

# 第一章 诸 论

随着我国社会主义市场经济体制的建立，在建设领域推行以项目法人责任制、建设监理制和招标投标制等为主要内容的建设管理制度已初见成效，并将逐步规范化。建设项目投资控制正是在这一体制形成和发展过程中产生和发展起来的一门新兴的经济管理科学。

建设项目投资控制系统地论述了我国建设项目投资控制的理论，论述了建设项目实施的各个阶段投资控制的内容和关系，以期使项目建设获得最佳的投资效益。

## 第一节 投资与基本建设

### 一、投资

#### （一）投资的概念

投资一般是指经济主体为获取经济效益而垫付货币或其他资源用于某些事业的经济活动过程。

投资属于商品经济的范畴，投资活动作为一种经济活动，是随着社会化生产的产生、社会经济和生产力的发展而逐渐产生和发展的。在社会化大生产过程中，投资活动经历了一个发展、变更的过程，使得投资作为资本价值的垫付行为采取了不同形式。在资本主义发展初期，生产资料所有者与经营者尚未分离，投资者一般直接占有生产资料，因此，多采用直接投资的方式，即经济主体将资金直接用于购建固定资产和流动资产，形成实物资产，即生产资料，以生产出产品，体现为使用价值和价值。20世纪以来，由于社会生产力的迅速发展，使得生产资料的占有和使用权相分离，股份制经济的出现和发展，大大加速了分离的过程。因此，目前投资的主要方式是间接投资，即投资者用资金去购买具有同等价值的金融商品，形成金融资产，主要指购买企业发行的股票和公司债券。随着生产力的进一步发展，世界经济一体化步伐的加快，投资资金的流通已趋于国际化，投资主体通常为获取利润而投放资金于国内或国外，形成资金的国际大循环。

#### （二）投资的种类

投资作为社会再生产和扩大再生产过程中货币价值的长期垫付过程，是国家促进社会经济持续、稳定、协调发展的基础，是进行社会再生产与扩大再生产的基本手段，是国家、企业或个人获取价值增值的重要途径。从不同的角度，按照不同的划分方法，投资可以分为以下几类。

##### 1. 按投放途径或方式分

投资按其投放途径或方式，可分为直接投资和间接投资。直接投资是将资金直接投入投资项目，形成固定资产和流动资产的投资。包括房地产投资，固定资产投资，生产存货投资，租赁、承包，实际经营投资，收藏品等实物投资。直接投资一般不经过金融中介，但需投资者亲自进行实物资产的经营管理。其特点是风险较小，而流动性较差。

间接投资是指通过购买股票、债券及其他的特权票据所进行的投资，它形成证券金融

资产。包括股票投资、债券投资、信托投资、期货投资、特权投资等。证券投资一般要通过金融中介，把资金由供方转给需方，因此它表现为所有权的转移，并未使生产能力增加，也不需投资者从事实物资产的经营管理。其特点是流动性好，而风险较大。就社会整体而言，间接投资的重要作用是能够更广泛地聚集社会资金，用于社会化大生产，推动经济的发展。另外，随着社会主义市场经济体制的建立和发展，间接投资在我国迅速发展起来，资金占有和资金运用相分离日益成为资金运动中的一种十分重要的形式。

### 2. 按形成资产的性质分

投资按其形成资产的性质分，可分为固定资产投资和流动资产投资。固定资产投资是指用于购置和建造固定资产的投资。固定资产指在社会再生产过程中，可供较长时间反复使用，使用年限一年以上，单位价值在规定的限额以上，并在其使用过程中基本上不改变原有实物形态的劳动资料和物质资料。如建筑物、房屋、运输工具、机器设备、牲畜等。投资建设固定资产，是实现固定资产的再生产。它包含简单再生产和扩大再生产。所谓固定资产的简单再生产，是指在原有规模上进行的固定资产再生产；而在扩大的规模上进行的再生产，是固定资产的扩大再生产。固定资产投资按再生产的性质和计划管理的要求，包括基本建设投资、更新改造投资和其他固定资产投资。固定资产投资又可按用途的不同，分为生产性建设投资和而非生产性建设投资。生产性建设投资指直接用于物质生产或直接为物质生产服务的建设投资，包括农、林、运输、邮电、商业、仓储及建筑业建设等投资。非生产性建设投资指用于非物质生产部门及用于满足人民物质文化生活需要的投资，包括卫生、体育、文化、教育、房地产、公用事业、金融、保险业等的投资。

流动资产投资即用于流动资产的投资。流动资产是指在企业的生产经营过程中经常改变其存在状态的资金运用项目，如工业企业的原材料、在产品、产成品，银行存款和库存现金等。流动资产投资，按其内容主要包括储备资金、生产资金、产成品资金和货币资金等。

实施固定资产投资的同时，必须具备与其相配套的流动资金。二者之间客观上应有一个相对稳定的比例关系。一般来看，生产力水平和管理水平越高，流动资金占用的投资率愈小。

### 3. 按效用分

投资按其效用分，可分为积极投资和消极投资。积极投资指用于购买机器设备等直接生产产品的生产资料的投资。这种投资旨在获得最大的经济效益，而较少考虑到投资风险。投资的结果是为了实现技术进步，提高生产效率。一般被认为是主要的和效益最好的投资。投资不是分散投资风险，而是寻求那些价值特别高或价值特别低的投资手段。

消极投资指用于建设道路、厂房等非直接生产产品的生产资料的投资。投资的目的是寻求各种投资间的最佳组合，分散投资风险，而不以收益最大为目标。投资结果与生产效率的提高无直接联系，但也是进行生产所必不可少的辅助投资。

### 4. 按资金的来源分

投资按其资金的来源分，可分为净投资和折旧再投资。净投资是指来源于国民收入，即  $V+m$  部分的投资，它相当于国民收入积累额中用于增加固定资产和流动资产的部分，在扩大投资时，净投资是构成资金价值量的源泉，起着举足轻重的作用。

折旧再投资指来源于固定资产补偿价值的那部分投资。它由生产过程中磨损的固定资

产的转移价值所构成。随着国民经济的发展，全社会固定资产拥有量逐渐增多，使得折旧再投资在整个固定资产投资中所占份额增大，因而，它日益成为投资的重要来源。

#### 5. 按其时间长短分

投资按其时间长短来分有长期投资和短期投资。

长短期的区分一般以一年为界。一年以上的投资称为长期投资，一年以下的称为短期投资。另有一种分法，是在长短期投资之间再划出一段时期，即指 1~5 年或 1~7 年期限的投资，称为中期投资，在 5~7 年以上的投资，方称之为长期投资。

