

准预算管理论

鲁昕 著

中国财政经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

准预算管理论/鲁昕著. —北京:中国财政经济出版社

1996. 4

ISBN 7—5005—2890—6

I. 准… I. 鲁… Ⅲ. 预算—财务管理 IV. F810. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(95)第 21116 号

中国财政经济出版社 出版

社址:北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码:100010

清原县印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 11.5 印张 27 万字

1996 年 4 月第 1 版 1996 年 4 月北京第 1 次印刷

印数:1—20060 定价:23.80 元

ISBN 7—5005—2890—6/F·2735

(图书出现印装问题,本社负责调换)



作者和她的导师许毅教授

作者简介

鲁昕,1955年出生于辽宁抚顺,1981年毕业于辽宁财经学院(现东北财经大学)财政金融系,毕业后长期从事财政工作。1984年起,历任抚顺市财政局副局长、局长、抚顺市人民政府副市长、辽宁省财政厅副厅长等职。1991年考取财政部财政科学研究所研究生部世界著名经济学家许毅教授的博士研究生,1995年获博士学位。1980—1996年发表专著《经济体制转换中的财政问题与对策》、《预算外财力管理理论与实践》等,主编并出版了《中国新税收财务会计制度全书》,参与并编写了《中国:财经改革新声》、《当代西方经济学》等著作数百万字,撰写并发表论文几百万字,百余篇,其中三十余篇获省部级表奖,《教育、经济、财政》获中国财政学会1990年佳作奖,《科学劳动价值论是社会主义分配理论的基石》获中国财政学会“八·五”科研成果特别奖,《谈谈实现辽宁财政经济状况根本好转的财政决策》获辽宁省财政学会1985年成果评比一等奖。

序一

鲁昕的博士论文《准预算管理论》是我国当前经济生活中的一个重大课题,是实现社会主义市场经济条件下,科学地界定政府职能和实现政府职能的财政分配体制,是一项既具有重大现实意义和理论创新的问题。因为一级政权有一级的事权和一级财权,这是实现一级政府职能的基本条件。政府中的各职能部门各有专责,在改革放权的过程中,为了调动职能部门的积极性以发挥其主动精神,曾在对企业放权搞活的同时,给各级政府的职能部门为有效地实现政府职能而建立的自收自支的财政分配权限,由于这种收支不再列入财政预算,故称之为“预算外收支”。执行之后,确实起到一定的积极作用,调动了各职能部门对收支管理的重视。但是随着财政分配职权的分散,不但分散了资金,也发生了利用职权乱收费的“三乱”现象和贪污浪费倾向,既影响了各级财政资金的统一高度,又扭曲了一级政权的政府行为。为了克服改革开放进程中出现的新矛盾、新问题,探索在社会主义市场经济条件下深化改革的途径,既保证各级政府职能部门正常实现政府职能所需支出,又能强化财政职能逐步实现规范化以克服这种违法乱纪

行为,并利于各级政府合理地运用有限的财力发展更多的建设事业,同时又为强化财政职能创出一条路子。

《准预算管理论》是针对国民经济现实生活中的社会财力总量及结构变化对国民经济运行产生的实际而广泛的影响而提出来的一个非常现实的问题,她力图通过《准预算管理论》理论的研究创立,以解决在事实上存在的给国民经济运行已经造成负效应的社会财力分配结构问题,为建立符合社会主义市场经济的分级财政管理体制创造条件。

预算外资金管理——这个在特定历史条件下的历史课题,它从改革开放初期的1979年仅为同一报告期财政收入总量规模的十分之一水平,发展到今天并驾齐驱水平。这个过程也是财政分配管理体制由统收统支的管理方式不断演进为分级理财、“分灶吃饭”的逻辑思维所决定的一个必然的逻辑结果。这样给一级政府形成了一块与现实财政收入并驾齐驱、规模浩大逃离于同级政权预算体制以外的预算外资金。这块资金给国民经济运行带来的影响已经成为困扰改革持续深入、影响经济运行的一个迫在眉睫的现实问题。

