



5月中旬，省人大常委会党组副书记、副主任张剑飞率部分省人大常委会组成人员和人大代表赴湘潭对部分重点项目进行视察。

零基预算改革

策划：本刊编辑部

执行：田必耀 王美华 蒋海洋 刘青霞

零基预算是指从“零”开始编制预算，在预算编制时不考虑以往预算安排基数，而结合实际情况和财力状况，对各项支出逐项审核后，按照事项轻重缓急核定支出的预算编制方法。当传统的增量预算编制模式日益显露出惯性依赖，影响资金使用效益，一场以“零基预算”为突破口的深刻变革势在必行。

党的二十届三中全会提出“深化零基预算改革”。而后，湖南省委十二届七次全会将零基预算改革列入省委第一批重点推进改革事项清单，一场关乎发展动能与民生福祉的改革在三湘大地铺展开来。

如何立足人大职能，推动零基预算从理念走向实践、从文件走向实效？省人大常委会依法履职，将零基预算改革监督作为2025年度重点工作，组织开展专题调研，将听取和审议政府专项工作报告列入常委会会议议程，推动修订《湖南省财政监督条例》，推动改革走深走实。省人大财经委、常委会预算工委紧盯重点环节，制定监督方案，为全省纵深推进改革提供了清晰的“导航图”；强化全过程监督，加强横向与纵向

联系形成监督工作合力，推动零基预算改革在全省范围内取得实效。

全省各级人大常委会在监督推动零基预算改革过程中也进行了一些探索与实践。湘潭市人大常委会巧用“望闻问切”监督“妙方”，精准施策，强化预算执行监督与绩效评价的刚性约束，跟踪督促整改，形成监督闭环。株洲市人大常委会依托预算审查联网监督平台，发挥财经专家智库和专业代表小组作用，以“算力”推进预算审查智能化、审查人员力量专业化、预算编制规范化，助推深化零基预算改革落实到位。桃源市人大常委会创新“一年预算、预算一年”的监督理念，统筹预算编制和专项资金管理，加强对预算绩效、重大项目、“同级审”的监督。

这些来自一线的探索，共同诠释了全省各级人大常委会以法治方式深化预算改革的决心与智慧，生动展现了零基预算改革如何让财政资金“精准滴灌”，如何回应最直接的民生关切，构成了我省零基预算改革极富活力的实践图谱。发

从“零”开始，管好人民的钱袋子

■ 向涛

省人大常委会周密部署，省人大财经委、常委会预算工委及时跟进，寓支持于监督之中，推动零基预算改革落地见效。

9月23日，省十四届人大常委会第十八次会议听取了省人民政府关于零基预算改革推进情况的报告。自党的二十届三中全会作出“深化零基预算改革”重大决策部署，省委十二届七次全会将零基预算改革列入省委第一批重点推进改革事项清单以来，省人大常委会将零基预算改革推进情况作为重点，寓支持于监督之中，推动改革走实走深。

我省深化改革势在必行

传统的预算编制方法，是在上一年预算拨款的基础上进行适度调整。而零基预算，则是一切从“零”开始，在编制预算时，不考虑往年的预算项目和收支水平，只从实际需要、财力状况出发，逐项审核各项支出的内容和数额。因此，零基预算改革并非简单地压减支出，而是优化支出结构，提升财政管理科学性、预算安排精准性、风险防控有效性，推动财政高质量发展。

近年来，我省财政运行压力偏大，亟需通过改革向支出要财力、向“存量”要“增量”，解决支出碎片化、零散化，分配不优、重点不突出等问题，提高资金使用效益，确保宝贵的财政资金用在“刀刃”上。

全省改革推进成效显著

为在全省范围内稳妥推进零基预算改革，2023年，我省率先在省级层面启动改革，大力优化支出结构、提高财政资金使用效益。与此同时，部分市州及县（市、区）也积极谋划，对零基预算改革进行了探索。2024年11月，省人民政府出台关于全面深化零基预算改革的指导意见，明确在省市县三级全面推进零基预算改革，全面覆盖各类财政资金，并对改革预算编制方式、加强财政资源统筹、深化配套制度改革、严格规范预算管理 etc 4项重点任务作出具体部署。

