

**编者按:**2025年两会首次将“零基预算改革”写入《政府工作报告》,并提出要在支出标准、绩效评价等关键制度上积极创新。标准是支出的标尺,更是责任的刻度。财政支出标准体系建设,不仅在于提高财政资金使用效益,更是对政府治理逻辑的重塑。近年来,辽宁、山西、浙江等地积极探索,推动部门预算从“讨价还价”到“按标供给”、从“被动买单”到“主动问效”转型,为财政支出标准体系建设积累了丰富经验。但在改革深水区,仍面临着标准覆盖不足、执行刚性薄弱、协同机制缺位等瓶颈。本期专题“财政支出标准体系建设”结合理论与地方实践展开深入探讨,让有限的财政资金承载起可衡量、可追溯、可预期的治理责任。

# “十五五”时期完善财政支出标准体系建设的 路径分析

●赵早早

**【摘要】**财政支出标准体系建设是健全预算制度的重要组成部分,通过提高预算管理的统一性和规范性,有效提升政府治理能力和治理水平。过去十多年,各级政府及其财政部门推进支出标准体系建设工作取得了一些成绩,但在目标性、宏观性、系统性与适应性等方面仍存在亟待解决的问题。“十五五”时期,应在系统性总结实践经验基础上,形成更为普适性的建设框架和方法论体系,以降低制度建设的整体成本,促进纵向与横向信息共享,提高财政支出标准体系建设的实际效果。

**【关键词】**财政支出标准体系 预算管理 文本分析

中共中央政治局召开会议,研究关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议,明确指出“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,这个时期需要持续推动事关中国式现代化全局的战略任务取得重大突破。按照党的二十届三中全会精神要求,推动中国式现代化需要实现科学的宏观调控与有效的政府治理协同推进。有效的政府治理亟需各级政府及其部门具备相对应的治理能力,其中包括有效配置与使用公共财政资源的能力,即财政预算治理能力,微观层面集中体现在部门预算编报与管理能力。笔者通过对部分省级政府已公开支出标准工作方案的文本分析,结合非结构性访谈与参与式观察等方式,初步发现地方政府改革实践的共性特点和个性创新,未来仍需在目标性、宏观性、系统性与适用性等方面不断完善。

## 一、我国财政支出标准体系建设发展历程

自2009年财政部开始推进财政

支出标准化工作以来,按照“先易后难、急用先行、稳步推进”的要求,已初步建成财政部引导,中央政府部门、地方各级政府及市场机构多元参与的标准化体系建设工作机制。截至目前,中央本级财政支出标准体系建设初见成效,除基本支出标准之外,在信息化建设、陈列展览、重大公益性演出、办公用房维修改造等领域,完成了相关支出参考标准的建设,并直接用于中央政府部门相关项目的预算编报、管理与绩效评价工作。中央政府部门、各级地方政府也在主动探索并积极推进适合本部门、本地区实际的标准化体系建设工作。

从法律法规层面,财政支出标准体系建设工作也得到了应有支持。2014年新《预算法》第三十二条规定:“各部门、各单位应当按照国务院财政部门制定的政府收支分类科目、预算支出标准和要求,以及绩效目标管理等预算编制规定,根据其依法履行职能和事业发展的需要以及存量资产情况,编制本部门、本单位预算草案”。同年,《国

务院关于深化预算管理制度改革的决定》(国发[2014]45号)明确支出标准应在预算编制和管理中起到基础支撑作用,包括基本支出标准体系和项目支出标准体系。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)明确提出“规范预算支出管理,推进财政支出标准化”,进一步提出加强中央和地方政府支出标准体系建设,提升预算管理约束力的根本要求。

## 二、财政支出标准体系建设的地方经验

根据部分省级财政部门公开文件,从目标、路径和方法视角来分析,地方政府支出标准体系建设实践具有以下特点。

### (一)目标明确

地方政府财政部门积极推动出台关于构建支出标准体系的工作方案或行动计划,目标是为了落实过紧日子要求,确保“把钱花在刀刃上”,解决支出随意性并提高资金分配效率,实现财政可持续性目标;同时,探索将支出标准应用于预算编制、执行、预算评审、绩效评价的预算管理全流程,提出将建设、使用与管理有机结合的建设思路。

