

基本館藏

53780

蘇聯基本建設的撥款與監督

蘇聯專家

伊·尼·維諾格拉多夫同志文件彙編

第一輯



53780

41219

中國人民建設銀行總行譯

(內部發行 注意保存)

蘇聯基本建設的撥款與監督

(第一輯)

蘇聯專家伊·尼·維諾格拉多夫同志文件彙編

財政經濟出版社

內 容 提 要

本書是蘇聯專家伊·尼·維諾格拉多夫同志所寫的有關蘇聯基本建設撥款監督工作文件的第一輯，包括九篇文章。對於蘇聯基本建設撥款監督工作的發展情況和現行的制度，蘇聯工業銀行的組織機構，工程價款的結算業務，檢查工作的組織和進行的方法以及對包工機構的短期放款業務等，都作了系統的說明。本書可供中國人民建設銀行及各級財政機關和基本建設部門工作人員的學習參考之用。

分類：財政

編號：0420

蘇聯基本建設的撥款與監督（第一輯）

定價（6）五角八分

譯 者：中國人民建設銀行總行
出版者：財政經濟出版社
北京西總布胡同七號
印刷者：上海印刷學校
上海寧國路五一五號
總經售：新華書店

55.5，京型，80頁，114千字；787×1092，1/25開，6—2/5印張
1955年5月第一版上海第一次印刷 印數〔總〕1—10,000

（上海市書刊出版業營業許可證出零零八號）

目 錄

前言.....	(五)
蘇聯基本建設撥款監督發展概況	(七)
蘇聯基本建設投資的撥款與監督	(二七)
第一講 蘇聯基本建設財務監督的主要任務和方法以及各長期投資銀行的成立	(二七)
第二講 基本建設的計劃和資金來源	(三九)
第三講 蘇聯基本建設撥款辦法	(五〇)
第四講 蘇聯專業銀行監督工作的組織	(六七)
蘇聯工業銀行的組織機構	(七九)
蘇聯各專業銀行對以包工方式進行基本建設的撥款和監督辦法	(九二)
關於蘇聯基本建設工程按分部工程計算已完工程的說明	(九八)
蘇聯工業銀行檢查工作的經驗以及對交通銀行組織檢查工作的意見	(一〇九)
關於蘇聯工業銀行進行工程檢查的組織及其工作方法的幾個問題	(一二四)
蘇聯長期投資銀行對已完工程的現場覆丈工作	(一三七)
蘇聯辦理建築安裝包工機構短期貸款的工作情況	(一四五)

前言

國家對基本建設的投資，集中由專業銀行根據國家批准的計劃和預算來辦理撥款，並監督其按照規定的用途節約使用，是蘇聯的先進經驗。實行基本建設投資的銀行撥款制度，不但可以進一步保證基本建設資金的及時供應，並且通過對資金使用的監督，可以促使各個基本建設部門在按照國家規定的計劃完成建設任務的同時，貫徹經濟核算，降低工程成本，為國家積累建設資金。

我國經濟建設開始以後，為了對基本建設實行有效的財政監督，建立一個完整而系統的基本建設撥款監督制度，已經成為財政部門的一項十分重要的任務。蘇聯為了幫助我國迅速建成繁榮富強的社會主義社會，於一九五一年派遣專家伊·尼·維諾格拉多夫同志前來我國，指導我們這一方面的的工作。維諾格拉多夫同志在蘇聯工業銀行曾擔任過長時期的領導工作，對於基本建設投資的撥款監督業務，具有豐富的理論修養和實際經驗。幾年來，他為我們系統地介紹了蘇聯辦理基本建設撥款監督工作的經驗，並且結合我國的具體情況，提出了不少寶貴的建議，對於我國基本建設撥款監督制度的建立和工作的開展，起了很大的作用。

隨着我國經濟建設事業的發展，國家對基本建設的投資與年俱增。加強對於這一鉅額資金的財政監督，就直接關係到國家社會主義工業化的實現。因此，前政務院又於一九五四年九月九日第二四次政務會議作出決定，正式成立中國人民建設銀行，專責辦理基本建設撥款監督工作。這標誌

