

中国 预算外资金管理 理论与实践

项怀诚 主编

黑龙江人民出版社

主 编 项怀诚

副主编 朱福林 蔡慧卿
王振科 石维玉

主要编写人员(按所写章序排列)

卢小琳(第一章)	刘德权(第七章)
吴利华(第二章)	张洪德(第八章)
黄维健(第三、四章)	王鹏涛(第九章)
孙静琴	韩孟玉(第十章)
徐联中	陈怡芳(第十一章)
张国明	王清剑(第十二章)
魏喜春(第六章)	常 城(附录)

编写说明

为了帮助广大干部职工、大中专院校师生、科研人员和实际工作者了解我国预算外资金产生、变化和发展情况，使更多的人来关心、支持预算外资金的管理工作，由主编项怀诚、副主编朱福林、蔡慧卿、王振科、石维玉同志组织编写了《中国预算外资金管理理论与实践》一书。全书分上下两篇共十二章，包括预算外资金概论；预算外资金管理；预算外资金管理的基本经验；预算外资金的发展战略；预算外资金收入和支出；财政“专户储存”管理；自筹基本建设投资管理；行政事业性收费管理；预算外企业财务管理；预算外会计核算；预算外资金的计划和决算；预算外资金法制建设等。读者可以从中比较全面、系统地了解预算外资金的过去、现在和未来。我们希望本书能为广大理论和实际工作者提供一些有益的帮助，同时衷心欢迎读者的批评指正。

本书在编写过程中，得到了黑龙江省财政厅和河北省财政厅的支持，在此一并表示感谢。

编 者

1992年2月

序 言

项怀诚

党的十一届三中全会以来，为改变以往过分集中的经济体制，国家采取了一系列简政放权的措施，扩大了企业和单位的自主权，相当一部分原在预算内管理的资金逐步转到了预算外。改革十余年间，预算外资金得到了长足的发展，“七五”时期，收入突破了 2000 亿元，1990 年达到 2708 亿元。预算外资金现今已成为国家财力的重要组成部分，在社会经济生活中发挥着越来越大的作用。随着经济体制改革的深化，国营大中型企业活力的进一步增强，预算外资金还将继续增加。

预算外资金的增长是我国经济发展、财力增强的重要标志之一。“七五”期间，我国国民经济发展中出现了一些波动。为了缓解经济生活中的困难和矛盾，党中央和国务院及时提出了治理整顿、深化改革的方针。在此期间，预算外资金管理工作得到了加强，收支渠道更加明确，法制建设有了新的进展，管理的基础工作得到充实和加强，为搞好治理整顿和深化改革作出了积极的努力。在管理上，采取了区别对待，宽严适度的办法，对行政事业单位预算外资金实行了“专户储存，财政审批，银行监督”的管理方式；对企业预算外资金实行了“计划管理，政策引导”的管理方式；对用预算外资金进行自筹基本建设的，资金存入建设银行财政专户，由财政部门审查资金来源，建设银行监督使用；对行政事业性收费实行了收费许可证和统一收费票据管理制度等等。这些管理措施，经过实践检验是行之有效的，支持了生产和事业

的发展，培育了市场，培植了财源，改善了人民生活，缓解了财政困难。通过管理，拓宽了财政理财领域，扩大到了生产、流通、消费各环节；管理的方式也有了新的发展，基本适应了我国有计划商品经济发展的要求。在这期间，各地区、各部门进行了大胆的探索和尝试，找到了一些切实有效的管理办法，积累了不少有益的经验。

但是，预算外资金管理工作中还存在着不少问题，突出地表现在：

1. 收入规模偏大，国家财力过于分散。预算外资金来自国民收入的部分增长过快，相应降低了财政收入占国民收入的比重，削弱了政府的宏观调控能力，在很大程度上加大了财政收入不敷出的矛盾。

2. 出现了各种收费、罚款和集资的“滥、乱、散”状况，冲击了正常的国民经济管理秩序。一些部门和单位擅自设立项目、扩大范围、提高标准的行为，以及搞各种摊派等，加重了企业负担，影响了预算外资金收入的合法性和支出的合理性，造成了国家财政收入的流失，破坏了经济环境。

