

# 创新动能提升、零基预算管理和深化财税体制改革的逻辑与路径

李伟

(西安财经大学 经济学院,陕西 西安 710100)

**[摘要]** 传统财税体制所具有的央地事权与支出责任划分模糊、预算管理相对粗放等特征,导致其与发展新阶段所要求的创新驱动、质量优先、战略引领之间存在系统张力。“十五五”时期聚焦创新动能持续提升和国家发展战略,要求财税体制改革超越财税管理技术优化,升级为服务经济社会全局的战略性政策工具。由此,政府预算管理制度改革成为深化财税体制改革的关键方面,零基预算改革则成为牵引财税体制改革的重要抓手。这既以打破固化的预算编制方法论为切入点,也着力推动深层次的财政资金提质增效,坚持以问题和绩效为导向,使有限资金优先用在关键领域和重大问题解决上。对创新规律与财政资源配置规律进行系统性再调适的迫切需求塑造了财税体制改革的逻辑起点。这既是应对创新不确定性的内在要求、破解预算资源稀缺性的必然选择,也是契合创新活动的财政补偿机制,进而不断优化财税体制深层次改革的基本路径。为此,需要在治理理念、技术系统、政策执行与监督等多层面进行系统性调适,重构预算编制单元,对接国家创新体系架构;建立健全符合创新规律的分类评审机制;强化跨周期预算平衡与中期财政规划衔接;深化绩效管理融合,构建“预算-绩效”完整流程,推动预算信息标准化与公开化,促进协同创新。

**[关键词]** 财税体制改革;零基预算改革;创新发展战略;创新动能提升

**[中图分类号]** F817.12 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1008-7699(2026)01-0100-14

## 一、问题的提出

中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。提高公共财政资源分配的合理性、公平性,继而提升全要素使用率是破解当前矛盾的关键之一,核心在于提高政府治理效能,尤其是优化财政资源配置。结合我国目前财政资源使用情况来看,在“紧平衡”的新常态下,全国财政收入增长承压,亟待“健全预算制度,加强财政资源和预算统筹”<sup>①</sup>。问题根源则在于,财政资源的有限性、配置结构的路径依赖性以及政策工具的滞后性,弱化了政府回应社会需求的敏捷性与有效性,使其难以匹配动态情境。在更深层次上审视“回应性赤字”,其并非简单的行政效率问题,而是传统财税体制深层结构性矛盾在国家治理效能层面的具象化与集中呈现。即传统财税体制所遵循的“物本逻辑”,以及呈现出的以经济增长为核心特征导向的措施推进,在更强调全局统筹、以人为本、精准施策,以及针对性配置资源要素的高质量发展阶段,表现出一定的滞后性,且与新质生产力之间存在不匹配不适应问题。一方

**[收稿日期]** 2025-12-14

**[基金项目]** 陕西省教育厅 2021 年度科研计划项目(21JK0144)

**[作者简介]** 李伟(1974—),男,安徽阜阳人,西安财经大学经济学院教授、硕士生导师,博士。

① 崔惠玉、徐思维、梁丹:《“十五五”时期加强预算统筹的理论框架与实现路径》,《财政研究》2025年第11期,第42-56页。

面,财政收入的增长动能与高质量发展要求的税制结构优化之间存在调适压力,转移支付体系与区域协调发展的精准激励之间也面临匹配难题;另一方面,作为财政资源配置核心环节的政府预算,其编制与执行长期受“基数+增长”模式的深刻影响,加剧了支出结构固化、政策项目僵化、资金使用碎片化等问题。结果是,看似财政支出规模持续扩大,且政府资金在民生与科技等重点领域投入不断加码,实则却受限于资金使用低效、政策边际效应递减等情形,难以将财政实力转化为与之相匹配的战略实现能力与人民获得感,造成人民需求端高阶化多元化,与政府供给端结构僵化效能钝化之间的落差。深化财税体制改革是破解这一困境的根本出路。

当前,政府预算管理制度改革是深化财税体制改革的关键方面,零基预算改革则开始成为牵引财税体制改革的重要抓手,这也是学术界与实务界关注的焦点议题。党的十八大以来,我国现代预算制度建设步入快车道,相继出台系列制度措施。2021年《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》(国发〔2021〕5号)(以下简称《意见》)强调“加强重大决策部署财力保障。……增强对国家重大战略任务、国家发展规划的财力保障”,并提出“坚持量入为出原则,积极运用零基预算理念”。2024年,《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》(以下简称《决定》)再次提出“深化零基预算改革”;2025年,“零基预算改革”首次写入《政府工作报告》。零基预算得以重视的基本原因在于,与制度建设的快速推进相比,预算管理实践仍面临一些深层次的结构性问题,尤其是支出结构的固化问题难以根治,已成为制约财政资源配置效率提升的“顽疾”<sup>①</sup>。传统的“基数+增长”预算模式下,预算分配往往依赖于历史支出水平,而非着眼未来的政策优先级与绩效表现,导致了实践中“临时项目长期化,长期项目基数化”的普遍现象。针对特定问题所设立的临时性支出,在问题缓解后却因部门利益和路径依赖而得以延续,并逐渐固化为年度预算中难以削减的基数部分,直接影响了本应作为财政保障重点的长期性战略任务的资金安排,使得战略资金配置难以根据形势变化进行动态优化与规模调整。

尽管围绕零基预算展开的预算制度改革能为更深层次的财税体制改革提供强大动能,但其编制过程的复杂性、对信息数据的高要求及可能引发的政治阻力,也使其屡屡面临“形式大于实质”的质疑。<sup>②</sup>实际上,深化财税体制改革的挑战与难点远不止于技术层面的导入,更在于如何使零基预算这个发轫于西方环境的预算工具,适配中国式现代化建设,成为服务国家创新动能提升、保障重大战略任务落地的战略性、系统性财税变革举措。因此,本文立足“十五五”时期国家发展目标,从创新动能提升视角,以零基预算改革为着力点,融入国家创新发展战略,深入探讨财税体制改革的逻辑与路径,为提升人民福祉务实剖析当前财税制度变革的战略价值。本文的边际贡献在于:从创新战略融入视角,以零基预算改革为重塑资源配置的抓手,揭示深化财税体制改革的逻辑与财税制度变革路径,以期为推动政府预算改革实践迈向纵深、丰富中国财税管理理论,提供有价值的学理参考与政策启示。

## 二、以零基预算为切入点深化财税体制改革的指导思想与焦点折射

财税体制改革和人民福祉提升关系密切,是国家治理的基础和重要支柱,其改革方向必然深刻反映国家战略意图与时代发展要求。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》中明确指出,坚持人民至上,“促进社会公平正义,注重在发展中保障和改善民生,在满足民

