

建设单位工作 指南

马月吉

JIAN SHE
DAN WEI
GONG ZUO
ZHI NAN

061

中国财政经济出版社

建设单位工作指南

马月吉

*

中国财政经济出版社出版

(北京东城大佛寺东街8号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

通县觅子店印刷厂印刷

*

787×1092毫米 32开 11.875印张 241 000字

1987年12月第1版 1987年12月北京第1次印刷

印数: 1—10 100

统一书号: 4166·949

定价: 2.20元

前 言

为了加强基本建设管理,提高投资效益,根据国家关于基本建设管理体制改革的有关文件,结合多年实践经验写成本书,以适应基本建设基层管理的需要。

由于国民经济的迅速发展和广大人民群众物质文化生活水平不断提高,进行基本建设的单位越来越多,基本建设管理人员的培训工作需要跟上。在实际工作中,大多数建设单位的管理人员是流动性的,有了基建任务,临时从有关单位抽调,建设任务完成后,又回原单位工作。因此,编写一本供从事基本建设管理人员经常阅读参考的工作指南性质的参考书是十分必要的。

据有关资料统计,我国每年完成基本建设投资上千亿元,这是一个非常巨大的数额,每年如能节约千分之一就是一亿元;如果每个建设项目都能保证按期建成或提前建成,就会产生更大的经济效益和社会效益;如果每个建设项目,每个环节都能保证达到预期的质量要求,其经济效益和社会效益就更加巨大了。

一个建设项目投资效益的好坏,其原因虽是多方面的,但建设单位管理得好坏确是一个重要因素。因此,要提高基本建设投资效益,首先就要提高基本建设管理人员的管理水平,包括基层单位管理人员的管理水平。这是因为,这样巨

大的基本建设投资大多是通过基层单位管理人员直接或间接花出去的，基本建设项目工期的长短和工程质量好差，也与基层单位管理人员管理水平有着直接的关系。提高基层单位管理人员水平，提高基本建设投资效益，这也正是编写本书的动机和目的，希望它能对建设单位的工作和广大读者在这方面有所裨益。

本书共有15章，除按基本建设程序的要求进行编写外，在第一章加写了基本建设概述这个带有总论性质的内容，以及第八章基本建设计划和统计、第九章基本建设合同管理、第十章基本建设工程预算的管理、第十一章基本建设资金管理和第十二章基本建设物资管理等内容。这些虽不是基本建设程序中规定的内容，但确是基本建设基层管理单位应该了解和必须按照有关规定执行的。因此，本书比较详细地阐明并介绍了做好这些工作的重要意义、要求和具体做法。由于水平有限和编写时间仓促，书中缺点、错误在所难免，恳请读者给予指正。

马 月 吉

1987年1月

目 录

第一章 基本建设管理概述	(1)
第一节 什么是基本建设	(1)
第二节 基本建设的分类	(6)
第三节 基本建设的特点	(11)
第四节 基本建设的程序	(14)
第五节 基本建设的管理	(18)
第六节 基本建设的经营方式	(23)
第二章 基本建设的项目决策	(37)
第一节 基本建设项目决策的意义	(37)
第二节 基本建设项目建议书的编制	(38)
第三节 基本建设的可行性研究	(41)
第三章 基本建设项目设计任务书的管理	(45)
第一节 基本建设项目设计任务书的作用	(45)
第二节 基本建设项目设计任务书的主要内容	(47)
第三节 基本建设项目设计任务书的编报	(55)
第四章 基本建设项目场址的选择	(60)
第一节 基本建设项目选址的原则和要求	(60)
第二节 基本建设项目选址的方法	(64)
第三节 基本建设项目选址报告的编报	(70)
第五章 基本建设勘察的管理	(71)
第一节 基本建设勘察的重要性	(71)
第二节 基本建设勘察的步骤和任务	(73)

