

经济管理论文

汇 编

内蒙古经济管理研究所

前 言

为迎接内蒙古财经学院校庆卅周年，我们经济管理研究所编纂出版了《经济管理论文汇编》，作为节日献礼。《汇编》的出版，既是对我所科研工作的总结，也是对我所科研成果的检阅，同时又是对我所科研人员的一种鼓舞和鞭策，她必将对我所今后科研工作的开展起到积极的促进和推动作用。

党的十一届三中全会以后，在对内搞活、对外开放和一个中心两个基本点精神鼓舞下，全所科研人员从理论和实践的结合上，广泛地开展了经济管理问题的研究和探讨，对我区乃至我国经济发展和现代化建设提出了一些有益的见解和建议。《汇编》就是在此基础上汇编而成的。书中所收集的59篇文章（编译出版的译著，用蒙文翻译的教材及在蒙文报刊上发表的经济论文等本集没有收编，留待汇编专集），是我所科研人员1984年以来在各种报刊，杂志上公开发表的。涉及基建、金融、财政、保险、城市经济、民族经济、教育、企业管理、畜牧业经济、商业经济、图书情报资料管理等方面，内容丰富，题材多样。

《汇编》不仅展示着我们对管理科学的追求和探索，同时也带去了我们对一切献身经济管理工作者们的良好祝愿，希望大家关心她，喜欢她，更期待她能成为您在经济管理战线上开拓前进的挚友。

在编纂过程中，由于水平和人力所限，各方面都很不成熟，只是一种探索和尝试，不足乃至错误之处，望广大读者不吝指教。

《经济管理论文汇编》小组

一九八九年十月

《经济管理论文汇编》目录

一、基建

- 清理拖欠工程款缓解企业资金.....郝文贤(1)
- 谈降低工程造价的必然性与可能性.....郝文贤(5)
- 试论控制基本建设规模的途径与方法.....郝文贤(合写)(8)
- 包建制给煤矿带来了希望.....郝文贤(14)

二、金融

- 试论黄金货币作用的目前趋势.....陈敬志(17)
- 略论资金有机构成的层次性.....张同林(22)
- 对我国利率机制改革的思考.....于俊英(合写)(24)

三、财政

- 浅谈社会主义财政规律.....陈敬志(26)
- 发行“国库券”是筹集建设资金的重要手段.....陈敬志(29)
- 试论社会总产值与国民收入的同步增长.....张同林(32)

四、保险

- 谈谈林区森林工业保险.....陈敬志(36)
- 对经营社会主义保险业务财政稳定性的进一步探讨.....陈敬志(38)
- 现代保险与风险管理简介.....陈敬志(40)
- 谈谈我国的保险事业.....陈敬志(42)
- 林区森林工业保险研究.....陈敬志(46)
- 试论草地保险.....赵连志(49)

五、城市经济

- 城市经济体制改革是促进科学管理的必由之路.....陈敬志(53)
- 阿拉善盟开展横向经济联合的几点启示.....张同林(合写)(56)

六、民族经济

- 对发展内蒙古与苏蒙边境贸易问题的探讨.....张春霞(合写)(60)
- 浅谈民族地区第三产业的发展.....张春霞(65)

七、教育

- 人才和人才的再教育.....郝文贤(68)
- 首先要转变教育思想.....张世全(72)

八、企业管理

- 论施工企业优化劳动组合的成就、问题及其对策.....郝文贤(73)
- 企业文化刍论.....于俊秋(77)
- 信息—企业的生命.....于俊秋(80)
- 西方国有企业经济分析.....彭伟(83)
- 企业兼并初探.....于俊英(合写)(87)

九、畜牧业

- 大兴草库伦建设迅速发展畜牧经济.....陈敬志(90)
- 生物种质资源的保护与开发.....赵连志(94)
- 发展大牧业、振兴内蒙古经济.....张春霞(98)
- 关于乌拉特中旗畜牧业发展途径的探讨.....张春霞(102)
- 深化牧区改革的探索.....朝克图(107)

十、商业经济

- 谈谈我区商品流通体制改革.....于俊秋(109)

十一、农业经济

- 浅谈我区农村产业结构的调整.....张春霞(113)
- 论我国农村的进一步发展——农村城市化道路问题.....张春霞(116)
- 谈沼气建设在农村经济中的战略地位.....张春霞(120)
- 发展乡镇企业的必由之路
- 关于我区乡镇企业发展横向经济联合的调查.....于俊秋(123)

十二、图书情报

- 浅谈社科情报工作的改革.....郝巧玲(126)
- 谈图书文献资料及情报工作网络化.....郝巧玲(129)

十三、译文

- 美国养老金保险.....陈敬志(130)
- 美国保险、危险的分析、人寿和财产保险的出现.....陈敬志(134)
- 牧草可利用率对母牛放牧行为的影响.....赵连志(137)
- 《美国保险概况》(之一).....陈敬志(141)
- 《美国保险概况》(之二).....陈敬志(143)
- 《美国保险概况》(之三).....陈敬志(合译)(145)
- 《美国保险概况》(之四).....陈敬志(147)
- 《美国汽车保险》编译(之一).....陈敬志(149)
- 《美国汽车保险》编译(之二).....陈敬志(152)
- 《美国汽车保险》编译(之三).....陈敬志(154)
- 《美国汽车保险》编译(之四).....陈敬志(157)
- 《美国汽车保险》编译(之五).....陈敬志(159)
- 《美国汽车保险》编译(之六).....陈敬志(162)
- 《美国保险与风险管理》编译(之一).....陈敬志(163)
- 《美国保险与风险管理》编译(之二).....陈敬志(165)
- 《美国保险与风险管理》编译(之三).....陈敬志(166)
- 《美国保险与风险管理》编译(之四).....陈敬志(168)

十四、其他

- 新权威主义辨析.....张同林(169)
- 比较管理学简介.....于俊秋(171)
- 外向型经济释义.....于俊秋(172)

