

预算外资金营运与管理

吕定仁 顾大清 姜伟民 主编

YUSUANWAI ZIJIN YINGYUN YU GUANLI



经济管理出版社

目 录

第一章 预算外资金的性质与作用	1
第一节 预算外资金的形成和发展.....	1
第二节 预算外资金的性质与特征.....	9
第三节 预算外资金的作用.....	13
第二章 预算外资金的内容与范围	16
第一节 预算外资金的内容与形式.....	16
第二节 预算外资金的构成.....	22
第三节 预算外资金的收支管原则.....	27
第四节 预算外资金的分配效益.....	32
第三章 预算外资金的营运	42
第一节 导论.....	42
第二节 预算外资金营运的总体模型.....	45
第三节 预算外资金的聚集与开发.....	54
第四节 预算外资金的分配.....	64
第四章 预算外资金分配的规律	73
第一节 预算外资金分配的多元主体利益规律.....	73
第二节 预算外资金的适度规律.....	79
第三节 预算外资金运行的协同制衡规律.....	84
第五章 预算外资金管理体制	89
第一节 建立预算外资金管理体制的原则.....	89

第二节	预算外资金管理体制的基本内容	92
第三节	预算外资金管理体制的模式选择	94
第四节	预算外资金管理体制的改革经验	100
第六章	预算外资金的计划管理	104
第一节	加强预算外资金的计划管理	104
第二节	预算外资金的收支计划	111
第三节	实现财力的综合平衡	118
第七章	预算外资金的宏观调控	125
第一节	预算外资金宏观调控的内涵	125
第二节	预算外资金宏观调控的目标体系和模式选择	127
第三节	加强预算外资金宏观调控的方式方法	134
第四节	运用财政信用形式调节预算外资金	140
第八章	预算外资金的预测与决策管理	143
第一节	预算外资金的预测管理	143
第二节	预算外资金的决策管理	152
第九章	预算外资金的财务管理	166
第一节	预算外资金财务管理概述	166
第二节	工业企业预算外资金财务管理	174
第三节	商业企业预算外资金财务管理	177
第四节	行政事业单位预算外资金财务管理	181
第五节	其它预算外资金的财务管理	187
第六节	预算外资金财务管理的改革	199
第十章	预算外资金的会计管理	208
第一节	预算外会计的特点、组成和核算方法	208
第二节	总预算外会计	226
第三节	单位预算外会计	258

第十一章 预算外资金的监督管理	283
第一节 预算外资金监督管理的必要性	283
第二节 预算外资金监督管理的内容	284
后记	294

第一章 预算外资金的性质与作用

第一节 预算外资金的形成和发展

我国预算外资金成为社会主义财政体系中举足轻重的力量，经历了一个漫长而又曲折的历史发展过程。按照历史的逻辑顺序，特别是社会主义经济发展的阶段性特征划分，预算外资金的演进经历了根据地、解放区经济时期；国民经济恢复时期；第一个五年计划时期；“大跃进”时期；经济调整时期；十年动乱时期；十年改革时期等七个阶段。我国预算外资金虽然在不同时期，有不同程度的增减，但总体来看，随着国民经济和社会事业的发展，经济体制的改革，预算外资金的发展基本上是循着“萌芽—发展—扩张”的轨迹运行。

一、萌芽阶段（根据地时期～国民经济恢复时期）

在取得全国政权以前，新民主主义财政是以根据地、解放区为单位建立的，具有分散而不统一的特点。各根据地、解放区根据各自的需要和各地的财政经济状况，确定各自的财政管理制度。由于当时处于战争环境，首要的任务和全部工作的中心以及财政经济工作的重点就是要保证革命战争的顺利进行，取得革命战争的胜利，以巩固和发展红色政权。而完成当时的工作任务和实现上述目的，就必须有足够的物资供给来加以保证，特别是要有足够保障人民军队给养的经济实力。在当时革命根据地和解放区经济发展水平不高的情况下，财政收入的来

