

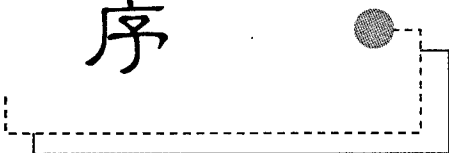
开发建设项目 水土保持方案编制技术

赵永军 编著

中国大地出版社

• 北 京 •

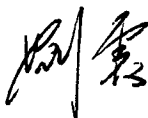
序



随着我国经济建设的快速发展,开发建设活动日益频繁,由此引发的人为水土流失日趋严重,如何处理好开发与水土保持的关系,切实遏制水土流失加剧的趋势,保障水土资源的可持续利用和生态环境的可持续维护,是水土保持工作的重要使命。

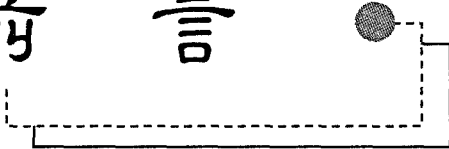
编制并实施水土保持方案是有效贯彻水土保持“三同时”制度,控制人为水土流失的重要手段。水土保持法实施以来,我国水土保持方案制度建设和落实取得了重大进展,水土保持方案报告的技术体系基本形成,大多数行业和地区的开发建设项目的水土保持方案报告制度得到落实,全国共编制了 30 多万个水土保持方案,投入水土保持资金近千亿元,对防治开发建设过程中的水土流失发挥了重要作用。但由于我国处于工业化、现代化和城市化进程中,开发建设活动仍将迅猛发展。根据水利部、中国科学院、中国工程院联合开展的《中国水土流失与生态安全科学考察》取得的初步成果,全国每年平均新增建设用地 112 万公顷,产生弃土弃渣量 96 亿吨,造成水土流失面积 312 万公顷,水土流失量 9 亿吨。开发建设活动造成的水土流失不容乐观,水土保持面临的任务仍然十分艰巨,因此水土保持“三同时”制度的落实需要进一步加大力度,特别是要把水土保持方案报告制度作为重中之重。各级水土保持监督管理人员要提高业务素质,注重学习研究,在执法过程中要做到依法规范操作,不断探索创新、提高管理水平。赵永军同志在水土保持监测中心长期从事水土保持方案的技术研究和技術评审工作,经常深入开发建设工地现场,积累了丰富的经验,结合工作实际撰写了此书,全面系统地介绍了水土保持方案的制度框架,主要内容及编制程序,详细阐述了水土保持方案各章节的编制技术要点。该书内容丰富,既有理

论又有实践,针对性和操作性都很强,对于水土保持方案编制人员、水土保持施工人员、水土保持监测监理人员、水土保持方案评审专家、科研和教学人员具有很好的参考价值。

水利部水土保持司司长 

2006 年 12 月

前言



水土资源是人类生存和发展的基本条件,是经济社会发展的基础,改革开放以来,各地开发建设和乡镇企业迅猛发展,采矿、挖煤、修路、开石、采沙等活动造成的水土流失日益严重。控制水土流失、大力推进生态环境建设已成为我国经济社会发展中的重要任务。

我国水土保持工作历史悠久,新中国成立后,国家对水土保持工作十分重视,为了从根本上控制因开发建设项目造成的人为水土流失,国家制定了相应的水土保持法律法规,形成了较为完备的法律、法规、规章制度体系。1991年6月29日,七届全国人大常委会第20次会议审议通过的《中华人民共和国水土保持法》,标志着水土保持工作进入了依法防治的新阶段;1994年11月22日,水利部、国家计划委员会、国家环境保护局联合发布了《开发建设项目水土保持方案管理办法》,水土保持方案报告制度遂成为我国开发建设项目立项的一个重要程序和内容。至此,水土保持方案报告制度正式在全国范围内建立,明确了分级审批、分类管理的要求,并确立了环境影响报告书审批、计划部门立项审批的把关责任。1995年5月30日,水利部发布了《开发建设项目水土保持方案编报审批管理规定》,使得开发建设项目水土保持方案编报审批工作进一步程序化、规范化;1996年3月1日,水利部批复同意了全国首个开发建设项目水土保持方案《平朔煤炭工业公司安太堡露天煤矿水土保持方案报告书》,标志着开发建设项目水土保持方案审批工作走上正规。此后国家又相继出台了一系列旨在进一步完善水土保持方案制度的法律法规和技术标准,为防治开发建设项目建设过程中的水土流失起到了重要作用。尽管目前水土保持方案编制质量较以前有了较大提高,但由于开发建设项目的数量大、建设类型多样、产生水土流失方式不一,开发建设项目所造成的水土流失危害具有分散性、潜伏性和不确定

