

第一部分

**重要指示  
与  
文件摘录**



# 一、党和国家领导人的 有关重要指示

要继续落实好今年出台的积极财政政策，配合以适度的货币政策，搞好基础设施建设。中央财政向国有商业银行发行 1000 亿元 10 年期国债的任务已经完成。这笔资金同银行配套增加的 1000 亿元贷款正按照中央确定的投资方向，在今明两年组织实施。要注意防止乱铺摊子和重复建设的旧病复发。要把资金优先用于在建项目建设；新上项目要统筹规划，做好前期工作；所有项目都要精心施工，保证工程质量。

——摘自江泽民总书记 1998 年 10 月在党的十五届三中全会闭幕会上的讲话

进行基础设施建设，首先要全面规划，合理布局，选好项目，认真论证，决不能草率上马。……其次，必须确保工程建设质量。……第三，要严禁挤占、挪用财政债券资金，绝不允许把资金拿去弥补经常性开支或搞其他建设，甚至搞楼堂馆所。……

——摘自朱镕基总理 1999 年 3 月 15 日在第九届全国人民代表大会第二次会议上的《政府工作报告》

对增发的 1000 亿元国债资金，“财政部门 and 有关部门要严格按照中央要求，认真会同有关部门选好项目，及时调拨资金，抓紧组织实施，尽快收到实效。”

——摘自李岚清副总理 1998 年 12 月给全国财政工作会议的信

用好国债专项资金，加强基础设施建设，关键要抓好两个环

节，一是确保工程质量；二是合理使用资金。目前国债专项资金使用中存在的问题，应引起重视，及早解决。建议计委、财政部商有关部门尽快研究提出进一步加强资金使用管理的办法。同时，加强稽察、审计，发现问题，及早处理和纠正。

——温家宝副总理 1999 年 3 月 16 日在财政部报送国务院《关于 1000 亿元国债专项资金安排和使用情况的报告》上的批示

粮库建设资金管理，要贯穿工程建设全过程，从概算、预算到决算，始终坚持严格的审核，严格的财政监督和管理，不能等到竣工后再算账。其他项目也要注意这个问题。

——温家宝副总理 1999 年 4 月 14 日在财政部基本建设司编报的第六期情况反映《亡羊补牢 严控超概——控制中央直属粮库概算超支取得成效》上的指示

我就加强工程质量管理工作的强调几点要求。

（一）建立层层负责的质量责任制。确保工程质量，必须从勘察、设计、材料、设备、施工到竣工验收各个环节都严格把关。建设项目的行业主管部门、项目法人单位和参与建设的各个单位，都要对负责的工程质量担负相应的行政和法律责任。

建立各级行政领导责任制。对建设项目工程质量实行行业主管部门、主管地区领导责任人制度。中央项目的工程质量由国务院有关行业主管部门的行政领导人负责；地方项目的工程质量由地方政府的行政领导人负责。如发生重大工程质量事故，除追究当事人和当事人的直接责任，还要追究相关行政领导人的领导责任。

项目法人是投资者的代表，对建设项目承担投资风险，对工程质量负全责。要按照国家有关规定择优选择设计、施工、监理单位，分别签订合同，实行合同管理。在合同文件中必须有质量条款，明确工程和质量材料的质量标准，明确双方的质量责任。凡是没有

实行项目法人责任制的，要限期整改。

工程勘察和设计是整个工程建设的基础，做好勘察和设计工作对于确保工程质量具有重要意义。勘察单位要对提供的地质、地震、水文、气象等勘察资料负责。设计单位要实行各级各类人员的岗位责任制和技术负责人签字制，对设计质量负责。出现设计质量事故，不但要追究设计单位的责任，还要追究技术负责人的责任。

施工单位对工程施工质量负责，严格按照设计图纸和施工技术标准组织施工。施工单位内部必须建立健全质量保证体系，把质量目标分解落实到每个施工环节和每个职工。实行施工总承包的，工程质量由总承包单位负责，分包单位应该接受总承包单位的质量管理，总承包单位与分包单位对分包工程的质量承担连带责任。出现偷工减料或施工质量事故的，要严肃追究施工单位和项目经理的责任。

