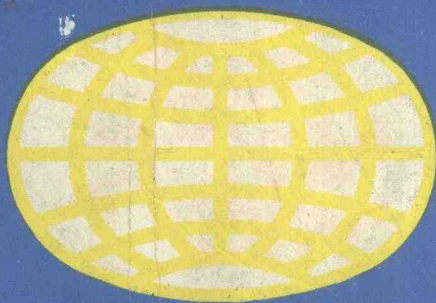


预算外资金管理 概论

主 编 梁宝柱

副主编 郝国禄 雷秀玲 汤保全



河南人民出版社

预算外资金管理概论

主 编

梁宝柱

副主编

郝国禄 雷秀玲 汤保全

作 者

(以本书章次为序)

梁宝柱 汤保全 郭永萍

雷秀玲 杨树相 戴 毅

侯国恩 李捍东 李和平

河南人民出版社

预算外资金管理概论

主 编：梁宝柱

副 主 编：郝国禄 雷秀玲 汤保全

责任编辑：辛发霖

河南人民出版社出版

郑州人民印刷厂印刷

787×1092毫米32开本 11.125印张235千字

1990年4月第1版 1990年4月第1次印刷

印数1—7,000册

ISBN 7-215-00967-X/F·231

定价：4.20元

序 言

把预算外资金管理问题作为一门独立的财政管理学科来研究和论述，在我国财政理论界还属首次。因此，《预算外资金管理概论》可以说是专门研究预算外资金管理问题的一本专著，它对于预算外资金管理学科的建设，无疑具有积极的意义。

应作者的要求，我大致翻阅了本书的部分书稿，感到该书在贯彻党的十三届三中全会关于对国民经济进行治理整顿的方针，加强财政的宏观调控职能，改变预算外资金失控状况，摆脱财政困境等方面，都具有积极意义；对加强预算外资金的有效管理，提高预算外资金管理水平，将起到重要的指导作用。

“预算外资金管理问题研究”原是作者申报的并被批准的省级“七五”重点科研项目。他们在教学工作之余，几年如一日潜心钻研，锲而不舍，致力于预算外资金管理问题的研究，先后多次在省级以上刊物发表对此问题的研究文章，从而为预算外资金管理学打下了基础，初步建立了学科体系。

我认为，《预算外资金管理概论》一书有如下特点：

一、指导思想明确，理论上勇于创新。作者认为，预算外资金管理是综合运用财政科学、管理科学和其它有关学科的原理和方法，系统地研究预算外资金管理活动基本规

律、基本原理和基本方法的社会科学，对它的研究必须以马列主义、毛泽东思想作为理论基础。作者认真研究了我国各个不同的历史时期预算外资金及其管理的特点、规律与发展趋势；研究了预算外资金增长中的客观数量比例关系，明确提出了预算外资金的增长与国民收入的增长、与财政收入的增长、与国民经济的发展相适应的政策与数量界限。作者还从宏观与微观相结合的角度探讨了预算外资金使用效果的内涵、类别和提高途径问题，揭示了预算外资金的宏观与微观效果、社会效果与经济效果等的联系和区别，设置了评价资金使用效果的方法和指标体系等。

二、理论结构上，博采众长，自成体系。该书前半部分主要阐述预算外资金管理的一般原理，是全书的理论基础；后半部分主要阐述预算外资金管理的基本问题与主要内容，揭示了预算外资金收支及管理活动的规律性；本书最后一章对国内外预算外资金管理进行了比较研究。各部分、各章节之间有着密切的内在联系，构成了这部书的完整体系。

三、该书注意理论与实践结合，有较强的针对性与实用性。作者力图从我国预算外资金管理工作的现实出发，把理论研究与实际应用有机结合，重视对预算外资金管理工作的任务、原则、方法、内容、政策和措施的考察，反映我国现阶段经济体制、财税体制改革和预算外资金管理工作的实际要求。因此，该书对各级预算外资金管理工作人员有较大的参考价值，也可作为财经院校财政专业的教材或参考书。

《预算外资金管理概论》作为一部新作，在体系结构、论点论据方面难免有不周之处，预算外资金管理作为一门新学科，很多问题尚在探索之中，有的观点还不太成熟。但

这并不影响这本书的理论价值。理论的创新要允许自由探讨，允许在研究中不断完善自己的观点。为此，希望作者和广大读者一道努力，不断进行再探索，使预算外资金管理理论体系日臻完善。

