# 中国的零基预算改革

来源：网络 作者：红叶飘零 更新时间：2025-01-29

*\" 摘要：根据零基预算在我国中部某财力紧张省份的实施情况，该文发现，2024年以来在地方政府开始推行的零基预算并没有发展成为一种基本的预算框架，基本的预算框架是一种控制预算。在控制预算的框架内，零基预算主要被运用于专项经费的决策。即使在该领...*

\" 摘要：根据零基预算在我国中部某财力紧张省份的实施情况，该文发现，2025年以来在地方政府开始推行的零基预算并没有发展成为一种基本的预算框架，基本的预算框架是一种控制预算。在控制预算的框架内，零基预算主要被运用于专项经费的决策。即使在该领域，由于财力紧张、政治体制的制约等因素，零基预算并没有改变预算过程和结果。

关键词：零基预算；预算过程；预算结果

一、研究设计

本文的研究综合运用了定性和定量研究方法。对于预算过程的调查主要运用定性研究方法。由于中国的政府预算是不对外开放的，因此，政府部门的预算官员一般都不愿意接受比较深入的访谈，尤其是那些旨在评估他们的改革成效的调查。所以，在中国进行预算调查，为了获得有价值的信息，首先必须能够“进入”，并建立信任关系，其次必须选择恰当的访谈策略。为了能够进入政府部门调查并建立信任关系，本文的研究者主要利用各种熟人关系进行调查，并承诺不透露调查省份的名称和被访谈者的姓名。在访谈中，为了获得关于零基预算在该省实施的真实信息，本文的研究者对被访谈者隐瞒了本文研究的真实目的，即没有告诉他们这是一项关于零基预算的研究。本文的研究者只是告诉被访谈者这是一项关于部门预算改革的一般性研究，目的是了解部门预算改革的一般情况。所以，在访谈中，本文的研究者要求被访谈者回答一些关于部门预算的“开放性问题”，例如，请谈谈所在部门的部门预算改革情况，他们是如何决定人员经费、公用经费和专项经费的，等等。事实也证明，这是一种有效的访谈策略。在大多数情况下，被访谈者都会自动地介绍零基预算在他们的部门是如何运作的（事实信息）以及他们对于零基预算的看法和意见（观点信息）。只有当被访谈者没有自动地谈及零基预算的时候，本文的研究者才直接就零基预算提问。此外，在访谈中，本文的研究者没有使用录音设备。本文的研究者采取的办法是，在访谈中，记下关键的用语、数据和观点；每次访谈完成后，马上进行笔录。这种办法虽然不能保证访谈记录的完全性，但是，它有助于消除被访谈者的疑虑，鼓励他们透露更深入的信息。

二、为什么采取零基预算？

（一）财力紧张。这些年来，由于经济发展相对滞后，加上省内过分财政分权，例如A省省会城市的财力就远远大于省级财政，因此，省政府的财政一直比较紧张。在访谈中，几乎所有的被访谈者都强调他们的财政是一种“吃饭财政”。图1也表明省政府的财力的确非常紧张（数据来自A 省统计年鉴）。首先，省政府财政收入在全省财政收入中所占的比重比较低。更为严重的是，省政府的财政自给系数非常低。财政自给系数是用一级政府的自有收入除以它被要求承担的支出，它用来测量各级政府的收入能在多大程度上承担它的支出责任。在这样的财力的情况下做预算就非常困难。有限的财政资金在解决了基本支出（人员和公用经费）之后，能够用于供给公共产品、支持事\" 业发展和经济发展的专项经费就非常少，在专项经费上的竞争就会非常激烈。在这种情况，该省领导和财政部门就希望运用零基预算来解决预算分配中的冲突，并将有限的财力运用到最需要的支出项目上去。正如该省财政部门的一位预算官员所说：“一方面，我们一直面临财力紧张，另一方面，各个项目都来要钱。所以，我们希望运用零基预算，使得每个项目都从零开始，根据轻重缓急来安排资金。”（I1b）

