

预算外资金的管理与改革



山东省财政厅综合与改革处

预算外资金的管理与改革

山东省财政厅综合与改革处

编 印 说 明

加强预算外资金管理，不仅是一个经济问题，而且是一个政治问题。为此，各级领导都非常重视这项工作，作了重要的讲话。国务院、省政府也都分别颁发了关于加强预算外资金管理的有关文件规定。为了更好地贯彻落实好这些讲话和文件精神，使我省的预算外资金管理较快地步入法制化、规范化的管理轨道，使各级领导及广大财务工作人员更系统地了解和掌握加强预算外资金管理的要求，我们收集了近期有关改革和加强预算外资金管理的有关领导讲话和文件规定，供大家学习和工作之用。

本书分三部分。第一部分，有关领导讲话摘要；第二部分，有关文件汇编；第三部分，其他。

由于整理时间有限，本书有疏误之处，敬请读者指正。

综合与改革处

一九九七年六月

第一部分 领导讲话

1. 中共中央总书记江泽民在中央纪委
第六次全会上的讲话摘要 (1)
2. 国务院总理李鹏在中央经济工作会议上
的讲话摘要 (1996.11) (2)
3. 国务院副总理朱镕基在中央经济工作会议上
的讲话摘要 (1996.11) (2)
4. 财政部部长刘仲藜在全国财政工作会议上
的讲话摘要 (3)
5. 财政部副部长谢旭人在中央单位预算外资金管理
工作会议上的讲话摘要 (4)
6. 山东省委书记赵志浩在全省财政税务工作
会议上的讲话摘要 (96.8) (6)
7. 山东省省长李春亭在全省财政工作会议上
的讲话 (96.8) (8)
8. 加强预算外资金重在抓落实——宋法棠副省长
约见大众日报记者发表谈话 (11)
9. 加强预算外资金管理监督是各级人大的重要职责
——省人大常委会副主任马世忠接受记者采访 (13)
10. 马世忠同志在省级预算外资金管理工作动员会议上
的讲话 (1997.2) (15)
11. 张瑞凤副省长在省级预算外资金工作动员
会议上的讲话 (1997.2) (21)
12. 省委常委、省纪委书记谭福德同志在省级预算外

资金管理工作动员会议上的讲话 (97.2) ...	(32)
13. 财政厅厅长黄可华同志在全省财政税务工作会议上 的讲话摘要 (1997.1)	(38)
14. 省财政厅副厅长孙肇琨同志在省级预算外 资金管理工作动员会议上的讲话 (1997.2)	(60)
15. 孙肇琨同志在省级预算外资金管理工作会议上 的讲话 (1997.4)	(71)
16. 孙肇琨同志在全省综合与改革工作会议上 的讲话	(81)
17. 管好用好预算外资金 ——省财政厅副厅长孙肇琨答记者问	(96)
18. 做好清理整顿预算外资金帐户工作 ——省财政厅副厅长孙肇琨答记者问	(99)

第二部分 预算外资金管理文件

1. 国务院关于加强预算外资金管理的决定 ——国发 [1996] 29 号	(103)
2. 财政部关于印发《预算外资金管理实施办法》的通知 ——财综字 [1996] 104 号	(112)
3. 财政部关于事业行政单位预算外资金会计核算 问题有关规定的通知 ——财预字 [1997] 3 号	(123)
4. 山东省人民代表大会常务委员会关于加强预算外资金监 督管理的决议——1996 年 10 月 14 日省八届人大常委会	

- 第24次会议通过 (127)
5. 山东省人民政府关于贯彻国发〔1996〕29号文件加强预算外资金管理的通知
——鲁政发〔1996〕115号 (129)
6. 山东省人民政府关于印发《山东省省级预算外资金管理办法》的通知
——鲁政发〔1997〕25号 (136)
7. 山东省财政厅印发《关于开展预算外资金管理年活动的意见》的通知
——鲁财综字〔1997〕3号 (146)
8. 山东省财政厅关于印发《山东省预算外资金管理实施办法》的通知
——鲁财综字〔1997〕6号 (152)
9. 山东省财政厅、人民银行、审计厅、监察厅关于印发《加强预算外资金帐户管理的有关规定》的通知
——鲁财综字〔1997〕13号 (164)
10. 山东省财政厅、人民银行、审计厅、监察厅关于清理整顿省直单位预算外资金帐户的通知
——鲁财综字〔1997〕14号 (169)
11. 山东省财政厅关于印发《山东省省级预算外资金会计核算暂行办法》的通知
——鲁财综字〔1997〕15号 (175)
12. 山东省财政厅、人民银行、工商银行、建设银行、农业银行关于省级预算外资金委托划缴财政专户的通知
——鲁财综字〔1997〕26号 (186)
13. 山东省财政厅关于编报一九九七年预算外资金收支计划