<sup>①</sup> 张平、苟燕楠:《论零基预算的八个问题》,《求索》2025年第6期,第133-143页。

<sup>②</sup> 李红霞、陈伊宁、庄鹏:《绩效导向的零基预算改革:内在逻辑、现实困境与深化路径》,《当代财经》2026年第1期,第72-85页。

生需求中拓展发展空间”。就财政政策效应的积极发挥,要求“加强财政科学管理,加强财政资源和预算统筹”,并重点强调“深化零基预算改革,统一预算分配权,优化财政支出结构,加强预算绩效管理”。这充分表明,“十五五”时期深化财税体制改革的目标着力于“强化国家重大战略任务和基本民生财力保障”,预算制度的率先变革是其重要表征,以此推动财政资源从“规模扩张”转向“效能驱动”,从“被动保障”转向“主动塑造”。

首先,深化财税体制改革,摆脱对历史格局的惯性依赖,建立起一套能够敏锐洞察未来趋势、动态优化支出结构的现代预算管理制度。“十五五”时期,零基预算政府预算管理改革和深化财税体制改革的重要切入点。着力于“零”、瞄准财政资金使用效益的预算制度改革,坚持以问题和绩效为导向,将有限资金优先用在关键领域和重大问题的解决上。围绕国家现代化产业布局 and 加快战略性新兴产业未来产业发展要求,预算安排将优先保障基础研究、应用基础研究、关键核心技术攻关等具有强正外部性的创新活动,在财政资金配置上,将通过向绿色技术研发和生态环保创新倾斜,在服务“双碳”目标实现等方向上形成引领。<sup>①</sup>同时,通过零基预算优化区域间、城乡间、不同创新主体间的财政投入结构,促进创新资源的均衡配置,提高普惠性创新,避免数字鸿沟扩大,确保全民共享发展红利。

其次,深化财税体制改革的重点之一,是国家公共财政资源的分配与使用,从传统的、反映部门间资源的分配逻辑,彻底转向未来的、服务国家战略的治理逻辑。服务于创新动能培育和持续发展的基本目标,零基预算改革遵循战略聚焦原则和绩效导向原则,<sup>②</sup>通过改变“基数+增长”的传统预算模式,破解资金固化与长期沉淀顽疾,使预算资源真正实现集中力量办大事的效果,保障国家重大战略、重点领域和关键环节的投入,为战略性、先导性产业和创新项目提供灵活的、不受历史基数约束的财力保障。可将预算投入与产出紧密挂钩,使预算分配真正服务于政策目标和创新绩效的提升。

最后,遵循人民至上的基本理念,深化财税体制改革,进行一场“刀刃向内”的深度重构与效能革命,构建严格问责绩效结果的现代预算管理制度。零基预算改革关注透明度与问责性,这不单强调预算的公开性和规范性以及对资金使用主体的责任约束,还意在通过论证过程、决策依据和绩效结果的社会公开,确保创新资金用到实处、产生实效。同时,要加快零基预算机制建设,通过对所有支出进行周期性审核,及时发现和清理低效、无效支出,优化财政支出结构,确保财政资源的长期可持续利用,为持续增加创新投入腾出空间,维护财政健康。

因此,深化财税体制改革是增强人民群众获得感幸福感的具象化要求。以提升国家创新体系整体效能为重要阶段性目标,完善政府预算管理,解决创新发展需求与财税政策支持不协调的矛盾,其中折射出国家多重战略焦点。一是,以零基预算改革为切入点,财税体制深层次革新的关键,并非是现行机制缺陷的简单修补,而是从国家战略规划高度,以服务原创性颠覆性创新为重点内容,化解财政预算分配“路径依赖”与创新活动“不确定性”之间的矛盾,意在结合数字时代特征探索建立更具弹性、更能容忍失败的创新项目财税支持机制。二是,“十五五”时期,以零基预算改革为切入点,深化财税体制改革,难点并非证明财政预算“从零开始”的合理性与成本效应,而是遵循高质量可持续发展基本思想,化解部门利益“碎片化”与创新体系“系统性”之间的矛盾。通过强化顶

<sup>①</sup> 和立道、全诗涛、周佳媚:《健全现代预算制度与中国式现代化》,《经济与管理评论》2025年第6期,第74-83页。

<sup>②</sup> 崔惠玉、徐思维、楚文月:《深化零基预算改革与协同式预算管理创新研究》,《财政研究》2025年第1期,第26-38页。

层设计和跨部门协调,从国家创新体系整体效能出发,配置资源,彻底解决创新链条上的资金投入分散、重复、衔接不畅等问题,为创新动能构筑提供强有力的基本资金保障。三是,以零基预算改革为抓手,重点并非是“零基础”预算模式与“基数+增长”预算模式之间的优先级界定,而是在兼具灵活性与韧性的治理模式建设中,化解预算管理“合规性”优先与创新管理“效能性”优先之间的矛盾,需在强化财政预算约束的同时,探索实施更符合科研规律的经费管理方式,激发社会创新活力。

### 三、“十五五”时期以零基预算为抓手的财税体制改革与国家创新发展战略融入

零基预算并非新概念,但在全面推进中国式现代化的进程中其重要性不断被提及,直至 2024 年,党的二十届三中全会通过《决定》将其纳入国家治理体系和治理能力现代化的总体框架,标志着深化财税体制改革将优先“加强财政科学管理,加强财政资源和预算统筹”,重点关注预算分配权。作为财政预算改革重点的零基预算改革也由此被提升至战略高度。“十五五”期间,零基预算改革的全面推进和实践创新,绝非抽象的理论推演,而是国家治理现代化进程中对预算管理工具的战略重构与功能性激活,推动财税体制改革实践迈向纵深。虽然,未来以零基预算为指导的具体实践活动与效果尚不能考证,但一系列高层级、连续性的政策部署与制度安排,已经标志着零基预算开始从一种技术性预算方法,升级为服务中国式现代化全局的战略性政策工具。其作为深化财税体制改革的具象化表征和实践创新,也直观反映了财税体制改革的创新战略融入,主要体现在以下三个维度,如图 1 所示。

