

基本建设投资领域的发展与变革

○ 丁先觉

基本建设投资是社会扩大再生产和促进各项事业发展的重要手段,是社会主义建设的重要组成部分。建国 50 年来,特别是十一届三中全会以来,我国各族人民在中国共产党和人民政府的领导下,进行了大规模的基本建设,经过数万亿的投资,在广阔的国土上,建立起了比较完整的国民经济体系,社会各项事业蓬勃发展,人民生活水平显著提高,取得了举世瞩目的成就。

一、建国 50 年基础设施建设取得重大成就

从 1950—1998 年,我国共完成基本建设投资 72098 亿元,其中,国家预算内基本建设投资 13377 亿元,占 19%,建成各类大中型项目 6183 个。

十一届三中全会之前,国家预算内投资是我国基本建设投资的主要来源。1950—1978 年,全国基本建设投资完成 6294 亿元,建成大中型建设项目 3321 个,其中,国家预算内投资完成 5251 亿元,占全国基本建设总投资的 83%,所有建成的大中型基本建设项目都为国家预算内投资项目。

十一届三中全会之后,我国基本建设投资规模得到迅猛发展,从 1979 到 1998 年的 20 年间共完成基本建设投资 65804 亿元,是前 30 年的 10 倍,建成大中型项目 2817 个。随着财政体制改革和投资体制改革的不断深入,我国财政基本建设投资体制及投资的方向、结构

等也发生了较大的变化。财政投资改变了过去一统天下、大包大揽的局面,基本建设领域形成投资主体多元化、投资来源多渠道的格局。国家预算内基本建设投资占全国基本建设投资的比重由 1978 年的 78%,下降到 1998 年 8.8%。财政基本建设投资开始由总量控制转向调整结构、资金引导和政策管理相结合的新模式。财政投资逐步退出了经营性和竞争性领域,进而加大了对基础性项目和公益性项目的投资,重点支持了农林水、能源、交通、通信、原材料、高科技等国民经济重点行业。财政投资对引导社会投资、调整投资结构发挥了重要作用。

经过 50 年特别是改革开放 20 年的基本建设投资,长期困扰我国经济发展的基础设施、基础产业“瓶颈”制约明显缓解,国民经济其他相关产业的需求快速增长,为社会提供了较多的就业机会,为社会各项事业的长远发展奠定了坚实的基础。

二、基本建设投资体制改革取得积极成果,为国民经济和社会发展注入了活力

建国初期至改革开放前,我国逐步形成了以财政投资为主体的计划型基本建设投资体制。这种体制虽在社会主义经济建设中曾经发挥过积极的作用,但随着改革开放政策的实施和社会主义市场经济体制的建立,它已不能适

应基本建设迅速发展的需要,改革势在必行。

1979 年初,全国基本建设工作会议提出对全民所有制单位基本建设投资进行由财政拨款改为银行贷款的改革试点(简称“拨改贷”)。以此为起点,拉开了基本建设投资体制改革的序幕。这一阶段改革的主要内容是:改革投资决策体制、改变单靠行政部门确定项目的决策方式,建立投资咨询机构和项目评估审议制度,把可行性研究列入基本建设程序;改进投资计划管理,实行分级安排基本建设投资计划,把中央统一分配体制改为按建设项目的隶属关系和财政体制,由中央和地方分级安排、分级管理;改进建设资金管理办法,对实行独立核算,有还款能力的项目和企业,国家预算内基本建设投资由财政无偿拨款改为银行贷款。

1984 年,国家把大力提高投资效益,作为经济体制改革的一个重要方面提到日程上来。这一阶段改革的主要内容是:政府对建设项目简政放权,缩小指令性计划范围,对不同性质和不同资金来源的基本建设投资分别实行指令性计划和指导性计划;简化项目审批手续,下放审批权限;在基本建设领域实施市场化改革,全面推行建设项目投资包干责任制,大力推行工程招标投标制,建立工程承包合同等。

1988 年国务院颁发了《关于投资管理体制近期改革方案》,对投资管理体

制和方法进行全方位改革。1989年又颁发了《关于当前产业政策要点》，明确了国民经济各个领域支持和限制的重点。这一阶段改革的主要内容是：对重大的长期的建设投资实行分层次管理，加重地方的重点建设责任，实行谁投资谁受益的原则，调动地方兴办重点建设项目的积极性；扩大企业的投资决策权，使企业成为一般建设性的投资主体，自主筹措资金，自主选定投资方式，自主支配投资收益；建立基本建设基金制，保证国家重点建设有稳定的资金来源；成立投资公司，用经济办法对投资进行管理。

