

挣值法在陕西财政支出预算控制中的应用

杜莎 张蔚虹(教授)

(西安电子科技大学经济管理学院 西安 710071)

【摘要】 本文采用理论与实证相结合的方法,利用挣值法对陕西省财政支出预算进行过程控制管理,并对2007年陕西省财政预决算进行实证分析,认为挣值法可以对陕西省财政支出预算执行中的各个关键点进行有效控制,解决财政支出预算执行中的“软约束”问题。

【关键词】 挣值法 财政支出预算 软约束

财政支出预算具有强制性与约束力强的特点,它直接规定政府支出的最高限额,即政府只能按照预算指定的用途、在预算限定的额度内运用资金;不得擅自改变预算资金用途,不得挪用预算资金,对违反支出预算的行为要承担责任。因此,解决陕西省财政支出预算执行中的“软约束”问题并保障其严格执行具有实践意义。

一、陕西省财政支出预算执行中存在“软约束”问题

1. 超预算现象严重。陕西省财政支出预算执行中的“软约束”主要表现为:超过预算限定的数额运用资金;擅自改变

2. 可能导致房地产过度开发,加大金融风险。征收物业税使得土地的取得成本降低,而相关税费的取消或合并,使项目的总开发成本降低。同时,房价的下降在一定程度上会刺激人们的购房需求,在需求旺盛和进入门槛降低的前提下,开发商可能会在合法免税的前提下进行疯狂的圈地运动。而过度地圈地可能导致开发商的过度开发,造成房地产市场的虚假繁荣,最终造成房屋空置率的提高。房地产开发商的此类行为还会加大银行等金融机构的金融风险。

此外,物业税的征收可能会导致开发环节的金融风险转移到物业保有环节。在房地产进入门槛降低的情况下,很多经济实力并不强的购房者会大量进入房地产买方市场,但物业税是随着房屋价值的提高而增加的,情况类似于购房的首付降低而每月还款额增加,类似美国的次贷危机值得防范。

3. 不动产价值的评估体系尚待完善。物业税开征涉及税收制度的改革和调整,有很多前期准备工作要做。具体来讲,在物业税开征之前,必须解决房地产税收的整合问题,建立完善的房地产价值评估机制。征收物业税需要一套完整的房地产价值评估体系,同时对评估的科学性、公开性和规范性也要求更高。开征物业税需要建立一支高效、公正、廉洁的评估队伍,但目前国内物业价值评估体系尚不完善,市场不规范,在此情况下开征物业税有可能引发社会问题。评估职能是由税务机关还是由中介机构来承担,目前还存在争议。

预算资金用途,违规开支。

根据陕西省2003~2008年每年的财政预算执行情况和财政预算草案的报告,陕西省每年实际的财政支出远远大于本年度的可安排财力,超预算已成为一种普遍现象。2003~2008年,陕西省财政支出预算每一年超支比例约在50%左右,超支率也有逐年增长的趋势,这不符合《陕西省财政预算管理实施条例》第一章第五条的规定:财政预算实行统一领导,分级管理;预算管理必须坚持量入为出、收支平衡、略有结余的原则。超预算的现象表明陕西省财政支出预算执行中的“软约

四、小结

针对我国现行房地产税制的弊端,开征物业税有利于完善我国不动产税收体系,保证长期内地方政府的财源,抑制房地产市场的投机行为,引导房地产市场理性消费,缩小社会贫富差距,促进社会公平公正。但同时也必须看到,在房地产税制改革的过程中,如何使物业税获得社会的认可、如何保证物业税税制的科学性和合理性、如何确保物业税的合理征收及管理都是目前迫切需要关注的问题。物业税的开征已经具备了一定的社会经济基础,但是还需要综合相关因素,在设计和操作等层面进行技术创新,如建立规范的评估机构、规范的房地产收费制度和完善的税收征管配套制度,为物业税的开征创造更好的环境和条件。在客观条件和时机都较为成熟后,再适时推出物业税。

