

# 国务院批转关于固定资产投资检查工作 情况报告的通知

国发〔1994〕36号 1994年6月11日

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部门、各直属机构：

国务院同意固定资产投资宏观调控工作检查组《关于固定资产投资检查工作情况的报告》，现转发给你们，请遵照执行。

加强固定资产投资宏观调控，是保证国家重点建设，提高投资效益，抑制物价过快

上涨，缓解通货膨胀压力的重要措施之一。各地区、各部门要统一认识，坚决执行国务院的决定，正确处理局部与全局，眼前与长远，速度与效益，改革、发展与稳定，利用外资与维护国家利益的关系，促进国民经济持续、快速、健康地发展。

## 关于固定资产投资检查工作情况的报告

国务院：

根据《国务院关于继续加强固定资产投资宏观调控的通知》（以下简称《通知》）精神和《国务院办公厅关于检查落实加强固定资产投资宏观调控工作的通知》的具体要求，今年3月份，在国务院领导下，成立了由国家计委、国家经贸委、财政部、中国人民银行、审计署、国家统计局、国家开发银行等单位负责同志参加的固定资产投资宏观调控工作检查组，并组成7个检查小组，由有关单位负责同志带队，分赴辽宁、吉林、天津、山东、上海、江苏、浙江、福建、河南、广东、海南、广西、四川和陕西等14个省（区、市）开展检查工作；对其他省（区、市）也提出了全面检查的要求。3月24日，国务院副总理邹家华对此次检查工作做了重要指示。在历时20多天紧张的检查工作中，各检查小组听取了省（区、市）人民政府及计划、

银行、财政等有关方面的汇报，并到一些地（市、州）、县进行了实地检查，还重点深入到一些企事业单位了解情况。经过检查督促，既推动了国务院《通知》精神的进一步落实，也发现了一些新问题。在调查研究 and 与地方有关领导同志交换意见的基础上，检查组作了初步工作总结。现将主要情况和我们的建议报告如下：

### 一、各地区贯彻落实国务院《通知》的基本情况

总体来看，各地区对传达贯彻国务院《通知》是重视的，并采取了一些措施，做了不少工作。

（一）对国务院《通知》精神及时进行了传达和部署。

国务院《通知》下发后，各省（区、市）党委和政府领导普遍重视，并召集计划、银行和财政等有关部门，传达、学习《通

知》精神，按照《通知》的要求，结合本地区实际情况，研究贯彻落实的措施，还迅速将国务院《通知》精神和本地区贯彻落实措施以电报和文件形式逐级传达到各地、市、县和省（区、市）直各部门。

（二）把注意力转向调整投资结构和保证重点建设上来。

各地都分层次确定了一批重点建设项目，按照必保、力争、一般的顺序分类排队，安排建设计划，积极落实资金。国家开发银行已开始履行有关的调控职能，并发挥了积极的作用。从检查的情况看，这些重点建设项目大多数是交通、通信、能源、重要原材料、农林水利、城市公用设施等。通过加强组织协调和资金调度，今年1季度151个国家重点建设项目资金到位率为14.8%，辽宁、吉林、河南、浙江、广东和四川等省级重点项目资金到位率也在15%以上。

（三）新开工项目过快增长势头得到一定抑制。

一些地方利用严格执行投资许可证制度等手段，加强了对新开工项目的管理。如重庆市明确规定，在重新平衡和落实资金前，不再批准新开工项目；今后两年原则上不再批准预算内基本建设新开工项目。此次检查的14个省（区、市），多数地区尚未下达新开工计划，并尽力推迟开工。经检查，一季度新开工项目中，大部分是企事业单位用自筹资金建设的总投资500万元以下的文教卫生、住宅、城市公用设施和能源、交通等方面的小型项目。

