关于预算外资金的性质、存在的问题及对策

王骐骥

现在预算外资金成为社会上的热门话题。认真研究预算外资金问题，规范公共分配秩序，已成当务之急。

一、预算外资金的性质

预算外资金大规模的存在，可以说是我国国民经济中特有的现象。在革命战争时期，只有机关部队生产的收入和乡村自筹资金，不上交财政，留地方和单位使用。1950 年，机关部队生产劳动的收入，也要上交国库，只有乡村自筹资金才不纳入国家预算管理。1953 年第一个五年计划时期开始了大规模的经济建设，为了调动地方、单位积极性，将原来预算内的部分资金，放到预算外管理。这时我国财政资金开始分为预算内外两个部分。到 1957 年预算外资金占预算收入的 8.5% 。1953 年全国财政工作会议上第一次出现了“预算外资金”这一名称。第二个五年计划和三年“大跃进”时期，由于经济体制改革和财权下放，国有企业实行利润留成制度，预算外资金增长速度加快,1960 年达 117.8 亿元，相当预算收入的 20.6% 。但三年自然灾害时期，贯彻党的调整、巩固、充实、提高“八字”方针，重新实行集中统一经济体制，对预算外资金进行整顿，到 1963 年下降到 51.9 亿元，占预算收入的 15.1% 。从 1966 年开始的十年动乱期，主要由于各项规章制度和财经纪律遭到破坏,1976 年预算外资金又迅速膨胀到 275.3 亿元，占预算收入的 35.5% 。但直到这时，预算外资金内涵不清。

在党的十一届三中全会以后，改革开放，发展有计划商品经济，财政体制与之相适应由中央与地方“一灶吃饭”变为“分灶吃饭”。为了调动地方、单位的积极性，放权让利，预算外资金迅猛增长,1983 年猛增到占预算资金的 77.5% 。财政部为了加强对其管理，于当年首次颁发了《预算外资金管理试行办法》，并给预算外资金下的定义是“根据国家法律、法规、规章的规定，由各部门、各单位自收自支，不纳入国家预算的财政资金。”

从预算外资金发展的历史过程和财政部给它下的定义，不难看出预算外资金的性质是财政资金，即以国家为主体凭国家权力强制分配的资金。

首先，预算外资金的绝大部分是凭国家权力，按国家规定的项目、标准，强制征收的。例如地方财政管理的各种税收的附加税，各行政部门征收的规费、特许金、社会基金、专项基金，都是按国家规定的对象、标准征收，交纳的单位和个人不交是不行的，交了后也不结成借贷关系，

© 1994-2008 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.n

不一一对应返还。很明显，其征收具有财政的国家主体性、强制性特征。

其次，预算外资金的绝大部分，是从财政预算中转到预算外的，本来是财政预算资金，只是下放到预算外管理。

再次，预算外资金是计划经济的产物和反映。在计划经济和统收统支体制下，社会上的资金不是集中在国家，就是分散在部门和单位，连企业留利都是财政资金。改革初，实行有计划商品经济，本质上还是计划经济。这时下放财权，将财政资金实行预算内外“双轨”分配，当然国家仍视预算外资金为财政资金。正因为如此，所以我国的预算外资金范围很广。

最后，预算外资金是“根据国家法律、法规和规章，由各部门、各单位自收自支”，就是说征收的项目、标准、使用方向，都是由国家法律性文件规定的。各部门、各单位之所以能强制征收上来，是依据国法，是背后有国家权力的权威。这说明预算外资金的本质，是以国家为主体的分配关系，即本质上是财政资金。

二、预算外资金存在的问题

预算外资金既然是财政资金，财政资金的分配应有以下内涵特征：一是分配的主体是国家，征收凭国家的政治权力强制进行；二是征收的方式应是集中分配，征收的目的是满足国家实现其职能的物质资料需要；三是财政预算收支具有完整性，就是所有财政资金应列入预算；四是资金的收支应是收支分开，收支两条线，收入不是目的而是手段。然而我国预算外资金分配的实践，与财政的内涵特征和分配的要求相悖，存在诸多矛盾和问题。