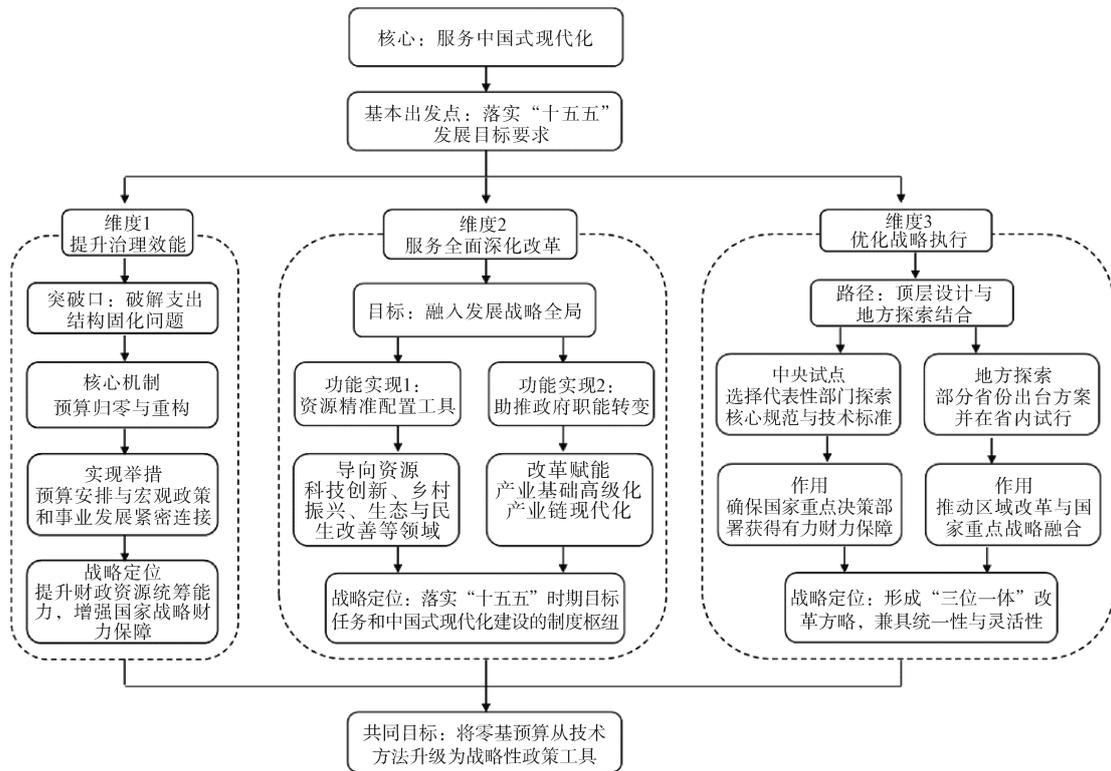


图 1 “十五五”时期以零基预算为抓手财税体制改革融入国家创新发展战略的基本逻辑

#### (一)以破解支出结构固化为突破口,融入国家治理效能提升的总体布局

在国务院印发的《意见》纲领性文件中,专门强调“合理安排支出预算规模”,这直指我国财税体

制中,预算管理长期存在支出结构固化,预算安排与宏观政策、事业发展联系不够紧密等核心症结。<sup>①</sup>《意见》明确要求“坚持量入为出原则,积极运用零基预算理念,打破支出固化僵化格局,合理确定支出预算规模,调整完善相关重点支出的预算编制程序,不再与财政收支增幅或生产总值层层挂钩”。深化财税体制改革,首先要优化预算管理。零基预算要求在预算编制时不考虑以往的基数,而是综合考虑实际需求、财力状况,围绕国家战略评估事项轻重缓急,在此基础上统筹核定新一轮支出预算,建立了一套将预算安排与国家宏观政策、项目运行发展等实际情形,动态、紧密关联的制度性程序。在实际操作层面,零基预算管理的实行,将推进预算决策与当前政策绩效的有效脱钩,使“破除固化”的宏观要求,具体化为一套可执行、可审核、可问责的预算编制规程。例如,针对目前国家重点推进的前沿领域建设,零基预算可以通过设立专门的评审单元,进行跨年度、滚动式的资金支持论证,确保公共财政资源优先集中支持战略项目与关键领域,并对社会资本释放方向信号,加快培育耐心资本;对于有限贡献民生改善或偏离国家战略的项目,借助周期性的审核机制则能够及时“止损”或调整方向,保障国家规划的动态优化。以零基预算改革为突破口的财税体制革新,事实上已成为提升财政资源统筹能力、增强国家重大战略任务财力保障的关键性制度实现路径,深度融入了提升国家治理体系效能与治理能力的总体改革布局。

## (二)以服务中国式现代化为目标,融入全面深化改革的战略全局

中国式现代化是涵盖高质量发展、科教兴国、共同富裕、绿色发展等多元目标的系统工程,<sup>②</sup>需要财政资源精准、高效配置。《决定》在“深化财税体制改革”一节中,专门提出“深化零基预算改革”,标志着零基预算改革已从一项财政部门主导的预算管理技术改革,上升为党中央在新时代谋划全局性改革、推进中国式现代化的战略性部署。围绕这一核心内容展开的财税体制变革其战略融入性,一方面,在于零基预算可以作为财政政策支持产业创新的精准工具,通过其战略聚焦与优先排序机制,能够打破对传统产业补贴的惯性依赖,<sup>③</sup>确保有限的财政资金从非战略、非紧迫、低效的领域退出,转而系统地、持续地投入到科技创新、产业升级、乡村振兴、生态环保、民生改善等现代化建设的关键领域和薄弱环节,将资金更多地引导至产业链供应链的“堵点”“断点”和技术创新的“高点”。另一方面,零基预算直指利益固化的顽疾,以此为抓手,财税体制改革可更精准聚焦公共资金创新配置,从而倒逼政府部门转变职能、优化政策和提升效率,清理“僵尸政策”和低效投入,将有限的财政资金集中用于支持专精特新企业发展、制造业数字化转型、战略性新兴产业融合集群发展等关键环节,提升产业政策的精准性和有效性,赋能产业基础高级化和产业链现代化。可见,服务国家战略发展的零基预算,将其作为财税体制深层次改革的首要重点,就在于其已超越单纯的财政工具范畴,成为全面深化改革与中国式现代化建设的关键性制度枢纽,可将高质量发展的宏观要求嵌入公共财政资源配置的微观过程,从而激活财税体制整体效能。

## (三)以中央引导与地方探索相结合为路径,融入国家战略执行的实践逻辑

如何打破传统财税体制的路径依赖,通过重塑分配来加强协同治理,是以零基预算为抓手深化国家治理的要义所在。换言之,财税体制改革的落脚点始终在于,围绕战略优先级和绩效目标统筹

<sup>①</sup> 黄志雄、张嘉伦、朱旭明:《全面预算绩效管理改革对公共服务产出效率的影响分析》,《中国软科学》2025年第8期,第30-38页。

<sup>②</sup> 张永刚、贾云飞:《系统集成推进全面深化改革的理论根基、目标指向与实践进路》,《哈尔滨工业大学学报(社会科学版)》2025年第6期,第27-35页。

