



“零基预算”法简介

龚振勇

“零基预算”法是美国工商管理学学者彼得·A·皮埃尔在七十年代初首先提出的，他在美国得克萨斯州仪器公司推行此法编制预算获得了成功，引起了美国经济学界和一些高层决策人士的重视。以后，有关论述零基预算法文章和著作不断出现，对零基预算的概念、方法等进行了进一步的阐述和研究。零基预算法开始为一些公司、企业和部门在编制单位预算时所采用。首先作为政府运用零基预算法编制地方预算的是美国的佐治亚州，当时任佐治亚州州长的吉米·卡特对零基预算法极为赞赏，彼得·A·皮埃尔也因此而被聘为该州政府的顾问，参与政府工作，在该州政府预算编制中推行零基预算法，据称是获得了成功的。嗣后，随着卡特竞选总统的成功，零基预算法也随之进入了美国联邦政府，并引起了西方各国政府和经济学界的注目。

零基预算法的主要特征就是对每一个预算项目，不论是原有的还是新增加的，在编制预算时都要从“零”开始，重新审核和评价。西方国家传统的编制计划和预算的方法，往往将注意力主要地集中在过去一年或数年的实际执行结果水平如何，并以此为主要依据进行一系列的修正。在传统的方法中，引起决策者重视的是“年度增加额”，而对预算“基数”，不管它的数额已经如何庞大，往往不再加以仔细地审核或评价。这种传统的做法会给预算的编制带来一系列的弊病：

(1) 当支出预算要求超过可供资金的数额时，常常迫使决策者重新制定预算方案，而各个支出部门由于知道他们所提出的资金要求可能会受到削减，所以往往在开始时就故意夸大他们的资金需求量，头戴三尺帽不怕砍一刀。

(2) 要使长远目标变为实际计划往往遇到困难。因为在编制预算时，如果发生资金供求关系的矛盾，一般总认为那些以往的、既成事实的项目是必不可缺少的，而一些对实现计划所必须的新的项目，却首当其冲地被削减。

(3) 没有去鉴别一系列可供选择的方案(包括

措施方案和资金方案)；对既定的预算项目即使进行一些简单的调整也很困难，不能明确优先项目；不能清楚地权衡长远目标与目前利益之间的利弊关系。

零基预算法的理论认为，零基预算法首先是一个管理过程，又是一个计划过程，其次它才是一个预算过程。所谓“零基”，并不是说每个项目都要自动地成为“零”，或一律重新开始设计，这样要求是不现实的。它只是意味着要对所有的活动进行重新审核、评价，从而决定是否应该取消、削减、保持、或者增加资金的数额。零基预算法是一个逻辑过程，它综合了许多管理方面的内容：(1)对目标的选择和审定；(2)对完成各项目标可供选择的行动、措施的评价；(3)对各个项目提供不同水平的资金(取消、低水平、保持原水平、增加资金供应量等)可能得到的效果的评价；(4)对工作量和执行措施的评价；(5)优先项目的确立；等等。

零基预算法与六十年代曾被广泛吹捧的计划——方案——预算体制(简称PPBS)一样，都是属于方案预算。它实际上是一种管理方法，是一种决策工具，通过它我们可以看清各种方案之间的成本——效益关系。推行零基预算法要比传统的方法增加很多的工作量，据说也有一些公司、企业运用该法没有获得成功，但大多数推行该法的部门或企业，发现它的利是远远大于弊的。

近年来，资本主义国家政府支出急剧膨胀，在政府预算编制中支出项目日益增多，金额越来越大，立法部门对年度预算的控制程度也越来越小。由于零基预算法能够对预算的每项支出，包括已经批准的跨年度的计划方案，都重新进行从“零”开始的审查、评价，所以它也迎合了立法部门企图加强控制预算的要求，零基预算法的出现，受到了一些西方国家的政府和经济机构的欢迎。

零基预算法实际上是现代管理科学在资金、物资分配中的运用。这种方法试图使预算资金的分配和使用达到最优化，从而取得最佳的经济效果，它在一定程度上反映了预算资金分配方法上的合理性和科学性。