

基本建设贷款管理

林丛 徐世忠 主编

5
中国金融出版社

前 言

40年来,建设银行作为以经营和管理固定资产投资业务为主的国家专业银行,围绕支持国家重点项目建设,支持能源、交通、原材料等重点行业发展,建设银行基建贷款业务得到迅速发展,贷款管理不断加强,截至1993年末余额已达2178亿元,占全行各类贷款余额的47.4%,成为我行的一项主要信贷业务。1994年金融、投资体制改革,政策性基建贷款划出后,建设银行商业性基建贷款年度新增余额仍是各贷种之首。

为适应社会主义市场经济发展需要,推进金融体制改革,促进建设银行向从事中长期信贷为主的国有商业银行转化,不断提高贷款质量和经营管理水平,我们编写了《基本建设贷款管理》一书。本书以政策法规为依据,从理论与实践的结合上,认真总结行之有效的经验做法,力求体现实用性、可操作性,以达到规范化、科学化、程序化的目的。我们相信本书的出版,对提高各级信贷人员、基建战线管理人员的业务素质将有促进作用,并将有利于不断完善、提高基本建设贷款管理水平。

参加本书编写的人员有林丛、徐世忠、刘荣培、杨金龙、张国勤、田振渠、裴洪朝、王卫平、裴永汉、张剑峰、隋露。林丛、徐世忠同志任主编。张国勤同志对本书部分章节进行了修改,中国金融出版社对本书的出版给予了大力支持,在此一并

表示感谢。

《基本建设贷款管理》一书,政策性、技术性、专业性强,涉及面广。由于我们水平有限,不完善之处在所难免,望读者多提宝贵意见。

编 者

1994年6月30日

目 录

第一章 基建贷款概述	(1)
第一节 基建贷款的概念	(1)
第二节 基建贷款的产生与发展	(6)
第三节 基建贷款的作用	(12)
第二章 基建贷款的基本要求	(15)
第一节 基建贷款的对象和范围	(15)
第二节 基建贷款条件	(16)
第三节 基建贷款原则	(17)
第三章 基建贷款决策	(19)
第一节 基建贷款决策的产生	(19)
第二节 基建贷款决策程序	(20)
第三节 基建贷款项目审查	(24)
第四章 基建贷款的计划管理	(33)
第一节 基建贷款计划的特点	(33)
第二节 基建贷款计划的任务和作用	(39)
第三节 基建贷款计划的主要内容	(41)
第四节 基建贷款计划的衔接与下达	(44)
第五节 基建贷款计划的执行、考核与分析	(47)
第五章 基建贷款的发放	(50)
第一节 借款的申请	(50)
第二节 基建贷款的合同管理	(56)

第三节 基建贷款的支用	(67)
第六章 基建贷款利率管理	(72)
第一节 基建贷款利率的特点与变化	(72)
第二节 基建贷款利率的现状	(78)
第三节 基建贷款利率的执行	(83)
第七章 基建贷款的回收与评价	(87)
第一节 基建贷款回收的管理	(87)
第二节 基建贷款展期的管理	(97)
第三节 基建贷款逾期的管理	(104)
第四节 基建贷款的呆帐管理	(107)
第五节 基建贷款项目后评价	(113)
第八章 基建贷款的行业管理	(118)
第一节 基建贷款行业管理的必要性	(118)
第二节 行业特点及其贷款管理办法	(121)
第三节 行业管理要注意的几个问题	(131)
第九章 基建贷款重点项目的管理	(133)
第一节 设置专业机构	(133)
第二节 实行目标考核	(138)
第十章 基建贷款的相关管理	(145)
第一节 基建贷款项目概(预)算的 审查与管理	(145)
第二节 基建贷款项目的自筹资金 及拼盘管理	(152)
第三节 国家投资债券贷款的管理	(158)
第十一章 基建贷款财务管理	(169)
第一节 基建财务计划管理	(169)

