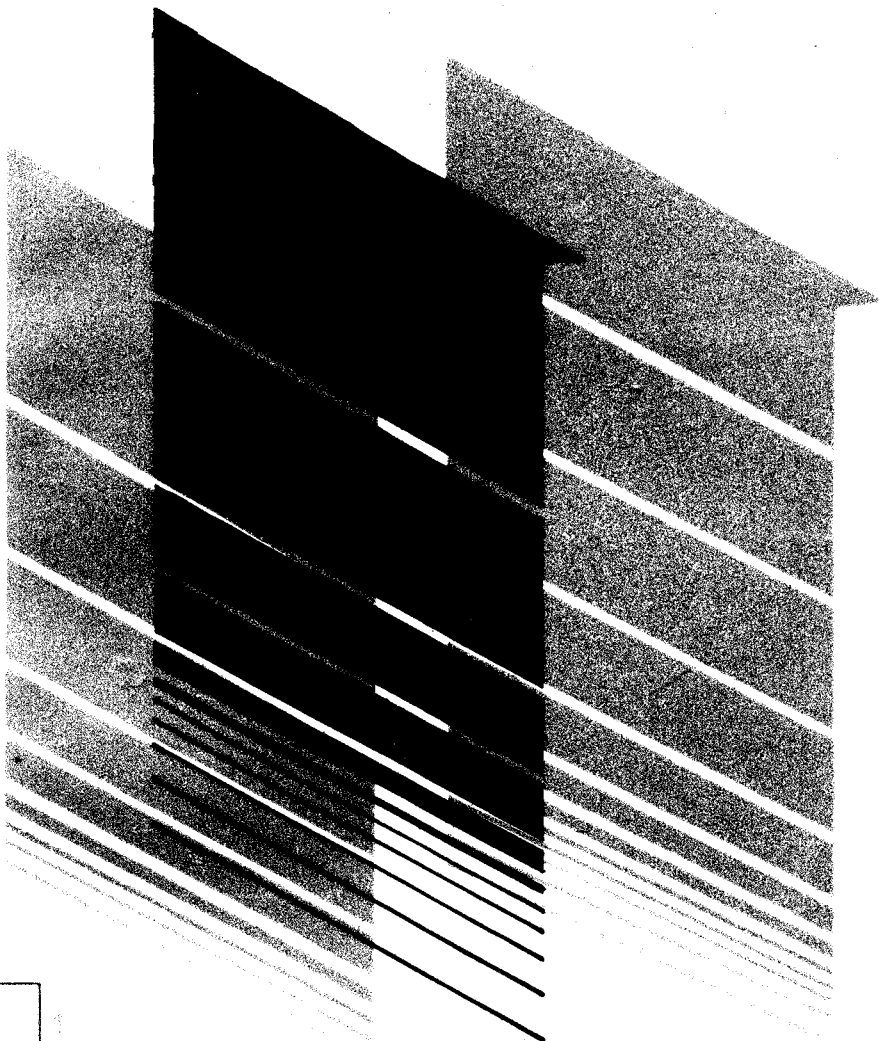




30.55

基本建设投资 与管理概论

金敏求 著

本书结合体制改革论述基本建设投资与管理的主要问题。内容包括：基本建设投资活动的性质及其与建筑业的关系和区别、投资规模、投资结构、基本建设程序、招标承包制、建设项目投资包干责任制、基本建设合同、基本建设投资计划管理、资金管理和投资效果分析等。全书遵循理论性、实践性、资料性相结合的原则，以总结我国经验为主，并借鉴外国有益的经验，探讨基本建设经济运行规律和改革中的实际问题。

本书可供建筑业、基本建设部门，建设银行各级管理人员和大专院校管理工程、财经等专业师生阅读参考。

基本建设投资与管理概论

金敏求 著

*

中国建筑工业出版社 出版(北京西郊百万庄)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

北京市密云县青峰印刷装订厂

*

开本：787×1092 毫米 1/32 印张：5 1/4 字数：117 千字

1987 年 5 月第一版 1987 年 5 月第一次印刷

印数：1—11,640 册 定价：1.10 元

统一书号：15040·5141



前 言

基本建设投资与管理涉及面较广，本书着重对改革以来的基本理论与实践问题作概要论述，以总结我国社会主义建设的实践经验为主，并借鉴国外有益的经验，从宏观与微观、理论与实践、生产力与生产关系以及管理体制等各个侧面及其结合上考察探讨基本建设经济运行规律和当前改革中的实际问题。限于水平，书中不妥之处，敬请读者批评指正。

