

零基预算的增量现实

张平 苟燕楠

内容提要:本文探讨了零基预算与增量预算的优缺点及其在政府治理改革中的协同作用,特别强调了零基预算的“增量现实”特点。零基预算理论上通过从零开始评估所有项目和支出,打破传统基数预算模式,优化资源配置,提高资金使用效率。然而,在实践中,零基预算面临诸多挑战,如成本收益分析困难、政治因素干扰等。文章指出,零基预算与增量预算并非完全对立,而是可以相互补充。通过部分实施零基预算和动态调整两种模式的比重,可以充分发挥两者的优势,提高预算编制的科学性和合理性。零基预算改革不仅是财政领域的技术改革,更是政府治理改革的重要组成部分,其成功与否取决于国家治理能力、经济社会发展阶段等多方面因素。

关键词:零基预算 增量预算 政府治理改革 预算优化

中图分类号:F810.3 **文献标识码:**A **文章编号:**2096-1391(2025)03-0034-19

一、引言

在公共资源配置的理论与实践,预算编制模式的选择始终是治理研究的核心议题。零基预算(Zero-Based Budgeting, ZBB)与增量预算(Incremental Budgeting)的争论,本质上反映了理性主义与渐进主义两种治理逻辑的深层博弈。Wildavsky and Hammond(1965)对美国农业部1962年零基预算实验的经典研究,首次系统揭示了两种模式在实践中的冲突与融合,为后续研究奠定了重要基石。

作为预算研究领域的奠基者,艾伦·威尔达夫斯基(Aaron Wildavsky)的学术贡献具有里程碑意义。其代表作《预算过程的政治》(1964年)与《预算:比较理论》(1986年)构建了“增量预算理论”的核心框架,将预算视为政治过程的集中体现,强调预算决策中路径依赖、利益博弈与制度惯性的关键作用。威尔达夫斯基突破性地引入文化人类学视角,提出预算不仅是财务工具,更是政治权力与社会价值的映射,为理解零基预算的实践困境提供了跨学科分析范式。威尔达夫斯基对预算理论的主要贡献如下:

(1)揭示预算的政治本质。威尔达夫斯基率先深刻地揭示了预算的政治本质,认为预算过程是不同党派、政治团体与代表间冲突、妥协、协商的过程。他将预算视为一种政治产物,强调预算处在政治过程的中心,是政府的生命线,是政府做什么或者打算做什么的财政反映(Wildavsky, 1964)。

(2)提出渐进预算理论。威尔达夫斯基的增量预算理论(Incremental budgeting theory)是其最具

* 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)。

影响力的贡献之一。该理论认为政府预算是逐渐发展的,去年的预算拨款是决定今年预算内容与多寡的主要因素,行政部门通常以去年的预算范围为基础,做有限度的增加或减少。他还指出,行政部门试图以渐进的方式逐步增加预算基础,而立法部门则会对行政部门的预算要求做渐进的削减。这一理论强调预算的稳定性,认为预算结果通常是稳定的,因为拨款过程排除对预算大头的审议,且参与者相对固定(Wildavsky, 1964)。

(3)强调预算与政策分析的结合。威尔达夫斯基主张将政策分析融入预算过程的真正实践,倡议预算局要求每个执行单位在有重大预算计划或变更时,必须附上“政策分析备忘录”,对预算变更的政策原因作出交代(Wildavsky, 1964)。他认为,政策分析的工作不仅是改善政策活动,也应促进人民道德发展,培养公民归属感。

(4)提出预算的策略。威尔达夫斯基从筹划预算的方法和争取预算拨款的技巧两个方面阐述了预算的策略。在筹划预算方面,他提出要化繁为简、不求最佳只求满意、循序渐进逐步调整、拨款要求恰如其分。在争取预算拨款方面,他建议要培养积极的客户基础、赢取其他官员的信任、充分利用各种机会、注意上报预算提案的时机、环境和地点(Wildavsky, 1986)。

(5)开创预算的比较研究。威尔达夫斯基开创了预算的比较研究,他将预算置于更广阔的政治文化背景之下,研究不同国家的预算过程和预算文化。他的著作《预算:比较理论》展示了公共支出的实施、改进以及预算过程中的主要模式如何被谨慎地解释(Wildavsky, 1986)。他通过对不同国家预算文化的比较,探讨了预算如何反映一个国家的政治文化和社会价值观。

(6)推动预算研究的发展。威尔达夫斯基的理论和研究方法推动了预算研究的发展,他强调预算研究应关注预算过程中的权力、权威、文化、协商一致和冲突等因素。他的研究为公共预算理论的发展提供了新的视角和方法,使预算研究从单纯的数字分析转向对预算过程的政治、社会和文化因素的综合分析。

Wildavsky and Hammond(1965)一文首先介绍了预算的两种模式:增量预算和全面预算(即零基预算)。增量预算依赖于上一年的预算基础,主要关注预算的增量变化;而全面预算则要求从零开始评估所有项目,不依赖历史数据。作者通过对农业部官员的访谈,分析了零基预算在实际应用中的困难和效果。研究发现,尽管零基预算理论上能够更系统地评估项目需求和优先级,但在实践中却面临诸多问题,如计算复杂、时间不足、政治和技术约束等。零基预算需要大量的数据分析和复杂的成本效益评估,这超出了当时的技术和人力资源能力。此外,预算过程中的政治因素也使得零基预算难以完全按照理论进行操作。文章的贡献在于它提供了对零基预算实践的深入分析,揭示了其在实际应用中的局限性。尽管零基预算在理论上具有吸引力,但在面对现实中的时间、资源和技术限制时,其效果并不如预期。文章还提出了将增量预算和全面预算结合使用的观点,为后续的预算改革提供了理论支持。此外,研究还发现了零基预算的一些意外后果,如增强了参与者的心理满足感和对预算过程的重视,这些发现也为理解预算过程中的行为因素提供了新的视角。

预算作为一种关键的管理工具,在政府和组织的资源配置与决策过程中扮演着不可或缺的角色。零基预算与增量预算两种主要的预算编制方法,它们在理论和实践中各有特点与适用场景。从美国农业部的零基预算实验到中国当下对零基预算改革的探索,这两种预算模式的对比和融合值得深入探讨。本文将深入探讨这两种预算模式的内涵、优缺点、适用性以及在实际应用中的案例与经验教训,结合相关学术观点和现实背景,旨在为预算编制的理论研究与实践操作提供全面且深入的分析。

二、预算理论演进中的争论核心：理性主义与渐进主义的博弈

在预算发展的过程中,理性预算与增量预算的争论是最为核心且持续的焦点,二者各具特点与优劣,在不同历史阶段发挥作用,共同推动了预算理论与实践的演进。

理性预算,以预算全面规划与资源优化配置为目标,是预算理想主义的代表。“计划项目预算”堪称理性预算的巅峰之作,它致力于在不同部门间实现资源的跨部门平衡,让每一笔资金都能用在最需要的地方。冷战期间,苏联便是这一模式的典型实践者,美国也将其国防部作为主要切入点进行探索。然而,理想与现实终归有鸿沟,计划项目预算在实施过程中暴露出诸多问题,过于复杂的程序与跨部门协调的困难使其难以落地生根。零基预算在此背景下应运而生,它倡导全面的参与和动员,打破部门壁垒,要求每个部门从零开始编制预算,重新审视每一笔支出的必要性。与自上而下的计划项目预算不同,零基预算更具灵活性与民主性,它尊重各部门的实际需求,通过广泛参与形成预算方案。