清理拖欠工程款缓解企业资金

郝文贤

当前,建筑行业较为普遍地存在着这样两个问题,一是施工企业的流动资金紧缺,二是建设单位拖欠工程款的现象较为严重。这两方面的问题,已成为企业的沉重包袱,压得他们难以喘息。如果今明两年再不采取果断措施,拖欠工程款的现象不仅不会缩减,反而将有回升的趋势,到头来,将进一步影响企业资金更加紧缺。因此各有关方面必须引起注意,抓紧清欠,缓解企业资金。

一、拖欠概况

据有关调查资料反映,建设单位拖欠工程款,在时间上少则个把月多则几年十几年。在金额上少则成百上千,多则几万上百万。据某省区对457家施工企业作了调查,截止1987年底该省被建设单位拖欠的工程款累计高达19,519万元,相当于这些企业的定额流动资金的127.04%。超出一倍有余。说明这些企业本身已无资金可供周转,而只能靠银行贷款来维持其生产活动。该省的拖欠款列全国第七位,可见更有甚者。由于银行贷款增加,利息也随之加大,以一个4,000人左右的施工企业来说,每年交纳的利息就不下百万元,难怪有人说企业是为银行开的,长此以往何谈施工企业自主。就全国而言,1987年底平均拖欠工程款13,131.56万元,以此匡算不难看出,全国被拖欠的工程款该有多么严重。对浩大一笔资金,今明两年如能收回过半,毋庸置疑,企业资金紧缺局面一定能够得到缓解。

二、造成拖欠的主要原因

本不该发生拖欠工程款,但却发生了,而且越来越严重,陈欠未清新欠继而又生,新老陈欠治乱交替,就象雪球一样越滚越大。

1. “行政干预”是造成拖欠的一个因素

多年来,一些人惯于运用手中的权利,把权限辐射范围内的企业看成是自己的猎物,对企业的经济生活乱加干预。结果,抑制了建筑市场机制调节的范围和作用,酿成了拖欠工程款的发生,造成了施工企业资金紧缺。从有关资料的分析来看,凡是被行政手段干预越多、越深的企业,被拖欠的工程款就越多,问题就越严重。据某地区421家集体施工企业的调查,截止1987年底被拖欠的工程款只有5,118万元,平均每户拖欠14.53万元,而126家国营施工企业被拖欠款高达13,401万元,平均每户拖欠106.38万元。据另一调查资料对10家中央级施工企业的调查,截止1987年底,被拖欠款为1,724万元占该地区欠款总额的8.84%,而537家地方施工企业被拖欠款则为17,794万元,占地区欠款总额的91.16%。可见,哪里容易猎取,哪里容易开口子,哪里容易干预,哪里必然造成严重的拖欠。

2. 计划留缺口,资金不落实

在编制计划时有意识的硬留缺口,就象传染病一样从一个单位传到另一个单位、从一个地区传到另一个地区,目的就是为了让投资上项目。这种恶劣的习气久而久之竟成了追加投

资有利可图的“合法”暗道。中央虽有明文规定，三令五申，计划要落实，不准留口子，结果口子没堵住却为施工企业遗留了一堆难以清理的拖欠款，据某地区的调查资料反映，在编制投资计划时有意识地留了口子，资金不能落实，结果造成的拖欠款竟占该地区被拖欠款的68.37%。这种多年来遗留下来的贻患，如不彻底根除，拖欠实在难堵。

3. 为招揽工程，而垫款承包

近年来由于集体和乡镇施工队伍的发展壮大，形成了一支与国营施工队伍竞争的力量，造成了一些施工企业任务减少，吃不饱的现象。作为一个国营施工企业，本应该从改善经营管理上下功夫，扭转坐门待客的旧习惯，走出去找米下锅。但是，一些施工企业却选择了一条只要工人有活干，宁愿垫款承包。这既违反了经营方针，又违反了资金管理的有关规定。

4. 质量问题造成的拖欠

质量是产品的生命，一个企业保证不了质量，必将失去信誉。可是，有些施工企业由于不履行合同规定，管理不严，盲目抢进度，甚至偷工减料，使一些工程质量不符合国家规定的验收标准，结果既交不了工又结算不了，造成了拖欠。据某地区调查资料反映，截止1987年底欠款额占该地区被拖欠款的7%还要多些。

5. 停缓建工程形成的拖欠

由于国民经济的调整和其它客观原因，造成一些停缓建工程是拖欠工程价款的另一个因素。据某地区1987年底调查资料的反映，该地区拖欠款大约占地区拖欠款的7%。

停缓建造成而拖欠不同于其他欠款，它有它的特点。正是这些特点为清欠工作带来了更大的困难：工程停缓建不是单位决定的，清欠工作难以得到单位的配合；工程下马，单位撤销，既不存在原有法人，又找不到法人代表，无人负责清欠；由于停建多年，风吹雨淋，保管不善，留下来的多是一些破砖烂瓦，一笔空帐。清欠工作很难，但决不允许再作悬案，必须采取多渠道进行清欠。

三、为了清欠工作的顺利进行，必须排除干扰

造成拖欠的原因很多，干扰清欠工作的因素也不少，为了清欠工作的顺利进行，必须排除各种干扰。

1. “决策失误”与个人关系

长期以来，在经济生活中存在着一种值得注意的现象是“只要头头发话，咱就紧紧跟上，如果有了损失，你我无须赔偿”。凡是集体决策的问题，不论经济效益如何，损失多大，个人毋庸担心责任问题，大不了交个学费。久而久之“决策人”的胆子越来越大，敢于“决策”的人越来越多，后果也越来越严重。即使个人“决策”失误，也没有受过经济制裁。如某家公司的经理因一时的兴趣，盲目兴建了碳素厂，结果，由于产品质量低劣，产品大量滞销，造成经济损失达40余万元。而经理本人无论在经济上，还是政治上都没有受到丝毫损失，这是过去。如今时局不同了，清欠工作中决不能允许这种弊端再“流芳后世”贻患事业。而应该以经济、法律手段处之，要和个人责任挂钩，要和经济利益挂钩做到事事有决策，决策有人负责。人是法人，依法治人，依法治乱，决不在客观上淡化公民的法律意识。

