

# 论零基预算的八个问题

张平 苟燕楠

**摘要** 本文从四个维度分析了零基预算的八个核心问题:从“基数主导预算”维度讨论零基预算名称认知偏差与增量逻辑冲突,解析零基理念与基数惯性的兼容难题;从“现实改变预算”维度梳理零基预算与绩效预算、计划项目预算和基于绩效的预算的关联,探究零基预算与现行预算的兼容性;从“政治决定预算”维度探讨程序理性与政治现实的平衡,揭示基层参与的利弊得失;从“技术推动预算”维度分析零基预算在不同部门实施的效果差异,以及技术工具和管理基础如何适配零基预算。研究发现,零基预算并非从零出发,而是通过“基数保护+边际调整”的混合模式实现渐进改良,其成效取决于零基预算与制度传统、组织惯性和技术能力的动态兼容。未来,零基预算改革应致力利用结构化程序建构激励相容的预算分配和执行机制,依托技术赋能与制度创新,推动预算治理向科学、透明、高效演进,成为国家治理现代化与财政管理科学化的重要支撑。

**关键词** 零基预算;预算改革;利益协调;基层参与;技术赋能

DOI:10.16059/j.cnki.cn43-1008/c.2025.06.014

## 一、引言

20世纪70年代,零基预算凭借“从基层编制预算、以决策包评估项目活动水平、按优先级排序配置资源”的核心逻辑<sup>①</sup>,在美国从企业领域引入公共部门,一度被视为破解预算低效、突破路径依赖的灵丹妙药。在卡特政府的推广下,它更成为联邦预算的标准程序,承载着通过技术理性重构公共资源分配体系的改革期待。然而,美国的10年实践迅速暴露出零基预算理想与现实的尖锐张力:它名义上是追求全面理性的改革符号,在操作中却沦为增量主义的变相延续;既推动预算编制从自上而下转向自下而上,激活基层参与的民主价值,又因信息超载、局部利益优先陷入碎片化困境;既试图以标准化程序规范政治博弈,最终仍需向立法诉求、利益集团压力等现实政治妥协。美国实践中保守内核与激进外衣并存的特征,使其成为观察公共管理改革本质的典型样本——任何技术工具的创新价值,最终都取决于其与政治生态、组织惯性和制度传统的兼容能力。

为系统解构零基预算的本质特征、实践困境与制度遗产,本文基于零基预算的发展历史,从一般性原理出发搭建“基数主导预算、现实改变预算、政治决定预算、技术推动预算”四重分析维度,并

**作者简介:**张平,男,复旦大学国际关系与公共事务学院教授、博士生导师(上海,200433);苟燕楠,男,上海大学经济学院教授、博士生导师(上海,200444)。

**基金项目:**国家自然科学基金项目“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)。

<sup>①</sup>Draper, F. D., Pitsvada, B. T., “ZBB-Looking Back after Ten Years,” *Public Administration Review*, vol. 41, no. 1(1981), pp. 76-83.

与八个核心问题形成精准对应,构建“维度—问题”的系统性分析框架:其一,“基数主导预算”维度聚焦前两个问题,即“零基预算的名称是否会导致认知偏差”与“零基预算能否调和与增量逻辑的框架冲突”,核心是解析零基“从零开始”的理念与公共预算基数惯性之间的认知错位与实践兼容难题;其二,“现实改变预算”维度对应“零基预算与绩效预算、计划项目预算(Planning Programming and Budgeting System, PPBS)和基于绩效的预算有何关联”“零基预算能否兼容现行预算系统”两个问题,旨在梳理零基预算在预算改革历史脉络中的定位及其与现有制度体系的适配性;其三,“政治决定预算”维度覆盖“零基预算如何平衡程序理性与政治现实”“零基预算中的基层参与存在哪些利弊得失”两个问题,重点揭示多重利益协调对零基预算资源分配与程序设计的决定性影响;其四,“技术推动预算”维度针对“零基预算在哪些部门实施效果更好”“技术工具与管理基础如何适配零基预算”,明确零基预算的部门适配条件与技术赋能路径。通过对这一框架下八个问题的剖析,厘清零基预算的治理价值与局限,为预算制度现代化及国家治理能力提升提供理论参考与实践路径。

## 二、基数主导预算:基数逻辑与预算配置

### (一)零基预算的名称是否会导致认知偏差?

名不正则言不顺,言不顺则事不成。名之必可言也,言之必可行也。“零基”概念在公共部门推广中引发了广泛的认知错位,其名称所传递的彻底重构意象与实践中的边际调整本质形成尖锐矛盾。从语义学视角看,“零基”的字面含义易引发预算归零的激进联想,而现实中却并不是这样。比如,美国联邦机构仅将20%的新预算请求纳入零基审查,60%的机构直接以当前预算的85%作为“最低水平”;州政府层面除佐治亚州外,多数将基数设定为75%~90%的任意比例<sup>①</sup>。可见,零基预算本质上是一种系统化的边际分析工具。这种名实分离揭示出名称对改革预期的误导性——公众与执行者常将其视为颠覆式创新,而实际仅是增量预算的程序化改良。

在零基预算的实践中,局部采取零基是普遍形态,其核心理念并未消失,但受限于年度预算的现实条件难以全面落地。我国安徽、广西等地的改革也呈现类似特征,这充分说明零基理念确实存在,但年度预算受周期短、刚性支出占比高等约束,无法实现全领域从零开始。

