

几年來的基本建設撥款監督工作

馬南風

(一)

早在國民經濟恢复时期，國家就从預算中确定一部分資金，用來恢复、改建和擴建一些工礦企業。当时，这些資金是由財政部門直接撥交各个建設單位使用的。但是，随着國民經濟的恢复和發展，基本建設的投資不断增長，这种由財政部門直接撥款的方式，已經不能适应工作發展的需要。因为在一方面，財政部門很难按照建設單位的实际需要，來掌握預算資金的灵活調度；另一方面，对基本建設的資金运用也很难進行充分有效的監督。因此，前政務院于1950年12月，就在“关于決算制度、預算審核、投資的施工計劃和貨幣管理的決定”中規定：“各企業基本建設投資之撥款，逐步交由銀行实行監督，按計劃撥款。”并于1951年5月，指定交通銀行為辦理基本建設撥款監督的專業銀行。

交通銀行根据財政部1951年6月公布的“交通銀行辦理基本建設投資撥款并監督其使用的臨時試行办法(草案)”辦理基本建設撥款監督工作。当时的情况是：國民經濟的計劃工作剛在开始，經濟核算制还没有建立起來。基本建設的工作程序还很很不正常，經營管理水平也很低。生產資金和基本建設資金沒有嚴格划分，往往相互流用，也有將应当上繳的利潤、基本折旧基金等直接投入基本建設。同时，我們对于基本建設的撥款監督，也完全缺乏經驗。

針對以上情况，我們首先將生產資金和基本建設資金的財務处理划分清楚，克服占用上繳資金的缺点。同时，集中力量，選擇一些規

模較大、工程集中而又易于監督的建設單位作為重点，創造典型經驗，推動一般。至于对基本建設資金使用的監督，当时还主要是在付款时審查有关的單据憑証。由于当时一般建設單位还不具备必要的計劃文件，銀行只能憑財政部門核准的月份用款計劃和各主管部門的資金分配數字撥付款項，因而还不能監督基本建設資金按計劃用于規定的用途。

但是，通过这一时期的工作，畢竟初步地防止了長短期資金的相互流用，在一定程度上保證了基本建設資金的專款專用，并在实际工作中摸索了一些經驗，陸續作了一些改進。例如，在資金供应方面，为了充分發揮預算資金的效用，保證資金的及时供应，自1952年起，开始采用按季度分月計劃以撥款限額下撥資金的办法，并实行了資金的灵活調撥。采取这一办法以后，基本建設資金就不再按月按建設單位逐筆以現金下达，而分別存入各个建設單位的帳戶，由銀行統一掌握，根据实际用款需要分次撥付。不但减少了資金積压，并且便利了財政的集中調度。在監督資金使用方面，也針對当时各个建設單位器材積压和損失浪費十分嚴重的情況，除審查單据憑証外，还逐步采用了現場檢查的方法，督促建設單位改進財務管理，处理積压器材。同时，开始注意到对出包工程的監督和計劃文件的利用。

1952年8月，又根据一年來的試行結果，制訂了“基本建設撥款暫行办法”。这个办法，对于有关基本建設投資的撥款依据和撥款程序以及專業銀行实施財政監督的內容，都分別作了規定；并規定可以向包工企業發放短期放款。但由于这个办法主要是按照較為正常的

基本建設工作程序制訂的，沒有充分考慮到當時基本建設工作的實際情況，因而在執行中遇到不少困難。為此，財政部曾根據各有關方面的反映，又陸續作了一些補充修正。

(二)

1953年是我國實行第一個五年計劃的第一年，基本建設被提到首要地位，基本建設投資增加很多。為了適應這一新的情況，我們除根據“基本建設撥款暫行辦法”和各項有關規定進行工作外，還提出了“及時供應基本建設資金，監督資金合理使用”的工作方針。但由於我們對基本建設的具體情況了解不夠，各項工作的迅速發展，情況的複雜多變；撥款監督工作，雖然摸索了一點經驗，可是與工作需要還相差很遠。在實際工作中感到缺少辦法，困難很多。這就要求我們必須加強調查研究，首先要管好重點單位，深入現場檢查，並對基本建設資金運用的監督方法，進行研究，以取得經驗，推動工作的開展。

在實際工作中，我們針對基本建設中器材大量積壓，工程進度遲緩，財務管理混亂等突出問題，以查工程、查材料、查財務三項作為現場檢查的重點。有些經辦行，還具體協助和推動建設單位審查修訂器材供應計劃，調劑處理積壓器材，並對出包工程的合同造價進行了審查，以促使降低工程成本。對於出包工程的預付款的撥付和扣回，也開始注意了監督。這樣，基本建設的撥款監督工作，就由單純進行事後檢查的階段逐步轉變為事前監督和事後檢查相結合的階段，提高了監督效果。