2. “下不为例”决不可再行

上头三令五申，下头坚决贯彻，到头来抓几个典型违例以示警众，教育为本“下不为例”，不再造次，不了了之。这种数不清道不完的“下不为例”，给多少不法之人筑起了一

道坚实的“避风港”，又为多少人传授了“避过风头大事完了”，既使骚了点脸皮，“检查”过后，便宜还是有的鬼把戏。历年拖欠与清欠情况同出一辙，“下不为例”越清越多。有了“下不为例”救命伞，谁能奈何了我。

今不可昔比，中央既已下定决心，治理经济环境，整顿经济秩序，要彻底清理拖欠款，“下不为例”之举，决不可再行。

3. “清除班子换届”的观念

经济体制改革势不可挡，企业承包制已向纵深发展。企业领导班子成员难免更换，人是换了，但遗留下来的经济责任不能更换，不能作“班子换届，问题束之高阁”，责任界限你我分明。要顾全大局，主动承担前人未了的经济责任，为清欠工作鼎力相助才是。

4. 不开绿灯

财大气粗，赫赫欺人，定是背有靠山，敢于违章垫款承包工程必定有人默许。造成拖欠又清欠不了，同样是绿灯常明之故。今天，却要大动干戈，要切割那些具有千丝万缕、扯耳腮动的拖欠款，必须要严明法典，断绝绿灯，割痛舍爱，大胆地交给“后娘”处理，“年年清欠，年年落空”的被动局面定会扭转。为了民生大业，决策之人不能再去护短。

5. 考核经营指标，应考虑拖欠因素

考核企业经营成果，多是考虑利润和资金周转等收益和周转性指标，很少考虑，甚至不考虑影响利润和资金周转的拖欠因素。至使往来拖欠只能挂在帐上，说在嘴上，拖欠多少与我毫无干系。只要工人有活干，工资照拿，奖金照发。这种变相吃“大锅饭”的弊病，影响极深、极坏，已经到了必须手术处理的关键时刻。因此，为了复苏企业经济，应该将拖欠因素列入考核企业经营效果的一项硬指标，并同企业职工切身利益及奖金指标挂钩。恢复群众理财，以清欠为己任的良好风气。

四、几点设想

对清欠工作意义的认识，一定要统一到中央的政策上来，坚决、认真、不折不扣地贯彻国务院有关通知精神，认真清理拖欠工程款，治理企业经济环境和经济秩序，促使企业经济从“治乱交替”中走向依法经营的良性循环。当然，清欠工作确实有一定的难度，但也绝不是无药可医，十三届三中全会精神就是一剂良方奇药。至于如何清欠，结合个人认识提几点初步设想。

1. 结束“清欠办”的使命，还权于企业，依法治之

目前，我国建筑企业已经不是昔日的只出劳务的单纯性生产企业，正在向生产经营型转变。在行政上虽然仍隶属于主管部门领导，受国家有关方针政策和法律约束，但已成为相对独立的商品生产者和经营者、主管部门对企业的经济活动不能再行包办代替，而应该由企业自主解决。

历史经验证明，为了解决基本建设遗留问题，曾经组办不同形式的“清理办公室”。种种“清办”刚开始确实有股冲劲，但其结果是“贾明”的把势，三招已过原形毕露，不过如此“雷声大、雨点稀”应付上差两个场面而已。再说，造成拖欠难脱干系的计委、建委、银行、财政等部门，又都是“清欠办”的成员，如果碰到自己头上的疮疤难免手软，没有快刀怎能斩断乱麻。当前，中央提出治理经济环境，整顿经济秩序，正是快刀斩乱麻的关键时刻。不妨借鉴一下某省农业银行所采取的依法起诉的手段，清理农贷仅用半年时间就收回陈

欠2,516万元的经验,为清理工程欠款开辟一条出路——依法清欠。

2.按照等价交换原则,以物抵债

既然基建产品具有商品的属性,就应该遵照等价交换的原则办事,施工企业有权转让产品,也应该有权收回不具备交换条件的产品,当然,也就有权收回产权。所以,对拖欠无款承付的工程项目,理当以产品作价归还原施工企业或变买房屋、设备以抵偿欠款。建设单位在新上项目前原有欠款,应该先扣欠款然后新建。

3.预交税金

施工企业会计制度是权责发生制,工程竣工而不能及时计算收入和利润,也不愿垫款缴纳税金,致使国家税收长期得不到实现。纳税是企业应尽的责任,无权借口拖欠国家税金。所以,施工企业被拖欠部分占用的工程款,应该匡算并预交税金,待收回欠款后多退少补。如对税金拖而不交者,应按日计收滞纳金。

4.合理分担银行利息

施工企业被拖欠所占用的款项,表面上象似占用了企业资金,实际上是变相占用了银行贷款。也就是说,欠款单位通过施工企业的名义长期大量地占用了银行资金,而且贷款利息又全部由施工企业承付。这种极其不合理,见怪不怪的经济关系,为施工企业的生产经营活动带来了一定的消极情绪。为了彻底扭转这种消极情绪,有必要提出建立平等交换关系,甲乙双方应当合理分担银行贷款利息,用以激励双方“清欠”的积极性。

5.修补工程质量,恢复产品信誉

对施工企业来说,产品因素包括建筑产品的质量、性能、交工日期和产品售后服务等。控制产品因素是企业经营成败的关键。尤其在市场竞争激烈的今天,产品质量问题更是确保企业竞争能力和提高产品信誉的重要因素。而个别施工企业偏偏在一些工程上没有保证工程质量,影响了工程价款长期结算不了造成了拖欠。为了了结拖欠和恢复产品信誉,施工企业就应该主动修补遗留下来的质量问题,及早结清工程价款,收回工程欠款。

