谈谈基本建设的计划管理

张 秀 生

—

社会主义经济是计划经济。有计划地按比例发展国民经济,是社会化大生产的客观要求。社会化大生产建立在精密分工的基础之上,各部门、各单位相互依赖、密切联系,因此,社会化大生产与它“以前的各个阶段不同,它坚决要求有计划地调整生产和对生产实行社会监督”。^①但是,在资本主义条件下,由于生产资料归资本家私人所有,生产的目的是为了追逐最大限度的利润,所以它不可能有计划地按比例分配社会劳动,“对生产自始就不存在有意识的社会调节。”^②社会生产所要求的各种比例只有通过资本家之间的盲目竞争,依靠价值规律的自发调节来实现。这是一个盲目的、自发的因而是曲折的、缓慢的过程,并要经历周期的经济危机,使生产力遭到经常的破坏,付出巨大的代价。与资本主义不同,社会主义是以生产资料公有制为基础的,这使计划经济的实行不仅有必要,而且有了可能。

社会主义计划经济有着巨大的优越性。社会以统一的经济计划来调节经济的发展;社会能够在一定时期内集中必要的力量解决国民经济发展中的重大问题,以求得社会生产与社会需要之间的平衡,协调国民经济的发展,保证社会经济以比旧社会高得多的速度向前发展,实现为人民谋福利的有计划的按比例发展国民经济的目。正是在这些方面显示出了社会主义计划经济比资本主义市场经济的巨大优越性。当然,在社会主义历史阶段,社会用计划直接调节的只是国民经济的主要方面;对社会主义经济的管理还要采取指令性计划、指导性计划和市场调节相结合。尽管人们现在对指令性计划、指导性计划和市场调节的范围等看法还不尽一致,但是,对于国民经济的主要方面,应该实行统一的计划,或者说以计划经济为主,这应该是没有什么异议的。工业、交通运输业、农业、商业等,都只是在计划的形式上有所不同,但在以计划经济为主这一点上,是不能有什么例外的。相比之下,基本建设的计划性更应该强一些,对基本建设的管理更应该集中统一。这是由基本建设在社会经济发展中的地位和特点决定的。

我国经过了三十多年的经济建设,已经具有了相当雄厚的物质技术基础,已经有了五千多亿元的固定资产。目前,固定资产利用的经济效益不论是与国外相比,还是与我国历史上的最好水平相比,都需要继续提高,靠对现有企业的革挖改来达到生产发展的目的。但是,在一定时期内,革挖改的潜力是有限的;从长远来看,整个国民经济的持续增长和按比例发展,主要应靠基本建设增加新的生产性固定资产来实现,特别是为了整个经济的持续增长和按比例发展所进行的加强薄弱环节的建设以及一些新兴部门的建立,更主要是或全部是通过基本建设实现的。同时,基本建设还是提高经济技术水平的重要措施,是改变不合理的生产结构和生产力布局的重要手段。显然,基本建设关系到国民经济发展的全局,关系到人民群众长远的经济利益,在国民经济发展中居于非常重要的地位。所以,对它实行集中统一的管

理是必要的。

基本建设需要大量的资金。建国以来，从一九五三年到一九八二年的三十年间，平均每年基建投资占国民收入的15%，占积累基金的50%。人们公认“一五”时期和三年调整时期比例关系较协调，经济效益较好，在这两个时期，基建投资约占国民收入的14%，国民收入中积累率约25%，也就是说，基建投资占积累基金的一半以上。这些具体的比例关系怎样才恰当，自然是可以研究的，但是对基本建设要实行集中的统一管理则是无疑的。如果基建规模不加控制，方向任意确定，整个国家的基本建设就会乱套，就会冲击计划经济的实现。

赵紫阳同志在六届人大一次会议的政府工作报告中再次指出：对“整个国家的基本建设，必须实行高度集中的统一管理。”这是正确确定基本建设的总规模，保证重建建设的客观要求，是保证打好基础，迎接新的经济振兴的重要条件。