17年改革与发展成就举世瞩目。此期间中国生产力发展的总量规模和增长速度为全世界所感叹。在长达近四个五年计划的历史进程中,国民生产总值始终保持两位数增长,社会财富总量以及人民生活水平成倍提高的历史实践,正在鼓舞和坚定着中国人民在中国共产党领导下走中国特色社会主义道路的坚强信心。然而在同一历史过程中出现的困扰国民经

济良性循环的矛盾现象,也促使中国社会各阶层人们的深刻思考。一方面社会财富总量成倍增长,另一方面国家领导经济建设所必需的财政供给规模相对日益下降;一方面国有资产总量成倍提高,国有企业生产规模不断扩大,另一方面企业亏损巨增,国民经济运行质量日益下降;一方面人民生活水平不断提高,银行储蓄存款规模成倍增长,另一方面国家组织社会再生产的建设支付能力日益下降。这一系列矛盾现象不断地引发着这种思考的不断深入。

矛盾现象反映的是国民经济结构性失调,对这一点已经在认识上取得共识,但是对结构性失调的矛盾其产生机理的分析还存在着不同的认识。一种意见认为,它是体制改革放权简政不到位的结果;第二种意见认为是经济体制转换过程中由于新旧体制摩擦所带来的必然结果;第三种意见认为改革思路和政策选择阶段性调整与改革实践发展过程不协调的结果。这种意见是作者所持的一个基本观点,她运用了马克思主义社会再生产原理,对国民经济结构性矛盾产生机理进行了形成与发展过程的辩证分析,从而提出了从分配反作用于生产、并以此为指导解决结构性矛盾的思路和方法。

中国国民经济管理体制改革的以充分肯定和贯彻物质利益原则为逻辑起点,面对三十几年来所建立和发展的传统体制,首先需要解决的就是生产力创造主体活力问题,以生产关系中的分配关系为突破口,无论在理论上还是实践上都是十分正确的。但是一切利益的分配都必然要反映到要素分配上

来,要素分配即资源的合理配置,都必然表现为上层建筑的分配政策和分配结构。因而它又体现在产业结构、国民经济结构上来。所以,随着管理国民经济行政权力减弱和财政收入的分散及总量规模的不断下降,国民经济结构性失调的矛盾相继产生并出现加剧发展态势。关心改革成败的人们开始思考改革思路选择问题。

解放和发展生产力是经济体制改革所确定的基本目标,也是这种改革所追求的逻辑结果。事实上解放和发展生产力这一历史性课题其本身内含了两个基本条件。一是生产力创造主体必须具有满足自身利益不断增长的内在动力;二是生产力的结构要按生产力再生产规律实现有序发展。实际发展中缺少哪一个条件都必然发生障碍。任何一个国家无论其社会制度的性质如何,它的上层建筑在创造生产力发展条件上,都必须注意两个基本条件的同时具备,并按照这一要求来设计符合生产力发展的分配管理体制、分配政策以及实现政策的各种手段,尤其是社会主义市场经济条件下的生产力发展更需要上层建筑通过体制、政策等载体创造生产力发展所需要的两个条件,解决好生产力活力的利益分配和生产力结构的要素配置两大问题。综观改革已走过的实践进程,国民经济运行中经常性出现的结构性失调矛盾,正是这两种分配作为发展现代生产力的基本条件,没有随着改革的深入在体制和政策上给各级政府以阶段性调整,从而与改革中的生产力发展进程不相协调。

