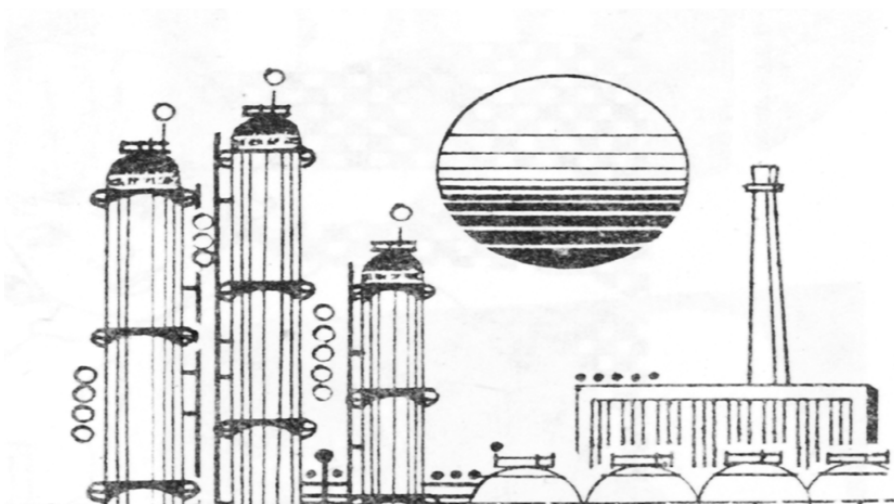


中国投资管理(二)

赵秉德 主编



目 录

固定资产投资资金筹集	1
筹集投资资金的财政方式	1
固定资产投资资金的信用问题	6
自筹资金的筹集	11
引进外资的历程	16
长期资金市场的发展	25
固定资产投资预算	30
基建支出预算	30
更新改造投资的预算管理	46
专项资金预算管理	51
固定资产投资拨款管理	56
基建拨款管理的发展	56
基本建设拨款管理原则	62
基建拨款的管理	71
改革基建投资拨款管理	83
更新改造及其他投资拨款	85
固定资产投资贷款管理	89
固定资产投资贷款	89
国家预算内基建贷款管理	103
银行基本建设贷款管理	110
技术改造贷款管理	116
信托委托贷款管理	123
周转性贷款管理	128
固定资产投资贷款的宏观控制	136
固定资产投资贷款管理原则	143

固定资产投资资金筹集

固定资产投资资金是社会再生产过程中社会总产品能够用于固定资产再生产（包括简单再生产和扩大再生产）的价值总和，主要来自社会总产品价值构成的利润部分，也来自折旧基金和部分劳动者的工资收入。广泛筹集这部分资金是固定资产投资管理的一个重要环节，没有投资资金的筹集，整个投资活动就无从谈起。在中国，三十六年中筹集固定资产投资资金的主要渠道有财政、银行、自筹和利用外资，八十年代以后，筹资范围和方式有了很大发展。

筹集投资资金的财政方式

新中国建立以来，固定资产投资主要来源于国家预算。用国家预算直接安排的固定资产投资称作财政投资，也称国家投资，其中包括财政统借统还的利用外资投资。一九五一年至一九八五年财政投资 8232.37 亿元（指投资完成额，它小于国家预算固定资产投资拨款数，其差额为各种储备等），占同期全民所有制单位固定资产投资 14498.54 亿元的 56.8%。

一、财政筹资的主要渠道

财政投资是财政支出的一个组成部分，由于中国债务收入等都列入国家预算，所以一般组织财政收入的方式也就是财政筹集固定资产投资资金的方式。从中国的实践看，财政收入主要通过四条渠道获得。

第一，国营企业上缴的利润和事业单位上缴的收入。国营企业是中国社会主义经济的主导力量，财政部门代表国家以生产资料所有者的身份参与企业利润分配，这是财政收入的重要组成部分。由于各个历史时期政治经济形势和财政经济管理体制的不同，企业利润上缴国家财政的比重有着较大的差别，三十六年大致可分为两个时期：一是一九五 年至一九七八年，其间虽然一九五八年到一九六 年进行过扩大企业财权、实行利润留成的制度，但基本上是一种“统收统支”的财政管理体制，企业实现的利润除一小部分留给企业作为奖励基金和福利基金外，其余利润全部上缴国家财政。二是一九七八年以后，中国政府实行了一系列扩大企业自主权的改革措施，使企业的留利逐渐扩大。特别是一九八三年开始实行国营企业“利改税”办法以后，国家参与企业利润分配的形式基本上被征收国营企业所得税的形式所代替，也就是说，国家从企业以利润形式获得财政收入被税收代替了。此外，在中国社会主义建设事业中，国家建立有各种各样为国民经济服务的事业机构，如科研、文教、卫生单位等，它们的各种服务活动也取得一部分收入，由于这些单位的各项支出由国家预算拨款解决，因而它们的收入也要上缴国家成为财政收入的一部分。

