

●徐 向 艺

体制变革中的预算外资金问题

预算外资金，在我国有几种不同的统计口径：一是指各级地方财政部门掌握的自收自支、不纳入国家预算的那部分资金（小口径预算外资金）；二是指以全民所有制为限，包括地方财政、全民所有制企业及主管部门、事业单位自收自支的一部分资金（中口径预算外资金）；三是指不纳入国家预算的所有资金（大口径预算外资金）。^①本文以中口径预算外资金为分析对象，探讨我国体制变革中预算外资金的总量与结构状况、生成机理及治理对策。

一、预算外资金的总量增长与结构状况

10年来，随着我国体制改革在宏观领域和微观层次的不断推进，预算外资金日益成为人们普遍关注的新的经济现象，其总量增长、结构特征，在一定程度上反映了以放权让利为中心的第一阶段体制改革的运动轨迹。

（一）预算外资金的总量增长。尽管在1978年以前，我国预算外资金已经存在，但无论其规模还是其来源、使用结构，对经济运行的影响都不大。1978年以后，预算外资金以惊人的速度急剧膨胀。1978—1988年，预算外资金由347亿元增至2270亿元，增长了5.5倍，年平均增长速度为19.2%，呈现出预算外资金与国民收入和财政收入增长速度的差距。预算外资金增长速度由“五五”时期的17.3%上升到“六五”时期的22.4%，增长5.1个百分点，而同期国民收入仅从6%增至9.8%，增长3.8个百分点。1986—1988年，预算外资金平均增长速度有所遏制，但仍达14.1%，仍高出国民收入4个百分点以上。预算外资金收入相当于国家财政预算收入的比重由“五五”时期的39.2%上升到“六五”时期的74.5%，1988年达到92.4%。

（二）预算外资金来源结构。在预算外资金收入总量不断扩大的同时，其来源结构也发生了很大变化。为了与体制改革前预算外资金来源结构进行对比，我们列出了1952—1988年部分年份情况。详见表1：

表1 预算外资金来源结构

(%)

年份	合计	地方财政预算外资金	行政事业单位预算外资金	国营企业及主管部门预算外资金
1952	100.0	92.0	—	8.0
1957	100.0	21.5	14.4	64.1
1960	100.0	19.9	19.6	60.5
1977	100.0	9.9	18.3	71.8
1978	100.0	9.0	18.2	72.8
1980	100.0	7.3	13.4	79.3
1983	100.0	5.1	11.9	83.0
1985	100.0	2.9	15.2	81.9
1987	100.0	3.0	17.7	80.0
1988	100.0	2.1	8.6	79.3

由表1可以看出，地方财政部门预算外资金比重逐步缩小，1952年为92.0%，1978年为

9%，1988年为2.1%，1988年比1952年下降89.9个百分点，比1978下降6.9个百分点；而国营企业和主管部门预算外资金所占比重急剧上升，1988年高达79.3%，比1952年高出71.3个百分点，比1978年高出6.5个百分点；行政事业单位预算外资金1978年所占比重较高，为18.2%，1983年较低，为11.9%，1987年又上升到17.7%，1988年骤然下降，为8.6%。总的来看，预算外资金来源结构逐步向国营企业及主管部门倾斜。

(三)预算外资金的使用结构。近几年来，预算外资金支出状况详见表2：

表2 预算外资金支出结构 (%)

更新改造等支出*	基本建设支出	福利奖励支出	上交国家能源交通基金	行政事业支出	其它支出
47	14	15	9	5	10

*更新改造等支出项目包括更新改造、大修理、养路费、城市维护费、科技三项费、增补流动资金等支出。

尽管从表中显示出更新改造等支出比例较大，但据有关部门测算，为了更新改造而提留的折旧基金约有25—30%是用于修建职工宿舍、购买专控商品等非生产性支出。另外，在预算外支出中，奖励福利支出迅速膨胀也是人们有目共睹的。这说明，在预算外资金支出中，非生产性支出所占比例过大，且在生产性投资中，也存在着结构不合理倾向。

