

# 中美零基预算改革之比较

肖育才

(西南民族大学经济学院 成都 610041)

**【摘要】** 零基预算被认为是一种较好的预算模式,美国首先采用了这种预算模式,但是美国的实践并不成功。目前我国在部门预算改革中引入了零基预算编制方法,实践表明零基预算在我国的实践也不是很理想。本文通过对美国和中国实施零基预算情况的比较,分析零基预算本身的缺陷、其实施对制度环境的要求等问题,并提出我国后续零基预算改革实施的建议。

**【关键词】** 零基预算 中美比较 启示

零基预算(Zero-Based Budget,即 ZBB)在 1952 年起源于美国,美国学者维恩·刘易斯在《预算编制理论新解》一文中提出了公共支出预算决策中的一个难题,即根据什么标准或方法来确定将一定数额的资金分配给 A 部门,而不是 B 部门?接着,他又提出了解决这个难题的办法,这个办法的要旨与后来的零基预算基本相同,因而他被认为是零基预算模式的创始人。但是,零基预算理论提出 20 多年后美国才开始进行实践。1978 年,卡特当选美国总统后,开始在美国公共部门中实质性推行零基预算。然而,美国的实践表明,零基预算在美国并没有取得预期的效果。

我国自 20 世纪 90 年代确立市场经济体制后,开始构建公共财政体制,我国的财政改革的中心开始转向支出管理和预算改革。在部门预算改革中,零基预算被确定为主要的预算编制模式,一时间,无论是理论界还是实务界都将零基预算视为一种最好的预算模式。然而,调查表明,整体而言零基预算在我国也不算很成功。

我国和美国政治、经济体制的各个方面都有很大的差异,而零基预算在美国和我国的实践都不成功,这便值得我们深思。本文希望通过分析零基预算在美国不成功的原因以及目前我国实施零基预算所遇到的问题和困难,来探寻零基预算实施的环境条件和技术支持,并对我国下一步实施零基预算提出一些建议。

那么,我们首先要思考的问题就是,零基预算有何功能和要求?零基预算在美国实施多年以及我国实施零基预算以来到底取得了怎样的成效?通过对零基预算在两种不同体制环境国家实施的效果不理想进行分析比较,可以启迪我国后续实施零基预算改革应该做好哪些工作?由于政府预算在大多数国家并不是对外公开的,所以要对政府的零基预算作全面的调查了解并不是一件很容易的事情,我们只能选取一个国家的部分地方政府的资料作为分析的依据。笔者后面的分析主要参考了美国预算专家劳斯教授对美国佐治亚州实施零基预算调查的情况,同时参考了我国中山大学马骏教授对我国

某省政府实施零基预算的调查资料。

## 一、零基预算的基本内涵

零基预算是一种从总体上控制财政支出的预算组织形式,它意味着在编制预算时,一切从“零”开始,要求政府支出机构每年都为它的全部预算进行辩护,前一预算年度中支出机构获得的拨款作为预算基数不再理所当然地成为下一预算年度进行预算决策的基础。这就是说,对支出机构所有的计划项目和行动重新进行系统评价和审查,由此测定所需的经费开支,其核心概念就是根据公共项目的重要性确定预算安排的有限性。零基预算在众多资源分配方案中寻求最佳方式以提高资源分配的效率,它要求全盘考虑所有的预算支出项目并按其重要性进行排序,从而提高预算决策的效果。零基预算主要包括三个实施步骤:

1. 确定决策单位。决策单位是指由一个领导者领导并作出大量有关支出的数量、范围、用途和工作质量要求等决策的最基本的组织实体。一个决策单位可以是一个支出项目、一个机构的次级单位或者某个准备了单独预算的机构的计划,所以在编制预算之前必须先识别和定义基本的“决策单位”。

2. 为各个决策单位建立“决策包”。决策包是指决策单位用不同的资金数量履行某一特定职能的各种方案。每一个决策包要反映决策单位管理者对本单位活动的目标分析、业务计划、实现目标的各种方案考虑以及成本估计结果。

3. 对决策包进行排序。排序是指根据本部门和机构的职责,将各个决策包按照对本部门或机构的重要性排列先后顺序。每个决策单位对其制定的决策包都要进行排序,上级管理部门对收到的各决策单位已排序的决策包汇总后也要排序,最高管理层通过审议汇总后的决策包排序表及其支出水平,进行最终的资金分配决策。

