

全额信贷的历史回顾与启示*

张成思 刘泽豪

[摘要] 全额信贷是指国营企业的全部流动资金经有关部门核定后,由人民银行用信贷方式统一提供的办法。这是我国在改革开放初期,探索经济管理体制改革过程中施行的流动资金管理方式,用来取代国营企业的流动资金由财政部和银行“分别供应、分口管理”的办法。在当时高度集中的计划经济体制下,由于国家财政资金短缺,无法承担大规模投资和执行宏观经济调控的主要任务,不得不在大量赤字的压力下实行企业流动资金全额信贷。全额信贷的推行以及随之出现的一系列问题,对新形势下宏观经济管理和决策具有重要启示。

关键词: 全额信贷 国有企业 银行 宏观经济

JEL 分类号: E30 E32 E52

回首改革开放三十年,在我国经济体制改革中最困难、也最跌宕起伏的应该算国营企业的改革。从三十年前国营企业的衰败到今天快速发展的巨型企业,如中石油、中国移动等等,我们看到的是市场经济逐步深化、充满活力的国营企业发展格局。如果不从完整的发展历史着眼,今天我們可能很难想象大量的国营企业在这一过程中经历了怎样的困难和考验。

如今的国营企业盈利能力强、资金充裕,是现代中国市场上举足轻重的参与者。但是在三十年前,国企的流动资金都是由国家拨付,通过银行进行贷款来提供的。这听起来似乎有些不可思议,一个企业连自己日常生产和流通的资金都无法供给,又怎样在市场立足和发展呢?但是在当时高度集中的计划经济体制下,企业就是这样一个生存和发展状态,它们的资金由国家供给,产生的效益上缴国家。这种模式听起来似乎很合理:既然国家出资,那么自然是国家享有资本增值的利润。但实际上,国家得不到企业上交的利润,因为大量的国企在当时都是亏损的,所以国家反过来还需要弥补国企的亏损。当时,由于财政收入少,国家也无法完全满足企业的流动资金需求。这实质上反映了当时计划经济体制的弊端:企业缺乏激励机制,员工无心研发新产品,劳动积极性普遍不高,从而造成产品质量低、销售差以及存货大量积压的局面。

在这样的历史背景下,由于国家财政资金短缺,无法承担大规模投资和执行宏观经济调控的主要任务,不得不在大量赤字的压力下实行企业流动资金全额信贷。全额信贷是指国营企业的全部流动资金经有关部门核定后,由人民银行用信贷方式统一提供的办法。这是我国在改革开放初期,探索经济管理体制改革过程中施行的流动资金管理办法,也是用来取代国营企业的流动资金由财政部和银行“分别供应、分口管理”的办法。

一、全额信贷的历史背景

(一) 国营企业流动资金供应方式的制度变迁

我国国营企业流动资金的供应方式从建国初期以来,经历了几个阶段。国营企业流动资金分别供应、分口管理的方法滥觞于我国“一五”计划初期。最初,国营企业的流动资金定额按其生产销售过程中所需全部资金核定。定额的85%由财政部门拨款,其余15%由银行发放定额贷款;企业超

* 张成思,中国人民大学财政金融学院,教授,经济学博士;刘泽豪,中国财政金融政策研究中心,研究助理。本研究得到教育部人文社会科学重点研究基地重大项目(项目批准号 12JJD790039)资助。

定额的资金需求,由银行贷款解决。由于对企业的流动资金定额是按企业生产、销售的最高需求核定的,而在计划年度的不同时期,企业对流动资金的需求量是不一样的,除了资金需求的高峰时期外,企业有相当一部分资金经常处于闲置状态,这与加速资金周转,加强经济核算的要求是相违背的。

1954年2月,苏联专家向时任国务院副总理的邓小平提出建议,除结算资金外,企业经常需要的流动资金全部由财政拨足,称之为定额资金,定额资金按企业生产流转的最低资金需要量确定;结算资金和季节性、超定额资金等属于暂时使用性质的资金,由银行信贷解决。同年年底,国务院批准报告,“取消银行对国营企业流动资金的定额贷款,实行银行对企业季节性资金、超定额资金和结算资金进行贷款”。中国人民银行最后确定,国营工业企业的定额资金、国营商业企业的非商品资金和一部分商品资金,由财政拨款解决,银行贷款只解决工业季节性的、在途的、临时的资金需要,即超定额贷款。

