

# 基本建设财务管理面临的形势与任务

○李延龄

1994年,财政部门收回原委托中国人民建设银行代行的基本建设财务管理职能。从一年来的情况看,在各级政府的重视和支持下,在有关综合经济部门和建设银行的支持配合下,财政部门比较顺利地完成了基建财务管理的各项任务,整个基建财务管理工作运转正常;并为深化改革,加强宏观调控,控制投资规模快速增长,调整投资结构,提高投资效益,抑制通货膨胀,提供了有利条件。同时,也必须清醒地认识到工作中存在的问题,主要是新的运行机制还处于起步阶段,各方面关系尚须进一步理顺;基本建设财务管理制度建设滞后于改革的形势;一些部门和地区管理基本建设财务的机构和人员与所开展的工作要求还不相适应;基本建设投资管理信息不畅,难以满足财务管理和宏观调控的要求,等等。当前的任务是,认真学习党的十四届五中全会《建议》的精神,正确认识基本建设财务管理面临的形势和任务,多方面采取措施,认真解决存在的问题,进一步把基建财务管理工作做好。

## 一、基本建设财务工作面临的形势

当前基本建设投资及其财务管理工作总的形势是好的,国务院采取的一些宏观调控措施已取得明显成效,存在的问题和矛盾也不容忽视。

**首先,投资规模增幅稳步回落。**根据统计数字反映,今年1—8月份,国有单位完成基本建设投资3205亿元,比去年同期增加478.8亿元,增长17.6%,增幅回落27.5个百分点。今年年初国务院提出固定资产投资增幅要控制在30%以内,现在看来,如果在今后的一两个月内不出大的问题,这个目标是能够实现的。这说明国家采取的一系列宏观调控措施取得了成效。

**第二,投资结构继续得到改善。**上半年农业完成投资比去年同期增长30.4%,比全国平均增幅高8.2个百分点,占全部投资比重由1.5%提高到1.6%;能源完成投资增幅为34.1%,超过全国平均增幅11.9个百分点,邮电通讯和机械电子增长幅度也分别高出全国平均增幅的17.3和4.5

个百分点。此外,据对一部分地区调查,在今年新开工项目投资中,用于农业、能源交通和重要原材料的投资占近一半。

**第三,一些不利于宏观调控的因素初步得到治理。**房地产开发在大多数地区已经有所降温,开发区建设开始逐渐步入正轨。资金市场逐步规范,不正当的投资资金来源得到控制,计划外银行贷款情况很少发生,向银行乱拆借用于固定资产投资现象初步得到制止。

以上情况说明,固定资产投资管理工作在改革中前进,在解决矛盾中发展,取得了令人瞩目的成就,总的看形势是好的。但也存在一些问题,如不采取有效措施加以解决,任其发展下去,后果将是严重的。目前看,比较突出的问题有四个:

一是新开工项目仍然过多。国务院要求今年原则不再开工新的项目,经批准,今年新开工的大中型项目仅有11个。但全国1—8月份实际新开工项目29465个,比去年同期增加9%,这是一个严重问题。

二是在建规模过大。根据国家有关部门统计,由于1994年结转的工作量很大,再加上今年新开工的项目,目前在建项目总数达到81657个。要完成这些在建项目,总的投资按概算需1.6万多亿元,再考虑超概算的情况(对在建的五百多个大中型项目调查表明,超概算平均增幅为91%),在建项目的总规模达到3万多亿元,超过了国力可能。

三是改善投资结构的力度不够。从1—8月份的情况看,尽管农业、能源、邮电通讯的投资力度有所加强,但是其他的基础产业投资仍然乏力;房地产投资虽已降温,增幅有较大回落,但仍在高位运作。

四是投资冲动仍很强烈。一些地方扩大投资规模、新上项目的积极性很高。有的不顾客观条件,片面追求发展速度,盲目要求上项目。有的上级甚至把上项目、争投资作为考核干部、检查政绩的硬指标,压担子、派任务。项目上多了,资金缺口越来越大,不少建设项目地方资金不能按期到位。一些调查材料表明,地方今年新开工的项目,资金缺口达到300多亿元。

产生问题的原因是多方面的,是多种因素综合作用的结果。分析起来主要有:

第一,投资决策机制尚有缺陷。比较完善的固定资产投资决策机制要有三个系统组成,即行政约束、风险约束和利益驱动。目前我国投资体制不健全,其机制缺陷主要表现在两个方面:一是缺乏投资风险约束。投资者考虑利益多、考虑风险少。谁真正对国家投资负责,这个问题没有很好解决。二是在计划经济向市场经济转轨的过程中,旧的大一统的计划投资管理方式打破了,新的适应市场经济需要的宏观调控体系还没有真正建立起来,出现一个相对真空时期。全国上上下下形成一个强大的投资冲动,争上项目、上档次、上水平。

第二,社会上存在大量“游资”。这几年通过改革开放,综合国力确实有了明显增强,但相当一部分财力脱离了财政管理,在社会上游动,横冲直撞。1994年国有单位固定资产投资完成11354亿元,其中预算内拨款只有556亿元,银行贷款2877亿元,利用外资1183亿元,还有说不清道不明的其他资金6737亿元。这部分说不清道不明的资金游离于财政、银行部门监督之外,可控性差,给控制基本建设投资规模,带来了新的问题。

第三,建筑施工企业垫付资金施工。尽管近几年全国固定资产投资规模逐步扩大,但建筑业目前仍然是僧多粥少,致使一个项目几家去争,带来的问题是建筑企业为了解决任务不足,被迫主动找建设单位,往往在甲方资金不到位的情况下,垫付资金施工。据1994年全国国有施工企业财务决算统计,企业年末应收款高达635亿元,比上年末增加180亿元,拖欠工程款增幅达39.6%,高于产值增幅达8.5个百分点。施工企业垫支,助长了建设规模的扩大。

第四,投资带有盲目性。由于利益驱动,往往把资金投入获利高的行业,如前几年房地产热,

一幢幢高档宾馆、写字楼、高级别墅平地而起。这种一哄而起,盲目建设、重复建设的结果是长线越来越长,短线越来越短,使国民经济发展不断产生新的“瓶颈”。这也是基建规模失控的一个重要原因。

这些问题,从根本上来讲要通过深化改革,逐步建立起适应市场经济发展的基本建设投资管理体制来解决。在当前情况下,要特别强化财政对基本建设投资的管理职能,加强对基本投资的管理,建立完善有效的基本建设投资调控机制。可以说这是社会主义市场经济体制的完善和国民经济持续、快速、健康发展给我们提出的要求和赋予我们的光荣而艰巨的任务。

## 二、进一步做好基本建设财务管理工作

党的十四届五中全会通过了关于国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标的建议。根据全会精神和建议有关要求,当前和今后基建财务管理工作总的思路是:以建设有中国特色的社会主义理论为指导,认真贯彻党的十四届五中全会精神,按照全会通过的国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标的要求,从深化改革入手,加强制度、业务、机构人员和精神文明四个方面的建设,逐步形成适应社会主义市场经济发展的基本建设财务管理体系,大力提高基本建设投资效益,促进国民经济持续、快速、健康发展。为此,要认真抓好以下工作:

(一)提高做好基本建设财务工作的自觉性。基本建设是国民经济运行的重要环节,是重要的基础性工作。对于增加国有资产总量,扩大生产规模,推进技术进步,增强综合国力,都是很重要的基本手段。基本建设本身的规模大小,安排得好与不好,事关重大,直接关系到国民经济积累与消费等重大比例关系,关系到国民经济的持续、快速、健康发展。过去搞基本建设完全靠财政拨款,很多是把企业更新改造的资金都集中起来搞基建,企业难以自我发展,财政也承受不了。现在搞社会主义市场经济,更新改造资金留给了企业,投资主体实现了多元化,有国家财政的直接投资,有银行贷款,有企业投资,还有利用外资。在企业投资中,有国有企业投资、集体企业投资,还有个体、私营企业投资,外商投资也发挥着越来越重要的作用。在这样的条件下,国家财政预算内基本建设投资的地位和作用变得更加重要,一方面要直接支持基础性的、关系国计民生的、对国民经济发展产生重大影响的项目建设;另一方面要通过自身合理、高效的运作,把各种投资调控好、引导好,优化社会资源的配置和利用,使有限的资源发挥最大的效益。

