

国家计委固定资产投资综合计划局编

基本建设法规

大典

上册

红旗出版社

以外，还摘引了过去实行过，其中有的目前已经全部或部分作了修改的规定，是为了能反映出规范制订的沿革和变化特点，便于更好地进行基本建设计划管理改革。

在编辑过程中，对过去的规定，主要是看变化沿革，因此摘引的内容力求简短扼要；对近期、特别是有关计划管理体制改革的规定，主要是为了便于执行，因此摘引的内容比较系统完整。

编入的法规，不是汇编文件全文，而是根据基本建设计划管理业务工作的需要，把一些经常要查阅、研究和探索的问题归纳为十四个方面，一百多节，分类进行了简介和汇编。全书共摘录有关法规一千多条。

每一章节的内容，基本上是根据分类的问题，摘引其原文的有关部分，原则上按发文日期的先后次序排列。

为了减少篇幅，节省阅读时间，对发文单位名称加以简化。如国家计划委员会简称国家计委，第一机械工业部简称一机部等。发文号也只列出一个。

由于基本建设管理工作涉及的方面很广，编辑时间比较仓促，加上我们水平有限，书中错误和遗漏之处，请批评指正。

国 家 计 委

固定资产投资综合计划局

一九八五年十一月

《基本建设法规大典》编审组

编审组长 陈光健

编审组副组长 王易林 徐荣初

主要审稿人 徐荣初 王易林 孙慧敏

张曾熙 马业基

编辑组长 乔永昌

主要编辑 乔永昌 张 勇 刘翠景

编	辑	余天德	朱悦书	徐立平	戴公兴	穆 虹
		蔡培顺	曹之亨	曹桂珍	姜伟新	刘振峨
		海 峰	罗映辉	吴兆生	杨 震	林依敏
		王 敏	尤加林	崔新民		

序

基本建设是社会主义建设的重要基础，对经济发展的速度、行业结构、生产力布局等有重大影响。建国三十多年来，我国进行了大规模的基本建设，建成了独立的比较完整的国民经济体系，在某些生产和科研领域达到了世界先进水平。

基本建设立法是贯彻党和国家的路线、方针、政策，从宏观和微观上提高投资效果的重要保证。建国以来国务院和主管部门制订、颁发了一系列的法规，对社会主义建设有计划、有效率地进行起了很大作用。实践表明，在管理体制变革时，更要注意加强立法工作，以保证改革方针能在实践中贯彻执行。

党的十二届三中全会作出实行经济体制改革的重要决策，要求基本建设立法工作迈出新的一步。国家计委固定资产投资综合计划局为适应体制改革、加强法制工作的需要，编辑出版了《基本建设法规大典》。这本书不仅编录了最近制订的法规，还全面收集、整理了建国以来有关基本建设的重要法规，并按专题分类编录，以及就各主要方面介绍了立法的背景、指导思想和演变过程。相信《基本建设法规大典》的出版，将便于系统全面地了解基本建设法规的演变过程，便于查找有关问题的现行规定，对从事基本建设计划、管理、教学和科研的同志将是有益的参考资料。

金 熙 英

一九八五年十一月

前 言

基本建设法规是经济法的主要组成部分，是党和国家领导建设、组织建设的重要法律手段。

随着我国国民经济和社会各项建设事业的发展，在各个计划时期，党和国家制订和颁布了一系列关于基本建设的规章、制度、法令、条例和定额、规范等建设法规。这对于贯彻执行党的社会主义建设路线、方针、政策，组织和保证各个五年计划建设任务的完成，以及在建立和健全我国建设法制工作等方面都起了重要的作用。

为了便于从事基本建设计划工作、管理工作 and 经济研究的人员能够比较全面地熟悉和准确地执行有关基本建设管理的法规文件，以促进基本建设管理工作改革的开展，建立新的法规体系，我们搜集了从1950年到1985年三十五年来，有关基本建设管理的一些规章、制度、条例、规定、办法，共六百多份重要文件，加以整理，编辑成册。

本书主要是根据国务院、国家计委以及国家计委与有关部委历年颁发和批转的关于基本建设管理的一些全国性的综合性法规文件编辑而成的，其中也包括了一部分没有以法规形式颁布但实际按法规执行的若干条文。各省、自治区、直辖市制订和颁布的地区性文件，各部门制订和颁布的专业性文件没有收入。

