

探索零基预算改革以提升财政治理效能

王豪东

零基预算改革是财政支出格局的深度重塑,更是优化财政资源配置、提升资金使用效益的关键抓手。推进零基预算改革,必须坚守“破基数、强统筹、提质效”核心导向,加快构建“该保则保、能省尽省、讲求绩效”的全成本预算绩效管理机制,持续激发财政治理活力,提升财政治理现代化水平。

一、零基预算改革的时代意义与核心使命

凡事预则立,不预则废。预算作为国家治理的基础和重要支柱,其改革方向始终与时代发展同频共振。2025年既是“十四五”规划收官之年,更是“十五五”规划谋篇布局的关键节点。面对复杂多变的国际环境和艰巨繁重的国内改革发展任务,推动高质量发展成为首要目标,深化零基预算改革已势在必行。相较于传统预算模式,零基预算以“零”为起点的编制逻辑,兼具主动性、灵活性与计划性优势,能够精准对接不同时期、不同领域的战略重点与发展需求,统筹调度收支资源。在当前发展新阶段,零基预算肩负着四大核心使命。

(一)赋能高质量发展。高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。立足新发展阶段,必须以新发展理念引领零基预算改革,以改革为抓手深化供给侧结构性改革,完善推动高质量发展的激励约束机制,培育发展新动能、塑造发展新优势。通过摒弃“基数+增长”的传统预算惯性,每年对所有政策举措和项目实施全

面评估,再依据评估结果决定取舍留存,最大限度盘活预算存量空间,切实增强预算编制的主动性与灵活性,让财政资源向高质量发展重点领域集中。

(二)统筹配置资源。统筹政府与市场,坚持精兵简政,健全宏观调控体系,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。强化预算与财政资源统筹,精准用好增量资金“四两拨千斤”的撬动作用,全力盘活存量资金,实现“物有所值、物尽其用”。统筹一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算“四本预算”,推动资源配置系统优化,构建“预算分配一盘棋、管理运行和而不同”的统筹格局。

(三)聚焦战略重点。推动计划与预算深度融合,让计划建立在可靠预算保障之上,让预算精准反映政府职能与发展计划,成为落实战略部署的重要支撑。提升预算决策科学化水平,加大人工智能等新技术在预算编制、决策中的应用力度,依托全面、深入、精准的分析研判筑牢预算编制基础,确保财政资源向核心职能、重点任务聚焦发力。

(四)强化绩效导向。明确全链条绩效目标与责任体系,在所有政策、部门和项目中精准设定绩效目标与考核指标,提升全员预算绩效意识与参与度,压实各层级预算责任。构建科学完备的预算绩效评价体系,全面考核各部门预算执行中的资金使用效率、目标达成情况及实际效益等关键维度。同时,

推动绩效评价结果公开透明,并与下年度预算安排建立刚性挂钩机制,形成“奖优罚劣、激励约束并重”的良性循环。

二、零基预算改革的实践探索与成效

县财政局坚持问题导向、精准发力,针对财政支出固化、项目储备不足、绩效管理虚化等突出问题,紧扣“破立并举、先立后破”原则,从“打基础、定标准、破基数、强统筹、提绩效”多维度突破,基本建成“预算安排核成本、资金管理有规范、综合考评讲绩效”的全成本预算绩效管理新模式,推动零基预算改革落地见效。

(一)锚定“零基”导向,破除基数依赖惯性。彻底破除资金安排“基数依赖”惯性,所有预算支出均以零为起点,以县域经济社会发展目标和县委、县政府决策部署为导向,结合当年可用财力,统筹考量资金实际需求、项目轻重缓急、绩效评价结果等因素核定预算。基本支出严格依据部门批准的基础信息,按定员定额标准据实编制;项目支出遵循“从零开始、能进能出、有保有压”原则,依托相关标准据实测算资金需求,按优先级排序安排。以2026年预算编制为例,预算编制逻辑从“以事定支”向“以效定支”的根本转变,构建“目标—任务—标准—预算”全链条管理体系,在编制环节将项目分解至最小“颗粒度”,明确事项内容、数量与单价,确保预算可追溯、可核查。依托预算管理一体化系统,系统管控

与颗粒化分解出6类38项共计2883条支出标准。同时严格落实过紧日子举措,实现委托业务费采购限额核减率22.6%。以政策的“归零”,打开预算安排新局面,让“该保必保、应省尽省”成为常态,一批固化、分散、低效支出得到清理压减,节省的资金重新配置到急需支持、引领发展的关键领域,为县域高质量发展腾出充足财力空间。

