

而充分发挥自身活力。

2. 中央财政和地方财政对经济的分级调控和管理, 将主要通过税收、债券、贴息等经济手段和调整企业外部条件的措施, 从而可以较充分地发挥经济杠杆的作用来贯彻国家指导性计划和各项政策, 较广泛地以间接控制替代直接控制。

3. 中央、地方税种的划分, 应既有利于保证中央政府对于国民经济结构和宏观经济平衡的调控能力, 又有利于发挥地方政府协调地区经济发展的职能。凡与保证中央集中财力和实现全国性的经济调节关系密切的税种, 应划为中央收入; 凡有利于发挥地方征管优势和宜于由地方调节掌握的税种, 应划为地方收入。一个时期内, 中央、地方还可以有划分比例随客观情况变化而调整的共享的税种。具体设想, 在流转税、所得税并重, 资源税有所扩大的一个时期内, 流转税类可大体划为中央税, 以利国家集中财力的稳定; 资源税类可大体划为地方税, 以利地方政府对于基础设施和企业经营平等外部条件的重视和掌握; 所得税则可由中央地方共享。

4. 中央、地方在按税种划分收入的前提下, 要调整和明确各自的事权, 重新核定各级财政的支出范围, 形成各自独立、自求平衡的中央预算和地方预算。事权的划分密切联系体制的模式, 这里的一个关键问题是投资权。在以间接控制为主的体制中, 除中央财政要承担一些大型、长周期重点项目的投资外, 大量的一般的赢利性项目, 应交给企业和企业联合体去办, 地方财政则基本上不再承担赢利性项目的直接投资任务。具体设想, 新体制中, 中央预算将主要承担中央行政事业、国防、外交、支援经济落后地区的支出和大型基础设施、重点经济建设项目支出等; 地方预算将主要承担地方行政事业、市政建设、文化支农、教育、城乡公用事业、环境保护支出等。

5. 地方政府具有从本地实际出发设立、开征某些地方税种的权力, 以此来因地制宜地调节地区经济, 为非赢利性设施建设提供必要的资金来源。

总之, 在实行彻底的分税制和分级财政的条件下, 通过体制上打破统收统支和条块分割的经济性分权, 应当二位一体地处理好国家与企业、中央与地方两大关系, 使企业得以摆脱“条条块块”过多过死的行政隶属关系直接控制, 财政既为微观经济单位充分发挥活力创造良好的外部环境、条件和充分运用税收等经济手段实行间接控制, 也通过稳定中央、地方财力分配关系协调地区利益与全局利益, 从宏观角度组织好国民经济运行。



建设银行基本建设

拨款管理体制沿革简介

倪纯

基本建设拨款管理是中国人民建设银行的一项重要职能, 也是其实施财政监督的必要手段。建国以来, 为了适应社会主义经济建设的发展需要, 建设银行按照国家确定的投资政策和投资方向, 紧密围绕国家各个时期的中心任务, 积极组织供应资金, 开展拨款监督工作, 在保证建设, 支持重点, 节约资金, 提高投资效果等方面发挥了应有的作用。为了便于大家了解建设银行基本建设拨款管理的历史, 研究今后拨款管理的发展, 现将基本建设拨款管理体制的发展变化作一简略介绍。

一、开始制定基本建设拨款管理办法

我国的基本建设拨款管理体制是随着社会主义经济建设的发展从无到有逐步建立起来的。

1950年新中国成立以后, 我国面临着百废待兴, 百业待举的艰巨任务, 开始进行以根治战争创伤、恢复国民经济为特征的基本建设。

为了加强对基本建设投资的监督和管理, 1950年12月, 政务院财经委员会在批准公布的《货币管理实施办法》中决定, “凡国家年度预算内对国家事业基本建设的投资, 由中央财政部委托银行指定专业银行统一办理拨付, 并负责监督使用。”

1951年6月1日, 当时的交通银行根据政务院财经委员会决定开始办理基本建设拨款, 行使基本建设专业银行的职能。1952年8月, 政务院财经委员会参照国外经验, 正式制定颁发了符合我国实际情况的《基本建设拨款暂行办法》, 对有关拨款原则、依据、程序等作了具体规定。这不仅使各部门和单位支领使用建设资金有所遵循, 也使负责基本建设投资的专业银行供应建设资金, 实施财政监督有了法律依据。

