

经济法讲义与 经济法专题讲座

(第三分册)

中国政法大学本科生院汇编

一九八三年七月

經濟世界 24

經濟世界 24

經濟世界 24

經濟世界 24

經濟世界 24

经济法讲义与经济法专题讲座

第三分册

目 录

第八章	基本建设法律制度.....	(1)
	安徽大学 王镕	
第九章	交通运输法律制度.....	(44)
	安徽大学 王镕	
第十章	商业法律制度.....	(73)
	北京政法学院 戚天常	
第十一章	财政法律制度.....	(142)
	北京政法学院 严振声	
第十二章	金融法律制度.....	(200)
	中国人民大学 康宝田	
第十三章	劳动法律制度.....	(253)
	北京经济学院 龚建礼	
专题讲座		
	六、关于国营工业法规的一些情况和 问题.....	(310)
	国家经委经济法规局 杨洪	
	七、财政法 (提纲)	(324)
	财政部 胡志新	

八、专利法概论..... (348)

中国专利局 汤宗舜

九、计量法律制度 (提纲) (377)

国家计量局 汤冠英

第八章 基本建设法律制度

安徽大学 王 铮

一、基本建设的概念和原则

(一) 基本建设法的概念

基本建设是我国社会主义现代化建设的重要组成部分。我们要不断扩大社会再生产的能力，就必须保持一定规模的固定资产投资，进行新的基本建设和现有企业的技术改造。为了保障实现基本建设的任务，必须加强基本建设的法律调整。

基本建设法，是调整基本建设关系的法律规范的总称。它所调整的对象是基本建设关系。

1. 什么是基本建设

“基本建设”这个概念是我国在建国初期从苏联引进的，它的含义是指基本的固定资产的再生产，或者说，它是指完整形态上的固定资产的再生产。

所谓固定资产，是指能够供人们长期使用而不改变自然形态的劳动资料和其它物质设备。固定资产种类很多，按其用途分为两种：其一是生产性的固定资产，即用于生产的固定资产，如工厂的厂房和机器设备等；其二是非生产性的固定资产，即用于生活需要的固定资产，如医院、剧院、宿舍等。固定资产的特性在于它能够使用一个较长的时期，但

是，无论是生产性的固定资产，还是非生产性的固定资产，在使用过程中，最终是会被磨损、损坏或报废的。因此，为了保持生产的不断地进行，为了满足人们不断增长的生活需要，社会就必须不断地增加新的固定资产。基本建设，就是增加新的固定资产的建设活动。但是，基本建设向社会所提供的固定资产不是细小的零星的固定资产，而是大型的完整形态的固定资产；一般不是原有固定资产的更新改造，而是新建扩建的固定资产；在一个生产过程中，它起着全局的作用，它是基本的生产资料，它是扩大生产能力的主要的物质条件，也是满足生活需要的主要物质条件。因此说，基本建设是基本的或完整形态的固定资产的再生产。

基本建设的概念，根据我国现行的基本建设法规的规定，主要是指国家基本建设计划批准的、由基本建设投资兴建的基本建设项目。

什么是基本建设项目？国家计委、建委、财政部于一九七八年发布的《关于基本建设项目和大中型划分标准的规定》规定：“建设项目，是指在一个总体设计或初步设计范围内，由一个或几个单项工程所组成，经济上实行统一核算，行政上实行统一管理的建设单位。一般以一个企业（或联合企业）、事业单位或独立工程作为一个建设项目。”又规定：“建设项目分为新建、改扩建和续建项目。新建项目，是指在计划期内，从无到有“平地起家”开始建设的项目；改扩建项目，是指原有企业、事业单位，为了扩大主要产品的设计能力或增加新的效益，在计划期内进行改扩建的项目；续建项目，是指过去年度已正式开工，在计划期内继续进行施工的项目。”

基本建设与更新改造（现有企业的挖革改）的区别：

我国现行的基本建设法规和第六个五年计划规定，把固定资产投资区分为两部分，一是基本建设投资，二是更新改造投资。例如，《六五计划》规定：“五年内全国全民所有制单位的固定资产投资3600亿元，其中基本建设投资2300亿元，更新改造投资1300亿元。”一九八二年五月五日国务院《关于国家计委、经委、科委分工的通知》规定：“技术改造、设备更新（包括银行贷款部分）计划，由各级计委为主，会同各级经委制订，与基本建设统一纳入固定资产投资计划。”