王亘坚

1990年3月12日于天津

前 言

《预算外资金管理概论》是根据我国预算外资金管理工作的需要，研究预算外资金管理基础理论、一般规律和管理方法的专著。预算外资金管理实际上已经成为一门新兴的财政管理学科，它在财政预算管理体制的改革中诞生，并随着预算外资金管理工作的不断发展逐渐形成和完善；它与其它经济管理学科密切相关，继承了其有益的内容；它吸收了财政理论界和作者的一些新的科研成果，反映了近年来我国经济体制改革与财税预算体制改革以及贯彻执行治理整顿方针的做法与要求，总结了我国预算外资金管理工作的实践经验，并力求建立一整套社会主义预算外资金管理科学理论体系。

本书由梁宝柱同志担任主编，郝国禄、雷秀玲、汤保全三同志担任副主编。全书由梁宝柱同志总纂、定稿。

本书的编著分工按章次顺序为：梁宝柱（第一章、第三章、第五章、第六章、第十章），汤保全、郭永萍（第二章、第十五章），雷秀玲（第四章、第八章、第九章），杨树相（第七章），戴毅（第十一章），候国恩（第十二章），李捍东（第十三章），李和平（第十四章）。

本书作者的单位是：河南财经学院、河南省财政厅、河南省财税专科学校、北京经济学院、湖南财经学院等。

中国财政学会常务理事、天津财经学院王亘坚教授亲自为本书作《序》，我们对此表示衷心感谢！

在本书的编著过程中，曾参考了财务管理、预算管理、预算外资金管理等方面的有关法规、政策、文献，吸收了一些学者的科研成果和著述中的观点。在此我们谨致谢意。

本书原是河南省“七五”科研项目，曾得到河南省教委科研处、河南财经学院科研处、河南省财政厅综合计划处、河南财经学院财金系等单位的大力支持和帮助；河南人民出版社经济处、郑州市人民印刷厂，也给予积极支持，得以使本书较快与读者见面。在此一并致谢！

由于时间、资料不足、和作者水平所限，加上这一课题的探索性尝试，书中难免存在错误、不妥与争议之处，恳请各位专家和读者批评指正。

作者

1990年春节于河南财经学院

目 录

序言	王亘坚	(1)
前言		(1)
第一章 总论		(1)
第一节 引言		(1)
第二节 预算外资金管理学的指导思想		(6)
第三节 预算外资金管理学的研究对象和方法		(8)
第四节 预算外资金管理学的任务和内容结构		(12)
第二章 预算外资金的概念、性质与特点		(16)
第一节 预算外资金的概念		(16)
第二节 预算外资金的性质		(18)
第三节 预算外资金的特点		(22)
第三章 预算外资金的地位与作用		(27)
第一节 预算外资金的建立与发展		(27)
第二节 预算外资金的地位		(35)
第三节 预算外资金的作用		(37)
第四章 预算外资金的构成		(41)
第一节 地方财政部门管理的预算外资金		(41)
第二节 行政事业单位管理的预算外资金		(43)
第三节 国营企业及其主管部门管理的专项基金		(55)

第五章 预算外资金管理体制	(66)
第一节 预算外资金管理体制的概念.....	(66)
第二节 建立预算外资金管理体制的依据.....	(68)
第三节 预算外资金管理体制的内容.....	(70)
第六章 预算外资金管理的概念、意义与要求	(78)
第一节 预算外资金管理的概念.....	(78)
第二节 预算外资金管理的发展与意义.....	(81)
第三节 预算外资金管理的基本要求.....	(88)
第七章 预算外资金管理的任务、原则与方法	(93)
第一节 预算外资金管理的任务.....	(93)
第二节 预算外资金管理的原则.....	(96)
第三节 预算外资金管理的方法.....	(104)
第四节 认真总结预算外资金管理的经验.....	(113)
第八章 预算外资金的管理内容	(120)
第一节 预算外资金的管理制度.....	(120)
第二节 行政事业性收费的管理.....	(124)
第三节 专项资金的计划管理.....	(128)
第四节 自筹基本建设的管理.....	(132)
第九章 预算外资金的预决算管理	(139)
第一节 预算外资金收支计划.....	(139)
第二节 预算外资金收支决算.....	(143)
第十章 预算外资金使用效果的评价与提高	(195)
第一节 预算外资金使用效果的涵义.....	(195)
第二节 预算外资金使用效果的分类与表现形式.....	(203)
第三节 预算外资金使用效果评价的基本要求.....	(210)

第四节	预算外资金使用效果评价的基本方法	(215)
第五节	提高预算外资金使用效果的途径	(231)
第十一章	预算外资金增长的客观数量与宏观调控	(240)
第一节	预算外资金增长的客观数量	(240)
第二节	预算外资金的宏观调控	(253)
第十二章	预算外资金管理的基础工作	(258)
第一节	预算外资金管理基础工作的主要内容 和作用	(258)
第二节	票据管理	(264)
第三节	银行帐户管理	(269)
第四节	预算外会计	(272)
第十三章	预算外资金监督	(292)
第一节	预算外资金监督的意义	(292)
第二节	预算外资金监督的内容	(300)
第三节	预算外资金监督的形式和具体方法	(308)
第十四章	预算外资金管理的法制建设	(313)
第一节	加强预算外资金管理法制建设的意义 和作用	(312)
第二节	预算外资金管理法制建设的基本内容	(315)
第三节	加强预算外资金管理的司法工作	(321)
第十五章	苏东国家的预算外资金管理	(325)
第一节	预算资金及其特点	(325)
第二节	预算外资金及其管理	(329)
第三节	中国与苏东国家的预算外资金的比较 与思考	(333)

