

如何改进基本建設撥款制度

咸 平 邱世揚

在国家預算中，基本建設的撥款支出，基本上用于两个方面，一部分用于完成基本建設投資計劃，一部分用作为基本建設流动資金。基本建設流动資金，是基本建設在施工过程中所必需的周轉資金。按照現行制度，对自营工程的基本建設流动資金是全部撥給建設單位；对出包工程的基本建設流动資金則需要分別撥給建設單位和建筑安裝企业。但是，基本建設撥款支出的多少，决定于积累和消費之間的适当比例；决定于有计划按比例发展国民經济的規律；在国家預算中有着一定的比例，其數額不能任意增減。因此，將这部分撥款，如何合理地分配在基本建設投資和基本建設流动資金两个方面，就需要进行研究。如果过多的分配給基本建設投資計劃，那末，分配給基本建設流动資金的就会减少，要影响資金的周轉；反过来說，如果分配給基本建設的流动資金过多，那末，就要减少基本建設投資的撥款，影响国家社会主义建設的速度。

那末，現在国家預算撥款用于基本建設投資，和用于基本建設流动資金的兩者之間，存

在什么問題呢？以中央級基本建設撥款情况来看，1954年建設單位的年終流动資金占当年基本建設投資的比重为20.2%；1955年为26.1%；1956年預計在25%以上。三年来的情况說明，仅撥給建設單位的流动資金部分，平均即占基本建設投資的24%左右，如果再加上直接撥給建筑安裝企业的自有流动資金，則全部基本建設流动資金占基本建設投資的比重，即达30%以上，个别基本建設部門，甚至超过50%。这就說明用于基本建設流动資金方面的撥款还很多；用于基本建設投資方面的撥款，較之用于流动資金方面的，还嫌过少。

基本建設流动資金撥付过多的主要原因，是由于基本建設器材儲备过多过早，沒有儲备定額，以及財政部門撥款偏松所造成的。許多基本建設部門，抱着有备无患的思想，在沒有确实的根据以前，就盲目儲备器材，国家又沒有統一規定的儲备定額，結果造成器材儲备量过大，超过实际需要。据中国人民建設銀行不完全的統計，超过实际需要而积压的器材，1953年約为30,000万元，1954年为31,000万

众路綫的，都取得了很大的成就。如开展了先进工作者运动，將群众的先进經驗和方法总结起來，經過分析整理后，坚持贯彻下去，工作就能更順利，成績就会更大些。如征管工作，从生产入手，經過几年的摸索总结、提炼，基本上得出了一套較完整的經驗。凡是吸收了这项經驗的單位，不單是完成了稅收任务，而且促进了生产，帮助解决了生产中的若干問題，受到了职工和厂方的欢迎。但我們也有許多工作不是走群众路綫，不是采取与群众

商量，动員說服群众，而是采取强迫命令的办法，以致形成違法乱紀的現象。强迫命令的工作方法和違法乱紀現象，几年来虽有很大的改变，但从去年所发生的事情来看，在某些稅收干部中还是相当严重的。如有的地方曾对不清稅的工商业戶采取了与粮食部門配合不卖给粮食的做法，或者是扣留物品作抵押等。这些違法現象虽是个别的，但情况是严重的。如不坚决纠正这样的做法，就必然会脱离群众，違犯政策，引起群众对政府不滿的严重惡果。

