

建筑业与基本建设 管理体制改革

田椿生 王加春 郭世坤

7.92

中国建筑工程出版社

本书简要地评述近年来建筑业与基本建设管理体制改革的
具体作法和主要经验,包括基本建设计划管理、投资包
干、拨款改贷款、工程招标承包制、物资供应、勘察设计管
理、用工制度、百元产值工资含量包干、城镇住宅商品化、
流动资金及建设银行管理等。

本书可供建筑业与基本建设部门及建设银行系统的管理
干部、技术人员,建筑经济研究及教学人员参考。

建筑业与基本建设管理体制改革的

田椿生 王加春 郭世坤

•
中国建筑工程出版社出版 (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

中国人民大学出版社印刷厂印刷

(北京鼓楼西大街石桥胡同61号)

开本: 787×1092毫米1/32 印张: 3% 字数: 81千字

1985年12月第一版 1985年12月第一次印刷

印数: 1—15,840册 定价: 0.70元

统一书号: 15040·4999

前 言

1984年5月六届人大二次会议通过的政府工作报告,提出了改革建筑业和基本建设^①管理体制的具体要求,把改革建筑业和基本建设管理体制,大力提高投资效益,作为加快我国城市改革的一项重大战略部署,作为经济体制改革的一个突破口。6月,国家计委、城乡建设环境保护部、中国人民建设银行、机械工业部和国家物资局联合召开了全国建筑业和基本建设管理体制改革的座谈会,提出了改革建筑业和基本建设管理体制的七项要求。9月,国务院颁发了《关于改革建筑业和基本建设管理体制若干问题的暂行规定》(即16条)。10月,国务院批转国家计委《关于改进计划体制的若干暂行规定》。根据16条要求,由国家计委、建设部、体改委、财政部、建设银行、劳动人事部、农牧渔业部、机械工业部、国家物资局等单位组成全国建筑业和基本建设管理体制改革的领导小组,并立即开展工作。各单位先后颁发投资包干责任制、招标投标制、拨款改贷款、设计改革、材料和成套设备承包供应、成立工程承包公司和城市建设综合开发公司、施工企业流动资金贷款、工程竣工一次结算等正式办法或试行办法。党的十二届三中全会于同年10月颁发的《中共中央关于经济体制改革的决定》,进一步明确了改革的方向、性质、任务和方针政策,对正在开展的建筑业和基本建

^① 本文所指基本建设,除与更新改造并列叙述的以外,均包括更新改造内容。

设管理体制的改革起着决定性的推动作用。

从十一届三中全会以后，建筑业和基本建设的某些环节先后进行了改革试点。经过了几年的酝酿和实践，改革工作取得了一些进展。近两年特别是1984年以来，根据党中央、国务院作出的一系列重要决策，使改革得到较快的发展，取得了一定成效和重要经验，建筑业和基本建设出现了前所未有的活跃局面。但是，从改革的整体要求来说，这些改革还是初步的，没有配起套来，有些改革还是探索性的，需要在实践中不断完善前进。建筑业和基本建设管理体制中严重妨碍生产力发展的种种弊端，表现为投资效果低劣等问题，没有从根本上得到解决。

为了总结过去，推动未来，我们就建筑业和基本建设的计划、物资、设计、施工、资金、财务等各个方面的改革状况进行全面述评。为了如实反映改革进展、改革具体做法、改革取得的效果和存在的问题，述评结合，以述为主。希望能够成为真实描绘建筑业和基本建设体制改革历史画卷中的一页。

目 录

前言

一、基本建设计划管理体制改革·····	1
二、基本建设投资包干责任制·····	6
三、基本建设拨款改贷款·····	13
四、建设工程招标投标制·····	27
五、基本建设物资供应体制的改革·····	35
六、勘察设计单位实行企业化管理·····	43
七、建筑业用工制度的改革·····	51
八、百元产值工资含量包干·····	58
九、建立工程承包公司与综合开发公司·····	65
十、城镇住宅商品化·····	71
十一、建筑安装工程价款试行竣工后一次结算方式·····	76
十二、建筑业流动资金体制的改革·····	85
十三、改革建设银行工作 促进建设发展 ·····	104

