

博士学位论文

指导教师 许毅

学 生 鲁昕

财政部财政科学研究所

研 究 生 部

一九九五年七月四日

准 预 算 管 理 论

— 博士学位论文 —

准 预 算 管 理 论

专 业： 财政理论
方 向： 财政基础理论
指导教师： 许 毅
学 生： 鲁 昕

财政部财政科学研究所研究生部

一九九五年七月四日

序 言

我于1981年末毕业于原辽宁财经学院,现东北财经大学财政系财政专业。1982年开始从事财政工作,1984年走上财政工作的领导岗位,由所在地党委任命为抚顺市财政局副局长,1992年任命为抚顺市财政局局长,1993年当选为抚顺市人民政府副市长,1994年调任辽宁省财政厅任副厅长。

比较幸运的是大学毕业后一直在从事财政管理工作的实践,既使在任副市长期间也始终没有离开这个岗位。伴随着我国国民经济管理体制改革的财政工作实践,使我深深体会到一个领导干部其自身理论素质的重要性,尤其是面对经济运行和经济体制改革过程中纷繁复杂的问题和矛盾,更需要在理论上武装和提高自己。基于对理论的渴求和对导师严谨治学精神的敬仰,1991年投奔我国著名经济学家许毅教授门下,攻读财政专业博士研究生。

此期间,在导师精心指导下,我系统地学习了马克思主义经济学基本理论,许毅教授财政经济基本理论,也同时拜读了陈共教授、何振一教授、叶振鹏教授、何盛明教授、黄菊波教授、沈康南教授、于中一教授等有关财政经济学的论著,还有西方经济学一些基本理论,受益非浅。尤其是导师许毅教授的财政经济理论的基本思想使我拓宽了思维视野,提高了理性思维和逻辑思维的能力,学会

了站在全面、系统、科学、唯物辩证的角度认识和理解经济生活中各种复杂的问题和矛盾。

作为博士论文选题,起初并不是《准预算管理论》这个题目,而是《国有企业分配论》,主要是基于当时的工作实践缘故。1984年被任命为抚顺市财政局副局长后分管工业企业财务,到1992年任财政局长的8年间,一直与工业企业财务工作有着密切的联系。面对这一时期国有企业管理体制尤其是财务分配体制改革的每一阶段和每一过程,我不仅置身其中,而且将改革实践和工作实践有机地结合起来,并对国有企业分配论产生了浓厚的兴趣,感到在这个领域中,尽管改革已付出了极大的努力,但是国家与企业分配关系方面的问题,始终没有建立起一个得以有效解决的运行机制。此期间,也发表了一些理论文章,形成了一些理论观点。这集中体现在已出版、发行的《经济体制转轨时期财政问题与对策》一书中,以后在导师的指导下选择了《国有企业分配论》这一课题。经过一个阶段的潜心学习和研究,感觉到对这个领域问题的研究人数之多、内容之杂、范围之广,而且许多问题在改革中已有实践上的结论和理论,更主要的是1994年在我国全面推开的财政体制改革中税制结构调整的改革,国家与国有企业的分配关系已经通过调整后的税种、税率做了尽管也不尽理想,但是应该说还是比较规范的界定,继续对这个问题深入研究已没有更深刻的实践意义;比起《准预算管理论》这个课题还是有着很大差距的。而且我国经济运行中分配问题的矛盾不是集中在国有企业领域的财力而是全社会领域的财力。财政供给能力在社会财力总量增长背景下的下降,不是国

降,不是国有企业与国家分配关系造成的,而是财政分配自身出了问题。作为一个博士论文的立意和效用,应该着眼和立足于对所处时代所处地域经济运行中的矛盾提出有效的解决方法,如果不是这样,再精深、再美妙的经济学也会失去其理论上的意义。因此,在导师的指导和建议下,于1994年10月份博士论文选题改为《准预算管理论》。

《准预算管理论》的提出基于这样一些矛盾背景:

1、国家可运用和调动的财力在社会财力增长背景下逐年下降的矛盾。15年经济体制改革极大地解放了生产力的历史功绩,使社会财力实现了超历史任何一个时期的增长,但财力却出现逐年下降的趋势,严重影响了国家管理宏观经济职能作用在国民经济运行中的有效发挥。

2、财政供给不足几乎成为财力分配的顽症而长期没有有效解决办法的矛盾。财政相对需求供给的不足应该说是一个带有永恒性质的矛盾,但是象如今状态下的供给不足却是不应该出现的问题。它几乎成为一个顽症使财政陷于吃饭财政的消费性境地而无力自拔。

