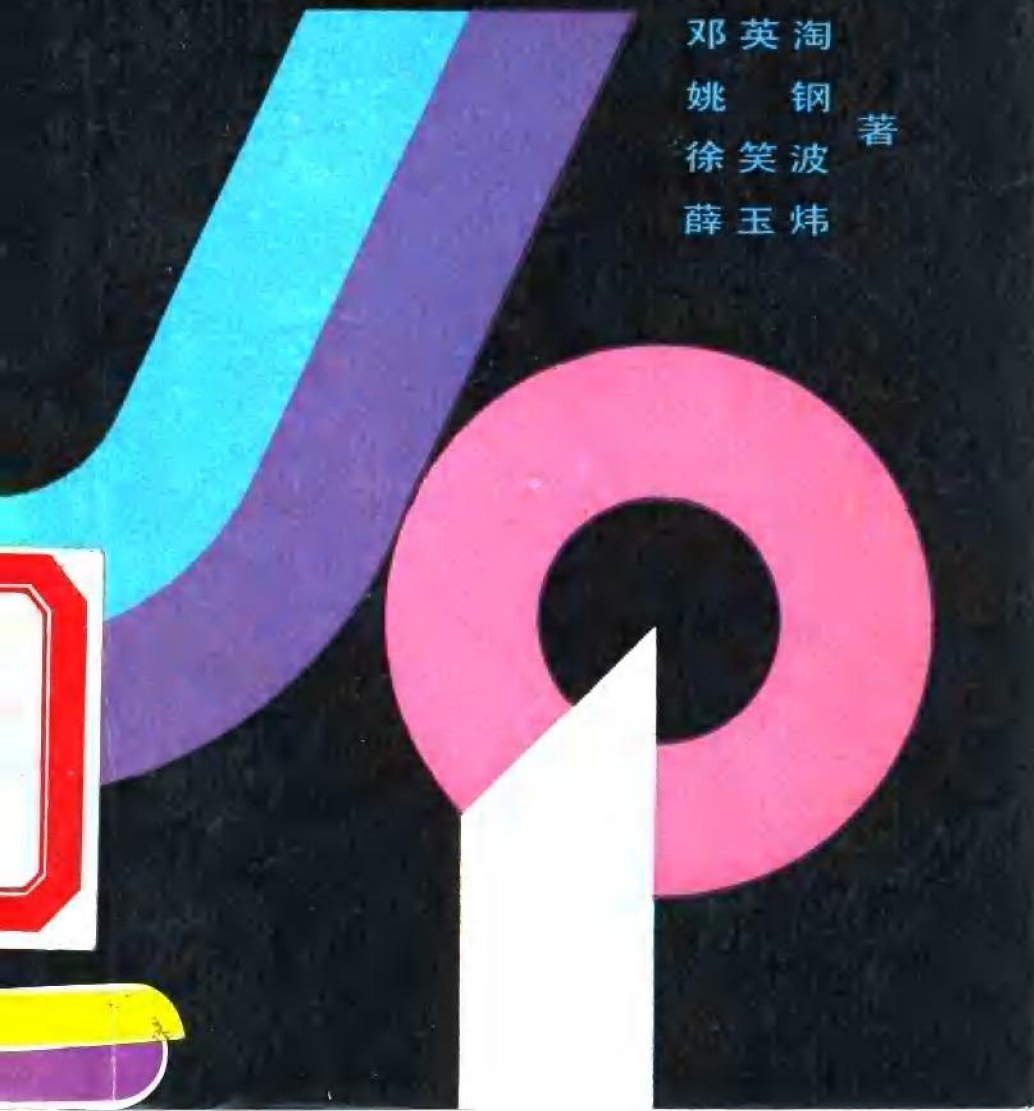


中国预算外 资金分析

邓英淘
姚 钢 著
徐笑波
薛玉炜





中财 B0003304

中国预算外资金分析

邓英淘 姚 钢 著
徐笑波 薛玉炜

中央财经大学图书馆藏书

总号 373588

书号 76.85/38

中国人民大学出版社

中国预算外资金分析

邓英淘 姚 钢

徐笑波 薛玉炜 著

中国人民大学出版社出版发行

(北京西郊海淀路39号)

中国人民大学出版社印刷厂印刷

(北京鼓楼西大街石桥胡同61号)