1953年, 我国转入大规模经济建设时期, 开始执

行发展国民经济的第一个五年计划。为了适应形势发展的需要,加强对基本建设资金管理,保证建设资金的及时供应和合理使用,同年3月,财政部根据中央财经委员会的指示,对《基本建设拨款暂行办法》作了修订补充。主要是根据国家进行大规模经济建设后基建资金管理和拨款监督出现的新情况,对建筑安装工程拨款、机械设备和其他基本建设拨款,以及资金领拨程序等作了较为详细的规定。强调各部门和单位必须严格按照国家计划支领资金,坚决制止计划外用款和随意挪用国家建设资金的现象。与此同时,要求建设单位出包跨年度工程时,应与包工企业签订工程总合同,并按年签订分合同,合同副本送经办行作为拨款依据。此外,认真整顿了工程预付备料款制度,根据既保证工程正常物资储备,又防止过多过早支领建设资金的原则,明确工程预付备料款项,应按材料占当年合同总值百分比和材料储备天数计算,将预付备料款额度由原来最高不得超过合同总值的70%,压缩到20%。在明确预付备料款额度的同时,建立了工程价款结算制度,确定了完成多少工程给多少钱的建筑安装工程价款结算原则。上述一些规定,对发挥专业银行财政监督职能作用,减少国家财政支出,促使建设单位和施工企业建立经济核算制,改善经营管理,避免损失浪费,降低工程造价起到了积极作用。

二、设立中国人民建设银行

1954年3月,财政部在1953年制定颁发的《基本建设拨款暂行办法》的基础上,本着不断巩固和完善的原则,又制定颁发了《基本建设拨款实施细则》,对有关问题进一步作了具体规定。同年9月,政务院第224次政务会议通过了《关于设立中国人民建设银行的决定》。12月,财政部召开第一次建设银行分行行长会议,确定了当时的工作任务:一是根据国家批准的计划和预算,及时正确地供应基本建设资金;二是根据设计预算定额,加强对设计预算的审查,对各项费用支出的监督,对计划执行情况的检查;三是根据完成多少工程给多少钱的原则,及时正确地结算工程价款;四是必须加强对基本建设流动资金的监督。这一时期,建设银行根据国家要求,全面管理了国家用于新建、扩建和恢复改造原有企业的基本建设、更新改造投资。由于当时企业折旧基金作为财政收入全部上交,所以企业需要的更新改造投资也在基本建设计划中安排。

1956年2月,国务院在总结过去实践的基础上,重新颁发了《基本建设拨款暂行条例草案》,对有关

问题进一步作了明确规定。从而初步确定了符合我国客观实际的基本建设拨款管理的基本原则和要求,形成了以执行国家计划和财政预算为主体,大体适合当时我国财政体制的基本建设拨款管理体制,适应了国家经济建设和统一管理的需要。

三、基本建设拨款管理工作的几次变动

1958年,在全面改革经济的试验中,国家对基建拨款管理体制进行了改革,实行投资包干。在这一改革中,一方面将基建财务拨款工作改归各级财政部门直接管理,取消系统垂直领导的方法。建设银行总行改为财政部基建财务司(对外名义继续保留)。地方有关方面的机构设置、人员编制、是否保留建设银行的名义等,统由各省、市、自治区根据当地情况决定。另一方面,为适应基本建设财务管理权限下放和资金包干使用的情况,改变了基本建设拨款办法,明确财政部门在拨款方面的主要工作是:(1)在确定的投资范围内,根据建设单位分季、分月的用款计划,分期办理拨款;(2)在基本建设工程完毕以后,或者在年度终了以后,审查建设部门和单位所作的竣工决算和年度决算;(3)协助各建设部门和单位进行财政监督和检查。实行投资包干所采取的一系列措施,有些是有利于调动建设单位积极性的,有些由于当时“左”的错误影响则是不利于建设的,比如撤销机构,调整人员,放松管理等。以致这一时期拨款监督受到严重削弱,财政预算支出失去控制,给财政调度资金造成很大困难,同时也给基本建设造成了不应有的损失,拨款管理的改革也没有达到预期的目的。

1961年,中央提出国民经济实行“调整、巩固、充实、提高”的八字方针,强调“国家计划必须全国一盘棋,各部门、各地方必须在全国统一计划下发挥各自的积极性,防止和克服各自为政的分散现象”。为了贯彻调整国民经济的方针,加强基建拨款监督。1962年3月,国务院根据中央关于加强财政金融工作的指示精神,恢复了建设银行的建制。1963年12月,周总理亲自批发了中共中央国务院《关于加强基本建设拨款监督工作的指示》,要求建设银行必须严格按照国家基本建设计划拨款,按照工程进度拨款,按照财政预算拨款,按照基建程序拨款,加强基建财务管理,执行结算纪律,为国家守计划,把口子,为调整国民经济服务。

1965年3月,国务院批转了《财政部关于改革基本建设财务拨款制度的报告》。当时在以“阶级斗争为纲”的错误口号指导下,《报告》对在国民经济调整中恢复建立起来的一套规章制度进行了不适当的批

