

基本建设法律问题

朱 晓 黄

中共中央党校出版社

目 录

序.....	周道炯 (1)
前 言.....	(3)
第一章 基本建设法概述.....	(5)
第一节 基本建设法的概念.....	(5)
第二节 基本建设经济法律关系.....	(14)
第三节 基本建设立法体系.....	(18)
第二章 基本建设程序的法律规定.....	(22)
第一节 基本建设程序原理.....	(22)
第二节 进行可行性研究、编制设计任务书的 规定.....	(24)
第三节 建设地点的选择和设计的规定.....	(27)
第四节 编制基本建设计划的规定.....	(29)
第五节 设备订货和施工准备的规定.....	(35)
第六节 施工和生产准备的规定.....	(36)
第七节 竣工验收、交付使用的规定.....	(39)
第三章 基本建设合同制.....	(43)
第一节 建筑安装工程承包合同.....	(43)
第二节 建设工程勘察设计合同.....	(45)
第三节 基本建设借款合同.....	(48)
第四节 设备成套供应合同.....	(52)

责任编辑：贾铁燕

封面设计：翟永莲

基本建设法律问题

朱 晓 黄

中共中央党校出版社出版发行

新华书店经销

张家口地区印刷厂印刷

787×1092毫米 32开 6 印张 124千字

1988年 5 月第 1 版 1988年 5 月第 1 次印刷

印数：1 — 94550册

ISBN7-5035-0061-1/D·32

定价：1.40元

第五节	基本建设材料承包供应合同·····	(55)
第六节	基本建设劳动合同·····	(58)
第四章	基本建设投资管理的法律规定·····	(60)
第一节	投资管理体制·····	(60)
第二节	基本建设投资管理机构·····	(63)
第三节	基本建设“拨改贷”资金管理的规 定·····	(65)
第四节	基本建设信贷资金管理的规定·····	(67)
第五节	自筹资金管理的规定·····	(69)
第六节	国内合资建设管理的规定·····	(71)
第七节	基本建设利用外资的规定·····	(73)
第八节	债券资金管理的规定·····	(76)
第五章	基本建设工程预算管理的法律规定·····	(80)
第一节	基本建设工程预算制度·····	(80)
第二节	有关基本建设概预算管理的法规和内 容·····	(83)
第三节	建设总费用的构成·····	(84)
第六章	基本建设经济责任制的法律规定·····	(86)
第一节	基本建设投资包干制度·····	(86)
第二节	招标投标制度·····	(89)
第三节	建筑安装企业百元产值工资含量包干 制度·····	(93)
第四节	建设项目管理责任制度·····	(95)
第七章	基本建设征用土地法律规定·····	(106)
第一节	我国建设征地的立法情况·····	(106)
第二节	国家建设征用土地的规定·····	(107)

第三节	中外合营企业征用土地的规定·····	(110)
第四节	村镇建房用地的规定·····	(111)
第八章	城镇规划、住宅建设的法律规定·····	(114)
第一节	城镇规划的有关情况·····	(114)
第二节	城镇规划法律规定的原则·····	(115)
第三节	城市规划的法律规定·····	(118)
第四节	村镇规划的法律规定·····	(122)
第五节	住宅建设的法律规定·····	(123)
第九章	建筑业管理的法律规定·····	(126)
第一节	建筑业管理体制·····	(126)
第二节	工程施工的规定·····	(128)
第三节	成本管理的规定·····	(131)
第四节	流动资金贷款的规定·····	(134)
第五节	工程结算的规定·····	(136)
第十章	基本建设环境保护的法律规定·····	(139)
第一节	基本建设和环境保护·····	(139)
第二节	有关环境保护的法律规定·····	(140)
第十一章	基本建设经济司法·····	(144)
第一节	基本建设中的经济司法问题·····	(144)
第二节	违反基本建设法规的法律责任·····	(146)
第三节	基本建设中的法律制裁·····	(151)
第四节	基本建设中的法律监督·····	(155)
第十二章	更新改造投资管理的法律规定·····	(162)
第一节	对现有企业进行技术改造的意义·····	(162)
第二节	我国更新改造法律制度的现状·····	(164)
第三节	更新改造投资计划管理的规定·····	(166)

