

项目法施工指导

(中)

政策法规篇·成果篇

张青林 主编

中国建筑工业出版社

项目法施工指导

(中)

政策法规篇·成果篇

张青林 主编

中国建筑工业出版社

(京) 新登字 035 号

图书在版编目 (CIP) 数据

项目法施工指导/张青林主编.-北京: 中国建筑工业出版社, 1997

ISBN 7-112-03427-2

I. 项… II. 张… III. 建筑工程-工程施工-项目管理
IV. TU721

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (97) 第 19205 号

项目法施工指导

(中)

政策法规篇·成果篇

张青林 主编

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)

新华书店经销

中国建筑工业出版社印刷厂印刷

*

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 15 $\frac{3}{4}$ 字数: 418 千字

1997 年 9 月第一版 1997 年 9 月第一次印刷

印数: 1—10000 册 定价: (精) 90.00 元 (共三册)
(平) 80.00

ISBN7-112-03427-2

TU·2651 (8597)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

目 录

• 政策法规篇 •

一、政府在推进项目法施工中的主导地位	3
二、国家有关政府部门领导讲话选编	5
1. 侯捷同志在第五次全国施工管理体制综合改革试点工作 座谈会上的讲话（1991年7月30日）	5
2. 干志坚同志在全国施工工作会议上的讲话 （1987年5月30日）	12
3. 干志坚同志在全国施工工作会议上的讲话（摘要） （1991年12月17日）	28
4. 张青林同志讲话选录 在推广鲁布革工程管理经验试点工作座谈会上的总结讲话 （1987年8月8日）	39
在第二次推广鲁布革工程管理经验试点工作座谈会上的 总结讲话（1988年2月3日）	46
在推广鲁布革工程管理经验试点工作会议上的讲话 （1988年11月9日）	54
在第五次施工管理体制综合改革试点工作座谈会上的讲话 （1991年7月30日）	65
在全国第一次项目法施工研讨会上的讲话 （1990年8月24日）	80
在全国第二次项目法施工研讨会上的讲话 （1993年9月24日）	91
在项目法施工研究会成立大会上的讲话 （1992年8月22日）	106

5. 史竞民同志在第四次推广鲁布革工程管理经验试点工作 座谈会上的讲话 (1990年3月)	119
6. 姚兵同志讲话选录 在全国建筑工程项目管理工作会议上的讲话 (摘要) (1994年9月13日)	130
在全国工程项目管理研讨会上的讲话 (1995年10月25日)	141
7. 何俊新同志在全国工程项目管理研讨会上的讲话 (1995年10月23日)	152
8. 吴涛同志的文章——建筑施工企业推行项目管理改革的 现状回顾与发展趋势 (1997年8月)	163
三、国家计委、劳动人事部、中国人民建设银行文件选编	184
1. 关于推广鲁布革工程管理经验, 深化施工管理体制 改革的报告 (1987年9月2日)	184
2. 关于批准第一批推广鲁布革工程管理经验试点企业有关 问题的通知 (1987年7月28日)	192
3. 关于在推广鲁布革工程管理经验试点企业试行工法制度 有关事项的通知 (1989年1月19日)	195
4. 建筑施工企业工法管理办法 (1996年3月22日)	197
5. 关于进一步做好推广鲁布革工程管理经验、创建工程总承包 企业进行综合改革试点工作的通知 (1990年10月23日)	202
6. 关于印发《关于加强分类指导、专题突破、分步实施、 全面深化施工管理体制综合改革试点工作的指导意见》 的通知 (1991年9月7日)	208
7. 关于印发《建筑劳务实行基地化管理暂行办法》的通知 (1992年6月15日)	218
8. 关于调整建筑安装工程费用项目组成的若干规定 (1993年12月30日)	222
9. 工程总承包企业资质等级标准 (1995年6月)	228
10. 关于全国建筑施工企业优秀项目经理评选办法 (1995年7月7日)	231

11. 关于命名张基尧、付继仓等 186 名同志为全国施工企业优秀项目经理的决定 (1991 年 11 月 22 日)	234
12. 关于授予李振民等 133 名同志为 1995 年度全国建筑施工企业优秀项目经理称号的通知 (1995 年 10 月 5 日)	235
13. 关于印发《建筑施工企业项目经理资质管理办法》的通知 (1995 年 1 月 7 日)	236
14. 关于进一步推行建筑业企业工程建设项目管理的指导意见 (1996 年 5 月 28 日)	244
15. 建筑施工企业工程项目管理评估试行办法 (1995 年)	251
16. 关于在项目法施工中加强工会工作的意见 (1993 年 8 月 13 日)	267