着我國基本建設撥款監督工作已進入一個新的階段。

幾年以來，在黨和政府的正確領導下，隨着基本建設工作在各方面的進步，基本建設的撥款制度和撥款監督工作正在逐步發展和鞏固。但是，今後工作日趨繁重，要求也必然不斷提高，爲了適應客觀形勢的需要，毫無疑問，我們還必須進一步全面而系統地學習蘇聯先進經驗，來改進和提高我們的工作。爲此目的，現將維諾格拉多夫同志關於這一方面的文件重行譯校，彙編刊印。我們認爲，這不僅對於中國人民建設銀行的工作人員是十分需要的，對於各級財政機關和各個基本建設部門的工作人員，也是很好的學習資料。

這些文件，部分是關於蘇聯基本建設撥款監督工作的報告或是對於我國建立撥款監督制度的意見，還有一部分是蘇聯基本建設撥款監督的一些章則法令，全部約計四十五萬言，需要一個較長的時間才能全部譯校完竣。爲了及時和讀者們見面起見，我們把它分爲三輯出版。第一、二輯是報告和建議，第三輯是章則法令。

由於我們經驗不足，在譯校過程中遇到不少困難。特別是有些專門名詞，目前還沒有統一的譯名，在已經出版的有關書籍中，應用也不一致，但我們已儘可能地選擇較爲妥善的譯名，並把它們在書中統一起來。如仍有錯誤或前後不同之處，還希望讀者們予以指正。

此外，爲了使譯文通順易讀，我們在個別地方還作了一些必要的更改，由於未經維諾格拉多夫同志最後審閱，譯文如與原義有所出入，當由我們負責。

蘇聯基本建設撥款監督發展概況

甲、基本建設財政監督制度的發展

一、一九三〇年以前的基本建設撥款工作情況

蘇聯在國民經濟恢復時期，基本建設規模尚小，用於基本建設方面的預算資金，係由財政機關直接撥交建設單位。各經濟機構用於建設工程上的自有資金，也是由它們自己直接投入的。

隨着基本建設工程工作量的增加及其範圍的擴大，由當時的財政金融部門——財政機關和短期信貸銀行——來經辦基本建設撥款，發生很大的困難。財政機關用不歸還方式撥付資金，既不能動員各種資源以供基本建設之用，又不能對撥出資金的運用情況，充分實行監督。在資金調度方面，更不能掌握其靈活性，而這種靈活性對於要求以不同的方法來處理每個建設單位的工程撥款又是必需的。

短期信貸銀行也遇到了另一方面的困難。首先是用款單位要求短期信貸銀行將貸款期限延長到一年或二年。要滿足這種要求只有依靠長期性的專門資金來源，不能依靠短期性的普通銀行存款，因為短期性的普通銀行存款，是不可能呆滯這樣長的時期的。其次，銀行在短期貸款保證償還方面的一般條件，也不適用於進行基本建設的長期貸款。

基本建設資金是投入固定資產的，在我國經濟制度的條件下，固定資產不能轉賣，因而它既不能用以作為各種貸款的担保，也不能用作償還貸款的來源。同時，基本建設資金的支出過程與日常生產資金的支出過程相比較，又各有其特點。為適應基本建設撥款的需要，就有必要建立專業銀行。

還在工業化最初時期，就在當時辦理短期信貸業務的工業銀行機構內，設立了長期貸款處，以便辦理聯盟和共和國所屬工業的長期貸款業務（一九二六年三月二十七日勞動國防會議決議）。

工業銀行長期貸款處的基本任務，是為工業固定資產的擴大再生產而動員各種專門資金。同時，長期貸款處還負責進行工業各部門之間閒餘資金的再分配。該處利用這些資金，對那些未曾贏利的或贏利不多、但為完成本身基本建設計劃却又需要大量資金的其他部門辦理貸款。

設立工業銀行長期貸款處的另一個任務，是要由原來的基本建設預算撥款轉變為銀行經辦撥款制。當實行預算撥款制時，撥付建設單位的資金，是根據年度預算核准經費書辦理的。而與每個客戶——貨幣領取人——建立了合同關係的銀行系統，則能較好地研究每個建設單位的條件和特點，以監督每個建設單位的工作，並運用財政調節槓桿，積極地促使建設單位完成計劃。

