

国务院关于印发投资管理体制近期改革方案的通知 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/329/2021_2022__E5_9B_BD_E5_8A_A1_E9_99_A2_E5_c36_329025.htm (1 9 8 8 年 7 月 1 6 日)

国务院原则同意国家计划委员会提出的《关于投资管理体制的近期改革方案》，现印发给你们，从1988年开始试行。附：关于投资管理体制的近期改革方案

近几年来，随着整个经济体制改革的展开，在固定资产投资管理方面，围绕着开辟多种资金渠道、实行投资有偿使用、简化项目审批手续和放宽审批权限、实行招标投标和承包责任制等，进行了一些改革，取得了一定成效。但是，这些改革只是初步的，从总体上看，投资体制中一些带根本性的问题还没有解决。主要表现在：一、在宏观管理上，还没有建立起适应投资渠道多元化这一新情况的调控体系，对建设规模和使用方向缺乏有效的调控和引导，盲目铺摊子、重复建设和投资膨胀的现象仍然相当严重。二、在重点建设上，还没有改变中央包揽过多的格局。中央掌握的投资与承担的重点建设任务不相适应，资金来源不稳定，而相当一部分预算外投资由于过多地考虑近期效益，搞了大量的一般加工工业和非生产性的楼堂馆所等的建设，以致能源、原材料供应紧张和运力不足的矛盾难以缓解。三、在投资安排上，仍然主要采用行政办法，按条块隶属关系切块分钱，权、责、利严重脱节，敞口花钱而不管效益的情况相当普遍。四、在设计和施工中，立法不健全，管理、监督薄弱，没有真正形成竞争条件下的招标、投标制度，吃大锅饭、损失浪费的现象极为严重。只有继续推进投资体制的改革，从根本上克服上述弊端，才能

消除“投资饥饿”的痼疾，促进投资结构的合理化，显著提高投资效益乃至整个经济效益。固定资产投资，关系生产力的长期布局，关系经济和社会发展战略目标的实现，必须服从于国家的发展规划和产业政策。对投资活动的管理，必须符合发展有计划商品经济的要求，把计划和市场有机地结合起来。一般性的建设投资，放给企业或市场，重大的、长期性的建设投资，必须依靠国家计划调节，但要彻底消除吃大锅饭的弊端，建立中央和地方的分工负责制，以及投入产出挂钩的投资包干责任制，在建设项目的选定、设计、设备供应、施工中运用市场机制和竞争机制，并逐步建立新的宏观调控体系。“七五”后三年，着重从以下方面进行改革。

一、对重大的长期的建设投资实行分层次管理，加重地方的重点建设责任。总的原则是，面向全国的重要的建设工程，由中央或中央为主承担；区域性的重点建设工程和一般性的建设工程，由地方承担。即实行中央、省区市两级配置，两级调控。中央投资或以中央为主投资的具体范围，包括关系国民经济全局的重大能源、原材料工业基地，跨地区的、面向全国的交通运输、邮电通信骨干设施，重大的关键的机械电子、轻纺工业项目，大江大河治理的骨干工程和重大农业基地和重点防护林工程，关键的新兴产业项目，重要的科技和文教设施，国防工业等的建设，包括重要配套设施的建设，以及对经济不发达地区建设的扶持。地方投资的具体范围，包括农业、林业、水利，本地区需要的能源、原材料工业、地方的交通运输、邮电通信设施，机电、轻纺工业，科技、教育、文化、卫生以及城市公用设施和服务设施等的建设。根据以上分工，中央和地方各负其责。中央和地方可以相互

参股。“七五”后三年，按照上述划分的投资范围和中央、省区市两级的财力状况，将目前由中央承担的一批项目包括重点建设项目，转由地方承担，或由地方承担部分投资，共同建设。在下放一部分重点建设任务的同时，要采取一些切实可行的经济办法，实行谁投资谁得益的原则，调动地方兴办重点建设项目的积极性。