本书除了汇编当前仍在执行的一些规定、制度、条例、办法

目 录

基本建设立法简述	1
第一章 基本建设计划的编制	3
一、基本建设计划的编制原则	4
二、基本建设计划的编制程序、范围和方法	22
三、基本建设计划的指标体系和主要内容	40
第二章 投资管理	52
一、基本建设投资的概念	53
二、基本建设投资的用途	59
三、基本建设投资的构成	68
四、基本建设投资计划的范围	81
五、基本建设的资金渠道	96
(一) 基本建设资金渠道的发展变化情况	96
(二) 使用各种专项资金安排基本建设投资的规定	104
六、基本建设投资与各项费用的划分	117
(一) 基本建设投资与生产费用的划分	118
(二) 基本建设投资与四项费用、更改资金的划分	129
附：几个行业更新改造资金来源和使用范围的规定(摘要)	142
(三) 基本建设投资与大修理费用的划分	152
(四) 基本建设投资与交通经费的划分	157
(五) 基本建设投资与农田水利事业费的划分	162
(六) 基本建设投资与农、林、牧、垦、气象事业 费的划分	166

(七) 基本建设投资与商、粮、贸、银行、服务业 等零星建设事业费用的划分	170
(八) 基本建设投资与城市维护费用的划分	171
(九) 基本建设投资与科研试验费的划分	175
(十) 基本建设投资与勘探、勘察、设计等费用的 划分	184
(十一) 基本建设投资与行政费、文教卫生、民政 等事业费用的划分	190
(十二) 基本建设投资与设备储备费的划分	196
(十三) 基本建设投资与援外经费的划分	198
(十四) 基本建设投资与人防经费的划分	199
(十五) 基本建设投资与固定资产租赁、调拨费用 的划分	202
(十六) 基本建设投资与其他各种专项资金的划分 (含建安工程公证收费标准)	205
(十七) 清理基本建设各种取费	214
七、前期工作所需经费的来源	225
八、基本建设投资规模的管理	228
九、外部协作配合工程投资划分	260
(一) 厂外工程投资划分	261
(二) 人防工程的有关规定	280
十、基本建设拨款管理	289
十一、基本建设拨款改贷款的管理	341
十二、基本建设贷款管理	378
十三、基本建设自筹投资管理	394
十四、基本建设合资建设管理	424
十五、利用外资、引进技术的计划管理	440
十六、建设单位、施工企业的资金管理 (含基本建设 保险、基建工程实行竣工决算)	472

十七、投资包干责任制	508
十八、筹集重点建设资金	523
(一) 建筑税	524
(二) 能源、交通重点建设基金	542
第三章 项目管理	552
一、基本建设项目的概念和范围	556
二、基本建设项目的分类	563
(一) 按建设性质分	564
(二) 按施工情况分	567
(三) 按工作阶段分	573
(四) 按隶属关系分	578
(五) 按配合关系分	580
(六) 按建设规模分	581
三、基本建设项目的限额和大中小型标准	581
四、基本建设项目列入计划和开工建设的条件	614
五、基本建设项目计划指标内容	623
(一) 关于指标体系的总规定	623
(二) 各项指标的具体规定	638
六、重点建设项目、按合理工期组织建设项目的管理	642
七、引进技术项目、接受外国援助项目的管理	654
八、停缓建项目、缩小规模项目的管理	671
九、建设“楼、馆、堂、所”的管理	689
十、小型项目的管理	697
十一、报废工程和抗震加固工作的规定	699

基本建设立法简述

我国基本建设的立法工作，随着国民经济和社会事业的发展，在反复探索和实践过程中，不断地得到充实和发展。建国以来，法规建设大致上经历了三个大的阶段：

一、从新中国成立到第一个五年计划时期，是基本建设立法工作的开创阶段。新中国的成立，为在我国实行社会主义计划经济和建立新的经济管理体制提供了前提条件。这个时期，党和国家全面地制定了关于基本建设经济、技术和计划、施工、财务、物资等各个方面的以中央集中管理为特点的法规措施。这一系列的规范、条例、规定和办法，对于我们在解放初期面临的百废待兴的局面下，如何集中全国人力和有限的财力、物力，开始有计划、有秩序地组织大规模的建设起了重要的作用，并为迅速地建立计划管理体系和创建基本建设法制工作奠定良好基础。