从1992年开始，投资问题及其体制改革再一次引起全社会关注。党的十四大后，根据建立社会主义市场经济体制的要求，政府比较完整地提出了深化投资体制改革的方案及其实施步骤。改革内容主要包括：健全以产业政策为基础的宏观调控体系，对符合国家产业政策并达到规模经营的投资项目，国家在贷款、贴息、债券及投资方向调节税等方面给予支持；改进投资计划管理体制，转变投资计划功能，由单纯指导性计划改变为指令性与指导性相结合的计划形式；明确投资主体分工，改革投融资方式，将投资项目划分为竞争性项目、基础性项目和公益性项目，竞争性项目由企业通过市场筹资、建设和经营，基础性项目主要由政府集中必要财力进行投资，吸收企业及外商参与投资，公益性项目政府用财政资金安排建设，同时鼓励企业和个人投资社会公益事业；组建国家开发银行，实现商业性投资贷款和政策性投资贷款相分离；实行项目法人责任制和固定资产投资项目资本金制度，开始建立和规范投资主体的风险约束机制。

经过几个阶段的改革，一个投资主体多元化、投资来源多样化、投资决策分权化、投资服务市场化的格局正在逐步形成。1998年全国基本建设投资中，各种经济成份投资所占比例为：国有经济占55%、集体经济占13%、个体经济

占13%、其他经济类型占19%。在全国基本投资中，国家预算内资金占9%、国内贷款占25%、利用外资占12%、企事业单位自筹资金占43%、其他资金占11%。政府对投资的管理主要通过各项经济政策引导市场，间接影响社会投资行为。投资风险约束机制进一步加强，投资效益逐步提高。政府工程采购制度正在逐步建立。与市场经济相适应的多种投融资方式（如BOT方式等）得到采用和推广。为投资主体服务的工程咨询、设计、施工、监理、设备采购等市场服务体系进一步发育，社会化、市场化程度不断提高。

三、基本建设财政财务管理走上规范化、制度化轨道，促进了基本建设投资效益的不断提高

（一）收回委托中国建设银行代行的财政职能，建立了财政基本建设管理机构。1994年，根据深化财税体制、金融体制和投资体制改革的要求及政府职能转变的需要，财政部收回了委托中国建设银行代行的管理基本建设的财政职能，设立了专门机构，具体负责国家财政基本建设投资的预算管理、政策制定、法规建设、资金管理等。地方各级财政部门在机构改革的过程中，也相应设立了机构，收回了管理基本建设的财政职能。到1998年，全国36个省、自治区、直辖市和计划单列市的财政厅（局）都建立了专门机构，330多个地市财政局，1100多个县财政局也设立了专门机构，全国财政系统从事基本建设管理的专职人员近5000人，初步形成了一支政治、业务素质较高的专业队伍，为有效行使财政职能，加强基本建设财政财务管理奠定了良好的基础。

（二）加强基本建设财务制度建设，初步形成了新的基建财务制度体系。财政部门收回基本建设投资管理职能后，针对基本建设财务管理面临的新形势、新任务、新特点、新问题，加强了基本建设财务管理的制度法规建设。一是对现行的基本建设财务规章制度进

行了必要的整理、修订和注释，使之适应强化基本建设财务管理的现实需要。二是结合深化改革的需要和管理方式的转变，改革现行规章制度，制定颁布新的规章制度。地方各级财政部门也根据财政部的有关规章制度并结合本地实际，制定了本级财政基本建设投资及财务管理的有关制度和办法。基本建设财务制度基本形成了一个比较完整的体系，有力地促进了基本建设财务的规范化、制度化、管理。