第一章 总 论

第一节 引 言

呈献在读者面前的这本书——《预算外资金管理概论》，对广大财经理论与实际工作者来说，好象有些陌生，怀疑是否有些小题大作。但是只要读完了它，你就会对这个书名，以及这本书的要旨和作用有所理解。本来这本书的书名应该叫作《预算外资金管理学》，但由于我国对预算外资金管理理论的研究还处于初期阶段，作为一门完整的管理科学，它尚未完全形成。至今为止国内外还没有一本专门系统探讨预算外资金管理的专著或教材。我们作为刚步入这个领域研究的初学者，既没有哗众取宠之意，也没有创立一门新学科的学识水平。因此，我们就暂定此书名：《预算外资金管理概论》。但是，为了欲达抛砖引玉、唤起大家研究此门学科的积极性，促进财政科学的繁荣，加强预算外资金管理之目的，我们仍然在本章中启用“预算外资金管理学”这个新学科名词，并就此展开问题的讨论。在这里，我们特承蒙财经理论界的专家、教授、学者和实际工作者对本书赐教，并共同完成预算外资金管理学的创立任务。

一、预算外资金管理学的涵义

预算外资金管理学是综合运用社会主义财政学、管理科

学和其它有关学科的原理和方法，系统地研究预算外资金管理活动基本规律、基本原理及其方法的科学，是社会主义财政管理科学体系的一个分支。预算外资金管理主要是研究和解决预算外资金管理的理论、政策与实践问题。预算外资金管理是同预算外资金同时产生的。但作为预算外资金管理，则是经过广大财经工作者数十年的实践，从中不断总结和积累知识、经验，然后概括出若干普遍原则、原理、方法，再上升到理论高度之后才逐步形成的。它不是某一个人心血来潮的杜撰，而是产生于丰富的预算外资金管理实践。从实践中来，再到实践中去；从预算外资金管理的大量实践和经验总结中找出规律性的东西。

预算外资金管理是社会主义财政管理工作的重要组成部分。它是国家、地方、部门和企事业单位，根据客观经济规律的要求，按照党和国家的方针、政策和法规制度，自觉地指导、合理地收取、有效地使用、调节和监督各项预算外资金的综合性组织管理工作；它作为国家、地方、部门和企事业单位的一项经常性的综合工作，贯穿于预算外资金的计划编制、执行，制度、办法的制定、修订和贯彻，以及决算编制的全过程，渗透于国家预算管理、税收管理、企业财务管理、行政事业财务管理、基建财务管理的各个方面；它通过组织领导各级财政、各部门、各企事业单位财务收支活动，一方面要正确合理收取和使用资金，另一方面要理顺各种分配关系，调动国家、地方、部门和企事业单位的积极性。预算外资金管理就是要研究预算外资金收支活动的规律性，和如何正确处理各方面分配关系的科学方法与普遍原则，从而调动各个方面理财的积极性。

二、研究预算外资金管理学的必要性

研究和建立预算外资金管理学，无论对于完善财政科学体系，还是对于推动预算外资金管理工作，都是一件非常必要的工作。

（一）从理论意义上看。我国虽然经过几十年的努力，已经建立了一整套社会主义财政管理科学理论体系，如国家预算管理理论、税收管理理论、企业财务管理学、投资管理学等，这些理论分别在相应的领域发挥其指导实际工作的积极作用。但是我国的财政管理科学体系却不十分完善，还有一个理论空白，这就是作为社会综合财力重要组成部分的预算外资金的管理理论问题，还有待广大财经理论与实际工作者去研究、探索和解决。因此，要改变预算外资金管理理论研究滞后的状况，尽快建立具有中国特色的预算外资金管理科学理论体系，填补我国社会主义财政管理科学体系的这个空白，为振兴社会主义财政服务。

（二）从预算外资金管理工作的实践意义看。我国进入新的社会主义建设时期以来，随着经济体制、财政预算体制的改革和生产力的发展，社会经济的日益繁荣，预算外资金与国家预算资金总额几乎持平，形成了并驾齐驱的局面。人们形象地称之为“第二预算”。与此同时，预算外资金管理的内容、任务、地位与作用也发生了较大变化。但是由于缺乏预算外资金管理的理论指导，以及其它原因，使我国的预算外资金管理工作一直处于被动的局面，曾一度失去控制，使预算外资金使用效益甚差。因此，研究和建立预算外资金管理学不仅是完善财政管理科学体系的理论需要，而且也是

