

深化零基预算改革 财政科学管理步伐加快

□ 本报记者 王晓涛

2024年,党的二十届三中全会《决定》提出,“深化零基预算改革。”2025年《政府工作报告》提出,开展中央部门零基预算改革试点,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。2025年起,财政部在部分省份先行先试开展地方财政科学管理试点,即涵盖了财政资源统筹、零基预算改革、绩效管理提质等多项重点任务。

以零基预算改革为抓手

8月21日,在国务院新闻办公室举行的“开局起步‘十五五’”系列主题新闻发布会上,财政部副部长廖岷表示,“十五五”时期财政部门要努力实现六个“进一步”,其中之一就是财政支出结构进一步优化。以零基预算改革为抓手,打破支出固化僵化格局,大力压减低效无效支出,以事定钱、有保有压,提升公共资金使用效率,把宝贵的资金用到政策效果更好、人民群众更需要的地方。财政支出更多转向投资于人,支持国内消费,增强国内大循环内生动力。坚决落实党政机关习惯过紧日子要求,不该花的钱坚决不花。几天后,即8月26日,财政部在安徽合肥举行财政科学管理研讨交流,研究部署深入推进财政科学管理工作。会议认为,加强财政科学管理是提升财政治理效能、为中国式现代化提供更好保障的关键举措。2025年启动试点以来,财政科学管理工作取得阶段性成效。其中,系统化管理能力大大增强。既抓预算统筹、收入划分、零基预算,又解决钱用得怎么样、怎样用得更好,把管理向前端延伸、向末梢压实。会议强调,要更加突出提高效益,持续深化零基预算改革,不断强化绩效导向,加强地方政府债务管理,优化财政资源配置。作为一种科学的预算编制方法,零基预算是预算制度的创新,在理论体系上已经相当完善。举例说明,以往某部门上一年度预算为100万元,如果沿用“基数+增长”的老办法,那么

本年度预算会以100万元作为基数上下浮动。这种方式虽然简便,却可能忽略了实际需求的变化以及某些非必要开支的缩减空间。零基预算改革后,这个“基数”就不存在了,预算数将根据资金实际需求、项目轻重缓急、绩效评价情况等统筹核定。从零基预算改革,到强调效率效益,财政科学管理工作的重点清晰可见。

试点省份大胆探索

2025年,财政部开展地方财政科学管理试点工作。一年多来,这场以“科学管理”撬动财政运行效能的深刻变革在全国铺开,各地围绕加强财政统筹能力、推进财政体制改革、优化资源配置等重点领域大胆探索、先行先试。

以零基预算改革为抓手

以零基预算改革为抓手,打破支出固化僵化格局,大力压减低效无效支出,以事定钱、有保有压,提升公共资金使用效率,把宝贵的资金用到政策效果更好、人民群众更需要的地方。

财政部安徽监管局严把预算编制“入口关”,严格践行零基预算理念,从严审核预算申报的真实性、必要性、合规性,对非刚性支出提出压减意见,从源头遏制资金闲置浪费。严把预算执行“过程关”,对“三公”经费、会议费、培训费、差旅费、委托业务费等重点支出事项实施常态化动态监控,紧盯年末突击花钱,超标开开支、超范围开支等风险隐患,做到早预警、早发现、早纠偏。严把决算审核“出口关”,将过紧日子落实成效作为决算审核核心指标,从严核查支出合规性、数据真实性,强化财经纪律刚性约束。紧盯资金低效闲置、资源配置不合理、粗放式支出等隐性风险,将过紧日子监督与零基预算改革、预算绩效管理、财政科学管理深度融合,强化事前预判、事中管控,从源头防范财政资金浪费风险。甘肃省财政厅在工作中坚持挖潜

