

T/GXDSL

团 体 标 准

T/GXDSL —2026

零基预算与绩效管理融合应用指南

Guide on Integrated Application of Zero-Based Budgeting and Performance
Management

(工作组讨论稿)

(本草案完成时间：2026 - 6 - 15)

2026 - - 发布

2026 - - 实施

广西电子商务企业联合会 发布

目 次

前 言	II
1 引言	1
2 范围	1
3 规范性引用文件	1
4 术语和定义	2
4.1 零基预算	2
4.2 预算绩效管理	2
4.3 融合应用	2
5 总则	2
5.1 核心原则	2
5.2 总体目标	3
6 融合应用总体框架	3
7 融合应用实操规程	3
7.1 预算编制：零基清零核定，绩效前置准入	4
7.2 预算执行：双维动态监控，成本绩效双向管控	4
7.3 决算评价：构建零基绩效评价体系，量化综合效益	5
7.4 结果应用：刚性挂钩约束，动态迭代优化	6
8 保障措施	6
8.1 健全标准化支出制度体系	6
8.2 强化数智化信息化支撑	7
8.3 常态化专业化能力建设	7

前 言

本文件依据GB/T 1.1-2020《标准化工作导则第1部分：标准化文件的结构和起草规则》的规定起草。

请注意本文件的某些内容可能涉及专利。本文件的发布机构不承担识别专利的责任。

本文件由广西产学研科学研究院提出。

本文件由广西电子商务企业联合会归口。

本文件起草单位：

本文件主要起草人：

本文件为首次发布。

零基预算与绩效管理融合应用指南

1 引言

为深入贯彻落实国家深化预算管理制度改革、推进财政治理体系和治理能力现代化的战略部署，破解传统预算管理中长期存在的基数固化、支出刚性、绩效脱节、资源错配等深层次问题，立足“量入为出、提质增效、精准配置、刚性约束”的现代财政管理核心要求，本标准创新性融合零基预算全量清零、按需核定的编制逻辑与预算绩效管理全过程闭环、结果导向的管控机制。通过构建系统化、规范化、可落地、可溯源的融合应用体系，打破传统预算管理惯性思维，建立以绩效为核心、以成本为支撑、以零基为载体的新型预算管理模式，助力各级党政机关、事业单位及国有企业实现财政资源精准高效配置、资金使用效益最大化、公共服务供给提质升级，为国家构建现代化预算管理制度、夯实财政可持续发展根基提供标准化技术支撑。

2 范围

规定了零基预算与预算绩效管理融合应用的总体原则、核心框架、全流程实施规程、评价指标体系、结果应用机制及监督保障要求，覆盖预算编制、执行、监控、评价、整改调整全生命周期。适用于全国各级行政机关、事业单位，以及具备独立法人资格的国有及国有控股企业（集团）开展零基预算与预算绩效管理融合落地、制度建设、实操管控及考核评估等相关工作，可作为各行业、各地区深化预算改革、规范资金管理、提升绩效水平的通用依据。

3 规范性引用文件

下列文件对于本文件的应用是必不可少的。凡是注日期的引用文件，仅注日期的版本适用于本文件；凡是不注日期的引用文件，其最新有效版本（包括所有修改单、补充规定）均适用于本文件。

GB/T 1.1—2020 标准化工作导则第1部分：标准化文件的结构和起草规则

GB/T 33172—2016 资产管理综述、原则和术语

ISO 9001:2015 质量管理体系要求

中华人民共和国预算法（2018年修正）

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）

财政部关于印发《预算绩效评价共性指标体系框架》的通知（财预〔2013〕53号）

财政部《关于推进全过程预算绩效管理的指导意见》（财预〔2018〕167号）

财政部关于加强预算绩效管理结果应用的实施办法

4 术语和定义

下列术语和定义适用于本文件，统一规范零基预算与绩效管理融合应用的核心概念内涵。

4.1 零基预算

摒弃传统“基数+增长”的预算编制固化模式，不依托以往年度预算安排基数，以预算年度履职需求、工作任务、公共服务供给目标为核心依据，逐项审核各项支出的必要性、合规性、合理性，结合成本核算与绩效研判，科学核定年度预算额度的现代化预算编制方法，是实现财政资源精准配置的基础工具。