3、提高两个比重的理论设想与实践障碍的矛盾。财政供给规模下降所引起社会各界的高度重视,使其在理论上提出了许多美丽的设想。如提高中央财政占财政收入的比重,提高财政收入占GNP的比重等等,但是社会财力分配在这些领域的刚性化现象,终使提高这两个比重的措施一直处于理想的理论状态而无法付诸实践。

4、预算外财力规模浩大而国家又没有动员能力的矛盾。15年改革在财力分配结构上的一个重大的变化即是预算管理体制以外的财力以强劲的速度实现着增长,而且规模已与预算内财力并驾齐驱。这块财力越来越明显地表现出国家职能性收入的性质,尤其是近几年来在其增量结构的变化中,这一特征更为突出。可是面对职能性收入流失在国家可控财力之外的事实,国家又没有动员和调度的能力;预算外财力规模浩大同国家动员能力下降的矛盾出现了加剧趋势。

5、国家解决结构问题而又无支付能力的矛盾。国民经济结构性失调的矛盾成为相当一个时期困扰经济运行的问题,使国家作为社会再生产的组织者经常处于十分苦恼的境地。为解决由此而带来的经济经常性波动问题,曾经付出许多努力,制定了许多宏观调控措施,如压缩基本建设规模,实行紧缩的金融政策等等。但终因无支付能力而没有奏效。

6、财政职能弱化而又无强化的实质措施与消除市场缺陷国家职能的矛盾。财政职能在改革中的强化成为相当一个时期得不到解决的问题,在事实上已经影响了国家管理经济、组织宏观经济运行职能作用的有效发挥,理论界对此也进行过许多深入而广泛的探索,但是终因没有财力支持的实质性措施而不能实现强化。这与市场经济缺陷对需要国家职能解决的需求相比差距很大,消除市场缺陷必须通过强化财政来实现国家为经济运行创造良好环境的职能。它的关键在于财政动员社会财力能力的提高。

提出《准预算管理论》的意义在于:

1、强化财政职能,拓宽理财领域。传统财政理论和财政现状使人们形成了一种狭隘的理财思路,即把财政的理财视野局限于预算内财力的记帐、算帐、报帐式的收支活动。这过程中财政职能只在维持消费性支出中体现其意义,对于财力资源配置尤其是参与生产要素分配等已远离财政职能领域,造成的问题已经通过国民经济运行质量下降的现实给予了充分地反映;强化财政职能从哪一个环节入手的一个理性的思维是首先要提高财政动员社会财力的能力,这就要求财政必须拓宽理财视野,将职能触角由预算体制内财力扩大到全社会财力,尤其是预算体制外部分本质上属于财政性财力资源的财力。

2、增加财政供给规模,用于支持国家经济结构调整和建设。增加财政供给规模,支持经济建设,在理论上已无疑义,关键是在实践上选择一条什么样的具体途径和保证途径来实现的具体措施。狭隘的理财视野提供了一个定式思维,即提高两个比重的途径和措施。这一途径和措施从提出到现在已有10年,难于付诸实践的现实的原因在于没有有效的措施。实践要求我们必须寻找一条可行途径和有效措施,增加供给规模,支持国家结构建设,这就是《准预算管理论》的方法管理预算外财力,通过实施实现提高两个比重的分配目标。

3、调整分配格局,理顺分配关系。经济体制改革中发展变化的社会财力分配格局和利益关系,已经成为改革进一步深入的障碍。财力分配结构不合理,消费性支出增加而积累性支出下降,部门、阶层、企业等分配不均的问题必须要在短期内提出一些卓有成效

效的办法,这是改革进一步深入的前提条件。对这个领域的理论探索和政策建议为数众多,但是求得完满解决的方法差距还是很大的。《准预算管理论》力图在为解决这个问题提供了一些较为可行的思路和做法,也力求对问题的解决做出一些努力,这也是本文的一点愿望。

《准预算管理论》的提出是基于上述背景和研究意义的。它是从许毅导师广义财政论为理论依据,以着眼于解决现实中财政供给矛盾尤其是地方财政供给规模,以及经济运行中社会财力分配问题为出发点,在理论体系和框架上,确立了这样一些观点。

1、结合中国国情进一步探讨了分配方式同生产方式的关系问题,提出了社会化大生产与之相匹配的大分配的内含与实现方式。

2、分析国民经济结构性矛盾深层原因,要点之一在于分配体制改革中对生产要素分配的忽视和放弃。调动生产力活力的利益分配及解决生产结构的要素分配对于建立适应社会主义市场经济相适应的分配体制同等重要,尤其是决定生产力结构的要素分配更具有深远意义。因此,国家必须成为生产要素分配主体,利用直、间接方式参与资源配置过程中的生产要素分配,以解决结构问题。

