

深化零基预算改革的实践探索研究

郝冬冬 李恒

哈尔滨工业大学计划财务处

DOI:10.12238/ej.v8i10.3012

[摘要] 本文聚焦零基预算在高校领域的深化改革实践,通过理论分析与案例研究相结合的方法,系统探讨了高校零基预算改革的动因、实施路径、成效评估及深化方向。研究表明,零基预算通过打破“基数+增长”的传统模式,以零为起点重构预算分配体系,在提升资金执行效率、优化资源配置方面成效显著。然而,改革仍面临院校两级事权财权不统一、绩效评价机制不健全、信息化支撑不足等问题。未来需通过构建“零基预算+绩效管理+全面预算”三位一体的管理体系、推进财务数字化转型、强化制度保障等措施,实现预算管理从“投入控制”向“效能提升”的根本转变,为高校高质量发展提供财务保障。

[关键词] 零基预算; 高校财务管理; 预算绩效管理; 资源配置; 预算改革

中图分类号: F530.68 **文献标识码:** A

Research on the Practical Exploration of Deepening Zero-Based Budget Reform

Dongdong Hao Heng Li

Planning and Finance Office of Harbin Institute of Technology

[Abstract] This paper focuses on the deepening reform and practice of zero-based budgeting (ZBB) in the context of higher education institutions. Through a combination of theoretical analysis and case studies, it systematically explores the motivations, implementation pathways, effectiveness evaluation, and future directions of ZBB reform in universities. Research indicates that by breaking away from the traditional "base + growth" model and reconstructing the budget allocation system from a zero base, ZBB has significantly improved fund execution efficiency and optimized resource allocation. However, challenges remain, such as the misalignment of administrative and financial responsibilities between universities and their subordinate departments, underdeveloped performance evaluation mechanisms, and insufficient IT support. Moving forward, it is necessary to establish a tripartite management system integrating "ZBB+performance management+comprehensive budgeting," promote digital transformation in financial management, and strengthen institutional safeguards. These measures will facilitate a fundamental shift in budget management from "input control" to "efficiency enhancement," thereby providing financial support for the high-quality development of higher education institutions.

[Key words] Zero-based budgeting; University financial management; Budget performance management; Resource allocation; Budget reform

引言

随着我国经济发展进入新常态,财政性教育经费投入增速放缓,高校经费管理进入了“后4%时代”。尽管多渠道筹资格局已形成,但财政补助收入仍占高校总收入44%以上(若计入其他政府来源资金,比例更高),高校对财政资金的依存度居高不下。本研究基于政策文件和高校实践案例,结合定量分析与质性研究,旨在解决三个关键问题:一是高校零基预算改革的实践模式与创新点;二是改革成效与瓶颈的实证评估;三是深化改革的

系统路径。研究数据来源于多所高校公开文件、学术研究成果及最新改革动态(如江西财经大学2025年深化零基预算改革会议),力求为高校预算管理现代化提供理论参考和实践指南。

1 高校零基预算改革的理论框架与动因

1.1 零基预算的内涵与特征

零基预算是区别于传统增量预算的一种现代预算编制方法,其概念可追溯至20世纪60年代的美国企业界,后逐渐引入公共部门。根据浙江省高校实践研究的定义,零基预算是指“预算编

制打破对传统预算模式下对‘基数’的依赖,以零为起点,从实际需要出发,全面分析预算期经济活动的合理性和各项支出标准,在综合平衡的基础上统筹安排预算资金”。

表1 传统预算与零基预算模式对比

维度	传统“基数+增长”模式	零基预算模式
编制起点	上年实际支出基数	零基点
决策依据	历史支出惯性	当期实际需求与绩效目标
调整弹性	固化僵化,只增不减	能增能减,有保有压
关注焦点	投入规模	产出效能
执行导向	控制支出不超预算	优化资源配置效率

1.2理论支撑体系

高校零基预算改革的推进,植根于多重理论基础的交叉支撑:

1.2.1委托代理理论:高校作为政府与社会公众的代理人,在资源配置中存在信息不对称和激励不相容问题。零基预算通过重构预算决策流程,强化项目论证与绩效约束,可减少代理人的道德风险和逆向选择。

1.2.2新公共管理理论:强调将市场竞争机制和绩效导向引入公共部门。零基预算契合“以结果为导向”的管理理念,推动高校从“重投入”向“重产出”转变。广东某高校实践显示,绩效预算管理使资金分配与工作目标捆绑,有效解决了“干多干少、干好干坏一个样”的痼疾。

1.2.3资源依赖理论:高校为维持组织存续需持续获取外部资源。在财政约束收紧背景下,零基预算通过优化内部资源配置效率,增强对外部环境变化的适应能力。如湖北省高校面对财政压力,通过零基预算整合沉淀资金,缓解了“钱等项目”与“项目等钱”并存的困境。