新华书店经销

开本：850×1168毫米32开 印张：10.125

1990年6月第1版 1990年6月第1次印刷

字数：245 000 册数：1-4000

ISBN 7-300-00851-8

F·252

定价：3.60元

前 言

本书试图对预算外资金及与其有关的重要问题进行系统的论述，揭示其形成、消长、发展与运行的特点、背景、成因和机理。在有关预算外资金的研究领域中，这大概是第一部专著。

这个研究领域之所以值得重视，并不仅仅因为近十年来预算外资金总量增长迅速，数额惊人，更重要的是通过分析它的来源、运用、流转和循环，可以透视国民经济发展和经济体制变革过程的微观基础、深层结构及其演化，本书正是围绕着这样一个中心线索展开的。已有的预算外资金研究成果本来就不多，但其最大的缺陷还在于没有把握住这个中心线索。

—

本书的第一个特点是将预算外资金放在整个经济体制的变迁格局中进行考察。在新中国建立以来的40年中，我国经济体制始终围绕着集中与分散这一对矛盾在展开着自身的历史过程。更具体地说，就是在经济体制的具体构建中，如何妥善地处理中央与地方、政府与企业的关系，以更好地推动经济发展的实际进程。而预算外资金则始终处在这些相互关系的漩涡之中，它的形成、消长和发展的全过程，鲜明地展示了集中与分散这一对矛盾的深刻内蕴。可以说，与预算外资金有关的某些指标，如预算外资金收入占国民收入的比重，不仅是重要的宏观经济表象，而且也是我国经济体制特征的量度。

近10年来，以扩权、让利、搞活为中心的经济体制改革的进展（以及国民经济的高速增长），是与预算外资金的急剧扩张密不可分的，前者为表，后者为里。但在某种程度上说，后者又成为前者实现自身进展的推进器和中心环节。不妨设想一下，如果没有预算外资金的高速增长，那么实现物质激励的主要手段（如奖金）又从何而来？因此，离开了预算外资金这个推进器和中心环节，1978年以来的城市经济体制改革是难以设想的。所以，预算外资金与经济体制变革之间的这种表里关系自然就成为本书的研究重点。

本书的第二个特点是将预算外资金置于国民经济运行和发展的整体框架中加以把握。就目前整个国家资金的供给结构而言，主要有三大块：预算外资金、预算内资金和信贷资金当年增加额。1988年这三大块资金的数量大约分别为：2300亿元，2500亿元，1600亿元。而前者和后两者又有着十分密切的联系。因此，离开了预算外资金与其他资金的联系，不仅很难掌握预算外资金本身的运动特点，而且也不易明了国民经济中资金运动的状况和趋势。

预算外资金的内部联系（即从它的各项来源到各项运用的流程）是通过它的外部联系（即它的各项运用到消费、投资、存款等项的流程）而实现的。实际上，它的内部联系如果脱离了整个国民经济大系统，那它就不仅无法流转和运行，而且一天也存在不下去。预算外资金正是通过这种外部联系，从自己的运用端又回到来源端，从而实现了自身的循环、流转，收缩和扩张。另一方面，近年来预算外资金的急剧扩张也为国民经济的高速增长提供了强大的动力。所以，只有在预算外资金与国民经济其他部分的相互关联中，我们才能正确地把握前者，并加深对后者的认识。

本书的第三个特点是以实证方法为主要手段进行研究。由于

有关预算外资金的统计数据很不完备，很多重要的事实也鲜为人知，所以，从基本事实入手，不是将其简单地堆积和罗列，而是尽可能地使用各种方法将其加以整理，以形成有利于说明各种问题的事实层次和数据结构，就显得特别重要。对某些非常必要，但又不完备的数据，则依据各种分散的材料和文献，加以整理和提炼，以资补正。

本书从基本的事实和数据出发，通过对它们的整理和研究，提炼出相应的概念；然后使用这些概念对事实进行分析和处理，从而得出判断和结论；再用事实对判断和结论加以验证。只是在完成了这些工作的基础上，方进一步提出政策性的建议。全书恪守的一条准则是：力戒过多地讨论应该怎么样问题，而是注重从实际是怎么样问题出发，依据事实，有多少事实说多少话。

本书的第四个特点是重视宏观经济运行的微观基础和深层结构。预算外资金的主要部分是从企业产出分解成它的各项来源，并在有关的约束下流向其各项运用，然后通过居民储蓄、企业存款、消费支出、投资支出和财政收支等渠道汇入整个国民经济大网络，再转换成企业的各项产出，经分解后又流回到自身的来源端，从而完成了整个循环。整个环流经过的各个主体（或节点）有企业、国家银行、地方政府、主管部门、中央政府和职工。正是这些主体通过自己的行为 and 权利（或权力）调节着预算外资金的流向、流量和存量，并通过环流发生相互作用。