第四节	更新改造资金管理的规定·····	(167)
第五节	更新改造措施项目的管理规定·····	(170)
附:	我国建国以来的基本建设主要法规简介·····	(173)

序

周道炯

基本建设是国民经济的重要内容，是整个社会主义建设的基础，对经济发展速度、行业结构、生产力布局，以及生产和消费、财政、信贷和物资的平衡等重大国民经济比例关系有着重大影响。三十多年来，我国基本建设取得了重大成就，形成了5000多亿元的固定资产，为加速社会主义现代化建设奠定了雄厚的物质基础。毋庸讳言，在基本建设过程中，在投资体制、管理、法制建设方面还有许多教训值得总结。

建国以来，国务院和各主管部门制订、颁发了一系列有关基本建设的法规、规章，形成了独特的基本建设经济法律体系，对固定资产投资管理的科学化、程序化起到了很大作用。但这些规定存在着比较零散和博而杂的问题，有必要从经济法理论和基建实际工作的要求出发作一番科学的归纳和整理。朱晓黄是从事基本建设法规工作的一位年轻同志，辛勤劳动，编写了这本《基本建设法律问题》，在这方面作了有益的探索，这是令人欣喜的。这本书比较全面地介绍了现行基本建设工作各个方面的法律规定，并对立法背景、指导思想 and 演变过程作了简略的说明。我相信这本书对从事基本建设投资管理、教学、科研的同志，特别是建设银行的工作人员是有一定的指导和参考作用的。

随着经济体制改革的深入发展，投资管理体制改革已提到重要日程。这一改革的最终目的就是要提高投资效益，促进社会生产力的发展。加强基本建设法制，是改革的需要，也是经济立法的需要，殷切希望各有关方面人士热情支持。

1987年9月10日

前 言

基本建设在国民经济中占有举足轻重的地位：国家每年用于基本建设的投资约占国家预算支出的40%。任何社会单位在社会经济生活和社会文化生活中，都需要一定的物质条件，需要使用固定资产。建造新的固定资产和对原有的固定资产进行一定规模的补偿，都需要进行基本建设。几乎每一个企、事业单位和主管部门都设有专管基本建设的职能部门。由此可见，在社会主义经济法制工作中，基本建设法制是一个重要环节，在社会主义经济法律体系中，基本建设法是一个重要内容。

运用法律手段调整基本建设经济关系，是基本建设经济工作的客观需要。几十年来，我国基本建设经济工作积累了丰富的经验，形成了一整套行之有效的管理制度，制定了大量的基本建设法规。这些法规是基建工作的依据。

从1982年起，基本建设和更新改造措施已统一纳入国家固定资产投资计划，学术界相应建立了固定资产投资学，经济法学上也出现了固定资产投资法的新概念。但到目前为止，更新改造措施管理的法律规定还不完善，没有形成有机的整体，因此，目前要用固定资产投资法代替基本建设法还不具备必要的条件。因而，本书主要介绍基本建设工作中的诸法律问题，但写了一章介绍更新改造投资管理法规的内容，以弥补本书与实际情况的差异。

写这本小册子的目的，是想把现行有效的基本建设法规及其主要内容介绍给读者，希望能对企、事业单位的基本建设工作起到一些法律上的指导作用，力求把法学的研究同经济工作实际结合起来。

由于笔者在经济法研究方面水平有限，书中如有不当之处，恭请读者批评指正。本书在写作和出版过程中得到了中央党校周升涛老师和国务院法制局王燕东同志的指教和帮助，在此一并致谢。

作 者

1987年11月

第 一 章

基本建设法概述

第一节 基本建设法的概念

一、什么是基本建设

基本建设是固定资产领域的经济活动。从价值形态上看，基本建设是固定资产的再生产，包括扩大再生产和部分简单再生产。从实物形态看，基本建设是一个固定资产的建造过程，也就是建筑、购置和安装固定资产的活动以及相关的其他工作。

所谓固定资产，是指在社会生产过程中，能够在较长时间内用于生产、生活等方面的物质资料。固定资产在使用过程中能保持原来的实物形态，其价值则逐步转移到它所生产的产品价值中去。