搞好预算外资金管理工作的迫切需要。

(三) 预算外资金使用的社会效益与经济效益的统一性，也要求尽快建立和深入研究预算外资金管理科学。预算外资金的支出使用，不仅要讲求经济效益，以最少的资金投入获得尽可能多的产品产出，而且要讲求社会效益，以最少的经费消耗为社会提供更多的高质量的服务和促进各项事业的良性发展。这就要求我们建立预算外资金管理科学理论体系，研究预算外资金运动的内在规律性，使预算外资金的使用获得最佳的社会效益和经济效益，促进社会主义生产目的的圆满实现。

三、预算外资金管理的特性

预算外资金管理科学是一门社会科学，具体地讲它有如下特性：

(一) 预算外资金管理科学是一门新兴的综合性科学。它既不同于社会主义财政学，也不同于一般的管理科学；它所研究的主要客体既不是财政预算的一般原理，也不是现代经济管理理论，而是国家预算之外的财政性资金的收支管理活动及其规律性；它横跨财政科学与管理科学两个领域；它不仅在宏观上具有全面性、导向性和政策性很强的特征，而且在微观上具有实用性、数量性、交叉性的特点；它既要运用财政学的基本理论来论证问题，而且要利用管理学、统计学、现代数学等学科的一些理论和方法来揭示矛盾；它不仅是财政科学体系的一个分支，而且也是管理科学体系的组成部分；它与财政学、国家预算、经济学、统计学、现代管理学、高等数学，以及其它有关学科都有着直接或间接的关系。

(二) 预算外资金管理是一门具有二重性的学科。马克思指出, 管理作为经济活动的一种职能, 具有二重性: 一方面它要对生产力发挥组织作用; 另一方面它要实现一定的生产关系目的。同样, 预算外资金的管理也具有两个方面的属性, 即对预算外资金收支活动本身的业务技术管理和通过管理来体现各种分配关系。由于预算外资金管理的二重属性, 就决定了预算外资金管理研究的二重性, 即不仅要考察资金本身的收支运动规律, 而且要研究收支活动所体现的国家与企业、中央与地方、国家与个人之间的分配关系; 不仅要考察预算外资金使用的经济效益, 而且要研究其社会效益。

(三) 预算外资金管理具有实践性的特点。它不仅是一门理论科学, 即全面阐述预算外资金管理的基本知识、基本理论、基本方法, 而且又是一门应用科学, 它始终注意把理论研究与实际应用结合起来, 强调为预算外资金管理的实际工作服务。从目的上看, 它不仅要运用财政学、管理学、统计学等原理对一系列预算外资金收支及其出现的矛盾作出科学说明, 而且要使这种说明真正成为能够指导预算外资金管理活动的方法与途径; 从内容上看, 它不仅要研究预算外资金及其管理的概念、性质、特点、地位、作用、体制、数量比例关系等理论问题, 而且要研究预算外资金的管理任务、方法、内容、构成、收支分类、预决算编制、效果评估、基础管理工作等实际应用问题。总之, 实践性与理论性的对立统一构成了预算外资金管理学的丰富内涵。

第二节 预算外资金管理研究的指导思想

预算外资金管理是一门社会的、历史应用科学，是随着社会主义生产关系的不断变革，预算外资金管理活动和理论研究的发展，而不断丰富与完善自身内容的学科。研究预算外资金管理，首先应当明确研究的指导思想。因为没有正确的指导思想，我们的研究就会陷入主观主义、教条主义或步入资产阶级自由化的歧途，从而脱离中国的国情。为此，我们必须把确定预算外资金管理研究的指导思想作为首要任务。

一、马列主义、毛泽东思想是研究预算外资金管理学的理论基础。

预算外资金管理是社会主义条件下的经济管理学科，因此它必须以马克思主义政治经济学作为理论基础。政治经济学中关于生产关系与生产力相互关系的原理；资金循环与周转的原理；社会再生产两大部类比例关系的原理；管理二重性理论；物质利益规律；财政分配理论；国民经济有计划按比例发展理论；积累与消费比例关系理论；社会主义基本经济规律理论等，都是预算外资金管理形成完整的科学体系的理论指导。同时，马克思主义的唯物论，也为研究预算外资金管理提供了正确的认识论依据；马克思主义的辩证法三大规律，为分析预算外资金管理存在的各种矛盾和问题，探讨预算外资金管理活动的演变和发展趋势提供了方法论。

二、理论联系实际，从我国预算外资金管理工作现实出