第一，预算外资金实际上成为部门、单位的自有资金，为追求“小团体”利益，乱收乱摊，迅猛增长，恶性膨胀。预算外资金既然属财政资金，即国家资金，其所有权、使用权、调控权应属国家，管理权应属财政。但 1983 年我国财政部颁发的《预算外资金试行办法》规定，预算外资金由各部门、单位自收自支，自行管理，国家不能抽调和调节。1986 年国家预算资金紧张，为鼓励各部门、各单位和各项事业项目的支出，摆脱对财政预算资金的依赖，缓解财政压力，国务院颁发的《关于加强预算外资金管理的通知》，仍然承认部门、单位对预算外资金所有权、使用权。财政连管理权都没有，仅有监督权。并且将政府部门执行公务所收的规费、特许金，也同经营收入和企业收入混在一起，“放权让利”给了部门和单位，鼓励他们创收，弥补国家拨款不足，改善职工生活福利。部门和单位自然将政府行为的收费，不看成国家财政资金，而看做自有资金。在利益机制驱动下，部门和单位为追求自身利益，增加职工收入和福利，乱收费、乱摊派、乱罚款、乱设基金、乱开口子收钱。凡财政不能满足的自然想到的是预算外资金，甚至出现了个别地方“搭车收费”，领一个结婚证交 1000 多元。预算外资金泛滥成灾，扭曲了政府行为，如今有几个单位的负责人思考问题，仅思考国家赋予的职责，不思考为本单位找财路和“创收”的问题。为了名正言顺多收费，有的部门将业务内的职责肢解，转到事业单位；把本来一个部门一次可办完的手续，分成几个部门办完。

于是预算外资金超速增长，急剧膨胀。1963 年预算外资金 51.9 亿元，相当于预算资金的 15.1%,1979 年比重提高到 41.1%,1985 年提高到 82%,1988 年预算外资金达 2270 亿元，相当于预算资金的 94.8%，比 1978 年增长 5.5 倍。

第二，预算外资金多主体的分散分配，扰乱了国民经济秩序，违背市场经济运行单一原则，导致资源浪费和低效率配置。应该承认预算外资金在缓解国家资金紧张的矛盾中，也起了些积极作用。但由于预算外资金将财政资金以国家为主体的分配，变为部门、单位多主体分配，将国家的集中性分配，变为分散性分配，并且资金的“两权”属部门和单位，对其管理相当困难。财

© 1994-2008 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.n

政曾以实行“专户储存”进行监督，但也是今天存，明天取，难以有效监督。既然国家规定预算外资金由单位自收自支，由单位使用和管理，从制度上就给单位坐收坐支和无制约动用资金，有了可能。一些部门和单位将稀有的财政资金用来乱发钱物、补贴，超标购车、建超标房和豪华装修住宅，满足无止境的福利追求；或用于一些低效率的项目投资，进行重复建设；或用于炒地皮、炒股票、做投机生意。一些主管部门，似乎不像政府职能部门，而像大公司总部。他们都在管钱，既是本行业投资主体，又是政策制定者和执行者，同时还掌握大量预算外资金。他们的权力缺乏制约，必要时可以索取所属单位（企业）的税后利润，用于出国旅游、盖豪华办公楼、购豪华轿车。

总之，分散的多主体的预算外资金分配，给人们利用手中的权力和资金，任意影响经济运行秩序，造成资源浪费和国民经济低效运行。

第三，预算外资金的急剧增长，生产的国民收入分散到部门和单位，挖了国家资金，削弱国家财力，影响国家宏观调控、社会安定，实际是对国家政权的挑战。国家财政分配，是国家运用其神圣权力分配。亚当·斯密认为国家的这种神圣权力不宜给部门和单位。因为管理成本高，在经济上无可行性。而我国将这种权力给了部门、单位，而且承认他们对资金有所有权和使用权。为了满足永远满足不了的无止境的福利需求和高消费，他们打着国家旗号，利用国家权力，“挟天子以令诸候”，靠山吃山，靠水喝水，靠国家公务吃国家公务，乱收乱摊，致使预算外资金“苍海横流”。这实际上是挖挤财政，向国家财力和国家政权挑战。

近十几年预算外资金增长速度超过国民生产总值和国民收入增长速度，也超过财政预算资金增长速度（见表 1）。例如：1979 年国民生产总值和国民收入，分别增长 7.6% 、7%，预算资金反而减少 4.8%，而预算外资金则增长 30.5% 。1987 年国民生产总值和国民收入，分别增长 10.9% 、10.2%，预算资金增长 3.6%，而预算外资金增长 16.8% 。这一年预算外资金相当预算内资金的 89.7% 。1991 年国民生产总值和国民收入，分别增长 8.2% 、7.7%，预算内资金仅仅增长 0.5%，而预算外资金增长 19.7%，预算外资金相当预算内资金的 94.5% 。这些明显说明，每年新增长的国民生产总值和国民收入，都通过预算外资金留给部门和单位支配使用，预算内纳入的甚少，造成了国家资金严重分散，削弱了国家财力。