第二节	基建财务决策管理·····	(173)
第三节	基建竣工决算管理·····	(177)
第十二章	基建贷款的储备管理·····	(183)
第一节	基建贷款的储备管理范围与条件·····	(184)
第二节	基建贷款的储备管理申请与下达·····	(187)
第三节	基建贷款的储备管理发放与回收·····	(193)
第十三章	基建贷款“一条龙”管理·····	(202)
第一节	基建贷款“一条龙”管理的意义·····	(202)
第二节	基建贷款“一条龙”管理的选择·····	(206)
第三节	基建贷款项目投产后的管理·····	(213)
第十四章	基建贷款的综合管理·····	(218)
第一节	基建贷款项目的经济档案管理·····	(218)
第二节	基建贷款统计报表·····	(222)
第三节	基建贷款的监测与考核·····	(224)
第四节	贷款目标管理·····	(228)
第五节	计算机“固定资产项目管理数据库”·····	(237)
第十五章	基建委托贷款的管理·····	(241)
第一节	背景与概况·····	(241)
第二节	项目划分及委托内容·····	(243)
第三节	委托贷款代理中需要注意的问题·····	(253)

第一章 基建贷款概述

第一节 基建贷款的概念

一、基建贷款的概念与项目特征

基建贷款是指利用信贷资金,根据国家投资和信贷计划而发放的用于基本建设项目的贷款。

基本建设是指以外延的固定资产扩大再生产而进行的购置、建筑、安装及其他有关活动。

基本建设贷款项目是指在总体设计或初步设计范围内,由一个或几个单项工程所组成、经济上实行统一核算、行政上实行统一管理的借款单位。一般以一个企业(或联合企业)或独立工程作为一个贷款项目,如独立的工厂、矿山和联合企业,独立的农场、水库等。基本建设贷款项目有以下特征:

(一)按照一个总体设计或初步设计建设,可以形成生产能力或使用价值的建设工程总体。

(二)一般在行政上实行统一管理,在经济上实行统一核算。也就是说,每个基建贷款项目,在行政管理上有独立的组织机构,有权统一管理总体设计或初步设计所规定的各项工程。按照国家基本建设管理的要求,单独编制并执行基本建设投资和信贷计划,有权与其他企业或单位签订经济合同和建立往来关系,能对建设资金的收支和建设成本进行统一核

算和管理,并按规定单独编制财务决算和竣工决算

基建贷款项目一般可进一步划分为单项工程、单位工程 and 分部、分项工程。

单项工程。一般指具有独立的设计文件,建成后能独立发挥生产能力或效益的工程。它是基建贷款项目的组成部分。工业基建贷款项目的单项工程,一般指能独立生产的车间或生产线;非工业基建贷款项目的单项工程,一般指独立的办公楼、宿舍等。

单位工程。指单项工程中具有独立施工条件的工程,是单项工程的组成部分。如生产车间的厂房建筑和设备安装各为一个单位工程;宿舍工程中的每栋宿舍为一个单位工程。

分部工程。是按建筑安装工程的结构、部位或工序划分的,是单位工程的组成部分。如一般房屋、建筑可分为土方工程、砖石工程、混凝土及钢筋砼制作工程和金属结构制作工程等。

与基本建设的概念相对应,还有一种扩大再生产的方式,即以内涵为主的扩大再生产,一般称为固定资产的更新改造。当建设项目同时具有基本建设和更新改造的性质时,为了便于管理,国家规定,凡是建设工程新增建筑面积超过原有面积的 30%,用于土建工程的资金超过投资总额 20%的划归基本建设管理。

二、基建贷款项目和贷款的分类

(一)基建贷款项目分类

1. 按投资用途分为生产性建设项目和非生产性建设项目。生产性建设项目指直接用于物质生产或为满足物质生产

需要,能够形成新的生产能力的建设项目。包括工业、建筑业、农、林、水利、交通运输、商业、物资等行业的建设项目。

基建贷款主要用于生产性建设项目。

非生产性建设项目指用于满足人民物质生活和文化生活需要,能够形成新的效益的建设性项目。包括住宅、文教卫生、科研等建设项目。

2. 按建设性质分为新建项目、扩建项目、改建项目、迁建项目和恢复建设项目。

新建项目。指从无到有、平地起家、新开始建设的项目。按照现行规定,在原有基础上,经扩大建设规模后,其新增固定资产价值超过原有固定资产价值3倍以上的建设项目,就算作新建项目。

扩建项目。指在原有企、事业基础上扩大其生产规模的建设项目。如扩大原有产品的生产能力,增加新产品而另建分厂、主要车间和其他项目。分期建设的项目,在一期工程之外,建设的各期工程,都可以视同扩建。

改建项目。指原有企业为提高产品质量,节约能源,降低原材料消耗,改变产品结构、生产工艺,提高技术水平等,对固定资产进行整体技术改造(全厂、全矿性技术改造),以达到提高生产效率的目的。

