

# 零基预算：从理论构想到制度实践

张平 苟燕楠

**内容提要：**零基预算作为一种创新的预算管理方法，自 20 世纪 70 年代在美国兴起以来，逐渐成为政府和企业优化资源配置的重要工具。本文系统梳理了零基预算的理论构想、发展历程及其在制度实践中的应用效果。首先，回顾零基预算的起源，指出其由德州仪器公司开发并由乔治亚州州长吉米·卡特引入政府预算编制领域。零基预算的核心在于从零开始审视每一项预算支出，通过定义“决策单元”、分析“决策包”、评估排序和编制详细预算，实现资源的优化配置。其次，通过乔治亚州空气质量实验室和德克萨斯州加兰市的案例分析，展示了零基预算在提高资源配置效率、增强预算透明度和促进创新方面的显著优势，同时也指出其在实施过程中面临的挑战，包括高管理负担、信息不对称和政治阻力。进一步地，本文探讨了零基预算在中国的应用前景，特别是在基层政府的“三保”决策包中，通过“统筹、聚焦、绩效”三个关键词优化资源配置。尽管零基预算在中国的实践中仍面临挑战，但其作为一种现代化的预算管理工具，为我国财政改革提供了新的思路和方法。最后，本文展望了零基预算的未来发展，强调其在资源优化配置、预算透明度提升和持续改进方面的潜力。

**关键词：**零基预算 资源优化配置 跨文化适用性

**中图分类号：**F810.3 **文献标识码：**A **文章编号：**2096-1391(2025)04-0005-14

**DOI:**10.19477/j.cnki.10-1368/f.2025.04.001

## 一、引言

零基预算作为一种创新的预算理念和方法，自 20 世纪 70 年代在美国兴起以来，逐渐在全球范围内受到关注。1977 年发表的“The Zero-Base Approach to Government Budgeting”一文是首次系统介绍零基预算的概念、实施方法及其在政府和组织中应用的文章，作者彼得·A·皮赫尔(Peter A. Pyhrr)是阿尔法线缆公司(Alpha Wire Corporation)的财务副总裁兼财务主管。此前，他在德州仪器公司(Texas Instruments)开发了零基预算，并且在工业界和政府中都参与了零基预算的实施工作。Pyhrr(1977)认为零基预算是一种通过系统评估所有项目和活动的效率和效益，重新分配资源以实现更高优先级目标的预算方法。文章详细描述了零基预算的四个基本步骤：定义“决策单元”(Decision Units)、分析“决策包”(Decision Packages)、对决策包进行排序和优先级评估，以及根据批准的决策包编制详细预算。零基预算强调对每个项目进行成本效益分析，识别最低限度的努力水平，并通过

\* 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)。

多层级的资金分配实现资源优化。

文章通过案例分析(如乔治亚州的空气质量实验室和德克萨斯州加兰市的垃圾收集服务)展示了零基预算的实际应用效果。零基预算的优势在于能够提高资源分配的效率,减少低优先级项目的资金占用,并通过重新审视现有项目来优化服务。文章也指出零基预算的实施可能面临挑战,包括管理负担的增加、对数据分析能力的要求以及可能引发的官僚阻力。尽管如此,零基预算被认为是一种长期的管理改进工具,能够帮助组织更有效地利用现有资源。

我们认为,零基预算的核心在于主动评估、主动调整、持续改进,通过系统地评估和审查所有项目和活动,提高资源分配的效率和效果。本文将结合相关文献和实践案例,深入探讨零基预算从理论构想到制度实践的全过程,以及在中国的应用前景。

## 二、美国德州仪器公司的零基预算

零基预算作为一种创新的预算编制方法,最初由时任德州仪器公司会计经理的 Pyhrr 在 1969 年开发。当时,德州仪器公司面临着激烈的市场竞争和内部管理挑战。传统的预算方法仅基于上一年的预算进行增量调整,无法有效识别和优化资源配置中的低效部分。为了应对这些挑战,Pyhrr 提出了零基预算的概念,旨在从零开始审视每一项预算支出,确保所有费用都与公司的战略目标和实际需求相匹配。

零基预算的核心思想在于,每年的预算编制都从零开始,不依赖以往的预算基数。这种方法要求对每一项支出进行成本效益分析,并根据分析结果重新确定各项活动的优先级(Pyhrr, 1977)。通过这种方式,零基预算能够帮助组织优化资源配置,减少不必要的开支,并提高预算的透明度和效率。在德州仪器公司成功应用后,零基预算的方法逐渐引起了其他企业和政府机构的关注。1973 年,乔治亚州州长吉米·卡特(Jimmy Carter)首次将零基预算引入政府预算编制中,用于准备该州的财政预算。此后,零基预算在政府和企业领域得到了广泛应用,并成为一种重要的管理工具(Haider, 1977)。

零基预算的实施过程包括以下关键步骤:首先,组织需要定义其使命和目标,确保所有预算活动与组织的战略目标一致;其次,识别决策单元和决策包,将组织的活动分解为独立的决策单元,并为每个单元开发多个决策包,每个决策包包含不同的实现目标的方式及其成本效益分析;再次,对每个决策包进行成本效益分析,评估其对组织目标的贡献,并确定是否值得继续或调整;最后,根据分析结果对决策包进行优先级排序,以便在资源有限的情况下做出最佳选择(Pyhrr, 1977)。