本书数据资料来源主要有：中国统计出版社出版的《中国统计年鉴》、《中国工业经济统计资料》、《中国社会统计资料》、《国际经济和社会统计提要》。

作 者

1986 年 4 月

目 录

第一章	基本建设的概念及基本建设管理概述·····	(1)
第一节	什么是基本建设·····	(1)
第二节	基本建设管理的主要原则·····	(10)
第三节	基本建设投资管理的重要性·····	(13)
第二章	基本建设投资结构·····	(17)
第一节	固定资产再生产结构·····	(17)
第二节	部门用途结构·····	(21)
第三节	地区结构·····	(27)
第四节	工艺构成结构·····	(29)
第五节	规模结构·····	(32)
第六节	基本建设限额的规定和项目规模·····	(37)
第三章	基本建设程序·····	(40)
第一节	基本建设程序的客观规律性·····	(40)
第二节	基本建设程序的内容·····	(44)
第四章	基本建设项目投资包干责任制·····	(57)
第一节	投资包干的依据·····	(59)
第二节	投资包干的形式·····	(60)
第三节	投资包干的内容·····	(61)
第四节	投资包干双方的责权利关系及奖罚·····	(63)
第五章	建设工程招标投标制·····	(66)
第一节	实行招标投标制的理论依据·····	(66)
第二节	招标投标制是生产关系的具体变革·····	(70)
第三节	我国招标投标制的特点、方式、方法和程序·····	(71)
第四节	标底的编制和确定·····	(75)

第五节	建筑产品优质优价问题·····	(78)
第六节	实行配套改革,促使招标投标 向广度和深度发展·····	(79)
第七节	为招标承包制的推行提供必要的社会经济环境·····	(81)
第六章	基本建设合同·····	(83)
第一节	合同的本质和基本特征·····	(83)
第二节	合同的内容和承发包双方主要责任·····	(84)
第三节	合同类型·····	(88)
第四节	施工索赔问题·····	(92)
第七章	基本建设投资计划管理·····	(97)
第一节	我国基本建设投资计划管理的历史概况·····	(97)
第二节	基本建设投资计划管理的原则·····	(100)
第三节	基本建设前期工作计划·····	(106)
第四节	基本建设中、长期投资计划和短期投资计划·····	(109)
第五节	基本建设投资计划管理现状分析和改革探讨·····	(111)
第八章	基本建设资金管理·····	(123)
第一节	我国基本建设资金管理的历史概况·····	(123)
第二节	基本建设资金管理现状分析·····	(125)
第三节	改革基本建设资金管理制度的探讨·····	(129)
第九章	基本建设投资的监督检查和效果分析·····	(135)
第一节	基本建设投资监督检查的目的和作用·····	(135)
第二节	基本建设投资监督检查中的时间因素·····	(138)
第三节	基本建设投资运用的监督检查和效果分析·····	(143)

第一章 基本建设的概念及

基本建设管理概述

第一节 什么是基本建设

什么是基本建设？怎样理解基本建设活动的性质和范围？对这些问题，现在理论工作者和实际工作者还有不同的见解，这里仅就个人的理解谈一点浅见。

从 1982 年起国家统计局发表的《关于 1982 年国民经济和社会发展规划执行结果的公报》中，把过去所说的基本建设改称为“固定资产投资”，在过去各年的公报中都称基本建设 (Capital construction)，为什么这样改呢？这关系到对基本建设概念、性质和范围的理解问题。按照现行规定，固定资产投资包括两部分，一部分是基本建设投资，一部分是更新改造措施投资。所谓基本建设是指：“国民经济各部门新建、扩建、改建和恢复工程以及设备等的购置活动。包括工厂、矿山、铁路、桥梁、港口、农田水利、商店、住宅、学校、医院等工程的建造和机器设备、车辆、船舶、飞机等的购置”（《1984 年中国统计年鉴》566 页，中国统计出版社出版）。简言之，它是以扩大生产能力（或增加工程效益）为主要目的的新建、扩建工程及有关工作。所谓更新改造措施是固定资产更新和技术改造的简称。是指利用企业基本折旧基金、国家更新改造措施预算