1958年12月,国务院决定,国营企业的流动资金改由中国人民银行统一管理。这次流动资金的供应形式变化是当时“体制下放”改革的一部分。这次改革把相当大一部分对工业企业的管理以及商业管理、财务管理的权力下放给地方行政机关,也适当扩大了企业的权力。1959年财政部和中国人民银行对国营企业的流动资金的管理做出具体规定:国营企业所需的流动资金,不分定额和超定额,一律由中国人民银行按信贷方式统一供应、统一管理;原来由财政拨款给企业的自有流动资金,全部转作中国人民银行的贷款,统一计算利息;企业向银行借的流动资金贷款,只能用于生产周转和商品流转的需要,不得用于基本建设和其他用途。

然而此次改革最终造成了严重的经济混乱和经济困难,改革也以权力的上收而结束。就银行方面来看,银行大撒手供应的流动资金被挪用于计划外基础建设,导致国民经济比例严重失调,市场物资缺乏,生活资料供应紧张。从货币发行来看,在1958年至1960年期间,国内共增发货币43亿元,比“一五”计划时期五年间发行的总量还多18亿元。1960年末,市场货币流通量为95.9亿元,比1957年年末增长81.6%。银行多发的货币主要是用于填补财政开支的窟窿,掩盖了财政“假结余,真赤字”的情况。

随后的1961年,中国人民银行报批国务院,企业的流动资金又改为除了超定额流动资金仍由银行发放超定额贷款以外,工业、交通运输部门所需的定额流动资金经过核定以后,总额的80%由财政部门通过企业主管部门拨给企业,作为企业的自有流动资金,其余20%由财政部门统一拨给银行,由银行向企业发放定额流动资金贷款(尚明,1989)。改革开放初期的全额信贷改革就是在此基础上展开的。

(二)全额信贷的改革背景

在国务院1979年下达《关于国营工业企业实行流动资金全额信贷的暂行规定》之前的十几年中,国家实行国营企业的流动资金由财政部和银行分别供应、分口管理的办法。企业流动资金的管理沉痾已深,从财政拨款的情况来看,主要存在四个方面的问题。

第一,分口管理流于形式,实际执行时困难重重。以定额流动资金的核定来说,它需要各个部门、各个方面的有机配合。从企业本身来说,当各项管理制度都具备了一定的条件时,才有可能按“定额”来控制流动资金。二十多年以来,我国搞过多次“核资”,也就是对企业流动资金需要按定额管理办法核定一个最低需要量,然而大部分情况下均流于形式,未能发挥预期的经济效果。实际上,企业面临的生产、购销条件等并不是主观愿望所能左右的。因此,仅凭“测算”或是“推理”等办法搞出来的所谓最低需要的流动资金定额,往往与实际相差甚远,从根本上失去了按定额控制资金的意义。即使核定了流动资金定额,各级财政部门也不能如数拨付。所以常常是辛辛苦苦地核好了资,但在实际拨款时,却因财政拨款不足,只能“看菜吃饭”,“核资”变成了“分资”,分完了事。这样,所谓“核资”和“定额管理”等于脱离实际的空谈。

第二,财政增拨给企业的定额流动资金与企业生产需要不相适应。在当时,有的工厂生产已经翻了几番,但定额流动资金却还保持在20世纪60年代的水平。另外,企业的生产购销情况变动频繁,即使

能够做到每年核定一次定额(实际上做不到),也难以适应客观条件的迅速改变。从当时的发展情况看,随着四个现代化逐步向前推进,中国经济发展变化之快,绝非按年预测所能准确判断的。这样,核资所核定的额度很快就变成了“历史资料”。更有甚者,由于当时人力、时间和技术等条件所限,经常是间隔五、六年才能正式核定一次,这就更失去了它应有的经济约束作用。在这种情况下,企业的定额流动资金出现缺口,矛盾也就自然转移到银行贷款上来。当时之所以银行贷款连年大量增加,而有些贷款长期无法收回,原因是这些贷款被垫付在企业的定额资金上。