6.审批坏帐损失,结清多年死欠

历年来由于工程停建造成的拖欠,原因基本相似,但还欠能力确有所不同。如果工程停建后仍保留筹建机构并有结余投资,只要做好工作收欠不难。如果工程停产后留有遗产可以变卖,收欠工作也不算难。唯有工程停建后,机构撤销,既找不到原先法人代表又无产可破,空留一笔欠债。象这种多年无法解决的债务纠葛如不解决,不仅影响了企业资金的周转,也影响了社会资金的正常运转。因此,必须抓紧清欠,本着谁的责谁来清理的原则,分渠道进行清理。凡是地方自行决定修建而又停建造成的坏帐损失,由地方审批交由地方财政拨款还欠。凡属国家计划内项目停建造成的坏帐损失,经有关部门审批后,应该由下个年度国家基本建设投资计划中单列专款统一还欠。对施工企业自行垫款承包而停产造成的坏账损失,全部由企业基金自行解决,警告企业自行垫款承包,此路不通。

总之,为了清理陈欠,更要防止新欠。只要今后在工作中认真执行党纪国法,按基建程序办事,有令必行,有禁必止,对违令者以法治之,当断必断,决不手软,防止新欠断然不难。

(原载于《内蒙古财经学院学报》1989年第1期)

谈降低工程造价的必然性与可能性

郝文贤

胡耀邦同志曾向水电部提出要用两个电厂的费用建造三个电厂，用三个电厂的费用建造四个电厂。根据这个精神，国家计委在全国计划会议上提出要求各地区、各部门从一九八四年起用三年时间使各项工程造价比一九八〇年到一九八二年同类投产工程的平均造价降低20%，其中一九八四年降低5%。这是摆在建筑行业及其基本建设工作者面前的一次艰巨的任务。

降低工程造价是根据客观经济发展规律提出的。因为社会主义生产和建设的目的，在于不断满足人民日益增长的物质文化生活的需要。“一要吃饭，二要建设”是指导我们国家经济工作的一项基本原则。但当前我们国家还不能拿出更多的建设资金扩大基本建设规模，只能依靠发展生产，提高劳动效率，降低工程造价，节约投资，把国家有限的建设资金更有效地用于国家指定的建设项目上去，建设更多更好的建设产品，以满足人民群众极大的物质文化生活的需要。

降低工程造价的客观依据是：国务院技术经济中心曾对“五五”时期到近几年的基本建设工程造价作过调查。调查结果得知，基本建设工程造价平均以10%左右的速度增长。例如，吨煤造价平均每年增长17.87%，铁路正线造价增长15.42%，吨钢造价增长9.67%，住宅造价增长9.3%。又根据一九八二年全国基本建设财务决算分析资料中反映，全国在建656个大中型工程项目中，有142个单位工程尚未完工，实际投资已经超过概算33个亿。这些数字说明了工程造价的提高不是个别现象而是普遍存在的，它涉及到各个经济领域。所以提出降低工程造价是正确的。

降低工程造价深入人心，也符合国民经济发展规律的要求。当前伴随着基本建设管理体制的改革，一些新事物进一步迫使基本建设工程造价必须降低而且要大幅度地降低。否则将会使一些施工企业在建筑市场上失去竞争的能力，这是客观经济规律发展的必然结果。

降低工程造价的客观必然性突出表现在以下方面：

我们国家对旧的基本建设管理体制正在进行全面深入地改革，并选择了建筑企业作为城市改革的突破口。而建筑企业改革的关键在于搞好投资包干制和招标承包制度。它可以打破地区和部门的分割和垄断，冲击地区施工的界限，充分发挥施工企业的内在优势，提高企业和职工的劳动积极性。当两种承包制一经提出，就象雨后春笋破土而出，茁壮成长。尤其招标承包制发展更为迅速。深圳、广州地区已经大面积推广。上海市建委决定从今年下半年起，将在各类工程施工中全面推行招标承包制。内蒙、吉林、江苏等地，招标承包制的推广已向纵深发展。取得了开工快、工期短、质量优良、竣工利落、造价低、用户满意的良好效果。随着招标承包制的推广，必须导致一场激烈的竞争。为了在竞争中取胜，除了建立健全必要的规章制度外，还必须核定最佳的工程标价，它是中标率的基础，因此必须认真地解剖

和分析工程造价的全部组成因素，剔除不合理的费用，压缩开支标准，力求降低工程造价，以合理的标价参加招标竞争。所以说招标承包制是客观要求降低工程造价的第一个因素。

其二，随着城市经济体制的改革，打破了城市建筑业一统天下的局面，革掉了单靠行政手段指定施工单位的旧习，建设单位可以自由选择自己理想的施工企业。农民施工队伍的兴起和进城则往往是招标中选的对象。比如潍坊市有六栋大楼实行公开招标，结果六个中标者竟然全是农民建筑队。一些国营、集体施工企业的干部职工大为震惊地说，“再不加快改革的步伐，饭碗都保不住了。”为什么国营、集体建筑业在人、财、物等方面都优于农民建筑队，却竞争不过农民建筑队？我认为农民建筑队是在经济体制改革的基础上出现的新生事物，没有吃大锅饭的思想和物质基础，更没有铁饭碗可端。另外，农村是个广阔的劳力市场，资源雄厚，工资较低，施工队伍小而灵活，设备简易，费用开支也少，工程标价必然会低。所以他们有条件在竞争中以优惠的标价击败对手。农民建筑队的进城必定在施工市场上掀起一股强大的竞争风浪袭击国营、集体施工企业。迫使他们接受农民建筑队伍的挑战。要生存只有改革，降低工程造价，否则将被社会淘汰。

另外，省市地区之间也打破了施工界限，国营、集体施工企业之间也会爆发一场激烈的竞争。条件优越的施工企业将会跨入对方施工市场接受招标。在此双重压力下迫使施工企业接受农民建筑队挑战的同时，还必须接受同行业之间的挑战。为了在竞争中求得生存和发展，就应该积极主动地改善企业经营管理，减少非生产人员比例，增加一线生产人员，减少固定工，合理使用合同工，开展劳动竞赛，提高劳动生产率，在竞争中求生存。

其三，自从住宅建筑商品化提出以后，一些城市里出现了一批批商品房建筑，供消费者选购。在等价交换的原则下，以商品交换的方式解决住房问题，颇受人民的欢迎。预计随着职工、城乡劳动者和个体户、专业户经济收入的增加，物质文化生活的改善，人民将会向社会提出数量更多、标准更高的商品房建筑要求，既然商品房已经进入消费市场，改变了住房分配供应制，那么商品房完全应该同其它工业品一样，具有使用价值和价值。使用价值表现在它能满足消费者的需要，价值也必须是社会必要劳动时间来决定。