3. 资金运动不规范，流向不合理。由于预算外收入渠道越来越多，尤其是各部门纷纷出台各种基金，肢解了财政职能，增加了资金管理的难度。在预算外支出中，用于消费性的各种奖金、补贴、津贴的资金过多，助长了消费需求。如何在政策上引导预算外资金的使用方向还有待深入研究。

4. 管理机制不健全。尽管国家在“七五”期间加强了预算外资金的管理，但法制建设仍是一个薄弱环节。在管理方式上还不够完善，一些该管的资金没有管住，特别是对预算外资金中用于消费的部分还缺乏行之有效的管理方法和手段。

九十年代是实现我国社会主义现代化第二步战略目标的关键时期。为了使预算外资金的发展适应既有利于宏观控制，又有利

于微观搞活的要求，预算外资金管理要在九十年代跨上一个新台阶。为此需要在以下几个方面做出努力：

第一，以经济体制改革的总目标指导预算外资金的发展。经济体制改革是一项复杂的系统工程，要积极稳妥地推进。预算外资金的发展取决于体制改革的深度和广度，不能超前或滞后，要与体制改革总体目标的要求相一致。

第二，适当控制预算外资金的总规模。严格控制减税让利，适当集中财力和物力。要通过一些具体的政策措施，进行总量调节，控制预算外资金的不适当增长，把预算外资金总规模控制在一个合理的水平内。

第三，合理调整预算外资金结构。为了落实国家产业政策的要求，需要采取一些必要的倾斜政策。除对预算外资金存量的调整外，重点要放在增量的调节上，凡符合国家产业政策规定需要的行业和企业，多留一些自有资金，扩大自主支配权限。反之，则限制其自有资金的增长。

第四，加强对行政事业性收费和各种基金的管理。各种行政事业性收费项目设立、范围和标准的制定，要严格按照规定权限审批，资金纳入财政预算内或预算外管理；对各种基金要通过适当形式，将一部分纳入预算管理；暂时不能纳入的，也要加强使用的监督、检查。

第五，加强法制建设。尽快制定《预算外资金管理条例》和《行政事业性收费管理条例》及其实施细则，制定各种基金的审批办法，规范收支行为，明确有关管理部门的职责权限，规定拥有预算外资金和收费行为的单位的权利和责任，以及违纪的处罚等，把管理工作逐步纳入法制轨道。

预算外资金从产生、发展到逐步壮大，经历了一个相当长的时间，在国民经济发展中，既发挥了积极作用，也存在一些不容忽视的问题。现在，我们正致力于对预算外资金从理论和实践上

加以总结，力求兴利除弊，以促进预算外资金的健康发展。希望广大的理论和实际工作者和我们一起研究、探索。

1992年2月

目 录

序 言	项怀诚
-----------	-----

上 篇 预算外资金管理理论

第一章 预算外资金概论	(2)
第一节 预算外资金的概念、范围、性质和特点	(2)
第二节 预算外资金的形成和演变	(9)
第三节 预算外资金的地位和作用	(15)
第四节 预算外资金与经济体制改革	(19)
第二章 预算外资金管理	(25)
第一节 预算外资金管理概述	(25)
第二节 预算外资金管理体制	(39)
第三节 预算外资金管理原则	(44)
第四节 预算外资金管理内容	(50)
第三章 预算外资金管理的基本经验	(68)
第一节 预算外资金的增长应建立在经济发展的基础上	(68)
第二节 预算外资金应保持适度规模和增长速度	(70)
第三节 正确估价预算外资金在国民经济中的地位 and 作用	(71)
第四节 预算外资金收支要体现财权与事权统一的原则	(73)
第五节 正确处理微观搞活和宏观控制	