在辦理基本建設撥款時，採用銀行撥款方法可使資金的撥付密切地與建設單位的實際需要相適應，使經辦機關接近和適應建設單位，以便更好地為工程的施工過程服務。

長期貸款處的工作條例中，也規定了必須對基本建設實施財政監督，並責成該處監督建設單位按指定用途使用貸款。

工業銀行長期貸款處的業務是按指定用途發放必須歸還的貸款，不得發放不歸還的貸款。辦理貸款時，應同客戶簽訂專門合同，其中須載明歸還期限、應付利息，並須取得質押憑證和票據，作為貸款的担保品。

當一九二八年銀行的短期貸款與長期貸款工作實行分工時，工業銀行就與電業銀行合併了，並由短期貸款銀行改為「工業與電業長期貸款銀行」。

於是在蘇聯出現了第一個為基本建設服務的專業銀行，即長期貸款銀行。該行的組織機構及其所担负的任務，乃是工業銀行長期貸款處基本條例的繼續發展。長期貸款銀行辦理存款業務（收受長期存款），收存法定資金，即按照當時實行的工業利潤分配辦法，收取用作「企業擴大資金」的百分之五十的利潤提成，並按存款方式收存各企業折舊提成的閒餘部分。此外，還以貸出款項所得利息及陸續收回的貸款作為收入。

長期貸款銀行不僅有權發放長期貸款，而且也有權辦理不歸還的基本建設撥款。根據長期貸款銀行與財政人民委員部簽訂的特別合同，指定用於基本建設的預算資金也通過該行撥付。特別顯著的是長期貸款銀行所特有的監督職能，這種特有任務，幾乎是以以前的工業銀行長期貸款處所未曾有過的。這也就是說：長期貸款銀行只限於對具有按規定程序核准的設計和預算的工程，撥付資金；其次，該行應按照與客戶所簽訂的合同中規定的目的和期限，對長期貸款和不歸還的撥款的支用情況，進行財政監督；最後，如發現不合理支用資金時，該行有一定的制裁權。

但當時長期貸款銀行的撥款制度，在立法程序上尚未正式加以規定。同時，基本建設財政監督

的內容與界限的劃定以及監督的方法、實際執行的方式的規定等問題極為複雜，要正確地解決這個問題，還有待於此後的幾個年頭，在組織上進行一系列改組工作。

二、一九三〇年以後到建成長期投資銀行以前的基本建設撥款情況

長期貸款銀行財政監督任務的實現，是與一九三〇年的信貸改革有密切關聯的。

實行信貸改革時所發生的弊端，在基本建設撥款制度方面表現得特別嚴重。當時對各建設單位是按照計劃核定資金的，但實際撥付資金時，却不是以工程進度和建設單位完成的質量指標為根據。當時的自動結算方式無法防止劣質材料的供應，往往使建設單位積壓大量多餘材料。而且處在自動支付帳單的條件下，長期貸款銀行也無法掌握各建設單位的支出，因而造成違反業經核准的工程預算，並使工程造价任意抬高。

當時的基本建設撥款制度，既未能保證真正的監督各建設單位合理而有效的使用資金，也未能防止所撥付的基本建設的資金挪用於日常生產上。直至一九三一年一月十四日及三月二十日所提出的信貸改革修正案實施以後，才終止了在基本建設撥款方面的上述情況。

三、一九三一年六月九日勞動國防會議的決議

根據信貸改革修正案，一九三一年六月九日勞動國防會議通過了「關於修改工業基本建設撥款制度」的決議，對基本建設撥款制度進行了修改。

這個決議，把信貸改革所規定的貸款一般原則，擴大到基本建設撥款方面。因此，基本建設的資金撥付辦法，在一九三一年六月九日的決議裏第一次取得了立法上的依據。爲了保證按工程進度支用資金起見，這個決議規定長期貸款銀行必須在批准的財務計劃規定範圍內，根據建設單位的建設任務的實際執行情況以及與建築機構和材料設備供應機構所簽訂的合同條款進行撥款。一九三一年六月九日的決議，嚴禁把撥付基本建設的資金用於企業日常生產的需要上，並禁止對無設計的工程項目進行撥款。