• 成 果 篇 •

1. 科学总结 卓著贡献 (综述)	吴涛
2. 开拓者的足迹 ——鲁布革、广蓄、小浪底，水利水电体制改革的三个里程碑	张基尧 279
3. 强化项目管理，深化配套改革，加速实现国有建筑企业“两个转变” 北京城建集团推行项目管理 (项目法施工) 十年实践	郁志桐 304
4. 以施工项目管理为重心，深化企业内部配套改革	铁十二局 334
5. 改革创新施工管理体制，努力适应市场经济需要 ——项目动态管理实践回顾	中国化学工程第三建设公司 陈桂久 344
6. 以标准化促进项目管理向集约型转变	铁十八局 王乃元 356
7. 集团化企业两层分离的理论思考及其实践	四川华西集团总公司 戴宝城 黄启宇 童福文 363
8. 项目法施工成本管理体系的建立及运作	

.....	中国石油天然气第六建设公司	371
9. 狠抓项目管理, 提高企业经营效益		
.....	北京建工集团第三建筑工程公司	380
10. 坚持以项目管理为龙头, 深化改革, 完善机制, 促进企业 不断发展	山东省建设建工(集团)有限责任公司	386
11. 深化企业改革, 焕发企业活力		
.....	上海市住益建设发展总公司	396
12. 实施大建筑战略, 发展大企业集团		
.....	广州市建筑总公司	406
13. 抓改革、转机制、抓管理、增效益		
.....	成都市第三建筑工程公司	421
14. 深化项目法施工, 加速企业改革与发展		
.....	中国建筑工程总公司工程部	430
以项目法施工为突破口, 加速实现“两个转变”, 建立工程总承包 管理体制	中建一局四公司	449
建立区域分公司, 大力解放生产力	中建二局二公司深圳分公司	461
推行目标责任工资制, 促进项目管理规范化		
.....	中建二局二公司上海分公司	470
运用“双层优化组合和动态管理”, 降低单位工程成本, 努力实现 企业最佳经济效益	中建二局三公司上海分公司	478
加强项目管理的制度建设	中建一局四公司	484

· 政策法规篇 ·

一、政府在推进项目法 施工中的主导地位

项目法施工十年来的实践表明，建筑施工行业的国家政府主管部门的政策推动是这项改革举措能够展开的有力保证。可以肯定地说，如果没有政府主管部门积极有效的政策支持，明确有效的指导工作，项目法施工根本不可能顺利推行下去，更不可能发展成为广大施工行业普遍接受的改革路子。这是广大施工企业，特别是实施这项改革尝到甜头的企业的实际感受，因此企业对政府部门的政策推动给予了高度的评价。自从施工企业进行这项改革的试点工作以来，政府部门先后出台了一系列部门规章：

1988 年国家建设部提出了对施工企业实行资质管理的总体构想；1989 年出台了包括资质标准、资质认证和按资质承包工程的施工企业资质管理规定；1990 年对全国施工企业实行了资质就位。为企业实施项目法施工进行企业结构和队伍结构调整，按工程总承包、施工承包及专业与劳务分包三个层次就位创造了条件。

1992 年 6 月国家建设部出台了《建筑劳务实行基地化管理暂行办法》，开始发育独立于企业之外的作业层队伍的社会管理形式，创建行业劳务市场的新型管理体制，为企业进行管理层和作业层实行的分离、合理使用外部作业队伍创造了条件。

1989 年 11 月 27 日国家建设部出台了《施工企业实行工法制度的试行管理办法》，先在推广鲁布革经验的试点企业中试行，而后再在全行业展开。1996 年将前《办法》修订成为《建筑施工企业工法管理办法》，进一步推动工法开发、编写与推广应用工作的发展，改变了施工企业在施工技术上只注重一次性突破，不注重长远积累的状况，为企业推行项目法施工，实现由劳务密集型向技

术管理密集型和智力密集型转换，增强企业技术积累，尤其是技术与管理水平的积累创造了条件。

从1992年国家建设部出台《施工企业项目经理资质管理试行办法》到1995年1月7日出台《建筑施工企业项目经理资质管理办法》，用立法手段明确规定各级项目经理的资质条件，为企业推行项目法施工，实行项目经理责任制，保证项目经理素质创造了条件。

1993年国家建设部出台了《关于调整建筑安装工程费用项目组成的若干规定》，把施工管理费划分为企业管理费和现场管理费两部分，为项目法施工中的项目成本核算制的推行提供了前提和依据。

