

条件的，减按10%的税率征收企业所得税；对先进技术型外商投资企业，在依照税法规定免征减征期满后，仍为先进技术型企业的，可给予延长3年减半征收企业所得税优惠。

(2) 再投资退所得税。再投资退所得税是指外商投资企业的外国投资者，将从企业取得的利润直接再

投资于该企业，增加注册资本，或者作为资本投资开办其他外商投资企业，经营期不少于5年的，经投资者申请，中国税务机关批准，退还其再投资部分已缴纳所得税的40%的税款。

(本文作者系财政部涉外司司长)

基本建设投资领域的发展与变革

丁先觉



改革开放20年来，我国基本建设投资快速增长，基本建设取得了辉煌成就。与建立社会主义市场经济体制的过程相适应，我国的基本建设投资体制及基建财务管理体制也发生了深刻的变革。财政投资结构的改善、基建财务管理的强化，对提高投资效益，加强宏观调控，

促进国民经济持续、快速、健康发展发挥了重要作用。

一、基本建设投资快速增长，基础设施建设成果丰硕

从1979年到1998年，我国共完成基本建设投资65 803.70亿元。1979年，全国基本建设投资为523.48亿元，1998年增长到11 904.27亿元，是1978年的22.74倍。20年，国家预算内基本建设投资累计完成8 024.18亿元，由1979年的396.92亿元，增长到1998年的1 361.58亿元，增长了2.43倍。基本建设投资的快速增长，特别是财政投资的有力支持，使我国基础设施、基础产业建设得到迅猛发展，取得了丰硕成果。

(一) 农林水利建设得到加强。20年来，兴修大中小型水库8.5万座，建成灌区5 608处，治理水土流失面积6 932万公顷，治碱面积551万公顷，堤防保护面积3 269万公顷，农业生产条件和设施得到较大改善。1998年，粮食产量达49 000万吨，国家粮食库存创历史最高水平。

(二) 能源建设跃上新台阶。1998年，能源生产总量达到12.4亿吨标准煤，是1978年(6.2亿吨)

的2倍。其中，原煤12.5亿吨，是1978年(6.18亿吨)的2.03倍；原油1.61亿吨，是1978年(1.04亿吨)的1.55倍；发电量11 670亿千瓦时，是1978年(2 566亿千瓦时)的4.55倍，发电装机容量达到2.6亿千瓦。秦山、大亚湾核电站相继建成投产，结束了我国无核电的历史。

(三) 交通通信建设空前发展。1998年，电话交换机总容量达到1.3亿门，是1978年的(406万门)的32.02倍，长途光缆总长度达17.3万公里，移动通讯已成为世界上覆盖范围最广的移动电话网之一，用户达到2 386万。铁路营业里程达6.7万公里，是1978年(4.86万公里)的1.38倍，跃居亚洲第一；公路里程达127.8万公里，是1978年(89.02万公里)的1.44倍，其中，高速公路建设从无到有，已建成6 301公里；民用航空机场达143个。

(四) 住宅和城市公用设施建设步伐加快。20年来，住宅建设投资达3 300多亿元，占全社会固定资产投资总额的23%，城市人均居住面积从3.6平方米增加到9.3平方米；农村人均居住面积从8.1平方米增加到22.45平方米。到1998年，全国城市自来水普及率达94.9%，城市用气普及率达75.7%，电话普及率为百人拥有电话10.6部，城市每百人拥有电话27.7部，城市道路、给排水、供电、供暖等状况均有明显改善。

经过20年的基本建设投资，长期困扰经济发展的基础设施、基础产业“瓶颈”制约明显缓解，国民经济其他相关产业的需求快速增长，为社会提供了较多的就业机会，为社会各项事业的长远发展奠定了坚实的基础。

二、基本建设投资体制改革取得积极成果，为国民经济和社会发展注入了活力

20年来，伴随着改革开放的历史进程，我国基本建设投资领域进行了一系列的改革，取得积极成

果。

1979年对全民所有制单位基本建设投资进行由财政拨款改为银行贷款的改革试点(简称“拨改贷”),以此为起点,拉开了基本建设投资体制改革的序幕。这一阶段改革的主要内容是:改革投资决策体制,改变单靠行政部门确定项目的决策方式,建立投资咨询机构和项目评估审议制度,把可行性研究列入基本建设程序;改进投资计划管理,实行分级安排基本建设投资计划,由中央统一分配体制改为按建设项目的隶属关系和财政体制,由中央和地方分级安排、分级管理;改进建设资金管理,对实行独立核算,有还款能力的项目和企业,国家预算内基本建设投资由财政无偿拨款改为银行贷款。