### 二、基本建设

#### (一) 固定资产再生产与基本建设

为了保证社会再生产顺利进行和发展，必须进行固定资产再生产。固定资产再生产是一个实物补偿和价值补偿的二重过程。其价值补偿是通过折旧形式随着使用时间和工作强度，将其损耗价值部分地转移到所生产的产品价值中去。实物补偿是由于固定资产投入生产使用后不断磨损所产生的。要保证固定资产正常运转和使用，必须进行维护保养和经常修理，它们虽然也带有一定程度的补偿成分，但实质上是一种追加性质的特别费用，通常由企业流动资金支出，因此不能算作固定资产简单再生产。

固定资产经过较长时间使用磨损后，就必须进行大量更换零件和主要部件的大修理。固定资产大修理是固定资产局部简单再生产，它所需要的资金是由企业按照规定提取大的修理基金来解决，并按照大修理计划由企业自行管理和安排，这是实现固定资产简单再生产的第一条途径；固定资产经过长期磨损，它的基本部分已不能继续使用时，必须重新投资，进行原有固定资产更新和替换，称固定资产更新，这是实现固定资产简单再生产的第二条途径。固定资产再生产除了上述两条途径外，还有第三条重要的途径即基本建设，这主要是通过新建、扩建等扩大再生产形式来实现的。虽然更新改造与基本建设性质不同，但两者同为固定资产再生产的投资支出，因此必须将更新改造和基本建设一并放入固定资产投资计划进行综合平衡，才能确定一定时期内固定资产投资规模。

综上所述，固定资产再生产、更新改造、基本建设、固定资产投资及投资相互之间的关系如图 1-1。

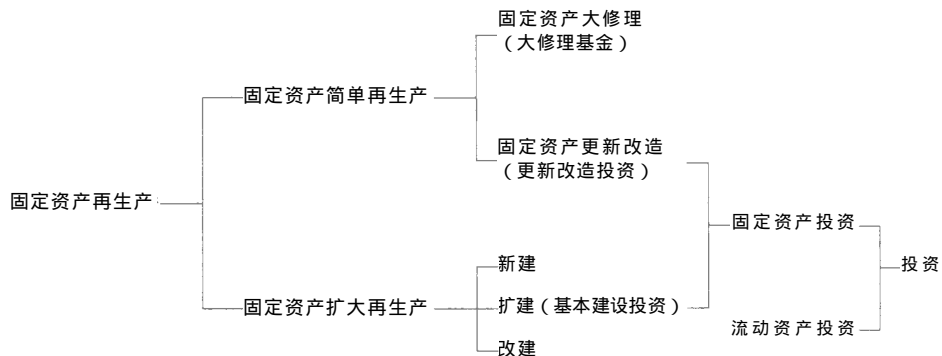


图 1-1 与投资有关的各个概念

必须指出的是，固定资产简单再生产和扩大再生产只是一种理论上的抽象概念，在实际工作中很难也不可能截然加以区分，它们往往是交替进行的。随着科学技术的不断发展，对固定资产的更新和大修理不可能完全是古董复制和修补，人们必然会采用更先进的技术，

使固定资产提高生产能力或效率。这样既可保证及时进行固定资产简单再生产，同时又在一定程度上实现力所能及的固定资产扩大再生产。固定资产扩大再生产有两种不同形式，必须在性质上加以区别，一是内涵扩大再生产，这是为了改进生产要素的质量，依靠技术进步来提高效率，是向生产深度发展；二是外延扩大再生产，这主要是增加生产要素的数量，通过扩大生产场所，使生产在规模扩大的基础上连续进行，是向生产广度发展。对于两种扩大再生产形式，一个国家在生产力发展水平不同的阶段，应有不同的选择和侧重。就我国而言，在中华人民共和国成立初期开发经济时，工业基础薄弱，应以外延为主。当中华人民共和国成立 40 多年后我们的国民经济发展已具有一定的基础和规模时，则应转为以内涵为主的扩大再生产。实践已证明，搞内涵扩大再生产是一条投资少、见效快、效果大的发展国民经济的新路子。八届人大五次会议对经济增长方式提出了具体的实施方针，即经济增长方式从粗放型向集约型转变，实现在不增加或少增加原料、资金和劳动力的条件下，用提高各种生产要素的质量和和使用效率的办法来发展生产，从而开拓经济增长的新源泉，尽可能地节约活劳动和物化劳动，努力提高单位生产资源的最佳使用效益。

## （二）基本建设的概念及其意义

基本建设就是指固定资产的建设，即是建筑、安装和购置固定资产的活动及其与之相关的工作。

按照我国现行规定，凡利用国家预算内基建拨改贷、自筹资金、国内外基建信贷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目的的新、扩建工程及有关工作，属于基本建设。凡利用企业折旧基金、国家更改措施预算拨改贷款、企业自有资金、国内外技术改造信用贷款等资金，对现有企事业的原有设施进行技术改造（包括固定资产更新）以及建设相应配套的辅助生产、生活福利设施等工程和有关工作，属于更新改造。以上基本建设与更新改造虽计划分列，但均属于固定资产投资活动，都有建筑安装活动。在国家计划中对财力、物资、劳力方面，应该统一综合平衡。

基本建设包括以下几方面工作。

### 1. 建筑安装工程

它是基本建设的重要组成部分，是工程建设通过勘测、设计、施工等生产性活动创造的建筑物。本部分工作包括建筑工程和设备安装工程两个部分。建筑工程包括各种建筑物和房屋的修建、金属结构的安装、安装设备的基础建造等工作。设备安装工程包括生产、动力、起重、运输、输配电等需要安装的各种机电设备的装配、安装、试车等工作。

### 2. 设备工器具的购置

它是指由建设单位为建设项目的需要向制造行业采购或自制达到固定资产标准的机电设备、工具、器具等的工作。

### 3. 其他基建工作

指不属于上述两项的基建工作，如勘测、设计、科学试验、淹没及迁移赔偿、水库清理、施工队伍转移、生产准备等项工作。

“基本建设”一词引自前苏联，最早提出基本建设的概念是以大修理工程的对立形式——新企业建设而出现的。因为从 1925 年起，前苏联固定资产再生产的主要形式不再是恢复性质的大修理工程，而是新建设工程。给“建设”加上“基本”这个定语，是因为这里所指的建设主要是指固定资产投资，以区别于流动资产建设。前苏联最初提出的基本建设

概念，是指固定资产的建设及其投资，其含义包括基本建设和更新改造两个部分。为了便于管理，根据实际工作的需要，前苏联和我国计划部门把一部分不属于基本建设的内容（新企业首次购入属于低值易耗品范围工器具）引入基本建设，而把属于基本建设的更新改造（我国 1967 年以后）排斥在基本建设之外，但这并不妨碍从理论上对基本建设概念进行探讨。由于基本建设有固有的含义，既包括旧的固定资产更新，又包括固定资产的新增和扩大，这样，就可以得到一个关于基本建设的概念，把一部分积累和全部折旧转化为固定资产的经济活动过程都是基本建设。在这个概念里，转化包括“购置”和“建造”两条途径，它们所需要的资金，来源于折旧基金和积累基金。这个经济活动过程，不仅包括物资生产过程（建造）和流通过程（购置），也包括国家投资和物资分配过程，即它是由投资分配、基本建设生产和基本建设交换三个环节构成，其中投资分配是主导环节。因为没有投资分配，也就没有生产和交换活动；同时投资分配的量、质、结构，资源分配的平衡决定基本建设生产和交换的规模、质量、结构。

