

零基预算：

规范预算分配的基本方向

○陈永诚

我国预算资金的分配一直沿用的模式是“基数法”，实践证明，这一模式已与形势发展的要求不相适应，暴露出来的问题也越来越多，迫切需要改进。我们认为，市场经济条件下，“零基预算”是规范预算资金分配行为的一个基本方向。

零基预算的五大优点

“零基预算”就是对预算资金的分配，不依据上年基数，从零开始计算，支出预算按新年度重新审查评价编制。它与“基数法”比较，有五大优点：

(一)有利于更新观念。改革开放以来，特别是分税制财政体制的实施，促使地方在千方百计挖掘财源的同时，必须充分考虑财力的合理安排。而“零基预算”由于不考虑基数，有利于转变单位预算完全靠财政平衡的依赖思想，树立由财政定额补贴或与财政脱钩，自求平衡的意识；有利于转变机构、人员、经费只能增不能减，支出基数不能破的老观念，从而加强支出管理。

(二)有利于优化和调整支出结构。市场经济条件下，部分事业单位向经营型、产业型转变，其收入的来源和规模发生了很大的变化。“基数法”的预算分配不可能对单位的收入情况

作出灵敏反映，使得收入大幅度上升的单位，财政补助却很难减少，该走向自给的单位仍躺在财政身上，而该保的事业，财政却没有足够的资金予以保证，优化和调整支出结构十分困难。实行“零基预算”就是要建立一整套相应的依据完备、调节灵敏的预算定额制度，并根据不同行政事业单位的特性和要求，确定不同的预算定额或预算补助。而预算定额或预算补助的确定，既要充分考虑预算内财力的承受能力，又要结合单位本身收入的情况，使单位的收入与预算分配有机地联系起来，这样就可以从总量上优化和调整支出结构。

(三)有利于实现预算资金分配的合理与公平。“基数法”是以一定时期的发生数作为基数，以既成事实作为计算依据，导致原来得益愈多的，今后也将长期得益；反之，原来不得益的，今后也不会得益，造成预算资金分配上的“苦乐不均”现象。而“零基预算”由于撇开了基数，单位预算是根据新年度单位的业务特性、工作任务、工作绩效、收支状况等因素来重新编制和核定的，它综合考虑了单位情况的变化，使预算基数核定依据更科学合理，单位也乐于接受。

(四)有利于克服预算“包而不干”的状况。由于“基数法”的实行，每年的支出基数只能增

不能减,就使一些单位把支出基数看得过重,即使情况发生变化,但基数不能打破,导致定额越抬越高,基数越来越大,成了名义上的预算包干。再加上财力的限制,预算偏紧,预算包干在一定程度上已失去意义。而“零基预算”是根据不同的事业项目、不同时期的财力状况、单位的自给能力以及事业发展的需要来安排预算资金的,这样就迫使单位眼睛向内,挖掘节支潜力,对财政核定的预算经费作出合理安排,从而保证预算包干工作的正常进行。

(五)有利于提高资金使用效益,促进事业发展。“基数法”不仅造成预算资金分配不合理,而且造成经费浪费。因为“基数法”采用的是基数加增长,使预算的透明度不高,无法反映事业单位经费的真实面貌,往往造成重复拨款。通过“零基预算”的编制,就可以根据一系列定额,全面反映事业单位不同经费项目的支出内容、使用状况,并据此来调整定额,做到合理安排预算,节约财力,重点支持一些急需发展的事业项目,发挥资金的最大使用效益。

“零基预算”要解决的五个问题

“零基预算”作为预算资金的分配方式之一,其根本目的是为了更好地了解预算的顺利执行,建立起正常的资金供应秩序,规范预算资金的分配行为。从这一根本目的出发,我们认为,在市场经济条件下,实行“零基预算”应解决好以下五个问题:

第一,规范财政资金的供应范围。由于受传统经济体制的影响,多年来财政资金的供应范围一直过宽,包揽一直过多,造成支出上的“越位”。相反,一些应由财政承担的支出,无论从范围和程度上来讲,都显得过窄过低,如社会保障支出、普教经费、基础研究经费、基础设施建设资金等,造成支出的“缺位”或不到位。因此,必须重新界定财政支出的供应范围。按照社会主义市场经济的要求,其范围应当主要限定在国家机关和那些代表社会共同利益和长远利益的、非盈利性质的领域和事务,即那些社会共同需要,又不能或不便于由市场机制调节的领域

和事务。而这个范围之外的则不属于财政资金的供应范围,应当逐步把它们推向市场,实现社会化、产业化。只有规范了财政资金的供应范围和事务,才能规范财政资金供应秩序,有更充分的财力用于宏观调控,确保国家预算的顺利实施。

第二,建立事业单位新型的财务核算体系。传统的单位财务核算和管理体系,仅单纯反映预算内拨款及其支出,肢解了财政的职能,造成财政预算内拨款和单位预算外收入自成体系,致使收入管理与支出管理、财务管理与资金管理相脱节。在市场经济条件下,事业单位的收入来源呈现多渠道、多元化格局,而且收入的规模日益扩大。如果这块资金仍游离于单位预算管理之外,不实行预算内外资金收支“并轨”,那么,单位预算资金的分配很难做到合理与公平,这也与“零基预算”的要求相违背。

