

零基预算新假设的建构

——理论脉络与中国实践的协同探讨

张 平 苟燕楠 庞清月 田 也

内容提要：本文从零基预算在预算机制中的定位出发，解析零基预算理论和实践逻辑，并结合中国实际探讨应用零基预算的必要性与可行性。零基预算以零为起点分配资源，避免“路径依赖”和“惯性增长”，但同时有适用条件。我们提出理论假设认为：零基预算的特点决定了这一预算模式具有“战略节点必要性”又同时具有“动态局部适用性”。在政府治理战略转型与增量预算“路径依赖”的冲突下，特定时期可运用零基预算方法打破“惯性增长”，此为“战略节点必要性”；零基预算运行成本、实施难度以及预算项目性质各异，实践中难以长期持续全覆盖，可基于政策—项目的性质进行“局部筛选”，此为“动态局部适用性”。通过对国外零基预算实践的系统梳理验证了上述理论假设。当前中国面临政府战略转型、预算绩效与财政可持续三重任务，亟需通过零基预算优化财政支出，但深化零基预算改革应避免机械地“全面从零开始”，在严控成本的前提下推动财政资源配置从“惯性分配”转向“战略驱动”。对此，本文提出深化零基预算改革的路径：构建分类审查机制，依托先进技术降低实施成本，深化有助于推进收支能级跃升、管理范式转型以及治理现代化的零基预算改革。

关键词：零基预算 理论假设 阶段特征 治理转型

中图分类号：F812 **文献标识码：**A **文章编号：**1003-2878(2025)03-0018-0012

DOI:10.19477/j.cnki.11-1077/f.2025.03.002

一、引言与文献综述

在预算管理过程中，选择怎样的预算编制方式一直是核心问题。传统的预算编制工作主要采取的是增

作 者：张 平，复旦大学国际关系与公共事务学院，zhangp@fudan.edu.cn。

苟燕楠，上海大学经济学院，egyn@163.com。

庞清月，复旦大学国际关系与公共事务学院，p112m11@163.com。

田 也，伦敦政治经济学院传媒与传播学院，y.tian36@lse.ac.uk。

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”（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”（72474050）。

量预算法，该方法能够保障预算支出的连续性，具有一定合理性，但弊端在于部门虚报、预算支出结构僵化等问题突出。在经济社会不断发展与变革的当下，传统预算编制模式在一定程度上难以适应新的形势与要求。零基预算核心在于打破传统基数概念、从零开始重新评估预算数额，具有优化资源配置、提高资金使用效率、避免“路径依赖”和“惯性增长”等诸多优势，能够使政府部门更加科学地规划和分配财政资金，避免支出固化，将有限的资金投向关键领域和重点项目。自20世纪80年代初次引入零基预算方法以来，我国从地方到中央政府反复进行多次试点，但由于理论积累不够充分、受到管理体制和技术水平限制以及零基预算本身运行成本过高等问题，实践结果均不尽如人意。面对新冠疫情后全球经济下行、财政压力较大的现实背景，党的二十届三中全会审议通过了《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》，提出“深化零基预算改革”，对推进预算改革、健全预算制度提出了顶层设计和更高要求。^①2025年《政府工作报告》进一步明确，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以上部署为我国财政预算编制体系的优化指明了新方向，为进一步提升财政资源配置效率、推进国家治理体系和治理能力现代化提供了新契机。

在公共财政管理领域，针对如何依据特定标准以实现公共支出的最优化分配，美国学者维恩·刘易斯提出了“非传统编制方法”，奠定了零基预算编制法的理论基础（Lewis, 1952）。与传统的增量预算基于历史数据进行预算调整的编制法不同，零基预算编制法要求从无到有地重新评估每一项预算需求（Henry, 2007），全面考量项目的优先级、绩效目标以及政策执行的有效性（Lauth, 2014）。学界普遍认为该方法在优化间接成本管理、提升企业利润与市场竞争力方面具有显著优势（Bragg, 1982）。在政府部门，零基预算编制法不仅促进了财政部门与预算单位之间的有效沟通，提高了资源配置效率和公共服务质量（Austin, 1979），而且加强了财政部门对预算资金的监管力度（Ritter, 1984）。此外，通过全面评估各个项目的需求，该方法有助于削减非必要支出，优化财政支出结构，确保公共资金“精准投入”。

尽管零基预算在理论上得到了广泛认可，但各国政府部门的实践表明，其方法并未完全落实。佐治亚州被认为是最早且最成功地实施零基预算的典范，但其本质上仍采用渐进预算方式（Lauth, 1978）。20世纪80年代以后，由于零基预算的理论标准过于严格且执行成本高昂，未能实现预期目标，逐渐被其他预算方法所取代（Burrows 和 Syme, 2000）。

现有研究对零基预算实施失败的原因进行了分析。首先，零基预算对管理者的能力要求极高，需要大量时间和精力进行数据收集、方案制定和排序等工作，增加了管理成本和难度，预算单位往往难以按时完成任务（Herzlinger, 1979）。尽管许多组织会调整标准的零基预算系统以适应需求，但实施过程中仍面临成本分类和输出测量的困难（Brown, 1981）。其次，缺乏相应的内外部环境，包括组织沟通不畅导致的认知差异和误解抵触（Bosanco, 1979）、数据支持不足缺乏项目评估依据（Hentschke, 1978）、组织文化固化阻碍新方法的执行（Strick, 1980）以及政治体制的惯性和阻力（Tyer, 1977）等。再者，零基预算并不具有完全的普适性。例如，信托基金、永久拨款、固定支出和长期项目等支出不可控（Bosanco, 1979），难以实行零基预算审查；某些部门的项目支出受到制度保护，不会因零基预算的判断而改变（Niskanen, 1971）。为了解决零基预算分析成本和难度大的问题，有学者提出将其与增量预算相结合，将项目分类，已成功进行的持续项目可按五年周期审查，处于重大转变期的项目视情况进行零基预算分析，未提供可接受零基预算分析的项目改进后重新进行（Ogden, 1978）。