基本建设与企业的更新改造，二者是有联系的，它们都是属于固定资产投资的范围，都要纳入国家的固定资产投资的计划，都要按照有关固定资产投资的法律规定办理。但二者是有区分的，基本建设主要是为了扩大再生产，进行新建；更新改造不完全是扩大再生产，它是对现有企业的设备进行更新和改造。更新改造超过了一定的限额，主要为了对现有企业进行改建扩建的工程，那它就属于基本建设了，而不是更新改造的性质了。它应按基本建设法规定的程序办理。

一九七八年国家计委、建委、财政部《关于基本建设项目和大中型划分标准的规定》第三条规定：“用更新改造资金、大修理基金和维护费等安排的现有企业维持简单再生产和更新改造工程，以及用其他各种专项资金，按规定安排的专项用途，均不属于基本建设范围。”

一九八一年三月三日国务院《关于加强基本建设计划管理、控制基本建设规模的若干规定》第二条规定：“地方和企业凡属于挖、革、改措施的资金及贷款，当前应当主要用于现有企业的设备更新和设备改造。少数确需用于扩大再生

产，搞基本建设的，或属于基本建设性的挖、革、改项目应**由各级计委**综合平衡和审查批准后，分别纳入国家审定的部门、地方基建投资或自筹投资总额计划之内，并一律按照基本建设程序办事。”

基本建设与更新改造是两个不同的概念，它们所适用的法规也是不同的。因此，固定资产投资法应该包括基本建设与更新改造两部分。

基本建设法，是调整基本建设关系的法律规范。本章所要讲授的，其重点是基本建设法。

2. 什么是基本建设关系

基本建设关系是基本建设法调整的对象。什么叫基本建设关系？基本建设关系是国家基本建设主管机关与基本建设单位之间以及基本建设单位与其他社会组织之间在基本建设活动中所形成的社会关系。

基本建设的国家主管机关，主要有中央和地方各级经委、计委、中央和地方各级财政机关和中国人民建设银行，中央和地方各级物资管理机关，中央和地方各级土地管理机关等。

基本建设单位，即进行基本建设的单位，凡是国家机关、企业、事业单位、社会团体、集体组织以及其他社会组织，经国家批准有基本建设任务的单位，都能成为基本建设单位。

基本建设中其他有关社会组织，主要是指建筑、安装单位，勘察、计划单位，物资供应单位，物资运输单位等。

一个基本建设项目，从制定计划开始，到勘察、设计、施工、验收和交付使用的全部活动过程，在一个综合性的特殊的生产过程，它涉及的面广，内外协作配合的环节多，所形

成的基本建设关系也是多种多样的，但概括起来，基本建设关系可以划分为基本建设管理关系和基本建设合同关系两类。基本建设管理关系，就是国家主管机关，在基本建设活动中，按行政隶属关系，对基本建设计划、资金、物资、土地以及施工等进行领导、组织所形成的关系。例如，对基本建设计划的审批，对建设用地的征用，对基建物资、资金等的行政管理。基本建设合同关系，就是在基本建设活动中，有关各方根据平等协商、等价互利签订基本建设经济合同所形成的合同关系。例如，建筑、安装合同，勘察、设计合同，基建贷款合同，物资供应合同等。

基本建设关系与基本建设法律关系，是两个不同性质的概念，基本建设关系具有权利义务内容以后，而这种权义关系符合基本建设法的规定，即经基本建设法确认后，基本建设关系即形成为基本建设法律关系。基本建设法律关系，受到国家的法律保护，违反基本建设法律关系时，违反者就应承担一定的法律责任。基本建设法律关系，是基本建设法学研究的对象。

3. 基本建设法的法律规范

基本建设法是调整基本建设关系的法律规范的总称，它是由国家制定公布的法律、法令、条例、规定、办法等法律规范组成的。我国到目前为止，尚未制定出一部基本建设法，但是，自建国以来，基本建设主管部门发布了不少基本建设的单行法规。其中不少已经过时，不能适用了。从1978年以后公布的，主要有：1978年4月22日国家计委、建委、财政部联合发布的《关于加强基本建设管理的几项规定》、《关于基本建设程序的若干规定》、《关于基本建设项目和大中型划分标准的规定》、《关于基本建设投资 and 各项费用划分的

