

“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)

位的职工工资发放单和人事部门的工资批件、人员编制逐一对照审查,去掉虚报工资额和非政策性工资额,建立包括有基础工资、职务工资、级别工资、政策性津贴等项目的财政供养人员工资台帐。三是清查单位车辆情况,建立单位车辆台帐。用单位的现有车辆和控办的“车辆编制卡”逐一对照审查,弄清车辆来源,分清有无编制,建立包括有车辆名称、型号、车号、行驶里程、大修时间、有无编制等项目的单位现有车辆台帐。四是清查单位预算外收入规模,建立预算外收支统管基本数字台帐。以物价部门的“收费许可证”为依据,查看单位有多少收费项目,每个项目有多少个被收单位,并依据收费标准,测算收费收入,对预算外资金做摸底清查。建立包括有收费项目、被收单位、收入计划数、支出计划数和上交财政数等项目的预算外收支统管基本数字台帐。五是清查单位各类专款,建立年初预算专款台帐。用各项专款形成的依据和现有专款对照审核,查看专款的成因、时限和合理性,建立包括有单位名称、项目内容、文件依据、经费数额和预期效果等项目的年初预算专款台帐。

其次,在摸底建帐的基础上,规范财政资金供给范围,净化预算支出内容。一是根据机构改革规定,把撤销、合并、转体的行政事业单位和挂靠在行政机关的各种学会、协会、社团和经济实体,从财政供养范围中划分出去;二是让市县行政机关的驻外办事处和机关食堂、医务室、幼儿园等后勤服务机构分期分批与财政脱离关系;三是根据单位财务收支规模及其职业的“社会共同需要化”程度,重新界定单位的行政事业性质和财政供给形式。

第三,完善支出定额,统一预算标准。根据市场价格和财力可能,通过搞测算、抓试点等办法,制定出了各种类型并存的支出定额。如行政定额、事业定额、综合定额、单项定额、分类定额、人均定额、事均定额、政策性定额、实用

性定额等,为科学合理地编制预算提供依据。在制定预算定额时,人头经费定额按国家明文规定的标准确定。对于公用经费定额,根据其内容多、弹性强的特点,采用分级、分类、分项的办法制定,使定额的标准基本做到科学、合理、公正、实用。

第四,按照定员定额,推行“零基预算”。对各单位各支出项目所需经费,不以上年实际支出数的大小为依据,而是按照定员额和基本数字台帐,从零开始编制预算盘子。具体分为三个部分:一是正常经费。其中,人头费包括工资、补助、职工福利费、学生助学金、离退休人员经费及其他各种政策性补贴等。无收入的单位据实核给,有收入的按差额核给。公用经费主要包括办公费、车辆燃修费、一般设备购置费、零星修缮及其他费用等,同一级别同一类型的单位按照同一定额标准核给。业务费按业务活动项目的实际需要,从紧安排。对有收入的事业单位待预算编制后,根据单位创收能力,核实收支指标,以单位纯收入抵顶部分财政预算数额,作为最后预算核定数。二是定项经费(如需大型修缮、设备购置、综合性大型会议及其他难以预料到的大型活动费用等),不以上年情况为基数,而是根据当年实际需要和从严控制的原则,进行一事一预算。三是专项经费(如计划生育专款、普教专款、卫生设备购置费和乡镇卫生院建设等)。主要按当年事业发展需要和财力可能成立预算。执行中各主管部门根据工作项目任务提出分配或以奖代补意见,财政部门审查后及时拨款到位。

第五,落实配套措施,硬化预算约束。一是各级财政部门层层落实预算包干奖惩措施,消除了单位超预算要钱的念头。最近三年来,市县财政部门年年发文重申并兑现经费包干奖惩办法。二是制定了一套预算约束机制。在控制人员方面,对财政供养人员定期核实和更正,一般后半年调整预算和编制预

算之前分别核实一次,核准人数。坚持按编制定经费,对超编人员一律不拨给任何经费,有效地控制了由于人员增加而形成的预算追加。在控制车辆方面,坚持财政审查、市长审批、统一购置,并实行小修经费包干、大修单位申请、行家评审、财政补助、定点修理。在控制会议费方面,行政部门的会议费一律按人均定额列入年度预算包干指标;事业单位的会议费一律在业务费中开支;以市委、市政府名义召开的200人以上的大型综合性会议,经过市委或市政府研究或书记、市长审批,财政部门按标准酌情予以补助,并实行会前预算、会中检查、会后决算“一条龙”跟踪审查。

实行零基预算,一切从实际出发,增强了预算编制方法的科学性、公平性和合理性,解决了单位苦乐不均、“爱哭的孩子吃奶多”的问题,有效地压缩了大型购置费和修缮费以及行政管理费支出,使各个行政事业单位每年的财政预算数额,都随着其机构性质、人员编制、收支规模及业务工作任务的变化而变化。据统计,近三年来,渭南市各级财政取消财政供给单位208个,提高经费自给率的单位109个,减少财政供养人员759人,清理无编和超编车辆216辆,取消各类过期专款项目150个。所辖的富平县从1993年起,逐单位建立起财政供养人员工资台帐和工资转移卡,实行以“按款设帐、分类立卷、专人管理、年初核对”为中心的财政供养人员工资台帐管理办法,定期组织对文教、卫生、民政三大系统财政供养人员的摸底清查,剔除了“人亡名在”、“人走名在”、“停职不停薪”等虚假基数,累计节约支出130多万元。对新增人员编制实行组织、人事、财政“三堂会审”,从而有效地控制了干部队伍过快增长,减轻了财政压力。1995年,全县行政、事业单位职工人数增加258人,比1994年少增加49人,1996年增加191人,比1995年又少增67人。

(作者单位:陕西省财政厅)