
建立和完善消费基金的监督系统

葛 寿 昌

建立和完善消费基金的监督系统，加强对消费基金的监督，对于有计划商品经济的正常运行具有重要的意义。

(一)

消费基金的增长有一定的规律性，即要与生产的发展，国民收入的增长，劳动生产率的提高相适应。脱离了生产的发展，单纯在消费水平的增长上攀比，盲目地追求高消费是错误的。那样，会造成消费膨胀。但是人民的消费水平如不能随着生产的发展而得到提高，不但使人民的生活不能改善，挫伤其积极性，也会使一部分产品积压，影响生产的发展。

我国在1958年至党的十一届三中全会以前的一段较长时间内，由于经济工作上“左”的错误，过分强调发展重工业，实行“高速度”、“高积累”、“低工资”、“低消费”的方针，因而积累过度，消费不足，以至萎缩。消费基金过分慢于生产增长和劳动生产率提高的不正常状况，自党的十一届三中全会以后得到了纠正。但自1984年第四季度开始，由于经济的超高速增长和其他原因，出现了消费基金的膨胀。

消费基金的膨胀给国民经济的正常运行带来了严重的后果。一是挤了积累基金，影响经济发展的后劲。二是造成了社会总需求与总供给的失衡和社会购买力与商品可供量之间的严重缺口，对市场形成巨大压力，商品供应紧张，货币贬值，物价上涨，使经济处于高度紧张运行的不良状态，为深化改革设置了障碍。三是诱发了超前消费，加剧了结构性矛盾，使产业结构畸形发展。

造成消费基金膨胀的原因是多方面的。但对消费基金的增长监督不力，原有的消费基金监督制度存在严重弊病，不能不说是个重要原因。

我国旧的经济体制是高度集权、统得过死、管得过细的封闭僵化的产品经济体制。与这种经济体制相适应的消费基金监督体制，具有以下的特点和弊病。

1. 无系统监督。在旧体制下，消费基金的形成、分配和使用都由国家直接控制，下级部门和企事业单位不大可能突破消费基金增长指标，形成膨胀。如果出现消费基金的膨胀，则主要是由于中央决策失误所造成的。在权力高速集中，集中在少数人手上的情况下，不可能形成与之平行的制约机构和监督系统。此时的监督，仅仅是决策部门和执行部门对下级的监督，既无人大的监督，也无专门监督机构。

2. 单一化监督。长期来,消费基金的监督没有形成纵向和横向交错网络式的系统,不论是在监督机构或监督手段上,都呈现单一特点。这种监督基本上是单一的单向渠道的监督,即纵向的隶属部门之间自上而下的行政监督,没有上下左右的监督。

3. 长官监督。长期来,在经济管理上占主导的是人治而不是法治,对消费基金的决策往往取决于少数领导人的主观意志。少数掌权的人可以任意批条子,追加投资项目,增加经费开支。领导人如何决策以及决定是否正确,缺乏外来的监督;决策有失误,也不负经济责任和法律责任。在执行中有时进行检查监督,也不是根据客观的标准和法律、法规和规章制度,而往往以领导人的好恶和指示为检查和监督的依据。

4. 软性监督。旧体制从形式上看统的很死,管得很严,但实质上是软性的预算约束。这种软性约束、软监督表现在:财政上实行统收统支,企业既不负盈也不负亏,经营不善亏损了,由国家补贴;企事业单位经费透支,再申请追加预算;浪费了、报废了,打个报告检讨一番,就此了事。通过检查,即使发现消费基金使用中的问题,往往碍于老同事、老部下,或说情人的情面,采取“父爱主义”的态度,大事化小、小事化了,有章不循,执法不严,官官相护。

5. 运动式监督。过去,对消费基金的决策和形成是没有监督的,只有在消费基金使用后发现了严重问题才进行检查监督,而且是采取运动突击式的检查监督。运动过后,又处于无人检查、监督的状态。运动式的事后检查监督,不能防患于未然;在检查监督时,消费基金已经造成了膨胀、失控,给国家和集体造成了严重的浪费和损失。