（四）加强固定资产贷款管理，从严掌握资金投放。

各级银行对固定资产贷款的审批都实行了行长、主任或经理负责制，把加强固定资产贷款的计划管理作为责任目标进行考核。一些省（区、市）的人民银行分行和专业银行分行还组织调查组分赴各地、市及重点县进行检查。我们了解到，由于各级银行从严掌握信贷资金的发放，今年以来计划外贷款、

乱拆借等现象较少发生。

（五）对房地产、开发区建设进行了初步清理。

从了解的情况看，房地产开发的重点已开始转向商品住宅，其中微利、平价房所占比重有所提高。一些地区还注意了对房地产建设的规范化管理，制定了房地产开发经营、预售、经纪、增值税征收等一系列管理办法。

各地对开发区也在继续进行清理，停办或压缩了部分开发区，收回了一批土地。一些地方还拟定了开发区管理规定，并通过成立省级地价评估中心统一确定地价、加强土地使用管理等办法，努力规范开发区建设。

（六）注意控制投资规模，加强项目管理。

一些地区比较注意控制投资规模，在今年计划中安排的投资增长比上年有较大幅度降低，有的地区还按照国家下达的计划规模对原定计划作了适当压缩，个别地区适当集中了项目审批权限，规定小型项目的立项审批权集中在省和地（市、州）计委、经委。

## 二、当前投资宏观调控中存在的主要问题

从检查的情况看，各地区虽然在加强固定资产投资宏观调控方面做了许多工作，取得了一定成效，但仍然存在着一些问题。有些问题具有共性，在部分地区还表现得比较突出。

（一）思想认识与中央关于加强和改善宏观调控的精神仍有一定差距。

一是有些地方的领导同志对全国整体经济形势缺乏深入了解，对严峻的通货膨胀形势认识还不够清醒，突出地表现为强调本地区的特殊性，认为本地区的投资规模不大，对执行中央关于加强和改善宏观调控的决定不坚决。二是有些地区加快发展的愿望非常强烈，但往往忽视量力而行的原则，不顾客观条件，制定过高的发展目标，大上新项目，不断扩大投资规模，以致形成在建项目多、资金缺口大、建设战线长、投资效益低的局面。三是不少地方为了弥补国内资金的不足，往

往“饥不择食”，违反国家规定拉外资，出现一系列新的突出问题。

(二) 计划层层加码，资金难以落实，重点建设得不到保证。

检查发现，多数地区今年安排的投资计划超过国家下达的计划规模，这 14 个省(区、市)今年安排国有单位基本建设投资计划 2070 亿元，超过国家下达计划 609 亿元，超 41.7%。一些省(区、市)年初下达的计划虽然是按国家计划安排的，但地(市、州)、县的计划普遍超过省里下达的计划。这样，今年各地实际安排的投资规模将大大超过 13000 亿元的全国计划目标。问题的关键是，地方投资大都资金不落实，与企业拥有的自有资金、签订的利用外资合同、国家信贷计划也没有衔接好，特别是银行贷款和债券计划更是“一厢情愿”。

尽管各地区也在千方百计筹措资金用于重点建设，但由于各级政府都安排了自己的重点项目，造成重点项目过多，资金分散，体现不了集中力量保重点的精神。如河南省洛阳市今年安排的 30 个重点项目，国家重点项目只有 2 个、省重点项目 7 个，而市级重点项目安排了 21 个，这是国家重点项目资金难以真正得到保证的重要原因。

当前，很多建设项目拖欠生产企业设备、材料货款，拖欠施工单位工程款，问题十分严重。主要原因是不少建设项目资金不落实，或严重超概算。

(三) 在建规模偏大，新开工项目压力仍然不减。

近几年，地方新开工项目过多。全国地方基建和技改新开工项目计划总投资，从 1990 年的 709 亿元增加到了 1993 年的 3236 亿元，增长 3.6 倍。由于新开工项目的大量增加，导致在建规模迅速扩大。去年，全国地方基建和技改在建项目 12 万个，投资总规模达 13145 亿元，比上年增长 55%，加上超概算因素，在建规模就更大。今年一季度，虽然多数省(区、市)新开工项目计划尚未下