第三节	基本建设勘察报告的编制	(74)
第六章	基本建设设计的管理	(77)
第一节	基本建设设计的作用	(77)
第二节	基本建设设计的方针和原则	(79)
第三节	基本建设设计的程序	(82)
第四节	基本建设概算的作用和内容	(89)
第五节	基本建设设计文件的报批和修改	(112)
第七章	基本建设项目的建设准备	(113)
第一节	基本建设项目建设准备的意义和任务	(113)
第二节	基本建设征地与拆迁	(114)
第三节	基本建设开工前的施工准备	(120)
第四节	基本建设自营工程的建设准备	(126)
第八章	基本建设项目计划和统计报表的编报	(145)
第一节	基本建设项目计划的意义和计划指标	(145)
第二节	基本建设项目计划的编制	(149)
第三节	基本建设项目统计报表的编报	(165)
第九章	基本建设合同的管理	(181)
第一节	基本建设合同的作用	(181)
第二节	基本建设合同的分类	(183)
第三节	基本建设合同的签订与履行	(194)
第四节	基本建设合同的变更、解除与纠纷处理	(198)
第十章	基本建设工程预算的管理	(201)
第一节	基本建设工程预算的意义和作用	(201)
第二节	基本建设工程预算的编制依据	(204)
第三节	基本建设工程预算的编制步骤与方法	(205)
第四节	基本建设工程预算的审核步骤与方法	(208)

第十一章	基本建设资金的管理	(225)
第一节	基本建设资金管理任务	(225)
第二节	基本建设资金来源的管理与财务计划的编制	(228)
第三节	基本建设会计核算的任务和要求	(249)
第四节	基本建设会计报表的编制	(253)
第五节	基本建设竣工决算的编制	(267)
第十二章	基本建设物资的管理	(283)
第一节	基本建设物资管理的重要性	(283)
第二节	基本建设材料、设备的分类	(285)
第三节	基本建设材料、设备的供应办法	(289)
第四节	基本建设材料、设备的运输保管	(298)
第十三章	基本建设施工的管理	(302)
第一节	基本建设施工管理的重要性	(302)
第二节	基本建设施工质量的管理	(303)
第三节	基本建设施工进度管理	(314)
第四节	基本建设施工工程造价的管理	(319)
第五节	基本建设自营工程施工的管理	(328)
第十四章	基本建设的生产准备	(346)
第一节	基本建设生产准备机构的设置	(346)
第二节	确定生产管理机构,拟定规章制度	(347)
第三节	落实协作条件,准备生产物资	(351)
第四节	非工业建设项目的“生产准备”	(354)
第十五章	基本建设竣工验收交付使用的管理	(356)
第一节	基本建设竣工验收的依据和标准	(356)
第二节	基本建设竣工验收的步骤和方法	(360)
第三节	基本建设档案资料的整理移交	(365)

第一章 基本建设管理概述

第一节 什么是基本建设

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，以扩大生产能力或新增工程效益为主要目的的购置和建造固定资产的活动及有关工作。即以外延型为主的固定资产扩大再生产。

什么是固定资产？固定资产是指反复、多次参加生产或使用而不改变其形态的生产和生活资料。如厂房、矿井、铁路、教学楼、门诊部、住宅、食堂、浴室以及机器设备等。根据国家现行规定，固定资产投资分为基本建设和更新改造措施两部分。因此，在我们了解什么是基本建设时，还应该了解什么是更新改造措施。所谓更新改造措施，是指利用企业基本折旧基金、国家更新改造措施拨款、企业自有资金、国内外技术改造贷款等资金，对企业、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、新工艺、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，降低能源及原材料消耗，加强资源综合利用和治理污染，提高社会综合经济效益和实现以内涵为主的扩大再生产。如为了

挖掘国民经济各部门潜力、提高综合经济效益、对企业、事业原有车间、生产线的工艺，工程设施和技术装备进行技术改造或设备、建筑物更新，以及与生产性主体技术改造相配套的辅助性生产和生活福利设施的改造等。

更新改造措施项目按用途分为生产性建设和非生产性建设两大类：其中，生产性建设包括节约措施、增产措施、增加品种措施、提高产品性能和质量措施、劳保安全措施，以及治理“三废”措施等；非生产性建设包括用于满足人民物质和文化生活福利需要的建设，以及其他非物质生产的建设。其中，包括住宅建设、文教卫生建设、城市环境保护建设、公用生活服务事业建设、独立的科学研究和综合技术服务建设等。更新改造措施与基本建设的划分界限有二：其一，是单项工程新增建设面积不能超过原有面积的30%，用于土建工程量的资金，一般不得超过资金总额的20%，个别项目确实需要超过时，必须按照项目分级管理的规定报批；其二，是工程的内容，主要是用新设备、新工艺、新技术，对现有设施进行技术改造，而不是搞厂内外延。