長期貸款銀行必須對資金支用進行經常的業務監督。爲此，該行得在國家銀行的分支行以及較大規模的建設單位內，派駐自己的代表人，並在基本建設集中的地區，設立分支行。

這樣，一九三二年六月九日的決議，完全肯定了作爲長期貸款銀行主要任務的監督職能的作用。

一九三〇年五、六月間規定了一個新辦法，它對於加強對基本建設的財政監督工作，又前進了一大步。按照這個辦法，所有用於工業基本建設上的資金，不論其資金來源如何，均須通過長期貸款銀行撥付。在此以前，企業的自有資金（利潤與折舊基金）均不經過銀行，而是直接投入本身的基本建設的。

各建設單位同時使用各種不同來源的資金，不僅加重了銀行對基本建設總投資計劃的完成情況進行監督的困難，而且也加重了監督各個建設單位合理使用資金的困難。

因此，就有必要制定一個統一收付一切基本建設資金的辦法。按照政府的特別決議，長期貸款

銀行不僅收受預算撥款，而且也收受計劃指定用於基本建設撥款的折舊與利潤款項，一切投入工業基本建設的資金均經長期貸款銀行來辦理。這樣，就可使銀行通過本身的監督工作，充分掌握每年的投資總額。實行這種辦法的結果，就可從銀行所有的資料中瞭解每個建設單位的全部投資情況。

一切基本建設資金集聚在長期貸款銀行後，就大大地加強了基本建設按計劃執行的原則，同時對投入基本建設資金的使用上也加強了財政監督的效用。

上述辦法在一九三二年七月二十一日蘇聯人民委員會所頒佈的「關於工業企業解繳用於基本建設的自有積累的結算手續」和一九三八年一月八日所頒佈的「關於折舊提成的運用及改善工業企業中的修理工作」的決議裏，獲得了更進一步的發展。

四、基本建設投資的撥款不歸還制與銀行監督職能的加強

大家知道，蘇聯不是向資本家借債，而是完全依靠國內的內部資源，建成了自己的社會主義經濟。「這種任何一個資本主義國家所不知道的積累來源，是在蘇聯找到了。」

社會主義國家為進行自己的基本建設在國內獲得了資源後，即以不歸還的和不計息的方式，將其投入社會主義經濟的固定基金方面。

國民經濟各部門固定資產投資不歸還制的規定，是和各經濟部門計劃原則的加強分不開的。這一規定，大大地簡化和統一了基本建設投資的撥款制度。

對於國營工業、貿易、運輸及農業企業基本建設方面的預算撥款，實行不歸還制，是一九三〇

年五月二十三日蘇聯中央執行委員會與人民委員會的決議規定的。但住宅建設投資，在一九三四年以前仍保持着歸還制。一九三四年三月九日蘇聯中央執行委員會與人民委員會的決議規定：一切用於國營工業、運輸和郵電企業的各種基本建設撥款，不論其為預算資金或預算外資金，一律實行不歸還制。對內、對外貿易人民委員部系統內的基本建設投資也同樣實行不歸還制。祇有集體農莊的長期生產貸款、合作社的長期貸款和個人住宅建設貸款，仍保持歸還制。

在社會主義經濟中的基本建設投資不歸還和不計息的條件下，一般的銀行業務，例如：利息的計算和收取，貸款歸還期限的監督，貸款担保的確定和檢查等等都不存在了。銀行所保留的，僅是對所撥付的基本建設資金是否合理使用實施財政監督這一職能了。

最後，長期貸款銀行「自有資金」的取消，就更大地促進了該行監督職能的加強。修改用於基本建設的工業利潤使用辦法，並取消企業的擴大資金以及長期貸款銀行本身的股份形式，這樣一來就完全取消了形成該行自有資金的一切來源。

同時，還取消了銀行所担任的貸款和調劑各經濟部門間的資金的一般職能。從那時起，長期貸款銀行就成為經辦基本建設撥款唯一的中央機關和對基本建設實施財政監督的國家機構了。

從那時起，監督基本建設資金合理使用，也就是說，在當時所有的物質資源和勞動資源的條件下，在技術上許可的最短期間內，創造社會主義國民經濟新的固定資產，就成為銀行辦理基本建設撥款時執行監督的主要任務了。