第三,建立经费使用效益考核指标体系。“基数法”的预算分配模式,往往造成部分单位片面强调经费的投入,而对预算的执行情况特别是经费的使用效益缺乏具体和深入的分析,导致经费投入低效益甚至产生浪费。因此,“零基预算”的实行,必须从提高资金的使用效益的目的出发,从加强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着手,在预算执行中及时发现问题,及时修订调整,使预算分配办法得到不断完善。

第四,采用多种预算资金分配办法。预算资金的分配方式是多种多样的,有“基数法”、“基数加因素”、“零基预算”等,而且各种预算分配方式都有它的长处。如“基数法”有计算方便、操作性强、工作量小等优点,它比较适用于单位年度支出预算中的“工资”、“补助工资”、“职工福利费”、“离退休人员费用”等固定支出项目预算的分配。因此,在实际工作中,“零基预算”和其他预算资金分配方式之间不能截然隔开,应根据单位的实际情况,结合使用,使预算资金的分配更为科学合理。

第五,严格预算执法。长期以来,在预算管理上,存在着编制程序不清、管理权责不明、预

算审批不严、预算监督不力等问题。从1995年1月1日起,我国正式实施《预算法》,提高了预算管理的权威性与严肃性。实行“零基预算”,必须认真贯彻《预算法》的精神,强化预算的法律约束机制,单位年度预算一经核定,不得突破,从而确保预算的顺利实施。

“零基预算”五个方面的运作设想

“零基预算”的运作,应综合考虑各项因素,但归根结底是一个定额的制定问题。总的运作原则是,按照预算资金分配完全定量化的思想,建立一套系统的定额管理制度,来保证预算资金分配的先进性、规律性和有效性。

——做好基础工作,建立单位情况数据库。实行“零基预算”必需对单位的人员编制、人员结构、工资水平、业务特性、工作任务、收支状况以及车辆和其他固定资产的配备等情况了解和掌握清楚,并将这些情况量化,建立数据库,进行计算机管理。这样,可以随时需要随时调用,如果单位情况发生变化,还可随时对数据进行调整,既可提高工作效率,保证准确,也为制定科学合理的经费支出定额打下基础。

——制定系列定额,切实加强定额管理。在对上述数据资料进行归类、整理、分析的基础上,认真制定和细化各种系列定额,包括人员经费定额、业务费定额、车辆维修费定额、设备和大型器械的配备定额(定编)以及办公用品直至机关用房面积、房屋修缮等实物使用定额等。就上级财政部门来说,还应当根据不同地区的人口、面积、经济发展水平等因素,设计制定区域性的大定额,诸如对行政经费中的会议费、人均支出水平、人车比例、行政费支出控制总额等下级难以掌握的分项定额。同时,对系列定额应加强管理,定额调整要根据事业发展和财力可能进行,不得随意变动。

——编制财务收支计划,使之与预算资金分配挂钩。预算资金的安排必须考虑单位的财务收支状况,并根据事业计划和单位财务收支的状况,确定预算拨款额度。预算拨款额度一经确定,一般不予调整。单位的预算规模由单位根

据资金来源、事业发展和工作任务的需要自行确定,并自求平衡。

——对行政单位实行“零基预算”加综合定额包干的预算分配办法。行政单位年初预算的核定,应结合不同时期的工作任务、要求、工作目标以及各种不同的定额考虑。首先,对人员经费预算的核定,总的原则是增人不增资,减人不减资,基本由财政拨款供应。但具体则要根据单位的人员编制、人员结构、工资水平等实际情况,分别采取不同的预算定额进行核定。其次,对公用经费要分类测算定额(按前述内容),该增的增,该减的减。第三,对专项经费应结合财力状况进行考虑,确保重点项目。由于国家对行政经费实行控制政策,因此在实行“零基预算”的基础上,还应采取综合定额包干等配套措施,严格控制行政经费支出。

——对事业单位实行“零基预算”加补助制的分配办法。由于事业单位各具自己的特点,各类资金的性质、事业的类型、发展情况、自给水平不一,很难固定为单一的预算分配模式。应推行复式预算制度,对不同的资金实行不同的管理办法。对经常性经费预算实行“零基预算”;对建设性经费预算实行“零基预算”加补助制。经常性经费预算的核定方式大致与行政单位相同,建设性经费预算则必须结合财力可能以及事业计划,按照轻重缓急和国家的产业发展序列确定。

“零基预算”作为一种新的预算分配方式,它完全否定了“基数法”的预算分配方式,因而必然触及到各单位的原有利益,这就需要做好协调工作,妥善处理好利益分配关系。各级财政部门和各行政事业单位都必须解放思想,转变观念,适应市场经济需要。为此,要做好“零基预算”的宣传、解释工作。

(责任编辑 王尚明)