二、扩大企业的投资决策权，使企业成为一般性建设的投资主体。现有企业的技术改造工程和必要的福利设施，主要由企业投资建设。资金有富余的企业，还可以进行基本建设，搞扩大再生产。为了保证产品规模的经济合理，企业应着重组成群体联合投资。企业进行必要的扩大再生产，在服从国家中长期计划、行业规划和国家有关法规的前提下，有权自主地筹措资金（包括折旧基金、企业留利和经批准筹措的资金）和物资（包括投产后所需原材料、燃料、动力等）；有权自主地把本企业的生产发展基金、折旧基金和其它自有资金捆起来使用；有权自主地选定投资方式和建设方案，进行可行性研究，委托评估和开展各项前期工作，进行设计、设备供应、施工和工程承包的招标工作；有权自主地支配应得的投资收益。企业进行技术改造和必要的扩大再生产，其项目建议书，限额以上项目，由行业归口主管部门提出初审意见，报国家计委审批；限额以下项目的项目建议书，按照国家长远规划、行业规划和产业政策，按隶属关系，中央企业由行业归口主管部门审批，地方企业由地方计委审批。其项目的设计任务书（可行性研究报告）和初步设计由企业自行决定，但限额以上项目的设计任务书（可行性研究报告）和初步设计应报行业归口主管部门备案，其中地方项目还要报地方计委备案，行业归口主管部

门认为不符合行业规划和合理经济规模，或地方计委对地方项目有不同意见时，在文到之日起两个月内均可提出否决意见或修改意见。企业的固定资产投资，必须纳入国家投资规模以内。

三、建立基本建设基金制，保证重点建设有稳定的资金来源。基础工业和基础设施以及一些重大社会发展项目的建设，需要的投资大、建设周期长、关系国民经济发展的后劲和国家财政收入的稳定增长。为了使这些项目的资金来源保持稳定，能够按照合理工期组织建设，经国务院批准，从1988年起建立中央基本建设基金（以下称基本建设基金）制。基本建设基金由以下部分组成：（1）已经开征的能源交通重点建设基金中中央使用部分；（2）已经开征的建筑税中中央使用部分；（3）铁道部包干收入中用于预算内基本建设部分；（4）国家预算内“拨改贷”投资收回的本息（利息部分扣除建设银行业务支出）；（5）财政定额拨款。

1988年基本建设基金总额计划按三百零四亿四千五百万元（不包括地方预算内统筹基建投资五十三亿五千五百万元，包括对银行基建贷款的贴息八亿元）确定。其中：能源交通重点建设基金一百四十八亿五千万元，建筑税七亿五千六百万元，铁道部包干收入中用于预算内基建部分四十九亿五千万元，“拨改贷”投资收回本息十五亿元，财政定额拨款八十三亿八千九百万元（包括七个下放港口以港养港收入三亿零一百万元，由财政部按国家年度计划的安排数相应扣留）。在执行中，“拨改贷”投资收回的本息等项比计划有较大减少时，另行解决。

1989年、1990年基金中，财政定额拨款按1988年计划数不变，其余各项均按当年实际收入计算。如果国家对征收能源交通基金和建筑税

办法有较大的改变时，另行调整。基本建设基金与财政费用分开，由建设银行按计划负责管理，实行专款专用，年终结转，周转使用，在财政预算中列收列支。纳入基本建设基金的能源交通重点建设基金和建筑税仍按原渠道征收，这些资金连同财政定额拨款，由财政部按期拨给建设银行。经过若干年后，基本建设基金回收的本息可以满足国家重点建设需要时，基金中的其他部分即可停止拨付。基本建设基金分为经营性的和非经营性的。经营性的投资，由国家计委切块给各国家专业投资公司，主要用于“七五”计划内的基础设施和基础工业的重点工程，非经营性投资，主要用于中央各部门直接举办的文化、教育、卫生、科研等建设和大江大河的治理，其中，小型项目由国家计委核定基数，由主管部门管理，包干使用，三年不变；新建大中型和限额以上项目按程序报批。经营性基本建设基金分为软贷款和硬贷款两种，软贷款可用于国家政策性投资；硬贷款用于还款能力较好的项目。由于基本建设基金尚保证不了“七五”后三年必需由中央安排的重点建设的需要，除转给地方、推迟或停建一部分项目外，还要通过银行筹集一部分资金。一是由银行继续发放基建贷款，二是通过人民银行向专业银行、其它金融机构和社会发行重点建设债券。在基本建设基金制建立后，现在由财政专项安排的其它基建资金，如军队退休、转业干部建房和“三西”建设资金等，继续由财政安排；现在由财政安排的基建储备资金，根据需要与可能，继续由财政拨给中国人民建设银行。各省、自治区、直辖市和计划单列省辖市根据财政情况，相应建立各自的基本建设基金，由省、自治区、直辖市计委和计划单列省辖市计委统筹安排。四、成立投

