

编者按:党的二十届三中全会对深化财税体制改革作出战略部署,财政部将财政科学管理作为提升财政治理效能的重要抓手。2024 年 12 月,财政部党组书记、部长蓝佛安在全国财政工作会议上指出:“守正创新、先立后破,大力推进财政科学管理,提升财政治理效能。全面提升财政管理的系统化、精细化、标准化、法治化水平。”本刊特设“财政科学管理”专栏,刊发学术界和实务界关于财政科学管理的理论研究及实践探索的相关成果,以飨读者。

# 财政科学管理的三个转变: 零基预算与预算绩效管理的作用机制研究

张 平 苟燕楠

**内容提要:**中国式现代化进程对国家治理体系和治理能力现代化提出更高要求,财政科学管理作为财政治理范式的系统重构方向,其“从局部优化到全面优化、从外部控制到内部控制、从投入控制到结果评估”三大转变,是突破传统预算管理碎片化、被动式、规模导向局限的关键,其中前两个转变需依托零基预算,第三个转变需依托预算绩效管理。零基预算通过“更充分的预算参与、更全面的预算信息、更科学的预算决策”三维结构,打破传统增量预算的基数依赖,激活部门主动性、破解数据碎片化、锚定战略优先级,为财政科学管理注入改革动力;预算绩效管理则通过构建“绩效目标—全周期评估—统一支出标准”闭环体系,依托多元评估与职能反思,为财政科学管理筑牢评估约束与数据根基。二者以财政科学管理为衔接顶层目标与实践操作的技术中枢,通过深度协同,共同推动“资源全面统筹、部门全面参与、支出全面优化”的预算管理现代化目标。此外,财政科学管理效能的释放需依托政治支持、政府改革、技术革命三大关键因素,以激励机制与新技术应用为实践抓手形成完整的作用体系。未来需进一步深化零基预算与预算绩效管理的融合,推动财政科学管理成为衔接国家战略与民生需求的桥梁,为国家治理体系和治理能力现代化提供财政支撑。

**关键词:**财政科学管理 零基预算 预算绩效管理 财政资源配置

中图分类号:F812.3 文献标识码:A 文章编号:2096-1391(2025)09-0005-12

DOI:10.19477/j.cnki.10-1368/f.2025.09.001

## 一、在中国式现代化进程中推进财政科学管理

2024 年 12 月,财政部党组书记、部长蓝佛安在全国财政工作会议上指出,“守正创新、先立后破,大力推进财政科学管理,提升财政治理效能”,并部署开展财政科学管理试点。随后多地政府出

\* 基金项目:国家自然科学基金重点项目“公共治理体系变革创新的理论与机制”(项目编号:72234001);国家自然科学基金面上项目“中国版房地产税的可行性和各地普适性差异研究:微观大数据模拟和一般均衡模型分析”(项目编号:72474050)。

台地方文件,贯彻落实党中央、国务院关于推进财政科学管理的决策部署,扎实推进财政管理改革,全面提升财政管理系统化、精细化、标准化、法治化水平。财政科学管理的“从局部优化到全面优化、从外部控制到内部控制、从投入控制到结果评估”三大转变,是对传统预算管理碎片化、被动式、规模导向局限的系统性突破,从而实现“资源全面统筹、部门全面参与、支出全面优化”的预算现代化目标(图1)。因此,三个转变的目的,是在中国式现代化进程中把握主动性、灵活性、计划性,因势利导,随机应变,探赜索隐,钩深致远。从实现路径看,前两个转变需依托零基预算,第三个转变则需依托预算绩效管理。从局部优化到全面优化,针对传统增量预算部门间资源分散、重复投入的问题,零基预算通过跨领域资源整合(如将多部门科创资金归集为战略专项池)、按国家战略与公共价值排序预算需求,推动资源从各管一摊转向全局统筹。从外部控制到内部控制,破解传统财政单向管控的信息不对称困境,零基预算要求部门从零论证支出必要性、自主梳理职能与优化结构,让部门从被动接受管控变为主动参与资源配置,激活内生动力。从投入控制到结果评估,则跳出传统重合规轻效益的陷阱,预算绩效管理通过绩效目标前置量化—全周期跟踪评估—结果与预算强挂钩(如民生项目明确受益率、满意度等指标,未达标则削减预算),推动资金管理从关注“花出去”转向聚焦“花得值”,切实锚定财政资金使用价值。这三大转变协同发力,精准对接财政科学管理统筹资源、激活部门、提升绩效的核心目标,推动财政治理效能升级。