近一年来，全省改革推进成效显著。截至目前，全省累计清理收回非重点非刚性资金515亿元，整合压减专项资金数量超800项，取消低效无效支出政策超1000项，停缓调撤政府投资项目节支近200亿元，精简人员近6000人。我省改革经验向全国推广。

基数破除怎么样？政府预算基数方面，省级全面清理300项重大支出项目，累计收回非重点非刚性支

出167亿元，腾出财力保重点、办大事，市县同步推进，累计清理收回资金348亿元。部门预算基数方面，严格按“五级优先序”编制预算，将破基数压力传导到相关部门，压缩自由裁量权，破解资金散小低效的分配顽疾。转移支付基数方面，打破长期以来的“基数与增长”分配方式，将财力性转移支付中基数分配资金比重由改革前的77.3%降至2025年的30%。

资金统筹怎么样？严控专项资金项目数量，持续提高资金使用集中度，2025年省级专项资金数量由42项减少至33项，压减五分之一，市县也压减各类专项资金813项。以跨部门资金统筹推动工作统筹，有力改变以往各部门单打独斗、各自为政的做法，同时，将上级转移支付与同领域本级专项资金统筹安排，合力支持事业发展。将各类单位资金全部纳入预算管理，建立定期清理机制，加大推进力度，累计盘活沉淀资金143亿元。

制度建设怎么样？构建长效机制，将改革实践中形成的好经验、好做法规范化、标准化、制度化。制定并印发《省级财政支出标准体系建设工作方案》，加快支出标准体系建设；推动投资评审向预算评审转型，全面退出建设项目结算、决算评审；聚焦重点领域和重大资金开展绩效评价，将绩效管理嵌入预算编制、执行、监督全过程；完善政府采购制度，加强政府采购领域监管，推动关停退出电子卖场。

审查监督及时有效

零基预算改革是党中央和省明确的重点推进改革事项。省人大常委会周密部署，省人大财经委、常委会预算工委及时跟进，坚持法治思维、完善改革举措、持续跟踪监督，寓支持于监督之中，推动零基预算改革落地见效。

将零基预算改革监督列入省人大常委会2025年“一要点六计划”，组织常委会会议听取和审议省人民政府关于零基预算改革推进情况的报告。推动修订《湖南省财政监督条例》，明确县级以上人民政府财政部门应当建立和完善项目支出预算评审制度，推动投资评审机构退出建设项目结算、决算评审，全面向预算评审转型。梳理362部现行法律法规，将有经费相关规定的条款及时函告省政府及相关部门，共涉及208部法律法规



省人大常委会预算工委调研组在郴州市汝城县就零基预算改革推进情况开展调研。

摄影 / 朱 枫

和 255 条规定，要求在制定大事要事保障清单、编制预算草案时依法依规予以落实。

对照零基预算改革要求，通过人工审查与智能审查相结合的方式全面审查 2025 年预算草案，并重点对省人大教科文卫委和环资委联系的 11 个部门的预算草案进行了审查。其中，智能审查主要依托人大预算审查监督平台对预算草案“全面体检”，智能生成疑似问题清单及智能审查专报；人工审查主要通过预算审查联系代表和专家顾问组成的审查小组对预算草案“重点诊断”，对疑似问题进行核实，并重点审查党中央重大决策部署、省委工作要求和法律法规相关规定的落实情况。对于预算草案初步审查时发现的相关问题，省财政厅及有关部门及时研究处理，通过补充完善相关清单、厘清支出安排优先序、细化调整预算安排、强化部门单位资金统筹等举措完善预算草案，使得最终提交省人大会议审查的预算草案更加凸显“以零为基、以事定钱、以效促用”底色。

持续跟踪监督，推动改革举措落地落实。省人大财经委、常委会预算工委将零基预算改革推进情况作为 2025 年重点监督事项，第一时间制定跟踪监督方案并下发市县，明确“基数破没破、统筹好不好、清单准不准、标准有没有”四项监督重点，通过组织听取专项报告、开展监督调研、强化执行监督等多种方式，充分发挥代表作用，密切与相关省直部门和市县两级人大常委会在零基预算改革监督方面的工作联系，加强监督的贯通协同，形成监督工作合力，推动零基预算改革在全省范围内取得实效。

