

全国造价工程师执业资格考试培训教材

GONGCHENGZAOJIA

- 工程造价管理相关知识
- 工程造价的确定与控制
- 建设工程技术与计量(土建工程部分)
- 建设工程技术与计量(安装工程部分)

工程造价管理相关知识

全国造价工程师考试培训教材编写委员会
全国造价工程师考试培训教材审定委员会

GUANLIXIANGGUANZHISHI



中国计划出版社

工程造价管理相关知识

全国造价工程师考试培训教材编写委员会
全国造价工程师考试培训教材审定委员会

全国造价工程师执业资格考试培训教材 编写委员会

主任委员：齐 骥 焦占栓

副主任委员：徐惠琴

编 委：尹贻林 龚维丽 丛培经 杨志生 齐宝库
黄如宝 杨丽坤 赵毅明 王英姿

全国造价工程师执业资格考试培训教材 审定委员会

主任委员：徐义屏 齐 骥

副主任委员：徐惠琴

审 委：卢 谦 林中文 俞昌璋 褚家哲 郎向发
高士安 王华年 李治平

《工程造价管理相关知识》 编写人员名单

主 编：尹贻林

主 审：卢 谦 费 黎

编写人员：尹贻林 天津理工学院，合编第一、四、六章

柯 洪 天津理工学院，合编第一章

张文泉 华北电力大学，合编第一章

杨飞雪 天津理工学院，编写第二章

余 明 东北财经大学，合编第三章

郑力群 天津大学，合编第三章

刘云龙 青岛建工学院，合编第四章

夏立明 天津理工学院，合编第四章

何红峰 天津大学，合编第五、六章

前 言

为适应社会主义市场经济体制和建设项目全过程工程造价管理的需要,加强建设工程造价专业技术人员的执业准入控制,保证建设工程造价管理工作的质量,维护国家和社会公众利益,人事部、建设部于1996年决定在建设工程造价领域实施造价工程师执业资格制度。

根据实施造价工程师执业资格制度的要求,造价工程师执业资格须通过全国统一考试取得。依据1997年建设部编写、人事部审定的全国造价工程师执业资格考试大纲和相应的考试培训指定用书,于当年在北京等九省市进行试考,1998年举行了全国统考。通过两年的培训、考试促进了工程造价管理人员素质的提高,造价工程师考试及执业资格制度已得到了社会的广泛认同。随着国家经济建设和建设市场的发展,国家相继颁发了建筑法、合同法、招投标法、价格法等一系列法律、法规,在新的形势下,对造价工程师考试培训教材提出了更高的要求。通过总结前两次培训考试的经验,并广泛吸取各方面的意见,建设部组织有关专家和具有实践经验的工作者对1997年造价工程师执业资格考试大纲作了修订,在此基础上对1997年出版的考试培训指定用书进行了修订。在各有关方面的大力支持下,这套考试培训教材得以在2000年出版并在全国造价工程师执业资格考试中使用。

修订后的造价工程师执业资格考试培训教材分为《工程造价管理相关知识》、《工程造价的确定与控制》、《建设工程技术与计量》(土建、安装工程各一本)四本。新编培训教材在知识结构方面更加合理、内容更为丰富,特别是充分考虑不同专业考生的要求。

本套培训教材除作为造价工程师执业资格考试培训教材,也可供设计、建设、施工、政府管理部门从事工程造价专业人员在业务工作中参考及作为相关院校工程造价管理专业的教学参考用书。

本套培训教材的编写工作由天津理工学院、中国人民大学、同济大学、北京建筑工程学院、沈阳建工学院等单位及有关的专家、学者参加,另外许多人士提供了大量参考资料,在此一并表示衷心的感谢。

在本套培训教材的编写过程中,虽然经过了较充分的论证和准备,但仍难免存在不足之处,殷切希望读者提出宝贵意见,以便进一步修改完善。

全国造价工程师考试培训教材编写委员会
全国造价工程师考试培训教材审定委员会

二〇〇〇年三月

目 录

第一章 投资管理体制与项目融资	(1)
第一节 投资管理体制	(1)
第二节 项目融资与资金筹措	(17)
第二章 工程经济	(35)
第一节 时间价值理论	(35)
第二节 投资方案经济效益评价指标	(49)
第三节 投资方案经济效益评价方法	(60)
第四节 设备更新方案的比较与选择	(73)
第五节 不确定性分析	(83)
第六节 价值工程的理论与方法	(99)
第三章 工程财务	(128)
第一节 财务概述	(128)
第二节 资产的分类与管理	(131)
第三节 资产评估	(143)
第四节 施工企业成本费用与利润	(149)
第五节 与工程有关的税收及保险规定	(161)
第六节 财务报表	(168)
第四章 建设项目管理	(174)
第一节 项目管理概述	(174)
第二节 建设项目的建设程序	(184)
第三节 项目组织	(193)
第四节 项目计划与控制	(204)
第五节 工程建设监理	(224)
第五章 经济法律法规	(230)
第一节 经济法概述	(230)
第二节 合同法	(237)
第三节 工程建设主要相关法律	(250)
第六章 工程合同管理	(264)
第一节 建设工程合同概述	(264)
第二节 总承包合同和勘察设计公司	(266)
第三节 施工合同管理	(270)
第四节 与建设工程相关的合同管理	(286)
第五节 FIDIC 合同条件简介	(296)
参考文献	(304)