二、从一九五八年第二个五年计划开始到一九七八年底党的十一届三中全会以前，是基本建设立法工作的反复探索、调整和整顿阶段。在这二十年间，基本建设立法工作，随同整个国民经济的发展，经历了较大的曲折和反复，大致上有三个起伏较大的变化：

1. “大跃进”和调整时期(即 1958 年到 1965 年)。这一时期，各项法规基本上是在“权限下放”与“集中管理”上进行探索和调

整，由“下放”到“上收”。

2. “文革”开始到粉碎“四人帮”的前夕（即1966年到1976年）。这一时期，基本建设立法工作，受到了挫折，遭到了破坏，整个立法工作基本上处于停滞和有章不循的瘫痪状态。

3. 粉碎“四人帮”到十一届三中全会召开以前（即1976年到1978年）。这一时期各项法规，基本上是围绕着恢复和整顿被“四人帮”破坏了的建设秩序进行补充和修订。

三、从党的十一届三中全会到现在是基本建设立法工作不断充实、加强和改革、创新的阶段，特别是一九八四年党的十二届三中全会以后，基本建设经济法制工作迈出了新的步伐，进入了一个改革、创新的新时期。这个时期制订的各项法规，都是围绕着经济体制改革的基本精神和具体要求制定的。

这个阶段的特点是根据基建战线上出现的新情况、新问题和新经验，修订、充实和建立新的、能够符合我国建设特点和促进经济改革、巩固改革成果的建设法规。其重点一是围绕着减少工作环节，简化审批程序，下放管理权限，提高工作效率；二是围绕着缩短建设工期、降低工程造价、提高工程质量、改善投资效益，主要是推行投资包干制、招标承包经济责任制、开展国内外合资建设、搞好利用外资等。

由于经济体制改革是创新的工作，需要不断探索，不断总结，不断前进。反映在基建立法上，将根据体制改革出现的新情况、新问题，不断补充、完善。

第一章

基本建设计划的编制

基本建设计划是国民经济计划的重要组成部分。它影响着整个生产建设规模、发展方向、产业结构、生产力布局、增长速度、生产和物质技术水平以及社会发展事业的建设，影响着社会主义建设战略重点、战略步骤的实施和战略目标的实现。

计划管理是各项管理工作的中心环节。法规是计划管理工作的核心内容。

这一章包括的主要内容是基本建设计划的编制原则、范围、程序和方法，以及计划管理的指标体系和权限与分工等方面的一些规章、制度、条例、法令。

三十多年来随着整个国民经济的发展和计划管理体制的变化，基本建设的法制建设，经过了几次比较大的调整。主要是：

一、计划管理权限，建国初期是以中央为主、集中管理为主。1958年后一个较长时期内，中央与地方行政管理部门之间在分级管理、权力转移方面进行了多次的上收和下放。随着经济体制的改革，近期向着扩大企业自主权的经济责任制方面变化。

二、在统一计划、分级管理问题上，把长期以来由中央与省、自治区、直辖市两级管理，改变为按不同资金来源、不同建设性质，主要由中央、地方及企业等多级管理。

三、计划指标管理体系，由单纯的指令性指标向着指令性指标与指导性指标相结合的方向发展。基本建设管理由主要运用行政手段变为更多地运用经济办法来指导建设、落实条件和控制规模，在宏观上管住管好，微观上放开放活。

四、计划编制工作的重点，从年度计划为主改变为抓规划、以中长期计划为主，以加强计划在宏观上的战略指导作用。

五、编制计划的方法，由主要依靠自上而下分配计划指标进行数量上的静态平衡逐步向抓信息、搞预测、抓综合效益、搞动态平衡等方面变革。

一、基本建设计划的编制原则

编制基本建设计划的原则，是指根据基本建设的工程特点、协作条件和发展需要，在编制计划中必须遵循的一些准则。

从历年的有关规定来看，编制计划的原则，包括的主要内容一般有：贯彻党和国家规定的建设方针、任务和重点；处理好生产、建设和生活之间的关系，正确确定国家和部门、地区的建设规模、投资比例和新增生产能力(或工程效益)；处理好工业与农业、重工业与轻工业、工农业生产与各项社会发展事业，以及新建项目与现有企业的更新改造，生产性与非生产性，沿海与内地等各种建设的投资结构和比例关系；贯彻分级管理的原则，调动各方面的社会主义建设积极性；按建设程序办事，按科学办事，搞好综合平衡，处理好需要与可能、近期与长远的关系；以及保证重点建设、发挥投资效益等。