然而,零基预算亦并非完美无缺。其全面参与的特性导致行政成本居高不下,各部门在编制预算时需要投入大量人力、物力与时间,这在一定程度上抵消了其带来的效益。为解决这一问题,预算改革开始注重解决决策信息过载与实施成本过高的问题,寻求在效率与效果之间找到新的平衡。

从预算分类的角度来看,经济分类、功能分类与部门分类各有侧重。传统上,预算是按部门分配的,但政府在实际运作中往往需要按功能分配资源,这就需要跨部门整合。零基预算虽然在一定程度上促进了跨部门协作,但由于其仍以部门为基础进行预算分配,因此从绝对理性角度来看,它也往回退了一步。

进入20世纪80年代,收支失衡问题日益突出,预算争论的焦点开始转向宏观层面。零基预算所代表的微观视角逐渐让位于自上而下的宏观预算,侧重点放在总量平衡上。美国的《格拉姆-拉德曼-霍林斯法案》便是这一转变的标志性事件,它试图通过强制性赤字削减来实现预算平衡^①。这一时期反映了政治理念的变化,也对预算模式提出了新的挑战。

综上所述,理性预算与增量预算的争论贯穿于预算史的始终,但二者并非绝对的对立,而是各有适用场景与优劣。在不同的历史时期,根据具体的社会、经济与政治环境,选择合适的预算模式或进行模式融合,是实现有效预算管理的关键。未来,随着信息技术的发展与治理理念的革新,预算模式有望在继承传统的基础上实现新的突破,为公共财政管理提供更有力的工具。

三、增量预算的优势与局限

艾伦·威尔达夫斯基在《预算过程的新政治》一书中对增量预算进行了系统阐述,为我们理解

^① 《格拉姆-拉德曼-霍林斯法案》(Gramm-Rudman-Hollings Act)是一项美国的财政法案,正式名称为《1985年平衡预算和紧急赤字控制法案》(Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985)。

预算过程的本质和特点提供了重要的理论基础。他的观点不仅揭示了预算过程的渐进性和政治性,还为我们提供了分析和解决预算问题的策略和方法(Wildavsky and Caiden, 1988)。这些理论和观点对于指导实际的预算工作和推动预算改革具有重要的现实意义。其对增量预算的阐释主要体现在以下方面:

(一) 增量预算的定义与核心特征

增量预算是指在现有预算基础上,根据新的经济社会发展情况和政府工作任务,确定预算年度内预算指标的编制方法。其理论基础在于政府预算的制定并非从零开始,而是在前一年预算的基础上进行调整。这种渐进性反映了预算过程的稳定性和连续性,也体现了政府在资源分配上的谨慎态度。下面对增量预算的核心特征进行总结:

(1) 渐进性调整。预算的制定是在前一年预算的基础上进行小幅度调整,而非彻底改变。这种渐进性使得预算过程更加稳定和可预测。(2) 政治博弈性。预算过程深受政治因素的影响,是各方利益博弈的结果。不同政府部门、利益集团和政治人物都会积极参与,试图影响预算分配以获取自身利益的最大化。(3) 部门本位导向。预算按部门进行分配,每个部门在编制预算时主要关注自身的需求和利益,这可能导致跨部门整合的困难。

(二) 增量预算的核心优势

增量预算作为公共预算编制的主流模式之一,其核心优势源于对预算稳定性、操作性及利益平衡的制度适配,具体体现为以下维度:

1. 维持政策稳定与执行可预测

(1) 政策连续性保障。通过渐进调整机制,教育、卫生等领域的长期政策(如义务教育经费保障、公共卫生体系建设)得以在稳定的资金框架下持续推进,避免因预算骤变导致的执行中断。例如,教育部门可基于学生人数增长和通胀水平,在前一年预算基础上适度增加师资培训与设施投入,确保教育政策的连贯性;卫生部门依据人口结构变化和疾病防控需求微调预算,保障医疗服务供给的稳定性。

(2) 可操作性与流程简化。基于现有预算基数进行调整,无需从零构建预算体系,显著降低编制复杂度。例如,制造企业仅需根据市场变化和生产计划调整当年预算指标,无需重新梳理全部本项目;科研机构聚焦新科研项目和设备更新需求,避免全面审查带来的工作量激增。

(3) 灵活性。在保持总体预算框架稳定的前提下,允许针对经济形势、政策目标或突发事件进行灵活调整。例如,企业可根据市场波动动态调配营销与研发预算,政府部门能针对短期公共服务需求(如应急救援)在既有预算基础上追加专项支出,实现稳定性与灵活性的平衡。

2. 执行成本与管理效率优势

增量预算通过聚焦预算增量部分,大幅降低编制与执行成本。

(1) 简化编制流程。直接沿用历史预算数据作为基准,省去从零论证每个项目必要性的繁琐程序。例如,地方政府编制年度预算时,仅需对人员经费、项目支出按通胀率或服务量变化进行微调,节省大量数据收集与分析时间。

(2) 减少重复性工作。各部门仅需关注预算变化部分,无需全面审视所有项目。例如,高校预算编制只需针对新增学科建设或设备采购需求调整,既有教学运行经费可直接沿用上年基数,提升预算编制效率。

(3) 释放核心业务资源。低成本的预算流程使部门将更多精力投入业务执行。例如,学校将节省的预算编制时间用于教学质量提升,而非陷入数据核算的繁杂工作。

3. 利益冲突调和与协同机制

(1) 渐进调整的利益平衡。以历史预算为基础的增量分配,避免从零开始引发的部门间激烈博弈。政府预算中,教育、卫生、交通等部门普遍获得适度增长,减少因预算重构导致的利益冲突;企业内部各部门基于现有基数协商微调,降低资源争夺引发的协作阻力。

(2) 降低对抗性与促进共识。渐进调整的温和性减少部门间的零和博弈,营造合作氛围。例如,非营利组织各部门以历史预算为起点协商资源分配,更易就优先级达成一致;政府跨部门项目(如区域基础设施建设)可基于既有投入基数协调资金配比,避免重复建设与资源碎片化。

(3) 现实可行性保障。在复杂组织环境中,增量预算提供了最低共识基础。其“向前看”的增量思维(如参考过去三年平均支出确定增长比例)、“分散协作”的部门参与机制(各部门自主提出增量需求)、“顺序调整”的程序性框架(按既定流程逐项审核增量),使预算编制在多元利益主体间具备可操作性,避免理想化的零基重构。

(三) 增量预算的局限

增量预算在实践中暴露出与动态环境和治理目标不匹配的结构性的局限,主要体现在以下方面:

1. 战略视野局限:短期导向与创新不足

(1) 路径依赖与创新抑制。基于历史预算的渐进调整,使组织陷入惯性思维,难以突破传统模式。例如,科技企业在研发预算中仅小幅追加投入,忽视新兴技术趋势,导致研发方向滞后;市场营销部门依赖既有资金分配模式,缺乏探索新渠道的动力,限制市场拓展潜力。

(2) 长期问题忽视。聚焦短期增量调整,导致组织对长期战略目标和深层问题关注不足。企业可能仅关注年度生产销售目标,忽略技术积累与品牌建设;政府部门长期延续低效行政开支项目,挤占公共服务资源。

2. 资源配置局限:部门分割与整合困境

(1) 部门本位导致分配失衡。以部门为单元的预算编制机制,使各部门优先考虑自身需求,忽视跨领域协同。政府部门过度强调本部门项目,可能导致交通、环保等领域重复建设或资源短缺;企业内部部门各自为政,阻碍跨部门协作项目的资源整合。

(2) 跨部门整合困难。独立的部门预算编制流程,缺乏全局视角的资源优化机制。城市基础设施建设中,交通、能源等部门独立规划,易导致项目衔接脱节、资金浪费,难以形成协同效应。