马克思主义认为,任何一种经济管理体制的设计和政策的
选择都是主观见之于客观的产物,主观认识符合了客观存
在,就可以实现在体制和政策上的圆满结合。运用这一结合,
实现不断扫除生产力发展的障碍,同时保证国民经济的良性
循环。改革中出现的结构性矛盾的问题其根源在于分配权力
的过于分散,这种分散的思想是以小生产思想的反映。生产决
定分配,分配反作用于生产,马克思关于两者关系的原理早在
100年前就有精辟论述:一定的生产决定一定的消费、分配、
交换和这些不同要素相互间的一定关系,生产是社会再生产
四个环节起主导作用的主导环节,是一切经济活动的前提和
基础,没有生产就没有分配、交换、消费,分配关系和分配方式
只是表现为生产方式的背面。分配结构完全取决于生产结构,
分配本身是生产的产物。不仅就对象说是如此,而且就形式说
也是如此。但是分配也不是消极的被决定因素,它对生产有着
积极的反作用。在一定条件下决定着生产。生产方式决定分
配方式,分配方式反作用于生产方式。按照这一原理,分配方
式的选择必须是置身于现代生产方式条件下又受制于生产方
式。我国经济管理体制改革是以社会化大生产为背景的,其分
配管理体制改革同样不能脱离这一过程,其改革思路的选择,
应该正视和尊重这一历史事实并在其历史阶段的范围内确定
思路。大生产决定大分配。

《准预算管理论》是以生产方式决定分配方式这一马克思
主义基本理论为前提,提出并界定了大分配的基本内涵。社会

化大生产条件下的社会主义生产方式,管理国民经济的分配体制需要用大分配的思维逻辑来设计改革思路,从而解决改革中的问题。大分配强调分配方式的完整性,它是以利益分配要符合要素分配即资源优化配置为目的。分配政策和体制都要服从这个目的。改革中出现结构性失调的矛盾,其思想原因在于缺乏用大分配的逻辑思维来指导分配管理体制改革的实践过程。只注意和强调了影响生产力活力的利益分配关系的改革,而忽视和放弃了影响生产力结构的要素分配关系的改革,从而导致调动起来的千百万人的积极性终因缺乏大分配思维观的宏观指导而影响着产业结构的合理化,巨额增长的社会财富总量终因利益导向分散化而制约着政府承担结构调整的支付能力。这既是分配管理体制改革的思路依据生产与分配关系原理的理论论证,也是导致结构性失调矛盾产生机理的理论分析,客观要求我们从理论和实践两个方面,依据大生产决定大分配,大分配促进大生产的分配原理,按其改革的发展进程,对思路和政策做出阶段性调整和阶段性推进。

《准预算管理论》是以广义财政为理论基础。它研究和探讨了社会主义市场经济条件下丰富和发展财政理论的有关问题,传统计划经济体制背景下所建立的财政学科体系,对于指导分配管理体制改革的实践其缺陷是显而易见的。对于市场经济条件下的各级政府,应负责组织、指导、协调社会再生产职能的弊端也是显而易见的。广义财政理论是以社会主义市场经济为研究背景,提出了以国家为主体的社会分配理论。在

这一理论指导下,建立符合社会主义市场经济的新财政学体系,从生产力发展论财政职能,从经济结构优化论财政政策,从运行机制顺畅论财政体制;从财政分配对象、分配范围、分配主体、分配杠杆,到分配政策都进行了广泛意义上的研究。《准预算管理论》正是基于这个理论,提出了在发展社会主义市场经济的实践中财政部门实现广义财政理论的理财方法。

《准预算管理论》其本身的理论意义在于分配关系两个方面,即生产要素配置和利益关系协调统一于生产力再生产和生产关系再生产同一过程,建立不断完善的分配关系以实现促进生产力发展的根本目的。它的实践意义在于为财政部门参予全社会财力分配,走出就预算论预算的狭隘理财领域,为解决现实生活中社会财富巨额增长,财政供给规模相对日益下降的矛盾提供了一个操作性很强的理财方法,当然这仅仅是一个方面。但是只要跨出这一步,就会在我们面前呈现出更广阔的前景。

