

加强预算外资金管理

提高资金使用效果

金鑫

三十多年来,随着我国社会主义建设事业的发展 and 变化,我国预算外资金经历了一个形成、发展和变化的过程。概括起来有三个重大的变化:(1)增长快。1981年的预算外收入已达600多亿元,比1953年增长66倍,平均年递增速度14%,这个速度大大超过预算收入的增长速度。(2)结构变化大。财政部门管理的预算外资金的比重1953年为15.7%,1981年下降为6.9%,而企业及其主管部门管理的各种专项资金的比重,1953年为61%,1981年上升为79%。(3)预算外资金相当于国家预算收入的比例由1953年的4%上升到1981年的60%。这种变化不仅反映了预算外资金来源和结构的变化,而且也反映了预算外资金的地位和作用的变化。

三十多年来,预算外资金作为财政体系的组成部分,在国家经济建设中起了一定的积极作用,主要是:(1)保证了某些专项事业的资金需要。(2)各个部门和单位可以因地制宜、灵活的安排事业的发展,有利于加快企业技术进步。(3)调动了各部门、各单位管理财政的积极性和责任心,有利于提高经济效益。(4)减轻国家预算安排的一些困难。把一些专项的、零散的事业,交给部门管理,使这部分事业的需要,有了可靠的资金保障。但是也必须看到,由于预算外资金渠道多,数量大,发展又很快,而管理却没有相应跟上,确实也存在一些问题。突出的问题是:扩大了基本建设规模,拉长了基本建设战线,影响了国家重点建设,在一定程度上加剧了能源、交通的紧张状况;随意扩大预算外资金项目,乱摊

预算外收入,影响国家预算的稳定;漏洞多,铺张浪费、贪污盗窃都有发生。这些问题的存在,虽然是各种原因造成的,但也说明了加强预算外资金的管理,已经成为当前迫切的任务。下面就这个问题谈几点意见:

一、提高对加强预算外资金管理的认识

党中央、国务院对预算外资金的管理和使用,十分重视,赵紫阳总理在五届人大四次会议的报告中指出:“随着经济的活跃和地方、企业财政权力的扩大,国家预算外的资金数量将逐步增多,目前约为国家预算收入的一半。把这部分资金同国家预算内的资金结合起来,统筹安排,纳入计划,合理使用,可以发挥很大的作用,很多事情可以用预算外的资金去办,以减轻国家的负担。”胡耀邦同志在党的十二大报告中指出:“要实现今后二十年的战略目标,必须由国家集中必要的资金,分清轻重缓急,进行重点建设。”根据中央领导同志这些指示精神,国家已采取了一些措施,如能源、交通重点建设基金的筹集,就是对预算外资金现状的一种改进。地方各级和各部门,对预算外资金也十分重视,河南省安阳市在市政府领导下,全面开展了清理预算外资金工作,摸清了底细,为整顿预算外资金打下了基础,并着手试编综合财政信贷计划。黑龙江、江苏、河南等一些省、市、自治区也都相应制定了预算外资金管理办法,取得了不少经验。

但是,目前对加强预算外资金的管理还存在着种种看法和疑虑:有的认为“预算外资金支配权是我的,为什么你要管”;有的认为“捞

必管”；有的认为“情况复杂很难管”；也有担心，怕管起来，“你又要采取什么措施，把它拿走”；等等。总之，存在着不让管，不想管，不愿管，怕管好了吃亏等想法。显然，这些想法是不对的。之所以会有这些想法，主要是对预算外资金的性质、作用和加强管理的重要性认识不足。因此，需要把认识统一起来，从政策上解决一些模糊认识。

（一）什么是预算外资金？预算外资金是按照国家规定，不纳入预算，由地方、部门和单位自收自支的那一部分财政资金。首先，预算外资金是财政资金，它既不是信贷资金，也不是广义的社会资金。预算外资金是国民收入通过财政实行再分配的一部分，当然其中也有一些是补偿基金。其次，预算外资金是由地方、部门和单位自收自支的财政资金，这就规定了资金的支配权和使用权归各地方、部门和单位，它有别于国家预算的收支。第三，虽然预算外资金是由单位自收自支，但它既然是财政资金，就必须纳入综合财政计划加以综合平衡，这就决定了它既在预算之外而又必须在计划之内的特点。第四，一切预算外资金都是按国家规定设置的，何种资金可以列入预算之外，预算外资金的范围和项目，都必须按国务院和国务院授权部门的规定办理，随意扩大预算外资金的作法是不允许的。

（二）关于预算外资金的作用。三十多年来，预算外资金的范围逐渐扩大，数量逐渐增加，作用确实越来越重要。归纳起来，一是可以调动地方、部门和单位的积极性和加强其责任心。预算外资金是自收自支，以收抵支的，这样可以使单位关心组织收入，节约支出。二是可以保证专项事业的发展。有些专项事业列在预算外专款专用，可以保证资金不被挤掉，保证专项事业任务的完成。三是把一些零星收支放在预算外管理，国家可以把主要精力集中在重点建设事业上。预算外资金的存在，是十分必要的。