资公司，用经济办法对投资进行管理。中央一级成立能源、交通、原材料、机电轻纺、农业、林业六个国家专业投资公司，负责管理和经营本行业中央投资的经营性项目（包括基本建设项目和技术改造项目）的固定资产投资。能源、交通、原材料、机电轻纺四个投资公司由国家计委归口领导，行业归口主管部门参与指导；农业、林业投资公司由国家计委与部门归口领导，以国家计委为主。国家专业投资公司是从事固定资产投资开发和经营活动的企业，是组织中央经营性投资活动的主体，既具有控股公司的职能，使资金能够保值增值，又要承担国家政策性投资的职能。其主要任务是：（一）根据国家计划分配的投资，承担本行业中央安排投资的基本建设和技术改造任务，也可以横向交叉，承担与本行业有关的项目。专业投资公司要向国家包新增生产能力、包资金回收。并与项目建设单位签订合同，落实各项承包任务。（二）对列入一九八八年计划的本行业中央投资的基本建设在建经营性项目剩余工作量实行总承包，并发包给项目建设单位。为此，国家专业投资公司对以中央投资为主的联合投资的项目，要负责和有关投资各方及行业归口主管部门协商，成立董事会；对全部由中央投资的项目，负责成立管理委员会。由项目董事会（或管委会）对在建项目剩余工作量按批准概算承包，与国家专业投资公司签订承包合同。一般改、扩建项目可不成立董事会（或管委会），由企业负责与国家专业投资公司签订承包合同。（三）对中央投资为主的新建项目，由国家专业投资公司会同项目董事会（或管委会）、有关部门组织招标（包括向国外招标），并由项目董事会（或管委会）承包，由国家专业投资公司对国家实行总承包

。（四）对总承包项目，国家专业投资公司要按规定收回投资本息（参股项目要分股利）、外汇，按合同规定分产品。收回的投资本息和参股部分分得的股利，除按规定可部分留成外，其余的转为基本建设基金。（五）经专项批准，有权委托银行发行国内外建设债券，并纳入固定资产投资计划；有权在国外独资或在国内外与外商合资（或合作）建设项目，经营企业，或进行其他经济合作；办理进口设备材料等；对外担保和办理国际租赁等业务。（六）受国家计委委托，对其负责管理的本行业中央投资的大中型基本建设项目和限额以上技术改造项目提出意见，报国家计委。（七）对非经营性项目，可受有关部门委托，负责承包建设任务。（八）定期向国家计委、财政部、主管本行业的部门和建设银行提供资金筹集、使用和项目建设情况。（九）按照国家计划向地方、企业投资的项目参股。（十）可以接受外国公司、企业和其它经济组织的委托，为其物色国内的合资伙伴，介绍投资机会，提供有关投资信息。各专业投资公司要独立核算，用经济办法进行管理，将现在建设工作中的行政关系改变为经济合同关系。各国家专业投资公司，实行总经理负责制。公司的人员要精干，从各部门现有的行政、事业人员中调剂解决。

五、简政放权，改进投资计划管理。

（一）对投资活动实行多种计划管理形式。全社会的投资活动，都要以不同的形式纳入国家统一计划，进行管理。国家基本建设基金，国家财政对技术改造的拨款，国家统借外资以及银行贷款、建设债券用于重点建设和重点技术改造部分，其投资总额、建设项目、项目投资额、新增生产能力、建设工期，作为指令性计划；其它全民所有制和集体所有制单位的投资；作

为指导性计划。用于重点建设和重点技术改造的银行贷款，要同信贷总规模相衔接。城乡个体投资总额，作为测算社会投资需求的参考性指标。在投资活动中，要充分利用经济杠杆和签订合同等办法，保证计划的实施。（二）减少国家计委对投资活动的直接管理。国家专业投资公司建立以后，国家计委不再直接管理项目投资。经营性投资由国家计委切块给各专业投资公司，由投资公司按计划承包新增生产能力，自主经营。非经营性投资，小型项目，财经、文教部门的，按核定的基数包给部门，中直、国务院其他部门的，按归口管理部门切块分配，投资切块后，一定几年不变；大中型项目仍按项目安排。每年基金的增加额，由国家计委根据国家的产业政策和发展规划规定投向。大中型和限额以上项目立项的大量具体工作由行业归口管理部门承担。行业归口部门根据国家中长期规划的要求，着重从建设布局、资源合理利用、经济合理性、技术政策等方面对项目建议书进行初审，提出意见报国家计委；国家计委从建设总规模、生产力总布局、资源优化配置以及资金供应可能、外部协作条件等方面进行综合平衡后审批。行业归口部门初审未通过的项目，国家计委不能立项。中央投资为主的小型 and 限额以下的项目，具有一定规模的，由行业归口部门按产业政策、行业发展规划和固定资产投资总规模控制额度进行审批立项；一般小型和限额以下的项目由各国家专业投资公司审查确定。国家计委还要审批大中型和限额以上项目的开工报告和中央投资的大中型和限额以上项目的设计任务书（可行性研究报告）。

