

襄樊综合财政工作 理论与实践

中国矿业大学出版社

把预算外资金管好
措治、努力实现财力
综合平衡

何福林

一九八六年十月

注：何福林为原湖北省财政厅厅长，现省财办主任

加強預算外資金管理是
一個值得推廣的聚財之道

章伯文

一九八二年十月

注：章伯文為湖北省襄樊市黨委書記

序

财政综合计划工作，作为财政工作的一个重要组成部分，虽然其机构成立的较晚，但它在新时期拓展财政工作的新领域，充分发挥财政部门的宏观调控能力方面，其作用的发挥，越来越被广大理论工作者和从事实际工作的同志所认识，特别是预算外资金管理工作的开展，对促进各项事业的发展，尤其是缓解财政资金需求的突出矛盾等方面，其作用和现实效果十分明显。但是，如何做好财政综合计划工作，广大理论工作者从宏观管理的角度做了大量的有益的探讨。而具体到如何从微观管理入手而充分发挥宏观调控，即从微观管理上引导资金的合理流向和流量，保证宏观效益和微观效益的统一，从全国来看，各地的做法不一，且工作中的争议也比较大。

襄樊市财政部门，正是基于经济体制改革发展的新形势，根据财政部和省财政厅的部署要求，于1984年统一建立了财政综合计划机构。几年来，逐步深化预算外资金管理，加强预算外企业和“两金”管理，扶持农村集镇公益事业建设，组织推销国债，参与房改等十多项工作，都取得了较好的效果，且预算外资金管理和“两金”管理工作的做法受到财政部和省财政厅领导的充分肯定。今年五月，又首次召开了全市财政综合计划理论研讨会，从实际工作出发对如何进一步发挥财政综合计划工作的作用，做了切实而有益的探索。

这本论文，收录了全市近几年开展财政综合计划工作的制度、办法，既有现行做法，又有针对实际而作的理论探讨，不仅可以从实际工作的角度给广大理论工作者以启示，而且对从事实

际工作的同志也有所借鉴。

本书的出版，作为引玉之砖，期望能读到使更多的同志来研究财政综合计划工作，推动财政综合计划工作的全面开展之目的。

熊汉祥

1939.10.10

目 录

(一) 论 文 类

1. 发展财政信用 振兴襄樊经济熊汉祥 (3)
2. 强化国营企业预算外资金管理之我见张运浩 (9)
3. 关于建立第二预算管理体制的思考李国强 (14)
4. 区域综合财政探究.....曾海水 易新照 (20)
5. 浅论财政分配与社会财力的综合运用姜学先 (28)
6. 论综合财政计划在经济改革和
 宏观调控中的作用晋伯华 (34)
7. 优化综合财政管理增强财政承受力的构思张海军 (38)
8. 浅析新形势下财政资金与银行资金的
 关系问题及对策周正海 (42)
9. 也谈财政综合平衡与通货膨胀张玲敏 (48)
10. 建立第二预算刍议邓广彦 (52)
11. 国营企业预算外资金管理初探吴 波 (57)
12. 预算外资金膨胀失控原因及对策陈克文 (65)
13. 浅谈科学运用“计划管理, 政策引导”
 方式加强国营企业预算外资金管理王小平 (70)
14. 浅谈乡镇预算外资金财务管理问题龚所荫 (75)
15. 村组资金实行财政代管的尝试黄双全 (79)
16. 加强企业预算外资金管理引导
 资金合理流向.....王玉书 (84)
17. 承包后企业预算外资金存在的问题及对策 ...李顺国 (95)
18. 预算外资金管理与反通货膨胀方 瑞 (101)

13. 浅谈国营预算外企业财务管理工作的
问题及对策.....李永平 (109)
20. 自筹基建的现状及管理对策张宗强 (114)
21. 浅谈自筹基建的全方位管理李向方 (119)
22. 谈发展地方财政支农信用的基本思路梁光学 (125)
23. 谈谈财政信用的作用及其发展模式...王万清 李英俊 (129)
24. 调节社会资金的有效措施
——财政资金信用化.....刘瑞年 (133)
25. 集镇建设中存在的问题及建议全世根 (137)
26. 城建资金实行追踪反馈责任制的思考王明书 (141)
27. 正确引导社会集资 加快集镇建设步伐
——兼论财政扶持集镇建设的途径.....鲍志强 (146)
28. 对做好国库券发行工作的若干思考黄森 (152)
29. 国库券在农村推销、兑付和管理中的
问题及对策.....贾文友 王晓清 (156)
30. 房改资金管理的思路与对策张家发 (161)
31. 充分运用财政职能积极参与住房改革王绵远 (165)