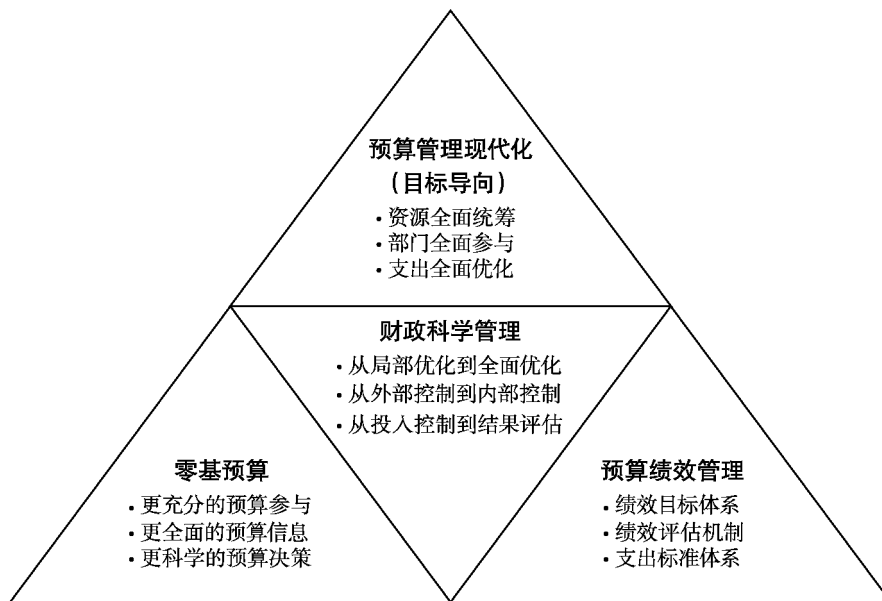


图1 财政科学管理与零基预算、预算绩效管理的内在逻辑框架图

财政科学管理是中国式现代化背景下财政治理范式的系统重构。它不再局限于“分钱管钱”的技术操作,而是以“资源配置、收入分配、经济稳定”财政三大职能为主线,把资金精准导向“国之大者”,在紧平衡条件下统筹发展和安全,实现公共价值最大化和财政可持续。中国式现代化的深入推进,对国家治理体系和治理能力现代化提出了更高要求。财政作为国家治理的基础和重要支柱,其管理模式的科学性与适配性,直接决定着资源配置效率与公共价值的实现程度。从时代发展需求看,传统增量预算模式因以历史支出为基准的路径依赖,正面临三大核心挑战:一是财政紧平衡态势下,低效支出固化问题凸显,支出结构优化迫在眉睫;二是科技创新、乡村振兴、民生保障等国

家重大战略的精准保障需求,对资金统筹能力提出更高要求;三是人民群众对公共服务质效的期待持续提升,绩效导向的资源配置逻辑尚未完全落地。在此背景下,探寻与中国式现代化适配的财政管理体系,成为破解当前预算管理困境的关键命题。

在中国式现代化背景下,财政科学管理核心需解决三大关键问题:一是统筹资源聚焦“国之大者”,即打破传统预算的资源分散壁垒,将财政资金精准锚定科技创新、乡村振兴、民生保障等国家重大战略领域,在紧平衡态势下实现发展与安全的统筹;二是全面提升财政资金使用绩效,破解增量预算以历史支出为基准导致的低效支出固化难题,通过科学评估让资金使用匹配公共服务质效提升的需求,真正实现“好钢用在刀刃上”;三是推动财政可持续发展,立足当前财政收支的社会、政治与历史成因,以渐进改革思维优化制度设计,避免激进调整引发的系统性风险,保障中长期财政健康运行。要有效解决这些问题,需依托两大核心路径协同发力:一方面,深化零基预算改革,通过从零出发论证预算需求,破除基数依赖、统筹跨领域资源,推动资金向高效益领域倾斜,实现“更充分的预算参与、更全面的预算信息、更科学的预算决策”;另一方面,推动预算绩效管理,建立覆盖“绩效目标量化—全周期评估—统一支出标准”的闭环体系,为零基预算提供数据支撑与刚性标尺,二者通过“分配—评估—反馈”的联动机制,共同支撑财政科学管理目标落地,这也与 2021 年《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“积极运用零基预算理念”的要求高度契合。

## 二、零基预算改革在财政科学管理中的作用

在财政科学管理框架下,零基预算改革是推动财政科学管理中“从局部优化到全面优化”和“从外部控制到内部控制”这两大转变落地的核心工具。其核心逻辑在于打破传统增量预算以历史支出为基准的路径依赖,通过“更充分的预算参与、更全面的预算信息、更科学的预算决策”三维结构,借助最低决策包、固定比例削减(如统一基数削减)等制度设计,既破解部门被动管控、资源分散的传统困境,又为财政科学管理统筹全局、激活部门能动性提供技术支撑。这一实践既契合 Lewis(1952)提出的预算需摆脱历史路径依赖的论断,也与 Pyhrr(1977)强调的零基论证核心在于需求合理性核验的理论高度一致,更规避了美国零基预算因孤立推行、缺乏协同导致的技术空转问题,为中国财政科学管理两大转变提供了适配的本土实践路径。

### (一)更充分的预算参与:激活部门主动性,支撑从外部控制到内部控制转变

传统增量预算模式下,预算部门多处于被动接受基数调整的外部控制状态,财政部门预先设定支出基数与增长比例,部门仅需按流程提交申请,无需深度论证需求合理性,既导致部门重申请、轻管理的问题,也因信息不对称让财政管控陷入想管却管不透的困境。零基预算通过责任下沉重构预算参与模式,将预算编制的主动权与论证责任全面赋予部门,直接推动从外部控制到内部控制的转变。各部门不再依赖历史支出规模,而需要主动梳理业务职能、分析实际需求。例如,教育部门申请经费时,需自主核算生均经费合理标准、排查闲置教学设备采购等冗余支出,甚至需联合民政、卫健等部门论证跨领域民生项目的预算需求。同时,部门还需回应公众对预算的关切(如通过公开听证说明民生项目资金用途),形成“部门主导+跨部门协同+公众参与”的多元参与格局。这种参

与模式下,部门从被动接受财政管控转向主动把控自身资源配置,既通过自主论证解决了财政部门与预算部门的信息不对称问题,又以跨部门协同打破了各管一摊的局部思维,为后续资源全面统筹奠定基础,实现内部控制激活与全面优化铺垫的双重效果。