达，但要求上新项目的呼声很高，期待下半年国家放松宏观调控力度。从检查组和国家计委掌握的情况看，各地区、各部门提出今年需要新开工的基本建设大中型项目达 259 个(中央项目 101 个，地方项目 158 个)，总投资 2446 亿元，当年需投资 476 亿元。此外，还有一大批小型项目已被列入各级地方的新开工计划。

(四) 基础设施建设存在盲目、重复现象。

近几年，地方政府的投资逐步转向交通、通信、能源、重要原材料和城市公用设施等基础性项目，为经济持续发展和改善投资环境起到了很好的作用。从单个项目来看，是符合产业政策的，从长远看也需要发展。但由于缺乏统筹规划，各地竞相攀比，强调各自的优势，要求超前发展，带来了布局不合理、自行扩大规模、资金不落实、违反建设程序等一系列问题。如珠海机场，国家批准的改建规模为 2 亿元投资、2800 米跑道，珠海市为把它建成国际航空口岸，自行超标准按 4000 米跑道、总投资近 20 亿元的规模进行建设；未经国家批准就签订了引进国外先进的导航和地面服务设施的商务合同，支付定金 1500 万美元，造成既成事实后，要求国家批准借用国际商业贷款指标 9060 万美元；在未报经国家批准开工的情况下，主体工程已建设大半。目前，在半径不到 100 公里的范围内，已经建成和正在建设的有深圳、珠海等 4 个国际机场，并已开始建设或准备建设高速公路、高速铁路等，使珠海机场客流量在较长时间内很难达到预期的要求，直接影响到还款能力。

(五) 利用外资工作有待规范。

有的地方和项目单位把借用国际商业贷款视作自筹资金范畴，无视国家对借用国际商业贷款实行指令性计划管理的规定。有的地方为了绕过指标管理，报批项目时按内资项目程序办理，一旦批准，随即要求借用国际商业贷款引进设备或购买原材料，以弥补资金缺口。地方行政机构或项目单位自身并

无对外融资权，但有的地方的项目单位不委托国家批准有境外借款业务的金融机构向外筹措，违反国家规定擅自与外国银行或厂商签订合作意向书。例如，日本某银行提出可为深圳妈湾电厂提供不需银行担保的贷款，但从协议文本看出，是以地方政府出具担保性质的承诺书为前提的，这不仅违反了国家有关担保的规定，而且贷款条件也高于正常借款利率。

有的地方越权审批外商投资项目。如重庆市地铁工程，原国家批准项目建议书是争取利用外国政府贷款项目，后该市将其中 16.56 公里的 1 号工程改由香港中策公司独资建设，总投资 18 亿元，加上配套工程达 40 亿元左右，沿线新建 13 个车站（大部分在黄金地带），站上商业设施统一由外商开发、经营，期限为 70 年。象这样重大的融资方案变更，未经国家再次批准，地方就擅自对外签约，显然是一种越权行为，对地方经济的长远发展也是十分不利的。

一些地方不惜代价引进外资，在国有企业出让股权、与外资嫁接改造时，对国有资产往往低价评估、漏估、甚至不评估，致使国有资产流失严重。

利用外资项目的国内配套资金不落实，一些地方和企业自行与外方签订协议，并以此催逼国家解决配套内资和批准开工建设，搞所谓“倒逼机制”。

(六) 计划多头，审批分散，政府调控能力弱化。

中共中央、国务院关于当前经济情况和加强宏观调控的意见下发前，各地对投资主体多元化、决策层次分散化的状况缺乏有效的调控手段，总量平衡弱化。如天津市拥有下达投资计划和审批项目权力的，有市计委、建委、经委、农委、“实益办”和开发区管委会等 6 家；实际上，市交委、商委、经贸委、科委等部门也在直接审批项目。在沿海省份，层层下放外资项目审批权限现象比较普遍。如浙江省赋予杭州等 7 个地市和 4 个开发区