(三)

通過1953年一年的摸索研究，我們對於基本建設的具體情況，已經有了較多的了解，使我們有可能在這個基礎上，擬訂了較為完備的“基本建設撥款實施細則”，並自1954年起開始實行。這個細則對於基本建設撥款的範圍和資金來源，撥款所依據的計劃文件，出包和自營工程、購置機械設備、勘測、設計和其他基

本建設的撥款程序和手續，以及短期放款和專業銀行進行檢查監督的內容等等，都作了比較詳細的規定。

1954年我們在基本建設方面已經取得了進一步的成就，也積累了一些經驗。但是，基本建設的經營管理和制度建設，卻落後於工作的發展。建築安裝工程的設計預算定額和設計預算制度以及其它有關制度還沒有統一規定，建設單位和建築安裝企業的經濟核算制也沒有普遍地建立起來，勘測設計亦趕不上施工需要。基本建設計劃變更很多，積壓浪費仍很嚴重。設計預算的編制一般偏高，降低工程成本工作沒有很好地開展。因此，我們必須在保證資金及時供應的同時，並監督基本建設資金的合理使用，嚴防浪費，減少積壓，推進經濟核算，逐步降低工程成本，集中主要力量，管好重點工程，促使基本建設按照國家計劃完成。

根據這一方針，我們採取了不少具體措施。一方面，繼續加強資金的靈活調度，充分組織運用預算資金和存款資金，便利財政的集中調度，進一步保證資金的及時供應。另一方面，積極推行工程價款的結算制度，根據“完成多少工程給多少錢”的原則，來撥付工程价款，以促使基本建設按照國家計劃完成；加強對材料預付款的掌握，重點審查器材供應計劃，督促調劑處理積壓器材，以減少積壓浪費；有重點地對工程預算和合同造價進行審查，以控制基本建設的支出，促使降低工程成本；並開始對建築安裝企業進行全面的財務監督，開展短期放款工作，以加速資金周轉，改善經營管理。

工作實踐證明，進行這些工作是符合於國家對基本建設的要求的。同時，也使我們更加深刻地認識到，事前審核和事後監督的相互結合，乃是加強基本建設財政監督的重要環節。專業銀行必須從控制資金的來源着手，結合事後檢查，才能收到較好的監督效果。在事前審查方面，首先要注意計劃文件的掌握運用，特別要加強對建設預算的審查。因為建設預算是基本建設各項費用的詳細計算，並且是辦理撥

款最直接的依据，必須根据正确的建設預算，組織和执行結算工作，有效地控制基本建設支出，監督計劃和預算的执行。对于事后監督，除檢查、審核各項支付憑証外，首先要加强对各項基本建設报表的分析，并根据分析的結果，組織進行現場檢查。

在工作實踐中，也發現了撥款監督中的一些重要缺點：主要是对基本建設的財政監督，進行得不够系統全面，沒有有計劃地組織監督檢查；業務技術還沒有充分掌握起來，有些工作進行得不深不透。還有一些撥款監督中的重要環節，也沒有很好地組織進行。例如，对于基本建設投資計劃完成情況的監督檢查，過去就很少注意；对于動員內部資源這一基本建設的重要資金來源，也沒有注意掌握；对于監督降低工程成本工作也缺少办法。所有这些缺點，都需要加以改進。

(四)

由于基本建設規模的不斷擴大，工作日益繁重，交通銀行的原有机構已不能适应工作需要。因此，前政務院在1954年9月決定，在財政部系統內，單獨設立中國人民建設銀行。根据这个決定，凡國家用于基本建設的預算撥款以及企業、机关等用于基本建設的自筹資金，均集中由中國人民建設銀行根据國家批准的計劃和預算監督撥付；中國人民建設銀行应根据國家批准的信貸計劃，对國營和地方國營包工企業辦理短期放款，并負責辦理基本建設撥款的結算業務；同时，中國人民建設銀行还应負責監督基本建設資金的專款專用，并对建設單位和包工企業的資金运用、財務管理、成本核算以及投資計劃的完成情況等進行檢查監督。从此，基本建設的撥款監督工作進入了一個新的階段。

中國人民建設銀行成立以後，为了改進工作，加强監督，財政部又于1955年对“基本建設撥款實施細則”作了一些修改，并且要求把撥款監督工作和國家对基本建設的要求，更加密切地結合起來。特別指出了当前的中心任

务，除保證資金的及時供应外，就是要加强对建設預算的審查和对各項費用支出的監督，督促施工部門不斷降低成本，完成節約任务；進一步貫徹按工程進度結算付款，加强对投資計劃完成情況的監督檢查，監督基本建設按照計劃完成；加强对預付款和自有流動資金的掌握，監督內部資源的充分動員，开展短期放款業務，以加速資金周轉，挖掘潛在力量。同时，要求提高工作質量，更加深入細致地進行這些工作。