(二) 综合材料类

1. 深化预算外资金管理发挥综合计划工作的
职能作用市财局 (173)
2. 建立第二预算 搞活综合计划工作市财局 (189)
3. 提高认识 采取措施加强“两项基金”的
财务和预算管理市财局 (200)
4. 襄樊市财政预算外资金总会计制度市财局 (206)
5. 完善预算外资金管理办法加强会计核算市财局 (226)
6. 发挥职能作用 促进集镇文化事业发展市财局 (233)
7. 深化改革 全面承包努力探索预算外

- 企业管理的新路子 保康县财政局 (239)
8. 强调财政综合计划的职能作用管好用活
 国营企业预算外资金 宜城县财政局 (247)
9. 加快集镇建设 振兴城乡经济 谷城县财局 (259)

(三) 制度、办法类

预算外资金管理

1. 襄政发(1986)44号 关于印发
 《襄阳县预算外资金管理实施细则》
 的通知 襄阳县人民政府 (271)
2. 襄财综字(1986)第19号 关于事业
 行政单位预算外资金实行财政专户储存
 的具体办法 市财局 (280)
3. 随政发(1986)75号 关于对基本建设自筹资金实
 行财政专户储存的通知 随州市人民政府 (283)
4. 随政发(1987)48号 关于印发
 《随州市国营企业预算外资金管理试行办法》
 的通知 随州市人民政府 (286)
5. 襄财综字(1988)5号 关于加强
 单位预算外资金管理实行“专户储存”办
 法有关问题的通知 市财局及五家银行 (290)
6. 宜政发(1988)15号 关于印发
 《预算外资金管理实施细则》
 的通知 宜城县人民政府 (297)
7. 宜财综字(1988)第2号 关于预算外
 资金实行由财政专户储存有关
 问题的通知 宜城财局及银行 (304)
8. 宜财综字(1988)第4号 关于财政

综合计划会计财务核算有关

问题的通知.....宜城县财政局 (310)

9. 保财字(1988)第35号 关于预算外

资金实行“专户储存”后有关帐务

处理的通知.....保康县财政局 (315)

10. 宜政发(1989)34号 关于印发

《宜城县国营企业预算外资金管理实施办法》

的通知.....宜城县人民政府 (317)

11. 太政字(1987)06号 关于镇乡各类

预算外资金收支管理实施办法

的暂行规定.....太平店镇人民政府 (322)

(四) “两金”管理类

及其他类

1. 襄政发(1987)130号 批转市财政局、

劳动局关于加强国营企业职工待业

保险基金、退休养老基金财务管理和

预算管理的报告的通知.....襄樊市人民政府 (329)

2. 南劳(1988)26号 南财综字(1988)7号 关于

调整国营企事业单位离退休费用统筹方案的通知

.....南漳县劳动局 南漳县财政局文件 (334)

3. 襄财综字(1988)第6号 关于改进集镇建设资金

管理办法的通知.....襄樊市财政局 (336)

(一) 论文类

发展财政信用 振兴襄樊经济

熊 汉 祥

地方财政信用是一种以地方财政为主体的投资信用，是由地方财政创办的一种金融中介，是地方财政按照有借有还的信用原则筹集社会资金、分配资金、调节经济、扩大供给，使财政管理直接介入物质生产领域和以信用方式运用与管理资金的一种特殊形式。

发展地方财政信用应具备以下条件。

一是非常时期和特殊情况下，由于自然灾害等原因产生的财政赤字，是必须弥补的硬赤字。二是通货膨胀时期，紧缩通货，稳定市场，使流通中的一部分货币沉淀于国库之中，以缓解通货膨胀，促进经济稳定发展。三是某个时期为了振兴某个部门或进行重点建设工程，建设资金不足，通过发行公债的方式集资一部分是必要的，也是可行的。四是在经济运行的常态下，出现的建设资金不足的问题，正确而实事求是地分析财政经济形势，发展财政信用，显得尤为重要。

一、决定财政信用发展的因素

1. 历史因素。长期以来，我国历史性形成的传统重农抑商轻工的经济思想，导致了经济倾斜式的发展。仅以襄樊市为例，农业倾斜种植业，工业倾斜加工工业。因此襄樊市要逐步形成发展