性等因素,致使水土保持方案编制过程中仍存在诸如防治责任范围界定不清、防治分区划分不合理、水土保持措施选择不当、水土流失预测缺乏科学性、水土保持投资估算偏差较大等技术难题。为此,编写一部综合介绍开发建设项目水土保持方案编制技术的著作,一直是作者的一个心愿,也是广大水土保持工作者的呼声。有鉴于此,作者在总结前人大量研究成果的基础上,结合自己多年来从事水土保持工作的实践经验,较为系统和全面地介绍了开发建设项目水土保持方案编制技术,期望为开发建设项目水土保持方案的编制和管理工作提供参考。

本书共 11 章,分别是基本建设程序概要、水土保持方案编制概论、水土保持方案编制规定、项目概况的描述、项目区概况的描述、水土保持评价责任范围与分区、水土流失预测、水土流失防治目标及防治措施体系、水土保持工程设计、水土保持监测、水土保持投资估算。其中,第一章至第三章系统地介绍了开发建设项目概要和水水土保持方案编制概论与主要内容,第四章至第十一章详细地介绍了水土保持方案各章的编制内容和编制技术。

在本书编写过程中,水利部水土保持方案评审专家宋惠玲、曹善和、王云璋和裴元度等同志提出了许多宝贵的意见,在此谨致以衷心的感谢!

本书引用了当前水土保持方案编制实践和大量其他文献的研究成果,在此谨向相关作者致以深深的谢意。

作者力图总结当前水土保持方案编制的技术、方法和经验,参考了大量的研究成果及新近几年的水土保持方案实例,但限于作者的知识水平和实践经验,本书的缺点和遗漏在所难免,恳请读者批评指正。

作 者

2006 年 12 月于北京

目 录

第一章 基本建设程序概要	(1)
第一节 建设项目的分类	(1)
第二节 建设项目的建设程序	(4)
第三节 建设项目各阶段的主要工作	(9)
第四节 配套专项论证的基本要求	(25)
第二章 水土保持方案编制概论	(29)
第一节 水土保持基本概念	(29)
第二节 我国土壤侵蚀类型区划	(34)
第三节 我国建设项目发展状况及水土流失特点	(37)
第四节 水土保持方案报告制度的建立及发展历程	(43)
第五节 水土保持方案编制的法规体系	(45)
第六节 水土保持方案的特点与编制程序	(52)
第七节 水土保持方案编报审批管理程序	(56)
第三章 水土保持方案编制规定	(59)
第一节 水土保持方案编制工作范畴	(59)
第二节 水土保持工程各设计阶段的任务与要求	(61)
第三节 水土保持方案报告书的主要内容	(64)
第四节 水土保持方案报告表的主要内容	(68)
第五节 方案报告书综合说明	(71)
第六节 水土保持方案的编制总则	(75)
第七节 水土保持方案实施的保障措施	(83)
第八节 方案的结论与建议	(87)

第四章 项目概况的描述	(89)
第一节 线型建设项目概况的描述	(89)
第二节 点型建设项目概况的描述	(109)
第五章 项目区概况的描述	(120)
第一节 项目区的地理位置	(120)
第二节 自然环境概况	(120)
第三节 社会经济概况	(147)
第四节 水土保持概况	(149)
第六章 水土保持评价、责任范围与分区	(153)
第一节 水土保持评价	(153)
第二节 水土流失防治责任范围的界定	(158)
第三节 水土流失防治分区	(167)
第四节 水土保持工程量及方案实施进度	(170)
第七章 水土流失预测	(178)
第一节 水土流失预测的基本规定与要求	(179)
第二节 工程建设造成水土流失及环节的分析	(181)
第三节 水土流失预测的范围、单元与时段	(190)
第四节 水土流失预测的内容与方法	(192)
第五节 水土流失预测的基本资料及其获取途径	(202)
第六节 水土流失危害预测分析	(206)
第七节 水土流失结果及综合分析	(211)
第八节 水土流失预测中需要注意的问题	(212)
第八章 水土流失防治目标及防治措施体系	(215)
第一节 水土流失防治目标	(215)
第二节 水土保持工程界定	(219)
第三节 水土流失防治措施体系	(221)
第四节 水土保持调查与勘测	(227)
第九章 水土保持工程设计	(229)
第一节 水土保持工程类型	(229)
第二节 水土保持工程设计的原则和要求	(230)