第一章 投资管理体制与项目融资

第一节 投资管理体制

一、固定资产与固定资产投资体制

(一) 固定资产投资概述

1. 投资涵义：所谓投资是指投资主体为了特定的目的，以达到预期收益的价值垫付行为。

2. 投资运动过程：投资运动过程，本质上是价值运动过程。投资运动过程就是在投资的循环周期中价值川流不息的运动过程。生产经营性投资运动过程包括资金筹集、分配、运用（实施）和回收增值四个阶段（见图 1.1.1）。

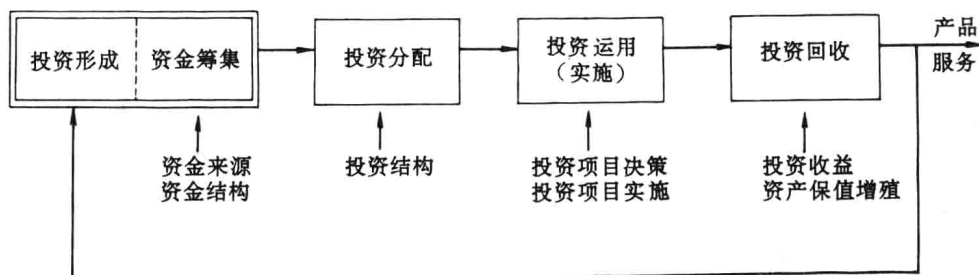


图 1.1.1 投资运动过程

(1) 资金筹集（投资形成与筹资）。投资形成并筹集起来以供使用，是投资运动的起始阶段，投资作为再生产过程中的价值垫付形成于生产，没有生产和价值创造，就无法形成投资资金，而投资形成成为投资资金筹集奠定了基础。投资资金筹集则是把投资资金从形成方和暂时不用者手中吸收过来，聚集起来以供投资者使用的过程。

(2) 投资分配。投资分配是投资运动过程的第二个阶段。投资分配决定投资结构，在一定时期内，国家根据国民经济发展状况，根据国民经济总量平衡、结构调整和产业政策，确定投资分配的方向及其比例。我国现阶段的投资分配机制既靠计划调整，又靠市场调节；既靠一定的行政手段，又靠严格的经济、法律手段。随着我国经济体制改革的不断深化，市场调节将逐渐成为主要手段。

(3) 投资运用（实施）。投资运用（实施）是指投入资金转化为物质要素而形成资产的过程。这是投资运动过程的第三阶段，也是投资运动的最基本而重要的阶段。投资运用阶段又可分为投资项目决策和投资项目实施两个阶段。一般是先确定项目法人，后上项目；先项目决策，后项目实施。此阶段与工程管理体制和项目管理方法密切相关。投资项目决策阶段主要包括项目建议书、可行性研究、项目评估和方案选择等。投资项目实施主要包括工程设计、工程施工、竣工验收交付使用等。

(4) 投资回收。投资回收是指投入资金转化为具有既定功能的资产生产出产品，供应市

场实现价值增值，从而回收投资的过程。这是投资运动过程的最后阶段，又是下一个投资运动过程的开始阶段。

3. 投资分类。投资可以从不同的角度作不同的分类：

(1) 按投资在再生产过程中周转方式不同，可分为固定资产投资和流动资产投资。固定资产投资通常指投资主体垫支货币或物资以获取营利性或服务性固定资产的经济活动过程，亦即构建新的固定资产或更新改造原有固定资产的投资。这里所指的固定资产投资并非广义的，而是指物质生产部门的固定资产投资，是对社会再生产过程中能够长期为生产服务的物质资料投入资金的行为。用于流动资产的投资称为流动资产投资。流动资产是指在企业生产经营过程中经常改变其存在状态，在一定营业周期内变现或耗用的资产，如原材料、在产品、产成品及各种现金、存款、存货、应收及预付账款等。由于固定资产投资额度大、周期长、管理复杂，在整个投资总额中占主导地位，因此我们通常说的“投资”（在本书中，若不作特别说明，投资均是指固定资产投资）主要是指固定资产投资。

(2) 按照投资的领域来分，可分为生产经营性投资和非生产经营性投资。生产经营性投资是指直接用于物质生产或直接为物质生产服务的投资。如工业建设、农、林、水利、运输、邮电等的投资。非生产性投资一般指用于满足人民物质文化生活需要的建设的投资。需要说明的是，非生产经营性投资既不循环周转，也不能增值，即并不完全符合图 1.1.1 所示的投资运动过程，即这种投资项目的资金来源主要是国家财政性的拨款，而不是通过投资回收形成的，因此，可以说非生产经营性投资并不完全具备投资的本质特征。但是在我国，用非生产经营性投资所建成的项目，大多是与国计民生息息相关的消费性或社会基础设施、国防设施，都是建设社会主义物质文明和精神文明所不可缺少的，因此为了方便管理和统计，在我国的计划统计工作中，把非生产经营性投资也作为投资进行管理，只是在考核投资效果时，难以考核。

(3) 按投资方式来分，可分为直接投资和间接投资。直接投资是指投资主体将资金或资源投入到生产经营领域的投资活动。其形式有投资者直接开厂设店的独资经营，与其他投资者联合投资、合作经营等。从国民生产总值分析来看，直接投资扩大了生产能力，是实物资产存量增加，能为最终产品生产和提供劳务创造物质基础，是经济增长的重要条件。间接投资，是指投资主体将资金通过向直接投资者或金融中介出让的方式而间接地投入到生产经营领域的投资活动。间接投资又可分为信用投资和证券投资。信用投资分为信贷投资和信托投资。投入资金运用于提供贷款给借款者进行直接投资，并从直接投资主体处以利息形式分享投资效益的，称为信贷投资。投入资金委托银行的信托部或信托投资公司代为投资，并以信托受益方式分享投资效益的，称为信托投资。证券投资是通过购买证券（股票、债券、基金等）所进行的投资，它形成证券金融资产。就国民经济整体而言，间接投资表现为资金所有权的转移，并不构成生产能力的增加。其基本效用在于广泛聚集社会资金，满足市场经济下社会化大生产对资金集中使用的需求，促进经济建设发展。