主要参考文献

1. 钟伟,冯维江.物业税征收的国际经验及借鉴研究.税务研究,2004;4
2. 元海菊.关于开征物业税的若干思考.大众科技,2005;11
3. 徐建康.我国物业税税率的设计与分析.世界经济情况,2008;1
4. 王淑贤.物业税开征的意义及其不确定性分析.太原大学学报,2008;9

束”问题严重。

2. 影响陕西省财政支出预算执行的因素。从 2003~2008 年陕西省财政预算与执行情况来看, 预算执行普遍存在追加预算比例过高的问题。在预算执行过程中还存在对预算实际执行结果反映不真实、资金使用效率偏低等问题。

第一, 预算执行约束力弱化。受政策、中心工作和重点任务等不确定因素的影响, 预算执行往往缺乏有效的监督制约办法。第二, 基本支出超支, 专项经费被挤占、挪用而未能充分发挥专项资金的使用效益。第三, 部分备选项目没有严格执行预算, 财政资金的使用效益不高。第四, 个别单位存在违规开支行为。第五, 监督出现缺位, 资金沉淀现象普遍。第六, 在预算资金存在大量结余的情况下, 有些单位为了如期完成预算的“花钱”任务, 在年底“突击花钱”。

二、挣值法对财政支出预算执行的控制

1. 挣值法的内涵及计算方法。挣值法由美国国防部于 1967 年创立, 它是一种有效的项目管理技术, 也就是偏差分析技术。该方法的核心思想是通过引入一个关键性的中间值——挣值(EV, 已完成工作的预算成本, 也称为赢得值), 来帮助项目管理者分析项目成本、实际进度同计划的偏差程度, 以便寻找形成偏差的原因, 维护计划执行的刚性。挣值法的分析过程如下:

(1) 确定偏差分析的三个基本参数。①计划工作量的预算成本(BCWS), 即根据批准认可的进度计划和预算计算的截至某一时点应当完成的工作量所需投入资金的累积值, 在我国财政支出中可以把它理解为某一时间段的“财政预算支出额”。②已完成工作量的实际成本(ACWP), 即到某一时点已完成工作的实际花费, 在我国财政支出中可以把它理解为某一时间段的“财政实际支出额”。③已完成工作量的预算成本(BCWP), 是指项目实施过程中某阶段实际完成工作按预算定额计算出来的成本, 即挣值, 在我国财政支出中可以把它理解为某一时间段“已完成的财政预算目标值”。

(2) 计算偏差。主要是计算出费用偏差、进度偏差、计划完工指数和成本绩效指数, 以便于考核。费用偏差(CV)=BCWP-ACWP; 进度偏差(SV)=BCWP-BCWS; 计划完工指数(SCI)=BCWP/BCWS; 成本绩效指数(CPI)=ACWP/BCWP。

(3) 分析偏差。若 CV 为负数, 则表明项目成本处于超支状态, 反之项目成本处于节约状态; 若 SV 为负数, 则表明项目实施落后于进度计划, 反之项目进度超前; SCI>1, 表明项目实际完成的工作量超过计划工作量, 反之项目实际完成的工作量少于计划工作量; CPI>1, 表明项目实际成本超过计划成本, 反之项目实际成本小于计划成本。

2. 利用挣值法控制财政预算支出执行情况的步骤。从财政支出预算开始执行到实施完成是一个完整的项目生命周期。在项目生命周期的各个阶段, 各个关键点都可以采用挣值法进行控制。