拨款、企业自有资金、国内外技术改造贷款等资金，对现有企业、事业单位原有设施进行技术改造（包括固定资产更新）以及相应配套的辅助性生产、生活福利设施等工程和有关工作。其目的是要在技术进步的前提下，通过采用新技术、新设备、新材料，努力提高产品质量，增加花色品种，促进产品升级换代，节约能源和降低原材料消耗，加强资源综合利用和治理污染、环境保护及改善安全生产等，以提高经济效益，实现以内涵为主的扩大再生产。这样把两种不同性质的投资区分开来，能够更确切的反映国家的投资规模，也有利于计划管理。过去对固定资产的投资基本上都是以外延扩大再生产为主的基本建设投资，更新改造措施投资所占比例很小，如1953年基本建设投资占98.7%，更新改造措施投资只占1.3%，1957年基本建设投资为94.8%，更新改造措施投资为5.2%，因此，两者概念不明确，划分不清楚，问题也不大，而1981年后更新改造措施投资已占固定资产投资的三分之一以上，大有与基本建设投资平分秋色之势。而且国家第七个五年计划方针是“加强现有企业的技术改造和改建、扩建，运用先进技术武装国民经济各部门”。“因此把固定资产投资中的基本建设和更新改造措施投资区分开，把它们的概念弄清楚，范围划清楚，就是十分必要的了。

我们建国已经三十多年了，基本建设实践的经验教训是丰富的，我们应该从实践中去探索基本建设的正确含义及基本建设的性质和范围，因为正确的理论都是通过实践、认识、再实践、再认识的反复深化过程而得出的，这对于搞好基本建设投资及其管理是有重大意义的。

从历史上看，在我国有计划地进行经济建设的前夕，就明确地提出了：“凡是固定资产扩大再生产的新建、改建、恢复工

程及与之连带的工作为基本建设”。各工矿、交通、农林、水利、财政、贸易、文化、教育卫生、城市建设及大行政区以上政府机关等部门所属单位的事业建设、住宅建设、文化教育建设、科学实验研究建设、卫生建设及公共事业建设均属之（引自《基本建设工作暂行办法》第一条，1952年1月9日政务院财政经济委员会颁发）。三十多年来，在我们的实际工作中，这一基本概念没有改变，只是随着经济建设事业的发展，逐渐把不属于固定资产扩大再生产的部分，从基本建设范围内划了出来。1953年先有技术措施费一项，后又增加新产品试制费，由财政拨款解决，以后又改在企业利润留成中开支。矿山、林区的开拓延伸费，1962年后也由基建投资陆续改在按产量从成本中提取。固定资产更新资金，五十年代基本上没有这方面支出，随着不少企业设备进入更新期，1964~1966年由财政专项拨款。1967年起，将上述各项费用合并，统称“固定资产更新和技术改造资金”，从企业提取的基本折旧基金中抵留。1975年后又和国家预算、地方财政一部分专项支出以及银行专项贷款一起，统称企业挖潜、革新、改造资金。1978年起，除国家财政集中了部分企业折旧外（即企业折旧基金30%上交国家财政），上述制度基本未变（《基本建设财务拨款制度选编》第210~214页，中国人民建设银行编，中国财政经济出版社1978年出版）。

回顾上述历史改革过程和实际管理制度的变化表明，随着经济建设事业的发展 and 时间的流逝，达到报废年龄、需要更新替换的固定资产增多了；由于技术落后、效率不高、消耗太大等原因，需要进行技术改造的固定资产也增多了。例如机械工业，1978年美国的全员劳动生产率为6.5万美元，而我国只有9千元人民币。三大件工业：自行车，日本1977年每