监理单位要对监理的质量负责 按照法律、法规、技术标准、设计文件和承包合同，对工程实施监督管理。对不按照合同约定履行监理义务，弄虚作假，降低工程质量的，要追究监理单位和监理工程师的责任。

建筑材料、构配件和设备的生产、供应单位，要对提供的产品质量负责。对于提供不合格产品造成重大事故的，要依法追究其责任。要严格执行建筑材料、构配件和设备的进场检验及责任人签字制度，不允许使用或强令施工单位使用不符合设计要求和强制性技术标准的建筑材料、构配件和设备。

项目主管部门、主管地区的领导责任人，项目法人代表，勘察、设计、施工、供应、监理等单位的负责人 要按各自的职责对经手的工程建设质量负终身责任，如果出现质量问题，不管调到哪里工作，不管担任什么职务，都要追究责任，严肃处理。建设项目的行业主管部门和主管地区，要建立工程质量报告制度，加强现场检查。建设项目从筹划到竣工验收，都要按照《档案法》的有关规定，

建立健全工程档案。

(二) 严格执行建设程序。所有建设项目都要严格按照国家规定的建设程序 包括项目建议书、可行性研究报告、初步设计、开工报告和竣工验收等环节进行。这是多年经验的总结，是搞好工程质量的重要保证。第一，任何地区、部门和项目法人都不得擅自简化基建程序。所有建设项目都要严格按照国家规定的审批权限 履行报批手续 不得化整为零、越权审批。第二 建设项目建议书、可行性研究报告和初步设计文件，必须按照国家规定的内容，达到必要的工作深度和质量要求，保证合理的工作周期。各级项目审批机关及领导人要严格把关，对前期工作达不到要求的项目，一律不予审批。严禁边勘察、边设计、边施工。第三，建设项目的可行性研究要经过咨询评估，没有经过咨询评估，不能开工建设。要充分发挥有资信、有权威的专门机构和专家的作用，对于重大工程，不仅要由国内有资信、有权威的机构来评估论证，还要请国外的专家和专门机构来参与评估论证。

(三) 建立健全招标投标制度。招标投标制度是运用市场竞争机制、确保工程质量的行之有效的办法。建设项目的工程勘察设计、施工、采购要进行公开招标投标和竞选，监理单位的选择也要引入竞争机制，择优选用。特殊情况下，需要采取邀请招标和议标形式的，要经行业主管部门或主管地区政府批准。招标投标工作要严格按国家有关规定进行，体现公开、公平、公正的原则。各级行政领导人不能以任何名义干预项目法人正当的招标投标活动，严禁搞行业保护、地区封锁和在同一管理单位内部搞设计、施工、监理“一条龙”作业。投标单位必须具备相应的资质等级和业绩，具备足够的技术管理能力和装备水平，严禁无证和越级承揽工程。招标单位要合理划分标段，合理确定工期，合理标价定标，不得任意分割标段和不合理压价。为规范招标投标行为，要从实际出发，逐步建立和完善有形建筑市场，健全其服务功能。

工程的层层转包和违法分包，是当前影响工程质量的一个突

出问题。要认真贯彻《建筑法》 整顿建筑市场 严禁中标单位转包和违法分包。《建筑法》规定：“禁止承包单位将其承包的全部建筑工程转包给他人，禁止承包单位将其承包的全部建筑工程肢解以后以分包的名义分别转包给他人。”《建筑法》规定 进行合法分包必须具备四个条件：一是可以将承包的部分工程进行分包，但实行施工总承包的，建筑工程主体结构的施工要自行完成；二是分包单位必须具备相应的资质条件；三是除总承包合同约定的分包外，其他分包必须经建设单位认可；四是禁止分包单位将其承包的工程再分包。根据以上条件，必须明确主体工程不得分包。合同确定分包的，只能分包一次。