总之,原有的消费基金监督存在着不系统、不经常、不严格、不规范等严重弊病。随着经济体制改革的深入,扩大了地方和企业的自主权,政企分开,两权分离,国家对经济活动主要实行间接调控,价值规律和市场调节作用扩大,因而,旧的消费基金监督体制就越来越不适应新的商品经济的运行体制。因此,必须建立和完善新的适应有计划商品经济发展要求的消费基金监督系统。

(二)

消费是社会再生产的一个重要环节,它既由生产所决定,又对生产起着重要的反作用。在生产发展和提高经济效益的基础上,逐步增加消费基金,改善和提高人民的生活水平,这是符合社会主义生产的根本目的和客观经济规律的。这样也可以构成生产发展→收入增加→诱发需要→刺激生产的良性循环。但是,消费基金的增加,要受国民收入水平及增长速度的制约。因此,消费基金不能脱离国民收入的增长而盲目增长,而必须掌握合理的界限。这就是要把消费基金的增长建立在生产发展和劳动生产率提高的基础上,做到有计划按比例相适应的增长。根据这一原则,对消费基金的监督应包含着两方面的要求,既对消费基金超过生产发展的过度增长进行监督,也要对消费基金的增长落后于生产发展的萎缩现象进行监督。在当前来说,主要是对消费基金的膨胀进行有效的监督。

对消费基金的监督,总的目标和要求是,保证消费基金的合理增长。所谓合理增长,一是消费基金的增长是与国民收入增长及劳动生产率的提高相适应的;二是消费基金在国民收入中的比例是适当的。这种比例既可保证消费水平的提高,又能保证有一定的积累,以满足扩大再生产和社会主义建设的需要;三是消费基金的增长与消费品生产和供应量的增长相适应的。概言之,就是使总需求与总供给基本平衡,以稳定市场和币值,防止发生市场供应紧张

和物价飞涨，使改革能有一个较为宽松的经济环境和市场环境。

对消费基金的监督，首先要抓住消费基金的决策进行监督。消费基金是国民收入的一部分。国民收入以怎样的比例分割为积累和消费两部分，关系到消费基金的规模、水平及其增长速度。国民经济监督系统要对每个五年计划和年度计划中确定的总的积累和消费的比例、消费基金增长速度与国民收入增长之间的比例、社会消费基金和个人消费基金的比例，以及内部各部分之间的比例是否恰当，进行决策的监督。监督的标准是，在一般情况下，积累基金不得超过30%，以25%—30%为宜，消费率不得低于70%，当然还要根据各个计划的实际情况合理地加以确定。为了有效地实行科学的监督，还必须研究和确定消费基金规模的标准，在量上要有一个合理的界限。即确定消费基金最高限和最低限，然后在这两个限额以内加进一定的修正系数（参考因素），确定一个大致的消费基金合理界限。此外，还要监督与消费基金分配有关的几个重大比例的决策。如工资总额与国民收入增长的比例，平均工资增长与劳动生产率提高之间的比例，等等。一般情况下，工资总额与国民收入应是同步增长，平均工资应低于劳动生产率的增长，以劳动生产率提高1%，平均工资增长0.6%—0.8%为宜。

对消费基金的监督，不能仅就消费基金本身的使用进行监督，更重要的是应重视对形成消费基金的各种来源和渠道进行监督。从形成的来源上监督消费基金，是最有效的监督。对消费基金来源的监督，在目前特别要注意监督以下几个方面：

（1）对投资基金的监督。目前，投资基金约有40%左右要转化为消费基金。投资基金是消费基金的一个重要来源。近几年，很多地方、部门、企业，千方百计扩大基本建设，投资规模一直超出国力的承受限度，因而加剧了消费基金的膨胀。投资基金一部分是来源于国家财政拨款或银行贷款，即预算内资金。对这部分投资资金的监督，主要是对财政预算决策和建设项目的监督。投资基金的另一部分是预算外资金。这部分资金的比重随着扩权让利的分配体制的改革和分配格局的变化，增长迅速。预算外资金，凡投入基本建设的必须纳入国家的基本建设规划，按基建项目的程序审批监督，以控制和监督预算外投资总规模。银行要发挥宏观调控监督作用，统管计划外资金。对预算外资金投入，要加强审计监督，严格财经纪律。