（三）对预算外资金是不是可以不管？我们认为加强预算外资金的管理是计划经济的客

观要求，也是加强资金的综合平衡，搞好综合财政信贷计划的重要环节。我们国家是社会主义国家，实行计划经济，要求对国家整个资金的运动进行综合平衡，为此要编制综合财政信贷计划。这个计划应当包括国家预算资金、预算外资金和信贷资金。从我国目前的现状来看，国家预算有较为完善的体系，有比较完备的立法程序，信贷资金也有比较完备的系统，比较薄弱的是预算外资金。而这一部分资金的数量在逐年增加，它在整个国家资金运动中的地位 and 作用越来越重要，所以加强预算外资金管理已是当务之急。

（四）加强预算外资金管理，要求各级财政部门研究出一套适合预算外资金的性质和现状的管理办法。这个办法既不是统收统支的，又不是放任自流的。要注意克服片面性，不能一说加强管理，就要把钱统起来，刀把子捏在自己手里；也不能一说发挥积极性，就把钱放下去，撒手不管。这就要求我们在管理的指导思想有一个转变，要在不改变资金支配权的前提下，区别情况，采取政策指导、计划协调、平衡衔接等办法，统筹安排，把宏观要求同微观的积极性统一起来，并按照这样的指导思想来制定具体的管理办法。

二、加强预算外资金管理的基本原则

（一）要正确划清预算外资金的范围。确定预算外资金范围和项目的权力在国务院。一切地方、部门和单位都无权自行增设预算外资金项目，扩大预算外资金范围。根据这个原则，按照现行规定，预算外资金主要包括以下五个方面：（1）地方各级财政部门所掌握的各项附加、集中的企业更新改造资金、县办工业利润留成等。（2）事业行政单位所掌握的预算外资金，包括养路费收入、育林基金、中小学杂费收入等。（3）企业和企业主管部门所掌握的各项专项资金，包括大修理基金、折旧基金、各种形式的利润留成、企业基金、以及其他专项基金。（4）预算外企业的收入和名为集体实为全民的企业缴纳所得税以后的利润。

据估计,1981年这类企业的收入和交纳所得税以后的利润全国有20多亿元。(5)其它经国务院或国务院授权的部门专项批准的列入预算外管理的资金,例如,专项批准的以煤代油能源发展基金、地方建材发展基金、民航旅客服务基金等。

(二)从预算外资金的实际出发,要坚持政策不变、资金的支配权不变的原则。首先,要明确按国家规定设置的预算外资金是合法的,不论是过去还是现在,尽管范围可以变化,项目可以增减,只要是按国家规定设置的,它们的合法地位不变,保持政策上的连续性。其次,确定预算外资金的范围和项目,权限集中在国务院和国务院授权的部门。第三,预算外资金的支配权除国家另有规定者外,一律归地方、部门和单位。

(三)要根据中央的方针政策和国家规定的用途,管好用好预算外资金。资金的使用要符合中央的方针政策,发展什么,限制什么,保证什么,削减什么,什么是优先的,什么是其次的,都要根据中央的方针政策来确定。资金使用方向、轻重缓急的次序都要符合总的政策要求。资金的使用要首先保证规定的用途,拿企业的更新改造资金来说,应当用到现有企业的设备更新和技术进步上,而公路养路费则应当用于现有公路的维护上,育林基金首先要保证林业的发展等等。资金的使用要严格按照规定办事,不能自行提高开支标准;不能乱搞福利奖金;不能自行扩大基建规模;不能举办应由国家控制的事业。

(四)加强预算外资金的管理,基本要求是实行计划管理。对预算外资金实行计划管理,我们还缺乏经验。初步考虑应当包括以下几点:第一,预算外资金作为国家的财政资金,它的来源和用途都应当纳入国家的综合财政信贷计划,进行综合平衡,使用时要服从国家计划的控制和指导。对预算外资金加强计划管理,而又不统收统支,这就是管好预算外资金的特殊要求。第二,加强计划管理的重点是严格控制用预算外资金扩大基本建设规模。这