这种限于局部实践的根源,在于零基理念与现实的不适配,其仅适配部分项目而非全部。零基预算要求对所有支出进行从零论证,但在公共预算中,社会保障、债务利息等法定支出受法律约束;教育、医疗等民生项目需保障服务连续性,均难以纳入零基审查;科技研发、临时项目等自由裁量权较高的领域,更易通过“决策包—排序”机制实现零基优化<sup>②</sup>。因此,零基预算需从长期着手调整政府职能,明确哪些领域需保持稳定性、哪些可动态优化,但其实施又必须落在短期预算框架内——这种长期理念与短期实施的关系,类似经济学中一般均衡与局部均衡的逻辑:长期看,零基理念追求政府职能与资源配置的整体适配(一般均衡),短期则需在年度预算的局部领域(如增量资金、非刚性项目)落实零基审查(局部均衡),通过周期性迭代逐步趋近长期目标。

学界对定义的修正印证了名称引发的认知偏差。美国公共政策学者艾伦·希克(Allen Schick)1978年在评估州政府实践时指出,若坚持“对所有支出进行零基审查”的原初定义,“或许没有一个州的预算系统可以被称为零基预算”,并将其重新界定为“覆盖预算基数上下增减的边际分析程

<sup>①</sup>Draper, F. D., Pitsvada, B. T., “ZBB-Looking Back after Ten Years,” *Public Administration Review*, vol. 41, no. 1(1981), pp. 76-83.

<sup>②</sup>Draper, F. D., Pitsvada, B. T., “ZBB-Looking Back after Ten Years,” *Public Administration Review*, vol. 41, no. 1(1981), pp. 76-83.

序”<sup>①</sup>。这一转向表明,零基预算的核心价值在于将“不同资金水平的比较”纳入正式预算流程,而非字面意义上的“从零开始”。然而,名称的先入为主已导致操作变形:美国联邦机构初期因担忧全面审查负担消极应对,地方政府将其简化为按比例削减的技术手段<sup>②</sup>。在我国地方实践中,不少人也将其视为“从零开始”。

从历史制度主义视角看,零基预算的命名争议本质上是“技术理想主义”与“政治现实主义”的冲突。维恩·刘易斯(Verne Lewis)早在1952年提出的“替代预算系统”(Alternative Budget System)已主张编制多版本预算供决策,零基预算的创新仅在于将这一实践制度化,但其“零基”标签被赋予过多改革叙事,掩盖了与传统预算的继承性<sup>③</sup>。这种现象在公共政策领域具有普遍性。“符号政治”理论指出,政策名称常被用作动员工具,但其实际效能受制于制度惯性<sup>④</sup>。在美国卡特政府时期,零基预算被包装为根治预算低效的灵丹妙药,但联邦机构旋即通过“百分比最低水平”等策略将其纳入渐进主义轨道<sup>⑤</sup>,印证了改革符号与操作逻辑的断裂。

行为经济学的“框架效应”(Framing Effect)进一步解释了名称的影响力。卡尼曼(Kahneman)和特沃斯基(Tversky)在1979年的研究中表明,同一政策的不同表述会显著影响决策者认知<sup>⑥</sup>。“零基”一词激活了“损失规避”心理,导致预算编制者将其视为威胁既有利益的风险工具,而非优化资源的分析框架。这种认知偏差在国际比较中尤为明显。荷兰2010年推行的战略审查(Strategic Review)与零基预算实质相同,但通过“支出优化”的柔性表述,成功规避了抵触并实现20%支出压缩;我国一些地方在零基预算改革中,部分部门仍将“打破基数依赖”等同于“财政紧缩”,反映出名称标签的持久影响力。

简言之,零基预算的名称困境揭示了公共管理改革中的深层矛盾:技术工具的推广不仅是方法论问题,更是认知框架的重构过程。正如艾伦·威尔达夫斯基(Aaron Wildavsky)所言,“预算是政治的镜子”,零基预算的“零基”之争,本质是改革设计者的理想主义与执行者的现实主义之间的博弈<sup>⑦</sup>。未来改革需剥离名称的激进叙事,强化程序化边际分析的方向,通过“绩效导向的零基优化”等中性表述<sup>⑧</sup>,减少认知偏差,推动技术工具与政治生态的兼容。

## (二)零基预算能否调和与增量逻辑的冲突?

零基预算从结果上看似乎仍未脱离增量现实,但其编制方式的内核实际上是绩效预算。零基预算的实践呈现出激进框架与保守内核的辩证统一:其名义上要求对所有项目进行零基审查,实践中却通过“基数保护+边际调整”机制,与传统增量预算形成微妙共存。从预算理论演进看,这一矛盾本质上是渐进主义传统与理性主义改革的制度性妥协。威尔达夫斯基在《预算过程中的政治》一

①Schick, Allen, “The Road from ZBB,” *Public Administration Review*, vol. 38, no. 2(1978), pp. 177-180.

②Draper, F. D., Pitsvada, B. T., “ZBB-Looking Back after Ten Years,” *Public Administration Review*, vol. 41, no. 1(1981), pp. 76-83.

③Lewis, Verne B., “Toward a Theory of Budgeting,” *Public Administration Review*, vol. 12, no. 1(1952), pp. 42-54.

④Dye, T. R., *Understanding Public Policy*, New Jersey: Prentice Hall, 1995, pp. 73-77.

⑤Draper, F. D., Pitsvada, B. T., “ZBB-Looking Back after Ten Years,” *Public Administration Review*, vol. 41, no. 1(1981), pp. 76-83.

⑥Kahneman, D., Tversky, A., “Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk,” *Econometrica*, vol. 47, no. 2(1979), pp. 263-291.

⑦Wildavsky, A., *The Politics of the Budgetary Process*, Boston: Little, Brown and Company, 1975, pp. 24-26.