表 1　　预算外资金与综合经济指标增长速度比较（以上年为 100）

年份	国民生产总值	国民收入	预算内收入	预算外收入	预算外相当预算内%
1979	7.6	7.0	-4 .8	30.5	41.1
1981	4.4	4.9	-2 .5	7.8	55.2
1983	10.4	10.0	11.7	20.5	77.5
1985	12.8	13.5	25.2	28.7	82.0
1987	10.9	10.2	3.6	16.8	89.7
1989	4.4	3.7	12.6	12.6	94.8
1991	8.2	7.7	0.5	19.7	94.5

资料来源：陈共：《财政学》修订本，第 1 版，405 页，成都，四川人民出版社，1994 。

经济体制改革，下放财权，主要应是下放给企业。但在预算外资金的地方、行政事业单位、企业与主管部门三方面结构中，地方财政部门预算外资金所占比重下降，从 1979 年的 8.9% 下降到 1991 年的 2.1% 。企业和主管部门预算外资金所占比重、增长速度均下降，比重从 1979 年的 76.6% 下降到 1991 年的 76.4%，增长速度从 1979 年的 36.3% 下降到 1991 年的 19.6% 。唯有行政事业单位的预算外资金所占比重和增长速度均呈上升趋势，比重从 1979 年的 15.1% 上升到 1991 年的 21.5%，增长速度从 1979 年的 8.3% 提高到 1991 年的 20.8% （见表 2）。

© 1994-2008 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.n

行政部门的业务经费全是财政拨款，国家征税首要的是为了满足国家机器运转的物资需要。国家下放财权主要是下放给企业，不是下放给行政事业单位，相反企业预算外资金比重下降，行政事业部门的预算外资金比重不断上升，这是极不正常的。这主要是一些部门和单位巧立名目收费，随意摊派，任意扩大征收范围和提高收费标准，截留和挤占本应上交国家的财政资金，化预算内为预算外，化公为私等消极腐败现象滋长漫延的结果。

表 2　　各类预算外资金比重和增长速度变化趋势

年　份	地方财政预算外资金		行政事业单位预算外资金		企业和主管部门预算外资金	
	比重	增长（%）	比重	增长（%）	比重	增长（%）
1979	8.9	28.5	15.1	8.3	76.6	36.3
1981	6.9	1.1	14.1	14.1	79.0	7.4
1983	5.1	10.0	11.8	12.5	83.1	22.5
1985	2.9	-20 .2	15.2	63.6	81.9	26.4
1987	2.2	3.3	17.7	21.6	80.1	16.1
1989	2.1	11.1	18.8	14.1	79.1	12.3
1991	2.3	13.5	21.5	20.8	76.4	19.6

资料来源：陈共：《财政学》修订本，406　页，成都，四川人民出版社，1994　。

预算外资金急剧膨胀，造成国家财政集中性收入占 GDP 的比重和占中央地方整个财政收入的比重下降。国家财政成为“吃饭财政”，入不数出，连年赤字。目前如果把预算内外资金、制度外资金、财政收入退库等财政性资金都算上，我国实际财政收入占 GDP 比重可能超过 30%，与发展中国家相比，并不算低。问题是财力分散。改革以来，直到新税制实行两年后，国家集中性财政收入占国内生产总值（GDP）比重不断下降的状况也没有得到根本改观，仍然每年下降一个百分点，到 1995 年已降至 10.7%　左右。预算内收入从过去占财政预算内外总资金的 50 ～ 60%，　下降为 34%，　迫使中央财政对债务依赖。据有关国际经济组织提供的资料分析，我国已是世界各国中集中性财政收入占 GDP 比重最少的几个国家之一。英美等发达国家财政收入占 GDP 的比重为 40% 左右，亚洲“四小龙”占 20～ 30% 以上，他们的赤字得到控制。近几年经济发展较快，被称为亚洲新的“四小龙”财政收入占 GDP 比重为 17.9　～ 28.5%，　他们的财政收支都保持盈余或接近平衡，促进经济持续稳定发展。东欧和前苏联国家经济转轨过程中之所以经济下滑，社会动荡，重要经济原因之一是财政收入规模下降，赤字扩大，对通货膨胀失去调控物质力量和能力。