第三,多头管理,扯皮事多,企业被动。由于财政、银行两家管理,企业在需要流动资金时,银行强调因定额没有拨足,应向财政要,而财政又反过来说,定额流动资金就是这么多,又把“球”踢回到银行这边来。这样,财政、银行相互推诿,受害的是企业。企业每次核资时都要和财政、银行开展“大论战”。对怎样计算所谓“最低需要量”,三方经常是各执一词、争吵不休。但是到最后,由于资金是由财政和银行管控的,因此财政与银行的“意见”会强加在企业头上。

第四,企业使用定额流动资金不承担任何经济责任,企业占用流动资金的多少和使用效果的好坏与企业 and 职工的经济利益没有直接的联系,这些都不利于调动企业管好用好资金的积极性。因此,尽管当时部分学者对执行全额信贷持反对意见(如夫中,1979;李万成,1979;赵定方,1980),但全劲兴(1979)、汤庆洪(1979)以及李嘉尤和张轩(1980)都认为,在当时的总体经济发展背景下,需要执行全额信贷。

总之,尽管当时有人担心全额信贷是大包干,弄得不好,银行会被迫“打开金库发票子”,但实行全额信贷仍然是为了运用经济办法管理经济(汤庆洪,1979)。而且,当时企业应由财政拨款的定额流动资金占所需全部流动资金比例逐渐减少,甚至 80%、90%都由银行贷款供应的,这是“死定额”,也是实际上的全额贷款。正是在这样的经济发展背景下,自上世纪八十年代初开始,全额信贷在中国如火如荼地展开了。

二、全额信贷的实施过程

对全额信贷实施过程的了解,要回溯到两个非常重要的文件。1979 年 7 月 13 日,国务院下达了改革国营工业企业体制的五个试点文件,其中一个《关于国营工业企业实行流动资金全额信贷的暂行规定》。这一规定指出,为了充分发挥银行信贷这个经济杠杆的积极作用,促进企业改善经营管理,减少物资积压,加速资金周转,国营工业交通企业(包括物资部门所属企业)的全部流动资金,逐步改由人民银行以贷款方式提供。该文件还具体规定了工业交通企业的流动资金贷款按不同种类划分利息,及对流动资金贷款的使用方法。此暂行规定在扩大国营工业企业经营管理自主权的试点企业中试行,以取得经验。

1983 年 6 月 25 日,国务院转发关于同意中国人民银行《关于国营企业流动资金改由人民银行统一管理的报告》的文件,决定国营企业的流动资金,改由中国人民银行统一管理。人民银行有权制定流动资金管理制度,管理企业的国拨流动资金,核定企业的流动资金定额和计划,考核企业使用流动资金的效益。该报告一并提出了银行统一管理流动资金的办法。

这两个文件所提出的关于国营企业流动资金供应的改革,实质上就是通常所说的“全额信贷”。简单地讲,全额信贷是指国营企业的全部流动资金经有关部门核定后,由人民银行用信贷方式统一提供的办法。这是我国在改革开放初期,探索经济管理体制改革过程中施行的颇具特色的流动资金管理办法。

实际上,20 世纪 70 年代末至 80 年代初期,国家财政收入逐年下降,国家难以负担国营企业增加的流动资金需求。因此,为了提高国营企业的经济效益,改变国营企业长期吃大锅饭、不论效益的

局面,国营企业改革刻不容缓,经济体制改革的步伐必须加快。在这样的背景下,1979年国务院同时发出《关于扩大国营工业企业经营管理自主权的若干规定》、《关于国营企业实行利润留成的规定》及《关于国营工业企业实行流动资金全额信贷的暂行规定》等五项文件,逐步放宽了企业的自主经营权,促进了企业提高效益的积极性,建立起以责、权、利三者结合为特征的多种经营责任制。