源是十分有限的，因此，各根据地，解放区内都是实行财力的集中管理，统筹安排。同时，为了克服困难，党中央还号召机关、部队开源节流，允许机关、部队搞生产，增加收入以弥补本单位经费的不足，改善机关生活。这个办法，在当时为保障供给，减轻人民负担，保证革命战争的顺利进行起了不小的作用。这个时期，事实上存在着两个财政：一是解放区、根据地范围的“大财政”；一是各机关、部队的“小财政”。“小财政”是“大财政”的必要补充。1941~1945年，是解放区经济最困难的时期。为了克服困难，毛泽东同志指出了生产自给的道路，提出了“自己动手”、“自力更生”的方针。中共中央在重点抓边区群众生产运动的同时，也抓机关、部队、学校的生产自给运动。1943年10月，中共中央进一步发出了开展大生产运动的号召，各根据地及时开展了以生产自给为中心的军民大生产运动。在农村开始推行生产互助合作运动。为了减轻人民的负担，军队、机关、学校等都积极地投入开展工农业生产、发展公营经济的生产自给运动。这一时期，解放区在财政上虽然采取分散经营、集中财力的原则，但是，由于生产目的是自给，因此，在主要财力集中的同时，各机关、部队、学校仍有一部分分散财力，归各单位自行支配，习惯上叫做“小公家务”。“小公家务”是解放区“大财政”的必要补充，为解放区渡过经济困难起了一定作用。事实上，“小公家务”已具有某些预算外资金的特点，是预算外资金的雏形。

1949年10月，中华人民共和国成立后即转入国民经济恢复时期，财政工作也由战时的供给财政转入和平建设财政。当时分散、不统一的财政状况同全国统一的政权是不相适应的，不利于党的财经政策的贯彻，也不利于克服当时面临的严重通货

膨胀、财政赤字的困难。中央在1950年发布了统一全国财政的决定，取消了分散的、各自为政的财政，建立了全国统一的财政预算，实行统一收支的财政管理制度，解决了各解放区、根据地留下来的不统一的“大财政”。但是，存在于各机关、部队、学校的“小财政”并未解决，而且成为全国统一的财政制度实施的一种消极因素，它同统一的财政制度相矛盾，干扰党的财经政策的执行。中央于1951年决定取消机关生产，把“小公家”收归国家财政集中管理，纳入国家预算。从而，全国统一的财政基本形成。为了保证某些特殊任务的完成，在统一全国财政的同时，对延续下来的某些收支项目，分别作了特殊的规定，保留了为满足城市公共事业发展需要而征收的工商业税附加和为保障乡政权开支需要而征收的农业税附加，这两项附加收入被允许列为预算外管理，从而形成了真正的预算外资金。

二、发展阶段（“一五”时期～十一届三中全会）

（一）“一五”时期

1950～1952年，国民经济经过三年的恢复，到1953年全国实现了财政经济状况的根本好转，并于同年开始了我国国民经济的第一个五年计划建设。为了调动各方面的积极性，加速社会主义建设，统收统支的财政管理已经不能完全适应新形势的需要。因此，中央决定实行“统一领导，分级管理”的财政管理体制，适当扩大了地方的机动财力，因地制宜、灵活地去解决建设中发生的一些特殊需要。为了鼓励企业努力改善经营管理，提高关心生产的积极性，对企业实行了经济核算制度，并设置了企业奖励基金、福利基金和大修理基金，开始形成了由企业管理的专项基金。1953年，全国财政工作会议研究决定，从1954年起，工商税附加列入预算外管理，用于城市公用事业

的维护，公路养路费、养河费、育林费、中小学校的杂费等事业收入也列为预算外管理；各单位的零星杂项收入也留给单位自收自支。预算外资金范围扩大了，预算外资金数额也增加了。1957年，预算外资金达26.33亿元，约占预算内收入的8.5%，这一时期，预算外资金虽然发展不是很快，但它适应了经济形势变化的需要，促进了经济的发展。

（二）“大跃进”时期

1957年我国经济建设第一个五年计划圆满完成。在胜利面前，“左”倾思想日益抬头，过分夸大主观的作用，不顾客观经济规律，不切实际地提出“大跃进”口号。在这种错误思想指导下，制定了许多脱离实际的政策，采取了许多脱离实际的措施。但同时，在处理集中与分散的问题上，片面强调了“放”，忽视了集中统一；在处理“条”“块”关系上，过分强调财权大下放。与大批企业下放相适应，财政体制也进行了改革，国营企业开始实行利润留成制度，企业按规定可从实现的利润中留一部分自行安排，留成中大部分用于生产方面，小部分用于福利和奖励方面。