建国以来，我国的基本建设已经达到一定的规模，由于许多老企业的固定资产已经陈旧，生产效率较低、能源消耗较高。因此，在这些行业或企业，采用内涵型的固定资产扩大再生产，可以用较少的投资，收到较大的经济效益，并且建设速度较快，是目前提高社会生产力水平的一个重要途径。

这里需要说明的是，固定资产再生产的两个部分——更新改造措施和基本建设之间，虽然在资金来源、建设目的以

及报批程序方面有某些不同，但在具体实施过程中，却有很多相同或相似之处。因此，除根据现行规定，凡投资在1,000万元以上的更新改造措施项目，必须按照基本建设办法进行管理外，一般更新改造措施项目，对于那些与基本建设相同部分，也应该参照基本建设的管理办法执行。例如，一座厂房经过多年使用，已经不能再继续使用或维修时，必须拆除重建，叫做翻修或更新。这种更新过程，在设计、施工和竣工验收等各个阶段的管理工作，都应该参照新建厂房，即基本建设的有关管理办法执行。

上面对基本建设作了初步介绍，但是，作为基本建设的实施又是怎样进行的呢？基本建设的实施有两种途径：

第一种途径是“购置”，即通过购买机器、设备、仪器、工具等活动，形成固定资产。因为，无论是一台机器或一辆汽车，在工厂生产出来后，它只是作为这个厂的产品（或商品）形式存在，还不能算作固定资产。这是因为，某一物品是或者不是固定资产，是根据它的经济用途确定的，而不是根据该物品本身所具有的技术性能确定的。所以，只有当这个物品被买主购买后，才能发挥其劳动资料的作用，才能成为固定资产。

第二种途径是“建造”，即通过基本建设工程施工及有关工作形成固定资产。例如，兴建工厂、矿山、农场、水库、铁路、港口、商店、学校、医院、办公楼、住宅，以及其他生产性项目和非生产性项目等。

基本建设工程也叫建筑安装工程，它包括建筑工程和安装工程两大类。基本建设工程施工是基本建设实施的主要途

径。基本建设全过程的管理，包括计划、设计、组织、协调和监督等，是本书所要介绍的主要内容。那种单纯通过“购置”的途径实现的基本建设，其管理办法不在本书介绍的范围内。例如，某运输公司需购置一批不需要安装设备——载重汽车，其购置过程就不是本书所要介绍的内容。但是，凡与建筑安装工程有关的工作，如征用土地、拆迁安置、清除障碍物、购买材料设备，以及勘察设计等，都属于基本建设管理范围。因此，同样是本书所要介绍的内容。某些设备的购置活动，虽然当年没有建筑安装工程施工任务，但如果在其计划（或设计）中规定有建筑安装工程，仍属本书介绍范围。

县（市）以上城镇集体所有制单位，用自筹资金安排的基本建设，也要按本书介绍的管理办法进行管理。县（市）以下城镇或乡村集体所有制单位和个人所举办的基本建设工程，则应根据本地区有关规定进行管理。

基本建设的实施，都是以基本建设项目为单位。建设项目，是指在一个场地或者是几个场地上，按照一个总体设计和总概算进行施工的整体。一个建设项目的实施，一般包括建筑安装工程，设备、工器具购置，以及有关的工作。分期建设的建筑安装工程施工、设备、工器具购置及有关费用支出，如果包括在一个总体设计（或初步设计）和总概算内，也算作一个建设项目。例如分期建设的联合企业或大型水利工程等。

一个建设项目的建筑安装工程，可以由几个单项工程所组成，也可以只有一个单项工程，所谓单项工程，又叫工程

项目。是指具有独立的设计文件，建成后可以独立发挥设计文件规定的生产能力或效益的工程。例如，上述工厂中能够独立生产出设计规定的主要产品的车间或生产线、能够独立发挥效益的医院门诊部都是单项工程。