《准预算管理论》通过对社会财力运行变化现状的分析,提出了财政部门应该管理起来的一块最现实的财力——预算外财力,为此界定了准预算、准预算管理、准预算财力、准预算总会计、准预算征管体系、准预算核算体系、财政性财力、准预算与预算联系与区别等一系列基本概念。尤其分析了准预算财力作为准预算管理对象是从预算内资金演变为预算外资金而来,它之所以称之为准预算财力是因为以往把留给有企业的利润折旧也称为预算外资金有着严格的区别,因为企业经

营性收入所形成的自主财力,不是凭借政府职能,为实现职能的收支。这种性质的收入从其产生就带着国家职能的浓厚色彩,正是基于这一基本属性它理应成为财政分配范畴,从而纳入财政分配管理体系,它作为财政性财力应该实现分配主体一元化的分配格局,由国家管理政府职能性收入的职能部门——财政部门代表国家意志,实现以国家为主体的分配。

在实践上,《准预算管理论》提供了管好用好预算外资金的一个可行有效的运行模式。其核心内容是将重新界定的预算外资金——准预算财力,在财政分配政策的实际操作上实现五个改变:一是要变分散征管为统一征管;二是要变自主管理为预算管理;三是要变专户存储为金库、专户管理;四是要变统计核算为会计核算;五是要变两权合一为两权分离。这种管理预算外资金的模式,经过部分省市的几年实践已取得成功经验。

《准预算管理论》作为一篇博士论文的特点在于:一是作者运用马列主义经济理论研究和探索中国经济体制改革过程中所遇到的政府职能问题;二是理论来自于经济体制改革的实践,是把群众的实践经验总结提炼为一个新的财政理论体系,而又去指导群众实践;三是她填补了财政学科体系的一项空白,体现了经济学博士创新性研究的理论成果;四是在创建一门新学科理论体系的同时提供了一个解决现实财力问题的操作方法。

上述特点体现了鲁昕同志学习、研究理论的独特风格。她

作为一名领导干部,一直在实践岗位经过多年的努力,攻读了博士学位的全部课程并取得了优异成绩,尤其是提交了篇应用性很强的博士论文,是理论与实践相结合的产物。理论来自于实践,尤其是自身工作岗位的实践,理论结合实际,尤其是置身于改革开放大环境的工作实际,是她选题和完成论文的坚实基础。马列主义理论扎实功底又是她开展创新性研究的基本前提。我作为她的导师,对于她运用马列主义经济理论解决中国现代化建设中经济问题的能力是感到很满意的,也是我们培养方向在她身上的具体表现。

我认为《准预算管理论》所提供的理论和解决预算外资金管理的方法,是我们研究符合社会主义市场经济新财政学体系的一个基础,也是研究地方财政建设的一个良好开端。我相信准预算管理方法已有的实践和预算理论创造性研究的良好开端,一定会在今后的理论研究和财政工作实践中得到进一步的发展。

李 斌

1996年4月20日

序二

由中国财政经济出版社出版的《准预算管理论》一书,是辽宁省财政厅副厅长鲁昕博士的又一部新著。该书针对我国从计划经济体制向市场经济体制转变过程中经济运行出现的矛盾,提出了一整套如何加强预算外资金管理,提高地方政府在资源配置中的宏观调控能力的理论与实际操作办法。对于在当前振兴财政中科学地界定预算外资金范围,严格预算外资金管理,使各级政府能切实有效地综合运用预算内外财力,支持各项事业的发展具有重要的意义。

《准预算管理论》以马克思主义经济学的基本原理为指导,在充分肯定我国改革开放以来取得巨大成就的同时,提出目前困扰我国经济建设的重要问题是国民经济结构失调。其形成的根本原因是一个时期以来,我们片面地重视生产成果的分配,过分强调物质利益对调动生产者积极性的作用,而对社会化大生产客观上要求国家对社会资源进行合理配置认识不够,从而在实践上导致国家调动全社会资源的能力减弱,国民经济运行质量下降。作者客观地分析了我国经济发展所处的环境,提出要解决困扰经济发展的问题,必须树立大生产大分配的观念,摒弃小生产小分配的做法,要在保证国民经济运行

