

中国政法大学教材编审委员会审定

计划法与固定资产 投资法教程

主 编 戚天常

副主编 沈志群

撰稿人 (按姓氏笔划为序)

于德英 刘俊海

沈志群 戚天常

中国政法大学出版社

国政法大学本科生教材出版。

本书由中国政法大学经济法系副主任、经济法研究生导师组组长戚天常副教授任主编，由国家计委、国务院生产办公室《中国投资与建设》杂志社副主编沈志群同志任副主编。国家计委政策研究室于德英同志和我校经济法硕士研究生刘俊海同志参加撰稿，本书作者均参加了有关立法工作。

全书承蒙中国人民大学法律系潘静成教授在百忙中予以审阅，在本书出版过程中得到了中国政法大学经济法系主任徐杰教授和中国政法大学出版社有关同志的热情关心和支持，在本书付梓之际，一并表示衷心的感谢。

目前我国计划体制和投资体制正处在改革之中，而计划法与固定资产投资法仍处于紧锣密鼓的起草过程之中。加之作者水平有限，成稿时间仓促，书中不当之处肯定不少，敬请法学界、经济学界的同仁、贤达予以不吝教正，以便再版时订正，是所深幸。

编者

1992年3月

中国政法大学

(京) 新登字185号

计划法与固定资产投资法教程

主编 戚天常 副主编 沈志群

中国政法大学出版社出版
北京市昌平东旭印刷厂印刷
新华书店经销

787×1092 32开本 11.875印张260千字
1992年5月第1版 1992年5月第1次印刷

ISBN7—5620—0781—0/D·731

印数: 2,200 定价: 2.80元

前 言

我国深化经济体制改革的基本方向是要按照发展社会主义有计划商品经济的要求，建立计划经济与市场调节相结合的经济运行机制；而要发展计划经济，规范市场调节，就不能没有计划法，否则，就难以保障计划工作的合法性、科学性和民主性，难以确保经济杠杆调控的正确方向和应有力度，难以避免计划工作中的瞎指挥、头脑发热和官僚主义，一句话，难以保障我国国民经济长期持续、稳定、协调的发展。同样，没有固定资产投资法，过去长期困扰我们的固定资产投资规模膨胀症及其引生的经济过热等经济问题就难以得到根除，而固定资产投资应有的经济效益和社会效益就难以得到充分发挥。

为此，七届全国人大四次会议通过的《十年规划和“八五”计划纲要》明确指出，要抓紧制定计划法和投资法等基本经济法律法规。计划法和投资法在我国经济法规体系中具有十分重要的地位，其中，计划法更是我国经济法规体系中的龙头法。因此，作为政法院系法学专业特别是经济法专业的本科生和研究生，欲学好经济法，则不可不认真研习计划法与固定资产投资法。鉴于我国目前对计划法与固定资产投资法的研究尚显薄弱，此方面的专著和教材更是凤毛麟角，我们组织编写了《计划法与固定资产投资法》一书，作为中

目 录

上编 计划法

第一章 计划法概述	(1)
第一节 计划的概念.....	(1)
第二节 计划法的概念.....	(6)
第三节 计划法律关系.....	(10)
第四节 计划法的基本原则.....	(15)
第二章 计划管理	(19)
第一节 计划管理的概念和原则.....	(19)
第二节 计划管理的基本任务.....	(21)
第三节 计划管理体制.....	(24)
第四节 计划管理机构 and 职责.....	(28)
第五节 基层单位的计划管理权利和义务.....	(30)
第六节 计划部门职能转变.....	(32)
第三章 计划管理的主要形式	(34)
第一节 计划体系.....	(34)
第二节 计划指标体系.....	(40)
第三节 计划的综合平衡.....	(52)
第四章 计划程序	(56)
第一节 计划的编制、审批和下达.....	(56)

第二节	计划的执行和调整	(62)
第三节	计划的监督和检查	(64)
第五章	计划法律责任	(69)
第一节	计划法律责任的概念	(69)
第二节	计划违法行为	(76)
第三节	计划法律责任的追究	(82)