几年预算外资金用于基本建设的数量是很大的,在整个自筹基建中相当大的部分是用预算外资金搞的。1982年基建规模在一定程度上失去控制,这与预算外资金过多地用于基建是有关系的。还应当指出的是,用预算外资金搞的基建中有的并不是国家急需的建设,有的从全局来说是属于重复建设。去年以来,中央多次强调严格控制基建规模,国务院还发出了《关于严格控制固定资产投资规模的补充规定》,强调“坚持计划的严肃性,严格按照计划控制固定资产投资规模”。这个规模包括:“国家预算内投资、自筹投资、银行贷款安排的投资、利用外资以及各种专项资金安排的基本建设和更新改造措施,各省、市、自治区和各部门都必须严格执行,不准超过。”国务院的文件还规定,“各地区、各部门自筹投资的来源必须正当,超过批准自筹投资指标的要加收能源交通重点建设基金。地方和部门的机动财力、各种专项资金、预算外资金,必须在完成认购国库券和缴纳能源交通重点建设基金的任务后,先保证正常开支和企业设备更新、技术改造的需要,再安排必要的自筹基建。严禁用任何形式向银行摊派投资贷款,严禁挪用流动资金、乱摊成本或者截留上交的财政收入作为自筹投资。”这些,应当成为我们加强预算外资金管理,控制基本建设规模必须遵循的准则。第三,另一个重点是,保证和引导企业把提取的更改资金和利润留成中的生产发展基金,主要用于现有企业的设备更新和技术进步方面。现在的问题是,企业的更新改造资金真正用到设备更新和技术进步上的很少,有的部门测算,只占30%左右,其余的70%则用于扩大生产能力的基建性开支。另据典型调查,整个更新改造资金中60%左右搞了土建。只注意外延不注意内涵,只注意量的扩大而不注意质的提高,这种情况还没有根本的转变。我们应当通过加强预算外资金的计划管理,把企业和企业主管部门掌握的那部分预算外资金引导到设备更新和技术进步上来,这是关系到实现二十年战略目标的一个大问题。第四,就是一切资金的使

用都要讲求效果，提高经济效益。

三、1983年预算外资金管理工作的基本要求

1983年，我们要在预算外资金的管理方面，做出更大的努力，争取有一个新的进展，为我们的伟大事业增添新的光彩。

(一)摸清情况。通过1983年的工作，对现有预算外资金从项目、渠道、数量、用途、管理办法、效果、经验、问题等方面进行深入细致的调查研究，力求把整个现状弄得比较清楚。摸清这个底细，是加强预算外资金管理的基本条件，这是一项基础工作，应认真抓好。

(二)为了加强预算外资金管理，1983年要制订出必要的管理办法和制度。年度要有计划，各部门、各单位要编制年度的预算外资金收支计划，报送同级财政部门，各级财政部门要逐级汇总上报。执行要有检查，半年报告一次预算外资金收支执行情况。资金要有核算，预算外资金要单独核算，单独设帐。收支要有监督，逐步建立一套预算外资金的财政监督制度。

(三)对现有预算外资金逐步地加以清理、整顿。通过对现有预算外资金的摸底排队，

对其中合理合法的应当保留，并加强管理；对应纳入国家预算的，统统纳入预算，不能再放在预算外自收自支；对违反国家规定擅自设置的预算外资金，应坚决取缔。现在各种摊派收费甚多，不能把它们同预算外资金混同起来，也要按照规定加以整顿。

(四)各级财政部门要建立健全预算外资金管理机构，充实人员。据了解，黑龙江、吉林、北京、内蒙、河南、湖南等省、市、自治区财政厅(局)已经成立预算外资金管理处，有的省从省到县各级财政部门都成立了预算外资金管理机构，大部分省准备在机构整顿中向地方党政领导汇报后，建立相应的机构。机构人员问题很重要，这是我们加强预算外资金管理的组织保证，我们要按照党中央和国务院的有关规定，抓紧建立健全预算外资金的管理机构，配备必要人员，加强这方面的工作。

胡耀邦同志在党的十二大提出了全面开创社会主义现代化建设新局面的号召。我们财政部门要做的工作很多，加强预算外资金的管理，建立综合财政信贷计划，搞好资金的综合平衡，提高资金的使用效果，是摆在我们面前的一项重要工作，应当认真抓紧，抓好，抓出成效。

名词解释

信贷计划 是国家动员和分配信贷资金的重要工具。信贷计划反映一定时期内银行信贷资金的来源和运用的数量与方向，以及全国范围内流通中货币必要的投放数量和回笼的数量。编制信贷计划的目的，在于合理地安排和使用信贷资金，并结合财政预算统一平衡国民经济各部门的资金需要，以促进资金和物资以及货币流通量和商品流转之间的合理平衡，从而发挥信贷在国民经济中的积极作用。

机动财力 是指各地区、各部门、各单位按照有关规定提取和自行支配的资金。地方机动财力，有预备费、超收分成、支出结余、少数民族地区补助费、机动金等。部门和单位的机动财力，有企业基金、利

润留成、学校生产劳动收入、园林收入等。确定一定的机动财力，对于发挥各地区、各部门、各单位的积极性，因地制宜地举办一些事业，或应付某些特殊的和事先预料不到的需要，有重要的作用。

建设周期 指全国或一个地区、一个部门基本建设项目建成所需要的平均时间。基本建设是促进经济发展的重要手段。建设项目的建成，总的说，意味着社会生产力的增长，技术改造的加强，人民物质文化生活水平的提高。但是，这些建设项目在建设周期内，总是占有较多的生产资料、生活资料和劳动力，暂时不能投入生产，为社会提供产品。因此如果建设周期过长，就会造成物力、财力和人力的浪费，妨碍生产的发展和人民生活的改善。努力缩短建设周期，可以加速资金周转，降低工程造价，及早形成新的生产力，从而提高这些建设项目的经济效益。