然而,零基预算在实施过程中也面临一些问题。首先,时间成本高、耗时长,需要大量时间和资源来分析和评估每个决策包(Ogden, 1978)。其次,管理负担增加,管理者需要投入更多时间进行预算分析,可能影响其他职责。此外,还存在短期视角倾向,可能导致资源过度分配给短期收益显著的项目,而忽视长期战略目标(Herzlinger, 1979)。为了解决这些问题,德州仪器公司采取了以下措施:加强管理支持,确保高层管理者的支持,以推动零基预算的实施;优化系统设计,根据组织需求设计灵活的预算系统,减少不必要的复杂性;提高数据分析能力,通过技术手段和培训,提升管理

者在预算分析中的效率。

总体而言,零基预算的成功实施为德州仪器公司带来了显著的成本节约和资源优化效果,同时也为其他企业和政府机构提供了重要的管理工具。通过零基预算,组织能够更有效地分配资源,提高运营效率,并实现战略目标。

### 三、美国预算法案中的零基预算思想

零基预算首次被引入政府领域是在乔治亚州州长 Carter 的领导下,用于编制 1973 财年预算,并且至今仍在该州使用。卡特政府通过零基预算,在财政紧平衡的背景下成功实现了资源的优化配置,为后续预算改革提供了宝贵经验。零基预算的出现标志着对传统预算模式的重大革新。传统模式中预算部门直接向立法部门提交申请,而 1921 年的《预算与会计法案》增加了中间环节,强化了预算的审查和管理,为零基预算理念的萌芽提供了初步制度环境。1976 年的《政府经济与支出改革法案》进一步推动了零基预算的发展,要求每五年对所有政府项目和活动进行全面的零基审查和评估。这一法案的实施标志着零基预算从企业领域成功扩展到政府领域,为政府预算管理提供了全新的思路和方法。

美国的预算改革史反映了政府在不同历史时期对财政管理和预算编制的持续探索与调整。从 1921 年的《预算与会计法案》奠定制度基础,到 1974 年的《国会预算与扣押控制法案》提供理论支持,再到 1976 年、1985 年和 1990 年法案推动的政策支持、实践需求和制度化,零基预算逐步成为政府控制财政赤字和提高预算效率的重要工具。2010 年的《预算执行法案》通过技术支持和制度保障,进一步巩固了零基预算在现代预算管理中的地位。这一演进过程体现了美国政府在预算管理领域的不断创新与完善,展现了从理论探讨到实践应用的逐步发展。尽管每个阶段的改革都面临不同的挑战,但这些努力共同推动了美国预算制度的成熟与进步。

#### (一) 1921 年《预算与会计法案》

“一战”后,美国联邦政府的财政状况变得复杂,缺乏系统的预算管理机制。为了应对这一局面,国会于 1921 年通过了《预算与会计法案》(Budget and Accounting Act of 1921),旨在提高财政透明度和效率。该法案的主要内容包括:设立预算局(Bureau of the Budget,后改为管理和预算办公室 Office of Management and Budget,OMB),负责协调和准备联邦预算;要求总统每年向国会提交一份全面的联邦预算提案,涵盖所有联邦支出和收入项目;以及设立总审计署(General Accounting Office,GAO),负责审计联邦政府的财政活动,确保资金使用的透明和合规。

这一法案的实施奠定了美国现代预算制度的基础,显著强化了总统在预算编制中的作用,同时通过 GAO 的设立增强了财政问责制。法案的通过标志着美国预算管理从分散化向集中化的重要转变。此外,尽管该法案主要关注现代预算制度的建立,但它强调了预算编制的全面性和系统性,为后来零基预算理念的萌芽提供了初步的制度环境。通过要求总统提交全面的预算提案,法案间接推动了对预算项目更详细审查的需求,这与零基预算的核心理念——从零开始审视每一项支出的必要性和合理性——高度契合。

## (二) 1974 年《国会预算与扣押控制法案》

20 世纪 70 年代初,美国总统尼克松与国会在预算问题上的冲突加剧,尤其是围绕扣押资金(impoundment)的争议愈演愈烈。为了平衡总统与国会之间的预算权力,国会在 1974 年通过了《国会预算与扣押控制法案》(Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974)。该法案的核心内容包括:设立国会预算办公室(Congressional Budget Office, CBO),为国会提供独立的预算分析和建议,帮助国会更有效地评估总统的预算提案;规定了预算决议程序,要求国会在每个财政年度通过预算决议,设定财政目标,包括支出上限和收入下限;限制了总统扣押资金的权力,要求总统在扣押资金时必须通知国会并获得批准;同时引入了“和解”(reconciliation)程序,允许国会在特定情况下快速通过与预算相关的立法。

这一法案显著增强了国会在预算过程中的作用,平衡了总统的预算权力,促进了预算透明度和问责制的建立。通过设立 CBO,国会获得了更强的预算分析能力,能够更有效地监督总统的预算提案。此外,该法案还为零基预算的理论和实践提供了支持。首先,CBO 的独立分析能力推动了预算编制过程中的系统性和全面性,这与零基预算强调的从零开始评估所有项目的需求和效益的理念高度吻合。其次,法案限制总统扣押资金的权力,要求更严格的预算论证(justification),这为零基预算的实施提供了动力,因为零基预算要求对每个项目进行详细的成本效益分析。

