

□ 中国人民银行长治分行课题组

信贷资金财政化：问题与治理对策

近年来,随着金融体制改革的深入,金融业在各方面有了突飞猛进的发展,尤其是金融资产总量的增长。以长治市金融机构为例:1990年全市金融机构贷款余额为35亿元,1995年发展为95.3亿元,增长172.3%,1996年6月末达到109.3亿元,但与此同时,信贷资产质量却远远不尽人意。据调查,截止1996年3月末,全市金融机构非正常贷款为21.4亿元,占全部贷款的29.96%。尽管导致信贷资产质量下降的原因是多方面的,但有一个较为表现突出、且不容忽视的问题,即信贷资金财政化。针对这个问题,为寻求一条有效的解决途径,我们对信贷资金财政化问题进行了一次专题调查,并进行了实证分析,以寻找更有效的金融生长点。

一、信贷资金财政化的表现及渠道

信贷资金是指银行吸收存款、发放贷款、进行有偿使用的资金。财政资金是指国家通过税收等强制手段集中而无偿用于社会再分配的资金。信贷资金在性质上区别于财政资金,其根本点在于资金的所有权与使用权相分离,以及由此而产生的有偿性。那么,信贷资金财政化则是把财政分配、调节社会资金的职能作用,有意或变相地转移于银行,并在不同层次、不同程度上视为“第二预算”,把有偿的信贷资金变成无偿使用或长期占用,即其实质上把信贷资金的属性异化为无偿性。据调查,长治市“八五”期间财政收入与金融机构效益成反比例增长,请看附表一。

表1 财政收入与金融机构损益对照表 单位:万元

项 目 \ 数 目 \ 年 度	91年	92年	93年	94年	95年	(1991-1995)	
						总增长 %	平均增长 %
财政收入	35845	36753	55376	67130	89190	148.8	29.8
工商税收	32208	35231	50896	27830	34954	8.53	1.71
各项贷款	423158	475843	538543	624433	952858	125.2	25.03
净损益	-952	-1837	-2346	-20581	-33304	3398.3	679.7

备注:金融机构不包括人民银行

从上表可知,1995年较1991年财政收入增长148.8%,五年间金融机构各项贷款增长125.2%,而金融机构效益却从1991年起逐年直线下降,1991年的亏损额为952万元,1995年亏损为33304万元。这足以说明财政的增收是以企业将银行信贷资金异化——财政化和降低

银行经济效益为代价的。

从我们的调查情况看,信贷资金财政化的渠道主要表现在以下几个方面:

(一)财政应补未补吞食信贷资金

财政对企业的补贴如果按补贴的形式划分,目前主要有价格补贴、政策性亏损补贴和财政贴息三种。据对长治市国有企业的财政补贴情况进行调查,结果发现三种补贴均未全额到位,且欠补数额较大。财政对企业补贴是计划经济体制下的产物,虽然改革以来,有逐年减少的趋势,但至今仍有一些行业和部分企业仍在吃补贴。截止1995年末,长治市财政对企业应补未补款项高达11500万元,相当于这些企业借入银行流动资金贷款的11.3%,其中,应补未补项目较大的有:

1、粮食企业。长期以来,粮食系统实行统购统销政策,粮食企业只负责收购、储存和供应粮食,在经营上没有充分的自主权,由于购销价格长期倒挂,财政补贴不能及时到位,日积月累,吞占银行大量信贷资金用于弥补亏损,信贷资金财政化日趋严重。据调查,截止1995年底,长治市粮食系统亏损企业达182户,占总户数的64%,其中,政策性亏损财务挂帐8606万元,占贷款余额的23.4%。这就是说,粮食企业每百元贷款中,因财政补贴不到位,已有23.4元被政策性亏损吞食。同时,客观上也造成农副产品收购资金的缺口,致使增加的大量信贷资金垫付在政策性亏损上,给银行造成很大的压力。

2、国有工业企业。因某些产品对整个社会经济是必不可少的,但是对企业来说,由于价低利小,生产或经营这些产品将会发生亏本,国家从全局出发,为了保证这些产品的正常生产经营,以利于整个社会经济的稳定和协调发展,就必须允许生产经营这些产品的企业亏损,并对亏损进行补偿,从而使企业利益不致受到损害。然后,事与愿违,据调查,截止1995年末,长治市149户国有企业政策性亏损达6200万元,除去财政补亏3500万元,实际应补未补亏损达2700万元,占这些企业流动资金贷款的19.3%。这表明,政策性亏损的国有企业,每百元贷款中已有19.3元被财政应补未补亏损吃掉。

