



基本建設投資包干

——基本建設管理制度的重大改革

基本建設投資包干

——基本建設管理制度的重大改革

中华人民共和国財政部基本建設財務司編

*

財政出版社出版

(北京鼓樓趙府街40號)

北京市書刊出版業營業許可証出字第097號

財政出版社印刷廠印刷 新華書店總經售

*

787×1092 耗 $1\frac{1}{32}$ • $2\frac{3}{8}$ 印張•52千字

1958年9月第1版

1958年9月北京第1次印刷

印數：1——4,000 定價：(5) 0.17元

統一書號：4066•97

基本建設投資包干

——基本建設管理制度的重大改革

中华人民共和国財政部基本建設財務司編

財政出版社

1958年·北京

目 录

国务院关于改进基本建設财务管理制度的几項 規定（要点）	（3）
李先念副总理在冶金部和財政部联合召开的基本建設 投資包干現場促进會上的講話	（5）
基本建設投資要实行包干制	人民日报社論（14）
投資包干是建設社会主义多快好省的一項 革命措施	石景山鋼鐵厂副厂长高 傑（17）
四級分层包干制介紹	石景山鋼鐵厂基本建設财务科（29）
投資包干——财务管理的改革	石景山鋼鐵厂基本建設财务科（34）
全力支持投資包干为高速度发展 生产服务	中国人民建設銀行北京分行（40）
統一領導、全面包干是基本建設中貫徹总路綫的 好方法	鞍山鋼鐵公司基本建設处副处长徐 傑（49）
建設銀行要为实现包干促进建設事业高速度 发展而努力	中国人民建設銀行鞍山专业分行（59）
投資包干促进了武鋼建設的大跃进 ——武汉鋼鐵公司副總經理韓宁夫在投資包干現場 促进會上的发言摘录	（70）

国务院关于改进基本建設財務管理制度 的几項規定（要点）

（1958年7月5日国务院第78次會議通过）

为了充分發揮各經濟部門各建設单位的主动性和积极性，鼓励他們在既定的投資数額的範圍內，改善管理，精打細算，用同样的錢，办更多的事，为了在各級党委的統一領導下，依靠群众监督資金的合理使用，促进建設事业的高速度发展，有必要从根本上改进基本建設的財務管理制度，以适应鼓足干劲，力爭上游，多快好省地建設社会主义的总路綫的要求。現在对改进基本建設財務管理制度作如下規定：

一、年度国民經濟計劃和国家預算核定的基本建設投資（包括儲备資金），在保證不降低生产能力、不推迟交工日期、不突破投資總額和不增加非生产建設比重的条件下，交由各有关建設部門和单位，統一掌握，自行安排，包干使用。

二、建設部門和建設单位在既定的投資總額的範圍以內，有权因地、因事制宜，修改設計定額，調整建設項目，并且在各个項目之間調劑使用資金。原定的建設工程竣工以后，資金如有結余，可以仍然留給建設部門和建設单位另行使用（主要使用在生产建設上）。

三、各部門各单位的基本建設，到年度終了，工程未完，投資有余的时候，这些資金結轉到下一年繼續使用，不再

采取年終收回的办法。

四、为了适应基本建設财务管理权限下放和資金包干使用的情况，今后財政部門在撥款方面的主要工作，有如下几条：（1）在既定的投資範圍內，根据建設单位的分季分月用款計劃，分期办理撥款；（2）在基本建設工程完畢以后，或者在年度終了以后，审查建設部門和单位所作的竣工決算和年度決算；（3）协助各建設部門和单位进行財政的监督和檢查。此外，建設单位要求帮助审查設計預算的，可以繼續参与审查；有些地方有必要办理短期放款的，可以繼續办理。

五、基本建設財務撥款工作，改归各級人民委員會財政部門直接管理，取消系統垂直領導。各地管理基本建設財務工作的机构設置，由各省、自治区、直轄市人民委員會根据当地情况自行决定。