(4) 按投资主体来分，可分为政府投资、企业（公司）投资、国家授权投资主体投资和个人投资。

①政府投资。政府，尤其是中央政府，依靠各种财政手段筹集了大量的资金，具有雄厚的筹集投资要素、偿还投资债务和承担投资风险的能力。政府投资的最终目标是服务于社会的整体利益，具有投资目标的两重性。一是公益目标，政府所代表的整体利益，主要表现在维护国家主权、保持社会稳定、提高全民族文化素质和保护生态环境、加强基础设施建设等

方面，因此政府投资主要不是一种单纯的经济行为，非经营性投资是它的主要领域；二是经济目标，社会上有些投资领域，如需要国家扶持的支柱产业、高新技术产业等重点建设，以及具有经营性的公共基础设施建设，具有明显的经济效益，但因投资规模大、资金需要量多、投资周期长等原因，企业和个人等投资主体无力涉足或不愿投资。而这些投资又是推动社会经济发展所必不可少的。因此，那些能直接使全国或地区受益，但企业和个人无力或不愿承担的建设项目，应由政府投资主体承担。

②企业（公司）投资。企业投资是整个社会投资的基础。企业从其局部利益和经营目标出发，利用自己创造的税后利润、银行贷款、折旧转化的货币资金，以及通过其他合法方式筹集的资金，对有盈利的项目进行投资，其主要动机在于追求收益的最大化。所以，那些盈利高、见效快的经营性投资项目最适合由企业投资主体投资。

③国家授权投资主体投资。国家授权投资主体是我国国有企业改革中出现的一类特殊投资主体。在建立社会主义市场经济体系过程中，为了保障国有资产保值增值，客观上要求政府对国有企业的管理由传统的计划经济下的行政管理向基于以产权为纽带的所有权管理转变，尽快落实能真正代表所有者的、与法人财产权相对应的出资人所有权主体，即国家授权投资机构。国家授权投资机构是介于政府和众多国有经营性企业之间的经济实体性的国有资产产权运营机构。国家授权投资机构既然属于企业性质，它自然就拥有投资主体地位，具有投资主体的一般特性，但它与一般企业投资主体相比，又有其特有性质。第一，它是政府和众多国家投资企业之间的产权中介，有权代表国家进行投资，有权对企业中国有资产行使出资者管理职能。但它不是企业之上的企业，不直接干预下属企业的生产经营活动。它与被投资企业都具有独立的法人身份，两者的法律地位平等。第二，它是国有全资公司，其资本百分之百来自政府出资，不能有政府之外的其他出资人。第三，国家授权投资机构以国有产权为主要运营对象，一般不直接生产产品或提供劳务，基本属于资产管理型公司。第四，国家授权投资机构是一类特殊的公司法人。

④个人投资。个人投资是指个人或家庭利用生活消费后剩余的收入及部分贷款和某些权利（如专利权、发明权等）直接进行的投资，如从事固定资产购置等直接投资、购买有价证券等间接投资。个人投资主体以追求收益最大化为目标，常选择耗资少、风险小、投资周期短、灵活性较强的项目作为投资对象。

（5）按投资来源国别分，可分为国内投资和国外投资。

投资的上述分类如图 1.1.2 所示。

4. 固定资产投资。固定资产是指在社会再生产过程中可供长时间反复使用，并在其使用过程中基本上不改变实物形态的劳动资料和其他物质资料，如房屋、建筑物、机器设备、运输工具等。在我国的会计实务中，企业以现行制度为依据，具体划分固定资产的标准。即：企业使用年限在一年以上的房屋、建筑物、机器设备、器具、工具等资产应作为固定资产；不属于生产经营主要设备的物品，单位价值在2 000元以上，并且使用期限超过两年的，也应作为固定资产。固定资产的再生产包括简单再生产和扩大再生产，前者是指固定资产在原有规模上的再生产，主要是通过更新改造使被消耗掉的固定资产在实物形态与价值形态上得到替换和补偿，是恢复生产力的过程；后者是指固定资产规模的扩大再生产，通过项目建设使新增的固定资产比消耗掉的固定资产数量大，是扩大生产力的过程。总之，固定资产投资是指大修理以外的全部固定资产再生产的投资。

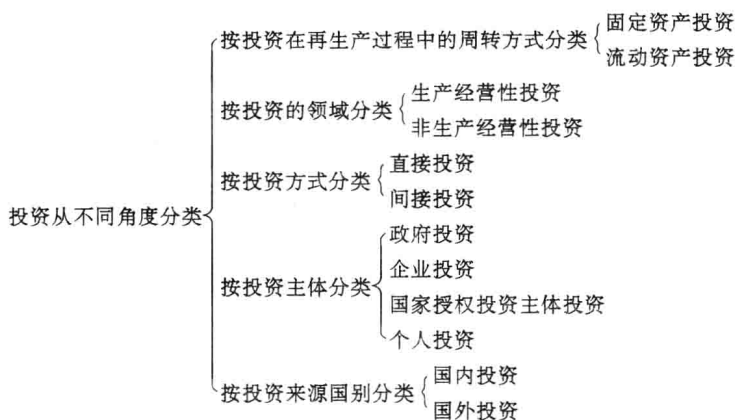


图 1.1.2 投资的分类

固定资产投资作为经济社会活动的重要内容,是国民经济和企业经营的重要组成部分,具有与一般生产、流通领域诸多不同的特点。全面了解并深刻认识这些特点,对于研究和掌握固定资产投资规律具有重要意义。概括来讲,固定资产投资的特点主要有:

(1) 资金占用多,一次投入的资金数额大。生产领域的固定资产投资,主要用于机器设备和建筑安装的投入。现代化的建筑物和机器设备,与大规模生产相适应,也是大型化和复杂化的,需投入大量的资金。并且,这种投入需在较短时间内筹足,一次性投入。

(2) 建设和回收过程长。从垫支资金到回收投资一般要经过建设期和生产期两个阶段。建设期短则一、二年,长则几年、十几年甚至几十年。在这相当长的时间内,投资者只是不断地投入人力、物力、财力,而得不到回收,大量资金要占用在在建工程上。投资项目竣工投产后,即进入了生产期。这时,投入的资金开始周转,随着产成品的不断销售和利润的实现,逐渐地收回投资,回收的过程也要持续很长的时间。因此它比流动资产投资的回收时间要长得多。

(3) 投资形成的产品具有固定性。投资形成的建筑物和设备等,都要固定在一定位置。设备虽然具有相对的流动性,但一进入投资过程,就要被包容在厂房等建筑物内,而各种建筑物又是与土地联成一体的,因而在空间上相对固定。同时,固定资产一般都有固定用途、固定使用对象和固定工艺技术等,因而具有固定性。

(4) 投资产品具有单件性。固定资产的投资项目是不可能批量生产的,必须一个一个地单独建设。每个投资项目都有其特有的设计,因而也就具有独特的形式与结构,即使是按照标准设计建造的厂房或住宅,也会由于建设地点、自然条件和施工条件的不同而有所差异。这与一般工业产品按同一设计图纸大批量生产明显不同。

(5) 投资项目的管理比较复杂。固定资产投资是形成新的生产能力和改造原有生产能力的重要手段,它决定着国民经济和社会发展各方面的比例关系,决定着地区生产力布局,也决定着新的生产技术水平,对国民经济的发展产生深远持久的影响。因而对投资项目的决策和宏观管理要求极为慎重。从选择投资项目到组织实施的各个环节,都要有一套严格建设的程序。需要若干经济技术单位按照严格的规范协调进行。

(二) 固定资产投资体制

1. 投资体制的定义和组成。投资体制是指组织、领导和管理社会投资活动的基本制度和

主要方式、方法。它是经济体制的重要内容，主要包括投资主体如何确立，投资决策制度如何选择，投资利益关系如何处理，投资管理权限和职责如何划分，投资调控方式如何采用以及投资管理机构如何设置等问题。

从不同的角度来考察投资体制，有不同的组成。

从系统论的角度来看，投资体制主要由投资决策系统、投资调控系统、投资动力系统、投资信息系统四大子系统组成，投资体制是四者的统一体。

从管理组织情况看，投资体制主要由以下三要素组成：投资主体的决策层次与结构、投资运行机制、投资领域内各经济实体之间的关系。投资活动首先是谁投资、谁决策的问题，投资决策主体的确定是投资体制的首要问题，投资决策主体是指在投资活动中具有独立决策权的法人，它是筹集与运用投资资金的责、权、利紧密结合的统一体，是投资体制的核心要素，它表明投资体制的真正属性。投资运行机制主要指投资主体筹集和具体运用投资资金的方式和方法，投资主体的层次和结构决定投资运行机制，投资主体单一必然导致投资方式和方法的单一；同样，投资主体多元化，必然会导致筹资渠道和投资运用方式的多样化。投资活动涉及诸多经济实体，不仅有投资方（业主）、承包商、勘察设计单位，还有中介咨询机构等，这些经济实体之间的关系，对于投资的正确运用和投资效益的提高具有重要意义，因此也构成投资体制的主要组成因素。

从管理职能来看，投资体制的组成主要包括投资计划管理体制、投资资金管理体制和投资经营管理体制。

从管理对象来看，投资体制的组成主要包括投资项目管理体制、设计体制、施工管理体制等。

2. 投资体制的模式。根据投资决策的集权程度不同，可以把投资体制划分为三种典型的模式。

（1）高度集权型投资体制模式。这种模式的特点是投资全部纳入国家统一计划，投资方式单一，投资领域各单位和经济实体之间的联系非商品化。国家不仅决定关系国民经济结构的新建项目的决策，而且决定原有企业本身的扩建和改建，甚至包揽企业固定资产更新基金的使用，企业没有固定资产扩大再生产的自主投资决策权。预算拨款是投资资金的主要来源，计划亏损以及低利企业由国家财政予以补助。

集权投资模式不要求市场发育，它排斥市场体制，在社会主义制度建立初期，它曾经起过一定的积极作用。但是，随着市场经济体制的逐步发展和完善，集权投资模式已逐渐地退出了历史舞台。

