

综合财政管理

zong he cai zheng guan li

冯铁键 主编

0.2

山西人民出版社

目 录

第一章 综合财政管理概论

- 第一节 综合财政和综合财政管理的
基本概念..... (1)
- 第二节 综合财政管理的性质和特点..... (3)
- 第三节 综合财政管理的任务和作用..... (6)
- 第四节 综合财政管理的对象和范围..... (9)
- 第五节 综合财政管理的指导思想和
基本原则..... (12)
- 第六节 怎样加强综合财政管理..... (14)

第二章 综合财政计划

- 第一节 编制综合财政计划的重要意义..... (19)
- 第二节 综合财政计划的职能和作用..... (20)
- 第三节 综合财政计划的主要内容和
指标体系..... (22)
- 第四节 编制综合财政计划应遵循的原则..... (88)
- 第五节 编制综合财政计划的工作方法
和步骤..... (89)
- 第六节 综合财政计划的贯彻实施..... (91)

第三章 综合财政核算

- 第一节 综合财政核算的意义和内容..... (94)
- 第二节 综合财政核算的依据..... (95)

第三节	综合财政核算的计量方法·····	(69)
第四章	综合财政分析	
第一节	综合财政分析的意义、任务 和作用·····	(103)
第二节	综合财政分析的对象和内容·····	(106)
第三节	综合财政分析的基本条件和方法·····	(113)
第五章	综合财政平衡	
第一节	综合财政平衡的涵义·····	(115)
第二节	财政、信贷、外汇和物资平衡的 必要性·····	(116)
第三节	正确处理综合财政平衡关系·····	(119)
第四节	实现综合财政平衡的途径·····	(124)
第六章	加强预算外资金管理	
第一节	预算外资金的性质和特点·····	(129)
第二节	加强预算外资金管理的必要性·····	(132)
第三节	预算外资金管理的基本原则 和方法·····	(134)
第四节	预算外资金报表的编制与报送 程序·····	(141)
〔附〕	各种报表的名称格式、内容和有关 编制方法举例·····	(143)

第一章 综合财政管理概论

第一节 综合财政和综合财政 管理的基本概念

综合财政是一门宏观财政科学，其研究对象是社会再生产过程资金分配中的各种重大比例关系。它是根据社会主义基本经济规律的要求，主要研究社会再生产过程中资金的实物运动和价值运动之间的关系，分配结构和经济结构之间的关系，并在此基础上研究各类资金的循环和周转。通过正确处理各类资金的关系，利用价值形式促进国民经济的综合平衡和有计划按比例的发展，力争用最小的消耗，取得最优的经济效果，促进社会生产力的不断提高。

资金分配中的各种比例关系，是客观存在的。主要有财政收入占国民收入的比例；各项财政支出，特别是基本建设投资占财政总支出的比例；国民收入初次分配及通过国家预算进行分配和再分配所形成的积累和消费的比例；农轻重的比例，等等。资金分配中的比例关系如果符合客观规律，得到相互协调适应，从而合理组织收入，正确供应和保证生产、消费的资金需要，就必然能够促进国民经济的持续、稳步、健康地发展；否则，就会阻滞国民经济的正常发展，甚至倒

退。因此，综合财政在国民经济中有着十分重要的地位。

综合财政是社会主义条件下特有的客观经济范畴，与国家财政有所区别，它是研究整个国民经济或一个地区的资金分配中的各种比例关系，是从财力的角度研究国力的最优利用，牵涉到财力、物力、人力与建设规模的综合平衡，包括生产领域和流通领域中形成的投资总规模，社会购买力与可供商品量（包括生产资料和消费资料）的综合平衡等重大问题。所以说，综合财政是研究国家财力综合管理的科学，是宏观范围的管理财政。

综合财政管理是社会主义国家宏观经济管理的一个重要组成部分。宏观经济管理离不开综合财政管理，经济越发展，综合财政管理越重要。从我国建国以来国民经济发展的历史过程和综合财政管理的应用实践中，不论是正面的经验，还是反面的教训，都可以充分证明二者之间的密切关系。

综合财政管理是从国民经济全局出发，按照社会主义客观经济规律的要求，运用国民经济计划、核算、分析的科学方法，通过人力、物力和财力的综合平衡，有计划地组织、统筹、调节、控制、监督资金的分配，促进宏观经济协调发展，取得最优宏观经济效果和社会效益，以满足广大人民物质和文化生活需要的一项重要经济管理杠杆。