当前一些商品房的价格虽然也是价值的货币表现，但货币量却没有真实反映该产品的价值，超过了产品本身的价值。也就是说产品的价格里含有不合理的费用因素，造成了价格本身的上涨。这种上涨的价格在短期内对个别施工企业虽然可能获得较高的利润，但随着商品房生产单位的增多和商品房数量的增加，必然在消费竞争中失去销售能力。作为商品房生产企业来讲，想在生产、消费环节中保持优势，不仅要保证产品质量、结构合理、技术先进、造型新颖，还要不断地降低工程造价。有了便宜的价格，才能占据消费市场的领先地位，才能保持商品房生产的兴旺发达。

其四，基本建设投资由财政拨款改为银行贷款以来，经济效益非常显著。这说明了拨改贷符合现阶段国民经济发展规律的客观要求，真正发挥了银行的经济杠杆作用，体现了责权下放，责权结合的精神，调动了各方面的积极性，也提高了基本建设投资的经济效益。

由于拨改贷改变了资金性质，由无偿投资变为有偿投资，由无息变为有息，首先触动了贷款单位的切身经济效益，非常敏感地察觉到作为一个贷款单位必须精打细算，认真编好工程概预算，积极降低工程预算造价，力争压缩贷款的最低限度。做到少花钱多办事，缩短投资回收期，减轻还本付息的压力。贷款单位既是降低工程造价好处的获得者，也是降低工程

造价的必然支持者。

以上说明了降低工程造价，绝不是主观臆断，是客观经济规律发展的必然结果。

降低工程造价有它的必然性，也有可能。从当前一些地区，一些竣工工程造价降低幅度来看，完成国家计委提出的降低工程造价20%的任务，不仅可能，而且富有一定的潜力。比如全国最大的建设项目——上海宝山钢铁厂一期工程，近年来由于全面推行了概算包干，不仅改变了建设面貌，加快了工程进度，也降低了工程造价，从而有效地控制了国内部分整个工程概算投资，节约投资一亿九千万元。吉林省在一九八三年有十四栋住宅楼，六万四千平方米，实行了公开招标。招标后由八家施工企业中标负责修建。结果用半年时间全部竣工，配套交付使用。节约投资四十万元。平均每平方米降低工程造价六元八角八分。外省施工队伍在上海施工，投标中标的二十五项工程竣工后，工程实际造价比概算降低了18%，预计节约投资一千五百万元。包头市第二建筑公司按平方米造价投标承包的包头运输公司宿舍楼竣工后，比原定工期六个月提前了一个月。工程造价降低4.5%，节约投资一万八千三百二十四元，等等。

以上情况，说明了投资包干和招标投标两种承包制的优越性。它是实现降低工程造价的保证条件。另方面也说明了工程造价一般的降低是正常的。但是工程造价能够大幅度的降低，则说明了工程造价本身的确定，肯定存在不合理的因素。认真分析不难发现，近些年来编制执行的建筑安装工程预算定额标准有所下降，是造成工程预算成本上升的主要原因。另外施工管理费，其它工程费用定额在某种程度上的失控，各种建筑材料价格的上涨，设计标准的提高，等等，直接促成了工程造价的提高。所以有可能大幅度的降低工程造价。这就是我们探求工程造价的可能性和解决的途径。

多年来，一些职能部门在审查工程预算造价时，多是侧重于审查基本建设投资计划，建设规模、项目的安排、预算定额的套用、各种费用的计算等等。但对编制工程预算唯一依据的定额本身，很少过问，更不去审查。这就造成了定额本身在编制上的不严肃，定额消耗标准制定的不够科学，定额管理方面的不统一。产生这些问题的主要原因是，自从一九五八年随着全国经济体制和概预算制度、预算定额管理体制的下放，将编制概预算定额的权限下放到各省、市、自治区管理以后，地区在编制预算定额过程中过多地考虑本地区特点，提高了人工、材料、机械台班消耗标准，相对地降低了产量定额水平，结果导致了预算定额水平的下降。各地区定额标准下降幅度不同，又造成地区之间定额水平的差距，难以考核工程造价的标准，给地区抬高工程造价创造了合法的依据。为了解决这个矛盾，建立全国统一考核造价标准，完成降低工程造价任务，消除定额中的不合理因素，应该恢复一九五八年以前的全国统一编制预算定额制度。使预算定额真正成为全国统一的定价标准，以此统一考核工程造价，建立统一考核投资效益的制度，为招标投标制在全国范围内广泛推广创造条件。

影响工程造价的另一个因素是施工管理费用，施工管理费用定额也必须改革。理由是，费用定额编制上的不统一，不同地区取费标准也不同，但总的是费用水平确比五、六十年代的费用标准提高了不少。原因是，地区过多地考虑了施工企业的经营水平和亏损状况。为了减轻企业的经济负担，提高了费用开支标准，增加了个别费用项目，使得一些不合理的费用变成了合法的取费标准。

同样，其它工程费用定额的编制，除加大取费标准外，巧立名目的现象也比较严重。所

试论控制基本建设规模的途径与方法

郝文贤 (合写)

基本建设规模是否超过客观可能,是关系国计民生的宏观经济问题。陈云同志指出,建设规模同国力之间“适应还是不适应,这是经济稳定不稳定的界限。

近年来,基本建设规模又出现了超过国力的苗头。造成这种现象的原因是多方面的。我们认为,要严格控制基本建设规模,必须采取各种有力措施,加强综合治理。

一、加强基本建设计划管理

我国是实行以计划经济管理为主的社会主义国家,国民经济的活动都要在国家统一计划下进行组织和管理。因此,搞好基本建设工作,首先必须从加强基本建设计划管理着手。这对于经济合理地进行各项建设,有效地使用基本建设投资,尽快地形成生产能力,有着重要的意义。