党的十二大和五届人大五次会议，都明确提出了集中资金加强重建建设和严格控制基本建设规模的方针，但是，1982年全国共完成基本建设投资总额555亿元，超过计划110亿元，比1981年增加112亿元，绝对额是历史上未曾有过的；基本建设投资的增长速度大大超过了国民收入的增长速度，与1981年相比，1982年国民收入增长7.4%，而基本建设投资增长25.4%；1983年头几个月投资规模膨胀的势头仍在发展，这不能不引起人们的充分注意；基本建设的摊子铺得过大，1982年施工的十万元以上的建设项目近七万五千个，当年新开工的三万四千个，在建总规模大大膨胀；从基本建设投资的方向看，国家预算内直接安排的以能源、交通建设为中心的重点建设的投资，只完成了计划的98.9%，没有达到计划的要求，用于能源、交通建设投资的绝对额虽略有增加，但是，这部分投资在全年投资中所占的比重不但没有适当提高，反而比1981年降低了；地方、部门和企业用自筹资金和各种贷款进行的基本建设控制不住，一般加工工业和非生产性建设超过计划过多，为计划的134.7%。

由于基本建设规模过大，刺激了重工业的骤然上升。1982年轻工业增长速度计划规定为7%，但实际只完成了5.7%；1982年计划规定重工业增长速度为1%，但是重工业却从1981年的下降4.7%急剧变为增长9.9%。经过了几年生产结构的调整，在保持轻工业继续以较快速度增长的同时，重工业从前两年的下降变为回升，是合理的。但是，1982年的这种回升过猛包含有不合理的因素。尽管重工业的这种发展并不单单是内部的自我循环，但它与基本建设的膨胀直接相联系。由于基建投资的增长速度过快，造成了物力的紧张，影响了生产和重点建设的正常进行。同时，由于基建投资方向不合理，出现了非生产性建设挤生产性建设，基建项目挤技术改造项目，一般建设项目挤重点建设项目的现象。在基建投资中，非生产性建设投资的比重由1978年的17%上升到1982年的45.5%，自筹资金约有二分之一用于职工住宅建设。国家重点建设的投资没有达到计划的要求。

由于基建投资增长过猛，基建战线拉得过长，投资方向不合理，影响了基建投资经济效益的提高，有些经过几年的努力已经提高了的经济效果指标又有所下降，如固定资产交付使用率由1981年的86.7%降到了1982年的80%，房屋竣工率1982年比1981年下降了2%。

赵紫阳同志在六届人大一次会议的政府工作报告中坦率而严肃地指出：我们当前所面临的一个突出问题是国家财力不足，资金严重分散，这种状况无论如何不能再继续下去了。否则，重点建设将得不到保证，而“重点建设的成功，关系到现代化的前途，关系全国人民的根本利益”。可以设想，如果没有“一五”时期所进行的重点建设，就不会有现在的工业基础；如果现在以能源、交通为中心的重点建设因为得不到财力和物力的保证而上不去，经过

很大努力恢复起来的正常经济秩序和比例关系就有可能被重新打乱，八十年代打基础的任务就会落空，九十年代的经济振兴就没有希望。

二

基本建设的计划管理，主要是对基本建设的投资总额、基本建设的投资方向、基本建设的项目安排、基本建设的投资效果的管理。

基本建设投资总规模搞多大合适，这是基本建设计划中的一个核心问题，也是整个经济发展中的大问题。根据社会主义国家特别是我国的经验，多年来存在投资膨胀的问题，所以必须严格控制基建投资的总规模。正确确定基本建设投资的总规模，要做好需要和可能的平衡，不能超过国家人力、财力和物力的可能。

基本建设投资总规模合理确定了以后，投资如何分配，是基本建设计划中的又一重大问题。投资比例是否适当，直接影响到国民经济比例关系的协调，影响到人民生活的改善，影响到经济发展战略目标的实现。因此，要做好生产性建设和非生产性建设投资的平衡以及它们内部的平衡，地区之间的投资平衡等。在这些平衡关系中，目前应该特别注意保证重点建设所需要的资金。

基本建设投资的总规模的确定与基建项目密切相关，基本建设投资的分配比例通过建设项目的安排体现出来，所以要做好基建项目的平衡。在一个时期中，基建项目不能安排得太多，如果一般建设的中小项目上得太多，会造成建设投资的膨胀；同样，如果重点建设的大中型项目安排过多，基本建设投资规模也会大。要防止建设项目之间不必要的重复，防止一般项目挤重点项目。重点项目的建设也要量力而行，瞻前顾后，统筹安排。