第三节	水土流失防治措施典型的选取案例	(233)
第四节	挡土(渣)墙	(235)
第五节	沟道排洪设施的设计	(240)
第六节	拦渣堤与拦渣坝设计	(242)
第七节	截排水设施的设计	(259)
第八节	沉沙池设计	(267)
第九节	集雨工程设计	(269)
第十节	斜坡防护设计及高陡边坡的稳定安全评价	(276)
第十一节	不需进行计算的水土流失防治措施典型设计	(285)
第十二节	典型设计图的要求及应注意的一些问题	(288)
第十三节	植被恢复技术	(289)
第十章	水土保持监测	(293)
第一节	概述	(293)
第二节	水土保持监测的基本要求	(294)
第三节	监测方法综述	(296)
第四节	监测规划方案	(308)
第五节	监测设计与实施计划的编写	(318)
第十一章	水土保持投资估算	(321)
第一节	水土保持投资估(概)算的基本概念	(321)
第二节	基础单价编制	(324)
第三节	主要工程单价的编制	(330)
第四节	水土保持投资估(概)算编制	(337)
第五节	水土保持估(概)算文件的组成	(339)
第六节	估(概)算参考表格	(341)
第七节	效益分析	(345)
附件		(346)
主要参考文献		(352)

第一章 基本建设程序概要

第一节 建设项目的分类

一、建设项目的概念与特征

1. 建设项目的概念

建设项目是指按固定资产投资方式进行的一切开发建设活动,包括国有经济、城乡集体经济、联营、股份制、外资、港澳台投资、个体经济和其他各种不同经济类型的开发活动。建设项目往往是按一个总体设计进行建设的各个单项工程所构成的总体,在我国也称为基本建设项目。我国通常把建设一个企业、事业单位或一个独立工程项目作为一个建设项目;凡属于一个总体设计中分期分批进行建设的主体工程 and 附属配套工程、综合利用工程、供水供电工程整体作为一个建设项目;不能把不属于一个总体设计的工程,按各种方式归并为一个建设项目;也不能把同一个总体设计内的工程,按地区或施工单位分为几个建设项目。

2. 建设项目的特征

建设项目除了具备一般项目特征外,还具有以下自身特征:

- (1) 建设项目投资额巨大,建设周期长。
- (2) 建设项目是按照一个总体设计建设的,是可以形成生产能力或使用价值的若干单项工程的总体。
- (3) 建设项目一般在行政上实行统一管理,在经济上实行统一核算,因此有权统一管理总体设计所规定的各项工程。

建设项目一般可以进一步划分为单项工程、单位工程、分部工程和单元工程。

3. 建设项目的管理

建设项目管理是项目管理的一个重要分支,它是指在建设项目的生命周期内,用系统工程的理论、观点和方法对建设项目进行计划、组织、指挥、协调和控制的管理活动。建设项目的管理者应由参与建设活动的各方组成,包含建设单位(项目法人、建设单位等,以下统称“建设单位”)、设计单位和施工单位等,不同阶段建设项目的管理者也不同。

全过程建设项目管理指对包括从编制项目建议书至项目竣工验收投产使用的全过程进行管理,一般由项目建设单位进行管理;设计阶段建设项目管理称为设计项目管理,一般由设计单位进行项目管理;施工项目管理发生在建设项目的施工阶段,一般由施工单位进行项目管理;由建设单位进行的建设项目管理如果委托给建设监理单位对建设项目实施监督管理,在我国称为建设监理,一般由建设监理单位进行项目管理。由于建设项目的管理阶段不同,管理者不同,管理的内容不同,所以建设项目管理在总体上有相同之处,在不同的阶段上却有不同之处。



二、建设项目分类

为了加强基本建设项目管理,正确反映建设项目的内容及规模,建设项目可按不同标准分类。

(一) 按建设性质分类

建设项目按其建设性质不同,可划分为基本建设项目和更新改造项目两大类。

1. 基本建设项目

基本建设项目是投资建设用于进行以扩大生产能力或增加工程效益为主要目的新建、扩建工程及有关工作。具体包括以下几方面:

(1) 新建项目。指以技术、经济和社会发展为目的,从无到有的建设项目。现有企业、事业和行政单位一般不应有新建项目。但新增加的固定资产价值超过原有全部固定资产价值(原值)3倍以上时,才可算作新建项目。

(2) 扩建项目。指企业为扩大生产能力或新增效益而增建的生产车间或工程项目,以及事业和行政单位增建业务用房等。

(3) 迁建项目。指现有企、事业单位为改变生产布局或出于环境保护等其他特殊要求,搬迁到其他地点的建设项目。

(4) 恢复项目。指原固定资产因自然灾害或人为灾害等原因已全部或部分报废,又投资重新建设的项目。

2. 更新改造项目

更新改造项目是指建设资金用于对企、事业单位原有设施进行技术改造或固定资产更新,以及相应配套的辅助性生产、生活福利等工程和有关工作。

更新改造项目包括挖潜工程、节能工程、安全工程、环境工程等。

(二) 按投资作用分类

基本建设项目按其投资在国民经济各部门中的作用,分为生产性建设项目和非生产性建设项目。

1. 生产性建设项目

生产性建设项目是指直接用于物质生产或直接为物质生产服务的建设项目,主要包括以下4方面:

(1) 工业建设,包括工业国防和能源建设。

(2) 农业建设,包括农、林、牧、渔、水利建设。

(3) 基础设施,包括交通、邮电、通信建设,地质普查、勘探建设,建筑业建设等。

(4) 商业建设,包括商业、饮食、营销、仓储、综合技术服务事业的建设。

2. 非生产性建设项目

非生产性建设项目(消费性建设)包括用于满足人民物质和文化、福利需要的建设和非物质生产部门的建设,主要包括以下几方面:

(1) 办公用房,包括各级国家党政机关、社会团体、企业管理机关的办公用房。

(2) 居住建筑,包括住宅、公寓、别墅。



(3) 公共建筑,包括科学、教育、文化艺术、广播电视、卫生、博览、体育、社会福利事业、公用事业、咨询服务、宗教、金融、保险等建设。

(4) 其他建设,主要为不属于上述 3 类建设的其他非生产性建设。

(三) 按项目规模分类

按照国家规定的标准,基本建设项目划分为大型、中型、小型 3 类;更新改造项目划分为限额以上和限额以下两类。不同等级标准的建设项目,国家规定的审批机关和报建程序也不尽相同。

1. 项目规模划分原则

(1) 按批准的可行性研究报告(或初步设计)所确定的总设计能力或投资总额的大小,依据国家颁布的《基本建设项目大中小型划分标准》进行分类。

(2) 凡生产单一产品的项目,一般以产品的设计生产能力划分;生产多种产品的项目,一般按其主要产品的设计生产能力划分;产品分类较多,不易分清主次,难以按产品的设计能力划分时,可按投资额划分。

(3) 对国民经济和社会发展具有特殊意义的某些项目,虽然设计能力或全部投资不够大、中型项目标准,经国家批准已列入大、中型计划或国家重点建设工程的项目,也按大、中型项目管理。

(4) 更新改造项目一般只按投资额分为限额以上和限额以下项目,不再按生产能力或其他标准划分。

2. 项目规模划分标准

基本建设项目的大、中、小型和更新改造项目限额的具体划分标准,根据各个时期经济发展水平和实际工作中的需要而有所变化,现行的国家有关规定如下:

(1) 按投资额划分的基本建设项目,属于工业生产性项目中的能源、交通、原材料部门的工程项目,投资额达到 5000 万元以上为大、中型项目;其他部门和非工业建设项目,投资额达到 3000 万元以上为大、中型建设项目。

(2) 按生产能力或使用效益划分的建设项目,以国家对各行各业的具体规定作为标准。

(3) 更新改造项目只按投资额标准划分,5000 万元以上(含 5000 万元)的能源、交通、原材料工业项目及 3000 万元以上(含 3000 万元)的其他项目为限额以上项目;其他为限额以下项目。

3. 不作为大、中型的项目

一部分工业、非工业建设项目,在国家统一下达的计划工作中,不作为大、中型项目安排:

(1) 分散零星的江河治理、国营农场、植树造林、草原建设等;原有水库加固,并结合加高大坝、扩大溢洪道和增修灌区配套工程的项目,除国家指定的外,不作为大、中型项目。

(2) 分段整治,施工期长,年度安排有较大伸缩性的航道整治疏竣工程。

(3) 科研、文教、卫生、广播、体育、出版、计量、标准、设计等事业的建设(包括工业、交通和其他部门所属的同类事业单位),新建工程按大、中型标准划分,改、扩建工程除国家指定的外,一律不作为大、中型项目。

(4) 城市的排水管网、污水处理、道路、立交桥梁、防洪、环保等工程;城市的一般民用建



筑,包括统建和集资建设的住宅群、办公和生活用房等。

(5) 名胜古迹、风景点、旅游区的恢复、修建工程。

(6) 施工队伍以及地质勘探单位等独立的后方基地建设(包括工矿企业的农副业基地建设)。

(7) 采取各种形式利用外资或国内资金兴建的旅游饭店、旅馆、贸易大楼、展览馆、科技馆等。

第二节 建设项目的建设程序

一、基本建设程序

(一) 基本建设

基本建设是发展国民经济的重要手段,在国民经济中占有举足轻重的地位,国家每年用于基本建设的投资约占国家预算支出的40%。任何公民、法人和其他组织在社会经济生活和社会文化生活中,都需要一定的物质条件,需要使用固定资产。而要建造新的固定资产和对原有的固定资产进行一定的补偿,就必须要进行基本建设。基本建设是指利用国家预算内基建拨款、自筹资金、国内外基本建设贷款以及其他专项资金进行的以扩大生产和再生产能力为主要目的新建、扩建、改建工程及有关工作。即指建筑、购置和安装固定资产的活动以及与此相联系的其他工作。现有企业、事业、行政单位,零星购置单台设备和建造单项工程,其投资在5万元(含5万元)以下的,不算基本建设。