下编 固定资产投资法

第六章	固定资产投资法概述	(89)
第一节	固定资产投资法的概念	(89)
第二节	固定资产投资法律关系	(93)
第三节	固定资产投资法的基本原则	(95)
第四节	固定资产投资法的历史沿革	(102)
第七章	固定资产投资计划的法律规定	(107)
第一节	固定资产投资计划管理体制	(107)
第二节	固定资产投资计划的编制和执行	(110)
第八章	建设程序的法律规定	(116)
第一节	建设程序的基本概念	(116)
第二节	项目建议书的编制和审批	(119)
第三节	项目可行性研究报告的编制和审批	(123)
第四节	初步设计文件的编制和审批	(128)
第五节	施工准备和开工报告的报批	(131)
第六节	竣工验收与后评价	(134)
第七节	楼堂馆所的建设程序	(140)
第八节	利用外资项目的建设程序	(143)
第九节	项目评估和审计制度	(146)
第九章	固定资产投资资金管理的法律规定	(152)

第一节	固定资产投资资金的管理体制·····	(152)
第二节	固定资产投资“拨改贷”的规定·····	(155)
第三节	固定资产投资拨款的规定·····	(159)
第四节	固定资产投资自筹资金的管理·····	(161)
第五节	证券筹资的规定·····	(164)
第六节	国内合资建设的管理·····	(168)
第七节	基本建设项目投资包干责任制·····	(170)
第八节	固定资产投资方向调节税·····	(172)
第十章	建设工程承包合同 ·····	(177)
第一节	建设工程的招标和投标·····	(177)
第二节	建设工程承包合同·····	(192)
第三节	建设工程承包合同纠纷的解决·····	(204)
第十一章	建设实施中的其他法律规定 ·····	(207)
第一节	施工企业资质管理的规定·····	(207)
第二节	建设监理的规定·····	(209)
第三节	建设工程质量监督的规定·····	(214)
第四节	建设用地管理的规定·····	(218)
第五节	城市规划管理的规定·····	(225)
第六节	环境保护的规定·····	(230)
第十二章	法律责任与奖励 ·····	(235)
第一节	违反固定资产投资法的经济责任·····	(236)
第二节	违反固定资产投资法的行政责任·····	(240)
第三节	违反固定资产投资法的刑事责任·····	(245)
第四节	奖励·····	(246)
附录	·····	(247)

上篇 计划法

第一章 计划法概述

第一节 计划的概念

一、社会主义有计划的商品经济

党的十二届三中全会第一次明确提出，社会主义经济是公有制基础上的有计划的商品经济。这是我们党对我国实行计划经济的实践经验的科学概括，是对我国以公有制为基础，存在商品生产和商品交换的计划经济的准确阐述，也是对马克思主义理论的创造性运用和重大发展，是我国经济体制改革的基本理论依据，也是我国计划立法的依据。

我国宪法明确规定：“国家在社会主义公有制基础上实行计划经济。国家通过经济计划的综合平衡和市场调节的辅助作用，保证国民经济按比例地协调发展。”计划经济是社会主义经济的本质特征，它是由反映客观经济规律要求的统一的国民经济和社会发展计划指导整个经济、科学技术和社会的发展，实现社会劳动按比例分配，满足社会和人民不断增长的物质文化生活需要的一种社会经济制度。计划经济的实现，因各社会主义国家经济条件和经济体制的不同而有所不同。我国实行的是有计划的商品经济，它是指社会主义经济

是计划经济与商品经济的统一，国家有计划地组织、管理和调节整个社会的经济活动。

传统的社会主义经济理论，往往把社会主义的计划经济同商品经济对立起来，认为这两者是互相排斥的，社会主义经济只能是计划经济，不能是商品经济，从而在经济计划工作中忽视甚至否定价值规律的作用。并且，把实行计划经济等同于指令性计划或等同于指令性计划为主，认为指令性越多就是计划性越强，等等。在这种思想指导下，使建立起高度集中的、以行政管理为主的、排斥利用商品货币关系和市场作用的经济管理体制，使整个经济体制越来越僵化，不能适应进一步发展社会生产力的要求。实际上，在社会主义时期特别是社会主义初级阶段，社会主义经济不仅由于公有制基础上人们根本利益的一致而具有计划性，同时，需要在公有制为主体的前提下发展多种所有制经济，在按劳分配为主体的前提下实行多种分配方式，由于不同所有制、企业、个人之间局部利益的差别，必须按照等价交换、等价补偿的原则来处理不同部分人们之间的相互关系，就是全民所有制经济内部还分为利益多层次的差别，因此不可避免地带有商品经济的属性，计划经济和商品经济内在地统一于社会主义经济之中。把计划性与商品性两者有机地结合起来，就是党的十二届三中全会决议中所说的“有计划的商品经济”。所以，在社会主义的计划经济中必须自觉依据和运用作为商品经济基本规律的价值规律。在商品经济条件下实行计划经济，就不能把一切社会经济活动统统纳入指令性计划，而必须实行计划经济与市场调节相结合。