对收取财政支农周转金 占用费的几点看法

湖北省财政厅 李 健 陈清宇

编者按：李健、陈清宇同志的文章，根据湖北省的实践，提出财政支农周转金管理发展到一定阶段，应该收取占用费的意见。但也有同志对此有不同看法。为了活跃思想，推动改革，进一步加强对财政支农周转金的管理，用好用活财政支农周转金，提高资金使用效益，我们欢迎从事财政支农周转金工作的同志和其他方面的同志积极来稿，对这个问题开展讨论，以便能够提高认识，把支农周转金的管理工作搞得更好。

多年的实践证明，将一部分财政支农资金由无偿拨付改为有偿周转使用，是一项行之有效的改革。1985年，湖北省在普遍实行支农周转金办法的基础上，又在全省推行了收取支农周转金占用费的办法。目前，对这种办法，众说纷纭，褒贬不一。能否收取支农周转金占用费？为什么要收取占用费？我们的看法是：

一、收取占用费是支农周转金管理发展到一定阶段的客观产物，是加强支农资金管理的客观要求。我省实行支农周转金办法已有十多年了，周转金管理制度日趋完善。随着农村经济形势的发展，支农周转金的管理又面临着新的情况。一是农村生产发展需要越来越多的支农资金，而新增周转基金数量有限。二是财政部门内部虽然建立了严格的经济责任制，为管好用活周转金采取了一些积极的措施，但还不够完备。

判，并提出对基本建设财务拨款体制进行改革。由于破的多，立的少，而且一年以后就开始了“文化大革命”，这次为时不长的改革没有取得成功的经验。

“文革”时期，基本建设财务拨款管理工作再一次受到冲击。各级建设银行机构并入人民银行，全国承办基建拨款业务的人员由原有的17000人减为2600人。基建拨款管理出现了无法可依，无章可循，拨款大撒手，投资大敞口，施工吃大锅饭的混乱状况。致使基建支出连年突破指标，建设规模失去控制，严重影响了国民经济建设。

1972年4月，根据周总理关于调整国民经济，强调基本建设要集中力量打歼灭战，提高投资效果的指示精神，国务院决定重新恢复建设银行机构，并明确指出：“把建设银行并入人民银行的作法，难以起到

例如，有的借款者把借到的支农周转金存入银行，闲置不用，有的甚至以获取利息为目的。三是支农周转金的回收往往与农业银行回收贷款发生矛盾。银行贷款加收利息，借款者优先考虑归还银行贷款，而拖欠财政借款，影响了支农周转金的回收和使用。四是农业生产的发展需要财政部门进行更多的引导和调节。实行收取支农周转金占用费办法，可以较好地解决这些问题。首先，财政部门向借款者收取一定数额的支农周转金占用费，必然促使借款者从自身利益出发，在借用支农周转金时，能迟借就不早借，能少借就不多借，能早用的就不迟用，能早还的就不迟还。从而加速了资金周转速度，增加了资金供应量，有利于缓和资金供需矛盾。同时，可以杜绝借款者将借来的周转金存入银行闲置不用的现象，也可以缓解财政部门回收支农周转金与农业银行回收贷款的矛盾。我省洪湖县1985年实行了收取支农周转金占用费的办法，当年回收周转金404万元，比1984年增加44.3%，收到了明显的效果。其次，财政部门在支农资金的投放上，采取有偿、无偿形式，可以发挥财政部门调节农业生产的作用，这已被实践所证明。而辅之以收占用费、不收占用费、多收占用费、少收占用费等多种形式，可以更好地刺激和引导农村商品生产，有利于促

加强基建拨款工作的作用”。为了管好用好建设资金，充分发挥投资使用效果，1973年10月，经国务院批准，国家计委、国家建委、财政部重新制定颁发了《关于基本建设拨款管理的几项规定（草案）》，重申了“四按”拨款原则和一系列经过多年实践证明行之有效的制度规定。

四、基本建设拨款管理工作的加强和改革

1978年党的十一届三中全会以后，在党中央国务院的重视下，基本建设拨款管理工作进一步得到加强。1978年5月，国务院批转了财政部《关于加强基本建设拨款管理工作的报告》，要求各级建设银行必须把基本建设和挖潜改造拨款全面管起来，为国家守计划，把口子，努力促进提高投资效果，并责成财政部尽快制定整顿和加强基本建设拨款管理的具体办

