

零基预算

Zero Base Budget

中华人民共和国财政部预算司 编

经济科学出版社

零 基 预 算

Zero Base Budget

中华人民共和国财政部预算司 编

经 济 科 学 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

零基预算/中华人民共和国财政部预算司编—北京:
经济科学出版社, 1997. 4
ISBN 7-5058-1154-1

I. 零… II. 中… III. 国家预算编造 IV. F810.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (97) 第 04895 号

责任编辑: 侯加恒 刘海燕

责任校对: 段健瑛

封面设计: 王 坦

电脑制作: 王 坦

版式设计: 代小卫

技术编辑: 刘 军

零基预算

中华人民共和国财政部预算司 编

*

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

北京新丰印刷厂印刷

出版社电话: 62541886 发行部电话: 62568479

经济科学出版社暨发行部地址 北京海淀区万泉河路 66 号

邮编: 100086

*

850×1168 毫米 32 开 8.75 印张 230000 字

1997 年 5 月第一版 1997 年 6 月第二次印刷

印数: 22001—27000 册

ISBN 7-5058-1154-1/F·832 定价: 19.80 元

《零基础预算》编委会

主 编：冯健申

副主编：李林池

编 委：（以下按姓氏笔画排列）

王卫星 王任飞 田 楠

冯健申 冯雨梅 李林池

李新辰 林桂凤 肖世君

郑 涌 夏先德

前 言

零基预算 (Zero Base Budget, 简称“ZBB”), 起源于美国, 理论上最早可追溯到 1952 年。1979 年卡特当选为总统以后, 美国联邦政府开始全面采用零基预算的方法编制预算。之后, 世界上其他一些国家的政府, 也陆续采用了这一预算编制方法, 使其成为政府公共支出管理发展进程中的一个重要阶段, 其合理内核一直保留至今。

进入 90 年代以来, 中国部分省市也先后试行了零基预算改革, 这是突破传统预算编制方法的大胆尝试。但由于目的不同、方法不同、各地区财力状况不同等原因, 其效果也不尽相同。零基预算已引起预算编制及支出部门广泛的关注, 各方面迫切地希望系统全面地了解零基预算的过去、现状与未来。基于此, 财政部预算司请国际货币基金组织 (以下简称“基金”) 财政事务部提供了世界上其他国家, 特别是美国实行零基预算的资料, 并结合中国部分地区和部门试行零基预算的做法, 撰写了此书, 内容主要包括: 零基预算的理论与方法、美国实行零基预算的具体方法、零基预算在国外的实践、零基预算在中国的实践等内容, 其中涉及世界其他国家的部分是由“基金”提供原始素材, 财政部预算司编译整理而成。

从零基预算诞生起, 人们就对其褒贬不一, 有人说它是兜售现代江湖骗术的“狗皮膏药”; 也有人把它说成是包医百病的“灵丹妙药”。这两种观点都有失偏颇, 事实上, 零基预算是一种预算编制方法, 只是提供了一种工具, 而使用这一工具达到何种目的, 主要取决于使用这一工具的人。对零基预算的作用应做恰如其份

的估计，不应该把实行零基预算编制法作为仅仅是控制支出的一种有效办法，也不能期望零基预算能够解决预算管理中的所有问题。应该强调指出，中国部分地区目前正在试行的零基预算的做法，与本书中介绍的世界其他国家的做法不尽相同，这是因为世界其他国家实行零基预算是以预算定编、定额、定标准等基础工作已经完成为起点，而中国各地区则是以预算定编、定额、定标准等作为试行零基预算的起点，这表明在中国试行零基预算，需要付出更大的努力。从加强预算管理来说，中国一些地区和部门试行零基预算应该给予肯定，它是对传统的基数加增长的预算编制方法的一次改革，是我国政府公共支出管理逐步走向规范的良好开端，各地区的模式各有各的特点，总的看，基本上适应各自的情况。经过及时总结经验，进一步开阔理论视野，并力求与实践相结合，必将使中国的预算编制水平有较大提高。

谨以此书献给中国政府公共支出管理的改革事业！献给所有热衷于零基预算的人们，供其参考、研究。

本书引用国外材料涉及的作者主要有彼得·派尔先生、约翰·A 沃思利和威廉·G 卢德温先生等；国家统计局，安徽、河南、湖南、湖北、云南等省财政厅和深圳市财政局相关人员也参与了本书编写工作，在此一并向他们表示感谢！

国际货币基金组织财政事务部顾问盖瑞姆弗威先生还为本书撰写了一篇简要说明，表明了对零基预算的一些观点。对此，向盖瑞姆弗威先生表示感谢。

编者

附：

盖瑞姆弗威先生为本书撰写的简要说明

In 1990, within the framework of an overall effort to strengthen government financial management in China, several provinces and municipalities have introduced in their budgetary practices some elements of zero—base budgeting (ZBB), a method that was developed in the United States. After a few years of experimentation, it was found that the improvements in budgeting achieved with the help of ZBB were significantly different from province to province and from municipality to municipality.