4.2 预算绩效管理

贯穿预算编制、执行、监督、决算、整改全流程的闭环管理体系，核心是将绩效目标设定、过程动态监控、事后综合评价、结果刚性应用深度嵌入预算管理各环节，落实“花钱必问效、无效必问责、低效必整改、高效必激励”的国家预算管理核心要求，实现财政资金从合规管控向效益管控转型。

4.3 融合应用

以零基预算破除基数壁垒、夯实编制科学性为技术起点，以预算绩效管理锚定资源配置导向、强化结果约束为核心逻辑，通过标准化成本核算、全链条绩效管控、动态化标准更新、刚性化结果挂钩，构建“编制有据、执行可控、评价科学、约束有力、迭代优化”的预算治理闭环机制，是适配国家现代化财政制度建设的创新型管理模式。

5 总则

5.1 核心原则

5.1.1 零基重构、绩效统领：全面打破历年预算基数固化格局，所有支出项目年度清零、重新论证、从头核定，将绩效评估结果作为预算立项、额度核定、项目存续的核心前置条件，实现零基编制与绩效

管控深度耦合、一体推进，从源头杜绝无效低效资金配置。

5.1.2 成本可控、效益最优:立足财政收支平衡与可持续发展要求，推行精细化成本核算，核定公共服务、履职事项的最小合理投入成本，建立标准化支出定额体系，实现投入成本、履职任务、产出效益精准匹配，推动财政资源向重点领域、民生领域、高效项目倾斜。

5.1.3 刚性约束、激励相容:建立绩效结果与预算安排、政策调整、履职问责、评优评先的刚性挂钩机制，从严压减、清理无效低效支出；同时健全正向激励机制，鼓励单位通过流程优化、提质增效节约财政资金，实现约束与激励并重、管控与赋能统一。

5.1.4 系统统筹、全域覆盖:坚持系统思维，统筹基本支出与项目支出、存量资金与增量资源、日常履职与重点任务，实现零基预算与绩效管理融合应用覆盖所有预算单位、所有财政资金、所有支出环节，契合国家全域预算绩效改革总体要求。

5.2 总体目标

通过全域推行零基预算与绩效管理深度融合应用，全面重塑预算管理体系，推动我国财政资源配置与资金管控实现三大战略性转型，助力现代财政制度落地见效：

5.2.1 资源配置转型：从传统“基数固化分配”向现代化“按效按需分配”转变，破解资源沉淀、结构失衡问题；

5.2.2 管控模式转型：从单一“额度总量管控”向全维度“成本精准管控”转变，提升财政资金精细化管理水平；

5.2.3 管理导向转型：从被动“流程合规管控”向主动“结果效益导向”转变，全面提升财政治理效能与公共服务保障能力。

6 融合应用总体框架

紧扣国家全过程预算绩效管理改革要求，构建“四阶一体、闭环迭代”的融合应用总体框架，贯穿预算全生命周期，实现各环节无缝衔接、层层管控、动态优化：预算编制阶段：零基清零重构 + 事前绩效论证，严把项目准入与预算核定关口；预算执行阶段：进度管控 + 绩效双监控，实时防控成本超支、绩效滞后风险；决算收尾阶段：成本核算 + 绩效综合评价，科学量化资金使用效益；结果应用阶段：刚性挂钩 + 动态迭代调整，实现以评促改、以评促优、闭环提升。

7 融合应用实操规程

7.1 预算编制：零基清零核定，绩效前置准入

预算编制全面摒弃基数依赖，以履职需求、工作任务、绩效目标为核心依据，将事前绩效评估作为项目入库、预算申报的法定前置程序，从源头提升预算编制科学性与精准性。

7.1.1 项目全量重新论证:所有预算项目实行“年度清零、重新立项、全域审核”机制，到期项目、延续性项目、新增项目全部纳入年度论证范围，无事前绩效评估报告、未通过必要性审核的项目，一律不得纳入预算项目库、不得申报年度预算。重点审核项目政策适配性、履职必要性、群众需求度、年度实施可行性，坚决清理重复性、碎片化、低效无效项目。