（2）分散型投资体制模式。这是一种投资决策权完全分散化的投资模式，国家彻底放弃一切投资决策权，把它交给为数众多的企业。企业资金来源由自有资金和银行贷款及其他筹资方式来解决。企业的投资经济活动不仅决定自身的生存和发展，而且关系到国民经济的全局和发展方向。这种模式模仿了西方发达的市场经济国家的投资体制，它要求市场高度发育，信息与竞争充分。在我国实行市场经济的初期，因不具备上述条件，也不适宜使用。

（3）综合型投资体制模式。其基本特征为：划分国家、地方和企业的投资范围，中央政府负责关系整个国民经济产业结构和社会消费结构的项目投资，地方政府负责关系到地方产业、经济结构的新建项目的决策，企业再生产方面的一切决策权全部由企业自主行使，形成了中央、地方、企业三个层次的投资主体；投资调控主要通过财政、税收、贷款利率和筹资

等手段,引导和调节投资的流向。综合型投资体制模式具有集权型投资模式所没有的优点,同时在一定程度上解决了分散型模式的弊病。但是,综合型投资模式必须以企业产权的明晰化和比较发达的市场机制为前提。否则,就会导致企业投资行为的某种紊乱,产生周期性的经济振荡,形成放权与收权的怪圈。这种模式是根据我国目前情况所应该采用的投资体制模式。

二、我国的固定资产投资管理体制

(一) 投资管理体制概述

投资管理体制是投资体制的一部分,是指国家组织和管理投资的制度、方式和方法的总称,它包括投资管理权限和职责如何划分,投资调控方式如何采用以及投资管理机构如何设置等问题。投资管理体制的建立不是任意的,作为经济模式的具体表现形式,它必须与一定时期的国民经济管理体制相适应,因此,在不同的社会经济制度和宏观经济模式下,对投资管理体制的设置要求是不一样的。也就是说,投资管理体制不是一成不变的,它应随着社会生产力发展的需要和经济模式的转换适时地进行调整。

(二) 我国投资管理体制的现状存在的问题

1. 我国投资管理体制的现状。建国以来,我国的投资管理体制经历了与经济管理体制发展变化相适应的过程。党的十一届三中全会以前,与集中计划经济模式相适应,我国投资管理体制的主要模式是集权投资管理模式。改革开放二十年来,我国投资管理体制从宏观管理到微观运行的各个方面,从投资决策、项目管理到建设实施的各个阶段都实施了一系列改革,先后采取了财政“拨改贷”,下放项目决策管理权限,建立经济杠杆调控体系,引进招投标制度等市场竞争机制,设立基本建设基金,成立国家专业投资公司和开征投资方向调节税等措施,在投资领域形成了以投资主体多元化、投资资金来源多渠道化,项目决策层次化、投资驱动利益化、投资方式多样化、投资方法科学化和在建设市场引入市场竞争机制为特征的新局面。

2. 我国投资管理体制存在的问题。尽管投资管理体制发生了巨大变化,投资管理取得了可喜的进步。但是,对照建立社会主义市场经济体制的基本要求,真正实现市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用,现行的投资管理体制仍有一些不尽人意的缺憾和弊端,尤其是一些深层次矛盾还没有得到根本解决。其主要表现在以下几个方面:

(1) 投资风险约束机制尚未建立。从投资决策到建设实施全过程,严格的责任约束和法律约束办法没有真正建立起来,国有企业投资的“大锅饭”体制还没有彻底打破,国有企业内在的自我约束、自担风险、自求发展、面向市场的运行机制还没有真正建立起来。

(2) 从投资主体来看,真正意义上的多元化投资主体已开始形成,但实质上企业仍未完全脱离政府部门的附属地位,尤其是国有企业仍然缺乏自我积累能力,没有摆脱行政隶属关系的制约,没有成为实际上的独立投资主体,缺乏活力,缺乏独立自主参与市场竞争的能力。

(3) 从投资资金渠道来看,多渠道来源的资金格局正在形成,但在多渠道资金的使用上仍不同程度地受到政府的直接干预或控制。投资的间接和直接融资管理不力,专业银行的政策性贷款和商业性贷款比较混乱,弱化了银行的责任,扰乱了金融秩序。

(4) 从投资管理来看,投资的宏观管理政出多门,政令不统一,行政手段过多,经济、法律手段乏力,新的符合社会主义市场经济体制的宏观调控体系尚未真正形成。

(5) 从投资决策来看,宏观投资决策中计划手段过多,项目决策基本上还是中央与地方、

部门与部门之间的行政性分权，审批程序和方法有所简化，但并没有根本改变行政性的项目审批制度。

(6) 从投资运行来看，由于条块分割的行政隶属体制没有彻底改变，长期资金市场尚未形成，资金市场发育十分缓慢，投资的流动性仍然很差，特别是跨地区、跨行业的投资流动十分艰难，资源仍然主要靠行政配置、计划分配，市场的作用受到限制，市场经济的资源配置的基础性作用还未充分发挥。

(7) 价格体系不合理、不健全，基础设施和基础工业产品价格偏低，影响了企业和地方投资的积极性。

(8) 投资法制法律不健全、不配套，缺乏规范化的市场运行机制和必要的社会法制环境，尤其缺乏面向市场经济的建设市场。

由于上述问题的存在，对我国的投资活动产生了一系列不良影响：投资总规模膨胀，总量调控困难；投资结构不合理，调整步履艰难；重复建设、盲目建设严重；投资效益低下，资金回收缓慢。