### (二)更全面的预算信息:破解数据碎片化,夯实从局部优化到全面优化基础

传统预算管理的信息体系存在碎片化、单一化缺陷,部门仅提供资金规模数据,缺乏需求依据、成本测算、历史效益等关键信息,且部门间存在数据壁垒,导致财政统筹资源时无完整数据可用,只能围绕局部部门需求做优化,难以实现全局资源配置。零基预算通过构建“需求—成本—绩效—历史”四维一体的信息体系,为从局部优化到全面优化提供数据支撑。一方面,要求部门提交的预算方案不仅包含资金额度,还需附带完整佐证材料。例如,申请乡村振兴资金时,需说明服务覆盖村数(需求依据)、每亩补贴成本测算(成本数据)、往年项目带动增收情况(历史绩效),确保每笔支出的来龙去脉清晰可查。另一方面,通过跨部门信息共享打破数据壁垒。例如,将分散在科技、发改、工信等部门的科技创新资金数据整合为战略专项信息池,清晰呈现各部门科创资金的使用方向、效益成果,让财政部门能精准识别重复投入(如多部门支持同类技术研发)和低效支出(如长期闲置的专项经费)。这种全面信息体系,既让部门在自主论证时有数据可依,进一步强化内部控制,更让财政统筹资源时有全局数据可用,避免传统局部优化,真正实现按战略需求、公共价值统筹全局资源的目标。

### (三)更科学的预算决策:锚定战略优先级,推动两大转变协同落地

预算不是简单的收支核算,而是落实政府计划的核心载体。在预算决策环节,更需强化战略与规划对预算的引领性、决定性作用,确保预算编制与执行始终锚定政府核心目标。传统增量预算的决策逻辑以历史基数递增为核心,决策仅依赖过往数据,不考虑部门职能调整,也不衔接国家战略,导致局部支出固化与全局战略错配并存。零基预算通过重构决策标尺,以需求合理性、战略优先级、成本效益比为核心,推动两大转变协同落地:通过战略优先级排序统筹全局资源。例如,在预算决策时,将国家战略(如科技创新、乡村振兴)、公共价值(如群众满意度、服务覆盖率)作为核心标准,对各部门预算需求从零论证、重新排序。实践中,某地区通过零基预算,将原本分散在民政、卫健等部门的基层公共服务资金整合,优先投向群众急需领域,同时削减部分部门的低效办公支出,实现局部支出优化向全局效益最大化的跨越。这种科学决策模式,既让部门决策从依赖历史转向锚定需求与战略(深化内部控制),又让财政决策从局部微调转向全局统筹(推动全面优化),最终实现两大转变的协同发力,精准对接财政科学管理统筹资源服务“国之大者”、激活部门提升治理效能的核心目标。

从国际镜鉴与中国实践对比来看,美国零基预算曾因缺乏充分参与、全面信息、科学决策的协同支撑,导致数据采集形式化、跨部门统筹失灵(如分类框架仍依赖传统部门边界),最终陷入技术空转(Schick, 1978; Wildavsky, 1964, 1966)。中国零基预算可以依托“参与—信息—决策”三维结构,通过部门主动参与、跨部门信息共享解决“谁来论证”“用什么论证”的问题,通过战略导向决策解决“往哪分配”的问题,确保从外部控制到内部控制的转变不流于形式,从局部优化到全面优化的转变不偏离战略。这种实践路径,不仅为财政科学管理两大转变提供了坚实保障,更让零基预算从单纯技术工具升级为推动财政治理转型的载体,为后续与预算绩效管理协同奠定了基础。

### 三、预算绩效管理在财政科学管理中的作用

在财政科学管理体系中,预算绩效管理的核心价值在于通过构建“绩效目标—全周期评估—统一支出标准”的闭环支撑体系,推动财政科学管理“从投入控制到结果评估”的转变。预算绩效管理有助于系统性破解传统预算重投入规模、轻效益产出的惯性困境,推动财政管理从关注“资金是否花出去”“花得是否合规”的投入控制,全面转向关注“资金花得值不值”“是否产生公共价值”的结果评估,为财政科学管理实现资金效能最大化、公共需求精准响应提供刚性支撑。

#### (一)绩效目标体系:为“投入转结果”锚定方向,破解支出意图模糊难题

传统投入控制模式下,预算编制多以历史基数或部门申请额度为依据,仅明确投入多少资金,却未清晰界定资金需达成的效果。例如,某民生项目仅列明“拨付 500 万元用于社区服务”,却未说明服务覆盖人数、群众满意度等核心结果要求,导致资金使用缺乏明确导向,易陷入为花而花的低效困境。预算绩效管理的绩效目标体系,通过需求具象化、目标量化,为财政科学管理的结果评估提前设定标尺:它要求结合国家战略、公共需求与项目功能,将模糊的支出意图转化为可衡量、可考核的结果指标。例如,某乡村振兴项目的绩效目标需明确“投入 300 万元带动 20 个村集体经济增收,户均年增收不低于 5000 元”;某义务教育补助项目需设定“覆盖 8000 名留守儿童,辍学率控制在 0.5% 以下”。这种结果前置的设计,可以改变传统预算“先要钱、后想事”的逻辑,让财政资源配置从“围绕投入规模”转向“围绕结果目标”,为后续结果评估提供了清晰的对照基准,确保每一笔投入都与公共价值目标直接挂钩,契合财政科学管理精准对接民生与战略需求的核心诉求。

#### (二)全周期评估机制:为“投入转结果”提供过程管控,破解效果度量难题

传统投入控制的评估多集中于事后合规性检查,仅审核资金拨付是否符合流程、票据是否齐全,对“资金使用后是否达成预期效果”缺乏有效追踪,即便某项目资金合规花完,但受益群体覆盖率不足、服务质量不达标,也难以被发现和纠正,容易形成“投入合规但结果无效”的治理漏洞。预算绩效管理的全周期评估机制,通过“动态跟踪—效果考评—结果应用”的闭环,将结果评估贯穿预算全生命周期,实现对“投入有效性”的全程把控:在预算执行阶段,通过实时监控(如每月跟踪项目进度、每季度分析阶段性结果)及时发现偏差。例如,某民生项目执行中发现受益人数仅达目标的 30%,可立即调整资金使用方式或补充配套措施,避免投入结束后才发现结果失效。在项目完工后,通过多元评估(如第三方独立考评、数据对比分析)精准衡量结果达成度。例如,对比项目前后的公共服务水平,客观判断资金使用的实际效益。更关键的是,评估结果直接与后续预算分配挂钩——对结果达标的项目,下一年度优先保障预算;对未达标的项目,削减预算额度甚至暂停立项,形成“考评—改进—优化”的良性循环。这种“过程+结果”的双重管控,让财政科学管理的结果评估从软要求变为硬约束,摆脱传统投入控制只看过程、不问结果的局限,确保财政资金不仅“花得规范”,更“花得有效”。