根据不同时期的建设特点 and 建设要求，各个计划时期编制计划的原则，各有侧重：“一五”时期，强调在保证重点建设的前提

下，贯彻有计划、按比例全面安排的原则，处理好各方面的关系。“二五”、“三五”和“四五”时期，在扩大建设规模时，强调发挥中央和地方两个积极性，“下放”管理权限；在调整基建时，反复强调要缩短基建战线、压缩投资规模，集中力量，打歼灭战，按基建程序办事，加强集中管理，上收管理权限。“六五”时期，强调贯彻今后二十年经济建设的战略目标、战略重点和战略步骤；坚持“一要吃饭、二要建设”的方针，确定合理规模、保证重点建设、兼顾一般需要；以改扩建和技术改造为重点，以提高经济效益为中心安排建设；计划管理上做到宏观上管住管好，微观上放开搞活。

【1952年1月9日】 中财委《基本建设工作暂行办法》 财经计建字第24号

凡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。如工矿、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、文教建设、科学试验研究建设、卫生建设及公共事业建设均属之。

.....

中央各主管部及大行政区财委颁发基本建设控制数字时，应依据下列原则办理：

一、应遵照政府规定的建设方针与任务，集中力量于最主要的环节和建设事项，以期尽速完成，开始使用，增加生产，早收成效。

二、应依据主观力量及客观条件，使核定之工作量及财务预算在本年度内确能完成，避免建设单位计划庞大及过量的储备器材，呆置国家资金。

三、应加强设计工作，并注意设计文件可能完成的情况；凡

预计初步设计在计划年度内七月一日以前不能完成，并经上级批准者，其施工所需的工程费一律不列入控制数字。但主管机关预计初步设计及与之相称的工作总量可在计划年度内完成者例外。

四、逐级向下颁发的各业控制数字，其总数不得超过政务院颁发的控制数字。

中央主管部及大行政区财委如基于实际情况，认为政务院颁发之控制数字有须变更之处时，应说明理由，报请中财委核转政务院批准。

【1955年7月30日】 第一届全国人代大会通过《中华人民共和国发展国民经济的第一个五年计划》(1953—1957)

为着把计划放在可靠的基础上，在编制第一个五年计划的过程中，根据我国的具体情况并参照苏联和各人民民主国家的经验，曾经着重地注意以下一些问题。

第一，在优先发展重工业的条件下，力求使各个经济部门——特别是工业和农业、重工业和轻工业——之间的发展保持适当的比例，避免彼此脱节。

第二，力求使建设计划同资金积累的程度(即投资力量)相适应，并适当地估计到技术力量。

第三，使地方的计划同中央各部的计划结合起来，在中央统一领导下，首先保证重点工程的建设，同时充分发挥地方积极性和创造性。

第四，在建设中采取合理地利用原有的工业基地和积极着手创设新的工业基地——这两个方面互相结合的步骤，逐步地改变过去的经济发展不平衡的状态，并使经济建设的布局适应于国防安全的条件。

第五，照顾到积累资金和改善人民生活两个方面，既要注意扩大资金积累，保证国家建设，为不断地提高人民的生活水平建立物质基础；同时在发展生产和提高劳动生产率的基础上逐步地提高人民的物质生活和文化生活的水平，减少失业现象。

【1955年11月7日】 国务院《关于国营企业新建或扩建附属工厂(车间)的时候应充分利用原有地方工业生产能力的指示》

一、首先应尽量利用本地区的原有工业的生产能力。即便是条件较差但稍加整理、提高，或经过改组改造就可担负此项任务的，也应积极加以利用。有的可以与其建立固定的加工订货及技术指导关系，成为自己的协作企业，有的可以变成自己的附属工厂。这样既可节省国家投资，又便于按照统筹兼顾的政策统一安排生产，以及对于私营工业进行社会主义改造。