从具体内容上看,1979年颁布的《关于国营工业企业实行流动资金全额信贷的暂行规定》,将流动资金“分口管理”的办法改为“全额信贷”的办法,是为了适应当时的经济发展状况及财政收支状况,促进企业发展,提高企业的效益。《关于国营工业企业实行流动资金全额信贷的暂行规定》中具体规定了各种信贷的不同利息。国营工业企业的定额贷款由财政将应拨定额资金拨到人民银行,由人民银行以贷款方式供应,月息0.21%;超定额贷款则为月息0.42%;超储积压贷款,也即企业由于生产经营管理不善造成的超储积压物资所占用的资金,银行按超定额贷款利率加倍计收利息,月息0.84%。这一方法落实了国家在正确运用行政、立法等手段的同时,运用利率这一经济杠杆,以期按经济规律办事的改革方向。这是改革开放之初,国家探索提高国营企业的收益率,提高国营企业效率的一系列尝试的组成部分。

1983年6月,第六届全国人民代表大会召开。会上对党的十一届三中全会以来的各项举措及遇到的实际情况做出了总结。政府工作报告中提出了为实现三步走的战略,在八十年代必须完成的任务。其中提高财政收入、改革经济体制以提高经济效益是经济工作中的重中之重。国家在计划、调控经济时,要按照经济规律办事,发挥价格、税收、信贷的经济杠杆作用。

国务院于同年6月25日转发关于同意中国人民银行《关于国营企业流动资金改由人民银行统一管理的报告》。这一报告在几个方面都体现了会议的精神。中央财政在国家预算中不再安排增拨流动资金的支出,原来财政拨给企业的国拨流动资金仍然留给企业作为自有资金,但由银行统一管理。同时,取消按储备、生产、成品三个阶段核定定额流动资金的老办法,改为按平均先进的销售收入资金率(或销售成本资金率)来核定流动资金的占用额,要建立健全企业流动资金占用水平的考核制度,实行差别利率和浮动利率,还要建立企业补充自有流动资金的新制度。其中,企业流动资金定额或计划的核定办法改用平均先进的销售收入资金率核定工业企业的流动资金定额;商业一、二级批发企业根据购销计划核定周转库存额,银行实行“存贷分户”管理。并考核企业的流动资金使用情况,对超定额(或超计划)贷款实行加息或“浮动利率”。以国家下达的加速流动资金周转指标作为指令性指标进行考核:企业的流动资金占用额,在资金定额(或计划)以内的贷款,实行统一利率,取消定额内低息贷款;超过定额(或计划)的贷款,要加收利息。另外,还要根据国家的经济政策,对不同行业、企业以及产品实行差别利率,实现国家对不同产业的扶持。

三、实施全额信贷利弊的争议

1979年的“暂行规定”一经提出,就引起了学者和银行业工作者的广泛讨论,早期的讨论主要围绕着是否应进行全额信贷的改革,以及全额信贷利大于弊还是弊大于利的问题。当时我国经历了十几年的动荡时期,国内经济曾一度处于崩溃的边缘,中央的财政收入减少,无力负担企业的流动资金供应。政府提出要集中资金,重点建设一些企业,来提高经济产值。为了实现这一目标,提高国营企业的活力,国家进行了一系列改革。但当时人们的思想还比较保守,加之1959年实行的全额信贷最终造成了严重的通货膨胀,人们对这次的重提有所顾虑。争论主要集中在全额信贷会不会造成又一次的通货膨胀,全额信贷能否通过利率杠杆降低企业的流动资金占用量,是否否定了企业的自主经营权及实行全额信贷是否破坏了财政的职能发挥。

全劲兴(1979)曾指出,许多人害怕全额信贷会变成“大包干”,弄得不好,银行就会被迫“打开金库发票子”。但“包下来”的问题已属既成事实,搞“核定额”那套办法,被人们叫做“死定额,活拨