3. 环境适应局限:变革响应与灵活性不足

(1) 重大变革适应性差。面对数字化转型、公共卫生应急等突发需求,渐进调整难以满足短期大规模资源重配。传统制造业转型中,增量预算模式无法快速调配资金用于新技术投入,延误转型进程;政府应对自然灾害时,预算限制可能导致应急资源调配滞后。

(2) 动态环境灵活性不足。稳定性导向的预算调整,难以应对市场波动或政策突变。企业在市场需求骤增时,受限于预算基数,无法及时扩大产能;政府部门在政策目标调整时,增量预算的惯性可能导致资源错配。

4. 制度性缺陷:利益固化与路径依赖

(1) 利益固化与资源垄断。稳定的预算基数易形成部门利益格局,教育、行政等部门可能长期

占据资源份额,挤压新兴领域投入。企业中业绩不佳但具备政治优势的部门持续获得预算倾斜,抑制创新部门发展;政府预算分配中,传统项目依赖历史基数,削弱资源配置效率。

(2)路径依赖强化惯性。长期依赖增量调整,导致组织缺乏突破既有模式的动力。预算编制沦为“基数+增长”的机械操作,忽视对项目必要性的重新评估,形成“预算惰性”,阻碍资源向高效领域流动。

这些局限表明,增量预算的渐进性在保障稳定的同时,也埋下了创新不足、整合低效与响应滞后的隐患,在实际应用中,组织需要充分认识到这些缺点,并结合具体情况采取相应的改进措施,以提高预算编制的科学性和有效性。

(四)增量预算的改革与展望

威尔达夫斯基指出,预算改革并非一蹴而就,而是一个复杂的过程。增量预算的改革需要综合考虑政治、经济和社会等多方面因素,目标是提高预算的效率和公正性,同时要充分考虑各方利益的平衡(Wildavsky and Caiden, 1988)。

综上,增量预算是一种基于上一预算年度进行调整的方法,主要关注预算的增量部分,即对原有预算进行小幅增加或减少。这种方法的优点在于操作简单,能够充分利用以往的经验 and 数据,减少预算编制的工作量。一个政府部门在编制下一年度预算时,只需根据通货膨胀率、服务需求的轻微变化等因素对现有预算进行调整,这样可以节省大量的时间和人力成本。同时,它也符合预算的三大特征:(1)增量(向前看):增量预算基于过去的实际数据,通过增加或减少一定比例来预测未来的预算需求,体现了对未来的前瞻性规划。(2)分散(大家干):预算编制过程涉及多个部门和人员,各部门根据自身业务特点和需求,共同参与预算的编制与调整,实现了任务的分散化与协作。(3)顺序(逐步来):按照既定的程序和步骤,依次对各项费用和收入进行预测与调整,确保预算编制的系统性和条理性。

四、零基预算的价值与困境

零基预算是一种从零开始编制预算的方法,要求每个预算年度都对所有项目和活动进行重新评估,不依赖以往的预算基础。这种方法强调对每个项目的必要性、成本和效益进行详细分析,旨在优化资源配置,去除那些不再符合当前需求或效率低下的项目。零基预算采用“自下而上”的方式,各部门需详细规划预算需求并逐级上报。这能充分调动员工积极性,使他们深入了解预算编制。同时,该过程为决策者提供了全面信息,有助于科学决策。例如,在一个公共服务部门中,零基预算可能会要求对每个服务项目重新评估其社会价值和成本效益,从而决定是否继续资助该项目。但零基预算在一定程度上过度夸大了理性的作用,而对政治因素的考量有所不足。

(一)零基预算的价值

1.系统分析与优化

零基预算推动了对预算的系统分析。它要求对每个项目进行详细的审查,从而可以发现那些隐藏在传统预算体系中的低效项目。零基预算是一种预算信息搜集系统,它将信息以结构化的方式提

炼和收集,为预算决策提供全面支持。在这一过程中,决策包作为关键工具,为自上而下的决策提供了坚实的依据。通过这种方式,零基预算确保了决策者能够在充分了解信息的基础上,做出最优的资源分配决策。例如,通过零基预算,可能会发现某个长期存在的补贴项目实际上并没有达到预期的效果,从而可以考虑对其进行改革或取消,将资源重新分配到更有效的项目中。这种系统分析不仅提高了预算的科学性和合理性,还促进了资源的优化配置,提高了整体绩效。

2.心理激励与行为改变

零基预算实验可能会产生霍桑效应,即参与者因为知道自己参与了一项特殊的实验而改变行为。预算参与者在零基预算过程中会更加关注预算的细节,对预算的理解也会更加深刻。这种心理激励可以提升预算执行的绩效,培养一批真正懂预算的干部,为未来的预算工作奠定良好的基础。心理激励效应可以提高预算执行的效率,增强预算参与者的职业素养和责任感,促进预算工作的专业化和规范化。

3.顺应变革的工具

零基预算为顺应变革提供了工具。它使顺应变化成为政府程序的一部分,能够更好地适应快速变化的社会经济环境。例如,在经济结构调整的背景下,零基预算可以帮助政府及时调整资源分配,加大对新兴产业的支持力度,促进经济的转型升级。这种顺应变革的能力提高了政府的适应能力,还促进了社会经济的可持续发展,推动了政府治理的现代化。

(二)零基预算实施的困境

零基预算最大的局限性在于,它以部门为单位提供决策包信息,这种模式使得跨部门比较的标准难以统一,进而引发了更深层次的决策规则正义性问题。

1.难以实施彻底的成本收益分析(理性主义的有限性)

零基预算是一种高度理性的预算编制方法。它要求对每个项目进行全面的成本效益分析,这在理论上是完美的。但零基预算在实施彻底的成本效益分析时面临诸多困难。从理性主义的有限性来看,人类的认知能力有限,难以全面掌握所有相关信息并做出完全理性的决策。在实际操作中,进行全面的成本效益分析需要大量的数据收集、复杂的计算和深入的评估,这不仅需要耗费大量时间和精力,还对分析手段提出了很高的要求。然而,现实中往往存在时间紧迫、资源有限以及分析工具不足等问题,使得彻底的成本效益分析难以实现。例如,对于一些涉及新技术、新领域的项目,很难准确预测其未来的效益和成本。这种理性的局限性不仅增加了预算编制的难度,还可能导致评估结果的不准确,影响资源分配的合理性。

2.难以回避政治因素在预算中的决定性作用

预算编制过程本质上是一种政治过程。零基预算虽然强调从零开始,但在实际操作中,政治因素会对其产生重大影响。政府部门之间、政府与利益集团之间存在着各种利益关系,这些关系会影响预算的分配。例如,某些项目可能因为得到了政治上的支持而获得资金,即使它们在零基预算的评估中并不具备足够的优先级。这种政治干扰不仅削弱了零基预算的科学性,还可能导致资源分配的不公平,影响预算的公正性和有效性。

3.不适合经济社会的稳定发展阶段

零基预算要求对所有项目进行重新评估,但社会经济环境的变化往往是渐进的,一些项目短期

效益不明显但长期来看是必要的,忽视这种渐进性可能导致重要项目中断,影响政府或组织的长期发展,阻碍社会经济的可持续发展。例如,基础设施建设项目的效益可能需要数年才能显现,如果按照零基预算的严格标准来评估,可能会被轻易地削减。这种对渐进性的忽视可能导致一些重要项目的中断,还可能影响政府或组织的长期发展,阻碍社会经济的可持续发展。