从以上可以看出,财政应补未补亏损数额较大,占的比重较高。而如此之大的资金亏空从表面上看,目前正由银行信贷资金垫付,实质上已吞食了信贷资金。这是因为,弥补亏损的渠道不外有四条:①增加信贷资金;②占用结算资金;③拖欠其他企业往来资金;④拖欠欠缴税款,而增加信贷资金一条就占很大比例,即是说:企业不论如何拖欠,拖欠谁,最终的承担者只有一个——银行,最后的结果也只有一个——信贷资金财政化。

(二)信贷资金用于企业铺底及财政投资

1、银行流动资金贷款的功能是解决企业在生产流通中临时性的、短期周转的资金,但自1983年财政停止对国有企业拨补流动资金以来,其缺口就是由银行贷款补足,并名曰“定额贷款”。企业从诞生之日起,就没有足额的资本金,先天性不足,从投资开始到流动资金依赖于银行,随着企业生产、流通的发展,定额缺口越来越大。据调查,截止1996年6月末,长治市四家商业银行共把11600万元的信贷资金当作财政资金用于企业铺底长期占用。

2、国有企业搞基建项目,资金来源一般是企业自筹一部分,国家投资一部分,银行借款一部分。但由于种种原因,往往项目一开工,银行借款是落实了,而企业自筹、财政投资却得不到落实,基建迟迟不能竣工,形成“钓鱼工程”,最后只能由银行解决缺口。否则,已投入的资金根本无法收回。据调查,截止1996年6月末,长治市国有企业进行基建投资,由于企业自筹及国家投资不到位,从而使7200万元信贷资金以解决半拉子工程方式形成财政化。

(三)用信贷资金维持国家保护的亏损企业,承担了财政职能

对于一个国有企业来说,由于种种原因,纵然亏损,也往往仍然能够继续经营。不唯在社会主义国家是这样,在西方国家中,由国家经营的亏损企业也不罕见,如关系国防建设的军工企业等。企业亏损要继续经营,那怕只要求维持简单再生产,也必须有弥补亏损的资金来源。从原则上说,国有企业的亏损是要由财政来弥补的;如果财政不弥补,或不能全部弥补,或不能及时弥补,势必要由银行的信贷资金来弥补:或要求追加贷款;或拖欠银行贷款不还。据对长治市金融机构调查统计,为了稳定大局、安定民心,在财政拮据的情况下,国家施行了一种“安定团结”贷款,全市共对 135 户企业发放“安定团结”贷款 18635 万元,占这些企业目前总贷款余额的 8.7%。其中,我们对长治市具有举足轻重的职工在千人以上的 13 户大中型企业进行了调查,这 13 户企业拥有职工 89700 多人,占全市国有工业企业总人数的 67.8%,而历年亏损的企业近二分之一。有的属政策性亏损,有的属于经营管理不善、产品成本过高、不适销对路而形成的亏损,有的企业兼而有之。但由于各级财政财力有限,连政策性亏损也不能及时足额拨补到位。如中央企业淮海、惠丰、清华三个军工企业,职工达 29673 人,在国际环境相对和平年代,军品大量积压是正常的,效益不佳是客观的。若坚持“以效定贷”,企业只有关停,但后果不堪设想。为了保一方平安,为了社会稳定,先后直接或间接向这三个军工企业发放工资贷款 5473 万元,占目前 3 户企业贷款余额的 14.5%。

(四)用信贷资金向税务部门缴纳税款

税收是国家财政收入的主要来源,然而随着财税体制的改革,实施新财会制度和新税制后,新增企业的税负负担通过多种渠道转嫁给了银行,增加了银行信贷资金的压力,迫使银行信贷资产质量继续下降——信贷资金财政化日益增加。用信贷资金缴纳税款渠道有三条:

1、金融企业用信贷资金缴纳营业税。按 1993 年实施的新财会制度规定,贷款利息一律按权责发生制确认计征税利,对商业银行来说,在收入的确认上不是以是否实际收到款项为标志,而是在各项业务合同、协议签订以后,在规定的计算期内按应计收入的数额确认收入的实现。金融企业对当期没有收到的利息,作为一种权利资产,而纳入表内核算直接进入损益,即反映在应收未收利息由信贷资金垫付。近年来,由于各商业银行的基层行经营不景气,尤其是经济落后地区亏损行较多,主要原因是应收未收利息居高不下,有增无减,这样在纳税时,无疑是用信贷资金缴税款。为此,我们对金融企业的权利资产——应收利息和用信贷资金垫付利息及用信贷资金对权利资产缴纳营业税问题进行了全面调查,请看附表 2。