由此可见，综合财政管理是宏观经济管理的一个重要手段，其目的在于加强宏观经济管理，促进国民经济的顺利发展。综合财政管理，概括起来讲是个理财问题。理财必须学会包括生财、聚财、用财在内的“三财”之道，这就是说要做到：生财有道、聚财合理，用财有效。

第二节 综合财政管理的性质和特点

一、综合财政管理的性质

我国现阶段的社会主义经济，是建立在社会主义公有制基础上的有计划的商品经济。由商品的两重性所决定，社会产品、国民收入的生产、分配和使用，不仅表现为物质形态，同时表现为价值形态。社会再生产过程也是通过使用价值形态的运动和价值形态的运动来实现的。马克思在论述社会积累和消费的比例关系形成时指出：“这个运动不仅是价值补偿，而且是物质补偿，因而既受社会产品的价值组成部分相互之间比例的制约，又受它们的使用价值，它们的物质形式的制约”（《马克思、恩格斯全集》第24卷第437—438页）。全社会的价值运动，表现为货币资金总量的运动。全社会的货币资金，不仅在“量”的方面表现为你收我支，此消彼长，相互依存，紧密联系，而且在“质”的方面也具有内在的统一性，从而构成一个以价值运动为特征的独立的经济活动领域，这个领域，就是综合财政领域。因此，综合财政管理的实质是对全社会价值运动所进行的综合管理。它的性质表现在以下四个方面：

1、综合财政管理是一个社会主义经济管理范畴，它是建立在社会主义所有制基础上，与社会主义计划商品经济相联系的宏观经济的管理财政。

在资本主义社会，由于生产资料的资本主义私人占有和生产社会化的矛盾，使社会生产受着资本主义竞争和生产无政府状态规律的支配，资本主义国家既不可能通过综合财政

去组织和制约整个社会的国民收入分配，也无法去调节再生产中失调的比例。只在社会主义社会，以生产资料公有制为基础的计商品经济制度下，国家作为社会经济生活的组织者，必须运用能够反映社会再生产的各个方面的活动，并对国民经济的各种重大比例和平衡关系起调节和制约作用的经济杠杆，以在整个社会范围内有计划地组织社会再生产。这就是说，综合财政管理这个宏观经济管理范畴的形成是有其客观基础的。

2、综合财政管理是在总结财政经济工作历史经验的基础上，组织和调节社会主义经济的一种有效手段。

财政是国民经济的综合反映，又是国家有计划地组织和调节国民经济的中枢。从财政经济工作的历史经验来看，以下几个问题值得加以总结：①国家建设的发展，人民生活的改善，都要有物质基础，必须量力而行。②在财政分配中，必须从整个国民经济范围来统筹安排积累与消费、资金与物资，以及各种分配杠杆和流通渠道之间的关系，使之相互协调，保证国民经济顺利发展。③要运用分配结构与经济结构相互依存、相互制约关系的原理，有计划有目的地调节分配结构。还要研究国民经济结构对国家财政收入和支出的制约、影响作用。④要通过对社会产品和国民收入的分配和再分配来处理各方面分配关系。

3、综合财政管理是对国民经济进行综合管理的反映。

财政资金的积累，是全社会经济活动的综合成果；财政资金的分配，关系到国家建设速度和人民生活的改善；它直接促进国民经济的综合平衡。不论从财政资金的积累和分配，还是财政收支平衡等方面看，它与国民经济各部门都有

着密切联系。因此，综合财政管理必然是对国民经济进行综合管理的反映。

4、综合财政管理是国家干预经济的重要工具。

综合财政管理是国家直接掌握和支配的一个分配工具，它对整个国民经济发展的方向、规模、速度，以及主要建设项目，都具有积极的促进或制约作用。因此综合财政管理是国家干预经济的重要工具。它是以国家意志为转移，以符合客观经济规律为前提，运用行政、法律和经济三种手段相结合的综合功能，以促进和制约社会主义经济的发展。

二、综合财政管理的特点

综合财政管理与国家财政管理，二者既有区别又有联系。这种区别和联系不仅表现在量的方面，而且还表现在质的方面。其主要区别是：①从管理的对象来看：国家财政管理的对象一般为国家财政资金，而综合财政管理的对象则不仅包括国家财政的预算内资金和预算外资金，而且还包括银行信贷资金、吸收进来的外资、集体企业的税后留利和其它社会资金。可见，综合财政管理大于国家财政管理的范围。②从管理的职能来看：国家财政管理的基本职能是分配，而综合财政管理的基本职能则是协调与控制。也就是说，国家财政管理要解决的主要是自身收支之间的矛盾，而综合财政管理要解决的主要是国家财力与整个社会生产发展所需要资金之间的矛盾。③从产生过程来看：国家财政管理是随着国家的产生而产生的，而综合财政管理只有在国家进入一定的社会制度即社会主义制度后才会产生。