这一时期，国家还对附加的范围和比例作了调整：（1）各地工商税附加，从1958年起统一改为四种税收（商品流通税、货物税、工商业营业税、工商业所得税）的总额附加1%；（2）农业税附加的比例，粮食作物地区一般不超过15%，经济作物地区可以高于15%，但最高不得超过30%。此外，城市公用事业附加从预算内转到预算外。

这一时期，预算外资金的范围有了较大的扩展。当时各部门、各地区单独管理的预算外资金有：工商税附加，农业税附加，城市公用事业附加，养路费，育林基金，勤工俭学收入，企业利润留成，企业奖励基金，大修理基金，县（市）以自筹

资金举办的企业收入，劳改企业收入，社会集资收入等。预算外资金数额到1960年已达117.78亿元，为国家财政预算收入的20.6%。

为适应经济建设发展的需要，适当地扩大地方、部门和企业财权是必要的，但在某些方面放得过了头，削弱了国家财政宏观调控能力。对企业实行全额利润留成，超计划分成，并允许地方、部门自筹资金办起来的企业，在一定时期内利润不纳入预算，留给地方、部门作机动财力，加上规章制度的不适当的“破”，使得预算外资金大幅度地增长，造成了财政资金分散，拉长了基本建设战线，盲目扩大了一些计划外建设项目，不仅影响了国家重点建设，而且在一定程度上还加剧了国民经济的比例失调。

（三）三年调整时期

三年“大跃进”的“左”倾冒进错误，加上当时严重的自然灾害和苏联政府背信弃义地撕毁合同，使我国的国民经济在1960~1962年期间发生了严重困难。针对这一严重局势，中共中央制定了“调整、巩固、充实、提高”的八字方针，国民经济开始进入调整时期。

针对“大跃进”时期造成的财政纪律松散，财政管理偏松，资金使用分散和财政分散的现象，中央对各地区、各部门和单位的预算外资金采取了“纳、减、管”办法，即有的纳入预算，有的减少数额，进一步加强管理。国务院、国家计委、财政部相继对预算外资金作出了一系列整顿决定，取消了一些不合理的预算外项目，取消了企业利润留成办法，清理了预算外企业。进一步明确了预算内、外资金的界限，强调预算外资金项目的设置权归国务院。此外，还规定从1959年起地方管理的预算外收支作为整个国家预算的附属组成部分逐级上报。与

此同时，从实际需要出发，增设了几个必须增设的项目。经过这一次整顿，不仅从范围上划清了预算内外资金界限，调整了财力的分配，而且也从管理上建立了一些制度。全国预算外收入由1960年的117.78亿元减少到1963年51.85亿元，只占同年预算内收入的15.1%，以后虽略有上升，到1965年预算外收入也不过为预算内收入的16.0%。这一时期，预算外资金数额虽然大大收缩，但并未挫伤地方、部门的积极性，对调整经济、执行财政预算起了一定作用。

（四）十年动乱时期

十年动乱，国民经济遭到极大破坏，财政在国民经济分配体系中的地位大大削弱，财政职能作用也不能充分发挥，财政投资结构畸形发展，积累与消费的比例关系严重失调，国民经济走向崩溃边缘。十年动乱期间，财政收支累计相抵，表面看只有赤字近19亿元，似乎问题不大，实际上这种平衡是在紧缩支出、许多事业停办缓办、勒紧裤带过日子的情况下进行的，而且是采取非常措施、动员社会财力才得以实现的，是极不正常的。但是，预算外资金却在迅猛增长，到1976年预算外收入达275.32亿元，占预算内收入的35.5%。政治上的无政府主义导致了经济上的无政府主义，乱收费，任意设立预算外项目，划预算内为预算外的现象相当普遍。这一期间，企业、事业单位下放很多，财产也相应地下放。主要有两项：（1）1967年以前，企业折旧基金全部上交财政，从1967年开始，企业折旧基金留给企业用于企业固定资产和设备更新改造。（2）从1970年开始，县办“五小”企业在两三年内将实现利润的60%纳入预算，40%留给县财政，列入预算外。