二、计划的概念

这里所说的计划是指国民经济和社会发展规划，它是由

国家制定并负责实施的有关国民经济、科学技术和社会发展的总体设计，是未来行动的部署和综合方案，体现国家对计划时期社会再生产的经济、科学技术和社会发展的主要方面所作的部署和安排，它是社会主义国家借以组织和领导国民经济与社会发展，行使全民的组织者和领导者职能的重要工具，它是国家指导、组织、调控和管理全社会经济活动的主要形式，是国务院和地方各级人民政府及其职能部门制定经济政策、协调和管理社会经济活动的基本依据。它对国家机关、企事业单位和其他社会经济组织均有约束力，这是资本主义国家政府的各种经济计划所无法比拟的。

国民经济和社会发展规划的基本任务是，根据党和国家的路线、方针、政策、科学地确定经济、科学技术和社会发展的战略、目标、速度、效益和规模，安排和调整生产力布局 and 主要比例关系，实现社会资源的合理配置和利用，不断增加社会财富，增强国家实力，提高全国各民族人民的物质文化生活水平。

三、社会主义国家和资本主义国家计划的主要区别

由于社会经济制度性质不同，社会主义国家和资本主义国家关于计划的概念、性质、作用、形式、效力等均有很大的差异。社会主义经济是计划经济。用国家统一计划对整个国民经济和社会发展进行有意识的国家调节，这是社会主义经济的本质特征之一，是社会主义制度优越性的重要表现之一。国民经济和社会发展规划是伴随着社会主义国家的诞生、生产资料社会主义公有制经济的建立而出现的一种独特的社会现象和法律现象，它同资本主义国家形形色色的计划有着本质的区别。

（一）社会主义国家的国民经济和社会发展规划，是建

立在生产资料公有制的基础上，由国家制定的全国统一的计划，它在全国范围内，对各地区、各部门，各行业都有约束力，它的最终目的，是实现国民经济和社会发展的最高效益，以满足人民群众日益增长的物质文化生活的需要。而资本主义国家实行的是生产资料私有制，虽然，每一个商店、工厂、矿场或任何其它企业都有自己的计划，这种企业计划是内部计划，除本企业下属部门外对任何其它人均无约束力。而且，这些计划是独立的，互不协调的。资本家为了追求最大限度的利润为目的，制定了企业计划，互相竞争。千万个资本家单独企业计划的总和，并不能构成统一的国家计划，更不能合理地调节整个社会生活。

（二）社会主义国家的国民经济和社会发展规划，是社会主义国家借以组织、领导和管理社会经济的重要工具。正如列宁指出：“没有一个使千百万人在产品的生产和分配中最严格遵守统一标准的有计划的国家组织，社会主义就无从设想。”（《列宁全集》第27卷，第314页）我国现阶段实行的是有计划的商品经济，全民所有制经济和集体所有制经济是我国基本的经济形式，一定范围内的劳动者个体经济，是公有制经济的必要补充，各种经济成分都必须在国家计划指导下进行活动，采取计划经济与市场调节相结合的手段，保障计划的全面实现。而在资本主义生产条件下，由于生产社会化与私人占有制之间的矛盾，社会生产的比例关系只能靠资本主义商品生产的价值规律和市场机制自发调节，不可避免地要出现周期性过剩危机。正如恩格斯所指出的：“资产阶级社会的全部生产仍然不是由共同制定的计划，而是由盲目的规律来调节，这些盲目的规律，以自发的力量，在周期性商业危机的风暴中起着自己的作用。”（《马克思恩格

斯选集》第4卷，第171页）尽管资本主义经济在一个企业内部有严密的计划性，可是就其全体而言则是无计划的，不过，到了第二次世界大战以后，情况有所变化。为了协调资本主义制度的恶性膨胀，有些资本主义国家都在采取直接或间接的手段，加强了国家对经济的干预，开始编制和执行各种计划，用以调节经济的发展。比如，法国从1947年开始已经制定了几个中期计划。日本在战后最初十年中曾经陆续编制过十几个非正式计划，从1955年起已经编制和执行了九个正式中期计划，1979年至1985年执行了所谓的“新社会七年计划”。西德战后不仅制定年度经济计划、年度财政计划，还制定中期经济计划、中期财政计划及投资计划。这些计划虽然是由资本主义国家的政府制定的，但它们只是政府对经济实行干预的一种方式，不是真正的国家经济计划，他们也不可能由国家制定统一的，具有约束力的经济计划，只能是象天气预报一样的经济预报，为资本家独自作出经济决策提供某些参考性数据，指出几条可供选择通向盈利的途径，它们与社会主义国家的计划有本质的区别。