^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 中国政府网，详见 https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202503/content_7013163.htm?s_channel=5&s_trans=7824452999_。

综上所述，自零基预算方法引入政府部门以来，其实践效果始终与理论预期存在落差。现有研究多聚焦于操作步骤描述与失败归因，却未能深入解构其理论内核：为何其核心理念具有一定普适性，却在各国实践中难以长期推行？其在实践中存在哪些核心挑战和困境？如何确定其适用边界并建立起动态调整机制以保障落实？针对这些问题的探讨对于我国深化零基预算改革具有重要意义。基于此，本文系统梳理了零基预算理论和实践发展历程，从零基预算在预算机制中的定位出发，解构其背后的理论合理内核和实践逻辑，为进一步深化改革提供一定参考。

二、如何正确认识零基预算：理论新假设

（一）理论起源与逻辑内核

零基预算的理论起源可追溯至 1940 年 Key 对公共预算“价值选择本质”的揭示（Key, 1940），其通过质疑预算分配的科学依据，为理性决策理论奠定基础。1977 年，Pyhrr 在企业实践中正式提出零基预算概念，并提出了明确决策单元、制定决策包、评估和排序决策包、编制预算等关键步骤（Pyhrr, 1977）。20 世纪 70 年代，卡特政府将其引入佐治亚州政府管理，通过纳入政治生态考量，推动零基预算从单一经济工具向综合治理理论转型（Haider, 1977）。此后，与战略管理、绩效管理理论的融合，进一步强化了其“目标导向”“绩效优先”的内核。

零基预算逻辑内核主要有四：其一，从零出发：摒弃历史基数依赖，以“必要性”为起点重构支出依据。其二，全面审查：综合评估项目效益与战略匹配度，削减低效支出。其三，优先级排序：基于成本效益分析与战略目标排序。其四，预算控制：依程序化全面审查结果削减预算支出，增强政府财政支出把控力，推动各部门注重项目实际效益，减少浪费和低效开支。

（二）理论新假设：战略节点必要性与动态局部适用性

零基预算的底层逻辑决定了其降本增效优势显著，但实施成本高、要求高、难度大等内在问题不可避免，基于此，本文提出以下理论假设：零基预算的特点决定了这一预算模式具有“战略节点必要性”和“动态局部适用性”。政府治理战略的转变和增量预算之间的矛盾决定了某些时期必然需要重点使用零基预算打破增量预算的“路径依赖”，此为“战略节点必要性”。零基预算本身存在一定限制，若长期全面使用会面临困境，需要根据现实情况及时调整应用领域和范围，此为“动态局部适用性”。下面从理论角度对以上假设的学理根基进行阐述：

1. 范式转变理论

库恩的范式转变理论为理解“战略节点必要性”提供了解释框架。在公共预算领域，传统预算理论多基于渐进主义框架，强调预算调整的连续性与稳定性（Wildavsky, 1964），扮演着“常规科学”角色，其基于历史基数调整支出的逻辑逐渐暴露出“路径依赖”、支出固化等结构性矛盾。这种矛盾在治理现代化进程中逐渐表现为“执行合规性”与“结果有效性”的背离，标志着旧范式已陷入解释失效的危机。库恩指出，当旧有的范式无法解释新的现象和问题时，科学革命的条件便已成熟，此时需要全新的理论和方法来推动科学的进步（Kuhn, 1996）。在预算改革的语境下，当传统的增量预算模式无法适应政府战略转型的需求时，零基预算就如同新的“范式”应运而生，而“战略节点”正是新旧范式转换的触发点：财政可持续性、战略转型的紧迫性等现实压力，迫使预算制定转变思维方式。零基预算的深化不仅是一项技术性预算改革，更是一场政府治理范式的根本性转变，成为推动政府治理转型的基础和重要支柱，着眼于困境期和转型期的经济社会发展和国家治理完善，真正实现财政收支能级跃升和政府治理模式的螺旋式上升。

2. 有限理性模型

西蒙的有限理性模型为零基预算“动态局部适用性”假设提供了理论支撑。西蒙指出，决策者受限于认知能力、信息获取成本和环境复杂性，无法实现“完全理性”的最优决策，而只能在约束条件下寻求“满意解”（Simon, 1997）。在零基预算的实施中，这种有限理性表现为多重现实约束：首先，决策者的认知能力无法覆盖所有预算项目的专业评估——从科技创新的技术风险到民生项目的需求弹性，多元领域的知识壁垒使全面审查陷入专业盲区，因此理性的选择应当是阶段性聚焦部分领域进行深度评估，以降低审查负荷。其次，信息的不完全性和获取成本限制了“全面从零开始”的可行性：历史数据作为重要参考依据难以完全剥离（如制定支出标准时仍需依赖过往均值），且未来政策调整、技术突破等不确定性使长期预测失效，导致零基预算必须结合历史经验与动态反馈，形成“有限归零”的评估机制。再者，决策成本的边际递增效应迫使审查范围必须受限——全项目审查所需的大量数据收集、跨部门协调成本可能超过资源再配置的收益，因此设定审查门槛或抽取项目进行审查成为合理选择。最后，组织特性强化了有限理性约束：部门利益分化与规则依赖使全面改革面临巨大阻力，渐进式的局部审查（如每年抽查部分项目、优先试点成熟领域）既能降低摩擦，又能通过“满意解”积累改革共识。由此可见，零基预算的动态局部适用并非对理论完整性的妥协，而是有限理性框架下的务实选择——在信息不完全、资源有限条件下，通过动态调整审查范围，聚焦关键领域、分类评估、渐进调整，实现治理成本与效益的边际优化。这种“选择性适配”机制，既规避了全面零基审查的高昂成本，又保留了战略突破的可能性，本质上是对“完全理性”预算模型的修正与补充。

