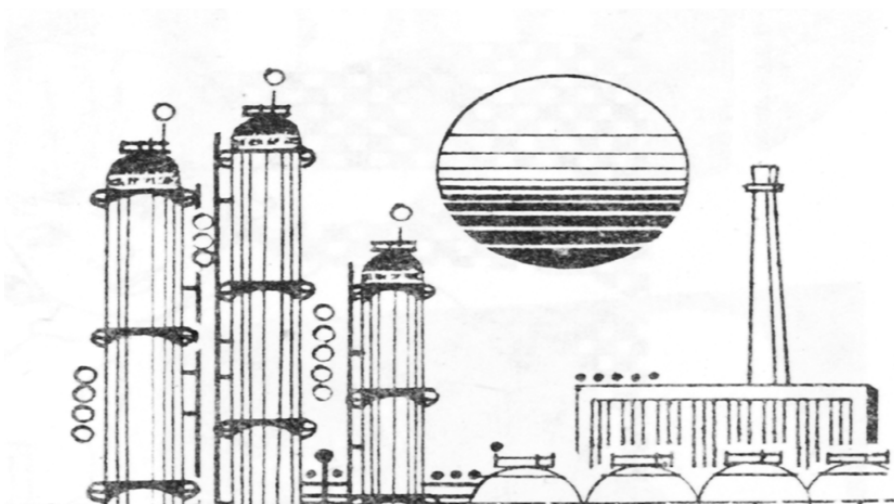


中国投资管理（三）

赵秉德 主编



目 录

利用外资	1
对外开放前利用外资	2
对外开放后利用外资管理情况	10
单位财务管理	28
建设单位财务管理	28
概算、预算、决算管理	40
建设单位财务管理	48
投资包干责任制	55
内包建设单位的财务管理	64
安装企业的财务管理	66
专业财务体制	67
固定资金管理	78
流动资金管理	85
成本与利润管理	97
积极扩大建筑安装企业财权	106
集体建筑安装企业财务管理	110
地质勘探及其设计的财务管理	115
地质勘探事业费管理	115
地质勘探单位财务管理体制	122
勘察设计单位财务管理	128
固定资产投资资金会计管理	135
固定资产投资资金的会计管理制度	135
固定资产投资资金的银行会计管理	141

利用外资

利用外资，就是吸收外国资金为本国的经济建设服务，以加快国民经济的发展速度。从世界各国利用外资的实际情况来看，引进的外国资金主要用于对国民经济各部门的投资，其中大部分用于固定资产投资，因此，对利用外资的管理，是固定资产投资管理的一个重要部分。

新中国成立以后，中共中央和中央人民政府执行了“自力更生为主，争取外援为辅”的方针，对利用国外资金来补充国内资金的不足是很重视的。但是，由于国际上一些客观条件的限制，加上国内种种原因，使新中国在利用外资方面，经历了复杂曲折的过程。在很长一段时期内，出现了中国利用外资工作远远落后于当代各发展中国家的状况。直到七十年代初期，情况才逐步有所转变。随着对外经济关系逐步打开局面，利用外资工作开始有所发展，中共十一届三中全会以后，利用外资的工作才真正比较全面地展开。

随着利用外资的增多，它的管理工作也得到相应的发展。五十年代利用外资的管理工作，与一般固定资产投资管理并无多大不同，没有自成体系，管理方法也基本上是搬用苏联的。到六十年代，利用外资基本停顿，谈不上什么管理。进入七十年代以后，开始建立起一些管理制度。八十年代，利用外资的管理工作逐步趋于完善。

对外开放前利用外资

中国五十年代和七十年代利用的一些外资，来源单一，办法简单，管理方面没有形成一套独立的体系，但每一个时期内，都有不同的情况和特点。

一、五十年代利用苏联贷款的管理

新中国成立之初，利用外资主要是利用苏联贷款进行156个重点项目的建设。这个时期利用外资管理的特点是，完全搬用苏联的办法，与一般固定资产投资管理无多大差别。

在计划和项目管理方面，苏联贷款项目与一般投资项目一样，列入基本建设计划，并按一般大中型项目的程序由国家计划部门审查批准。其投资额，包括用苏联贷款支付的部分（将外汇数按规定汇率折合人民币）以及用国内资金安排的部分，在计划中，这两部分投资额合为一体，不加分列。所以在基本建设计划中看不出项目投资里苏联贷款和国内资金各占多少。苏联贷款项目都要求编报设计任务书和初步设计，其编报办法也与一般大中型项目相同。