五、零基预算实施困境的解决之道

(一) 美国零基预算实践的困境

1962年,美国农业部尝试采用零基预算方法,对所有部门项目进行全面评估。这一实验为研究零基预算的实际效果提供了宝贵的素材。农业部要求各部门从零开始,详细论证项目的必要性、成本和效益。然而,在实际操作中,许多部门发现难以完全摆脱历史数据和立法授权的影响,最终提交的预算材料往往仍然基于以往的预算基础进行调整。此外,由于时间紧迫和资源有限,许多部门无法对所有项目进行深入分析,导致预算编制过程中的困难和挑战。

(1) 理论与实践的差距。零基预算在理论上具有吸引力,但在实践中面临诸多困难,如计算复杂、时间不足、政治和科技约束等。实际操作中,往往需要在理想与现实之间做出妥协。(2) 适用性与局限性。零基预算并非适用于所有情况,其实施效果受到组织文化、管理能力和外部环境等多方面因素的影响。在选择预算编制方法时,需要充分考虑这些因素,以确保预算编制的有效性和可行性。

正如 Wildavsky and Hammond (1965) 文中所说,零基预算固有的困境是:

虽然显然可以讨论综合的零基预算,但问题是是否有可能将其付诸实践。当考虑到有限的时间和理解力、缺乏预测后果的理论或充分计算后果的手段、对许多项目的广泛政治共识以及推进其他项目的法定必要性,以及无法解决不同偏好强度下的可比性这一长期问题时,这个问题不能被认定为不重要而被忽视。

(二) 零基预算实施的当代条件

身处当今的变革时代,零基预算在经济、政治和技术层面都具有必要性和可能性。可以概括为:经济上有需要(财政紧平衡),政治上有共识(治理变革),技术上有条件(人工智能发展)。(1) 经济上有需要。财政紧平衡的状况使得零基预算成为一种必要的工具,它能够帮助政府或组织在有限的财政资源下,通过重新评估所有项目,合理分配资金,提高资金使用效率,从而实现财政的可持续性。(2) 政治上有共识。治理变革的共识推动着预算编制方式的创新,零基预算以其公平、透明和高效的特点,契合了现代治理的需求,为政府在资源分配上提供了更加科学合理的决策依据。(3) 技术上有条件。零基预算的实施需要强大的数据分析能力作支撑,而人工智能(AI)的飞速发展这一需求提供了有力的技术支持。AI技术可以快速处理和分析大量的数据,精准分析预算项目的需求和效益,更科学地进行资源分配,从而提高预算编制的效率和质量。身处这样一个变革的时代,零基预算不仅在经济上是必要的,在政治上也得到了广泛的支持,同时在技术上具备了实施的条件,为政

府和组织提供了一种更加科学、合理的预算编制方法,助力其实现可持续发展。基于上述原因,零基预算在当下中国具有了更高的可行性。

从美国来看,零基预算实验的起源可以追溯到三个情况:

(1)普遍的意见氛围倾向于综合预算。(2)预算局局长 David Bell 给农业部长 Orville Freeman 的一封信建议采用更全面的预算方法。这封信的日期是 1961 年 8 月 16 日,关键句子写道:“我认为我们应该在真正意义上重新考虑每个项目的基本资金——在预算阶段‘从零开始证明’。”(3)Freeman 对预算问题有浓厚的兴趣,这是他在担任明尼苏达州州长时培养的。

中国的现状如何呢?同样具备三个关键要素:其一,存在广泛的政治共识,从中央到地方均认识到预算改革的重要性与必要性,为零基预算的推进提供了坚实的政治基础。其二,管理层面自上而下明确的政策要求,为改革提供了强大的推动力。党的二十届三中全会明确提出“深化零基预算改革”^①,为这一改革提供了坚实的政策依据。2025 年政府工作报告进一步强调了零基预算改革的重要性,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”^②,这为零基预算改革的落地实施指明了方向,也为地方政府的创新实践提供了政策空间。其三,各级政府和相关部门具有强烈的实施意愿,积极在支出标准、绩效评价等关键制度上进行创新,力求通过零基预算改革提升财政资金的使用效益和政府治理能力。

同时,零基预算改革的提出主体至关重要。如果由政府提出,则更倾向于政府治理改革,体现为政策导向和顶层设计;如果由财政部门提出,则更倾向于技术改革,侧重于预算编制和执行的技术优化。此次零基预算改革显然由政府提出,且属于顶层设计的高层级定调,这表明其不仅仅是技术层面的改革,更是从政策层面推动预算管理的全面变革。零基预算改革不仅是预算管理方式的革新,也将成为加速政府实现数字化转型的重要契机。通过引入先进的技术手段和科学的管理理念,零基预算改革能够有效提升政府的治理能力和效率,促进政府治理改革的全面转型。

六、零基预算的核心逻辑

本部分将从零基预算的底层核心逻辑出发,深入剖析梳理零基预算的三个问题和三大矛盾。关于零基预算在技术上的计算需求,Wildavsky and Hammond (1965)一文中提到:

准备零基预算的指令要求机构进行三种主要类型的计算:(1)证明机构活动和项目的需求,而不参考国会授权或过去的做法,(2)根据需求证明所请求的支出水平(资金义务),(3)从头开始证明所需项目的成本。机构官员对零基预算提出的要求有何反应?他们如何整理需要提交的大量信息?

^① 《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》,人民出版社 2024 年版,第 18 页。

^② 李强:《政府工作报告——2025 年 3 月 5 日在第十四届全国人民代表大会第三次会议上》,人民出版社 2025 年版,第 25 页。

(一) 零基预算的三个问题

实际上,零基预算作为一种全面且系统的预算编制方法,主要回答三个关键问题:一是新需求到底是什么(决策包内容),即现在的优先级需求到底是什么;二是支出的必要性(决策包大小);三是成本的合理性(决策包构成,微观基础)。零基预算通过回答这三个关键问题,实现了从宏观需求到微观成本的全面审视和优化,有助于提高预算编制的质量和效率,确保财政资源能够更好地服务于政策目标和社会发展需求。

1. 新需求到底是什么(决策包内容)

当前社会对政府的优先级需求到底是什么?在传统的预算编制过程中,往往基于历史数据和既定的项目进行调整,而对于新需求的识别和评估可能不够充分。零基预算则要求从零开始审视每一个项目和活动,明确其是否符合当前的政策目标和实际需求。具体来说,需要回答以下问题:

(1) 新需求的识别。当前社会经济环境、政策导向以及利益相关者的需求是否发生了变化?是否存在新的问题或机会需要通过预算资源来解决或把握?例如,随着数字化转型的加速,政府可能需要新增对数字基础设施建设的投入。

(2) 优先级的确定。在众多的需求中,哪些是最为紧迫和重要的?如何根据战略目标、公众利益和社会效益等因素对需求进行排序?例如,在公共卫生领域,应对突发传染病的能力建设可能被赋予更高的优先级。

通过回答这些问题,零基预算能够确保预算资源被分配到真正需要的地方,避免资源的浪费和低效配置。

2. 支出的必要性(决策包大小)

在明确了需求之后,接下来需要评估为满足这些需求所必需的支出规模。这一步骤的核心是确保每一笔预算支出都有充分的依据和必要性,避免不必要的开支。具体包括:

(1) 需求与支出的匹配。对于每一个确定的需求,需要详细分析其所需资源的类型和数量,从而确定合理的支出规模。例如,如果一个项目的目标是提高某地区的教育质量,那么需要明确为此所需的师资培训费用、教学设备购置费用等具体支出项目。

(2) 资源的可获取性与限制。在评估支出必要性时,还需要考虑现有资源的可获取性以及可能存在的限制因素。例如,财政收入的有限性、资金的分配结构等都会对支出规模产生影响。这要求在编制预算时充分考虑资源的约束条件,确保预算的可行性和可持续性。

通过这一过程,零基预算能够确保预算支出与实际需求紧密相连,避免过度支出或资源不足的情况发生。

3. 成本的合理性(决策包构成,微观基础)