（2）商品及劳务价格的高低决定利润的多少，并进而影响着工资总额的增长。而价格不合理往往会扩大刚性利益的范围，使一些企业轻易获得高额利润，扩大消费基金。有些企业就用提价的方法，扩大收入，增加个人消费基金。一部分产品定价权下放给企业，为企业不正当地增加消费基金提供了实现条件。由于市场竞争机制不健全，市场商品又经常供不应求，企业产品涨价往往不会遇到需求下跌、供给增加力量的抵制。涨价正好提供了企业增加职工收入的契机；职工收入的增加又成为吸收涨价效应的工具，同时成为进一步涨价的借口。这样，有可能陷入物价和工资轮番上涨的恶性循环之中。因此，对物价的监督，就成为控制和监督个人消费基金膨胀的一个极其重要的方面。要经常检查和监督企业是否用乱提价的方法扩大收入增加个人消费基金。

（3）检查和监督企业是否按规定的比例使用留利，即60%应用于生产发展基金，40%用于集体福利基金和奖励基金。这对监督消费基金的过度增长，也是十分重要的。由于企业缺乏自我制约机制，短期行为严重，不少企业随意减少生产发展基金，扩大奖金、福利基金比例，用于生产发展基金的比例只有20%。为此，要实行厂长任期目标责任制，规定任期内资金积累的指标，任期届满，实行离任审计监督制度。

（4）对帐外收入的监督。近几年，不少单位将畅销产品“低价”出售给本企业开办的

第三产业，赚的钱返回企业，以奖金补贴等名义发给职工。有的全民企业积极向外揽私活，承接乡镇企业的加工任务，使用工厂设备、电力、甚至原材料，或主动提高外加工加工费，然后向加工单位索取“回扣”，收入都纳入帐外“小金库”，然后以奖金、津贴等形式发给职工。这就需要加强企业的财务管理和监督。从各种渠道得到的收入都应入帐，支付给单位或个人的各类费用，均需登记，建立正常的财务结算制度。要检查和监督企业是否有采取“飞过海”方法，收入不入帐另设“小金库”，以及用各种名义和方法乱摊成本，对职工乱发钱物的情况。

(三)

消费基金分为社会消费基金和个人消费基金两部分。社会消费基金包括：国家管理基金、文教卫生基金、企业用于集团消费的基金，社会保证基金。个人消费基金包括：职工个人消费基金、农民个人消费基金，个体劳动者个人消费基金、私营企业主个人消费基金等。职工个人消费基金，又分为工资基金、奖励基金和社会保险基金、福利基金等。监督的重点和主要内容是对社会与集团消费基金和全民单位个人消费基金的监督。

近几年，社会集团购买力的极度膨胀，已成为困扰国民经济正常运行的一个突出问题。对社会集团消费基金的监督的一般程序和内容是：检查监督机构设置（主要是新设立的行政机构），检查监督行政管理费总额及其使用；监督全民所有制机关事业单位的预算外资金的数额及其使用情况；检查和监督企业列入成本的管理费用的数额，防止将不合理的支出摊入成本；监督企业留利基金用于职工福利的比例及数额；检查监督社会集团购买力使用项目，主要是通过监督“控购”数额及项目的执行情况；要逐步推行对乡镇和街道企业集团购买力参考性指标的管理和监督工作。社会集团消费基金的监督，仅仅依靠控购办法是远远不够的。因为专控商品仅占社会集团消费的很小一部分，即使这部分控制住了，企事业单位仍可用帐外的钱购买大量专控商品外的商品，社会集团消费基金的膨胀仍得不到有效的监督和控制。因此，根本的办法应是监督集团购买力的资金来源，整顿和清理帐外收入，使帐外收入转为帐内收入，然后，建立相应的审批、监督制度，并经常检查监督，查出问题，经济上重罚，违纪的给予党纪、政纪处分。

在消费基金总额中，个人消费基金的比重1981—1985年分别为88.4%、88.0%、88.1%、87.2%、87.9%，因此，个人消费基金是监督的主要部分和重点。在个人消费基金中，职工工资总额相当于30%左右，因此控制和监督工资总额过快增长，对防止消费基金失控有重要作用。个人消费基金由机关事业单位职工、企业职工、农民、个体劳动者及私营企业主的个人消费基金组成。不同的个人消费基金，有不同的监督内容和监督方式。