规定》、《关于加强自筹基本建设管理的规定》，1981年3月3日国务院《关于加强基本建设计划管理、控制基本建设规模的若干规定》，1981年3月25日国家计委、建委、财政部发布的《关于制止盲目建设、重复建设的几项规定》，1982年5月4日全国人大常委会通过的由国务院公布施行的《国家建设征用土地条例》，1980年1月1日起施行的由财政部、计委、建委公布的《关于基本建设拨款暂行条例》，1978年8月28日国务院批转的《基本建设贷款试行条例》，1979年4月20日国家建委发布的《建筑安装工程合同试行条例》和《勘察设计合同试行条例》等。1982—86年经济立法规划草案中有《基本建设法》，尚未草拟。

建国以来国家及其主管机关公布的调整基本建设关系的法规，组成了基本建设法。因此说，基本建设法是调整基本建设关系的法律规范的总称。

（二）基本建设法的原则

我国基本建设法的基本原则，是我国基本建设法的社会主义本质的集中表现，是调整基本建设关系的根本准则。

我国三十余年的基本建设，取得了伟大的成果，已经建立了独立的、比较完整的工业体系和国民经济体系，在实践中取得了不少成功的经验，但也曾出现过几次与国力不相适应的冒进错误，因此，也不少的错误和教训。在总结基本建设的经验教训中，制定了基本建设法的基本原则。

1981年国务院《关于加强基本建设计划管理、控制基本建设规模的若干规定》规定：“当前国民经济中的一个突出问题是基本建设规模过大，项目过多，重复建设、盲目建设的情况比较严重，建设资金的使用浪费很大，效果很差。为了改变这种状况，根据国民经济进一步调整的方针和量力而

行、循序前进、讲求实效的原则，国家对全国的基本建设必须实行高度集中统一，加强自上而下的统筹、指导、协调和监督。”

我国基本建设法的原则主要有以下几条：

1. 加强基本建设计划管理

我国的国民经济，是社会主义的计划经济，在客观上要求基本建设必须根据国家制定的经济计划进行。在国民经济调整时期，更加突出地要求对基本建设加强计划管理。

1978年《关于加强基本建设管理的几项规定》规定：

“基本建设要加强计划管理。为了有计划、按比例、高速度地发展国民经济，所有基本建设都要纳入国家计划。”由于当时盲目、冒进的指导思想的影响，基本建设计划原则，并没有得到很好地贯彻执行，以致基本建设规模过大，盲目建设的情况严重，党和国家确定国民经济调整方针以后，1981年公布的《若干规定》又进一步规定了计划管理的原则，该《若干规定》第一条规定：“全国和地方的基本建设规模，都要进行严格的控制。凡属基本建设，不论其资金来源如何，都要按照隶属关系和计划安排权限，由各级计委综合平衡后，在核定的基本建设规模之内，纳入各级基本建设计划，并要严格遵守有关基本建设的规定，同时接受国家和各级政府的财政和统计的监督。”

基本建设计划管理的原则，必须严格遵守，违反这个原则的，都必须根据不同情况予以处理。

1981年的《若干规定》规定：“各级政府的财政、银行、统计、建设部门，都要严格按照国家批准的综合基本建设计划，对各级安排的基本建设项目进行财政监督、统计监督和业务监督。对计划外的基建项目，和国家计划决定停

建、缓建的项目，建设部门不予施工，物资部门不给物资，银行不予拨款和贷款。凡未列入综合基本建设计划的都属于计划外项目，对于搞计划外项目的有关负责人和对计划外项目处理不力的人员，必要时给以经济和法律制裁。”

1981年《关于制止盲目建设、重复建设的几项规定》规定：“根据中央和国务院领导同志指示，任何领导人个人非经计划、基建部门综合平衡，不得随意定方案，定厂址，批条子，上项目。违反规定的程序，乱上项目，造成重大损失的，要追究主管部门申报者和批准者的责任，直至追究法律责任。”

1982年11月30日赵紫阳总理在五届人大五次会议上《关于第六个五年计划的报告》指出：“固定资产投资总规模，包括国家预算内的拨款、自筹资金和银行贷款，都必须由国家计委和省、市、自治区计委进行综合平衡，统一纳入国家计划。不论哪个地区和部门，如果突破固定资产投资的计划，都必须事前按照隶属关系报请上级批准，否则以违反财经纪律论处。”