商品经济的大气候，就必须增加对工农业一定规模的资金投入，以保证经济进入健康发展的良性循环轨道。

2.政策因素。一方面体现在政策为发展地方财政信用开绿灯，另一方面紧缩政策又迫使发展地方财政信用，举债进行经济建设。

从政策为发展地方财政信用开绿灯来讲：

1979年，基本建设资金开始试行“拨改贷”。同年，全国范围内部分财政支农周转金实行了由拨款改为周转金使用。

1981年：发行国库券并向世界银行借款。

1983年：财政支农周转金收取占用费。

1987年：财政部发行重点建设债券，还在联邦德国发行了政府债券。

1988年：财政部又向各专业银行、金融机构和社会上分别发行了财政债券和建设债券。

从政策上迫使发展地方政府信用来讲：今明两年以及更长的一段时间，中央提出紧缩政策，资金短缺而减收增支的因素要增多。襄樊市自1984年地市合并五年来，地方财政在落实各项改革措施过程中减收增支达七亿多元。在实行分灶吃饭的财政体制下，这些减收增支的因素，有相当一部分是地方财政负担，财政承受力日渐脆弱。发展财政信用能够弱化继而消除地方财政日益加重的资金短缺。

3.经济因素。财力分散不利于地方经济持续稳定发展，突出表现在财政收入占国民收入的比重逐渐下降。1988年，襄樊市财政收入占国民收入比重为14.6%，比1978年下降4%，而预算外资金则迅猛增长，1978年，预算外资金只有7000多万元，到1988年已达4.8亿元，10年增长了6倍多，而同期的预算内财力只增长1.36倍，这些资金的体外循环导致消费基金膨胀，计划外投资规模过大，社会购买力暗增。发展财政信用，能够把这部分体外循

环的资金变成体内循环，有效地控制消费基金过快增长的势头，扭转生产资金严重短缺的局面。

4. 社会因素。目前四十个省、市区（含计划单列市）成立财政信用机构的有三十八个：重庆基金式财政、广东财务公司、河南南阳资金开发公司等，都对筹集资金支持本地区经济建设发挥了重大作用，值得借鉴。1984年以来，襄樊市致力于梯级财源建设，经过几年实践，虽然加强了地方财政经济实力，但是从目前情况看，全市财力供给与需要的矛盾相当尖锐，财力饥渴症还未消除，就是正常的资金需求也满足不了，仍还是一种吃饭型财政格局。财政预算内对工农业的直接投入少，若物价上涨，行政事业单位职工调资，吃饭都比较困难。据综合分析预测，今年全市信贷资金需求量必须增加9.8亿元。而全市可筹措的资金充其量亦只有6亿元，缺口达3.8亿元，发展财政信用，能够有效地弥补这一缺口。

二、襄樊市财政信用资金来源渠道

提高对襄樊市发展财政信用事业的认识是开展财政信用的前提，多渠道地筹集资金是开展财政信用的基础。从目前经济现状和预算内外财力状况看，可以通过以下渠道：

一是将预算内每年安排的经济建设资金（不含经济部门事业费）和上级财政切块投放的各类扶持生产周转金全部转作财政信用基金，变无偿投放为有偿使用。全市每年预算内安排挖革改、支农支出和工业、农业、商业、行财周转金数量也相当可观，改为财政信用形式投放后，既可保证投放的及时性，又可保证及时回收，还可收取一定的占用费。

二是转让式拍卖一部分与国计民生关系不大的国营小企业资产（指微利式亏损企业），解决信用资金来源问题。从生产规模上看，全市企业构成的特点是以小型企业为主体，全市3635个

企业，大中型企业 63 个，只占 1.71%，小型企业 3622 个，占 98.29%。且绝大多数是劳动密集型传统产品生产。企业规模过小，难以取得规模经济效益。襄樊市在湖北省虽然工业总产值、资金总额、固定资产净值居第二位，利税总额居第三位，而全员劳动生产率却居第七位，百元资金利税额，产值利税率只居第九位。若转让一部分亏损企业给集体或个人，既不影响经济发展，又可回收大量资金为发展财政信用创造物质条件。把这部分信用资金用于新建一批适合襄樊市特点的既能合理开发自然资源，又能在近三五年见效的大中型企业，形成新的骨干财源。全市 1988 年末，国营工商企业固定资产原值为 24.5 亿元，如转让 10% 即可收回资金 2.45 亿元。

