# 对预算外资金管理的思考

来源：网络 作者：梦里花落 更新时间：2024-06-30

*预算外资金，是指不纳入预算管理，但却用于满足政府履行其职能需要的财政性资金。我国预算外资金形成于建国初期，改革开放后，特别是市场经济体制建立以来，政府职能和社会分配格局发生了巨大变化，预算外资金迅速增长，而对预算外资金认识上的滞后和政策、...*

预算外资金，是指不纳入预算管理，但却用于满足政府履行其职能需要的财政性资金。我国预算外资金形成于建国初期，改革开放后，特别是市场经济体制建立以来，政府职能和社会分配格局发生了巨大变化，预算外资金迅速增长，而对预算外资金认识上的滞后和政策、管理手段的缺位，造成预算外资金游离于政府控制之外，并一再膨胀，既扭曲了收入分配结构，分散了国家财力，又滋生了腐败现象。近年来随着“收入两条线”管理改革的实行，逐步缩小了资金规模，增加了政府宏观调控能力，但仍缺乏具体有效的法规制度以及运行机制的保障，财政管理尚未完全到位。因此，正确认识并解决预算外资金管理缺位，仍是财政管理改革中亟待待解决的问题。

一、预算外资金管理缺位的具体表现

(一)预算外资金收支管理粗放，部门利益格局尚未完全打破

根据财政部《预算外资金管理实施办法》，各单位应按照财政部门的规定编制预算外资金收支计划，财政部门按照经费定额和开支标准对该计划进行审批后，汇总编制年度总计划。但实际的执行情况是，有些单位没有收支计划，财政部门也很难形成规范的汇总预算，只是粗略地按基数增加增长的办法编制并下达预算外资金收支计划。具体收入时，有的单位只是将专户资金一缴了之，没有具体的资金项目名称，造成收入来源不清;支出时由于没有明确的定额标准，资金使用仍处于“以收定支”阶段。预算外资金管理粗放，给用款单位挤占挪用资金提供了可乘之机。

(二)国家已明确规定应纳入预算管理的行政事业性收费和政府性基金，财政仍作为预算外资金管理，致使财政的宏观调控能力减弱

我国由于经济发展水平较低，一些欠发达省份长期处于财政困难状况，严重制约着经济和社会的发展。从财政的资金管理看，一方面，预算内资金短缺，收支矛盾突出，另一方面，一些应纳入预算的资金游离于财政预算管理之外。究其原因:一是收费单位原编制为自收自支的事业单位，一旦将其收入纳入预算管理，就要理顺各方面的管理关系，这不仅要加大各部门的管理成本，而且会突破各自的管理指标;二是就单位而言，收费收入不足以抵顶其正常支出，有些单位甚至还有巨额贷款，因此改变财政管理方式，就意味着财政负担加重;三是执收单位作为征收主体在认识上存在偏差，担心纳入预算管理后对其经费保障产生影响，还有一些单位错误地认为预算外资金“谁收谁用”，主观上不愿意把专户资金纳入预算管理。

(三)监督检查机制不健全，约束软化，财政监督流于形式

目前预算外资金的监督检查普遍存在着重收入轻支出的现象，一味强调纳入财政专户管理和缴存比例，忽视了支出上存在的问题。虽然财政在拨付资金时，根据用款单位上报的用款计划进行了核定，但财政资金划出以后，用款单位怎样使用、用到什么地方都不得而知。事实上有的单位常常以事业发展、专项经费为名申请拨款，但实际上多用于人头经费，事业发展无从谈起，资金使用效益十分低下。这种监督管理方式，从一定程度上讲是走了过场，没有起到应有的作用。这可以从近几年审计查处的一些单位擅自扩大行政开支范围、乱发津贴、私费公付等问题中得到映证。同时由于收费经费化，资金支出向个人倾斜，使部门间存在分配不公、苦乐不均的问题。从更深层次看，它还造成财政支出结构不合理，降低了国家基础设施投资效率。

(四)资金征缴模式陈旧、征缴程序不科学，导致部分资金逃避财政监督，形成体外循环尽管近几年各地都积极推行预算外资金“单位开票、银行代收、财政统管”的征管体制。但由于种种原因，一些地区仍处于自存自缴的状态。而预算外资金收入过渡户的存在，给个别单位截留预算内外收入、坐收坐支预算内外资金提供了可能。另外，由于征缴程序不严密、不科学，也容易形成资金体外循环。如一些地方出台的行政事业性收费属于省、地(州、市)、县(市、区)三级预算收入，应按比例纳入同级财政预算管理。但其具体征管模式是，由地县基层单位负责收缴资金，由省级部门归集资金、报批手续，待审批后，再由省级部门按比例逐级返还原单位，然后各自缴入国库。这种方法虽有利于资金到位，但对按级次入库的资金，由于征缴过程涉及多个环节，又没有必要的财政监督手段，容易形成既不解缴当地国库，又不纳入专户储存的体外循环资金。