享有省级外商投资项目审批权限。由于项目管理分散，省级政府对投资活动情况不清，调控乏力，投资效益下降、资金拖欠、影响正常生产等一系列问题随之而来。

(七) 对房地产业和开发区的管理仍很薄弱。

由于对房地产的开发和交易行为尚无统一的、系统的管理法规，有权审批房地产开发公司和项目的单位多头分散，造成公司和项目过多、过滥，已成立房地产开发公司的注册资本金到位率较低，无资质开发经营和违章违法开发现象难以制止，多占滥占土地现象严重，土地资源流失。如江苏省全部 2410 家房地产开发公司中，只有三分之一的公司取得了资质证书；注册资本金到位率仅为 43%，自有资金到位率只有 60%；80% 以上的土地都是以协议、划拨形式转让的，招标拍卖的土地还不到 20%。

省及省以下各类开发区过多过滥、大量占有耕地并闲置的问题十分严重。如陕西省共有 107 个县（市、区），而开发区多达 126 个。福建省对开发区进行清理后，经省政府批准保留的开发区仍有 109 片，近期开发面积 101 平方公里。据检查组调查，仅天津、吉林、上海、山东、浙江、福建、广东、广西、四川等 9 个省（区、市）就有国家级和省级开发区 386 个，规划面积 1423 平方公里，按平均开发费用推算，基础开发投资至少需要 1500 亿元。检查发现，各地市、县、乡还设有大量开发区，除少数开发区已自行撤销外，多数尚未进行清理整顿。

### 三、对进一步加强固定资产投资宏观调控工作的几点建议

我们认为，对各地区贯彻落实国务院加强固定资产投资宏观调控措施所作出的努力应予肯定；对各地在加强投资宏观调控工作中一些成功经验和好的做法应认真加以总结、推广，但对当前投资形势的估价切不可盲目乐观，对业已形成的全国国有单位投资项目约 33000 亿元的庞大在建规模和大批意

欲上马项目的潜在压力，以及严重的资金短缺和拖欠问题，必须引起高度重视。为此，必须审时度势，根据经济运行走势，适时把握调控力度，继续加强固定资产投资的宏观调控。同时，在保持宏观调控措施连续性的基础上，要结合出现的新情况、新问题，及时提出对策和措施。

(一) 进一步提高各级领导干部贯彻落实中央关于加强和改善宏观调控的自觉性。

“抓住机遇、深化改革、扩大开放、促进发展、保持稳定”是今年全党、全国工作的大局，各项工作都要服从和服务于这个大局。由于一些地方领导对上述指导思想在理解上存在着片面性，在经济工作中出现了脱离客观实际，不顾全局，不求效益，不讲质量等问题。因此，有必要继续统一各级领导同志的思想，正确认识当前经济形势，提高贯彻中央关于加强和改善宏观调控的自觉性，正确地处理好局部与全局，眼前与长远，速度与效益，改革、发展与稳定，利用外资与维护国家利益等关系。要严格执行国家下达的调控目标，决不能使投资规模失控。各级领导干部要把精力用到提高投资效益、保证国家重点建设上来，逐步缓解经济发展中的“瓶颈”制约。

(二) 坚持总量调控目标，大力进行结构调整。

今年全社会固定资产投资计划总规模 13000 亿元和固定资产投资贷款 1908 亿元的总规模，必须严格执行，不能突破。

各地区、各部门应集中有限的资金优先保证 151 项国家重点建设项目及国家重点技术改造项目的需要和支付进度。银行应严格按照国务院《通知》中保重点的要求，安排贷款顺序，并定期检查国家重点建设项目及国家重点技术改造项目的资金到位情况。为避免分散建设资金，对以地方项目冲击国家重点建设项目和国家重点项目中地方、企业自筹资金不到位的项目，国家计委、国家经贸委将通知银行停止国家计划安排资金的注入，

