

做科学知识的普及工作。去年以来,国家建委,建工总局,各地建委和一些部的基建司局,举办学习班、研究班,培训在职干部。大家反映没有必要的教材,可供干部学习的科技、业务书籍也很有限。我想研究会成立以后,在这方面也应当出点力。比如举办一些讲座、报告会,组织专家、学者针对不同对象,编写关于基本建设经济基础知识丛书,编写一些适合领导干部学习的教材,等等。

要不断扩大理论研究队伍,注意发现和培养新生力量。基本建设经济的理论研究,应该说开展得比较晚。同工业经济、农业经济、贸易经济等学科的理论研究工作比较,基本建设经济的研究,相当落后。要改变这种状况,就需要建立一支有一定数量和质量的队伍。从目前的状况看,从事基本建设经济研究的人还很少,人员构成也很不平衡,四十岁以下的就比较少,这不但影响当前的研究工作,更加影响今后的研究工作。因此我们一方面要注意吸引更多的人来研究基本建设经济问题,另一方面要特别注意发现和培养人材,来不断壮大我们的科研队伍。

作好研究会的工作要有创业精神。基本建设经济研究是一项事业。要把这项事业办好,使之从无到有、从小到大地发展起来,就要付出很大的心血,辛勤的劳动。我们要靠积极开展研究工作,靠开展学术交流等有效的活动,吸引专家、学者和实际工作者如饥似渴地来参加,不能靠行政命令来指定谁参加。总之,主要的是力求做到“民办”,不要“官办”。只有做到这一点,研究会才不致流于形式,才能不断出成果,才能有生命力。

(本文系韩光同志在中国基本建设经济研究会成立大会上的讲话,本刊略有删节。)



关于提高基本 建设投资效果的探讨

耿耕山

三十年来,我国基本建设的成就是伟大的。但是,还存在着不少问题。特别是由于林彪、“四人帮”的十年干扰破坏,加上我们工作中的失误,基本建设战线长,效果差,成为当前调整国民经济必须解决的一个十分突出的问题。

如何提高基本建设的投资效果,各方面议论很多。本文仅从计划平衡、资金管理和建筑经济这三个方面作一些探讨。

一、搞好计划平衡,是提高投资效果的 决定环节

周恩来同志在总结执行第一个五年计划的经验时,曾经深刻指出:“计划的好坏,对于节约或者浪费,起着重大的作用。计划所造成的节约,是最大的节约,计划所造成的浪费是最大的浪费。”三十年的实践从正反两个方面告诉我们,在安排国民经济计划的时候,基本建设规模是否适当,投资的方向是否正确,工业布局是否合理,长短期计划是否衔接,建设项目的确定是否经济合理,是否坚持基本建设程序,等等,对于投资效果的好坏,具有决定性的影响。

首先,确定基本建设的规模,要贯彻量力而行的指导方针。量力而行,就是毛主席经常讲的,有多少钱办多少事。我们搞基本建设,一不能靠打赤字,二不能靠降低人民的生活,只能有多少钱办多少事。第一个五年计划搞得比较好,虽然那时我们还缺乏经验,但是知道财政收支要平衡,要留有余地。执行结果,积累占国民收入的百分之二十四,财政收入占国民收入的百分之三十三点六,基本建设拨款占财政支出的百分之三十七,比例比较适当,所以工农业生产增长速度比较快,人民生活有显著改善。

“一五”以后，我国基本建设规模发生过两次大的膨胀。第一次是一九五八年至一九六〇年的三年大跃进时期，积累率高达百分之三十七，基本建设拨款占财政支出的比重达到百分之五十四、五十六，加上三年自然灾害，农业减产，造成各方面全面紧张，经济停滞，被迫调整，基本建设下马减人，工业搞关停并转，经过三年调整，国民经济才开始回升。第二次是从一九七〇年到一九七八年。这一时期的积累率，都在百分之三十以上。基本建设拨款占财政支出的比重，表面上只有百分之四十，好象比重不算大，但是这里有一个计算的口径问题。如果按照“一五”时期的口径计算，则近十多年来全部固定资产投资占财政支出的比重，就不是百分之四十，而是百分之五十左右了。其结果，带来了四个矛盾：一是分兵把口，掩盖了建设规模；二是资金和物资脱节，许多项目有钱没有物，冲击国家计划；三是不能有效地控制投资方向，长线更长，短线更短；四是助长了“大而全”、“小而全”，重复建设，重复生产，造成浪费。这样搞建设，投资规模控制不住，投资效果也无法提高。

