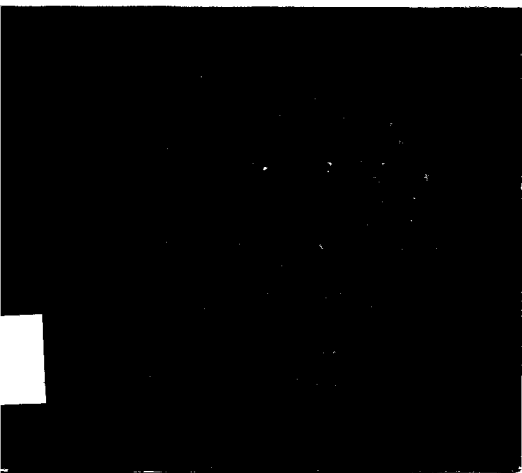


基本 建设 管理

CONSTRUCTION MANAGEMENT

中国计划出版社出版



基本建设管理

左河水主编

江西科学技术出版社出版发行

(南昌市新魏路)

江西新华印刷二厂印刷

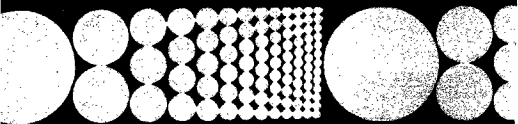
开本850×1168 1/32 印张11.125 字数30万

1990年4月第1版 1990年4月第1次印刷

印数1——4,500

ISBN7—5390—0299—9/F·25 定价：5.80元

撰稿 左河水 王建华 肖四如
王国均 杨殿福 朱金亭
肖之庆 郑爱国



说 明

周恩来同志曾指出，基本建设中的浪费，是最大的浪费。在我国，它不是几个亿，而是几十个亿的问题。加强基本建设管理，合理节约建设资金，提高投资效益，是加快我国现代化建设步伐的关键。党的十一届三中全会以来，我国借鉴国外的先进经验，对基本建设管理体制进行了一系列的改革。基本建设管理工作中长期盲目性的和随意性的行政手段，逐步被科学的经济和法律手段所取代。尽快掌握科学的管理工作技能，适应新时期基本建设管理工作的需要，已成为基本建设管理工作者的迫切要求。

基本建设技术性强，涉及面广。基本建设管理是一项很复杂的工作，它包括决策、计划、设计、物资资金供应和工程施工、竣工验收等复杂的工作管理过程。本书以服务实际工作者为宗旨，主要介绍了基本建设工作的基本知识和管理方法，研究了建筑业和基本建设管理工作中存在的问题及改革的方向。

参加本书编著的有杨殿福（第一章）、朱金亭（第四章）、肖元庆（第五章）、肖四如（第六章）、王建华（第七章）、郑爱国（第八章）、王国均（第九章）、左河水（绪论、第二章、第三章、第十章），左河水同志还负责了全书写作提纲的起草，书稿的修改和统纂。

在写作过程中，江西省建设银行副行长傅建华同志、办公室黄绪金副主任提出了不少宝贵的意见，张戈、张美玲同志也

给予了许多帮助，谨此一并致谢。由于时间紧迫，错误之处必定甚多，在此恳请读者指正。

编 者

一九八八年十一月

内 容 提 要

本书主要阐述基本建设管理体制改革的成果和发展方向, 研究基本建设宏观决策和微观决策的原则和方法, 介绍基本建设投资计划、勘察设计、物资资金供应及施工生产、工程质量等方面的基本知识和管理方法。主要读者为计划、财政、金融、城建、设计、物资部门和建设单位、施工企业的实际工作者, 同时也为有关大专院校教学工作者提供参考。