3. 理论新假设的内在逻辑联系

“战略节点必要性”与“动态局部适用性”构成辩证统一的逻辑体系。前者聚焦预算改革的目标刚性，强调在治理转型关键期，通过系统性审查重构资源配置秩序；后者则关注预算工具的手段柔性，要求在实践中建立弹性实施框架。二者的耦合性体现为以下三重关联：一是在时序层面具有互补性，战略节点的突破需要短期内进行强度较高的全面审查，而动态局部适用则为长期可持续改革提供缓冲机制。这种“脉冲式推进+渐进式优化”的组合，既避免改革因激进推进引发系统震荡，又防止渐进主义导致的改革动能耗散。二是在空间层面具有嵌套性。在横向维度，战略节点的资源配置需聚焦核心关键领域，而动态局部适用允许基础保障领域保留增量预算特征；在纵向维度，中央层面可通过战略节点设定统一导向，地方层面则依托动态机制适配区域差异。三是在效能层面具有协同性。战略节点通过打破“路径依赖”释放改革红利；动态局部适用通过成本控制与风险分散，为战略突破创造可持续条件。二者形成“改革驱动-风险缓释”的正反馈循环，推动预算系统从“机械均衡”向“动态均衡”演进。

基于以上分析，本文认为对于零基预算的使用应当审时而为，具体来说，可以依据以下几点进行判断：第一，政策目标与战略重点。当面对战略转型需求时，可以重点采用零基预算。例如，政府若想将传统能源依赖型政策向可再生能源推广和节能减排政策转型，可重点采用零基预算方法，将资源从对传统高污染、高能耗产业的补贴等项目中解放出来，重点投入到新能源研发补贴、能源效率提升等符合新政策目标的领域。而在基本教育、医疗和社会保障服务领域则因为预算需求相对稳定，应尽量避免因全面重新评估预算带来的不确定性和管理成本增加。第二，阶段财政资源状况。在财政资源配置实践中，财政状况的阶段性特征影响的是零基预算的实施力度与审查重点，而非制度本身的取舍：当政府财力相对充裕时，可依托零基预算的动态评估机制，将审查范围聚焦于战略新兴领域和改革试点项目，避免对保障基本运转的成熟项目进行重复审查，以精细化管理降低行政成本；当面临财力紧张局面时，则需强化零基预算的“精准筛选”功能，通过扩大对债务化解、民生托底、经济提振等关键领域的审查覆盖，确保有限资金流向政策优先级最高的项目，同时借助分类审查机制控制实施成本。需要说明的是，这种基于财政状况的动态调整，

本质上是零基预算“精准配置资源”核心理念的灵活运用——既保持制度框架的长期稳定性，又通过审查范围和重点的适应性调整，实现短期财政平衡与长期治理目标的有机统一，不应将其简化为随财政状况波动的权宜性工具。第三，政府管理能力。由于零基预算技术要求高，如果政府已经拥有一套高效的行政管理制度，包括专业的财政管理团队、先进的数据分析系统和良好的部门间沟通协调机制，这种情况下实施零基预算可以更好地发挥其优势，其可行性和潜在收益也会更高。

三、国外零基预算实践证据：从全面铺开到局部优化

基于以上理论框架，本部分对零基预算理念在国外的应用实践进行系统梳理，一方面为上述理论假设提供实践验证，另一方面为深化零基预算改革提供可借鉴经验。

（一）初步实践阶段（20世纪50—60年代）

1962年，美国联邦政府农业部初次尝试应用零基预算方法，但由于零基概念应用困难、部分机构工作性质难以量化等问题，未能真正实现零基预算思想（Wildavsky和Hammond，1965）。

英国在1961年开始实行的公共开支调查也可看作零基思想的探索。该调查以五年为一期，针对政府各项现行政策所需的费用进行预测，调查依据不同支出部门将费用分为经常性支出、资本性支出、转移支付等，并假定价格不变以保证免受通胀的影响（李燕和陆帆，2024）。由于预算难以有效预测，公共开支调查最终于60年代末停止实施。

（二）全面审查阶段（20世纪70—80年代）

基于Pyhrr在1970年提出的“零基预算法”，卡特于1972年在佐治亚州全州65个行政部门实行零基预算，获得了一定积极反响。1977年卡特当选美国总统后，积极推动零基预算在联邦政府层面的全面实施。总统管理与预算办公室（OMB）于该年4月发布77-9号文件，明确了政府部门落实零基预算方法的四个步骤：确定决策单位、建立决策包、形成决策包集（总预算请求）、决策包排序。随后，联邦政府决定从1978—1979财政年度起全面采用零基预算编制方法。零基预算在美国迅速传播开来，成为当时公共预算领域的重要改革方向。然而，随着实践的深入，零基预算缺点逐渐暴露，并于1981年被取消。