因此，分析这些主体的微观行为及其相互作用的结构，是正确地把握预算外资金与国民经济发展、经济体制变革的相互关系的前提。实际上，1978年前后不同主体的行为（包括这些行为之间的相互作用）及其变化相当集中地表现在预算外资金的微观特征和流程的变化上，这当然会对国民经济发展的特点产生深刻的影响。显然，单纯的总量分析方法是难以胜任这类分析任务的。为此，本书针对不同研究层次的特点，综合运用了微观、结构和

总量的分析方法。

二

全书共分为四篇，主要围绕着预算外资金与经济体制变革、国民经济运行的相互关系这一主题进行分析和讨论，揭示预算外资金的形成、消长、发展和运行的特点、背景、成因和机理。

第一篇概论包括第1、2、3章。主要从纵向的角度，对预算外资金形成发展的历史过程进行讨论。本篇将预算外资金形成发展的全过程分为两大阶段和四个时期：1952—1978年为第一阶段，其中包括第一增长期（1953—1960年），第一波动期（1961—1970）和第二增长期（1971—1978）；1978—1988为第二阶段，也即第三增长期。

相应于这四个时期的经济体制变迁的特点是：第一增长期是预算外资金初步形成的时期，这时经济体制从较高程度的集中转向分散。第一波动期的形成则是由于经济体制的集中程度有所回升所致。第二增长期是预算外资金的平稳发展的时期，这时经济体制的变化特点则是分散的程度再度提高，并与十年动乱相交叉。第三增长期是预算外资金的高速增长时期，这与1978年以来的经济体制变革密不可分。通过这种对照分析，预算外资金与经济体制的相互关系就一目了然了。

在第一篇中，还通过两大阶段四个时期的比较研究，抽象出影响预算外资金形成、消长和发展的三个基本要素：线性累积式经济发展的成因模式、非线性开关式体制变化成因模式和扰动性政策环境成因模式，给出了定性描述预算外资金运动形态的综合公式。并依此对四个不同时期的形成和转换作了讨论，说明预算外资金的整体运动是由三种制约因素所产生的三种不同的成因模式的复合所决定的；在不同时期里，基本成因模式复合形式的差

异及主导成因模式的不同，便形成了预算外资金的复杂运动形态。

第二篇分论包括第4、5、6、7、8章。着重从横向和微观的角度，对1978年以来的预算外资金状况进行讨论。分别对有关的主体：企业、部门、地方政府、中央政府和国家银行的行为与预算外资金的相互关系作了分析。

本篇是从基本事实出发，引用了大量的统计资料和调查材料，旨在对参与预算外资金活动的各个主体进行较为清晰的刻划。在前三章，首先从微观或亚宏观层次对直接掌握预算外资金的主体——企业、部门和地方政府，预算外资金的形成、发展和支出状况，以及随预算外资金的增长，行为方式的变化和对国民经济的影响进行了分析，并着重说明各行为主体在预算外资金增长的情况下所导致的“利益刚性”，以及与现行“分配法则”的矛盾和社会资金流程的变化。后两章则是从宏观层次上考察预算外资金的管理和调节，以及预算外资金与社会资金的分配和运用的关系；中央政府和银行系统通过体制变化，或者政策调整不断校正收入分配的方式和社会资金供应量，借以控制预算外资金收支过程的规定走向。尽管这种控制和调节框架对预算外资金及其主体的状况有着至关重要的影响，但后者从来没有被动地承受这种影响，而是在运行过程中，不断地进行反调节和反控制。

本篇通过预算外资金收支运用和管理这条主线分析，展现了集中—分散这对深刻矛盾，并为下面更深层次和更广范围的研究奠定了基础。

第三篇综论包括第9、10、11、12章。着重从外部联系和宏观层次上对预算外资金与国民经济运行的关系进行探讨。

本篇引进了一些新的分析概念（如分割）和分析方法，对集中与分散这一对矛盾做了更深入的探讨，得到了若干重要的命题和结论，明确指出：在软预算约束的前提下，分散的程度越高，