## (三) 1976 年《政府经济与支出改革法案》

1976 年,《政府经济与支出改革法案》(Government Economy and Spending Reform Act of 1976, S. 2925)由参议员马斯基(Muskie)提出,并在提交政府运作委员会(Government Operations Committee)时获得了超过 50%的参议员共同支持。

该法案进一步推动了零基预算的实践,要求国会每五年对政府所有项目和活动的授权进行一次零基审查和评估,并要求 OMB 主任为所有行政部门和机构制定零基预算方案。这一法案的实施标志着零基预算理念在美国联邦预算管理中的进一步深化和制度化。

## (四) 1985 年《格拉姆-拉德曼-霍林斯平衡预算与紧急缺陷控制法案》

20 世纪 80 年代初,美国联邦政府的财政赤字持续扩大,为了应对这一问题并最终实现预算平衡,国会在 1985 年通过了《格拉姆-拉德曼-霍林斯平衡预算与紧急缺陷控制法案》(Gramm-Rudman-Hollings Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985)。该法案设定了逐年减少财政赤字的目标,最终实现预算平衡;同时引入了自动减支机制(sequestration),如果赤字目标未达成,将自动触发削减支出。此外,法案要求总统和国会在每个财政年度设定具体的赤字目标,并采取相应措施确保目标的实现。

尽管该法案试图通过强制性措施减少财政赤字,但在实际操作中面临诸多困难。自动减支机制虽然在一定程度上控制了支出,但也导致了一些不必要的支出削减,影响了政府服务的质量。最终,该法案被后续的预算法案取代。

这一法案的实施也推动了零基预算的实践需求。为了实现法案设定的赤字目标并应对自动减支机制的压力,政府需要重新评估所有项目的必要性和优先级。这种需求与零基预算的核心特点高度吻合,即从零开始审视每个项目的成本效益和必要性。因此,零基预算在这一时期被视为一种潜在的工具,可以帮助政府识别和削减低效或不必要的支出,从而更有效地实现财政目标。

### (五) 1990年《预算执行法案》

1990年,为了应对1985年《格拉姆-拉德曼-霍林斯平衡预算与紧急缺陷控制法案》在实施过程中出现的问题,并更有效地控制财政赤字,国会通过了《预算执行法案》(Budget Enforcement Act of 1990)。该法案设立了支出上限(caps)和收入下限(floors),对联邦政府的支出和收入进行更严格的限制;同时引入了“支付条款”(pay-as-you-go, PAYGO)规则,要求任何新的税收或支出政策必须通过相应的收入增加或支出削减来抵消其影响。此外,法案还设立了和解程序,允许国会在特定情况下快速通过与预算相关的立法。

该法案在一定程度上成功控制了财政赤字,确保了财政政策的可持续性,特别是在20世纪90年代后期,美国联邦政府实现了预算盈余。此外,该法案还推动了零基预算的制度化。通过引入PAYGO规则,法案要求任何新的税收或支出政策必须从零开始评估其必要性和成本效益,这与零基预算的核心理念相一致。同时,通过设立支出上限和收入下限,政府在编制预算时,需要更系统地评估每个项目的优先级和效益,这不仅促进了零基预算方法的制度化,也为财政管理的透明性和问责制提供了支持。

### (六) 2010年《预算执行法案》

2008年金融危机后,美国联邦政府的财政状况显著恶化,为了应对这一严峻挑战,国会在2010年通过了新的《预算执行法案》(Budget Enforcement Act of 2010)。该法案延续了1990年法案中的支出上限和收入下限机制,确保财政赤字不会进一步扩大;同时强化了PAYGO规则,确保任何新的财政政策都不会增加长期赤字。此外,法案还设立了新的预算监督机制,加强对联邦政府财政活动的监督和评估。

该法案在一定程度上帮助美国政府控制了财政赤字,但随着经济复苏和新的财政政策的实施,预算执行仍面临诸多挑战。尽管如此,该法案的实施标志着美国预算管理向更严格、更透明的方向发展,为零基预算的实施提供了制度支持。同时,随着信息技术的发展,政府在预算编制过程中能够更有效地收集和分析数据,这为零基预算的实施提供了重要的技术支持。通过这些措施,法案不仅强调了预算编制的透明度和问责制,还推动了零基预算方法的持续改进。通过更严格的预算监督和评估机制,零基预算在识别和削减低效支出方面的作用得到了进一步加强,从而帮助政府更有效地管理财政资源。

## 四、零基预算的绩效内核

零基预算基于绩效预算,并服务于绩效预算。零基预算的初衷是通过系统的评估和分析,提高预算的绩效水平。与传统的逐步预算模式不同,零基预算试图一次性解决预算周期中的所有问题,从而实现全方位、全过程、全覆盖的资源优化配置。零基预算激活了预算参与各方,此前没有关注到的基数部分被重新发掘出来,实现预算过程的全面优化(Perry, 1980)。