在我国社会主义市场经济条件下，基本建设投资分配是在国家宏观调控的前提下进行的。因此，在安排投资计划时，一定要使基建投资总需求和总供给相一致，也要使基本建设投资需求结构和供给结构相一致，坚持财政、金融、物资、外汇的四大平衡，不搞基建投资超分配。基本建设生产是将一定的物质，如材料、设备等通过建筑安装施工、运输保管等劳动转化为固定资产。基本建设生产消费量大、周期长，一经建成后很难返工，其生产环节是基本建设的重要特征和内容。因此，搞基本建设应量力而行。基本建设交换是指零星购置建筑材料和中间产品的购置以及工程项目点交。交换环节最后完成，标志着基本建设一个运动过程结束。

通过基本建设，可以为国民经济各部门提供大量新增的固定资产和生产能力，为社会扩大再生产提供物质技术基础；通过基本建设，对现有企业进行更新和改造，可以用先进的技术装备武装国民经济各个部门，逐步实现国民经济现代化；通过基本建设，可以提供更多更好的物质‘文化生活’福利设施和住宅，丰富和提高人民物质文化生活水平。因此有计划地进行基本建设，对于促进国民经济稳步、健康、持续地发展，提高人民物质文化生活水平，都具有非常重要的战略意义。

### 三、基本建设分类

为了加强基本建设管理，正确地评估和考核基本建设工作业绩，更好地控制和调节基本建设规模，对基本建设应采用不同的方法进行分类。

#### （一）按建设项目性质分类

基本建设是由一个个基本建设项目（简称建设项目）组成。所谓建设项目是指按照一个总体设计进行施工，由若干个单项工程组成，经济上实行统一核算，行政上实行统一管理的基本建设单位。例如一个工厂，一座水库，一座水电站，一个引水工程，一个农场，一所医院，一所学校或其他独立的工程，都是一个建设项目。建设项目按其性质，又可分为新建、扩建、改建、恢复和迁建项目。

（1）新建项目。指从无到有，平地起家新开始建设的项目。有的建设项目原有的规模很小，经扩大建设后，其新增的固定资产价值超过原有固定资产价值的三倍以上，也算作新建项目。新建项目对国民经济的发展，尤其是对新兴工业部门的建立，具有决定性作用。

（2）扩建项目。指现有企业、事业和行政单位为扩大原有产品的生产能力（效益），或

为增加新的产品生产能力，而增建主要生产车间（工程）的项目，扩建方法具有投资少、工期短、收效快的优点。

（3）改建项目。指现有企业、事业单位为提高生产效益，提高产品质量或改变产品方向，对原有设施、工艺进行技术改造的项目。有的企业为平衡生产能力增建一些辅助、附属车间，也属改建项目。改建的方法多数情况下是和改革工艺、采用新技术、进行技术改造相结合来进行的，这是挖掘生产潜力的重要措施。

（4）恢复项目。指企业、事业单位因地震、水灾等自然灾害或战争等原因，使原有固定资产全部或部分报废，以后又按原有规模重新建立恢复起来的项目。这类项目，不论是按原有规模恢复建设，还是在恢复中同时进行扩建的，都算恢复项目。但是，尚未建成投产或交付使用的项目，在遭灾被毁后，仍继续按原设计重建的，则原建设性质不变；如按新设计重建的，则根据新建设内容确定其建设性质。

（5）迁建项目。指现有企业、事业单位由于改变生产布局或环境保护和安全生产以及其他特殊需要，搬迁到另外地方进行建设的项目。移地建设，不论其建设规模大小，都属于迁建项目。

基本建设项目按照建设性质分为上述五类。一个建设项目只能有一种性质，在项目按总体设计全部建成之前，其建设性质是始终不变的。新建项目在完成原总体设计之后，再进行扩建或改建的，则另作为一个扩建或改建项目。

## （二）按投资额构成分类

基本建设投资额是以货币形式表现的基本建设工作量，它是反映基建规模、建设进度、比例关系、使用方向的综合性指标。投资额又有计划投资额和实际投资额之分，会计上核算的是实际投资额。用实际投资额与计划投资额对比，可以考核计划投资额的完成情况。

按照投资额构成的不同工作内容，可分为建筑安装工程投资、设备工器具投资和其他基本建设投资三部分。

### 1. 建筑安装工程投资

建筑安装工程投资包括建筑工程投资和设备安装工程投资，这两部分投资必须兴工动料，通过施工活动才能实现。建筑安装工程投资是基本建设投资额的重要组成部分。

（1）建筑工程投资。包括以下内容：

1）各种房屋（如厂房、仓库、办公室、住宅、商店、学校、俱乐部、食堂、车库、招待所等）和构筑物（如烟囪、水塔、水池等）。列入建筑工程预算内的暖气、卫生、通风、照明、煤气等土建设备价值及其装设油饰工程，各种管道（如蒸汽、压缩空气、石油、给水及排水等管道）、电力、电讯电缆导线的敷设工程投资。

2）设备的基础、支柱、工作台、梯子等建筑工程，炼铁炉、炼焦炉、蒸汽炉等各种窑炉的砌筑工程，金属结构工程投资。

3）为施工而进行的建筑场地布置，原有建筑物和障碍物的拆除、土地平整，设计中规定为施工而进行的工程地质勘探，以及工程完工后建筑场地的清理和绿化工作等投资。

4）矿井开凿，露天矿剥离工作，石油天然气钻井工程（不包括生产矿山用生产费用进行的矿井、坑道的整理延伸与探矿工程），以及铁路、公路、桥梁工程投资。

5）水利工程，如水库、堤坝、灌渠等工程投资。

6）防空、地下建筑等特殊工程投资。

(2) 设备安装工程投资。包括以下内容：

1) 生产、动力、起重、运输、传动和医疗、实验等各种需要安装设备的装配、装置工程，与设备相连的工作台、梯子、栏杆的装设工程，被安装设备的绝缘、防腐、保温、油漆等工程投资。

2) 为测定安装工程质量，对单体设备、系统设备进行单机试运工作的投资。

### 2. 设备工器具投资

设备工器具投资指购置或自制达到固定资产标准的设备、工具、器具的价值，以及新建单位和扩建单位的新建车间，按照设计和计划要求购置或自制的达不到固定资产标准的工具、器具价值（不包括办公生活用家具器具及为可行性研究购置的固定资产）。