的通知

——鲁财综字[1997] 27 号…………… (189)

14. 印发《关于近期集中开展预算外资金管理宣传活动的安
排意见》的通知…………… (195)

——鲁财综字[1997] 4 号…………… (195)

第三部分 其 他

1. 统一认识 管好预算外资金

——大众日报评论员文章…………… (200)

2. 清理整顿预算外资金帐户工作圆满结束…………… (202)

第一部分

中共中央总书记江泽民 在中央纪委第六次全会上的 讲 话

关于纠正部门和行业不正之风。这项工作，既要巩固已有的成果，又要取得新的进步。要着重强调两点。一是要重点治理乱收费乱摊派的问题。已明令取消的收费项目，要按照有关规定抓紧落实好。尤其要狠刹巧立名目，擅自开口子向农民集资、收费，变相加重农民负担的不正之风。这件事中央已经三令五申，要反复抓，彻底解决好。二是要认真清理预算外资金，加强对预算资金的管理，坚决制止将预算内资金转到预算外。有关部门要尽快完善这方面的管理办法。

国务院总理李鹏 在中央经济工作会议上的 讲 话

国务院总理李鹏在 1996 年 11 月 21 日中央经济工作会议上指出，明年要继续整顿财经纪委，重点是：规范财政支出秩序，加强预算外资金管理，使预算内外资金结合使用；整顿分配秩序，切实防止“小金库”的再度蔓延；依法加强对金融机构的监管；进一步完善和严格企业财务管理，逐步建立会计师事务所审核制度，清查企业两本帐、乱摊成本、隐瞒转移利润等违纪行为。

国务院副总理朱镕基 在中央经济工作会议上的 讲 话

国务院副总理朱镕基在 1996 年 11 月 24 日中央经济工作会议上指出，欠税大量增加，既有企业经营困难、效益下降的原因，也同一些企业纳税意识差、法制观念淡漠有很大关系。还有一个重要的减收因素，就是预算外资金侵蚀税

基。1995 年预算外资金高达 3843 亿元，目前越权设立基金、乱收费的现象很普遍。巨额的财政性资金脱离国家预算管理，严重削弱了国家财政收入和宏观调控能力。

要继续深化财税改革，整顿财经秩序。重点是整顿和规范财政支出秩序。要严格财政支出管理，制止花钱大手大脚，强化支出制约机制。进一步对预算外资金实行规范化管理，真正使预算内外资金结合使用，扭转国家财政资金分散和分配秩序混乱的局面。要加强对企事业单位的财务监督，切实防止帐外帐、“小金库”再度蔓延。

刘仲藜部长在全国财政工作会议上的讲话

……加强预算外资金管理。要继续贯彻落实国务院《关于加强预算外资金管理的决定》，行政事业性收费要严格执行中央、省两级审批制度，基金要严格执行中央一级审批制度，刹住越权设立基金，乱设收费项目的歪风。坚决制止向企业乱摊派和乱收费。要将部分政府性建设专用基金和部分行政事业性收费纳入预算管理，将预算外资金上缴财政专户，实行收支两条线管理。预算外资金专户要由当地财政部门在有关银行统一开设，不要多头开户。针对今年清查预算外资金发现的问题，要建立健全各项规章制度，尽快出台相应的管理办法。

财政部副部长谢旭人 在中央单位预算外资金管理工作 会议上的讲话摘要

应当根据《国务院关于加强预算外资金管理的决定》精神，切实加强对预算外资金的监督管理并落到实处，理顺政府分配秩序，使预算外资金管理走向法制化、规范化。

国务院的《决定》明确规定预算外资金是财政性资金，不是部门和单位的自有资金，对预算外资金进行管理体现了政府职能，是政府行为，财政作为代表政府理财的部门管理预算外资金责无旁贷。过去，中央部门和单位的预算外资金管理工作比较薄弱，财政专户储存没有搞，1995年有一些部门连预算外资金收支决算都不报，预算外资金清理检查和财务大检查中发现的问题也比较突出。目前仍有一些部门和单位的领导对加强预算外资金管理的重要性重视不够。因此，各部门和单位一定要从讲政治、讲改革、讲大局的高度，深刻领会《决定》精神，从国家经济改革的全局和发展的高度上，进一步提高对加强预算外资金管理重要性和紧迫性的认识。