对在招标投标活动中弄虚作假、收受贿赂、搞权钱交易、拒绝招标和搞假招标的单位和个人，要依法惩处。招标代理机构要尽快与政府脱钩，成为真正的市场中介组织。要抓紧制定《招标投标法》。

（四）严格工程监理。工程监理是借鉴国际工程项目管理经验，促进工程建设管理水平提高，保障工程质量和投资效益的重要措施。工程监理是受项目法人委托，对施工全过程进行监督，确保工程质量的一项重要制度。监理单位要对项目法人负责，同时，它又是经政府审查认可并赋予相应资质证书的机构，必须遵守有关的法律、法规和标准 独立履行其职责 对社会负责。

基础设施、公共建筑和商品住宅等建设项目都必须由具备资质条件的单位和人员进行监理。各地方、各部门一定要按照规范要求，严格审查监理单位的资质。要通过市场竞争，选择资质合格、执法严格的监理队伍担当重点工程的监理任务，实行全过程、全方位的监理。对重点工程的某些重要部位，可以聘请知名度高、有信誉、有经验的国外监理公司参与工程监理。

监理单位要严格履行职责。在工程成本、进度和质量三大目标控制中，把质量控制放在首位。严把材料、设备关，禁止假冒伪劣物资混入建设工程。监理单位对施工过程要跟班检查，对达不

到质量要求的，坚决不予签字。未经监理单位签字，建筑材料、构配件和设备不得在工程上使用或安装，不得进行下一道工序的施工，不得拨付工程进度款，不得进行竣工验收。

政府有关部门要加强对监理单位和监理工作的监督和管理。对不负责任 违反监理规定 弄虚作假的监理单位，一经发现 要严肃处理直至吊销营业执照。

（五）严禁挪用建设资金。必须建立严格的管理制度，从多方面加强对资金使用情况的监督检查，防止挤占挪用。对使用财政预算内专项资金的建设项目，要设立专项账户，专款专用。特别要防止借工程建设之机，搞楼堂馆所，搞非生产性建设。财政部和有关银行既要保证资金及时到位，满足工程进度的需要，又要监督资金的使用方向。审计部门要依法对参与国家建设项目有关的设计、施工、采购等单位的财务收支进行审计，对重点项目进行重点审计，对国家财政拨款较多、关系国计民生、建设周期较长的重大项目实行跟踪审计。发现资金不到位、来源不正当、挤占挪用、损失浪费等问题，要查清责任，严肃处理。对使用财政预算内专项资金的建设项目，要建立资金使用年度审计制度，严防截留、挤占和挪用。

（六）加强政府监督和社会舆论监督。工程质量事关国家和人民生命财产安全 因此 政府必须对工程的质量 特别是住宅、公共建筑和基础设施的质量实行强制监督，避免出现灾难性重大事故。政府对工程质量的监督不同于监理。这种监督是强制性的，不仅要对工程的实物进行监督，更重要的是对工程建设各方主体的质量行为实施监督。监督的方式要在实践中不断探索和完善。

对重大项目派出稽察特派员进行稽察，是政府对建设项目实行监督的一项重要措施。对国家重点建设项目，稽察特派员要严格履行职责，把工程质量作为稽察工作的主要内容。对稽察工作中反映的重大工程质量问题，政府有关主管部门要及时发出整改通知，限期进行整顿，整改期间暂停拨付建设资金。各级政府要积

极支持稽察特派员的工作，做到不护短、不遮丑，使稽察特派员能够很好地履行职责。

国家计委、财政部、国家经贸委、建设部、审计署和水利部、交通部、铁道部等有关部门要密切配合，各负其责，对使用财政预算内专项资金的项目，从物资采购到工程建设进行全过程监督。各地方、各部门要主动地进行自查，特别是行业主管部门，要对本行业的建设项目进行经常性的监督检查。项目竣工后，要组织有关专家进行验收，对质量不符合要求的工程，要追究责任并坚决返工。对验收合格投入使用的工程，要制定科学的管理办法，明确责任，加强工程的管理维护。