因此，当前提高投资效果的关键，是要通过综合平衡，控制建设规模，缩短基建战线，把有限的物资和资金集中用于国民经济急需的项目，把严重失调的比例关系调整过来。这样做，看起来似乎慢一点，实际上不会慢，因为力量集中了，反而能够把事情办得多一些，快一些，效果更好一些。

第二，要正确确定投资方向，合理安排工业布局。在这方面，特别要注意从我国的实际出发，扬长避短，充分发挥自己的优势，以取得最好的经济效果。

在投资方向上，长期以来我们没有贯彻农轻重的方针，搞了“以钢为纲”的重型经济结构。据有关部门初步计算，三十年间，轻工业为国家提供的税收、利润，大体相当于三十年来国家对整个工业部门的全部投资。假如在这三十年中，从工业投资中多挤出百分之十来搞轻工业，就可以使轻工业的投资增加一倍，轻工业为国家提供的财政收入也就可以增加一倍。再用这些钱来武装重工业，整个国民经济也就有了可靠的基础。所以，正确确定投资方向，调整轻重工业的投资比例，不仅有利于增加财政收入，有利于安排就业，有利于调整积累与消费之间的比例关系，而且对改变我们国家的经济结构具有重大意义。

工业布局不合理，也是投资效果差的一个重要原因。一九六六年以来，三线地区的基本建设投资，相当于同期全国投资的百分之四十，但是这些地区每百元固定资产提供的产值，比全国平均水平低百分之三十一，工

业企业每百元资金提供的税利，比全国水平低百分之四十二，一年要少提供财政收入一百亿元。可以设想，如果在三线地区少安排一些投资，把这些投资用于沿海地区，充分利用沿海地区原有的工业基础，努力挖掘老企业的潜力，我们国家的财政经济状况将会有很大的改观。

第三，要有发展国民经济的长期计划，做好长短期计划的互相衔接，处理好年度投资同在建项目总投资之间的比例关系。多年来，我们主要是用年度投资额控制建设规模，这对于控制当年的投资，平衡年度财政预算和物资分配是必要的。但是多数项目不是一年就能建成的，有些大中型项目，开始建设的时候往往花钱不多，人们容易忽视铺开摊子后扩大的总规模，致使进入建设高峰时投资得不到保证。以后，我们又采取控制大中型项目个数的办法（如每年大中型项目不超过一千个）。但是每个建设项目的投资额悬殊很大，大的有几十亿甚至上百亿元，小的仅几百万元，不少项目“成堆”、“论捆”，有的还以大化小，把正式项目化为“收尾项目”、“措施项目”，同时大中型项目的标准还在不断提高。所以仅仅控制项目个数，也难以控制规模。没有中长期计划，建设规模失去控制，年度投资紧张被动，不少项目打打停停，忽上忽下，造成很大浪费。所以，要提高基本建设的投资效果，必须有一个切合实际的中长期计划，把项目个数，投资规模，实事求是地确定下来，并为编制和执行年度计划留有充分的余地。

第四，要开展可行性研究，慎重确定建设项目，坚持按基本建设程序办事。外国确定一个建设项目，事先都要开展可行性研究。有关单位要拿出几个方案，建设条件怎样，搞多大规模，采用什么工艺，用那一种施工方法最为经济合理，建成以后能取得多大的经济效益等等，都要反复权衡，反复论证。大体上一个项目有一半或三分之二的进行可行性研究，作建设前期的准备工作，然后再用三分之一或一半的时间施工。

我国“一五”时期搞“一五六”项，是经过周密的调查研究，慎重选择厂址，反复比较建设方案，并严格按照基本建设程序办事的。由于准备充分，力量集中，所以工期较短，效果较好。文化大革命时期，把坚持基本建设程序当作“条条框框”，任意冲击，搞什么“蹶脚定点”、“跑马定点”，往往资源地质不清、工程地质不清就仓促上马；或者上马以前没有考虑前后左右的配套，建成以后原材料、动力、运输、产销平衡都出现问题；或者工艺不过关就上马建设，把基本建设当作试验厂。有些项目追求“大而全”、“小而全”，重复建设搞得很多。凡此种种，都造成惊人的浪费，有不少惨痛的

教训。所以确定大中型项目的建设方案，一定要组织技术小组或技术委员会作出鉴定，然后择优选用，不能单凭某个部门的报告就拍板定案。

第五，利用外资，要切实做到“为我所用”。如何提高利用外资的建设项目的经济效果，是一个很重要的问题。我认为：

一是要考虑我们的偿还能力。国际上的通例，一个国家所借的外债，每年还本付息的数额，一般不超过当年外贸收汇总额的百分之二十到二十五，同时要考虑项目投产以后的盈利率，即引进项目建成以后究竟有多大的利润，多少年才能还清本息。不合算的，还不起的，决不能搞。