#### (三)统一支出标准体系:为“投入转结果”提供量化依据,破解价值衡量难题

传统投入控制缺乏统一的成本与效益衡量标准,导致结果价值难以评判。例如,不同地区、不同部门的同类公共服务(如社区卫生服务),投入额度差异大(有的地区人均投入 800 元,有的地区 1200 元),却无法判断高投入是否对应高结果,易出现投入冗余(花更多钱却未产生更好效果)或投入不足(钱不够导致结果未达标)的问题,阻碍结果评估的科学性。预算绩效管理的统一支出标准

体系,通过“成本定额核算+支出分类标准化”,为财政科学管理的结果评估提供投入与结果匹配度的量化标尺。一方面,构建成本定额体系,精准核算公共服务的单位成本(如教育领域的生均公用经费定额、医疗领域的门诊人次成本定额),明确达成某一结果所需的合理投入规模(如核算出每提升1个百分点的乡村医疗服务覆盖率,需合理投入20万元),据此判断项目投入是否与结果目标匹配,避免过度投入或投入不足。另一方面,建立支出标准体系,将分散的公共需求整合为标准化模块(如将养老服务分为居家养老上门服务、社区日间照料两类,分别设定人均支出标准),实现不同部门、不同地区同类项目的横向可比。例如,对比A市与B市居家养老上门服务的投入(均为每人每月300元)与结果(A市服务满意度90%,B市75%),清晰判断B市的投入效益更低,为后续预算调整与结果改进提供依据。这种“成本—结果”联动的标准设计,让财政科学管理的结果评估不再依赖主观判断,而是基于客观数据衡量“投入是否值得”,推动资源配置从“按基数分配”转向“按效益分配”,切实支撑“好钢用在刀刃上”的结果导向目标。

此外,预算绩效管理还通过多元协同的评估体系,为结果评估筑牢“公共价值校验”防线。针对传统投入控制中单一主体评估易偏离公众需求的问题,其构建的“部门自评—财政核验—公众参与”三重评估系统,从不同维度保障结果评估的全面性:部门自评依托业务数据论证结果达成的合理性,财政核验凭借专业标准判断结果的真实性,公众参与则通过满意度调查、意见反馈补充公共价值判断。例如,某城市更新项目,部门自评与财政核验均认为投入达标、结果合规,但公众评估发现项目未解决老旧小区停车难问题,据此调整下一年度预算方向,补充停车设施投入。这种多元评估既确保结果评估符合成本效益最优的技术理性,又契合公众需求优先的公共价值,让财政科学管理的结果评估更具公信力,进一步巩固“从投入控制转向结果评估”的转型成效。

同时,预算绩效管理还能推动预算部门通过结果反思优化职能,为“投入转结果”注入内生动力。绩效目标的制定与评估过程,本质是部门对自身职能的“结果导向审视”:若某部门的绩效目标(如提升中小企业扶持覆盖率)长期未达成,往往反映出其职能定位(如扶持政策针对性不足)或工作方式(如宣传渠道单一)存在偏差,这为财政科学管理中精简低效职能、优化资源投向提供了依据。绩效水平与预算挂钩的激励机制,又倒逼部门从“争投入额度”转向“争结果效益”。例如,某科技部门为提升科创项目成果转化率(绩效目标),主动优化资金投向,减少对成熟企业的重复补贴,转而加大对初创企业核心技术研发的支持,实现投入减量但结果增量。这种结果倒逼职能优化的逻辑,让财政科学管理的“投入转结果”不再依赖外部强制,而是成为部门的主动行为,持续推动财政资金从“规模导向”向“价值导向”升级。

#### 四、零基预算改革和预算绩效管理的协同推动作用

预算管理现代化以构建“资源全面统筹、部门全面参与、支出全面优化”的现代预算治理体系为核心目标。财政科学管理的目的是更有效地制定和执行政策,要在中国式现代化进程和推动政府治理能力提升上找准定位,把握主动性、灵活性和计划性,充分发挥财政的控制、计划、管理职能。如图1所示,预算管理现代化这一长期目标的落地,需以财政科学管理作为衔接顶层目标与实践操作的技术中枢,而财政科学管理的效能发挥,又深度依赖零基预算与预算绩效管理的协同支撑,三者形成“目标—技术—工具”的递进互动逻辑,共同推动现代预算治理的完善。

### (一) 财政科学管理：衔接目标与实践的技术中枢

财政科学管理承担着“从局部优化到全面优化、从外部控制到内部控制、从投入控制到结果评估”三个转变的任务，是将预算管理现代化的抽象目标转化为具体行动的关键纽带。但财政科学管理并非孤立存在，其三大转变的完成，必须依托零基预算的激励动力和预算绩效管理的评估约束——零基预算为财政科学管理注入改革与发展的动力，预算绩效管理则为其筑牢绩效与约束的底线，二者如同财政科学管理的左右臂，共同驱动这一技术中枢有效运转。

“从局部优化到全面优化”通过零基预算整合跨领域资源（如归集多部门资金为战略专项池）、按国家战略排序需求，确保财政资金主动向科技创新、乡村振兴、民生保障等国家战略倾斜，让资金成为国家发展的燃料，支撑战略目标贯彻；“从外部控制到内部控制”要求部门从零论证支出必要性、自主梳理职能并跨部门协同，破解传统预算基数依赖的固化弊端，重塑按需求合理性与战略匹配度分配资源的高效机制，助力重大改革推进；“从投入控制到结果评估”依托预算绩效管理的绩效目标量化、全周期跟踪评估及“部门自评—财政核验—公众参与”多元校验，建立判断财政资金是否花得值、是否产生预期公共价值的系统逻辑，保障财政绩效提升。