There are two plausible explanations for these differences. One explanation is that budgetary methods and practices were more advanced in some provinces and, therefore, the application of ZBB brought about improvements greater than in other provinces. The other explanation is that the understanding of ZBB methods and techniques, as well as of the requirements for their application, were perhaps not the same everywhere.

In view of this situation, it became evident that a formal explanation of the principal elements of ZBB was needed, together with a summary of the ongoing experiences in China's provinces and municipalities. It was felt that a book on this subject would help to ensure a better application of ZBB methods and techniques and, in the end, would improve budgeting in a greater number of provinces and municipalities.

The present book was prepared by officials of the Department of the Budget of the Ministry of Finance, People's Republic of China. It is based on materials provided by the staff of the Fis-

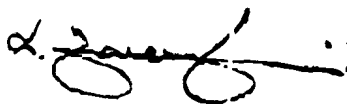
cal Affairs Department of the International Monetary Fund, in the course of two seminars organized in Washington for Chinese officials in 1995 and 1996. This book provides information on the theory and practice of ZBB in the United States as well as on its application in several provinces and municipalities in China. The English-language materials obtained in Washington were translated and edited by officials of the Department of the Budget.

The first version of ZBB was prepared at the U. S. Department of Agriculture in 1962. In 1971, it was put into practice in the private sector, notably, at the Texas Instruments, Inc, and in other major companies — principally in the manufacturing sector. ZBB was introduced in the State of Georgia in 1973, under Governor Carter. After becoming President, Carter kept a promise made during his campaign and introduced ZBB in the Federal Government as of the 1979 fiscal year. At the same time, ZBB was also applied in several cities and states. A study made in 1978 found that 35 cities and 12 states were using ZBB with varying degrees of success. After the change of administration in 1981, the experiment at the federal government level was abandoned.

ZBB provoked an extraordinary variety of reactions. It was welcomed by some as the perfect solution to the ever increasing size of the federal budget. Others, however, were less generous in their appreciations — a leading financial journal called it a “fraud.” The authors of the present book are of the opinion that such views are extreme. They believe that a judicious application of ZBB methods and techniques will contribute to the strengthening of public expenditure management in China. It is their hope that after a careful reading of this book, readers will be similarly

convinced.

This book is dedicated to officials of those provinces and municipalities where the experimentation began in 1990. Their valuable experiences will contribute to the broadening of public expenditure management reforms, and, more importantly will help others to overcome the many obstacles that are always present when reforms are introduced. It is also dedicated to those officials who are now joining the effort, may this book facilitate their task .

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'L. Garamfalvi', with a stylized flourish at the end.

L. Garamfalvi

Advisor

Fiscal Affairs Department

目 录

第一篇 零基预算的起源、发展与概念

第一章 零基预算的起源和发展	1
一、零基预算的起源	1
二、零基预算的发展	4
第二章 零基预算的概念	6
一、什么是零基预算	6
二、对零基预算概念的不同理解	6

第二篇 美国实行零基预算的具体方法

第三章 零基预算的术语	8
一、决策单位	8
二、一揽子决策	9
三、排序	10
第四章 编制零基预算的程序	12
一、确定决策单位	12
二、制定一揽子决策	13
三、排序	54
第五章 实施零基预算的配套工作	78
一、争取最高决策人员的参与，取得立法机构和部门负责 人的支持	78
二、明确责任	80
三、制定日程表，提出具体要求	80
四、对有关人员进行培训	84

五、确定项目衡量标准	85
六、收集数据资料并进行分析	86
七、动员公众的支持	87
第六章 方案评估	88
一、什么是方案评估	88
二、零基预算编制法与方案评估	90
三、方案评估的四种方法	91

