

我国贷款投资的现状及其潜在危机

基本建设投资由拨款改贷款，这是基本建设管理体制的一项重大改革。通过有偿使用资金，使投资行为符合经济发展规律，提高投资效果，达到发展生产、增加盈利的目的。1981年改革至今，取得了一定成效，但是也存在很多问题。近年来随着投资管理权限、投资资金渠道的变化，不光是地方和企业越来越依赖贷款投资，中央由于财力不足，在重点项目建设上也依赖于贷款投资。值得注意的是，各方面往往只关注如何筹集、使用贷款投资，而忽视了贷款投资“有偿使用”这一基本原则，及其对整个国民经济的潜在影响。本文现就此作一些分析，以引起有关方面的注意和重视。

一、贷款投资的沿革及现状

我国“一五”时期，基本建设投资基本上是国家财政预算拨款，“二五”时期至经济体制改革前，基本上是国家财政预算拨款和各地、各部门的自筹资金。1979年开始进行拨款改贷款的试点；1981年起对独立核算有还款能力的项目，一律实行基本建设贷款制度；1985年开始，对国家预算内拨款安排的建设项目，也由拨款改为贷款。目前，固定资产贷款投资可分为两种：一种是银行存转贷的投资（简称“国内贷款”）；一种是国家财政预算内拨款改为贷款（即财政性金融投资，简称“拨改贷”）。

目前贷款投资的状况，可以概括为以下三个方面：

（1）贷款投资规模越来越大。国内贷款，由1981年的122亿元，上升到1988年的914.59亿元，占全社会固定资产投资总额的比重，由12.7%上升到20.6%。固定资产贷款占国家银行各项贷款总额的比重，由1980年的2.3%，上升到1989年的14.3%。“拨改贷”，自1986年开始对没有偿还能力实行豁免本息的建设项目，不再采用贷款方式，改为财政拨款。近年来，“拨改贷”占国家预算内投资额的二分之一强一些。1988年国家投资财政拨款额为396.86亿元，其中“拨改贷”为206.17亿元，占51.95%。“拨改贷”虽然从资金渠道上表现为财政拨款，但考虑到国家财政收入中债务收入额比“拨改贷”额还要大（1988年债务收入270.78亿元，比当年“拨改贷”款多64.61亿元）。因此，“拨改贷”的还贷责任与国内贷款投资视为相同。

（2）贷款利率上升较快。1985年8月1日以前，固定资产投资贷款的利息（月息4.2%）低于流动资金贷款利率（月息6.6%）和储蓄存款利率（月息5.7%），1985年8月以来，对固定资产贷款利率进行了几次调整。见下表：

年息：%

项目	1985年8月 1日以前	1985年 8月1日起	1988年 9月1日起	1989年2月 1日起	1990年3月 21日起
一、固定资产贷款					基建贷款
一年以下	5.04	7.92	9.00	11.34	10.08
一年以上至三年	5.76	8.64	9.90	12.78	10.80
三年以上至五年	6.48	9.36	10.80	14.40	11.52
五年以上至十年	7.20	10.08	13.32	19.26	} 11.88
十年以上	7.92	10.80	16.20	据一年期利率复 利确定	
二、“拨改贷”贷款 (多数行业适用率)	3.6	3.6	3.6	3.6	3.6

从上表可以看出, 1985年以来固定资产贷款利率上升的幅度很大, 1989年与1985年相比利率升高6.3个百分点, 四年之内翻了一番多, 已高于流动资金贷款利率(年息10.08)和储蓄存款利率(年息10.08)。从1990年3月21日起, 将原固定资产贷款改为基本建设贷款和技术改造贷款, 利息下调了1.26个百分点, 技改贷款不分期限长短, 一律按10.08%计息。

(3) 投资效益呈下降之势。贷款投资的成功与否, 其规模的大小, 取决于投资效益的高低。近年来, 我国固定资产投资效益的状况并不好。基本建设固定资产交付使用率(以基本建设投资额为投入, 以新增固定资产为产出)已由“六五”时期(1981~1985年)的73.8%, 下降到1989年的70.5%。每亿元投资新增国民收入(按时滞二年计算), 1982~1985年为0.68亿元; 1986~1989年降为0.63亿元, 其中1989年为0.62亿元。新增生产能力利用率, 据对1986~1987年已建成投产的88个大中型建设项目的分析, 投产后生产能力利用率在70%以上的仅有37个项目, 占42%; 生产能力利用率在50~70%的有24个项目, 占27.3%; 生产能力利用率在50%以下的有19个项目, 占21.6%; 建成后不能生产的有8个项目, 占9.1%。1988年建成投产的144个项目中, 有一半项目的生产能力利用率在50%以下。