挣值法对财政支出预算执行情况的检查分为三个步骤: 第一步, 按照人大审议后的预算方案下拨资金。第二步, 在预

算执行过程中, 从开始执行到完工的任何时点特别是关键点, 用挣值法进行财政支出资金与进度检查。第三步, 如果预算执行情况与预算下达情况相吻合, 证明执行情况良好, 财政支出预算执行呈现刚性, 这样就不需调整预算计划, 可以继续执行原预算计划, 则财政支出预算检查的流程结束; 如果 CV、SV、SCI、CPI 出现偏差, 则说明财政支出预算呈现“软约束”, 这样就需要分析偏差产生的原因, 并及时提出整改方案, 纠正偏差。同时将整改后的方案返回预算执行环节, 重新执行财政支出预算执行的检查流程。

3. 基于挣值法的财政支出预算执行结果分析。运用挣值法在财政支出预算执行的每个阶段对预算的执行情况进行检查, 并计算 CV、SV、SCI 及 CPI 值, 对偏差结果进行分析(见表 1)。如果计算结果不在预算计划的范围内, 就需要对执行情况进行偏差修正, 以确保财政支出呈现刚性约束。

表 1 财政支出预算执行情况偏差分析报告

预算名称:										
预算执行检查工作描述:										
数据	BCWS	BCWP	ACWP	SV	CV	SCI	CPI	预算	完工	偏差
时点								估算		
第一次检测										
第二次检测										
第三次检测										
偏差产生的原因和影响:										
纠偏措施:										
预算执行单位:			财政厅检查人:			财政厅负责人:				
日期:			日期:			日期:				

财政支出预算执行情况偏差分析: 在此笔者不分析实际进度和计划进度的偏差及计划完工指数, 是为了重点关注两个反映财政支出预算是否刚性执行的关键指标, 即 CV 和 CPI。其中: CV 是绝对数, CPI 是相对数。

若 CV 为负数, 则表明财政实际支出处于超支状态, 财政预算非刚性执行; 若 CV 为正数, 则表明财政实际支出处于节约状态, 财政预算刚性执行; 若 CV 为零, 则表明财政实际支出刚好等于财政预算支出。

CPI>1, 表明财政实际支出超过财政预算支出, 财政预算非刚性执行; CPI<1, 表明财政实际支出少于财政预算支出, 财政预算刚性执行; CPI=1, 表明财政实际支出等于财政预算支出。

三、实证分析

本文以陕西省 2007 年财政一般预算支出数据为例, 运用挣值法对其执行情况进行结果分析。

1. 确定偏差分析的三个基本参数。挣值法下, BCWS 为表中的预算数, ACWP 为决算数。由于本文取得的是预算支出开始与完成两个时间点的数据, 所以 BCWP 在表中也表现为预算数。以表 2 中一般公共服务支出的数据为例, BCWS=BCWP=2 062 903, ACWP=1 907 448。

2. 计算偏差。以表 3 中一般公共服务支出的数据为例:

$$CV=BCWP-ACWP=2\ 062\ 903-1\ 907\ 448=155\ 455$$

表2 陕西省2007年财政一般预算支出决算总表统计

支出项目	预算数(万元)	决算数(万元)
1.一般公共服务	2 062 903	1 907 448
2.外交	130 947	96 165
3.国防	18 520	18 327
4.公共安全	677 696	641 665
5.教育	2 052 944	1 845 157
6.科学技术	143 016	132 972
7.文化体育与传媒	237 898	217 303
8.社会保障和就业	1 688 676	1 590 145
9.医疗卫生	620 284	499 056
10.环境保护	506 356	487 457
11.城乡社区事务	640 729	584 991
12.农林水事务	1 110 258	1 000 870
13.交通运输	548 569	487 998
14.工业、商业、金融等事务	733 445	638 793
15.其他支出	1 335 621	487 483
本年支出合计	12 507 862	10 635 830