工具、器具是指生产和维修用的工具，试验室、化验室用的计量、分析、保温、烘干用的各种仪器，机械厂翻砂用的模型、锻模、热处理箱、工具台等。

### 3. 其他基本建设投资

其他基本建设投资指不包括建筑安装工程投资和设备工器具投资的其他各项基本建设投资，包括如下内容：

(1) 应直接计入交付使用财产价值的“其他投资”。如房屋、新建单位办公生活用家具器具购置费，为进行可行性研究购置的固定资产，基本畜禽、林木购置、饲养培育费等投资支出。

(2) 应分摊计入交付使用财产价值的“待摊投资”。如建设单位管理费、土地征用及拆迁补偿费、勘察设计费、科学研究实验费、可行性研究费等，进口成套设备的建设单位还有国外设计及技术资料费、出国联络费、设备检验费、专利费、技术保密费、延期付款利息等投资支出。

(3) 不计入交付使用财产价值的应转给其他单位的“转出投资”。如拨付其他单位基建投资、拨付地方建筑材料基建投资、支付施工企业技术装备费、参加统建住宅投资、商业网点费、供电补贴费等投资支出。

(4) 不计入交付使用财产价值需要单独报请核销的“应核销投资”。如生产职工培训费、样样品购置费、农业开荒费、施工机构迁移费、报废工程损失、取消项目可行性研究费等投资支出。

对基本建设投资额按不同的工作内容分类，首先可以考查三个投资分量在整个投资中各自所占的比重。一般来讲，在生产性固定资产的投资构成中，设备、工器具投资是核心部分，这是由于它们标志着生产能力的高低，其余两个部分只是建成和发挥生产能力的必要条件，所以应该适当增大设备工器具的投资比重。在消费性固定资产中，最主要部分是建筑安装工程投资，应该适当增大这部分投资比重，相应缩减其他两项投资比重。其次，把建筑安装工程投资和设备投资单独列出，确定建筑安装工作量和设备采购工作量，便于组织施工和组织设备材料供应。最后，通过对基本建设投资额的分类，可以反映基本建设部门与国民经济其他部门的联系，便于组织计划平衡。

会计核算上按照基本建设投资额的不同性质和工作内容，分别设置“建筑安装工程投资”、“设备投资”、“其他投资”、“待摊投资”、“转出投资”和“应核销投资”六个投资项目，用来核算和考核基本建设投资完成额和基本建设投资计划的执行情况。

### (三) 按建设用途分类

按基本建筑工程的不同用途，可分为生产性建设和非生产性建设两大类。

(1) 生产性建设。指直接用于物质生产和直接为物质生产服务的建设，如工业建设、水利建设、运输建设、商业和物资供应建设等。

(2) 非生产性建设。指满足人民物质和文化生活福利需要的建设，如住宅建设、文教卫生建设、公用事业建设等。

生产性建设与非生产性建设的辩证关系处理得好与坏，关系到一个国家的建设事业是否能持久、稳步地进行。正确安排物质生产与非物质生产投资比例，关系到协调经济建设与文化建设，生产与生活的关系。此比例即是通常所说的“骨头”与“肉”的关系。一般来说，物质生产性固定资产投资的比例应大于非物质生产性固定资产投资的比例。根据我国的历史经验，二者比例控制在 2:1，是个大体适度的比例。

(四) 按建设的总规模或总投资的大小分类

按建设的总规模或总投资的大小可分为：大型、中型及小型建设项目。

国家对工业建设项目和非工业建设项目的大、中、小型划分标准均有规定，各部、委对所属专业建设项目的大、中、小型划分标准，也有相应的规定。需要时可查相应的规范。例如，原水利电力部颁发的 SDJ 12—78（试行）《水利水电枢纽工程等级划分及设计标准》（山区、丘陵区部分），就对水库、水电站的建设划分了大、中、小型标准。

关于工程项目规模的大小，可参考国家计委、国家建委、财政部计计 [1978] 234 号文附件《关于基本建设项目和大中型划分标准的规定》，以及国家计委计基 [1979] 725 号文《关于补充、修订部分基本建设项目大中型划分标准的通知》的规定。

(五) 按项目的建设阶段分类

处在建设的不同阶段的建设项目分别有：

(1) 预备项目（或探讨项目）。按照中长期投资计划拟建而又未立项的建设项目，只作初步可行性研究或提出设想方案供决策参考，不进行建设的实际准备工作。

(2) 筹建项目（或前期工作项目）。经批准立项，正在进行建设前期准备工作而尚未正式开始施工的项目。建设规模较大的项目，在开工以前，按照国家有关规定，经批准可以设立专门的筹建机构，进行研究和论证建设方案，组织审查设计文件，办理征地拆迁，平整场地，选择施工和材料、设备供应单位等建设准备工作。

(3) 施工项目。指本年度计划内进行建筑或安装施工活动的项目。包括：

1) 新开工项目。建设准备工作已就绪，工程开工报告经批准并已列入年度计划开始建设的项目。按建设性质分类的各种项目，凡总体设计或计划文件中所规定的任何一项永久性工程，只要破土开槽开始按设计图纸施工，均为正式开工项目。

2) 续建项目。本年以前已正式开始，并在本年继续进行建筑安装或购置活动的建设项目。可以是上年跨入本年继续施工的项目，可以是以前年度全部停、缓建而在本年内经批准重新恢复施工的项目。

(4) 建成投产项目。包括全部投产项目、部分投产项目和建成投产单项工程。指本年内按设计文件规定建成主体工程 and 相应配套的辅助设施，形成生产能力或发挥工程效益，经验收合格并正式投入生产或交付使用的建设项目。

(5) 收尾项目。以前年度已经全部建成投产，但尚有少量不影响正常生产使用的辅助工程或非生产性工程，在本年内继续施工的项目。这类项目剩余工作量很少，或因安排投

资不足，或因其他原因使项目不能报竣工销号，仍计入当年施工项目，不能真实反映年度在建工程总规模，不利于基本建设正常管理。

全部竣工项目和全部建成投产项目是有区别的。从内容上看，全部竣工项目要求生产性和非生产性工程全部建完，从时间上看，全部竣工日期迟于全部建成投产日期。

国家根据不同时期经济发展的目标、结构调整的任务和其他一些需要，对以上各类建设项目制定不同的调控和管理政策、法规、办法。因此，比较系统地了解建设项目的管理有重要意义。

#### 四、建设项目的划分

##### （一）建设项目划分的概念

基本建设工程项目划分，是将整体的建设工程划分为若干个体。

基本建设工程是一种完整配套的产品。它的实际形态是由大量的建设材料、构配件、设备，经建造安装组合而成的不可分割的庞大的综合体。

##### （二）建设项目的划分

基本建设工程项目划分如下。

###### 1. 单项工程

单项工程是指具有独立的设计文件，可以独立施工，建成后能够独立发挥生产能力或效益的工程。工业建设项目的单项工程，一般是指能独立生产的车间、设计规定的主要产品生产线；非工业建设项目的单项工程，是指建设项目中能够发挥设计规定的主要效益的各个独立工程。如办公楼、住宅、影剧院等。单项工程是建设项目的组成部分。它包括建筑工程、设备及安装工程、其他工程等。单项工程是由若干个单位工程所组成。