通过以上分析可以看出, 贷款投资总量和利率的上升与投资效益下降呈相反之势。在这种情况下, 贷款投资如何偿还? 尽管我们可以找出很多理由, 来说明贷款投资的必要性, 投资效益不高的客观性, 但是借钱是一定要还的(特别是城乡居民储蓄的钱), 问题的严重性就在于此。

二、企业和国家还贷能力状况的分析

经济体制改革以前, 基本建设投资靠的是在国民收入初步分配中直接集中财力的办法。经济体制改革以后, 国民收入的分配格局发生重大变化。在国民收入初次分配中呈现向企业和个人倾斜的趋势; 在国民收入再分配中, 呈现向个人分配倾斜的趋势。由于资金的过度分散, 国家和企业财力不足, 经济建设资金不得不转向银行贷款。实际上是向老百姓借钱搞建设。这一重大变化, 要求投资效益必须提高, 但由于我国投资主体没有资本机制的约束, 贷款的风险性起不了制约作用。投资效益并没有因为拨款改贷款而提高, 相反还呈现出下降趋势。这种状况, 原因很复杂, 不是一朝一夕可以解决的。从贷款投资的偿还角度来分析, 近

期只能寄希望于企业经济效益的提高和国家财力来解决。但企业和国家经济状况并不理想。

(1) 企业经济运行没有实现速度型向效益型的转变,特别是近年来,经济效益状况还 有所恶化。据统计,全民所有制独立核算工业企业,1988年与1980年相比,资金利税率已从 24.8%下降到20.6%,资金利润率从16.0%下降到10.4%,均是历史上最低的(除个别不正 常的年份外)。可比产品成本降低率,由1983年的降低0.2%,至1989年升高到22.17%。全 员劳动生产率,1989年只比上年增长1.6%,是近8年来最低的。从企业还贷的角度分析, 以下三个方面更能说明问题:一是企业资金利润率显著下降,已低于固定资产投资贷款利率。 企业资金利润率(利润总额与固定资产净值平均余额+定额流动资金平均余额之比), 是反映企业现有经济实力的重要经济指标。据统计,经济体制改革以来,预算内工业生产企 业的资金利润率明显下降,近几年下降的幅度尤为显著。1981~1984年四年间,下降了0.4 个百分点,1985~1988年四年间下降了3.4个百分点。特别是资金利润率下降的幅度还明显 大于资金利税率的幅度。1980~1988年,资金利润率下降了4.9个百分点,资金利税率下降 了2.5个百分点,相差2.4个百分点。企业经济效益明显下降与固定资产贷款利率大幅度提 高,形成鲜明的对照。这说明,企业的资金运用情况很不好。也就是说,企业每百元资金的 投入只能创造出10.5元的收益,而固定资产投资每借入百元,就要付利息11.34元,如果再 把还本一并加进去,现有企业的经济状况,无论如何都承担不了。二是贷款投资规模主要是 靠国家减税、让利、税前还贷政策支撑下来的。企业在经济效益不高的情况下,为什么仍能 以较大的热情扩大贷款投资呢?除了在经济建设的指导思想上,仍然没有摆脱速度型的旧观 念,再加上全民所有制的“大锅饭”,只享受投资收益,不承担投资风险外,在政策上从拨 款改贷款开始起,就基本上没有实行“有借有还,谁借谁还”的原则,而主要是靠国家减税 让利来偿还贷款,即实行税前还贷政策。