（二）审查基数。正如我国的其他省份一样，A 省的预算分配长期以来一直使用基数加增长的做法。虽然对于某些程序性支出来说基数有一定的合理性，由于以下原因，基数的形成是非常不合理的。首先，地方预算一直缺乏自主权，它必须执行中央的政策，即使中央并没有为这些政策提供相应的资金或者只提供一部分资金也是如此。这就是说存在“强制性支出”。对于像A 省这样财力比较紧张的省份来说，强制性支出或者中央政策对于省级预算自主权的影响是相当显著的。因为，在财政自给系数非常低的情况下，获得中央的转移支付就是非常有吸引力的。然而，获得转移支付的代价就是在一定程度上放弃预算自主权，在执行中央的政策上采取比较合作的态度。中央的政策文件因而就构成省政府各个部门预算基数的基础。同时，省政府的政策也是各个部门预算基数的基础。正如许多被访谈者都指出的，各个部门在提出预算要求时都会运用这些中央和省政府的政策和文件来证明他们的经费要求的合理性。这些政策文件对于各个部门来说都像“尚方宝剑”一样，可以用来向财政部门要钱。最后，许多预算官员都指出，由于预算编制方式落后，财政的预算审查职能弱化，许多过时的政策文件每年都被用来要钱。在某些情况下，部门甚至会用省政府办公会议的会议记录去向财政要钱，尽管这些会议记录并不是正式的政策文件（I4，I6）。

其次，由于中国的省级政治体制是一种“零碎化的威权体制”〔4〕，在省一级，政策制定权被分散到各个“政策领地”，即所谓的副省长“分管”体制。此外，省委常委会的常委在各自的政策领域也有发言权。因此，政策制定权就被分割到近20个政治官员的“政策领地”，围绕着各个政策领地的就是形形色色的官僚部门。与这种分割的政策领地相伴随的必然是支出权的分散，即各个政策领地的领导都要求在资金分配中有发言权。由于财力非常紧张，A 省并没有像某些财政富裕的省份那样非正式地将资金的分配权“切块”到各个政策领地，由分管领导自行分配。从内部的非正式制度上来看，A 省实行了一种相对集中的财政资金分配体制，由省长和分管财政的常务副省长垄断资金的分配权。但是，实际上，其他的政策领地的分管领导能够在一定程度上影响资金的分配。在访谈中，许多预算官员都认为领导人“批条子”是预算分配中最严重的问题之一（I4，I7）。A 省财政部门制定的编制2025年部门预算说明书中仍然像前两年的文件那样强调要根据零基预算取消由领导人“批条子”形成的支出项目。这同样说明，领导人批条子仍然影响着财政资金的分配。这意味着，长期累积的结果，各个领导的支出意愿也构成了各个部门的预算基数。

不难理解，这样形成的预算基数是非常不合理的。在这种基数形成模式下运用基数加增长的方法不仅无法控制支出，而且会在各个部门之间形成一种苦乐不均的现象。各个部门的基数规模取决于它有多少中央和省政府的政策文件支持（无论这些政策文件是否合理或者是否已经过时），取决于它和各个分管领导的关系。后者意味着一种以私人关系为基础的非正式预算活动将影响着资金的分配和基数的形成。最后，由于基数预算本身就不利于进行资源的再分配，建立在不合理基数之上的基数预算就更是如此。所以，A 省的改革者就希望通过零基预算来审查过去在基数加增长的模式下形成的不合理的预算基数，使得预算资金的分配更加科学，增进资金配置的效率。在访谈中，许多预算官员都强调零基预算的这一用处（I4，I5，I6，I7）。而且，A 省财政部门这几年来发布的部门预算编制文件也都强调运用零基预算来砍掉那些一次性支出项目、不属于省级管辖范围的支出项目、领导人批条子形成的支出等。