1984年,国家把改革基本建设管理体制,提高投资效益,作为经济体制改革的一个重要方面提到日程上来,同年党的十二届三中全会作出了《中共中央关于经济体制改革的决定》,使基本建设投资体制开始实质性变革。这一阶段改革的主要内容是:政府对建设项目简政放权,缩小指令性计划范围,对不同性质和不同资金来源的基本建设投资分别实行指令性计划和指导性计划;简化项目审批手续,下放审批权限;在基本建设领域实施市场化改革,全面推行建设项目投资包干责任制,大力推行工程招标投标制,建立工程承包合同等。

1988年国务院颁发了《关于投资管理体制近期改革方案》,对投资管理体制和方法进行全方位改革。1989年又颁发了《关于当前产业政策要点》,明确了国民经济各个领域支持和限制的重点。这一阶段改革的主要内容是:对重大的长期的建设投资实行分层次管理,加重地方的重点建设责任,实行谁投资谁受益的原则,调动地方兴办重点建设项目的积极性;扩大企业的投资决策权,使企业成为一般建设性的投资主体,自主筹措资金,自主选定投资方式,自主支配投资收益;建立基本建设基金制,保证国家重点建设有稳定的资金来源;成立投资公司,用经济办法对投资进行管理;制定产业政策,调整投资结构。

从1992年开始,投资问题及其体制改革再一次引起全社会关注。党的十四大后,根据建立社会主义市场经济体制的要求,政府比较完整地提出了深化投资体制改革的方案及其实施步骤。改革内容主要包括:健全以产业政策为基础的宏观调控体系,对符合国家产业政策并达到规模经营的投资项目,国家在贷款、贴息、债券及投资方向调节税等方面给予支持;改进投资计划管理体制,转变投资计划功能,由单纯指导性计划改变为指令性与指导性相结合的计划形式;明确投资主体分工,改革投融资方式,将投资项目划分为竞争性项目、基础性项目和公益性项目,竞争性项目由企业通过市场筹资、建设和经营,基础性

项目主要由政府集中必要财力进行投资,吸收国内企业及外商参与投资,公益性项目政府用财政资金安排建设,同时鼓励企业和个人投资社会公益事业;组建国家开发银行,实现商业性投资贷款和政策性投资贷款相分离;实行项目法人责任制和固定资产投资项目资本金制度,开始建立和规范投资主体的风险约束机制。

经过几个阶段的改革,基本建设投资领域出现了可喜的局面:投资主体多元化、投资来源多样化、投资决策分权化、投资服务市场化的格局正在逐步形成。1998年全国基本建设投资中,各种经济成份投资所占比例为:国有经济占55%,集体经济占13%,个体经济占13%,其他经济类型占19%。在全国基本建设投资中,国家预算内资金占9%,国内贷款占25%,利用外资占12%,企、事业单位自筹资金占43%,其他资金占11%。政府对投资的管理主要通过各项经济政策引导市场,间接影响社会投资行为。投资风险约束机制进一步加强,投资效益逐步提高。政府工程采购制度正在逐步建立。与市场经济相适应的多种投融资方式(如BOT方式等)得到采用和推广。为投资主体服务的工程咨询、设计、施工、监理、设备采购等市场服务体系进一步发育,社会化、市场化程度不断提高。

三、财政政策与财政投资密切配合,对加强宏观调控、促进国民经济结构调整发挥了重要作用

随着财政体制改革和投资体制改革的不断深入,我国财政基本建设投资体制及投资的方向、结构等也发生了较大的变化。财政投资改变了过去一统天下、大包大揽的局面,国家预算内基本建设投资占全国基本建设投资的比重由1978年的78%,下降到1998年的9%。财政基本建设投资开始由总量控制转向调整结构、资金引导和政策管理相结合的新模式。财政投资逐步退出了经营性和竞争性领域,加大对基础性项目和公益性项目的投资,重点支持了农林水、能源、交通、通信、原材料、高科技等国民经济重点行业。1998年财政基本建设投资中,农林水利投资占16%,交通通信占21.8%,能源占23.9%,原材料占4.7%。财政投资对引导社会投资、调整投资结构发挥了重要作用。1998年,全国基本建设投资中,农林水利业增长53.7%,运输邮电通信业增长52.3%,房地产公共服务业增长49.7%,电子业增长25.6%,文教广播卫生业增长17.3%,科研综合技术服务业增长14.7%。基本建设投资的区域结构有明显改善,中西部地区的投资实现了较快增长,中部地区增长13.4%,西部地区增长31.8%