从税前还贷的执行情况看增长很快。据财务统计,仅预算内企业,用税前利润和用税收 还贷额,由1980年的18.09亿元,猛升到1988年的296.92亿元,增加15倍。特别是1984年以 来每年增加40多亿元。1988年比1987年增加了40%。税前还贷额占当年国家财政收入比重逐 年加大。国家预算内企业用税前利润和用税收还款额,1980年相当于国家财政收入的1.67%, 1988年上升到11.30%。这说明,企业贷款投资的还款来源越来越依靠国家减税让利、税前 还款政策,实际上是国家替企业还债。随着企业贷款投资额的不断上涨,国家的财政负担将越 来越重。三是贷款投资的还贷情况很不好,企业债务余额越来越大。据统计,预算内工业生产 企业债务余额,1981年为100亿元,1985年为525.74亿元,1988年为1699.92亿元,1988年的 债务余额为1981年的17倍,为1985年的3.23倍。从分项情况看,1988年基本建设借款667.47 亿元,更新改造、小型技措等专项借款747.92亿元,两项合计1415.39亿元,占全部债务余额 的83.26%。但是还债情况很差。1988年当年借入贷款774.07亿元,当年归还383.80亿元, 不到新增贷款的一半。

(2) 国家财力状况相对减弱,财政负担沉重。经济体制改革以来,国家财政收入占国 民生产总值的比重逐年下降,由1981年的22.8%,下降到1989年的18.6%。但国家财政负担 并没有相应减少,已陷入捉襟见肘的境地。

第一,国家债务负担逐年加重,偿还期越来越短。国家债务收入由1981年的121.74元上 升到1989年的274.3亿元,九年累计债务收入为1035.08亿元,其中国内债务收入689.09亿 元。特别是1986年以来,借债数额猛增,债务收入占国家财政收入的比重由1985年的4.81%

上升到1989年的9.30%。按目前国家财政的收支格局,再加上从1990年起我国进入偿债高峰,今后若干年内债务收入额不但不能减少,反而会逐年增大。据有关方面测算,九十年代如果内债净收入为零,内债还本付息的负担仍十分沉重,只能是借新债还旧债。

第二,国家财政价格补贴负担越来越重。1979年以前,我国的价格补贴占财政支出的比重不大,1953年只占0.24%,1978年以前基本上在10%以下,1979年以来始终在11%以上,最高年份1982年占29.4%。价格补贴额增长很快,1979年为180.76亿元,1989年为370.34亿元,年均递增13.29%。价格补贴在国家财政支出项目中,已排在第三位。1988年国家财政支出比重,第一位的是基本建设,占20.32%,第二位的是教科卫事业费,占18.53%,第三位的是价格补贴,占12.29%。

价格补贴主要是用于稳定人民生活的必需品,与人民的生活息息相关,已成为控制物价上涨幅度的重要手段(据有关方面测算,为控制物价涨幅一个百分点,财政要拿出80至90亿元)。因此,近期内价格补贴不但不能减少,能够保持没有较大幅度的增长就不易了。

第三,企业亏损大幅度增加,财政负担日趋严重。1989年企业亏损补贴额占当年财政收入的比重,由1985年的13.13%,上升到20.55%,四年间上升了7.4个百分点。企业亏损补贴迅猛增长,已超过价格补贴在财政收入中所占比重,成为影响国家财政收入的一个重要因素。

三、两个潜在的危險趋势

从贷款投资及企业和国家财力的现状可以看出,一方面是贷款总额、贷款利率上升;另一方面是企业经济效益不高,国家财力不足,综合还贷能力下降。但是,贷款投资规模受两方面的影响,仍将呈上升趋势。一是从银行的资金来源看,是用大家的钱办大家的事,靠资金周转的“时间差”来经营银行业务。1989年国家银行资金来源合计为13617.90亿元,银行自有资金仅有1196.93亿元,占8.8%;各项存款、债务及对国际金融机构负债共计9222.46亿元,占67.72%,其中,近年来城乡储蓄存款上升很快。1989年末,全国城乡储蓄存款余额达到5146.9亿元,占国家银行信贷资金来源的比重由1981年的25.2%,上升到55.8%,居各项资金来源之首。随着储蓄存款的增长,贷款投资额也必然相应增加。二是从我国经济建设的现状看,资金短缺将是一个长期性的矛盾。信贷投资作为国家建设资金的重要补充,确是不容选择的一条出路。但是,令人担忧的是按目前贷款投资的还贷状况,可能会出现两种危險的发展趋势:

(1) 银行陷入困境,贷款回收率低,信贷资金失衡。贷款投资面临的困难,首先受到危害的是管理和经营贷款的银行部门。随着国家投资在全社会投资额中的比重不断下降,贷款投资在整个投资领域中执行国家产业政策、发挥经济杠杆的作用越来越大。但是,我国专业银行部门现具有行政管理和企业经营的双重职能,近年来两者之间的矛盾日益突出。目前银行存贷款利率大体持平,再加上保值储蓄,实际上是负利率经营,经济效益全面下降,银行业已面临全行业亏损的危險。