### (二) 零基预算：为财政科学管理注入改革动力机制

深化零基预算是个机制，要以此为支点撬动发展方式转型，通过破基数破除过时低效的政策以及不科学不合理的政府职能，建立与中国式现代化进程相适应的资源配置方式，发挥市场在资源配置中的决定性作用，统筹财政资源聚焦“国之大者”，调动各级政府从实际出发理财的积极性和创造性。零基预算不是不要基数，而是不唯基数，鉴往知来，过去预算收支决策和执行的结果是今后预算编制和执行的重要参考依据，但预算不能决定于过去，预算面向未来需求的资源配置，必须紧紧围绕现实需求和发展趋势主动作为。零基预算不是财政经验主义，而是财政理性主义，要综合运用新理念、新方法、新技术解决新问题，运用新的资源配置方式推动政府持续创新。在图1的框架中，零基预算将作为资源配置手段，打破传统预算“基数+增长”的路径依赖。我们建议，可以通过以下“三层项目包”的设计，从源头为财政科学管理赋能。

#### 1. 基础包：破除固化分配，推进改革破局

基础包要求对各部门上年预算进行统一比例削减（如按上年预算的10%统一削减）。这一举措直接破除了往年花多少，今年就按比例涨的固化模式，从机制上规避了基层部门为保预算刻意博弈基数的问题。对财政科学管理而言，基础包是推进重大改革、破除预算分配固化弊端的核心动作，它倒逼各部门重新审视每一笔支出的必要性，为后续资源向高效领域流动腾空间，让预算分配从依赖历史转向聚焦当下与未来。

#### 2. 改进包：锚定绩效目标，明确价值导向

改进包要求部门申请预算时，必须提供“绩效增量论证”，即清晰说明投入资金能带来多少可量化的公共价值。例如，某教育部门申请100万元预算，需明确这笔资金将用于覆盖2000名学生的课后服务，目标是实现家长满意度提升20%。这种要求，为财政科学管理评估财政绩效提前锚定了可量化的公共价值目标。当资金投入后，绩效评估就能以这些预设目标为靶子，判断资金是否真正产生效果，让钱要花得有价值从理念变成可操作的标准。

#### 3. 战略包：定向保障战略，锚定发展方向

战略包定向保障国家战略领域的资金需求，优先向科技创新、乡村振兴等国家级任务倾斜。这一设计直接服务于财政科学管理贯彻战略目标的任務，让财政资金主动成为国家战略落地的助推器，

确保预算分配与国家发展方向高度一致,使政治引领这一预算管理现代化的实现路径,通过资金分配具象化。

### (三)预算绩效管理:为财政科学管理筑牢评估约束

预算绩效管理以管理工具的属性,通过绩效目标体系、绩效评估机制、支出标准体系构建起财政资金全流程的绩效把控体系。绩效目标的制定过程是预算部门反思和调适自身职能的过程,没有清晰的目标,意味着没有清晰的职能;目标失去意义,意味着部门职能需要调整。绩效目标是部门预算的逻辑起点,也是零基预算最重要的基础性工作之一。支出标准体系是规范预算的重要基础,通过控制支出标准控制政府行为,办同样的事,花同样的钱,浪费是极大的犯罪;支出标准体系也是预算绩效的重要来源,少花钱,办成事,就是绩效,通过控制成本激发创新,提升绩效水平。绩效评估机制是控制机制,也是激励机制。预算部门内控薄弱,预算能力不强的阶段,财政部门不得不忙碌于大量外部评估,集中控制预算部门的政策、项目,乃至具体支出;预算部门内控健全,预算能力强的阶段,财政部门便可以专注于总量平衡和政策重点,适度放松对预算部门的外部控制,预算部门则可以有更自主的自主权围绕绩效目标优化资源配置。绩效水平与预算水平的适度挂钩,无疑将激发预算部门提升绩效的主动性和创造性,当然,作为政治过程的预算决策很难完全依赖简单的挂钩作出。

#### 1.成本定额+支出标准:精准界定需求,优化资源配置

成本定额体系通过精准核算公共服务的单位成本(如教育领域的生均经费定额,可清晰算出培养一名学生年均需多少经费;医疗领域的门诊人次成本定额,能明确一次门诊服务的合理成本),让财政部门判断申请的经费是否与实际成本匹配,从源头避免预算申请的盲目性。支出标准体系则将零散的公共需求整合为标准化模块(如社区服务按养老服务、托育服务、文体服务分类,并为每类服务设定支出标准),使不同部门、不同地区的同类需求有了横向可比的标尺。这两套体系为财政科学管理提供了每一分钱该怎么花、花多少才合理的量化依据,让资源配置从粗略分配转向按标准精准配置。

#### 2.绩效闭环+三重评估:构建刚性约束,把控资金效果

绩效闭环管理覆盖预算全周期,从目标设定(如年初设定某民生项目覆盖10万人,满意度85%),到执行监控(过程中跟踪资金使用进度与初步效果),再到结果评价(项目结束后评估是否达成目标),最后反馈应用(评价结果直接关联下一年度预算分配)。三重评估系统则引入多元评价主体,部门自评是基础(由资金使用部门先自我检查),财政核验是监管(财政部门对自评结果进行专业审核),公众参与是监督(让服务对象、社会公众对公共服务质量打分)。这种全周期+多元主体的评估模式,让财政科学管理评估财政绩效的任务有了扎实工具支撑,确保资金使用效果受到刚性约束,而非软考核。