元，1955年为57,000万元。一般工程所儲备的材料和需要安裝的机械設備，平均足够五、六个月的需要量，某些工程的器材儲备，甚至超过全年的需要量。建筑安裝企业的自有定額资产也一般偏高，据对建筑工程部等四个部門几年来的統計，平均占全年承包工程量的15%以上。基本建設器材儲备过多过早的情况，几年来迄未获得显著的改进，这又是和财政上对于基本建設流动資金的撥款控制不严分不开的。首先，在撥付材料資金方面所規定的額度偏高。1953—1955年，材料預付款最高額度为全年建筑安裝工程总值的30—50%；1956年改为20%；而在1956年5月又改为30—50%。在建筑工程总值中，材料的价值一般約占60%左右，如按全年工程总值的30—50%撥付材料款，即足够儲备六个月至十个月的材料需要量；同时还可以对工程所需的預制構件另外撥款，这样撥付的材料資金就更多。在每年基本建設中，跨年度工程一般約占70%，而跨年度工程的材料預付款，需要轉为下年度备料的資金，当年并不收回。因此，如果材料預付款撥付过多，則在基本建設中逐年滾存的材料資金就必然很大。其次，在撥付需要安裝的机械設備所需資金方面，虽然規定有最高額度，实际上，比撥付材料資金，更加缺乏控制。不論工程設計是否需要，也不論当年是否需要，只要建設單位有撥款限額，貨到即可付款；对国外設備的貨款，甚至在年度預算撥款不足支付时，还可以由財政部門另行墊款。这就充分說明了财政上帮助改变器材儲备过多情况所做的工作是不够的，甚至是有所縱容。对撥給建筑安裝企业自有流动資金的額度同样也有所偏高，并且还由于在承包工程任务变动或削減以后，未能及时調整已撥資金，以致实有額度更大。基本建設流动資金撥付过多的情况，更充分反映在基本建設的存款上面。据建設銀行統計，1954年基本建設存款平均余額約为49,000万元，1955年約为55,000万元，1956年約为76,000万元。

綜上所述，不难看出，目前从財政預算撥

出的基本建設流动資金，确实过多，不仅已滿足大量儲备器材的需要，而且还造成大量的基本建設存款。撥款大于儲备数，儲备数又大于实际需要数，这就是目前基本建設流动資金的撥款过多，因而占用了基本建設投資撥款的症結所在。

基本建設流动資金占用預算撥款过多，就会影响国家社会主义工业化的建設速度。目前过多撥付的基本建設流动資金究竟有多少？1956年結存在建設銀行的基本建設存款平均余額約达76,000万元，最低余額也有60,000万元。在建設單位和建筑安裝企业内部所結存的超过实际需要的器材至少也有30,000—40,000万元。因此，从这两方面来估計（較保守的估計）除了一部分必須結存的流动資金估計約30,000万元外，就过多撥付基本建設流动資金約70,000万元左右。如果再加上結存在建設銀行应撥而未撥出的預算撥款（全年平均約有30,000—40,000万元，在1956年底，除用于国外設備墊款外，尚結存近20,000万元），可以动員利用的資金約在10亿元左右。这是一笔可以用来增加基本建設投資撥款的巨大資金潜力。如果用以修建紡織厂，可以修建10万紗錠和3,500台布机的棉紡織厂28个。假如任其积压在基本建設的施工过程中，对于发展国民經济和加快国家社会主义工业化的速度，提高全国人民物質和文化生活水平，將是一个多么大的損失。基本建設流动資金撥付过多，对貫徹建設資金專款專用的原則，也有所影响，同时还要影响基本建設經營管理的改善。基本建設流动資金撥付过多，不仅造成材料和設備的大量积压，而且也助長在施工过程中对材料使用上的損失浪費，和妨碍工程成本的降低。資金撥付过多，也就不可避免地要影响財政監督。例如，通过对施工單位发放周轉性的短期貸款，是建設銀行發揮其財政監督职能的一个重要环节。但是目前由于基本建設流动資金过多，施工單位由国家預算直接撥付的資金，已足够其經常性和季节性資金周轉的需要，很少需要再向銀行取得貸款資金供其周轉。因此，建設銀