款”,定额资金拨不足已属司空见惯。企业资金有缺口,势必挤银行。银行和企业天天打交道,不能撒手不管。银行增发,就势必引发通货膨胀。

1983年的流动资金管理体制改革考虑到了这一点,实行企业补充一部分自有流动资金的管理制度。改革明确规定了对不同类型的企业,采取不同的补充自有流动资金的具体办法,这是保证信贷收支平衡、固定资产投资与流动资金比例平衡的重要条件,也是区别流动资金由银行统一管理和全额信贷之间界限的根本标志。做出这种规定的依据在于,企业作为独立经营的经济实体,总是需要有一定数量可以自主支配的流动资金用于生产周转,而在企业再生产过程中周转的流动资金又总有一部分是没有间歇被长期占用的。随着生产的扩大,这部分被长期占用的资金也会不断增加。如果这部分资金由银行贷款来提供,则意味着银行只能收取这些资金的贷款利息,本金则永远收不回了,这就会改变信贷资金的性质,违背信贷资金有借有还的运动规律。

因此,对于企业再生产过程中长期占用的这部分流动资金,不能用银行贷款来解决,应由企业的发展基金来补充。这是企业进行生产经营理所当然要花的本钱,企业扩大再生产不能只顾扩大固定资产投资,不管增加流动资金。但是,由于当时企业留利水平较低,在具体执行补充自有流动资金的办法时,银行可能不得不暂时垫付一部分。

从理论层面和政策层面上看,明确规定企业必须补充一部分自有流动资金,列为改革的一项重要内容,这是完全正确的。建立企业补充自有流动资金新制度的目的,不仅是为了彻底打破“大锅饭”,防止企业躺在银行身上过日子,有利于促进企业加强经济责任制,节约使用流动资金,而且为了防止出现千家万户只顾搞固定资产投资,只有银行一家供应流动资金的不正常局面,避免走到1959年全额信贷的老路上去。这对保证银行实现信贷收支平衡,保证固定资产投资与流动资金供应有个合理比例,具有十分重要的意义(沈水根,1983)。

在上世纪八十年代初以前,中国人民银行既是货币当局,又经营商业银行业务,既发行货币,又发放贷款。全额信贷是在财政对国营企业的流动资金供给无以为继的情况下提出的,确实存在“财政挤银行,银行发票子”的可能性。缺乏独立性的央行在很多时期被迫超量发行货币,最终造成通货膨胀。但随着中国人民银行逐步将商业银行的业务分离出去和中央银行职能的逐渐完善,这一问题也逐步得到解决。

对于实行全额信贷能否发挥利息杠杆的作用,持异议的一些银行业工作者认为,企业的定额流动资金是企业生产周转的最低需要,企业并不能因为对定额流动资金收取利息而少用或不用。利息在这种情况下根本起不到杠杆作用,也不能促进企业经济核算,而是强加于企业的不合理负担。然而当时很多企业长期亏损,这些亏损都由财政来补窟窿,根本无法自己积累流动资金。由银行提供流动资金,并进行信贷监督,有益于促进企业节约流动资金,保证流动资金的正确使用。对于全额贷款是否否定了企业的自主经营权,改革的支持者认为全额信贷不过是改变了对企业流动资金的供应渠道与方式,并非剥夺企业合理运用资金的权力,只要企业真正做到了多快好省地进行生产经营,那就会在资金使用上掌握更大的自主权。

四、实施全额信贷的历史含义与启示

制定分口供应、分别管理的流动资金供应方式是在计划经济体制下对马克思主义政治经济学的实践。为什么企业的流动资金要分自有资金和信贷资金或者叫定额资金和超定额贷款?这两种资金虽然都属流动资金,但其性质是有区别的。马克思指出“投在劳动力和生产资料上的流动资本的价值,只是为制成品所需要的时间而顶付的,它要和由固定资本的大小所决定的生产规模相适应”。马克思这段话可以从下面两个方面进行理解。第一,流动资金是用于生产过程的资金,是生产过程必不可少的资金组成部分,也是企业需要的最低流动资金额。对于社会主义国家来说,是应该