直至采取停缓建措施。

要把清理固定资产投资项目拖欠作为一件大事来抓。由国家计委牵头，会同有关部门和银行组成清欠工作组，首先从清理拖欠发电设备款入手，列出欠款单位名单，逐个通知，限期归还。清欠资金要立足在今年已安排的投资计划中解决，宁可减少今年的工作量也要先还欠款。对继续拖欠不还的项目，清欠领导部门会同银行予以强行划转。

(三) 加强对“热点”项目的统筹规划和宏观调控。

建议由国家计委会同有关部门和地区组成专题工作组，结合“九五”计划和到 2010 年远景发展目标的制定，加速制定一些大型基础设施和热点项目（如机场、港口、大桥、通信、汽车、电子、乙烯、聚酯、炼油、石油化工、炼钢等）的专项规划，报国务院审定后执行。在此之前，暂停对这类项目的审批工作；并重申，对此类项目，任何部门、地区和个人不得越权行事，未经国家批准不得对外签约，更不得化整为零，违反建设程序和国家有关法规制度。已出现违反上述规定的项目，要暂停建设，按规定的建设程序补办手续。国家计委和国家经贸委也要结合“九五”计划和到 2010 年远景发展目标的制定，对过去已批准但尚未开工的大中型基建和限额以上技改项目进行一次清理复核，对那些情况已发生变化的项目，特别是产品无销路、经济效益不好和无建设资金的项目要予以撤销。

(四) 继续从严控制新开工项目。

《通知》中指出：“今年原则上不再批准新开工项目。对未经批准擅自开工的，要追究有关单位和领导人的责任。”检查组建议，继续坚持国务院《通知》提出的要求，今年原则上不再批准基本建设新开工项目。对少数合同已生效，不开工会造成重大影响和经济损失的涉外项目，采取个别处理的办法，由国家计委、开发银行从严审核后报国务院批准。对于增强企业活力、调整结构有显著作

用，并已列入国家重点技术改造规划的新开工项目，在不突破投资规模的前提下，由国家经贸委从严掌握。一般设备贷款项目，在其贷款限额以内，仍由各省、自治区、直辖市计委、经贸委从严审批。同时，结合制定投资体制改革实施方案，对今后审批新开工项目提出一套适应新情况的管理办法，切实体现国务院规定的原则，即项目在开工前必须使总投资、年度投资、资本金、铺底流动资金真正落实。对地方自筹资金不到位和拖欠情况严重的地区，下半年不再批准新开工项目。

(五)继续把资金调控作为控制投资总量和调整结构的主要措施。

牢牢把握银行贷款这个资金源头，正确掌握资金投向，适时调节投放力度，是今年国家宏观调控目标能否实现的关键。要发挥国家开发银行从资金来源上对固定资产投资总量及结构进行控制和调节的作用。当前主要做好两方面的工作：

一是要严格按照国务院及中国人民银行的规定的国家下达的固定资产贷款限额和中长期贷款比例，调控固定资产贷款规模。任何单位和个人无权在政策上开口子，无权在固定资产贷款限额或比例之外安排固定资产投资。对在国家下达的固定资产投资贷款规模计划之外的新开工项目，金融机构一律不得发放贷款；严禁用金融机构的信贷资金充抵建设项目的自有资金；严禁把企业参与生产经营的流动资金抽出或者用银行流动资金贷款搞固定资产投资。各级金融机构对违反国务院规定强令发放固定资产贷款的行为，要一边抵制，一边向上级行反映，不能违反国家规定，隐瞒不报。

二是要继续贯彻执行国家关于规范资金市场的一系列规定，对各种违章拆借、非法集资、高利吸存和放贷等扰乱金融秩序的行为，要及时发现，坚决处理，防止“死灰复燃”。

(六)大力加强对利用外资工作的协调和

管理。

一是加强对借用国外资金的协调与管理。除国际金融组织贷款、双边政府贷款、外国商业银行贷款、出口信贷和境外外币债券外，利用国际融资租赁、补偿贸易中的现汇贷款、可换股债券、海外基金等形式筹集的资金也同样具有契约性还款义务和债务风险，因此，必须纳入国家利用外资计划，实行全口径管理。具体实施办法，由国家计委会同有关部门制定。