在财政和银行管理方面，苏联贷款项目的年度投资与一般投资项目一样，列入当年国家预算内基本建设支出。由于基建计划中的投资额未分列苏联贷款和国内资金，因而在财政预算的基本建设支出中，这两个部分也没有分列。只是在财政收入中将苏联当年交付的贷款列作借款收入，并相应列入当年基建计划和财政预算中基本建设支出的苏联贷款项目。当年投资都由建设银行（一九五四年十月以前为交通银行和东北区基本建设投资银

行，下同）与一般投资项目一样办理拨款。经办拨款的银行分不清其中多少投资来自苏联贷款，多少投资来自国内资金。银行在对苏联援助项目进行监督检查时，也与一般国内投资项目相同，并无特殊措施。

对苏联贷款按国内投资相同办法进行管理的原因主要是：第一，外资来源单一，方法单纯，主要来自苏联一个国家，既不与资本主义国家发生关系，更不与私人资本家发生关系。因此，这个时期把借用苏联贷款看成是兄弟国家之间的援助，而不是在世界资本市场上借用外资，没有感到有单独建立起一套严格的管理体制的必要。第二，当时利用外资的管理方法是根据苏联专家的意见设计的，整个投资管理体制也是在苏联专家帮助下建立的，两者的管理方法并无不同，中国方面也就认为没有加以区别的必要性。

中国外资管理的实践表明，这种内外资不分，对外资不单独管理的制度是有缺点的，这在后来苏联中途停止贷款，撤走专家并催逼还债时就看得比较明显。首先，没有详细的经济合同，双方权责不清，苏方破坏协议时，中方无法要求其赔偿经济损失。其次，中方投资计划中的资金来源划分不清，特别是外贸管理上未将用苏联贷款进口的物资单独管理和核算，因而当最后需要计算应偿还债务本息时，要组织大批人力清查算帐，花费大量时间，并且难于算得很清楚。

二、七十年代“四三方案”的管理

一九六一年苏联中止对中国的贷款以后，整个六十年代中国的利用外资工作处于低潮。在这一时期，只有小量的利用外资活动，除了利用国外银行的存款外，就是用分期付款或延期付款的形式向一些资本主义国家引

进成套设备。

七十年代初期，中国与美国、日本等主要资本主义国家的关系有所改善以后，通过考察接触，了解到这些国家有些工业的技术水平已比五十年代中国从苏联引进的项目高得多，如采取延期付款等方式向这些国家适当引进一些技术先进的成套设备，对加快中国的社会主义建设是有利的。一九七三年一月，根据周恩来的指示，国家计委向国务院写了报告，提出了用分期付款和延期付款的方式向国外进口 43 亿美元成套设备和单机的方案，即所谓“四三方案”。

“四三方案”的实施，使中国的利用外资工作进入了一个新阶段。外资的主要来源从苏联东欧转向西方国家，并使利用外资的管理有了新的内容。在周恩来的直接关怀下，国务院高度重视这些项目的建设。一九七四年一月，国务院批转国家计委、国家建委、财政部《关于做好进口成套设备项目建设工作的报告》，对这批项目的组织领导、基建计划、财务拨款、设备和材料供应、建设程序、施工组织、生产准备等作出了全面规定，要求将这批项目作为重点建设项目优先予以保证，使它们按质按量如期建成投产。各主管部门和建设单位认真贯彻国务院的规定，在各项目所在地组成了筹建机构，协调现场各有关单位的工作，因而这些项目的建设施工一般都较顺利。特别是成都、泸州、大庆、沧州等化肥厂以及北京 30 万吨乙烯、上海石油化纤等项目，都达到了工程质量好、施工快、投资省、效益高的要求。建设银行曾在沧州两次召开现场会，交流利用外资项目管理的经验。

根据这批进口成套设备项目大部分采取延期付款方

式的特点，财政部于一九七四年十二月颁发了《关于进口成套设备项目财务拨款的几项规定》和《帐务处理办法》，对这批项目的财务、拨款和帐务处理作出了明确的规定。进口成套设备项目付款方式，不同于一般项目。

（一）当年设备到货数与拨款不一定相符。一般是，设备集中到货的年度，到货数大于拨款数（超过数列“应付款”），而建设后期各年则拨款数大于到货数（根据超过数陆续冲销“应付款”），或只有拨款数而无设备到货数，甚至在项目投产后还需要支付设备款。