行即难以通过信贷关系来加强对施工單位經濟活动的監督。

减少对基本建設流动資金的撥款，增加基本建設投資的撥款，究竟有没有可能和从何着手呢？我們認為，首先應該統一規定基本建設的各項儲備定額，特別應該規定建築材料和機械設備的儲備定額，這些定額应当在目前实际儲備情况的基础上尽可能予以降低，然后根据降低后的定額，采取撥款和貸款有机相結合的供应資金方式，按照撥款和貸款的适当比例，在儲備定額範圍內，給以所需的全部流动資金。

那么，現在要降低器材儲備和其他各項生产儲備的定額，由国家統一規定儲備定額，有没有条件呢？几年来，我国进行的經濟建設不仅規模巨大，工程种类繁多，而且遍及全国各个地区。各个基本建設部門，在器材的採購、供应、儲備、和使用方面，已积累了許多經驗。根据目前器材儲備的实际情况来看，如果認真进行調查研究，總結几年来器材儲備的經驗，規定一个比較合理的器材儲備定額，應該說是有条件的，也是完全可能的。現在材料实际儲備一般在120—150天左右，機械設備的实际儲備一般在150天以上。这样高的儲備額显然是可能降低的。可以設想，如果把器材的实际儲備額降低 $1/4$ — $1/3$ ，那末，基本建設流动資金平均額度即可下降8%左右，如以1956年投資總額匡算，約可为国家节省基本建設流动資金60,000—70,000万元。

同时，还应该注意到，在基本建設流动資金周轉过程中，即使在流动資金撥款額度降低以后，也仍会經常保持一笔數額比較固定的閒歇資金，以貨幣的形态結存在建設銀行。为了充分发挥資金效能，应由建設銀行組織运用这部分存款資金来发放貸款。实际上，建設銀行发放貸款的資金来源，还不仅限于存款。根据几年来的經驗，財政預算用于基本建設的撥款，在已核定的撥款限額範圍內，往往一时支用不完。这部分資金同样可以用作信貸資金，用以滿足基本建設部門資金周轉的需要。必要

时，还可由財政上，在撥款限額範圍以外，另行划撥專款，支持銀行貸款。因此，如果充分发挥建設銀行的信貸职能，則在国家統一規定器材儲備定額以后，財政上即可无需再核給基本建設部門全部器材儲備的撥款，而应该在儲備定額範圍內，留下一定的差額，由建設銀行发放貸款来供应其所需資金。这样，財政上就又可以减少很多的基本建設流动資金的撥款。

目前有許多同志还主張取消材料預付款制度，將材料預付款并入建筑安裝企业的自有流动資金中，而不再通过发给人轉撥。如果这个办法能够实现，也有助于基本建設流动資金撥款定額的降低。

按照上述意見，撥付基本建設流动資金，就可以改变現在器材儲備需要量是100，实际儲備量是120，撥款額度为140的情况；而变为器材儲備需要量是100，实际儲備量也是100，而撥款額度則是80，其余20即由銀行貸款来解决。这样不仅可以减少財政預算对基本建設流动資金的撥款，而且还能充分发挥建設銀行的信貸职能。財政部門在确定基本建設投資撥款和基本建設流动資金撥款兩者之間比例关系的时候，應該將建設銀行信貸資金的力量統一考虑进去，以便充分发挥建設銀行为国家建設事业服务应有的信貸职能。目前，由于基本建設流动資金撥款額度过大，因而建設銀行貸款业务未能很好开展，在已放出的貸款中，也有不少被用作超額儲備材料。对于这种不合理的現象，應該得到糾正。

在基本建設流动資金撥款額度降低以后，基本建設存款即会相应减少。为了尽可能促使施工單位增儲存款，以便銀行聚集閒歇資金，充分发挥建設銀行在各个基本建設部門和單位之間，調剂基本建設流动資金使用的职能，还应该适当提高基本建設存款和放款的利率。目前基本建設存款利率定为月息1‰，远低于一般工业存款利率。利率过低，則不能鼓励建筑企业减少儲備而增加存款，以聚集銀行的貸款資金。在采用銀行貸款方式供应一部分必要的基本建設流动資金的情况下，各个基本建設部