2. 量力而行的原则

搞基本建设，必须量力而行，在国民经济调整时期，必须压缩和严格控制基本建设投资的规模。

量力而行，就是基本建设投资的规模和速度必须与国力相适应，也就是要与国家所能提供的财力、物力和人力相适应。量力而行的原则，是我国基本建设的基本经验，因此，它是基本建设法的基本准则。

我国三十多年的经济建设经验反复证明，基本建设投资的规模必须同国力相适应，这是稳定整个国民经济的基本条件。建国以来，在经济建设上发生的几次重大挫折，除了政

治上的原因以外，从经济上来说，都是同盲目扩大基本建设规模分不开的。基建规模过大，不仅会造成建筑材料供应紧张，建设周期拉长，而且必然会挤当前生产，挤人民生活，使企业不能保持正常生产，使人民生活得不到必要的改善。国民经济不得不调整时，大批基建工程就要下马，大量设备积压以至报废，许多为基建服务的工厂减产停产，大量施工队伍窝工。这种大上大下所造成的浪费和危害，是我国过去经济建设中最大的浪费和危害。经过调整，经济形势变好时，往往又会盲目扩大基建规模。这方面的教训对我们来说实在太深刻了，今后再也不能重犯这种错误了。赵紫阳总理在《关于第六个五年计划的报告》中总结了这个问题。

为贯彻量力而行的原则，必须从国民经济全局考虑，正确处理下面两种关系：

第一，积累与消费的关系

基本建设是固定资产再生产的投资，固定资产是由社会的积累转化形成的。基本建设规模的大小，直接由国家的积累决定的。国民收入积累率过高，就会直接影响人民生活的改善，在决定基建规模时，首先应考虑建设与人民生活的关系，正确处理积累与消费的比例关系。

第一个五年计划时期，比较稳健，积累率是23%到24%。第二个五年计划头三年，出现了大跃进，基本建设也产生大冒进，积累率分别高达33.9%，43.8%，39.6%，远远超过国力所能负担的程度，人民生活明显受到影响，投资效果也急剧下降。在文化大革命期间，基本建设又一次大冒进，其中有林彪、江青反革命集团破坏的政治因素。1977—1978年，基本建设规模早已过大，战线已经过长，不仅没有压缩，反而继续扩大，1978年的积累率就高达36%，以致党和国家不

得不决定对国民经济实行调整的方针，其中主要是压缩基本建设的规模。总结建国以来的历史经验，积累率以25%为最好。1979年下降为32%，1980年是30%，第六个五年计划规定，到1985年是29%。今后要尽力达到25%。

第二，当前生产和基本建设的关系

当前生产，是为了维持现有的简单再生产，人们不能停止消费，社会就不能停止当前的生产。基本建设是为了扩大再生产，由于人们的消费要求是不断增长的，因此，通过基本建设来扩大再生产，也是社会发展的必然要求，二者都很重要。但是，二者都要耗费社会的财力、物力和人力，有限的财力、物力和人力，用于基本建设多了，就会挤当前生产，完全用于当前生产，基本建设就无法进行了。因此，必须正确处理二者的关系。根据马克思再生产理论和我国实际经验，应采取“先生产，后建设”的原则来处理，即在保证当前生产需要的前提下，再考虑基本建设的规模。分析说明：

（1）要全部收回基本建设投资，需要经过相当长的一段时间，因此，它不能满足人民消费的当前需要。马克思指出：“有些事业在较长时间内取走劳动力和生产资料，而在这个时间内不提供任何有效用的产品；而另一些生产部门不仅在一年间不断地或者多次地取走劳动力和生产资料，但也能提供生活资料和生产资料。在社会公有的生产基础上，必须确定前者按什么规模进行，才不致有损于后者。”（资本论，二卷，369页）。这说明基本建设规模的大小，要以不损害当前生产为前提来确定。

（2）当前生产是基本建设的前提。按照马克思再生产理论，当前生产和基本建设的关系，是简单再生产和扩大再生产的关系，而简单再生产是扩大再生产的基础。马克思

说：“扩大再生产的物质基础是在简单再生产内部出来的。”（资本论，二卷，560页）。这说明基本建设的固定资产投资，是由当前生产中积累起来的。不搞好当前生产，就不能有较多的积累。因此，首先要安排好当前的生产，然后再考虑基本建设的规模大小。