（二）用外汇支付的成套设备投资集中在主管部，不分配到建设单位。成套设备到货时向中国技术进口总公司（简称“中技公司”）付款，再由主管部与建设单位转帐。

由于各部门、各单位认真执行了财政部的上述规定，这批项目的财务拨款进行顺利，投资比较节约，帐务比较清楚，是新中国建立以后财务管理最好的一批利用外资项目。

但是，利用外资向资本主义国家引进技术设备是一项新的工作，经验不足，在“四三方案”的执行中，也存在一些缺点和问题。

一是引进时间过分集中，投资高峰错不开，使年度投资计划平衡困难。一九七五年和一九七六年，进口项目的投资分别占当年国家预算内投资的14%和21%，计划安排困难较大，不得不把没有进口项目的地区和部门的投资一压再压。

二是有的项目未能按计划及时投产，或投资超支，或投产后长期达不到设计生产能力。其原因，除了当时政治上的干扰和设计施工中的问题外，主要是在国内资

源和配套工程没有完全落实的情况下就急于对外成交。例如，武钢一米七轧机工程建成后因缺电、钢坯及辅助材料、物料到一九八二年还不能正常生产。湖南、湖北两个化肥厂原计划用四川输出的天然气，引进的是以天然气为原料的制造化肥设备，但因“川气出川”工程中途停建，天然气来源未落实，不得不再引进“气改油”设备，不但多花了投资，也拖延了投产时间，大大影响了经济效益。

三是对个别项目引进设备的技术先进性缺乏全面考查，后来发现技术并不属先进，建成后长期不能达产。

四是同样的设备重复引进过多，没有注意引进制造技术。如大化肥同时引进了 13 套，工艺设计基本相同，但未引进制造技术。后来虽进行了测绘仿制，但达不到进口设备的质量。

五是在引进先进技术设备的同时，没有注意学习外国科学的管理经验和操作技术。如有的煤矿使用综合采煤机组后，由于技术水平和管理水平跟不上，在很长时期内未能达到提高劳动生产率和增产的预期效果。

三、22 个引进项目的管理

粉碎“四人帮”之后，利用外资、引进技术设备不再被视为“修正主义路线”了，但又产生了另外的问题。在利用外资问题上，当时有的人认为，外资可以无限制地用，引进的设备越多越好，越大越好。在这种思想的影响下，一九七八年陆续签订了宝山钢铁总厂等 22 项成套设备项目引进协议。这次大批引进的国民经济急需的大型骨干项目，设备质量大部分是好的，工艺技术也是先进的。但规模大，时间过于集中，超过了当时国民经济的承受能力，而且由于详细调查研究和综合平衡不够

而产生了不少失误。

第一，对这样一批关系到国计民生的大项目，没有事先作好详细的可行性研究，就草率决定，仓促上马，造成欲罢不能的被动局面。特别是象宝山钢铁厂那样的特大项目，在决定上马前也未对一些关键问题进行认真的研究。例如，由国外进口矿石运到镇海再转运到上海冶炼这一作法是否经济合理，是否需要花费这么多的投资，搞这么大的规模，项目投产后能有多大经济效益，多少年能把贷款还清等等，直到项目上马以后，才组织专家进行论证。当时国外设备已订货，国内工程也已开工，成了骑虎难下的局面，论证会上虽然提了不少好的意见，但已属“马后炮”。其他如仪征化纤厂以及后来上马的几套乙烯工程都有类似情况。

第二，外资来源没有落实就匆忙向国外订货。利用外资前，必须研究哪种外资条件最优惠，采取什么方式最经济合理，在向国外订货前，必须将外汇来源安排落实，这些都是作好利用外资的最起码的条件。但当时没有完全这样作，就匆忙订了货，直到设备已发货，要求中方付款时，才发现外汇不足，要求中国银行垫付。当中国银行无力垫付时，只好向外国商业银行临时借贷支付，当时国际市场利率高达 18% 左右，借入的外资成了沉重的包袱。当时也曾考虑到退货，但退货需要支付大量罚款，也不合算，陷于进退两难的局面。

第三，实行与财政“脱钩”的引进方案，加重了财政压力。引进这些项目需要的外资由国家统一借，但企业必须将项目投产后取得的收益还给国家，国家才有能力归还外债，否则，企业只管引进设备，而不纳入财政预算平衡，贷款统由国家还，财政是难以承受的。事实