对于基本建设这样一项重要的工作,过去我们掌握的情况不多。国家财政预算内每年安排800亿元左右的基本建设投资,但怎样有效地调控基本建设规模和总量?投资是否符合产业政策?布局是否合理?建设项目是否重复?投资是否有效益?概算超支严重、资金缺口大的原因究竟何在?等等,这些情况,过去我们缺乏第一手资料,难以为宏观调控提供可靠的依据。现在要通过加强基本建设投资的财政预算和财务管理,对建设项目的必要性、可行性、资金来源、经济效益等各方面进行评价和监督,反映矛盾和问题,找出解决问题的有效办法。做好这方面的工作,对于加强在新形势下的基本建设财务工作,具有重要意义。

(二)加强基本建设预算管理。财政基本建设预算是国家预算的重要环节,是拨付资金的依据。财政预算一经成立,各部门、各单位都要严格执行。对不符合国民经济发展规划和政策,违反财经法规的投资,商有关部门后不予下达预算。要进一步规范基本建设支出预算范围,要按照预算法的规定,逐步把用于基本建设投资的各种资金、各项基金纳入基本建设预算管理。只有这样,才能真实反映基本建设情况,对基本建设实施有效宏观调控。另外,预算资金的拨付,要坚持“四按”原则,就是按基建程序、按年度计划、按工程进度、按年度预算拨付基本建设资金,既要保证工程用款,又要监督资金使用。

**(三)进一步加强基本建设财务管理。**基本建设财务管理是一项经常性的工作。从目前情况看,每年仅预算内基建资金就有近800亿元,如何把这笔资金管好用好,这是我们工作的重点。加强财务管理,一是要严格执行各项基本建设财务制度。开支按标准,做到专款专用,不得挪作他用。对基本建设收入、竣工结余和投资包干结余,按规定应上交财政部分,应及时上交。对“拨改贷”资金要进行清理,摸清底数,除按国务院有关规定,将部分“拨改贷”余额转为国家资本金外,其余项目的贷款要积极组织收回。各部门、各建设单位都要按规定及时向财政部门报送财务报表和年度财务决算,不按时报送的,财政部门有权停止拨款。二是要加强执法监督,对执行规章制度的情况,要实施经常性的监督检查。为了搞好这项工作,财政部已明确要求由中央财政监察专员对中央级重点建设项目实施财政监督,财政部派驻各地监察专员办事机构要按有关规定,从组织上、业务上保证实施有效的监督。三是要制定科学规范的基本建设财务管理工作标准,定期对财务管理部门进行考核,并实行严格的奖惩制度。

**(四)切实搞好基本建设资金的源头控制。**目前我国固定资产投资出现这样那样的问题,都与资金有关,不是资金来源不合理,就是资金不落实。资金管理属于财务管理的范畴,我们有责任搞好这项工作。办法主要是从源头上对基本建设资金来源进行审核,对有财政性资金投入的项目都要实行资金来源审核制度。对投向不合理,高打或低打预算的项目,要商有关部门进行纠正。对“拼盘”项目中财政性资金以外的资金来源,不落实的,不能及时到位的,财政部门安排的资金不予拨付。通过资金源头管理,由事后监督变为事前控制,减少“钓鱼”项目,减少资金不落实造成的“胡子工程”,解决好普遍存在的超概算现象,提高宏观调控的效果,保证国家基本建设项目顺利进行。

**(五)抓紧搞好基本建设财务制度和法规建设。**目前,基本建设财务制度和法规建设的任务比较艰巨。一是现行的基本建设财务管理制度基本上是以建设银行代行财政职能的情况为基础制定的,收回财政职能后,需要全面、系统地修改、修订;二是随着改革的深入、体制的演变,基本建设财务管理面临一些新的问题和矛盾,要求我们通过进一步加强制度建设,加以规范和解决。明年的工作重点就是要花大力气全面、系统地搞好制度建设。这项工作虽然主要在财政部,但地方财政部门也要有专人研究并提供材料和建议。各部门、各地区要把制度执行中遇到的矛盾,及时向财政部反映,以便及时研究解决。