第三篇 零基预算在国外的实践

第七章 零基预算在美国联邦政府的应用	102
一、美国联邦政府预算程序	102
二、美国联邦政府为实行零基预算对预算编制方法做的 几处大变动	105
三、卡特政府零基预算编制法的内容	107
第八章 美国州和地方政府实行零基预算的基本情况	112
一、美国州和地方政府实行零基预算的基本目的	112
二、在实施零基预算编制法前应慎重考虑的问题	112
三、做好实行零基预算的准备工作	116
第九章 美国南达科他州实行零基预算的情况	121
一、南达科他州的政府结构	121
二、南达科他州实行零基预算的政治背景	122
三、南达科他州实施零基预算的情况	125
四、南达科他州实行零基预算的影响	133
第十章 美国新奥尔良市实行零基预算的情况	136
一、新奥尔良市的基本情况	136
二、新奥尔良市实行零基预算的目的	136
三、新奥尔良市实行零基预算的情况	137
四、新奥尔良市实行零基预算的收益与问题	139
第十一章 美国阿灵顿县实行的简易零基预算	141
一、阿灵顿县的基本情况	141
二、阿灵顿县实行零基预算的背景	141

三、实行简易零基预算的理论基础	142
四、简易的零基预算在阿灵顿县的应用	144
第十二章 对美国联邦、州和地方政府实行零基预算的	
评价	147
一、美国国内对联邦政府实行零基预算编制法的评价	147
二、参与州和地方政府零基预算工作的有关人员对州和地方实行	
零基预算的评价	150
三、对零基预算编制法应该全面分析,肯定收益,找出问题	152

第四篇 零基预算在我国的实践

第十三章 零基预算在我国出现的原因	160
一、零基预算在我国发展的过程	160
二、零基预算在我国实施的起因	161
三、零基预算能够在我国发展起来的根本原因	165

第十四章 我国部分地区和部门实行零基预算的基本	
情况	168
一、安徽省实行零基预算的做法	168
二、河南省实行零基预算的做法	172
三、湖北省实行零基预算的做法	177
四、云南省实行零基预算的做法	179
五、其他地区或部门实行零基预算的做法	182

第十五章 对我国进行零基预算实践的评价	190
一、对我国进行零基预算实践所取得的成绩应该肯定	190
二、应该正视在实行零基预算过程中存在的问题	194
三、从部分地区的实践看实行零基预算需要的外部条件	197
四、对改革预算编制方法的探索应该予以支持	200

第五篇 零基预算是预算编制方法改革的一环

第十六章 预算编制方法处于不断的改革之中	202
一、现代预算编制方法的产生与发展	202
二、每一次预算编制方法的变革都是在继承原有方法优点的基础	

上进行的	204
第十七章 行政预算制方法	206
一、经济的发展导致了行政预算制的产生	206
二、行政预算制的大体做法	207
三、对行政预算制的评价	207
第十八章 职能预算编制方法	211
一、职能预算编制法的概念	211
二、美国联邦政府的职能分类	212
三、美国州政府的职能分类	214
四、加拿大式的职能预算法——“封套预算法”	214
五、其他国家的情况	215
第十九章 计划和绩效预算法	217
一、计划和绩效预算法的兴起	217
二、计划和绩效预算法的基本做法	218
三、计划和绩效预算法的一些实例	220
四、各国在 60 年代陆续采用计划和绩效预算法	222
五、计划和绩效预算法的前途	223
第二十章 多年期预算预测和预算	227
一、英国先于各国实行多年预算法	227
二、其他国家也先后把多年期收支预测纳入预算编制和 规划程序	231
三、多年期预算法的应用范围有日益扩大的趋势	233
第二十一章 规划、计划、预算编制法	236
一、美国联邦政府在 60 年代中期推行规划、计划、预算 编制法	236
二、美国联邦政府的规划、计划、预算编制法的内容	238
三、美国的州和地方政府相继采用规划、计划、预算编制法	244
四、其他国家采用规划、计划、预算编制法的情况	246
五、对规划、计划、预算编制法的评价	249
六、规划、计划、预算编制法停止使用，但是规划、计划、预算 编制法的一些做法仍在使用	255

第二十二章 其他预算编制方法 257

 一、统一全面的预算 257

 二、用目标管理办法编制预算 258

 三、将考核生产率因素列入编制预算程序 259

结束语 261

第一篇

零基预算的起源、发展与概念

第一章 零基预算的起源和发展

- 零基预算的起源
- 零基预算的发展

一、零基预算的起源

无论是企业在制订下一年度的生产、销售计划时,还是政府在编制下一年度的财政预算时,都会面临一个同样的问题:在什么基础之上确定生产、销售计划或预算?在实际操作中,往往是以上年的执行结果为基础。比如在编制政府预算时,一般是以上年实际收入和支出为基础,再考虑下一年度的变化情况,从而编制出下年度的收支预算。在实践中,人们逐渐发现,实际执行结果并不一定是合理的,有些开支项目可能会由于项目已经完成而不再需要安排资金;还有些开支项目在执行了一段时间以后,已经不再需要项目刚刚开始执行时那样多的资金。如比利时政府在 20 年代曾经设立了一个“橡树项目”,政府每年安排一定数额的资金以支持从国外引进橡树。由于每年安排预算都是以上年执行数为基础,因此“橡树项目”的资金每年都予以安排。直至 90 年代,人们突然发现,“橡树项目”早在几十年前就已经结束了。这个例子也可能过于典型,但是却突出表明:以上年执行结果作为制订下一年度生产、销售计划和编制预算的基础,长期如此,循环往复,会不可避免地出现计