基本建设投资的总规模是否恰当，投资分配比例是否协调，建设项目的安排是否合适，最终通过基本建设投资效果反映出来。基本建设要在不断提高经济效益的前提下进行。要缩短建设工期，提高固定资产交付使用率，降低单位生产能力的投资，缩短投资的回收年限。进行基本建设，不仅要看到目前的经济效益，更重要的要考虑长远的经济效益，这就要求在每安排一个项目时，不仅要看眼前有没有力量建设，能不能建成，而且要看这种建设是否有利于国民经济整体的协调发展，建成以后能不能带来最大的经济效益。

在国民经济发展的不同时期，由于政治、经济等条件的差异，基本建设存在的问题会不同，因而解决的途径也是不同的。应该从当时的实际情况出发，妥善地加以解决。1982年，我国在基本建设上所出现的问题，不是由于建设方针和国家计划要求过急，而是资金严重分散，控制不严的结果，问题集中在预算外资金用于基本建设投资的量和使用方向上。1982年，我国国家预算内的基建投资计划，规模是比较适当的，计划执行得也比较好。超计划的主要是预算外部分。地方、部门和企业自筹基建投资超过计划52亿元，国内银行贷款超过计划37亿元，两者占超计划投资总额110亿元的81%。针对这种状况，我国强调对预算外基本建设投资的管理。这是控制基本建设投资总规模、调整基本建设投资分配比例的重要方面。

对预算外基建投资的管理，不是简单地将部门、地方和企业的自有资金上收一部分，更重要的是要通过经济的、行政的、思想教育等办法，引导部门、地方和企业按照国家统一计划的要求，朝着正确的方向发展。

首先，由于近几年预算外的基建投资渠道多，分兵把口，管理分散，所以为了控制基本建设投资总规模和投资方向，预算外的基建投资必须统一列入并遵守国家计划。基建的拨款、

贷款以及对投资使用的监督，统一由建设银行管起来；自筹资金用于基建投资的，必须转存建设银行，由建设银行按批准的计划监督使用；金融信托业务要统一于国家银行，银行贷款应该按国家统一计划进行管理。

其次，处理好更新改造和基本建设的关系，严格控制更新改造措施资金的使用方向。这是控制基建投资规模的重要方面。实践证明，在我国现有物质技术基础的条件下，靠更新改造达到再生产的扩大，是一条重要的途径，它投资少，见效快。但是由于对这个问题认识不足，加上其它客观原因，更新改造措施资金在更新改造的名义下有相当部分被用于了基本建设投资，搞了一些不必要的重复建设，这既拉长了基本建设战线，又妨碍了企业的技术改造。

第三，正确处理生产性基本建设和非生产性基本建设的关系。二者不能偏废。生产性基本建设，在很大程度上决定着社会主义生产的发展规模和速度；非生产性基本建设对于科学文化教育卫生事业的发展 and 人民生活的改善，有重大影响，也是发展生产必不可少的条件。党的十一届三中全会以来，我国调整了生产性基本建设和非生产性基本建设投资的比例，非生产性基建投资的比重大幅度提高。为了解决过去在住宅、城市公用设施等方面积累下来的问题，这是必要的。但是，非生产性基本建设投资占全部基本建设投资的比重过高，长久地保持过高的比重，就会妨碍社会扩大再生产的正常进行。要明确，只有生产不断发展，非生产性基本建设才有物质基础，人民生活水平才能得到持续稳定地提高。

第四，要处理好一般建设项目与重点建设项目之间的关系。作为部门和地方来说，应该自觉地控制那些就当地来看是急需的或需要的，但就国民经济整体来说是不急需的或不需要的建设，响应中央的号召，支援国家的重点建设。国家的重点项目，放在哪里，这也同时就是那个地方的重点。各个地方和各个部门的自有资金要首先满足国家重点建设的需要，满足为重点项目配套的项目的需要。如果各个地区和部门都这样，我国基本建设投资的比例就有可能协调了。