3、增加财政供给规模,增强财政动员社会财力的能力是关键。它的途径应是从现实出发,不仅仅是预算体制内财力的结构调整而是要对全社会财力的结构的调整。

4、预算外财力增长和扩大的变化中,尤其是增量结构变化中,性质属于政府职能性的收入几乎占居全部比重,将这块财政性

财力资源实行预算方式规范管理,在理论上是有着充分依据的。

5、提出了对长期处于部门所有分散状态的预算外财力实行两权分离的管理模式,明确了财力所有权归属国家、各级地方政府,使用权归属职能部门;但是使用权的实现是通过政府财政预算途径,而不是自收自支。这种所有权能的结构调整具有十分重要的实践意义。

本书结构共分六章二十五节。

第一章提出了经济运行中的问题和问题的实质;第二章讨论了解决问题的思路和出路;第三章阐述了准预算管理的有关基本问题;第四章分析了准财力的运行现状;第五章研究了准预算管理政策、原则,并重点讨论它同预算的区别与联系;第六章设计了准预算管理的运行机制,并在总结抚顺、鞍山两市成功的但还不尽规范的管理模式基础上,构造了管理运行机制的基本框架。

评价提交答辩的学位论文,深感有许多不理想和不完美之处,理论部分尚有缺陷,体系框架尚不完善,具体操作方法还需进一步实践,尤其是第三章留下的遗憾,使我暂且没有时间去修正和弥补。总结起来有两点原因,一方面是自己的学识水平尽管付出了极大的努力,但是还没有达到许毅导师所要求的标准;另一方面自己在职攻读学位,每天从事着繁杂的日常工作,而且在学习期间,工作岗位3次变动,这一系列造成了学习上的时间障碍,几乎没有整块时间用于学习和写作。在时间零散而经常受到干扰的情况下,在经常要处理好学习和工作关系的过程中完成了学位论文,难免给论文带来一些缺陷,这也是我的一个遗憾,但好在导师不会因为

答辩而终结对我的培养,在今后的学习和工作中还有机会进一步提高。

4年的学习过程,我十分感谢许毅导师对我的精心培养和悉心指导,使我在马列主义理论素养、专业基础理论知识、逻辑思维方法等方面有了长足的提高;而且更使我感动的是许毅导师教书育人的高尚品质,在构筑我的马列主义世界观,坚定共产主义信念和提高领导工作水平方面给予了终身不能忘怀,而且也是终身受益的谆谆教诲。同时,也感谢财政部科研所研究生部的各位导师,中国人民大学陈共教授、社会科学院何振一教授对我的帮助。感谢抚顺市委、市政府的主要领导,辽宁省委的有关领导,辽宁省财政厅的领导对我的鼓励,感谢我身边的所有同志和同学对我的支持,这一切我都将终身切记。

鲁 昕

一九九五年七月四日

目 录

第一章 问题的提出	
1.1	成就与问题(1)
1.2	结构性矛盾形成的机理(6)
1.3	问题实质:生产要素分配(17)
第二章 解决问题的思路与出路	
2.1	分配:思路与体制(43)
2.2	财政:对结构调整的历史业绩(63)
2.3	生产要素分配:财力规模和结构(76)
2.4	进一步思考:增加财政供给规模的实现方式(81)
第三章 准预算管理的基本范畴	
3.1	准预算管理的对象(88)
3.2	准预算管理的方法(100)
3.3	准预算管理的目标(110)
3.4	准预算管理的定义(114)
3.5	准预算管理涉及的两个理论问题(119)

第四章 准预算财力运行现状的基本描述

- 4.1 社会财力基本格局：口径、规模、结构(126)
- 4.2 准预算收入形成的特殊背景(141)
- 4.3 准预算财力：来源、范围、规模、存在格局(151)
- 4.4 财政范畴的财力资源——准预算财力(163)
- 4.5 准预算财力对社会财力分配效应的影响(176)
- 4.6 几点结论(193)

第五章 准预算管理的政策原则

- 5.1 预算结构和准预算功能(198)
- 5.2 准预算与预算联系与区别(220)
- 5.3 准预算政策、管理的特殊性(238)
- 5.4 准预算管理的原则(255)

第六章 准预算管理运行机制

- 6.1 准预算管理模式的的基本框架(269)
- 6.2 准预算收入征管机构(300)
- 6.3 准预算会计核算体系(310)
- 6.4 准预算与预算的衔接(339)

附：准预算收支科目表

第一章 问题的提出

1.1 成就与问题

15年经济体制改革和经济发展,在中国及世界工业化、现代化进程史上展示了这样一组辉煌数据:

一是国民生产产出总量增长7.15倍。社会总产值由1978年的6846亿元增加到1992年的55842亿元,增长7.15倍,平均递增16.1%。其中:工业总产值由1978年的4237亿元增加到1992年的37066亿元,增长7.7倍,平均递增16.7%,农业总产值由1978年的1397亿元增加到1992年的9085亿元,增长5.5倍,平均递增14.3%。