（三）预算控制。如前所述，在部门预算改革前，财政部门无法真正控制各个部门的预算决策。部门预算改革为财政部门将资金分配权集中在自己手中创造了机会，而零基预算则进一步为财政部门提供了对各个部门的预算决策进行控制的工具。所以，财政部门对于推进零基预算改革比较积极而各个部门则有一些意见。在访谈中，虽然财政部门的预算官员承认零基预算目前的实施情况不理想，但是，他们都倾向于认为这是一种很好的预算模式，其中的一位预算官员还对零基预算在国外并没有成功这一事实表示怀疑（I1a ，I1b ，I11）。

然而，各个支出部门的预算官员则将目前的部门预算和零基预算改革理解为一种强化财政部门控制的改革。一些预算官员指出，这种以零基预算为核心的部门预算改革已经使得“副省长负责制”转变成一种“财政厅领导下的副省长负责人制”。某些预算官员抱怨说，财政部门喜欢的项目就可以得到钱，财政部门不喜欢的项目就是零基数。因此，他们提出了这样一个问题：在许多专业性很强的领域（例如支援农业支出等），究竟是财政部门还是各个职能部门有能力更好地配置资源？许多预算官员甚至说，现在财政部门的权力越来越大，因此，有必要解决谁来监督财政的问题（I6，I7，I8，I9，I10a）。这意味着，A 省的零基预算已经主要成为财政部门控制支出部门的一个手段。A 省财政部门积极推进零基预算的一个主要动机就是通过零基预算来加强对支出部门的财政控制。劳斯教授在调查美国佐治亚州的零基预算时也发现了相同的现象〔5〕。

三、零基预算还是控制预算？

这种通过控制数的方式来控制各个部门预算的方式表明，由于财力的限制，零基预算在A 省并没有发展成一个基本的预算框架，A 省的零基预算似乎已经变成了一种\" “目标基础的预算”（Target-BasedBudgeting ，TBB ）。零基预算在美国地方政府实施的过程中也逐渐演变成一种目标基础的预算。在目标基础的预算中，为了解决预算机构和各个部门之间的敌视和各个部门的策略性预算行为，在预算过程开始时，预算机构就给各个部门设置一个严格的控制数（上限），要求各个部门在该控制数内编制预算。如果一个部门的预算超过控制数，该部门的预算就会被退回直到它按照该控制数编制预算〔6〕（P2206）。很显然，目标基础的预算是一种控制预算。在访谈中，A 省的预算官员没有使用“目标基础的预算”这一概念，他们显然也并不知道这样一种预算模式，但是，他们使用了控制预算这一术语。根据一位访谈者的介绍，在编制完2025年的部门预算后，财政部门组织了一次经验总结会。在会议上，各个部门的财务处长都说这不是部门预算而是控制预算（I7）。

不过，这种中国式的控制预算与美国的目标基础预算并不完全相同。其中最主要的区别是，虽然中国的零基预算没有发展成为一种基本的预算框架，但是，它也没有被完全抛弃。在中国式的控制预算框架内，零基预算主要用于专项经费决策。中国目前的部门支出主要分为3类：人员经费、公用经费和专项经费。我们的调查发现，在A 省，零基预算主要适用于专项经费。在访谈中，A 省的预算官员一般都这样描述他们的预算过程：“人员经费按实际，公用经费按标准，专项经费按排序。”这表明，零基预算所强调的排序主要是被运用到专项经费领域。在A 省财政部门所颁布的编制2025年部门预算的指示中，只有在专项经费部分才出现了零基预算一词。