今后对财政性资金的管理，必须全部纳入政府分配管理体系，不进国家金库，就上缴财政专户，不允许有第三种管理形式的资金存在。

在体现政府职能的收入与市场营销服务性收入的界定问题上，谢旭人强调指出，《决定》对预算外资金范围作了明确规定，目前有些部门和单位对此理解不一致，甚至认为有些收费、基金项目虽然是政府批准的，但资金的收取不完全体现政府职能，不能作为预算外资金管理。我们认为，资金性质界定要依据《决定》。国务院《决定》中规定了5个方面资金属于预算外资金，这些资金都体现了政府的行为，不能把概念和范围分开，孤立地、片面地讲政府行为，并据此判断某项资金不是预算外资金。我们在《实施办法》中规定，只要是按照国家法律、法规、国务院和省级人民政府及财政和物价两个部门审批的行政事业性收费、基金项目，并使用财政部门印制或监制票据取得的收费、基金收入，都是预算外资金，必须纳入财政管理范围。而事业单位中不体现政府职能的市场经营行为，应该进行工商登记、税务登记，使用税务发票，其收入要依法交纳营业税和所得税，交税之后收入必须按照财政核定的单位预算使用，（必须给上级主管部门和财政部门报预算和决算）。除此之外，还有一些数额较大的收费项目虽然未履行立项审批手续，但从资金性质和资金收取行为看体现了政府职能，不属于市场经济行为取得的收入，如广播电视部门直接收取的广告收入等，也要按规定纳入财政专户管理。

预算外资金纳入财政管理，并不是财政部要取代部门的管理职能，收入上缴财政专户也不是财政要用来平衡预算。而是通过规范的、必要的管理手段，对财政性资金进行监督管理，使预算外资金的收支活动纳入到规范化管理轨道，在保证资金专款专用和实施有效监督基础上，提高预算内外财

力综合使用效益。

谢旭人强调，从现在起，中央各部门和单位的预算外资金，必须按国家法律、法规和规章制度所规定的项目、范围、标准、程度和办法执行。凡不符合规定的做法，要立即停止。同时，中央各部门和单位要建立内部约束机制，预算外资金要集中到财务部门统一开户和核算管理，不得在财政部批准的预算外资金帐户之外，再开设预算外资金帐户。凡是不按规定将预算外资金上缴财政专户以及在预算外资金收入过渡户和支出户以外设立预算外资金帐户的，按违反财经纪律和“小金库”处理。

谢旭人说，社会保障基金等具有专门用途的预算外资金专款专用，当年结余可全部转到第二年使用，仍由主管部门提出计划，经财政部门审核后，从中央财政专户中拨付，保证其专款专用，不会用于平衡预算。

山东省委书记赵志浩 在全省财政税务工作会议上的 讲 话

1996年8月5日

要把加强预算外资金管理作为各级党委、政府和各部门的共同任务，切实抓好。预算外资金管理问题已经抓了多年，各级财政部门也做了大量有效的工作，但预算外资金管

理中的问题仍然比较突出。一方面，乱收多收造成了企业和农民负担加重，“三乱”现象禁而不止，国家财政收入被大量剥离、流失；另一方面，乱花乱用于盖楼堂、买汽车、发福利，超分配的问题比较突出。更为严重的是，利用预算外资金、“小金库”在生活上搞特权，请客送礼，钱权交易，甚至贪污犯罪，滋生了许多腐败问题。预算外资金管理已经到了非抓紧抓严、非彻底改变混乱状况不可的时候了。这块资金如果管理不好，就会毁掉一批干部，败坏行业和社会风气，给事业造成重大损失。王宝森案件也正是由此警醒了全党全国。前车之覆，后人之鉴。要及时、经常敲警钟，防止和避免一些干部在这个问题上犯错误，甚至犯罪。由于这项工作（涉及到经济、政治和党政工作的许多方面，是管理工作的）一项大改革，面临着许多长期积累的深层次问题，工作困难和阻力很大。要做好这项工作，单靠财政部门是不够的。党委要重视，人大要监督，政府要落实，财政部门要严抓严管，有关部门要协同配合，形成齐抓共管的局面，各级干部要讲政治、顾大局，加强廉政建设，自觉地服从财政监督和管理。