新闻媒体对工程建设质量的监督发挥着重要作用。各新闻单位要组织好对基础设施建设质量的采访和报道。要对那些质量好的工程及时给予表扬，对那些给国家和人民生命财产造成严重损失的质量事故经过调查事实清楚、证据确凿可以通过不同方式予以揭露，有的要及时曝光，在全社会形成一种强大的舆论压力。

加强社会监督，建立重大项目违规问题的举报制度。基础设施工程的建设现场要将项目法人、勘察设计、施工、监理等单位的名称和责任人姓名挂牌予以公示，自觉接受社会监督。要设立举报电话，让公众对工程建设中玩忽职守、损失浪费、贪污受贿等问题，进行检举揭发，并奖励举报有功人员。有关部门要高度重视公众对工程质量的投诉，做到专人负责，件件有记录、有处理、有结果。有关执法部门要根据公众的投诉，及时查处项目建设中存在的各类问题。

（七）坚决惩治腐败。工程建设领域中的经济犯罪，是当前腐败现象中最突出的问题之一。加大工程建设领域反腐败斗争的力度，既是确保工程质量的迫切需要，又是贯彻落实中央关于反腐败工作部署的重要措施，必须抓紧抓好。一方面，要整顿建设市场，增强建设工程交易活动的透明度和公正性，强化竞争机制，完善规章制度。另一方面，要严肃党纪国法，坚决消除工程建设中的腐败

现象，严惩腐败分子。对物资采购和工程建设中发生的行贿受贿问题，各级纪检监察部门要认真清查，清除交易活动中的各种腐败现象。对因违纪违法、玩忽职守、贪污腐败、偷工减料和粗制滥造等原因，造成严重质量事故的单位和责任人员，要给予应有的经济和行政处罚，构成犯罪的要移交司法机关依法处理。

（八）依靠科学技术，提高队伍素质。在工程建设中要积极推广使用新技术、新材料和新工艺。依靠科技进步，提高工程质量。建设部要会同有关部门定期公布推广应用的新技术、新工艺、新设备、新材料目录以及淘汰的落后工艺、设备、制品、材料目录。国家技术监督局和有关部门要定期公布新材料的技术标准，严把质量标准关。

要加强工程建设队伍的教育和培训，不断提高队伍的整体素质。各行业、各地方、各企业都要重视职工培训工作，搞好设计、招标、施工、监理等人员的培训，特别要重视对项目经理和技术工人的培训，提高技术素质和职业道德水平。尽快建立严格的项目经理执业资格制度，凡是没有经过培训，经考试合格取得相应注册资格的人，不能担任项目经理。对施工人员，要进行技术、操作规程等业务知识的培训，也要组织他们学习一些法律知识，以增强法制观念，提高质量意识。要逐步推行持证上岗制度，做到先培训、后上岗。

（九）进一步深化建设体制改革。要按照建立社会主义市场经济体制的要求，深化建设体制改革。现行的建设体制中存在两个突出的问题：一是政企不分、封闭管理。目前，许多工程的业主、勘察、设计、施工、监理单位和质量监督站都来自同一系统，隶属于共同的主管部门。主管部门既管工程项目的投资和组织管理，又有直属的建设队伍。这种管理格局，基本上是一种内部的监督体系，很难实行严格的、公正的质量监督，不利于形成有效的制约机制。二是地方、部门保护。这个问题在建设领域还相当普遍，地方、部门保护的结果，只能是保护落后，使工程质量受到影响。造

成这个问题的深层次原因，是现有工程管理办法与社会主义市场经济的要求不相适应。要深化改革，包括投融资体制改革，引入市场机制，打破行业垄断和地方封锁，更多地运用经济和法律手段，来规范基础设施建设工程管理，完善工程质量管理制

度。

(十)切实加强领导，发挥思想政治工作优势。各级党委和政府要认真落实中央关于工程质量和项目管理的各项要求，明确分工，划清责任，抓好基础设施项目管理。主要领导要亲自抓质量工作。各有关部门和单位，要把工程质量作为基础设施建设的头等大事抓紧抓好，做到万无一失，不留隐患。领导干部要从大局出发，从长远着想，不图虚名，不骄虚声，不搞花架子，不姑息迁就，不文过饰非，扎扎实实地做好基础设施建设工程质量管理工作。要在各级干部和广大职工中深入进行质量教育，加强工程建设队伍的思想工作，发挥政治优势。

