

对调整基建投资拨改贷范围的几个问题的说明

中国人民建设银行制度处

最近，国家计委、财政部、中国人民建设银行在总结经验的基础上，共同颁发了《关于调整国家预算内基本建设拨款改贷款范围等问题的若干规定》，从1986年起开始施行。为了便于执行这一规定，我们就几个主要问题作些说明。

一、为什么要调整“拨改贷”范围？

国家预算内基建投资全部由拨款改贷款，变无偿使用为有偿使用，目的是为了增强资金周转观念、利息观念和投入产出观念，增强投资使用的经济责任制。几年来的实践证明，这项改革对有还款能力的建设项目是十分必要的，成效也是显著的。但是，1985年后，对于科研、学校、行政事业性质等没有还款能力的建设项目，在实行“拨改贷”的同时，准予豁免全部贷款本息，这种做法固然可以按其建设时间计算利息，考核投资的时间差异，但是执行以来，各方面反映较多，主要是这类建设项目的数量多，投资额不大，办理豁免的业务十分繁重，各方面力量牵扯较多，而实际作用不大。因此，为了进一步完善“拨改贷”体制，贯彻有借有还的信贷原则，从1988年起对科研、学校、行政事业等没有偿还能力的建设项目，不再实行“拨改贷”，恢复按拨款方式进行管理。这样，今后的国家预算内基建投资就分为“拨改贷”投资与拨款投资两个部分。这两部分投资要分列计划，分别管理，分别核算，不得混同。

二、“拨改贷”项目与拨款项目由谁确定？

对此，《若干规定》第三、四两条中已经分别作了规定。具体来说，按照基建计划管理体制，大中型“拨改贷”和拨款项目均由国家计划安排，小型项目分别由国务院各部门和省、自治区、直辖市和计划单列市在国家核定的小型项目“拨改贷”投资和拨款投资内安排。经办建设银行和建设单位可按照计划执行。同时，对于实行拨款的建设项目，建设银行要按照规定的范围进行审查，予以确认，防止自行扩大实行拨款的范围。如果发现有不

下一年度扣回，或者改为“拨改贷”建设项目。

3. 实行拨款的建设项目，其年度用款实行限额管理。由国务院主管部门和地方各部门根据批准的年度基本建设计划向建设银行总行、分行提出拨款计划，在总行、分行核定的拨款计划范围内向建设单位分配拨款限额。建设单位在拨款限额范围内支用拨款。

四、关于继续实行“拨改贷”的建设项目的几项补充规定

1. 除了按规定实行拨款的建设项目外，其他用国家预算内投资安排的建设项目继续实行拨款改贷款。

2. 所有按规定实行“拨改贷”的建设项目，均一律先办理借款手续。由于特殊原因签订借款合同确有困难的，可签订临时借款协议；同时根据批准的年度基本建设计划，签订年度借款合同（附式），据以供应和使用资金，控制年度投资。凡没有办理借款手续的，经办建设银行不得贷款。

3. 按照国家计委、财政部、中国人民建设银行计资〔1984〕2580号文第三十条规定可以部分豁免或全部豁免贷款本金和利息的建设项目，从1986年起，除经批准撤销的前期工作项目和某些经国家专项批准的项目以外，其他项目原则上不予豁免贷款本息。个别项目偿还贷款确有困难的，须提出建设项目的经济效益和还款能力的核算资料。国务院各部门安排的项目由主管部门提出豁免申请，报国家计委、财政部、建设银行总行审批。地方安排的项目，由省、自治区、直辖市及实行计划单列的省辖市计委与同级财政部门、建设银行审批。

4. 对“拨改贷”项目的年度用款实行指标管理。国务院各部门所属建设项目，由主管部门根据批准的年度基

属于拨款范围而实行拨款的建设项目，可由经办建设银行会同建设单位按照项目的预算级别上报计划部门、财政部门 and 建设银行裁定。对于实行“拨改贷”的建设项目，经办建设银行经过调查研究，确认经济效益和社会效益都很差，没有还款能力，可以提出详细资料和审查意见，上报国家计委、财政部和建设银行总行。