<sup>③</sup> 王学凯:《零基预算改革:基于动态能力的支出审查和绩效评价双环逻辑》,《中国行政管理》2025年第5期,第51-61页。

配置资源,推动政府治理从“各自为政”向“协同高效”转型。由此,政策层面,2025年政府工作报告明确提出“开展中央部门零基预算改革试点,支持地方深化零基预算改革”;“十五五”规划建议也再次明确“深化零基预算改革”。2026年1月,财政部副部长廖岷在国务院新闻办新闻发布会上,就2026年财政政策的考虑中,明确提出“财政部门将继续实施更加积极的财政政策,概括起来就是‘总量增加、结构更优、效益更好、动能更强’”,专门强调“打破‘基数+增长’支出固化格局,积极运用零基预算理念,大力压减低效无效支出,把更多的财政资金用在提振消费、‘投资于’人、民生保障等方面”。<sup>①</sup> 在实践探索上,2025年,财政部进一步加大改革力度,扩大中央部门零基预算改革试点范围,由去年的16家中央部门扩大到今年的32家。<sup>②</sup> 地方政府财税体制改革实践中,2025年,上海市各级财政部门从“先有预算后有成本”向“先有成本后有预算”转变,把绩效理念和方法深度融入预算管理<sup>③</sup>;浙江省丽水市财政局在全省率先推进以“破基数、强统筹、优管理、讲绩效”为核心的全链式零基预算改革<sup>④</sup>;四川省财政厅积极运用零基预算理念,建立年度保障事项清单,明确支出安程序列,以零为基点编制预算,健全完善应保必保、重点突出、绩效优先、调控有力的预算安排机制。<sup>⑤</sup> 这都标志着在深化财税体制改革中,其与国家战略的深度融入,将借由零基预算改革实践的深入推进而充分彰显,展示出清晰的“顶层设计-中央试点-地方探索”三位一体的改革方略特点。

中央层面,以积极探索建立一套与国家宏观战略对接、符合中国行政管理特点的零基预算核心规范与技术标准为首要目标,优先选择部分战略地位重要、预算规模较大、行业代表性强的中央部门进行试点,意在“由上率下”形成示范,破解改革阻力,并为全国推广提供新型财税体制“标准件”。地方层面,重在加强项目库管理和支出标准体系建设,明确资金分配依据,进一步推动零基预算改革与区域重大战略深度融合;通过多维度的探索实践与创意延伸,也使财政资源更好地服务于地方建设,从而在基层实践中夯实国家整体战略根基。以上率下、鼓励探索的治理机制下,零基预算改革在多层面的协同推进,既坚持服务国家战略全局的统一性,又保持了适应地方实际的灵活性,使新型财税体制战略性地融入治国理政实践,形成了持续深化改革的强大合力。

#### 四、服务创新动能持续提升的财税体制改革逻辑起点

“十五五”时期是基本实现社会主义现代化夯实基础、全面发力的关键时期,其核心引擎在于创新动能的系统性、持续性提升,继而实现国家创新体系整体效能提升。这对作为国家治理基石的财税体制提出了新要求与高标准:财政资源的配置必须超越对既有格局的简单维护,转而成为敏锐识别创新方向、高效催化创新过程、坚实支撑创新体系的战略性力量。这直指预算管理优化。作为其中重点的零基预算改革,就不是简单的技术改良,而是一场旨在重构财政资源分配逻辑的深刻变革。<sup>⑥</sup> 基于“十五五”规划建议目标,以零基预算改革为核心与抓手的财税体制改革深层次推进,在

<sup>①</sup> 《国新办举行新闻发布会 介绍发挥积极财政政策作用,推动经济社会高质量发展有关情况》, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1854900597029356276&wfr=spider&for=pc>, 2026年1月21日访问。

<sup>②</sup> 《积极创新、扎实工作,全力做好2026年零基预算试点评审工作——预算评审中心召开2026年零基预算试点评审工作启动会》, [https://tzps.mof.gov.cn/gongzuodongtai/202507/t20250723\\_3968392.htm](https://tzps.mof.gov.cn/gongzuodongtai/202507/t20250723_3968392.htm), 2025年12月10日访问。

<sup>③</sup> 《要保证效益,要降低成本,上海如何改革成本预算绩效管理?》, <https://www.jfdaily.com/staticsg/res/html/web/newsDetail.html?id=1048427&sid=11>, 2026年1月8日访问。

<sup>④</sup> 《浙江:丽水率先推进全链式零基预算改革》, [http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/xinwenlianbo/zhejiangcaizhengxinxilianbo/202601/t20260105\\_3981344.htm](http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/xinwenlianbo/zhejiangcaizhengxinxilianbo/202601/t20260105_3981344.htm), 2026年1月7日访问。

<sup>⑤</sup> 《我省加快推进零基预算改革》, <http://czt.sc.gov.cn/scczt/c102358/2025/7/16/6156bf8667d849b7a61c62cf0c28a94e.shtml>, 2025年12月12日访问。

<sup>⑥</sup> 陈龙、陈同辉、郑梓若:《零基预算改革的要义、重点问题与政策建议》,《地方财政研究》2025年第5期,第4-11页。

于通过“归零”与“重构”机制,将预算支出与“十五五”时期国家战略优先级和预期创新效能进行直接的动态关联,明确支持创新驱动发展的优先选项。因此,财税体制改革的逻辑起点植根于对创新规律与财政资源配置规律进行系统性再调适的迫切需求。

### (一)应对创新不确定性的内在要求

传统财税体制下,预算资源配置的“确定性偏好”与创新活动本质上的“高度不确定性”之间存在深刻张力,传统的以历史基数为基础、以“基数+增长”为逻辑的预算分配模式,通过承认并固化过去的支出格局,来简化决策复杂度、降低政治摩擦、维持组织运行的稳定性。在这种模式下,预算分配在相当程度上成为对历史决策的“惯性延续”,而非对未来价值的“主动投资”,导致财政资金难以真正成为驱动创新的有效杠杆。深化财税体制改革,彻底改变传统的“基数+增长”模式,而代之以零基预算,正是旨在通过周期性归零与竞争性优先排序,建构一种能够系统性地识别、评估并响应不确定性的财政资源配置框架,从制度根源上重构预算与不确定性之间的关系,将预算资源从“确定性维护者”转变为“不确定性管理者”,从而更好地适应创新活动的不确定性本质。

首先,在深化财税体制改革过程中,直接作用于公共财政资源分配思路变革的零基预算,通过强制性的“归零”论证,使得每一笔预算请求都必须在新一轮预算周期中,重新证明其与当前及未来战略目标的相关性、必要性和预期效能,确保资源配置的视线始终投向未来,而非锚定过去。其次,以零基预算为基础的新型财税体制,其实施逻辑不再是去追求“精准预测”,而是转向“优化布局”,<sup>①</sup>这就必然关联经济社会发展全局,侧重评估财政支持项目的创新贡献度、战略价值、潜在影响,并以此为基准,进行横向比较与排序,确保公共财政资源与高战略价值同时高风险的项目精准对接。再次,为更好回应动态社会需求,以零基预算为基础的新型财税体制具备了周期性重构机制,确保其可在每个预算周期开始时,基于最新的科学进展、技术评估和市场信息,对所有支出方向进行重新审视和排序,赋予预算体系应对不确定性的敏捷响应能力,极大地缩短了从“识别新机遇”到“配置关键资源”之间的制度性时滞。最后,以零基预算为重点内容的财税体制革新,其系统性机制构建与完善,还同时强调合理且必要的绩效评价机制配套<sup>②</sup>。这就可以设计出专门支持高风险探索的预算类别或评审规则,使得“零基”框架下,政府可有意地将一部分资源导向探索领域,为国家创新动能注入更强劲的原始创新驱动力。