四、制定和实施计划，必须遵循下列原则

（一）遵循商品经济一般规律和社会主义经济特有规律，从实际出发，实事求是，量力而行。

（二）坚持国民经济计划的综合平衡，瞻前顾后，统筹安排，留有余地。

（三）正确处理速度与效益的关系，注重经济效益，保证国民经济大体按比例地协调发展。

（四）保证社会主义物质文明建设与精神文明建设同时并进，促进社会的全面发展和进步。

（五）贯彻执行独立自主、自力更生、艰苦奋斗、勤俭

建国的方针。

(六) 坚持对外开放, 按照平等互利的原则, 积极扩展对外贸易和经济技术交流与合作。

(七) 正确处理计划与市场的关系, 合理划分计划与市场二者各自作用的范围和结合的形式。

(八) 实行必要的集中与适当的分散相结合, 统一性与灵活性相结合。正确处理当前利益与长远利益、局部利益与全局利益的关系, 以及国家利益、集体利益和个人利益之间的关系。

(九) 努力建立和发展社会主义统一市场, 反对垄断, 保护公平竞争, 尊重和保障各类企业依法享有的自主权。

(十) 坚持民主集中制, 健全计划管理责任制和法制。

总之, 应全面估量国际形势和我国经济的现状与发展趋势, 既要考虑已经拥有的良好基础和各种有利条件, 又要估计到面临的问题和困难, 力求使计划实事求是, 瞻前顾后, 既积极进取, 又留有余地。

第二节 计划法的概念

一、计划法的定义

计划法是调整国家机关、企业、事业单位、农村集体经济组织和其他社会经济组织在决策、编制、审批、执行、监督、检查计划过程中, 以及在计划经济与市场调节相结合中所产生的社会关系的法律规范的总称。它是为了保证计划工作的科学性、有效性, 发挥国家计划在指导、组织、调节社会经济活动中的重要作用, 保护和完善社会主义的生产关系, 促进国民

经济和社会事业长期持续、稳定、协调发展的法律保障，它是国民经济有计划按比例地协调发展规律的法律体现。

二、制定计划法的必要性和重要性

计划工作是一项极其重要而又十分复杂的工作，要做好这一工作，就必须逐步把它纳入法治的轨道，对其实行法律调整。早在建国以前，革命根据地的人民政权就颁布过诸如《关于苏维埃经济建设的决议》（一九三四年）、《晋察冀边区经济建设的原则方案》（一九三九年）、《陕甘宁边区经济建设计划大纲》（一九四二年）、《东北解放区经济建设计划大纲》（一九四八年）等法规，对当时的经济建设计划工作作了原则规定。中华人民共和国成立以后，我国的共同纲领，宪法就把国家运用国民经济计划领导国民经济、科学技术和社会事业的发展作为国家根本大法的原则肯定下来。同时，中央人民政府政务院财政经济委员会、计划委员会、国务院还分别于1952年、1953年、1955年至1958年、1960年，先后制定了《国民经济计划编制暂行办法》、《关于编制国民经济年度计划暂行办法》（草案）、《中华人民共和国国家计划委员会暂行工作条例》、《地方各级人民委员会计划委员会暂行组织通则》、《关于各部负责综合平衡和编制各该主管生产、事业、基建和劳动计划的规定》、《关于改进计划管理体制的规定》、《关于加强综合财政计划工作的决定》等法规，规定了国民经济计划编制的程序、控制数字的颁发、草案的组成及内容和批准的权限、规定了国家计委和地方各级计委的任务和职责，等等。1957年以前，由于我们严格按照计划法规办事，无论三年恢复时期的年度计划，还是1953年到1957年的第一个五年计划都编制、执行得比较好，结果国民经济蒸蒸日上，人民生活不断提

