

# 从部分地区的实践 看区县零基预算的运作

○ 吕青波

零基预算是一种现代预算制度,始于70年代的美国。它是指在编制预算时,对每一项收支计划,不考虑其是否被执行过及具有何种水平,均以零为起点,重点证明其重要性,并以此为编制基础。近几年,我国已有部分省市对行政事业单位预算采用了零基预算方法,其中尤以海南省的实践成效较为突出。采用零基预算是加强预算管理的一种尝试,也是财政支出管理从粗放型向集约型迈进的标志。就目前来看,零基预算在省市内的地区(区)、县的实施还处于摸索阶段,还不规范,本文试对其进行分析,以期对区县实施和完善零基预算有所参考。

区县行政机关经费预算一般分为个人部分和共用部分两块。从北京市西城区、昌平区实行零基预算的情况看,其行政机关经费预算是这样划分的:个人部分支出包括工资、补助工资、职工福利费、离退休费用四部分,每一部分都根据各单位本年度10月份报表上的实有人数、工资及各项补贴标准核定。公用部分包括房租、公用取暖费、职工住房取暖费、机动车燃修费、公用经费和业务费等项目,其中公用取暖费、机动车燃修费和公用经费按照定额标准核算;房租按月租金核算;业务费比较机动,一般视单位申报的年度支出计划、本年度实际工作负担而定;职工住房取暖费一般以本年的实际支出数为准,有时考虑一定的增长幅度。

对区县行政机关采用零基预算的方法编制年度经费支出计划,相对于传统的基数法,具有很大的优越性,在实践中表现在以下方面:

——更加适用于分税制财政管理体制。随着分税制财政管理体制的实施,区县级财力增量的大部分被拿走,如果按照传统的基数法分配支出,基数只能增不能减,在物价水平提高、各项事业发展的情况下,区县财政资金不可避免会出现供求上的矛盾。由于零基预算不考虑基数,所以对转变机构、人员、经费只能增不能减的传统观念十分有利,能加强财政对支出的监督和管理职能,促使区县财政部门在挖掘财源的同时充分考虑财力的合理安排。

——在一定程度上调整了利益格局,改变单位间苦乐不均的现象。基数法以一定时间的发生数为基数,以既成事实为计算依据,导致原来得益多的今后也长期得益,反之,原来得益少的今后也得益较少,造成预算资金分配上人为的苦乐不均现象。而零基预算撇开了基数,根据各单位下一年度的业务特

性、工作任务等因素来重新编制和核定,综合考虑了各单位的实际情况,使预算核定依据更科学合理,各单位也易于接受。

——有助于清理财政不合理的负担,提高资金的使用效益,减轻财政的压力。基数法采用的是基数加增长,无法反映单位经费的真实面貌,对改变机关事业单位人员臃肿、机构复杂的状况不利。而零基预算根据一定的定额,全面反映不同经费项目的支出内容和使用目的,使年度预算指标细化到单位经费的每一项支出,做到了合理安排预算资金,并促进财力的节约。

零基预算在部分区县的实践中显示了它的优越性,作为一种较为先进的预算编制和管理方法,它也对预算工作的方方面面提出更高的要求,因此,在实际操作中不可避免的会产生这样或那样的问题,主要表现在:

一是人员经费难以准确核算。如北京市西城区是按照各单位10月份报表上的实有人数核算的。而在预算执行年度中,还存在增人增资问题。这种做法除了给财政部门增加工作量外,最主要的是增加的人员经费在核算上难以保证其精确度。尤其是人员进出频繁的单位,时间不一、个人工资待遇也不同,一年下来净增多少人员经费实在不容易算清楚。

二是公用部分支出中某些综合定额的制定缺乏科学、可靠的依据,造成一些公用项目经费不足,留下了预算的“硬缺口”,增加了财政的压力。如根据北京市西城区1996年预算的口径,各单位在编车每辆按全年8000元的定额核算,而实际情况是当年机动车的保险费、保养费、燃料等都所有上涨,每辆车8000元的经费是不够的。对于业务费,尚未建立起完备的核定办法,各单位的专款申请报告比较多,使预算执行年度中业务费追加额较大。

三是由于“硬缺口”的存在和追加预算的情况时有发生,致使预算经费出现“包而不干”的现象,个别单位甚至出现“先斩后奏”的情况,这些都相对削弱了预算的约束机制。

零基预算的运作,归根到底是一个综合定额的制定问题,即按照预算资金分配完全定量化的思路,建立一整套系统的定额资金管理制度来保证预算资金分配的先进性、规律性、有效性。根据以上的运作原则,针对部分区县的实践情况,对区县现行的零基预算制度提出下列改进措施:

(下转15页)

对排污费的使用可考虑:(1)尽快修订《征收排污费暂行办法》,调整用于环保部门自身建设资金的比例;(2)针对资金使用分散的情况,将现行政策中规定无偿返还给企业治理污染的资金改为有偿使用,改变企业争抢资金的状况;为了吸引更多的资金用于环保项目,也可以将排污费用于重大环保项目的贴息。