同时,财政投资政策在宏观经济调控和促进国民

经济发展中发挥了越来越重要的作用。一是1986年起实行基本建设政策性贷款项目财政贴息政策，到1994年国家财政共安排贴息资金70.8亿元，支持了能源、交通、通信、原材料等10多个行业的300多个项目。而后又将基本建设财政贴息列入国家年度预算，1995~1998年四年中，财政实际贴息103.99亿元，对引导和支持社会资金投向基础设施、基础产业发挥了重要作用。

二是为了支持国有企业改革，减轻企业债务，开展了“拨改贷”转资本金工作，到1998年底，共为36个行业的2200家企业办理“拨改贷”转资本金335亿元，对建立现代企业制度，促进企业改革起到了积极作用。三是1998年为了抵御亚洲金融危机的影响，扩大内需，拉动经济增长，党中央、国务院决定采取更加积极的财政政策，增发1000亿元国债，加大基础设施建设投入。这一政策，不仅为保持我国经济和政治稳定，实现当年经济增长目标发挥了重要作用，而且将对国民经济和社会各项事业的长期发展，产生深远的影响。由于实施积极的财政政策，1998年，我国经济增速逐步回升，国内生产总值比1997年增长7.8%，社会政治稳定，年初确定的各项改革和发展目标基本实现。

四、基本建设财政财务管理走上规范化、制度化轨道，促进了基本建设投资效益的不断提高

(一) 收回委托中国建设银行代行的财政职能，建立了财政基本建设管理机构。长期以来，在特定的历史条件下，财政部一直将管理基本建设投资的财政职能委托中国建设银行代行。1994年，根据深化财税体制、金融体制和投资体制改革的要求及政府职能转变的需要，财政部收回了委托中国建设银行代行的管理基本建设的财政职能，设立了专门机构，具体负责国家财政基本建设投资的预算管理、政策制定、法规建设、资金管理等。地方各级财政部门在机构改革的过程中，也相应设立了机构，收回了管理基本建设的财政职能。到1998年底，全国36个省、自治区、直辖市和计划单列市的财政厅(局)中除青岛市外，都建立了专门机构，330多个地市财政局，1100多个县财政局也设立了专门机构，全国财政系统从事基本建设管理的专职人员近5000人，初步形成了一支政治、业务素质较高的专业队伍。

(二) 加强基本建设财务制度建设，初步形成了

新的基建财务制度体系。财政部门收回基本建设投资管理职能后，积极进行基本建设财务管理的制度法规建设。一是对现行的基本建设财务规章制度进行了必要的整理、修订和注释，使之适应强化基本建设财务管理的现实需要。在此基础上，财政部汇编了《基本建设规章制度选编》和《施工房地产开发企业法规制度选编》。二是改革现行规章制度，制定颁布新的规章制度。几年来，财政部先后制定颁布了《关于加强基本建设财务管理若干意见的通知》、《基本建设财务管理若干规定》、《预算内基本建设资金拨付操作规程》、《关于中央基本建设经营性基金管理问题的通知》、《关于办理基本建设贷款财政贴息的通知》等一系列基础性规章制度。地方各级财政部门也根据财政部的有关规章制度并结合本地实际，制定了本级财政基本建设投资及财务管理的有关制度和办法。基本建设财务制度基本形成了一比较完整的体系，有力地促进了基本建设财务的规范化、制度化管理。

(三) 强化基本建设支出预算管理和项目资金管理，促进了财政基本建设管理的职能完善和职能到位。一是加强了与计划部门及各行业主管部门的沟通和联系，根据中央确定的基本方针和各部门的实际情况，及时、准确地编制年度基本建设支出预算，不断提高预算编制的科学性和合理性。二是坚决维护预算的严肃性、完整性，各项建设资金的使用，首先要成立预算，并将基本建设支出预算作为拨付资金的依据。对不符合国民经济发展规划和国家有关政策法规的投资，不予成立预算，不拨付资金。三是在资金拨付中，坚持按基本建设程序、按年度预算、按工程进度拨付资金，既保证工程用款，又监督资金使用。四是加强了基本建设项目资金管理。各级财政部门普遍实施了对建设项目资金的全过程管理，积极参与项目可行性和招投标工作，加大了工程概预算和竣工决算审查力度，并将审查结果作为项目资金拨付和结算的依据。随着职能的逐步到位，财政部门收回基本建设管理职能后的几年中，国家财政基本建设支出预算执行情况和资金到位情况，一年好过一年。工程概预算审查工作取得较大成绩，1997年，全国各级财政部门共审查项目28517个，审查资金666.9亿元，核减资金68亿元；1998年，共审查项目23320个，审查资金795.42亿元，核减资金88亿元，核减资金在10%以上。

(本文作者系财政部基本建设司司长)