我国集中性财政收入下降，入不数出，国家处于无“财”行“政”的困境。国家财力不足，不仅对国民经济调控缺乏物质力量，调控能力削弱，而且对今后经济持续稳定发展，民族团结、社会安定和国家统一，也极为不利。因而可以说，利用预算外资金挖挤国家财力的行为，实际上是对国家政权的挑战。

第四，预算外资金成为滋生腐败的肥沃土壤，是导致分配不公的一个重要原因。有人认为搞市场经济，必然产生腐败现象。其实，应该说腐败产生于市场经济的不完善。腐败是我国计划经济向市场经济转轨过程中，体制二元化的产物。我们知道，高度计划经济时，社会的集体的资金，都是国家的。改革初，放权让权时，国家视分散到单位、企业的资金，仍看成国家财政资金，只是管理方式不同。以后随改革深入和建立社会主义市场经济体制，应政企分开，两权分离，企业成为独立经济实体，政府职能应转变。这时企业留利已不属财政资金，政府部门活动经费应财政拨足，政府行为收入应全额上交财政。政府应与独立经济实体企业分开，政府行为收入应与经营性收入分开。但由于国家财力紧张，经费拨款不足，鼓励单位搞创收，将政府行为收入与企

© 1994-2008 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.n

业收入混在一起，国家并认为是财政资金，又政企不分。市场经济要求运行一元化准则，而这时财政“双轨”分配，扰乱了公共分配秩序，于是使预算外资金滋生腐败有了客观和主观的条件。

在预算外挖预算内资金，满足小团体无止境的福利需求中，有些意志薄弱者，私欲泛起，那能不为自己“谋福利”。何况预算外资金“两权”在手，政府已失去“三权”(所有权、调控权、管理权)；何况收支一体，可以坐收坐支，通过做假帐掩盖违法违纪行为，预算外资金可以转化使用，可以将生产资金转化为消费基金，将维持性基金转化为投资。于是有些人利用预算外资金缺乏规范管理，公共分配秩序混乱之机和手中的权力，或将预算外资金转入“小金库”，随意使用和进行高消费；或无制约地向所属单位（企业）索要钱物；或行贿受贿、贪污私分。人民公仆变成人民罪犯。近几年我们党和政府为清政廉洁，反对腐败，抓领导干部用公款送子女上学、出国，用公款请客送礼，用公款大吃大喝，用公款进行高消费和高级娱乐，用公款学驾驶，用公款购豪华轿车，用公款超标建住宅，用公款豪华装修住宅，用公款在国内外旅游等等。试问，本来国家拨给行政事业单位的经费不足，以上的开支从何而来？来自预算外资金，来自对企业、个人的乱摊乱收。现在厂长、经理中流传的“财政是‘爹’，银行是‘娘’，企业是‘羊’，周围还有一群‘狼’，吃‘羊肉’，喝‘羊奶’，剥下‘羊皮’做衣裳，剩下‘骨头’送‘爹娘’”[1]就是对税收轻，乱收乱摊乱集资金的普遍感受。这不仅是对加重企业负担，造成国家财政资金巨额流失，危害财政健康运行和企业发展的申诉，同时也从中折射出预算外资金成为滋生腐败的肥沃土壤。

正因为预算外资金分配秩序混乱，乱收乱摊，随意性很大，必然不该的收了，能多收的就尽量多收，造成单位之间、地区之间负担不公平。各行政事业单位，职能不同，收费有多有少，造成他们之间贫富悬殊。有的富得流油。例如海南省某市有一个只有 20 名干部的行政机关,1993 年自收自支的行政性收费达 2000 万元，人均百万。[2]而另有些收费项目甚少的单位，有的成为“贫困户”。现在人们讲，吃饭靠工资，花钱靠创收。社会上人们择业，好多都往创收多的部门挤，就是挤向耗用财政资金谋福利的单位。

