

全国市政工程专业管理人员
岗位培训试用教材

上海市市政工程管理局编
中国建筑工业出版社

市政工程 经营管理

(京)新登字 035 号

本书是按照建设部教育司审定的《市政工程经营管理培训大纲》的要求编写的。本书内容主要包括：企业组织体制，经营决策，经营方式，计划、质量、成本的三大经营性管理以及技术、材料、机械设备、劳动、财务的生产要素管理。

本书除作为培训教材外，还可供市政工程专业管理人员参考。

责任编辑 姚荣华 俞辉群

全国市政工程专业管理
人员岗位培训试用教材
市政工程经营管理

上海市市政工程管理局编

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
北京市顺义县燕华印刷厂印刷

开本：787×1092毫米 1/32 印张：9³/₄ 字数：217千字

1992年1月第一版 1992年1月第一次印刷

印数：1—5,100册 定价：5.20元

ISBN7-112-01578-2/TU·1185

(6513)

出版说明

为加强我国城市基础设施建设，迫切需提高我国市政工程企业专业管理人员的素质，为此从1989年开始对市政工程施工企业的施工员进行了岗位培训，受到企业的普遍关注。在此基础上，又对预算员、质量检查员、安全员、材料员实行了岗位培训制度。根据建设部、国家计委、人事部(1991)建教字第522号文和建设部〔1991〕建教字第524号文件精神，上述人员将从1994年起实行持证上岗，凡经过培训仍不合格的专业管理人员要调离现岗位。

为保证岗位培训顺利进行，我们委托中国市政工程协会组织编写了这套市政工程施工企业专业管理人员岗位培训教材。教材从专业管理人员岗位需要出发，既重视理论知识的提高，更注重实际工作能力的培养，在成书时尽量做到内容深入浅出，便于自学，是市政工程施工企业专业管理人员岗位培训必备教材，其中部分专业教材是第一次组织编写，书中内容、选材是否完全符合岗位需要，还希望广大市政工程施工企业专业管理人员和教师提出意见，以便今后改进。

建设部 教育司
城建司

1991年10月

目 录

第一章 施工企业	1
第一节 施工企业的概念、性质与任务	1
第二节 施工企业的分类	2
第三节 施工企业的组织机构	4
第四节 施工企业的责、权、利	18
第五节 施工企业内部责任制	21
第六节 施工企业的素质和规章制度	29
第七节 施工企业领导体制	36
第二章 施工企业管理概论	51
第一节 施工企业管理的概念、性质与任务	51
第二节 企业管理的职能	53
第三节 企业管理的作用及其基本内容	55
第四节 我国市政施工企业管理的发展	56
第五节 现代化管理体系的特征	59
第六节 施工企业管理的两种模式	60
第七节 市政施工企业经营管理的特点	64
第八节 市政施工企业经营管理的转轨变型	65
第九节 市政施工企业的公共关系工作	77
第十节 市政施工企业的信息管理和基础工作	84
第三章 市政工程经营方式	96
第一节 经营方式的概念和分类	96
第二节 经济合同	115
第三节 工程合同	123
第四章 市政施工企业计划管理	131
第一节 计划管理的意义和任务	131
第二节 计划管理的基础工作	133
第三节 计划体系	138

第四节	计划指标体系	149
第五节	计划的编制、执行与控制	156
第五章	市政施工企业质量管理	163
第一节	质量管理的意义和任务	163
第二节	质量管理的保证体系	167
第三节	质量管理的基础工作	175
第四节	质量管理中的统计方法	177
第五节	工程质量的检查与评定	196
第六章	市政施工企业成本管理	201
第一节	成本管理的基本概念	201
第二节	市政施工企业的成本管理内容	203
第三节	成本管理的一般方法	208
第四节	成本分析	216
第七章	市政施工企业生产要素管理	219
第一节	技术管理	219
第二节	机械设备管理	233
第三节	材料管理	251
第四节	劳动管理	258
第五节	财务与资金管理	268
第八章	市政施工企业的经济核算和经济活动分析	286
第一节	市政施工企业经济核算的概念	286
第二节	市政施工企业经济核算的内容	287
第三节	市政施工企业经济核算的方法	289
第四节	市政施工企业的经济活动分析	291
第九章	电子计算机在市政工程管理中的应用	
	简单介绍	296
第一节	市政企业管理中应用电子计算机概况	296
第二节	电子计算机在编制市政工程预算中的应用	297
编后语		303

第一章 施工企业

第一节 施工企业的概念、性质与任务

一、施工企业的概念

企业是从事生产、流通等经济活动的经济组织，是为满足社会需要并获得盈利，进行独立生产，独立经营，独立核算，具有法人资格的基本经济单位，是国民经济体系中的一个环节，社会的基层单位。

施工企业是从事建筑产品生产，即从事建造土木建设工程——建筑物和构筑物等（如住宅、厂房、道路、桥梁、下水道、隧道等）以及设备安装业务的企业。它和一般工业企业相比较，同样地是以投入一系列的资源，产出社会需要的产品为己任。其生产上的阶段性和连续性，组织上的专业化和协作化，也和工业产品生产一样。因而一般工业产品生产经营的基本规律同样地适用于土建产品的生产经营。