（三）调整国务院主管部委和地方计委在投资方面的管理职能。国家专业投资公司建立以后，国务院各主管部委结合机

构改革，转变职能，不再直接管理经营性项目投资，主要精力是搞好行业规划和管理，对归口行业大中型和限额以上项目的建议书提出初审意见，报国家计委，对中央投资为主的小型 and 限额以下具有一定规模的项目的立项进行审批；协同国家计委制订投资计划，以及检查、协调计划的执行。地方计委负责编制地方范围内中长期和年度的固定资产投资（包括基本建设和更新改造）计划，按照两级调控的原则，做好建设规模与资金、物资以及投产后所需要的燃料、动力和原材料的平衡；按照行业规划，审批地方小型和限额以下项目的建议书；审批地方投资安排的大中型和限额以上项目的设计任务书（可行性研究报告）和初步设计，不符合行业发展规划的不得审批；协调本地区的投资活动；并对集体单位和个体投资进行指导。（四）国家专业投资公司进行自主经营。国家专业投资公司是国务院开发和经营固定资产投资，并具有法人地位的企业，在国家方针、政策和法令、规定以及行业规划的范围内自主经营国家切块给本公司的经营性投资。投资公司由国家计委归口领导（或由国家计委和部门归口领导，以国家计委为主），但不是行政上的隶属关系。专业投资公司在国家计委和行业归口部门批准立项的项目中，根据资金的可能和经济效益情况择优安排（政策性项目按国家计划安排），并与建设单位（新建项目为董事会或管委会，改扩建项目为原有企业）签订承包合同，实行包投资、包新增生产能力、包建设工期。为了使资金能够保值增值，国家计划要给专业投资公司划出一定额度的资金，允许在国家政策、法规和行业规划范围内自主选择项目进行经营。专业投资公司与建设银行是经济关系。中央基本建设基金

切块给专业投资公司以后，由专业投资公司与建设银行签订借贷合同（国家规定免还基金本息的投资除外）。专业投资公司安排的建设项目，用款时开始计息，项目投产后连同本金逐年偿还。对项目的拨款、贷款、资金回收的业务，由专业投资公司委托建设银行办理。建设银行要按照国家政策、法规，对建设单位、施工单位进行财务监督。国家确定发行的建设债券，债券资金也由国家计委切块给专业投资公司，专业投资公司为债务人，根据承包任务，由专业投资公司按项目安排资金，并由建设单位与专业投资公司签订借贷合同。专业投资公司委托有关银行办理债券资金的贷款和回收业务。投资风险，由专业投资公司承担。国家专业投资公司与地方是经济关系。专业投资公司可以向地方项目参股，地方也可以向专业投资公司经营的中央项目参股。通过相互参股，推动地方发展横向联合和发展企业集团，促进技术进步和达到合理的经济规模。

六、强化投资主体自我约束机制，改善宏观调控体系。

（一）改革建设项目领导体制。联合投资的项目，设立董事会，董事由投资各方派人担任。全部由中央安排投资的项目，设立管理委员会，委员由国家专业投资公司商行业主管部门选派或聘请企业家担任，并保持相对固定。董事会或管委会代表建设单位对外签订合同。从项目前期工作开始直至投产以后的生产经营，均由董事会或管委会负责，并承担投资风险。董事会或管委会聘请经理，全权负责企业的建设和经营工作；经理对董事会或管委会负责。原有企业进行的一般改扩建项目，不成立董事会（或管委会），由企业负责各项工作。国家专业投资公司与项目董事会、管委会或企业是经济合同关系。在项目建设期间，专业投资