划与实际相差甚远的情况。当人们感觉到这种做法存在问题以后，就开始了探索改变这种做法的途径。在这个背景之下，出现了零基预算(Zero Base Budget)。

1952年，美国人维恩·刘易斯发表了一篇题为《预算编制理论新解》的文章。刘易斯在文章中提出了一个预算编制中的难题，即在编制公共支出预算时，根据什么标准或方法来确定把一定数额的资金分配给部门A，而不是分配给部门B？刘易斯主张采取一种新型的预算编制方法，他认为只有通过“非传统预算编制法”才能够解答这一难题。刘易斯提出，在编制预算时就应该分析，把一定数额的资金分配给部门A而不分配给部门B可能产生的结果。同时，他还提出，“没有绝对的价值标准”，“预算分析基本上是对相对地使用资金做一比较”。为了方便分析，他建议各机构在提出下年度预算要求时，可以提出相当于基数预算的80%、90%、100%和120%的几个可供选择的预算。这样就有可能确定各种不同预算分配的边际好处。刘易斯虽然没有给这种预算方法取名为零基预算，但其内涵与后来的零基预算是完全一致的。因此，在研究零基预算的起源和发展史时，研究者普遍认为刘易斯是最早提出零基预算理论的人。

美国联邦政府农业部在编制1964年预算时提出，在编制预算时，要用一种新的概念，要实行一种综合性的预算编制方法。这种新的概念，即零基预算编制法。美国农业部在编制预算的要求中特别强调：“对全部计划都将重新进行审核，而不仅仅是审核在预算年度有所变化的部分。……对每个部门实施各项计划所需要进行的工作都要进行仔细地审核和评估。……事实上，一些项目已经执行了多年，已经没有必要再继续执行了。而且有一些活动也不是由法律规定必须予以考虑的。对于按照法律规定设立而在目前已经不是急需办理的项目，必须根据目前的情况重新进行评估。”可以看出，美国联邦政府农业部是企图通过采取零基预算的方法编制预算，以消除按传统方法编制预算所产生的弊病。虽然，美国农业

部这一次的尝试是不成功的，但是人们一般认为，美国政府农业部所做的尝试是将零基预算编制法第一次应用于实践。

在美国，人们还一致认为，第一个在公开场合提到“零基预算”这个术语的是美国联邦储备局主席阿瑟夫·波恩。1969年12月2日，在纽约皇宫饭店，阿瑟夫·波恩在税收基金会举办的“控制政府支出”问题的研讨会上提出：“采用零基预算将是控制政府支出的重要改革”。波恩说，绝大多数政府机构，无论是联邦政府、州政府，还是地方政府的机构都认为它们目前的开支是合理的，而在新的财政年度，它们所需要的支出还应该在上一年基础上有所增加。波恩认为，为了控制政府开支，每一个政府机构每一年都应对全部拨款重新进行审核。

1969年，美国得克萨斯仪器公司的人事研究部门在准备1970年的预算时，成功地采取了零基预算编制法。1971年，该公司的所有部门在编制预算时都采用了零基预算编制法，同样取得了成功。由于零基预算编制法首先在私营部门取得了成功，一些研究零基预算编制法的人认为，在美国，私营部门先于政府部门使用了零基预算。

但是，自零基预算出现之后，人们对零基预算编制法的态度反差之大，是其他预算编制法所不能相比的。赞成零基预算的人认为，从理论上讲，应用零基预算可以更合理、更有效地分配各项资金。彼得·派尔预言，实行零基预算以后，可有可无的计划将会缩减或干脆取消，而举足轻重的计划将会增加。总之，赞成零基预算的人预言，采用零基预算编制方法，无论是从节省开支方面讲，还是从拓展规划方面看，都将更合理地分配资金和提高资金的使用效率。

而对零基预算编制法持反对态度的人则把零基预算视为“江湖骗术”，他们认为，零基预算不可能“消除”计划的赘臃部分，实施全套零基预算体系太耗费时间，因此是行不通的。还有人认为，零基预算编制法本身无法与寻求增加预算开支和扩展职能的强烈愿望相抗衡。