### (四)协同联动:构建“分配—评估—反馈”的闭环逻辑

零基预算与预算绩效管理并非孤立运作,而是通过绩效挂钩机制深度联动,共同为财政科学管理赋能,最终服务于预算管理现代化。

一方面,零基预算的经费申请(尤其是改进包和战略包),必须依赖预算绩效管理提供的数据支撑与标准约束。例如,某部门申请改进包预算时,需参照成本定额体系说明投入的资金对应多少合理成本,参照支出标准体系证明需求符合行业或领域标准;申请战略包预算时,也需用绩效增量论证体现资金投入能为国家战略带来多大增量价值。这就让零基预算的资源优化分配有了清晰标尺,避免为分配而分配的随意性。

另一方面,预算绩效管理的评估结果,又能反向反馈至零基预算,调整下一轮资源分配。例如,某项目通过预算绩效管理评估后,发现实际满意度仅为 60%,远低于改进包预设的 80%目标,那么下一年度该项目的零基预算就可能被削减,或要求部门重新优化方案后再申请。

这种“分配(零基预算)—评估(预算绩效管理)—反馈(调整零基预算)”的闭环,让财政科学管理既能通过零基预算高效“分好钱”,又能通过预算绩效管理精准“管好钱”,最终推动预算管理现代化需求精准、资源高效、绩效刚性的目标逐步落地。

综上,预算管理现代化是顶层方向,财政科学管理是衔接技术,零基预算提供激励动力、预算绩效管理筑牢评估约束,三者通过清晰的逻辑关联与协同互动,共同构建起现代预算治理的完整体系。

## 五、促进财政科学管理的动力机制

财政科学管理作为中国式现代化背景下财政治理范式的系统重构,核心是通过“从局部优化到全面优化、从外部控制到内部控制、从投入控制到结果评估”三大转变,实现资源精准配置、资金高效使用与财政可持续发展,其效能发挥需依托政治支持、政府改革、技术革命三大关键因素协同支撑,同时以激励机制与新技术应用为实践抓手,构建“方向引领—制度保障—效能提升”的完整作用体系,确保从理念转化为实际治理成效。

### (一)政治支持(政治性):财政科学管理的顶层引领与权威保障

政治支持是财政科学管理落地的根本前提,为改革锚定战略方向、提供制度依据,并破解跨领域资源统筹的核心壁垒,确保财政科学管理始终服务“国之大事”。财政科学管理的推进始终以顶层政治部署为核心导向。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,为财政科学管理搭建了制度框架。2024年底财政部开展财政科学管理试点,通过国家层面推动试点,将统筹资源、聚焦战略的要求转化为地方具体实践。一方面,这种政治层面的顶层设计避免财政改革陷入“技术空转”。正如美国零基预算因缺乏与国家战略的深度绑定,最终沦为单纯额度调整;中国则通过政治引领,让财政科学管理的资源配置功能精准对接科技创新、乡村振兴、民生保障等国家级任务。另一方面,政治支持能够改善跨部门、跨区域的利益固化问题,破解财政科学管理统筹资源难的痛点。例如,在零基预算改革中,通过政治层面的统一部署,打破传统部门基数依赖的利益壁垒,推动分散资金整合为战略导向的专项资源池,确保财政资金向高优先级领域倾斜,契合公共价值最大化的核心诉求。

### (二)政府改革(系统性):财政科学管理的制度根基与实施载体

政府改革是财政科学管理落地的核心支撑,二者呈现互为前提、双向赋能的关系。政府试图通过预算改革推动政府改革,实际上只有政府改革了才能真正推动预算改革,这意味着财政科学管理并非单纯的预算技术调整,而是依赖政府治理体系的系统性重构,破除传统管理模式的制度障碍。从实践需求来看,政府改革的支撑作用体现在两方面:其一,政府改革需推动职能优化与权责清晰,为财政科学管理的从零论证扫清障碍。传统增量预算的基数惯性,本质是政府部门职能固化、权责模糊导致的——部门因担心职能被压缩而刻意维持历史支出规模;而政府改革通过精简低效职能、明确部门核心权责,让零基预算的基础包削减、改进包的绩效论证具备操作空间,避免基层部门因职能边界不清产生策略性隐瞒需求的逆向激励。其二,政府改革需同步优化配套治理机制,为财政

科学管理提供制度适配性。例如,预算绩效管理的三重评估体系(部门自评、财政核验、公众参与),需依托政府改革构建的透明化治理机制(如绩效信息公开制度、公众参与预算渠道)才能落地,若政府治理仍停留在封闭化管理阶段,绩效评估易沦为形式,无法为财政科学管理提供刚性约束。只有政府完成从重规模投入到重效益产出的治理理念转型,财政科学管理的绩效导向、资源统筹要求才能真正嵌入预算管理全流程,避免改革流于表面。

### (三)技术革命(先进性):财政科学管理的效能提升与精准支撑

技术革命是提升财政科学管理精细化、高效化水平的关键抓手,通过新技术应用破解传统财政管理数据失真、监控滞后、评估粗放的痛点,为精准配置、动态调控提供技术支撑。技术革命的支撑价值体现在两大维度:一方面,新技术应用为财政科学管理提供数据赋能。财政科学管理依赖精准的成本数据、执行数据支撑决策。例如,预算绩效管理的成本定额体系、零基预算的决策包论证,均需实时、全面的业务数据作为依据,而大数据、财政一体化系统等技术工具,能够打破部门数据壁垒,实现预算编制—执行—评估全周期数据贯通,避免美国零基预算因数据采集形式化导致的决策依据失真。另一方面,新技术应用提升财政科学管理的动态监控与公众参与效能。例如,通过信息化平台实现预算执行的实时跟踪,可及时发现资金使用偏差,为动态调整提供依据;通过绩效信息公开平台、线上参与渠道,降低公众参与门槛,完善多元主体评估机制,提升资金使用的公共价值契合度。可以说,技术革命让财政科学管理从经验驱动转向数据驱动,大幅提升资源配置的精准性与治理效能。