###### 2. 单位工程

单位工程，是指具有独立设计，可以独立组织施工，但完成后不能独立发挥效益的工程，单位工程是单项工程的组成部分。如某车间是一个单项工程，则车间的建筑工程（即厂房建筑）就是一个单位工程，又如该车间的设备安装也是一个单位工程等等。

每一个单位工程本身仍然是由许多结构或更小的部分组成。因此，对单位工程还可以按工程的结构、部件、甚至更细小的部分，进一步分解为分部工程和分项工程。

###### 3. 分部工程

分部工程是单位工程的组成部分。它是按工程部位、设备种类和型号、使用的材料不同而作的分类，在一具体单位工程内划分的。如建筑工程中的一般土建工程，按照不同的工种和不同的材料结构，大致可以分为：土石方工程、基础工程、砖石工程、混凝土及钢筋混凝土工程、木结构、木装修工程等。其中的每一部分称之为分部工程。

在分部工程中影响工料消耗大小的因素仍然很多。例如，同样都是土方，由于土壤类别（普通土、坚土、砂砾坚土）不同，则每一单位土方工程所消耗的工料有差别。因此，还必须把分部工程按照不同的施工方法、不同的材料、不同的规格等，作进一步的分类。

###### 4. 分项工程

分项工程是通过较为简单的施工过程就能生产出来，并且可以用适当的计量单位，计算工料消耗的最基本构造因素。例如：砖石工程按工程部位，划分为内墙、外墙等分项工程。

##### （三）水利水电工程项目划

### 1. 进行水利水电工程质量评定时的项目划分

根据 (SL 176—1996) 《水利水电工程施工质量评定规程》的规定, 进行质量评定时水利水电工程划分为单位工程、分部工程, 单元工程三级。

单位工程, 指具有独立发挥作用或独立施工条件的建筑物。

分部工程, 指在一个建筑物内能组合发挥一种功能的建筑安装工程, 是组成单位工程的各个部分。对单位工程安全、功能或效益起控制作用的分部工程称为主要分部工程。

单元工程, 指分部工程中由几个工种施工完成的最小综合体, 是日常质量考核的基本单位。

### 2. 编制水利水电工程初步设计概算时的项目划分

编制水利水电工程初步设计概算时, 根据水利水电工程的特性以及概算编制的需要, 大、中型水利工程项目划分如下:

(1) 根据水利水电工程性质, 其工程项目分别按水利枢纽、水电站、水库工程和其他水利工程划分。

(2) 水利水电工程项目均划分为建筑工程、机电设备及安装工程、金属结构设备及安装工程、临时工程、水库淹没处理补偿费和其他费用六大部分。在六部分之后设计预备费和建设期还贷利息两个项目, 以适应设计、施工各个阶段不同项目设置要求。各部分下设一、二、三级项目, 各级项目可根据工程需要设置, 但一级项目和二级项目应按项目划分的规定, 不得合并。

(3) 上述项目划分, 概算、预算、计划、统计、财务各专业部门应统一一致, 各专业部门可根据本专业的特点和工程具体条件, 进行必要的增删调整, 以符合专业的要求和工程的实际情况。

## 第二节 基本建设程序

### 一、基本建设程序的概念

基本建设程序指由行政性经济法规所规定的、进行基本建设所必须遵循的阶段和先后顺序。

基本建设从制定建设规划、确定建设项目, 进行项目勘测、设计、实施、竣工验收, 要经过许多阶段和环节, 工作涉及面广, 内外协作配合关系复杂, 其中有些工作有着前后衔接的时间性, 有些工作则有着左右配合的空间性。进行基本建设必须按照一定的程序, 依次进行才能达到预期效果。科学的基本建设程序, 是固定资产及生产能力建造和形成过程的规律性反映, 是基本建设技术经济特点所决定的。国家通过制定有关经济法规, 把整个基本建设过程划分为若干阶段, 规定每一阶段工作的内容、原则以及审批权限, 既是基本建设应遵循的法律准则, 也是国家对基本建设进行管理的手段之一。

基本建设程序科学地总结了建设工作的实践经验, 反映了建设工作所固有的客观自然规律和经济规律。可以说基本建设程序是基本建设过程及其客观规律性的反映; 人们只能认识和利用这一规律搞好项目管理, 但不能随心所欲地改变它、违反它。

总之, 基本建设程序的这种法规性和客观规律性, 要求建设项目的管理工作必须按基本建设程序进行。

## 二、水利水电工程项目建设程序

水利是国民经济的基础设施和基础产业，水利工程建设要严格按建设程序进行。对于由国家投资、中央和地方合资、企事业单位独资、合资以及其他投资方式兴建的防洪、除涝、灌溉、发电、供水、围垦等大中型（包括新建、续建、改建、加固、修复）工程建设项目，建设程序一般分为八个阶段：项目建议书；可行性研究报告；初步设计；施工准备（包括招标设计）；⑤建设实施；⑥生产准备；⑦竣工验收；⑧项目后评价。

### 1. 项目建议书

它是在流域规划的基础上，由主管部门提出的工程项目的轮廓设想，主要是从客观上衡量分析工程项目建设的必要性和可能性，即分析其建设条件是否具备，是否值得投入资金和人力，是否进行可行性研究。

按国家规定，大中型项目的项目建议书由国家计委审批。经批准后方可开展可行性研究等建设前期工作。

### 2. 可行性研究

可行性研究是运用现代生产技术科学、经济学和管理工程学，对建设项目进行技术经济分析的综合性工作。其任务是研究兴建或扩建某个建设项目在技术上是否可行；经济上效益是否显著；财务上能否赢利；建设中要动用多少人力、物力和资金；建设工期多长；如何筹集建设资金等重要问题。因此，可行性研究是进行项目决策的重要依据。

通常国外所指的可行性研究，大致包括机会研究、初步可行性研究、可行性研究三个阶段。

机会研究主要是鉴别投资机会，对拟建项目投资方向提出建议，并确定有没有必要作进一步研究。但其深度还不能对较复杂的项目进行决策。

初步可行性研究是对项目进一步进行研究，以便能有较可靠的依据，以确定拟建项目是否有必要兴建，是否要进行专题补充研究。

可行性研究亦称最终可行性研究，通过进一步的调查研究，对拟建项目的投资额、资金来源、工程效益等提出分析和建议，为投资或项目兴建决策提供可靠的技术经济依据。

水利水电工程项目可行性研究是在流域（河段）规划的基础上，对拟建项目的建设条件进行调查、勘测、分析、方案比较等工作，论证其兴建的必要性、技术可行性、经济合理性。本阶段要选定坝址和确定正常高水位。我国可行性研究的内容和深度大致相当于国外的初步可行性研究。