### (一) 零基预算的实施步骤

#### 1. 确定“决策单元”

决策单元是零基预算的基本分析单位,通常对应于项目的逻辑起点或成本中心。每个决策单元

都应有明确的责任主体,确保项目的实施和管理责任清晰。我们认为,决策单元即成本中心,必须有责任主体,通过明确责任主体,确保项目的实施和管理责任清晰。

### 2.在“决策包”中分析每个决策单元

决策包是零基预算的分析工具,用于详细描述和评估每个决策单元的目标、行动、成本和效益。通过制定不同的决策包,管理者可以全面评估项目的可行性和优先级。

### 3.评估并排序所有决策包

根据决策包的评估结果,对所有项目进行排序,以确定资金的分配优先级。这种排序过程有助于明确资源的最优配置方案。

### 4.准备详细的运营预算

基于批准的决策包,制定详细的运营预算,并在预算执行过程中进行持续的监控和调整。通过详细的运营预算,清晰呈现预算拨款中已批准的决策包(批复和执行预算),确保预算执行的透明度和有效性。

## (二)零基预算的优劣势

零基预算作为一种现代化的预算管理工具,具有显著的优劣势。其优势主要体现在三个方面:首先,零基预算能够提高资源配置效率,通过全面评估和排序,确保资源优先分配给高效益项目,从而优化整体资源配置(Thomas, 1979)。其次,零基预算强调要明确项目的绩效目标和成本效益,这有助于增强预算透明度,减少信息不对称,使得预算编制和执行更加公开和公正。最后,零基预算促进创新,鼓励管理者探索新的方法和途径,以提高项目实施的效果和效率。

然而,零基预算也存在一些劣势。首先,其实施难度较大,需要大量的数据收集和分析工作,这对管理能力提出了较高要求(Ibrahim, 2019)。其次,尽管零基预算旨在减少信息不对称,但在实际操作中,仍可能存在委托代理和偏好显示问题,如“王婆卖瓜自卖自夸”的现象(Hayes and Cron, 1988),这需要在实践中特别注意。此外,零基预算可能触动既得利益者的利益,从而面临较大的政治阻力(Tyer, 1977)。因此,零基预算尚未解决理性决策问题,这表明需要通过精心的制度设计来克服这些阻力,以确保零基预算能够顺利实施并发挥其应有的作用。

## 五、零基预算的实践案例

Pyhrr(1977)文中用两个案例对零基预算的具体实践进行了详细说明,即乔治亚州空气质量实验室和德克萨斯州加兰市的住宅垃圾收集。这在零基预算的实践应用中具有重要意义,为其他组织和政府部门提供了宝贵的经验和启示。

### (一)案例一:乔治亚州空气质量实验室

#### 1.具体过程

##### (1)确定决策单元

空气质量实验室被定义为一个决策单元,负责测试由乔治亚州各地现场工程师收集的空气样本。

### (2) 分析不同执行方式

推荐的决策包:使用亚特兰大的集中实验室进行所有测试。成本为 246000 美元,可以进行 75000 次测试,覆盖 90%的人口。

不推荐的替代方案:一是将测试外包给乔治亚理工学院,成本为 450000 美元。大学每次检测收费 6 美元,总成本高于集中实验室,且检测质量相当。二是在所有区域地点进行测试,第一年成本为 590000 美元,后续年份为 425000 美元。三是仅在中央实验室进行特殊污染物的测试,其他常规测试在区域中心进行,成本为 400000 美元。

### (3) 确定不同努力水平

最低水平:测试 37300 个样本,仅覆盖五个污染最严重的城市地区(70%人口),成本为 140000 美元。

中间水平:测试 55000 个样本,覆盖 80%的人口,成本为 201000 美元。

最高水平:测试 75000 个样本,覆盖 90%的人口,成本为 246000 美元。

## 2. 核心要点

目标设定:确保覆盖关键污染区域,提供高质量的空气质量数据。

替代方案评估:选择成本最低且效果最佳的方案。

努力水平划分:明确不同资金水平下的测试覆盖范围和成本。

## 3. 经验教训

灵活性:通过定义不同的努力水平,管理层可以根据预算情况进行灵活调整。

成本效益:选择集中实验室的方式显著降低了成本,同时保持了测试质量。

详细分析:详细分析不同方案和努力水平有助于做出更明智的决策。

## (二) 案例二:德克萨斯州加兰市的住宅垃圾收集

### 1. 具体过程

#### (1) 确定决策单元

住宅垃圾收集被定义为一个决策单元,负责收集和运输所有住宅固体废物以进行处理。

#### (2) 分析不同执行方式

推荐的决策包:城市提供收集服务,要求使用塑料袋(居民自行购买),人口密集区域使用“垃圾列车”,沿途由前装载垃圾车将垃圾列车清空并运往填埋场;人口较少区域和乡村路线使用其他类型卡车。成本为 790300 美元。

不推荐的替代方案:一是不使用塑料袋的收集,增加额外成本 96000 美元;二是所有垃圾由列车收集,增加额外成本 150000 美元;三是将垃圾收集外包给私人承包商,每周两次收集成本为 1108800 美元,每周一次收集成本为 900000 美元。