(一)在编制计划时,要搞好综合平衡。就基本建设而论,综合平衡就是要对基本建设经济活动中的矛盾实行全面调节,使基本建设计划和整个国民经济计划协调一致。因此,当我们编制基本建设计划时,必须从实际出发,量力而行,搞好需要和可能的综合平衡,如果在编制基本建设计划的时候,象以往曾发生的那样,规模大于投资,投资大于材料设备,把战线拉得过长,超过了财力、物力的可能,而且投资使用方向不合理,资源等客观条件不落实,要想多快好省地完成基本建设任务,是根本不可能的。制定基本建设计划,不仅要有年度的计划,还要有中长期计划,并使二者相衔接,以中长期计划约束年度计划。对于建设项目的审批权限,可以适当集中到中央和省(市、自治区),过于分散不利于控制规模。

(二)坚持按基建程序办事。为此就必须认真抓好建设前期工作,使基本建设紧张而有程序地进行。

1.抓建设前期工作,应该特别注意可行性研究。当一个项目在拍板定案之前,首先要把这个项目的资源、地质、原材料、燃料、动力、运输条件、工艺流程、设备造型、产品品种、数量、销路以及建设所需的财力、物力、人力等情况搞清楚,并从技术上和经济上进行调查研究和多方案的论证,从中选择投资少、收效大的最优方案,提出该项目是否需要和可行的意见,提供领导部门决策,并作为编制计划任务书的重要依据。

2.凡列入计划的项目,必须具有科学的计划任务书。确定建设任务,是进行基本建设的

以施工管理费用定额,其它工程费用定额,也必须由国家统一编制。

为了完成降低工程造价,还必须加强对建筑材料的管理。重新审查材料预算价格,合理组织材料供应渠道,减少不必要的供货环节,长期稳定建筑材料预算价格。为降低工程造价创造条件,解决好影响工程造价的全部因素,为实现降低工程造价20%多作工作。

(原载于《内蒙古财经学院学报》1984年第3期)

首要环节。为了正确地确定建设任务，就要进一步认真调查研究建设项目的必要性和建设可能性。计划任务书，就是研究审查一个建设项目建设的必要性和可行性的重要文件。要进行基本建设，都必须在调查研究的基础上，认真编制上报计划任务书。这些年来，我们不少部门和地区重复建厂、重复建设的现象较为普遍，使得有些项目上马后，因基本条件不具备而被迫下马，有些项目尚在在建阶段，因技术设备落后，因缺乏原材料，而不能投产，有的项目建成后因产品无销路而不能充分发挥作用。这些都是同没有认真搞清楚建设的必要性和可能性所致。为此，只有具备经过国家有关部门审查批准的科学的计划任务书的项目，才能列入年度基本建设计划。

(三)用各种资金搞的基本建设，都必须纳入统一的基建计划。实践告诉我们，如果只管国家财政预算资金直接安排的基建，而不同时管好其他渠道资金安排的基本建设，就不能有效地控制基本建设规模解决以小挤大的重复建设的问题，这是基本建设战线不可忽视的一个重要方面。

近年来，基建投资大量突破计划，主要是由于预算外资金失去控制。加强对预算外资金的管理，对控制投资规模具有重要意义。可以从以下几个方面着手：

第一，加强对银行贷款的管理。地方、部门和企业的资金多了，必然会在银行存款中反映出现。1978—1982年银行存款平均每年增加306亿元，银行存款增加额占国民收入的比例，由1953—1978年的平均3.1%上升到6.2%，由银行集中的资金明显地增多。这样，银行发放贷款也不断增加，其中很大一部分是搞了基本建设。1982年基建计划超过的100亿中国内各种贷款超过30亿元，占33%。为了加强对银行贷款资金的管理，可以规定几条办法：(1)整顿银行的贷款种类，特别是对银行发放的各种基本建设贷款进行统一管理。(2)除建设银行外，其它银行一律不准对有土建工程的项目贷款(不论规模大小)。这主要是考虑到非生产性的工程主要是土建工程。这样对削减非生产性投资有利，另一方面可以制约企业用贷款搞生产性建设。因为新建一个车间只有机器设备，而没有厂房也是不行的。同时也可以促使企业把钱用来进行机器维修和设备更新。(3)不论哪家银行贷款(投资性贷款)都必须列入基建计划，要以批准的计划任务书为依据。

第二，加强预算外资金管理，规定预算外资金的使用范围、原则和办法。严格审批手续对于违反管理条例的单位和个人实行经济制裁。这个工作要交给专门的机关执行，最好成立预算外资金管理办公室，对预算外资金进行统一管理，并对是否合理与分配使用承担责任。

第三，进一步加强能源交通重点建设基金的征集工作，严格建筑税的征收。对突破国家批准的自筹资金计划的单位，按其超额部分征收30%的能源交通重点建设资金，这对克服资金分散，保证国家重点建设十分重要。从目前情况看，有的单位和地方行动缓慢，甚至有抵触情绪，我们要加强这方面的宣传教育工作。开征建筑税也是配合基本建设管理的一项重要措施，其主要是对各种用自筹资金(包括银行贷款)安排基建的单位征收，这对于控制基建规模，加强预算外资金的管理具有重要意义。

二、严格物资管理

陈云同志指出：基本建设搞多少，不决定于钞票有多少，而决定于原材料有多少，没有

充足的建筑材料，就不可能顺利地进行基本建设。“巧妇难为无米之炊”。只有建筑材料才构成工程实体。因此，从物资方面也可以在一定程度上达到控制投资规模的目的。

从物资方面控制基建投资规模要作到“一保二卡”。对计划内项目、重点项目和急需项目的材料物资，要保证供应，促其尽快建成投产，以节省投资，缩短工期，减少在建规模，这是“保”；对计划外项目，重复建设和盲目建设的项目，要从物资上严格把关，不供应物资材料，使其有资金也搞不到物资，想建也建不成，这是“卡”。