（三）局部优化阶段（20世纪90年代至今）

20世纪80年代美国联邦政府零基预算失败的主因是“一刀切”模式，而非理念本身。由于降本增效的巨大优势，各国持续对落实零基预算法进行探索，尤其是2008年国际金融危机爆发后，各国开启了新一轮实践，此阶段的实践不再是对所有部门项目进行全面审查，而是侧重计划性进行靶向局部分析。

1. 英国的预算支出审查制

1998年，预算支出审查制度作为英国宏观经济框架改革的一部分被引入（Bartrum和Paxton，2024），该制度的核心职能分为两部分：一是由英国财政部主导，依据政府的政策优先事项为各个部门规划为多年期的预算；二是通过给各部门设定一个多年期的预算上限，以此来控制整体的财政支出。从2002年起，英国开始每2—5年进行一次大规模政府预算审查，2015年，英国成立了新的成本核算部门，对公共支出领域每6—8周进行快速审查。支出审查将零基预算理念与绩效预算、中期财政规划进行结合，大幅提高了英国政府支出的透明度（Assi等，2019）。

2. 美国的“新”零基预算

2012年，零基预算在佐治亚州重启，要求被选定的州行政机构从2014财年开始实行零基预算：按照每年抽查10%的项目的频率，在八年到十年的时间内，由众议院预算办公室、参议院预算和评估办公室

和州政府预算与规划办公室（OPB）合作，对所有项目进行一次零基预算审查（郑德琳，2016）。与卡特时期不同的是，新零基预算不是从零开始，或者从下向上编制预算，而是在基数预算或者渐进预算的基础上，用绩效评估技术找到重复、浪费和应该淘汰的项目，从而缩减政府开支（Lauth，2014）。

3. 南非的上下审查结合法

2021年7月，南非财政部发布了《在财政受限的环境中实现支出效率的框架》，标志着零基预算的正式实施。该框架倡导结合高层指导和基层参与的预算编制方式，要求各部门在议会设定的预算上限内进行支出审查，以确定资源分配的优先顺序。南非采用了多元化的审查手段，既包括外部支持的大型审查，也包括针对易于管理的小型预算问题（如警车管理、药物成瘾治疗和道路维护等）的审查。这些小型问题允许进行全面的成本效益分析，以识别和解决浪费及效率低下的问题，因此主要依靠预算部门自查而不要求进行全面审查，大大减少了零基预算的工作量。南非的零基预算方法偏向目的导向，将深入分析政策逻辑和实时支出数据相结合，通过一系列清晰、系统化的步骤进行支出审查，以提升支出效率。

综上，从零基预算在不同经济社会背景下均经历了“启用—废止—优化调整—重新启用”的实践过程可以看出，在特定历史时期，当面临诸如财政收支失衡、金融危机冲击或政府战略转型等情况时，零基预算因其独特的优势，即打破传统增量预算的“路径依赖”，能够有效挖掘财政资金的使用潜力，故而得到重点应用。这体现了“战略节点必要性”假设。通过梳理国外新一轮零基预算改革实践措施，可以发现其共性在于“局部适用、动态调整”，每周期只选择部分项目进行审查，或将项目进行分类审查，降低审查成本，以此来规避零基预算本身的弊端，这体现了“动态局部适用性”假设。

四、当前中国深化零基预算改革的必要性与实践基础

在探讨零基预算的优势与意义时，可以发现它与财政收支及政府治理之间存在着紧密且关键的联系。当政府战略面临重大转型的关键节点时，长期以来所使用的增量预算模式暴露出诸多弊端，不能充分考虑政府战略转型所带来的新需求和新变化。这就导致政府财政面临着不可持续的风险，因为一些不必要或低效率的支出项目持续存在，消耗了大量的财政资源。在这种情况下，亟需通过将重心转向零基预算来打破这种“路径依赖”，推动财政支出重构。

（一）必要性：解决财政收支能级跃迁和政府治理转型问题

具体来看，以下三点矛盾证明了深化改革的必要性：首先，财政中长期可持续性有待加强。人口老龄化进程加速，养老、医疗等社会保障支出持续攀升，将给财政带来巨大负担。同时，基础设施建设的持续投入需求与税收增长的潜在压力之间也存在矛盾，使得财政收支平衡面临严峻考验。传统的预算模式在应对这些长期结构性问题时，往往显得力不从心，难以从根本上优化财政资源配置，实现中长期的财政可持续性。

其次，适应政府战略转型。中国政府正处于从传统管理型政府向现代服务型政府转变的重要阶段，同时，经济发展战略也在向创新驱动、绿色发展等方向转型。在这一过程中，政府的职能重心和支出重点发生了显著变化。传统的增量预算模式由于受历史支出格局的束缚，难以快速、灵活地调整财政资源分配，以满足政府战略转型带来的新需求。零基预算则能够根据政府新的战略目标和重点，重新分配财政资金，确保资源向关键领域和新兴战略方向倾斜，有力支持政府战略的顺利转型。

最后，零基预算能够解决绩效预算长期无法取得实效的问题。绩效预算长期以来面临诸多困境。一方面，绩效指标的设定不够科学合理；另一方面，绩效评估与预算分配之间缺乏有效的联动机制，即使

发现了绩效不佳的项目，也难以在预算安排上进行实质性调整。零基预算的引入，能够从根本上改变这一局面。零基预算强化了绩效与预算之间的联系，依据绩效评估结果直接决定预算分配，表现不佳的项目预算会被削减或取消。