#### (3) 确定不同努力水平

最低水平:每周收集一次垃圾,成本为 607000 美元。

中间水平:每周增加一次收集,使垃圾每周收集两次,成本为 750300 美元。

最高水平:每周额外两天收集树枝和大件物品,成本为 790300 美元。

### 2. 核心要点

目标设定:确保满足最低卫生要求,同时优化成本。

替代方案评估:选择成本最低且效率最高的方案。

努力水平划分:明确不同资金水平下的服务覆盖范围和成本。

### 3. 经验教训

灵活性:通过定义不同的努力水平,管理层可以根据预算情况进行灵活调整。

成本效益:选择当前的收集方式显著降低了成本,同时保持了服务质量。

详细分析:详细分析不同方案和努力水平有助于做出更明智的决策。

## (三) 零基预算实践中的潜在问题

### 1. 成本效益分析的准确性

在两个案例中,推荐的方式被采纳,而其他替代方案的成本被预估得更高。这可能暗示了一种倾向,即为了确保推荐方案被接受,可能会故意高估其他方案的成本。这种做法可能导致预算决策并非完全基于客观的成本效益分析,而是受到主观因素的影响。此外,成本效益分析本身也存在一定的主观性,不同的评估者可能会得出不同的结论,这可能会影响预算分配的公平性和合理性(Hayes and Cron, 1988)。

### 2. 管理资源的需求

零基预算要求对所有项目和活动进行全面评估,这需要大量的管理资源和时间。在乔治亚州空气质量实验室和德克萨斯州加兰市的住宅垃圾收集案例中,都涉及详细的分析和多层级的决策包准备。这种复杂的流程可能导致管理负担加重,特别是在初始实施阶段。对于资源有限的组织来说,这种负担可能难以承受,从而影响零基预算的实施效果。

### 3. 绩效评估的主观性

零基预算强调绩效评估,但在实际操作中,绩效指标的设定和评估可能存在主观性。例如,在空气质量实验室案例中,最低水平的定义可能受到管理者对“关键服务”理解的影响。这种主观性可能导致绩效评估结果不准确,进而影响预算决策的质量。

### 4. 政治因素的影响

在实际应用中,零基预算的实施可能受到政治因素的影响(Tyer, 1977)。例如,尽管零基预算旨在优化资源配置,但在政治环境中,资源的重大重新分配可能受到限制,因为不同部门之间的利益冲突和权力斗争可能导致预算决策偏离最优方案。

### 5. 数据和信息的需求

零基预算需要详细的工作量和绩效指标,但在实际中,这些数据可能难以获取或不完善(Schick, 1978)。例如,在住宅垃圾收集案例中,详细的城市地图和不同路线的分析需要大量的数据支持。如果数据不完整或不准确,可能会影响分析的全面性和决策的科学性。

为了解决这些问题,组织需要加强数据管理和分析能力,确保成本效益分析的客观性和准确性。同时,应提供足够的培训和支持,帮助管理者更好地理解和应用零基预算的原则和方法。此外,建立透明的决策机制和绩效评估标准,可以减少主观因素的影响,提高预算决策的公平性和合理性。

## 六、零基预算与计划项目预算的对照与反思

### (一) 计划项目预算的源起

计划项目预算(Planning-Programming-Budgeting System, PPBS)在 20 世纪 60 年代由美国国防部首创,旨在将规划、计划和预算紧密结合,以提高资源分配的效率和决策的科学性。当时,美国国防部的军事计划和预算工作是分开进行的,导致资源分配效率低下且缺乏统一协调。为了解决这一问题,美国国防部引入了 PPBS,将规划、计划和预算相结合,通过系统化的分析和成本效益评估,优化资源分配,提高管理决策的科学性(Wildavsky, 1969)。这种预算方法后来被推广到美国政府的其他部门,并逐渐应用于企业和其他组织中,成为现代项目管理和预算管理的重要工具。1965 年,约翰逊总统指示民用机构采用计划项目预算,认为这种方法能够帮助识别国家目标,选择最紧迫的目标,并寻找最有效的低成本实现方式(Capron, 1969)。然而,在民用机构的应用中,计划项目预算遇到了诸多困难,如缺乏长期规划传统、数据不足以及目标多元等问题。尽管如此,计划项目预算在促进问题识别、提供项目信息和考虑长期后果方面仍然取得了显著进展。

### (二) 计划项目预算的特点

计划项目预算是一种传统的预算编制方法,其核心在于以既定的计划为基础,结合历史数据和经验,对未来的支出进行预测和规划。计划项目预算通常以过去的支出为基础,对未来的预算进行调整和延续,这种方法简化了预算编制过程,但也可能导致预算惯性,难以适应快速变化的环境。计划项目预算的编制流程通常是自上而下的。高层管理人员根据企业的战略目标和长期规划制定预算目标,然后将这些目标分解并下达给各级预算单位。各级预算单位负责执行预算,但不参与预算的编制过程,没有独立的决策权。这种高度集权的模式确保了预算与组织整体战略的一致性,但也可能导致信息不充分,影响预算的准确性。计划项目预算主要关注新增项目的成本效益分析,而对性质相同的业务活动不做深入研究,这种方法适合预算变化不大的稳定组织。计划项目预算以金额高低为重点,从货币角度控制预算金额的增减,较少关注业务活动的必要性和优先级。

### (三) 对照与反思

计划项目预算和零基预算在多个方面存在显著差异。计划项目预算基于历史数据和既定计划,而零基预算从零开始,不受历史数据的影响。计划项目预算主要关注金额的高低和新增项目的成本效益,而零基预算更注重业务活动的必要性和优先级。零基预算更加灵活,能够根据实际情况调整预算,而计划项目预算相对固定,适应性较差。零基预算的工作量和复杂性远高于计划项目预算,需要更多的数据收集和分析。计划项目预算适用于预算变化不大的稳定组织,而零基预算更适合需要优化资源配置和提高效率的组织。