三是把预算外资金、县（市）机动财力拿出一部分来发展财政信用。虽然预算外资金实行了“专户储存、收支两条线”，但是不能从根本上解决这部分资金对良好经济环境的冲击。全市 1988 年末拥有预算外资金 4.8 亿元。若能用 1.2 亿元发展财政信用，既有利于缓解全市重点建设资金不足，又能从一定程度上控制消费基金膨胀、社会集团购买力暗涨等。1984 年建立乡级财政以来，乡镇机动财力不断增加。仅襄阳县 1987 年的 18 个乡镇实现机动财力 300 多万元，占全县财政收入的 10%。若按这个比例推算全市乡镇机动财力近 5000 万元，可以用以发展财政信用。还有其它资金，比如，小额贷款、县办工业补助、“星火计划”资金、商品粮基地配套资金、邮政储蓄资金、社会保险金、各种形式基金等抽出一部分也是一笔可观的数字。

四是合理利用预算“间歇资金”及这部分资金在银行存款利息收入。

五是发行地方债券，吸收社会闲散资金，市政府举债进行建设。部分实业者及个体户经过几年经营积累了相当数量资金，居民手持现金量在不断增加，这两股力量都在寻找有力的投资场

所，如果我们通过宣传、发动、做工作发行地方债券，可以把这部分资金转化为生产资金。如果发行的地方债券利息适当，并配以灵活的债券交易方式，吸收一部分闲散资金是没有问题的。

按上述几种渠道筹集资金，襄樊市财政将有一笔相当可观的信用资金来源，按正常年景折算，每年最少也可筹集到5亿元左右。按三年循环一次，能掌握使用的资金约在15亿元左右，这将有效地解决襄樊市资金短缺问题。

三、推行财政信用筹集资金应注意的问题

利用财政信用的形式筹集资金的方法在襄樊市尚属新生事物，如不采用恰当的手段势必带来一些不应出现的问题。为此，要搞好财政信用工作必须注意以下问题。

首先，在将预算内每年安排的经济建设资金和上级切块投放的各类扶持生产周转金转作财政信用基本金时，要处理好分散与集中的关系。目前，对各类扶持生产周转金管理基本上是由各对口部门投放，如集中统一管理，容易导致部门间、地区间争资金、争项目。为此，一是要搞好部门间、地区间协调与衔接，避免部门与部门、地区与地区之间的争夺资金使用权；二是合理使用信用资金，增强信用资金使用的透明度，使这部分资金最大限度地发挥效益。

其次，在转让或拍卖部分国营小企业资产作为财政信用资金时，必须采取稳妥的方式，防止将有很大潜力、只是管理不善造成微利或亏损的小企业转让或拍卖，给国家造成经济损失。同时，做好小企业现有资产的评估及现有人员的妥善安排，以维持稳定的经济环境。

再次，在把预算外资金、县（市）机动财力的一部分转为财政信用基金时，要做好三方面工作：一是向被筹集单位做好宣传工作，让他们明了筹集资金的目的是为了更有效地使用资金；二

是要做到让被筹集单位受益，筹集资金不能无偿征用，否则，财政信用资金筹集不起来；三是结合治理经济环境，整顿经济秩序，消除被筹集单位的本位思想，顾全大局。

另外，财政信用的期限利息问题。我认为，期限宜短不宜长，一般控制在2~3年为宜。利息对集体部分筹集资金进行地方重点建设采取略低于国库券，对个人部分采取略高于国库券，对于发放到各地区支农、支工周转金可以采取高于或相当于国库券办法，目的是解决周转金周而不转，发出去后收不回来的问题。鉴于目前国库券发行由综合部门办理，财政信用也可以纳入该部门。一是综合部门能够做到综合平衡、统筹兼顾，不致苦乐不均，真正发挥第二预算作用；二是有多年来发行国库券经验教训；三是便于从宏观上控制财政信用资金投放比例。

最后，在推行财政信用筹集资金时，要注意解决好国家、集体、个人三者之间利益关系，在发行财政债券时应让购买者得到实惠，不能给被筹集者造成过重心理压力，使财政信用成为一种受欢迎、易推行、收效大的筹集资金措施。

（作者单位：襄樊市财政局）