综合财政管理与国家财政管理有着密切的联系。综合财政管理的好坏，直接影响着国家财政计划的实现，而国家财

政管理又为综合财政管理提供了主要工作内容。因此，二者是互为依存，彼此制约的，其目的都是为了使国民经济能够有计划、按比例地向前发展。

由上可知，综合财政管理的内涵是对一定时期内社会各类资金总量的管理，而其外延主要是涉及资金与物资之间的综合平衡。因此，可将综合财政管理的特点作如下概括：

1、全局性：综合财政管理不是只对一个企业、一个单位局部资金的管理，而是对国民经济全局（或一个地区）的资金总量进行管理。

2、综合性：综合财政管理所要解决的主要矛盾是一定时期拥有各类资金的总量与物资的总量及其构成之间的综合平衡，而不是只解决个别资金、物资的数量及其构成之间的具体矛盾。

3、战略性，综合财政管理的战略性，集中体现在资金使用方向必须符合社会经济总体战略和社会经济发展总体规划的需要。

第三节 综合财政管理的任务和作用

一、综合财政管理的任务

综合财政管理作为一种宏观的管理财政，总的任务是：有效地处理国家财力和生产建设对资金需要的矛盾，通过综合财政使国民经济结构合理化，比例协调化，促使全社会的经济发展实现良性循环。

在综合财政中，预算内资金是主体，也是国家财力的主要组成部分。预算内资金占国民收入的二分之一左右，是我

国财治经济实力增长的保证。预算内资金的分配比例对国民经济影响甚大，它的变化是否适当，可以导致国民经济的结构合理化，也可以导致国民经济的畸形发展。预算内资金的收支是否平衡，对整个国民经济具有举足轻重的影响，它不仅关系到国民经济能否正常稳定地发展，而且直接影响到人民生活的稳定。在预算内资金收支不平衡而出现赤字情况下，赤字这部分超分配的支出若是用于基本建设，会造成基建物资紧张。如果用来改善人民生活，则不但不能达到改善人民生活的目的，而且会造成消费品供应紧张，促使物价上涨。

预算外资金是相对预算内资金而言的，也是财政性资金。预算外资金在整个财政资金中所占的比重，是随着国民经济发展状况和财政管理体制的变化而变化的。在集中型管理体制下，预算外资金的比重相对较小；在分散型管理体制下，预算外资金的比重相对较大。近年来，随着改革、开放政策的贯彻和逐步深化，预算外资金的数额和比重日益有所增大。因此，对预算外资金必须加以引导和控制。否则，就会对国民经济的全局产生不利的影响。

银行信贷资金是社会上暂时未用资金和闲散资金集中于银行的部分。它是国家筹集资金的一条重要渠道，也是综合财政管理的主要对象之一。银行信贷资金的来源，主要有财政拨款、财政性存款、城镇居民储蓄存款、企事业单位存款等。财政收支的平衡对信贷收支的平衡有着重大影响，信贷收支的平衡对财政收支的平衡也有一定的作用。所以，财政和银行有着密不可分的关系。银行信贷平衡的要求是：①贷款数额不能超过银行自身的贷款能力，否则将出现信用膨胀。②贷款须有相应的物资做保证。后一个平衡比前一个平

衡更为重要，这是因为第一个平衡有时含有信用扩张的因素。

外商在华的投资（包括中外合资、中外合作和外商独资企业的各种外资），以及我国对外的各项贷款和发行债券的收入，也是构成国家财力的一个组成部分。随着对外经济开放政策的贯彻实施，这部分资金在我国“四化”建设中正在或即将发挥重大作用，如果不对这部分资金加以引导，将会影响国民经济的统盘计划。

二、综合财政管理的作用

综合财政管理的作用，首先，是统筹和协调各类资金的运用，提高各类资金的使用效果。既要提高预算内资金的使用效果，又要提高预算外资金的使用效果；既要提高财政资金的使用效果，又要提高信贷资金的使用效果；既要提高国内资金的使用效果又要提高吸收外资的使用效果；既要提高国家资金的使用效果，又要提高企业各项自有资金的使用效果。只有这样，才有利于充分发挥各类资金的作用，从而使建设的规模、比例、速度、效果达到最优化。