由此可见,零基预算具有以下优点:①一切从零开始,从实际出发,不为传统预算的“基数”所左右,这样有利于控制支出水平,增强预算的适应性。②对预算项目进行优先排序,并按照项目的优先顺序配置预算资金,有利于提高预算资金的

使用效率。<sup>③</sup>零基预算编制摆脱了基数预算法预算刚性的束缚,提高了预算管理的科学性。

## 二、中美零基预算实践

1. 美国的零基预算实践。卡特在担任佐治亚州州长时就大力推行零基预算,佐治亚州被认为是实施零基预算最成功的州。卡特担任美国总统后将佐治亚州的经验在全国进行推广,在美国政府全面实施零基预算。然而,根据劳斯教授的研究,佐治亚州的零基预算尽管实施得比较顺利,但佐治亚州的零基预算只是渐进式预算,而并不是真正的零基预算。在州政府,零基预算被用来满足多样化的目标。例如,新泽西州用零基预算来减轻财政支出的压力;加利福尼亚州使用零基预算方法提供额外的信息以供预算分析所用。可见,佐治亚州的零基预算还只是个雏形,并不是完完全全的零基预算。

劳斯教授通过对佐治亚州多个参与预算过程的官员所进行的访问更证实了这一点。劳斯教授通过访问发现,尽管零基预算在该州实施了几年,但是支出机构的预算官员在决定下一个预算年度的预算要求时,仍然把以前年度的支出水平当作重要的参考。支出机构总是倾向于保护预算基数的完整性,它们通过在新增加的资金中扩张它们的份额来增大其预算基数。在政府部门内部,各个支出机构的预算要求和总的预算要求都没有被全部重新审查,从而对所有的支出项目也没有进行评估。这在某种程度上说明,零基预算并没有改变以前渐进主义的预算过程,佐治亚州实施的零基预算并没有完全摆脱以前的预算模式的束缚。

劳斯教授的研究反映了零基预算在美国地方政府的应用并不是成功的,到后来卡特当选美国总统在美国政府全面推行零基预算,也没有真正改变美国政府的渐进式预算过程,零基预算并没有带来预算行为的真正革命。根据调查,零基预算在美国不成功的原因主要有:

第一,法定的或强制性的权利项目影响零基预算的实施。它使得零基预算的使用范围受到一定的限制,因为大部分公共预算支出实际上取决于公式,有些支出诸如社会保障支出、偿债支付以及先前的债务等,它们构成了公共预算中相对不可控制的支出,这些项目要么是政治上所要求的,要么是法律所规定的,零基预算无法对这些项目支出起改变作用,而这些支出的总额在某些发达福利国家预算支出中所占比重已超过70%,在美国也相当高。另外,零基预算是一种自下而上的过程,由于信息不对称问题在公共部门中相当严重,如果各个层级的管理者与预算机构和行政首脑的目标不一致,那么下级预算单位的管理者便会采取策略性行为来保护他们偏好的支出项目和增加预算要求。例如,将那些在政治上和法律上很难削减和取消的支出项目放到优先序列的最底部,而把自己偏好的项目放到优先序列的较高位置。因此,由于政治和法律上的约束,严重制约了零基预算实施的范围和效果,这是美国零基预算不成功的一个很重要的原因。

第二,零基预算的技术性要求高,影响其实施的效果。由于零基预算的实施需要收集大量的预算信息,要具备很强的信息分析能力,要制定成千上万个决策包,还要逐级汇总排

序,使得行政部门工作人员的总量大幅度上升。据测算,在美国实施零基预算的第一年,案牍工作平均增加了229%,这使得与预算有关的行政人员对零基预算的抵触情绪相当大。另外,零基预算对信息收集和处理能力要求很高,但是公共部门的管理者在这方面的能力与其要求存在一段很大的差距,这使得公共部门管理者要么放弃零基预算编制,要么被加以简化和变通使用。这些技术上的原因使得零基预算在实施过程中的效果大大削弱,从而也导致零基预算在美国的不成功。

