

零基预算: 控制行政费增长的有效方法

○ 方乐平

近十几年来,行政费的日益膨胀已经越来越成为困扰财政的一个重要问题。面对日益困难的财政状况,如何加强行政支出的管理与控制,建立规范的预算约束机制已成为当前的一个紧迫任务。而零基预算法在保证行政机关必需支出的基础上压缩不合理开支,提高财政资金的使用效率;同时对于控制行政费的高速增长也具有显著的作用,是从预算方法上约束行政费高速增长的有效途径。

一、我国行政费支出现状及实行零基预算的必要性

据统计,“八五”时期,我国行政费支出合计为1891.13亿元(不含外交支出,下同),与“七五”时期支出合计

806.09亿元相比,增长1.35倍,年均递增22.6%,比“七五”时期的16.24%高出6.3个百分点;行政费支出占财政总支出的比重也由“七五”时期的5.7%上升到“八五”时期的7.25%。总的来说,“八五”时期的行政费支出有以下几个特点:

1.行政费总量增长水平高于“七五”时期,并超过同期财政收支的增长水平。“八五”时期行政费支出的增长比同期财政总收入的增长高50.3个百分点,比财政总支出的增长高48个百分点。

2.行政费支出占财政总支出的比重较“七五”时期上升。“八五”时期行政费占财政总支出的比重分别为7.8%与7.25%,比“七五”时期分别增长

1.8%与1.5%。

3.在职人员经费中,工资与补贴数额明显增加。1995年在在职人员的工资、补贴总支出为212.02亿元,较1990年增长2倍,年递增率为25%,人均月工资、补贴为441.3元,比1990年增长1.8倍,占行政费支出比重由1990年的35%上升为39%。

4.行政费内部支出结构发生较大变动。主要表现在:人员经费增长超过公用经费,引起人员经费所占比重上升。5年间,人员经费比重上升近3个百分点;在公用经费中,业务费、其它费用增长过快,其所占比重5年间分别增长2.47%与1.98%。

5.地区间支出不平衡状况扩大。凡经济发达,财政收入水平高的地区,

其行政费支出水平也高;凡经济与财政收支增长速度快的地区,行政费支出的增长速度也快。而经济不发达、财政收入增长缓慢、且水平较低的地区,行政费支出增长速度缓慢且水平低。

以上情况的形成,既因为机构膨胀,编制失控,人员增加,也由于国家出台的调资及补贴政策 and 物价上涨因素的作用。然而,最直接的原因是缺乏有约束力的预算管理方法。

自80年代初以来,行政单位实行了预算包干办法:对各单位预算指标的分配,实行的基本上是“基数加增长”的办法。这种方法,对打破财政统收统支格局,鼓励行政单位增收节支起到积极作用,但随着社会主义市场经济体制的逐步建立,这种分配方法存在的弊端也日益明显。首先,基数法核定的支出数额成了常数,只能增不能减,因此存在争基数、盲目扩大支出的问题,使支出居高不下。其次,基数法编制预算是以既得利益为中心,承认已存在的不合理支出,重心立足于纵向比较,所以容易造成各部门、各单位财政分配上苦乐不均。第三,基数法在预算分配上存在着盲目性与简单化问题,不利于公平、科学、规范地进行预算管理,减少了财政预算的调节弹性与空间。第四,随政治经济形势的发展和机构改革的进行,业务范围变化较大的单位现行经费预算不能完全适应工作任务的需要,有些单位编制预算时,只提及业务范围扩大的情况,而不提甚至隐瞒业务范围缩小的另一方面的情况,使经费预算中存在较大的漏洞。

如果以零为基数重新评估各支出项目,根据财力可能和支出项目的重要程度确定新年度的预算数额,即通常所说的零基预算,即可改变基数法的主观性和随意性,达到预算过程的规范与透明,保证政策的统一性与连续性。同时这一预算编制方法对各单位一视同仁,保证了资金分配公平、合理、科学,最大限度地提高了资金使用效益。因此,改革预算分配方法,建立零基预算已成为

控制行政费支出并使其合理化的必需的措施。

二、零基预算法中预算数额的确定

实行零基预算法,最关键同时也是最困难的就是如何确定新年度的预算数额。零基预算要求取消当年沿袭的支出基数,以零为基数重新评估各支出项目。若仍以以前基数为准进行修订,则会重新回到原先基数法上,承认了既得利益,缺乏科学性与规范性。而按经验与客观实际需要,筛选出相关的因素,按因素法建立有关模型,并以模型为标准进行分配,既可以增加预算分配的透明度,有利于加强预算的监督管理,提高预算资金使用效益,又可以减少人为因素干扰,增强预算分配的合理性与科学性,从而有效实现行政费分配的公平、公正及效率。所以从发展趋势来看,运用因素法建立有关模型,进行预算分配是一种理想的方法。下面仅从有关因素的分析中讨论模型的建立。

(一)从支出需求出发,建立人员经费、公用经费及专项经费支出模型

1. 人员经费标准支出的确定。人员经费应包括“人员工资”及“艰苦边远地区津贴(新增地区津贴)”两部分,后者应按国家统一标准制定,所以关键在于前者的计算:

人员工资 = 该地区人均标准工资 × 该地区标准财政供养人口数

其中标准财政供养人口数要根据不同因素,用历年经验数据加以回归而成,建立模型如下:

标准财政供养人口 = $a_1 \times x_1 + a_2 \times x_2 + a_3 \times x_3 + a_4 \times x_4 + b$