### (二)破解预算资源稀缺性的必然选择

预算资源的稀缺性是国家进行公共财政资源配置时必须面对的刚性约束。在创新驱动发展作为核心战略的“十五五”时期,这种稀缺性更演化成为一种在众多充满不确定性且相互竞争的未来技术路径与创新方向之间,进行抉择的结构性、战略性稀缺。破解该困境的关键也不能只是对财政资源总量进行调整,必须深入内部机制进行全局性、跨领域比较与选择的预算制度改革。零基预算管理的优势正体现为以周期为截点,期间内的所有支出能否继续的关键就在于,其是否契合国家战略要求、回应社会迫切需求。由此,每一笔财政预算都必须为证明自我合理性、必要性而参与新一轮的竞争。这将迫使决策者必需结合战略目标重新审视各项项目的优先级。那么,从机制改革视域来看,零基预算改革的本质就是创建制度化的“选择情境重置”机制,以及持续完善“优先性排序”机制。这并非简单按照预期绩效高低进行名单排序,而是需要建立一套融合科学价值、技术前沿性、

<sup>①</sup> 张平、苟燕楠、庞清月等:《零基预算新假设的建构——理论脉络与中国实践的协同探讨》,《财政研究》2025年第3期,第18-29页。

<sup>②</sup> 许江波:《预算成本绩效管理赋能零基预算改革研究》,《会计之友》2025年第14期,第2-8页。

产业关联度、市场需求潜力、国家安全意义以及长期社会回报的综合评价矩阵,为预算编制提供全新的基于多重价值标准的竞争性比较与选择程序。<sup>①</sup> 确保财政资源的分配将主要基于各预算项目的边际社会贡献或边际战略价值,继而促进关联技术和产业以集群样态来竞争资源,推动财政资金导向更加集约、精准的使用方式。概言之,更具现代性的新型财税体制,发挥零基预算的“归零”与“排序”机制优势,意在迫使公共财政资源在无限需求与有限手段之间,进行动态化、科学性的优先级判断,最终推动资源分配从基于惯性和谈判的模式,转向基于战略、证据和比较的理性投资模式。

### (三) 契合创新活动正外部性的财政补偿机制

纯粹的市场逻辑下,资本的逐利性将抑制社会资本对战略性新兴项目的支持愿意,继而弱化整个经济体系的长期创新潜力与技术进步速率。财政资金的介入,可通过公共资金直接资助、税收优惠、政府采购等方式,矫正这一市场失灵。但是,一旦财税机制不能与时俱进,表现出路径依赖与思维固化,不仅无益于市场失灵的弥补,反而扭曲了创新信号的传递与创新资源的配置。<sup>②</sup> 在强调创新动能加速构建的当下,“十五五”时期深化财税体制改革的着力点,就在于契合创新活动正外部性,深入探究如何通过现代化预算制度,构建一个能够动态识别、精准度量、高效激励正外部性创新的财政补偿体系,使其成为驱动中国式现代化,特别是催生新质生产力的有力杠杆。零基预算通过其周期性归零操作机制与竞争性优先排序机制,迫使政府必需对拟支持或正在接受财政补偿的创新活动进行重新论证与横向比较。同时,结合国家战略目标要求和新质生产力发展特点,动态化的对上一周期获得资助项目的成果与影响进行回溯性评价,并将周期性评价结果作为新一轮排序决策的关键输入。这既可有效提醒施政者持续关注创新活动与社会整体福利,善于运用客观数据资料 and 前瞻预测来证明公共资金投入的正当性;也可以制度形式弱化财政支出的传统路径依赖,减少脱离绩效的、僵化的“拨款惯例”。这一更具动态性的预算机制,也可积累数据、形成知识,进而反作用于调整财政补偿的重点领域、支持强度与工具组合。由此,财政补偿机制本身具备了“自适应”和“自优化”的能力,能够伴随国家发展阶段和全球创新格局的变化而动态演进,真正起到“激励创新、引导方向”的战略作用,避免陷入无效投入的路径依赖。

### (四) 构建创新友好型政府治理模式的重要抓手

多元社会,构建创新友好型政府治理模式,是深入实施创新驱动发展战略、顺利推进中国式现代化的关键性制度保障。<sup>③</sup> 在有为政府的目标定位下,围绕创新动能构筑,其角色身份需实现从直接控制者与资源分配者,向创新生态培育者、规则制定者、服务提供者与战略引领者的深度转化,从而为“十五五”乃至更长时期创新驱动发展战略的落地,营造灵活、高效、富有韧性的微观治理基础与制度环境。即政府需要“放得活、管得好”,以有为治理保障市场在资源配置中发挥决定性作用。从财税体制改革角度来看,这一治理范式的运用将表现为政府对公共财政资源配置思维与方式的动态转型,内嵌“结果导向”本质<sup>④</sup>。尤其是以零基预算为抓手,要求预算申请与分配必须直接与清晰、可衡量的战略成果目标相挂钩,通过重构预算资源配置与绩效问责之间的逻辑链条,推动政府治理模式从“基于过程的合规性控制”向“基于结果的战略性问责”进行系统性转型,确保行政治理

<sup>①</sup> 肖鹏、刘亚卫:《零基预算改革深化与支出标准体系建设:内在逻辑与融合路径》,《地方财政研究》2025年第5期,第12-23页。

<sup>②</sup> 蔡跃洲:《财政再分配失灵与财政制度安排——基于不同分配环节的实证分析》,《财经研究》2010年第1期,第77-89页。

<sup>③</sup> 郑建君、王旭奇:《政府治理满意度、政府信任与公众获得感——基于政府治理效能提升感知的分析》,《社会科学研究》2025年第6期,第8-18页。

<sup>④</sup> 王雍君:《安顿绩效管理的逻辑框架:结果链、规划结构与规划预算》,《学术界》2025年第7期,第50-62页。

在“放活”与“管好”之间实现动态平衡。这也使得政府能够更专注于国家创新体系的顶层设计、战略方向的研判以及创新生态环境的营造,从而更有效地履行其在弥补市场失灵、组织重大科技攻关、维护国家科技安全等方面的战略性职能。这为履行现代化的新型治理契约提供了重要的制度抓手与实施路径,也是财税体制改革关注的重点方面。