与增效多管齐下,提高资源配置效率。以深化零基预算改革为牵引,打破“基数+增长”的路径依赖,以零为起点重新评估预算项目的必要性和合理性,重建预算分配逻辑,系统构建起“以零为基、以事定钱、以效促用”的资源配置新格局。今年省级预算编制时,甘肃选取5个部门进行试点,审核紧扣零基预算要求,全面覆盖部门收入和支出预算编制,并延伸关注审计、财会监督发现问题的整改落实情况,严格把关“一上”预算,整合重复交叉项目,倒逼提升部门预算编制水平,并将联审结果在预算编制中进行充分运用。浙江则坚持改革破局、制度强基,以财政科学管理赋能高质量发展先

行。浙江省财政厅积极发挥基层首创精神,推动11个设区市全部制定实施方案,鼓励基层在预算统筹、零基预算、财政体制等领域先行先试,省市县联动攻坚,形成一批可复制、可推广的基层创新案例,以点带面提升全省财政治理水平。四川省财政厅以预算绩效管理为抓手深化财政科学管理,创新建立“绩效系数”机制,将省直部门预算编制质量、一般性支出管控、资产盘活率等量化指标形成的部门整体绩效结果,直接与次年部门预算安排挂钩,推动有限财力向全省重大战略、高绩效领域集中,实现“绩优者多得资源、绩劣者让渡空间”。将绩效理念深度嵌入零基预算全流程,以“支出必要性、投入产出比”绩效判断,打破延续多年的“基数+增长”预算固化格局,构建起“应保必保、重点突出、绩效优先”新型预算安排机制。

近年来,河北省石家庄市积极推动全民阅读,着力构建“处处可读、时时能读、人人悦读”的城市阅读新格局。据介绍,目前全市已建成26座示范性城市书房,覆盖社区、公园、商圈等不同区域,打通公共阅读服务“最后一公里”。图为日前人们在石家庄市龙泉湖公园龙泉书城市书房阅读。



近年来,河北省石家庄市积极推动全民阅读,着力构建“处处可读、时时能读、人人悦读”的城市阅读新格局。据介绍,目前全市已建成26座示范性城市书房,覆盖社区、公园、商圈等不同区域,打通公共阅读服务“最后一公里”。图为日前人们在石家庄市龙泉湖公园龙泉书城市书房阅读。

年近1万亿元。这将夯实地方财力基本盘,匹配城市运维、民生服务等支出责任。此次《征求意见稿》将原有零散的三项税费统一立法,补齐地方税法法治短板。同时,坚持税制要素、征管规则整体平移,有利于稳定市场预期。业内人士表示,将三项税费合并为地方附加税,既有利于简化税费制度,完善地方税体系,提升征管效能;也有利于公平竞争,促进全国统一大市场建设。分析人士指出,“一税两费”合并为地方附加税短期内对增加地方财力作用有限,但通过赋予地方更多税收管理权限,可使各地灵活制定本地税率,长期看对增加财政困难地区自主财力、增强其财政可持续性有一定作用。

“紧日子”过出了“高效能”

地方财政科学管理试点一年,把“紧日子”过出了“高效能”。安徽对总投资规模446.1亿元的102个政府投资项目开展论证,压减资金35.8亿元。2026年省级部门预算中,会议、培训、差旅、委托业务费“只减不增”。资金投向科技攻关、产业发展、农业农村以及民生等重点领域。在资金统筹上,安徽省将原分散在近90个省直部门的政务信息化资金归并整合,设立数字安徽专项资金,推动由各部门分散自建转向牵头部门统建、多部门共享复用。广东在试点过程中围绕解决区域发展不平衡的突出短板,创新运用差异化的省与市县财政收入分享机制,加大向市县财力下沉力度,基层发展活力有效激发,县域经济活力增强,粤东西北地市加快发展。2025年,广东省一般公共预算收入增长3%,主体税种收入增长5.8%,有23个县(市)主体税种收入可比增幅超过两位数。广西2025年完成100余项新增政策和项目事前绩效评估与审核,累计核减自治区本级财政支出需求约200亿元,从源头上提高预算资金安排的精准性、有效性。