(五)相关政策和配套措施缺位，影响了国家财经法规的贯彻落实

根据财政部《预算外资金管理实施办法》，行政主管机构可以按照国家规定从所属企事业单位和社会团体集中一部分管理费。但该办法对管理费的收取方式、标准、票据使用、支出范围及资金管理都没有作出具体明确的规定。目前，一些地方迫于强大的财政压力，不得不要求预算部门自行解决一些财政支出，因此一些主管部门就以各种名义向下属单位收取管理费。由于没有具体的政策规定，一些单位超 标准收费、使用不合法票据以及白条收费，进而逃避专户管理、违规投资基建，甚至隐瞒收入、私设小金库等问题时有发生。此外，一些国家收费命令取消，但由于没有及时理顺和解决相关的单位经费，致使一些旨在建立政府与民间良性关系、规范行政行为、减轻企业负担的国家政策无法落到实处。

二、加强和完善预算外资金管理的措施

针对预算外资金管理工作的发展现状和存在问题，建议各级财政部门围绕财政综合预算的总体目标，从健全机制、规范运作两个方面逐步实现预算内外资金统管、同管。

(一)深化“收支两条线”管理改革，积极推进综合财政预算

建立公共财政收入征管体系和国库集中收付制度是我国财政体制改革的一项重要内容。应该说实行真正的综合财政预算，将预算内外资金统一安排使用并最终取消预算外资金，只是时间问题。根据国务院转发财政部深化收支两条线改革意见，目前我国总体上是依照与人民群众生活相关程度，采取逐步将预算外资金纳入预算管理的做法。因此，各级财政首先要将国家明确规定应纳入预算管理的行政事业性收费和政府性基金不折不扣地全部纳入预管管理，相应支出通过预算予以安排。其次对有预算外资金收入的单位必须自下而上地编制预算外资金收支计划，并将其纳入单位的财务收支计划和财政的综合预算;预算外收入要全部纳入专户管理，相应支出由财政统筹安排，要逐步改变按照收入比例提取经费的作法，要比照部门预算的统一要求核定经费支出，实行“预算制”，进而促进执收执罚部门依法行政。

各级财政部门要改变过去那种重分配轻管理、重审批轻监督、重微观轻宏观、重预算内轻预算外的传统理财观念，充分认识财政宏观调控和财政监管工作的重要性，克服本位主义和小团体意识，切实加强综合财政预算编制工作，提高财政资金的管理能力。近年一些地方已经取消了预算外资金的概念，并全面推行政府非税收入银行代收管理办法，这对建立公共财政收入征管体系和国库集中收付制度不能不说是一个有益的探索和实践，具有很强的借鉴意义。

(二)积极借助科技手段以及高效、智能的网络管理系统，彻底改革预算外资金收缴制度

规范预算外资金管理，首先是堵塞收入方面的漏洞，做到应收尽收。要以收费票据为资金监管源头，利用现代科学技术手段赋予财政票据信息功能，再借助收费单位、代收银行、财政三家之间强大的网络管理系统，彻底建立起一个“单位开票、银行代收、财政统管”的预算外资金征管体系。由于所有收费通过银行代收，不仅便于财政性资金集中纳入财政管理，增强财政调控能力，使财政专户发挥“准国库”的功能，而且通过银行代收，还构建了财政部门与执收单位间高效的收费票据领购、核销管理模式，大大提高了财政部门对执收单位收取预算外资金的监控力度，有力地遏止了自立收费项目、自定收费标准等乱收费行为。

(三)切实完善配套措施和法规建设，努力提高预算外资金的管理效率

预算外资金管理改革是一项政策性强、难度大的工作，它不仅关系到单位原有权力、利益调整，而且涉及单位性质、经费供给以及内部减员等现实问题。因此，只有把它与财政管理制度改革、政府机构改革以及经济体制改革等结合起来，才能切实贯彻执行国家的财经法规，并达到相互促进的作用。进而对现行的政府性基金和纳入预算管理的预算外资金列收列支的管理方式进行更进一步的规范和完善，逐步消除单式预算的弊端，真正发挥财政部们应有的管理监督作用。

近年来尽管我国出台了大量的财政法规，但相对于我国市场经济发展而言仍处滞后状态，加之财政法规层次较低，财政法律、法规之间，以及同其他法律之间在涉及财政经费投入和财务管理方面存在冲突和矛盾，影响了法律的严肃性。因此，要尽快建立、发展和完善市场经济条件下的财政法制体系，为财政体制改革提供制度保障。另外，通过舆论宣传澄清对预算外资金性质的模糊认识，争取全社会的理解和支持，扭转“三权不变”和“谁收谁用”的运行惯例，为进一步推动综合预算管理创造良好的社会氛围。

本文档由站牛网zhann.net收集整理，更多优质范文文档请移步zhann.net站内查找