一个单项工程，可以由若干个单位工程所组成，也可以只有一个单位工程。所谓单位工程，是指有单独的设计文件并能独立施工的工程。例如，上述车间的建筑工程或设备安装工程，商店门市部或库房，以及可以独立施工的办公楼或职工宿舍，各是一个单位工程；厂区内或民用建筑物室外管道安装，根据用途或输送介质与物料的不同，厂区内或民用建筑物室外电气安装，根据用途不同，均各是一个单位工程。

从以上介绍可以看出，如果一个建设项目只有一个单项工程，那末，这个单项工程同时也就是建设项目。

这里需要说明的是：作为国民经济一个重要组成部分的基本建设，是一个涵义极为广泛的经济概念，它包括宏观管理和微观管理这样两个层次的复杂内容。有关基本建设在发展国民经济中的地位和作用，基本建设的中、长期计划和年度计划安排，基本建设的投资方向，基本建设的合理布局，基本建设资金和物资的分配和供应，基本建设的综合平衡，基本建设的拨款监督等，都属于宏观管理的范围，本书一般没有介绍。我们这里所介绍的建设单位怎样管理基本建设，主要介绍有关基本建设项目具体实施过程中的管理问题。

第二节 基本建设的分类

基本建设的分类，主要有以下几种划分方法。

一、基本建设项目按建设性质分为新建、扩建、改建、迁建和恢复五种

(一) 新建项目

新建项目，是指原来没有，根据有关部门决定或批准开始建设的项目。如国家或地方兴建新的企业、事业和行政单位。有的建设项目原有的基础很小，经扩大建设规模后，新增加的固定资产价值超过原有单位固定资产价值三倍以上，也算作新建项目。

(二) 扩建项目

扩建项目，是指现有企业、事业单位，在原有场地内或其他地点，为扩大产品的生产能力或新增效益，而增建的主要生产车间、独立的生产线或分厂的项目，事业和行政单位在原单位增建业务用房的项目。如学校增建教学用房、医院增建病房或门诊部等。

(三) 改建项目

改建项目，是指现有企业、事业单位，对原有设施进行技术改造或更新的项目。包括相应配套的辅助性生产项目和生活福利设施项目。辅助性生产项目是指现有企业原有产品生产作业线，由于各工序（车间）之间生产能力不平衡，为填平补齐充分发挥原有生产能力，而增建或扩建不直接增加本企业主要产品能力的车间等项目。单纯建造生活福利设施

的项目，是指现有企业、事业或行政单位在不扩建、改建生产性工程 and 业务用房的情况下，单纯建造职工住宅、托儿所、子弟学校、医务室、浴室、食堂等生活福利设施的项目。

（四）迁建项目

迁建项目，是指原企业、事业单位，为改变生产力布局，搬迁到另地建设的项目。在搬迁另地建设的过程中，不论基本建设规模是维持原来规模，还是扩大建设规模，都属于迁建项目。

（五）恢复项目

恢复项目，是指原有企业、事业单位，因自然灾害、战争等原因，使原有固定资产全部或部分报废，以后又投资恢复建设的项目。不论是按原有规模恢复建设，还是在恢复的同时进行扩建的，都属于恢复项目。但尚未建成投产的建设项目，因自然灾害损坏再重建的，仍按原建设项目看待，不属于恢复项目。

一个建设项目只能有一种建设性质，在建设项目按设计全部建成之前，其建设性质一直不变。新建的建设项目，在完成原来设计任务之后（或尚未完成），又批准进行扩建的，则另作一个扩建项目；又进行改建的，则另作一个改建项目。

现有企业、事业、行政单位，单纯购置不需要安装的设备、工具、器具的项目，不划分建设性质。有些项目，当年虽然只从事一些购置活动，但其设计规定有建筑安装活动的，仍须划分建设性质。