五、按基本建設工作量辦理撥款的情況

雖然上述各種措施促進了對基本建設財政監督的加強，然而一九三一年六月九日勞動國防會議的決議所提出的按基本建設工作量辦理撥款的制度（按已完工程實物工作量的進度支付貨幣資金），並未能保證建設單位遵守預算紀律，且經常發生工程造价增高情事。

其原因：首先在於劃分財政監督與當時長期貸款銀行尚未承擔的技術監督任務的困難。

確定已完工程實物工作量，時常是不正確的。基本建設工程的已完工作量，是用確定完工百分比的方法來計算。但不能經常精確地算出基本建設工程的完工百分比。對於可計量的工程，即可用計量單位來計算的工程，例如：砌基礎工程或砌牆工程按立方公尺計算等等，銀行還可採用按「綜合計量單位」確定完工百分比的比較精確的計量方法。至於不能實物計量的其他種類的工程，特別是設備安裝工程，要精確地確定它的完工百分比，是一件非常困難的工作。銀行所採用根據鑑定人員的估計編製的完工進度報表，又常與實際情況不符。由於在完工百分比的記錄上有某些不準確，因此往往發生了這樣的問題，就是，銀行已將預算上規定的款項全部撥足建設單位後，而實際上建設單位尚需要繼續投入資金，才能完成各種未完工程。

其次，因施工中各種缺點而產生工程造价增高的事實，不是一下子就暴露出來的，而是在整個施工過程中，由於完工百分比不正確的估計，逐漸地不知不覺地日積月累發生的。通常這種情形祇在工程臨近結束時才被發現。因此，往往造成撥款與施工任務的實際完成情況不符，並使撥款超出

批准的財務計劃的規定。

此外，在當時，以包工方式施工尚無很大發展。

以上情況說明，銀行對基本建設實行的監督還未達到目的，因為這種監督，不能保證遵守工程預算價值。同時，銀行按照已完成的實物量付款，往往削弱了建設單位領導上對於工程造价增高應負的責任，因為增高的工程價款是由監督建設單位的銀行支付的，這樣一來，建設單位彷彿就已卸掉這個責任似的。

所有這一切都促使必須尋找一個新的辦法來改善銀行對基本建設實施監督的制度。

乙、一九三二年五月五日的決議

一、長期投資專業銀行的建立

一九三二年五月五日蘇聯中央執行委員會和人民委員會通過「關於建立長期投資專業銀行」的決議，使基本建設財政監督制度獲得了進一步的發展。

按照這個決議：「為適應對整個國民經濟進行的社會主義改造，並符合基本建設的迅速開展，要求撥款組織按照不同的國民經濟部門實行專業化；同時，為保證信貸體系的統一，保證監督投入基本建設的國家資金按照規定用途使用，保證在建設單位實行經濟核算制及降低工程造价」，建立了四個長期投資專業銀行：工業、運輸業與郵電事業基本建設撥款銀行（工業銀行），社會主義農業撥款銀行（農業銀行），合作社基本建設撥款銀行（全蘇合作銀行）及公用事業與住宅建設撥款

銀行（中央公用事業銀行）。

上述各長期投資銀行，已按照對國民經濟各主要部門進行的撥款工作，分別實行了專業化。

這些銀行，把一切指定用於基本建設的資金：預算撥款、國營企業和合作社所屬企業的自有資金和專用基金均集中在各該行。

各長期投資銀行是根據各主管部門和合作社中央機構編製的並按規定程序批准的年度和季度計劃來辦理本身的業務。各人民委員部則根據批准的季度計劃，編製撥款分配計劃，然後通知有關的長期投資銀行。

二、長期投資銀行在蘇聯財政——銀行系統中的地位

按照一九三二年五月五日的決議，所有長期投資銀行均由其主管部門移交蘇聯財政人民委員部組織系統管轄。

在未頒佈此項決議以前，各經辦基本建設撥款的銀行既無統一的中央機構，並各自受不同的人民委員部領導。

如：長期貸款銀行曾受最高國民經濟會議領導，後又轉由重工業人民委員部領導。一九二五年建立的類似股份公司的中央公用事業銀行，則係獨立的機構。一九二三年由消費合作銀行改組的全蘇中央合作銀行，則歸中央合作社聯合社管轄。中央農業銀行於一九二九年改組為全蘇合作社集體農業銀行，一九三一年又改為國家銀行理事會的農業生產長期貸款處。