第二，税收，主要包括工商税、所得税、农业税和关税等。这是国家凭借政治强力参与社会产品分配的一种形式，是国家财政收入的重要来源。一九五 年到一九八五年，各项税收多数年份占财政收入的一半左右，国营企业“利改税”以后，税收占财政收入的比重进一步提高。工商税是对从事工商业经营的单位和个人，就其产品销售或业务经营的流转额征收的一种税，它是中

国的一个主要税种，占各项税收的 60—80%。所得税是对工商企业和个人按其所得课征的一种税，主要有国营企业所得税、中外合资经营企业所得税、外国企业所得税、个人所得税等，有的解放初期即开始征收，有的在税制改革中适应政治、经济形势需要而先后开征。一九八五年国营企业所得税占各项税收的比重达到四分之一左右，占国家财政收入的比重达到 27.5%。关税是国家对进出口商品征收的一种税收，数量与对外贸易的发展关系密切。五十年代初期中国关税每年只有几亿元，以后由于各种原因，中国的对外贸易发展缓慢，到一九七四年关税收入才突破 10 亿元。一九七八年实行对外开放政策以后，随着对外贸易的较快发展，关税收入大幅度增长，一九八五年达到 205 亿元，比一九七八年增长 6 倍多。由于政府对农民一直实行稳定负担的政策，农业税三十多年大致稳定在 30 亿元左右，农业税占财政收入的比重不高，五十年代约占 10%，以后逐渐下降，一九七八年后，农业税占财政收入的比重为 2.5% 左右。

第三，向国外借款和发行公债。这是国家以债务人身份采取信用方式取得的财政收入。三十六年内中国借用的外债累计为 344.86 亿元，占财政收入的 1.48%。国内公债三十六年累计为 275.68 亿元，占财政收入的 1.18%。据国际货币基金组织一九八二年的统计，一九七五年至一九八一年世界各国国家债务占财政支出的比重平均在 9.25—13.11% 之间，中国一九八一年至一九八五年平均为 6.5%。借用国外资金和发展财政信用，是广泛筹集财政资金的重要途径。

第四，其他方式。主要有征收规费、罚款和没收品变价收入、变卖公有财产收入、征收能源交通重点建设

基金、财政集中国营企业的折旧基金等。规费、罚款及没收品变价收入，在三十多年中虽然一直有，但其数额不多。能源交通重点建设基金是国家对各种预算外资金的再集中，从一九八三年开始按规定的比例征收，所收金额全数纳入国家预算收入统一安排支出。财政对国营企业折旧基金的集中，三十六年内有三种情况：一是一九五一年至一九六六年的全部集中；二是一九七八年至一九八四年的部分集中（30—50%）；三是一九六七年至一九七七年和一九八五年以后国营企业的折旧基金全部留给企业和主管部门，用于固定资产更新改造，因而不形成财政收入。

一九五一年至一九八五年国家财政收入累计达23309亿元，其中用于固定资产投资拨款的为9104.17亿元，占财政筹集资金的39.1%，这些财政投资运用的结果，建设了一大批重要企业和科学、文化、教育、卫生等事业单位，新增了大量生产能力，提高了国民经济各部门的技术装备水平，巩固了国防，改善了人民的物质和文化生活条件，为社会主义中国工业体系和国民经济体系的建立奠定了重要的物质基础。

二、财政投资地位及其变化

中国财政投资地位的变化。三十六年可分为两个阶段：一是一九五一年至一九七八年，固定资产投资额为7722.81亿元，其中财政投资为5534.13亿元，占71.7%，特别是基本建设投资中财政投资比重高达83.9%；二是一九七九年至一九八五年，固定资产投资额为6775.73亿元，其中财政投资为2698.24亿元，占39.8%，财政投资在基本建设投资中的比重也下降到了54.1%。