推动改革更好更实

9 月 25 日，省人大常委会组成人员分组审议了省

人民政府关于零基预算改革推进情况的报告。为更好掌握全省零基预算改革推进情况，省人大财经委、常委会预算工委深入开展调查研究，形成了省本级和市县两级零基预算改革推进情况的监督调研报告，并作为参阅资料提交了本次常委会会议。

“深化零基预算改革，是省委、省政府落实党的二十届三中全会精神，在我省推出的第一批重点改革，实践证明这是一项成功的改革。”省人大常委会委员蒋祖烜谈到。“零基预算改革难度大、矛盾大，通过这一年的改革，能够取得这么好的效果很不容易。”欧阳恩山委员如是说。

在审议中，省人大常委会组成人员也提出了全省零基预算改革推进过程中存在的一些问题，如有的地方和单位重视程度还不够、对改革政策举措的理解不够准确、部分地区改革举措的执行有所偏差、改革基础还不牢等。针对这些问题，常委会组成人员积极出谋划策。徐克勤委员建议，要让改革举措更接地气，保障部门和基层对零基预算改革的知情权和参与权，更好调动部门和基层的积极性。邹文辉委员则表示，要正确推进零基预算改革，一方面要根据省委、省政府部署安排，深入改革，集中资金办大事；另一方面对于涉及基本公共服务均等化和法律法规明确的经费相关要求，也要切实做好保障，不能“一刀切”。

在各个分组审议现场，省财政厅均安排了负责同志参加并回应相关提问。省财政厅相关负责同志表示，常委会组成人员的审议意见对更好推进零基预算改革帮助很大，将认真梳理总结常委会组成人员提出的问题和意见建议，以切实举措推动零基预算改革走实走深，相关研究处理情况将按要求及时向省人大常委会报告。■

湘潭市：“望闻问切”， 开出零基预算改革“妙方”

■ 王超利 胡聪毅

巧用“望闻问切”四招，精准施策，持续推动零基预算改革落地落实。

党的二十大和二十届三中全会发出“深化零基预算改革”的强音，为财政预算管理体制改革锚定新方向。零基预算改革，以“零”为基，打破传统基数加增长的桎梏，对提升财政资金效能、优化资源配置意义非凡。湘潭市人大常委会认真贯彻党中央的决策部署和省委工作要求，巧用监督“妙方”，精准施策，助力零基预算改革在湘潭落地见效。



湘潭市人大常委会副主任蒋立军带队在百亩湖公园实地调研园林维护项目推进情况。

摄影 / 罗兰

“望”势而动，谋篇布局明方向

自2022年起，湘潭便在零基预算改革领域“先行先试”，连续3年推出“财政改革十条”。2024年，市委明确将零基预算改革作为头号改革任务，督促政府出台关于全面深化零基预算改革十条措施，进一步明确改革方向和路径。

为更好地推动改革走深走实，市人大常委会顺应改革大势，迅速行动：一方面，组织部分常委会委员、财经委委员以及财经专业代表小组代表深入学习零基预算改革文件，提升专业素养，确保监督工作靶向精准；另一方面，在全市人大财经工作会议上，精心部署零基预算改革推进情况调研任务，要求各县（市、区）及时、详实报送改革进展和人大监督情况，构建全市上下联动、协同推进的监督大格局。

“闻”声纳策，汇聚智慧促精准

市人大常委会主动作为。市人大财经委、常委会预算工委坚持在预算编制的“起跑点”发力，督促政府开展市级财政支出政策清理，进一步建立健全项目库管理机制。主动将人大预算联网平台中的预算审查定量和定性审查点、科目编码反馈给市财政局，确保这