六、本規定自公布之日起施行。过去有关基本建設撥款的一切規章制度，凡是同上述規定不符合的一律作必要的改变。

李先念副总理在冶金部和財政部 联合召开的基本建設投資包干現場 促进会上的講話

——1958年7月1日——

这次基本建設投資包干現場促进会开得很好。这次會議是理論与实际相結合、交流經驗、改进工作、加强团結的會議，这是一种走群众路綫的工作方法。

我先講一点当前的情况。

我們国内的形势好得很。从去年下半年以来，进一步强調了政治挂帅、依靠党的領導、依靠群众，建設高潮一个接一个。党的八届二次會議正式提出的建設社会主义的总路綫，进一步深入人心，高潮更高了。根据今年1至6月份的統計，工业产值比去年同期增长34%，农业方面，仅夏收粮食就比去年增加413亿斤，即增长69%。財政收入比去年同期增长25%，其中中央工业收入比去年同期增长73%，地方工业收入比去年同期增长两倍多。基本建設工作量增长88%。初步預計，全年工业总产值将比去年增长50%左右，財政收入将比去年增长36%以上，基本建設工作量将增长90%。这是个初步的預計，經過努力是很有可能实现的。如果这种預計实现了的話，今年生产建設的速度将要超过第一个五年计划的任何一年，比大跃进的1956年还要快得多。所以說，我們的形势好得很。帝国主义者嘲笑我們，說我們在做“春

梦”，可是，不管如何，在鋼鐵和其他重要工业产品产量方面赶上英国肯定要不了十五年。有些产品很快就可以赶上英国。赶上美国的时间，也肯定不需要从前所想的那样长的时间了。我們这样的发展速度在資本主义世界是绝对找不到的。

至于在資本主义国家，特别是美国和英国，它們是“經濟危机”挂帅，生产在萎縮，工厂在倒閉，失业工人在不断增加。帝国主义的日子很不好过。帝国主义没有什么了不起。相反的，以苏联为首的社会主义陣营，各方面有很大的发展。所以国际形势对我們很有利。我們的日子很好过。

現在講一講建設社会主义的两种方法。

大家知道，建設社会主义有两种方法，一种是多快好省，一种是少慢差費。毛主席說：除了別的特点之外，中国六亿人口的显著特点是一穷二白。这些看起来是坏事，其实是好事。穷則思变，要干、要革命。一張白紙，沒有負担，好写最新最美的文字，好画最新最美的画图。毛主席充分估計了人民的积极性，从发展生产出发，提出鼓足干劲、力爭上游、多快好省地建設社会主义，这是完全正确的。另一种方法，是对人民的积极性估計不足，沒有抓住人穷思变的特点，特别是看不見农民的积极性，夸大了农民落后的一面，沒有清楚地看到在共产党领导下經過革命战争鍛炼，并且已經組織起来的广大农民，具有高度的共产主义风格和冲天的干劲；在生产和分配的关系上，有些同志只从分配出发，或者着重从分配出发，只看見某些商品供应不足，財政收入增长不快，因而他們就只能得出这样的結論：社会主义建設只能少慢差費。他們存在着右傾保守思想，不懂得六亿多人民固然是消費者，但首先是偉大的生产力。現在，这种观点已

經受到了批判和糾正。

去年整風和反右派以來，從黨內到黨外，無產階級思想對資產階級思想的鬥爭進一步取得了偉大的勝利，人人为我、我为人人的共產主義精神大大發揚，當前大是大非問題得到正確解決，認識一致了，思想獲得了大解放。思想一致，就可以多生產糧食，多辦工廠，多辦學校，多辦一切事業。同志們可以回憶一下，我們1956年搞社會主義也出現了建設高潮，可是，有些人給高潮吓住了，說社會主義建設的速度太快了，要反“冒進”。同時，在許多人腦子里資本主義思想的障地還比較大，出現了比待遇、比闊氣、比級別的风氣，比來比去，搞得腦子發昏了。現在大家也比，不過比的内容不同了，現在是比干劲、比先進、比工作，這種比，大家心情愉快。這兩種比，有本質的區別，一種是資產階級的東西，一種是無產階級的東西，無產階級思想占領了障地以後，一切事情就好辦了。現在大家仍然過得很好，干劲十足，生產建設出現了高潮。我們從這些事實可以看出，只要無產階級思想在大家腦子里就了位和發揚起來，國家就大有希望，毫無疑問，我們這個一窮二白的國家在不久的將來一定要成為最先進的國家之一。

大家看得很清楚，我們的社會主義建設高潮一個接一個，而且一個比一個更高。現在中央在訂第二個五年計劃指標，因為情況變化得太快，幾乎每天往上加，簡直忙不過來。當然，在研究了指標的根據和措施以後，還應當綜合平衡一番。總而言之，我們的局面是轟轟烈烈的大躍進的局面。六億人民，無論男女老少，建設社會主義的熱情都象火一樣。不僅先進的工人階級表現了高度的共產主義風格，特別是廣大的有組織的農民表現出我为人人、人人为我的共產主義精