⑧马蔡琛、孙小雪:《基于绩效考量的地方零基预算改革研究》,《经济纵横》2024年第2期。

书中指出,公共预算天然具有路径依赖特征,增量调整是降低决策成本的理性选择<sup>①</sup>。实践中的零基预算将增量分析纳入系统化框架。在美国,联邦机构要求每年对20%~30%的项目进行零基审查,其余项目仍沿用基数,形成“局部零基+整体增量”的混合模式<sup>②</sup>。

这种保守内核体现在对基数的隐性承认。即便在零基预算推行高峰期,美国90%的州政府仍将“维持现有服务水平”(Minimum Level of Service)作为预算编制起点,其资金额度通常为上年预算的85%~95%<sup>③</sup>。这种操作通过设定“最低水平”锚定基数,再集中力量对增量部分进行绩效评估,本质是对增量预算的改良。国内实践亦如此,安徽等地在清理“基数依赖”时,对民生等刚性支出保留既定基数,仅对竞争性领域实施零基审查,体现出“保基本+调增量”的务实策略。

零基框架的激进外衣则体现在审查程序的制度化上。与传统增量预算中随机、碎片化的零基审查(如临时削减特定项目)不同,零基预算要求系统性编制多版本资金方案。例如,美国国防部在20世纪70年代实施零基预算时,要求每个项目提交“最低运行”“标准运行”“扩展运行”三档预算,供决策者对比选择。这种结构化审查迫使部门提前论证资金需求的必要性,打破了基数即合理的默认假设。在我国,《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)明确要求“积极运用零基预算理念”,强化中期财政规划对年度预算的约束,以实现从“年度增量调整”到“跨期总量优化”的升级。

绩效预算内核的凸显,标志着零基框架的功能转型。传统增量预算以投入控制为核心,而零基预算通过“决策包—排序”机制,将资源分配与产出效果挂钩。美国1993年《政府绩效与结果法案》(GPRA)虽未直接提及零基预算,但其要求的项目绩效评估继承了零基预算的结构化思维。我国上海等地的成本预算绩效管理改革,将零基审查与成本效益分析结合,例如通过测算公共服务单位成本,倒逼部门优化资源配置<sup>④</sup>,体现出从程序理性向结果导向的演进。浦东新区“从一件事到一类事”的改革,实现了政务服务从个案突破到系统重构的跨越,更在制度创新、数字赋能、法治保障等方面为全国提供了可复制、可推广的浦东样板。

冲突调和的关键,在于把握渐进式改革的节奏。正如林德布洛姆(Lindblom)的“有限理性”理论所指出的,公共政策改革更可能通过边际调整而非全面重构实现<sup>⑤</sup>。零基预算的价值不在于颠覆增量传统,而在于为渐进调整提供制度化的压力测试机制——通过周期性零基审查(如每年覆盖20%项目),逐步盘活存量预算资源,同时避免激进改革引发的反弹。美国佐治亚州在2012年重启零基预算时,采用8~10年滚动审查策略,确保改革平稳推进,印证了这种渐进逻辑的有效性。简言之,零基预算必然带来理性设计与现实约束的张力。未来国内改革也需在零基理念与现实可行之间寻求平衡,通过制度创新(如中期财政规划)、技术赋能(如智能评估平台)和文化重塑(如绩效问责文化),逐步打破路径依赖,实现预算治理的现代化转型。

零基预算并非短期可落地的激进改革工具,而是需要长期推进的预算治理目标与系统性概念,其追求的“打破基数依赖、重构资源配置逻辑”等深刻变革,受限于行政生态、组织惯性与管理基础,难以在短期内实现。美国联邦政府推行零基预算时,因行政成本过高、部门抵触等问题仅十余年便

① Wildavsky, A., *The Politics of the Budgetary Process*, Boston: Little, Brown and Company, 1975, pp. 15-16.

② Schick, Allen. "The Road from ZBB," *Public Administration Review*, vol. 38, no. 2 (1978), pp. 177-180.

③ Draper, F. D., Pitsvada, B. T., "ZBB-Looking Back after Ten Years," *Public Administration Review*, vol. 41, no. 1 (1981), pp. 76-83.

④ 马蔡琛、孙小雪:《基于绩效考量的地方零基预算改革研究》,《经济纵横》2024年第2期。

⑤ Lindblom, C. E., "The Science of Muddling Through," *Public Administration Review*, vol. 19, no. 2 (1959), pp. 79-88.

调整方向<sup>①</sup>；我国地方实践中也需通过多轮预算周期逐步渗透零基理念，均印证了短期难以达成根本性改变的现实。这一特性决定了零基预算的推进必须将预算变化与长期计划紧密绑定。在美国，自上而下的战略控制计划项目预算曾因忽视基层需求陷入困境，自下而上的基层参与的零基预算则导致碎片化风险。二者的实践难题表明，单纯依赖单一方向的预算逻辑难以持续。出路在于转向基于绩效的预算模式，通过整合两种预算工具的优势，将零基预算的决策包机制与战略规划深度融合，再借助人工智能、预算管理一体化系统等工具，做实成本预算绩效管理，如利用数据模型量化决策包成本效益、通过数字化平台实现战略目标与预算项目的精准对接，最终实现预算战略更清晰、资源决策更合理、财政成本更经济的治理目标，这也与深化预算管理制度改革中建立零基预算机制与中期财政规划衔接的要求高度契合。

### 三、现实改变预算：现实需要与预算变迁

#### （一）零基预算与绩效预算、计划项目预算等有何关联？

在美国预算发展史中，零基预算前承绩效预算和计划项目预算，后启基于绩效的预算（参见表1）。计划项目预算试图通过战略规划整合预算，但因过度理想化失败；零基预算则通过“决策单位—决策包—排序”框架，将绩效评估嵌入预算流程，其核心贡献在于“使编制不同资金水平方案成为预算编制的正式要求”。然而，在国外实践中，零基预算缺乏对结果的关注，最终被基于绩效的预算（包括美国PART工具）取代，但“优先级排序”“量化评估”等理念成为后者的结构化基础。零基预算与绩效预算、计划项目预算和基于绩效的预算的历史关联，本质上是公共预算改革中理性决策理念的迭代与融合。它们共同构成了20世纪预算科学化进程的核心脉络，既体现了对传统增量预算的批判，又在方法论和制度设计上形成了递进关系。