由国家财政给企业拨足的,而不应收取利息。如果硬要收贷款利息,那只会加大企业生产成本,其结果对企业对社会消费等都没有好处。第二,流动资金数额要和企业的生产规模和固定资金规模相匹配,也就是流动资金是构成企业生产能力的必要组成部分。因此,国家的财政预算,在分配积累与消费的比例中,对安排生产建设项目和扩大生产能力时,不但要包括固定资金,同时必须安排应有的流动资金。如果财政上不安排流动资金,而由信贷资金解决企业的定额流动资金,那就意味着财政资金的平衡留下了缺口。

分口管理的流动资金在当时难以为继,结合当时的情况我们可以看到改革的必要性。增加企业的自主权,增加企业的利润留成和流动资金的全额信贷等一系列改革都是为了增强国营企业的活力,提高国营企业的效益,引入市场调节机制。这些正在和将要进行的各项改革,目的是要克服妨碍社会生产力发展的原有体制中的弊端和缺陷,逐步形成适合我国国情的新的经济体制。现行制度定额流动资金由财政拨款、超定额流动资金由银行贷款,难于发挥信贷这一经济杠杆的监督作用。之所以要实行“全额信贷”,首先就是要发挥银行信贷对国营企业提高流动资金使用效率的杠杆作用,尝试运用经济规律办事。信贷杠杆作用的表现形式,就在于它对企业的生产经营可以有效地进行经济上的支持与制裁,这是促进企业改善经营管理的重要动力。为了促使国营企业取得理想的经济效益,除了采取必要的组织措施和行政措施外,还必须通过信贷杠杆这样的经济手段来对其施加影响。信贷杠杆就是一种具有灵活性有借有还、连续性不断借还、补偿性收取利息的对企业的生产经营实行有效制约的经济手段。这种手段是其它经济形式无法代替的(汤庆洪,1985)。

虽然全额信贷改革的目标是为了提高国营企业流动资金使用效率和放松财政负担,但是从实施结果来看,这一改革的成果并不完全令人满意。首先从企业的角度来说,这一决策忽视了两个问题。第一是混淆了投资和借贷以及出资人与债权人的区别。资本金是企业得以生存发展、承受债务和对外借贷的基本保障,是出资人获取企业产权的依据,是对企业负债承担有限责任的基本条件。“老板要办企业不出本钱,让经营者自己向银行借贷;企业建成后则要归老板所有;企业亏损了老板没有责任,有了利润又是老板的;企业既要向老板交纳利润,又要自己归还银行贷款的本金和利息”。这就是全额信贷造成的直观印象。

第二是只考虑企业有偿使用资金,却没有考虑企业偿还贷款的资金来源。暂且不说因为存在投资风险有相当一部分企业不能盈利,就是投资效益好的企业,企业缴纳55%的所得税和一定比例的调节税后,所剩资金无几。而且连企业维持简单再生产基本条件的固定资产折旧基金,在1985年以前也还要向财政和上级主管部门上交50%。过重的税负和上缴,使企业根本无法进行积累,无法归还银行本金。更多的企业连利息也难以承担,只有靠再贷款来支付利息。借新债填老债,结果债务越积越多,不能自拔。

更多的情况是,信贷杠杆对企业是失效的。当时我国农工商企业和金融企业的企业化程度比较低,利率发挥宏观调节作用基础薄弱,微观经济对利率的调节反应迟钝。而且我国一直采取的固定利率水平明显偏低,根本不能约束企业的借款行为。国营企业即使亏损,也无破产之虞,导致信贷约束对企业作用不大。企业不顾及占用信贷资金所背负的利息,对资金的数量冲动也就难以抑制。总之由于信贷约束软化,企业未能在全额信贷改革之后积极提高自己的流动资金使用效率,努力实现盈利。