按规定，大型重要建设项目可行性研究报告先由项目主管部门、计划部门预审，上报国家计委，国家计委委托工程咨询单位或组织专家进行评估，提出评估报告作为项目决策的主要依据。水利水电建设项目涉及到许多部门的利益，可行性研究阶段应积极与有关部门及时协商或通过主管部门协调，取得协议，列入报告。

### 3. 初步设计

初步设计具体来说就是充分利用水资源，贯彻综合利用、就地取材的原则，通过不同方案的分析比较，论证本工程及主要建筑物的等级标准；选定坝（闸）址；工程总体布置；主要建筑物形式和控制性尺寸；水库各种特征水位；装机容量；机组机型；施工导流方案；主体工程施工方法；施工总进度及施工总布置；对外交通；施工动力及工地附属企业规划，并进行选定方案的设计。设计中水利水能经济计算、坝型选择、枢纽布置成为一个独立的

阶段，以确定正常高水位和坝型为主，以后即为选定方案的水工、机电设计，施工组织设计和编制设计概算。

#### 4. 施工准备

施工准备包括招标设计、设备订货、施工详图设计、制定年度建设计划、组织招标、选择承包商、签订合同等工作。

初设文件被批准后，由于初设文件以项目来编制尚不能满足签订招标合同的要求，因此，必须以合同内容为依据，进行招标设计，组织招标、签订施工承包合同，然后按施工详图文件进行施工。此外还应做好投资资金的落实，投资计划的制定、设备、建筑材料、施工机械的购置，劳务，移民征地，拆迁等工作。

主体工程开工，必须具备以下条件：

(1) 前期工程各阶段文件已按规定批准，施工详图设计可以满足初期主体工程施工需要。

(2) 建设项目已列入国家年度计划，年度建设资金已落实。

(3) 主体工程招标已经决标，工程承包合同已经签订，并得到主管部门同意。

(4) 现场施工准备和征地移民等建设外部条件能够满足主体工程开工需要。

#### 5. 建设实施

施工准备基本就绪后，应由建设单位提出开工报告，并经过批准才能开始施工。根据国家规定，大中型建设项目的开工报告，要由国家计委批准。

建设项目开工以后，建设各方应按合同要求履行自己的职责。

(1) 项目建设单位要建立严格的现场协调或调度制度。及时研究解决设计、施工的关键技术问题。从整体效益出发，认真履行合同，积极处理好工程建设各方的关系，为施工创造良好的外部条件。

(2) 监理单位受项目建设单位委托，按合同规定在现场从事组织、管理、协调、监督工作。同时，监理单位要站在独立公正的立场上，协调建设单位与设计、施工等单位之间的关系。

(3) 设计单位应按合同及时提供施工详图，并确保设计质量。按工程规模，派出设计代表组进驻施工现场解决施工中出现的设计问题。

施工详图经监理单位审核后交施工单位施工。设计单位对不涉及重大设计原则问题的合理意见应当采纳并修改设计。若有分歧意见，由建设单位决定。如涉及初步设计重大变更问题，应由原初步设计批准部门审定。

(4) 施工企业要切实加强管理，认真履行签订的承包合同。在施工过程中，要将所编制的施工计划、技术措施及组织管理情况报项目建设单位。

#### 6. 生产准备

建设项目进入施工阶段以后，建设单位在加强施工管理的同时，也要着手做好生产准备工作，保证工程一旦竣工，即可投入生产。生产准备是从施工到投产、从建设到生产的桥梁，是保证收回投资的重要环节。特别是对一些现代化的大型项目来说，生产准备工作显得尤为重要。

#### 7. 竣工验收

竣工验收是工程建设过程的重要阶段，它是全面考核建设工作，检查工程是否符合设

计要求和质量好坏的重要环节，是投资成果转入生产或使用的标志。竣工验收对促进建设项目及时投产，发挥投资效果，总结建设经验，都有重要作用。国家对建设项目竣工验收的组织工作，一般按隶属关系和建设项目的性质而定。大中型项目，部门所属的，由主管部门会同所在省市组织验收；各省、自治区、直辖市所属的，由地方组织验收；特别重要的项目，由国务院批准组织国家验收委员会验收；小型项目，由主管单位组织验收。竣工验收，可以是单项工程验收，也可以是全部工程验收。经验收合格的项目，写出竣工验收报告，办理移交固定资产手续，交付生产使用。

### 8. 项目后评价

项目后评价是对项目达到正常生产能力后的实际效果与预期效果的分析评价。通过项目后评价，对项目投资过程，可行性研究工作，经营管理过程和水平进行分析评价，以促进项目评估人员做好可行性研究工作，提高可行性研究的客观性与公正性，提高决策的科学化水平。水利水电工程项目建设程序简图，如图 1-2 所示。

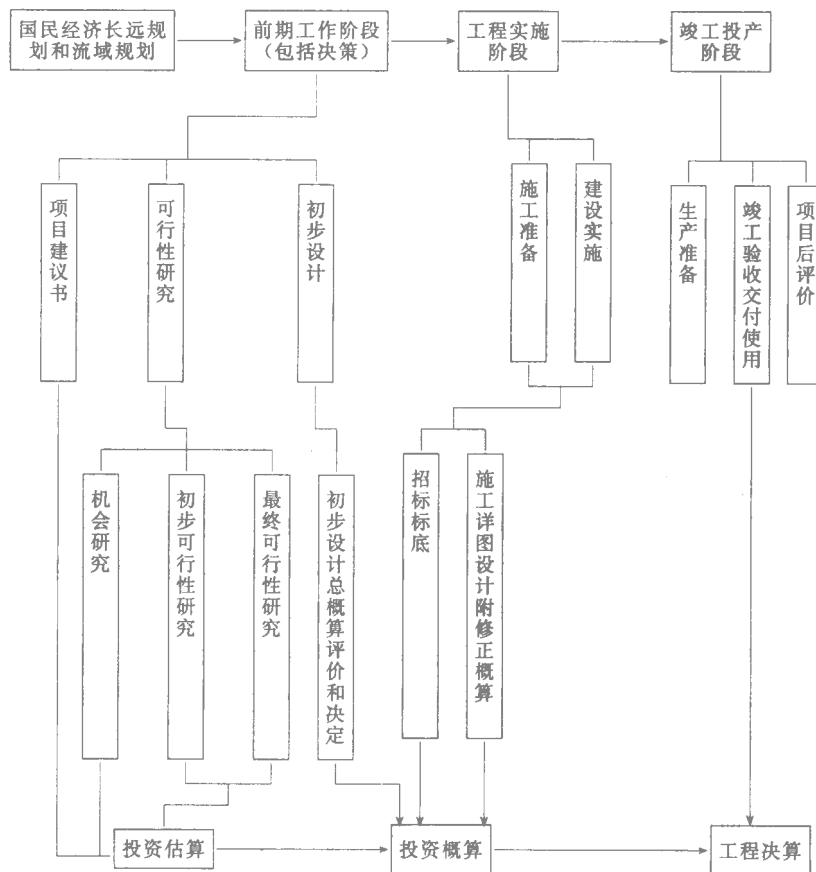


图 1-2 水利水电工程项目建设程序简图

### 三、国外项目建设程序简介

西方国家在建设程序上并不完全一致，但其主要阶段基本相同。他们把项目提出和终结全过程称之为项目的发展周期。整个周期划分为三个阶段，即投资前期、投资时期和投资回收时期，如图 1-3 所示。