三、扩张阶段（十一届三中全会以来）

党的十一届三中全会至今已有12个年头，这12年，是经济

发展的12年，是改革的12年，也是预算外资金迅速扩张的12年。12年来，预算外资金已逐步发展成为国家的第二预算，其作用也由补充力量成为“方面军”和“正规部队”。

十一届三中全会以后，党的工作重心转移到经济建设上来，我国进入了社会主义建设的新时期。政治上出现了安定团结的局面，经济上大胆改革。党中央和国务院在经济方面采取了许多重大的改革措施，农业实行了联产承包责任制，工业企业实行经济责任制，扩大企业自主权，改革了财政管理体制，扩大了地方的财权。这些改革，调整了财政分配关系，打破了统收统支吃“大锅饭”的局面。对企业实行了利润留成、利润包干等办法。根据经济事业的需要，对某些事业采取了鼓励的措施，实行了以收保支的办法，如以船队养船队，以矿养矿等。为了扶持能源重点企业的生产发展，对煤炭、油田设立了维持简单再生产费，支援它们的生产。为适应新的形势需要，调整了部分预算外资金项目，并新设了一批预算外资金项目。（1）调整了基本折旧基金的管理办法。1978年1月，经国务院批准，改变了基本折旧基金全部留给企业和主管部门的办法，将基本折旧基金的50%留给企业，50%上交国家财政，由国家计委、财政部和各部门安排用于重点地区和重点企业的设备改造。国家集中部分再分配给各省、市、自治区20%，由地方掌握安排。1979年1月，决定将上交国家财政的50%中的20%不纳入国家预算，按照企业隶属关系分别上交地方财政或中央主管部门安排使用，列为预算外。（2）恢复了企业基金制度。1978年11月，国务院规定，凡是全面完成国家下达的产量、品种、质量、原材料和动力消耗、劳动生产率、成本、利润、流动资金占用等8项指标及供货合同的企业，可以按照职工全年工资总额的5%，

提取企业基金；完成产量、品种、质量、利润等4项指标和供货合同的企业，可按工资总额的3%提取企业基金。企业基金主要用于举办职工集体福利设施以及发给职工劳动竞赛奖金。

(3) 实行盐税提成。从1978年起有关地方从盐税收入中提取1%，作为地方财力附加收入。(4) 普遍实行利润留成制度。1979年，国务院颁布了扩大国营工业企业经营管理自主权，实行利润留成等文件，开始对企业扩权试点。1980年1月，国务院批准了国家经委、财政部《关于国营工业企业利润留成试行办法》，开始推行利润留成制度，建立生产发展基金，职工福利基金和职工奖励基金。以后，又实行了多种形式的利润留成和盈亏包干办法，即“基数利润留成加增长利润留成”，“全额利润留成”，“上交利润包干，超收分成或留用”，“亏损补贴包干，减亏分成或留用”和“超计划利润留成”等经济责任制。(5) 提高了折旧率。中央不再集中折旧基金。从1983年起对机械、电子等行业的部分重点企业和上海、天津市的工业企业提高折旧率；1985年又适当调整了少数大型骨干企业和部分沿海开放城市的轻纺出口工业企业的折旧率，从1986年起，分批调整其它国营工交企业的折旧率。同时规定原由国家集中的企业30%的折旧基金，不再上交中央，由主管部门、地区集中调剂使用。(6) 建立了学校基金。1980年6月，教育部、财政部联合发文规定，高等学校的校办工厂、农场、招待所等收入留归学校自收自支，自行安排。此外，国家还陆续对一些事业单位实行了收入留用的制度。

这一时期，由于采取了以上一些改革措施，一部分预算内资金转到了预算外，促进了预算外资金的迅速扩张。1985年，预算外资金达1530亿元，比1978年增长8倍多，7年内平均每年增长23.6%，相当于预算内收入的83.3%。1989年，预算外

资金达到2270亿元，比1985年又增加740亿元，相当于预算内收入的100.26%。预算外资金正以空前的速度飞快增长，已形成与预算内资金齐头并进之势，成为国家财政的“第二预算”。