二、预算外资金对经济发展的影响

预算外资金具有灵活分散、自主使用的特点，它有利于调动地方政府、企业的积极性。近10年来预算外资金的迅速增长，给我国国民经济发展注入了新的活力；在加快企业技术改造、促进横向经济联合，推动社会公益事业发展以及弥补地方政府财力不足等方面起了一定的积极作用。预算外资金对于经济建设事业的促进作用可通过表3体现出来：

表3 1982—1985年预算外资金用于经济建设支出

	支出总额(亿元)	相当于预算内用于该方面支出比重(%)
经济建设支出	2621.2	92
其中：更新改造支出	1377.0	547.1
流动资金支出	28.1	46.2
大修理支出	508.4	12.4
其它支出	707.7	—

由表3可以看出，在1982—1985年4年中，预算外资金用于经济建设支出相当于预算内用于这方面支出的92%，在更新改造支出、流动资金支出和大修理支出等方面，预算外资金都发挥了重大作用。另外，预算外资金在城市公用设施建设、住宅建设、为银行提供信贷资金来源等方面，都做出了不可忽视的贡献。

但是，由于近10年来预算外资金增长过于迅猛，其来源结构和使用结构都存在着不合理倾向，事实上出现了失控局面，给国民经济稳定、持续发展带来了消极的影响。这主要表现在：

(一)挤占了国家预算内收入，使国家财力过于分散。1978—1988年，预算外资金平均增长19.2%，而国家预算内收入仅增长8.7%，后者低于前者10.5个百分点；1979年国家财政

收入占国民收入的比重为31.9%，1988年下降为18.9%，下降13个百分点。显然，预算外资金的增长，已经明显挤占了预算内收入的份额，致使国家预算内资金难以为继，影响了国民经济的综合平衡和国家重点项目的建设。

(二)预算外资金的增长，推动了集团购买力的扩张。社会集团购买力的资金来源主要有两部分：预算内拨款和预算外资金。1978—1987年，社会集团购买力增长4.55倍，平均每年增长16.3%，高于同期城镇居民货币收入增长15.5%的水平。如果再加上近几年从统计中“挂漏”的社会集团购买力，则增长速度更为明显。在社会集团购买力中，预算外资金占有较大比重。据有关学者测算，1978—1987年，上年的预算外收入对当年社会集团购买力的贡献率为31%。^②近10年来消费需求膨胀继而引发了通货膨胀，预算外资金起了推波助澜的作用。

(三)预算外资金增长刺激了企业职工隐性收入增长。如前所述，在预算外资金构成中，企业及其主管部门预算外资金占绝大部分。在企业及主管部门预算外资金运用构成中，用于职工福利和奖励基金的部分高达60%以上。1987年与1985年相比，预算外资金名义奖励支出每年增长12%，实际支出每年增长25%；福利支出平均每年增长19.5%，这两项支出超出同期预算外资金支出平均增长15.7%的速度。预算外资金推动了职工福利奖励支出的增长，扩张了消费需求，使企业职工工资奖金、福利增长速度超过了同期国民收入和劳动生产率的增长速度，影响了企业的长期发展。

(四)预算外资金投资结构失调，不利于国家产业政策导向。1987年与1978年相比，在全国固定资产投资中，预算外投资比重由58.8%上升到86.9%。在预算外资金作用增强的同时，也出现了一些突出的问题，其核心问题是投资结构失调，投资集中度过低。据对1988年全民单位建设项目分析，这几年各地纷纷兴建的彩色电视机、洗衣机、电冰箱、空调器、汽车、西服、易拉罐、化妆品等一系列重复的生产线、装配线，只有极少数是由国家预算内投资搞起来的。据调查分析，目前全民单位自筹资金投资中用于重点产业的投资仅占30%左右。中央采取倾斜政策，使预算内投资相当大比重投入能源、基础原材料部门，但产出结构调整收效甚微，基础产业发展仍然缓慢，预算外投资有悖于国家产业政策，投向不合理是重要原因。