需要明确的是，零基预算的目的并非单纯控制支出，而是通过科学合理的资源配置，实现财政资金使用效益的最大化。成功的零基预算必然要与政府治理的转型紧密结合。它不仅是一种预算编制方法的变革，更是推动政府治理理念更新、治理能力提升的重要契机。零基预算能够促使政府更加科学地规划财政支出，提高决策的透明度和精准性，从而更好地推动经济社会高质量发展。

（二）现行基础：制度、经验与技术的协同支撑

1. 良好的理念推广与政策支持

2021年4月国务院印发《关于进一步深化预算管理制度改革的意见》，明确要求“打破支出固化僵化格局”，将零基预算定位为破解传统“路径依赖”的核心工具。2024年7月，党的二十届三中全会将“深化零基预算改革”纳入国家治理现代化框架，强调通过“健全预算制度”实现财政资源统筹，标志着改革目标从技术性预算调整升维至治理能力现代化支撑。同年12月中央经济工作会议进一步提出“在零基预算改革中争取新突破”，为2025年财政改革锚定优先级方向。这一系列政策部署层层递进，为零基预算的改革深化提供了坚实的制度合法性与方向指引。

2. 地方实践经验积累

近年来全国多省份相继开展了新一轮零基预算改革探索，形成了兼具共性做法与特色举措的实践经验，为国家层面推进改革提供了重要支撑。这些实践以破解预算固化、提升资源配置效率为核心，取得了一定成效。

在通用机制构建上，多地通过“打破基数依赖—强化绩效导向—统筹整合资源—动态调整预算”形成改革共识，详见下表1：

表1 部分省市常见做法总结

维度	具体措施	典型做法
打破基数依赖	全面取消历史基数，以“零”为起点审核支出。	1. 广西要求试点单位在编制2022年预算时实现所有预算支出均以零为基点逐项审查。 2. 江苏明确要求在编制预算时取消各部门支出基数。 3. 湖南强调“着力打破三个基数”：政府预算基数、部门预算基数、转移支付基数。
强化绩效导向	实行全周期绩效管理，覆盖预算编制、执行、评价全流程；设定细化绩效指标，开展重点项目绩效评价，清退低效项目；按照优先级对项目进行排序，突出绩效优先。	1. 广东省级部门按照效益优先级对一级项目和二级项目进行排序。 2. 甘肃重点加强全过程预算绩效管理，按照“政策—投入—管理—执行—产出—效益”路径构建绩效指标体系。 3. 江西重点关注清退到期和低效无效部门预算项目。
统筹整合资源	整合专项资金，集中用于战略领域。	1. 湖南2020年规定省级专项资金年初预算细化程度低于70%的扣减下年预算。 2. 甘肃强调“四个统筹”：项目资金统筹、各类收入统筹、存量资金统筹、资产资源统筹。 3. 天津整合专项资金并实行分级管理，划分“战略领域”（一级）、“财政事权”（二级）、“政策任务”（三级）三个级次。
动态调整机制	建立“能增能减”动态调整机制，根据项目绩效和进度调整预算，压减低效项目资金。	1. 安徽2023年年中针对部分省统筹投资预算项目执行率低问题约谈项目单位，收回低效无效资金。 2. 浙江宁波构建“三问三看三查三核”的事前评估框架体系和评审标准，将事前评估深度嵌入政策和项目决策流程，并将评估结果作为预算安排的必要条件。

注：作者根据政府官方网站资料整理。

在特色化探索中，广州、浙江、山东、安徽等地结合区域特色形成改革亮点。这些实践经验表明，地方零基预算改革既注重“打破基数、强化绩效”的共性要求，又因地制宜探索出具有地方特色的路径，部分形成了可复制、可推广的“地方经验库”，为全国深化零基预算改革提供了丰富的实践参照。

表2 部分省市特色措施总结

省市	特色措施	具体做法
广州	项目预算竞争机制	推行项目竞争申报机制，要求各部门依据“储备度、成熟度、优先度”三维度争夺预算资源。
浙江	完善财政支出标准体系	注重标准体系建设，建立24款39项日常公用支出标准和48类186项项目支出标准，推动预算从“控盘子”向“控标准”转型。
山东	预算一体化改革	1. 推行“四本预算”统筹编制，2022年统筹规模达1000亿元，集中支持民生、基建项目。 2. 创新预算编制方式。建立政策任务按“ABC”分级，具体支出项目按轻重缓急排序的2层排序机制，以合法性、必要性、可行性为导向。科学测算预算限额，按照足额保障、统筹保障、视剩余财力情况保障3个原则，对“ABC”3级支出进行资金配置。 3. 完善第三方评估和公开征求意见机制，提升预算审核整体质效。
安徽	“1+4”制度体系	2022年建立了“1+4”零基预算改革制度体系，明确一个总体方案、四个工作指南（项目竞争筛选、预算论证、事前公示、绩效评价），当年减少22.4%预算项目数量，清退低效资金23亿元。

注：作者根据政府官方网站资料整理。

尽管新一轮改革取得较大成效，其仍面临深层挑战：一方面，利益固化藩篱难以突破，部门“护基数”思维导致老项目超期执行现象普遍。另一方面，全面编审导致负荷激增，成本依旧较高。除此之外，排序机制设置科学性不足、排序难度高，除“三保”支出等刚性需求外，多数地区缺乏可操作的优先级排序规则。