个职工平均年产 600 辆,而我国 1983 年只有 253 辆/人·年;缝纫机,日本 1975 年每个职工平均年产 240 架,而我国 1983 年只有 143 架/人·年;手表,日本 1974 年每个职工平均年产 1609 只,而我国 1983 年只有 602 只/人·年。据一机部分分析,现有的二万多种机电产品中,相当于七、八十年代水平的不到 5%,六十年代的占 30% 以上,四、五十年代的占 60% 以上。这表明我们技术改造、更新换代缓慢,这就有必要在实际工作中区分固定资产的扩大再生产和简单再生产,以便分别采取不同办法进行管理,保证现有企业的技术改造(挖、革、改)能有效地实现。固定资产的简单再生产主要通过大修理、更新和改造等形式,进行原有固定资产的价值和实物补偿,或者采用新技术,提高效率,这是在原有基础上向生产的深度进军。固定资产的扩大再生产,主要是采取新建、改建、扩建等建设方式,靠追加投资、增加设备、扩大生产场所、新开工程项目实现的,这是在新的基础上向生产的广度进军。前者与现有生产过程的联系较密切和直接,对生产的近期影响也较大,而后者则相反。同时固定资产简单再生产又是扩大再生产的起点和基础。而长期以来我们走了一条重基建,轻更新、改造,投资大,效果差的道路,只注意建新厂,搞外延的扩大再生产,而忽视了旧厂,忽视了简单再生产及内涵的扩大再生产——挖、革、改,这就是违背固定资产再生产客观规律的表现。所以只有正确区分两种性质不同的再生产活动,才能确保“先生产,后基建”,先更新改造,后新、改、扩建方针的贯彻,并取得好的经济效果。所以我们认为从三十多年的经验来看,现行规定把基本建设限制在固定资产扩大再生产的范围内是正确的。探讨什么是基本建设,研究基本建设的性质和范围,还不能脱离我国是社会主义生产资料公有制基础上的有计划商

品经济制度,而不加区别地从资本主义引进名词术语、概念。因为资本主义社会的投资主体是资本家,只要有利可图,风险不大,随时可以收回资本,投资去办工厂或去买有价证券,对资本家都一样,不必考虑区分投资来源和用途,更不可能在全社会范围内有计划地计算究竟有多少投资用于固定资产扩大再生产或简单再生产,结果“必然会不断发生各种巨大的扰乱”(《马恩全集》24卷1972年版第350页)。社会主义的基本建设,投资主体是国家、全民或集体所有制单位,所有投资活动,必须服从国民经济的总任务,受社会主义基本经济规律的制约,还要考虑社会效益。马克思在《资本论》中几处说到:“社会必须预先计算好,每个时期社会能够提供多少劳动、多少物资用于周期长的事业而不致于影响原有生产过程的连续进行”。有可能做到这一点的,只有在社会主义生产资料公有制的生产基础上。所以我们不能简单地套用资本主义国家有关固定资本投资的概念来解释甚至否定我们基本建设的概念。

社会主义国家要求区分固定资产简单再生产和扩大再生产,把更新改造与基本建设分别有计划地安排和管理,在实际工作中还有以下好处:

(1)有利于正确掌握国民收入中消费和积累的比例关系。基本建设是积累的重要组成部分,属于固定资产积累,而积累是扩大规模的再生产过程。所以把技措项目、更新改造项目当作基本建设,都会给正确计算和安排积累和消费的比例带来困难和虚假性。另外,基建投资占国家财政支出的比重很大,要正确计算基建规模是否与财力相适应,也需要把基本建设和更新改造区别开来。

(2)有利于保持现有生产过程的连续性和稳定性,便于加

强基建项目的管理。因为基建项目工期长，协作广，工程复杂，财力物力消耗大，必须反复研究，严格按基建程序办事，履行规定的审批手续，才能取得好的经济效益。更新、改造项目则有分散、零星、规模较小、直接与生产相连的特点，解决得越及时，效果越显著。随着企业自主权的扩大，属于固定资产简单再生产范畴的更新改造，应主要由企业利用自有资金自行安排，报主管部门综合平衡后列入更新改造计划，加强指导，这样对生产更有利。