为使基本建设贯彻量力而行原则，必须严格控制基本建设投资规模，基本建设法作了如下一些规定：

第一，全国和地方的基本建设规模，都要进行严格的控制，凡属基本建设，不论其资金来源如何，统一纳入各级基本建设计划，不准突破计划，不准搞计划外的建设项目。

第二，坚决制止盲目建设和重复建设。根据1981年《关于制止盲目建设和重复建设的几项规定》，有十二种不准建设的项目：

- ① 不准搞资源不清的项目
- ② 不准搞工程地质、水文地质不清的项目
- ③ 不准搞工艺不过关的项目
- ④ 不准搞工艺技术十分落后、消耗过高的项目
- ⑤ 不准搞协作配套件条件不落实的项目
- ⑥ 不准搞污染环境而无治理方案的项目
- ⑦ 不准搞“长线”产品项目
- ⑧ 不准搞重复建设的项目
- ⑨ 不准搞“大而全”、“小而全”的项目
- ⑩ 不准搞同现有生产企业争原料的项目
- ⑪ 不准盲目引进项目
- ⑫ 不准搞“楼堂馆所”

目前又出现了某些固定资产投资过猛的现象，许多地方和单位上了不少计划外的建设项目，这必须要采取坚决果断

的措施加以解决。固定资产投资，一要保证能源、交通等重点建设，二要保证现有企业的技术改造。为了保证这两项，就必须下最大的决心，把扩大一般加工工业能力的盲目建设压下来。

第三，用于基本建设的各种投资，要由建设银行统一管起来，按计划监督使用。建设银行必须严格忠于职守，如有渎职现象，必须依法查究。

第四，基本建设项目，不论大中小型，一律按规定程序严格审批，任何单位和个人都无权私自确定基本建设项目。否则要追究责任，直至追究法律责任。

3. 基本建设投资方向，必须遵守正确、合理的原则

基本建设投资的方向，是否正确合理，对国民经济的发展和人民的生活，起着重要的作用，投资方向正确、合理，就能保证国民经济有计划按比例地发展，投资方向不正确、不合理，就会破坏国民经济有计划按比例地发展。因此，基本建设的投资，必须坚持正确、合理的投资方向。

基本建设投资的方向，应根据国民经济发展的客观要求来决定。由于国民经济的发展，经常会出现不平衡，因此，一个时期有一个时期的投资重点，在国民经济调整时期，应根据调整的原则来确定投资的方向。

赵紫阳总理在《第六个五年计划报告》中指出：“在严格控制固定资产投资总规模的同时，必须使资金按照正确的方向，得到合理的使用。所谓合理的使用，最重要的就是一要保能源、交通等重点建设，二要保现有企业的技术改造。这两项是实现我国经济振兴的主要依靠。”

《第六个五年计划》规定：“基本建设投资，重点用于能源及交通运输建设，适当安排了农业、轻纺工业、冶金工

业、化学工业、建材工业以及教育、科学、文化、卫生、城市建设、商业外贸等的建设投资。”燃料动力工业586.3亿元，交通运输298.3亿元，两项合计884.6亿元。这方面的投资占基本建设总投资2300亿元的38.5%。

集中力量搞好以能源、交通为中心的重点建设，使国民经济中这两个最薄弱的部门得到改善和加强，这是使整个国民经济转向主动的重要环节，是关系经济建设全局的大事。这个问题不解决，国民经济的全局活不了，各个局部的发展也必然受到制约，想快也快不了。为此，国务院已经决定，所有地方、部门和单位的国家预算外收入，城镇大的集体所有制经济组织纳税后的利润，除少数免于征收的项目外，一律按一定比例向国家交纳能源交通重点建设基金。

1981年国务院《关于加强基本建设计划管理、控制基本建设规模的若干规定》第二条规定：“各种渠道安排的基本建设资金，必须根据有利于国民经济调整的原则，明确使用方向。今后相当一个时期内，我们扩大社会生产，主要不是靠多上基本建设，多铺新摊子，大量增加能源和原材料的消耗，而是主要靠发挥现有企业的作用，进行合理的技术改造，降低消耗，提高质量，提高效率。因此，在调整期间，要严格控制新项目，少铺或不铺新摊子，要切实安排好老企业的技术改造和改、扩建。基本建设投资首先要安排好能源、交通等国民经济薄弱环节和直接关系到人民生活的住宅及城市公用设施的建设。”

《若干规定》又规定：“在具体安排中央、地方及自筹等投资的使用方向时，应各有侧重。投资大、建设周期长的项目，例如大型煤矿、油田、电站、重大节能措施、铁路干线、重要港口、原材料基地、流域治理的大型工程