出现这种变化的主要原因，是中国经济体制改革及

国民收入分配格局的变化。从新中国建立初期开始，国营企业的利润绝大部分上缴国家财政，折旧基金也在很长一段时期内由财政集中使用，投资则由财政统一拨款解决，财政投资在发展经济和国民经济平衡中处于主导地位。这种状况基本上延续到一九七八年，其间虽有多次改革，但总的格局变化不大。一九七八年十一月国务院批转财政部的报告，决定国营企业试行企业基金制度，规定凡是全面完成国家下达的8项年度计划指标和供货合同的工业企业，可按职工全年工资总额的5%提取企业基金，主要用于举办职工集体福利事业。一九七八年十二月中共十一届三中全会以后，国家工作的重点开始转移到社会主义现代化建设上，为了搞活经济，扩大企业自主权，对财政管理体制进行了一系列改革。一九七九年开始实行国营企业利润留成制度，并提高了国营工业企业的固定资产折旧率；一九八〇年开始实行“划分收支、分级包干”即“分灶吃饭”的财政管理体制；从一九八三年开始，先后实行了第一步和第二步国营企业“利改税”；一九八四年五月根据国务院规定进一步扩大了国营工业企业自主权，一九八五年国营企业的折旧基金不再上缴财政，留给企业和主管部门作为更新改造资金使用。这些改革措施，对于增强企业活力、发展经济起了积极的作用。但同时使国家与企业的分配关系发生了很大的变化，降低了财政收入在国民收入中的比重。另一方面，中共十一届三中全会以后，农副产品收购价格的大幅度提高，以及部分企业成本的升高，也是财政收入在国民收入中比重下降的原因。

财政收入相对减少，各种非经济建设性支出又不可能或不应该压缩，特别如科学研究、教育事业经费支出

还应该有较强的增长，结果只能是财政投资拨款占财政支出比重的下降。

由于财政收入占国民收入比重和财政投资拨款占财政支出比重的下降，这就造成一九七八年至一九八五年固定资产投资完成额增长了 1.5 倍，而财政投资能力仅增长 36.1% 的状况。

三十六年内，国家财政为经济建设投入了大量资金，这对提高中国社会生产力水平，以及改善产业结构和战略布局发挥了重要作用。实践证明，财政投资在社会和国民经济发展中有着很重要的地位。

固定资产投资资金的信用问题

中国的财政和信贷资金，在五十年代到七十年代的管理工作实践中逐渐形成了各自的管理范围和习惯分工，这种分工一般表现为无偿的资金供应属财政，有偿的归银行；长期性的固定资产投资和定额流动资金投资属财政，短期周转性的流动资金供应归银行。通过银行信用筹集固定资产投资资金，在中国基本上是一九七八年以后的事。

一、银行信用筹资的发展

中国的财政、银行是集中分配资金的两条主要渠道。但从五十年代初期到七十年代中期，中国的信用资金来源有限，未能在国民经济活动中占据应有的地位，银行信用基本上没有介入固定资产投资领域。尽管一九六四年建设银行已开始以出口工业品生产措施贷款、小型技术措施贷款等信贷方式支持企业固定资产投资的需要，但贷款资金是由国家财政或企业主管部门提供的，不是

严格意义上的银行信用筹集的资金。

一九七八年以后，中国经济、财政、金融体制进行了重大的改革，这就促进了银行集聚资金力量的增强。一九七九年，中国国民收入比上年增加 340 亿元，但由于财政收入占国民收入的比重下降了 4.3%，财政收入反而减少 18 亿元，可是银行资金来源总额却比上年猛增 300 多亿元。而在此之前的近三十年中，银行资金来源总额除“大跃进”时期信贷膨胀的特殊情况外，每年增长额很少有超过 100 亿元的。由于银行资金来源的大量增加，有力地支持了企业再生产过程短期资金周转量增长的需要。为了支持经济调整和促进日用消费品的生产，中国人民银行还冲破了多年来的束缚，于一九七九年下半年开始利用信用资金满足中短期设备投资的需要，以后逐年增加。其他专业银行也利用筹集的信用资金，解决了部分固定资产投资的需要。

一九八一年至一九八五年，中国的银行资金来源总额平均每年增长 18.9%，一九八五年末余额达 6493.3 亿元。通过财政信贷综合平衡以后，银行支持固定资产投资的规模也逐年扩大，一九八五年达 387.13 亿元，占固定资产投资额的 23.0%。实践证明，银行筹资已逐步成为中国固定资产投资资金来源的一条重要渠道，投资贷款在固定资产投资活动中的地位不断提高。