3. 技术发展与制度协同

一方面，随着信息技术的飞速发展，我国在财政信息化建设方面取得了长足进步。大数据、云计算、人工智能等新兴技术逐渐融入预算管理体系，为数据收集、整理、分析以及预算编制、执行、监控等环节提供了强大的技术支撑，零基预算成本极大降低成为可能。另一方面，预算绩效管理取得了重要成效。近年来，我国大力推进预算绩效管理改革，逐步建立起了一套较为完整的预算绩效管理制度框架。从绩效目标设定、绩效监控到绩效评价以及评价结果应用等环节都有了明确的规范与要求，为零基预算与绩效预算的结合奠定了基础。

（三）难点与核心矛盾

第一，绩效目标难题。一是宏观-微观转化困境。绩效目标体系是零基预算有效落实的关键，然而当前指标设计难以实现宏观战略向微观操作的有效转化。一方面，长期战略的多维属性复杂且抽象，难以转化为可量化、可比较的具体指标，导致现有指标体系过度侧重短期效益产出，而对战略核心维度的系统性评估有所忽视；另一方面，指标的“通用性”设计未充分考虑部门异质性，存在“一刀切”式评估偏差，无法精准适配不同部门的独特职能与业务特点。二是缺乏科学衔接机制。从绩效目标设定流程来看，缺乏将宏观战略目标层层分解、科学转化为微观可操作指标的衔接机制，使得预算编制与政府整体战略规划之间存在脱节风险，影响零基预算对战略转型的支撑作用。

第二，支出标准体系难题。支出标准不准确，评估就没有依据。难点其一是刚性支出识别困境。支出标准体系是零基预算“以效定财”的制度基础，但目前难以准确识别刚性支出。部分支出项目虽具有刚性特征，却缺乏明确界定标准，导致在预算编制中难以将其与非刚性支出有效区分，影响预算分配的精

准性。其二是合理标准确定难题。对于各项支出，难以确定合理且科学的标准。现有标准要么脱离基层实际，执行难度大，要么因频繁例外调整而失去权威性，最终削弱零基预算的制度刚性约束，使预算编制缺乏可靠依据，影响预算资金的合理配置与有效利用。

第三，“决策包”排序难题。一是整个预算编制思路从增量变为减量带来的治理情境—排序规则冲突。零基预算要求对项目进行排序以实现资源优化配置，但现实中的多元治理情境与单一排序规则存在内在冲突。不同部门的决策包承载着异质化的治理逻辑，如一些具有重大战略价值但短期绩效不显著的项目，可能因单一的经济效益排序规则而被边缘化，无法充分体现其长远价值与综合效益。二是跨部门比较困境。从项目属性看，跨部门比较难度大。各部门项目在性质、目标、效益等方面差异显著，缺乏统一的比较框架与评价标准，难以进行客观、公正的横向对比与排序，导致资源分配难以真正依据项目的重要性和效益进行优化。三是预算部门策略行为干扰。从利益博弈角度，预算部门作为预算资源的直接使用者，存在维护局部利益的动机。排序规则的模糊性为非制度化博弈提供了空间，部门可能通过“政策包装”夸大项目紧迫性，或利用信息不对称规避成本效益分析，使排序结果偏离公共利益最大化目标，演变为权力与资源的再分配博弈，严重影响零基预算的公正性与科学性。

第四，信息超载难题。零基预算工作量大，实施成本高。一是技术成本与现实约束矛盾。零基预算的全面实施需要建立覆盖全周期的绩效评估系统、专业化的支出标准数据库等，这些技术性投入要求大量人力、物力与时间成本，与现实中的资源有限性存在突出矛盾，对各级部门尤其是基层部门造成巨大负担，制约了零基预算的广泛深入应用。二是制度成本与协调困境。“动态局部适用性”要求建立跨部门协商机制和弹性调整规则，但实践中信息壁垒、权责模糊等问题导致协调成本激增。当技术性成本与制度性成本叠加，基层部门往往陷入困境，有限资源被过多消耗于流程合规性而非政策优化，导致零基预算的实施效能随成本递增而边际递减，甚至出现“为改革而改革”的形式化倾向，背离了零基预算提升财政资金使用效益的初衷。

五、深化零基预算改革的路径思路

（一）理论重构：回归零基预算合理内核

深化零基预算改革需跳出“全盘归零”的机械认知，聚焦其核心逻辑——对预算实施全面评估。改革的重点在于审视支出项目是否符合新财年政策导向和绩效目标，若部分符合，则无需从零开始编制。通过构建政策适应性评估体系，从政策契合度、成本效益可持续性、绩效可验证性三个维度，筛选出需要保留或重构的支出项目。回归零基预算合理性再评估的本质，能够有效避免无效重复劳动，减轻工作负荷，同时确保财政资源精准投向政策优先级领域，实现零基预算从“预算工具”到“治理范式”的跃升。

（二）机制创新：构建“分类触发—技术赋能”框架

1. 建立分类审查机制

基于零基预算方法“动态部分适用性”的假设，应当建立分类分级、动态调整的评估审查机制，避免“全盘归零”形式化。针对政策—项目的性质对不同支出项目进行科学分类，精确把握哪些领域项目具备全面应用零基预算的必要性，哪些领域不具备或者可以延长审查周期、进行非常态化零基预算审查，尽可能控制预算实施成本。