1.3改革的现实驱动因素

高校推行零基预算并非单纯政策响应,而是多重现实压力下的主动求变:

1.3.1财政供给压力剧增:2018年教育部直属高校财政补助收入占比超44%,加之人力成本与大型设备投入刚性增长,高校收支平衡难度加大。浙江省在2020年启动高校零基预算改革,直接动因正是“有效缓解财政的供给压力”。

1.3.2资金沉淀问题突出:传统预算模式下,高校一方面可用财力不足,另一方面大量资金闲置。A大学改革前校级预算执行率不足26%,意味着近四分之三资金未能有效投入使用。零基预算通过项目库动态管理和跨年度规划,可激活沉淀资金。

1.3.3绩效管理政策倒逼:新《预算法》《国务院关于进一

步深化预算管理制度改革的意见》等政策要求全面实施预算绩效管理。江西财经大学在2025年改革会议中明确将“预算安排与绩效评价结果挂钩”作为核心原则,体现政策刚性约束。

2 高校零基预算改革的实施路径

2.1渐进式改革路径

高校零基预算改革多采用渐进式推进策略,从局部试点到全面铺开,形成各具特色的实践模式:

2.1.1浙江模式:制度先行的系统重构。浙江省自2020年起在全省高校推行零基预算改革,聚焦“四个体系”建设:目标体系:明确“消除基数、细化预算、建立标准、强化统筹”等七大原则;指标体系:分三步建立支出标准——先参照公益一类单位通用标准,再结合高校实际调整,最后对特色专项制定部门定额。

2.1.2广东经验:绩效挂钩的激励机制。广东某高校创新性构建“三级预算管理”模式:学校层面:党委为决策机构,财务处编制草案并监督执行;归口部门:组织项目实施,开展绩效评价(如教务处对教学专项评估);二级学院:自主细化预算方案,定期公开执行情况。在“创新强校工程”中,该校将省级奖补资金与“年初-年中-年底”三阶段考评绑定:年初评估计划可行性,年中检查项目进展,年底考核目标达成度。考核结果直接决定下年度资金分配,使该校绩效排名跃居全省前列。

2.1.3部属高校创新:弹性预算与专家评审。西安电子科技大学采用“固定预算+弹性预算”双轨制:对经常性支出(如教学经费)采用“因素分配法”:以“单位定额×数量”计算总量(如按学生人数核拨本科教育经费,按物业面积分配保障经费);对新增专项引入专家评审机制,依据“是否属于学校重点工作、论证充分性、文本合理性”等四维度评分,择优资助。该方法兼顾了常规支出的稳定性与创新项目的竞争性。

2.2信息化赋能改革

面对零基预算庞大数据处理需求,高校加速推进财务数字化转型:预算一体化系统建设。中国教育会计学会2025年课题指南强调“基于预算一体化的高校财务治理体系创新”,要求打通项目库、资产库、支付系统数据壁垒。

3 改革成效、问题与成因分析

3.1改革成效评估

基于A大学CITS模型的实证研究显示,零基预算改革在关键领域取得积极进展:

3.1.1预算执行效率显著提升:改革后A大学机关部门年度执行率从28.3%跃升至76.4%,资金沉淀现象大幅改善。这一变化具有统计显著性($P < 0.01$),且对照组(学院)未出现同步变化,证实效果源于政策干预而非时间趋势。

3.1.2项目碎片化得到遏制:校级预算项目总数从改革前10,076个精简至6,768个,其中机关项目减少32%(3,488→2,361个)。项目整合释放了行政成本,使财力集中于重点领域,如浙江高校将分散的实验室建设资金整合为“学科平台专项”,单项目平均资助额增长3倍。

3.1.3 预算决策科学性增强: 专家评审与量化排序机制削弱了“话语权争夺”现象。西电新增项目淘汰率达35%, 而获资助项目的预期成果指标(如课程建设数、设备使用率)提升50%以上。

3.2 深层问题剖析

尽管成效显著, 改革仍面临多重瓶颈, 需辩证看待:

3.2.1 院校两级事权财权不统一: 高校学院作为办学主体, 常因财权不足难以统筹资源。A大学案例显示, 零基预算改革虽在机关成效显著, 但院系执行率仅从24.1%微升至30.5%。究其原因: 学科差异未被充分考虑(如理工科设备成本远高于文科); “校控院用”模式导致二级学院被动执行预算; 专项经费“打酱油的钱不能买醋”, 限制资金调剂。