在实际应用中,计划项目预算虽然操作简便,但容易导致预算惯性,难以适应快速变化的环境。零基预算虽然能够优化资源配置,但其高工作量和复杂性可能限制其广泛应用。零基预算过于关注短期支出,可能忽视长期规划。在实际应用中,需要在短期效益和长期发展之间找到平衡。零基预算在实施过程中可能面临信息不对称和政治阻力问题,需要通过制度设计和透明化管理来克服。未

来可以探索将零基预算与计划项目预算相结合,取长补短,形成更加科学和高效的预算管理新模式。例如,可以采用自下而上的方式收集基层的需求和建议,再通过自上而下的方式将高层的战略目标和预算框架传达给各部门,从而实现资源的最优配置和管理目标。

### 七、零基预算的四大使命

Pyhrr(1977)一文中引用了1969年12月2日时任美国总统顾问的阿瑟·F·伯恩斯(Arthur F. Burns)主题为“控制政府支出”的演讲。这代表着美国联邦政府对零基预算的清晰阐述:

通常情况下,负责已设立项目的官员只需证明他们要求的预算增加部分,即超出上一年拨款的部分。换句话说,他们已经在支出的部分通常被视为必要而不受审查。如果要求每个机构每年为其整个拨款请求提供理由,就像其项目完全是新的一样,无疑可以实现大量节省。这样的预算程序可能难以实现,部分原因是它将大大增加预算编制的负担,部分原因是那些担心他们钟爱的项目会受到威胁的人会抵制这种制度,这种制度要求每个活动每年都要接受成本和结果的审查。

德克萨斯州加兰市是第一个在所有城市部门成功实施零基预算的城市。加兰市在20世纪70年代初开始采用零基预算方法,成为地方政府中零基预算应用的先驱。该市在实施零基预算过程中,首先选择了一些机构和项目作为试点,而不是一开始就要求所有部门全面采用。在实施过程中,加兰市的预算编制和管理人员都接受了零基预算的培训,从而对预算编制的技术和程序有了很好地理解。此外,加兰市的零基预算实施得到了市政府和市议会的大力支持,这使得零基预算技术层面的改革遇到了较少的政治阻力。

零基预算的优势在于主动性、灵活性和计划性,能够根据不同时期、不同领域的战略重点和发展需求统筹安排收支。在当前复杂多变的形势下,零基预算担负着以下四重使命:统筹资源、聚焦重点、提升绩效、持久发展。

#### (一) 统筹资源

首先是政府与市场的统筹,通过“精兵简政”和发展收支,使“有效市场”和“有为政府”并行不悖。其次是统筹政府间收支,通过优化税收分享机制,完善转移支付体系,调动各级政府的积极性和创造性。再次是统筹预算和存量资产,“四两拨千斤”盘活存量资产,做到物有所值,物尽其用。最后是统筹四本预算,预算分配一盘棋,预算管理“和而不同”,系统优化资源配置。

#### (二) 聚焦重点

首先是整合计划和预算,避免计划和预算“两张皮”,使计划建立在可靠的预算基础上,使预算反映政府职能和计划,成为落实计划的重要保障。其次是提升预算决策能力,加大人工智能等新技术在预算编制和决策中的应用,把预算建立在更加全面深入精准的分析研判之上。再次是聚焦“国之大者”,加大对教育、科技、就业和社会保障、卫生健康、农村、生态环保等重点领域的保障力度,确保重大决策部署落地见效。最后是坚持求真务实,厉行勤俭节约,杜绝一切不必要的开支,避免在一般性支出上片面追求一流水平。

### (三) 提升绩效

首先是明确绩效目标 and 责任,在所有政策、部门和项目上明确绩效目标和考核指标,可以全面动员政府人员参与预算,提高他们对预算的认识,落实预算责任。其次是全面评估预算,选择最佳政策和项目组合,建设支出标准体系,严控政策和项目成本。再次是构建预算绩效评价体系,全面考核各部门在预算执行过程中的资金使用效率、目标达成情况以及实际效益等关键指标,同时,将绩效评价结果公开,并与下年度预算安排适度挂钩,形成有效的激励与约束机制。

### (四) 持久发展

首先是放弃“基数 + 增长”的传统预算模式,每年对所有政策和项目进行评估后再决定取舍,严控并优先保障“三保”支出,避免刚性支出对预算平衡形成倒逼机制,尽可能盘活预算存量空间,增强预算的主动性和灵活性。其次是建立中期预算框架并实施严格的财政规则,加大中长期预算预测和分析能力建设,加强计划部门和预算部门的协同,积极应对人口、环境、气候等重大因素对预算持久发展的影响,把中长期可负担和收支平衡作为一切收支安排的立足点,短期相机抉择造成的收支失衡必须设置对冲机制,预算持久发展是国家行稳致远的重要基础。