即使确定了支出的必要性,还需要进一步分析支出的具体构成,以确保每一项成本都是合理且高效的。这涉及对预算项目的微观基础进行深入分析,具体包括:

(1) 成本的分解与分析。将预算项目分解为更细小的成本单元,逐一分析其合理性。例如,对于一个基础设施建设项目,需要分析材料成本、人工成本、设备租赁成本等各个组成部分是否符合市场价格水平和项目实际需求。通过这种微观层面的分析,可以发现潜在的成本节约点,提高预算资金的使用效率。

(2) 绩效与成本的关联。评估每一项支出是否能够带来预期的绩效成果,确保预算资金的投入

产出比是合理的。例如,对于一个公共服务项目,需要明确其预期的服务覆盖范围、服务质量提升程度等绩效指标,并据此评估相应的成本是否合理。这有助于避免资源的浪费和低效使用,确保预算资金能够产生最大的社会和经济效益。

通过回答这些问题,零基预算能够从微观层面优化预算项目的成本结构,提高预算编制的精细化水平和科学性。

(二) 零基预算的三大矛盾

在零基预算的实践中,存在着三大核心矛盾,即公共产品的本质特性与绩效可衡量之间的矛盾、预算最大化与最优化之间的矛盾以及预算决策最优化与决策成本之间的矛盾。这些矛盾贯穿于预算编制、执行和评估的全过程,深刻影响着零基预算的实施效果,也对预算管理的科学性和有效性提出了挑战。在实际应用中,需要通过合理的制度设计和管理措施,平衡这些矛盾,确保零基预算能够实现其优化资源配置和提升决策科学性的目标。

1. 公共产品的本质特性与绩效可衡量之间的矛盾

公共产品的本质特性与绩效可衡量之间的矛盾是零基预算面临的重要挑战之一。公共产品具有非排他性和非竞争性的特点,即无法排除未付费者使用该产品,且一个人的使用不会减少其他人的使用。这种特性导致公共产品的受益范围广泛,难以明确界定具体的受益者,增加了评估其效益的难度。公共产品的生产和提供往往会产生外部性,即对第三方的正向或负向影响,这些外部性难以量化和评估。此外,公共产品的受益者需求多样,难以通过单一的指标或标准来衡量其需求和满意度。然而,零基预算强调对预算项目的绩效进行量化评估,以确保资源的有效利用和政策目标的实现。这要求设定明确、量化的绩效指标,用于评估公共产品的提供效果和服务质量。但公共产品的本质特性使得这一要求难以实现。这种矛盾主要表现为绩效指标的难以设定、数据的难以获取以及评估结果的不确定性。由于公共产品的受益范围广泛和需求多样,难以设定统一且量化的绩效指标,导致绩效评估缺乏明确的标准和依据。即使设定了绩效指标并收集了相关数据,由于公共产品的复杂性和不确定性,评估结果可能仍然存在较大的误差和不确定性,难以准确反映公共产品的实际效益。

2. 预算最大化与最优化之间的矛盾

零基预算的第二个矛盾在于预算最大化与最优化之间的冲突。一方面,在零基预算中,各部门为了争取更多资源,往往倾向于提出尽可能高的预算需求,争取尽可能多的预算资源,以确保自身项目的顺利实施和部门职能的充分履行。这种行为被称为“预算最大化”,其背后的动机包括资源保障、利益驱动以及竞争压力等。然而,零基预算的核心目标之一是通过全面评估每个项目和活动的必要性和效益,实现预算资源的最优化配置。这种矛盾主要表现为资源分配的不平衡、预算执行的低效以及政策目标的偏离。部门为了争取更多预算,可能会夸大自身需求,导致资源分配不均衡,一些真正需要资金的项目得不到足够的支持。过多的预算资源可能导致部门内部的资源浪费和低效使用,无法达到预算最优化的目标。此外,部门预算最大化的倾向可能导致预算资源偏离整体政策目标,影响政府的宏观调控能力和公共服务的公平性。另一方面,最优化要求资源分配能够实现整体效益的最大化,需要对各部门的预算需求进行科学评估和权衡。公共产品由部门提供,其本质是公共产品的偏好表达问题。由于公共产品的非排他性和非竞争性,其偏好表达往往涉及多个部门和利益相关者,使得预算分配更加复杂。

3. 预算决策最优化与决策成本之间的矛盾

预算决策最优化与决策成本之间的矛盾不容忽视。零基预算强调对每个项目和活动进行全面、系统的评估,以确保预算决策的科学性和合理性。这要求对每个项目的必要性、可行性和预期效益进行详细分析,考虑多种可能的预算方案,并通过对比分析选择最优方案。然而,实现预算决策最优化需要大量的时间和资源投入,这带来了高昂的决策成本。具体包括信息收集成本、分析和评估成本以及协调和沟通成本。全面评估每个项目需要收集大量的数据和信息,这不仅耗时耗力,还可能面临信息不完整或不准确的问题。对每个项目进行详细的成本效益分析和多方案比较需要专业的技术和人员支持,这增加了决策过程的复杂性和成本。预算决策涉及多个部门和利益相关者,协调各方意见和达成共识需要大量的时间和精力,进一步增加了决策成本。这种矛盾主要表现为决策效率的低下、资源的浪费以及决策可行性的降低。为了实现最优化决策,需要投入大量的时间和资源进行评估和分析,这可能导致决策过程过于冗长,无法及时响应实际需求和政策变化。高昂的决策成本可能削弱预算决策的实际效益,甚至可能导致资源的浪费,无法实现预算资源的最优化配置。由于决策成本过高,一些部门可能无法承担全面评估和多方案比较的费用,从而降低预算决策的可行性和实际操作性。

(三) 零基预算的本质特征

在财政预算管理中,存在着财政部门希望平衡预算与预算部门希望多要钱之间的矛盾。这种矛盾的协调和折中,以及如何实现激励相容,是零基预算改革需要解决的重要问题。

零基预算的本质在于其对预算编制科学性和精准性的追求,以及在实践中实现统筹目标的能力。零基预算不仅是一种预算工具,更是一种管理理念,强调资源的最优配置和效率最大化。因此,零基预算的理想是实现预算编制的科学性和精准性,优化支出结构,提高财政资金的使用效率。在实践中,则需要实现零基预算的统筹目标,统筹财政部门 and 预算部门之间的矛盾。

1. 零基预算的理想目标

零基预算的理想目标是实现预算编制的科学性和精准性。这意味着在预算编制过程中,要对每个项目、每项支出进行详细的成本效益分析,确保资源分配的合理性和效率。通过这种方式,零基预算能够优化支出结构,避免资源的浪费和不合理分配。例如,通过零基预算,政府可以更准确地评估和比较不同项目的需求与效益,从而做出更加科学合理的资源分配决策。

2. 实践中的统筹目标

在实践中,零基预算需要实现对不同部门的统筹目标。这要求在各部门之间进行有效的协调和整合,确保整体预算的一致性和效益最大化。具体来说,包括以下方面:(1)跨部门沟通与协作。建立跨部门的沟通机制,促进信息共享和协同工作,以便更准确地评估和比较不同项目的需求与效益。(2)科学的评估体系。建立健全的评估体系,对各部门的预算申请进行科学评估,确保资源分配的合理性和效率。(3)决策机制。建立有效的决策机制,综合考虑各部门的预算申请,权衡轻重缓急,实现资源的合理配置和整体效益的最大化。(4)技术支持。借助现代信息技术,如人工智能和大数据分析,提高预算编制的效率和质量,帮助决策者更准确地预测未来的需求,更科学地进行资源分配。