三、如何对拨款项目实行监督管理？

一部分实行拨款的建设项目，只是管理方式的改变，并不是可以放松管理，忽视投资效果。这部分项目直接关系到国家科学、文化、社会福利事业的发展，有些项目是国家和地方的重点建设项目，影响重大。因此，对于实行拨款的建设项目，原则上要按照一九七九年财政部、国家计委、国家建委颁发的《基本建设拨款暂行条例》执行，按照国家计划、建设程序、财政预算和工程进度办理拨款，加强监督管理，促进提高投资效果。

四、实行“拨改贷”的项目，管理上有哪些改变？

对此，《若干规定》第四点已经明确规定，择要说明几点：

1. 这次补充了关于年度借款合同的内容。据调查，1985年实行“拨改贷”的建设项目，正式签订借款合同的为数不多，原因是现阶段签订合同的依据不足，特别是对投产后的产供销和价格等因素难以预测准确，计算还款期有困难。为了改变这种状况，从实际出发，这次规定，由于特殊原因在建设期间签订借款合同确有困难的建设项目，可先与当地建设银行签订临时借款协议，临时借款协议的贷款额，一般应根据批准的建设项目总概算或计划投资额确定。同时，根据批准的年度基本建设计划，签订年度借款合同，用以确认借贷关系，供应和使用资金，控制年度投资。至于何时签订借款总合同，可以视具体情况确定。建设过程中，建设项目总概算已经批准，经济技术资料较齐全的，就应该签订借款总合同。如果确实资料不全、条件不具备，也可以延长期限，但是在建设项目建成投产时都应该签订总合同，确定还款期，据以偿还和收回贷款。总合同生效以后，临时借款协议和年度借款合同即失效，其借款额包括在总合同中。

2. 改变了“拨改贷”项目的指标管理办法。1985年，建设项目的贷款指标分别由建设银行总、分行统一核定、分配和下达。这有利于建设银行对贷款资金的系统管理。但是执行以来也有一些问题，主要是项目多、业务量大，而建设银行力量有限，难以完全承担，不利于发挥主管部门的积极性。因此从1986年起，对国务院各部门所属建设项目，改为由主管部门会同建设银行总行向建设单位下达贷款指标。至于地方“拨改贷”项目的贷款指标，考虑到各地的情况不同，条件不同，办法不同，因此没有作统一规定，地方可以自行规定，或者由分行统一分配下达贷款指标，或者由主管部门会同分行分配下达，或者由分行与地区支行和经办行分级管理。

本建设计划和“拨改贷”投资计划，向建设银行总行提出贷款计划；在建设银行总行核定的贷款计划范围内，由主管部门会同建设银行向建设单位下达贷款指标。建设单位在贷款指标范围内支用贷款。地方“拨改贷”项目的指标管理，由地方自行规定。

5. 鉴于没有偿还能力的建设项目已经实行拨款办法，今后各部门不再按国家计委、财政部、中国人民建设银行计资〔1985〕653号文第一条第五项的规定，自己下达豁免本息的建设项目。中央预算安排的“拨改贷”投资项目，需要部分豁免或全部豁免贷款本金和利息的，应报经国家计委、财政部和中国人民建设银行审批。

6. 各部门安排的“拨改贷”建设项目，凡没有还款能力，宏观经济效益又不好的，建设银行经办行可以提出审核意见，报经国家计委、财政部和建设银行总行确定后，撤销该项目，收回“拨改贷”投资。

五、一九八五年计划安排的“拨改贷”项目，有一部分在当年已办理了全部豁免或部分豁免贷款本息的手续。这部分豁免的投资仅指一九八五年当年安排的“拨改贷”投资。这些项目，凡是一九八六年继续建设的，按本规定执行，属于拨款范围的，改列国家预算内拨款项目。国家已批准的设计任务书中，凡是已经明确豁免“拨改贷”投资本息的项目仍然有效，该项目建设时可改列国家预算内拨款项目。

六、“拨改贷”建设项目，除本规定已作出新的规定者外，其余事项均按国家计委、财政部、中国人民建设银行计资〔1984〕2580号、计资〔1985〕653号文件执行。

七、本规定自一九八六年一月一日起实行。