综合现实情况，可以将支出项目分为三类：第一，强制审查类。该类别包括两部分支出，一是国家

战略性和关键项目支出,重点审查其立项必要性和战略契合度,同时通过成本效益分析量化项目预期收益,建立动态风险预警模型,对关键技术攻关、重大基建等项目资金分配实行“一年一评”,确保投入与战略目标精准匹配。二是与政策脱节、低效领域项目支出,如高耗能产业补贴、僵尸项目,设定“必要性阈值”,要求项目负责部门提供历史支出情况,经审查若资金使用效率低于一定数值或战略匹配度低于基准水平,则考虑削减或取消该项目预算。

第二,豁免延续类。这一类别主要是基本保障支出,包括民生保障领域支出(义务教育、基本医保等)、薪酬性支出和行政运转支出。此类项目支出是维持政府部门运转以及社会稳定的基本支出,具有一定持续性和高度合理性,且与民生关联程度高,无需密集进行零基预算“合理性再审”,可继续采取基数延续方法,在保持预算连贯性的基础上,仅依据政府年度总财力增减、服务水平提升、人民需求变化和通胀率等情况变化进行微调,以此降低审查成本。

第三,周期评估类。此类别主要包括长期效益类项目支出和跨年度项目支出,零基预算一大缺陷就在于缺乏长期规划导向,因此面对需长期投入和动态优化的领域(如科技创新、绿色基建等),可以延长审查周期(如每3年一次全面评估)。同时建立“三阶段”评审制度,在项目立项阶段重点审查其战略储备成熟度和实施必要性;在建设阶段实行年度里程碑考核,建立项目储备库动态淘汰机制,每年按零基原则清理未达进度要求的沉淀项目,释放资金;在运营阶段重视项目绩效目标完成情况,评估其效益情况,及时调整资金投入。针对跨年度项目,可建立“滚动论证清单”,每年抽取部分项目开展深度审查,用几年时间实现全覆盖。

2. 信息技术赋能降本增效

信息技术赋能零基预算需以系统性思维构建“数据驱动-智能决策-全链监管”的技术生态。首先,在信息共享方面,应整合各部门数据资源,进一步完善项目库建设,打破不同部门信息孤岛局面。构建跨层级、跨领域的预算数据共享平台,依托大数据技术实现项目历史绩效、业务需要支出数据、政策匹配度、经济社会效益等核心指标的动态归集与实时更新,为“从零审查”提供精准数据支撑。其次,可以利用大数据辅助筛选需要全面零基预算审查的项目。例如,通过分析历史项目成功率,选出低效项目。此外,针对项目排序难点,可开发优先级排序算法,将政策契合度、成本效益、绩效考核情况转化为量化的权重参数,通过模型模拟不同资源配置方案的长期影响,辅助决策者进行项目优先级排序,提升预算分配的科学与前瞻性。同时,可引入区块链技术构建预算执行追踪系统,实现资金流向透明化,自动识别低效支出并关联绩效评价结果,形成“审查-分配-监控-反馈”的闭环管理。最后,还需建立统一的技术标准与规范,推动人工智能工具与现有财政管理系统有效衔接,降低基层应用门槛。

(三) 制度保障: 支出标准化与强化监督

1. 优化预算支出标准体系

支出标准化是预算管理科学化的重要内容之一。面对预算支出标准不明确的问题,可以借鉴浙江省新一轮零基预算改革实践经验,细化经济分类、厘清各项目边界并按照“三统”原则(内容、规则、数据库统一)构建起支出标准体系。未来深化支出标准体系建设可通过强化以下三方面进行:一是建立“基础通用+行业专用”的支出标准库,根据政策导向与物价水平定期修订,对日常公用支出编制通用标准,对环保建设、数字经济等特殊领域项目另外增设专项支出标准。二是推进跨部门数据共享,整合各部门业务数据,构建覆盖项目全生命周期的标准化成本体系,避免“部门本位”导致的测算偏差。三是将支出标准与优先级排序机制进行绑定,使其不仅成为编制预算的依据,强化标准对预算编制的刚性约束,也可为项目优先级排序提供一定参考。

2. 强化结果导向全链条监管制度

零基预算改革的深化需以结果导向的监管体系为核心抓手,构建“过程透明化、主体多元化”的财政监督机制。一是要强化预算执行动态监控与刚性约束,依托数字化平台实时追踪资金流向,确保支出动态与既定目标相匹配。二是要完善多层次监督体系,推动财政透明度建设。通过政府门户网站、数据开放平台和社会媒体渠道定期公开预算编制与执行全流程数据报告,同时强化人大监督职能,形成“人大+审计+社会”的预算协同监督网络。三是要健全激励约束机制,将审计发现问题整改率等指标纳入部门考核体系。四是要强化问责闭环管理,明确各部门及人员职责分配,建立责任追溯机制,对虚报、浪费等行为实施终身追责制,最终通过监管硬化约束为深化零基预算改革提供可持续的制度保障。