在财政预算管理中,财政部门希望平衡预算,而预算部门希望多要钱,这种矛盾的协调和折中是零基预算改革的重要任务。零基预算往往通过以下方式解决这一矛盾:(1)透明的预算编制过

程。确保预算编制过程的透明度,使各部门能够清楚了解预算分配的依据和标准,减少不必要的争执和误解。(2)激励相容机制。设计合理的激励机制,使各部门在追求自身利益的同时,也能促进整体目标的实现。例如,可以通过绩效评估和奖励机制,鼓励部门在预算内高效完成任务。(3)动态调整机制。建立动态调整机制,根据实际情况的变化,及时调整预算分配,确保资源分配的灵活性和适应性。

七、零基预算改革:意义、方向与策略

(一)零基预算改革的现实意义

零基预算与增量预算相对,零基预算改革恰恰是为了解决增量预算中存在的问题。Wildavsky and Hammond (1965)一文中提到:

一个较大机构的负责人表示,当他向国会请求增加机构预算时,他必须始终准备好承认增加的资金将用于比现有工作优先级更低的工作;否则,他会因为没有将资金转移到更高优先级的活动而受到批评。

以上内容说明,预算部门需要反复论证存量预算的优先性,这显然是一种保守型的预算思路。

1. 预算部门的保守性与开放性

在预算管理中,预算部门往往需要反复论证存量预算的优先性。这种做法虽然在一定程度上确保了预算的稳定性和连续性,但也体现了一种保守型的预算思路。这种保守性在社会快速变迁时尤为明显,预算部门仍然倾向于维持现有的预算结构和项目,而不是积极调整以适应新的需求和挑战。

开放的预算理念强调以“应该干什么”为出发点,即从社会的实际需求出发,确定预算的方向和重点,而非仅仅关注部门的需求。这种理念要求在预算编制过程中,首先明确社会和公众的核心需求,然后据此分配资源和制定预算,以确保公共资源的分配能够真正服务于社会的整体利益和长远发展。

零基预算作为一种重要的预算编制方法,能够有效地支持和实现开放预算理念所倡导的这种需求导向的预算分配方式。通过零基预算,每个项目和支出都从零开始进行评估和论证,打破传统的预算分配模式和部门利益的束缚,确保预算的分配更加科学、合理和高效。只有在资金有限的情况下,才会进一步考虑“能够干什么”,即如何在有限的资源下实现这些目标。这种理念的核心在于,预算应该是对现实需求的响应,而不是现实需求被预算所限制。

2. 现实需求、政治与预算的关系

这种开放的预算理念进一步引出了现实需求、政治与预算之间的关系。现实需求决定了政治的方向,而政治则通过预算来实现其目标。预算不仅是财政资源的分配工具,也是政府政策的体现。因此,预算的编制和执行应该以现实需求为导向,而不是仅仅基于历史数据和既定的预算框架。

增量预算的保守性使其在应对变化的现实需求时存在一定的局限性,而零基预算通过从零开始

评估、需求导向和灵活调整资源配置等方式,能够更好地适应变化的现实需求,实现公共资源的合理分配和高效利用。

毛泽东同志曾指出,在财政经济问题上应该将 90% 的精力帮助农民增加生产,只有 10% 的精力用于征税^①。这一观点强调了财政工作的前瞻性和战略性,即通过培养税基来增加财政收入,而不是单纯依赖现有的税收体系。这与开放的预算理念不谋而合,都强调了从长远和全局的角度来考虑财政和预算问题。

3. 零基预算与增量预算的妥协

在实际操作中,零基预算和增量预算往往交叠进行。当社会变化较大时,零基预算的应用更加频繁。这是因为零基预算为顺应变革提供了工具,使顺应变化成为政府程序的一部分。零基预算的核心在于从零开始评估每一项支出的必要性和效益,而不是简单地基于历史数据进行调整。这种预算方法能够更好地适应快速变化的社会环境,确保财政资源被分配到最需要的地方。

然而,零基预算也有其局限性。它需要大量的时间和资源来进行详细的评估和分析,这在实际操作中可能会面临诸多挑战。因此,增量预算仍然在预算管理中占有一席之地。增量预算通过在现有基础上进行调整,能够更快速地响应短期需求和变化。

因此,预算部门在编制预算时需要平衡保守性和开放性。一方面,需要通过反复论证存量预算的优先性来确保预算的稳定性和连续性;另一方面,也需要从现实需求出发,积极调整预算结构以适应社会的变化。零基预算和增量预算的结合提供了一种有效的解决方案,既能够确保预算的灵活性和适应性,又能够避免过度的资源消耗和过高的时间成本。通过这种方式,预算不仅能够更好地服务于现实需求,还能够推动政府治理的现代化和科学化。

(二) 零基预算改革的方向

零基预算的实施需要与政府治理改革协同推进。通过部分实施零基预算,可以集中资源,提高效率。政府治理改革的源动力在于提升治理能力和效率,而预算改革是这一改革的重要组成部分。预算的三大特征——主动性、灵活性和计划性——不仅是预算管理的核心要求,也应该是政府治理的三大特征。通过这种方式,可以更好地实现财政资源的优化配置,提高政府治理的效能。

1. 零基预算的实施策略

零基预算的全面直接实施可能会分散精力,导致资源的浪费和效率的低下。正如“老虎吃天,无从下爪”所形容的,全面实施零基预算可能会因为任务过于庞大而难以入手,最终导致“夜来风雨声,花落知多少”的后果,即资源的浪费和效果的不明显。因此,零基预算的实施需要与常规预算相结合,采取部分实施的策略,即“狮子搏兔,聚精会神”,集中行政资源和预算资源,做精做好。这种方式相当于“随风潜入夜,润物细无声”,能够更有效地实现预算目标。因此,零基预算的实施需要聚焦具体问题,集中精力逐一突破,尤其是那些关键的、影响全局的难题。

2. 零基预算与政府治理改革的协同

零基预算的核心目标是顺应变化,优化财政资源配置,提高资金使用效率。然而,要实现这一

^① 出自 1943 年 10 月 1 日毛泽东为中共中央写的党内指示信,具体内容是“县区党政工作人员在财政经济问题上,应以百分之九十的精力帮助农民增加生产,然后以百分之十的精力从农民取得税收”。详见毛泽东:《开展根据地的减租、生产和拥政爱民运动》,《毛泽东选集》第 3 卷,人民出版社 1991 年版,第 911 页。

目标,仅仅依靠预算部门的改革是不够的,还需要与政府治理改革协同推进。政府治理改革会带来相应的预算改革,而预算改革又是政府治理改革的重要组成部分。政府治理改革的源动力在于提升政府的治理能力和效率,这种改革通常是由上至下推动的。例如,绩效政府的建设才能带来真正的绩效预算。因此,预算改革不仅仅是财政部门的问题,而是整个政府治理的问题。

Allen Schick 的研究(Schick and Harry, 1982)指出,零基预算与政府治理改革的协同作用主要体现在以下方面。首先,零基预算强调从零开始评估项目和支出,打破传统的基数预算模式,这有助于政府治理改革中对资源的重新配置和优化。通过这种方式,政府能够更科学地分配有限的财政资源,提高资金使用效率,从而支持治理改革的目标。其次,零基预算要求对每个项目的必要性和效益进行详细评估,这与政府治理改革中强调的透明度和问责制相契合。通过这种方式,政府不仅能够提高预算编制的科学性和精准性,还能增强公众对政府财政管理的信任。此外,零基预算的实施还能够促进政府治理改革中的跨部门协作。在零基预算框架下,各部门需要共同参与预算编制过程,通过协商和评估确定资源分配的优先级。这种协作机制有助于打破部门间的壁垒,增强政府的整体治理能力。最后,零基预算的灵活性和适应性使其能够更好地应对社会经济环境的变化,支持政府治理改革的动态调整需求。通过不断优化资源配置和提升治理效能,零基预算为政府治理改革提供了强有力的财政支持和制度保障。