第五，用经济学的观点看，预算外资金管理混乱导致的乱收乱摊，对社会经济造成的损失和浪费之大，无法估量，对此，罗必良在 1996 年 3 月 12 日《南方日报》发表文章说，有人估计仅仅直接的经济损失，是个人得到的 5 倍到 10 倍。间接的经济损失和对社会造成的恶劣影响之大，更无法计量，像人们抢蓝子里的鸡蛋一样，不仅把蛋打破了，还弄赃了东西，污染了环境。的确是这样，乱收乱摊是一种为小团体和个人捞私利，不惜社会巨大损失浪费的违法违纪活动。除了直接成本巨大外，还加重了他人的经济负担，影响企业经济运行，影响工作积极性，还会上行下效，久而久之，社会风气日下。职能部门自己难收难摊，破坏市场规则，与唯利是图的不法商人没区别，会导致政府威信下降，发号司令怎能一呼百应呢。不是山东省抬远市就有个九曲村在路上私设卡两处收费，每年收入 500 万元以上。[3]这些说明预算外资金和难收难摊，引起社会风气日下，对社会经济财政造成恶劣后果，现在是该整治的时候了。

三、对预算外资金的治理

解决预算外资金存在的问题，总的讲，应以深化改革，完善社会主义市场经济体制为出发点，从加强规范管理入手，到合并预算内外资金为统一的国家财政预算。

当务之急是加强预算外资金的规范管理。

第一，对预算外资金属财政资金的认识，要达到社会共识，严格区分政府行为的非经营性收入同企业经营性收入，使预算外资金由财政部门管理。财政资金是以国家为主体分配的资金，

© 1994-2008 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.n

分配目的是为了满足国家实现其职能的需要。行政部门是实现国家赋予的各种职责的部门。他们的业务活动所收取的各种规费，是公共机关为单位和个人提供特殊服务所收取的手续费和工本费，或称是公共机关为公众提供特殊劳务或利益所收取的特殊报酬。因而行政行为所收的规费，是代替国家征收，是以国家为主体，并且是以国家的权力强制收取的，应属财政资金，归财政部门管理。严格区分政府部门行为和经营行为、非经营性收入和经营性收入及企业收入，认识预算外资金属政府行为的非经营性收入，属财政性质资金，应归财政部门管理。这是加强对预算外资金规范管理的前提。

第二，改变所有权、使用权，收回所有权、调控权、管理权，从而改变部门、单位同政府在预算外资金管理上，各自为政的混乱局面，使其规范管理有可能性。既然在放权让利中将政府行为的收费，同企业的经营收入一样，都下放给了部门和单位，并且国家发文承认他们对资金有所有权、使用权、自收自支和自行管理权，他人不得任意调用。部门和单位自然将所收规费、特许金等同企业经营收入一样，看成自己的资金。国家虽曾对预算外资金实行“专户储存”管理，但由于“两权”(所有权、使用权) 不变，国家失去“三权”(所有权、调控权、管理权)，也是今天存，明天取，难以凑效。我国预算外资金为什么在几十年实践中，总是“一放就乱”，根本原因就在于不变“两权”，国家失去“三权”。部门和单位与国家各自为政。因此，要加强对预算外资金规范管理，必须改变“两权”，收回“三权”。否则加强预算外资金规范管理，成为一句空话。

第三，根据社会主义市场经济秩序规范化和运行准则一元化要求，重新界定预算外资金的范围。现在国家作为预算外资金内容进行管理的有五方面的资金。一是地方财政管理的预算外资金，如各种税收的附加税等等。二是行政事业单位的预算外资金，如司法部门的诉讼费，公证费，工商部门的营业执照费，民政部门结婚登记费，卫生部门的检疫费、学校的学杂费等等。三是企业和主管部门的各项专用基金等等。四是企业留利形成的企业基金等等。五是近几年出现的由政府部门管理的社会基金和专用基金等，可称为新概念的预算外资金。这五个方面的预算外资金，根据预算外资金是财政资金和财政资金的本质来衡量，只有一、二、五这三方面的属预算外资金。因为这些资金的收支内容和活动，明显属于政府行为，是以国家为主体强制分配的。第三、四方面的资金，由于企业是独立的经济实体，政企分开，两权分离，不再是财政资金的范围了。其资金的使用权、所有权属不同的投资主体，并分别被资本金和负债基金所取代。

第四，收费和基金项目要国家审批，使预算外资金源头管理规范化；建立健全财政对预算外资金的票据管理和监督制度，使其征收过程规范。行政性管理性收费、资源性收费、全国性证照收费和公共事业收费，以及涉及中央和其他地区的地方性收费，要实行中央一级审批。征收政府性基金必须严格按国务院规定，报财政部审批，重要的报国务院审批。凡未经审批，不得征收。预算外资金中的收费和基金征收，是政府行为的收入，哪些政府行为该收费，哪些不该收，收取的标准多少，既不是由价值为基础的，也不是由供求决定的，是由社会管理和社会效益决定的，必须由国家考虑周全确定。经过审批程序后征收，这是收费和基金迈向规范化和统一性管理的第一步，也是预算外资金源头管理的规范化。另外，在征收过程中，要建立健全财政对行政事业收费和政府性基金征收的票据管理和监督制度，这是确保征收过程规范化的要求。即是确保政府行为的准则而不是市场行为的准则，来征收的制度保证。