(二)立足项目核心,构建重点保障体系。坚守“先有项目再安排预算”原则,重构项目库体系,建立事权财权相匹配的分类标准,依据部门法定职责与政府收支分类科目,系统构建“一级项目对接职能、二级项目对应业务”的标准化项目库体系。一级项目精准对接政府功能分类,凸显部门核心职能;二级项目细化至具体履职活动,匹配关键业务单元,有效消除项目交叉重复,实现项目全生命周期管理,提升资源配置整体效能。坚持“尽力而为、量力而行”,建立大事要事财政资金保障机制,项目支出优先保障基层“三保”(保基本民生、保工资、保运转)支出,足额保障地方政府债券还本付息支出,全力保障政府年度重点事项清单支出。在实践中明确项目安排优先级,优先保障成熟度高、进展顺利的在建项目资金需求,严防“半拉子”工程,推动项目尽快形成实物工作量,精准服务县域经济社会发展。

(三)聚焦效益目标,强化资金整合统筹。坚守“花钱要有效、

无效必问责”理念,推动零基预算与绩效管理深度融合,强化政府预算统筹安排、部门预算统筹联动、资金资产统筹配置。统筹“四本预算”、县级资金与上级转移支付资金、当年预算资金与结转结余资金、财政资金与非财政拨款,形成资金合力。完善绩效指标体系,构建“效益—产出一成本”逻辑贯通的智能支撑体系,依据部门“三定”职责和相关政策,运用“绍兴小财神”等智能辅助工具,建立与部门任务匹配、指标逻辑自洽、数据可交互验证的绩效管理框架。对目标不清晰、难以量化、预期效益不明显的项目,坚决予以预算核减或不予安排,打破专项资金“部门化”分配格局,避免重复投入,整合支持方向相同、扶持领域相关资金6亿元,收回存量资金2亿元,均投向经济社会发展亟需支持的领域,有效增加资金供给,提升使用效率。

三、深化零基预算改革的路径建议

(一)把预算标准建得更“实”,筑牢改革技术支撑。构建科学精准的预算支出标准体系,将项目分解至基本作业单元,依托历史数据、市场公允价格和成本效益分析,为通用服务和特定项目分别制定差异化、可量化的成本基准。建立标准动态调整机制,确保标准能够灵敏响应市场变化、技术迭代和政策目标更新。最终形成“既有统一规范、又兼顾差异弹性”的现代预算支出标准体系,从源头上实现预算编

制有据可依、核算清晰可查,为财政资源精准配置筑牢基础。

(二)把绩效管理做得更“硬”,强化改革核心牵引。提升绩效目标科学性与可操作性,建立业务部门深度参与的绩效目标制定机制,让绩效目标成为工作“指挥棒”。强化全过程绩效监控,构建“季度跟踪、半年评估、年度考核”的动态管理机制,及时发现并纠正执行偏差。硬化结果运用,建立绩效评价结果与预算安排、政策调整的刚性挂钩机制,对绩效优良的项目优先保障资金,对绩效低劣的项目坚决核减预算甚至取消,鲜明树立“绩优优酬、无效问责”的导向。

(三)把数字支撑做得更“强”,提升改革赋能效能。以预算管理一体化系统为基础,构建覆盖“目标—编制—执行—评价”全流程的一体化智能平台,将零基预算编制逻辑、四级保障清单、支出标准库等核心要素全面嵌入系统,实现从目标生成到预算安排的自动化映射与校验。引入自然语言处理、预算仿真等技术,推动政策与预算自动关联、动态模拟与智能校验。整合市场价格、政府采购等外部数据源,建立支出标准动态更新机制,强化无标准项目的市场比价与成本监测能力。打通绩效数据与业务系统壁垒,实现指标自动采集与进度跟踪;设定偏差预警规则,推动绩效监控从事后评价向事中干预延伸。

(作者系县财政局党委书记、局长)

关于优化住房公积金制度的思考与建议

张恺荣

住房公积金制度作为我国住房保障体系的重要组成部分,在支持职工住房消费、促进住房建设方面发挥了重要作用。二十届三中全会以来,党中央对全面深化改革、推进中国式现代化作出了新部署,对民生保障制度提出了更高要求,2025年中央城市工作会议的召开,为住房公积金制度转型指明了方向。作为服务国家新型城镇化战略的重要民生保障工具,如何固本拓新、增量提质、变中求进,进一步激活制度内生动力,从而实现由单一“购房资金池”向“城市高质量发展助推器”升级,是公积金管理部门亟待探索和实践的重要任务。

一、现状与问题分析

当前经济社会发展进入新阶段,住房公积金在缴存扩面、政策应用、资金效能、管理执行等各方面正逐步发展规范,同时与经济发展、企业经营、就业形势、政策调控、房地产市场等多种因素的关联性、依存度更加凸显,扩面难度加大、资金效率不足、矛盾纠纷增多,各种问题开始浮出水面,顶层设计与基层实践之间的差距日益显现。