通过控制物资以达到控制基建规模，可从下列四方面入手：

（一）集中管理基建物资，我们所说的集中管理的基建物资，不仅指国拨三大材料，而且也应该包括一部分地方材料。实际上，国拨三材在国家手中的也很少，水泥国家统派的只占总产量的25%，木材不到50%，钢材70%，其余的都被各种渠道挤走了。这就为大量的计划外工程提供了物资条件，不应上的工程因材料来源充足，大上特上，而计划内的重点工程和急需工程因材料不足而停工待料，到处是半拉子工程。计划外工程的大量存在，必然使基建规模膨胀。我们认为，在当前情况下，国家必须集中90%以上的基建物资，使物资管理与基金管理相适应。对地方掌握的材料，也不能放任自流，材料的分配权不一定都收到中央，但要加强管理，该抓的一定要抓住。集中管理基建物资，是保证国家重点建设所必须，如果允许计划外工程大量占用材料，势必延缓重点建设，冲击国家计划。

把建材的分配权适当集中，对所批准的建设项目，不仅要保证资金供应，而且要保证材料供应，批一个，建一个，成一个，工期缩短，在建规模下降，投资效益提高，基建规模也易于控制。

（二）严格建材的物价管理

当前投资规模膨胀的一个重要原因，是工程造价升高和取费种类繁多，而工程造价升高主要又是由于建筑材料价格的普遍上涨。即使扣除合理的涨价因素，建筑材料的涨价幅度也很大，一般超过规原价格的10—20%。高的超过一倍，甚至几倍。现在又出现了议价材料，并且议价面在不断扩大，尤其是一些地方企业和社队企业，什么都搞议价。建材价格上涨，必然导致工程造价升高，从而增加投资，使投资大幅度突破原定计划。

因此，对建材的价格必须严加管理，要由有关部门规定一个议价的范围和幅度，使建材价格保持在一个合理的水平上。如果建材价格听任自流，投资越多，需要的材料就越多，材料越紧张，价格越发上涨，徒增投资额而不能增加实物工程量，从而造成投资一再突破计划，投资规模膨胀。

（三）改革基建物资供应体制

当前我国的资金分配渠道与物资供应渠道各成体系，互相脱节，计划内项目所需的建筑材料得不到满足，留下很大缺口，人们称之为物资供应的“三八式”（按实际需要的物资分配指标订货数量、实际到货都只能满足80%），形成现在的“千家材料，一家施工”，采购员满天飞的局面，既不能顺利完成基建计划，又浪费人力、物力和财力。所以，物资供应体制改革势在必行。但这不是一个单位、一个部门能解决的问题，要从上而下，积极稳妥地进行。物资供应体制改革总的要求应该是适应我国总的战略目标和战略重点的需要，使物资供应渠道同资金分配渠道协调起来，促进整个国民经济有计划按比例地发展。目前有些地区如上海、常州等地已开始作这项工作，应该引起有关方面的重视，对于成功的经验要尽快推

广。

在改革现行物资供应体制时，我们认为有两点应该引起重视：

1. 让物资随项目走。现在的办法是投资由财政部门拨给主管部门，然后层层下拨，国家三材指标也随着投资走，在建设单位取得投资及三材指标后，往往三材保证不了供应，而且许多地方材料也要靠自己来解决，即使采购员满天飞还是不能满足需要，因而项目建建停停，拖延工期？物资随项目走，就是让地方物资供应部门按本地区基建计划供料，凡列入年度基建项目计划的就保证供料，否则就卡死。物资、计划、财政部门互相配合，将计划外项目、各种巧立名目挤进来的项目、重复建设和盲目建设的项目，从物资供应上把住关，强迫其停建，达到控制投资规模的目的，改变目前束手无策的被动局面。

2. 以一定区域为主，组织合理的基建物资供应渠道。以一定区域为主，将全部基建物资纳入物资供销计划，对于全国来说，这是一件很困难的事，但在一定区域内是可以做到的。在一定区域内，物资供应部门不仅将国拨三材纳入供销计划，而且要将地方材料中的砖瓦砂石等主要材料也纳入计划，负责组织合理的货源，形成基建物资供应中枢，直接对建工部门或施工企业配套供应。我们要有控制建材市场的能力，在基建这个特殊领域，要特别强调计划性，起码要将80—90%的建材分配供应权抓过来。这样做起码有两大好处：（1）减少运输搬运费用。建材体重量多，运输搬运费用高，如能合理统筹地安排，就地就近供应，可以减少运输搬运费用，减缓运输压力；（2）握有一定的控制建材市场能力，让市场调节服从于计划调节，使计划外项目过了资金关，也过不了物资关，从而使不该用于基建的资金不能轻易的挤入基建领域，在这个环节上把好控制基建规模的关口。

（四）建立建材商品信息网络

建材物资的供求是一个特殊的市场，与其余的市场不同，它既是消费过程，又是生产过程。基本建设能否顺利进行，直接关系到国家建设和人民生活，我们必须有计划、有目的地组织商品的流向，减少长途运输和盲目采购。我们要充分运用现代化管理方法，用现代的信息网络自成系统地向全国各地及时全面地索取和提供商品信息供各地建材采购部门了解行情，及时组织货源和采购。这样作一来可以减少盲目运输，遵守就地就近采购供货原则，二来为有组织地统一采购进货并对施工企业统一供料创造条件，把管理触角伸入建材市场。

三、建立和健全基本建设

经济法，实行严格的经济责任制

建国以来发生过的四次基本建设规模膨胀，尽管有不同的原因和特点，但也有它相同的地方。为什么具有相同的原因所造成基本建设规模会一再多次地发生膨胀呢？为什么面对失控的恶性膨胀人们不去坚决予以抵制呢？关键在于基本建设领域缺乏统一的强制性的法律手段，法制不健全。因此，要想控制基本建设规模，还必须进行全面经济立法，加强法制建设。

目前虽然实施了《土地征用法》、《建筑税法》，1951年颁发了《基本建设工作程序暂行办法》，1955年颁发《基本建设工程设计和预算文件审批暂行办法》等，这些经济法规对加强基本建设管理起到了积极作用。但从我国四化建设的要求来讲，仍远不能适应形势发展需要，我们必须大力加强这项工作。当前在基本建设方面我们应制订的经济法有基本