二、银行信用筹资的主要渠道

通过银行信用方式供应的固定资产投资资金，是整个银行资金经过综合平衡以后运用的一个组成部分。所以，一般集聚银行资金的渠道也是银行筹集固定资产投资的渠道。三十六年中，银行集聚的资金，主要由以下几部分形成。

1. 银行自有资金。

中国的银行自有资金主要有两个来源：一是财政历年拨付的信贷基金，二是银行经营利润上缴财政后留用的一部分。一九七八年以前，中国各银行的利润基本上缴财政，银行自有资金主要靠财政拨付。一九七九年以后，随着经济体制改革的进行，银行经营业务不断扩大，留用的利润逐渐增多。一九八一年以后，财政不再拨付信贷基金，银行自有资金的增长靠银行留用利润的滚存。据一九八五年的金融统计，中国的银行自有资金已达 777.82 亿元。

2. 流通中货币。

流通中的货币是银行的负债，是构成银行信用资金的一个来源。流通中的货币相当大部分以现款形式保留在居民手中，一小部分保留在企业、机关、团体等单位的保险柜中作零星开支。流通中的货币大部分是要随时支用的，这部分属于短期性资金而沉淀下来的部分，则可作长期资金使用。在中国，一九七九年以后，流通中的货币量有了较大的增长。据统计，一九五二年到一九七八年底，流通中的货币总共只增加 180 多亿元，一九七九年至一九八五年的七年间增加了 775.83 亿元，超过以往二十六年的 4 倍多，成了银行信用资金来源大幅度增长的一个重要构成因素。

3. 各项存款。

银行各项存款是经济生活中企业、单位及个人暂时闲置的待用资金。这些资金在用于支付之前以各种存款的方式形成银行的重要资金来源。在中国，这种资金来源主要包括企业存款、财政性存款、居民储蓄存款和农村存款等。

企业存款，有企业在银行的结算户存款和专用基金存款两部分。就一个企业而言，企业结算户存款属于短期性待用资金，但从全社会进行考察，由于各个企业都在银行开户，各个结算户存款在存取时间上是相互交错的，因而在频繁的收支过程中会使银行结算户存款形成一个稳定的最低余额。这一最低余额具有长期稳定性质，可以作为长期使用的资金，其中一部分可以用于固定资产投资贷款。企业的专用基金存款，主要包括基本折旧基金存款、大修理基金存款、生产发展基金存款、职工福利基金存款等。这种专用基金存款由于通常是陆续提取，集中使用的，因而有个积累的过程，所以主要属于长期性存款。企业存款，一般占银行存款的三分之一左右，是银行资金来源的重要组成部分。

财政性存款，主要包括财政存款、基本建设存款和机关单位的经费存款。财政存款又称金库存款，是财政部门在银行的存款。由于中国人民银行代理国家金库，一切财政收支都通过银行办理，因而财政预算执行过程中的待用资金和收入大于支出的结余部分，便形成银行的财政存款。财政拨款给基本建设单位的建设资金和拨给机关、团体、部队、学校等事业单位的经费，在未使用之前形成基本建设存款和机关单位的经费存款。由于财政收支一般是当年收、当年支，所以财政性存款基本上属于收支过程中的临时性闲置资金，只有当收大于支，年终有结余时才形成银行可长期使用的资金。

居民储蓄存款，主要分为活期储蓄存款和定期储蓄存款两种。活期储蓄存款是居民货币收支过程中的待用部分，随存随取，属于短期性资金来源，但其稳定的活期储蓄余额银行也可长期使用。定期储蓄存款是居民货

币收入在一定时期内的剩余部分，或为预期集中性消费的陆续积存，一般为银行稳定性的长期资金来源。居民货币收入水平的提高是储蓄存款增加的前提，定期储蓄存款比例的高低，也在很大程度上取决于居民货币收入水平。一九八五年与一九七八年相比，城乡居民货币收入增长 2 倍多，城乡储蓄存款余额增长 6 倍多，一九八五年底城乡储蓄存款余额达 1622.6 亿元，相当于银行各项存款总额的 37.8%，占国家信用资金来源总额的 25%，它在平衡国家信贷收支和为经济建设积累资金方面起到了重要的作用。

农村存款，除农村居民储蓄外，主要指乡、村各级组织和各级组织所属的工副业单位存款。随着中国农村经济体制的改革，特别是随着农副产品收购价格的提高，农村储蓄存款上升较快；而联产承包责任制的实行和乡镇企业的发展，则使农村存款中的原来生产队存款下降和乡镇企业存款上升。