恢复建设项目。指原有固定资产由于自然灾害或战争而遭受破坏,丧失生产能力,又恢复建设的项目。

迁建项目。指将原有固定资产迁往另一地而进行建设的项目。

在实际工作中,目前还没有对恢复和迁建项目的贷款管理作出特殊规定,因此可以根据实际情况,分别划到新建和

改、扩建项目类内进行管理;同时改建和扩建项目拼作一类建设性质管理。

3. 按建设规模分为大型、中型和小型项目。贷款项目按批准的建设总规模或计划总投资分为大型、中型和小型三类。一个贷款项目只能属于其中的一种类型。

贷款项目的建设规模,工业项目是按产品的设计生产能力或投资额来确定的。生产单一产品的项目,按产品的设计生产能力划分;生产多种产品的项目,按其主要产品的设计生产能力划分;产品种类繁多,难以按产品的设计生产能力划分的,按其投资额划分。

贷款项目的建设总规模或总投资,应以批准的设计任务书或初步设计确定的总规模或总投资为依据。新建项目按项目的全部设计能力或全部投资计算;改扩建项目按改扩建新增的设计能力或改扩建所需投资计算,不包括改扩建前的原有生产能力和投资;分期建设的项目,应按总体设计规定的全部设计能力或总投资来确定其建设规模,不应以各分期工程的设计能力或投资额划分。

4. 按隶属关系分为部直属项目和地方项目。

贷款项目隶属关系一是指行政上属于哪一级政府或主管部门管理和领导;二是财务上所得税或利润上交哪一级财政。现行管理体制,原则上分为部直属项目(也称中央项目)和地方项目两大类。

部直属(中央)项目。指国务院有关部(委)及其直属机构直接领导和管理,财务隶属于中央财政的项目。

地方项目。指由各省、自治区、直辖市、计划单列市或地(市)、县等直接领导和管理,财务隶属于地方财政的项目。

5. 按建设阶段分为前期工作项目、施工项目和建成投产项目。

前期工作项目。指正在进行建设准备工作,尚未正式开始施工的项目。

施工项目。指计划年度内已进行建筑、安装施工活动的项目。可分为新开工项目、续建项目以及在本年施工并全部建成投产或全部停、缓建项目。

建成投产项目。指报告期内按设计文件规定建成主体工程 and 相应的配套设施,形成生产能力或能发挥工程效益,经验收合格并已正式投入生产或交付使用的项目。

(二)基建贷款分类

1. 按照借款、用款、还款人及还款资金渠道,基建贷款可分为基建项目贷款、统借统还和分借统还。

项目贷款是指将贷款直接放给建设项目使用,由建设项目借款并用项目新增效益还款。这是基建贷款的主要形式。

统借统还是指由项目主管部门(公司)统一向贷款行借款,统一还款,分别用于所属项目工程建设。

分借统还是指由贷款项目向银行借款,由其主管部负责统一还款(如电力项目按网局核算,统一还款。)

2. 按贷款工作阶段分为贷款决策、贷款投放和贷款回收。

贷款决策。指对贷款项目的审批,包括贷款申请的受理、评估(调查)和审查决策。

贷款投放。指对贷款使用过程的管理活动,包括概、预算、财务计划决算的审查、信贷计划的下达、办理贷款手续、监督支用等。按贷款投放过程可分为新贷项目和续贷项目。新

贷项目是指对新开工项目的贷款;续贷项目是指本计划年度以前已贷过款的项目。

贷款回收。指建设银行回收贷款过程中的管理活动。

第二节 基建贷款的产生与发展

基建贷款是建设银行的一项重要信贷业务,也是充分体现建设银行长期投资信用银行特点的一个贷种。它是在国家经济体制改革过程中开办和发展起来的。

一、建设银行基建贷款的产生

党的十一届三中全会以前,我国固定资产投资一直实行单一资金渠道——财政预算资金、一种供应方式——无偿拨款的管理体制。随着经济体制改革逐渐打破了高度集中的计划体制,改变了财政统收统支的状况,国民收入分配结构和资金关系发生了很大变化,国家预算内直接掌握的财力比重相对下降,地区和企事业单位留用的资金逐年增加,加上城乡居民收入的增长,通过银行吸存的资金越来越多。1979年底,建设银行存款余额从年初的16亿元增加到89亿元,为银行信贷参与投资活动提供了基础和条件。同时,70年代后期,国民经济中出现了经济建设急于求成,经济结构不合理,工业内部比例失调等问题。对此,中共中央于1979年4月召开工作会议,决定对国民经济实行“调整、改革、整顿、提高”的方针。在国民经济调整过程中,财政连年出现赤字,难以满足调整经济结构的投资需要。这种银行存款资金的增长与国民经济调整,特别是重点项目建设对投资需求的增长及财政困难