建设法、地质勘探法、银行贷款法、物资材料管理法、工程施工验收法等。只有建立健全诸方面具有强烈性的法律措施，才能持久地保证国家基本建设顺利进行。

为了控制基本建设规模，不断提高投资效益，建立经济责任制也是不可缺少的措施。近年来不少地区和单位实行基本建设投资包干是一项好制度，应该积极创造条件全面推广。它的好处是：（1）有利于保证质量按期完成施工任务，（2）有利于控制基本建设规模，（3）有利于充分发挥建设银行的监督管理作用。包干的方式可以灵活多样，可以按概算包干，可以按施工图预算加系数包干，可以按平方米造价包干。不论采取那样形式，都必须在保质保量保工期的前提下一次包死，不留活口，节余归己，除人力不可抗拒的灾害外，超支不补。

但随着包干制度的推广，将会提出一个新课题，即施工图预算由谁来编好？如果继续由施工单位编制，有两个问题不利于包干。一是预算书的编制时间往往不及时，影响包干合同的签订，二是施工企业自编自演难免发生工程造价偏高的本位主义倾向。我们认为可以把施工图预算的编制任务，交给工程所在地的建设银行承办。这样做，一是建设银行具备了条件，它拥有一定数量的编审施工图预算的专业人员，积累了丰富的实践经验，而且建设银行可以调节施工企业和建设单位之间的经济利益，做到秉公办事；二是可以比较好地发挥建设银行的监督管理作用。与此同时，还必须不断完善经济核算制，加强定额管理。以经济法手段保证劳动有定额、消耗有定额、成本有核算，大力促进劳动生产率的提高。

为了克服基本建设工作无人负责的现象，可以使建设单位、施工企业、银行部门的领导班子，在党委领导下保持一定时期的稳定性，实行专职专人负责制。各地区、各部门的负责人要亲自主持控制基本建设规模工作，哪里超过国家计划，就追究哪里行政领导人的责任。对所负责任，应该是问题不结案，责任不卸肩，力争做到责、权、利相结合。同时，除了在强调发挥计划、财政、银行、工商管理部门的职能外，还必须加强我国各级权力机关工作，充分发挥各级人民代表大会的作用。各级人民代表大会应该把管辖内的基本建设工作，尤其是基本建设可行性研究等前期工程纳入议事日程，定期或不定期地向有关职能部门提出工作质询。各职能部门必须向人民代表大会汇报自己的工作，要做到人民的事业人民管。

四、改革基本建设管理体制

在社会主义条件下存在着集中资金的可能性。如何适当集中？采取什么办法集中？是短期的、暂时的集中，还是想长远之计？集中到哪一级？国家多少？地区部门多少？企业多少？这涉及到国家、地方和企业的权限划分，涉及到条条块块的关系，从根本上说是一个体制问题。要使国家经济有一个长期的稳定的发展，必须从改革经济管理体制入手，严格控制基建规模。1982年基建规模膨胀主要是由于资金分散造成的，预算外资金分散是事实，问题是我们管理不当，而至今没有一套好的管理办法，主要也在于我们目前的经济管理体制还不健全，还有弊病，还不能适应经济形势的变化。如果不从根本上入手，不改革经济体制，在控制规模问题上仍会有这样或那样的问题。

首先，加速经济体制改革步伐。党的三中全会以后，从扩大企业自主权入手，我国开始经济管理体制改革。就财政体制的改革来看，在中央和地方之间实行财政包干、分灶吃饭，在国家和企业之间，试行了利润留成和利改税制度等等。这些措施实行后，使社会资金

运动发生了一些变化,出现了一些新情况和新问题。应该肯定,三中全会以来所进行的经济体制改革是可行的,成功的。但为什么基本建设规模再次膨胀?我们认为主要原因不是经济体制改革本身的问题,而是体制改革不配套、不同步、不彻底所造成的。例如,财政体制实行了一系列改革,而基本建设体制没有相应地改。改革了计划体制上集中过多、统得过死的弊病之后,还没有一套较为完善的新的计划体制。这些问题反映在基本建设方面就是盲目建设、重复建设、不按基建程序办事以及建设工作中的责权利脱节等等。预算外资金失控也只能是一种现象。根本的问题还在于管理体制上的不完善。因此,必须有步骤地大胆地进行经济体制改革,使之配套,同步,这与控制基建规模是一致的,而且是控制基建规模的有效途径。

其次,进行基本建设管理机构的改革,加强基本建设的项目管理。

1.从中央到地方建立一套管理基本建设的专门机构,负责基本建设工作的组织、执行和检查。从目前基本建设中出现的各种情况看,基本建设项目被分割成许多条条块块管理,部门和地方各自为政,互不衔接,某些政策也各不相同。计划部门、银行、财政、施工管理部门、主管部门各管一段,各谋其政,经常出现相互推诿、扯皮现象。工作中造成的损失和错误谁家也不承担责任,往往国家的有关基本建设的方针和政策得不到全面的贯彻执行。因此,有必要建立一个专门的管理基本建设机构,用经济方法进行管理,负责基本建设的组织、检查和平衡工作。

2.对建设项目的隶属关系进行整顿和调整。目前建设项目按隶属关系划分主要有直属项目、部属项目、戴帽项目、直供项目。定项目时,许多问题往往定不了,责任不明,地方和部门两方面都有意见。上项目时,往往投资留有缺口,中央愿意,地方情愿,拖延建设工期,甚至给国家造成了经济上的巨大损失。鉴于这种情况,要对建设的隶属关系进行整顿,该划归中央的划归中央,应划归地方的划归地方,取消具有“双重领导性质”的项目

3.建立一套严格的项目计划审批制度。在定项目计划时,不能完全听任下面的叫喊声,要搞调查研究,考虑项目建设的必要性和可能性,特别是对项目的必要性进行深入的研究。同时也应避免个别领导干部的“点头项目”,例如有一个大项目,在初步设计中写道:“根据××领导×月×日批示……”,没有进行严格的技术经济论证,结果项目报废。所以要建立一套严格的计划审批制度,加强计划的严肃性和认真性。

最后,改进基本建设的管理办法。在基本建设中积极推行经济责任制、合同制、包干制、招标投标等办法,这对于控制基建规模也具有一定意义。

(原载于《内蒙古财经学院学报》1984第2期)