(1) 投资前期包括：投资机会研究；初步可行性研究；可行性研究；项目评估；对项

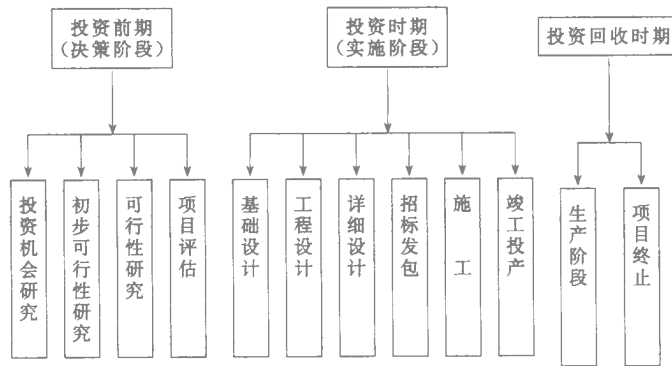


图 1-3 国外项目周期简图

目作出最终决策。

(2) 投资时期主要包括：项目的基础设计和工程设计。在进行工程时要选定设备和材料；完成招标设计和施工详图设计；通过招标发包，确定承包商，进行施工；同时进行生产准备、竣工投产等工作。

(3) 投资回收时期，即项目生产、使用时期，直至项目寿命终了为止，这时主要是维修养护工作。

#### 四、世界银行、亚洲开发银行贷款项目的项目周期

世界银行（亚洲开发银行）贷款的每个项目都必须包括这样几个阶段：项目选定、准备、评估、谈判、执行和总结评价阶段。每一个阶段导致下一个阶段，最后一个阶段又产生了对新项目的探讨和设想，并进而促进选定新的项目。这样，项目周期便周而复始，不断循环。

世界银行（亚洲开发银行）贷款项目的项目周期包括以下六个阶段。

##### (一) 项目的选定阶段

这个阶段，主要由申请贷款国选定那些需要优先考虑并符合世界银行投资原则的项目。

根据世界银行贷款条件的要求，申请贷款国在选定项目时，必须收集必要的的数据，这是项目选定的前提，也是项目计划工作的一个重要方面。

不同的项目需要收集不同的数据，主要是国家资源数据，大致有：地形、地质结构、气象资料、土地耕作、人力资源和社会经济等数据。对于水利项目，还需提供设计方案、水源情况、受益情况、利用率和经济效果，建筑、施工、设备、运输条件、偿还贷款的期限等。

收集必要的的数据后，应从技术上、经济上进行综合分析，并在认真比选的基础上，编制详细的项目文件，送交世界银行备查。

在选定项目时，通常应同时考虑多个项目，以便送世界银行筛选。

##### (二) 项目的准备阶段

申请贷款的国家，在选定项目并取得世界银行初步同意后，便可进入项目的准备阶段。

项目准备阶段的第一步工作，就是对选定项目进行可行性研究，并准备好初步设计，提出可供选择的方案，进行技术、经济比较，使选定的方案为最佳方案。

对于大、中型项目，进行可行性研究，一般需要 1~2 年时间。在这期间，世界银行有

责任对申请贷款国家的可行性研究机构，提供必需的指导和资金援助。

### （三）项目的评估阶段

项目评估阶段是项目周期中的一个重要阶段。

申请贷款的国家，在完成项目的准备工作以后，世界银行便要对项目进行详细评估和审查，这个过程就是项目的评估阶段。

世界银行通常要向申贷国派出工作组，对项目进行全面、系统考察，对项目的技术、组织、经济和财务等方面作出评价。项目的评估阶段可以说完全是世界银行一项重要任务，但申请贷款的国家要积极配合，努力做好准备工作，这样评估工作就能较快完成。否则，世界银行还得多次派工作组去申请贷款的国家，进行这一项工作。

一般情况下，对于项目的选定阶段和项目的准备阶段，世界银行都直接参与工作，因此在评估阶段通常不会予以否决，但往往需要作出修改，甚至于重新设计。

### （四）项目的谈判阶段

世界银行对申贷项目经过详细审查和评价后，如果认为该项目确实符合世界银行的贷款标准，通常要发出书面的同意贷款通知。此后，便邀请申请贷款国家，派出代表团就贷款协议进行谈判，这便是项目的谈判阶段。

谈判的主要内容包括贷款金额、贷款期限、偿还贷款的方式，以及为保证项目的顺利进行所应采取的措施等。

在谈判阶段，双方不可避免地将会出现矛盾和分歧，因此双方必须本着这样一个原则参加谈判，即双方应该要求合理、真诚实意，对谈判内容既要坚持原则，又要有一定程度的灵活性。这样，谈判一般都能顺利地达成协议。

谈判达成的协议，需要报经世界银行执行董事会批准，批准以后的谈判协议，才成为具有法定手续的谈判文件。

### （五）项目的执行阶段

申请贷款国，在贷款项目完成法定手续后，便应该着手准备施工力量，配备技术、经济和管理等方面的专家，这些工作应按协议规定来执行。同时还必须制定项目执行计划和时间安排方案。

这一阶段的主要工作内容是：项目的施工设计、材料、设备采购、工程施工和试运行等。

在项目的执行过程中，世界银行将不断派遣各种高级专家，到申贷国视察、监督项目的执行或施工情况。世界银行通过它派出的代表，随时向借贷国提出有关施工、调整贷款数额和付款方法的意见，以便随时指导工程项目的实施。

### （六）项目的总结评价阶段

世界银行在项目贷款全部发放完后大约一年左右，要对其贷款资助的项目进行总结，称为项目的总结评价阶段。

这一阶段的具体做法，一般先由世界银行在借贷国该项目的主管人员提供一个“项目完成报告”，再经过世界银行专门机构进行审查，并送交世界银行执行董事会核批，对项目作出比较正确、可靠的评价，有利于今后对新的项目的选定、准备和评估工作。