交织在一起,为建设银行利用信贷资金发放基建贷款提供了客观条件。1980年,国务院要求建设银行要努力学会利用银行的办法办银行,开展信贷和信托业务,吸收固定资产再生产领域里的闲散资金,加强资金调度,在国家计划指导下,组织发放贷款,把资金搞活。这样,建设银行根据国家基建投资计划安排,正式开始利用存款发放基本建设贷款。

二、建设银行基建贷款业务的发展

建设银行基建贷款业务是在财政投资信用的基础上发展起来的。在我国基本建设投资活动中,它经历了一个由作为财政预算投资不足的补充,到发展为投资来源的一条主渠道;由起步试行,采用分配贷款的办法,到参与贷款决策,实行投资、信贷双重计划约束,实现对贷款全过程的有效管理的过程。

(一)基建贷款业务的起步、试行阶段(1979—1984年)

从1979年开始,根据建设项目的资金需求和银行信贷资金的可供量及投资使用者的承受能力等方面的实际情况,国家安排的年度建贷投资额不大。1980年安排10多亿元,1981年安排23亿元,1984年也只安排30多亿元。贷款额呈逐年缓慢增长趋势,贷款仅作财政投资不足的补充,起到拾遗补缺的作用。

这一阶段基建贷款基本上还是沿用计划经济的管理办法。(1)国家计委将基建贷款投资计划切块分配给中央各有关部门,并对大中型项目戴帽安排。各有关部门依其行业规划、产业投资政策等将剩余投资计划安排到小型项目上。(2)建设银行与人民银行的资金关系为往来关系,在人民银行开

设有一个往来户,其存款视为企业存款,称建设银行基建存款,依需求存取。(3)其资金供应为:建设银行内部实行统收统支的办法,对列入投资计划的建设项目实行收支两条线,统一调配资金,保证资金供应。(4)项目贷款管理基本上比照“拨改贷”的办法,根据建设项目投资计划,填开“指标通知单”,通知基层建设银行在核定指标内与借款单位签订合同并放款,实行与“拨改贷”相同的利率,按“四按”原则付款,监督企业用款,负责贷款回收工作。

这一阶段,是国家经济体制改革初期,在固定资产投资领域里,也正处于在转换投资来源、改变资金使用性质、用银行的办法管理投资的起步阶段。投资使用者对利用银行贷款搞基本建设还很不适应,推行起来有不少困难。建设银行仅作为资金管理部门,负责筹措、供应资金和贷款回收工作,基本不参与贷款决策。国家职能部门之间贷款决策权力与贷款回收责任严重脱节,没有建立一套行之有效的考核指标,缺乏监督制约机制,管理制度不健全,逾期贷款较多,资金周转期限长。

(二)基建贷款业务的拓展和贷款管理的改革阶段(1985年至今)

1. 随着国民经济建设需求的增长,建设银行筹集资金的能力明显增强,国家根据信贷资金的供应能力综合平衡,年度基建贷款规模逐年增加。

据统计,从1985年开始年度基建贷款增加到98亿元,比1984年的30多亿元增加了一倍多。以后连续5年每年新增额都在100亿元左右。1991年安排的基建贷款,加上为清理基建投资拖欠款而发放的基建贷款以及过去发放的临时贷款转作基建贷款等,利用建设银行信贷资金安排的基建投资贷

款与用财政预算资金安排的基建投资基本持平。其中能源、交通、原材料、机电、轻纺等部分工业部门的建设银行基建贷款已超过了由财政预算资金安排的投资。1993 年底基建贷款余额达到 2100 多亿元。

2. 加强国家信贷对基建贷款的调控能力,实行双重规模控制。1985 年以前,国家对基建贷款实行单一的投资规模控制,即编制国家年度投资计划时,确定建设银行年度基建贷款规模,并将该规模切块划分给各有关部门,大、中型项目由国家计委戴帽安排,小型项目由主管部门安排,建设银行按确定的投资计划发放贷款。1985 年以后,建设银行的信贷收支计划全额纳入国家信贷计划管理,建设银行基建贷款年度发放规模、回收额、余额要同时按受国家信贷规模的控制。