上，一九七九年这批引进设备陆续发货时，纷纷向外贸部门收款，中国银行代外贸部门垫付了外汇后，由外贸部门向中国银行结付人民币，同时向各主管部收取货款。由于主管部门没有拿到这些引进设备的基建拨款，无款可付，就向建设银行要求拨款，建设银行又转向财政部要基建预算指标。逼到最后，只能由财政部列入预算，清理解决。

以上这三方面的问题，到一九七九年、一九八一年，暴露得越来越明显，造成国民经济的沉重负担，这是当时调整国民经济的重要原因之一。在调整国民经济过程中，不得不将一九七八年引进的部分项目停缓下来，部分项目缩小规模，并加强计划、财务管理工作，以解决这批引进造成的后遗症。

第一，调整基本建设计划，推迟部分引进项目的建设，并减少对其他项目的投资，以压缩年度基本建设规模。邓小平在一九七九年一月指出：“我们要从总方针来一个调整，先搞那些容易搞、上得快、能赚钱的，减少一些钢铁厂和大项目。引进的重点要放在见效快、赚钱多的项目上。今年计划有些指标要压缩一下，不然不踏实，不可靠。”根据邓小平指出的方针，有关部门对 22 项的规模和建设期都作了调整，如把宝钢的建设时间推迟到一九八四年，减少一些不必要的进口物资，将用汇减到 48 亿美元。其他各项目如仪征化纤厂和几套乙烯工程也都作了相应的推迟和调整。

第二，研究制订国家统借外资、引进设备在计划、财务上的处理办法，清理各主管部对外贸部门的欠款，并使以后的工作有章可循。一九七九年十二月，国务院

批转国家计委、进出口委、外贸部、财政部等 7 个部委和银行共同起草的《关于使用国外贷款引进技术和进口设备的基本建设项目在外汇、财政、基建计划上的处理办法》。《办法》中规定使用国外贷款的原则是：根据发展国民经济的方针、政策和要求，有计划、有组织地进行；使用国外贷款要纳入长期和年度国民经济计划，进行综合平衡；使用国外贷款除经批准由国家统借统还以外，一般均应自借自还；使用国外贷款要讲求实效，按期还本付息。《办法》还对使用国外贷款引进项目的审批程序、计划管理、还款期间的财务处理等作了具体规定。这是中国对利用外资管理的第一个比较全面的规定。为了解决前两年因与财政“脱钩”而造成的拖欠外贸部门贷款问题，财政部于一九八一年四月颁发了《关于清理中央各部门一九七九年以前拖欠外贸部贷款转帐办法的具体规定》，要求各主管部与外贸部将欠款核对清楚后通过建设银行办理有关转帐手续。这样，不通过现金收付就可将各部门之间的债权债务清理好。到一九八一年底，建设银行已将这批欠款基本清理完毕。一九八一年五月，财政部颁发《关于国家统借外汇引进基本建设各有关财政、财务处理的具体规定》，要求外汇计划的收入方列明国家统借的外汇贷款，支出方列明这些贷款的支用数和还本付息数，同时将基建计划中的投资分为国家预算内投资和利用国外借款投资两个部分，以单独反映借用外资安排的投资数，等等。这就为借用外资与国内投资分别管理和核算奠定了初步基础。

第三，借入利率较低的外资，用以支付 22 个引进项目分期应付的国外设备款。开始支付这批设备款时，因事先未准备好，只能由中国银行临时向外国商业银行借

入贷款支付，利率较高。为减轻国家负担，一九八一年后尽量设法借入利率较低的外资来支付。如一九八一年向日本输出入银行借入 1000 亿日元，用以支付宝山钢铁厂和大庆乙烯工程的设备款等。

以上事实表明，中国从一九七八年开始的 22 个成套设备项目的引进，一方面把利用外资的工作向前推进了一步，另一方面，也由于缺乏经验和不切实际的求多求快而产生了一些失误，使国民经济的发展一度受到了相当大的影响。但是，经过调整，不但治好了由于上述失误造成的后遗症，并且为利用外资的管理工作提供了有益的经验。当这批项目停缓了一个时期重新上马以后，进展比较顺利，同时引进的技术设备也比较先进，这批项目已先后陆续投产发挥效益，对国民经济的发展起了积极的作用。