## 八、零基预算在中国

在中国,零基预算的理念已被广泛应用于基层政府的预算改革中。例如,基层政府通过“三保”(保基本民生、保工资、保运转)决策包,确保财政资金优先用于保障基本公共服务。这种实践不仅提高了预算的透明度,还增强了预算执行的效果。零基预算在中国的引入和应用,特别是在财政紧平衡的背景下,与中国的主动求变特征高度契合,为政府预算管理提供了新的解决方案。通过“统筹、聚焦、绩效”三个关键词,零基预算在中国的实践中展现出独特的优势。

### (一) 统筹

零基预算强调对所有项目和活动进行全面的统筹规划,打破传统的基数预算模式,要求每个项目从零开始进行评估和论证。这种统筹理念有助于优化资源配置,避免资金的重复分配和浪费。我们认为,有项目必须有组织。通过明确责任主体,确保项目的实施和管理责任清晰。这种做法在基层政府的预算管理中尤为关键,有助于提高财政资金的使用效率。

### (二) 聚焦

零基预算聚焦于关键项目和活动,通过设定明确的目标和优先级,确保资源优先分配给最需要的领域。这种聚焦策略有助于提高预算的针对性和有效性。例如,中国基层政府通过“三保”决策包,确保财政资金优先用于保障基本公共服务。这种聚焦策略不仅提高了预算的透明度,还增强了预算执行的效果,使得有限的财政资源能够更好地满足人民群众的基本需求。

### (三) 绩效

绩效是零基预算的核心,通过评估项目的成本效益和绩效指标,确保每一分钱都花在刀刃上。零基预算要求明确项目的绩效目标,并通过后续的评估和反馈机制,持续改进预算执行效果。我们认为,计划是灵魂,预算是血肉,通过计划与预算的有机结合,实现资源的最优配置。在中国的实践

中,绩效预算的理念逐渐深入人心,成为推动财政改革的重要动力。

零基预算在中国的实践中展现出独特的优势,但也面临一些挑战。首先,零基预算的实施需要大量的数据收集和分析工作,对管理能力提出了较高要求。其次,信息不对称问题仍然存在,尽管零基预算试图减少这种不对称,但在实际操作中仍需特别注意。此外,零基预算可能触动既得利益者的利益,面临较大的政治阻力,需要通过制度设计来克服。

零基预算作为一种现代化的预算管理工具,为中国财政改革提供了新的思路和方法。通过“统筹、聚焦、绩效”三个关键词,零基预算在优化资源配置、提高预算透明度和促进创新方面展现出独特的优势。未来,随着制度设计的不断完善和管理能力的提升,零基预算有望在中国财政管理中发挥更大的作用,为实现高效、透明和可持续的财政治理提供有力支持。

## 九、总结与未来展望

零基预算,作为一种创新的预算理念与方法,最早于1969年由美国德州仪器公司开发应用。随后,在20世纪70年代初期,时任乔治亚州州长的Carter将其引入政府预算编制领域,开启了零基预算在公共部门的实践探索。1976年,美国出台的《政府经济与支出改革法案》,进一步为零基预算的推广与发展提供了政策支持,推动其在更广泛的范围内得到应用。

零基预算的核心理念,在于突破传统预算编制中对过往数据的依赖,强调对预算项目进行全面、深入的重新评估。它以“零”为起点,对所有的支出需求进行主动审视、动态调整,并通过持续优化,实现预算资源的高效配置。在实践中,零基预算主要通过统筹规划、聚焦关键领域和强化绩效导向三个关键维度,来实现资源配置的优化。具体实施步骤包括:精准确定决策单元,确保预算编制的针对性;深入分析决策包,全面评估项目的必要性与可行性;科学评估并排序决策包,合理分配资源;最后,依据评估结果,精心准备详细的运营预算,保障预算执行的有效性。

零基预算在实际应用中展现出诸多显著优势。首先,它能够显著提高资源配置效率,避免资源的不合理分配与浪费,确保每一笔资金都流向最具价值和效益的项目。其次,零基预算增强了预算透明度,使得预算编制过程更加公开、公正、透明,便于各方监督。再者,该方法鼓励创新,为新的项目和理念提供了公平竞争的机会,激发组织的创新活力。然而,零基预算的实施也面临一些挑战。例如,实施过程复杂,需要投入大量的人力、物力和时间成本;信息不对称问题可能影响预算评估的准确性;同时,改革可能触动既得利益者的利益,从而遭遇较大的政治阻力。

在中国,随着财政管理体制改革的不断深化,零基预算被引入以助力部门预算改革。特别是在在基层政府面临财政紧平衡的背景下,零基预算在“三保”决策包中的应用,为优化资源配置提供了有力支持。零基预算的实施,不仅提升了预算的透明度与执行效果,而且通过将决策中心下移,充分调动了基层预算部门的积极性和主动性,增强了预算编制的民主性与科学性。尽管在推行过程中,零基预算可能会触动部分既得利益,但作为一种灵活的管理工具与先进理念,其强调计划的前瞻性与动态调整,与中国主动求变、积极创新的发展策略高度契合,预示着其在中国财政管理领域具有广阔的应用前景。