三、预算外资金失控的内在机理

近10年来，预算外资金增长失控和支出结构失衡的深层原因主要有以下几个方面：

(一)“放权让利”改革思路的必然结果。1978年以来改革初始阶段的指导思想是放权让利。中央政府不断调整与地方、企业的收益分配政策和再生产资金的支配能力，其结果是在不断调动地方、企业发展生产积极性的同时，推动了预算外资金的高速增长。首先是“分灶吃饭”导致财政收入分散化，使得地方事实上直接或间接掌握、控制了全国财政收入的80%以上。地方财政预算外资金的增加，中央很难控制这部分资金流向，致使这部分资金再投入所形成的积累性收入，将会在更大范围内提高预算外资金增长的可能性。其次，企业“留利冲动”和“约束软化”刺激预算外资金增长。1981—1985年，工业纯收入中企业所占份额由4.4%上升为7.7%，增加了3.3个百分点，政府所占份额由70%下降为62.7%，下降了7.3个百分点。企业所占份额的增加，由于缺乏内在自我约束和外部强制约束，使得预算外资金投向不合理，预算外资金相当部分被用于职工住宅建设投资和奖金福利支出。再次，行政事

业单位“经费包干”与管理制度的漏洞，助长了预算外资金扩张。“六五”时期行政事业单位的预算外资金收入累计高达675亿元，每年平均增长速度高达25%；1988年高达415亿元，相当于“六五”时期累计总额的61.4%。“经费包干”仅仅为扩张预算外资金提供了可能性；而管理制度的混乱，则增加预算外资金扩张的现实性。由于预算外资金增长所形成的利益推动机制，使一些行政事业单位借放开搞活之机，巧立名目，增设收费项目，扩大收费范围，提高收费标准，化预算内收入为预算外收入。我国近些年来财政收入恶化，与预算外收入膨胀不无关系。

(二)现行投资机制及企业体制的缺陷导致了预算外资金投资结构不合理。长期以来，我国对各级政府投资审批权限作了严格的规定，于是各级地方政府兴办各类企业，就严格将其投资规模限定在自己的审批权限以内。在这种投资体制下，由于预算外资金过于分散，所形成的单项投资额有限，许多新建企业往往投产初始就达不到最低合理规模。从“六五”期间投资状况来看，在1984年全国3212个全民所有制单位的基建项目中，1000万元以上的项目只占5.5%，50万元以下的小项目占52%，平均投资规模只有23.7万元。这样，预算外投资生产规模必然不符合规模经济的要求。^③

企业封闭式经营体制也是造成预算外投资结构不合理的重要原因。长期以来，无论是全民所有制还是集体所有制企业，资产产权结构是单元的，在经营过程中，企业不能吸纳外来投资，说到底这种封闭式企业制度在本质上还是“独资式”企业模式。这样，一些地方政府以及学校、医院、民政、各种社会团体等掌握着部分预算外资金，但无法向现有企业融资参股，只好自己投资办厂。一方面使原来产权一元化企业难以获得扩大生产规模的外部预算外资金，另一方面预算外资金分散投资又产生了大量规模不经济的小企业和微型企业。

(三)宏观调控乏力是预算外资金膨胀的重要原因。从宏观层次看，新旧体制转换中宏观调控手段有所脱节，即在旧的直接控制手段减少的同时，新的间接控制手段很不完善，使得对预算外资金宏观调控乏力。这主要表现在以下四个方面：

一是调控手段僵化单一。对预算外资金的收入，虽然一再严格审批制度，但由于缺乏多种灵活有效的调控手段加以配套衔接，实际上未经审批而增加的收费项目和提高的收费标准屡见不鲜。迄今没有得到有效的制止。由于预算外资金具有明显的地方性，与地方银行贷款密切相关，因而受到财政和银行的双重保护，致使不能灵活、综合地运用价格、信贷、税收、审计等经济杠杆，有效地引导和监督。

二是调控范围狭窄，资金使用缺乏总体规划。国营企业掌握的预算外资金与集体、乡镇、私营企业资金和居民收支有着千丝万缕的联系，这些企业之间的横向经济联合正在迅猛发展。但是大量参与“体外循环”的资金在国家的综合平衡中不能得到反映，在宏观调控中导致越来越大的局限性和日益增加的矛盾，使各个企事业单位对预算外资金的使用带有一定的盲目性。企业扩大再生产偏重外延而忽视内涵，盲目引进、重复建设过多，使产业结构和产品结构的合理化受到影响。