門因貸款數額增大，所需支付的利息，如果超出設計預算間接費定額內所規定的費率時，也可考慮由財政上適當撥專款解決。同時，建設銀行即可以貸款利息收入抵作本身的業務支出，而減輕財政上對銀行費用的負擔。這樣，也並不會因為撥利息專款而增加財政負擔。

按照上述辦法，以撥款和貸款有機相結合的方式供應資金，以盡量減少基本建設流動資金的撥款，估計在短期內尚不可能完全做到。因為規定適當降低的統一儲備定額，尚需一定的時間，同時，如要求各基本建設部門從過去向財政上領取大量撥款的習慣改變過來，而用貸款方式取得一部分流動資金，以滿足其全部流動資金的需要，也尚須一定的過程。在此情況下，基本建設流動資金過多的現象，仍會存在，結存在建設銀行的基本建設存款，必然還會有較大的數量。為了將基本建設存款資金，仍在基本建設範圍內，充分予以組織運用，我們建議，建設銀行除了繼續發放基本建設流動資金貸款以外，還可以逐步開展某些投資性的貸款。在基本建設流動資金貸款方面，除了材料等貸款以外，可以在嚴加控制的前提下，適當發放超過預算撥款額度而儲備設備的貸款。在開展投資性的貸款方面，可以考慮發放下列三種貸款：

(1) 在基本建設計劃範圍內，一些規模較小、建設期限較短和投入生產較快的建設工程，可由國家事前有計劃地指定一批，由建設銀行以貸款資金進行投資。凡是可就地取材，並不妨礙國家計劃內建設所需物力人力調配和供應的一些小型建設事業（如地方建築材料，一般生活日用品、工業原材料以及出口物資的小型生產企業），都可以選作為建設銀行投資貸款的對象。這就使國家能夠集中財力，將更多的預算撥款，用於國家重點建設。

(2) 在年度基本建設計劃執行過程中，可能出現一些事前估計不到的薄弱環節，為了

使國民經濟各部門獲得平衡的發展，而需要增加一些在短期內可以投入生產或使用的工程。對於這些工程，如果動用計劃內的撥款進行建設，確有實際困難，也可以有控制地商請建設銀行以貸款資金來解決。

(3) 其他如舉辦工業企業小型超計劃技術組織措施投資貸款和一些必要的職工住宅建設投資貸款，也可以作為發放的對象。

舉辦這些投資貸款，好處很多。試舉例來說，某一地區漁產資源豐富，但在國家分配投資時，可能並未納入計劃，而在事後經當地人民提出投資生產的要求，其所需的投資不大，只要增加一些簡單的漁船漁具，很快即能生產獲利，這就可以考慮發放投資貸款組織生產。對於這樣的投資貸款，我們可以設想，三月份投資，六月份即可投入生產，供應市場需要，當年也就可以歸還銀行貸款。這樣的投資貸款，對國家建設事業，和人民生活的需要，對銀行資金的運用，顯然都是十分有利的。

總之，為了貫徹增產節約精神，儘可能壓低基本建設流動資金的撥款，增加基本建設投資的撥款，在目前必要和可能的條件下，應該採取措施，適當降低基本建設流動資金的撥款額度，大力動員基本建設的內部潛力，並且應該充分組織運用基本建設存款資金，適當地舉辦基本建設投資貸款。中國人民建設銀行是我們國家的長期投資專業銀行，應該在這方面多做一些工作。

我們認為，怎樣進一步改進基本建設撥款制度，使其更趨完善，合理地安排基本建設投資撥款和基本建設流動資金撥款兩者之間的比例關係，這不僅是財政部門和各個基本建設部門需要研究解決的問題，而且是全黨和全國人民都應該關心的問題。我們由於水平所限，只是提出問題和一些極不成熟的意見，借以拋磚引玉。