神。他們發揚了革命戰爭時期支援前綫工作的優良傳統，不計較本人本戶本村本縣的利益，到外地參加修建水庫、綠化荒山等項建設工作，創造了驚人的奇蹟。甚至可以說，有些農村在某些方面所表現出來的共產主義風格，有時還超過了城市。這些事實對觀潮派和保守主義者是非常不利的，客觀事實是不會遷就他們的。

自然，在生產建設大躍進中，也有個別暫時比較緊張的情況。例如若干原材料不足就是一個問題。但是，我們有九百六十萬平方公里土地，地下寶藏很多，許多過去認為沒有的現在有了，例如鎳和鉻。還有許多處女地沒有開發。我們的遠景好得很，對於暫時的原材料的困難，只要來一個工業“抗旱”運動分清先後緩急，安排好，千方百計地尋找原材料，就可以大大有助於這個困難的克服。現在要有三個元帥，兩個先鋒，各路大將隨行。三個元帥就是農業、鋼鐵、機械，兩個先鋒就是交通和電力，其他工業也要發展，還有一個緊張情況就是勞力不足。有一個時期到處喊勞動力過剩。由於各項事業大躍進，現在看來，勞動力不是過剩，而是不足。但是，這個問題也可以解決。六億多人民，勞動力還是有很大潛力的。只要組織得好，並且多方面地改良勞動工具，一定可以解決勞動力不足的問題。例如，尽可能地、逐步地把婦女從家庭事務中解放出來，就是一股巨大的力量。總之，前進中的困難一定會有，也一定可以解決。

在上述情況下，我們的工作怎樣做法，我們的根本方針又是什么呢？

無論財經工作，無論工業生產，或是農業生產，或是文化教育，總之一切工作都要誠心誠意地依靠黨的領導，堅決走群眾路線，想盡一切可能的辦法，加速社會主義建設，盡

快地把我国建成为一个具有现代工业、现代农业和现代科学文化的伟大的社会主义国家。中国人多、地大、物资丰富，加上社会主义制度，又有苏联和其他社会主义国家的帮助，我们建设的速度一定是很快的。

我们做具体工作的同志，要认真学习党的方针，凡是有利于发展生产，有利于社会主义建设，有利于人民的事，我们就要干，否则，我们就不干。例如财政工作中的规章制度，应该服务于生产，服务于人民，凡是束缚生产力的规章制度都应该大胆改革。我决不是全部否定规章制度。国家要有规矩，没有规矩不能成方圆，但是，不要单纯靠制度来管人，要发挥干部和群众的自觉性和积极性。我们有党的坚强领导，有勤劳勇敢的群众，这样的党和群众是完全可以依靠的，不能依靠繁琐的规章制度。

财政工作中的政治挂帅问题，就是依靠党的领导和走群众路线的问题。过去，我们的同志是不是依靠了党呢？是的，他们是根据党的政策办事的，但是，有时办得不够好，特别是他们往往不大相信群众。在这里顺便讲到，有些人，当然只是少数人，身为共产党员，但是身上党的气味不浓厚，这种人叫作党性不强或党的观念薄弱。是不是说同志们的工作做坏了呢？不是的，过去几年虽然犯了一些错误，成绩还是主要的，缺点和错误是次要的。就以建设银行来讲，成绩也是主要的。过去几年地方党委忙于各种改革工作，我们对基本建设工作缺乏经验，建立那样一些规章制度是起了很大作用的。如果前几年我们就实行基本建设投资包干，包得不一定好。但是，现在也不要舍不得推翻过去不合理的规章制度，因为那些制度的确有不少缺点。例如，基本建设方面有个“二号表”，大家意见很多，既然大多数人意见多，证明

那里的缺点就不少，为什么舍不得改呢？

苏联和其他社会主义国家的先进經驗，我們过去学，現在学，将来还要学，否則，我們的建設速度就要慢些。但是，我們怎样学呢？有一种經驗是共同的、具有普遍意义的經驗，就是根据馬列主义原則来进行革命和建設社会主义的經驗，这类經驗非学不可，不学就是修正主义，南斯拉夫不肯学习这些經驗，就变成了馬列主义的叛徒。另一种是适用于苏联当时当地的經驗，對我們不一定适用，或者完全不适用，我們就要有分析地学。第三是錯誤的經驗，人家已經否定了，我們应当吸取教訓，改进工作。我們要反对教条主义者的学习方法，我想大家都是不同意这种学法的。