计划项目预算作为理性预算的奠基者，于20世纪60年代起源于美国国防部，核心是通过系统分析将长期战略目标与资源分配直接挂钩，比如将国防项目拆解为“计划—项目—预算”链条，用成本效益分析评估投入产出比，首次突破部门切块分配模式，实现跨部门协同。但它过度依赖技术性，烦琐流程推高行政成本，且忽视其国内政治博弈对预算的影响，最终因脱离现实难以持续，留下了长期规划、项目分类、成本分析等关键技术遗产，为零基预算提供了方法论基础。

零基预算于20世纪70年代在美国兴起并向其他国家推广，既是对计划项目预算的扬弃，也实现了方法论升级。它继承计划项目预算的目标导向与成本分析工具，通过简化流程（如仅审查部分项目）提升可操作性，更以决策包机制重构权力结构。它要求部门提交最低需求、基准方案和优化方案，再由跨部门委员会排序分配资金，打破计划项目预算自上而下的战略控制，赋予基层更多参与权。这种改革产生了正面的效果，美国联邦政府推行后削减15%冗余支出，巴西阿雷格里港通过参与式预算提升了教育医疗预算占比。不过，零基预算也面临挑战，美国联邦政府因行政成本过高在1981年放弃，但其绩效审查、动态排序等理念被后续改革吸收，成为连接计划项目预算与绩效预算的桥梁。

到20世纪90年代，基于绩效的预算兴起，整合计划项目预算的战略规划与零基预算的绩效审查实现了范式转型。以1993年美国《政府绩效与结果法案》为标志，基于绩效的预算将预算与可量化绩效目标挂钩，依据结果而非投入分配资金，解决了计划项目预算重过程轻结果、零基预算重排序轻战略的问题，形成“资源—目标—结果”的闭环管理。我国在十余年预算绩效管理实践的基础上，提出深化预算改革，通过将成本预算绩效管理与零基预算框架深度融合，构建“预算编制深度论

<sup>①</sup>Draper, F. D., Pitsvada, B. T., “ZBB-Looking Back after Ten Years,” *Public Administration Review*, vol. 41, no. 1(1981), pp. 76-83.

证、资源配置绩效导向”的新型管理范式。成本预算绩效管理卓有成效,在成本定额管理、支出标准体系建设、绩效闭环管理等方面基础扎实,为深化零基预算改革,推动财政科学管理创造了良好条件。

表1 美国零基预算与绩效预算和计划项目预算的历史关联时间轴

启动时间	预算类型	标志性文件/事件
1949年	绩效预算	1949年由美国胡佛委员会(Hoover Commission)正式提出,建议联邦政府采用“基于政府职能、活动和项目情况来设计预算”的方法。这是美国首次大规模推行绩效预算,强调预算投入与产出的关系,要求以最小投入获得最大产出。
1965年	“计划—项目”预算	“计划—项目”预算(PPBS)最早于1961年在美国国防部试点,1965年由总统林登·约翰逊下令推广至所有联邦机构。
1977年	零基预算	零基预算由美国卡特总统于1977年正式引入联邦政府。1977年1月14日卡特总统签署的备忘录,要求所有行政部门采用零基预算;1977年4月19日白宫管理和预算办公室发布的“77-9号文件”,提供了1979财年预算编制的具体指导。
1993年	基于绩效的预算	1993年的《政府绩效与结果法案》(GPRA)是美国绩效预算的里程碑,首次以法律形式要求联邦机构设定绩效目标并提交绩效报告。2002年,小布什政府推出项目评估评级工具(PART),作为GPRA的补充,强化绩效与预算的联系。
2018年	基于绩效的预算(后续强化)	美国《2018年循证决策基础法案》(Evidence-Based Policy Making Act of 2018)进一步推动绩效预算向数据驱动和循证决策方向发展。

## (二) 零基预算能否兼容现行预算系统?

零基预算的独特价值,既体现在其与现有预算系统的高度兼容能力上,也明确于其“渐进式改良”的未来定位上,即它从未试图成为颠覆传统的“预算革命”,而是以务实的结构化方案,在既有制度框架内实现资源配置的持续优化,以非颠覆式的模块化进行嵌入。

零基预算的兼容性,根源在于其遵循制度嵌套逻辑,以非破坏性方式融入现有预算体系,区别于国外实践中计划项目预算等早期改革推倒重来的激进路径。从操作层面看,它无需改变传统预算的核心框架,如部门预算责任、财政年度周期、功能分类和经济分类体系,仅通过决策包编制、跨部门排序等模块化程序实现功能补充。例如,美国联邦机构可灵活将决策单位设定为组织实体、职能活动或项目类别,与国会传统决策框架直接对接,避免因科目体系重构引发的流程断裂;州政府则将零基审查与原有绩效评估机制结合,形成“基数保护+零基优化”的混合模式——对民生、社保等刚性支出保留上年预算85%~95%的“最低服务水平”基数,仅对增量资金或非刚性项目实施零基审查,既维护了预算稳定性,又注入了理性化元素。

零基预算的兼容性还体现在组织适应的低门槛上。它保留了预算主体的核心认知框架,仅增加“决策包论证”等附加任务,避免触发“损失规避”心理<sup>①</sup>;同时允许不同层级机构分层实施,基层部门可从简易版决策包起步,中央部门则运用复杂成本效益模型,从而通过阶梯式能力建设降低改革阻力。在美国,即便在卡特政府后不再强制推行,零基预算仍以非正式惯例渗透到其各级预算流程中,这从一个侧面印证了其作为制度黏合剂的持久生命力。