目 录

绪论	(1)
一、什么是基本建设	(1)
二、基本建设的技术经济特点	(4)
三、基本建设管理的原则和任务	(5)
四、基本建设管理的方法和手段	(7)
第一章 基本建设投资管理体制	(11)
第一节 投资管理体制的基本概念和基本职能	(11)
第二节 新旧投资管理体制的演变和主要弊端	(13)
第三节 投资管理体制已实行的改革及成效	(16)
第四节 近期投资体制改革的基本方向和主要内容	(22)
第二章 基本建设工作程序	(31)
第一节 坚持基本建设程序的必要性	(31)
第二节 基本建设工作程序	(32)
第三节 坚持基本建设程序应做好的几项工作	(44)
第三章 基本建设宏观决策	(46)
第一节 投资规模的确定	(46)
第二节 投资结构的安排	(60)
第三节 投资总体的布局	(77)
第四章 基本建设微观决策	(90)
第一节 基本建设微观决策的任务和原则	(90)
第二节 基本建设微观决策的内容和方法	(100)
第三节 目前基本建设微观决策中存在的问题	(124)

第五章 基本建设勘察设计管理	(129)
第一节 基本建设勘察工作管理	(130)
第二节 工业建设设计管理	(137)
第三节 民用建筑设计管理	(146)
第四节 建筑标准设计和设计方案分析	(150)
第五节 工程勘察设计管理工作改革	(159)
第六章 基本建设计划管理	(166)
第一节 基本建设计划管理体制的历史和趋势	(166)
第二节 基本建设计划体系的内容	(173)
第三节 基本建设计划综合平衡	(184)
第四节 基本建设项目计划管理	(194)
第七章 基本建设资金管理	(202)
第一节 基本建设资金管理的任务	(203)
第二节 预算内基本建设投资的管理	(207)
第三节 银行基本建设贷款的管理	(220)
第四节 自筹基本建设资金的管理	(227)
第五节 基本建设利用外资的管理	(233)
第六节 债券、股票直接融资的管理	(239)
第七节 基本建设流动资金的管理	(244)
第八章 基本建设物资管理	(251)
第一节 材料的组织供应	(251)
第二节 设备的组织供应	(258)
第九章 基本建设施工的组织管理	(264)
第一节 施工阶段的准备工作	(264)
第二节 经营责任制	(266)
第三节 建筑安装工程的组织施工	(279)
第四节 建设工程质量管理	(288)

第五节 工程预算和工程结算	(295)
第十章 基本建设财务管理	(310)
第一节 基本建设财务管理体系和管理任务	(310)
第二节 基本建设财务计划	(312)
第三节 建设单位会计核算	(321)
第四节 施工企业会计核算	(333)
第五节 基本建设财务决算	(340)
第六节 基本建设竣工决算	(345)

绪 论

基本建设管理就是对基本建设活动过程的决策、计划、组织、指挥、协调和监督。它是利用一系列的管理职能，运用各种管理手段，组织基本建设的人力、物力和财力，协调基本建设工作过程中各环节的活动。通过科学的基本建设管理工作，可以有效地控制基本建设规模，合理地调整基本建设投资结构，提高基本建设投资效果。要搞好基本建设管理工作，就必须了解基本建设及其技术经济特点。

一、什么是基本建设

基本建设是社会主义国民经济各部门中的固定资产再生产。凡是建筑、购置和安装固定资产的活动以及与此相联系的其它工作都是基本建设。如一个车间、一座桥梁、一家商店的工程建设，以及与此连带的机械设备等添置和安装。

固定资产是指能够在较长时期内为生产和人民生活等方面服务的物质资料。固定资产与流动资产有着性质上的区别。固定资产在生产过程中发挥着劳动资料的作用，能够多次地参加生产过程，并始终保持着原有的实物形态，直到完全损耗报废才需要进行实物形态的补偿或替换。在报废以前，它的价值是逐步转移到产品中去的。流动资产在生产过程中则是起着劳动对象的作用，并只能参加一次生产过程，其价值也是一次性地转移到产品中去的。