的关系	(75)
第六节 预算外资金管理应坚持经济手段 和行政手段相结合	(76)
第七节 逐步实现预算内外资金运行的有机结合	(78)
第八节 将预算外资金管理纳入法制轨道	(80)
第四章 预算外资金的发展战略	(82)
第一节 研究预算外资金发展战略的意义	(82)
第二节 预算外资金发展战略的指导思想	(88)
第三节 预算外资金发展的战略目标	(92)
第四节 预算外资金发展的战略部署	(95)

下 篇 预算外资金管理实践

第五章 预算外资金收入和支出	(104)
第一节 财政预算外资金收入和支出	(104)
第二节 机关团体事业单位预算外资金收入和支出	(118)
第三节 国营企业预算外资金收入和支出	(138)
第六章 财政“专户储存”管理	(163)
第一节 财政“专户储存”产生的历史背景	(163)
第二节 财政“专户储存的”范围、原则和管理方式	(165)
第三节 “专户储存”间歇资金融通、财政信用 与银行信用的关系	(169)
第四节 财政“专户储存”工作的实践	(179)
第七章 自筹基本建设投资管理	(185)
第一节 自筹基本建设投资的地位和作用	(185)
第二节 自筹基本建设投资的分类和投资效果	(196)
第三节 自筹基本建设投资的管理体制和体系	(202)
第四节 自筹基本建设投资的财政管理实践	(207)

第八章 行政事业性收费管理	(224)
第一节 行政事业性收费的性质和范围	(224)
第二节 行政事业性收费的审批程序及要求	(228)
第三节 行政事业性收费的财务管理	(234)
第四节 行政事业性收费票据管理	(240)
第九章 预算外企业财务管理	(245)
第一节 预算外企业的性质和特点	(245)
第二节 预算外企业财务管理的内容、原则和作用	(249)
第三节 预算外企业的利润分配	(255)
第四节 预算外企业专用基金的管理	(260)
第十章 预算外会计核算	(268)
第一节 预算外会计核算的概念、对象、特点和作用 ...	(268)
第二节 预算外会计的核算方法	(273)
第三节 全额单位预算外会计核算	(289)
第四节 差额单位预算外会计核算	(313)
第五节 自收自支单位的会计核算	(320)
第六节 预算外总会计的核算	(325)
第十一章 预算外资金收支计划和决算	(341)
第一节 预算外资金收支计划在综合财政计划中 的地位和作用	(341)
第二节 预算外资金收支计划编制的依据、原则、 要求及准备工作	(344)
第三节 预算外资金收支计划编制的方法、内容、 程序和特征	(350)
第四节 预算外资金收支决算的意义和作用	(355)
第五节 预算外资金收支决算的编制	(357)
第六节 预算外资金收支决算的说明与分析	(367)
第七节 预算外资金收支决算的审批程序	(372)

第十二章	预算外资金法制建设	(376)
第一节	预算外资金法制建设的意义	(376)
第二节	预算外资金法制建设的发展	(379)
第三节	预算外资金法制建设的任务和基本原则	(385)
第四节	预算外资金法制建设的基本内容	(388)
第五节	强化预算外资金的监督	(394)
附录：预算外资金收支统计		

上 篇

预算外资金管理理论

第一章 预算外资金概论

第一节 预算外资金的概念、范围、 性质和特点

一、预算外资金的概念

预算外资金是各地区、各部门和各单位根据国家法律、法规和财政规章的规定，自行收取或提取、自行安排使用的、不纳入国家预算的资金。预算外资金是国家财政资金的组成部分，是相对于国家预算内资金，而对财政资金实施管理的一种方式。

从预算外资金的概念来看，首先，预算外资金设立的依据，是国家法律、法规和财政规章的规定，包括全国人大制定通过的法律，国务院制定颁布的行政性法规和财政部制定的有关财政、财务规章。除此之外，任何地区、部门和单位都不得自行设立；其次，预算外资金由地方、部门和单位根据国家规定的项目、范围和标准自行收取或提取，按照国家规定的用途安排使用，在规定范围内，地方、部门和单位享有自主权，即可以根据具体情况、具体需要，因地制宜、因时制宜地自行掌握安排，而不必象预算内资金那样，收入要缴入国家金库，支出要通过国家预算来安排；第三，预算外资金虽然不同于预算内资金，收支不必经过国家预算，但这只是国家财政资金的不同管理形式，是国家为了调动和发挥地方、部门和单位的积极性，提高资金使用效益，减轻国家财政负担，更好地促进经济发展设立的。因此，预算外资金同样是国家财政资金的一部分，同样要由财政来进行管理和监督。