机关事业单位的个人消费基金的监督，主要是监督编制人员和工资基金的增长。首先应监督机构的设置及级别的确定，防止任意增设机构，以及不合理地擅自提高机构的级别。其次，要控制和监督人员编制是否合理，有无超编情况。再次是控制和监督各单位根据人员编制的年度工资基金计划，以及因职工转正、定级、晋升职务及政策规定增加的工资额，追加年度工资基金计划，调整工资、奖金使用额的确定和执行情况。机关事业单位通过举办第三产业、咨询服务、培训办班等方式获得的收入，其中很大一部分要转化为个人消费基金，应监督其价格、收费标准、缴税以及收入用于个人消费基金的情况。

企业个人消费基金包括工资、奖金、社会保险、职工福利（发给个人的部分）等。目

前，工资以外的收入已相当于职工工资总额的40%以上，而且增长速度仍大大超过工资增长的速度。对企业个人消费基金主要从以下几方面进行监督：

（1）工资总额的监督。对企业工资总额的监督，应根据普遍实行工资总额与经济效益挂钩浮动的新情况，确定监督的内容和重点。第一，检查和监督工资总额基数是否合理。合理的工资总额基数应根据行业平均先进的定员和定额水平，适当考虑和照顾现有的实际情况，合理地核定应有的定员数，然后乘以平均工资水平加以确定。第二，是经济效益基数的检查监督。经济效益指标选择得是否恰当，经济效益基数是否确定得合理，对工资总额的增长影响较大。目前，工资总额与经济效益挂钩浮动中存在着不少问题。这是当前产业之间、行业之间、企业之间存在分配不公平的一个方面，因而使某些企业的工资总额增长过快，有些失控。为此，首先要以行业平均的定额水平、资金利润率、劳动生产率、成本工资比例等指标调整和确定经济效益基数，以缓解用实有数为基数所带来的起跑线不同的不公平。其次，需对现有的挂钩指标进行分析，删掉明显不合理的指标，或剔除指标中不合理成份。应研究和试行工资总额与净收入指标挂钩，人均工资与劳动生产率（以净产值计算）指标挂钩的办法，尽可能消除客观因素的影响所带来的收入分配的不公和工资增长的膨胀。再次，要建立和完善挂钩指标体系和经济效益计算、考核的科学方法，以及浮动比例体系，尽可能使基数、浮动比例的确定计量化、公式化、规范化，尽量避免由企业主管部门采取谈判、讨价还价的方式所带来的主观任意性和不公平性，以及工资总额的过度增长。对经济效益的监督，主要是监督基数的确定是否合理，有无人为地压低基数的情况，行业之间、企业之间是否有严重的不合理的苦乐不均现象，以及是否剔除了经济效益中的客观的非劳动因素（如资源的优劣、设备的好坏，价格的偏差等）。第三，检查和监督工资总额与经济效益挂钩浮动的比例是否确当。最后，检查和监督工资总额的增长是否正常，增长超过限额部分是否如数提存工资储备基金以及是否交纳工资调节税。

（2）奖金的监督。奖金是与利润挂钩浮动的。问题是利润要受到各种客观因素的影响，不完全反映企业的经营和劳动效果。由于客观的非劳动因素的影响，有可能使某些企业的利润不合理地虚假地增长，而导致奖金总量的失控。对奖金的监督，首先是监督奖金的提取是否合理，是否符合有关规定；其次是奖金的使用是否按超额劳动的多少进行发放。奖金本应是超额劳动的报酬，而现在平均分配奖金的现象比较普遍和严重，这不能发挥奖金的作用。因此，必须控制和监督平均发放奖金的比重（如规定平均发放部分不得超过30%）。最后是监督奖金税的如数地、及时地交纳。为了便于控制和监督，奖金应纳入工资总额一个渠道管理。奖金与工资分开管理和监督，容易产生所谓“工资控制了奖金补”（即滥发失控）。对奖金规定了征税限额后，有的企业就用做衣服、发放实物等办法发变相奖金，出现了所谓“奖金控制福利补”的倾向。因此，应将发放的一切实物都作为奖金，并纳入工资总额一起控制监督。奖金税和工资税也应合并为一种税即工资税。国家只要控制和监督了工资总额，也就控制了企业的个人消费基金。这要比工资和奖金分两个渠道监督和征税要容易得多。随着条件的成熟，应向企业征收消费基金税，不管其来源如何，采取何种形式发放，只要是用于消费，均统一纳入消费基金，交纳消费基金税，最后向个人所得税过渡。