人员经费和公用经费是按照人均标准定义的，比如人均20000元的人员经费标准。对于纳入部门预算改革的部门，公用经费标准相对高一些（人均20000元），未纳入部门预算改革的部门，公用经费标准相对较低（人均15000元或者6000元）。在此基础上，将部门的人员编制数（如果实际雇员人数等于编制数）乘以人均人员经费标准或者将实际雇员数（如果实际雇员数小于编制数）乘以人均人员经费标准，就得出部门的人员经费预算。同样，也可以得出部门的公用经费预算（I1b）。因此，人员和公用经费预算是一种公式预算。

如前所述，零基预算主要适用于专项经费。不过，由于A 省的零基预算是在控制预算的框架下进行的，它因此就具备了一些独特之处。从理论上讲，零基预算是一个由下到上对支出进行逐级排序并层层合并排序的过程。A 省的部门预算是由部门先编制，再层层上报审查的，因此，在专项经费领域，部门拥有一定的灵活性来决定将哪些项目放进部门的专项经费预算，哪些项目排除在外，也有一定的自主权来决定每个项目的重要程度（即排序的位置）。这意味着A 省的零基预算包含自下而上的成分。但是，由于A 省的零基预算是在控制预算的框架内做的，它因此也是一个自上而下的过程。首先，由于人员和公用经费相对固定，因此，控制数的影响主要就落到了实行零基预算的专项经费上（I12）。其次，财政部门在部门预算编制之前规定了哪些支出项目必须砍掉，哪些支出项目要砍掉一部分支出，哪些支出项目必须保障支出。这就意味着，A 省的财政部门实际上介入了各个部门的“决策单位”分析。在零基预算中，决策单位的分析是预算决策的第一步（I6）。其三，A 省强调项目库的建设和约束力。在建立项目库时，财政部门先让各个部门建立他们自己的项目库，要求各个部门对明年的项目进行预测，并根据轻重缓急将项目进行排序；在部门项目库的基础上，财政部门将建立整体的项目库。一旦财政的项目库建立之后，它就会对部门的专项经费决策产生影响。各个部门在形成自己的专项经费预算时，必须考虑它准备开展的项目是否已经被包括进财政的项目库中，排在什么位置（I6）。这就是说，通过项目库的运作，财政部门不仅可以影响各个部门的决策单位分析，还可以影响部门对于项目的排序。

图2显示了A 省的基本预算框架以及3类预算支出的决策模式。缺口表示有一部分专项支出是在财政部门的控制之外的，例如计划委员会控制的基建支出、科技厅控制的科技三项支出。A 省的零基预算主要运用于专项经费，人员经费和公用经费事实上是在零基预算的过程之外决定的。由于A 省的财政是“吃饭财政”，每年的财政收入（预算内和预算外）在保证了人员经费和公用经费之后，能够用于专项经费的数量就非常小。这就意味着，在像A 省这样的地方政府，即使零基预算得到严格实施，它所能够影响的范围也非常小；也就是说，只有非常小的一部分地方政府的支出决策是根据零基预算决定的。

四、零基预算：改变了预算过程和结果？

现在的问题是，在专项经费领域，零基预算是否改变了A 省的预算过程和结果？A 省的经验表明，零基预算在我国地方政府的实施也面临着一些制约因素。首先，对于纳入专项经费中的那一部分预算支出来说，虽然零基预算已经被确定为主要的预算决策方式，但是，由于地方政府的财力非常紧张，零基预算对于实际预算过程的影响是非常有限的。A 省采用零基预算的初衷是希望零基预算能够帮助财政部门在财力紧张的情况下配置资源，但是，我们的调查发现，财力紧张反过来又严重地制约了零基预算的实施。因为，在财力非常紧张的情况下，如果严格实施零基预算的话，绝大部分的专项都可能无法得到资助。一旦这种情况出现，要继续推进零基预算就会面临非常大的阻力。所以，财政部门最后只好放弃零基预算，转而采用传统的方式，即大多数的项目都能得到一点预算拨款，但是每一个项目都不能得到很多，即使该项目在零基预算的优先顺序中排在很高的位置也是如此（I2）。