2026年,重庆市以零为基,评估政府性投资项目895个,审减资金133亿元,对3688个政府性投资项目全覆盖开展全链条数字化监管,有力提升资金使用效益。湖北创新搭建政府投资项目绩效综合评价平台,将财政承受能力评估、财政评审等关键环节嵌入项目管理流程。平台运行以来,湖北省累计对10898个政府投资项目开展财力支撑分析,涉及意向投资14595亿元,其中未通过项目181个,涉及意向投资429亿元,从源头上遏制了盲目投资冲动。从试点实践看,零基预算改革打破了“基数+增长”的固化模式,成本绩效管理推动从“要钱”向“要效”转变,财政承受能力评估为财政可持续发展筑起了“防火墙”。零基预算改革、成本绩效管理、支出标准建设等一系列制度创新,正在重塑财政资源的配置逻辑。

一线践行

开好调研座谈会 找准改革真问题

“调研座谈要想聚焦改革主题,让真话有人讲、实情摆上台,调研座谈会就必须能高效、精准捕捉改革中的堵点、难点与痛点。”

□ 曾炎

改革是由问题倒逼而产生,又在不断解决问题中得以深化。调研座谈会是改革“察实情”最常用的方式,但如果只是简单的“坐下来、听汇报”,就容易会上一团和气、发言避重就轻、问题浮于表面,看似热热闹闹、实则收效甚微。习近平总书记强调:“要加强改革调查研究,多到矛盾问题集中的地方和部门去,深入基层、走进群众,体察实情、解剖麻雀,既深入研究具体问题,又善于综合各方面情况,在总体思路和全局工作上多动脑筋、多下功夫。”要想聚焦改革主题,让真话有人讲、实情摆上台,实践中有以下五种座谈会方式,能高效、精准捕捉改革中的堵点、难点与痛点。

跨层级座谈 让落差清晰显现

一项改革举措从方案出台到落地见效,要穿透多个层级、多个部门。常规座谈多在同一层级内进行,听到的问题往往分不清是改革方案设计不周,还是基层落实走了样。跨层级座谈把不同层级、不同部门的人员聚拢交流互动,能快速区分问题性质,是改革落实走样,还是政策设计不够完善;是中间传导出现偏差,还是整体统筹存在短板。组织此类座谈,一要科学配比参会人员结构,防止“上级主导全场、基层插不上话”,保证基层有充足的发言空间;二要坚持“先听基层、后谈思路”,政策制定部门先倾听、少辩解、不打断,让基层把改革推进中的困难、堵点、诉求讲够,再由部门解读改革初衷,双方围绕分歧点逐一沟通,哪些该完善方案、哪些该强化落实当场就能厘清。比如,湖北省委改革办在“高效办成一件事”改革调研中,由于该项改革跨部门、跨层级、跨地域,调研组协调查召开多场跨层级座谈,把省市县三个层级的相关部门组织在一起,梳理跨层级、跨部门之间存在的深层次问题,找准了这项改革的发力点。

辩论式座谈 让分歧摆上台面

改革涉及权责调整、利益重构,部门之间认识不一致、标准不统一,往往藏在“一团和气”之下。常规座谈“单向发言、依次陈述”,很难发现这些分歧。辩论式座谈以观点碰撞、事实对质为核心,围绕同一项改革任务,部门之间互相摆政策、讲事实、提质疑,机制壁垒、权责不清、标准不一等问题会在直面分歧中显现。争论最激烈的地方,往往就是改革最需要攻坚的症结之处。组织此类座谈,一要按改革事项涉及的部门确定参会范围和发言重点,让各方带着政策依据和事实案例来;二要主持人不偏向、不调和、不急于下定论,强调“对事不对人、论理不论人”,引导各方把分歧讲透。需要说明的是,辩论是为了把分歧摆透,而不是当场拍板——调研不能带着事先定的调子下去,改革结论应当产生在调查研究之后。在农村土地第二轮延包改革调研中,湖北省委改革办调研组发现不少地方地块权属混乱,同一地块既登记为耕地,又登记为林地,甚至还有建设用地。调研组组织涉及的农业农村、自然资源、住房城乡建设、林业等部门开展辩论式座谈,通过观点交锋、政策碰撞,分析出深层次原因,为改革深入推进提供了科学建议。