二是要考虑国内配套投资的能力。前几年，我们引进一亿元的国外设备，国内大体上需要一亿元的配套投资。最近引进的一些项目，因为成套设备多，大体上是每三亿元引进设备，需要二亿元的国内配套投资。因此，考虑引进项目的时候，必须考虑国内配套投资的能力。如果国内没有钱，没有相应的物资，引进了设备，也只能打消耗战。

三是引进政策，要以引进先进技术为主，关键设备尽量自己制造，或者争取部分进口、部分自制，力求通过引进把自己的技术搞上去。我们国家外汇来之不易，要把钱花在刀刃上，尽可能不做那些花钱多、得益少，甚至花了钱不得益的蠢事。

二、改革建设资金供应办法，为提高投资效果创造条件

基本建设投资，究竟采取财政上无偿拨款，还是采取银行贷款，作法不同，效果大不一样。建国以来，我们一直采取国家财政无偿拨款的办法，这对于从无到有地建立一些新兴工业部门和一大批新的工业企业，无疑是必要的，也积累了许多有益的经验。但是，财政无偿拨款的办法，确实也助长了一些部门和企业对国家的依赖，助长了敞口花钱，不利于建立经济责任制，也不利于提高投资的使用效果。当前，我国经济管理体制正在进行改革，已经试行扩大企业自主权。今后，如果对所有的建设项目，仍然全部由国家财政拨款，既不利于调动各部门、各企业的积极性，也很难满足各行各业千差万别的需要。从去年开始，对基本建设投资由财政拨款改为建设银行贷款进行试点。从试点的情况来看，拨款改贷款在提高投资效果方面，有五个明显的变化：第一是有利于慎重确定建设项目和建设方案，注重经济效果。实行拨款时有些原来准备要上的项目，改为贷款以后，发现效果不好，有的改变了建设方案，有的决定不上

了。第二，促进建设单位精打细算，尽量节约使用资金。改为贷款以后，企业考虑到贷款要付利息，总是千方百计节约开支。第三，提前建成投产和还清贷款，企业能够得到好处；推迟投产和还款，企业要加倍负担利息，这就大大促进了企业自觉关心工程进度和重视经济效果。第四，有利于建设单位掌握建设的主动权，可以合理安排建设进度。贷款项目采取一次确定贷款总额和分次用款的办法，这就改变了当年投资，当年排进度，无法瞻前顾后，合理规划建设的被动状态。第五，促进了基本建设各单位之间建立明确的经济关系。贷款单位要同建设银行签订贷款合同，明确各自的经济责任。

为了提高投资效果，在资金管理上，除了把财政拨款改为银行贷款之外，还有一个对固定资产投资实行信贷集中，统一管理的问题。现在进行固定资产投资的资金渠道很多，有预算内的、有预算外的，有财政给的、有企业自己的，还有银行贷款的，贷款的头绪也多。这种情况既不利于调整，也不利于提高投资效果，很值得重视。因此，我们主张由建设银行对所有固定资产投资的资金实行统一管理，所有固定资产投资的贷款也集中由建设银行发放，使建设银行真正成为一个统一管理全国固定资产投资的专业银行。这样做，有利于控制整个固定资产投资的规模，有利于人力、物力、财力的综合平衡，保证重点；可以从固定资产再生产的全局出发，统筹兼顾，合理安排基本建设和挖潜改造工程，认真贯彻执行先生产、后基建，先挖潜、后新建的原则，避免“大而全”、“小而全”，避免重复建设。

三、用经济办法办好建筑经济，是提高投资效果的重要手段

研究建筑经济，是研究提高投资效果的一个重要方面。建筑业担负着为发展国民经济提供物质技术基础的重要任务。建设项目要形成生产能力，发挥投资效果，都离不开建筑业。因此，许多经济发达的国家，把建筑业作为发展国民经济的主要支柱，不是没有道理的。

三十年来，我国建筑业广大职工辛勤劳动，艰苦创业，为改变我国经济落后面貌作出了巨大贡献。但是，也要看到，我国建筑业的经营管理水平还很落后，这对提高基本建设的投资效果，非常不利。建筑业经营管理上存在的主要问题是：不按经济规律办事，不运用经济杠杆，不注重经济核算，不讲经济责任。具体讲，主要表现在以下两个方面：