更为微观的展开,首先,在“放”的层面,各级政府以零基预算为抓手,可将资源分配与结果承诺精准绑定,为“放权”提供了理性依据与风险边界。其次,政府在“管”的层面,以完善“有效市场”为重要目标,展开“有为”治理,这将直接推动零基预算管理重心从琐碎的“过程管束”转向关键的“结果管控”与“绩效管理”。在此过程中,政府无需过问每一个项目的拨款,而是将管理资源集中于对关键节点成果的评估、对重大调整的备案审查以及对最终绩效的全面评价上,监管与引领更宏观、更聚焦也更符合科研规律。最后,在“服”的层面,各级政府遵循“放的活”基本要求,着力于技术向生产力的转化,这决定了零基预算改革的持续推进必需以提升公共财政资源的服务效能为核心,将倒逼政府职能部门从“审批者”转向“服务者”与“战略伙伴”,主要围绕创新动能构筑,不断提升自我服务企业、服务社会主体等的能力。

### 五、围绕创新动能持续提升的财税体制改革的着力点

推动政府自身改革、构建与创新驱动发展相适应的治理文化和制度环境是财税体制改革的重要目标。将其与具体实践联接,可清晰把握“十五五”时期财税体制改革的关键着力点。

首先,重构预算编制单元,对接国家创新体系架构。在“十五五”时期以创新驱动高质量发展、系统性培育新质生产力的战略蓝图下,传统的预算编制单元设置已与创新活动内在规律存在一定的结构性脱节,抑制了创新链上关键环节的资金投入。立足从“服务于行政部门的管理便利”转向“服务于国家战略任务的有效实现”这个基本目标,应坚持“任务导向”与“问题导向”,围绕明确的战略产出目标而非部门职责,打破条块分割,横向整合所有相关的研发、产业化和生态建设资源,探索建立以国家战略任务、重大创新项目、创新平台等实质性创新载体为核心的预算编制单元。同时,通过竞争性评审来确定各项目的优先级和资助强度,使有限的宝贵资源能够“穿透”行政层级,直接对接国家最紧迫的战略任务,形成“围绕任务建体系、配置资源”的新格局。围绕国家战略规划,深化财税体制改革需以零基预算为重点领域,设置独立的预算单元,在评审中将其与常规的竞争性项目经费进行区分和比较,使得投入大、周期长、战略意义深远的项目,能够获得稳定、持续且不受年度部门预算波动影响的资金保障,支持需要长期坚守的重大科学探索与工程技术积累,夯实新质生产力持续发展的微观基础。在深化财税体制改革过程中,还应充分体现预算机制从“分配资金”到“设计创新架构”的功能升级,驱动资源从分散、固化的行政配置模式,向聚焦、流动、适应战略性需求的体系化配置模式转型。

其次,建立健全符合创新规律的分类评审机制。“十五五”时期,加快创新动能构筑、推动新质生产力发展,要求经济主体敏锐、精准识别原创性颠覆性创新活动在初期的不确定性和非共识性特征。财政资金需摒弃在科技管理中根深蒂固的“一刀切”思维与“标准化”评价惯性,通过构建与创新活动多元谱系内在特性相匹配的、高度差异化的“零基”评审指标体系,使财政资源优先分配给真正具有战略价值的创新活动,并基于不同类型科研活动的潜在价值,给予相应支持。这不是单纯的技术工具创新或预算方法改变,而是需要立足新质生产力特点与要求,以落实“十五五”规划建议目标为指引,从目标导向、风险-收益结构、知识生产模式以及与市场应用距离等多个维度,生成更加精细、动态的创新类别框架,继而构建与之相适配的、差异化的零基预算评审指标体系、评价周期与

容错机制等,实现预算管理从追求管理的统一性与可控性,转向追求创新的多样性与卓越性。

再次,强化跨周期预算平衡与中期财政规划衔接。创新活动内在的时间维度与传统的年度预算周期存在着深刻的、结构性的不匹配,这要求财政资金支持必须具备相应的战略耐心、周期连贯性与动态适应性。传统年度预算编制与执行模式的逻辑是短期的、循环的,旨在满足在一个财政年度内实现收支平衡与合规性控制。若财税体制革新过程中,仍将零基预算管理视为单纯的预算方法改变,不能从资源配置角度认知其集中力量办大事的本质要求,反而可能向科研团队或创新企业释放“为迎合指标而刻意调整研究方向”的错误信号,加剧财政支持政策的碎片化、短期化。因此,在现代化财税体制建设过程中,对于零基预算管理的认知,需深度嵌入创新动能培育的全局规划,通过制度建设,推进财政预算原则的可持续性、资源配置的战略性和预算执行的灵活性间持续整合。那么,在中长期财政规划中,首要一步就是识别重大创新战略任务,并进行前瞻性的战略评估与跨周期成本测算,清晰展示未来一段时期内财政资源配置的总体思路与基本原则,定下财税机制设计与设施的基调。在实施过程中,则重点锁定具体项目当期成效与上一年度绩效间的差异,基于评估结果,对其未来的预算执行进行调整与优化,形成“规划定方向、中期框总量、年度审绩效、零基调节节奏”的协同管理模式。

第四,深化绩效管理融合,构建“预算-绩效”完整流程。以战略融入为目标而深化财税体制改革,必然涉及公共财政资源的分配与运用优化,创新预算编制、推进实施零基预算就是题中之义。但若仅在编制环节严格遵守“归零”与“排序”的基本要求,却放松后续执行过程中的绩效监管,则资源配置虽然能在初始阶段基于战略优先级进行决策,却会因为资金使用过程的失焦,而无法为新一轮决策提供有益绩效参考,从而引发新的资源浪费。因此,财税体制改革的战略融入,重点就在于构建从目标设定、过程监控到结果评价与反馈应用的刚性管理回路,确保基于项目潜在价值进行的预算评估,同时具备一套可追踪、可考核的价值实现路径设计,使得预算安排不再只是为具体的生产、服务行为等进行支持,更可助力预期成果的稳健实现,从源头上将绩效责任契约化。与此同时,在零基预算框架下,借由绩效管理机制推动前期结果与新一轮预算“排序”直接关联,实现了评价结果刚性应用的制度化转变,这将直接转变各部门对预算资源争取与获取的思路,使其更关注“眼前事”而落实政策要求并能动创新,使现代化财税制度形成强大的正向激励与负向约束,从而驱动整个财政科技投入体系向着更高效率、更高质量的方向持续演进。由此,现代化的财税体制也才能真正成为切实驱动创新成果持续涌现、有力服务创新动能持续提升的核心保障机制。