$x_1 \dots x_4$ 都为经过筛选的相关因素, x_1 为城镇人口数, x_2 为农村人口数, x_3 为少数民族人口数, x_4 为人口密度; $a_1 \dots a_4$ 是各相关因素影响程度的系数,通过回归分析计算得出; b 为常数。当确定了标准财政供养人口数以后,对于实际数低于标准数的地区,为鼓励控编,减轻财政负担,允许按实际数加一定百分比的奖励来计算(合计数

要低于标准数);对于高于标准数的,考虑到压缩需要一个过程,可先按超过部分承认10%来处理。

2. 公用经费标准支出的确定。公用经费标准支出同样以历年数据,筛选有关因素,进行回归分析:

公用经费标准支出 = $a_1 \times x_1 + a_2 \times x_2 + a_3 \times x_3 + a_4 \times x_4 + a_5 \times x_5 + a_6 \times x_6 + b$

$x_1 \dots x_6$ 都为经过筛选的相关因素, x_1 为财政供养人口数, x_2 为人均财力, x_3 为人口密度, x_4 为物价指数, x_5 为人均GDP, x_6 为运输里程; $a_1 \dots a_6$ 是各相关因素影响程度的系数,通过回归分析计算得出; b 为常数。

3. 专项经费标准支出的确定。专项经费标准支出同样以历年数据,筛选有关因素,进行回归分析:

专项经费标准支出 = 支农标准支出 + 粮食及农业生产资料价格补贴标准支出 + 纳入预算管理专项列收列支的标准支出

其中支农标准支出根据历年各地农、林、牧及水产的产值占全国产值的百分数加以确认;粮食及农业生产资料价格补贴标准支出按上年实际数确定;纳入预算管理专项列收列支的标准支出按实际收支数确定。

在具体执行过程中,要加强对专项经费的审查,做到事前审核、事中监督、事后审计,杜绝浪费,减少不合理开支,努力提高专项经费效益。

(二)从收入能力出发,确定新年度的标准收入,并确定该年度预算数额

在支出确定的基础上,计算出各单位、各部门的收入能力。由于当前各部门、各单位资金来源渠道较多且数额较大,既包括财政预算拨款,又包括业务收入及行政事业性收费的政策返还部分,所以要核算各单位、各部门的收入能力有相当大的困难,尤其需要研究并统计出预算外收入的情况。众所周知,现在预算外资金数额相当庞大,对单位收入有举足轻重的作用;但同时预算外

“零基预算”在渭南

○ 吕清涛 乔军占

“零基预算”打破长期以来在计划经济体制下形成的“基数法”，按照公平与效率的原则，使财政支出管理更科学、公平、规范和合理。陕西省渭南市的经验，又一次证明了这一点。他们从1984年开始试行，到1990年在全市普

及，目前已形成一套比较规范的管理体系和办法。

首先，开展“五查五立”活动，核实基本数字，建立各种台帐。一是清查单位人员情况，建立财政供养人员台帐。将各单位的职工花名册和人事部门的

“干部上岗证”、编委的“职工人数编制本”逐一对照，审查有无超编、混编和无编人员，去伪存真，逐一建立包括有人员姓名、职务、工龄、编制等项目的财政供养人员台帐。二是清查单位工资构成情况，建立单位人员工资台帐。用单

资金的管理缺乏科学性、规范性，这对于准确核算收入能力是极为不利的。因此要做到切实将预算外收支纳入专户管理，准确核算，建立起完善的预算外收支管理体系，这样才能做到将预算内外收入相互结合，统筹安排，从而计算出各单位的收入能力。

(三)根据各单位组织收入能力及支出标准，核定以收抵支拨款数额，最终确定当年预算数额。

三、实行零基预算法所需的配套措施

(一)加强立法工作，使得行政费预算能在法制规范下得以科学、合理地进行。零基预算法是一种由零开始、重新界定支出数额及结构的预算方法，必定会影响各方面的既得利益。只有具备了完善的法规条件，使零基预算完全以法规为依据进行操作，才能避免各方面

的干预以及所带来的扭曲效应，真正做到地实现规范的、透明的零基预算，便于各级人大与广大人民群众加强监督。年度预算一经确定，原则上不予以变动。若遇特殊情况需追加预算，由用款单位写出申请，说明理由，主管部门审核后报财政部门批准，若可以追加，待预算调整时按规定报批，真正做到行政费用开支预算法制化。

(二)加强预算外资金管理。理清各部门预算外资金情况是实行零基预算，控制行政费支出的一个必要前提条件。要坚持实行预算外资金的“财政专户储存，计划管理，财政审批，银行监督”和收支两条线的管理方式，将所有单位的预算外资金纳入专户储存并准确核算，从而了解各单位收入状况，核定预算数额。最终将预算外收入逐步纳入预算管理，规范行政性收费及支出

管理，实现公平、规范的预算管理。

(三)建立规范的转移支付制度。1994年实行分税制改革以来，我国建立起了过渡期的转移支付制度，但现阶段只有少量转移支付数额是按因素法进行确定的，其余大部分则仍沿用基数，存在着相当的不规范性。要真正实行科学的零基预算，还必须实现转移支付数额的完全因素法确定，同时两者在因素选择及计算方法上应尽量口径一致，实现相互配合协调。

总之，实行零基预算是一项系统工程，既是预算过程，更是管理过程，要坚持整体设计与逐步推广相结合，积极稳妥、循序渐进地推进。由于实行零基预算涉及各方利益，要做好各单位、各部门的协调工作，更要依赖于财政改革的逐步深入。

(作者单位：上海财经大学)