实践佐证：2025年广西壮族自治区深化零基预算改革，对全区101个区直部门7000余个预算项目开展全量绩效审核与零基论证，累计压减不合理预算需求超100亿元，占总申报金额10%以上，有效盘活存量财政资源，优化支出结构。

7.1.2 精细化成本效益分析:针对所有新增项目、大额重点项目、延续性专项项目，全面推行作业成本法开展成本效益精细化分析，剔除一次性、临时性、非刚性不合理支出，建立“职能-任务-成本-效益”对应体系，核心流程如下：

a) 职能细化拆解：将部门法定职能、年度重点工作拆解为标准化、可量化的具体业务活动，明确履职任务清单与服务产出目标；

b) 精准成本核定：依托历史数据、市场公允价格、行业标准，核算各项业务活动最小合理投入成本，剔除往年不合理开支、冗余支出；

c) 定额标准固化：结合成本核算结果与绩效产出标准，制定单位产出财政拨款定额，形成可复用、可核查的支出标准依据。

实践佐证：安徽省六安市聚焦民生公益类项目开展成本绩效精细化管理，对中心血站整体支出开展专项分析，精准核定单位红细胞制备成本为117.53元，依据标准化成本定额优化年度预算，实现项目预算精准压减17.62%，大幅提升民生资金使用效率。

7.1.3 零基预算标准化编制:预算申报与编制完全脱离上年基数，以审核通过的年度履职工作量、固化的支出定额标准、核定的绩效目标为核心参数，精准测算年度预算额度，实现“任务定工作量、工作量定成本、成本定预算、预算配绩效”的标准化编制模式。

7.2 预算执行：双维动态监控，成本绩效双向管控

立足预算执行全过程管控要求，建立预算执行进度与绩效目标实现程度双监控机制，同步强化成本管控与提质激励，保障财政资金高效合规使用、绩效目标如期落地。

7.2.1 进度绩效双监控预警机制:构建智能化动态监控体系，同步跟踪预算资金执行进度、项目实

施进度、绩效指标完成质量、单位成本管控情况。设置分级预警管控标准：项目实际执行成本达到核定定额标准 80%时，启动黄色预警，督促单位自查整改、严控后续支出；实际成本超过核定定额 90%时，暂停新增支出拨付，报请财政及主管部门审核审批，核查超支原因、制定管控方案，杜绝资金浪费与成本失控。

7.2.2 提质增效正向激励机制:坚持严管与厚爱结合、约束与激励相容，对在保障公共服务质量、完成既定绩效目标的前提下，通过流程优化、技术升级、管理提效实现成本节约、资金结余的项目，允许单位按财政管理规定统筹部分结余资金用于队伍能力建设、设备更新、服务提质，充分激发各单位降本增效的内生动力。

实践佐证：广西贺州市深化预算绩效融合改革，聚焦城市运行、公共服务类项目优化实施流程，通过精细化成本管控与绩效管理，实现项目工作效率提升 15%，年度不合理支出压降 13%以上，切实实现提质、增效、节流多重成效。

7.3 决算评价：构建零基绩效评价体系，量化综合效益

摒弃传统重合规、轻效益的单一评价模式，建立适配零基预算改革的投入产出型绩效评价体系，聚焦成本合理性、资源利用率、产出高效性、社会效益性，实现评价科学化、量化、标准化。