因此,无论是在国外,还是在国内,零基预算的未来都不是颠覆增量预算的革命性武器,而是聚焦于财政压力下的渐进式优化,成为连接预算理性化目标与现实约束的桥梁。从改革逻辑看,它以周期性零基审查策略等边际调整替代全面重构,从而既避免激进改革引发的利益冲突,又通过局部理性化逐步积累制度共识。同时,这种渐进性改革可以动态调整基数标准。对高自由裁量权领域(如科技研发、项目支出)收紧审查标准,对人员经费、基本公共服务等领域保留弹性,实现保基本、

<sup>①</sup>Kahneman, D., *Thinking, Fast and Slow*, New York: Farrar, Straus and Giroux, 2011, pp. 279-283.

调增量的务实目标。数字化转型背景下,技术赋能更将推动零基预算轻量化演进。人工智能可通过机器学习处理海量预算数据,自动生成决策包的成本效益分析模型,将传统零基预算的高人力成本转化为技术红利;区块链技术则能实现决策包论证过程的全程可追溯,在保持程序透明的同时,允许部门在10%~15%预算额度内应对突发需求,形成“技术刚性约束+管理弹性空间”的平衡结构。类似于佩鲁(Perroux)发展极理论所描述的演进方式,技术作为创新极,使零基审查从运动式改革转为常态化工具,即便不再是强制性要求,其优先级排序和量化评估的核心理念仍将持续存在<sup>①</sup>。零基预算的兼容性使其能穿越不同预算体制、政治生态,而渐进式改良的定位则使其适配财政资源稀缺的长期趋势。它的价值不在于理论上的纯粹性,而在于以结构化方案连接技术理性与发展现实,持续推动预算治理向科学、透明、高效方向演进,成为现代财政制度中不可或缺的改良引擎。

#### 四、政治决定预算:政治现实与预算利益

##### (一)零基预算如何平衡程序理性与政治现实?

零基预算试图通过技术程序优化资源配置、实现程序理性,但始终受制于各个国家政治现实的多重约束,这种张力贯穿其资源分配与程序设计全过程。在西方国家,这种约束本质是技术官僚体系的理性诉求与其代议制民主利益博弈的制度性妥协。从资源分配维度看,西方国家政治生态对零基预算的影响具有决定性:零基预算的系统排序虽为技术官僚的理性设计,但预算分配本质是政治博弈过程,需平衡公共利益、部门诉求与选举周期等因素。此外,零基预算的排序机制在西方国家还面临双重政治困境:一是公众偏好分散导致排序标准模糊,如教育与医疗优先级争议;二是利益集团通过游说影响排序结果,使技术程序异化为政治博弈的合法化工具。

从程序理性维度看,零基预算的理想化流程常因西方国家政治现实陷入困境。在美国,零基预算要求将规划阶段作为预算前奏,但联邦预算周期仅数月,迫使机构简化问题识别、目标设定等前置环节,导致排序依据不充分、印证程序无法替代政治判断的现实。这种困境源于美国国内的三重政治约束:其一,利益集团博弈形成的阻力。预算部门、立法机构与选民构成的利益网络,会使零基审查向选区利益妥协。其二,认知层面的框架效应,使零基标签被视为威胁既有利益的风险工具,倒逼零基预算附加基数保护缓冲机制,如美国联邦机构以当前预算85%为最低水平。其三,制度路径依赖。组织惯性使激进改革难以持续,美国卡特政府时期零基预算的短暂推行与里根政府的迅速废止,正是程序理性依附其政治周期的典型体现。

在我国,零基预算重点在于打破“基数+增长”的预算固化格局,进一步优化财政支出结构。这既是持续深化财税体制改革的重要内容,又是推进国家治理体系和治理能力现代化的具体措施。要打破原有的“基数+增长”预算路径依赖,平衡改革过程中的程序理性与政治现实,就必须构建有限理性加制度弹性的平衡框架。从改革路径看,通过边际调整替代全面重构,将零基审查范围限定为新增项目或非刚性支出,对民生等基本领域保留基数,同时以每年覆盖一定比例(如20%)项目的周期性审查逐步释放理性动能,形成渐进式改革模式。从程序设计看,进行预算程序改造,如引入参与式排序机制,通过听证会、问卷调查吸纳各方意见,既为新的程序赋予公众参与权利,又显著降低改革阻力。从制度嵌套设计看,通过多层次结构设计实现刚柔并济。在战略层,设定民生优先、绩效挂钩等宏观规则,将程序理性锚定改革共识;在执行层,赋予部门一定比例(如10%~15%)的预算弹性,应对突发需求;在问责层,分离程序合规性与管理责任,即使项目因一些原因保留,仍需通过零基审查证明合理性。此外,数字时代为平衡提供了新的技术工具,如利用人工智能模拟决策包

<sup>①</sup>Draper, F. D., Pitsvada, B. T., “ZBB-Looking Back after Ten Years,” *Public Administration Review*, vol. 41, no. 1 (1981), pp. 76-83.