为了大张旗鼓地推进项目法施工，1991年国家建设部召开了全国施工工作会议，进一步作了部署，并决定表彰了186名全国优秀项目经理，1995年又表彰了133名全国优秀项目经理，大大地推动了这一改革的进程。

纵观十年来项目法施工的历史发展过程，可以清楚地看到政府在推进项目法施工中的主导地位，政府的每一项政策、法令都关系着项目法施工发展的进程，关系着施工生产力发展的进程。可见，企业在改革中创造的“闪光点”由基层上升为行业、由局部上升为全局和由近期上升为长远的发展战略及宏观调控政策，以指导全行业的改革与发展，是十分重要的，这两者结合起来，实行企业启动，行业配套，上下联动的推动方式，既可以取得企业改革的成效，又可以取得企业发展的成效。

本篇只是将1987年6月全国施工工作会议以来，以项目法施工为突破口，国家有关部门领导讲话和有关政策法规选编出来，供读者分析研究项目法施工发展中的情况。

二、国家有关政府部门 领导讲话选编

1. 侯捷同志在第五次 全国施工管理体制综合 改革试点工作座谈会上的讲话

(1991年7月30日)

自从1987年全国施工工作会议提出推广鲁布革工程管理经验，开展施工管理体制综合改革试点工作之后，我们已经相继开过四次试点工作会议，这次是第五次了。积极发展建筑业，使之逐步成为重要支柱产业，需要进行多方面的改革试点，推广鲁布革工程管理经验，开展施工管理体制综合改革试点就是很重要的一个方面。几年来，在座的同志们作了很大的努力，创造了许多好的经验，对于推动建筑业的发展起了很好的作用。今天结合前一段做的调研说一些看法，和大家一起探讨。

第一，关于发展建筑业的思路问题

大家知道，建筑业在国民经济发展当中有着十分重要的地位和作用。首先，因为它是一个庞大的产业，能为经济发展、社会进步和人民生活的改善提供大量的物质技术基础。改革开放的十年间，建筑业共完成全社会固定资产投资2.77万亿元，超过前三十年的总和，建成大中型工业交通项目1052个，限额以上的更新改造项目817个，各类小型建设项目78万多个，新增发电装机容量6026万千瓦，建成电气化铁路5000多公里，增加煤炭开采能

力 1.7 亿吨，新增近 3000 万吨钢的生产能力，交通、邮电、轻纺、化工、石化、有色、建材等部门，生产能力也有了很大的增长，为扩大社会再生产提供了重要的物质基础。与此同时，为改善人民的物质生活和精神生活，建造了城乡住宅 89 亿平方米，建成了大量城市基础设施和医院、图书馆、体育馆、文化馆等公共建筑，使城乡面貌有了很大的改观。其次，是因为建筑业生产的社会化程度高，物资消耗量大，对建材、钢铁、化工、轻工、机械、电子等行业不断提出新的需求，可以带动大批相关的产业得到发展。第三，是因为建筑业是劳务密集型的产业部门，手工劳动比重大，能容纳较多的劳动者，据统计 1990 年底，全国共有全民所有制施工队伍 621 万人，城镇集体施工队伍 381 万人，乡镇建筑施工队伍 715 万人，合计 1717 万人。此外，还有厂矿自营施工队伍、军队系统的施工队伍和农村零散施工队伍 642.1 万人，为社会提供了较广阔的就业场所，特别是为广大农村劳动力提供了用武之地。第四，是因为建筑业在生产过程中能不断为社会创造新价值，为国家提供资金积累，尤其是改革开放后，建筑业已进入国际市场，为国家增加了创汇能力。建筑业的这些重要作用，决定了建筑业应该也能够在国民经济中占有支柱产业的地位，发挥支柱产业的作用，党和国家提出的积极发展建筑业的方针是非常正确的。对于建筑业这样一个重要的物质生产部门，我们任何时候都不可忽视。

过去，在建筑业如何发展这个问题上，我们有过经验也有过教训，我看最大的教训是靠数量的扩大来满足任务的需求，结果是投资过热，建筑队伍的发展也过热，再加上国家固定工制度的束缚，投资规模稍有波动，建筑业就出现很大的困难，就陷入十分被动的境地。从今后来，特别是从施工管理体制综合改革试点工作创造的经验来看，积极发展建筑业必须从质的提高上想办法，靠提高企业素质来提高企业的生产能力，靠提高行业的技术水平和管理水平来提高行业的能量。这也就是说要走内涵发展的路子，依靠科技进步，依靠管理水平的提高，上效益，求发展。