一、基本建设计划管理体制改革

长期以来，我国基本建设计划管理体制存在的弊病，主要表现在：国家集中过多，虽然有过几次权力下放，都是在中央和地方权力划分上做文章，没有从企业是相对独立的商品生产者，应当具有自我改造和自我发展的能力出发，给企业以一定的投资决策权。在管理方法上则片面强调单一的指令性计划和行政管理手段，忽视甚至否认价值规律在建设领域中的存在和运用，忽视运用各种经济杠杆的重要性，以致一些经济杠杆不是起顺计划而是起着逆计划调节的反作用。

在国家集中过多的同时，应该由国家宏观控制管理的方面也没有管住管好。长期以来，基本建设计划处于编一年，干一年，看一年的境地，不能适应基本建设工期长牵涉面广，需要瞻前顾后、通盘考虑的特点。由于没有一个同科技、经济、社会发展相衔接的各行业（分地区）比较协调发展的中长期规划（“六五”起，恢复编制五年计划），难以做到宏观管理管住、管好。

针对上述弊病，从社会主义实行公有制基础上有计划的商品经济出发，基本建设计划管理的原则必须是大的方面要管住、管好，小的方面要放开、放活。既保证宏观经济大体上合乎比例地协调发展，又能充分调动从事基本建设工作的千百万劳动者的积极性，使城乡建设活动活跃起来。

根据以上原则，国务院于1984年10月4日批转了国家

计委《关于改进计划体制的若干暂行规定》，并通知各地区、各部门从1985年起开始试行。

《暂行规定》在三个方面放宽固定资产投资计划管理权限，即下放基本建设和技术改造项目的审批权限；放宽对地方、部门自筹投资的计划管理权限；简化基本建设项目的审批手续。

下放基本建设和技术改造项目的审批权限后，生产性项目按建设规模划分的，大中型项目仍按原规定经国家计委或国务院审批；按资金限额划分的，由国家计委审批的限额，从原来的一千万元以上提高到三千万元以上；由国家计委核报国务院审批的限额，由原来的一亿元以上提高到二亿元以上。经国家计委批准了总体改造规划的大型骨干企业，其单项工程可不再报批。由于国家放宽了项目审批权限，这就为部门、地区对企业进一步下放项目审批权限创造了前提。

其次，改革自筹基本建设计划管理办法。企业、地方、部门由于改革财政、财务体制，拥有不少的自有资金。过去用自有资金搞自筹基本建设的规模是自上而下发控制指标。这样就同企业的投资需求发生不一致的矛盾。企业有钱没有指标，或者有指标没有钱都干不成事。为了适应经济发展的新情况，《暂行规定》明确，自筹投资计划改由各地区、各部门自下而上报数字，经过国家综合平衡，然后再下达控制规模，并允许在执行中有10%的浮动，不超过10%的范围，就是执行了国家计划。为了有利于控制基本建设总规模，规定当年使用的自筹投资要做到提前半年存入建设银行；除用于能源（包括节能）、交通、学校教学设施、医院医护设施和环境保护等投资外，要征收建筑税。

再是，实行决策权从紧，实施权从宽的原则，简化项目的审批程序。过去大中型项目的项目建议书、设计任务书、扩初设计及概算等，都要经国家计委审批，今后国家计委只审批项目建议书和设计任务书，其他几项都下放到部门和地区去批。利用外资项目，以审批可行性研究报告代替设计任务书。有关单位在设计任务书批准以后，即可进行项目设计、施工等工作。这样做，可以减少上报审批环节、减少公文周转、提高工作效率。

在下放上述各项权力的同时，《暂行规定》明确，全民所有制单位的固定资产投资总规模，要按计划进行控制。属于以下五部分投资国家实行指令性计划：

- （1）国家预算内拨款改贷款的基建投资；
- （2）纳入国家信贷计划的基建贷款；
- （3）国家利用外资安排的基建投资；
- （4）国家预算内拨款安排的技术改造；
- （5）国家利用外资安排的技术改造。

由部门、地区、企业自筹投资安排的技术改造，实行指导性计划。

以上规定总起来说，就是凡用国家的钱（包括由国家借用的外资，下同）、银行的钱搞基建和用国家的钱搞技术改造，国家要实行指令性计划，要按照建设项目的大小实行分级管理，即由各级主管部门审批项目，企业没有决定权。而用企业（部门、地区）自筹的钱搞的项目，除了少数符合大中型项目标准要报国家计委批，从国家来说，基本上是放权了（当然，部门、地区还会规定分级审批的权限）。这种基本上以资金归谁由谁安排的分权方法，好处是便于划分，放