分割的程度越大；分散程度的增加与有效市场的形成没有必然的联系。随着经济总规模的扩展，上述格局将导致越来越大的规模不经济，其损失是非常惊人的。

沿着这种思路，并在第二篇的基础上，对预算外资金的内、外部联系——即它的宏观流程——作了简要的勾划，然后据此对预算外资金与消费、投资的相互关系作了详细的分析，具体地描述了改革以来的收入攀比和投资分割这两种新机制是如何形成的，它的后果及其对国民经济运行的巨大不良影响。

本篇还根据30多年来预算外资金收入和财政收入分别占国民收入比重的关系，以及宏观调控措施在近几年的变化，预测预算外资金将结束它的第三增长期，进入它的第二波动期。

第四篇策论包括第13、14章。着重从管理和对策的角度进行研究。

本篇首先对预算外资金的来源和运用方面的有关政策规定、制度条例作了简要的概括，分析了在实际过程中常用的违纪手法，以及管理过程中的主要漏洞。然后针对管理中存在的主要问题，从政策目标、政策措施和政策执行机构这三个方面，提出了改进预算外资金管理的一系列政策性建议。

作者

1989年7月于北京

目 录

第一篇 概 论

——预算外资金的发展过程

第 1 章 预算外资金的历史回顾 (1978 年以前)	3
1.1 预算外资金的基本格局: 增长与波动	4
1.2 预算外资金增长与波动的机理性分析	8
1.3 预算外资金的特征与功能	16
第 2 章 预算外资金的现状和趋势 (1978 年以后)	19
2.1 预算外资金的持续高速增长	19
2.2 预算外资金高速增长的构造性分析	22
2.3 预算外资金运用剖析	30
第 3 章 预算外资金 1978 年前后的比较	36
3.1 增长模式	36
3.2 基本成因模式	40
3.3 不同阶段的预算外资金运动形态和成因模式 的分析	45

第二篇 分 论

——预算外资金的构造机理

第 4 章 企业与预算外资金	53
4.1 企业预算外资金增长及诸因素的分析	54
4.2 企业预算外资金的功能与问题	65

4.3	企业预算外资金与资金流程	71
第5章	部门与预算外资金	83
5.1	行政事业单位与预算外资金	83
5.2	企业主管部门与预算外资金	87
5.3	中央部门对预算外资金膨胀的影响	91
第6章	地方政府与预算外资金	97
6.1	地方预算外资金的现状特征	97
6.2	地方财政部门与地方行政事业单位管理的预 算外资金	104
6.3	地方政府对预算外资金的影响	110
第7章	中央财政与预算外资金	118
7.1	经济体制的影响	118
7.2	管理方式的影响	121
7.3	国家预算的影响	127
第8章	银行信贷资金与预算外资金	133
8.1	1978年以前的情况概述	133
8.2	1978年以来资金分配格局变化中的两者联系	139
8.3	预算外资金运用与银行贷款	146

第三篇 综 论

——预算外资金与国民经济的关系

第9章	预算外资金与宏观经济格局的关系	159
9.1	对集中与分散的进一步分析	159
9.2	实证研究	166
9.3	预算外资金的内部联系与外部联系	172
第10章	预算外资金与消费	176
10.1	职工工资性收入来源变化与预算外资金	176
10.2	城镇居民广义收入变化与预算外资金	190

10.3	货币收入的运用	197
10.4	非货币收入的形成与运用	208
10.5	社会集团消费与预算外资金	216
第11章	预算外资金与投资	222
11.1	我国投资机制分析	222
11.2	预算外资金与投资主体	237
11.3	预算外资金与投资结构	242
11.4	预算外资金与投资机制	249
11.5	预算外资金增长对我国投资活动的影响	256
第12章	预算外资金的发展趋势	260
12.1	国民经济运行中的新现象及其成因	260
12.2	两种格局的特征比较	267
12.3	预算外资金的前景	273

第四篇 策 论

——完善预算外资金管理的政策建议

第13章	预算外资金管理的现状和问题	285
13.1	有关预算外资金来源和运用的政策规定及执行中的问题	285
13.2	现行宏观调节措施的作用和主要问题	290
13.3	对预算外资金管理政策中薄弱环节的进一步分析	294
第14章	政策建议	298
14.1	政策目标	298
14.2	政策措施	300
14.3	加强管理和实现目标的组织	304
14.4	结束语	306
参考文献		308

