

坚持政治挂帅 坚持群众路线

管好财务 促进建设事业高速度发展

——财政部王学明副部长在全国建设银行分行行长
会议上的总结纪要

这次会议是在党的八届八中全会提出反右倾、鼓干劲，开展轰轰烈烈地增产节约运动的情况下召开的。这次会议的基本精神是：反右倾、鼓干劲，打掉怨气，反对泄气，克服畏难情绪，继续加强三大观点，贯彻增产节约运动，做好基本建设财务拨款工作。

基本建设财务拨款工作的任务，就是根据国家确定的基本建设计划，合理地分配预算资金，保证资金供应，监督资金的合理使用，千方百计地促进基本建设的发展，保证工程质量，加快建设速度，降低工程成本，提高投资效果。为了做好基本建设财务拨款工作，必须坚持政治挂帅、依靠党委，贯彻群众路线，在财务管理上，继续贯彻统一领导与分级管理相结合，财政监督与群众监督相结合以及灵活与控制相结合的原则，从而调动一切积极因素，多快好省地完成基本建设计划。

这次会议讨论了有关基本建设财务拨款方面的各种问题。现在，我仅就四个主要问题再讲一下。

一、大跃进以来在基本建设财务拨款工作的成就

1958年是我国国民经济空前大跃进的一年，今年上半年的国民经济，又在去年大跃进的基础上继续大跃进，获得了新的巨大的胜利。随着国民经济的全面跃进，基本建设财务拨款工作也取得了显著的成就。这些成就是我们继续前进的基础，必须加以肯定。

（一）坚持政治挂帅，依靠党的领导，是大跃进以来建设银行工作中的一个重要的显著进步。现在，各地建设银行都是紧紧围绕着党的中心任务，来开展基本建设财务拨款工作。例如，党委抓计划安排和项目排队，我们就提供预算资金运用情况和用预算外资金进行基本建设的情况，以便于党委全面考虑，统一安排，并且根据计划确定的投资额和项目排队确定的施工次序掌握拨款，使建设资金按照计划规定的用途使用。党委抓集中兵力，保证重点工程，我们就协助建设部门和单位积极平衡资金，调剂器材，支援重点。党委抓投资效果，我们就协助建设单位和建筑企业合理分配投资。对于基本建设财务工作中存在的问题，除了向地方党委汇报以外，并及时报告企业党委，在企业党委的统一领导下，研究解决办法。由于各地建设银行坚决依靠了党的领导，坚决按照党的指示办事，这就使得基

本建設財務撥款工作能够更好地为党委的中心工作服务、为生产的大跃进服务，适应与促进了基本建設的飞跃发展。現在大家都深深体会到，政治挂帅，首要的一条，就是依靠党的領導，也就是說，一切問題都必須絕對服从党的領導，在业务系統內只是业务上的指导关系，业务上的指导与党委的領導发生矛盾时，应当坚决执行党委的指示。

(二) 貫徹群众路綫。发动群众参加財務管理，把財政監督与群众監督結合起来，是基本建設財務撥款工作带有根本性質的进步。財政部門是管錢的，建設部門和单位是花錢的，要做到少花錢、多办事，关键在于調动人的积极因素，依靠建設部門和单位广大职工的积极努力。經過1957年的整风运动，各地建設銀行普遍树立了相信群众，依靠群众的观点，創造了许多发动群众参加財務管理的成功經驗。例如发动群众参与审查設計預算，检查投資分配，核算工程成本等等，都收到良好的效果。对于甲乙双方的財務問題，整风以后，破除了片面強調銀行監督思想，树立了促进甲乙双方根据多快好省的原则协商办事的思想。例如，取消了按二号表結算工程給款的做法，改为由乙方提出結算帳单，經甲方簽証后銀行据以撥款；取消了銀行核實預付款的办法，改为由甲乙双方根据实际情况，合理运用資金的原则自行商定；取消了銀行逐笔审查用款凭証的办法，改为由甲乙双方发动群众管理資金，实行层层核算。以上这些改进，不仅改善了銀行与甲乙双方的关系，簡化了手續，便利了用款，保证了快速施工的资金供应，并且調动了甲乙双方合理使用資金的主动性与积极性，把少数人冷冷清清进行財政監督的局面，变为广大群众轟轟烈烈地参加財務管理的新局面，大大提高了監督效果。