7.3.1 四维一体评价指标体系:构建“投入经济性、成本合理性、产出高效性、效益普惠性”四维评价指标体系，全面考核项目及单位预算管理质效：

a) 投入经济性指标：对比预算实际执行数与零基预算核定数，考核资金投入精准度、预算执行合规度；

b) 成本合理性指标：对比项目实际单位成本与行业通用支出标准、区域定额标准，考核成本管控精细化水平；

c) 产出效率指标：量化考核人均履职工作量、设备及资源使用频次、任务完成时效、服务供给覆盖率等核心效率指标；

d) 效益普惠性指标：重点考核公共服务满意度、政策落地成效、民生保障水平、社会效益辐射范围，公共服务类项目群众满意度基准不低于 90%。

7.3.2 量化分级评价标准:采用百分制量化评分方式，根据综合评分划定四级评价等级，为结果刚性应用提供统一依据：

a) 优（S 级）：评分 ≥ 90 分，预算编制精准、成本管控到位、绩效成效突出；

b) 良（A 级）：80 分 \leq 评分 < 90 分，预算管理规范、绩效目标基本达成、无明显短板；

c) 中（C 级）：60 分 \leq 评分 < 80 分，预算管控存在薄弱环节、绩效成效一般、存在小幅低效问题；

d) 差（D级）：评分<60分，成本管控失效、绩效严重滞后、资金使用低效浪费。

7.4 结果应用：刚性挂钩约束，动态迭代优化

落实国家预算绩效管理结果刚性应用要求，建立“预算、政策、问责”三位一体挂钩机制，实现绩效结果可落地、硬约束、真整改，形成闭环治理体系。

7.4.1 预算安排刚性挂钩:以年度绩效评价等级为核心依据，动态调整下一年度预算配置：D级项目原则上取消下一年度预算安排、终止项目实施；C级项目按不低于10%的比例压减年度预算额度，限期完成整改提质；A级、S级优质高效项目优先保障资金需求，予以重点倾斜支持。

7.4.2 政策制度动态挂钩:对绩效偏低、碎片化严重、覆盖范围窄、社会效益弱的“小、散、杂”政策及项目，开展专项清理整合、优化政策体系；对适配国家战略、绩效成效显著的政策机制，予以固化推广、迭代升级。

7.4.3 履职尽责精准挂钩:对因管理失职、履职不到位、管控不力导致成本严重超支、绩效不达标、资金闲置浪费的责任单位及责任人，依规移交相关部门开展追责问责，压实预算绩效管理主体责任。

实践佐证：珠海高新区依托标准化支出定额与绩效评价体系，精准核减不合理预算支出，某申报335万元的专项项目，经零基绩效审核后核定预算255.2万元，核减率达23.8%；广西2025年全面落地绩效结果挂钩机制，依据年度绩效评价结果精准压减、扣减低效无效预算近12亿元，财政资源配置质效显著提升。

8 保障措施

立足国家财政治理现代化长远发展需求，从制度标准、数字赋能、人才建设三个维度构建全方位、长效化保障体系，支撑零基预算与绩效管理融合应用常态化、规范化、长效化落地。

8.1 健全标准化支出制度体系

建立全国统一、分级细化、动态更新的预算支出标准库，夯实零基预算编制与成本绩效管控的制度基础，实现预算核定有标准、成本管控有依据、绩效评价有标尺。标准库全面覆盖两类核心支出：

8.1.1 基本支出标准：统一规范人均办公经费、差旅经费、人员运维经费等通用基础支出标准；

8.1.2 项目支出标准：细化物业费、保洁服务费、培训费、设备运维费等行业专项明细支出标准，适配不同领域、不同层级单位履职需求。

实践佐证：珠海高新区率先完成标准化支出体系建设，已汇编31项通用项目支出标准、细化形成560项明细管控标准，实现预算审核、成本核算、绩效比对全流程标准化。

8.2 强化数智化信息化支撑

顺应数字财政建设国家战略，依托大数据、人工智能、区块链等现代信息技术，搭建跨部门、一体化的预算绩效智慧管理平台。整合市场价格数据、历史预算数据、项目实施数据、绩效评价数据，通过智能抓取、自动比对、数据分析、风险预警功能，实现预算申报智能化审核、成本精准化比对、绩效动态化监测，破解人工审核效率低、标准不统一、监管不全面的难题，全面提升预算绩效管理数字化、智能化水平。

8.3 常态化专业化能力建设

构建常态化、分层级、专业化的培训体系，聚焦财政干部、单位财务负责人、预算绩效管理人员，常态化开展零基预算、成本核算、绩效评价、结果应用等专题培训，全面提升从业人员专业能力。借鉴全国先进地区改革经验，推广“财政业务骨干+第三方专业专家”协同评价模式，引入外部专业力量参与绩效审核、成本核定、项目论证，提升预算绩效管理的专业性、客观性、权威性，筑牢改革落地人才根基。