搞好基础设施和重大工程建设，关键在于严格要求，严格管理。严格出质量，严格能造就高素质的队伍。没有严格的要求和严格的管理，再好的制度和办法也达不到应有的效果。今后，对出现严重工程质量问题的地区和部门，计划部门一定要扣减下年度投资，停止审批新项目，财政部门要停止拨付资金，银行要停止贷款，直至改正为止。

——温家宝副总理 1999 年 2 月 1 日在全国基础设施建设工程质量工作会议上的讲话

## 二、1998 年 8 月九届全国人大 常委会第四次会议有关材料

### 全国人民代表大会常务委员会 关于批准国务院增发今年国债和 调整中央财政预算方案的决议

(1998 年 8 月 29 日通过)

第九届全国人民代表大会常务委员会第四次会议，听取了财政部部长项怀诚代表国务院对《国务院关于提请审议财政部增发国债用于加快基础设施建设和今年中央财政预算调整方案（草案）的议案》所作的说明，审议了国务院提请审议的增发国债、调整预算的议案。会议决定 批准 1998 年中央财政预算调整方案。全国人大常委会在提请第九届全国人大第二次会议审议的工作报告中将就此问题作出说明。

会议同意全国人民代表大会财政经济委员会在议案审查报告中提出的意见和建议。会议要求，对增发国债用于加快基础设施建设这一重大举措，要统一认识，树立全局观念，努力提高资金使用的经济效益和社会效益。新增资金应优先用于加快在建项目建设。要安排好经济发展急需以及对改善生态环境有重大影响的项目，对防洪抗灾工程更应积极安排。要建立严格的项目投融资责任制。中央财政安排的项目要向中西部倾斜。国务院及其有关部门要严格把关，保证新增资金切实投向基础设施建设，尽快落实到

选定的项目上，严禁挪用。要防止出现新的盲目扩大建设规模和重复建设。对有些新上的重大项目，全国人大常委会将要加强监督。各级人民政府要抓紧落实扩大内需、拉动经济增长的各项政策措施，大力提高经济效益，为更好地完成今年的国民经济和社会发展计划而努力！

# 全国人大财经委员会关于 《国务院关于提请审议财政部增发 国债用于加快基础设施建设和今年 中央财政预算调整方案（草案） 的议案》的审查报告

全国人民代表大会常务委员会：

1998年8月6日、10日，全国人大财经委员会召开了两次全体会议，就国务院准备提请第九届全国人民代表大会常务委员会第四次会议审议的关于增发国债、调整预算的议案听取了财政部和国家发展计划委员会的汇报，进行了讨论和研究。8月27日，财经委员会召开第十四次全体会议，审查了《国务院关于提请审议财政部增发国债用于加快基础设施建设和今年中央财政预算调整方案草案的议案》。现将审查意见报告如下。

今年以来，我国面临着极其复杂的国内外经济环境，经过全国各族人民的共同努力，克服重重困难，经济改革和发展取得了重大进展，国民经济和社会发展总的形势是好的，这是来之不易的。当前，我国经济发展正处在一个非常关键的时刻。长期以来经济结构不合理是盲目扩大建设规模和重复建设带来的后果。在国际经济环境急剧变化和国内市场销售不旺的情况下，有些问题更加突出地表现出来。入汛以来，长江中下游地区和嫩江、松花江流域又遭受了极为严重的洪涝灾害。亚洲金融危机还在发展，对我国的影响不断加深，遇到的困难可能还会加剧。要实现九届全国人大一次会议通过的国民经济和社会发展目标，任务十分艰巨，对此要有足够的估计。为了扩大国内需求，拉动经济增长，有必要采取更