(3)有利于保证国家把有限的材料、设备首先用于更新改造、挖掘现有企业潜力上，使那些有条件的企业通过挖潜、改造，逐步成为现代化企业。今后工业生产的发展，主要不是靠投资搞新建，铺摊子，而是依靠发挥现有企业的作用，逐步由以外延为主，转向以内涵为主，由粗放经营转向集约经营。如果把基本建设和挖、革、改混在一起，往往是扩大再生产挤简单再生产，影响简单再生产的进行，结果扩大再生产的效果也很差。

现在中央提出坚决依靠现有企业。要走出一条我国工业发展的新路子，坚决贯彻“先生产，后基建”，先挖潜、改造，后新建的方针，区分固定资产简单再生产和扩大再生产，更是十分必要的。基本建设和更新改造除定性的区分外，各行各业还可规定量的界限，如房屋有的地区规定300平方米以上，价值100万元以上算基本建设。这些要由各主管部门、各地区针对具体情况制定标准。

关于基本建设概念还必须弄清的另一重要问题，那就是基本建设投资活动的性质是物质生产活动呢？还是投资经济活动？还是两者兼而有之？现在有的同志认为基本建设是物质生产活动，生产基本建设产品。这是应该讨论清楚的；因为

基本建设若是投资活动,是购买行为,那它是属于买方经济。基本建设若是物质生产活动,那就必然有商品生产和销售行为,属于卖方经济。若把两者混淆起来,无异于把买方经济和卖方经济合而为一,同吃大锅饭,这就谈不上贯彻经济责任制和搞好经济核算,提高投资效果了。在南斯拉夫,投资统计与建筑业生产统计是严格分开的,投资统计由联邦统计局综合平衡司的投资和社会财富处负责,而建筑业统计则由生产统计司的工业和建筑业处负责。我国在建筑业与基本建设体制改革中指出要大力推行工程招标承包制,若按照两者合一论,那么招标投标合于一身,就无从推行了,因此这种把基本建设和建筑业混为一谈的理论既不符合有计划商品经济的理论,也有碍经济体制的改革。

基本建设投资是固定资产投资的组成部分。固定资产是指在生产中发挥生产职能的劳动手段。当某物从生产过程中被生产出来时,它只能称为产品,而不是固定资产。如要改名换姓称为固定资产,发挥其职能,必须出售给买者。卖方与买方是泾渭分明的,概念十分明确,假如把这个基本的起点都混淆了,那就谈不上管理。现在我们在实际工作中许多地方就是因为理论概念不清,造成混乱。例如有些地方把施工图预算交给施工单位(卖方)去做,若实行招标投标制,岂不是招标的标底和投标价都由卖方施工单位做吗?工程结算办法按预算加签证办理,签证额度又无限制,类似实报实销。这些都是把买方经济和卖方经济合而为一的具体表现,是我们理论上认识不清的产物,也是基本建设投资效益差,经营管理水平低,经济责任制不健全的主要原因之一。马克思明确地指出:“同一个使用价值既作为产品从一个劳动过程出来,又作为生产资料进入另一个劳动过程。一种产品之所以变为固定资