3. 贷款自主权力不断扩大。

(1)贷款项目决策由计划、主管部门直接确定,转变为建设银行依评审结论择优选项和推荐。建设银行结合学习世界银行项目管理办法,在总结过去参与项目技术经济论证,进行可行性调查经验的基础上,制定了项目评估办法,并于 1985 年明确规定,凡使用建设银行贷款的基建项目,必须要经过建设银行评估论证,并依其结论确定是否承诺贷款,项目评估工作全面展开。此后,随着投资体制、金融体制的逐步改革,建设银行对使用基建贷款项目进行评估论证、集体审批决策、择优发放贷款,成为基建贷款原则之一。

(2)建设银行参与贷款项目的立项、可研报告、概、预算等文件的审查,监督资金使用,推荐符合产业政策、效益好的项目,实现了对贷款项目的全过程管理。

(3)参与年度贷款计划安排。建设银行逐渐参与了年度

投资计划的安排工作。大、中型项目投资计划,由国家计委依据有关部门及建设银行分行上报的下年度工程进度及计划建议数,经过平衡后,提出初步安排方案,征求总行意见进行安排。小型项目投资计划,由国家专业投资公司或中央有关部委提出计划安排初步方案,商建设银行总行安排。总行根据省行上报的贷款项目下年度计划建议安排数,按照保投产、保重点、保续贷的原则,结合可供资金分布及贷款回收等情况,提出意见,协商安排,并据此下达项目贷款计划。

(4)利用回收贷款调整贷款结构。国家对基建贷款实行年度发放额控制的同时,还要进行余额控制,核定年度回收计划,建设银行通过努力可将超计划回收部分转化为短期贷款规模而发放流动资金、储备贷款,也可在省级行之间进行调配,以便调整贷款结构。

4. 加强建设银行内部管理,逐步建立、完善贷款管理制度和方法,使贷款管理日趋规范、科学化。

(1)加强制度建设。建设银行基建贷款在试行阶段,作为一个贷种还没有建立一套规章制度,基本参照管理预算投资贷款的方法。为适应贷款管理的需要,在实践调查研究的基础上,参照国家有关规定,于1986年制定了《中国人民建设银行基本建设贷款暂行办法》。1987年又制定了《中国人民建设银行固定资产投资贷款内部管理规程(试行)》。1989年和1991年根据客观情况的发展变化,又修改印发了《基本建设贷款办法》和《基本建设贷款内部管理规程》。这两个制度对建设银行基建贷款的原则、对象、条件、贷款决策、发放、回收及综合管理等都作了具体规定,对于贯彻执行国家投资信贷政策,规范管理,协调内外部关系,建立正常、科学的外部、内

部管理工作程序,提高贷款科学管理水平,起到了积极的推动和保证作用。

(2)改革贷款计划下达方式。从1986年开始,建设银行根据信贷资金营运特点,贷款计划的下达方式由过去总行分季填制指标通知单直接通知经办行放款,改为年初一次把项目贷款计划下达到省级分行,省级分行根据实际情况,或转下贷款计划,由经办行向借款单位开出借款指标通知单。这样不仅提高了工作效率,而且给各分行灵活调剂资金,规范信贷计划管理创造了条件。

(3)逐步调整和改善贷款管理的内部制约机制和责权关系。实行了“审贷分离”集体审批贷款制度,即建设银行各级行贷款和评估业务分由两个职能部门管理。项目评估部门专门从事与项目评估相关的业务,使项目贷款在各级行须经由两个以上部门审查,实行集体决策,形成了贷款管理的内部制约机制。

随着经济体制改革的深入,建设银行过去那种集中统一的资金供应体制逐渐被打破,总行对分行从实行按借差比例供应资金到实行重点项目基金制,以及贷款项目的审批要充分征求基层行意见。同时,为了调动基层行贷款管理的积极性,转换总行职能,从1993年起,总行将基建贷款投资额在1000万元以下的小型项目的贷款决策权下放到分行。这种权力的下移,使贷款决策、资金供应、监督使用以及贷款回收等责权有效地结合起来,提高了贷款管理水平。

总之,这一阶段国民经济建设需求增长,建设银行筹措资金能力明显增强,基建贷款业务量迅速增加,成为国家基建投资的一条主渠道,也成为建设银行的主要业务。这主要表现