加积极的财政政策。

国务院提出，由财政部向国有商业银行发行 1000 亿元、还债期限为 10 年的长期国债，年利率为 5.5% 作为国家预算内基础设施性建设专项投资，定向用于防洪、治涝、农田灌溉、铁路公路、重点空港、邮电通信、城市基础设施、环境保护、城乡电网建设与改造、长江黄河中上游水土保持、植树造林种草、粮食仓库和公检法及司法行政部门设施等建设性项目支出。这笔长期国债在今明两年纳入国家预算，列入中央财政赤字，今年列入中央财政预算支出 500 亿元，这样，中央财政赤字将由年初预算的 460 亿元扩大到 960 亿元。今年财政预算中原安排用于基础设施建设的 180 亿元资金调整为经常性项目支出，用于增加科技教育投入、国有企业下岗职工基本生活费保障、离退休人员养老金和增加抗洪抢险救灾支出。

财经委员会认为，在当前我国出现通货紧缩迹象、货币回笼较多的情况下，面向国有商业银行发行长期国债是可行的。这样做，虽然对九届全国人大一次会议提出的继续压缩财政赤字的要求作了调整，较大地突破了大会批准的债务规模和赤字规模，但这是从实际出发，加快基础设施建设、扩大内需、拉动经济增长的有效措施。国务院在这次预算调整中还考虑了增加科技教育投入、社会保障和抢险救灾支出，这是必要的和适时的。根据《中华人民共和国预算法》有关预算调整的规定，财经委员会建议批准 1998 年中央财政预算调整方案。

财经委员会认为，增发国债用于加快基础设施建设是一项重大举措，对此要统一认识，树立全局观念，坚持实事求是的科学态度，努力提高资金使用的经济效益和社会效益。今年新增的基础设施建设资金应优先用于加快在建项目建设。要安排好经济发展急需以及对改善生态环境有重大影响的项目，对防洪抗灾工程更应积极安排。新上项目必须科学决策，严格按照规定程序办理，从严选定，确保重点，不能草率上马。要建立严格的项目投融资责任

制，避免决策失误。中央财政安排的项目应向中西部倾斜。国务院及其有关部门要严格把关，保证新增资金切实投向基础设施建设，尽快落实到选定的项目上，严禁挪用这笔资金。要严防各地对固定资产投资项目一哄而起、趁机而上，出现新的盲目扩大建设规模和重复建设。

全国人大财经委员会

1998年 8月 27 日

# 关于提请审议增发国债用于 加快基础设施建设和今年中央财政 预算调整方案 草案 议案的说明

(1998 年 8 月 29 日在第九届全国人民代表大会  
常务委员会第四次会议上)

财政部部长 项怀诚

委员长、各位副委员长、秘书长、各位委员：

受国务院委托 我就增发 1000 亿元国债用于加快基础设施建设和今年中央财政预算调整方案（草案）的议案作如下说明：

今年以来，我国经济形势总体上是好的，但由于受亚洲金融危机不断发展的影响，也面临着前所未有的极其复杂的国内外经济环境。去年下半年东南亚一些国家和韩国相继爆发的金融危机，严重冲击了亚洲和世界经济。今年 5 月份以后 印尼政局动荡 日元大幅度贬值，使亚洲一些国家陷入更为深重的危机之中，亚洲以外的许多国家经济也遭受打击，世界经济增长进一步放慢，这不可避免地给我国改革和发展带来相当大的困难。国内长期以来盲目重复建设带来的结构不合理等严重后果，在国际经济环境急剧变化和国内市场约束强化的情况下，更加突出地表现出来。面对严峻的挑战，党中央、国务院审时度势，及时下发了中共中央 3 号文件，果断作出了增加投入，扩大国内需求，开拓国内外市场和保持人民币汇率稳定等重大决策。在党中央的正确领导下，各地区、各部门大力加强基础设施建设，努力扩大外贸进出口，稳步推进各项改革，有力地促进了国民经济稳定增长。今年上半年国内生产总值同比增长 7%，人民币汇率保持稳定，物价稳中有降。但由于亚洲金融危机还在进一步加深，下半年我国经济和社会发展将面临