本，只是由于它在生产过程中作为劳动资料执行职能。而产品本身刚从生产过程出来时，决不是固定资本。例如，一台机器，作为机器制造业者的产品或商品，属于他的商品资本。它只有在它的买者手里，即在生产上使用它的资本家手里，才成为固定资本”（《资本论》第二卷第 179 页人民出版社 1975 年版）。由此可见，机械产品或建筑产品（房屋建筑物）的生产决不能称为固定资产的再生产，也决不能称这些生产活动是基本建设物质生产活动。固定资产的再生产是价值再生产和使用价值再生产相分离的，它的根本特点是：在实物形态上是到期报废，更新时是整体一次性退废与替换，而在价值形态上则是通过提取折旧费渐次性转移与补偿。固定资产在使用形式上没有流通，只是在它的价值形式上进行流通。这种流通是按照其磨损程度，逐步地、一部分一部分地进行的。这也是与物质产品或商品生产或再生产过程不同的，不能等同起来。马克思说：“投在固定资本上的资本价值，在它借以存在的生产资料执行职能的期间，不是在物质上，而只是在价值上经过它的各种形式的循环，并且这也只是一部分一部分地、逐渐地进行的。这就是说，它的价值的一部分不断地作为商品的价值部分而流通，并转化为货币，但不由货币再转化为它原来的实物形式。这种由货币到生产资料的实物形式的再转化，要到生产资料执行职能的期间结束，即生产资料完全不能用的时候，才会发生”（《资本论》第二卷第 188 页人民出版社 1975 年版）。固定资产再生产是社会产品再生产的结果，但又是它的条件：因为固定资产的不断更新和积累扩大，是依靠社会产品的补偿部分和积累部分实现的。而社会产品的再生产又必须以固定资产作为生产资料的物质条件。缺少它，社会产品就生产不出来。因此两者既有区别而又密切联系，但不能混

淆起来。

另外,基本建设投资活动横贯于社会再生产的各个领域,假如它是物质生产部门,生产基本建设产品的话,那么只要为国民经济提供作为固定资产用的物质产品就都算是基本建设产品了,这样基本建设产品就无所不包了:它既有作为固定资产的机器设备、房屋、建筑物、飞机、轮船,又有役畜牛、马,这样的生产部门列入国民经济分类中的那个部门呢?既不能列入工业,也不能列入农业或建筑业。因为其产品包罗万象,而且这些产品在各该物质生产部门中,已经完成了使用价值的创造过程,建设单位通过投资活动将它们转化为固定资产的过程中,既不改变其形态,也不创造新的价值。所以从根本上说,基本建设投资是一种经济活动,是购买行为,当然在购买行为中有时要介入对方的生产过程。如我们在“《二十年后再相会》”的电影中看到,业主可以派工程师作为代表到造船厂检查定做的船舶在建造过程中的质量和进度情况。特别是在建筑产品生产中,建设单位(业主)要确定厂址、规模、机器设备订货,派出驻工地工程师检查工程质量,验收工程,了解工程进度等,这也是作为投资者——业主介入生产过程,他们之间的商品经济合同关系还是发包者与承包者的关系,并不因此改变其业主投资者的地位。也决不能因此就把建筑业、机械制造业变成基本建设部门或其附属部门而失去其在国民经济中独立物质生产部门的地位。

基本建设投资活动要有规划、组织和管理,从宏观上说主要是确定建设规模、生产力布局、投资方向、投资结构以及技术经济政策等;从微观上看主要是项目决策,贯彻基本建设程序,考核投资效果等。其工作十分重要,是一项综合性很强的工作。把基本建设看成是物质生产部门也是一种重生产、轻

管理思想的表现,它会给国民经济带来以下一些害处:

(1)把基本建设投资花钱当成物质生产,则花钱愈多,愈有成绩,其后果是造成规模膨大,标准提高,全面开花。

(2)把投资者当成生产者,混淆买方与卖方,形成大锅饭,对提高投资效益不利。

(3)基本建设概念不清,使建设领域的经济关系长期理不顺,剪不断,理还乱。机构重叠,人浮于事,互相扯皮。

第二节 基本建设管理的主要原则

一、投资的总规模及各地区、各部门的投资分配比例,应当统一综合平衡

历史经验表明,对农、轻、重投资的安排,对新、老企业投资的安排,对生产性和非生产性建设投资的安排,对沿海地区企业和内地企业投资的安排等比例是否恰当,对国民经济的发展方向、速度、效果,将起决定性作用。一五时期我国生产性建设与非生产性建设的比例关系是 $1:0.49$,而从1958年到1978年降到 $1:0.2$ 左右,造成住房紧张,文教卫生、城市公用事业等设施严重不足,“骨头”与“肉”的比例失调,其结果是建成的生产项目难以充分发挥效益。近年来,通过调整,这一比例从1979年到1984年平均回升到 $1:0.65$,偿还了部分多年遗留下来的欠账。又如轻、重工业投资比例的变化一五时期是 $1:5.7$,二五时期 $1:8.5$,三五时期 $1:11.7$,四五时期 $1:8.5$,1976年至1979年 $1:8.1$,由于对轻工业长期投资不足,欠账过多,重工业的发展相应受到阻滞。因此这几年逐步增加对轻工业的投资,还清欠账,六五时期已达 $1:5.4$,已逐步达到农、轻、重并举,按比例协调发展,出现农、轻、