实际上,解决企业流动资金问题的根本途径有两条:一是疏浚流动资金来源的渠道;二是切实管好、用好银行信贷资金。现在来看,只有企业盈利,才能为自己扩大再生产提供必需的流动资金;国家的财政收入充裕,才能为国营企业注入资金;只有企业管理者有激励去提高效益,企业才能用好自己的流动资金。这些条件在当时都是比较缺乏的,单纯改变流动资金的供应方式并不能保证供给、提高企业效益。这些问题都是随着改革开放、市场经济的进一步深化和体制的健全逐步解决的。直到20世纪90年代末期,大量的国营企业关停转并都是由于效益不行,可见单纯的流动资金改革实在难起沉疴(李嘉尤和张轩,1990)。

对银行来说,统管企业流动资金,实际上是背上了一个难以负担的沉重包袱。自1985年起,全国经济增长趋于高位运行,固定资产投资膨胀,基本建设投资经常超出国家预算,这些项目配套的流动资金绝大多数也是由银行信贷提供。财政通过企业挤占银行资金,而银行对企业间的相互拖欠无能为力,企业因为经营亏损、往来拖欠及其他非规范行为占用的贷款不计其数(李小笔,1987)。

当然,银行统一管理流动资金作为一项重要的经济改革举措,必然会引起各方面经济利益的调整与博弈,不仅在微观经济上将使企业与财政、银行、主管部门的关系发生新的变化,更主要的是在宏观经济方面,将对信贷收支平衡、财政与信贷的综合平衡、固定资产投资和流动资金之比例的平衡等问题产生重大影响。以信贷收支平衡为例,银行的全部信贷资金中大量资金。如黄金和外汇占款、财政透支与借款、农贷呆帐、工商业超储积压占款等被长期占用,不能周转使用。银行真正能用于周转使用的信贷基金并不宽裕。再加上当时财政困难也很大,如果信贷能力也出现问题,流动资金供应就会形成更大的问题。

另外,在全额贷款实行的20世纪80年代,企业补充一部分自有流动资金的愿望也没有得到很好的实现。企业新增流动资金,基本上由银行实行全额信贷,企业自补流动资金的能力极其微弱。企业自身没能很好地补充自己的流动资金,以致在银行紧缩银根时无法保证自己的正常生产所需。1989年银行贯彻执行“控制总量,调整结构”的信贷方针,对企业的生产、流通以及整个社会的经济运转,产生了巨大的影响。国家抽紧银根,使企业普遍感到流动资金短缺,生产一度出现滑坡。银行虽然竭尽全力开拓信贷资金来源,挖掘信贷资金潜力,但也只能是杯水车薪,难以满足全部企业对资金的需求。而许多国营企业流动资金仍存在占用多、效益差的问题。这二者又是互为因果,愈演愈烈,恶性循环。企业维持生产所需的流动资金,只靠银行在国民收入再分配中去吸收社会闲散资金来解决。由这条渠道来承担企业生产的全部流动资金来源,银行就会遇到这样的困难:当扩大贷款发行时,容易诱发很高的通货膨胀,而当紧缩银根的时候,就又会企业支付困难的窘境,进而诱发经济、金融秩序紊乱,造成企业流动资金问题成堆、愈演愈烈。

同时,我国各级地方政府干预银行贷款决策。大量经营不善、效率低下、资金周转不灵的国营企业依靠银行的“安定团结贷款”生存,靠借贷发工资。这些国营企业债台高筑,但却绑架了国营银行。大量银行贷款有去无回,形成了大量的呆账坏账,银行的金融资产质量不断恶化。国营企业由于没有盈利能力,缺乏新的融资手段。这些矛盾都在当时被银行的全额信贷所掩盖。银行由于全额信贷产生的大量呆坏账最终还是由国家出资剥离的。

总起来看,全额信贷的实施并没有解决国营企业的发展问题,根本原因在于当时还缺乏完善的金融制度,因此也就无法从根本上疏浚政府、企业与银行的关系。但从积极层面看,全额信贷的实施,为上世纪九十年代以后的国有企业改革提供了宝贵的发展经验。

五、总结

全额信贷是中国财政金融体制转型过程中颇具特色的经典事件之一。从发展历程上看,我们国家在上世纪50年代末和70年代末分别施行了两次不同的全额信贷措施。当时,国家希望改革国营企业流动资金的供应方式,期望通过实行全额信贷来提高企业资金运用效率。虽然当时这种改革尝试最终没能完全实现预期的效果,但为后期深化国营企业改革乃至金融体制改革都提供了宝贵的经验财富。