零基预算不仅是一种技术工具,更是一种先进的管理理念和文化。它的成功实施,需要充分结合具体组织的实际需求与能力,采取循序渐进、稳步推进的策略。在中国财政紧平衡的现实背景下,零基预算的核心理念与中国主动求变的发展思路不谋而合。中国共产党始终秉持自我革命精神,不断推动各项事业的改革与发展,而主动求变正是零基预算的灵魂所在。零基预算强调将决策中心下移,让预算部门承担更多基础性决策分析工作,这一模式是对传统计划项目预算的深刻反思与改进,体现了“从群众中来,到群众中去”的群众路线,有助于增强预算的民主性与科学性。通过实施零基预算,政府能够更加全面、客观地评估自身财政状况,及时调整预算安排,持续改进管理方式,实现资源的最优配置与高效利用。

作为一种创新理念,零基预算始终坚守“守正创新”原则,其精髓在于主动评估、主动调整和持续改进。通过“统筹、聚焦、绩效”三个关键词,零基预算为政府预算管理提供了全新的思路与方法,为深化预算改革创造了新的契机。展望未来,随着实践经验的不断积累和完善,零基预算有望在中国财政管理中发挥更为重要的作用,为经济社会的高质量发展提供坚实的财政保障。

实施零基预算方法,需因地制宜,根据不同组织的具体需求与能力,制定科学合理的策略。通过持续努力,零基预算必将为政府预算管理注入新的活力,带来更为显著的成效。零基预算的理想目标,在于实现全面统筹、全面参与、全面评估、全面优化、全面问责与持续改进。具体而言,全面统筹各类财政资金,打破部门间的壁垒,促进资源的高效整合与合理配置;鼓励所有部门和项目全面参与预算编制,从源头论证项目的必要性与合理性,提升预算的透明度与科学性;对预算项目进行全面评估,依据项目的重要性和可行性精准分配资金,提高财政资金的使用效率;强化全面问责机制,确保“花钱必问效,无效必问责”,规范资金使用行为;以持续改进为导向,不断优化预算编制方法与绩效评价体系,完善相关配套制度,实现财政资金的精准投放与高效利用,为经济社会的高质量发展提供有力支撑。

## 参考文献

- [1] Capron W M. PPB and State Budgeting[J]. *Public Administration Review*, 1969, 29(2): 155-159.
- [2] Haider D F. Zero Base: Federal Style[J]. *Public Administration Review*, 1977, 37(4): 400-407.
- [3] Hayes R B, Cron W R. Changes in Task Uncertainty Induced by Zero-Base Budgeting: Using the Thompson and Hirst Models to Predict Dysfunctional Behaviour[J]. *Abacus*, 1988, 24(2): 145-161.
- [4] Herzlinger R E. Zero-Base Budgeting in the Federal Government: A Case Study[J]. *Sloan Management Review*, 1979, 20(2): 3-14.
- [5] Ibrahim M. Designing Zero-Based Budgeting for Public Organizations[J]. *Problems and Perspectives in Management*, 2019, 17(2): 323-333.
- [6] Ogden D M Jr. Beyond Zero Based Budgeting[J]. *Public Administration Review*, 1978, 38(6): 528-529.
- [7] Perry M. Zero-Base Budgeting in American Cities[J]. *Public Administration Review*, 1980, 40(3): 253-258.
- [8] Peter A P. The Zero-Base Approach to Government Budgeting[J]. *Public Administration Review*, 1977, 37(1): 1-8.
- [9] Schick A. The Road from ZBB[J]. *Public Administration Review*, 1978, 38(2): 177-180.
- [10] Thomas M T. Another Look at Zero-Base Budgeting[J]. *The CPA Journal*, 1979, 49(8): 37.
- [11] Tyer C B. Zero-Base Budgeting: A Critical Analysis[J]. *Southern Review of Public Administration*, 1977, 1(1): 88-107.
- [12] Wildavsky A. Rescuing Policy Analysis from PPBS[J]. *Public Administration Review*, 1969, 29(2): 189-202.

## Zero-Based Budgeting: From Theoretical Conception to Institutional Practice

Zhang Ping Gou Yannan

**Abstract:** As an innovative budget management methodology, zero-based budgeting (ZBB) has increasingly become a critical tool for governments and enterprises to optimize resource allocation since its emergence in the United States during the 1970s. This paper systematically synthesizes the theoretical framework, developmental trajectory, and practical application outcomes of ZBB in institutional contexts. First, tracing the origins of ZBB, this study highlights its development by Texas Instruments and introduction into government budgeting by Jimmy Carter, the Governor of Georgia. The core tenet of ZBB lies in re-evaluating each budget expenditure from a zero baseline, achieving resource optimization through defining "decision units", analyzing "decision packages", conducting evaluative prioritization, and formulating detailed budgets. Second, through case analyses of the Georgia Air Quality Laboratory and Garland City, Texas, this paper demonstrates ZBB's notable advantages in enhancing resource allocation efficiency, improving budget transparency, and fostering innovation. Concurrently, it identifies implementation challenges, including high administrative burdens, information asymmetry, and political resistance. Further, the study explores ZBB's application prospects in China, particularly in the "three guarantees" decision packages of grassroots governments via the optimization principles of "coordination, focus, and performance." Despite the challenges and obstacles in China's practice, ZBB offers novel approaches for fiscal reform as a modern budget management tool. Finally, the paper envisions ZBB's future development, emphasizing its potential in advancing resource optimization, enhancing budget transparency, and enabling continuous improvement.

**Key words:** Zero-Based Budgeting; Resource Optimization Allocation; Cross-Cultural Applicability

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)