提前预警各种影响,利用区块链技术实现预算流程可追溯,将预算各个环节限制在程序框架内。

## (二) 零基预算中的基层参与存在哪些利弊得失?

零基预算使预算编制从自上而下转向自下而上,提升了项目管理者参与度,但也可能带来两大问题:一是碎片化,基层管理者聚焦局部项目,忽视整体战略;二是信息超载引致执行抵触。因此,对零基预算中基层参与的效能存在一些争议。

零基预算通过自下而上的编制逻辑,为基层参与预算决策提供了制度化渠道,其核心价值源于基层参与对预算决策科学性的提升。从理论逻辑看,基层参与可以使预算决策转向多元协商,突破了传统增量预算中“委托—代理”链条的信息不对称困境。例如,基层部门可以通过决策包机制,将农村适老化设施改造等被忽视的局部需求纳入预算视野,实现资源精准配置;同时,基层掌握的实践经验能弥补上级政府部门决策的信息缺口<sup>①</sup>,这与奥斯特罗姆(Ostrom)公共事务治理理论中多元中心体制整合分散知识的逻辑契合<sup>②</sup>,从而推动预算从粗放分配向精准滴灌转型。

但基层参与的效能也存在显著边界。基层参与易因一些群体的理性与知识有限而陷入集体行动困境,且基层参与存在碎片化风险,与科层一致性形成冲突。同时,基层单位为争取资金可能夸大局部需求<sup>③</sup>,如教育部门可能过度强调师资缺口、卫生部门聚焦设备更新,最终稀释医教融合等跨部门协同项目的资源,这一现象有如尼斯坎南(Niskanen)官僚预算最大化模型在现实中的映射。此外,基层参与对组织能力提出了极高要求<sup>④</sup>。当基层缺乏成本效益分析、跨部门协调能力时,易出现文件超载、流程空转等形式主义,导致治理成本高于收益<sup>⑤</sup>。

破解基层参与的价值张力,关键在于构建“参与—科层互补”的行动框架。从制度设计看,可借鉴阿恩斯坦(Arnstein)参与阶梯理论分层配置参与权限,即在信息层通过预算草案公示保障公众知情权,在咨询层邀请利益相关方参与专题听证<sup>⑥</sup>,在决策层赋予基层代表有限表决权<sup>⑦</sup>。这样,既避免参与泛化,又确保基层话语权。从工具优化看,可借鉴嵌入框架效应<sup>⑧</sup>与助推理论<sup>⑨</sup>,设计简化版评估工具,也可引入人工智能辅助数据处理,降低基层参与门槛。从激励机制看,可建立“参与—绩效”联动规则,对贡献优质方案的基层单位给予预算优先权,将自利动机导向公共利益目标<sup>⑩</sup>。这种

① Polanyi, M., *Personal Knowledge: Towards a Post-Critical Philosophy*, Chicago: University of Chicago Press, 1958, pp. 54-58.

② Ostrom E., *Governing the commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990, pp. 109-110.

③ Wildavsky, A., *The Politics of the Budgetary Process*, Boston: Little, Brown and Company, 1975, pp. 14-16.

④ Wilson, J. Q., *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, New York: Basic Books, 1989, pp. 369-372.

⑤ Williamson, O. E., *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, New York: Little, Free Press, 1975, pp. 30-33.

⑥ Arnstein S R., "A Ladder of Citizen Participation," *Journal of the American Institute of planners*, vol. 35, no. 4(1969), pp. 216-224.

⑦ Fung, A., *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*, Princeton: Princeton University Press, 2004, pp. 62-64.

⑧ Kahneman, D., *Thinking, Fast and Slow*, New York: Farrar, Straus and Giroux, 2011, pp. 363-368.

⑨ Thaler, R. H., Sunstein, C. R., *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*, New Haven: Yale University Press, 2008, pp. 6-8.

⑩ Ostrom E., *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990, pp. 90-95.

调和逻辑并非否定基层参与的价值,而是通过适配,在民主价值与行政效率间找到平衡,使基层参与既成为预算公共性的保障,又不偏离科层体系的战略目标。

## 五、技术推动预算:技术创新与预算改革

### (一)零基预算在哪些部门实施效果更好?

零基预算的决策包机制本质上是自由裁量权的制度化表达。立法规定项目多的预算单位,零基预算收效甚微;自由裁量权高的单位则效果显著。如美国联邦政府因大量“强制性支出”导致零基审查范围有限,而地方政府因预算以薪资等可控成本为主,可对多数项目实现支出削减。这表明零基预算的有效性 with 预算弹性正相关,它更适用于政策灵活性较高的部门。预算部门自由裁量权越高,其设计多元决策包的能力越强,越能体现零基预算动态优化资源配置的核心价值。

零基预算的有效推进存在明确的土壤适配逻辑,其核心取决于预算环境与治理需求的匹配度,而这种土壤本质是政府职能定位与公共服务供给的动态适配。随着我国经济社会发展阶段的变迁,公众对政府的职能期待与服务需求不断调整,零基预算正是通过打破基数预算的路径依赖,以灵活调整资源配置的方式响应这种变化,最终指向满足人民群众对美好生活的向往这一核心目标。与之相对,基数预算以上年基数加固定增长的模式运行,本质是用不变的框架应对变化的需求,难以适配经济社会发展中的新需求、新挑战。而零基预算通过周期性审查与动态排序,用灵活调整的逻辑应对外部变化,使预算资源更精准地流向公众最迫切需要的领域,这也是其区别于传统预算模式的关键价值所在。

从实践维度看,零基预算需区分短期与长期两种实施路径,形成层次分明的改革框架。短期零基聚焦年度预算中的短期可变项目,如临时性公共服务项目、非刚性专项支出等,这类项目周期短、调整成本低,可通过年度零基审查实现资源优化。例如,对年度新增的社区服务项目开展多方案论证与优先级排序,确保资金高效利用。长期零基则针对权利性项目等中长期支出,这类项目涉及民生保障、公共政策延续性,无法通过单次年度预算完成彻底调整,需以中长期视角推进改革——通过设定滚动审查周期,逐步激活基层在项目优化中的活力,鼓励基层部门结合区域实际提出改革思路与方案。例如,在教育领域,基层可借助长期零基框架探索义务教育资源均衡配置的阶段性目标与资金分配方案。这种长短期结合的逻辑,本质是对耐心资本与长期主义的践行:不追求短期激进变革,而是通过持续迭代、稳步推进,在保障预算稳定性的同时,逐步实现政府职能与资源配置的深度适配,避免因改革急于求成引发治理风险。