### (二)路径趋同

1.分类分层与急用先行相结合。地方政府在充分参考中央部门支出标准成果的基础上,普遍按基本支出、项目支出、资本性支出、公共服务支出等不同类型进行指标设计。在此分类基础上,根据适用范围和建设主体责任,将指标分为通用标准和专用标准(又叫内部性标准)。其中,通用标准适用于所有部门,制定主体是财政部门;专用标准适用于各预算部门的特定业务或项目,制定主体是相关预算部门。目前,财政部门负责的通用标准建设成效相对显著,主要集中在差旅、会议、培训、信息化建设与运维、举办节会、重大宣传等业务活动及其项目。

2.财政部门主导与专业机构支撑相结合。按照现行制度规定,各级财政部门承担支出标准体系建设的统筹责任,包括制定工作方案、促进具体方案落地落实、完成通用标准的制定、提高支出标准在全流程预算管理中的可用性和适用性。为了助力支出标准体系的不断完善,地方政府财政部门通过购买服务的方式,邀请专业机构加入,共同研究推进。

3.力求动态调整与信息化系统运用相结合。探索标准库建设与预算管理系统相结合,借助信息化手段,尝试建立标准库,通过赋码管理、嵌入校验模块,实现智能审核与动态更新相结合。财政部门借助预算绩效管理改革和财政预算管理一体化系统,尝试将支出标准体系建设的压力传导至预算部门。

### (三)方法创新

1.重视精细化管理与成本要素分析。北京市通过年度开展全成本预算绩效管理案例评选,将成本分析方法应用于支出标准的研究、评估与预算编制。<sup>①</sup>江西省信丰县将支出标准细化到“条幅喷绘”“PVC雕刻字”“环境整治人工”等具体成本要素。<sup>②</sup>河南省财政厅通过选取典型单位开展现场调研,梳理具体支出明细和原始凭证2000余项的方法,构建了覆盖省级政务信息化等多个领域的支出标准。<sup>③</sup>广东省财政厅颁布“省属高等院校建设项目预算费用标准”,明确教学楼等12类用房建设项目费用控制标准,涵盖建筑安装工程费、建设工程其他费用和发展预备费用,成为省级财政支持此类项目预算编制的上限。<sup>④</sup>

2.重点项目标准建设采用解剖式分析法。甘肃省兰州市专门针对市属学校物业费和运动员教练员伙食费的实际支出情况,研究设置分项标准。<sup>⑤</sup>比如,将市属学校的物业费分解为9项物业服务项目,包括室内环境卫生管理、室外硬化地面环境卫生管理、塑胶操场维护、功能场馆维护、绿化日常养

护管理、水电暖及消防系统设施维护、电梯运行维护、寄宿制学校学生宿舍管理、其他物业服务管理项目,分别针对不同项目进行标准测算和制定。

3.民生项目基于调查数据分析法。甘肃省玉门市通过民政、人社、卫健、农业农村等多部门数据协同与摸底调查,建立基于民生保障对象的精细化支出标准系统,制定了五个类别、9个重点项目的民政支出标准,并通过惠民惠农“一卡通”系统具体实现精准保障。<sup>⑥</sup>

4.科目预算联动支出功能与标准建设。湖北省宜昌市共明确了26项商品服务支出科目分项标准,每个科目依据单位职能、支出规模、工作环境、办公面积、设备结构等因素差异,划分为八个档位,对应所有市直预算单位。<sup>⑦</sup>比如,针对用水的支出标准,根据水的使用范围或使用目的不同,将水费标准分为单位办公区域日常运行用水和非本单位人员在公共场所消耗用水,后者主要是指馆类单位运行、市民之家办事大厅、园林管养等公共场所等。在明确水费支出目的之后,将办公区域日常运行用水纳入日常公用经费预算,将公共场所消耗用水纳入项目支出预算。

5.加强支出标准政策解读和人才培养。近两年,河南省财政厅每年都举办省级支出标准解读专题培训班,面向全省相关人员开展政策宣讲、使用方法培训等,为全流程预算管理和支出标准体系建设培养实践人才。<sup>⑧</sup>

### 三、财政支出标准体系建设的现实困境及原因

尽管各级政府及其部门努力尝试推进支出标准体系建设,但实践中普遍存在以下困境。

#### (一)支出标准建设的系统性有待提升

目前仍然缺乏能够指导建设工作开展的统一框架、标准与方法,尤其是专用标准的构建难度非常大。从各级政府及其部门来

讲,按照预算编报要求,项目层级主要分为一级、二级和三级等,由于不清楚支出标准的建设对象应聚焦于哪一级项目,甚至不清楚各层级项目支出标准之间的逻辑关系,因而目前支出标准建设的重点集中在最底层的项目。从工作方法来讲,基于方便性和可操作性,普遍采用以下两种方法:一方面,将预算执行的财务报销标准作为预算编制的财政支出标准,通常包括差旅类、后勤服务类、修缮类、采购类等;另一方面,对于缺少财务报销标准的部门专项项目,通常利用历史数据估算支出标准。以上基于实践探索产生的思路与方法,因缺乏归纳研究和理论分析,尚未达成共识,降低了支出标准的横向可比性。