第一篇 概 论

——预算外资金的发展过程

第1章 预算外资金的历史

回顾（1978年以前）

1978年以后，尤其是在近几年，预算外资金问题已经成为经济工作者和经济理论界普遍关注的问题。但是，预算外资金并不是经济体制改革的产物，改革只是加速了预算外资金进一步增长的进程。自建国以来，预算外资金就始终存在，只是因为数量较小而未能引起人们足够的重视。也正是因为1978年前后两个时期，预算外资金在数量上和增长速率上存在着重要的差别，使得人们忽视了对前30年预算外资金的研究，并由此造成了预算外资金研究中的两大缺陷：

1. 缺乏对前30年预算外资金情况的了解，因此难以从发展的角度对改革以后的预算外资金作出全面、历史的分析。

社会经济进程是连续的过程，社会经济中有许多因素在短期内或瞬时条件下的宏观和微观效应几乎不能测度，但是，这些因素对社会经济及其发展可以产生累积性影响，这种累积性影响的不断凝聚就会使社会经济结构在较深层次上发生变化。我们将建国40年来预算外资金的发展变化，及其与其他经济因素的相互作用，进行连续地、完整地分析，就可以在在一定程度上证明这一点。

2. 缺乏从历史的角度，对预算外资金与体制结构之间的相互联系进行研究。

在前30年中，预算外资金的数量受到体制变化和政策调整的

影响而发生波动。一方面，预算外资金数量上的变化，标志着掌握预算外资金的经济单位（各级部门、企事业单位和地方政府）可支配资源的变化，即收入在各个方面的配置状态；另一方面，收入分配的调整和重新配置，又直接影响到各经济单位的行为方式和运行。因此，即使在1978年以前，预算外资金也不是单纯的收益分配和数量变化问题，只有将这一时期的预算外资金纳入国民经济的体制框架中进行系统研究，才能为1978年以后的预算外资金研究提供更为坚实的理论基础。

1.1 预算外资金的基本格局： 增长与波动

在前30年中，预算外资金有相当大的增长。见表1.1。

表1.1 各个时期预算外资金收入、预算收入、国民收入和增长速度表

	预算外资金收入	预算收入	国民收入
一、绝对数（亿元）			
“一五”时期	87.91	1 318.53	4 035
“二五”时期	391.35	2 116.62	5 480
1963—1965年	193.27	1 215.11	3 553
“三五”时期	430.54	2 528.98	8 031
“四五”时期	915.29	3 919.71	11 382
二、平均增长速度（%）			
“一五”时期	14.1	12.3	8.9
“二五”时期	19.3	0.2	-3.1
1963—1965年	5.9	14.7	14.7
“三五”时期	6.0	7.0	8.3
“四五”时期	20.0	4.2	5.5

1978年与1952年相比较，预算外资金收入增加近25.5倍，由

13.6亿元增至347.1亿元；而相比之下，财政收入仅增加6倍，国民收入仅增加5倍。从表1.1中可以看出，预算外资金收入在绝大部分的时期中，其平均增长速度明显快于财政收入和国民收入的增长速度。

形成预算外资金迅速增长的主要原因

1. 1978年以前的宏观调节，即国家调节经济的活动，从某种意义上说，仅停留在有关收入分配—需求形成的层次上。国家将全国的各级政府、各个部门和企业作为一个整体而进行调节。这种调节，一方面是没有微观差别的调节——一视同仁，另一方面则只是对收入分配的调节——集中或分散。但最终调节的趋势，是将一部分收入支配权下放给下属部门、政府和企业。国家在收入分配—需求层次上调节的直接结果，是预算外资金的不断增加的原因之一。

2. 从管理角度看，计划系统是通过各级政府、各个部门和企业所构成的水平、垂直网络实现的。计划的不完全性（事实上不可能包罗万象）和实现计划的复杂性，使得对某些管理费用很高的收入（通常是零星小额收入），很难进行集中管理。同时，要使水平、垂直网络上的每一“点”都有积极性，就必须使他们享有一定的收入支配权，借以调动他们的活动，为此国家就必须“牺牲”一部分收入，才能实现这种激励。于是，从客观上要求国家在收入分配方面进行分流，使得预算外资金增长获得现实基础。

尽管在前30年中，预算外资金有很大程度的增长，但是就数量本身而论，还只能算作初具规模。因为在30年中的绝大部分时期里，预算外资金收入相当于预算收入的比重都不足20%，只是进入70年代以后才有了较大的发展，所以在这个阶段中，预算外资金只是完成了从无到有的过程，即由1952年的13.6亿元，相当预