公司要监督工程质量和检查合同执行情况。项目建成后，要按合同收回投资本息（参股项目分股利），但不管企业的生产经营。（二）实行包干责任制。董事会、管委会不仅管建设，还要管生产经营。因此不仅要包投资、包建设工期、包新增生产能力，还要包产量、包效益。投资包干要包死，不留活口。建设工期短的项目，生产资料涨价因素自行消化；建设工期长的项目，在包干时要考虑价格变动因素，列一部分不可预见费，执行中超支的不予追加。（三）经营性投资实行有偿使用。一种实行贷款方式，按不同行业、不同企业实行差别利率和不同还款期，到时收回本息；一种实行参股方式，按参股占投资的比例分得股利。中央投资的都要按投资比例分得产品，交国家分配。（四）实行年度投资规模和在建总规模的双重控制。除了合理确定年度投资规模之外，要认真清理在建项目，对剩余工作量经过审核后，实行投资包干；资金、物资和投产后电力等供应不落实的，坚决停建缓建。列入“七五”计划的新开工大中型项目，不能按合理工期安排投资的，后三年一律不开工建设。（五）在财政、外汇实行中央、地方“分灶”以后，电力、煤炭、原材料（包括轻纺工业原料）等，也要实行“分灶”供应。1987年底原有企业原则上按原有渠道、原有基数供应（电力增加部分由地方从每度电增收二分钱解决）；1988年起新投产项目生产所需电力、煤炭、原材料（包括轻纺工业原料），原则上实行中央投资的由中央供应，地方投资的由地方供应，已签订合同的仍按合同规定执行。也可互相参股建设，按股分得产品；也可从市场订购。港口、公路和其他运输设施提倡集资建设。中央和地方都要加强基础工业、基础设施

的建设，抑制加工工业的盲目发展。（六）改进建筑税征收办法。根据调整产业结构的要求，调整差别税率，合理设档，拉开距离，以调节投资方向。（七）对基本建设的自筹资金、技术改造中用自有资金安排的非更新改造工程和城镇集体单位用自有资金安排的建筑工程，必须按国家规定购买重点企业债券，以加强国家重点建设和控制固定资产投资规模。（八）制定合理的经济规模标准和先进的设计规范及施工验收规范，制定各类标准、定额和技术经济参数，为项目决策、设计和施工提供科学依据。限制或禁止规模太小和技术、工艺落后的项目特别是加工工业项目的建设。（九）建立严格的、科学的投资决策制度。所有基本建设项目都要切实按照基本建设程序办事。重大的基本建设和技术改造项目都要经过有关咨询公司认真论证后再行决策。咨询公司从立项开始就要按照系统工程的要求，对项目进行调查、研究、论证，衡量各方面的利弊、得失，提出对项目的评估意见。严格禁止各部门、各地区和各领导人在项目不经过论证，资金和物资不落实的情况下自行决策，增加项目，提高标准，追加投资。（十）制订投资法，把整个投资活动纳入法治的轨道。并要逐步做到对特大项目实行建一个项目立一项法。

七、实行招标、投标制，充分发挥市场和竞争机制的作用。（一）设计、施工单位要逐步成为自主经营、自负盈亏、自创信誉、权责利挂钩的企业单位。也可在自愿的原则下，组建成为水平高、信誉高的咨询设计公司和各种工程承包公司。可以承担可行性研究、设计、设备选购、施工多种任务，也可以只承担其中一种或几种任务。这些企业在取得合法资格和划分等级以后，通过招标、投标开展竞争、承揽业务。（

二) 全面实行招标、投标制。新建项目不涉及特定地区或不受资源限制的,都要通过招标选定建设地点;建设项目的设
计、工程承包、设备供应和施工,都要通过招标、投标、择优
选定,不得按行政办法分配任务。大型项目的招标、投标
必须在全国进行,部门、地区不得封锁。(三)各级计划部
门要负责对招标、投标活动进行检查监督,直至对违法活动
进行起诉。国家计委负责对重大项目招标、投标的检查监督
。要制定招标、投标法,作为招标、投标以及对其检查监督
的法律依据。(四)采取调整、提高的措施,使施工企业成
为精干的、效率高的队伍。从现在起,不再扩大国营施工队
伍,积极推行劳动合同制,逐步减少固定工。根据各自特点
和优势,兴办社会急需的第三产业,开展多种经营,转走一
批不适宜在施工第一线工作的职工。逐步建立施工队伍后方
基地,家属不随施工队伍转移。退休职工的退休福利金要从
施工企业中划出来,实行统筹。加强职工培训,提高他们的
思想政治素质和技术水平。八、基建物资供应办法,参照物
资管理体制改革方案执行。以上各项改革,从1988年开
始试行,逐步完善。100Test 下载频道开通,各类考试题目直
接下载。详细请访问 www.100test.com