#### (二)支出标准建设的科学性和信息数据统筹分析能力有待提升

鉴于支出标准体系建设内容复杂、工作压力大,同时又缺乏统一明确的框架与具体方法,整体工作采用“边干边论证”“摸着石头过河”的建设思路,科学依据不足。另外,由于缺少一个统筹、汇总与分析的支出标准信息数据系统,财政部门与预算部门之间始终存在信息不对称的情况。作为支出标准体系建设的统筹主导方,财政部门缺少直接有效的手段获取大量连续且真实的成本数据,这也成为体系建设难度较大的影响因素之一。通常,地方各级政府财政部门会借助第三方机构的力量,通过绩效评价或预算评审,选择某些预算部门的某些重要项目进行成本分析,逐步汇总形成财政部门能够掌握的信息数据,为支出标准建设提供依据。长期来看,如果不能尽快建立科学的方法体系,实现同类支出标准的纵向与横向信息共享,各级地方政府分别开展支出标准体系建设工作,不仅会增加制度建设的整体成本,而且可能因过度依赖第三方机构的服务能力产生委托代理风险。

#### (三)支出标准建设的适用性和有效性有待提升



支出标准建设的首要目标是服务预算编制与管理。随着年度经济社会条件的变化,年度预算编制与管理的实际情况也会随之变化,然而当前支出标准的动态调整机制尚未完善,往往某类支出项目的标准形成并使用不久,就出现与现实不匹配、不契合等情况,反而给实际工作带来不便。支出标准的适用性和可执行性不强,也会进一步削弱标准体系建设的权威性、严肃性和有效性。

#### 四、“十五五”时期支出标准化体系建设的政策建议

党的二十届三中全会提出深化财税体制改革,健全预算制度,强化对预算编制和财政政策的宏观指导,统一预算分配权,提高预算管理统一性、规范性,完善预算公开和监督制度。健全的财政支出标准体系可以为完善预算编制、提高预算管理统一性和规范性等重点改革任务奠定基础,同时也能为预算公开与监督工作提供参考标准。未来,中央政府应及时有效地总结各级政府及其财政部门的实践经验,总结归纳共性的、有效的方式方法,汇集形成系统性的支出标准体系建设框架,明确实施路径与方式方法,供各级政府及部门学习借鉴,降低制度建设的总体成本。

##### (一)明确支出标准建设的目标性和宏观性

基于国家战略目标,构建以人民为中心、持续提高服务对象满意度的标准体系建设框架。一是强调目标性。支出标准体系建设的直接目标是服务于资源有效配置,终极目标必须围绕为人民服务、提供人民满意的公共服务而设定和展开。无论是支持政府机关自身运行的基本支出标准,还是直接面对人民群众的软性公共服务项目支出标准,以及重大基建项目支出标准,设定初衷都必须以确保服务质量为目标。二是强调宏观性,重点促进财政支出标准与国家标准、行业标准有效衔接。比如,国家

基本公共服务标准涵盖教育、养老、就业、医疗与公共卫生、优军服务、文体服务等九大领域,各省市又根据实际制定本地区的服务标准。未来五年,财政部门应协同各领域预算部门,依据服务标准文件中所规定的服务事项及其应达到的服务质量,开展相关服务成本的系统研究与测算,将民生领域服务(质量)标准与财政支出标准有效衔接,在财政可持续范围内,有效满足人民群众的民生需求。

##### (二)提高规划性和科学化水平,构建动态调整机制

尽快明确并统一标准化建设的具体流程与方法等,强调标准测算方法的科学化,重视标准化建设与现代财政预算制度建设协同推进的方法论研究。明确财政支出标准化建设是一个动态发展过程,包括基本支出标准和项目支出标准在内,都应从方法上考虑适应经济社会情况变化而变化的体制机制。未来支出标准体系建设过程中,在实施分阶段、分行业、分领域逐步推进的同时,应加快引入各类成熟的分析方法,并从方法上提供动态调整模型,为支出标准体系的不断完善提供空间。比如,可以引入各类成本分析方法,针对容易标准化的各类软性服务进行成本核算,根据不同时期、不同地域的具体情况,对相关支出标准进行精准调整。