成績是主要的，缺点是次要的，但我們还要从缺点中找出經驗教訓，找出有利于生产的門路。基本建設的財務管理已經找着門路了。这就是“投資包干”，这个制度很简单，沒有几百条，几千条，国家只規定四个条件：第一条是保証不降低生产能力；第二条是不推迟交工日期；第三条是不突破投資总额；第四条是不增加非生产建設比重。在上述条件下，把基本建設投資交由有关建設部門和单位，統一掌握，自行安排，包干使用。

这个制度刚开始形成，在冶金工业部的一百多个单位中，現在还只有十八个单位推行，但是已經立竿見影，取得很大成績，他們的口号是要在第一个五年計劃投資定額的基础上做到：“投資一頂二，产量翻一番，速度快一倍”，这是一面紅旗。这面紅旗很鮮明，插得高，只要努力，是可以办到的，至少大部分企业都能办到。这个制度不是那种政治色彩不濃的單純业务观点的制度。單純业务观点的制度处处使人为难。这个投資包干制度是基本建設管理工作中的基本

建設，是我們的方向，應該把它看成更多更快地進行基本建設的方向。

大家要問，這個制度是不是符合多快好省的方針，是否符合經濟核算呢？多快好省和經濟核算是沒有矛盾的，經濟核算是為了建設社會主義，為了多快好省，離開這些內容，不能算是經濟核算，而是“經濟瞎算”，因為投資包干是有黨的領導，有廣泛群眾基礎的經濟核算，既有政治，又有經濟；既有控制——投資總額、產量、質量、時間的控制，又有靈活的核算，這就符合黨的總路線的精神和群眾路線的工作方法。通過實行這種新制度，進一步改善了基本建設的生產關係，改善了上下級之間、企業與企業之間、人與人之間的關係。使它更適應生產力發展的需要。同志們都知道，過去基本建設中各個方面的關係相當緊張，一事多主，四權分立，互相扯皮的現象相當嚴重，不是干劲沖天，有的是“怨氣沖天”。實行投資包干，同志們的潛力就可以大大發揮，干劲沖天。為什麼實行這個制度以後，同志們就會干劲沖天呢？干劲本來是有的，潛力也是客觀存在的，只是由於過去這方面的生產關係沒有很好改變，不能發揮出來。

在基本建設方面生產關係這種改進的實質是什麼呢？就是在統一領導和國民經濟計劃的基礎上，權力下放，責任下放，權力和責任是統一的。過去，上面的權多了些，下級遇事請示，不能因地制宜，因事制宜。權力下放以後，下級的責任也加大了，企業的積極性也能發揮。當然，必須有共產黨的領導，必須具有共產主義覺悟的群眾，這種辦法才行得通，如果在舊中國這是絕對辦不到的。因為共產黨和群眾的利益是一致的。大家都知道我們除了全體人民的利益再沒有別的利益。

我聽說建設銀行有的同志有“散伙”思想，說是“投資包干以後，黨委進一步加強了對基本建設工作的領導，群眾的積極性也提高了，我們還干什么？”我說，不要散吧，大家還是留下來吃“大鍋飯”，只要渾身是勁，還有很多事情要做。開現場會議，交流經驗，依靠群眾監督用錢，都需要在黨中央和各級黨委領導下有人做；我們要辦撥款，要結算，不管一個月結算，幾個月結算，到年底總要報帳，都要人做，這樣大的基本建設不能沒有帳。到了年度終了應當結帳，但是不要一刀砍，這叫作“結而不砍”。過去“年終一刀砍”，使工作不好辦，把人家砍得不舒服，人家批評我們屁股後面帶刀，不是削就是砍，今後還是要有刀，但不要亂砍，要看條件，要實事求是。實行這個制度，互相牽制的現象減少了，也就防止了亂砍。財政工作者應該具有這種思想：“寧肯麻煩自己，不要麻煩別人。”“首先麻煩自己，再麻煩別人”。這也是財政工作的一條原則。當然，財政部門對於那些應當堅持的原則和制度，仍然必須堅持，不能前怕龍後怕虎。否則，對於國家建設事業也是不利的。

這個制度的改革是適應當前的形勢的，把黨的領導和群眾積極性進一步緊密結合起來，我們的工作就會出現奇跡。帝國主義笑我們，說我們瞎胡鬧；有些右派分子可能也在背地裏議論。但是，他們卻不斷地在自己打自己的耳光。我們在這裡開會，也是用事實來打他們的耳光。我建議在現場會議後推廣這個制度。是不是說它已經十全十美了？自然不敢說。但是，我現在還找不出有什麼根本性的缺點。會不會有一些困難呢？也一定會有，這是一切事物在發生、發展過程中的必然現象。我們完全可以依靠黨的領導，依靠群眾，克服一切困難。我們首先應該有信心。