最后,推动预算信息标准化与公开化,促进协同创新。从国家战略高度认知财税体制改革的价值效应,其以零基预算为抓手,通过“归零”与“排序”机制实现资源竞争过程的标准化、公开化展示与测评,注定该机制已远非单纯的政府收支计划表,而是一份动态的、权威的“战略优先级信号发布报告”,直接影响整个社会的投资方向与发展趋势。那么,为全面、客观地实现预算信息展示,需要借助数字技术推动预算信息标准化,国家应为所有与创新相关的财政资金,建立一套统一的数据语言体系,以及贯穿预算编制、执行、核算、评价全流程的数据交换接口规范。在标准化的基础上,为推动预算信息有限度、高水平公开化,还应将零基预算从政府内部的管理工具,升级为国家创新体系信息中枢与协调平台。确保多元主体可基于标准化数据,消弭信息不对称,深度合作、协同创新,自发地推动创新要素围绕国家战略方向高效汇聚与重组。当财政资源的配置信号能够清晰、无损地传递至每一个创新节点,基于零基预算优化配置的公共财政资源,就可释放潜在投资信号与市场发展趋势,高效撬动和整合全链条创新要素,最终实现创新动能从“政府驱动”为主向“政府引导、市

场主导、社会协同”的深刻转变,这正是“十五五”规划建议所倡导的提升国家创新体系整体效能的题中应有之义。

### 六、国家创新发展战略融入基础上深化财税体制改革的路径

以增进人民福祉为最终目标、以提高政府回应性为基本目标,意味着深化财税体制改革不是简单的财政技术调整,而要结合“十五五”规划建议具体目标,围绕创新动能持续提升和中国式现代化特征,使其通过机制创新能够有效承载相应战略价值。这涉及治理理念重塑、技术系统革新、政策落实与监督等多层面,必须在深刻把握其战略价值与内在逻辑的基础上完善制度措施。深度融入国家创新发展战略的财税体制改革的基本路径如图2所示。

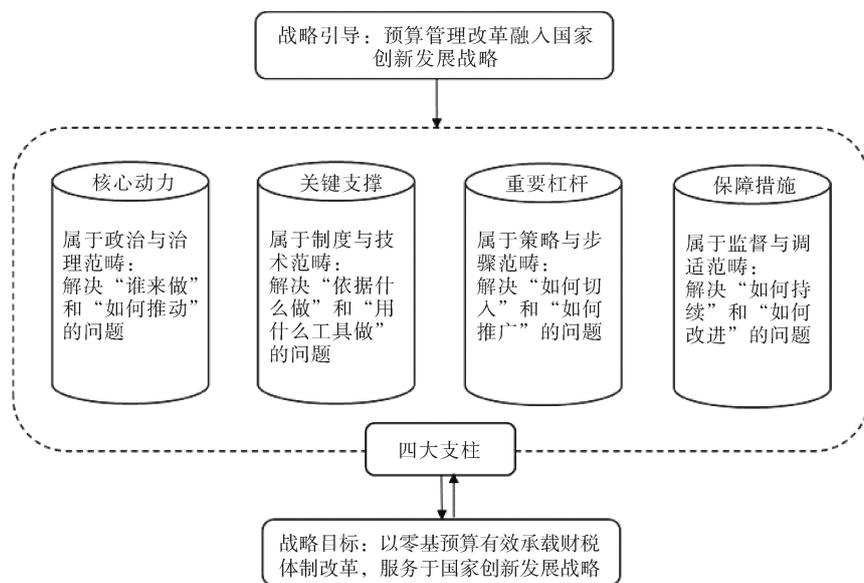


图2 深度融入国家创新发展战略的财税体制改革基本路径

#### (一)以构建强有力的政治势能与协同治理体系为改革提供核心动力

围绕国家战略布局加强财政资源和预算统筹,本质就是向财政资金要效益、向政府治理要效能。零基预算管理的高效推进,不仅涉及财政部门,还牵涉使用财政资金的各地方各部门,容易遭受各方抵制,尤其需要高层管理者充分协调。一方面,以统一认知为重点任务,形成明确的财税体制改革共识。这需要结合“十五五”规划建议,以“完善科技创新体系”为目标指引,全面落实“发挥积极财政政策作用,增强财政可持续性”的基本要求,提升零基预算管理的战略效应。各级政府应善于通过工作报告、专项政策等方式,提升预算机制改革的权威性。另一方面,以深化各级财政部门职责与任务为主要内容,清晰界定和重塑预算过程中各相关方的权责关系。应在加快构建“顶层统筹、部门协同、单位负责”的治理架构下,由中央财政部门牵头,制定统一的规则、标准与程序,进行总量控制与宏观绩效评估;以各科技主管部门为实施主体,围绕新质生产力发展,负责组织本领域创新项目的零基论证、分类评审与过程监控;以各预算单位作为协同者、服务者与监督者,赋予其更大的项目管理和经费使用自主权,同时也要求其承担着明确的成果产出责任。

#### (二)以夯实标准化的制度基础与智能化的技术平台为改革提供关键支撑

以零基预算为抓手的现代财税体制有效运行,依赖于精细、统一、可操作的制度规则与高效、透明、智能化的技术工具。一方面,要加快构建“三位一体”的标准体系,从预算编制单元标准、分类绩

效指标体系、信息数据标准三个维度展开。在预算编制单元,关注焦点在于研究制定与国家创新体系架构相对应的战略任务、重大项目、创新平台等,完善新型预算单元的界定标准、设置程序与编制规范,确保其既能精准承载国家战略意图,又具备规范的预算管理属性。在分类绩效指标体系构建上,着重于对不同类型创新活动,开发差异化的核心绩效指标库与评价方法指南。信息数据标准的建设,以打通项目库、预算编制系统、国库支付系统、资产管理系统、绩效评价系统之间的数据壁垒为基本目标,制定覆盖创新预算全生命周期的数据元标准、代码标准、接口规范与公开共享规则。另一方面,在技术平台层面,依托全国统一的预算管理一体化系统,深度开发和定制专门的零基预算管理功能模块,使专业化的数智预算工具可辅助项目优先级评审,实施全过程动态监测,以及促进基于数据的协同创新。

### (三)以实施渐进式的试点攻坚与动态化的学习调整作为改革突破的杠杆

在深化财税体制改革的整体框架下,预算管理制度创新是破解支出固化、提升资源配置战略性的核心环节。其中,零基预算对前期绩效成果在下一轮预算编制中的引入与重视,尤其适合潜在价值巨大的创新项目,可迅速实现集中力量办大事的效果,但对于需要长期渐进式推进的民生项目却未必始终适合,过度强调年度绩效竞赛反而会损害政策的连续性与普惠性。因此,深化财税体制改革过程中,不应“一刀切”的在全国范围、全部门迅速推开,而应聚焦“创新领域”这一最具代表性、改革意愿最强、管理基础相对较好的领域进行攻坚试点。具体而言,首先,对承担国家重大战略科技任务的中央部门或国家实验室,开展“战略任务型零基预算”深度试点,将部门相关运转经费与战略任务绩效捆绑,全面测试“重构预算单元、跨周期平衡、绩效深度融合”等核心机制。其次,结合试点成效和经验总结,鼓励有条件的省(自治区、直辖市)尤其是具备国家级科技创新中心的地区,积极围绕区域创新战略,以发展新质生产力为主要目标,以服务区域创新动能构筑为核心内容,自主开展差异化的预算管理改革探索,重点测试其在促进产学研融合、支持中小企业创新方面的适用性。最后,在相关制度标准趋于成熟后,可由国家层面出台指导性意见,推动改革范围从科技创新领域,逐步向教育、人才、产业扶持等其他与创新动能密切相关的公共支出领域有序拓展。