##### (三)优化部门预算与压实专用标准主体责任相结合

根据体系建设规则,预算部门主要负责制定专用标准,但实践工作中,财政部门主导推进此项工作的难度较大。为此,将优化部门预算与压实专用标准主体责任相结合,有助于解决此难题。一般来讲,我国政府部门预算可以分为四种类型:第一类,核心预算或基本运营经费,指人员经费和公用经费;第二类,部门项目预算,指部门为履行国家赋予的基本职能而匹配的经费;第三类,转移支付类预算,指与纵向或横向转

出的任务相匹配的经费;第四类,特殊项目预算,指与纵向或横向转入的任务相匹配的经费(赵早早和崔书鸣,2021)。专用标准主要用于第二类部门项目预算的编制与管理工作,也是部门预算编制与管理的核心问题。鉴于预算部门必须对本部门预算的科学性、合理性和有效性负责,而第二类部门项目预算及其所使用的专用标准又是部门预算的重要组成部分,为此,“十五五”时期各级政府及其财政部门应将优化部门预算、调整预算结构与压实专用标准制定的主体责任结合起来,将专用标准体系建设的科学性、合理性等作为考核部门履职尽责申请项目资金的重要依据。

#### (四)倡导多元参与

财政支出标准体系建设需要多主体参与、多学科协同推进,应充分动员财政部门、预算部门、专家学者和市场机构等广泛参与,充分利用大数据开展研究和实践。一是财政部门要积极吸纳各行业各领域既有的业务标准,将其作为制定各类政策目标、项目或服务质量标准的基础,充分听取行业专家的意见和建议,明确项目或服务质量标准之后,才能进行科学的成本测算和支出标准制定工作。二是预算部门、行业专家学者、参与公共项目或政府预算绩效管理的第三方机构,应积极主动地参与支出标准制定工作,为财政部门提供真实有效的数据信息,打破信息壁垒,实现数据贯通。三是尝试构建“数字化+财政支出标准化”的数据分析平台,将各行业各领域既有的财务报销标准,以及会计学、管理学、统计学、经济学等领域成熟的分析方法与工具纳入平台建设,作为不断完善标准化体系建设的数据库与工具库,为动态调整支出标准提供依据。■

(作者单位:中国社会科学院当代中国研究所)

注释:

①作者参与并观察北京市全成本预算绩效管理改革案例评审相关工作。

②信丰县财政局.建立支出标准体系 源头管控乡镇财政资金.(2024-10-31).[https://jxf.jiangxi.gov.cn/jxsczt/sxcj/content/content\\_1870873663947071488.html](https://jxf.jiangxi.gov.cn/jxsczt/sxcj/content/content_1870873663947071488.html)。

③支出标准主要包括省级政务信息化、办公用房装修及维修、大型会展和招商活动、公益场馆布展和运维、纸质档案数字化项目和万名中小学校长培训费等。具体参见:河南省财政厅.省财政厅圆满完成2023年度项目支出标准建设任务.(2023-11-13).<https://czt.henan.gov.cn/2023/11-13/2847012.html>。

④广东省财政厅.广东省财政厅关于印发《广东省省属高等院校建设项目预算支出标准(试行)》的通知.(2019-11-25).[http://czt.gd.gov.cn/tzgg/content/post\\_2707868.html](http://czt.gd.gov.cn/tzgg/content/post_2707868.html)。

⑤甘肃省财政厅.兰州市制定完成市属学校物业费和运动员教练员伙食费支出标准.(2024-12-30).<http://czt.gansu.gov.cn/czt/c107409/202412/174052764.shtml>。

⑥甘肃省财政厅.玉门市积极构建民政领域支出标准体系确保资金精准用于最需要保障群体.(2025-07-29).<http://czt.gansu.gov.cn/czt/c107409/202507/174177781.shtml>。

⑦湖北省财政厅.“小标准”助力“大财政”.(2024-12-20).[http://czt.hubei.gov.cn/bmdt/ztzl/ccxs/202412/t20241220\\_5469975.shtml](http://czt.hubei.gov.cn/bmdt/ztzl/ccxs/202412/t20241220_5469975.shtml)。

⑧河南省财政厅.全省财政系统支出标准解读专题培训班成功举办.(2024-11-01).<https://czt.henan.gov.cn/2024/11-01/3081038.html>。

#### 参考文献

赵早早,崔书鸣.突发新冠肺炎疫情对中央政府部门落实预算压减政策的影响研究——基于2018—2021年中央政府部门预算公开信息的分析[J].财政研究,2021,(11).

(责任编辑:尹情)