通过以上工作的开展，提高了撥款監督的实际效果。主要的如建設預算的審查工作，1955年已經逐步开展起來，全年經審查核減的高估價值，共達2.9億元之多，不僅節省了大量資金，而且对促使降低工程成本，改善經營管理，起了積極的作用。監督動員內部資源的工作，也取得了不少成績，各建設單位在1955年一年中，以內部資源抵充預算撥款的總額共達12億元。再如出包工程預付款的撥付額度，經過核實計算，也已有所降低，加速了資金的周轉速度。同时，我們也較為具體地掌握了有关這些工作的業務知識和業務技術，懂得怎樣去審查建設預算，進行經濟活動分析，具體計算預付款的需要額度以及組織工程價款的結算等等。

(五)

1955年根据李先念副總理关于改善基本建設撥款办法的指示，着手草拟了“基本建設撥款暫行條例草案”并在1956年2月由國務院頒發試行。这个條例草案，一方面要貫徹关于增產節約的指示，鼓勵加速工程進度，促使基本建設按計劃完成或超額完成。另一方面，改進基本建設資金的供应办法，簡化一切不必要的手續，使撥款監督工作更加适合于基本建設的特点和發展情况；同时，要進一步加强对基本建設的財政監督，促使不斷降低工程成本，充分發揮投資的效能。

在具体工作中，我們還开始進行了一些工作。例如：为了簡化資金調撥手續，減少資金

試論財政科學中的“百家爭鳴”

崔敬伯

(一)

党中央提出“百家爭鳴”的學術方針，对財政科學來說，是同样适用的。为了向科學進軍，在財政科學領域中，同样要貫徹“百家爭鳴”的方針。

財政科學是社會科學的一個部門，它和國家的關係，和社會生產的關係，都是極為密切的。由于我們的國家同資本主義的國家，我們的社會生產關係同資本主義國家的社會生產關係都具有本質的不同，因而我們的財政科學，在本質上是不同于資本主義國家的“財政科學”的。雖然二者有本質的不同，但是我們对資本主義國家的財政學也不能採取完全否定的態度，而要進行研究和批判，弃其糟粕，取其精華。概括的講，我們对于資產階級國家財政學中属于方法技術一方面，只要是对我們有用的，都要加以吸取；属于政策一方面的，絕

大部分要加以揚弃。陸定一同志在“百花齊放，百家爭鳴”一文中曾講过：“除了朋友之外，我們也要向敵人學習，不是學習他們的反動的制度，而是學習他們的管理方法和科學技術中的有价值的東西。”因为通过这方面的學習，可以加速我國的社會主義建設的發展。

資產階級國家的財政學，經過批判，也还有一些是值得我們參考借鏡的。例如关于國家收支的划分、財政管理的權限、累進稅率的应用、稅收負擔的分析等等，資產階級財政學者經過多年的研究，对于我們來說，絕大部分都成了歷史的陳述。但是我們在研究批判的過程中，总还要碰到一些精辟深入的理論見解，这对我們是具有啓發借鏡的作用的。因此，蘇聯國立莫斯科經濟學院研究生为取得財政、貨幣流通与信貸專業學位最低限度參考書目中也列有亞當斯密、李嘉圖、施圖爾姆、謝里哥曼等資產階級學者的著作。

(接第10頁)

的在途時間，把資金調撥辦法，改為通过中國人民銀行集中調撥；对于預付款的撥付，改按各个事業系統的不同情況，分別規定額度，不再逐戶進行具體核實；对于工程價款的結算手續，已初步加以簡化，并正在繼續研究改進；其它辦理撥款結算的一些具體手續，也已适当地加以改進。根据改善職工生活的需要，還開始辦理工礦企業職工的个人住宅建築長期貸款。同时，進一步加強了審查建設預算檢查投資計劃完成情況和經濟活動分析等重要工作。

但是，這些都還只是一個開始。由于基本

建設的情況複雜，而發展又異常迅速，一方面，随着施工技術水平的不斷提高和工廠化、機械化施工的廣泛推行，建設速度正在日益加速，另一方面，建設的規模和技術範圍也在不斷擴大。因此，在基本建設的撥款監督方面，还有不少工作需要我們去做。今后除根據簡化手續、加強監督的原則，積極改進撥款制度和撥款工作外，更重要的是要加強對基本建設經濟的研究，不僅要深入地進行基本建設的經濟活動分析，而且還要通过对基本建設經濟的研究，探求具有更大經濟效果的具体監督方法，來滿足國家建設事業的需要。