特別需要指出，实行投資包干是在投資管理上貫徹群众路綫的一項重要发展。一年来的实践証明，由于投資包干調整了基本建設中的財務关系，把建設单位、建筑企业完成国家建設計劃的責任与合理使用資金的責任統一了起来，因而更加有利于調动一切积极因素，保证多快好省地完成基本建設計劃。今后应当根据国务院的补充規定，在投資包干的基础上，加强計劃管理和撥款監督，既要監督，又要灵活。有人說我們現在的調子与三、四月間不一样，我們說調子并没有什么改变，只是在总结經驗的基础上，进一步明确了实行投資包干的条件。从客觀上說，应当先定計劃后包干，計劃未定之前不要勉强。从主觀上說，有些部門、有些地区对投資包干如有不同的看法，这是認識問題，由于他們認識不清，对投資包干的推行会有不利影响，但是不应当影响别人对投資包干积极推行。当然，我們應該积极总结經驗，不断地通过实践把投資包干办法逐步完善起来的。可以肯定，这种办法是能更多調度积极性，是符合多快好省的要求的，因此它就会有无穷的生命力。

(三) 建設銀行实行新的业务管理方針，即既管預決算，又管撥款，是完全正确的。由于实行了新的业务方針，工作路子便越走越寬，工作效果也越来越大。在基本建設中，那些工程應該在当年施工，那些工程應該在当年竣工投入生产，完全决定于計劃安排，現在建設銀行从管理預算着手，来参与計劃，研究任务，不仅有利于合理分配投資，提高投資效果，而且知道那些款該撥，那些款不該撥，那些款該早撥，那些款該迟撥，为正确掌握撥款創造了条件，使撥款工作更好地为計劃管理和預算管理服务。今年在計劃变动的情況下，撥款工作能够紧紧跟上客觀形势的发展，就是一个最明显的例証。建設銀行統一管

理基建财务拨款工作后，还增进了与計委、建委和主管部門之間的联系，并更好地协助甲乙双方健全财务管理制度，加强經濟核算。同时，这种改变也适应了各級党政的要求，因而使基建财务拨款工作能够更好地贯彻党的中心任务。

(四) 在改进工作作风方面也取得显著的成就。各地建設銀行树立了深入实际，加强調查研究的工作作风，加强了与建設部門和单位的联系协作。对于工作中存在的問題，能够在充分协商、統一認識的基础上，本着互相支援、互相促进的原則，实事求是地进行处理，改变了机械执行制度、死扣硬卡、脱离实际的傾向。同时，还注意了协同建設部門和单位总结财务管理上的經驗，帮助插紅旗、树标兵、交流推广。由于改进了工作作风，树立了为基本建設事业服务的思想，因此建設部門和单位都欢迎銀行进行监督，工作关系大为改进。

以上这些成就是在党的领导下取得的，是坚持政治挂帅，贯彻群众路綫的結果。这些成就是党的总路綫的胜利，是群众路綫的胜利。

在估計我們工作成就的时候也要重視工作中存在的問題。主要是思想跟不上形势的发展，对于群众在大跃进中創造的改进财务管理加强經濟核算的經驗沒有及时总结起来，特別对实行投資包干的經驗缺乏系統的总结。在制度方面过去破了不少，立了不少，但及时系統地整理归納做得不够。建設銀行的机构干部，也精簡得多了一些，給开展基本建設财务拨款工作暂时带来一些困难。但是必須看到，这些問題主要是由于缺乏經驗造成的，而且一經发现，就立即采取措施，得到解决。当前的任务，就是要采取积极的态度，总结有益的經驗教訓，发揚成績，克服缺点，进一步鼓足干劲，把基建财务拨款工作作得更好。

二、进一步健全基建财务拨款制度

基建财务拨款方面的規章制度，反映着基本建設中各部門之間的相互关系和管理秩序。建立基建财务拨款制度的原則是：統一领导与分級管理相結合，財政监督与群众监督相結合，灵活与控制相結合。基建财务拨款制度要为多快好省服务，促进建設单位按照批准的計劃进行建設；促进加快工程进度，保証工程質量，提高投資效果；促进贯彻增产节约，加强經濟核算，降低工程成本；促进甲乙双方加强互助协作。

下边談談建立与健全基建财务拨款制度的基本精神和主要内容：

(一) 正确处理財政預算与基本建設計劃之間的关系。基本建設的規模，取决于可以投入基本建設的人力、物力和財力。在投資分配上，除了國民經濟各部門要保持适当的比例关系外，有多少用于当年工程，多少用于上年应完未完工程，多少用于为下年度儲备，需要統一安排，統一平衡，使財政預算与基建計劃取得一致的口径。

(1) 上年应完未完工程結轉問題：上年应完未完工程，一般需要結轉到下一年繼續施工，但是如何結轉，过去几年所实行过的办法，都不够完善。这个問題涉及到預算資金的管理和基本建設計劃的管理，如果处理不好，很容易造成建設单位年終突击花錢，也不利于应完未完工程的繼續施工。为了妥善地解决这一問題，我們曾經和国家計委、建委商量过，建議从1960年开始，凡是要結轉到下一年繼續施工的其限額結余不注銷，采取結轉到下一