第一，处理建设单位和施工单位的关系，基本上是实报实销。一九五八年以前，我们对建筑施工单位实行过按预算成本加百分之二点五的法定利润结算工程价

款的办法。一九五九年取消了法定利润，只按预算成本结算。一九六四年进一步发展到实报实销。一九六七年又改为经常费制度，人头费实行供给制，材料费实报实销。内包企业则实行一家人“大锅饭”。粉碎“四人帮”以后，逐步恢复了法定利润和按预算结算工程价款的制度，但由于实报实销思想影响很深，往往不能严格执行预算，千方百计增加名目繁多的预算外费用，很不符合经济核算制的要求，对促进企业降低工程成本是不利的，甚至还会起促退作用。

第二，在处理国家与企业的关系上基本上是供给制。经常费自然是供给制。虽然取消了经常费，但企业的流动资金、基地投资、技术装备都由财政无偿拨款；还有新产品试制费，科研费，职工培训费以及经营亏损、窝工费都由国家包了。企业对国家财政没有明确的上交任务，降低成本有多少交多少，统收统支的弊病为害很大。

由于以上两个方面的原因，严重影响企业的经济核算，不能有效地调动企业充分发挥经济效果的积极性。要解决这个问题，我认为可以考虑采取这样几项措施：

1、严格实行按预算结算工程价款的制度，彻底改变实报实销的办法。要作到这一点，建议恢复由设计部门负责编制施工图预算的办法，这不仅使预算更符合实际，也是考核设计是否经济合理的有效办法，有利于提高设计水平。预算编出后，应由建设银行、建设单位和施工单位会审，审定后的预算(包括法定利润)作为结算依据，由施工单位实行包干。

2、建设单位和施工单位之间，要建立正常的承包制度，实行经济合同，确定严格的经济责任制。对内包系统，凡有条件分开甲乙方的，都应当分开，以建立责任制。一般不要搞什么指挥部。特大项目必须建立指挥部的，也只能作为计划、统筹和协调机构。现场各方都要签订经济合同，用经济办法把有关各方组织起来，建立互相协作互相制约的关系。

3、对价值构成比较简单的建筑物，比如民用建筑，可以考虑实行商品化经营，即由建筑企业负责统一建设，按标准牌价出售，允许用户选择，提倡企业之间竞争，优质优价，盈亏自负，所需周转金由国家拨交建设银行，对企业实行贷款。

4、扩大企业自主权。现在建筑企业已经恢复法定利润，再加上实现降低成本5%左右，企业就有了一定的利润收入。企业必须对国家承担提供积累、上交利润的任务。同时要扩大企业自主权，实行利润留成，比上年增长的利润要多留些，使企业经营好坏，与企业的利

益、职工的利益紧密结合起来，以调动企业和广大职工的积极性。这件工作已开始试办，还要不断总结，不断完善。

5、对建筑业职工，一定要贯彻“按劳分配”的原则，改革奖励制度。实行按劳分配的具体形式，是有条件地实行计件工资，还是推广全优工程综合超额奖，大家还在研究。个人感到，“一五”时期的计件工资办法效果是好的。如果现在试行的全优超额奖更好，那就研究推广。总之要真正按劳分配，克服平均主义，以促进劳动生产率的提高。

6、施工企业的固定资产，要实行有偿占用。企业流动资金经过清产核资以后，实行全额信贷。这样可以减少国家基金的积压浪费，提高资金利用率。

严格把关 纠正重复计列的工程价款

天津市第二商业学校的财务会计人员，认真审查基建施工结算，发现并纠正了施工单位重复计列的工程价款二十余万元，发挥了财会人员严格把关的作用。

这个学校是新建单位，建筑总面积近九千平方米，由天津某建筑公司施工。其中教学楼、学生宿舍等工程，分两期施工，一九七八年以前完成地梁、承台等基础工程，一九七九年完成土建工程。一九七八年底，施工单位已经对基础工程进行了结算，并取走了工程款。一九七九年土建工程基本竣工，施工单位催促第二商业学校进行结算。这个学校的财务会计人员，对施工结算进行了认真审查，发现有重复计列工程价款的情况。为了彻底弄清问题，尽到严格把关的责任，他们克服了对基本建设业务不熟的困难，在天津市建设银行三支行的协助下，经过反复查对原始凭证和划款记录，终于查实，在施工结算中，把已经结算过的基础工程价款二十余万元重复计算了，并已同施工单位查证落实，予以纠正。

(朱守愚)