按照这个路子走，当前的主要矛盾是如何把目前已经膨胀起

来的队伍规模处理好，这个问题不解决，就不能实现上面所说的战略转变。当然，我们不能再走 60 年代初期下放职工的老路，也不能消极地等待，靠陆续退休慢慢地自然减员，从宏观上讲，我们可以通过资质管理，控制和压缩建筑施工队伍的总量，从微观上讲，应当解决部分职工的转移问题，要通过多种途径积极稳妥地安置这些富余人员，这就有一个多元化经营的问题，这几年很多建筑施工企业已经在这方面走出了路子，创出了经验。例如，铁道部系统的施工企业、沈阳市建工局所属企业、北京市住宅建设总公司等，坚持一业为主，积极发展多种经营，就解决了不少问题。发展多种经营，并不是权宜之计，而是带有发展方向的战略之举。我们应当很好地总结和推广这方面的经验。

第二，关于建筑施工企业的组织结构问题

建筑业是一个劳务密集型的行业，但劳务密集型的行业并不意味着所有的企业完全都是同一层次的劳务型企业。国营大中型企业为行业的骨干，应当有一批是技术密集型或智力密集型的核心企业，一个行业如果没有一批装备精良、技术过硬、管理水平高超的核心骨干企业，就很难带动全行业的进步与发展。军队里有一种“架子师”，平时师里只有管理干部和必要的战斗骨干，这些人的素质很高，都能带兵打仗，一旦战争需要，只要补足兵员就能立即形成强大的战斗力，战争结束后，通过复员、转业，又变得精干。这种“官满岗、兵缺员”的做法，我们也可以吸取。一些骨干企业作业工人在平时是不满位的，只保持一定数量的素质较高的技术管理力量和作业骨干，施工任务需要时，通过招收合同工人或分包队伍合作的方式，拓展施工能力，完成建设任务。

要造就这样的组织结构，就需要对现有建筑施工企业进行必要的调整，以逐步形成工程总承包企业、施工承包和专业分包企业及劳务企业三个层次，并使这三个层次的企业在工程项目上分工协作、互为补充。不少西方国家的建筑承包商社，大多也是这样划分的。我们进行施工管理体制综合改革试点，很重要的一项内容就是要摸索解决这个问题的路子和办法。从试点经验看，实

现这个调整目标要走好两招棋，一招是造就一批科研设计、施工管理、设备采购一体化的智力密集型的总承包企业或企业集团。这类企业不仅具有较强的科研开发能力、设计能力，而且具有较高的技术水平和管理水平，能够起“龙头”作用，带动建筑业全行业的发展。例如，试点企业之一的中国化学工程（集团）总公司，就具有这样的特色。另一招是建设好建筑劳务基地。从长远发展情况看，建筑业的劳务特别是大中城市的建筑业劳务力量将主要来自农村。农村的劳动力资源丰富，可以说是取之不尽，用之不竭，同时农村劳动力有出路，有退路，既可以转行搞其他工作，又可以回乡搞农业。目前已经建立了第一批国家建筑劳务基地，并开始了培训、输出、管理等工作，这项工作还是很有远见的，要继续抓下去，为我们大型施工企业就近选用劳务创造条件。北京市这几年在建筑劳务基地化管理方面做了许多有益的尝试，他们和劳务基地的地方政府结合起来，协助地方政府开展组织、培训、管理，和地方政府签订合同，定点定向输出，择优选用，做到养在农村、用在城市、招之即来、完工能退，形成了一支富有弹性的劳务大军。通过几年的摸索，逐步建立健全了一整套行之有效的管理制度，这个经验很值得重视，要很好地总结推广，并在推广中逐步完善，使之成为建筑业全行业的一项制度。这就是说一招抓总承包，一招抓劳务基地，这两招抓好了，全行业的组织结构就会更趋合理。

第三，关于建筑业的施工生产方式问题

建筑业的施工生产方式同一般工业不一样，主要区别是工业生产在固定场所里进行，而建筑业的生产要在流动中进行。这就提出了一个如何“流动”的问题，也就是建筑业的生产方式问题。过去中央部门所属的施工企业习惯于企业大搬家，老婆孩子齐上阵的流动方式，走到哪里哪安家，工地就是一个小社会。例如，葛洲坝工程局 5 万职工加上 8 万家属，涌到葛洲坝水电站工地，工地成了一个 13 万人口的小城市。他们为建设葛洲坝水电站工程辛勤劳动，作出了很大的贡献，但水电站建成后，不可能就近找到