对外开放后利用外资管理情况

中共十一届三中全会以后，利用外资的管理工作，在总结历史经验教训的基础上，提出了“适合国情、量力而行、循序渐进、经过论证、讲求实效”的方针。经过一九八一年至一九八二年的调整，解决了七十年代后期过多地引进成套设备造成的遗留问题，使中国利用外资及其管理工作，走上了健康发展的道路。

另一方面，八十年代以后，国际形势对中国积极利用外资也非常有利。中美、中日邦交已经正常化，中国恢复了在世界银行等国际金融机构中的席位，这样，中国可以从国际金融机构获得贷款。日本政府以及其他一些国家的政府都主动表示愿意给中国贷款或进行直接投

资。

一九八三年，中共中央和国务院联合颁布《关于加强利用外资的指示》，对利用外资的方针政策、主要方式以及立法、计划等问题作了全面的指示。文件提出“要进一步解放思想，加强领导，总结经验，统一认识，放宽政策，更好地调动各方面的积极性，以便有效地开创利用外资的新局面”的总方针。文件还明确指出中国“利用外资的方式有两大类：一类是借用外国资金，另一类是外商直接投资。当前应尽可能利用外国政府和国际金融机构的中低利、中长期贷款，加快一些重点项目和基础设施的建设，同时，也要尽可能吸收一些直接投资，以加快现有企业的技术改造。”这种利用外资的基本方针改变了过去单纯利用延期付款或借用高利率商业贷款的作法，使得外资来源广泛，方式多种多样，数量逐步增加，出现了前所未有的新局面。

一、利用外资管理的概况

实行对外开放政策以来，随着利用外资的全面开展，有关的管理工作也逐步加强，主要表现在：第一，有关法规制度陆续颁布，使利用外资工作有章可循。第二，有关管理和经营机构逐步建立，利用外资工作有人专办。

（一）陆续颁布有关利用外资的法规。一九七九年以来先后颁发的有关利用外资的法规制度分为三类：第一，综合性法规制度。第二，为吸引国外直接投资、改善投资环境而制订的法规制度，包括有关中外合资（合作）经营企业、外商独资企业、中外合作开发等方面的条例、办法和制度。第三，与利用外资有关的法规制度，包括有关进出口管理、外汇管理、劳动管理等方面的法规和制度。

计划管理方面，主要有：一九八一年国务院颁发的《技术引进和设备进口工作暂行条例》，一九八三年国务院批转的《关于对外经济贸易工作中分工的意见》，一九八三年国家计委和外经部颁发的《利用外资计划管理试行办法》等文件。其中最重要的是《利用外资计划管理试行办法》，它对利用外资计划管理的原则、范围、计划种类、审批权限、编制程序以及计划的执行和统计等方面都作了较详细的规定，不但适用于各种借用国外资金的方式，也适用于各种国外直接投资方式，为加强利用外资的宏观管理创造了有利条件。

项目管理方面，在总结历史上管理经验的基础上，把西方有关投资项目的管理程序，特别是项目决策程序逐步引进，结合中国的计划管理体制，形成适合中国的利用外资项目以至全部投资项目的管理程序。在《技术引进和设备进口工作暂行条例》中明确规定：所有技术引进和设备进口项目，都要编制项目建议书和可行性研究报告，并且规定了具体的内容。一九八三年二月，国家计委颁布的《关于建设项目进行可行性研究的试行管理办法》规定：“利用外资项目、技术引进和设备进口项目、大型工业交通项目（包括重大技术改造项目）都应进行可行性研究”。一九八四年八月又规定：所有列入国家长期计划的项目都要有项目建议书，列入五年计划的项目都要有在可行性研究基础上编制的设计任务书，并规定，利用外资引进技术项目可以用可行性研究报告代替设计任务书。这样，就把西方以可行性研究为中心的项目决策程序引进到中国的投资管理体制中来，对提高利用外资引进技术设备的经济效益起到很大作用。

（二）逐步建立利用外资机构。

第一类是管理机构，即负责利用外资计划管理的机构。为了加强对利用外资的宏观管理，除由国家计委和国家经委负责总的计划平衡外，一九八一年成立了进出口管理委员会（进出口委）和外国投资管理委员会（外资委），负责技术设备引进和外国投资项目的审批工作。一九八三年撤销两委，其工作转交给新成立的对外经济贸易部（经贸部）。在这以后，有关利用外资的宏观管理则由国家计委、国家经委、经贸部、财政部、人民银行等部门共同负责，但各部门间仍有适当分工。