一线式座谈 让堵点浮出水面

改革举措实不实、含金量高不高,一线人员最有发言权。窗口人员、基层网格员、一线执法人员处在政策执行、业务办理、直面群众的“最后一公里”,改革方案落地后流程顺不顺、环节繁不繁、群众获得感强不强,他们感受最直接。组织一线专场座谈要注意三点:一是隔绝干扰,不安排单位负责人、行业管理人员参会,消除“上级在场不敢言”的顾虑;二是营造轻松随意的交流氛围,提问不设“改革推进得怎么样”这类空泛题目,尽量从具体事项、具体环节问起,比如“这项改革后你们多了一道什么手续”“哪个环节群众反映最多”;三是对反映的问题逐条记录、分类梳理,区分立行立改的小事、需要部门协同的难事、需要完善顶层设计的重大事。比如,在调研“三医联动”改革时,湖北省委改革办调研组以医院一线医护人员、患者为对象召开座谈会,不安排行业主管部门、医院管理人员参会,鼓励大家把改革堵点、痛点讲透,为完善相关改革举措提供了依据。

个别式座谈 让真话无需顾忌

改革越深入,触及的利益越深,一些真问题越不容易在公开场合讲出来。座谈最大的阻碍往往不是问题本身,而是发言者的顾虑。公开场合受层级、人情影响,不少干部群众即便发现改革推进中的问题,也选择缄口不言。个别式座谈脱离了集体会场的围观氛围,集体座谈发现不了的深层隐患,往往能在“一对一”交流中找到答案,是破解“不愿讲、不敢讲”的一剂良方。开展个别式座谈,一要摆正姿态,明确内容仅用于改革研判,打消受访者顾虑;二要摒弃“一问一答”的模式,从拉家常、聊工作切入,由日常业务逐步过渡到改革中的深层次矛盾;三要区分个人诉求与共性问题、个别矛盾与普遍短板,防止把个别情绪当成改革症结。比如,湖北省委改革办在开展纺织服装行业供应链协同体系改革调研时,该行业上下游多为熟人圈,企业顾虑直言会伤及合作关系,不愿在同行面前讲真话,调研组遂采取个别座谈,经营主体愿意指真问题、说真心话,后期通过交叉比对、相互印证,梳理出制约产业发展的体制机制障碍,为改革决策提供了有力的实证支撑。

流动式座谈 让实情不被修饰

检验改革成效,最怕看“盆景”。座谈会大多设在会议室,场地正式、流程固定,参会人员往往刻意准备、打磨话术,或选择性汇报,“二次加工”的信息可能失真。流动式座谈跳出会议室,走进改革现场——企业车间、办事大厅、社区院落,不提前通知、不预设流程、不安排“样板代表”,随机邀约人员边走边看边聊,让受访者在自然状态下说出实情。此类座谈重在一个“随”字,话题无需限定。需要强调的是,“随机”不等于“任性”,现场走访要避免干扰企业生产和群众生活。比如,湖北省委改革办在调研生物医药科研成果转化机制时,调研组走进不同企业的生产车间边走边看边问,捕捉到会议室里听不到的细节,再通过多家企业的反映验证真伪,掌握了大量一手情况,为深化生物医药产业体制机制改革和场景应用拓展提供了依据。五种方式形式有别,目的都是通过有效召开改革调研座谈会,让深化改革的真问题浮出水面。这也要求改革调研放下架子、扑下身子,不仅“身入”基层、更要“心到”基层,防止“为调研而调研”,避免“作秀式”“盆景式”“蜻蜓点水式”调研。只有把情况摸清、把问题找准,改革举措才能对症下药、精准落地。(作者单位:湖北省委改革办)