基本建设的范围很广,包括了国民经济各个方面、各个部门的建设。既包括生产性的基本建设,也包括非生产性基本建设。基本建设的工作内容主要包括:基本建设规划与计划(包括区域规划和城市规划);资源的开发勘测与研究;基本建设项目的勘察、设计、建筑、安装、设备购置、土地征用、拆迁补偿、生产设备;其他与基本建设有直接关联的工作。

(二) 基本建设程序的概念

基本建设程序是指建设项目从设想、选择、评估、决策、设计、施工到竣工验收、投入生产整个建设过程中,各项工作必须遵循的先后次序的法则。这个法则是人们在认识客观规律的基础上制定出来的。按照建设项目发展的内在联系和发展过程,建设程序分成若干阶段,它们各有不同的工作内容,有机地联系在一起,有着客观的先后顺序,不可违反,必须共同遵守,这是因为它科学地总结了建设工作的实践经验,反映了建设工作所固有的客观规律和经济规律,是建设项目科学决策和顺利实施的重要保障。

根据基本建设的特点,目前现行基本建设的程序一般分为3个阶段,10个内容。

(1) 基本建设前期工作阶段,包括项目建议书、可行性研究、计划(设计)任务书、建设地点选择、设计文件编制、列入年度计划。

(2) 施工阶段,包括建设准备和组织施工。

(3) 竣工投产阶段,包括生产准备和竣工验收并交付使用。

(三) 基本建设的一般特性

基本建设的一般特性与基本建设自身所具有的技术经济特点有着密切的联系。主要表



现为以下几个方面：

- (1) 任何建设项目，都要根据其使用的目的进行建设。为此，不论建设项目的规模大小、工程结构的繁简，都要根据使用目的提出技术要求作为营建的基本依据，并以此先进行设计而后施工。
- (2) 建设项目的选址(选线)工作，要根据技术要求对工程建设地址进行地形、地质、地貌的勘察，调查勘测其资源、原料、燃料、水文地质、动力、运输等情况。因为建设工程的位置是固定的，定在哪里建设，就在哪里形成生产能力，所以要搞好选址(选线)工作。
- (3) 施工工作必须在设计完成并获批准之后才能进行。因为基本建设施工活动要求投入大量的人力、物力和财力，稍有失误和不慎，就会造成重大的损失。由此看出基本建设前一阶段的工作是后一阶段的基础。没有勘察勘探，就无法选址(选线)，也无法进行设计；没有设计就无法施工；不经验收，就不允许交付使用。

二、国内外建设程序概况

(一) 国外建设程序

国外工程的建设程序大致可划分为 3 个阶段，即项目计划阶段、执行阶段、生产阶段，见表 1-1。

表 1-1 国外基本建设程序与阶段划分

阶段	计划阶段					执行阶段		生产阶段	
步骤	预选	选定	准备		批准	动员	实施	经营	总结评价
工作和活动决策	从别的项目形成设想计划形成国家、部门或地区的筛选	初步可行性研究	初步设计	技术设计	审查	详细设计，进一步准备	建造、制造、安装、调试、试生产	进行中的生产	衡量结果产生新项目的设想
世行用语	巩固产生部门规划	项目选定	项目准备		评估谈判	执行和监督		总结评价	
联合国工业组织用语	形成概念	确定定义和要求	形成项目		授权	具体活动开始		责任终止	总结评价

各阶段基本内容如下：

- (1) 项目计划阶段。主要工作是投资机会研究、初步可行性研究和详细可行性研究、初步设计和技术设计，经审查项目建议报告后，批准项目。
- (2) 项目执行阶段。主要工作是进行详细设计、计划，完成项目预算，组织招标，签订合同，建设实施，投产前准备，然后移交项目。
- (3) 项目生产阶段。至此进入正式投产运营阶段，经过一段时间运营后，对项目全过程进行总结评价，积累资料，产生新项目的设想，并为新项目的决策、实施提供依据。