第二类是经营机构，即负责外资的筹集、贷款，与外国投资者联系协商以及负责引进技术设备招标采购等工作的机构。外资的筹集和贷款工作，开始集中在中国银行。一九八一年成立了国际信托投资公司，分担了一部分筹资工作，但它的主要任务是与来华直接投资的外商联系协商。一九八一年成立中国投资银行，主要办理世界银行等国际金融机构贷款以及部分向国际金融市场筹资的工作。至于引进技术设备的招标采购等工作，则由中技公司及其他外贸公司办理。其他专业银行、光大实业公司以及各地的投资信托公司，也都分担了一部分利用外资的工作。此外，还成立了多家以引进外资为主的租赁公司。

八十年代利用外资的工作，种类复杂，方式繁多，有关法规制度相继颁发，有关机构陆续建立后，在管理体制上基本上形成了如下的格局：

计划管理和项目审批，与国内投资项目一样，贯彻“统一计划，分级管理”的原则。根据项目的规模，分别由国家计委、国家经委、经贸部以及各省、自治区、直辖市的计委、经委、经贸厅（局）负责审批。此外，

随着经济体制的改革和权限相对下放，各经济特区、沿海开放城市和计划单列城市的相应机构，也有一部分利用外资计划管理和项目审批权。具体业务，按利用外资的不同方式分工办理。

第一，大宗的外国政府和国际金融机构贷款，由国家统一筹措。其中，各国政府贷款主要由经贸部负责，世界银行贷款主要由财政部负责，国际货币基金组织和亚洲开发银行等贷款由人民银行负责。这些贷款大部分用于国家安排的重点建设项目。其中项目本身无偿还能力的（如农业、教育、卫生、电站、铁路和一些基础设施等）由国家统一还本付息，即“统借统还”，但应对实施部门建立项目负责制和奖惩制度。项目本身有偿还能力的（如石油工业、煤炭工业等）由实施部门负责归还，即“统借自还”。

第二，由中国投资银行转贷世界银行的中小工业贷款项目，一般还款能力较强，由企业向银行还本付息，再由银行统一归还，实际上也属于“统借自还”。

第三，国外商业银行贷款（包括出口信贷）以及在国外发行债券等，由有权对外筹资的各专业银行和各省、自治区、直辖市根据批准的计划指标自行筹集，转贷给各企业，“自借自还”。

第四，中外合作开发海上石油，由国家统一办理，石油工业部具体负责。

第五，其他吸收国外直接投资的方式，由各部门、各地区通过国际信托投资公司、中国银行或各地信托投资公司、各租赁公司等联系，自行办理。

二、外国政府贷款的管理

中国借入外国政府的贷款自七十年代末期即已开

始，一般都是中低利、中长期贷款，包括日本海外协力基金的贷款和日本输出入银行的贷款，以及科威特政府提供的科威特基金贷款，其中最主要的是日本政府的贷款。此外，比利时、丹麦、意大利、瑞典、联邦德国、法国、奥地利、澳大利亚等国政府，一九八一年至一九八五年间，也先后与中国政府签订了贷款协议。这些贷款数额不大，条件基本相似，一般是政府贷款与出口信贷的混合贷款，要求用于向贷款国采购物资。

使用外国政府贷款的项目，大部分是国家“统借统还”项目，也有一些属于“统借自还”项目。按规定，统借统还项目，经国家计委和财政部确认后，报国务院批准，统一进行安排；统借自还项目，对外由国家统一借入，对内由用款单位负责偿还贷款本息。这些项目，都编制项目建议书和可行性研究报告，按项目规模大小分别报有权机关审批。实际上，向外国政府筹借资金，除国务院另有规定者外，均由经贸部统一对外签约，并进行项目审批和管理。其具体的审批管理办法，还需要结合贷款国的规定执行。贷款实施中的管理工作，有的由经贸部直接管理，有的则由经贸部授权中国银行管理。

现以使用日本海外经济协力基金的贷款为例，说明使用外国政府贷款的项目管理程序。

（一）使用贷款项目应具备的条件：限于公用开发性的项目，如水坝、发电站、桥梁、道路、港口等，必须列入国家计划，编出可行性研究报告，并在报告基础上编制实施计划书。

（二）申请贷款手续：

1. 国家计委对各部门和各省、自治区、直辖市提出的申请项目进行预审筛选，报国务院批准后，将批准的