零基预算的争议,本质是规则约束与治理弹性的博弈。公共管理理论表明,完全消除自由裁量权将导致预算系统僵化,而过度放任则引发腐败。决策包机制的价值在于,将自由裁量权从幕后交易转化为前台竞争:通过多方案公开排序,使部门的信息优势、专业能力转化为资源获取能力,同时以绩效评估、公众参与等机制防止权力滥用。预算部门自由裁量权差异对零基预算的积极影响,本质是专业化治理能力与动态治理需求的匹配。决策包机制通过赋予部门设计多元方案的权限,将自由裁量权转化为资源优化的驱动力。未来改革需以制度赋能替代行政控制,通过信息透明化、能力均衡化、授权差异化,构建“高自由裁量权+高问责强度”的治理结构,使零基预算真正成为提升国家治理效能的核心工具。这一过程不仅是技术层面的优化,更是对有限政府和效能政府等治理理念的实践探索。

### (二)技术工具与管理基础如何适配零基预算?

零基预算通过决策包编制、跨部门排序等结构化程序打破预算惯性,其有效性高度依赖技术工具与管理基础的动态适配。这种适配性具体体现为管理需求驱动技术应用、技术赋能反哺能力建设的双向互动。从管理基础的影响来看,管理基础越差的机构,零基预算填补制度空白的意义越显

著,但实施成本也可能越高——像美国部分缺乏结构化预算流程的州政府,零基预算能为其提供明确的优先级排序框架,帮助规范预算编制逻辑。而对于美国国防部这类已具备成熟预算体系的机构,零基预算仅需作为计划项目预算的补充,无需进行全面重构。值得关注的是,当前人工智能技术在政策梳理、事权划分等领域的应用,正为零基预算适配复杂场景提供新可能,有望通过技术赋能降低管理基础薄弱机构的实施门槛,同时提升成熟机构预算优化的精准度,进一步强化技术工具与管理基础的适配效能。

我国零基预算的推进过程,本质上是财政管理向科学化、现代化转型的过程,更是融入中国式现代化进程的重要实践。从实现财政科学管理目标看,零基预算通过决策包编制、跨部门优先级排序等结构化程序,打破传统基数预算的路径依赖,将成本效益分析、绩效评估等理性工具纳入预算流程,推动财政资源从粗放分配向精准配置转变,契合财政科学管理对高效、透明的核心追求。从推进预算现代化看,它摒弃上年基数加固定增长的惯性模式,以动态调整回应经济社会变化,符合现代预算制度对灵活性、适应性的要求,这与零基预算需与中期财政规划结合、实现从年度增量调整到跨期总量优化的升级逻辑一致。在中国式现代化进程中,零基预算通过优化公共资源配置,将资金更多导向民生保障、公共服务等关键领域,直接服务于人民的美好生活需要,成为推进国家治理体系和治理能力现代化的有机组成部分。

我国零基预算的有效实施,依赖清晰的决策单位、科学的决策包、合理的评估排序这三大核心基础设施。清晰的决策单位是预算编制的前提,需明确预算责任主体与管理边界,避免因权责模糊导致预算碎片化。科学的决策包要求部门围绕不同资金水平设计多套方案,为资源分配提供可比依据。合理的评估排序则需建立量化标准,确保资源向绩效高、需求迫切的项目倾斜。值得注意的是,零基预算推进中存在管理基础差异效应:对管理基础薄弱地区而言,由于历史数据积累缺乏、专业技术能力不足,搭建上述基础设施需要投入更多时间与人力成本,短期内改革成本显著高于管理成熟地区。但从长期看,这些地区通过零基预算可以系统性填补制度和能力空白,比如建立标准化预算流程、培育成本核算能力,最终实现财政管理水平的跨越式提升,其获得的治理效能提升、资源配置优化等收益,远大于短期投入的改革成本,以印证零基预算作为制度改良引擎的长期价值。

零基预算的价值不在于技术先进性,而在于其结构化框架对技术与制度的整合能力:对技术工具而言,可提供明确的应用场景(如决策包量化分析),避免技术空转;针对不同的管理基础,通过设定渐进式改进目标,降低转型阻力。这种适配过程将技术工具作为创新极,通过零基预算的结构化程序向组织传导变革动力,最终实现管理能力的整体跃升。技术工具与管理基础的适配,是理性设计与组织现实的动态博弈。零基预算作为结构化解决方案,其效能取决于能否在管理提升需求与技术应用成本间找到均衡点:对管理基础薄弱的组织,需以低成本技术工具为切入点,通过结构化程序培育能力;对成熟组织,则应聚焦技术深化,实现从“流程优化”到“战略赋能”的跃迁。这一过程不仅是工具的选择,更是组织从“经验治理”向“科学治理”的范式革命,其核心在于通过技术与制度的协同演化,使零基预算真正成为提升公共资源配置效能的元工具。

## 六、结语:“零基预算主义”的未来

“零基预算主义”以“决策包—跨部门排序”的结构化程序为支撑,打破“基数+增长”的路径依赖,将成本效益分析、绩效评估等理性工具融入预算全流程,其核心理念深植于财政科学管理、持续改进、自强不息的深层逻辑:财政科学管理致力于“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。这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,是实现“资源全面统筹、部门全面参与、支出全面优化”预算现代化目标的必由之路;持续改进秉持渐进改良智慧,以“基数保护+边际调整”适配现实约束,通过每年覆盖部分项目的周期性审