监理工作主要集中在项目的执行阶段，在其他阶段监理工程师也要协助进行工作。

世界银行贷款项目的项目周期，可参考图 1-4 所示项目周期框图。

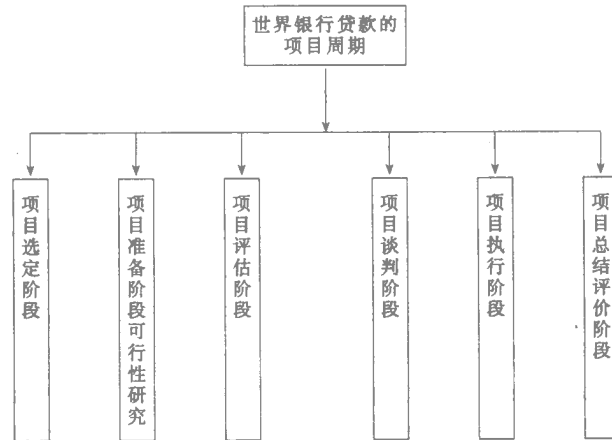


图 1-4 世界银行贷款的项目周期

## 五、工程项目投资程序与工程项目寿命周期

### (一) 工程项目寿命周期

人类有其生、老、病、死的生命周期，一个工程项目同样有它的从开始到终结的寿命周期。工程项目寿命周期是指从最初确定社会需求编制项目建议书开始，经过可行性研究、设计、施工、营运等阶段，直至该项目被淘汰或报废为止的全部时间历程，包括项目建设阶段及建成后投入运行和报废阶段。

### (二) 工程项目投资程序

工程项目投资程序是投资活动必须遵循的先后次序，是建设项目从筹建、竣工投产到全部收回投资这一全过程中资金运动规律的客观反映。主要包括资金筹集、投入和回收三大阶段。具体划分为如下步骤。

- (1) 确定投资控制数。
- (2) 筹集建设资金。
- (3) 交存建设银行。
- (4) 确定工程项目造价。
- (5) 工程价款的结算。
- (6) 竣工决算。
- (7) 进入生产过程与投资回收。

投资程序各阶段之间的关系如图 1-5 虚线以下所示。

### (三) 工程项目投资程序与工程项目寿命周期的关系

项目投资程序与项目寿命周期有着极为密切的关系，主要表现在：

(1) 二者反映的对象是相同的。项目寿命周期反映的是某个工程项目的生命历程，但项目生命历程同时也是投资的运动过程。

(2) 从具体步骤来看，项目投资程序与项目寿命周期是一个问题的两个方面，一个着眼于价值运动过程，一个着眼于使用价值的形成、营运过程，二者互相关联，密不可分。

但项目投资程序与项目寿命周期不可互相代替，二者主要区别表现在：

(1) 反映问题的角度不同。项目投资程序是从价值角度，即从资金的运动过程来反映问题；寿命周期则从使用价值角度，即从工程项目实体的角度来反映问题。

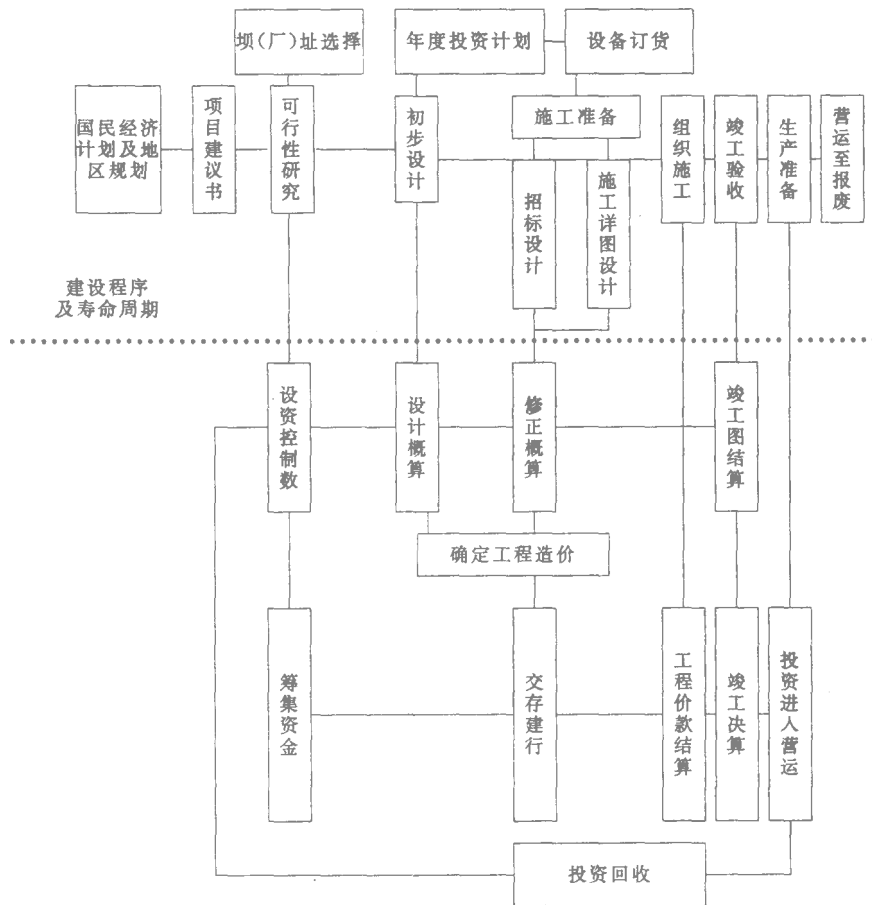


图 1-5 工程项目投资程序与项目寿命周期的关系

(2) 复杂性不同。在项目建设阶段，投资程序主要是建设单位在向计划部门申请计划并批准之后向建设银行申请固定资产投资贷款，建设工程经过施工企业建成交付使用单位后，再有营运单位进行生产及投资回收。工程项目寿命周期，尤其是建设阶段，其工作内容要比投资程序复杂得多。

(3) 投资程序是资金运动过程，是一项经济活动，侧重于投资如何周转。而项目寿命周期则不同，其建设阶段所遵循的程序是一个生产过程，着眼于工程实体的形成过程，其营运阶段则既包含生产活动，也包含经济活动。

### 第三节 建设项目投资与投资控制

项目投资是社会经济活动中最基本的范畴之一，投资与经济增长和经济结构之间存在着相互促进、相互联系、相互制约的关系。表现为经济增长的水平和速度决定了投资总量水平即经济增长是投资赖以扩大的基础；而投资对经济增长具有有力的促进作用。投资强有力地影响和决定着国家的经济结构，包括所有制结构、产业结构、地区经济结构；而经济结构又制约着投资总量的增长和投资的比例关系。国家国民经济的发展表现为经济的增长。国家经济增长一方面指经济总量的增长，即国民财富和国家经济实力的增长；另一方