此外，从支出部门的角度来看，在财政资源非常紧张的条件下，即使它们严格地按照零基预算编制了部门的预算，财政也不可能满足部门的大部分预算要求（一上）。最后的结果是，支出部门必须在财政部门规定的控制数之内编制预算。这实际上就使得支出部门最初根据零基预算形成的预算要求失去了意义。正如一\" 位被访谈者指出的，如果部门按照零基预算形成的预算没有用处，那么部门就没有积极性继续做零基预算，部门最后主要是关心去年财政下达的预算控制数，关心能不能获得某些领导人的支持（I7）。预算控制数实际上就变成了一种新型的基数。1974年，著名公共预算专家凯顿和瓦尔达沃夫斯基在研究发展中国家的预算后发现，由于这些国家的财政非常贫穷而且预算环境充满了不确定性，所以，这些国家实际上是无法做真正意义的预算的，存在的只是“重复预算”，即在预算年度中只得不断地重新做出预算决策，年初形成的预算承诺根本是无法兑现的〔7〕。在访谈中，财政部门的一位预算官员表达了类似的观点。他指出，在财力紧张的情况下，连做一般的预算都比较困难，更何况零基预算这种非常复杂的预算模式（I1b ）。

其次，由于受财力制约，A 省各个部门的预算内公用经费长期处于不足的状况，公用经费的不足同样严重地制约了零基预算的实施。因为，在公用经费不足的情况下，支出部门为了确保部门的正常运转，通常会采取这样一些策略：从专项经费中挪用经费来弥补公用经费的缺口（称为“吃专项”）、运用预算外收入来弥补公用经费的缺口等。根据某些预算官员的估计，在最近对专项经费进行压缩之前，近一半的专项经费都包括有最后用于公用经费的开支（I2，I3，I4，I5）。“吃专项”的存在极大地限制了零基预算的效果。因为，在“吃专项”普遍存在的情况下，支出部门根据零基预算形成的预算要求中就有相当大的“水分”，即有相当大的一部分预算要求是为了弥补公用经费而塞进专项经费中去的。这样，零基预算实际上就不能真正地做到对支出项目进行排序，进而就不能达到预期的效果。该省在最近几年的部门预算改革中，已经在实施部门预算的支出部门中逐步地提高了公用经费的人均标准。但是，由于该省的省级财政状况很难在短期内得到根本性的改变，因此，提高公用经费标准就只能以压缩专项经费作为代价。实际上，该省最近也正准备采取这种手段。但是，这样一来，能够用于专项经费的支出可能就会更加小，从而就会进一步缩小了零基预算的影响范围。

第四，一个与政治和行政体制有关的问题是，在现有的体制下，中国的地方政府没有足够的预算自主权。正如黄佩华等人指出的，地方政府的预算自主权要求地方政府的预算编制能够独立于中央政府及其他上级政府预算，地方政府拥有收入和支出的充分稳定性和可预测性，以及地方政府有权根据自身的优先次序来安排资金，并且能够以它认为最佳的生产方式和投入组合来供给公共服务。地方政府预算自主权的缺乏同样也极大地制约着零基预算的实施。目前，中央政府的转移支付一般都需要下级政府提供一定数量的配套资金，但是，这些转移支付通常都是不确定的。在专项资金和配套条件不明确的情况下，为了争取转移支付，在年初编制预算时，地方政府通常只好先预留一部分的资金不分配〔3〕。这一部分预留下来与中央政府的补助金配套的地方财政收入实际上是在年初的零基预算程序之外进行安排的（I5）。我们在调查中还发现，地方政府预算自主权的缺乏还体现在中央政府经常运用强制性支出，即中央政府制定了某项政策后强制性地要求地方政府执行但是并不提供任何资金或者只提供一部分资金（I5）。这些强制性支出经常会干扰地方政府预算，进而妨碍了零基预算的实施。因为，即使地方政府在年初已经按照零基预算编制了当年的预算，强制性支出的存在意味着一旦中央政府要求地方政府执行某项政策而又不供给（或不完全供给）相应的资金，那么，地方政府就不得不调整预算、寻找新的资金来执行中央政府的政策，从而就会出现一笔没有按照零基预算程序与其他的支出相比较的新的支出。