关于预算外资金的概念，需要说明几个问题。(1) 预算外资金设立的依据中是否包括地方性法规，即省、自治区和直辖市人大制定的法规，是否可以设立预算外资金项目。从目前的情况来看，预算外资金项目较多，资金分散在各地方、部门和单位，管理上不如预算内管理那样严格，自行设置项目、提高标准等问题已经比较严重，如将预算外资金的批准权限放到省、自治区、直辖市一级，会加剧这种混乱的状况。因此，预算外资金的立项权应相对集中，以便于加强管理；(2) 地方、部门、单位具有预算外资金的所有权，这一说法是不确切的。预算外资金虽然为地方部门和单位自收自提、自行使用，但并不意味着具有资金的所有权。预算外资金是全民所有制企事业单位所掌握的资金，是国有资产的价值形式，是国家财政资金的一部分，其所有权不是哪一个部门或单位所有，而是国家所有，地方、部门、单位只是代表国家行使支配和使用权；(3) 如何区分资金是否纳入预算，在这个问题上存在着不同认识。目前，有一种观点和做法，名义上规定部门单位自行掌握自行使用的资金纳入预算管理，而实际上仍由部门单位自收自支。这种做法实际上是一种削弱财政职能和财政宏观调控能力、放松财政管理和监督的行为。如果说真正纳入预算管理，必须具备两个条件：①资金作为财政收入的一部分，必须缴入国库，支出经过预算拨付；②收支要在国家预算和决算中列收列支，否则就等于人为地设置了一部分介于预算内外之间的资金，形成一个预算内外都管不着的管理空间。

二、预算外资金的范围

预算外资金作为一个特定的经济范畴，是相对于预算内资金而言，应当纳入国家预算但根据经济情况、客观需要和体制的规定而没有纳入预算之内的一部分财政资金。预算外资金的范围，是根据预算外资金概念的规定，对预算外资金内容的界定和规

范。目前，一般意义上讲预算外资金，主要是指地方财政部门、行政机关和全民所有制企事业单位自收自支、不纳入预算的资金，是由国家财政进行非集中性分配的一部分财政资金。

预算外资金范围的划分，大致有以下几种：(1) 按照预算外资金的管理部门划分，分为地方财政部门的预算外资金、国家机关、社会团体、全民所有制事业单位的预算外资金、国营企业（包括主管部门）的预算外资金；(2) 按照资金来源划分，可以分为来自于补偿性基金和国民收入的预算外资金；(3) 按照资金的形成划分，可以分为随税收征收的附加收入，收取的经营服务性收入、行政事业性收费收入，提留的专项基金；(4) 按照预算外资金的项目划分，可以分为农业税附加、城镇公用事业附加、养路费、车辆购置附加费、育林基金、高等学校基金、中小学勤工俭学收入、折旧基金和大修理基金等。目前，一般按第一种办法来划分。

地方财政部门的预算外资金，主要包括按照国家规定收取的农业税附加、城镇公用事业附加等各项附加收入，集中的企事业单位收入；机关团体事业单位的预算外资金，主要包括单位取得的有偿服务性收入、按国家规定收取的行政事业性收费；国营企业及其主管部门的预算外资金主要包括国营企业按规定提取留用的更新改造资金、大修理基金和企业利润留成等各项专项资金，企业主管部门按一定比例集中所属企业的专项资金。

关于预算外资金的范围，存在着不同的认识。(1) 关于范围的不同认识有三：一是以国家预算为界限，凡不在国家预算上反映的资金，都为预算外资金，即预算之外的资金。这个范围就包括了现行的预算外资金、银行信贷资金、利用外资、集体资金和个人资金；二是预算外资金仅应局限于财政部门，即地方财政部门掌握的那部分各项附加收入；三是现行预算外资金范围再加上集体资金。第一种观点，实际上包括了各项社会资金，从性质