### 支持环保技术的开发和推广

工业污染防治是环境保护工作的重点。造成环境污染的最大源头是工业。全国现有 40 多万户工业企业中,99% 是中小企业,绝大多数企业技术装备落后,能源、资源消耗大,排放的污染物多。对企业进行技术改造既是实现经济增长方式根本转变的需要,也是治理工业污染的必然选择。这方面,财政部门有一些比较成功的事例。如 1991 年以来,财政部与化工部和各地化工厅、财政厅一起,在小化肥企业中推广以“合成氨蒸汽自给”和“两水

闭路循环”为主的综合节能技术,到 1995 年共安排改造项目 809 个,中央财政借款 9.5 亿元。这些项目的实施,经济上取得了可观的效益,环境治理上也取得显著成绩。企业没有改造前,往往是一个小化肥厂就污染一条河流,一方土地;改造后,对水体基本上不造成污染。

对工业企业的污染进行治理,必须采取改造一批,关停一批,转产一批的办法。进行技术改造,资金的大头在企业,实行“两则”、“两制”后,企业支配资金的权利扩大,自主财力增加,据测算一年增加 1 600 亿元。同时要运用技术改造贷款。财政也要适当安排少量的资金,以起到“药引子”的作用。当前工业锅炉改造、造纸黑液处理都是治理污染的重点。

环境问题的解决,最终要依靠科学技术。环保技术的开发在环境保护中有举足轻重的作用。以造纸黑液处理技术为例,目前传统的碱回收办法,只适用于年产 1.7 万吨规模的造纸企业,对于 1.7 万

吨以下规模的企业,目前还没有找到适用的技术。财政部门对造纸黑液处理技术的开发应给予重视,对工艺先进、独特,确有推广价值的技术,应给予积极的支持。

根据国家环境保护的“九五”计划,“九五”期间我国将实施两大重要举措,即实施“全国主要污染物排放总量控制计划”及“中国跨世纪绿色工程计划”。全国主要污染物排放总量控制计划的主要内容是制定相应的控制指标,建立定期公布制度;中国跨世纪绿色工程计划的重点是治理“三河”(即淮河、辽河、海河)、“三湖”(即滇池、巢湖、太湖)的水污染及治理二氧化硫污染和控制酸雨。除了国家规定的这些重点治理项目外,各地区还有各自的重点治理项目。重点项目的治理,必须遵循多渠道筹集资金的原则,以地方和企业为主,中央财政对跨地区、跨流域的治理给予必要的支持。各级财政部门要积极参与重点地区、重点项目的治理。

(责任编辑 吴春龙)

(上接 11 页)

第一,做好基础工作,建立单位情况数据库。零基预算作为一种安全彻底的预算形式,其运作是复杂的,要求具有完备的信息。因此,对实行零基预算单位的人员编制、人员结构、工资水平、收支状况及车辆和其他固定资产的配备等情况应该了解和掌握,并进行量化,建立数据库,实行计算机管理。

第二,对人员经费实行工资总额包干的办法,即按照单位编制人数核定工资总额,列入单位年度预算,增人不增资,减人不减资,建立单位增人的自我约束机制。

第三,根据数据库中的有关资料对公用经费分类测算定额,包括业务费定额、车辆维修费定额、会议费定额、设备配备定额及办公用品直至房屋修缮等实物使用定额。依据定额并结合各单位下一年的工作计划和本年度支出情况,核定单位预算,该增的增,该减的减。

为了控制行政经费支出,对行政单位实行汽车定点维修办法。区县财政局应派人到定点维修厂家对各单位的维修项目和费用支出进行审核,由区县财政局与定点维修厂家直接结算。

会议费是控制支出的难点。单位上报下一年度经费预算的同时,报年度会议计划,由区县财政局严格控制会议次数、人数、天数,坚持会议标准,以达到控制总额的目的。

核定业务费,应将预算内拨款与行政事业性收费结合考虑,实行预算内外资金“并轨”,这样既有利于预算外资金的合理使用,又能节省下部分财力投入到需要的项目上去。

以上各项公用支出项目经批准列入单位预算后,年度执行中如无特殊情况不再予以追加,从而维护预算的严肃性,并在各单位中建立起预算的约束机制。

第四,建立经费使用效益考核指标体系。零基预算的实行,必须从提高资金使用效益的目的出发,从坚持预算执行情况分析和建立经费使用效益考核指标体系两方面入手,在预算执行中及时发现问题,及时修订调整,使预算分配方法不断完善;财政年度终了,根据决算数据,对各单位的经费使用情况进行考核,对那些采取了有效措施节约经费、提高资金使用效益的单位予以表彰奖励,而对那些忽视预算的法律约束力,浪费国家人力、物力、财力的单位予以通报批评,并抵扣其下一年度的经费。

第五,扩大零基预算的实施范围,在区县属事业单位中推行零基预算。将事业单位的经费预算分为经常性经费和专用经费两类。经常性经费包括个人部分和公用部分,参照行政机关的方法核定;专用经费根据事业单位不同的资金性质、发展情况、收入水平,结合财力的可能及事业计划,实行“专项补助制”。

第六,实施预算的政府审计和社会监督,增强预算的透明性。建立预算权力的内外监督及牵制体系,避免权力过度集中,减少及消灭“人情支出”、“人情追加”,避免人为造成的各单位之间不公平现象的发生。

(责任编辑 方震海)