

周 全 国 家 预 算 论

——对预算外资金的新认识

近年来由于预算外资金的迅速增长和数额越来越庞大，其管理问题变成理论界和实际工作者探讨的重点问题。然而，不幸的是，至今连预算外资金的内含与外延还没有统一，至于管理，实践中五花八门，理论上也莫衷一是。就预算外资金的内含与外延而言，主要的主张有：

窄派认为，预算外资金是各级财政自收自支，不纳入正式国家预算的零星资金，如工商税附加、农牧业税附加、城市公用事业附加和集中的县办企业利润留成，公共租赁收入等。

中派认为，凡不纳入预算，由各地方、各部门、各国营单位自收自支，自行管理的财政资金均是预算外资金。包括：（1）国营企业及其主管部门的各种专项资金，如折旧基金、大修理基金、生产发展基金、职工福利资金、油田维护费、矿山开拓延伸费、森林工业迹地更新资金、主管部门集中的管理费等；（2）中央和地方主管部门所属不纳入预算的企业收入，如以煤代油能源发展基金、超产石油能源基金、以港养港收入、以电养电小水电收入、预算外企业收入等；（3）事业和行政单位管理的收入，如养路费收入、港口管理费的收入、勘察设计收入、育林基金、水库收入、园林管理收入、招待所收入、房产管理收入、中小学学杂费收入、市场管理收入等。

宽派认为，凡是不纳入预算的资金，都是预算外资金。除包括中派的内容外，尚包括集体企业税后积累及金融机构的信贷资金。

目前，综合财政计划和国民经济统计到财政立法，采用了中派的主张。

以上的主张都带有明显的功利主义色彩，表现在管理方面，窄派理论家以为预算外资金已完成了历史使命，已失去了存在的价值为由，主张应重新将预算外资金纳入预算。而宽、中派理论家则主张加强综合平衡，引导预算外资金流动，借以提高预算外资金的使用效益。在具体做法上，在整个国家获得认可的是编制综合财政计划；在部分地区实行的有广州的财政部门代管预算外资金（中派部分），实际意义主要在于财政部门掌握了一部分闲置资金，供财政部门周转使用。还有河南等地实行的预算外资金预决算制度，目前似乎还流于形式。产生宽、中派主张的差异，主要在于各自观念不同，就中派看来，只有全民所有制单位的资金，本质上属于全民所有，才可能由国家调节，而在宽派看来，集体所有制单位的资金以及信贷资金也可由国家调节。

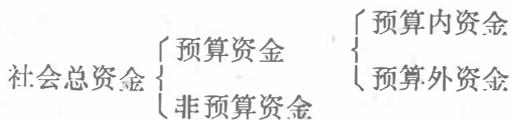
按照以上认识及由此导致的管理方法，有些意义，但目前看来不足以解决预算外资金管理的问题，根本原因是对预算外资金的本质缺乏正确的认识。

上述三种观点尽管有差异，但有一点是三者所共有的，这就是它们均含有以国家预算为基准进行比较的意义。不过拿什么与国家预算进行比较，彼此大相径庭，正因为如此，才有各自对预算外资金的看法。从窄派看来，用于与国家预算进行比较的是财政系统掌握的资金，在财政系统掌握的资金中，凡未纳入国家预算的，就是预算外资金；从中派看来，用于

与国家预算进行比较的是全民所有制单位的资金（但不含金融中介的资金），在全民所有制单位的资金中，凡未纳入国家预算的，即为预算外资金；从宽派看来，用于与国家预算进行比较的是全社会的总资金，但令人迷惑不解的是却不包括个人的资金。在全社会的总资金中，凡未纳入国家预算的，即为预算外资金。

既然以国家预算作比较基准是共同的，那么，统一认识的关键是选择什么与国家预算作比较，从前面分析中我们已经看到，当前理论界已有三种选择。现在我们提出一种新的选择，即应不应纳入且实际是否已纳入国家预算作为划分各类资金的依据。根据这种新的比较标准，当前全社会的资金，不管是谁的，也不管是什么样性质的，均可分为四类：第一类是应纳入国家预算而实际也纳入国家预算的资金；第二类是应纳入国家预算而实际未纳入国家预算的资金；第三类是不应纳入国家预算而实际也未纳入国家预算的资金；第四类是不应纳入国家预算而实际却纳入了国家预算的资金。第四类资金可能存在，但当前对社会经济生活的影响不大，也未引起有关方面的注意，这里拟不展开讨论。

应纳入预算而实际也纳入预算的资金，可顺理成章称为预算内资金；应纳入预算而实际未纳入预算的资金，称作预算外资金也无不可，它的含义是未纳入预算的预算资金；不应纳入预算而实际也未纳入预算的资金，从它没有纳入预算角度看，自然也可称为预算外资金，但从它不属于预算资金的角度看，与其称预算外资金，不如称非预算资金。一则能明确表明这类资金不属于预算资金，二则可以与应纳入而实际未纳入预算的资金区别开来。这样整个社会资金架构可用下图表示：