第二节 预算外资金的性质与特征

一、预算外资金的性质

预算外资金，是根据国家财政制度，财务制度的规定，不纳入国家预算、由各地区、各部门、各企业事业单位自收自支、自行管理的财政资金，是国家预算内资金的必要补充。

首先，预算外资金是财政资金再分配的一种表现形式。社会产品实现后，必须经过分配阶段，才能满足各个方面的需要，保证社会再生产的顺利进行和各项社会事业的发展。但对不同的单位又必须采取不同的分配政策、分配制度和分配形式，协调好经济利益关系，调动它们的积极性。这样，本应上缴国家财政集中管理的资金，就可以采取灵活的管理形式交由地方、部门和企事业单位掌管。例如，全民所有制企业实现的社会产品，通过财务分配提取补偿资金，用于补偿生产过程中消耗掉的生产资料，以维持简单再生产；通过财政分配，一部分以税收和上交利润形式，纳入国库进行全社会分配；一部分留给企业用于建立生产发展基金、职工福利基金和奖励基金。国家行政事业单位在为社会服务过程中，有的也取得一些收入，用于维持行政事业单位的业务活动的需要。预算外资金实际上是为了调动各级当家理财的积极性，从预算内资金中分离出来的。由此不难得出这样的结论：预算内资金和预算外资金虽然管理形式不同，资金分配权不同，但都属于财政资金。事实上，通过财政再分配形成预算外资金也是非常必要的。为了实现国家职能，国家通过财政参与社会产品和国民收入分配，

把其中的大部分纳入预算管理，形成集中性的财政资金，由中央直接掌握、统一支配，用于满足全国性的共同需要。但是，我国幅员广大，人口众多，情况复杂，因此，也不可能把全部财政资金纳入国家预算，事无巨细都由中央包揽。为了正确处理民主与集中、集权与分权的矛盾，解决好中央与地方、国家与企业 and 劳动者个人之间的经济利益关系，使地方、部门有权独立自主、因地制宜地举办一些自身应该办的事，使企业能够真正成为相对独立的经济实体，就必须把国家集中统一管理的财政资金适当地划出一部分交地方、部门、企事业单位自收自支；把统一分配的财政资金划分为预算内和预算外两个各自独立、又相互联系、互为条件的部分，实行分别管理，以便提高资金的使用效益。显然，预算外资金只不过是财政参与社会产品和国民收入分配的另一种形式，是财政资金分配中的派生物，同基本建设投资 and 流动资金实行拨改贷一样，是资金分配、管理方式的变更，而不是性质的转化。

其次，预算外资金是从国家预算中分离出来的非集中性资金。社会主义财政经济工作的实践说明，我国的预算内、外资金的划分从来就不是一成不变的，它随着各个时期政治经济形势的变化而变化。当解放战争在全国夺取胜利后，为了恢复战争创伤，恢复破坏了的经济和力争财政平衡，国家在1950年实行财政经济的统一管理，几乎全国所有机关、团体、工商企业、事业单位的收入和支出都统一在全国的财政预算内，就连一些行政机关的废旧用具、物资的变价收入都缴入国家财政金库。在国民经济得到恢复，财政收支基本平衡之后，才把工商税附加，农业税附加列为预算外管理，但它仍属财政预算的附本，不论建立预算、编制执行计划，还是决算汇编，都同财政管理是一个程序。

1956年前后，预算外资金的范围有所扩大，数额有了增加，这主要是事业单位超收的一部分（差额预算管理的）、基本建设节余的一部分以及企业单位的部分折旧，但管理方式却无大的变化。当时的预算外资金仅占国家财政预算的3~5%。1960年之后，由于国家财政赤字过大，有些又纳入预算管理，留给单位的比例降低了。随着社会主义经济的发展和社会主义事业的发展，整个社会政治生活和经济生活的变化，基层单位的主动性和积极性都难以全面地体现在国家的财政预算之内，所以，随后又继续增加了预算外资金项目，提高了留成比例。