### (四)激励机制与新技术应用:财政科学管理落地的实践抓手

激励机制与新技术应用是上述三大因素的落地载体,确保政治支持、政府改革、技术革命的效能真正传导至财政科学管理的微观环节。激励机制的核心作用是激发基层部门参与改革的主动性,破解改革动力不足的问题。预算绩效管理的绩效结果与预算分配挂钩机制,正是典型的激励设计——通过奖优罚劣(绩效优良项目优先保障预算、低效项目削减资金),倒逼部门从“要资金”转向“争效益”,主动配合零基预算的从零论证与绩效目标的量化设定,避免基层因改革无收益而消极应对;同时,在政府改革中,对职能优化、预算高效的部门给予政策倾斜,可进一步强化激励效果,让财政科学管理的要求转化为部门的主动行为。新技术应用则是技术革命的具体落地形式,需与激励机制结合才能充分发挥作用。例如,财政一体化系统对接部门业务数据时,可通过数据共享成效与预算额度挂钩的激励设计,推动部门主动开放数据,避免技术工具因数据壁垒而失效;通过移动端绩效评估工具,降低公众参与门槛,同时对参与度高的地区给予试点支持,进一步扩大财政科学管理的社会监督覆盖面。

综上,促进财政科学管理发挥作用的三大重要因素中,政治支持提供方向与权威,政府改革提供制度与治理基础,技术革命提供效能与精准性,三者通过激励机制与新技术应用的衔接形成闭环作用体系。这一体系既契合财政科学管理解决统筹资源、提升绩效、可持续发展的核心诉求,也确保了从顶层设计到基层实践的全链条贯通,最终服务于国家治理体系和治理能力现代化。

## 六、结论与讨论

当前,财政紧平衡已成为新常态,必须提高财政科学管理能力,才能有效统筹有限资金、聚焦破解改革中的关键问题,因此财政科学管理是顺应时代需求的必然选择。现代财政科学管理并非仅

局限于财政部门,而是覆盖政府层面的系统性管理,它要求各部门从国家治理的视角重新调整资源配置方式,同时实现控制、计划、管理的财政逻辑与部门实际需求的有机结合,推动资源配置从传统的自上而下模式转向部门自主参与模式;此外,我国前期预算改革多为渐进式改革(本质属增量改革),但面对当前复杂的国际国内环境,改革需转向系统重构,这就要求各部门全面参与变革、进行职责重构以适应时代要求,而零基预算与预算绩效管理则是实现这一系统重构的核心路径。

在中国式现代化对国家治理体系和治理能力现代化提出更高要求,且财政进入紧平衡的时代背景下,财政科学管理作为财政治理范式的系统重构方向,其核心价值在于突破传统增量预算碎片化、被动式、规模导向的局限,通过“从局部优化到全面优化、从外部控制到内部控制、从投入控制到结果评估”三大转变,解决统筹资源服务“国之大者”、提升资金使用绩效、保障财政可持续三大关键问题,成为衔接国家战略与预算管理实践的核心中枢。

从实现路径看,零基预算与预算绩效管理构成财政科学管理落地的双支柱。零基预算通过“更充分的预算参与、更全面的预算信息、更科学的预算决策”三维结构,打破历史基数依赖:基础包的统一比例削减破除支出固化,改进包的绩效增量论证锚定公共价值,战略包的定向保障衔接国家战略,既激活部门内生动力、破解数据壁垒,又推动资源向全局最优配置,为“从局部优化到全面优化”“从外部控制到内部控制”提供改革动力。预算绩效管理则依托“绩效目标—全周期评估—统一支出标准”闭环体系,将模糊支出意图转化为量化指标,通过全周期跟踪避免投入合规但结果无效,以成本定额与多元评估(部门自评—财政核验—公众参与)破解价值衡量难题,为“从投入控制到结果评估”筑牢刚性约束,同时倒逼部门反思职能、优化行为。

零基预算与预算绩效管理二者并非孤立运作,而是以财政科学管理为技术中枢,形成“分配(零基预算)—评估(预算绩效管理)—反馈(调整预算)”的协同闭环:零基预算的资源分配需以预算绩效管理的成本定额、绩效目标为依据,预算绩效管理的评估结果又反向优化零基预算的下一轮分配,共同推动“资源全面统筹、部门全面参与、支出全面优化”的预算管理现代化目标落地。此外,财政科学管理效能的释放离不开外部支撑体系:政治支持提供顶层引领与权威保障,破解跨部门利益壁垒;政府改革通过职能优化与治理机制完善,奠定制度根基;技术革命以大数据、财政一体化系统打破数据壁垒,提升精准性;而激励机制(如绩效与预算挂钩)与新技术应用则将上述支撑转化为微观实践动力,形成“方向—制度—效能”的完整作用链条。

财政科学管理的深化,标志着中国预算管理从分钱管钱的技术层面,迈向服务国家治理的战略层面。一方面,在财政紧平衡态势下,其通过零基预算腾笼换鸟与预算绩效管理提质增效,实现有限资源向科技创新、乡村振兴、民生保障等战略领域集中,破解了传统增量预算低效支出固化、战略匹配不足的困境,为统筹发展和安全提供了财政保障。另一方面,财政科学管理推动预算主体从财政部门单推转向政府整体协同——部门从被动接受管控转向主动论证需求、优化职能,公众通过绩效参与监督公共服务质效,这不仅是预算管理的改革,更是政府治理理念从“规模导向”向“价值导向”的转型,契合中国式现代化对高效能治理的需求。