一个能容纳那么多人的新项目。该局虽然想了许多办法，包括到处找米下锅、开辟生产门路、发展多种经营等等，但仍然困难重重。城市型的施工企业虽没有企业大搬家的问题，但却习惯于用行政建制来组织施工生产，不善于按承建工程项目的需求来合理组织生产要素的流动。这种施工生产方式是在长期的行政分配施工任务的计划体制下形成的，有其历史的作用，但确实存在着不少弊端。按照改革发展的方向，无论是中央专业施工企业，还是城市型的建筑企业，都应当研究实行什么样的生产方式，才能适应计划经济与市场调节相结合的经济体制和运行机制，才有利于企业在市场竞争中求得发展。最近一段时间我了解到很多企业都在按项目法组织施工生产，并把它作为深化施工管理体制改革的突破口，我看是抓到了点子上。例如，水电第十四工程局承包广州抽水蓄能发电站工程，北京市城建总公司一公司承担济青公路工程，由于按项目法组织施工，所以取得了明显的成效。通过抓项目法施工带动企业配套改革，对行业发展是有力的推动，这个路子一定要走下去。

按照项目法施工的要求，必须实行精兵强将上前线，因而企业必须把后方基地建设好，建成生活、生产、培训和多种经营等功能齐全的“大本营”。这样才有可能把不上现场的加工生产、家属生活等留在后线，实行后线基地化。没有巩固的后线基地，项目法施工就不可能坚持下去。但是，基地稳定了，施工现场离基地远了，增加了企业的管理跨度。因此要在企业本部和工程项目之间建立起有机的联系，以形成公司和项目、前方和后方、生产和生活的有机结合。今天到会的许多企业已经在这方面创造了不少好经验，应当加以巩固和发展，使之不断完善。

第四，关于搞活大中型建筑施工企业问题

大中型建筑施工企业是我国社会主义现代化建设重要支柱和中坚力量，增强它们的活力，充分发挥它们的骨干作用，直接关系到我国建设事业的发展进程。我们要实现我国国民经济发展的第二步战略目标，没有这支活力充沛的大中型企业是很难设想的。

目前，相当一部分大中型建筑施工企业处境非常困难，既有近忧，更有远虑，有的甚至到了难以为继的境地，突出表现在三个方面：一是经济效益连年滑坡，亏损企业逐年增加。据 16 个省建总公司统计，1988 年亏损的下属企业 11 家，亏损额 1146 万元；1989 年亏损的下属企业 34 家，亏损额 7972 万元；1990 年亏损的下属企业 64 家，亏损额 2 亿多元。全国公认管理水平较高、经济效益长期属于领先地位的上海市，也出现了严重滑坡现象。中央各部的直属施工企业，除少数企业外，经济效益也很不理想。二是职工队伍老化，骨干减少。据 16 个省建总公司统计，89 万职工的平均年龄已高达 40~45 岁，即将超过最佳劳动年龄。1982 年全国人口普查时，建筑职工的平均年龄只有 30 岁。有的经理说，如果继续这样下去，再过五年有些全民企业就将不复存在。三是多数企业在吃老本，投入少，后劲不足。由于企业经济效益连年滑坡，利润锐减，不少企业无力更新技术装备，靠吃老本过日子，出现了“工欲善其事，不能利其器”的倒退现象。

产生上述问题，既有企业内部的原因，也有企业外部的原因。从外部原因看，主要是力量与任务不平衡，僧多粥少；拖欠工程款严重，资金紧张，影响正常生产经营活动；新开的税种、补贴增多，加大了企业的负担；劳保费用支出年年增加，劳保基金收入过低等等。从企业内部看，主要是企业整体素质下降；基础管理工作薄弱；脱产人员过多；思想政治工作跟不上新形势的变化等等。

党中央、国务院对于搞活大中型企业的问题十分关心和重视，国务院已经提出了 11 条措施，应当认真贯彻落实。就大中型建筑施工企业来说，要把它搞活，困难可能更多一些。我们认为，搞活大中型建筑施工企业，既要解决当前实际存在的问题，又要防止临时性的措施为未来的改革造成困难，工作重点应着眼于未来。无论当前或未来，解决问题的出路在于深化改革，通过改革摆脱困境，通过改革求得发展。从这个意义上说，我们正在进行的施工管理体制综合改革试点工作具有很重要的作用。目前，我们正