第五，处理好资金和物资的平衡关系。基本建设规模搞多大，不仅取决于筹集货币资金的可能性，更决定于物资的保证程度。从某种程度上说，在当前的现实生活中，物资的平衡和供应比资金的筹措更加困难。各地区、部门和企业利用自筹资金和贷款进行基本建设时，不仅要考虑到自己建设所需要的资金和物资之间的平衡，更要考虑到国家基本建设的资金和物资的平衡，这也就是说，有了自筹资金，又能自行解决物资供应，也不能乱上建设项目。因为有限的资金和物资，在这里用多了，别处就要少用，所以，地方、部门和企业所进行的基本建设不能挤国家重点建设所需要的物资供应。另外，基本建设的周期一般都比较长，第一年上马时，用钱用物往往不多，需要量大的往往是在第二、三年进入施工高峰阶段后，因此，在申报、确定新上建设项目时，不能只看当年，而必须充分考虑到以后几个年度财力和物力的后续能力。还应该考虑到项目建成以后，有无原材料、燃料动力等的充分保证。否则，就会给整个社会带来损失和浪费。

由于中央采取了正确的政策和果断的措施，1983年，国家控制基本建设投资规模取得成效，重点建设得到了加强。全民所有制单位基本建设投资594亿元，比上年增长6.9%。其中，国家预算内投资346亿元，比上年增加69亿元，增长25%；自筹和其他投资166亿元，比上年减少8.3%；国内贷款投资54亿元，比上年减少26.3%。基本建设投资总额扣除不列入计划考核的部分为550亿元，已控制在国家计划指标580亿元之内。在基本建设投资总额中，能源工业投资127亿元，所占比重由上年的18.3%上升

到21.3%；运输邮电投资78亿元，所占比重由上年的10.3%上升到13.1%，教育和科研投资比重由6.3%上升到7%。按建设用途分，生产性建设投资346亿元，比重由上年的54.5%上升到58.3%，非生产性建设比重由上年的45.5%下降为41.7%。这是国家对基本建设实行高度集中的统一管理，特别是对预算外基本建设投资加强管理的必然结果。

三

对基本建设实行集中的统一管理，使基本建设既不失控，也不能走上统收统支、地方和企业缺乏应有自主权和灵活性的老路，这不是一件容易的事情，有很多问题要解决，其中一个非常重要的问题是要正确处理好在中央的集中统一与地方、部门和企业的积极性、灵活性的关系。

为了实现对基本建设的集中统一管理，国家的财政收入必须增加，中央必须集中必要的资金。对全国的基本建设实行高度集中的统一管理，客观上要求国家特别是中央手中必须拥有足够的资金。近几年来，我国国家财力不足，中央财政收入占全国财政收入的比重过低。1979年至1982年的四年间，国家财政收入下降了3.3%，财政收入占国民收入的比重由1978年的37.2%下降到1982年的25.5%；在国家财政收入下降的同时，预算外资金由1978年的371亿元增加到1982年的650亿元，四年间增长75.2%；中央财政收入只占全国财政收入的47%，扣除国外借款和国库券收入只占了42%。这种状况必须迅速改变。为此，我们认为：第一，要大力提高经济效益，积极扩大财源。第二，控制消费资金的膨胀。不注意改善人民生活是错误的，以前的教训必须记取。但是，也不能靠减少国家必不可少的建设资金的办法来提高一时的消费水平。如果这样搞，必然损害人民的根本利益和长远利益，人民的消费水平也不会得到持续不断地稳定提高。在国家财力有限而国家进行经济建设又需要大量资金的情况下，改善人民生活步子不能迈得太大。第三，现在，各地方、各企业的预算外收入都有了不同程度的增加，在这部分收入中，有些是合理的，也有些是不合理的。对于那些巧立名目、自订标准的预算外收入，应予制止；对于那些乱摊乱挤成本，偷税漏税、截留应当上交的国家收入、化大公为小公、化公为私等种种违法乱纪的现象，必须加以整顿和纠正。第四，要采取合理而有效的办法，保证国家的财政收入，适当提高中央财政收入占全国财政收入的比重，以确保国家重点建设的需要。