繼續使用办法，但应当分別納入下年計劃和預算。這樣做，既可以保證正常施工，使建設工程及早投入生產，又可以保證計劃、預算和物資的平衡。

(2) 為下年度儲備問題：為下年度儲備的資金，決定於材料、設備供應的可能性，本質是物資問題。在年初安排基本建設計劃和預算時，為下年度儲備的資金不論由計委或財政部在年初進行分配，都有困難，不容易切合實際。我們曾經考慮提出一種改進辦法，即各部門用上年結余資金抵補不足的部分，留待全年物資分配計劃確定後，在下半年分配。至具體分配方法，俟與國家計委研究後另行通知。

(3) 用預算外資金進行基本建設的管理問題：管理預算外資金的原則是，既要發揮積極性，又要加強計劃性。用預算外資金進行的工程，應當納入基本計劃，資金應當納入財務計劃；同時，要先有錢，後花錢，量錢辦事。總之，要有可靠的資金來源和物資保證，不能打空頭，並且要把預算外資金交給建設銀行監督撥款。

(二) 加強撥款監督。撥款工作是基本建設預算管理的繼續，是保證正確執行國家計劃和國家預算的重要環節。撥款監督的基本精神是：保證資金供應，監督資金合理使用，發揮資金使用的效果。

(1) 撥款要有依據：這是促使按計劃進行基本建設的重要措施。撥款依據有四：一是基本建設計劃；二是設計預（概）算；三是批准開工文件（確定是否排上了隊）；四是撥款限額。在實際執行中，最高要求是四條皆備；如果確有困難，在沒有設計預算之前，可以撥款；最低要求是必須有計劃（或上級批准的文件）和撥款限額，否則不得撥款。

(2) 花錢要報帳，撥款要大體符合工程進度：建設單位花了多少錢，完成了多少工程，增加多少固定資產，要定期的算帳、報帳。建設銀行對於這些報表和帳單應當按期進行檢查分析，以促使建設單位和建築企業更加合理地運用資金。

(3) 國家撥給各部門、各企業的生計流動資金和基本建設資金必須分別管理，不得互相流用：國家每年拿多少錢用於生產，多少用於基本建設，是有計劃地進行安排的，兩類資金互相流用，就會影響生產和基本建設既定計劃的實現。這需要由有關的各個方面共同來管，建設銀行也要做工作。

(三) 正確處理建設銀行與甲乙雙方的工作關係。建設單位是使用投資的單位，是銀行撥款的直接對象。建設單位和建築企業是承發包關係，在承發包雙方之間，款項的撥與不撥，撥多少，應當由建設單位根據制度規定的原則考慮決定。實踐證明，正確處理建設銀行與甲乙方之間的工作關係，就可以起到加強團結、互相支援、互相促進的作用。過去，對於預付款的額度，工程價款的結算方式以及建設預算的審查，三者之間爭執較多，今後應當本着以下精神進行處理：

(1) 建設單位撥給建築企業預付款，是保證工程順利進行的重要條件。預付款的額度，在全國不作統一規定，各部門、各省市自治區可以根據滿足正常儲備，防止材料積壓的原則，結合不同地區、不同工程的具体情况，由甲乙雙方協商確定，共同遵守。如果甲乙雙方有分歧意見時，銀行應當參與評議，協商解決。

(2) 及時而正確地結算工程價款，可以促使建設單位和建築企業改進經營管理，貫

彻经济核算。甲乙双方应当根据工程进度按季或按月办理结算。至于结算的方式，应由甲乙双方协商确定，建设银行应根据甲方签证的帐单拨款。如果发现問題，也要及时提出意見，三方协商解决。

(3) 建設預算是确定建設費用和結算工程价款的根据，是建設单位、建筑企业組織生产活动、核算工程成本的基础。建设银行对建設預算应当协同甲乙双方有重点地进行检查、抽查或审查。对計算偏高或漏列的費用，都应当本着实事求是的精神，建議調整。

(四) 关于建筑企业和建設单位的利潤留成問題。建筑企业的利潤收入，从各部門历年执行情况来看，过去大体上相当于“四項費用”，职工生活福利以及因国家計劃变动所发生窩工費用等开支。为了簡化上交下拨資金的手續，在1958年实行企业利潤留成制度的时候，曾經規定建筑企业的利潤收入，全部留給企业使用，所需要的費用，国家也不再另行拨款。这一規定在当时是正确的。現在，由于建設規模迅速扩大，新技术不断推广，而基本建設中的工料消耗定額却不能年年修改，以致建筑企业的利潤收入增加較多。在此情况下，如果繼續实行全額留成的办法，就会超过了企业的实际需要，分散国家的資金。因此，对建筑企业的利潤收入，自1960年起拟将全額留成改为比例留成，各地区各部門应參照历年开支情况，和利潤總額协商确定一个留成比例。至于在基本建設工程的法定利潤（即2.5%法定利潤），中央部分1959年即已取消。今后無論中央和地方的建設工程，一律不再打2.5%的法定利潤，以簡化下拨上交資金的手續。因一时沒有条件实行投資包干的自营建設单位其節約收入，也应当实行利潤留成制度，实行投資包干的单位，則按包干原則处理。