表 2 金融企业应收利息与垫付税款调查表 单位:万元

商业银行名称	应收未收利息				信贷资金财政化	
	93 年 6 月末	94 年末 累计数	95 年末 累计数	96 年 6 月 末累计数	三年间 垫付利息	缴纳税款
工商银行	7150	12763	16763	22105	14955	748
农业银行	1398	4916	8495	10971	9573	479
中国银行	1008	2754	3850	4406	3398	170
建设银行	24650	32940	43675	50857	26207	1310
合计	34206	53373	73783	88339	54133	2707

从上表可知,1993年7月1日实行权责发生制以来到1996年6月末,长治市工行、农行、中行、建行四家商业银行应收未收利息累计达到88339万元,其中,三年期间,用信贷资金垫付应收利息达54133万元。按照金融保险企业纳税规定,营业收入按5%缴纳营业税,即四家商业银行因垫付应收未收利息而用27017万元信贷资金向税务部门缴纳了税款。

2、企业用信贷资金缴纳增值税。增值税纳税时间以取得销售凭据,办妥托收承付,委托收款手续及约定分期付款日期当日为准,上述规定在企业未真正取得销售收入,实现利润时,已先行纳税,但在企业负债率高,信用环境差,拖欠严重的情况下,不得不以贷款缴税款。据调查,长治市人行监控166户国有工业企业,发出商品平均在9800万元左右,这样1995年共用1666万元信贷资金缴纳了增值税。我们对长治市大中型企业惠丰、长钢、山化、太锯、粮机、液压、合成等十户国有企业进行了专题跟踪调查。(见附表3)

表3 十户大中型企业用信贷资金缴纳增值税对照表 单位:万元

企业名称	短期贷款			应收帐款			增值税	
	94年	95年	增减 (+、-)	94年	95年	增减 (+、-)	95年 实缴额	用信贷资 金缴纳数
潞矿	12703	9450	-3252	47651	20047	-27604	9267	
淮海	16003	20643	3640	11793	9599	-2194	463	
惠丰	9066	11098	2032	3166	5179	2013	121	342.2
清华	4375	5735	1362	2029	3039	1010	319	171.7
长钢	15369	22512	7143	5167	17445	12278	1328	2087.3
山化	17770	15200	-2570	1665	1475	-190	1452	
太锯	7455	8438	983	2187	4444	2257	386	383.7
粮机	1185	2081	896	841	1244	403	252	68.5
液压	2346	2572	226	1513	1526	13	326	2.2
合成	5296	5718	422	1940	2008	68	214	11.6
合计	91568	103447		77952	66006		14128	3067.2

因实施新财会制度,1995年用信贷资金垫付税金3900万元,占新增应收货款18042万元的21.6%,占实缴税金18006万元的25.6%,占银行流动资金贷款增加额16602万元的23.4%。这表明,每百元虚收的应收货款中,就要向税务部门垫付税金21.6元,税务部门每百元税收中,就有25.6元是企业用信贷资金垫付的,而银行每百元新增贷款中,则有23.4元上缴了税务部门。

3、企业用信贷资金缴纳所得税。所得税采取先预征,次年4月份以内补退的办法征收。按国家规定,企业按33%税率缴纳所得税,年利润额在3万元以下的按18%计征,3至10万元的按27%计征,企业亏损无收益则无税可交。但是由于财政资金收不抵支,财政预算以支定收,企业无论有无收益,年底都必须无条件按财政下达的入库任务如数上交。据不完全调查,由于企业所得税交纳制度缺乏严肃性,致使长治市国有企业1995年用信贷资金上缴所得税达2800万元。

二、信贷资金财政化的危害分析

1、信贷资金财政化, 银行职能被削弱

商业银行的基本职能是充当信用中介, 金融的灵魂在于它的债务机制, 即以偿还和效益(利息)为条件的有期限使用债权债务制衡功能, 它的基本特征是资金分配和调节上的有偿性和自愿性, 由于客户存款来源的有限性和偿还的无条件性与有偿性, 建立在以客户存款为主要来源的银行负债结构本来就显得十分脆弱, 银行把吸收的公众存款用于财政性、政策性的资金需要, 只能加剧这种脆弱程度, 从而削弱了银行宏观调控职能。