其次，对国民经济的发展进行服务与监督。综合财政管理是从整个国民经济或从一个地区经济出发，进行服务与监督。既对国民经济发展进行服务，又对国民经济发展进行监督。服务与监督集中表现在两个方面：一是统筹规划资金总规模，掌握各类资金总量，从而在预算内资金与预算外资金、财政资金与信贷资金、国家资金（财政、信贷资金）与企业专用基金、全民所有制企业资金与集体所有制企业资金、国内资金与国外资金等关系上，使各类资金之间求得合理比例与综合平衡，二是从国力（主要是财力）与建设规模

上，使资金总量与建设规模相适应。防止建设规模超过财力、物力、人力的可能，要讲求实际经济效益，不可片面追求高速度。

再次，为实现宏观经济正确决策，提供科学数据和信息。宏观决策正确，会促进国民经济的高涨和宏观经济效果的提高；反之，如果宏观决策失误，就要造成国民经济范围的巨大损失浪费。宏观决策失误的主要原因，一般来自两个方面，一是由于违背了客观经济规律，犯了主观唯心主义错误，二是由于缺乏经济信息，不重视数据预测，不进行可行性研究。因此，加强综合财政管理，掌握各类资金的总量及其结构比例，就可有效地防止宏观决策失误。

第四节 综合财政管理的对象和范围

综合财政管理的对象，概括地讲，就是属于宏观经济范畴的各类资金。通过综合财政各类资金进行统筹管理，其核心是有计划地组织、统筹、调节、控制、监督资金的分配。在资金的分配中，必须掌握三个重要环节，一要掌握各类资金的形成总量，二要协调资金之间的结构比例，三要取得各类资金的最佳使用效果。

综合财政管理的范围是与管理的对象相适应的，关键是管理哪些资金的问题。

关于综合财政管理的范围，在理论界存在着不同的看法，归纳起来，可划分有大、中、小三种不同的管理范围。小范围就是只管理预算内和预算外的财政性资金，而不包括社会资金在内。中范围是除应管理预算内和预算外财政资金

外，还应包括银行信贷资金。大范围是除应管理中、小范围
的各类资金外，还应包括其他社会资金。

从实践来看，划分综合财政管理的范围，必须有利于掌握资金的总量及资金运动的规律性，符合科学管理的要求和综合财政管理所要达到的目的。如果只按中、小范围去进行管理，既不利于对社会再生产过程中各项主要资金进行协调和控制，也难于使资金的使用达到最优比例和最佳效果。为此，综合财政管理的范围应该包括以下五个方面：

1、预算内资金。即各级财政所掌握的预算内资金。

2、预算外资金。包括地方级财政部门各项附加和集中的企业、事业收入，国营企业和中外合资企业提留的各项专用基金。以及行政、事业单位的预算外资金。

3、各银行所掌握的信贷资金。

4、外汇收支。包括吸收的外资。

5、其他资金。包括城镇集体企业和乡村企业的自有资金，二轻企业和供销社的自有资金，以及城乡人民群众手持现金等等。

这里，需要说明两个问题：

第一，城镇集体企业和乡村企业的自有资金应列入综合财政管理的范围。

随着经济体制改革的不断深化，城镇集体企业有了较大的发展，已成为国营企业的重要补充力量，在国民经济的生产和流通领域中发挥着越来越大的作用。城镇集体企业的自有资金也是国家总财力的一个重要组成部分，因而应该纳入综合财政管理范围进行统筹安排，以促使其合理使用，更好地为经济建设服务。

乡村企业是我国农村经济的重要支柱，也是国民经济中一支不容忽视的力量。农村经济特别是乡村企业的迅速发展，不仅可以部分地满足农村建设和生活的需要，而且可以为城市大工业配套，支援城市工业生产建设，并为城市提供商品产品，满足城市人民生活的需要。随着乡村企业的不断发展，其自有资金的数量和比重日益增长，如果不将其纳入综合财政管理的范围，显然是不完整的。

第二，城镇集体企业和乡村企业的自有资金应作为“其他资金”纳入综合财政管理范围，而不能将其列作预算外资金。

预算内资金和预算外资金，从性质来说都是财政资金。预算内资金是列入国家预算的集中性的财政资金，预算外资金是不列入国家预算的非集中性的财政资金。预算外资金之所以不列入国家预算，是为了管理的需要，也是在财政管理工作中，在原则性指导下处理具体工作灵活性的表现，其目的就是为了调动各方面的积极性，把管理工作搞好，把资金用活。

按现行管理体制，财政资金不论是列入预算内的或是放在预算外的，都是属于全民所有。而“其他资金”即城镇集体企业和乡村企业的自有资金，都是属于集体所有，国家财政不能直接分配这部分资金，因而“其他资金”不是财政资金，也就不能将其列为预算外资金，更不能对集体所有制的资金进行平调。