(二) 我国建设程序历史沿革与现状

我国的建设程序是随着我国社会主义建设的进行,随着人们对建设工作认识的日益深化逐步建立发展和完善起来的。新中国成立以后,随着恢复经济和开展建设工作,建设程序的制定工作开始进行。

1952年1月政务院财政经济委员会颁发了《基本建设工作暂行办法》,1956年5月颁发了《关于加强设计工作的决定》、《关于加强新工业区和新工业城市建设设计工作几个问题的决定》,对我国大规模经济建设和新工业区建设起到了保护作用。

1958年“大跃进”时期,基本建设程序被忽视,建设过程的正常秩序被打乱,结果造成很大的浪费,社会生产力受损害,社会生产陷入困境。

1961~1965年国民经济调整时期,建设程序得以重视和肯定,恢复了一系列基本建设管理制度,国务院先后颁发了一系列文件,对于克服基本建设混乱,恢复按程序办事起到很好的作用,建设程序也比以前更具体、更完善。

“文化大革命”时期,建设程序遭到了更大的否定,并被当作修正主义的管理方式被彻底批判,基本建设处于一种无序状态。党的十一届三中全会以来,建设程序又重新得到了重视和肯定,并先后制定了一系列法规性文件,如《关于基本建设程序的若干规定》、《关于做好基本建设前期工作的通知》、《技术引进和设备进口工作暂行条例》、《关于建设项目进行可行性研究的试行管理办法》。1984年,根据改进计划管理体制的精神,确定所有项目都实行项目建议书和设计任务书两阶段审批制度,利用外资、改进技术项目以可行性研究报告代替设计任务书。1988年我国开始项目后评价试点工作,逐步形成了一套具有中国特色的后评价方法。近年来,有些法规、文件停止使用,各地报批建设项目的建设程序也有所不同。但基本阶段的设置均应符合上述文件精神。

改革开放以来,国家对原有的投资体制进行了一系列改革,打破了传统计划经济体制下高度集中的投资管理模式,初步形成了投资主体多元化、资金来源多渠道、投资方式多样化、项目建设市场化的新格局。但现行的投资体制还存在不少问题,特别是企业的投资决策权没有完全落实,市场配置资源的基础性作用尚未得到充分发挥,政府投资决策的科学化、民主化水平需要进一步提高,投资宏观调控和监管的有效性需要增强等等。从1992年开始,投资体制改革方案就列入议事日程,在朱镕基总理就任之初,投资体制改革被列入其任期内的5项改革之一,并被列在第二位。温家宝就任总理后,投资体制改革开始加速。

2004年7月,国务院发布《国务院关于投资体制改革的决定》,标志着投资体制改革取得阶段性突破,实质是使企业拥有了投资自主权;不使用政府资金投资的,一律不再实行审批制,但将区别情况实行核准制和备案制;按照“谁投资、谁决策、谁收益、谁承担风险”的原则,最终建立起一个市场引导投资、企业自主决策、银行独立审贷、融资方式多样的新型投资体制。过去,不分资金来源、也无论投资建设项目的性质,只要是企业投资,都要由政府部门先行审批,企业投资的方向、规模完全是政府说了算,并不是由企业独立决策。现在,企业在投资活动中享有主体地位,企业的投资决策权应该由企业自己行使。企业投资项目得到核准以后,国家不再审批后续的设计文件,但并不等于无需再编制后续设计文件。按《建设工程质量管理条例》和《建设工程勘察设计管理条例》的要求,不管是审批制项目,还是核准制项目抑或备案制项目,均需开展初步设计工作,并由行业主管部门或中介组织进行设计审



查,以保障建设质量、划分质量责任。

同时,国家发展和改革委员会颁布了《企业投资项目核准办法》(国家发展和改革委员会令第19号),国务院批准了《政府核准的投资项目目录》,列入目录中的企业投资建设项目,仅需向政府提交项目申请报告,不再经过批准项目建议书、可行性研究报告和开工报告的程序。政府对企业提交的项目申请报告,主要从维护经济安全、合理开发利用资源、保护生态环境、优化重大布局、保障公共利益、防止出现垄断等方面进行核准;对于目录以外的企业投资项目,实行备案制,除国家另有规定外,由企业按照属地原则向地方政府投资主管部门备案。为进一步扩大大型企业集团的投资决策权,基本建立了现代企业制度的特大型企业集团,投资建设核准项目,可以按项目单独申报核准,也可编制中长期发展建设规划,规划经国务院或国务院投资主管部门批准后,规划中核准项目不再另行申报核准,改为备案手续。