查逐步盘活存量,与绩效预算、中期财政规划协同互补,在兼容现行制度中稳步优化;自强不息则彰显于其突破局限的韧性,借助人工智能处理海量数据、区块链保障流程透明,不断为预算治理注入新动能。“滚石上山”,正是零基预算改革的精神写照——即便可能长期面临技术理性与发展现实的张力,却需要始终以“从零开始,向优而行”的昂扬姿态持续推进,将过程透明、基层参与、绩效关联等理念深植现代财政制度,成为推动预算治理向科学、高效演进,助力国家治理体系和治理能力现代化。零基预算的核心定位并非取代传统预算,而是作为“制度改良引擎”,借助周期性压力测试,为预算机制的渐进优化提供动力。

技术理性与发展现实的二元张力并非对立,而是通过零基预算改革所体现的“仁”“智”“勇”内核实现二者的辩证统一:以决策包机制包容多元诉求(仁),以全面评估程序提升决策科学性(智),以优先级排序倒逼资源配置效率(勇),为财政管理搭建起兼具操作性与规范性的科学框架。尽管零基预算不会彻底打破“基数+增长”的预算惯性,但其倡导的过程透明、基层参与、绩效关联等理念,将深度融入现代财政制度,成为预算治理不可或缺理性基因。

从工具属性到制度基因的演进,凸显了零基预算的持久价值。它区别于计划项目预算的激进重构路径,选择以渐进改良嵌入现有预算体系,通过每年覆盖一定比例项目的周期性审查实现边际优化,既契合制度变迁的路径依赖逻辑,又能与绩效预算、中期财政规划形成功能互补。在这个互补过程中,绩效预算提供结果导向的评估标准,中期规划明确战略方向,零基预算则承担动态调整的转换器角色,将长期目标转化为具体项目的优先级排序,共同构建起多元治理体系。

数字时代的到来,为零基预算的结构化思维注入了新活力。机器学习可处理海量预算数据,使全项目动态评估从理论走向现实。区块链技术能实现决策包论证的全程可追溯,强化程序正义的技术保障。算法模型可模拟资源配置效果,为多重博弈提供科学基准。这种“技术-制度”协同,本质是对有限理性理论的升级。它以技术拓展理性边界,同时保留行政系统对价值判断的最终把控,形成数据辅助决策而非替代决策的新型治理范式。

归根结底,零基预算实践的启示在于:公共管理改革的核心,是在理性工具与现实约束间建立持续对话机制。它以“仁智勇”为策略,在包容多元利益中避免改革夭折,在情境化应用科学方法中拒绝理想主义,在渐进突破惯性中控制改革风险。这种务实理性,使其超越了现实局限,成为观察预算制度演进的重要视角。在中国式现代化进程中,零基预算的价值更显突出。它不仅是优化公共资源配置、满足人民对美好生活向往的工具,更是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要抓手。正如“从零开始,向优而行”的理念所指,零基预算的探索从未止步。它既是社会追求公共资源优化配置的微观缩影,也是国家治理精进之路上永不停歇的理性化实践,通过持续的制度调适与技术赋能,不断推动预算治理向更科学、更透明、更高效的方向演进。

(责任编辑:刘险峰;责任校对:舒隽)

# Global Governance Initiative: Global Governance Dilemmas amid Profound Changes Unseen in a Century and China's Responses

HUANG Qixuan

**Abstract:** The advancement of neoliberal globalization and the acceleration of global capital flows have led to the prevalence of short-sighted investment in the world economy. Developed countries have experienced industrial hollowing-out, while developing countries have undergone premature deindustrialization. The lack of industrial development and the rising unemployment rate have turned laborers in both developed and developing countries into two “marginalized populations”, facing stagnant incomes and a scarcity of job opportunities, which has further fueled the rise of anti-globalization sentiments. Through its sustained commitment to manufacturing, China has avoided the deindustrialization trap, achieving a dual miracle of economic growth and social stability. Building on the foundation of “Made in China” and improved national governance, the Chinese government has proposed the Global Governance Initiative. This initiative emphasizes that global governance must be “people-centered”, enhancing people’s sense of fulfillment across countries. Thus, it offers a new perspective for building an equitable global governance system.

**Keywords:** Global Governance Initiative; Capital Flows; Short-sighted Investment; Neoliberalism

## On the Eight Issues of Zero-Based Budgeting

ZHANG Ping, GOU Yannan

**Abstract:** This article focuses on eight core issues of zero-based budgeting (ZBB) from four dimensions. From the dimension of “base-dominated budgeting”, it discusses the cognitive bias in the name of ZBB and conflicts with incremental logic, and analyzes the compatibility dilemma between the zero-based concept and the inertia of the base number. From the dimension of “reality-driven budgeting”, it sorts out the connections between ZBB and performance budgeting, the planning-programming-budgeting system (PPBS), and performance-based budgeting, exploring ZBB’s compatibility with the existing budget system. From the dimension of “politics-determined budgeting”, it examines the balance between procedural rationality and political reality, revealing the advantages and disadvantages of grassroots participation. From the dimension of “technology-promoted budgeting”, it analyzes the differences in ZBB’s implementation effects across different departments, as well as how technical tools and management foundations adapt to ZBB. The research finds that ZBB does not start from scratch but achieves gradual improvement through a hybrid model of “base protection + marginal adjustment”. Its effectiveness depends on the dynamic compatibility between ZBB and institutional traditions, organizational inertia, and technical capabilities. In the future, ZBB should strive to construct an incentive-compatible budget allocation and execution mechanism through structured procedures. Relying on technology empowerment and institutional innovation, it will promote the evolution of budget governance towards scientization, transparency, and efficiency, becoming an important support for the modernization of national governance and the scientization of financial management.

**Keywords:** Zero-Based Budgeting; Budget Reform; Interest Coordination; Grassroots Participation; Technology Empowerment