

透视

零基预算的实施

包仕芬 周国英 陈洪深

为适应社会主义市场经济的需要,打破传统的预算资金分配格局,解决单位之间预算支出苦乐不均和预算基数只能增不能减的问题,湖北省财政厅从1993年起在省级财政试行编制和执行零基预算,而我院的零基预算是从1995年正式实施的。经过几年实践,我们认为尚存在许多问题需要探索 and 解决。

一、零基预算及其实施

所谓零基预算,是指在编制预算时,一切从零开始,即对原有的各项开支都要重新审核。更深一步讲是指在编制年度预算时,对新的预算年度中想做的所有事情进行审核,不仅仅是修改上年预算或查验新增部分,而是必须重新审核工作计划。零基预算编制法是指按照零基预算的原则编制预算的一种方法。

省财政厅实施零基预算的具体作法:

1. 摸清底数。首先是摸清预算单位的机构级别、编制人数,这是一项基础性工作。其主要内容包括摸清我院事业单位的机构级别、全额管理人员编制数、差额管理人员编制数、实有人数及工资水平,离退休人员的人数及所需费用。

2. 确定标准。突破原有的支出基数,不考虑既得利益。确定人员经费标准及公用经费标准。人员经费标准主要包括职务工资、岗位津贴、保留津贴等几部分并考虑当年新出台的增支政策。公用经费采用人均定额标准。

3. 核定专项拨款。专项拨款是省政府规定的专项用于发展某项事业和经济建设的经费。实行零基预算后,财政对各项专款重新进行审查,对到期的专项取消,对正在建设中的项目专款,保证资金及时到位,对单位申请的支出项目进行可行性论证,再按项目下达支出预算,并确定年限和目标,保证专款专用,使有限的资金真正用在刀刃上。

4. 创收抵支。事业单位通过多种形式取得部分收入,财政将此纳入预算管理,用以抵顶部分财政支出,这是省财政替代财源建设的重要内容,也是减少财政负担的重要途径。因此审核各单位的抵支收入是零基预算编制的一个重要环节。主要是在单位上年创收收入的基础上,结合本年度的替代财源建设规划,确定较为合理的创收基数,然后再核定该单位的创收抵顶数。省财政通过这项工作积累更多的资金支持事业和经济发展,支持重点建设。

二、零基预算对我院的影响

站在财政的角度,实行零基预算有利于实现和保持财政收支平衡,有利于加强预算管理,增强财政调控能力,有利于合理分配财政资金;而站在单位的角度,实行零基预算还有许多问题需要探索。

1. 缺乏激励机制。实行零基预算实际上是不承认原有的基数,而是按照实际的人员定额、经费标准等客观的依据编制预算,与原来用基数法编制预算相比,一些单位可得到的经费有所减少,有些单位的经费将会增加,资金供给的数额在各部门、各单位之间发生了此增彼减的变化。由于我院过去的预算基数较低,实行零基预算后事业费有较大幅度的增长,这对缓解我院经费紧张,促进我院科研事业的发展起到了积极的作用。但从另一方面讲,由于有财政拨款这个坚实的“靠山”,有部分单位安于现状、依赖性强,一方面科技成果转化率低,另一方面因缺乏激励机制,面向市场抓科研课题和开发的意识还较淡薄,工作上难以取得新的突破。

2. 院级财务调控能力下降,不利于集中资金发展科研事业。实行零基预算前,院对下属各单位的经费安排有较大的自主权,可根据各单位的性质、创收能力来安排资金,对试验场、队给予少量的事业费补贴,企业管理单位人员不给事业费。院可集中部分资金用于支持重点项目、支柱产业的发展,有利于增强自我发展能力。实行零基预算后,省财政要求院在预算安排上遵循零基预算原则,人员及公用经费按标准下达到各所、试验队、站、专项经费按项目带帽下达,保证专款专用。这样院级财务宏观调控能力削弱了,无法集中资金支持科技事业的发展,相反要动用历年积累。另外由于我院比较特殊,差额人员占有很大比重(约60%),历史遗留问题较多,按零基预算安排,相当部分差额人员纳入预算管理,使院背的包袱越来越重,不利于全院的发展。