山东省省长李春亭 在全省财政税务工作会议上的 讲 话

1996 年 8 月 6 日

目前，预算外资金管理问题已引起了各级党委、人大、政府的普遍关注和高度重视。江泽民总书记在中纪委六次全会上，李鹏同志在国务院第四次反腐败工作会议上，都反复强调要加强预算外资金管理。最近，国务院又专门下发了《关于加强预算外资金管理的决定》，这充分表明了国务院治理整顿预算外资金的决心。各级经济管理部门应当站在政治和经济发展战略的高度来看待预算外资金管理工作，增强紧迫感和责任感，切实担负起加强管理，保障正常经济秩序的重任。

预算外资金的大量增加，是改革开放深入推进和经济建设迅速发展的体现，已成为影响国民收入分配和再分配的重要因素，对支持经济建设和各项事业发展发挥了积极作用。财政部门是社会各类资金重要的管理监督机构。近年来，各级做了大量工作，对预算外资金实行收费、基金立项审批、统一票据管理、财政专户储存、收支两条线管理办法，一些地方还制定了预算外资金管理的法规性办法。但是，由于近

年来分配秩序比较混乱，一些部门、单位受经济利益驱动，预算外资金收支和管理中的无序及失控现象越来越多，违法乱纪行为时有发生。一些单位改变预算外资金专项用途，进行计划外基本建设，大搞楼、堂、馆、所，有的挥霍浪费现象比较普遍，甚至私设“小金库”，乱发奖金和实物，这种不正常的利益驱动，致使个别单位，无视国家统一政令，越权擅自设立基金和收费项目，随意扩大征收范围，自行提高收费标准，又导致预算外资金名目繁多，滥收滥支，加重了企业和社会负担。由此带来的后果是相当严重的，一方面，一些部门在预算外资金管理上各自为政、自行其是，影响着党委、政府决策的顺利实施，削弱了政府宏观调控能力；另一方面，由于预算外资金管理混乱，助长了不正之风，引发了一些经济违法犯罪，滋生腐败，直接影响党和政府在人民群众中的形象，违背了收取预算外资金的本来目的。

应该说，国家对预算外资金性质的认定和对预算外资金管理的要求是明确的，存在的问题之所以难以有效解决，甚至日渐突出，主要是一些部门和单位缺乏全局观念、法制观念和群众观念，对问题的危害性认识不足，解决问题的态度不坚决，措施不得力。因此，加强预算外资金管理，首先必须把统一思想认识的工作放在首位，党政领导要统一思想，预算外资金管理部门要统一思想，切实把思想统一到党中央、国务院有关文件精神上来，统一到深入推进反腐败斗争、整顿经济秩序的高度上来，提高到保持政治上的清醒和坚定、端正党风和社会风气、密切党群和干群关系的高度上来，消除各种狭隘认识和模糊观念，克服本位主义和小团体主义思想，把加强管理变为自觉行动。财政、审计等部门要

加强监督检查。按照国务院统一部署，我省从5月份起开始对预算外资金进行清理检查，自查阶段已取得了初步成果。下一步，要认真搞好重点检查，各级政府主要领导要亲自抓，财政、物价、审计、银行、监察等部门要密切配合，协调行动，重点查处那些数额大、影响大、危害大以及群众反映强烈的突出问题，并以此为突破口，带动整个检查工作的顺利开展。各被查单位，要提高认识，消除各种思想顾虑和对立、抵触情绪，全力支持、配合和参与清理检查。

长期以来，预算外资金由部门、单位自收自支，使其拥有了实际上的所有权、使用权，对于改革当时高度集中的经济管理体制，增强经济活力，起到了历史性作用。现在实行预算外资金的集中管理，是新形势下对预算外资金管理提出的新要求，目的是强化政府宏观调控，促进经济和社会事业的发展。过去预算外资金管理存在混乱现象，既有某些部门的问题，也有省政府认识不足，管理不力的问题，要共同接受培训。在清理检查、建立健全各项制度的基础上，要深化预算外资金管理体制改革，该纳入财政预算管理的，要全部纳入财政预算管理，该纳入财政专户储存的，要及时纳入财政专户，实行收支“两条线”。否则要作为违纪处理，并追究有关人员和部门负责人的责任。省财政要根据国务院决定的要求，尽快拿出具体的管理办法，提交省政府研究后，下发各地贯彻执行。

这里，我特别强调一下社会保障基金管理问题。从目前检查情况看，这方面问题比较多，有些问题触目惊心。社会保障基金是职工的“饭碗”钱，但一些地方却拿去盖大楼，购买豪华轿车、商品房，甚至用于本单位福利和奖励，是十