些审查内容有效嵌入2025年政府预算编制，从源头上为预算编制的规范化保驾护航。2025年预算审查期间，系统发出预警提示33条，修正预算偏差项目16个，节省财政资金近亿元。同时，还邀请财经专家对部分重点预算单位的部门预算及大事要事保障资金预算编制开展深度“体检”，通过“解剖麻雀”式分析，以点带面，精准查出资金安排中的“症结”，为财政部门优化预算安排提供有力依据，让财政资金每一分都花得恰到好处。

“问”计于实，靶向发力强审查

市人大常委会变“被动”为“主动”，将传统“坐等上门”审查方式转化为“主动问询”，在全市预算编制工作会议上，提出严格按“以零为基、以事定钱、以效促用”原则和“五个清单”要求全面编制预算。在编制阶段，市人大常委会预算工委与市财政局就预算编制原则、重点支出安排等关键问题深入研讨，运用穿透式调研实时追踪预算编制进度，督促财政业务科室履职尽责，严把部门预算和大事要事保障资金预算编制审核

株洲市：以“算力”赋能“脑力”，护航零基预算改革

■ 宋慧玲

依托预算审查联网监督平台，以预算审查智能化、审查人员力量专业化、预算编制规范化，助推深化零基预算改革落实到位。

深化零基预算改革，是党中央作出的重大决策部署。2024年以来，株洲市人大常委会依托预算审查联网监督平台，发挥财经专家智库和专业代表小组作用，以“算力”赋能“脑力”，强化预算审查监督，助推深化零基预算改革。

强“算力”，实现预算审查智能化

株洲市人大常委会加强系统谋划，成立预算联网审

查监督平台建设推进领导小组，由市人大常委会主任坐镇指挥，多次召开专题会议，从顶层设计上整体谋划、研究部署零基预算改革工作。市人大常委会主任会议专题研究平台应用和功能创新，把联网平台建设纳入市人大常委会机关“智慧人大”系统工程。

市人大常委会建立预算联网监督协调会议机制，定期召开会议，协调解决系统日常维护、数据采集、预警处理等问题，确保系统正常运行。按照省人大常委会平

关，确保预算编制既科学合理又贴合实际需求，督促财政部门制定收入、政策、账户“三张清单”，加强收入统揽及账户统管统辖，推动清理34家公益二类等游离预算管理之外的单位收支及账户情况，清理部门财政账户8个，收回2024年结余结转资金1.11亿元。对于国家、省市重大决策部署，强化同领域、跨部门、跨层级资金整合，实现集中力量办大事。

市人大常委会改“不一”为“统一”，做好“重点问”。组建部门预算编制审查组，挑选项目资金较多的19家单位，按照零基预算改革要求，与资金主管单位和市财政局资金对应科室一起商定审查方案，梳理出13类17个疑点问题，形成初步审查意见，督促市财政局及相关部门单位据此合理调整预算草案。针对超预算支出、基本支出挤占项目支出、不同单位同类支出口径和标准不一等突出问题，明确提出完善支出标准化建设要求，强调将支出标准作为预算编制和审核的根本依据。目前，全市已确定首批支出标准体系建设目录，其中基本支出标准111项，项目支出标准34项，市级通用资产配置标准24项，为零基预算改革深入推进筑牢坚实基础。

市人大常委会坚持“盯紧问”，做好“详细审”。强化对政策和项目的精准监督，督促市财政局健全大事要事保障资金项目库，全面清理现有政策并重新报审，组织市财政局对水利、应急、环卫等重点领域资金开展事前绩效评估，对城市园林维护资金进行成本核算分析，

严格考量资金安排的必要性与合理性。对评估结果欠佳和政策依据不充分的项目，在提交市人大常委会的大事要事保障资金细化预算方案审查报告中直接审减，不予安排，切实提升资金使用效益。同时，推动市财政局出台制度，加强对虚报预算行为的监督，通过通报、重点监控等手段，督促各预算单位精准编制预算，确保财政资金用到刀刃上。