3.2.2 绩效评价机制不健全: 尽管多地强调绩效挂钩, 但实施中存在三大短板: 指标粗放: 共性指标多、个性指标少, 如“师均科研经费”未区分学科特点; 结果软约束: 江西财大2025年会议仍强调“将绩效与预算安排挂钩”, 侧面反映该机制尚未实质落地; 缺乏动态监控: 广东某高校坦言“项目执行效率低, 十多年前项目仍长留账上”, 暴露事中管控缺口。

3.2.3 预算编制成本高昂: 零基预算要求年度归零论证, 工作量呈几何级增长; 浙江高校反馈: 缺乏专业人才队伍, 财务人员政策水平不足; 历史数据缺失: 支出标准制定缺乏依据, 如特殊设备维护费无历史参照; 部门博弈加剧: 各单位为争取资源过度包装项目, 某高校申报金额达可分配资金3倍。

表2 高校零基预算改革面临的主要困难及表现

问题类型	具体表现	案例佐证
管理体制	院校事权财权不匹配, 学院自主性不足	院系执行率仅30.5%, 远低于机关
绩效机制	评价指标粗放, 结果应用不足	绩效挂钩仍处于政策倡导阶段
技术瓶颈	编制工作量大, 专业人才缺乏	浙江高校称“无成功经验可借鉴”
支出惯性	执行进度前松后紧, 年底突击花钱	1-6月执行率无改善
数据基础	历史信息不完整, 标准制定困难	特殊业务支出缺乏历史数据

3.3 问题成因溯源

上述问题的产生, 源于高校特殊组织生态与制度环境的交织影响:

3.3.1 组织二元结构冲突: 高校兼具“科层行政体系”与“松散学术联合体”双重属性。零基预算强调的集中决策、标准量化与学术自治存在内在张力, 导致院系改革推进乏力。

3.3.2 改革单兵突进: 零基预算未与学科评估、职称评审等制度联动。如某高校推行绩效拨款但教师考核仍重论文数量,

导致经费使用与战略目标偏离。

3.3.3 制度变迁路径依赖: 长期“基数法”形成的利益格局难以打破。职能部门为维护既得利益, 抵制项目重组; 财务人员因熟悉旧模式, 对新技术学习动力不足。

4 结论与展望

本研究系统探讨了高校零基预算改革的实践路径与深化方向, 得出以下结论:

零基预算通过打破支出固化、重构分配逻辑, 在提升资金效率方面成效显著。实证数据显示, 改革可使预算执行率提升40个百分点以上(如A大学机关部门从28.3%至76.4%), 项目碎片化减少30%, 为高校优化资源配置提供了有效工具。改革仍面临院校权责失衡、绩效机制虚化、技术成本高昂等深层挑战。

展望未来, 深化零基预算改革既是高校应对财务压力的现实选择, 更是推进治理现代化的必然路径。唯有将技术赋能与制度创新相结合, 通过构建“零基预算+绩效管理+全面预算”三位一体的管理体系, 才能实现从“要钱难”到“花钱难”再到“花好钱”的跨越, 为高等教育高质量发展筑牢财务基石。

【参考文献】

- [1]岑美娣, 吴静. 浙江省高校零基预算实践的研究[J]. 绍兴文理学院学报, 2022.
- [2]翟志华. 加强高职院校财务管理的对策[J]. 山西财政税务专科学校学报, 2007, 9(3): 32-37.
- [3]金田, 陈晓宇. 高校零基预算改革政策效果评估——基于A大学的CITS模型研究[D]. 北京大学, 2022.
- [4]江西财经大学. 邓辉主持召开学校落实深化零基预算改革会议[N]. 江财新闻, 2025.
- [5]殷涛. “零基预算+绩效”模式下高校二级教学单位经费核拨机制探究[J]. 信阳师范学院学报(哲学社会科学版), 2018, 38(6): 52-55.
- [6]刘成云. 深化高等学校部门预算改革探析[J]. 湖北经济学院学报(人文社会科学版), 2012, 9(3): 76-77, 125.
- [7]金田, 陈晓宇. 高校零基预算改革政策效果评估——基于A大学的CITS模型研究[J]. 会计之友, 2022(3): 121-127.
- [8]汉江师范学院. 省财政厅来校调研驻堰高校可持续发展工作[N]. 汉师要闻, 2025.
- [9]中国教育会计学会. 2025年学术研究课题申报工作的通知[Z]. 2025.
- [10]李林婧. 新时期高校财务预算改革与绩效管理实践探索[J]. 中国产经, 2022(16): 138-140.

作者简介:

郝冬冬(1983--), 女, 汉族, 黑龙江省人, 哈尔滨工业大学计划财务处会计报销室副主任, 硕士研究生, 研究方向: 财务管理。

李恒(1986--), 女, 汉族, 辽宁省人, 哈尔滨工业大学计划财务处预决算管理办公室主任, 高级会计师, 硕士研究生, 研究方向: 财务管理。