4. 金融债券。

通过发行金融债券筹集信用资金，在资本主义国家是很普遍的做法，它较之于储蓄有聚集资金速度快、期限固定、便于集中定向使用等优点。同时由于金融债券具有比定期存款利率高和比活期存款灵活机动的双重好处，因而易为居民所采纳接受。在中国，从五十年代到七十年代，金融债券形式的筹资还没有实行。八十年代以后，利用金融债券集资的问题，开始得到国家的重视。一九八五年中国各家银行通过发行金融债券筹集的信用资金为 8.2 亿元，一九八七年达到 40 亿元，金融债券开始成为中国专业银行的信贷资金来源之一。

总之，一九七八年以后，伴随着经济体制改革，银

行集聚资金的能力显著增强。这对减少八十年代前期中国财政的预算赤字，调节财政收支和商品供需平衡，稳定市场物价以及在支持重点项目建设，调整产业结构，提高建设资金使用效益等方面，都起了重要的作用。同时，银行集聚资金能力的增强，也对中国经济体制改革的深入进行起到了促进作用。

自筹资金的筹集

自筹资金是指各地区、各部门、各单位按照财政制度提留、管理和自行分配用于固定资产再生产的资金。随着经济发展和体制改革的深化，扩大了地方和企业的财权，预算外资金逐年增多，自筹资金逐渐成了筹集固定资产投资资金的一条重要渠道。

一、自筹资金在投资来源中的地位

自筹资金的形成，主要与财政预算管理体制的发展变化有关。

五十年代初期，中国实行高度集中的财政管理体制时，预算外资金极少。一九五四年开始允许地方征收工商税附加，作为地方预算外资金，用于城市维护和农村公益事业。同时，对一些零散的收入采取了规定用途、放在预算外自收自支管理的办法，如公房租金和养路费收入等。一九五五年以后，国家决定国营企业实行企业奖励基金制度，这项专项基金放在预算外管理。从此，形成了中国预算外资金的概念。但在这个时期，预算外资金的数额还很小，能够用于固定资产投资的则更少。据一九五七年统计，全国预算外资金只有 26.33 亿元，占国家预算收入的 8.5%；各种自筹投资只有 17.17 亿元，

仅占固定资产投资额的 11.4%。

随着生产资料所有制的社会主义改造基本完成和第一个五年计划的全面胜利完成，中国对经济体制开始进行探索性的改进。一九五七年十一月，国务院颁发关于改进财政管理体制的规定，要求在保证国家重点建设所需资金的前提下，扩大地方和企业的财权。一九五八年五月，国务院决定将国营企业实现的利润按照一定的比例留给企业，由企业在国家规定的范围内自行安排使用，留成比例确定以后基本上五年不变。企业利润留成制度从一九五八年到一九六一年实行了四年，共提取资金 146.7 亿元，约占同期企业实现利润总额的 10.3%。同时，国务院决定把纳入国家预算内的城市公用事业附加收入放在预算外管理。从此，预算外资金形成了由地方财政部门管理的、行政事业单位管理的和国营企业管理的三部分。一九五八年至一九六一年，中国预算外资金占国家预算收入的比重提高到了 18.68%，各种自筹投资达 246.4 亿元，自筹投资占固定资产投资的比重达到 23.8%，比第一个五年计划时期提高了 1 倍多。

一九五八年至一九六三年的三年“大跃进”期间，从财政体制改革看，财权下放偏多，财力过于分散，不利于国民经济的综合平衡。一九六一年一月，中共中央批转了财政部党组关于改进财政体制、加强财政管理的报告，强调财政管理的集中统一，预算外资金的范围开始有所缩小。一九六五年，预算外资金占国家预算收入的比重，由一九六三年的 20.6% 下降到了 16%。自筹投资占固定资产投资的比重，也由一九六三年的 27.6% 下降到一九六三年至一九六五年的平均 14.3%。

“文化大革命”期间，由于不适当地下放了企业和

财权，一些年份中央直接掌握的财力只占全国财政收入的百分之十几。一九六七年至一九七七年，国营企业的基本折旧基金由原来全部上缴国家财政，改为全部留给企业和主管部门。这项基本折旧基金在十一年中累计达到 1000 多亿元，由于缺乏宏观管理，不少资金并没有真正用于企业的固定资产更新和技术改造。这在一定程度上加剧了资金的分散和盲目建设、重复建设。一九七五年，各种自筹投资占固定资产投资的比重超过三分之一。