参考文献

- [1] 李燕, 陆帆. 零基预算国际经验及对我国深化改革的借鉴 [J]. 财政监督, 2024 (23): 20-26.
- [2] 郑德琳. 从零基预算到新零基预算的演进——美国佐治亚州经验与启示 [J]. 地方财政研究, 2016 (1): 108-112.
- [3] Assi, R., Dimson, J., & Goodman, A., et al.. Spending Reviews: A More Powerful Approach to Ensuring Value in Public Finances. McKinsey & Company. <https://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/spending-reviews-a-more-powerful-approach-to-ensuring-value-in-public-finances>, 2019.
- [4] Austin, L. A., & Cheek, L. M.. Zero-Base Budgeting: A Decision Package Manual. New York: AMACOM, 1979.
- [5] Bartrum, O., & Paxton, B.. Spending Reviews. Institute for Government. <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainer/spending-reviews>, 2024.
- [6] Bosanco, D. E.. Zero-Base Budgeting and Government Spending. Theses and Dissertations, 1979, 2496.
- [7] Bragg, J. P.. Priority Base Budgeting: A Practical, Zero Base Approach to Manufacturing Overheads. IEE Proceedings Part A, 1982, 129 (1): 76-80.
- [8] Brown, R. L.. Beyond Zero-Base Budgeting. Journal of Accountancy, 1981, 151 (6): 44-47.
- [9] Burrows, G., & Syme, B.. Zero-Base Budgeting: Origins and Pioneers. Abacus, 2000, 36 (2): 226-241.
- [10] Haider, D. F.. Zero Base: Federal Style. Public Administration Review, 1977, 37 (4): 400-407.
- [11] Henry, N.. Public Administration and Public Affairs. Upper Saddle River: Prentice Hall, 2007.
- [12] Hentschke, G.. Evaluating Zero-Base Budgeting in the Light of Earlier Budget Reforms. Journal of Education Finance, 1978, 4 (2): 234-247.
- [13] Herzlinger, R. E.. Zero-Base Budgeting in the Federal Government: A Case Study. Sloan Management Review, 1979, 20 (3): 3-14.
- [14] Key, V. O., Jr.. The Lack of a Budgetary Theory. The American Political Science Review, 1940, 34 (6): 1137-1144.
- [15] Kuhn, T. S.. The Structure of Scientific Revolutions. Chicago: University of Chicago Press, 1996.
- [16] Lauth, T. P.. Zero-Base Budgeting in Georgia State Government: Myth and Reality. Public Administration Review, 1978, 38 (5): 420-430.
- [17] Lauth, T. P.. Zero-Base Budgeting Redux in Georgia: Efficiency or Ideology?. Public Budgeting & Finance, 2014, 34 (1): 1-17.
- [18] Lewis, V. B.. Toward a Theory of Budgeting. Public Administration Review, 1952, 12 (1): 42-54.
- [19] Niskanen, W. A., Jr.. Bureaucracy and Representative Government. Chicago: Aldine-Atherton, 1971.
- [20] Ogden, D. M., Jr.. Beyond Zero Based Budgeting. Public Administration Review, 1978, 38 (6): 528-529.
- [21] Pyhrr, P. A.. The Zero-Base Approach to Government Budgeting. Public Administration Review, 1977, 37 (1): 1-8.
- [22] Ritter, R.. A Policy Implementation Analysis of Zero-Base Budgeting. Canadian Journal of Administrative Sciences, 1984, 1 (2): 352-366.

- [23] Simon, H. A.. Administrative Behavior. New York: Free Press, 1997.
- [24] Strick, J. C.. Zero-Base Budgeting: An Innovation or a Rediscovery of Old Concepts?. Canadian Tax Journal, 1980, 28 (1) : 43-52.
- [25] Tyler, C. B.. Zero-Base Budgeting: A Critical Analysis. Southern Review of Public Administration, 1977, 1 (1) : 88-107.
- [26] Wildavsky, A.. The Politics of the Budgetary Process. Boston: Little, Brown, 1964.
- [27] Wildavsky, A., & Hammond, A.. Comprehensive Versus Incremental Budgeting in the Department of Agriculture. Administrative Science Quarterly, 1965, 10 (3) : 321-346.

The New Theoretical Assumption of Zero-Based Budgeting ——A Collaborative Exploration of Theoretical Trajectory and China’s Practice

Zhang Ping Gou Yannan Pang Qingyue Tian Ye

Abstract: From its positioning within the budgetary mechanism, this paper deconstructs the theoretical essence and practical logic of zero-based budgeting, and discusses the necessity and feasibility of applying zero-based budgeting in the context of China’s current situation. Zero-based budgeting allocates resources from zero as a starting point to avoid “path dependence” and “inertial growth”, but it also requires specific conditions for effective application. We propose the theoretical assumptions that the inherent features of zero-based budgeting determine its dual nature of “strategic nodal necessity” and “dynamic partial applicability”. The “strategic nodal necessity” manifests when zero-based budgeting approach serves as a critical instrument to disrupt incremental budgeting patterns during pivotal phases of governmental strategic transformation. Due to the operational costs, implementation challenges, and diverse nature of budget items in zero-based budgeting, it is difficult to maintain comprehensive coverage over the long term in practice. Instead, “partial screening” based on policy-project characteristics can be adopted, reflecting its “dynamic partial applicability”. These hypotheses are substantiated through systematic analysis of international practices. Contemporary China confronts tripartite challenges: governmental strategic restructuring, budgetary performance enhancement, and fiscal sustainability maintenance. Zero-based budgeting approach emerges as crucial mechanism for optimizing fiscal expenditures, yet its implementation should transcend mechanical “zero-base reconstruction.” The reform should promote the shift from “inertial allocation” to “strategic-driven” fiscal resource allocation while maintaining strict cost control. Accordingly, this paper proposes a threefold reform pathway: establishing categorical review mechanisms, leveraging advanced technologies to reduce operational costs, and advancing zero-based budgeting reforms that facilitate fiscal capacity upgrading, managerial paradigm shifts, and governance modernization.

Keywords: Zero-Based Budgeting; Theoretical Assumption; Stage Characteristics; Governance Transformation

(责任编辑 : 郭晓辉)