2、信贷资金财政化, 使财政补贴的严肃性被淡化

财政补贴是一种特殊的分配形式, 它是国家财政部门根据国家产业政策和社会经济发展的需要, 在一定时期内, 对某些特定的产业、部门、地区、企事业单位或事项给予的补助和津贴。目前, 世界上 80% 以上的国家都利用财政补贴实现一定的经济、政治目的。财政补贴具有较高的严肃性, 政策性很强。然而, 从长治市来看, 由于地方财政困难, 企业政策性亏损长期不能足额到位, 致使财政补贴的政策性、严肃性被淡化, 财政补贴的积极作用被削弱, 消极作用增加, 财政补贴已成为财政平衡和经济发展的沉重包袱, 更无从谈及通过财政补贴去实现一定的政策目标。

3、信贷资金财政化, 危及商业银行生存

信贷资金是商业银行用于发放贷款的资金, 然而, 信贷资金因体制、政策、社会等多种原因, 以各种渠道, 不同方式被当作财政资金使用, 致使恶性循环出现, 未实现收益(虚盈)——用信贷资金垫付——盈利萎缩——再用信贷资金支付税款。其后果: 一是银行利润和财政收入大量虚增; 二是银行要拿着千家万户的存款去垫缴税利。这势必造成银行盈利性资产减少, 资金营运能力削弱, 财务状况日趋恶化, 最终拖垮银行, 损害存款企业和储户利益, 对社会经济将产生极其消极的影响, 后果不堪设想, 我国许多工商企业类似情况曾造成“空壳”的历史教训, 不该忘记。

4、信贷资金财政化, 加剧了通货膨胀

信贷资金财政化, 脱离了国家货币信贷计划, 任其发展, 增加了计划投资规模, 扩大了社会信用总量, 导致信贷失衡。长治市 1991——1995 年的 5 年间, 贷款平均增长 12.1%, 货币发行平均增长 22.21%, 而工农业总产值平均增长 8.2%, 贷款和货币增长大大超过经济增长幅度, 贷款创造的有效供给显著下降, 超发货币积累下来的多余购买力与日俱增, 无物资保证的货币财政发行成为通货膨胀的隐患和潜在威胁, 由于货币供应影响通货膨胀率作用效应有一个滞后期, 通胀压力只释放了很小的一部分, 若照此发展下去总需求膨胀, 进一步引发通货膨胀。

三、信贷资金财政化的化解思路及治理对策

我国银行信贷资金财政化问题是由多种原因造成的。因此, 在当前新旧体制交替这个特殊的历史时期, 试图简单地运用传统计划经济体制下的计划、行政手段、或单纯地运用市场经济办法来解决信贷资金财政化问题, 既不符合现实要求, 也难以取得预期效果, 因此必须采取分类别、有针对性的解决方法。一是对财政应补未补亏损吞食信贷资金问题, 财政部门要做出切实可行的规划, 逐步弥补与偿还, 同时要建立补贴制约机制, 从而降低信贷资金风险系数, 提

高信贷资金使用效益。二是对那些信贷资金财政化部分占企业负债比重过大、经济效益不好的小型企业,要通过关、停、并、转、撤、换等措施搞活国有资产,逐渐使财政化的信贷资金复原。除这两类企业之外,解决信贷资金财政化问题所涉及的对象主要是国有大中型骨干企业和资产大于负债发展前景看好的一般中型企业,解决这部分企业的信贷资金财政化问题。我们认为,应明确的基本思路是:从实际出发,采取行政的、经济的与法律等综合手段,做到与企业改革、改组、改造和加强管理相结合,依靠企业新增效益归还财政化了的信贷资金为主,国家注入,政策扶持等其他途径为辅,盘活财政化了的信贷资金存量,优化信贷资金增量,分步骤、有重点地使信贷资金财政化问题得以解决。