第五节 综合财政管理的指导思想和基本原则

综合财政管理的指导思想，概括地讲，就是“统筹安排，合理使用，提高效益，发展经济。”具体地说，就是要按照宏观经济规划的要求，通过综合财政管理，对各方面资金做有计划的妥善安排，正确进行调节引导，将有限的财力最合理地使用到最需要的地方，发挥最大的效益，促进国民经济有计划按比例地健康发展。

综合财政管理，涉及面很广，政策性很强。进行综合财政管理，首先要有正确的指导思想，同时，还必须坚持以下几条基本原则：

一、要维护各地区、部门和企事业单位对其自有资金的合法权利。在当前预算外资金和其它社会资金大量增加而且比较分散的情况下，把多渠道的资金纳入统一的计划，加强管理，这是必要的，但应以维护各地区、部门和企事业单位对其自有资金的所有权和支配权为前提。要从宏观经济效益的要求出发，统筹安排，合理使用。起到“政策上指导，使用上协调，环节上衔接，收支上监督”的作用。指导，就是从政策上和计划上对各种资金的使用加以指导，使之能用于社会主义经济发展的正确方向；协调，就是根据各种资金的不同渠道和特点，使之分工配合，组织它们相互之间的协调合作；衔接，就是使资金的运动在各个环节之间衔接起来，尤其是必须与物资供应衔接起来；监督，就是对各种资金的流向与流量进行宏观控制，用经济手段进行制约。其中特别

是对预算外资金的收支范围和使用方向要进行严格监督。

二、要在统一计划的指导下，对不同的资金采取不同的管理办法。也就是在资金管理和使用上，既要有统一性，也要有灵活性，做到“管而不死，活而不乱”。对不同的资金采取不同的管理办法，要着重控制基建规模，压缩消费基金，引导社会财力的合理分配，以保证综合财政平衡的实现。一般地说，对生产建设资金的管理，外延性的要紧，内涵性的要活；对全民所有的资金要管紧，对集体经济的资金应管得灵活些；对企业专用基金中的生产发展基金要管紧，对大修理基金和职工福利基金应偏松；对预算外资金的项目，提取（或收费）标准和用途要管紧，以促进其使用于生产和建设事业的发展。总之，通过综合财政的管理，要把有限的资金用在经济建设最需要的地方。

三、要重点保证综合财政计划中指令性指标的实现。综合财政计划总的来说是一个指导性的计划，通过对各类资金的综合平衡，使之相互协调。但是，在综合财政计划中也含有一定的指令性指标。对指令性指标就应该严格执行，保证其实现。具体说来，除其中的预算收支计划和信贷收支计划保留其自身的指令性成份之外，对预算外资金和集体企业自有资金收支计划中的基本建设计划，也应当列为指令性的指标，要求地区、部门、企事业单位必须执行。因为基本建设是扩大再生产的投资，对生产、生活影响很大，对社会经济结构的是否合理起决定性作用，是关系到社会经济发展的重要指标，如不加强控制而放松管理，很容易搞重复建设和盲目建设，冲击国家计划和财政预算，使国民经济陷入盲目发展的地步。因此，综合财政计划中的基本建设计划应当列为

指令性指标，由建设银行严格监督执行。

第六节 怎样加强综合财政管理

加强综合财政管理，必须做好以下几个方面的工作：

一，统一思想，正确认识加强综合财政管理的重要性和必要性。

现在各方面对综合财政管理工作的认识还不够一致，甚至还存在着这样或那样的不正确看法。在财政部门，有的同志把综合财政计划看作是“可以执行，也可以不执行”的参考性计划，认为编与不编都可以，编好编坏没关系。在企业单位，也有些同志把编制综合财政报表和预算外收支报表看作是额外负担，不予重视，不愿编报。个别领导甚至认为加强综合财政管理会影响企业搞活，不利于经济改革，等等。这些认识都影响着综合财政管理工作的顺利开展。所以，要加强综合财政管理，首要的是必须统一思想，从理论上与实践上正确认识加强综合财政管理的重要性和必要性。

1、加强综合财政管理，是深化改革、开放的需要。

经济体制改革的中心环节，是要增强企业的活力。简政放权政企分开，全面确立和运用企业自主权，使企业真正成为相对独立的经济实体，成为自主经营，自负盈亏的商品生产者，保证企业生产经营的多样性、灵活性和进取性，这是搞活经济，增强企业活力所不可缺少的。但是，对企业实行扩权，必须以坚持国家必要的集中领导和计划管理为前提。增强企业活力，必须以在全局上保证整个国民经济统一性为前提。“活”与“管”是辩证统一的，越是搞活经济，