二、只有在本地区原有工业基础太差，无法利用的时候，才可由别处迁工厂去，或者新建、扩建。

三、各企业必须新建或扩建附属工厂(车间)和修理厂(车间)的规模，一般应该以满足本企业或本地区几个企业需要为原则。切忌不照顾原有工业企业，而盲目地向外承揽任务，以致打乱或挤掉地方原有企业的生产任务。

四、国营企业在新建或扩建附属工厂的时候，除执行充分利用原有地方工业生产能力的原则外，还应该特别注意在同一地区各个企业之间的协作工作，以避免重复建设。

五、国营各厂需要向外发包的修理任务，应该以地方平衡为主，组织地区性的生产协作，只有在本地区无力承担的情况下，才可以通过主管部门拨给外地企业。这样，既有利于地方统筹安排生产，又可以减少不必要的运输费用。

六、为了保证上述原则的实施，地方人民委员会负有监督执

行之权。今后中央各部门所属企业必须建立附属工厂(车间)和修理厂(车间)的时候，应该先征求当地人民委员会的意见。以便统盘考虑是否需要建立，建立多大规模为宜等问题。

【1956年9月27日】中共第八次全国代表大会通过《关于发展国民经济的第二个五年计划（1958年到1962年）的建议》

为着保证(第二个五年计划)基本任务的实现，建议第二个五年计划对国民经济的发展和改造采取如下的方针和部署：

(一)根据现在国内和国际条件及总的趋势来说，在第二个五年计划期间，我国的国民经济有必要而且也有可能继续保持比较高的发展速度。

(二)应该正确地处理在国民收入中消费和积累之间的比例关系，积累在国民收入中所占的比重可以稍高于第一个五年已经达到的水平，以便加速社会主义的建设，并且保证人民生活的逐步改善。

(三)第二个五年计划的中心任务仍然是优先发展重工业。

(四)在优先发展重工业的同时，应该在农业发展的基础上，适当地加速轻工业的建设，……。凡是社会所需要和原料供应充足的轻工业，都应该充分发挥原有设备的生产潜力，并且应该适当地提高轻工业的投资比重，按照需要和可能进行新的建设，以进一步扩大轻工业的生产。

(五)必须根据资源情况和合理分布生产力的原则，在内地继续建立和积极准备建立新的工业基地，使全国各地区经济逐步走向平衡发展。但是在内地进行大规模工业建设的同时，还必须积极地、充分地利用并且适当地发展近海各地原有的工业，……。在工业基本建设中，应该注意大、中、小型企业的相互配合，并且在地区上做到适当地分散。

(六)必须大力发展农业生产，使农业的发展同工业的发展互相协调，满足国家和人民的需要。

(七)为了适应工农业生产和国防建设的需要，应该相应地发展运输和邮电事业，进一步建设新的铁路、公路和通讯线路，开辟水运和空运航线。

.....

(十)应该推进国民经济的技术改造，首先是进行重工业的技术改造，迅速提高我国工业的技术水平。.....国民经济的技术改造，必须主要建立在我国的重工业、特别是机器制造工业的基础上，并且同我国的技术力量、财政力量、自然资源和劳动力等条件相适应，有重点、有步骤地进行。

(十一)根据国家建设的需要，应该积极地和有重点地发展科学研究事业。

(十二)应该正确地调整中央同地方的关系。

.....

(十五)为着增加资金积累，加速社会主义建设，应该继续贯彻执行增产节约的原则，实行严格的节约制度。

附：

《关于发展国民经济的第二个五年计划（1958-1962年）的建议》的报告（1956年9月27日中共“八大”通过）

我们在执行第一个五年计划的过程中，取得了不少的经验和教训。吸取这些经验和教训，就使我们有可能把社会主义建设的工作做得更好。

第一，应该根据需求和可能，合理地规定国民经济的发展速度，把计划放在既积极又稳妥可靠的基础上，以保证国民经济比较均衡地发展。.....应该把长期计划的指标定得比较可靠，而由年度计划加以调整。