二、基本建设项目按隶属关系分为中央项目、地方项目、合资建设项目

（一）中央项目

中央项目有两种形式：第一种是部直属项目，是指国务院有关部门直接领导和管理的行政、企业、事业单位的项目。这些项目的固定资产投资计划由国务院各部直接编制和下达，所需的统配物资和设备及建设中的问题，均由部供应和解决。另一种是部直供项目，是指国务院各有关部门安排计划和管理的地方项目。这些项目的计划由部和省、市商定，由部下达，建设中所需投资和存在问题，由部直接安排解决。

（二）地方项目

地方项目有两种形式：一种是部商地方项目。是指国务院有关部门与各省、市、自治区协商安排，由地方为主管理的项目。这些项目的计划由国务院有关部门和各省、市、自治区商定，所需统配物资由各省、市、自治区供应，中央部门一般出一部分资金和材料，建成后生产的产品，由国家统一调配，但其固定资产属于地方，收入也上缴地方财政。另一种形式是地方项目。是指各省、市、自治区和省辖市（地区、州）、县所属的项目。这类项目的计划由省、市、自治区编制和下达，所需统配物资也由省、市、自治区供应。

（三）合资建设项目

合资建设项目，是指中央与地方、国内企业与国外企业，以及国内不同地区、不同行业、不同单位、不同所有制之间，共同投资联合兴建的建设项目。兴建这类建设项目，一般均根据合资各方的优势，取长补短，以充分发挥现有资源、资金、技术、设备的力量，加快四化建设的进程。其具体形式由合资建设的各方协商确定。一般有合资经营、补偿

贸易以及合资一方参加另一方投资，按投资额享受一部分产品的使用权等形式。

三、基本建设项目按建设规模分为大型、中型(或大中型)和小型等几种

(一) 工业建设项目的大、中、小型，是按项目的建设总规模或总投资确定的，生产单一产品的建设项目，按产品的设计能力划分。

例如建设水泥厂，年产量在 100 万吨以上的为大型，年产量在 20 万吨至 100 万吨的为中型，年产量在 20 万吨以下的为小型；建设合成氨厂年产量在 15 万吨以上为大型，年产量在 4.5 万吨至 15 万吨的为中型，年产量在 4.5 万吨以下的为小型。生产多种产品的建设项目，按其主要产品划分。产品种类繁多，难以按生产能力划分的，按全部投资额划分。新建项目，按整个项目的全部设计能力所需要的全部投资划分。改、扩建项目，按改、扩建新增加的设计能力，或改、扩建所需要的全部投资划分。对国民经济具有特殊意义的某些项目，以及对发展边远地区和少数民族地区经济有重大作用的项目，虽然设计能力或全部投资不够大、中型项目的标准，经国家指定，列入大、中型项目计划的，也要按大、中型项目管理。

(二) 非工业建设项目的规模，分为大中型和小型两种情况。大中型和小型项目的划分，是按建设项目的经济效益或总投资为划分标准。如商业冷库储存 10,000 吨以上商品的为大中型项目，新建医院床位在 700 张以上的为大中型项目，疗养院则是建设投资在 1,000 万元以上的为大中型项目，没

有达到上述标准的都是小型建设项目。有些建设项目，如一般科研、文教、卫生项目，除新建项目外，改、扩建项目一律不作为大中型建设项目。

四、基本建设项目以计划年度为单位，按建设过程分为预备项目、施工项目、投产项目和收尾项目

(一) 预备项目

预备项目，指在计划年度内，只作准备还不能开工的项目。如开始进行勘察设计或征地拆迁等项工作需要投资的项目。

(二) 施工项目

施工项目，指在计划年度内正在施工的项目。其中包括新开工项目、续建项目和停缓建项目。

(三) 投产项目

投产项目、指计划年度内可以全部竣工投产或交付使用的项目。其中，包括竣工投产或交付使用的单项工程或单位工程。

(四) 收尾项目

收尾项目，指在计划年度内已经验收投产，设计生产能力全部建成，但还遗留少量扫尾工程的项目。

五、基本建设按投资的用途分为生产性建设和非生产性建设两大类

(一) 生产性建设

生产性建设，指直接用于物质生产或为满足物质生产需要的建设。包括工（矿）业建设、农林水利气象建设、运输邮电建设、商业和物资供应建设、地质资源勘探建设和建筑