进农村经济均衡、稳定、协调地发展。第三，收取支农周转金占用费，可以进一步加强受援者的责任心，促使其加强经营管理，进行经济核算，充分发挥资金使用效益。

二、收取支农周转金占用费是利用国家信用形式管理支农资金的有效办法。财政支农周转金是国家财政支农资金的组成部分，是财政性资金。将一部分支农资金由无偿拨付改为有偿周转使用，并向用款单位收取一定数额的占用费，是国家财政部门借助国家信用形式，采取预算外管理方法分配使用和积累支农资金的一种有效途径。在财政理论界，有的人往往把国家信用当作发行公债的同意语，似乎发行公债就是国家信用的全部内容，这是很不全面的。财政分配包括收入分配和支出分配两个方面。运用信用形式筹集资金，发行公债、国际债券和借用外债，这些无疑是国家信用的主要内容。但国家信用的另一重要内容，即将一部分财政资金通过信用形式进行分配和管理，却往往被理论界所忽略。根据我国农村经济发展形势，为解决支农资金供需矛盾，充分发挥支农资金使用效益，对一部分资金实行有偿周转使用，收取资金占用费的办法，正是国家信用形式的正确运用，是周转金管理工作的进一步改革。

三、收取支农周转金占用费与银行贷款收取利息有本质区别。首先，从目的看，银行是金融企业，是经营货币信用业务的机构，它通过吸收存款与发放贷款，向社会再生产过程提供流通手段，从而参与社会产品的分配，通过收取利息获得收入。而财政部门收取支农周转金占用费，是为了加强对支农资金的管理，加速资金周转，提高资金使用效益。从运用看，

法。1979年11月，经国务院同意，财政部、国家计委、国家建委联合颁发了《基本建设拨款暂行条例》。

《条例》在总结历史经验的基础上，结合新的情况，对基建拨款管理的原则，包括拨款依据、程序、建筑安装工程、设备材料以及其他基本建设拨款的范围作了比较完整的规定，为新形势下部门和单位支领建设资金，建设银行监督资金合理使用，促进提高投资使用效果确定了依据。

随着国家经济管理体制改革的不断深入，1979年，经国务院批准，国家预算内基建投资开始试行拨款改贷款，即将一部分有经营收入的部门和单位的财政拨款改用银行信贷方式进行管理。为了适应基建投资拨款改为贷款的需要，国务院决定将建设银行改为国务院直属机构，在国家计划指导下，组织发放贷

银行收取的利息构成银行利润，一部分上交国家财政，参与社会再分配，另一部分作为银行自有资金，补充信贷资金或留作他用。而财政部门收取的支农周转金占用费，直接转为国家财政预算外资金，重新投入到农村生产中去。因此，不能将二者等同起来。

四、收取支农周转金占用费应注意以下三个问题：

1、坚持因地制宜的原则。收取支农周转金占用费，是支农周转金管理发展到一定阶段的产物，因此，它客观上要求必须具有一定的管理水平，必须在健全和完善各项管理制度的基础上实行。各地在采用这种办法时，应先试点，后铺开，不搞一刀切。凡是思想认识统一、工作基础好的地方和经济效益较高的项目，可以先实行；不具备条件的地方可以推迟实行或不实行。此外，财政支农周转金仍负有支持贫困地区脱贫，支持开发性生产和科技示范及科技推广的任务，对这些扶持项目仍应坚持不收占用费的原则。

2、制定合理的费率。收取支农周转金占用费是促使用款者及时还款的一种手段。由于从事农业生产风险性较大，为了体现国家财政对农业生产的支持，支农周转金占用费的费率不应定得太高，一般应低于农业银行同类贷款的最低利率，并要根据不同的扶持对象和项目实行差别费率。

3、严格加强占用费的管理。1985年我省规定，县以下（含县级）财政部门或主管部门可以对受援单位收取占用费，并归县级所有。省、地财政部门或主管部门对下级单位的借款只收超期占用费。收取的占用费必须绝大多数转作周转基金，留用部分的安排使用必须经上级财政部门批准，不得乱开支。年终必须在决算报表中如实列报占用费收、转、用的全部情况。

款，把资金搞活。1985年，根据六届人大二次会议《政府工作报告》的精神，国家计委、财政部、建设银行联合发出通知，将国家预算内基本建设投资全部由财政拨款改为银行贷款。经过一年实践，这一作法暴露出许多问题，主要是对没有经营收入的单位实行贷款，违背了银行信贷的基本原则，为此，1986年，根据国务院领导同志指示，国家计委、财政部、建设银行重新联合发出通知，调整了基建拨改贷的范围，将国家预算安排没有经营收入单位的基建投资，恢复为财政拨款，并重申了拨款管理的基本原则。

三十多年来，基本建设拨款管理体制尽管经历过几次反复和较大变化，但应该说为合理有效地供应建设资金，促进国家经济建设发挥了重要作用。