固定资产在生产和使用过程中，既然会逐渐损耗并最后丧失其使用价值，就必须对固定资产进行再生产，否则就不能使

生产得以连续进行，并得到进一步的扩大。所谓固定资产的再生产，就是它本身的不断补偿、不断积累和不断更新，不断扩大的连续过程。固定资产的再生产，包括固定资产的简单再生产和固定资产的扩大再生产。如果再生产只是在原有的规模上进行，建造出来的新固定资产是原有的固定资产的恢复和补偿，就是固定资产的简单再生产；如果再生产是在扩大的规模上进行，建造出来的新固定资产多于被消耗掉的固定资产，就是固定资产的扩大再生产。

固定资产的简单再生产，必须从物质形态得到补偿，才能继续进行。固定资产实物形态上的补偿，是通过固定资产的大修理和固定资产的更新来实现的。固定资产的大修理，是固定资产经长期使用后，为了恢复其原有的性能而对它的主要部分进行修理或更换，比如，对原有企业的机器设备进行主要部件和配件的更换，对房屋和其它建筑物进行翻修等，它只是对损耗的固定资产进行部分补偿，是固定资产的局部简单再生产，因而不属于基本建设。固定资产的更新，是指固定资产经长期使用后，已不能使用或丧失了它的全部使用价值，为了恢复它的使用价值和生产能力而进行更新或另行建造。更新只对报废的固定资产起着补偿作用，从整个社会来看，没有实现扩大再生产。在技术不断进步的情况下，固定资产是极少按原样更新的，它总是结合着改造、改建而采用新技术、新工艺和新设备。在这种维护简单再生产的同时，往往可以达到实现扩大再生产的目的。

固定资产的再生产，还通过提取折旧基金，包括大修理基金和基本折旧基金的办法来实现其价值补偿。折旧基金是根据固定资产的磨损程度，逐年从新产品中提取的一部分价值，是以货币形式反映的固定资产损耗。折旧基金和固定资产的损耗

两者有不同的含义，折旧基金是一种经济现象，固定资产的有形磨损则是一种物质现象，固定资产在使用磨损过程中，使用价值会逐渐消失，而价值不会消失，会保存和再现于新生产的产品价值之中。在实际工作中，我国的折旧基金还未包括固定资产的无形损耗，即精神磨损。固定资产的折旧基金作为已消耗掉的劳动手段和补偿基金，用来重新购买和建造固定资产，通常属于简单再生产的性质，但在一定条件下又可作为扩大再生产的资金来利用。由此，基本建设还应包括企业现有固定资产的更新。第一，固定资产简单再生产是固定资产扩大再生产的基础和出发点，从固定资产简单再生产的本身来考察，它不仅是理论上合理的科学抽象，而且是扩大再生产的一个现实因素。第二，固定资产的建造无论是更新还是增添，其实际工作内容都是一样的，工业厂房的更新需要重新进行工程的地质勘探、设计和组织施工，机器设备的更新需要进行设备的造型、制造或购买，有些还需进行安装和调试，而这些工作内容都属于基本建设工作。第三，无论是简单再生产还是扩大再生产都需要建设物资和施工力量。

固定资产的扩大再生产，是在简单再生产的基础上扩大原有固定资产的规模。其资金来源主要是积累资金和部分折旧基金。扩大再生产可划分为两种形式，一是外延的扩大再生产，二是内涵的扩大再生产。固定资产扩大再生产“外延”与“内涵”的区分，取决于工程的性质和固定资产再生产的形式，从原则上来说，属于扩大生产场所的建设就是“外延”，属于提高生产资料效率的建设就是“内涵”。

基本建设包括新建、扩建、改建和恢复工程。所谓新建，是指原来没有基础，从无到有，平地起家，新开始建设的项目；按规定固定资产经扩大规模以后新增加的价值超过其原有

价值的三倍以上，也属新建性质。所谓扩建，是指在企业原有的基础上扩大生产场所和主要产品生产能力，也包括非生产性项目扩大使用场所，提高使用效能。所谓改建，是指为提高原有固定资产的使用价值而进行的技术改造，如生产企业为节约能源、降低消耗提高生产效率进行的技术改造。所谓恢复，是指原有固定资产由于自然灾害或战争而遭受破坏不能使用以后又按原来的规模重新恢复起来。这种恢复工程如果是重新在平地建设起来，也可视同于新建。