这些问题和不良影响从反面要求我国投资管理体制必须深化改革，解决投资管理体制内在的、根本性的弊端，实现投资管理体制改革的突破性进展。

(三) 我国投资管理体制改革的目標和內容

1. 投资管理体制改革的目標。投资管理体制改革的总体目標是：改革投融资方式，充分发挥市场对投资活动的调节作用；建立投资的风险约束机制，真正确立企业是基本的投资主体，企业的投资由企业决策，同时承担投资风险；完善与社会主义市场经济体制相适应的投资总量和结构的间接调控体系，进行及时、有效、灵活的调控；建立与投资活动有关的服务中介体系和要素市场，形成在法制规范下的公平竞争体制。最终形成宏观、中观、微观投资管理相结合，多层次的投资管理体制。以下介绍宏观、中观、微观投资管理的具体內容：

(1) 宏观投资管理是整个国民經济的投资管理，其管理主体是国家。国家除对整个国民經济的投资进行统筹规划外，主要从事有关国計民生的大型项目、面向全国跨地区和非盈利项目的投资。由于我国是世界上最大的发展中国家，每年的全社会投资规模都非常巨大，不加强宏观投资管理必然造成投资领域的混乱。基本建设中存在的战线长、资金使用分散、管理混乱、浪费大即为宏观投资管理不善的主要表现。因此，为了提高投资效果，力争使有限的资金发挥出最大的作用，必须加强宏观投资管理。宏观投资管理的主要任务是：根据国民經济发展的需要，做好宏观投资资金的筹措工作；做好计划工作，提高宏观投资经济效益；根据国民經济有计划按比例发展的经济规律的要求，合理地确定投资的规模 and 方向。

(2) 中观投资管理是指地区和行业的投资管理。随着改革的深化，地方财政收入快速增长，企业、集体、个人的投资能力也在不断增强，形成了固定资产投资多元化的格局。这就要求加强中观投资管理，弥补宏观管理与微观管理之间的脱节现象。良好的中观投资管理可以避免国家统得过死的集权主义弊病，又可以减少企业、集体、个人投资的盲目性。因此，实行地区投资管理和行业投资管理是我国继续推行经济体制改革、完善投资机制的必然要求。

(3) 微观投资管理是指对企业、事业单位、机关团体、个人投资的管理。随着我国投资主体多元化发展，企事业单位、个人投资的比重日益上升，如果不加强管理，必然造成一哄而上的盲目建设和重复建设。另外，微观投资必须做好前期工作，必须做好可行性研究和技术经济论证，必须严格按建设程序办事。微观投资管理包含了国家对投资项目的管理和投资

者对自己投资的管理两个方面。国家对企事业单位的投资、个人的投资，并非放任不管，而是通过正确的产业政策，通过各种经济杠杆，把分散的资金引导到符合社会需要的建设项目上来。投资者对自己投资的管理，即是工程项目的管理，做好工程项目的计划、组织和监督工作。

2. 投资管理体制改革的的主要内容。为实现投资管理体制改革的总体目标，要按照积极稳妥的基本原则逐步实施，其改革的主要内容有：

(1) 按照全社会固定资产投资的使用方向 and 不同投资主体的投资范围，以及各类建设项目不同的经济效益、社会效益和市场需求等基本特性，将建设项目划分为竞争性投资项目、基础性投资项目和公益性投资项目，并据此重新确定投资方式，即竞争性投资项目以企业作为基本的投资主体，基本上通过市场融资；基础性投资项目在加强中央政策性投融资的同时，加大企业和地方的投资责任；公益性投资项目主要由政府承担。

(2) 建立投资风险约束机制，改变项目立项办法和审批程序，先有法人，后有项目。在符合国家产业政策的竞争性投资项目的可行性研究报告和初步设计上，扩大法人主体的决策权限。

(3) 投资宏观调控实行中央统一确定调控政策和目标、中央和省两级负责的原则，省级投资公司成为地方基础性投资项目的主要投资主体。

(4) 改变投资计划管理方法，对投资总量不再单纯依靠计划指标控制，而是改为从资金源头入手，主要运用经济杠杆进行间接调控。个体投资不再分解下达到省（市、自治区），集体投资由各地区根据国家产业政策和地区实际情况加强调控。

(5) 政策性投融资与商业性投融资相分离。符合国家产业政策由商业银行提供贷款的投资项目，创造条件由法人主体和银行之间实行双向选择，风险自负，政府部门予以引导。

3. 投资管理体制改革的措施。在确立了投资管理体制改革的目標和内容后，下一个问题就是如何具体地实现，改革的主要措施有：

(1) 改革投资管理方式。如上所述，应确立企业是我国投资的基本主体。按照一定的标准将投资大体划分为竞争性项目投资、基础性项目投资和公益性项目投资三大领域，并分别加以管理。

①强化竞争性项目投资的市场调节。竞争性项目投资主要指投资收益比较高、市场调节比较灵敏、竞争性比较强的一般性项目投资。逐步用项目登记备案制代替现行的行政审批制，把这类项目投资活动推向市场，由企业自主决策、自担风险，通过市场进行筹资、投资、建设和经营。对现有中央政府和地方政府已经参与投资的竞争性项目，应创造条件逐步向企业转让产权，产权转让收入用于基础性项目建设；已批准尚未开工的投资项目，原定由政府承担的建设资金，也尽可能改为企业按新的方式筹措资金，今后政府对这类项目投资主要是加强政府政策指导。鼓励企业采取联合投资方式，加快对原有企业的技术改造，推进技术进步，走内涵扩大再生产的路子，减少低水平、低效益的重复性项目建设。根据国家有关政策规定，允许企业通过证券市场发行企业债券和股票，在资金市场上直接融资。通过商业银行间接融资是竞争性项目筹集资金的主要渠道。因此，商业银行必须面向市场，引入竞争，实行贷款限额管理下的资产负债经营管理和风险管理。