（四）

根据消费基金监督的目标、要求和监督机制的特点及作用，建立与新的经济管理体制相

适应、符合我国国情的消费基金监督系统。

1. 建立统一的分层次消费基金监督机构。目前，我国对消费基金的决策、协调和监督没有统一的专门的机构，而是分头决策和分散监督。这是不符合在扩大企业的自主权和地方的决策权的前提下加强国家宏观控制的要求的。因此，应建立专门的统一的消费基金的监督机构。或在国家综合部门，如国家计划委员会内设立专门的机构，统一归口对消费基金的决策和监督。在人大财经委员会，也应建立专门机构，对消费基金的增长及各种重大比例的决策和执行进行审查监督。在建立统一的监督机构的前提下，又要实行分层次的监督，建立分级监督体制。国家一级的监督部门监督全局性的消费基金增长计划、基本政策、基本制度，制定各种监督政策等；地方（部门）监督机构，协调消费基金的各种比例关系，确定具体的监督措施。企业内部也要建立相应的监督机构，一般应由职工代表大会或股东代表大会和董事会对企业消费基金的增长进行监督。

2. 形成消费基金的完整的监督网络。建立专门的统一的监督机构，是要形成监督中心，并围绕这个中心，建立由调节监督体系（如银行、税务、价格管理等部门）、行政监督体系（如审计、工商行政、劳动人事等部门）、群众监督体系（如民主党派、群众团体、人民群众等）、舆论监督体系等组成纵横交错、上下结合的完整的网络体系，相互配合，互通信息，协调地发挥各自的监督作用。

3. 建立综合协调的监督系统。消费基金是一个系统，它由许多部分组成，并与许多经济现象和因素有着密切的联系，形成一个纵向和横向交叉联结的系统。因此，对消费基金的控制和监督不能孤立地、分别地运用各种监督机制，而应全面地综合地运用各种监督机制，实行多方面、多角度的综合监督，以组成各种监督机制，能综合地、协调地发挥作用的消费基金监督系统。

4. 建立一套灵敏的消费基金信息反馈和预警系统。统计、银行、财税和劳动人事等综合部门，要及时掌握消费基金总额及各个部分增长情况，以及与消费基金有关的国民收入、劳动生产率、消费品生产及供应量增长等各种数据资料，并建立预警系统。要根据历史资料及各种数据，确定消费基金总额及主要部分变动的临界点和警戒线。预警可根据低于或超过的幅度，划分为几个等级，如一般警报、严重警报、紧急警报等，以便及时地实施预防控措施。

（上接第10页）节体制的价格改革。（3）纵使“调”价的目的是为最终放开价格奠定基础（我们在理论上假定“调”必然导致“放”），“调”价的目标价格体系参照系的选择依然是一个问题，特别是对于九十年代将全力推行外向型经济发展战略的上海来说，以国内消耗和利润标准确立的“调”价目标，能否与国际价格接口，从而促进外向型经济的发展，这在价格改革方案中必须给予说明。如果差异较大的话，就会可能产生今天甩掉了财政对企业的价格补贴，明天则要增加财政对企业的出口补贴。

基于以上分析，我们认为，无论从理论上，还是从实际操作上，九十年代的上海改革，在第一阶段，应以建立和完善要素市场体系和交易制度为改革的启动点，随着市场规模的扩大，逐渐以放开形式加大市场价在价格形式中的比重，与此相伴随的是加速企业制度和企业的社会生产组织形式的改革；第二阶段，除中央规定的少数产品和劳务外，全面放开价格，并相应进行计划体制改革为中心的综合配套改革，以实现经济运行机制的全盘转轨。