给企业决策权的大小也能同放给企业资金权相适应。使企业能够拥有同生产经营权相适应的投资决策权，是搞活企业的一个重要条件。在社会主义有计划的商品经济下，企业要在激烈的竞争中立于不败之地，就要把自己的命运同所生产的商品紧紧联系在一起，密切关注市场条件的变化，时刻捕捉多变的经济技术信息，及时作出调整产品、技术和工艺等决定。实现这种决定，往往需要进行固定资产投资。企业要是没有必要的投资决策权，搞活企业经营管理，使企业成为具有相对独立商品生产者地位就会成为一句空话。

1984年在固定资产投资计划体制上作出的新规定，无疑是计划管理体制的一次重大改革，符合党的十二届三中全会决定在我国实行有计划商品经济的要求。

在1984年发布《关于改进计划体制的若干暂行规定》以前，为了把投资搞活，国务院在1982年规定（国发〔1982〕153号）凡属于以下的投资内容，可以不纳入国家的固定资产投资计划：设备大修，房屋翻修和搬迁，农业水利工程和堤防、水库的岁修，油田维护，采掘采伐工业开拓延伸，市政工程维护，铁路大修及水毁工程的修复，航道和公路桥涵养护，商业、粮食、供销部门用简易建筑费搞的简易仓棚等，以及单台设备和单项工程在5万元以下的固定资产购置和建设。因为以上11项工程不列计划，不算规模，人们一般称为“十一不算”。1985年国务院有关部门又作出进一步放宽管理的规定，新增不纳入基建计划规模的五项内容，一般称为“五不算”。它包括：用地方、企业机动财力和预算外资金安排的中小学建设，用县级地方机动财力和预算外资金安排的县（包括县）以下医院、保健站、文化站、体育馆、图

书馆、博物馆建设，用养路费新建公路，用城市维护建设资金安排的新建、扩建城市道路和新增公共交通工具购置，老企业用自有资金安排的职工宿舍。

从以上计划放权的规定看，把属于企业（地区、部门）的钱基本上（不是全部）放到下边，以及把一些应计规模的投资用在计划控制以外，是存在着问题的，这就是由于现行价格体系不合理，企业自筹投资的大小并不完全同其经营成果成正比；企业拥有自筹资金数量多少同它对投资的需求两者也没有内在的必然联系。目前不掌握在国家手里，而是留在下边的钱，包括税后留利、折旧基金、大修理基金等共达几百亿元，再加上银行可以提供的贷款，数额就更为庞大。下边以“十一不算”和“五不算”为名，搞基本建设的比比皆是。1984年投资规模膨胀，这是一个原因。在这样的情况下，加强必要的宏观指导，包括计划协调和运用经济杠杆调节就显得十分重要。应当密切注意实践发展的情况，及时总结经验，提出进一步改进的措施。

二、基本建设投资包干责任制

基本建设投资实行包干责任制是投资管理体制的一项重大改革，是为了克服基本建设敞口花钱、吃“大锅饭”的弊病，划清建设单位和国家的经济关系，调动各方面的积极性，缩短建设工期，保证工程质量，降低工程造价，提高投资效益的一项有力措施。

投资包干首先是1958年5月原石景山钢铁厂提出的，这个厂实行投资包干取得了显著的效果。同年9月毛主席视察大冶铁厂，肯定了这个办法。1960年国务院有关部门在广州联合召开了全国性的推广投资包干会议。这次投资包干的实践表明，它对于加快工程进度、提高工程质量、节约建设资金等有重要的促进作用。但在当时“大跃进”思潮影响下，提出“投资一顶二，产量翻一番，速度快一倍”的浮夸口号，加以三年自然灾害等因素，没有能坚持下去。

第二次是1970年到1972年，当时试行投资包干的双鸭山煤矿等单位，收到了好的效果，在有关部门的推动下，一些单位又实行了投资包干的办法。但由于“左”的干扰，受到林彪、江青两个反革命集团的破坏，这次投资包干被迫再次中断。

1975年邓小平同志主持国务院工作，提出整顿国民经济的要求，投资包干又实行了一阵子，但由于和第二次同样的原因，这次包干也没能坚持下来。

党的十一届三中全会以来，在正确的路线、方针指引下，经过拨乱反正，基本建设事业又出现了新的生机，为实行投资包干创造了前所未有的有利条件。许多部门、地区和单位，在“五定”（定建设规模、定投资总额、定建设工期、定经济效益、定外部协作条件）的基础上，实行了各种形式的投资包干责任制。1983年3月国家有关部门发出《基本建设项目包干责任制试行办法》，1984年9月国务院有关部门颁发《基本建设项目投资包干责任制办法》，作为正式办法在全国推行。