主体经济利益和调动生产者积极性的前提下,提高和加强国家的宏观调控能力,提高国家在资源分配中的主体地位。如何提高国家分配的主体地位呢?必须有新的思路和新的方法。作者提出:应将近些年来依据国家职能所取得的、迅速增长的预算外财力,按预算的管理方法纳入准预算管理,从而增加政府特别是地方政府的财力,调整国民经济结构,使国民经济走上高质量运行的轨道。

《准预算管理论》有四个显著的特点:

第一,坚持马克思主义的生产决定分配的基本观点。在我们建设社会主义市场经济过程中,有些人不顾我国的国情,照搬资本主义的市场经济理论,主张经济自由主义,要求由市场来全部决定社会资源配置,国家则退出生产领域。鲁昕博士坚持马克思主义的基本观点,认为生产决定分配,分配反作用于生产是符合社会化大生产发展规律的。社会化的大生产客观上要求社会化的大分配与之相匹配。市场经济国家的成功经验与我国的历史经验教训充分说明,要使国民经济高质量的运行,国家宏观调控和合理配置资源的作用是不能削弱的。在生产条件的分配即资源配置过程中,必须牢牢树立国家的主体地位。

第二,准预算理论的提出是预算外资金理论的重大进步。作者认为,准预算管理的资金与原预算外资金有很大区别,主要是:(1)预算外资金包括国有企业按财务制度规定提取的折旧基金、大修理基金、企业技术开发基金、企业留用利润,而准

预算收入是指凭借国家职能取得的收入,不包括企业的自主财力;(2)明确国家垄断性行业和企业以国家名义收取的费用,公共产品附加为准预算财力。因为国家并没有赋于一般的企业这种权力;(3)没有纳入国家预算的国有产权、使用权、经营权收入也属于准预算收入范围;(4)预算外资金的管理是一种资金管理方法,而准预算是一种预算管理方法。资金管理方法所管理的是资金的收支,不能增加国家配置资源的能力,而预算管理方法不仅是管理资金的收支,而且国家参与这部分资金的分配,对国民经济结构和地区经济结构的调整都有重要的作用,准预算理论的提出,对实现国家预算外财力管理的规范化、系统化有着重要意义,是预算外资金管理的质的飞跃。

第三,明确准预算管理具有明显的过渡性。一种新理论的提出,作者往往会认为它有很长的生命力。但鲁昕博士从实际出发,客观地分析准预算存在的条件,认为准预算管理是我国建设社会主义市场经济体制过程中解决资源配置中国家分配主体地位下降的一种过渡措施。在发达的市场经济国家没有准预算这种形式。在过去计划经济时期也没有准预算的这种形式。这是我国计划经济向社会主义市场经济转变过程中的一种独特的形式。随着市场经济制度的逐步建立和完善,准预算管理这种形式也会逐渐消失。但是,我国市场经济制度的建立与完善不是一蹴而就的,准预算管理将在相当长的时期内起作用,因而它是在完成转变的历史使命中不可缺少的管理

手段。

第四,《准预算管理论》提出的方法具有可操作性与实用性。作者凭借多年的实际工作经验和丰富的实际资料,不仅提出了准预算的完整理论,而且设计了完整的准预算操作方式。这套操作方式曾经过某些城市的实践检验,具有很强的实用性。它对政府加强预算外资金管理、调整经济结构具有积极的成效。可以说这是本书最重要的特征。

总之,《准预算管理论》是一部成功之作。其可贵之处不仅表现在为我们提供了新的准预算管理观念,还表现在为政府呈献了一套完整的预算外资金管理改革的新思路,对各级政府管好用好预算外资金有着重要的借鉴作用。我认为作者所提出的理论与方案既丰富了改革时期的财政理论,又有助于解决长期以来困扰政府与财政部门的分配秩序紊乱的问题。

叶振鹏

1996年4月20日

前 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