高，充分显示了社会主义计划经济的优越性。但是，从1958年起，由于左的指导思想在经济工作中的错误，“大跃进”、急于求成使计划法规形成一纸空文，计划工作也陷入空前的混乱。1962年前后为了纠正这方面的错误，颁发了《关于改进计划工作的几项规定》，《计划工作条例》（草案）五十条，促使计划工作重新走上正轨，经济也得到迅速恢复和发展。可是，1966年“文化大革命”，使计划法规又被完全弃置不用，我国计划工作陷入更加严重的混乱之中，这给我国的社会主义建设事业带来无法估计的巨大损失。党的十一届三中全会以来，不仅纠正了以往的错误，经济建设和法制建设都取得了丰硕的成果，四十年来正反两方面的经验告诉我们，要彻底肃清左的思想影响，切实做好计划工作，卓有成效地进行四个现代化建设，当务之急就是要加强对计划工作的法律调整，尽快地制定《计划法》。

我国实行的是生产资料社会主义公有制基础上的有计划的商品经济，调整这种经济关系的一个基本法律就是《计划法》。特别是在最近的十年改革中，确立了计划经济和市场调节相结合的改革经济体制的原则，有许多重要的经济关系如：计划与市场关系、宏观调控与微观搞活的关系、中央与地方的关系、国家与企业的关系，以及各级国家机关、企业事业单位和其它社会经济组织在编制、审批、下达、执行、监督、检查计划过程中的权利、义务关系等等，都需要依法来调整。

十年来，我们在改革计划管理体制上做了许多工作，计划管理从内容到形式，从手段到方法，从机构到职能等，都发生了很大变化，原有的许多规定已越来越不适应社会主义有计划商品经济发展和改革的需要。从1949年到1987年，全

国人大、国务院和国家计委前后颁布了600多件计划法规，经过这几年清理，废止了200多件，余下现行有效的为380件。这些现行的计划法规，不仅缺乏系统性和整体性，而且内容也过于繁杂，一些重要的方面缺少基本的工作制度和管理规范。

况且，目前我国法律体系当中，一个明显的不足是有关宏观管理方面的法制不健全，无法可依的现象比较突出，《计划法》是经济法规中的“龙头法”，许多法律的制定或实施都涉及计划管理问题，例如，财政法，投资法、银行法、以及《企业法》等等，由于没有《计划法》，有些已经颁布的法规涉及计划的规定只好回避或者空下来，实施起来遇到很大困难，有些正在起草的，也因没有《计划法》而不能及时出台。

通过治理整顿和深化改革，创造一个有利于国民经济长期稳定协调发展的环境，也离不开《计划法》的制定。因为，无论是计划工作的规范化，计划管理素质的提高，经济计划决策的科学化、民主化，党和国家制定的发展战略目标的实现，发展有计划的商品经济，深化体制改革，保证国民经济长期持续、稳定、协调的发展等等，都需要抓紧制定《计划法》。通过制定一个具有较高权威、内容比较完整的《计划法》，一方面确立各级计划部门的法律地位，明确其职责；另一方面也为计划部门运用经济手段、法律手段和行政手段管理经济，正确行使新的职能和进行正确决策提供法律依据，从根本上解决计划体制不健全，工作缺乏规范的问题。总之，制定《计划法》已经是一项重要而迫切的任务。

三、计划法的基本任务

是为实现国民经济持续、稳定、协调发展，保证计划得

到有效地实施。

运用计划法则可以保证党和国家根据客观规律，对国内国际政治、经济形势作出正确认识和科学分析，制定出符合人民利益的路线、方针、政策，使之变成国家的意志，成为对全社会成员有约束力的行为规范；从而保证计划的制定和执行，符合社会主义基本经济规律、国民经济有计划按比例发展的规律、自然规律等的要求。这样就可实行计划经济和市场调节相结合中，既发挥计划经济的优越性，又发挥市场调节的积极作用；协调各部门、各地区、各企业、事业单位、各社会经济组织的经济活动，维护国家计划的统一性、严肃性、科学性、稳定性和连续性，加强计划纪律、财经纪律、劳动纪律。并且可运用法律手段对破坏计划的行为进行制裁，保证计划的实现，使国民经济、科学技术和社会事业有计划、按比例协调地发展，不断提高人民物质文化生活的水平，有步骤分阶段地实现社会主义现代化。

第三节 计划法律关系

计划法律关系是由计划法律规范形成的计划主体之间的权利义务关系，是经济法律关系的重要组成部分，除具有一般经济法律关系的特征外，还具有以下的基本特点：

(1) 计划法律关系具有主导性。

我国实行的是有计划的商品经济，一切重大的经济活动都要涉及到计划，计划原则是各部门经济法规必须遵循的重要原则。许多经济法规的制定，经济法律关系的产生和变更，都不同程度地受到计划法的制约。因此，体现了计划法律关系具有主导性。