②拓宽基础性项目的投融资渠道。基础性项目投资主要包括具有自然垄断性、建设周期长、投资额大而收益低的基础设施和需要政府重点扶植的一部分基础工业项目的投资，以及

直接增强国力的符合经济规模的支柱产业项目的投资。这类项目投资多数属于政策性投融资范围，它主要由政府集中必要的财力、物力，通过经济实体进行投资；另外还应广泛吸收地方、企业参与投资；鼓励大型骨干企业进行投资；有时还可吸收外商直接投资。基础性项目投资既要着重社会效益，也要符合市场需求，讲求经济效益。为加强这类项目投资建设，一要拓宽投融资渠道，加大投资力度，提高其在全社会固定资产的比例。二要加重地方政府进行这类项目投资建设的责任。三要制定有关政策，支持基础性项目投资建设，扩大利用外资。四要充分发挥省级地方投资公司在地方基础性项目投资中的主体作用，拓宽地方投资公司的投融资渠道和经营范围，以筹措更多的建设资金。

③完善公益性项目投资制度。公益性项目投资包括科技、文教、卫生、体育和环保等事业的投资，公、检、法等政权机关的建设投资，以及政府机关、社会团体办公设施、国防建设等投资。公益性项目投资主要由政府用财政资金安排，并根据政府财政状况量力而行，并建立标准化、规范化的投资管理制度。

当然，随着国民经济的发展，价格改革、金融体制改革和市场体系的形成，上述三类项目投资范围会相应发生变化。针对我国各省、市、自治区经济发展和改革开放的不平衡，对于竞争性项目和基础性项目的投融资范围也会有所不同。

(2) 强化投资风险约束机制。只有增强投资主体的风险意识，严格投资决策责任制，才能真正提高投资项目的效益，保证资源的合理利用。

①积极推行项目法人责任制。实行项目法人责任制就是由项目法人对建设项目的筹划、筹资、建设、经营、还贷、保值增值全过程负责。今后建设项目首先要明确投资主体，既先有法人后上项目，实行“谁筹划、谁决策，谁筹资、谁投资，谁受益、谁担风险，谁还贷、谁负责资产保值增值”的投资管理风险约束机制。

②规范项目投融资行为。规范项目投融资行为要实行建设项目资本金制度。项目资本金是指投资项目总投资中必须包含一定比例的、由出资方实缴的资金，这部分资金对项目的法人而言属非负债资金。除了主要由中央和地方政府用财政预算投资建设的公益性项目等部分特殊项目外，大部分投资项目都应实行资本金制度。项目资本金的形式，可以是现金、事物、无形资产，但无形资产的比重要符合国家有关规定。注册资金必须使用企业自有资金，严禁用借入资金注册。依托现有企业进行建设的项目，凡需向银行贷款或直接融资的，应具有登记注册的会计师事务所或审计事务所的验资证明。

③建立严格的投资决策责任制。投资项目实行谁决策、谁负责的原则。项目决策者要承担投资风险责任。项目建设过程中出现投资不足，投产后出现产品滞销、产品积压、设备(设施)开工不足、无力偿还债务和其他问题，应由投资决策者负责处理解决。对盲目上项目、违反决策程序、造成严重经济损失的，要依法追究主要决策者的经济法律责任。

(3) 加强对投资总量和投资结构的调控。按照中央统一确定的调控政策和中央、地方两级负责的原则，切实加强投资总量和投资结构调控。中央政府要综合运用经济政策、经济法规、计划指导和必要的行政管理手段，进行间接调控。地方政府主要对本地区的投资总量和投资结构进行调控，确保国家重点建设项目的顺利进行，创造良好的投资环境。

①改进投资总量调控。改进投资总量调控主要体现在三个方面：一是资金调控。从建设资金源头入手，通过对资金供应量的调节，使投资总量保持在合理范围内。国家要合理确定银行投资贷款、国外贷款、债券和股票发行的总规模，由有关部门进行严格管理。随着金融

体制改革的深化,国家应通过运用存款准备金率、改变再贴现率和公开市场业务等金融手段,从源头上及时和灵活地调节流入固定资产投资领域的信贷资金量,实现对投资总量的调控;二是规模(总量)调控。投资总量是政府进行宏观经济管理的重要指标,国家根据总需求、经济增长速度等宏观经济参数来确定中长期和年度固定资产投资总量指标,在执行过程中适时加以调整。在近期内应实施指令性计划和指导性计划并行的方针,对于利用预算内资金、银行贷款、证券融资和借用国外资金投资的仍作为指令性计划,对国有单位的其他投资、集体投资、个人投资实行指导性计划,投资增长超过合理范围时,适当提高贷款利率,从而提高资金成本,抑制投资欲望;三是总量监测。国家建立起一套评价全国和地区适度投资规模的综合指标体系,对全国和各地区投资活动进行监测。

②加强投资结构调控。加强投资结构调控主要体现在以下几个方面:一是加快价格体制改革。对交通、通信、能源等国民经济基础工业(亦即瓶颈产业)的新建项目实行有利可图的价格,以吸引投资,缓解国家的投资压力。二是运用税收政策进行调控。改进固定资产投资方向调节税的征管办法。三是健全以国家产业政策为主的政策体系。根据经济发展的新情况,制定国家产业政策、技术政策和装备政策,制订重要产品的经济规模、装备水平和技术标准,以及相应的保障体系和经济政策。强化对不同行业投资项目的经济规模标准的政策约束。四是发挥规划和计划的指导作用。五是促进经济不发达地区的发展。