（三）强化基本建设支出预算管理和项目资金管理，促进了财政基本建设管理的职能完善和职能到位。一是加强了与计划及各行业主管部门的沟通和联系，根据中央确定的基本方针和各部门的实际情况，及时、准确地编制年度基本建设支出预算，不断提高预算编制的科学性和合理性。二是坚决维护预算的严肃性、完整性，各项建设资金的使用，首先要成立预算，并将基本建设支出预算作为拨付资金的依据，对不符合国民经济发展规划和国家有关政策法规的投资，不予成立预算，不拨付资金。三是在资金拨付中，坚持按基本建设程序、按年度计划、按年度预算、按工程进度拨付资金，既保证工程用款，又监督资金使用。四是加强了基本建设项目资金管理。各级财政部门普遍实施了对建设项目资金的全过程管理，积极参与项目可行性和招投标工作，加大了工程概预决算和竣工决算审查力度，并将审查结果作为项目资金拨付和结算的依据。工程概预决算审查工作取得较大成绩，1997年，全国财政系统通过工程预决算审查，节约建设资金68亿元，在全国产生了较大的影响。1998年，工程预决算审核工作再次取得了可喜的成绩，全年共核减不合理基本建设支出达88亿元，审查项目23320个，审查资金607亿元，核减率达11%。

四、贯彻实施积极财政政策，加强国债专项资金的使用和管理

1998年，在贯彻实施积极财政政策

财源建设要努力实现 “四个转变”

○ 章锐夫

当前有一种很值得引起我们重视的倾向,认为财源建设与建立公共财政的取向不相适应,思想上存在把两者对立起来的潜在意识。这种思想偏差已反映到实际工作之中,出现了等待观望、放松财源建设的现象。必须强调,中央提出要用几年时间初步建立起社会主义公共财政的基本框架,是发展社会主义市场经济所必需的,也代表了今后财政的发展方向,无疑是完全正确的。但是公共财政并不就是“吃饭财政”,即使在发达的市场经济国家,公共财政同样包含有建设性职能,而且这种建设性职能还有强化的趋势。况且满足公共支出需要,也只有建立在经济发展、收入增长的基础上,否则谈公共财政就是一句空话。财政是参与和调节经济运行的重要手段。在市场经济条件下,要改变的是财政参与和调节经济增长的方式和机制,而不是弱化和取消

财政配置资源、促进经济增长的职能。因此,我们一定要走出把财源建设与公共财政对立起来的误区,理直气壮地抓好财源建设。

加强财源建设,根本内容就是抓发展效益经济,提高财政收入能力。为适应市场经济的要求,我认为今后财源建设在思路上要努力实现“四个转变”。

一、生财范围要由主要培植国有经济财源转向发展多种经济成分生财

过去受传统所有制观念的束缚,主要局限于对国有经济财源的培植,财政收入也主要来源于国有经济。随着以公有制为主体、多种经济成分共同发展的基本经济制度的确立,必将带来所有制结构和收入来源结构的新变化。在一些地方,非国有经济已成为财政收入新的增长点,而且对财政的贡献份额越来越大。因此,在新形势下再不能固守

原有的生财范围,必须面向全社会、面向多种经济成分生财。一是要及时转变生财观念。各种所有制经济都是市场经济的重要组成部分,政府都有责任引导、培养和扶植。从财源角度讲,应主要根据产业结构变化和市场导向原则,而不是根据经济成分来选择培养重点。二是要着力创造各种经济成分公平竞争的环境。公平竞争是市场经济的灵魂。我们要尽快从“一讲发展,就要优惠”的思维定势中摆脱出来,为各种经济成分的生产经营创造公平的竞争环境。要把各种经济成分纳入财税宏观政策的视野,不搞所有制歧视,给各种经济成分以平等的国民待遇。在这方面,我们财政部门有很多工作可做,发挥作用的潜力也很大。三是要为各种经济成分发展提供法制保障和管理服务。现有的财经法规主要是面向国有经济制定的,带有很大的局限性。

过程中,财政部门积极参与了国债专项投资项目论证审定,及时编制下达财政支出预算和国债转贷资金计划,并按工程进度及时拨付财政资金。为了保证国债资金按中央确定的原则和方向合理使用,财政部制定发布了《关于加强基础设施建设资金管理》、《国债

转贷地方政府管理办法》和《关于加强国债专项资金财政财务管理和监督的通知》等一系列资金管理法规制度,加强对资金使用的监督管理,及时发现、反映并查处了国债专项资金使用中的违纪违规问题。通过财政部组织的专项检查,发现不少项目不同程度地存在挪用资金、

配套资金不落实、投资超概算和财务管理弱化等问题。对此已采取通报批评、停拨或收回资金、限期整改等多种形式进行了处理,保证了积极财政政策的顺利实施。

(作者系财政部基本建设司司长)