2. 我国的零基预算改革。为了适应建立社会主义市场经济体制的需要,在20世纪90年代后期,我国进行了政府预算体制改革,在部门预算改革中,零基预算被视为一种最佳的预算编制模式被引入,零基预算便在我国政府预算编制中正式被全面应用。尽管无论是理论界还是实践部门都认为零基预算是一种很好的预算编制模式,但是零基预算在美国这样政治经济体制发达的社会中实施也并不是成功的,所以我们不能只关注零基预算应该具有什么样的功能,而应该认真考察一下零基预算在我国实施情况到底怎么样,是不是真正带来了我国预算编制的根本性变革,它的影响范围有多大,这些都是无法从理论上完全解决的。因此,我们必须对零基预算的实施情况作一个相应的实证考察,由于实证的调查存在一定的难度,本文参考了中山大学马骏教授等人对我国某省实施零基预算的情况所进行的调查材料,他们调查的结果表明零基预算在我国的实施也不是很理想。

马骏教授所调查的某省早在1993年就开始试验零基预算,部门预算改革以后,该省财政部门更是借此机会推广零基预算。根据他们的调查,该省财政部门积极推行零基预算的主要动机有三个:①运用零基预算解决在财力紧张的情况下进行资金分配所面临的各种矛盾和问题;②重新审查长期实行的“基数加增长法”模式所形成的不合理的“基数”;③加强财政部门对各个部门的预算控制。其实,这些实施零基预算改革的动机并不是该省所独有的,是我国大多数地方政府共同的想法,具有一定的普遍性。

马骏教授通过调查,总结了该省实施零基预算的基本做法,他们的预算用一句话来表述就是:“人员经费按实际,公用经费按标准,专项经费按排序。”由于人员经费和公用经费是一种公式预算,其预算决策从根本上看是渐进的,所以零基预算所强调的排序主要是被用于专项经费领域,对人员和公用经费的决策没有产生任何影响。学者黄佩华对我国地方政府的财政问题的调查中也显示了这样一个结果:占地方政府预算70%以上的工资没有被包括进零基预算的框架内。可见,零基预算在我国的运用主要是专项经费方面,而由于我国大多数地方政府实行的是一种“吃饭财政”政策,所以零基预算在我国的运用范围非常小,难以改变我国现存的预算过程及预算结果。另外,由于我国以前一直实施“基数法”,这种方法对预算官员的技术要求不高,而零基预算的技术要求非常高,所以在这方面由于技术人才的缺乏也一定程度上制约了零基预算的实施。这些方面的原因限制了零基预算在我国的实施效果。

### 三、比较分析及启示

1. 中美零基预算实践的比较分析。从美国的零基预算实践来看,很难做到从零开始进行预算,这主要受到三个方面的制约,即政治、法律以及技术上的制约。而就我国的政治法律体制来说,零基预算在我国成功的机会可能比美国大得多,但它并没有改变我国的预算过程和结果,这主要是由于我国政治行政体制和技术上也对零基预算的实施存在很大的制约。

首先,从政治和法律上来说,不论在任何国家,它们都有一致的一方面,又有矛盾的一方面,这就使得零基预算的实施会受到不同程度的阻力。从美国来说,它在政治上实行的是一种权利相互制衡的政治体制,预算决策权非常分散,许多政治力量都有能力在预算决策中获取自身的利益,在这种政治体制中实施零基预算的政治性交易成本非常高。在法律上,美国预算体系中存在许多“权利型预算”,它强调凡是符合法律规定条件的受益人都可以获得政府部门提供的某种福利,从而导致许多的“不可控制的”支出。要取消这些预算支出,必须先废除引起这些支出的法规,而废除这些法规是相当困难的。可见,某些政治和法律上的约束使得政府不可能终止对某些支出项目的资助,即使在零基预算的优先顺序排列中,这些支出项目被排在最下面,项目的管理者、部门管理者、预算部门和政府首脑在这个时候是无法进行选择的。

从我国来说,这种政治、法律上的制约要小得多。从政治上来看,我国预算决策权相对比较集中,实施零基预算的政治性交易成本相对较小;从法律上来看,我国的不可控制性支出规模非常小,从理论上来说,绝大多数预算都可以从零开始。但是,实际上,零基预算在我国的实施过程中,从政治、法律角度来看,也存在很大的障碍,主要表现在:

(1)我国的零基预算主要运用于专项经费,人员经费和公用经费事实上是在零基预算之外的,我国实行的是“吃饭财政”政策,财政收入在保证人员和公用经费之后,能够用于专项经费的数量非常小。另外,对于纳入专项经费的预算支出来说,尽管主要运用零基预算模式,但是由于地方政府的财力非常紧张,各个部门的预算内公用经费长期处于不足的状况,支出部门为了保证部门的正常运转,通常会采取这样一些策略:从专项经费中挪用经费来弥补公用经费的缺口,即“吃专项”;或者运用预算外收入来弥补公用经费的缺口等。其中“吃专项”现象的存在极大地削弱了零基预算的实施效果,这是我国目前普遍存在的问题。这说明,即使零基预算在我国得到了严格的实施,但它所影响的范围也非常有限。

(2)我国实施零基预算还面临着一些政治和行政体制上的制约,主要表现为:①我国政府特别是地方政府在政府职能的转变上不是很成功,许多政府部门的职能非常复杂而且目标众多,这使得很难对预算进行真正意义上的排序;②由于我国政府在预算分配权上比较分散,有一些经费的分配权力被财政部门之外的一些部门所掌握,这种预算分配权的分散制约了零基预算的实施;③我国政府预算中,存在领导人批条子、打招呼影响预算决策的问题,这种政治权力的安排将会干扰零基预算的排序过程和排序结果,从而使得零基预算无法

真正进行科学的排序;④在现有体制下,我国地方政府在预算上没有足够的预算自主权,而这种地方政府自主权的缺乏也极大地制约了零基预算的实施。

其次,从技术方面来说,零基预算的技术要求比较高,无论是美国还是我国,目前零基预算正面临着一些技术上的难题,这些技术难题在我国尤为突出,主要反映在以下几个方面:①决策单位很难定义也很难界定;②难以确定预算目标;③高层管理者将各种排列好的项目的优先顺序进行调整也非常困难;④编制零基预算的工作量非常大。

2. 对我国零基预算改革的启示。通过对我国和美国实施零基预算的情况进行比较并分析原因,笔者对我国零基预算的后续实施提出以下建议:

(1)行政体制以及法律制度对零基预算的实施具有很大的影响,应该深化行政体制改革,完善法制建设,从而促进零基预算的实施。因此,我们应该将零基预算的要求和我国的实际紧密地结合起来,尽可能地完善现行制度,为零基预算的有效实施提供制度保障。

(2)零基预算是一项复杂的系统工程,技术要求全面,要求编制人有较高的综合素质,而我国目前在这方面还准备不足,这是我国需要克服的困难和障碍。我们应该提高政府部门预算官员的素质,学习先进方法,采用先进技术,配置各种配套的硬件设施,培养精算人员等等,从多方面来提高统计、分析和编制技术,尽量促使零基预算发挥更大的作用。

(3)零基预算尽管是一种好的预算模式,但是其本身难以克服的困难使得它的实施很难达到最好的效果,所以我们应该综合运用各种预算编制方法的优点。可以借鉴美国的联邦、州和地方政府预算的做法,因为在预算编制过程中采用单一的预算编制方法不可能解决所有的问题。根据我国目前的情况,我们可以在部门预算的基础上引入绩效预算,这可在一定程度上弥补零基预算的不足,将两者有机地结合,可以有效地完善预算编制方法,完善预算方法体系。当然这需要相应的配套措施来支持,例如政府采购制度、国库集中支付制度以及公共支出绩效评价体系等都应进一步完善。

总的来说,我国尚是一个发展中国家,许多制度需要完善,这是一个不断探索、不断实验、不断改进的过程。尽管零基预算在我国实施的效果并不尽如人意,但是它有其自身的优点,我们不应该完全否定它,应该结合我国实际的预算环境来加以改进,克服其不足,发挥其优点,使之在我国公共预算改革中发挥积极的作用。

#### 主要参考文献

1. 艾伦·希克.当代公共支出管理方法.北京:经济管理出版社,2000
2. 马骏.中国的零基预算改革:来自某财力紧张省份的调查.中山大学学报(社会科学版),2005;1
3. 马骏,叶娟丽.零基预算:理论与实践.中国人民大学学报,2004;2
4. 牛美丽.美国公共预算改革:在实践中追求预算理性.武汉大学学报(社会科学版),2003