五、结论

A 省的经验表明，零基预算并没有在省级预算的层面上发展成为一种基本的预算框架，基本的预算框架是一种控制预算。在控制预算的框架内，零基预算主要被运用于专项经费的决策。这意味着，零基预算只能影响预算支出中一部分支出的决策。在财力紧张的情况下，零基预算的影响范围则更小。即使在该领域，由于财力紧张、政治与行政体制的制约等因素，零基预算并没有改变预算过程。最后，虽然现有的数据仍然不足以得出最后的结\" 论，但是，零基预算是否改变了预算结果也是值得怀疑的。总之，在A 省，零基预算主要变成了财政部门控制支出部门的工具，而不是一种改进资源配置效率的方式。

由于以下原因，那些影响和制约着A 省零基预算改革的政治、行政和经济因素同样也制约着其他地方政府的零基预算改革。首先，A 省实行零基预算时采取的许多做法在许多其他省也存在，例如，控制数、零基预算主要适用于专项经费等〔8〕。其次，中国是一个单一制国家，各地的政治结构和行政体制基本相同。第三，中西部的省份也都面临着财力紧张的困难。这意味着，除非中国政府进行相应的政治和行政体制改革，零基预算作为一种预算编制模式很难从根本上改变中国地方政府的预算过程和预算行为。此外，中央政府似乎应该允许地方政府根据地方的情况选择预算模式。A 省的经验表明，财力紧张严重地制约了零基预算的实施。在财力紧张的情况下，很难进行预算，更不用说零基预算。因此，像A 省这一类型的省份或许应该允许他们自行选择预算模式。A 省固然是自己选择了零基预算，但是，其他的省份则是被要求采用零基预算。

这些发现都表明，目前的预算改革应该思考一个问题：零基预算到底是不是最适合于中国的预算模式？其他可行的预算模式是什么？当然，作为一项早期的关于零基预算在中国实施情况的研究，本研究仍有一些局限。例如，本文的经验研究主要来自于一个财力比较紧张的省政府实施零基预算的情况，这意味着，或许在另一个财力比较富裕的省政府，零基预算成功的可能性就会比较大。而且，本文的研究结论显然也不能适用于中央政府实施零基预算的情况。

附录

I1a.财政部门某负责人（8月11日上午）。

I1b.财政部门预算处副处长（8月11日上午）。

I2.人事厅计划处副处长（8月11日晚）。

I3.人大常委会预算工作室两位副处长（8月12日上午，同时访谈）。

I4.文化厅财务处副处长（8月12日下午）。

I5.统计局财务处处长（8月13日上午）。

I6.审计厅财务处处长（8月13日下午）。

I7.社会保障厅财务处处长和副处长（8月14日上午，同时访谈）。

I8.科技厅财务处科长（8月15日上午）。

I9.农业厅财务处处长（8月15日下午）。

I10a.计划委员会财务处处长与副处长（8月18日上午，同时访谈）。

I10b.计划委员会投资处处长（8月18日上午）。

I11.财政厅国库处处长（8月19日上午）。

〔参考文献〕

〔2〕财政部。零基预算〔M 〕。北京：经济科学出版社，1997.

〔3〕黄佩华等。中国：国家发展与地方财政〔M 〕。北京：中信出版社，2025.

〔7〕Caiden，Naomi ＆AaronWildavsky.1974.Planningandbudgetinginpoorcountries.NewYork：Wiley ，John＆Sons，Incorporated.

本文档由范文网【dddot.com】收集整理，更多优质范文文档请移步dddot.com站内查找