3. 创收收入抵顶部分财政拨款,影响单位创收的积极性。实行零基预算以前,事业单位创收收入由单位自由分配,财政与各单位的关系局限于预算内经费的安排与管理上,各单位均有一定规模的自有资金。实行零基预算后,财政将这部分收入纳入预算内统一管理,收入多的多抵顶,收入少的少抵顶,多少有些鞭打快牛之效,这无疑影响各单位创收的积极性。加上又缺乏对收入能力评估的科学方法,影响了以零基预算法编制预算时统筹考虑各单位需要财政资金的数额。

三、对策

1. 建立适应农业科研单位改革和发展的内部预算管理制度。农业科研单位预算管理是财务管理的一项重要工作,其预算安排是否合理,对于完成农业科研单位发展计划、最大限度地发挥农业科研单位人力、物力、财力的使用效果,起着极其重要的作用。从零基预算的实践看,我们认为省级财政对院执行零基预算,而院应根据本单位实际制定出合理的预算管理办法,不能简单地套用一刀切的零基预算办法实施预算,当然这要争取财政的支持。

在市场经济形势下,农业科研单位在资金结构和管理形式上都发生了重大的变化,经费来源多渠道、技术服务、技术咨询、科技产品开发等收入逐年增加。因此在制定预算管理办法时,要根据“稳住一头,放开一片”的基本原则,对各单位按研究类型实行分类管理。(1)对有稳定的科研开发收入,并且效益显著,收入完全能够满足经常性支出,满足自身科技发展需要的研究所,不能按零基预算的定额标准安排,而应实行财政补助为零的办法。(2)对于科研成果具有一定的转化能力,并能从市场上获得一定收入的研究所,可根据单位财务收支状况,承担科研项目性质,实行定额或定项补助的办法。(3)对于公益型研究所,因其研究成果只能为社会带来较大效益,而自身经济效益甚微,对此可实行核定收支,核拨财政补助经费的办法。

加强科研经费管理

徐 冰 胡晓红

科研经费是保证科研课题顺利实施的最基本条件之一,科研经费的管理是科研管理工作的重要内容,做好科研经费的管理工作是保障科研工作正常进行并取得预期结果的重要基础。因此,必须重视和加强对科研课题科研经费的管理,使科研工作能够始终向着预期的目标前进。

一、科研经费的管理工作应当把握的原则

1. 高效。应当提高科研经费的使用效益,合理地使用科研经费,把有限的科研经费投入到最需要的地方,用有限的科研经费换取最大的使用效益。在实际工作中要做到这一点并不容易,科研管理人员、课题主持人除对课题的整体设计与实施要有一个统盘考虑外,还要对重点或重大问题有一个特殊的考虑,合理地分配研究经费,在保证重点突破的前提下,带动整体科研工作的向前发展。要抓研究工作的主要问题以及所要解决的主要问题的主要方面,要抓住根本,把经费用在刀刃上。不要铺的摊子过大、面面俱到,不要出现什么都想搞,最后由于经费问题而半途而废,最终什么也搞不成的局面。另外,在科研工作的过程中,提高科研经费的使用效益并不是只考虑“大的”不考虑“小的”、只考虑“重要”的不

按照分类管理的思路,使“吃饭”和“办事”的经费分开,增加院级财务的宏观调控能力,院可集中一部分财力搞建设,扶持重点项目和科技产业的发展。

2. 加大开发创收力度,创办科技产业,增强自身经济实力。实行零基预算后,财政按适度从紧原则核定的支出标准与各单位实际支出水平相差甚远,经费短缺仍然相当严峻。财政现有投入主要消耗于“养兵”,无力“打仗”,难以提高自身经济实力。因此,农业科研单位要以科研成果为依托,走产业化道路,大力发展科技产业,并使之成为以市场为导向、以资产为纽带、以效益为中心的集科研、中试、生产、经销、服务于一体的农业科技产业,从而提高自我创收能力。为科研再投入积累资金,促使院、所科技活动步入良性循环的轨道。

3. 积极争取专项资金。省财政按照《预算法》中确定的财政收支平衡原则和“先吃饭、后建设”的资金安排顺序,在按照人员和定额标准确定了正常经费后,余下的财力再根据需要安排各单位的专项资金。与此同时在农业科研单位的战略定位仍以政府资助为主的前提下,专项资金的争取显得尤为重要。农科院要根据本身发展计划,在省财政预算安排之前,提出合理的项目资金申请计划,以争取更多的项目建设资金,当然这需要有科研综合实力包括科研特色和学科优势的支撑。

(作者单位 湖北省农业科学院)