一九七八年以后，由于扩权后的企业具有一定的经营自主权和财权，这又使得预算外资金迅速增长，预算外资金的构成也发生了很大变化。一九八五年与一九七八年相比，预算外资金占国家预算收入的比重由 31% 上升到了 83%，其中国营企业及其主管部门的预算外资金占预算外资金总数的比重，由 72.8% 提高到了 81.9%，地方财政部门管理的预算外资金占预算外资金总数的比重由 9% 下降到 2.9%。随着预算外资金的增多和企业自主权的扩大，加上各种社会集资活动，使自筹投资在这个时期有了较大幅度的增长，一九八五年达到 679.35 亿元，占固定资产投资的比重也由一九七八年的 31.9% 上升到了 40.4%。自筹资金在固定资产投资中的地位逐步提高。

二、自筹资金来源结构

新中国建立以来，固定资产投资中自筹资金主要来源于以下几条渠道。

1. 地方自筹。

地方自筹资金指由各省、自治区、直辖市、地（市）、县各级政府和地方业务主管部门筹集的资金。其来源主要是地方和地方业务主管部门的各项预算外资金，如工

商税附加、农业税附加、县办工业利润留成、集中的企业折旧基金、公房租赁收入、地方小铁路收入和未列入预算的企业收入等，以及通过社会集资筹集的资金。地方自筹投资的规模，主要取决于地方各种预算外资金的多少和预算外资金支出构成中用于固定资产投资的比重。据调查，一九八四年四川省的成都市、河南省的郑州市预算外资金分别为 6.68 亿元和 1.67 亿元，用于固定资产投资的比重分别为 30% 和 40%。一九八五年宁夏回族自治区预算外资金为 4.6 亿元，支出构成中固定资产投资的比重为 35%。从全国看，各级地方政府自筹投资一九八四年为 127.05 亿元，一九八五年增加到 189.53 亿元，占自筹固定资产投资的比重分别为 27.3% 和 27.9%。

2. 部门自筹。

部门自筹资金指由国务院各部、委、局自己筹集资金和部属企业筹集的资金。其主要来源为部属企业的生产发展基金、折旧基金和主管部门集中的折旧基金、企业基金、部门利润留成或包干留成，以及归部门管理的专用基金，如超产石油能源基金、邮电线路改造资金等。一九八五年，部门自筹投资为 57.03 亿元，比上年增加 8.1 亿元，但占自筹固定资产投资的比重却由上年的 10.5% 下降为 8.4%。随着企业自主权的扩大和部管企业的下放，部门预算外资金相应缩小，部门自筹投资占自筹固定资产总投资的比重有下降的趋势。

3. 企业、事业单位自筹。

企业、事业单位自筹资金指包括企业化公司或总公司在内的独立企业、事业、行政单位的投资资金。企业、事业单位自筹是中国自筹投资的主要形式。这项自筹投

资在第六个五年计划期间，占自筹总投资的一半左右。一九八四年，企业、事业单位自筹投资为 181.02 亿元，一九八五年增加到 319.50 亿元，增长 76.5%，占自筹固定资产投资的比重由上年的 39% 上升为 47%。事业单位自筹资金主要用于职工住宅等非生产性建设，企业自筹资金主要用于现有固定资产的更新和技术改造。企业自筹投资是维持简单再生产和实现扩大再生产的重要途径。经济体制改革后，企业作为相对独立的商品生产者，为了在国家计划指导下实现更多的利润，就要不失时机地筹集建设资金，选择投资机会。一九七九年至一九八五年，首都钢铁公司自筹投资 5.18 亿元，其中 54 个项目投资为 3.9 亿元，共新增利润 13.9 亿元，投入产出比为 1 : 2.63，在实现企业自我改造、自我发展方面迈出了可喜的步伐。企业自筹投资的资金来源为企业用利润留成建立的生产发展基金、职工福利基金和基本折旧基金、大修理基金等，以及多种形式的社会集资。

三、自筹投资的筹集原则

自筹投资单位分散，资金来源复杂，使用范围广，自主支配的权限较大。因而自筹投资比之国家预算内投资，在筹集和管理上具有自己的特点。新中国建立三十多年来，国家为加强自筹投资的管理，先后制订并颁发了多项关于自筹资金的管理制度和办法，规定了自筹投资的原则。

第一，自筹投资必须纳入国家计划，并控制在国家确定的自筹投资规模以内。同时，对自筹投资项目所需的材料和设备必须有供应保证。

第二，自筹投资资金来源必须正当，并保证各项资金的原定用途，银行贷款、信托投资、流动资金或应上