3. 零基预算改革顺利推进的治理生态

政府治理改革涉及多个核心逻辑,包括政企关系、政府与人民的关系、中央与地方的关系等。这些关系的调整和优化是政府治理改革的关键。例如,中央与地方的关系调整可以更好地发挥地方的积极性,提高财政资金的使用效率。预算和财政是国家治理的表现形式,零基预算解决的是预算板结问题和政府治理路径依赖问题。通过零基预算,可以打破传统的“基数+增长”模式,优化财政资源配置,提高资金使用效益。

政府治理改革的核心逻辑离不开预算。预算是政府管理资源、分配权力和实现政策目标的重要工具,它贯穿于政府治理的各个环节。在改革过程中,预算是实现资源合理配置、提升治理效率和公平性的关键手段。只有协调好这些关系,预算的改革才能势如破竹。这要求我们在推进预算改革时,充分考虑各方利益,平衡不同需求,确保改革措施得到广泛的支持和认可。

毛泽东同志在研究抗日游击战争的战略问题时强调游击战争的主动性、灵活性和计划性^①。高明的预算恰恰也需要这三大特征。这三大特征不仅是预算管理的核心要求,也应该是政府治理的三大特征。主动性要求政府在预算编制和执行中积极主动,灵活应对各种变化;灵活性要求预算能够根据实际情况进行调整,避免僵化;计划性要求预算编制和执行要有明确的目标和计划,确保资金使用的合理性和有效性。

(三) 零基预算改革的策略

1. 顺应政策导向

当前,中国政府提出了深化零基预算改革的要求,这体现了政治上的共识和顶层设计的导向。零基预算改革不仅是财政领域的技术改革,更是政府治理改革的重要组成部分。例如,党的二十届三中全会提出“深化零基预算改革”,2025年政府工作报告也强调了在中央部门开展零基预算改革

^① 毛泽东:《抗日游击战争的战略问题》,《毛泽东选集》第2卷,人民出版社1991年版,第410页。

试点,支持地方深化零基预算改革,这为零基预算的实施提供了政策依据和政治支持。这种政策导向为零基预算改革提供了明确的方向,为改革的顺利推进提供了有力的保障,确保改革能够在政策框架内有序进行。

零基预算改革同时是加速政府实现数字化转型的契机。随着人工智能、大数据等技术的飞速发展,零基预算所需要的大量数据分析能力得到了极大提升。例如,通过大数据分析可以更准确地评估项目的效益和成本,为零基预算的实施提供有力的技术支持。这一技术支持提高了预算编制的科学性和准确性,促进了政府治理的现代化,推动了政府治理能力的提升。

2. 推动政府治理改革

零基预算改革需要与政府治理改革协同推进。政府治理改革会带来相应的预算改革,而预算改革也可以促进政府治理的优化。例如,绩效政府的建设需要绩效预算的支持,而零基预算可以为绩效预算提供更科学的编制方法。只有将预算改革与政府部门改革协同起来,才能真正解决预算问题。这种协同改革可以提高预算编制的科学性和合理性,促进政府治理的优化,推动政府治理能力的提升。

预算、财政都是国家治理的表现形式。零基预算解决的是预算板结问题,也是政府治理路径依赖问题。零基预算改革可以更好地体现政府治理的三大特征:主动性、灵活性、计划性。这不仅提高了政府治理的效率和效果,还促进了政府治理的现代化,推动了国家治理体系和治理能力的现代化。这种核心逻辑的体现为政府治理改革提供了明确的方向,为预算改革提供了理论基础,确保改革能够在科学的理论框架内顺利推进。

3. 部分实施零基预算

在改革初期先选择部分项目或部门开展零基预算。这样可以集中行政资源和预算资源,对这些项目或部门进行深入分析和优化。例如,每年选择几个关键的公共服务项目开展零基预算,确保这些项目能够获得最优化的资源配置,而不是全面铺开零基预算,导致精力分散。这种集中资源的方式提高了预算编制的效率,确保了关键项目的优化,提升了整体绩效。

部分实施零基预算可以避免全面实施带来的复杂性和成本问题。全面实施零基预算可能会导致预算编制过程过于繁琐,甚至出现“老虎吃天,无从下爪”的局面。而部分实施则可以在保持预算体系相对稳定的基础上,逐步引入零基预算的理念和方法。这种方式降低了预算编制的难度,减少了实施成本,提高了预算编制的可行性。

4. 协调两种预算模式

增量预算的稳定性和操作简便性可以为零基预算的实施提供基础。同时,零基预算的优化理念和系统分析方法可以弥补增量预算的不足。例如,在预算编制过程中,可以先利用增量预算对大部分项目进行初步调整,然后对一些关键项目或新项目采用零基预算进行深入分析,从而实现优势互补。这种优势互补可以提高预算编制的科学性和合理性,增强预算编制的灵活性和适应性,确保预算的有效性和高效性。

根据社会经济环境的变化和政府的政策目标,动态调整零基预算和增量预算的比重。在社会经济环境相对稳定时,可以更多地采用增量预算;而在面临重大变革或需要优化资源配置时,可以加大零基预算的比重。例如,在经济危机期间,政府可能需要对预算进行大规模的调整,这时零基预算可以发挥更大的作用。动态调整可以提高预算编制的灵活性,确保预算编制的适应性,使其能够更好地应对各种复杂多变的情况。

八、结论与讨论：零基预算的未来

零基预算和增量预算是两种主要的预算编制方法,它们在理论和实践中各有优缺点和适用场景。增量预算操作简便、稳定性强,适用于业务环境相对稳定的情况;零基预算则强调优化资源配置、适应变化,适用于业务环境发生重大变化或需要重新配置资源的情况。在实际应用中,组织需要根据自身的业务特点、环境变化和管理能力,选择合适的预算编制方法,或将其结合使用,以实现预算编制的科学性、灵活性和有效性(见表1)。随着技术的发展和理念的更新,零基预算的实施条件得到了改善,其在未来预算管理中的应用前景广阔。零基预算和增量预算各有优缺点,但在实际应用中,两者并非完全对立,而是可以相互补充。通过部分实施零基预算和动态调整两种预算模式的比重,可以充分发挥两种预算模式的优势,提高预算编制的科学性和合理性。同时,零基预算改革不仅是财政领域的技术改革,更是政府治理改革的重要组成部分。通过与政府治理改革协同推进,零基预算改革可以更好地体现政府治理的主动性、灵活性和计划性,推动国家治理体系和治理能力现代化。

表1 零基预算与增量预算的特征对比

维度	零基预算	增量预算
决策基础	从零评估需求	以上年预算为基础微调
资源配置效率	高(理论)/低(实践)	稳定但易路径依赖
政治影响	理论上弱化历史基数	强化部门利益固化

零基预算作为一种创新的预算管理方法,其核心目的在于推动对预算的系统分析。传统预算编制往往基于历史数据进行简单调整,而零基预算要求从零开始审视每一项支出,对预算项目进行全面、系统的分析。这种方法不仅有助于明确各项支出的必要性和合理性,还能优化资源配置,确保财政资金流向最需要和最有效的项目。通过系统分析,预算编制者能够更好地理解预算项目之间的相互关系,避免资源的浪费和不合理分配,从而提高财政资金的使用效率。零基预算的另一个重要目的是推动对决策包的系统比较。在预算编制过程中,决策包是指一组相互关联的预算项目,这些项目共同服务于特定的政策目标或公共服务需求。零基预算要求对这些决策包进行系统比较,评估不同决策包之间的优先级和效益。通过这种比较,预算编制者能够更科学地分配资源,确保资金优先用于那些能够带来最大社会和经济效益的项目。这种方法不仅有助于提高预算决策的科学性和透明度,还能增强预算编制的灵活性和适应性,使预算更好地服务于国家治理和社会发展的需求。