我们知道，财政资金的基本调节机制是国家预算，而市场主体的资金运动则由市场机制进行调节，因此，以上所谓的应纳入国家预算的资金，就是不受市场机制调节而由国家预算进行调节的资金；所谓的不应纳入国家预算的资金就是由市场机制调节而不由国家预算调节的资金。而且前面还曾指出，各种资金或由国家预算调节或由市场机制调节，取决于各个主体是否是市场主体。根据以上分析，我们就可以具体划分各类资金了：

（1）预算内资金。这是纳入国家预算管理的各项资金。

（2）预算外资金。包括：一是地方财政部门掌握的各种税收附加收入、公用事业附加等资金，即窄派所指的预算外资金；二是企业主管部门（除地方财政部门）掌握使用的各项专用基金；三是事业和行政单位管理的收入。

（3）非预算资金，包括信贷资金、集体企业和私人企业的各项专用基金，个人收入等。

或曰，既然预算外资金应由国家预算调节，为什么又游离于国家预算？理应纳入国家预算，然而游离于国家预算的历史形成的，因此，要回答预算外资金现在应该怎样管理，有必要简单回顾一下历史。

1949年新中国成立，实现了全国政权的统一。1950年中央发布了统一全国财政收支的决定；1951年决定取消机关生产、“小公家”，从而在全国实现了财政的全面统一，一切收

支纳入了国家预算。在全国实行统收统支的同时，对历史延续下来的某些收支项目，分别做出了统一规定：即保留了为城市公共事宜的需要而征收的工商业税附加和保障乡政权活动而征收的农业税附加，并允许这两项附加收入不纳入国家预算，单独管理。这就是我国最初的预算外资金。1953年我国完成了恢复国民经济的任务，开始了大规模的经济建设。为了调动各级政府、各部门建设社会主义的积极性，有必要在维持统收统支的财政体制的同时，扩大地方政府和各部门的机动财力，便于他们因地制宜，灵活地解决地方建设中的问题。于是，又把育林费、中小学学杂费、内河航道养护费、大修理基金的管理权让给地方、相关部门和事业单位。1958年为适应大跃进的需要，开始允许地方、部门自筹资金办企业，并规定在一定年限内，这些企业的利润不纳入预算，留给地方、部门支配。以后，曾经过1961年的调整与收缩，1970年的进一步扩大，直到1979年以来加快速度的大发展，预算外资金遂有了当前的规模。从上述简单回顾看，预算外资金产生的最初原因是：统收统支预算制度与调动地方、部门及单位的积极性的矛盾。在统收统支的财政体制下，各地方、各部门、各事业单位没有一点机动财力，它们的积极性得不到发挥，同时，在统一预算下也很难照顾地方、部门和行政事业单位的各方面的需要。在这种情况下，将一部分预算资金独立于国家预算之外，由地方部门和各行政事业单位支配，是客观要求，也是有益的。然而，1980年实行的财政体制改革之后，各级地方部门都拥有了数额巨大的预算内资金。在这种情况下，预算外资金对于地方、部门等因地制宜发展事业已经没有实质意义，因为对预算内资金的支配权已同于对预算外资金的支配权。

现在，预算外资金既没有存在的必要，而且继续保留乃至进一步扩大，弊多利少。预算外资金产生早期，项目少，数量小，国家完全可以制定相应的法律调节预算外资金的运动，虽然不受国家预算的节制，但其使用及征集中的问题还不可能太大。但是随着预算外资金项目迅速增加，数额飞速增长，单纯依靠各个单行法规已难以有效调节预算外资金，而需纳入国家预算，从总体上加以调节。只有这样，才可能保证预算资金取之有据，用之有据。事实上，各种预算外资金提取之混乱、使用之混浊，已达到了令人怵目惊心的地步。君不见，各个部门竞相巧立名目，征收各种各样的罚金，提取各种各样的管理费，进行各种各样的摊派。企业不堪承受，人民不堪承受，国家不堪承受，光是国家有关法规规定以外的预算外资金，据对湖南省长沙、株洲、常德市的典型调查，企业开支各种社会负担或额占企业留利的30%以上，这些社会负担大多是当地政府、主管部门强行组织的，有的甚至是由街道办事处、居委会、公安派出所等基层组织自作主张搞的，名目有教育集资、电站集资、邮电集资、医疗集资、电视广播集资、堤防修建费、主管部门管理费、桥路街道修建费、绿化费、扫街费、治安费、民兵训练费、文体活动费等20多种。要问预算外资金为什么疯狂般发展，重要原因是预算外资金肥了局部，肥了个人。宁波市曾调查过38个单位，其中就有16个单位用这些预算外资金吃喝送礼，总金额达21.4万元。可见，只有周全预算，把应纳入国家预算的资金全部纳入管理，才可能抑制预算外资金的疯狂增势，理清混乱的预算外资金，把预算外资金真正用在事业上。

综上所述，现在我国资金理应分为预算内资金、预算外资金和非预算资金三类。预算外资金在历史上曾有积极的意义。由于其项目少、数量小，也没有过多问题，但至今预算外资金由于其项目多、数额大以及财政体制的变革，既失去存在的价值，而且存在下去弊多利少，因而必须重返国家预算，周全国家预算。