回顾当年的改革不难发现,当时由于我国特定的经济体制和金融体制的制约,企业的“权、责、利”不对等。企业扩大自主权后,其生产发展基金也只用于固定资产投资,不愿补充流动资金,而一亏损就是冲销国拨资金和银行贷款,不负经济责任。虽然全额信贷试图通过运用信贷杠杆工具改变国营企业的激励机制,但是现实中企业在信贷压力下并没有激励提高自己的效益。在经济转轨过程中,国家的指令性计划范围大大缩小,运用市场的间接控制方式又没有条件运转起来。这样,

企业既不受制于国家的指令,也不受制于市场。企业的行为扭曲,表现在资金扩张冲动、留利分光吃尽、相互攀比、不留积累、行为超短期。因此,只有使企业不再依赖国家计划指标,而是转移到向市场寻求对策,企业才能在一致利益下节约资金、提高效率。这是银行信贷资金得以有效运用的微观基础。

在全额信贷改革过程中,我们还能看到完善金融制度安排的重要性。由于当时银行的独立主体地位并没有得到确认,因此银行贷款体现不出以提高经济效益为中心的原则。这就导致贷款效果不佳、不该贷的也贷,利率政策也没有真正做到鼓励先进、限制落后。同时,中国人民银行当时还远没有独立于财政部,央行的商业银行业务也没有剥离。银行缺乏作为独立经济主体的意识。而追求利润最大化的银行应该独立地决定信用的投放对象、方式和规模,独立地运用经济杠杆调节信用活动。国家要求银行向国营企业发放流动资金贷款本就违背了流动资金的功能。另外,当地方企业资金不足时,政府出面干预银行的信贷计划,这就对银行的信贷独立性造成了更大的损害。银行在资金安排上并不享有真正的决策权,信贷对企业的约束力就更不重要了。最终的结果就是财政将自己的资金负担转移给了银行,企业效率效益没有提高,反而让银行承担上了大量的不良贷款。

总之,全额信贷是中国财政金融体制转型过程中值得深入反思的经典事件。今天,虽然我国国有企业的竞争力大大提高,但我们仍然应该看到,这种竞争力的提高很大程度上是依靠寡头垄断竞争模式来实现的。我们今天要思考的,可能更多的应该是在未来全球化日益深化的进程中,我国国有企业如何能够实现长期可发展战略。从这一角度看,完善的经济制度和金融制度安排,可能仍然居于最重要的地位。

参考文献

- 夫中(1979):《关于全额信贷问题的讨论意见》,《中国金融》,第8期。
- 国务院(1979):《关于国营工业企业实行流动资产全额信贷的暂行规定》,1979年7月13日。
- 国务院(1983):《国务院批转中国人民银行关于国营企业流动资金改由人民银行统一管理的报告的通知》,1983年6月25日。
- 李嘉尤、张轩(1990):《改革企业流动资金体制管好银行信贷资金》,《中国金融》,第5期。
- 李小笔(1987):《论硬化银行信贷对企业的约束》,《农村金融研究》,第8期。
- 全劲兴(1979):《“全额信贷”非搞不可》,《金融研究动态》,第23期。
- 尚明(1989):《当代中国的金融事业》,中国社会科学出版社。
- 沈水根(1983):《关于流动资金管理体制改革的几个问题》,《财贸经济》,第9期。
- 汤庆洪(1979):《试论银行信贷监督方式的改革—关于实行全额信贷的探讨》,《金融研究》,第5期。
- 汤庆洪(1985):《再论我国信贷监督方式的改革—关于银行统一管理流动资金问题的探讨》,《暨南大学学报(哲学社会科学版)》,第1期。
- 章迪诚、张星伍(2008):《中国国营企业改革的正式制度变迁》,经济管理出版社。
- 赵定方(1980):《实行全额信贷利弊的商榷》,《当代经济科学》,第1期。

(责任编辑:赵一新)