上，已经超出了国家资金的范围，第二种观点的范围显然过于偏狭，第三种观点包括了集体资金，而集体资金无论从单位所有制性质来看，还是从资金性质来看，都不属于国家财政资金。(2) 补偿性基金是否属于预算外资金。目前现行的预算外资金中包括了企业的补偿性基金，主要有企业的折旧基金等更新改造资金和大修理基金。有的同志认为，企业的更新改造资金和大修理基金，主要是用于厂房、机器设备的维修和更新，是维持简单再生产的资金，它不同于企业留利，也不同于行政事业单位的预算外资金和地方财政部门的预算外资金，不属于再分配的范畴。建国以来，国家财政集中分配的资金范围是随着经济情况的变化、财政管理体制的变化而不断变化的。如企业利润上交国家多少，留给企业多少，采取什么形式分配，在不同时期是不同的。对于折旧基金的处理也是不同的，有时全部缴给国家，有时部分上缴国家，部分留给企业，从 1985 年以后，又全部留给企业使用。也就是说，国家财政分配的范围，不仅局限于纯收入部分，还包括了一部分补偿性基金。因此，不论折旧基金如何分配，也不论其用途如何，国家作为生产资料的所有者，对于这部分资金拥有所有权，这部分资金应属于国家财政性资金。随着体制改革的深入和经济情况的变化，这部分资金全部留给企业使用，并没有改变资金的性质，只是管理方式发生了变化，由预算内分配变为预算外，企业安排使用，财政部门管理和监督。

三、预算外资金的性质

预算外资金是国家财政资金的组成部分，是国家财政预算内的补充，是国家财政对一部分补偿基金和国民收入进行分配的不同形式。国家对财政资金按照统一领导、分级管理的原则，依据资金的不同特点和规律，采取不同的管理方式，有的纳入国家预算，通过预算直接分配；有的留给企业事业单位，不通过国家预

算，由单位按照国家规定，自行掌握安排。管理方式不同，分配主体不同，但其性质都是财政资金。

从预算外资金的形成和演变来看，预算外资金基本上是从预算内资金划分和转化出来的。在过去统收统支、高度集中的体制下，不论企业还是事业单位，其收入大部分都要上交国家财政，支出由财政拨款，单位几乎没有能够自行支配的资金。随着经济情况的不断变化和体制的不断改革，特别是1978年以来的经济体制改革，国家对行政事业单位实行了经费包干、结余留用的办法，并鼓励单位开展有偿服务，逐步由全额向差额、差额向自收自支过渡；对企业不断地扩大自主权，实行减税让利，不再集中企业的折旧基金，并由综合折旧改为分类折旧，提高了折旧率，使企业和行政事业单位的预算外资金迅速增长。也就是说，体制改革将一部分原来的预算内资金放到了预算外，成为由单位自行支配的财政资金。

虽然预算内外资金都是财政资金，但二者既相互联系，又相互区别。相互联系之处主要是：（1）预算外资金与预算内资金的来源相同，都是来自于国民收入和一部分补偿基金；（2）一部分预算外资金增减取决于预算内资金增减，如随税收征收的各项附加，税收增加，附加也随之增加；（3）预算内外资金具有相互转化的关系。如原来预算内集中的企业折旧基金，全部留给企业使用，变为预算外资金，原在预算外管理的工商税附加和教育费附加先后纳入预算管理。不同之处主要是：（1）分配管理的方式不同。预算内资金是通过国家预算集中分配的财政资金，不论是收入的集中，还是支出的安排，都是由国家财政统一管理的，而预算外资金则是由各地区、各部门、各单位自行提取、收取留用的财政资金；（2）作用和地位不同。预算内资金是国家财政分配的主导环节，是维持国家机器和保证国家重点建设以及外交、文化、科学、教育和国防等各项事业发展的主要财力，预算外资金