“切”中要害，协同联动聚合力

对照政府零基预算改革十条措施，市人大常委会预算工委开展专题调研，重点聚焦零基预算的“三大基数”是否破除、“四项统筹”是否到位、“五张清单”是否精准、“六大标准”是否健全等核心问题，选取项目预算较多的部门或单位，组织人大代表和预算审查专家对其进行实地走访，全面摸排改革推进中的问题，督促相关部门单位整改落实，推动零基预算改革向纵深发展。为了持续提升财政管理水平与资金使用效益，市人大常委会支持审计部门将零基预算改革落实情况纳入财政“同级审”重点内容，聚焦重大政策落实、重点项目资金使用效益、预算绩效管理等方面问题组织开展专项审计。针对审计查出问题，市人大常委会跟踪督促整改，形成监督闭环，确保零基预算改革各项政策落地生根。

通过“望闻问切”，湘潭市人大常委会创新监督方式，持续推动零基预算改革落地落实，为湘潭经济社会高质量发展贡献人大力量。**发**



株洲市人大常委会调研组在天元区听取城区微亮化民生工程的预算编制意见。

台建设要求，提前实现省市县三级纵向贯通，与市财政、国资、审计、税务、资规部门实现时点联通，与财政预算管理一体化系统实现实时联通。

以零基预算监督需要为基础，市人大常委会与省人大常委会同步建立零基预算“看、审、督”三大工作台，推进联网平台迭代升级，定期推出智能监督专报。探索建立绩效评价标准体系，拓展预算绩效监督特色模块功能，制定了市财政局履行预算绩效管理职责监督指标体系（试行），围绕财政部门在预算绩效管理事前、事中、事后需履行的职责设置4个一级指标、13个二级指标，确保预算绩效监督更加精准有效。

强“脑力”，做到人员力量专业化

围绕选优配强业务专家，市人大常委会建立健全人大财经预算审查专家库制度，从高校、社会机构中邀请财经方面专业技术人才，打造专业型、学习型财经预算审查智库，不断提高人大预算审查监督质量。特别是针对零基预算改革，建立由专业人才、兼职委员、专业代表共9人组成的零基预算改革专家审查组，全程参与审查监督工作。同时，组织专家认真学习健全预算制度、强化人大预算决算审查监督相关要求，《深化零基预算改革工作指南》以及现行有关法律法规等的要求，全面解读零基预算的改革要点和创新亮点，确保领会改革意图、把准改革方向。

在预算编制前，市人大常委会组织专家审查组会同市财政部门相关人员赴政府有关部门和县市区进行调研，听取各方对零基预算编制的意见，注重摸实情、找问题。在预算编制中，做到提前介入，主动上门听取市财政部门关于预算编制的情况汇报，并运用前期

调研成果，共同确定“以收定支、以事定钱”的原则，指导市财政部门起草关于深化零基预算改革的方案。

强“效力”，确保预算编制规范化

市人大常委会创新建立联合会审机制。在2025年预算编制财政审核阶段，派出专家审查组到市财政局开展联合会审，用一周的时间进行集中攻坚，完成零基预算“以事定钱”的初步审查，做到“三保”资金精准测算到人头、到事项、到具体科目，政府法定债务还本付息精准测算到时间节点、到具体债项，大事要事经费精细测算到人数、标准、价格等细节。通过联合会审优化非刚性、低效无效资金合计16.76亿元。

市人大常委会利用数据开展集中审查。利用预算联网监督平台导入208部法律法规、255项法条，通过人工智能抓取预算草案关键字段并与法律条文自动匹配，实现合规性前置审查，同时提供数据分析，全程服务专家审查组集中审查工作。专家审查组综合利用平台数据，提出改进和完善预算编制的意见建议，及时向市财政部门交办初审意见10条，推动修改完善预算草案。

市人大常委会建设了预算联网审查监督平台移动端，开通手机App服务，用云端、线下双轨并行审查模式，为代表提供预算读本以及草案有关数据的查询分析和意见提交等一系列“云服务”。同时，线下通报前期初审情况，引导与会代表重点审查预算草案是否完整、细化、规范，项目支出预算安排是否科学合理、依据充分，是否符合零基预算改革目标等。在2024年市人大会议期间，市人大财经委通过移动端收集代表意见建议11条，并及时交由市财政部门处理并反馈，进一步提高了人民代表大会预算审查监督质量。■