谁决定推动零基预算至关重要,这不仅决定了零基预算改革的推进方向,还影响了实施这项改革的主体是采取长期主义还是短期应付的态度。如果由具有战略眼光的高层领导推动,零基预算更可能被视为一种长期的、系统性的改革工具,旨在优化财政资源配置,提升预算绩效。反之,如果仅由基层预算部门推动,可能会因缺乏整体规划和资源支持,而陷入短期应付的困境,难以实现零基预算的长远目标。对于工作人员而言,尽管零基预算带来的预算结果变化可能并不显著,但其理

性化程度却得到了显著提升。零基预算要求从零开始审视每一项支出,这一过程促使工作人员更加深入地分析和评估预算项目,从而提高了预算编制的科学性和合理性。此外,零基预算还带来了预期外的积极结果:它改变了预算参与者的观念和行为习惯,使他们对预算的理解更为理性和深刻。预算不仅是数字的堆砌,更是由人来编制和执行的,这种观念的转变会在长期提升预算绩效。因此,零基预算改革本身会培养一批懂得预算的干部,他们在实践中学会了如何更科学地编制和执行预算,这为预算绩效的长期提升埋下了种子。这些干部将所学的经验 and 知识应用到未来的预算工作中,推动预算管理的持续改进,从而实现财政资源的优化配置和高效利用。

零基预算的短期成效并非关键,这主要取决于经济社会是否正处于快速变迁时期。在快速变迁的经济社会中,零基预算能够灵活调整资源配置,适应新的社会需求和市场环境变化,展现出其独特的优势。然而,在短期内,由于需要重新评估和调整所有项目,工作量巨大且复杂,可能难以立即看到明显的成效。但从长期来看,零基预算一定能够发挥其积极作用。它通过优化资源配置、提高资金使用效率,能够为社会经济发展提供更有力的支持,促进社会整体效益的提升,其前景十分广阔。最终,随着社会经济的稳定发展和治理能力的提升,零基预算可能会被更为先进和适合的预算制度所取代,因为社会的变迁多数时候是渐进的。零基预算的成功与否并不取决于预算制度本身,而是由国家的治理能力、经济社会所处的发展阶段等多方面因素共同决定。不同的国家根据其自身的治理模式、经济发展水平和财政管理需求,会采取不同的预算制度。什么样的国家就会选择什么样的预算制度。

政府预算绝非简单的数字罗列,而是一门高超的协调艺术。这种协调能力,集中体现了政治智慧与治理能力。增量预算通过流程简化,巧妙地提升了预算的确定性,有效降低了预算冲突的发生概率。在复杂多变的治理格局中,唯有深刻提高认识、切实统一思想、脚踏实地真抓实干,才能实现资源的科学配置与社会的和谐发展。在政府预算的制定与执行过程中,只有凝聚各方力量,才能确保每项决策科学有效,让有限的资源发挥出最大效益,进而推动社会的全面进步与发展。

参考文献

- [1] 毛泽东选集:第2卷[M].北京:人民出版社,1991.
- [2] 毛泽东选集:第3卷[M].北京:人民出版社,1991.
- [3] Bailey J J, O'Connor R J. Operationalizing Incrementalism: Measuring the Muddles[J]. *Public Administration Review*, 1975, 35(1): 60-66.
- [4] Cui H Y, et al. Research on Deepening Zero-Based Budgeting Reform and Collaborative Budget Management Innovation[J]. *Public Finance Research*, 2025(1): 26-38.
- [5] Henry N. *Public Administration and Public Affairs*[M]. Beijing: China Renmin University Press, 2006: 370-371.
- [6] Herzlinger R E. Zero-Base Budgeting in the Federal Government: A Case Study[J]. *Sloan Management Review*, 1979: 3-14.
- [7] Lauth T P. Zero-Base Budgeting Redux in Georgia: Efficiency or Ideology?[J]. *Public Budgeting & Finance*, 2014, 34(1): 1-17.
- [8] Lewis V B. Toward a Theory of Budgeting[J]. *Public Administration Review*, 1952, 12(1): 42-54.1.
- [9] Lin Y. Theoretical and Practical Analysis of Zero-Based Budgeting[J]. *Fiscal Science*, 2023(6): 64-79.
- [10] Lindblom C E. The Science of 'Muddling Through'[J]. *Public Administration Review*, 1959, 19(2): 79-88.
- [11] Schick A, Harry H. Zero Base Budgeting: The Manager's Budget[J]. *Public Budgeting Finance*, 1982, 2(1): 72-87.
- [12] Schick A. The Road from ZBB[J]. *Public Administration Review*, 1978, 38(2): 177-180.
- [13] Simon H A. *Administrative Behavior: A Study of Decision-making Processes in Administrative Organization*[M]. London: Macmil-

lan Company, 1974.

- [14] Tucker H J. Incremental Budgeting: Myth or Model?[J]. The Western Political Quarterly, 1982, 35(3): 327-338.
- [15] Tyler C B. Zero-Base Budgeting: A Critical Analysis[J]. Southern Review of Public Administration, 1977, 1(1): 88-107.
- [16] Wildavsky A. The Politics of the Budgetary Process[M]. Boston: Little, Brown and Company, 1964.
- [17] Wildavsky A. The Political Economy of Efficiency: Cost-Benefit Analysis, Systems Analysis, and Program Budgeting[J]. Public Administration Review, 1966, 26(4): 292-310.
- [18] Wildavsky A. A Budget for All Seasons? Why the Traditional Budget Lasts[J]. Public Administration Review, 1978, 38(6): 501-509.
- [19] Wildavsky A. Budgeting: A Comparative Theory of the Budgeting Process[M]. Boston: Little, Brown and Company, 1986.
- [20] Wildavsky A, Caiden N. The New Politics of the Budgetary Process[M]. London: Pearson, 1988.
- [21] Wildavsky A, Hammond A. Comprehensive Versus Incremental Budgeting in the Department of Agriculture[J]. Administrative Science Quarterly, 1965, 10(3): 321-346.
- [22] Yang B. On the Principle, Path and Method of Drawing Lessons from the Concept of Zero-Based Budgeting[J]. Public Finance Research, 2021(3): 17-27.

The Incremental Reality of Zero-Based Budgeting

Zhang Ping Gou Yannan

Abstract: This paper explores the advantages and disadvantages of Zero-Based Budgeting (ZBB) and Incremental Budgeting, as well as their synergistic role in governance reform, with a particular emphasis on the "incremental reality" characteristic of ZBB. Theoretically, ZBB breaks the traditional base budgeting model by evaluating all projects and expenditures, optimizing resource allocation, and improving the efficiency of fund utilization. However, in practice, ZBB faces numerous challenges, such as difficulties in cost-benefit analysis and interference from political factors. The article points out that ZBB and Incremental Budgeting are not completely antagonistic but can be complementary. By partially implementing ZBB and dynamically adjusting the proportion of the two models, their respective advantages can be fully leveraged to enhance the scientificity and rationality of budget formulation. The reform of ZBB is not only a technical reform in the fiscal sector but also a crucial component of governance reform, whose success depends on multiple factors, including national governance capabilities and the stages of economic and social development.

Key words: Zero-Based Budgeting; Incremental Budgeting; Governance Reform; Budget Optimization

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)