

预算外资金法律问题评述 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/50/2021_2022__E9_A2_84_E7_AE_97_E5_A4_96_E8_c36_50137.htm

一、问题的提出 我国预算制度改革与完善的首要目标是使预算制度适应社会主义市场经济体制的要求和政府职能转变的需要。然而，在这个过程中我们面临着一个严峻的问题：目前预算收入占GDP的比重逐年下降，预算制度所应对的职能是部分的财政职能，无法完成其所应当承担的政府职能，或者说很多政府承担的职能并不是通过预算来实现的，而是通过预算外资金和非预算的财政性资金来完成的。这样，一方面这部分资金的使用由于缺乏预算的约束而产生极大的效率损失和不规范的政府行为；另一方面是预算没有足够的财力支持，其改革只能实现形式上的目标，无法全部反映政府的活动范围，无法体现政府的职能要求，无法对政府行为进行约束与监督，预算目标当然也就难以实现，也不能称之为真正意义上的现代预算制度。因此，要完善预算制度一个必要条件就是要重新确认预算资金的合理范围并进行制度与管理的规范。

二、对预算外资金的界定 首先从性质上来界定，预算外资金是国家行政事业单位代表国家进行行政管理活动或从事某种公益事业所得到的收入，或是公共机关提供的特殊服务而收取的报酬。前者所收取的费用是以国家为主体，以国家权力为依据征收的，后者也同样是源于国家的行政权力，两者的所有权理应归国家财政部门。因此，从理论上分析，预算外资金应明确界定为国家的财政资金。而从我国相关法规来看，这一点也已经得到了确定：1983年颁布的《预算外资金管理试行办法

》，规定“预算外资金是政府部门、单位和社会团体为履行政府职能和社会管理职能依据国家法律、法规和具有法律效率的规章制度而收取和提存的财政性资金。”首次从性质上明确了预算外资金是财政性资金，其取得是凭借了政府权力，其所有权属于政府。国务院在1996年又发布了《关于加强预算外资金管理的决定》，再一次从性质上明确了预算外资金是一种财政性资金，《决定》被认为是真正标志着我国对预算外资金的认识已经接近了社会主义市场经济体制的要求。与《办法》相比，《决定》的进步表现在理论认识上有了更大的突破：其一，冲破了预算外资金所有权和使用权归地方、部门和单位所有的观念束缚，进一步明确了预算外资金属于财政性资金，其所有权应属于政府而不是部门或单位；其二，企业和带有经营性质的事业单位和社会团体所取得的经营收入不再计入预算外资金，这样就较为清晰的划清了政府系统内资金所有权和使用权的关系以及政府与市场和企业的关系，把预算外资金框定为政府为履行职能而取得的资金其次从范围上来界定，我国在1993年以前的预算外资金的范围包括了地方财政部门、行政事业单位和地方和中央主管部门管理的预算外资金，以及国有企业及其主管部门集中的各种专项基金。随着《企业财务通则》、《企业会计准则》的修订以及预算管理体制改革的深入和完善，自1994年以来，我国对预算外收入的范围进行了调整，将拥有法人财产权的企业及其主管部门集中的资金不再列为预算外收入。从1996年开始，电力建设基金、铁路建设基金等主要建设性基金（收费）被纳入财政预算管理。最后从功能上来界定，预算外资金是为履行政府职能而设立的，应以服务于政府职能为目

的。国家预算外资金存在的理论依据是公共产品提供的效率原则和受益原则。在市场经济国家中，政府获取收入的途径主要有两条，即税收与政府性收费。其中税收可分为一般性税收与有特定用途的专用税收。专用税收与政府性收费一起构成了预算外资金的主要来源。根据公共财政理论，政府资金不论是用税收形式还是用收费形式取得，其实质都是公共品或公共服务成本费用承担的承担形式。而收费与一般性税收相比，可以在付费和获得政府服务之间建立直接的联系，只要是收益具有明显的确定性、受益与责任具有可对称性的政府服务就都可以通过收费的方式进行经济补偿，因而政府性收费可以使公平原则在公共财政领域内得到更具体的体现。而且通过设计合理的政府服务收费体系，有利于把公众对服务的需求限制在合理并符合效率的水平上，同时也有利于公众了解服务的社会成本，从而提高资源配置的效率，节约不必要的财政支出。

三、我国预算外资金存在的问题 首先，对预算外资金的取得和使用缺乏有效的监督。政府资金来源与公众、用于公众，理应受到立法机构的审查和监督，以确保行使的公正。而公众负担了政府提供公共产品的成本，自然也有权了解资金的使用情况。但现实是，由于预算外资金名义上是财政资金，但其所有权与使用权却掌握在实际拥有它的各种机构手中，同时，预算外资金又没有被纳入预算管理，不需要通过预算的审核与批准，所以机关各机构在使用上随意性极大，却得不到公众和立法机构的审查监督，甚至也缺乏上级行政部门的有效监督。其后果是为掌握这些资金的地方提供了一笔脱离制度约束的资金。掌握预算外资金的机构就可以用这些资金支持某些脱离或违反中央政策要求的行为

，可以按照自己的需要而不是人民的意愿去扩张本部门的利益。同时导致预算外资金是用上的盲目性和低效率。例如，预算外资金的自主使用和其在使用结构上不顾中央的有关规定、过多地向基础设施建设等领域倾斜，是造成目前经济过热的重要原因之一。其次，预算外资金冲击预算内收入，将财政可支配资金分散到各地方、部门与单位，造成国家财政集中性收入占GDP的比重逐年下降，国家财政长期陷于困境。预算内资金与预算外资金均属于财政性资金，其来源都是国民生产总值中的v和m.在国民生产总值增长量以及v和m的构成比例基本保持稳定的前提下，预算外资金与预算内资金之间将是一种此消彼长的关系，预算外资金的高速增长必然是以预算内资金的相对减少为代价的。政府的权威是以雄厚的财力为基础的，而预算外资金的过度发展，在实际上瓦解了政府特别是中央政府的权威，严重削弱了政府履行正常职能的能力，特别是中央政府的宏观调控能力。政府为缓解财政赤字的压力，往往不得不利用自己制定游戏规则的权力，通过更改既定的中央与地方、部门之间的收入分配规则来临时地筹集一部分资金。这种有违市场经济规则的做法，不仅严重危害了中央政府的信誉，模糊了其他各类经济主体对中央政府行为的预期，导致了市场行为短期化和局部化的问题，更促使地方和各部门用自己的“局部性”行为对抗中央“全局性”行为的恶性循环。最后，过度膨胀的预算外资金在瓦解中央政府权威的同时，还极大加重了企业与个人的负担，特别是国有企业和农民负担。尤其是大量以政府名义进行的违反国家规定的乱收费、乱摊派、乱罚款行为，已经严重损害了政府在人民心目中的形象，影响了社会的稳定。从

这个意义上讲，预算外资金的问题，已经不仅仅是一个经济问题，更成为一个复杂的政治问题。100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com