截止1984年11月底，据有关部门对22个省、自治区、直辖市不完全统计，建设项目实行投资包干的已有2,795项（其中工业815项，民用1980项），包干投资规模316亿元。1984年国家按合理工期组织建设的123个大中型项目，到11月底已有54个签订了包干合同。全国在建的649个大中型项目有近200项实行了包干，约占30%以上。交通部和有色金属总公司对引进设备的大中型项目全部实行了投资包干，煤炭部在总结中小型矿井“三包三保”经验的基础上，到1984年11月底又有31处大型矿井（生产能力达6,205万吨），签订了包干合同。其他部门和各地区基本建设投资包干责任制也获得了蓬勃地开展。

大量实践证明，实行投资包干，明确了包干单位的经济责任和权力，并和企业、职工经济利益密切挂钩，从而调动了承包单位广大职工厉行节约，反对浪费，加快进度，保证质量的积极性。凡是包干指标确定合理，不论采取何种包干形式，也不论是哪类项目，在节省投资，缩短工期，提高质量等方面都取得一定效果。国家重点项目石臼港煤码头工

程，国内概算投资40,640万元，从1982年起，实行建设单位向主管部门包干，施工企业向建设单位包干，施工企业内部层层包干，总共签订包干合同700项，有包有保，有奖有罚，明确责任，落实任务。到1984年11月底已建成几十项单项工程都没有突破概算，整个工程比计划工期提前半年，可节省投资6,000万元。辽源煤矿梅河六井，包干协议规定，建设工期29个月，吨煤投资114元，和没有包干的梅河四井比，工期缩短12个月，吨煤投资节省19.23元。由于调动了各方面积极性，六井建成，比包干协议规定的工期还提前6个月，吨煤实际投资111.3元，包干节余留成，用于职工生活福利和奖金，每人平均增加收入227元。建设银行宝钢支行为落实包干指标，会同有关部门对宝钢的焦炉、高炉、初轧等十个项目概算中的国内费用部分，反复进行审查核对，使分指挥部提出的报价由开始时17.35亿元，压缩到14.05亿元，节约3.3亿元。

（一）基本建设项目投资包干责任制的主要做法

1. 目前包干形式已多种多样，包括：建设单位对项目主管部门包干；工程承包公司接受项目主管部门或建设单位委托，实行包干；施工单位接受项目主管部门或建设单位委托，实行包干；施工单位内部实行层层包干，等等。1984年出现更大范围的部门包干责任制，对部门在一定时期内实行投入产出金额包干。1984年国务院批准中国石化总公司的投入产出方案是：从1985年到1990年的六年间，石化总公司要保证实现税利 $\times \times \times$ 亿元（1990年要比1984年增加74%），在此期间国家确定固定资产投资为实现税利的三分之一，资金来源有八九种，总公司有权统筹规划，统一调剂使用。冶

金部、煤炭部、石油部也已实行这一办法，水电部正在酝酿推行。

2. 包干内容，一般都包括以下几个方面：

(1) 包投资。一般以批准的设计概算确定的投资额为包干依据。根据具体情况，也可实行按施工图预算加系数包干，新增单位生产能力造价包干，平方米建筑造价包干等。

(2) 包工期。以国家计划或上级主管部门确定的合理工期为准。

(3) 包质量。以有关的技术标准、规范以及设计要求的工程质量标准为依据。

(4) 包主要材料用量。以设计文件规定或包、保双方商定的主要材料用量清单为准。

(5) 包形成综合生产能力。工业项目按设计规定，把主体工程、配套工程、“三废”治理工程同时建成，按规定的建设规模形成综合生产能力。非工业项目要包建合乎设计规定的使用要求并交付使用。

3. 建设项目的主管部门为实现“五包”创造条件，一般做到下列“五保”：

(1) 保建设资金。按确定的建设总进度和包干投资总额保证连续建设所需的资金。

(2) 保设备、材料。在包干指标范围内组织货源，保证供应，或委托物资配套承包公司和设备成套公司承包供应，也有把物资分配指标划转给工程承包单位，由承包单位订货采购。