2004年国家发展和改革委员会还颁布了《外商投资项目核准暂行管理办法》(国家发展和改革委员会令第22号),对于外商投资项目,政府还要从市场准入、资本项目管理等方面进行核准。政府有关部门要制定严格规范的核准制度,明确核准的范围、内容、申报程序和办理时限,并向社会公布,提高办事效率,增强透明度。

核准制实施以后,政府对不使用政府资金的项目放手。但是当项目涉及到外部性,即公众利益的问题时,政府仍然可以干预。不仅如此,政府还可以根据宏观调控、国家产业政策、地区布局、经济安全、生态安全、环境保护、保护公共利益等因素干预核准制范围内的项目。在社会主义初级阶段,市场经济的经验还不够丰富时,过大的企业投资自主权可能会在某些时段使企业间产生无序竞争、低水平重复建设,政府可加强引导,但是企业必须适应市场的优胜劣汰,投资自主权确立的同时也是对企业投资判断能力的一种考验。

国家发展和改革委员会会同有关部门,按照职责分工,密切配合、相互协作、有效运转、依法监督,调控全社会的投资活动,保持合理投资规模,优化投资结构,提高投资效益,促进国民经济持续快速协调健康发展和社会全面进步。国土资源、环境保护、水利、城市规划、质量监督、银行监管、证券监管、外汇管理、工商管理、安全生产监管等部门,要依法加强对企业投资活动的监管,凡不符合法律法规和国家政策规定的,不得办理相关许可手续。在建设过程中不遵守有关法律法规的,有关部门要责令其及时改正,并依法严肃处理。各级政府投资主管部门要加强对企业投资项目的事中和事后监督检查,对于不符合产业政策和行业准入标准的项目,以及不按规定履行相应核准或许可手续而擅自开工建设的项目,要责令其停止建设,并依法追究有关企业和人员的责任。审计机关依法对国有企业的投资进行审计监督,促进国有资产保值增值。建立企业投资诚信制度,对于在项目申报和建设过程中提供虚假信息、违反法律法规的,要予以惩处,并公开披露,在一定时间内限制其投资建设活动。

近年来,为了防止盲目重复建设、保证工程质量和提高投资效益,国家一方面积极推进投融资决策体制改革,一方面加强了建设项目的审批管理。从实际情况看,大部分地区、部门和企业,能够严格执行基本建设程序、认真做好项目前期工作,并按照规定审批权限审批建设项目,对保证工程质量和投资效益起到了积极的作用。但是,仍有个别地区、部门和企业,无视国家有关规定,违反基本建设程序,越权审批项目,擅自对外签约,甚至自行开工建设国家已明确否决的项目,事后又要求国家予以确认、帮助解决项目建设和建成后遇到的困难和问题。这种行为,不利于防止重复建设,造成资金浪费和不良的社会影响。为坚决



制止此类现象,维护国家有关规定的严肃性,国家三令五申,要求严格按基本建设程序办事。

随着投资体制的改革和市场经济的发展,国家对基本建设程序的审批权限几经调整,但建设程序始终未变。我国现行的基本建设程序分为:立项、可行性研究、初步设计、开工建设和竣工验收。我国目前对基本建设项目的管理,规定大、中型项目由国家发展和改革委员会审批、核准或备案,小型及一般地方项目由地方发展和改革委员会审批、核准或备案。基本建设程序始终是国家对建设项目管理的一项重要内容,1998年9月国务院明传电报《关于加强建设项目管理确保工程建设质量的通知》中再次强调:“进一步加强建设项目管理,要严格执行国家关于基本建设项目审批的各项规定。任何单位和个人都不得越权审批项目,也不得降低标准批准项目。按照规定,需报国务院审批的项目,必须报国务院审批;需报国家发展和改革委员会审批的项目,必须报国家发展和改革委员会审批。对前期工作达不到深度要求的项目,一律不予审批。”