桃源县：念好“五字诀”，推进零基预算改革走深走实

■ 江志晖



桃源县人大常委会调研组到县财政局调研全面深化零基预算改革情况。
摄影 / 王楷瀚

深化零基预算改革是党的二十届三中全会作出的重大部署。桃源县人大常委会紧跟部署，坚持念好破、统、强、节、问“五字诀”，健全预算管理制度，推动零基预算改革走深走实，让每一分财政资金都用在刀刃上、花在紧要处。

念好“破”字诀，创新一大理念破局。县人大常委会创新“一年预算、预算一年”的监督理念，把推进零基预算作为加强预算审查监督的着力点，明确要求政府向人大报告预算编制、预算执行及预算绩效管理情况时一并报告零基预算改革推进情况。成立人大监督、政府牵头、财政具体负责、预算单位参与的零基预算改革工作领导小组，建立改革工作协调机制，全面打破预算安排和资金分配“基数”，推动所有预算单位以“零”为起点编制预算。在监督2025年预算编制工作时，桃源县坚持“压减总量、调整结构”原则优化预算安排，清理到期政策9项、整合碎片化项目117个。

念好“统”字诀，坚持两种方式统筹。一方面，统筹编制“四本预算”。县人大常委会推行合并编制一般公共预算、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”，依规提高政府性基金预算、国有资本经营预算调入一般公共预算的比例。另一方面，统筹管理专项资金。对专项资金实行全方位实质性整合，切实发挥财政资源配置的集聚效应。今年已统筹农口上级专项资金用于粮食生产达4000万元，统筹上级各类资金用于抗灾补损、灾后重建达8000多万元。

念好“强”字诀，实行三项举措强基。县人大常委

会强化预算绩效管理监督。推行预算单位预算绩效管理全覆盖，人大常委会每年选取3~4个单位和6~8个项目开展重点绩效评价，进行全过程监督。强化重大项目监督，每年年初听取和审议政府投资计划，对政府投资项目严格把关，凡无资金来源的项目一律不列入计划，从源头上控制无预算和超预算支出。强化“同级审”监督，通过听取和审议县本级财政预算执行和其他财政收支审计工作报告，对审计工作报告指出问题整改情况进行跟踪监督，有力督促问题整改。

念好“节”字诀，严控四个阀门节流。严格节制人员支出，严格执行机构编制管理规定，确保财政供养人员“只减不增”。加强编外人员清理规范，今年已清退81人。刚性节省公用支出，严格落实“过紧日子”要求，推动全县一般性支出预算压缩10%。节流保障民生支出。2025年全县清理优化一般专项项目85个，调整分配2610万元，重点保障民生实事支出。合理调节项目支出，突出保障重点，将有限的财政资金重点用于“三保”支出。对政策到期、绩效不高、非急需非刚性的项目进行大幅压减和清理整合，2025年全县共压减支出7795万元。

念好“问”字诀，健全五项机制问效。建立预算审查联络机制，充实预算审查工作力量，不定期组织5名财经专家、22名预算审查联系代表、人大各专门委员会成员等参与预算审查监督，构建“绩效导向、全程可控、协同监督”模式，推动预算审查监督从“粗放”向“精准”转变。建立预算绩效监督机制，建立“人大牵头、财政主导、部门配合、中介和群众参与”的预算绩效监督工作机制，实行“事前评估—事中监控—事后评价”监督闭环。2024年通过预算绩效监督，优化低效资金7718万元。建立审计整改长效机制，建立人大、审计贯通协同机制，督促政府出台《桃源县审计整改实施办法》，推动政府及其部门依法接受人大监督，落实整改责任。建立预算联网监督机制。对零基预算编制及执行数据进行实时查询和预警，对系统发现的问题交财政部门核查整改，实现对财政资金的“穿透式”监管。建立部门监督联动机制，加强与纪检监察、巡察、审计等部门的贯通协同，联合审计、巡察部门开展对重大支出政策、重点项目资金的重点监督7次，“制度管钱、绩效导向”目标基本实现。■