(3) 保外部配套条件。包括供电、供水、通讯、交通运输等。

(4) 保生产定员配备。按设计定员和生产准备进度,及时申请核拨生产人员劳动指标。

(5) 保试车用料。保证供应工业项目投料试车所需的原材料、燃料等。

4. 包干单位承担了包干责任,具有相应的权力。主要包括以下内容:

(1) 建设项目总承包单位在包干投资总额范围内,可以根据工程进度对单项工程的资金使用进行统筹调剂,不受原来单项工程年度投资额的限制。

(2) 包干单位由于建设进度加快年度投资不足时,先由其主管部门在国家分配的一般项目年度投资范围内调剂解决,如主管部门无法解决,可以向建设银行申请临时周转贷款,提前使用以后年度的投资。

(3) 凡是实行投资包干的国家预算内建设项目,国家根据各主管部门和建设单位签订包干协议规定的总投资,按五年计划分年数(或按年度计划投资)拨给建设银行统一调剂使用。建设银行为了支持进度快的项目,根据各个包干项目的不同进度,在投资包干项目之间调剂资金。也可以在不超出包干总投资和五年计划投资总额的前提下掌握付款,即不受年度计划投资额的限制。

5. 包干单位有了责任和权力,还获得相应的经济利益或受到必要的经济处罚。凡是由工程承包公司或施工单位实行投资包干后节余的投资,全部作为企业收入。凡是实行“拨改贷”和用银行贷款安排的建设项目,由建设单位负责还款的,包干节余的投资,全部留给建设单位,其中一半用于归还贷款;建设单位不负责还款的,包干节余的投资,留

成50%，其余50%交给还款单位用于归还贷款。“拨改贷”经批准豁免还款的，建设单位包干节余投资20%交财政，30%交主管部门，建设单位留成50%。这就是说，不论是属于哪种情况，建设单位包干节余的投资，可以留用50%。小型项目节余额不大的，还可以提高留成比例或全额留成。

国家规定，包干单位包干节余留成一般应按六、二、二的比例分别作为生产发展基金、集体福利基金和职工分成收入。

建设项目经主管部门批准，提前投产期间实现的利润，也可以由生产筹建单位和项目承包单位分成。

由于“包”、“保”双方没有履行协议或合同，造成建设项目工期拖长，质量劣低，超过投资包干指标，其损失由责任方负责。需要增加的投资和其他费用国家不予承担。给国家造成重大损失的，要追究失职人员的法律责任。

（二）推进投资包干责任制需要解决的几个问题

投资包干责任制在推行中出现的问题主要是包干依据不易合理确定，加以各方面协作配合还不够紧密，致使部分项目包干指标不实，包而不干。据对123个国家重点项目已经实行投资包干的54个项目进行分析，有20项可能包不住。造成这种情况的主要原因：

1. 概算编制不准。有些项目因定额过时，与实际情况出入较大。如兖州矿区鲍店矿井的铁路、安装、土建、运输和水暖工程，都采用1978年煤炭部颁发的概算指标或加一定系数；民用建筑采用山东建委1981年颁发的概算指标，与实际造价每平方米差30元。有些项目的设计因受技术进步的影响，概算变动幅度大。鲍店矿井的第一版设计所用的采煤方

法机械化程度很低，概算为1.5亿元，吨煤投资只有50.23元。以后经过四次修订，到1984年修订的第五版设计全部选用综合采煤机组，概算为3.97亿元，吨煤投资为132.45元，为第一版概算的2.6倍。有些项目为了排上队，挂上号，尽量压低概算指标，搞“钓鱼”项目。如水电部武汉高压研究所在既没有国家批准的设计任务书，也没有设计概算的情况下，仅凭主管部一个总投资2,200万元的建设方案就仓促上马。据1984年10月测算，实际建成要花投资5,540万元，为原方案投资的2.5倍，工期拖延五年。

类似以上情况，包干依据不实，无法实行包干；实行了，也是包而不干，等于不包。

2. 设备、材料价格上涨，造成概算超支，投资包不住。目前统配材料供应不足，采购议价材料占有一定比例，议价材料价格比统配价格高出很多，有的甚至以倍计。设备价格也在上升。原编概算不予调整，包干执行不了。

3. 不少项目设计和概算编制质量不高，漏项、变更多，按概算包干事实上包不了；或者因包干指标过高，起不到包干应有的促进作用，反而促成浪费，并使国家资金不合理地落入企业和职工手中。

为了使投资包干责任制更广泛、深入地开展下去，以上存在的问题，有待于妥善加以解决。