一是制度扩面拓展难度逐步增加。群体覆盖不均。乡镇街道、机关事业单位、国企等体制内单位已实现全员缴存,非公企业、小微企业以及灵活就业人员等群体缴存率较低,新增群体拓展有难度。基础比例较高。新昌县上市企业、大企业在非公企业中的占比较多,该类企业在前期公积金扩面推进过程中已相对建缴规范,缴存的基础比例较高。缴存意愿不强。对于企业来说,缴纳公积金意味着需要承担额外的经济成本和管理负担,特别是一些小微企业利润空间小、经营压力大、管理能力弱,因此为节省开支选择不缴公积金;部分企业对公

积金制度的认知不足,认为公积金属于非强制缴纳税目。

二是政策灵活性与使用效率有待提高。提取范围受限。目前公积金提取范围主要集中在购房、建房、租房、还贷等情形,对教育、医疗等民生需求覆盖不足,如重大疾病允许提取公积金但对病种的限制比较严格。功能延续不够。对于支付首付款、申请贷款等住房保障的前序性阶段支持力度比较大,但是针对和住房息息相关的后序性阶段,比如装修、旧房翻新等,尚未列入提取情形,保障功能延续性不足。地域壁垒显著。公积金管理以地方为中心,异地办理手续繁琐、限制条件多。如省外非户籍地、非缴存地购房、偿还贷款的,无法提取公积金;跨省业务线上提交后如需补充资料无法当场获悉,须提取人二次提供、窗口二次上传,过程重复且耗时长。

三是管理与执行存在多重阻碍。企业违法成本低。虽然《住房公积金管理条例》明确规定企业需为职工缴存公积金,但实际执行中存在监管空白,通常企业不缴少缴公积金只需补缴即可,不涉及补偿、赔偿、罚款等,处罚力度轻,违法成本低。职工维权意识弱。原因主要集中在:不了解住房公积金政策,不清楚企业有为全体职工缴纳公积金的法定义务;部分职工更倾向现金工资而非长期住房储蓄;因担心失业或其他原因选择对单位不缴纳公积金的行为保持沉默。

二、经验做法

针对制度发展的新趋向、新问题,在做好盘活存量、激活增量的必经课题之外,充分发挥合作金融机构优势,借力打力,变“单一作战”为“抱团取暖”。截至2025年9月底,新昌县累计实缴人数78768人;制度扩面覆盖率64.91%,排名

全市分中心第一。

一是“金银保”推动扩面建缴。加强制度激励,常态化开展“金·银”扩面建缴座谈交流与业务分析,完善激励制度,提高指标比重,同时将银行派驻人员日常管理评价、工作状态等因素纳入管理评价体系,有效提升银行扩面积极性。发挥金融优势,创新打造“节金助企”服务品牌,针对中小微企业融资难题,深度挖掘企业公积金建缴信息价值,与多家商业银行达成“金助企贷”合作,通过银行给予长期稳定公积金贷款企业贷款优惠,吸引企业合规建缴。拓宽宣传渠道,积极开展“五进”专题宣传、房博会实地宣传等,创新线上宣传形式,塑造卡通形象代言人,联络各级新闻媒体加强信息报道,构建全方位、多层次、立体化的宣传格局。

二是“能取尽取”激活资金效率。拓展政策适用范围,支持提取公积金用于支付物业费、首付款、加装电梯等必要性住房消费支出,支持提取公积金用于直接支付新建商品房、二手房首付款,改“提取报销”为“账户直付”,省去购房职工自筹资金环节。今年试点推出住房公积金“兜底”服务模式,进一步保障困难业务“能办尽办”,涉及资金约370万元。探索辅助性政策支持,突破公积金只用于住房的单一功能局限,积极构建涵盖“住房+助医+助困”等多重保障功能的资金储蓄新格局,将重大疾病、突发事件、家庭困难等情形列入保障范围,允许每年进行提取。开展“让金回家”专题行动,集中开展长期封存公积金账户批量清理行动,通过联动原缴存单位以及社保、公安等部门,运用数据共享、核查比对等方式,帮助缴存职工激活沉睡资金6800余万元,进一步释放资金活力。