③建立科学的项目审批制度和投资信息反馈系统。所有投资项目都应依法向所在地主管部门办理申报登记手续,并尽快建立项目申报登记和备案制度。对已备案的项目,有关部门有权在规定时间内根据国家产业政策、发展规划及环境保护、资源利用、土地占用等方面的法律规定,提出具体意见。通过申报登记,形成一个全国统一的投资项目信息系统。

④统一调控政策,把投资活动纳入法制化轨道。由国家统一制定投资宏观调控政策,各地方和各部门必须坚持执行。国务院各个专业经济部门应结合机构改革,政企分开,转变职能,集中精力搞好行业规划和管理。在地方政府领导下,由计委、经委等会同有关部门担负起投资宏观管理的责任。投资活动应尽快纳入法制化轨道,抓紧制定有关固定资产投资的法律、法规。

⑤全面推行招投标制,扩大投资建设领域市场调节的范围。对于大型基础设施、公用事业等关系到社会公共利益、公众安全的项目,全部或者部分使用国有资金投资或者国家融资的项目以及使用国际组织或者外国政府贷款、援助资金的项目,项目的勘察、设计、施工、监理以及与工程建设有关的重要设备、材料等的采购,必须进行招标。必须进行招标的项目,其招标投标活动不受地区或者部门的限制。

三、工程建设管理体制

(一) 我国工程建设管理的现状

1. 对工程建设程序的管理。我国对工程项目的建设程序实行严格的管理,根据现有的规定,可划分为八个循序渐进的工作步骤,分别为项目建议书阶段、可行性研究报告阶段、建设项目决策阶段、设计工作阶段、建设准备阶段、建设实施阶段、竣工验收阶段和后评价阶段。具体内容详见第四章“建设项目管理”。

2. 我国工程建设管理的现状。建国后,我国长期实行高度集中的计划经济,政府是主要甚至是唯一的投资主体,投资管理主要依靠行政系统和政府手段。改革开放以来,我国的投

资主体逐步向多元化发展。按投资资金来源分,可分为国家预算内资金、国内贷款、外资、自筹资金和其他投资等。然而,在投资主体发生巨大变化的情况下,我国对不同投资主体的工程建设项目管理仍沿用同一种模式,而没有实行分类管理。其结果是,一方面对国有资金来源的投资项目管理不够严格、规范;另一方面对非国有资金来源的投资项目管理又过严、过细,行政干预过多。从而造成投资规模膨胀,投资效益不高,投资结构不合理,限制了投资主体的积极性。尤其是我国建设市场不发达,市场准入和清出制度不健全,对投资项目缺乏严格而规范的管理,政府对工程质量监督体系不完善,工程咨询代理制度发育不成熟,工程风险管理制度和工程信息化管理系统还未建立起来,行业协会自律机制亟待加强,政企不分、多头管理和地方、部门保护的问题还依然较为严重。这些既不利于我国工程建设管理与国际接轨,又妨碍具有我国特色的工程建设管理体制的建立和发展。为了解决这一问题,亟需对我国工程建设管理体制进行改革,建立全国统一的建设大市场。

(二) 我国拟议中的建设市场的建立和发展

1. 改革建设市场运行机制的目标。归根到底,上述问题是我国经济体制从计划经济向市场经济转变过程中所出现的一系列问题在建设领域中的体现。因此,改革传统的管理模式尽快地建立起符合我国国情并与国际接轨的建设市场运行机制,充分发挥市场的调节作用,促进工程建设管理水平的全面提高,已成为当务之急。改革建设市场运行机制的主要目标是:争取用两、三年时间,改革现有的市场准入、项目法人责任、招标投标、勘察设计、工程监理、合同管理、工程质量监督和建筑安全生产管理等制度,逐步建立起符合社会主义市场经济要求和我国国情,便于与国际接轨,更加科学、更加完善的建设市场运行规则和管理制度,将建设市场的运行和管理逐步纳入法制轨道。其具体目标是:

(1) 建立依靠严格的法律、法规,充分发挥具有行业自律功能的学(协)会作用的市场准入与清出制度。

(2) 区分政府投资和非政府投资项目,对政府投资项目实行严格规范的项目法人责任制、招标投标制、工程监理制和合同管理制。

(3) 建立以专业人士为基础、并对其实行严格的资格认证和注册的工程咨询公司代理制度。

(4) 建立以法律、法规和技术标准为依据,以地基基础、主体结构、装饰工程和环境为主要内容,以施工许可证和使用证为重要手段,以保证使用安全和环境质量为主要目的的政府工程质量监督制度。

(5) 建立符合市场经济要求和建筑产品特点的工程风险管理制度、安全生产管理制度和工程信息化管理系统等。

2. 建设市场运行机制改革的主要内容。为了实现建设市场运行机制改革的目标,可以从以下几个方面来加以具体实施。

(1) 改革和完善现行的从业资质、资格管理办法,建立严格的、规范的建设市场准入制度。这一措施又可以分为几个具体的方面。

①实行单位资质与个人执业资格注册管理相结合的市场准入与清出制度。凡从事勘察、设计、施工、监理、造价咨询、招标代理等活动的单位,必须依法取得相应的资质证书,严禁无证、越级和超范围承接工程任务。有关的专业技术人员通过考试、注册,取得相应的执业资格。