按现行规定,一般大、中型和限额以上的项目从建设前期工作到建设、投产要经历以下几个阶段,见图 1-1。

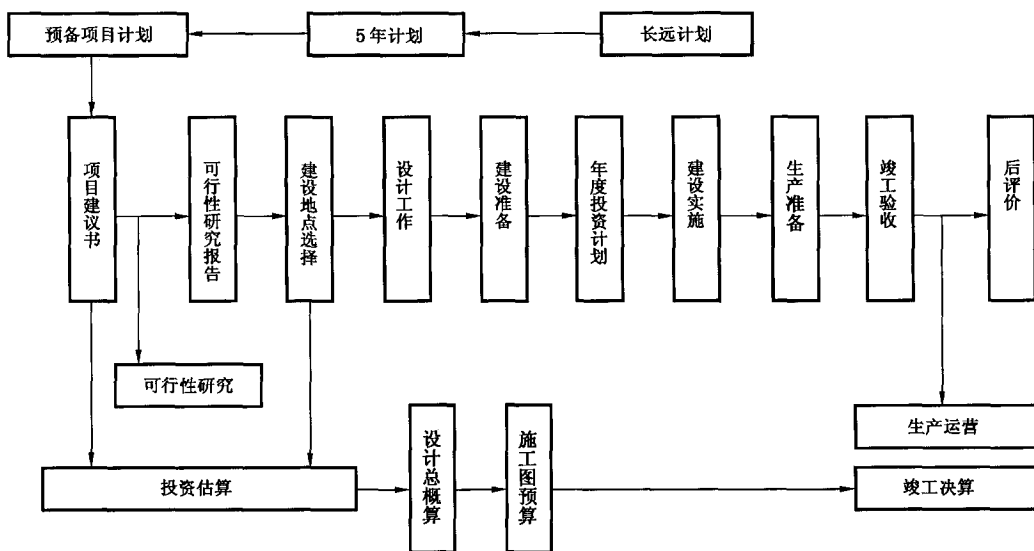


图 1-1 大、中型和限额以上基本建设程序示意图

(1) 根据国民经济和社会发展规划,结合行业和地区发展规划的要求,提出项目建议书。

(2) 根据项目建议书的要求,在勘察、试验、调查研究及详细技术经济论证的基础上编制可行性研究报告。

(3) 可行性研究报告被批准以后,选择建设地点。

(4) 根据可行性研究报告编制设计文件。

(5) 初步设计经批准以后,进行施工图设计,并做好施工前的各项准备工作。

(6) 编制年度基本建设投资计划。

(7) 建设实施。



(8) 根据工程进度,做好生产准备工作。

(9) 项目按批准的设计内容完成,经投料试车合格后,正式投产,交付生产使用。

(10) 生产经营一段时间之后(一般为两年),进行项目后评价。

基本建设项目的建议书、可行性研究报告、初步设计等,均由项目建设单位委托有资质的单位按国家规定深度编制和上报,开工报告、竣工验收报告等由项目建设单位负责编写上报。环境保护、水土保持、建设用地、地质灾害、水资源论证、防洪影响评价、压矿及文物评价、消防等专题亦需委托有相应资质的单位按相应的规范和标准进行编制,各有关部门和单位按各自的管理职能参与项目各程序的工作,并从行业的角度提出审批意见,但不具备对项目审批的综合职能。各级发展和改革行政主管部门在审批项目时应尊重和听取有关管理部门的审查意见。

第三节 建设项目各阶段的主要工作

一、项目建议书阶段

项目建议书是要求建设某一具体项目的建议文件,是建设程序中最初阶段的工作,是投资决策前对拟建项目的轮廓设想,主要作用是为了说明项目建设的必要性,条件的可行性和获利的可能性。根据国民经济中长期发展规划和产业政策,由审批部门确定是否可以立项。建议书经批准后,可以进行详细的可行性研究工作,但并不表明项目非上不可,项目建议书不是项目的最终决策。

项目建议书的内容视项目的不同情况而有繁有简,但一般应包括以下几个方面:

- (1) 建设项目提出的必要性和依据。
- (2) 产品方案、拟建规模和建设地点的初步设想。
- (3) 资源情况、建设条件、协作关系等的初步分析。
- (4) 投资估算和资金筹措设想。
- (5) 经济效益和社会效益的估计。

各部门、地区和企事业单位根据国民经济和社会发展的长远规划、行业规划、地区规划等要求,经过调查、预测分析后,提出项目建议书。有些部门在提出项目建议书之前还增加了初步可行性研究工作,对拟进行建设的项目初步论证后,再进行编制项目建议书。国家目前对项目初步可行性研究没有统一的要求,由各行业根据自己行业的特点而定。项目建议书按要求编制完成后,按照建设总规模和限额划分的审批权限报批。按现行规定,凡属大、中型或限额以上项目的项目建议书,首先要报送行业归口主管部门,同时抄送国家发展和改革委员会。行业归口主管部门要根据国家中长期规划的要求,着重从资金来源、建设布局、资源合理利用、经济合理性、技术政策等方面进行初审。行业归口主管部门初审通过后报国家发展和改革委员会,由国家发展和改革委员会再从建设总规模、生产力总布局、资源优化配置及资金供应可能、外部协作条件等方面进行综合平衡,还要委托有资格的工程咨询单位评估后审批。凡行业归口主管部门初审未通过的项目,国家发展和改革委员会不予受理。小型和限额以下项目的项目建议书,按项目隶属关系由部门或地方发改委审批。