我們在这个現場會議上推廣投資包干，同時要反對包而不干，反對本位主義，小公不能擠大公，局部不能擠全體，當然，大公不能啃死小公，全體不能啃死局部，否則，你擠我，我擠你，大家如何在社會主義道路上躍進呢？恐怕有的會進不去社會主義的大門。我們的制度是一包到底，從中央包到部門和地方，部門和地方包到建設單位，建設單位再包到工地、小隊。大家在思想上是不是完全搞通了呢？我看不一定。改掉一種舊習慣對有些人來說是痛苦的，要有革命精神，不要害怕樹立新的東西推翻舊的東西。不過，我們不能等待，大部分人通了就好，小部分人半推半就也行，形勢逼人逼得太緊了，我希望還沒有搞通的同志趕快搞通。

總之，投資包干這個制度是肯定可行的，原有的其他制度，凡是有利於生產建設的，也還可以繼續採用。但應該肯定投資包干制是一面紅旗，要插得高，先訂幾條規定，再從實踐中取得經驗，使它逐步完善起來，因而還需要全體同志的努力。

基本建設投資要實行包干制

在全國生產大躍進的形勢下，冶金部在一部分建設單位中試行了投資包干制度。三個月的實踐，成績很好。開始實現了“投資一頂二，產量翻一番，速度快一倍”的戰鬥口號。由此可見，實行投資包干是革新基本建設管理制度的一項重大革命措施，也是進一步改進基本建設生產關係，促進生產力飛躍發展的一面紅旗。最近，國務院總結了冶金部和其他方面實行投資包干的經驗，發布了“關於改進基本建設財務管理制度的幾項規定”，冶金部和財政部又在石景山鋼鐵廠召開了現場會議，要把這個經驗推行到全國去。這樣，就把投資包干這一面紅旗更高地舉起來了。

投資包干制度就是保證在不降低生產能力、不推遲交工日期、不突破投資總額和不增加非生產建設比重的條件下，把基本建設投資交由建設部門和單位，統一掌握，自行安排，包干使用。也就是把一定數量的投資交給一個建設單位，要求他們在一定時間內，建成一定生產規模的廠礦，由建設單位“包打天下”。包得好的，投資少花了，國家不收回，由建設單位把節約下來的投資使用到擴大生產規模上去，誰的節約辦法多，誰的建設規模就可以搞得越大，誰就在社會主義建設事業中作了更多貢獻，這辦法很受群眾歡迎。冶金部把二點四億元的建設投資包干給石景山鋼鐵廠使用，這個廠在設計部門的協助下，依靠群眾的沖天干劲，建設規模由計劃原產鋼六十萬噸擴大到一百三十萬噸，建設時

間由十年提前到三年就能建成。証明投資包干确是一个增产節約的好办法。

由此可見，实行投資包干不仅仅能达到少花錢的目的，它的优越性是多方面的。从冶金系統已經实行投資包干的經驗中看，他們实行的是“四包”制度，要包“多干”、包“快干”、包“質量好”、包“花錢少”。这就是說通过投資包干，把鼓足干劲、力爭上游、多快好省地建設社会主义的总路綫，在基本建設管理制度上具体化了。所以，投資包干制度，是基本建設单位包干貫徹总路綫的制度。

为什么投資包干能产生这样巨大的效果？最根本的問題是通过实行这种新制度，进一步改进了基本建設的生产关系，使它更适应于生产力发展的需要。这种生产关系改变的主要内容是什么？首先是在統一领导和計劃經濟的原則下，权力下放、責任下放。权力和責任本来应当統一，过去权力集中在上面多些，因而常常不能因地制宜，因事制宜。权力下放以后，建設单位的責任加重了，积极性也能發揮了。投資包干，是既有党的領導，又有广泛群众基础的經濟核算。既有控制——投資总额、产量、質量、時間的控制，又有灵活的核算，这就完全符合总路綫的精神和群众路綫的工作方法。其次，統一了建設工作中建設、施工、設計、撥款等四个方面的領導，从此，“一事多主”、“四权并立”的現象不再存在了，人为糾紛的市場大大减少或者完全沒有了。加上其它的一些不合理的規章制度的廢除，就为进一步发展生产力扫除了障碍。再次，为在基本建設管理工作中彻底走群众路綫創造了条件，建設单位包干后，实行层层包干，从厂一直包到作业小組中的工人，做到“个个有任务，个个有措施”。无疑的，这些做法都使建設单位内部和上下左右的生产关系