

# 广州天河：深化零基预算改革 探索财政治理新路径

广东省人大第十四届财经咨询专家 | 林志云 华南理工大学政府绩效评价中心特聘研究员 | 林洪升

**摘要：**广州市天河区以零基预算为突破口，重构预算逻辑，推动预算回归本源。本文针对性提出推动零基预算与参与式预算融合，通过社会化评价纳入民意、数字赋能公众参与等举措，实现资源配置优化与民主决策的“双向提升”，为深化财税体制改革提供实践样本。

**关键词：**零基预算；预算绩效；财政治理现代化 **中图分类号：** F812

**DOI:** 10.14115/j.cnki.zgcz.2025.19.020

党的二十届三中全会强调“深化零基预算改革”，广州市天河区基于参与式预算的实践基础，以此为突破口推进零基预算改革持续深入，为深化财税体制改革提供了鲜活样本。

## 天河零基预算改革的实践探索

近年来，天河区将零基预算改革作为重塑财政理念的重要方向，而非单纯的技术工具调整。其核心在于打破“基数思维”和“增量预算”的路径依赖，要求每一项财政支出都必须从零开始，重新论证其必要性和合理性。一是明确支出分类保障规则。优化预算项目标准化分类，将如第十五届全国运动会、“两重两新”等重大项目支出纳入必保范畴，确保重点领域资金需求得到刚性保障。二是创新组织部门预算“一上”现场评审会。由区财政局与教育、

公安、卫健等十个支出规模较大的部门面对面质询论证，通过优化方案、延迟安排、直接压减等方式，调减非必要、非紧急的“一上”支出预算。三是统筹财政资源，拓宽筹资渠道。对符合专项债券支持范围的项目，原则上不再安排财政预算资金；对符合超长期特别国债支持范围的项目，年初减少预算安排；对符合上述条件但应报未报的项目，则不予追加预算，强化预算约束。四是党政机关带头过紧日子。厉行节约办一切事业，压减在编人员公用经费；严格控制政府购买服务成本和预算规模，除以前年度已签订合同的刚性支出外，政府履职所需辅助性服务预算原则上较上年“只减不增”，树立勤俭办事标杆。五是数字化转型为改革注入强劲动能。依托数字财政平台，对项目资金实施全流程穿透式管理，涵盖项

目申报、预算编制、资金拨付到绩效评价各个环节，确保每笔资金流向可追溯、使用效益可量化。同时，建立动态项目库管理系统，采取“滚动编制+中期规划”模式，提前谋划储备重点项目，突破年度预算周期限制。通过成本效益分析，优先支持“性价比高、惠企利民”的优质项目，引导财政资金精准滴灌至效能更高的领域。

然而，实践中仍面临诸多挑战。一是从简单的基数预算转向以实际需求为起点的零基编制，本身即是对固有思维定式的重大挑战。二是各级政府部门在上报年度预算时，对零基预算的方式方法及核心要义掌握不足，导致申报内容偏差较大，增加了财政部门审核编制难度。三是在高质量发展新要求下，预算编制仍存在力求面面俱到、强调项目齐全平衡的倾向，未能将绩效评估

和精准投入贯彻落实；四是数字化支撑能力尚显薄弱，预算编制时间紧、专业人员相对紧缺，面对海量项目数据难以实现精细核实。

## 以参与式预算为切入口 深入推进天河零基预算改革

参与式预算作为一种公民直接参与公共预算决策的机制，与零基预算在理念上存在共通之处，天河区自2013年开始推行“三审制”和参与式预算改革，注重发挥人民代表监督作用，倡导民主预算理念，并积极引入第三方评价开展绩效预算，为财政管理创新奠定了坚实基础。当前在零基预算实践中深入引入参与式预算理念，有助于破解零基预算实践难题，推进改革取得实效。

一是公众参与贯穿预算全周期。在打破“基数依赖”的零基评审过程中，可以引入企业代表、行业专家、市民代表通过听证会、咨询会等机制深度参与重大财政支出论证。这种开放式决策不仅可以提升预算透明度，更使公共资金配置精准对接发展所需、民心所向。天河区在原有部门预算“一上”评审会基础上，可进一步拓展由人大代表、专家学者、群众代表组成的评审团队，对重点民生项目开展多维评估，通过充分论证确定项目优先级，让资源配置方案凝聚最大社会共识。

二是社会化评价重塑绩效标准。将公众满意度作为核心绩效指标纳入评价体系，通过问卷调查、网络互动等渠道广泛收集民意，构建

起“编制—执行—评价—反馈”的完整管理闭环。让市民对社区养老服务中心的使用体验、对市政设施改善的实际感受转化为量化评价数据，让鲜活的民情民意成为优化下一轮零基预算编制的重要依据，推动财政支出进一步向“群众认可”迈进。

三是数字赋能激活参与效能。依托数字财政平台，开发公众参与模块，市民通过手机终端即可对预算项目提出建议、表达偏好。这种“指尖上的参与”突破时空限制，使预算协商从会场延伸到云端。同时，利用大数据技术对海量民意进行智能分析，既保障多元诉求充分表达，又为决策提供科学支撑，实现民主参与和数字治理的深度交融。□

责任编辑 陈璐萌

## 财政动态

### 山东青岛：发挥预算评审效能 推进零基预算改革

山东省青岛市财政局 | 刘莎

青岛市财政局创新预算管理方式，加强项目预算评审，将财政资金用在刀刃上、紧要处。

一是健全制度机制，严把评审标准。制定出台《青岛市预算评审管理实施办法（试行）》，建立分工明确、衔接顺畅、协同高效的业务运行机制。综合考虑财政事前绩效评估、绩效评价、支出标准制定等任务需求，科学合理选定评审项目。按照项目性质实行分类评审，对刚性支出和重点支出“应保尽保”，对交叉重复、弹性较大的支出“应压必压”，对不具备实施条件、立项依据不充分等低效无效支出“应

减尽减”。

二是强化零基理念，优化预算编制。打破基数依赖，严控项目规模。对延续项目，逐项分析必要性、可行性、经济性，对支出内容交叉重复的项目进行整合，对立项依据不充分的项目进行审减。对新增项目，严格控制项目支出，发挥绩效作用，依据绩效评价结果优化预算安排。

三是创新评审方式，凝聚多方合力。搭建由财政部门、政策（项目）主管部门、领域专家等共同参与的“3+”工作架构，结合“绩效亮晒+政策研判+预算评审”三位一体工作法，提高预算评审工作效率。

预算评审采取现场答辩方式，邀请行业领域专家组建评审专家组，确保评审结论科学严谨。

四是深化结果应用，提升改革实效。评估评审联动，既关注政策项目立项必要性、实施可行性、投入经济性等内容，也关注基层保障能力，共同回答财政资金“是否支持”、“支持多少”的问题。强化结果应用，将评审结果作为预算安排的重要标尺，运用评审数据建立健全共性项目支出标准，推进项目支出标准体系建设，为全面实施零基预算改革提供有力支撑。□

责任编辑 李艳芝 张益宁