表3 陕西省2007年财政一般预算支出决算总表统计偏差表

预算名称:											
预算执行检查工作描述:											
数据	BCWS	BCWP	ACWP	SV	CV	SCI	CPI	预算	完工	偏差	
支出项目	(万元)	(万元)	(万元)		(万元)			估算	估算		
1.一般公共服务	2 062 903	2 062 903	1 907 448	0	155 455	1	0.92				
2.外交	130 947	130 947	96 165	0	34 782	1	0.73				
3.国防	18 520	18 520	18 327	0	193	1	0.99				
4.公共安全	677 696	677 696	641 665	0	36 031	1	0.95				
5.教育	2 052 944	2 052 944	1 845 157	0	207 787	1	0.90				
6.科学技术	143 016	143 016	132 972	0	10 044	1	0.93				
7.文化体育与传媒	237 898	237 898	217 303	0	20 595	1	0.91				
8.社会保障和就业	1 688 676	1 688 676	1 590 145	0	98 531	1	0.94				
9.医疗卫生	620 284	620 284	499 056	0	121 228	1	0.80				
10.环境保护	506 356	506 356	487 457	0	18 899	1	0.96				
11.城乡社区事务	640 729	640 729	584 991	0	55 738	1	0.91				
12.农林水事务	1 110 258	1 110 258	1 000 870	0	109 388	1	0.90				
13.交通运输	548 569	548 569	487 998	0	60 571	1	0.89				
14.工业、商业、金融等事务	733 445	733 445	638 793	0	94 652	1	0.87				
15.其他支出	1 335 621	1 335 621	487 483	0	848 138	1	0.36				
本年支出合计	12 507 862	12 507 862	10 635 830	0	1 872 032	1	0.85				

偏差产生的原因和影响:

纠偏措施:

预算执行单位:	财政厅检查人:	财政厅负责人:
日期:	日期:	日期:

$$SV=BCWP-BCWS=2\ 062\ 903-2\ 062\ 903=0$$

$$SCI=BCWP/BCWS=2\ 062\ 903/2\ 062\ 903=1$$

$$CPI=ACWP/BCWP=1\ 907\ 448/2\ 062\ 903=0.92$$

表3为各个项目的预算数与决算数根据挣值法进行计算,分别得出的费用偏差、进度偏差、计划完工指数及成本绩效指数。

3.对陕西省财政支出预算执行结果的分析。以表3中一般公共服务支出的数据为例:CV=155 455,为正数,表明项目成本支出处于节约状态;SV=0,表明进度无偏差;SCI=1,说明实际完成的工作量等于计划工作量;CPI=0.92,表明项目实际成本小于计划成本。以上数据表明,2007年陕西省财政预算一般公共服务支出是刚性执行的。其他项目同理可得。计算结果表明2007年陕西省财政一般预算支出都是刚性执行的。由于挣值法的灵活性,其不仅可用于以年为时间段的某项支出的刚性判别,还可以对任何项目任何执行时间段的情况进行判别。

综上所述,挣值法是一种能够反映财政支出预算的预算计划与执行情况之间的偏差,并通过及时采取积极有效的修正措施来维持预算刚性执行的方法。因此,运用挣值法可以对

财政支出预算执行的每个阶段、每个关键点随时进行检测并发现实际执行情况与预算间存在的偏差,进而采取相应的措施及时进行纠正,这样就能有效地保障财政支出预算的刚性执行。

四、结论

本文认为挣值法可以有效控制财政支出预算执行过程中的超预算现象。在陕西省财政支出预算执行全过程中的各个阶段、各个关键点都可以采用挣值法来进行控制,通过比较实际执行情况与预算的偏差,及时寻找造成偏差的原因并纠正偏差,这样能实现对财政预算执行的过程管理,保障财政支出预算的刚性执行。

【注】本文系陕西省财政厅依法理财项目“陕西省公共财政支出预算的刚性约束研究”的阶段性成果。

主要参考文献

1. 骆珣.项目管理教程.北京:机械工业出版社,2004
2. 罗敏.试论公共财政预算支出管理的发展.农业科技与信息,2008;16
3. 张献房,郭梦娜.建立我国政府公共支出预算体系.合作经济与科技,2006;15
4. 于国安.加强财政研究提升财政工作层次.中国财经信息资料,2006;33