第五，借鉴国家预算管理方法，实行“收支两条线”和“财政专户”，从制度上防止部门和单位动用预算外资金乱支出。为了从制度上防止动用预算外资金乱支出，必须打破以往由部门和单位自收自支、“收支一体”的体制，借鉴国家预算的管理制度和方法，还应改“专户储存”为

© 1994-2008 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.n

“财政专户”，改“收支一条线”为“收支两条线”，同时实行预算外资金“收支计划管理”和“预决算管理”，编制“预算内外收支综合财政计划”。于是预算外资金在使用上规范化，并能与预算内外资金互相配合，提高其利用效率。这样，也为对预算外资金的监督检查提供基础，堵住了造假帐、做两本帐，将预算外资金转入“小金库”的空间。

加强对预算外资金规范管理，只是“治标”，只是治理预算外资金的第一步。社会主义市场经济运行的准则要求一元化。财政资金存在预算内外“双轨”分配，与市场经济运行的要求相背离。分散的主体多元化的预算外资金分配存在，在国民收入分配格局中，使国家预算内资金紧张，破坏了国家预算完整性、统一性原则，削弱了财政分配的主体地位，失去了国家分配的权威性。仅仅是加强对预算外资金的管理，具有相对性，只能“治标”，要达到“治本”，振兴我国财政，必须归并预算外资金到预算内，建立统一的国家预算。这一步必须通过深化改革，才能实现。

一是要加快政府职能转变，在大力精兵简政的同时，废止部门自办公司和各种经济实体。经济实体与行政机关脱钩，不再挂靠有关的业务行政部门，将其纳入国有资产管理体系或工商、民政管理体系，国家按照企业，以税收管理经营和参与分配。税后利润，归经营者所有，不属财政性资金。行政性收费属政府执行公务的收入，属财政资金，只是没通过税收形式，而是采用收费的形式，其收入应全额上交财政，纳入国家预算管理。

二是要深化国家办的事业体制改革，在科学界定业务性质基础上，区别对待和管理。凡具有排他性、竞争性的非公益性的事业单位，推向市场，改革成“自主经营，财务自理”的现代事业组织。国家按照企业进行管理并以税参与分配。凡不具排它性、竞争性，又需要国家办的财务统一的事业，取消财务资金的预算内外之分。凡事关国计民生，与人民生活密切相关的公益性事业，采取税费并存的管理形式。对原有收费能合并到税收中的，进行合并，不能合并的，予以保留，由财政部门每年核算一次收支。

三是要认真清理政府部门的各种基金，取消现行的、各种名目的由政府部门自收自支、自行管理的各种基金。基金都是按国家规定的对象、标准、用途，并以国家权力强制征收的，属财政资金，应纳入国家预算管理。对于某些专项基金，如教育基金，也可以收取教育税，纳入预算。

四是要深化财政管理体制改革，健全和完善分税分级财政。原属地方财政管理的预算外资金，在分税分级财政中可以纳入地方财政预算，成为地方财政直接支配的财力。

五是深化对复式预算的改革，除了经费预算、建设预算，还可多设些专项预算，将原政府自收自支的各种基金，纳入国家预算管理。如设立国家社会保障基金收支专项预算、国债收支专项预算、国有资产经营收支专项预算。有些专项基金改为税收形式的，作为税收也纳入了地方预算或国家预算管理。

通过以上深化改革措施，预算外资金基本上纳入财政预算管理体系，最终建成以税收分配为主，辅之少量收费的规范的公共分配体制。从而适应发展社会主义市场经济要求，公共分配秩序井然，资源优化配置和高效利用，国家财政必然振兴。

注释：

①陆晓平：《振兴财政是重要的国家安全战略》，载《中国财经报》,1996-06-20 。

②杨连成：《行政事业性收费该怎样管理》，载《光明日报》,1996-10-02 。

③纪文兴：《谁给九曲村特权》，载《报刊文摘》,1996-09-30 。

(责任编辑：曾德国)

© 1994-2008 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.n