1. 实施企业债务重组,变企业对银行的信贷资金财政化负债部分为财政直接承担清理责任

具体设想是,在实行国有企业债务重组之前,对国有企业信贷资金财政化债务状况进行一次全面清理,然后对此可科学测定一个额度,制定一套严密科学的办法:由人民银行与财政部门共同制定切实可行的措施并监督。财政增拨企业实收资本,企业再将这块财政化了的信贷资金归还商业银行贷款,形成这样一个封闭循环的运作,将积累分配中应安排的流动资金还原于财政性投入;把商业银行信贷资金财政化部分还原为短期或中长期贷款,这样做有利于企业充实资本金比例,使资产负债率趋向合理,有了再承贷能力,也就有了解困、生存和发展的条件。我们考虑,既然承认历史的原因形成的信贷资金财政化,还是用超常规办法一次性解决为好。采取这种债务重组方式:一是可以使陷入信贷资金财政化困境的国有企业解脱出来,让其拥有自主支配的雄厚的资本金;二是有利于国有商业银行避免债务危机,稳妥地向商业银行转轨变型;三是企业信贷资金财政化部分演变为国家股权后,作为国家资产可完全交由授权国有资产投资机构统一管理,加强监督,防止异化。

2. 划分资金,分口管理,分类使用

信贷资金财政化是一种非正常的资金循环,长此下去,其后果是相当严重的。从目前情况看,信贷资金财政化会对经济运行产生复杂的、深刻的、严重的负效应影响,不仅从微观上影响企业经济效益的提高,而且削弱了宏观调控力度,不仅造成了企业资金的极度紧张,而且加大了银行信贷资金的供求矛盾,降低了贷款的使用效益,造成了信贷资金的巨大损失。所以说,在实施企业债务重组的同时,要堵塞漏洞,疏通渠道,促进信贷资金完整回流,必须全方位提高认识,强化管理意识,改善资金营运环境,实行综合治理。

我们认为,市场经济不等于不要计划,也不意味着可以放松资金管理,恰恰相反,要加强宏观计划与调控,防止经济活动的无序性,信贷资金和财政资金由于其性质和使用所引起的后果不同,在使用上还是不应混淆,就信贷资金管理来说,企业发生政策性亏损,应由有关部门拨补的,绝不能再挤占银行贷款,对于工商企业尽管新的会计制度改变了专款专用的做法,允许企业统筹使用资金,但不等于可以置资产和负债结构的协调性和合理性,筹措资金和偿还债务的能力,以及企业自身积累情况于不顾而随心所欲地支配资金,任意拆东墙补西墙。在政策上应重申银行与财政的基本分工,划分两类资金的不同性质和用途,再次明确两类资金分口管理和分类使用原则。财政和银行要立足本职,在各自职责范围内,各司其职,各负其责,各尽其责,不要越轨。既不要信贷资金财政化,又不能财政资金无限制地信用化。只有这样,信贷资金和财政资金的使用效益才能最大限度得以发挥。

3. 妥善处理好用信贷资金缴纳税款问题

目前,对银行贷款利息收入按权责发生制确认计征税利的规定,不符合现实经济生活中的实际情况,而且与国际惯例亦相差甚远。资料表明,国外普遍规定贷款逾期半年以上(美国为三个月)的应收利息,均不得列入当期损益。从根本上说,银行收益的如期实现关键在于企业效益。然而,由于种种原因,相当一部分的企业效益差,抵御风险的能力低,使银行的应收未收利息居高不下,并且象“滚雪球”似的不断扩大,这种状况短时间内难以改变,可设想,将应计收入中的虚收部分所形成的上缴利税,如银行的营业税,企业的增值税,在上缴时予以扣除,这在会计处理上简便易行,不改变权责发生制记帐原则的实质,仅作为我国特殊的经济环境中的特殊处理办法而已。而对于企业用信贷资金缴纳所得税行为,今后必须建立严厉的惩罚制度和约束机制,防止这种“自欺欺人”的现象再度发生,从而避免引起国民收入的超额分配。

4. 降低企业税负负担,防止“信贷资金财政化”再发生

财税改革应着眼于减轻企业负担,培植企业自己的资金能力。目前我国实行的增值税为17%,与西方发达国家相比处于中等水平(法国18.6%,阿根廷18%,英国17.5%,德国15%,韩国10%);企业所得税为33%,与西方发达国家相比也处于中等水平(印度40-65%,日本37.5%,泰国35%,美国34%,英国33%);营业税基本持平。单纯从税率上看,我国企业税负并不高,但具体分析,由于我国企业长期以来自有资本极少,债务负担较重,这样,从总体上看,我国企业的税负就已经很高了。为此,应该降低企业税负,解决企业税负不均的问题,减少偷税漏税等税源流失。同时,要增强企业发展的后劲,只有企业发展了,效益提高了,才能培植更多的税源,从根本上解决财政分配挖银行的问题。

(课题组组长:张转芳;课题调查执笔:杨玉清、张建斌)