预算外资金的来源和发展变化说明，预算外资金是由国家财政对分配政策进行调整而来的，是把集中性的财政资金分解出一部分，由地方、部门、企事业单位自行掌管使用，变成非集中性财政资金。总的来说，预算外资金的性质没有改变，仍属于国家所有。从预算外资金的支出方向看，也大致如此。预算外资金支出范围的确定，项目的设置，都受到国家财政制度的严格约束，地方、部门都无权扩大资金范围，提高开支标准。

预算外资金来源于财政分配，又内在财政分配，同预算内资金存在着此长彼短的关系，本质上属于财政资金范围，构成了社会主义财政体系的重要环节。

在这里有必要指出，我们强调预算外资金的财政属性，决不意味着把预算内资金与预算外资金完全等同起来。事实上，两种资金有联系，又有区别。

二、预算外资金的特征

预算外资金作为非集中性的财政资金，具有以下基本特征：

（一）无偿性

预算外资金虽不纳入国家预算，但它与预算内资金共同组成国家财政资金。因此它具有财政资金的无偿性质，这是其作

为财政资金的重要标志，也是其区别于信贷资金及其它社会资金的显著标志。

（二）分散性

预算外资金项目繁多，分散于各地区、部门和企业事业单位中，与国家预算内资金相比，表现为国家非集中性的财政资金。其非集中性表现在三个方面：（1）来源项目的非集中性。目前预算外资金一般都有几十种甚至上百种，而预算内资金的来源不过十几种；（2）提供收入单位的非集中性。预算外资金零星分散，分布在各单位，不仅物质生产领域的单位有预算外资金，非物质生产领域的单位（如行政事业单位）也有；（3）资金使用主体的分散性。预算外资金的使用主体表现为各地方政府、各职能部门、企业单位、行政事业单位等，使用主体不统一。由于预算外资金具有分散性特点，因此，在充分发挥“第一预算”作用的同时，要注意发挥“第二预算”的作用。

（三）自主性

预算外资金具有较大的灵活性，能够较好地解决本地区、本部门、本单位有关资金的需要，可以因地制宜，避免了日常烦琐的追加、追减、上划、下拨和其它不必要的审批手续。国家建立预算外资金的根本目的就在于充分调动各方面的积极性。因此，预算外资金的管理和使用权也就归属于各地区、部门和企业事业单位，它们可以根据各自的具体情况，在一定范围内使用这部分资金。但是，这种自主性必须按照国家规定取得收入和使用资金，服从于本单位的财务收支计划，讲求资金的使用效益，并且接受财政部门的监督管理。国家不能撒手不管，放任自流。预算外资金的形成和使用，仍然需要接受宏观计划指导，仍然要受国家财经纪律和国家总体利益的约束。否则，自主性就会变成超越计划经济的随

意性，成为国家财力综合平衡的异己力量。

（四）专用性

预算外资金从其形成到使用，都体现出专用性，它们都是为了解决某些专项支出的需要而设置的。一般不是有着特定的用途，就是要求按规定的方向使用，原则上应专款专用，不能出现资金的任意留用，也不能任意地捆在一起使用或挪作他用。例如农业附加税，主要用于农村公益事业；而城市公用税附加，主要用于城市维护。两者既不能捆在一起使用，也不能挪作他用。国家预算内资金则不同，除特殊情况 and 另有规定外，收入项目和支出项目一般不是一一对应的，各项税收收入和企业收入，既可用于生产建设，也可用于社会和个人消费。预算外资金若没有专用性，也就失去了实际意义。但强调预算外资金的专用性，并不排斥其灵活机动的特点。预算外资金的灵活和机动，是指资金的分配程序简单，易于及时调整和满足需要，而不是任意留用。只有首先确定各种资金的专用特征，才能有秩序地组织资金的供应，达到灵活和机动的目的。否则，资金供应必然出现阻塞和混乱，也就不可能显示出灵活机动的特点。

第三节 预算外资金的作用

预算外资金的形成、发展乃至近年来的迅速扩张，显示了经济发展的客观规律，反映了经济发展的内在要求。在我国经济发展水平不平衡，各地经济条件差异很大，收入水平悬殊的情况下，财政实行高度集中的统收统支办法，必然难以适应生产力多层次的要求，甚至会阻碍经济的正常发展。因此，预算外资金作为高度集中的预算内资金的重要补充和修正是十分必要的，其地位和作用也是不容低估的。