三是调控缺乏针对性，没有区别对待。对预算外资金的调节，包括征集能源基金和建筑税等，都采取固定比率的办法。这种办法对预算外资金比较多、来源充足的单位，控制作用不大，留给他们的预算外资金仍然数额可观；对预算外资金比较少的单位，倒起了一定的控制作用，成为“鞭打快牛”的又一表现。

四是调控杠杆不到位。目前，企业单位的预算外资金管理存在着经委管理和财政管理，

而财务管理又分企业财务管理和综合计划管理。这种综合管理，造成了谁也管、谁也管不好的状况。在有些关于加强管理的通知和办法中，某些要求虽然明确，但是缺乏具体方法和有效措施。有的单位在实际执行中大打折扣，有的基本上没有执行，有的违反规定的单位和个人，应当承担怎样的法律责任，也没有明确规定。

四、预算外资金宏观调控的政策建议

笔者认为，加强对预算外资金的宏观调控必须采取以下三方面措施：

(一)完善预算外资金宏观调控体系。目前对预算外资金运动宏观信息的取得在很大程度上只能依靠一年一度的会计报表，而对预算外资金的监督主要是依靠财务大检查和对企业、行政单位其它方面的审计实现的。这种状况对加强预算外资金的宏观管理十分不利。针对预算外资金分散、自由的特点，需要计划、财政、银行、税务、审计、监察等部门协调配合，综合运用多种经济杠杆加以整体治理。在实际工作中，应充分利用价格杠杆调节不合理的利润差别，避免预算外资金的过度集中；通过税率的高低来控制预算外资金的增长幅度；通过信贷来掌握预算外资金专用款项的收支，控制不合理流向；通过严格编制收支计划和资金平衡表手段对资金来源和流向从宏观上加以协调、指导和监督。通过以上手段的综合运用，使预算外资金取之合理，用之得当。

(二)改革企业制度，建立优化预算外资金投资结构的微观基础。如前所述，我国企业制度不合理是导致预算外资金投资结构不合理的重要原因。企业制度大体分为独资企业、合伙企业 and 公司企业几种形式，其中公司是依法集资联合而成、有独立的注册资金、自主经营、自负盈亏的法人企业，它具有资产社会化的特征。公司是为了缓和生产社会化提出的资本集中的要求和资本归属不同主体所有的矛盾而产生的，这本身就决定了公司资本来源的多样化和投资主体的多元化。今后，必须改革企业体制，推进企业制度公司化。对于适合大规模经营的行业，如产品品种单一、工序连续、专用设备比重大的冶金、汽车制造、家用电器等受新建企业应采用有限公司或股份有限公司的形式，鼓励跨省市、跨地区联合投资、联合，益，投资者以出资额为限承担经营风险。这样能够将分散的预算外资金集中起来，实现规模经济，促使预算外资金投资结构合理化。

(三)加强法治，强化预算外资金的法律调控。具体讲，首先，必须通过立法手段，严格控制预算外资金的提取和存入，防止非法挪用。对于巧立名目乱收费、化预算内为预算外收入甚至变成单位“小钱柜”的单位和个人，严格追查责任，给予经济甚至刑事制裁。其次，要对预算外资金年度计划和决算制度作出严格的法律规定。为了便于及时掌握信息，便于宏观调控，还需要对预算外资金季度收支执行情况的报告制度、收支科目和会计制度作出法律或行政性规定。最后，要对预算外资金的管理原则作出法律说明，以防止资金调拨，保护企业和地方单位的积极性。

注：

①邓子基主编：《财政与信贷》第222页，中国财政经济出版社1986年版。

②邓英陶等著：《中国预算外资金分析》第218页，中国人民大学出版社1990年版。

③详见拙作：《论产业组织创新中的规模经济问题》，载《山东大学学报哲社版》1990年第3期。