为了实现对基本建设集中的统一管理，必须提高计划的科学性，严格基本建设计划的审批权限，加强计划的严肃性。计划的科学性和严肃性是统一的。只有有了计划的科学性，才能有计划的准确性和严肃性；也只有有了计划的严肃性，才能使科学的计划得以贯彻执行。因此，进行基本建设，要做周密的调查研究，进行科学的技术经济论证，正确地确定投资总规模和合理地分配投资。所有建设项目都要严格按照基本建设程序办事，事前进行可行性研究，做好勘察设计等建设前期工作，否则不得列入建设计划，更不准仓促开工。所有确定进行基本建设的项目，一律要定建设规模、定投资总额、定建设工期、定投资效果、定外部协作条件，并严格实行责任制度。已经确定进行的基本建设项目，该拨的资金要按时按量拨，该给的材料、设备要按时按量给，该集中的人力要按时按量集中。基本建设计划的执行者要严格执行国家计划，既不允许随意降低标准，偷工减料，马虎从事，又不允许任意提高标准，扩大规模，追加投资，增加额外开支。

为了实现基本建设集中的统一管理，要注重灵活地、综合地运用好经济杠杆，恰当地调整好各方面的经济利益关系；同时，也要采取必要的行政手段。价格、税收、信贷等经济杠杆只有在国家统一计划的指导下，才能以相同的方向发挥调节经济的作用，达到实现国家统一计划的要求和目的。目前，我国的价格、税收体制还很不合理，企业结构也很不合理，而且一时又难以有显著改变，这就决定了现在对经济杠杆运用的局限性。要防止经济杠杆为我所用。所以行政手段是必不可少的。实际上，运用经济杠杆，只有与行政办法相结合，才能收到良好地效果。但是，行政手段必须要有经济依据，必须符合客观经济规律。

在社会主义条件下，由于生产资料的社会主义公有制，由于社会生产的目的是为了满足不同社会经常增长的物质和文化的需要，所以，中央与地方、企业之间的关系从根本上是一致的。中央的集中统一，是各个地方、各个企业具有一定灵活性、发挥积极性的前提，各个地方、各个企业具有一定灵活性、充分发挥积极性是中央决策实现的必不可少的条件。我们现在进行的经济体制改革，一个重要的方面是改变过去那种对地方、企业的具体经济活动管得过多过死的状况，扩大地方和企业的自主权。这是正确的，必须坚持。地方和企业应有的权力和利益是必须尊重的。但是，这种改革不是社会制度的根本改变，不是要动摇、背离社会主义制度，而是在社会主义自身基础上的自我改进、自我完善。计划体制的改革，也不是取消计划经济，而是为了加强对国民经济的有效管理和指导。为了坚持计划经济，对于关系全局的重大经济活动，应当集中的必须集中。如果削弱了这种集中，那就不是前进，而是倒退，就不能保证我国经济沿着社会主义道路发展。计划经济要求统一管理，而不集中就不能统一。对关系到国民经济发展全局的基本建设，如果没有较集中的统一计划管理，各个部门、各个地方、各个生产单位缺乏整体观念，各搞各的，就会偏离正确的轨道，则办不成大事。国民经济的发展是个整体，是个大局，地方、部门和企业的投资只有纳入国家计划并严格执行国家计划，符合社会经济发展的要求，才能发挥应有的作用。在国家财力和物力都有限的情况下，只有有所不为才能有所为。所以，中央提出对全国的基本建设实行高度集中的统一管理，树立全国一盘棋，全国支援国家重点建设的方针是完全正确的。

对基本建设实行集中的统一管理，也不是中央统管一切，而是分级管理；对企业也不是回到统收统支的老路，而是既保证企业应有的经济利益，也保证国家的财政收入；对地方的自有资金，主要是加以控制和指导，考虑到它们投资的特殊性，照顾到它们的经济利益，使地方和企业有必要的机动财力因地制宜地举办一些不宜中央举办的事情，引导它们与中央的计划要求保持一致。总之，既要保证集中统一，又要充分调动地方、部门和企业的积极性。

注释：

① 《列宁全集》第3卷，第497页。

② 《马克思恩格斯选集》第4卷，第369页。