(2) 国家财政负担沉重,债务数额越来越大,最终导致国家债券严重贬值。为了避免银行出现上述局面,国家财政可以采取两个办法:一是大量发行国债,向民间筹资(如国家重点企业债券、保值公债、特种国债等)直接承担政策性投资的风险。但按现行国家债券发行的状况,其利率将大大高于银行的存款利率,而且发行的状况并不会很好。二是由财政给银行补贴,除了补贴政策性投资的存贷利率差额外,还要继续执行税前还贷的政策(实际上

是国家财政掏钱还贷),从国家财力发展趋势看也是十分困难的。这里要指出的是,不管采取那种做法,只是债务关系的转移(鉴于我国国家与银行的特殊关系,这种转移在本质上区别不大,贷款投资的危机依然存在)。我国九十年代已进入还债高峰,如果按照国民收入年均递增11%,国家财政收入年均递增8%,内债净收入为200亿元(假设现由银行部门承担的政策性投资,由国家财政发行公债来直接承担一部分)计算,当年内债发行额占财政收入的比重,1995年为36%左右,2000年为67%左右,当年内债还本付息额占国家财政支出的比重,1995年为28%左右,2000年为55%左右。如此庞大的债务额(暂不说能否发行出去),再加上财政价格补贴和企业亏损补贴,国家财政是根本无法维持下去的。

总之,上述两种选择,其最终的结果都会导致更加严重的通货膨胀。这一危险的趋势现在就应引起有关方面的高度重视。

当然,上述判断,是在目前投资效益下降、企业经济效益不高、国家财力不足的环境条件下得出的。这种环境及条件经过努力是可以改变的。关键是要提高思想认识,上上下下要有一种危机感,并且及时采取对策,促使微观层次大力降低物质消耗,切实提高投资效益,以此增强企业实力,扩大财政收入,这是尽早找走出困境的唯一出路。当前要着重研究解决好以下几个问题:

第一,关于提高投资效益问题。贷款投资是发展经济的一条路子。特别是象我国这样的发展中国家,要想取得较高速度的经济增长,贷款投资确是一个重要的资金来源。但贷款投资规模的大小,关键取决于投入产出的高低,投入产出率高,贷款投资的规模就可以大一些,投入产出率低,就要根据国家的财力状况,控制贷款投资规模。当前,要适当调整基建与技改的投资比例,充分发挥技改项目投资少、见效快的长处;同时,要以提高投资效益为中心,尽快建立企业投资约束机构(包括企业破产法的尽快实施),并加快进行价格改革、金融市场改革、社会保障体系等综合配套改革。

第二,关于建设资金的筹集问题。提高投资效益是一项长期性的工作,不是一下子就能解决的。当前要摆脱贷款投资的困境,首先要从调整国民收入分配结构入手,根本解决国民收入分配向个人倾斜而经济建设资金不足的问题。一些同志认为,个人收入呈“刚性”,要想控制感到无能为力,因此主要在如何吸收、使用个人收入方面打主意。从贷款投资潜在的危机中可以看出,光在这方面打主意是不行的。必须充分认识到,国民收入分配向个人倾斜,从消费和投资两个方面来看都是非常危险的,应采取强有力的措施(只要下决心,现有的管理体制还是有能力办到的)。通过调整分配结构,使国家和企业具有与本身地位和承担责任相适应的经济实力,达到政策性投资项目能够基本上靠国家的直接投资,一般性投资项目其投资主体必须有相应的自有资金,并具有切实的偿还贷款的实力。

第三,关于还贷政策问题。税前还贷是目前贷款投资得以维持的支撑点。固定资产投资由拨款改为贷款,税前还贷政策起了重要的积极作用。但是,从有利于提高投资效益,摆脱国家财政困境的角度来说,税前还贷政策终究是要取消的。考虑到第二步利改税以来,税前还贷政策已成为调整国家与企业分配关系中的一个重要组成部分,对这一政策的变革应特别注意配套性和可行性,万不可操之过急。税前还贷政策在调整期间应相对稳定,待调整时期结束后,与企业的下轮承包及财税体制改革等一并考虑解决。