**(六)进一步搞好调查研究工作。**目前基本建设投资领域存在的热点、难点问题比较多,这些问题与经济建设和深化改革都密切相关,需要认真搞好调查研究,妥善解决。财政部已经组织了一个专家小组对基本建设投资管理中的一些重大问题进行超前研究,中央各有关部门和各地财政部门也要加强这项工作。当前调研工作的重点是根据党的十四届五中全会精神,研究明年的工作思路和更长远一点的工作规划,及早形成五年乃至更长时间的基建财务管理工作纲要,以指导不断地把工作推向前进。

**(七)建立基本建设财务管理信息系统。**党的十四届五中全会明确提出,要加快国民经济信息化过程。没有信息就无法做好管理工作,难以发现问题和为领导决策提供依据。随着改革的不断深化,政府管理基本建设投资的重点逐步转向宏观调控。有效的宏观调控必须建立在准确、灵敏的信息基础上。目前基本建设财务信息管理比较薄弱,为此,要立即着手建立全国基本建设财务管理信息系统。通过这项工作疏通信息渠道、扩大信息容量、提高信息处理能力,全面提高基本建设财务管理水平。做好这项工作,一是要建立横向、纵向的信息网络;二是要建立信息报送、反馈的指标体系和报表体系;三是要有现代化的信息处理手段。同时,要建立约束力较强的信息报送制度和奖罚措施,确保信息采集、报送工作的顺利进行。各部门、各地区、各有关单位都要提高对信息管理工作的认识,高度重视这项工作,按规定及时、准确地报送信息,确保这项工作的有效开展。

# 做好大检查工作 应注意的两个问题

○金莲淑

要搞好财政监督和大检查工作,除各级党政领导重视,有关部门支持、配合以外,还必须注意二个问题。

**第一,要进一步健全和加强各级大检查机构,不断提高各级财政监督和大检查工作人员的素质。**从大检查机构的现状来看,经过十年的不懈努力,全国上下基本上都单独设有大检查办公室。但从去冬今春以来,各地在机构改革

中,又出现了一些新的变化。有的比照财政部财政监督司的模式,把大检查办公室和财政监察合并为成财政监督处,在机构合并后有个别省、市、自治区没有单独保留大检查办公室牌子和印章,这种作法不利于开展大检查工作。特别是国务院已经明确,1995年继续在全国范围内开展大检查,大检查办公室牌子和印章没有了,国务院赋予我们的大检查工作任务谁去负责具体

**(八)要继续解决好机构建设和人员配备问题。**要做好基建财务管理工作,机构人员建设是首要的问题。加强机构人员建设,总的要求是机构人员要精干,但必须保证顺利有效地开展工作。各地应按照收回财政的基建财务管理职能和加强管理的要求进一步加强机构人员建设,要将属于基本建设财务管理的各项职责任务承担起来。目前中央各有关部门普遍都有专人管理基本建设财务,但也有一些部门因精简机构,把财务人员精简掉了,导致基建财务管理严重弱化。今后,凡是使用预算内投资的部门或单位,对财政资金必须要有专门机构或专人管理。搞好机构人员建设,希望得到地方各级政府和各有关部门领导的大力支持。

**(九)坚持“两手抓”,切实搞好精神文明建设。**财政部门的基本建设管理队伍是一支新的队伍,必须一开始就把精神文明建设放在突出的位置。各级基建财务管理部门和单位,都要按照党的十四届五中全会的要求“把社会主义精神文明建设摆到更加突出的地位”。要通过强有力的思想政治工作,保持这支队伍纯洁健康的成长,不断提高这支队伍的战斗力。要针对基本建设管理工作的特点,特别注重和加强廉政建设,坚定不移地开展反腐败斗争,努力树立良好的道德风尚和工作作风,并从制度上加以保证。需要特别强调的是,由于基本建设财务管理涉及的部门和单位比较多,联系面比较广,无论是近期还是从长远看,都要十分注意在工作中与有关部门和单位加强协调,搞好配合。财政部门在经办业务中要提倡服务、协商精神,有问题必须反映,有困难也要积极设法解决,不能解决的,也要讲清道理,与有关综合经济部门既要分工,又要协作,遇事不扯皮,互相谅解,互相支持,共同提高办事效率。这样,我们就能很好地完成党和政府交给我们的任务。