固定资产，按其用途可以分属于生产资料和非生产资料。基本建设也相应地可分为生产性基本建设和非生产性基本建设。前者如工厂、矿山、电站、水库、铁路、港口、桥梁、公路、机场、仓库等等，后者如住宅、办公楼、学校、医院、剧院、体育馆等等。

按照国家计委、国家经委、国家统计局《关于更新改造措施与基本建设划分的暂行规定》，可从资金来源和建设性

质两个方面来确定基本建设在法律上的界限。

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）为主要目的的新建、扩建工程及有关工作。具体包括以下几方面：1. 为经济、科技和社会发展而平地起家的新建项目；2. 为扩大生产能力（或新增效益）而增建分厂、主要生产车间、矿井、铁路干支线、码头泊位等扩建项目。3. 为改变生产力布局而进行的全厂性迁建的项目；4. 因遭受各种灾害和严重毁坏，需要重建整个企、事业的恢复性项目；5. 没有折旧基金或固定收入的行政事业单位增建业务用房和职工宿舍的项目。但现有企业、事业、行政单位零星购置单台设备和建造单项工程，投资在5万元（含5万元）以下的，不算基本建设。

我们一般把建设活动划分为各个建设项目，以建设项目作为一个独立的建设活动的单位。所谓建设项目，就是指编制和实施基本建设计划、进行总体设计所构成的整体内容，它可由一个或几个单项工程组成。建设项目，按性质可分为新建、改建、扩建和恢复项目。

新建项目，是指从无到有，平地起家，在原有企业之外新开始建设的项目。按现行规定，固定资产原有的基础很小，项目建成后，新增加的固定资产价值超过原有固定资产价值3倍以上的，也算新建项目。

扩建项目，是指在原有企业规模的基础上以扩大生产场所的办法来增加新的生产能力的建设项目。

改建项目，是指原有企业为提高产品质量、节约能源、降低原材料消耗、改变产品结构、改革生产工艺、提高技

术水平而进行整体技术改造的建设项目。

恢复工程，指在自然灾害、战争等损害之后，恢复原有固定资产规模的建设项目。

基本建设的内容主要包括：

第一，固定资产的建筑和安装。包括建筑物、构筑物的建筑和机器设备的安装两部分工作。如房屋的建造和机床的安装。建安工作，必须兴工动料，通过施工活动来实现，它是创造物质财富的生产性活动。

第二，固定资产的购置，包括设备、工具、器具的购置。

第三，其他基本建设工作。主要是勘察设计、土地征用、拆迁补偿、职工培训、科学试验等工作。

二、基本建设的原则

遵循基本建设的原则，是基本建设立法的原则之一。基本建设的原则决定了基本建设的经济内容，因而也决定了基本建设立法的实体内容。

基本建设是一个独立的经济部门。在整个国民经济结构中占有非常重要的地位。直接影响到国民经济计划的平衡，影响到国民经济部门结构与生产力的布局，影响到国民收入的积累与消费的比例关系。为了正确发挥基本建设在国民经济中的作用，基本建设经济的管理应遵循以下原则：

1. 计划原则。我国实行的是社会主义有计划的商品经济。基本建设对宏观经济影响很大、是计划性很强的经济活动。按照计划原则的要求，所有的基本建设，不论其资金来源如何，都要纳入国家基本建设计划，进行人力、物力、财

力的综合平衡。在制定基本建设计划时，必须从实际出发，量力而行。既要考虑技术上的可能性，也要考虑经济上的合理性。尽量做到人力、物力、财力的平衡。计划一经批准，即具有法律约束力，任何单位和个人都无权擅自变更。基本建设计划是基本建设经济活动的依据，是基本建设各单位之间结成基本建设经济法律关系的基础。未列入国家基本建设计划的工程，建设项目所在地政府不得征拨土地；建设银行不予贷款；物资部门不供应材料设备，施工企业不得施工。