二是严格控制借用国际商业贷款的总规模。国家对借用国际商业贷款实行指令性计划管理。各地区、各部门必须根据国家产业政策和行业规划，在国家下达的年度借用国际商业贷款指标内妥善安排项目。

三是按照国家产业政策，把好外商投资项目审批关。对限额以上中外合资、合作项目和外商独资项目的审批要按国家现行规定办理。不允许将一个整体项目化整为零，逃避国家审批。

四是规范对外筹资行为。项目用款单位在申请到借用国际商业贷款指标后，必须委托经国家批准可经办国际融资业务的金融机构向外筹措。未经国家批准，不得擅自与外方签订金融合作协议。政府部门不得对外出具担保或变相担保证明。

五是对可行性研究报告已批复使用国内资金建设，以后要求改为借用国外贷款的项目，要重新办理审批手续。

(七)把房地产和开发区建设纳入规范化管理的轨道。

房地产建设投资计划作为国家固定资产投资计划的组成部分，应明确由国家计委统一编制和下达。所有用于房地产开发的建设资金都要纳入房地产建设投资计划。同时，用于房地产开发的银行贷款必须同时纳入国家信贷计划和国家房地产建设投资计划。对没有纳入计划的房地产开发项目，银行不得发放贷款，土地管理部门不得批准用地，建设部门不得发放建设用地规划许可证和施工许

可证。住宅建设及资金的筹集，要与房改的目标和措施相结合，严禁低价出售公房。

关于强化开发区规范化管理问题，由国务院特区办牵头，国家计委、国家经贸委、国家科委、建设部、国家旅游局、国家土地管理局等单位组成工作组，对各级各类开发区的设立、规划和管理等提出规范化意见。要求各省（区、市）在对各类开发区进行清理的基础上，先提出决定保留和撤销的开发区名单，报送国务院特区办进行审核。批准保留和撤销的开发区要在报纸上予以公布，凡属撤销的开发区，要限期摘牌子、撤班子、退耕还农，不得变相恢复建设。

（八）强化政府宏观调控能力，加快投资法制建设。

为解决项目审批权过于分散的问题，《通知》要求各地人民政府严格按照国务院文件规定的审批权限，重新做出统一规定。国家计委和国家经贸委也将分别对改革开放以来有关基本建设和技术改造等各类项目审批管理的文件进行一次清理，根据十四届三中全会关于建立社会主义市场经济体制的精神和新时期的特点，参考国际通行做法，对项目审批工作的分工、程序和权限等进一步加以完善，同时，要抓紧研究主要用经济手段和

法律手段调控投资总规模和结构的办法。

《通知》要求在今年进行一次全国固定资产投资在建项目的普查。目前，国家计委、国家经贸委和国家统计局已基本准备就绪，拟从今年3季度开始，对截止6月30日已开工、尚未全部投产的总投资500万元以上的固定资产投资项目（约占在建项目总投资规模的85%）进行一次快速调查。此次调查工作计划于8月底结束，届时向国务院提出调查报告。

国家计委已拟订出《固定资产投资项目登记备案制度暂行条例》（草案），在征求各地意见的基础上，进行了修改和充实，拟会同国家经贸委共同上报国务院审定。同时，还将抓紧制定《投资法》。

鉴于原有概算内容和编制方法已不适应情况的变化，建议组织力量研究制订能全面反映资金成本、通货膨胀风险和铺底流动资金等内容及动态的概算编制方法，及其有关定额标准，争取明年正式发布施行。

以上报告如无不妥，建议批转各地区、各部门遵照执行。

固定资产投资宏观调控工作检查组

一九九四年五月二十日