重相互促进的可喜景象。

1984 年农、轻、重在工农业总产值中所占比重：农业为 34.8%，轻工业为 30.9%，重工业为 34.3%。从工业总产值中轻、重工业所占的比重看，1984 年轻工业为 49.6%，重工业为 50.4%，1985 年预计达到各占一半。

新建和现有企业技术改造投资的比例，一五时期新建占 46%，到 1978 年上升到 57.2%，比例呈现不合理，投资效果也下降。中央指出，我们已有 40 多万个工交企业的基础，今后投资应以现有企业的技术改造为主。新建投资应下降到 50% 以下，着重提高投资效果。

二、建设项目的布局要综合规划，配套成龙

建设项目的布局是根据国民经济发展的需要而确定的，许多建设项目互有联系，因此，必须充分重视宏观平衡，使各个相关建设项目协作配套。相反，若缺乏宏观平衡，建设时间不同步，结果花了钱，投资效果不能迅速发挥，甚至变成“展览项目”。据中国人民建设银行 1981 年 5~8 月对 701 个大、中型项目进行调查，发现这种情况不少，例如黑龙江省某市新建第二发电厂的三台发电机组，将在今后三年内陆续投产，全部投产后每年需煤炭 360 万吨，但为解决这个电厂用煤而扩建的内蒙古××煤矿工程要到 1990 年才能完成，比它晚建成六、七年，这样电厂的用煤就发生困难。又如某铁路何时上马，还无具体规划，但其中的一个铁路大桥却已拨款 1.7 亿元，基本建成，长期无法发挥投资效果，结果只能暂作“展览项目”。

三、基本建设投资要坚持局部效益服从国家整体效益的原则，反对经济建设中的无政府主义

基本建设投资既涉及到企业生产能力的变动，也是平衡

全国或地区生产能力的方式之一，但首先要从宏观上平衡管理。如果不从全局考虑，只图眼前的微观效益，必然会贻误企业的终身。现实经济中有许多企业往往容易从局部利益出发，对投资大、周期长和利润少的基础工业不大愿意投资，而对于投资少、周期短和利润大的加工企业却争着都想上，所以1980~1984年全国完成的固定资产投资中，加工工业投资就占60%以上，而能源、交通运输、原材料工业、城市公用设施等国民经济短线却上不去。例如1981年轻工业部对电风扇厂定点28个，而全国定点外的电风扇厂却有三千四百多个。全国定点肥皂厂81个，但据五省统计就有一千多个肥皂厂。彩电1985年全国已引进一百多条生产线，其产量已超过1990年预测需要量这样盲目重复建设，乱铺点，搞低水平竞争，只会加剧国民经济比例失调，人民和国家受损失。

四、必须加强基本建设的前期准备工作

基本建设工作一般要经过项目的选定（项目建议书）、可行性研究和条件谈判、评估、决策、执行和工程验收几个阶段的长期工作，少则一、二年，多则十数年，而为了减少投资风险，增加投资安全程度，在正式建设之前的准备工作时间往往是很长的，如日本的青函海底隧道工程1972年开始施工，1980年基本完成，历时8年，工程总投资在一兆日元以上，如果从1953年8月酝酿计划阶段开始到1980年基本完成，则历时二十七年。可见他们对前期准备工作是十分重视的。根据我国三十多年的经济建设经验，对建设项目特别是大、中型项目的可行性研究、厂址选择、勘察设计等工作一定要认真作好，并且最好委托专门的咨询机构进行，使投资的项目得到客观而又能承担责任的服务，以减少实施中的风险。