting should be expanded by establishing a sunset review and a fiscal resource coordination mechanism. Overall, grounded in the close integration of theory and practice, this paper deeply examines the application mechanism of zero-based budgeting and its actual application in budget management across countries. The findings can serve as a practical lever for optimizing fiscal resource allocation and provide valuable insights for improving the budget system.

Keywords: budget system; zero-based budgeting; new zero-based budgeting; fiscal resource coordination; modern fiscal management

责任编辑:魏小奋