二是国民财富总量增长5.7倍。国民生产总值由1978年的3588亿元增加到1992年的24036亿元,增长5.7倍,平均递增14.5%。国民收入由1978年的3010亿元增加到1992年的19845亿元,增长5.7倍,平均递增14.4%。财政收入由1978年的1121亿元增加到1992年的4153亿元,

增长 2.7 倍,平均递增 9.8%。预算外资金收入由 1978 年的 347 亿元增加到 1992 年的 3854 亿元,增长 10.1 倍,平均递增 18.7%。

三是国有企业财产总量增长 4 倍。国有独立核算工业企业固定资产原值由 1978 年的 3193 亿元增加到 1992 年的 15669 亿元,增长 4 倍,平均递增 12%。固定资产净值由 1978 年的 2225 亿元增加到 1992 年的 10982 亿元,增长 4 倍,平均递增 12%。

四是国民资本投资总额增长 5.6 倍。全社会固定资产投资总额由 1978 年的 1174.6 亿元增加到 1992 年的 7854.9 亿元,增长 5.6 倍,平均递增 14.5%。其中:国有单位固定资产投资由 1978 年的 668 亿元增加到 1992 年的 5273 亿元,增长 6.9 倍,平均递增 15.7%。集体单位由 1978 年的 178 亿元增加到 1992 年的 1359 亿元增长 6.6 倍,平均递增 15.6%。

五是国民信贷供给规模增长 6.8 倍。银行各项贷款总额由 1981 年的 2764.6 亿元增加到 1992 年的 21615 亿元,增长 6.8 倍,平均递增 15.8%。其中:工业生产企业基建和专项借款由 1981 年的 100 亿元增加到 1992 年的 4538 亿元,增长 44 倍,平均递增 31.3%。

六是国民储蓄规模增长 21 倍。城乡居民储蓄存款余额由 1981 年的 523.7 亿元增加到 1992 年的 11545.4 亿元，增长 21 倍，平均递增 24.7%；平均每人储蓄存款余额由 1978 年的 21.88 元增加到 1992 年的 85.35 元，增长 4.4 倍，平均递增 31.3%。

七是国民生活消费总量增长 6 倍。社会商品零售总额由 1978 年的 1558 亿元增加到 1992 年的 10993 亿元，增长 6 倍，平均递增 15%。其中：消费品零售总额由 1978 年的 1264 亿元增加到 1992 年的 9705 亿元，增长 6.1 倍，平均递增 15.1%。

八是国民生活水平提高 5.9 倍。职工平均工资额由 1978 年的 568.9 元增加到 1992 年的 3939.2 元，增长 5.9 倍，平均递增 14.8%；城镇居民家庭人均生活费收入由 1978 年的 316 元增加到 1992 年的 1826 元，增长 4.7 倍，平均递增 13.3%；农民家庭人均纯收入由 1978 年的 133.6 元增加到 1992 年的 784 元，增长 4.87 倍，平均递增 13.5%。

九是国民公共福利水平提高 4.2 倍。财政每年用于公共福利支出由 1978 年的 132 亿元增加到 1992 年的 686 亿元，增长 4.2 倍，平均递增 12.5%。自来水普及率由 1978

年的 81% 提高到 1992 年的 92.5%；煤气、液化气普及率由 1978 年的 13.9% 提高到 1992 年的 54.2%；城市每万人拥有公共车辆由 1978 年的 3.3 辆，提高到 5.9 辆；每万人拥有医院床数由 1978 年的 19.28 张增加到 1992 年的 23.4 张。

十是国民人均贡献增长 4.5 倍。人均创造国民生产总值由 1978 年的 375 元增加到 1992 年的 2063 元，增长 4.5 倍，平均递增 12.9%。人均创造国民收入由 1978 年的 315 元增加到 1992 年的 1703 元，增长 4.4 倍，平均递增 12.8%。

15 年改革与发展的历史进程，中国实现了综合国力令世界所瞩目和赞叹的增长，这一切不仅在本国本民族的经济史上创造了一个前所未有的成就，就是在世界各国包括已实现发达和正在加速发展中的国家的经济史上也是一个令国人所骄傲的奇迹般的成果。更值得称颂的是 93 年、94 年两年来的改革与发展，短期内创造的业绩使过去 15 年已实现的增长更具有辉煌的色彩。1993 年创造国民生产总值 31342 亿元，在连续 15 年平均递增 15.5% 的基础上又增长了 12.8%，1994 年创造的国民生产总值 43800 亿元，比 1992 年翻了一番；1993 年实现财政收入