推动财政科学管理向更高水平发展,需围绕强化协同、补齐短板、技术赋能三个方向发力。首先,深化零基预算与预算绩效管理的融合深度,将预算绩效管理的支出标准、绩效数据前置嵌入零基预算“三层项目包”设计。例如,战略包的资金分配需以历史绩效水平为核心依据,改进包的绩效目标需衔接统一支出标准,避免分配与评估两张皮。其次,补齐多元协同与数据融合短板。一方面,完善公众参与预算的制度化渠道(如建立“绩效意见反馈—预算调整响应”的闭环机制,将公众满

意度纳入预算分配的硬性指标);另一方面,在加快预算一体化系统与部门业务系统深度对接的基础上,推进业财融合,实现成本定额核算与绩效动态监控的自动化,以及数据实时流动与决策即时调整。最后,强化激励机制的精准性,避免一刀切。激励机制的有效发挥离不开综合改革支撑,需推动公共管理改革(包括干部人事制度等)与财政科学管理深度联动。唯有将干部考核、人事调整等公共管理维度,与零基预算论证质量、绩效目标达成度等财政管理要求紧密挂钩,才能让激励突破单一资金调节的局限,形成“干得好不仅得资源还能强发展”的导向。在此基础上,对零基预算论证充分、绩效持续优良的部门,可给予预算自主权倾斜等激励,同时建立容错机制,鼓励部门在资源配置与绩效提升中主动创新,确保财政科学管理既保持刚性约束,又具备实践灵活性,最终成为支撑国家治理体系和治理能力现代化的坚实财政支柱。

### 参考文献

- [1] Lewis V B. Toward a Theory of Budgeting[J]. *Public Administration Review*, 1952, 12(1): 42-54.
- [2] Pyhrr P A. The Zero-Base Approach to Government Budgeting[J]. *Public Administration Review*, 1977, 37(1): 1-8.
- [3] Schick A. The Road from ZBB[J]. *Public Administration Review*, 1978, 38(2): 177-180.
- [4] Wildavsky A. The Political Economy of Efficiency: Cost-Benefit Analysis, Systems Analysis, and Program Budgeting[J]. *Public Administration Review*, 1966, 26(4): 292-310.
- [5] Wildavsky A. *The Politics of the Budgetary Process*[M]. Boston: Little, Brown and Company, 1964.

## Three Transformations of Scientific Fiscal Management: A Study on the Mechanism of Zero-based Budgeting and Performance-based Budget Management

Zhang Ping Gou Yannan

**Abstract:** The process of Chinese-style modernization places higher demands on the modernization of the national governance system and governance capacity. As a systematic restructuring direction of the fiscal governance paradigm, scientific fiscal management features three key transformations: from partial optimization to comprehensive optimization, from external control to internal control, and from input control to outcome evaluation. These transformations are crucial for breaking through the limitations of traditional budget management, namely fragmentation, passivity, and scale-oriented thinking. The first two transformations rely on zero-based budgeting, while the third depends on performance-based budget management. Zero-based budgeting, through a three-dimensional structure of "more adequate budget participation, more comprehensive budget information, and more scientific budget decision-making", breaks the base number dependence of traditional incremental budgeting. It activates the initiative of government departments, addresses data fragmentation, and aligns with strategic priorities, thereby injecting reform momentum into scientific fiscal management. Performance-based budget management, on the other hand, builds a closed-loop system of "performance objectives-full-cycle evaluation-unified expenditure standards". Relying on diversified evaluations and functional reflection, it strengthens evaluation constraints and data foundations for scientific fiscal management. With scientific fiscal management serving as the technical core that connects top-level goals with practical operations, the two mechanisms work in deep synergy to jointly advance the modernization of budget management, which aims for compre-

(下转第 38 页)

ernSocial and Economic Conditions[J]. Management Consulting, 2016(10): 73- 85.

[22] Nnoli U F, Adeyemi S S, Onuora O A. Zero-Based Budgeting: Pathway to Sustainable, Budget Implementation in Nigeria[J]. Business Trends, 2016(3): 28-35.

[23] Pybrr P A. Zero-base Budgeting[J]. Harvard Business Review, 1970(48): 111-120.

## The Foundation, Difficulties and Policies for the Integration of Zero-based Budgeting Reform and Performance Budgeting Reform

Xu Bo Liu Zhigang

**Abstract:** Currently, promoting the integration of zero-based budgeting and performance budgeting has become an important part of deepening the reform of the fiscal and taxation system and accelerating the construction of a modern fiscal system. This article analyzes the theoretical support, practical basis and logical framework of the integration of zero-based budgeting and performance budgeting, and sorts out the difficulties faced by the integration in terms of ideological concepts, institutional construction, practical operation, talent cultivation, and has clarified the relationship and differences between zero-based budgeting and performance budgeting and the logical framework for the integration. This article proposes countermeasures and suggestions to accelerate the integration of zero-based budgeting and performance budgeting, the systematic integration of zero-based budgeting and performance budgeting, the dynamic nature of performance improvement have been emphasized.

**Key words:** Zero-based Budgeting; Performance Budgeting; Budgeting Management

作者单位: 内蒙古财经大学财政税务学院

(责任编辑: 李利华)

+++++  
(上接第 16 页)

hensive resource coordination, full departmental participation, and overall expenditure optimization. Furthermore, the release of scientific fiscal management efficiency depends on three key factors: political support, government reform, and technological revolution. A complete operational system should be formed with incentive mechanisms and the application of new technologies as practical tools. In the future, it is necessary to further deepen the integration of zero-based budgeting and performance-based budget management, promote scientific fiscal management to become a bridge connecting national strategies with people's livelihood needs, and provide fiscal support for the modernization of the national governance system and governance capacity.

**Key words:** Scientific Fiscal Management; Zero-based Budgeting; Performance-based Budget Management; Fiscal Resource Allocation

作者单位: 张 平 复旦大学国际关系与公共事务学院  
苟燕楠 上海大学经济学院

(责任编辑: 于婧华)