三是“严宽并济”保障制度执行。建立预警机制。企业建缴意识薄弱,为长远发展埋下隐患。制定出台公积金建缴三级预警机制,依托公积金托收系统和银行数据比对,每月开展大排查大整改,对存在不合规建缴提示的企业进行重点突破,及时指导完成三方协议签订、资金定时存放等。严格执法流程。针对排查出的应建未建、应缴未缴单位,发送温馨提示函、建缴催告告知书,开展宣传教育、调查取证等;针对利用虚假材料骗取公积金等骗编骗贷行为,建立健全联动协同机制,联合公安、建设等部门共同打击处理,限制使用公积金,形成警示震慑效果。发挥调解作用。当好柔性执法“调解员”,针对涉企欠缴公积金纠纷,联合司法、综合执法、工会、律所等相关单位组建矛盾纠纷调解委员会,通过参与部门的资源整合、优势互补、经验互鉴、协商联动,为企业和职工量身定制补缴方案,有效化解各类矛盾纠纷。

三、思考和建议

从当前公积金缴存政策落实推进的现状来看,公积金管理条例规定与企业公积金缴存未建缴机制、未足额缴存的现状差距仍比较大,此外房地产市场形势回落、中小微企业经营压力大、建缴意愿不强等大环境因素,也影响了住房公积金制度的进一步发展,要在坚守住房保障这一根本属性的基础上,盘活沉淀资金,拓展功能边界、提升资金效能,通过多维度的改革创新构建高效运行机制。

(一)推动功能定位从“单一住房储蓄”向“综合民生储备”转型。

有序拓宽使用渠道,在坚持住房保障核心功能前提下,积极拓展制度外延,探索弹性支取机

制。分级分类拓展使用场景,设立“基础住房+民生用途”双通道,保留购房、租房、还贷等基础通道,考虑装修、旧房改造、适老化改造提取公积金的合理性和可操作性,同时加开民生通道,探索用公积金资金池解决医疗、教育、养老等多方面问题,允许民生通道有限度提取。深化租购并举的住房制度,进一步推进“公积金租金直付”,降低新市民居住成本压力。要更加注重防范资金套利滥用,建立信用积分制度,通过不动产登记系统核验实际住房持有量,将备案租房记录同步纳入征信评价,构建全面的“居住信用体系”。

(二)推动空间维度从“属地管理”向“一网通办”升级。

打破属地桎梏,通过信息协同、业务联办等方式不断缩小异地购房、偿还贷款提取限制,以满足更多缴存职工的异地购房需求,减轻购房压力,发挥住房公积金制度的便民性和普惠性。加强异地提取风险防控机制,依托区块链技术创新资金流向追踪系统,实现从申请审批到资金划拨的全流程监管,推进部门间数据共享互认,由数据管理部门牵头,与公安、民政等部门建立数据核查机制,积极对接融入全国公积金服务平台,确保住房提取行为真实。进一步提升跨省通办业务协同效率,实现不动产登记、税务、征信等数据“一键获取”,支持异地购房、还贷“一网通办”“一键办结”。

(三)推动资金运作实现保值增值与民生福利同发展。

在确保资金安全的前提下,创新资金运用模式,积极争取更灵活的资金存储和运营政策,完善多元化投资渠道,提升保值增值能力。探索优化存款结构,增加国债、货币基金等投资方式作

为存款比例稳健基石,试点投资地方债、稳健基金等分享市场红利,提升资金综合收益率。建立收益分配机制,考虑将部分收益反哺缴存职工,对账户余额按一定比例配比分别纳入补充保障房基金和个人账户复利,提升制度吸引力和缴存者参与积极性。增加动态公积金利率定价机制,贷款端实施“公积金基准利率+政策性加减点”,增加存款端“多年期定存基准+浮动补贴”,对公积金账户多年未提取、调出的缴存客户,通过浮动补贴形式适当提高存款利息,让公积金成为稳定、优质的投资形式之一。

(四)推动执法管理实现职工权益保障与企业可持续发展相平衡。

构建“预防—调解—执法—救济”全链条治理体系。加强政策宣传与合规引导,广泛宣传《住房公积金管理条例》《浙江省住房公积金条例》等现行政策法规,明确单位建缴期限、计算方式、处罚力度等内容,以及职工救济维权渠道。针对人力资源、管理水平不高的中小微企业开展专项培训,强调不缴、少缴行为的法律风险,推动企业主动合规缴存;针对经营困难企业允许分期补缴欠款,减轻一次性资金压力;针对维权职工加强证据收集指导,对调解无果的案件,引导通过仲裁或诉讼维权。加强执法与监督,协同法院、监察部门等对拒不整改的果断采取强制措施,注重监控用工密集企业,避免因大规模补缴引发经营危机。目前我市住房公积金缴存事项尚未纳入劳动合同示范文本,建议尽快落实,同时将公积金缴存纳入劳动保障监察范围,确保企业全员参保,从源头减少纠纷。

(作者系绍兴市住房公积金管理中心新昌分中心党组书记、主任)