综上所述，基本建设应包括通过新建、扩建、恢复和更新改造等形式实现的固定资产简单再生产和扩大再生产。但在实际工作中，各个国家及各国在不同的时期内，有不同的认识和做法。在实际管理工作中，往往需要按照工程的性质、内容和投资额度来具体划分，我国目前的固定资产更新改造，在管理上没有纳入基本建设范围之内。

二、基本建设的技术经济特点

基本建设是一项特殊的物质生产活动，在技术经济上与一般的物质生产比较，具有以下五方面的特点。

1. 建设过程的综合性

每一个项目的建设必须由建设单位、施工企业、勘察设计单位和建设银行配合协作完成。工业产品的生产者，是生产企业本身的职工，基本建设工作的承担者，往往不是建设单位本身，而是施工企业。工业生产的产品设计一般由生产企业本身所属的设计部门完成，基本建设项目则是由专门的设计单位完成的。工业的生产经营活动由生产企业根据国家下达的计划自主经营，而基本建设进度计划的制订、工作内容的安排都是由计划部门确定。资金的使用，工程的组织施工，价款结算，竣

工验收，交付使用，决算审批等全过程，自始至终在建设银行的参与和监督下完成。

2. 建设周期的长期性

工业企业生产一个产品往往只要几个小时，有的几分钟就可以生产出来，而完成一个建设项目往往需要几年甚至十几年的时间。

3. 建设产品的单件性

工业品的生产，当产品一经定型，就可投入批量生产，每一个产品的型号，规格，质量，商标可以完全相同。基本建设完成的建筑产品，即使是同一设计方案，也会因管理水平，施工技术，地理环境、气候条件，原材料的质量等主客观条件不同而出现明显差异。

4. 建设场所的流动性

承担工程建设的施工企业，不象工业品生产那样长期在一个固定的厂房进行，而是服从于建设现场，高山平地、江海、沙漠处处都是建设的场地。

5. 建设物料的多耗性

基本建设资金耗费大，物资材料消耗多，一个大中型项目都是几千万，几亿以至几十亿的投资，需要消耗大量的入力、物力和财力。

正确认识基本建设的技术经济特点，对于从实际情况出发，按客观规律办事，加强基本建设技术经济的科学管理具有十分重要的意义。

三、基本建设管理的原则和任务

基本建设技术经济管理必须一切从实际情况出发，尊重科学，按客观经济规律办事，具体主要坚持三个方面的原则。

第一，取得最大投资效益的原则。以最小的人力、物力、财力的消耗，取得最大的社会效益是基本建设技术经济管理的目的。社会主义再生产，本质上是扩大再生产，只有提高固定资产的投资效益，才能为社会主义扩大再生产创造条件。要取得最好的投资效益，就必须对基本建设从规划决策、编制和执行计划、到管理体制的改革、管理制度的建立和管理方法的采用等都做到科学合理，各个环节的活动能互相协调。在项目决策过程中，要拿出多种方案，进行技术和经济的比较和论证，择优建设。要取得好的投资效益还要有全局观念，从全局的长远发展的观点看问题，不能互相攀比。

第二，科学决策的原则。基本建设技术经济管理是一项很复杂的工作，盲目拍板，盲目决策是不行的，必须依靠基本建设战线的广大科技工作者进行认真勘察设计和大量的技术经济分析论证，充分考虑社会经济的客观条件和客观需要，进行统筹安排，合理决策。