基本建设计划的制订和审批手续必须按法定程序进行。在制订计划时，应当处理好以下几个关系：

一是积累与消费的比例关系。基本建设计划要确定合适的、科学的投资规模，就要兼顾目前利益和长远利益、生产和生活的需要，就要处理好积累与消费的比例关系。我国几十年来的经验表明，国民收入积累率保持在25%左右比较合适。

二是生产性建设与非生产性建设的比例关系。我们知道，生产性建设主要是固定资产的扩大再生产，是为国民经济的发展提供物质基础与技术条件的。非生产性建设是直接满足人民物质文化生活等需要的，必须在两者之间确定科学合理的比例，不可偏废。社会主义生产的目的是，在发展生产力的前提下，不断提高人民物质文化生活水平。因此，我们除了要适当增加生产性建设外，还要重视文教、卫生、科学研究和城市公共建设、住宅建设，从根本上改善社会主义劳动者的衣食住行条件。

三是国民经济各生产部门之间的比例关系。国民经济各部门是一个有机的整体。通过基本建设活动，可以调节生产

部门之间的比例关系，因此，在各部门之间和每个部门之内，都应按合理的投资结构安排基本建设计划。

2. 量力而行的原则。量力而行是指在制订基建计划时要根据人力、物力、财力的状况，考虑现有的技术水平和设备制造能力，在综合平衡的基础上，从实际出发，实事求是地确定投资规模。

3. 合理布局原则。由于历史的原因，我国现行的生产力布局不尽合理。在旧中国，约70%的工业集中于沿海地区，广大内地工业很少。建国以来，我们通过基本建设对不合理的布局进行了改造。基本建设直接影响工业布局，因此，在确定基本建设计划时，要遵循工业合理布局的原则。

4. 经济效益原则。在有计划的商品经济条件下，基本建设经济也体现了商品经济的要求，也存在商品交换。因而，基本建设投资要讲究经济效益，不能吃“大锅饭”，要以最低的消耗取得最大的效果。在价值核算上要降低成本，缩短建设周期，加快资金周转，保证工程质量，使得项目建成投产后能较快达到设计能力，创造财富，尽快收回投资。

三、基本建设法的定义

固定资产投资活动是涉及面广、内容复杂的经济活动，基本建设投资在一定时期内，在数量、规模和构成上都有特殊的要求，其经济过程也有不同于其它经济部门的特性，因此在管理上也有其特殊的要求。由于基本建设在国民经济中的特殊地位，决定了基本建设管理的重要性。建立完善的、科学的基本建设管理体制，是基本建设管理体制改革的艰巨任务，同时也对基本建设立法提出了迫切要求。

在旧的体制下，基本建设投资实行高度统一、集中管理，没有很好地发挥部门、建设单位和施工企业的活力，完全用行政关系去联结经济内容，因而，投资各方的经济关系简单明了，相应的，在管理手段上，调整经济关系主要靠行政办法，对基本建设立法的要求不迫切。

随着我国经济体制的改革，部门和企业都增强了活力，纵向的、横向的经济关系日益增加，在这种复杂的社会经济关系面前，单一的行政手段就显得无能为力了。经济杠杆的作用受到重视，必然地要求管理者运用法律手段来调整基本建设经济关系，用基本建设法规来明确各种投资活动主体的法律地位、活动范围，明确它们在各种经济关系中的权利义务和经济责任，以保证基本建设活动的顺利进行。

基本建设法广义上是指中央和地方各级立法机关、政府机构及其他被授权的基本建设管理机关所颁发实施的一系列有关基本建设的法律、法令、条例、办法、规章制度等法律规范的总称。狭义上则应是专指作为基本法律的《基本建设法》这部法律。基本建设法的内容反映了基本建设经济活动的客观规律，调整各社会组织在管理和实施基本建设过程中所发生的基本建设经济关系；保证党和国家关于基本建设的路线、方针、政策得到贯彻；保障从事基本建设的各当事人的合法权益；规定各当事人所应承担的义务和责任。其主要内容包括基本建设的管理体制及方法；基本建设程序及各种文件的审批手续；基本建设方针政策；有关基本建设项目管理，资金管理，物资、设备管理和计划、勘察设计、施工、竣工验收等方面的管理制度；违反法规的责任等。

目前，还没有一部《基本建设法》，上述内容都散见于