### (四)以强化问题导向与构建多元共治的监督生态作为改革可持续的深层保障

基于国家战略导向,深化财税体制改革,核心在于使公共财政资源配置更加灵活、科学,能够根据实际需求和政策目标动态调整资金分配,为重大战略和重点任务提供精准保障。这意蕴,推动预算管理制度从传统模式向现代治理范式转型,并非只是在现行机制中加设“一次设定、自行运转”的技术装置,而是立足动态情境和新质生产力特点,构建更具先进性的现代化制度体系,以缓解信息不对称。

一方面,以国家战略为导向,在深化财税体制改革的过程中,以零基预算改革为着力点,深度审视改革所依据的逻辑是否契合颠覆性创新活动的长周期、高风险特性;在实施中是否产生了非预期的行为扭曲或新的交易成本;是否有效激发了市场与社会主体的创新活力等,使现代财税体制真正成为驱动创新动能培育的主要因素之一,瞄准真实梗阻与瓶颈,强化问题导向,保持自我革新的锐度。深化财税体制改革,应从浅层次预设蓝图的规划阶段深入至针对动态问题探索治理的操作过程。在更具前瞻性的预测环节,则应借助数智工具对资源配置的结果数据与战略优先序之间的偏差进行估算与矫正,提升财税决策的准确性。围绕现实问题展开针对性治理,并辅之以前沿数智工具,才能真正确保现代化财税制度始终契合新质生产力特点与发展要求,避免其沦为形式化的预算技术调整,从而有效应对创新活动与外部环境变化。另一方面,财税体制改革以战略融入的形式参

与经济社会活动,本身就需实现对社会多元主体的充分促动,尤其是牵引社会资本参与现代化生产,实施战略方向引领,继而构建多元共治的监督生态。这就必然要求,各级人大相关专业委员会发挥主体效应和监督效能,全面、动态审查预算总额与分配结构,尤其是针对重大创新战略任务,需要建立从编制论证、中期执行到绩效评价的全链条听证与质询制度。在评审过程中,对诸如分类评审的公正性、绩效评价的科学性、资源配置的战略符合度等关键环节,则可通过建立制度性通道,授权和支持国内外高水平、非营利的科研管理机构、政策研究智库等第三方机构,进行独立、长期的跟踪评估与研究,根据其提供的评估报告修正改革偏差、优化技术参数。对于应用性较强的研发项目,则可引入潜在用户单位参与项目立项咨询和成果应用评价,从需求端倒逼预算分配更加贴合实际,提升成果转化效能。

### 结语

“十五五”时期是我国迈上全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的关键五年,其规划蓝图中“科技自立自强水平大幅提高”被置于新的战略高度。这意味着,创新动能的持续提升,不仅是应对国内外风险挑战、突破关键核心技术瓶颈的现实需要,更是催生新质生产力、推动经济体系优化升级、最终实现高质量发展的根本动力。财税体制作为国家治理的基础与重要支柱,其资源配置效能直接关系到创新战略的落实成效。传统的增量预算模式因其固有的路径依赖与支出固化弊端,已难以适应创新活动所要求的前瞻性布局、动态化调整与战略性聚焦。因此,“十五五”时期以零基预算为抓手的财税体制改革,绝非一般性的工具改良,而是为实现国家战略意图、重塑公共财政资源分配逻辑所进行的一场深刻制度变革。本文的分析表明,这一改革的价值与路径,深刻体现为由战略融入、逻辑起点、系统着力点及实施路径构成的,层层递进、环环相扣的严密理论逻辑与实践框架。这也实现了财税体制改革从破解具体治理难题到服务中国式现代化宏伟目标,再到形成央地协同实践方略的三重跃升。这种融入性使其从财政部门主导的管理工具,升华为党中央谋划国家长远发展的战略性制度安排,核心使命在于确保稀缺的财政资源能够从低效、僵化的领域退出,持续、精准、有力地注入到关乎国家未来竞争力的创新关键环节,从而在资源配置源头上保障创新驱动发展战略落地。未来应进一步完善制度建设,为财税改革实践的全面推进提供良好情境,将国家创新意志转化为持续、高效、动态优化的资源动员能力。

## The Logic and Pathways for Enhancing Innovation Momentum, Implementing Zero-Based Budgeting Management, and Deepening Fiscal and Taxation Reforms

LI Wei

*(School of Economics, Xi'an University of Finance and Economics, Xi'an 710100, China)*

**Abstract:** The traditional fiscal and taxation system, characterized by ambiguous division of central and local powers and expenditure responsibilities as well as relatively loose budgeting management, exhibits systemic tensions with the requirements for “quality prioritization”, “target-orientation”, and “strategic guidance” in the new developmental stage. During the “15<sup>th</sup> Five-Year Plan” period, our country focuses on the continuous enhancement of innovation momentum and national development strategies, which necessitates that fiscal and taxation reforms should transcend mere technical optimizations and evolve into strategic policy tools serving the overall innovation development landscape. Consequently, reforming the government budgeting management system becomes a pivotal aspect of deepening fiscal and taxation reforms, with zero-based budgeting reform serving as a crucial lever. This approach not only fundamentally breaks away from rigid budgeting methodologies but also, by centering on “zero” and targeting the efficiency of fiscal fund utilization, adheres to a problem-and performance-oriented budgeting management reform. It ensures that limited funds are prioritized for the resolution of significant issues in critical areas. Therefore, the urgent need for a systematic realignment of innovation patterns with fiscal resource allocation patterns shapes the logical starting point for fiscal and taxation reforms. This is both an inherent requirement for addressing innovation uncertainties and an inevitable choice for overcoming the scarcity of budgetary resources, aligning with fiscal compensation mechanisms for innovative activities, and thereby continuously optimizing the fundamental pathways for deep fiscal and taxation reforms. To achieve this, systematic adjustments need to be made at multiple levels, including governance concepts, power structures, technical systems, and policy culture. This also involves restructuring the budgeting units to align them with the national innovation framework, establishing a classification review mechanism that conforms to the laws of innovation, and strengthening the connection between cross-cycle budget balance and medium-term fiscal planning. Moreover, we should also deepen the integration of performance management and build a “budget-performance” integrated closed loop. All these facilitate the standardization and openness of budget information, and promote collaborative innovation.

**Key words:** fiscal and taxation reform; zero-based budgeting reform; innovate development strategy; enhance innovation momentum

(责任编辑:魏 霄)