按照以上这些精神拟訂的“基本建設财务拨款暫行办法”草案，須待国务院批准下达后才能正式执行。但是各地区可以根据以上原則，結合本地区的具体情况，拟訂一些临时性的办法，經省、市、自治区人民委员会批准后下达执行。

应当特別指出，現在草拟的規章制度是根据当前客觀需要制訂的，但是客觀事物总在不断地发展变化，規章制度也就需要不断地有破有立。因此，今后必須認真總結群众在实践中創造的經驗，注意研究各方面的财务关系，从而使基本建設财务拨款工作能够跟上客觀形势的发展，促进基本建設的多快好省。

三、加强机构，充实干部

建設銀行的工作范围扩大了，任务加重了，現有的机构干部不相适应，需要迅速加强和充实。

(一) 設置机构的原則。建設銀行的机构要同基本建設工程的分布情况以及建設任务的大小相适应。除省、市、自治区設分行外，专、市和重点建設单位所在地一般可設立支行，县、市設办事处，建設任务較小的可以設专人办事。总之，那里有基本建設，就应当在那里設立建設銀行机构。各級建設銀行一定要把当地所有建設单位和建筑企业的财务拨款工作管理起来，特別要管好重大单位的财务拨款工作。

(二) 建設銀行的领导关系。今后省、市、自治区的建設銀行，仍归财政厅（局）領

导；基层机构由財政部門还是由当地人民委员会领导，可由省、市、自治区人民委员会视情况决定。由于中央和省、市、自治区管理的建設单位，在拨款方面的問題，往往需要由上級建設銀行与主管部門研究解决，因此，在建設銀行上下級行之間，应当建立业务上的指导关系。但是一定要把銀行工作置于当地党委的绝对领导之下。只有坚决依靠党的领导，从作好本身的业务工作去为党的中心工作服务，才能使基本建設財務拨款工作获得顺利地开展。

（三）充实建設銀行的干部，抓紧做好干部归队工作。全国建設銀行的干部可以按原有人数的八成恢复，1958年以前，建設銀行共有干部15,000人，現在只有6,000多人，按原有人数的八成計算，应当恢复到12,000人左右。各地的編制人数，請省、市、自治区根据任务的大小具体确定。建設銀行原有的干部，大都有几年专业工作的經驗，已經調走的，应当尽量爭取迅速調回来。为了迅速地建立基层机构，充实干部，今年基层机构增加的干部，不占地方行政編制，暂时从事业費中解决經費开支（有些地方已經从行政編制和行政費中解决了的，可不作变动）。在配备干部的时候，对重点建設地区和重点建設单位所在地的基层机构，应当配备較强的领导骨干，专县級机构，应由財政局副局长兼任支行行长或办事处主任。

各分行应当發揮主观能动性，弄清那些重点建設地区和重点建設单位所在地应当設立机构，需要配备多少干部，并且提出具体方案，經省、市、自治区党委和人民委员会批准执行。同时，对于新增加的干部，应当加强培訓，以适应工作的需要。

四、反右傾、鼓干劲，进一步做好基本建設財務拨款工作。

当前国家的政治經濟形势极为良好，党中央提出反右傾、鼓干劲的号召以后，全国人民积极响应党的号召，掀起了轟轟烈烈地增产节约运动的新高潮，推动了生产建設事业繼續向前大跃进。在工农业生产繼續大跃进的同时，基本建設正在高速度地向前发展，建筑材料基本上得到了保証，需要安裝的设备大部分都有了可靠的安排。同时，各方面积累了很多大跃进的經驗，使多快好省地完成今年的建設任务具备了可靠的基础。建設銀行的干部，从大跃进以来，加强了三大观点，提高了政策业务水平。所有这些，都为基本建設財務拨款工作的繼續大跃进提供了极其有利的条件。只要我們充分运用这些有利条件，反对右傾，鼓足干劲，坚决贯彻执行总路綫，坚持政治挂帅，貫徹群众路綫，我們就一定能够把今年的基本建設財務拨款工作做得更加出色，一定能够完成党和国家所交付的光荣任务。

为了完成今年的任务，还必须把开展紅旗竞赛运动和各个时期的中心工作紧密結合起来。通过紅旗竞赛运动，鼓励全体干部發揮主动性和积极性，創造出更多更好的工作方法，推动工作的前进。

大家回去以后，要向財政厅（局）汇报。要抓紧时机，結合开展增产节约运动，做好今后几个月的工作，并为迎接明年更加繁重的工作任务做好准备。

（1959年9月1日子青島）