第三，正确处理国家、地方和企业之间关系的原则。这条原则实际上是社会主义的物质利益原则。国家既是劳动者利益的保护者，又是社会主义经济建设的组织者。企业是基本经营单位，根据国家的统一计划具体组织基本建设工作活动。劳动者既是企业的主人，又是直接的建设者。经济建设加快了，国家富强了，企业经济发展了，劳动者的利益也随之不断增长，物质文化生活也越提高。反过来，劳动者的物质文化生活有了提高，又会激发他们的积极性，从而加快建设的步伐。这三者的利益是一致的。在中央与地方之间，还要处理整体利益和局部利益的关系，充分发挥中央和地方两个积极性。在中央统一领导的前提下，考虑地方特殊的情况，支持地方多干事、干好事、多得利，允许地区之间的适当差别，开展竞争和协作。在

国家和企业与劳动者的关系上，要注意在经济发展的基础上逐步提高个人的生活水平，承认差别，把劳动者的贡献与利益挂起钩来，调动他们生产建设的积极性。

四、基本建设管理的方法和手段

基本建设管理的方法主要包括行政方法和经济方法两种，科学地运用这两种方法是管好基本建设的关键。

所谓行政方法，就是指依靠行政组织的权威，运用命令、规定、指示、条例等行政手段，按照行政系统和层次管理的方式，以鲜明的权威和服从为前提，直接指挥下属工作，带有一定的强制性。我国的多种行政机构是建立在社会主义公有制基础上，代表着全体人民的共同利益。建立在社会化大生产的各个经济组织，要实现统一的目标，离不开集中统一的管理，离不开强有力的行政管理方法。对于关系国计民生的全局性活动，制定和下达必要的指令性计划、指标和任务，甚至制定和颁发一些带有强制性的命令、条例和各种具体规定来统一纪律，统一行动，以保证整个计划的实现，这是社会主义经济有计划发展的客观要求。

科学的行政方法应该是建立在客观规律基础上的、符合和反映客观规律的要求。集中统一的指令性计划，应该在大量的科学研究和周密的可行性分析的基础上确定，各种带强制性的命令、规定，必须从实际情况出发，反映人民的愿望。行政手段和行政方法如果运用不当，就会违背客观规律或人民利益，变成唯意志的、主观主义的产物。不适当地扩大行政方法的应用范围、或单纯依靠行政方法来管理基本建设，还会给经济建设带来危害。当然，行政管理办法也有其弱点，比如层次多、手续繁杂，影响工作效率。由于行政管理机构不实行经济核

算，也不承担经济责任，干好干坏一个样，不利于调动各方面的积极性。

所谓经济方法，主要是运用经济手段，按照经济原则，讲求社会经济效益的管理方法。具体通过诸如工资、税收、利息、奖金、罚款以及经济责任制，经济合同等经济杠杆，组织、调节和影响管理对象的活动，提高工作效率，促进社会经济效益的提高。经济管理方法多种多样，但其实质都是贯彻物质利益原则，从物质利益上处理好国家、集体、个人三者的经济关系，从而有效地调动多方面的积极性。

运用经济方法，在宏观领域方面，主要是运用经济杠杆进行管理，比如物资价格、企业税收、贷款利率等。在微观领域方面通常采用工资、福利、资金与罚款等，工资要能真正成为有效的管理手段，必须与劳动责任制联系起来。实践证明，当工作成果无法与个人的利益相联系时，经济杠杆的调节作用就会丧失。

经济方法也是有局限性的，它是以价值规律为基础，带有一定的自发性和盲目性。如果单凭价值规律的作用，是无法把社会的各级、各层、各方面的积极性互相衔接，而不是互相抵消地发挥出来的。因此，在实际管理工作中，还应把经济方法和行政方法有机地结合起来。这样才能把个人、集体、国家三者的利益真正联系起来，把基建领域的广大干部群众的积极性、主动性与集中统一领导结合起来，上下左右拧成一股绳，使各项工作既有统一的目标，又能灵活地进行。

在管理工作中，法律将是管理的重要手段之一。这里所说的法律手段不单是国家颁布的法律，还包括各级政府，各级基建管理部门和管理机构所制订和具有法律效力的工作规范和工作制度。过去，我们比较习惯用政策指导工作，在反映事物的