但是，土建产品还有它自己的一些特点，如土建产品本身的固定性、庞大性、多样性，生产的流动性、单件性、季节性，以及管理的可变因素多，如业务环境人员、协作关系经常变化。因此土建产品生产经营管理要比一般工业产品生产经营管理更为复杂。

施工企业的组织机构一般称为公司，如市政工程公司、建筑工程公司、隧道工程公司、机械施工公司、基础工程公司、桥梁公司等。

施工单位要成为施工企业，必须具备以下条件：

1. 要独立进行施工生产。即施工企业必须具有生产三要素（劳动力、各种建筑材料、施工机械设备）。

2. 要独立经营。施工企业必须在行政上和经济上具有一定的独立性。

3. 要独立经济核算。施工企业在财务上应具有自己支配的固定和流动资金，要核算工程成本，要独立负担盈亏。

二、施工企业的性质和任务

我国的施工企业有国营和集体经营两种，由于我国是社会主义国家，这两种企业都是具有社会主义性质的企业。

施工企业的任务是：在社会主义有计划的商品生产的条件下，它首先是满足社会扩大再生产和改善人民物质、文化、生活对于增加固定资产的需要，有计划地完成基本建设和老企业进行技术改造的各项施工任务；其次是保证盈利，为国家和企业的发展提供更多的积累。

这两项任务缺一不可，而且主次不能颠倒，即完成施工任务，增加固定资产，提供物质财富为不断发展和壮大我国社会主义经济建设和提高人民物质文化生活水平，这是第一位的；在完成的同时，要求企业有盈利是第二位的，也是不可缺少的任务。

第二节 施工企业的分类

合理区分施工企业的不同类型，有利于根据其不同的特点和实际情况进行有针对性、有差别的管理。

1. 按所有制分类 有全民所有制施工企业和集体所有制

施工企业，集体施工企业又可分为县以上城镇集体施工企业和农村建筑队。

2.按经营方式分类 有专业承包（外包）施工企业和自营（内包）施工企业；前者比后者优越，应该多发展；后者在一定条件下，还有它的积极作用，但要根据具体情况控制发展。

3.按企业规模分 有大、中、小三种类型。土建安装施工企业（包括房管、市政系统的施工企业）职工人数在4000人以上的为大型企业，4000~2000人的为中型企业，2000人以下的为小型企业。机械化施工（包括土、石方）公司职工人数在2000人以上为大型，2000~1000人为中型，1000人以下为小型企业。这样划分在管理上可发挥不同规模企业的经济优势，也便于抓重点企业。

4.按企业隶属关系分类 有中央部属、地方所属、和大型厂矿附属的施工企业。这样分级设置，有利于调动中央、地方、厂矿的积极性，更好地保证重点工程建设，有利于灵活地为各种基本建设工程服务，为企业的技术改造服务。

5.按企业服务区域分类 有区域型、城市型、现场型三种企业，另外还有承包国外工程的对外施工企业。这样划分设置是为了尽量减少流动性会给生产和管理带来的不利影响。

6.按企业专业化分类 有冶金、化工、桥梁、隧道、住宅、市政工程、基础、安装、土石方等工程（建设）公司等。也有综合性的建筑公司。施工企业实行专业化，可发展专业化的优越性，提高劳动生产率和施工企业的经济效益。

第三节 施工企业的组织机构

一、建立组织机构的必要性

(一)组织的基本概念

组织是管理的基本职能，所谓组织就是围绕一个共同目标建立组织机构，并对组织机构中的全体人员指定岗位，明确职责，授予权力，交流信息，并协调工作，使其以最大的效率，实现既定目标。

组织的概念包括以下几个含义：

1.它是达成企业目标的一种手段，或是企业管理中的一个职能；

2.它表现为企业中人与人，事与事间的关系，并取一定的组织结构系统的形式；

3.它要求总体协调工作，共同努力；

4.它追求以最大效率，实现企业各种目标。

组织的目的是通过任务结构和权力关系来协调努力，以达成企业的目标。

组织的职能是把总任务分解成为一个个的具体任务，然后把它们合并成单位或部门，同时把权力分授予每个单位或部门的管理人员。

(二)组织职能的内容

1.组织职能主要包括三个内容

(1)设计一个合理的组织系统，包括合理有效率的组织机构，明确严格的规章制度以及企业范围内权力和责任系统；

(2)组织系统的运用；

(3)根据企业内外环境的变化,分析组织系统的适应性和效率性,对不恰当的组织形式进行调整或改革。

2.合理的建立组织机构可以使企业的运转富有节奏性和效率

(1)人人都有合适的工作岗位,明确的责任和权限,在各自的岗位上,各有专长,个人的聪明才智,可以得到充分的发挥;

(2)信息反馈正确及时,出现问题能迅速妥善解决;

(3)整个企业的指挥十分灵敏、便捷,各方面工作协调一致,配合密切;

(4)工作效率高,扯皮少,开支省,使整个企业的工作井然有序,生气勃勃。

合理的组织机构设置,关系到企业的素质、管理水平、工作效率和组织目标的实现。

3.不合理的组织机构会产生如下的不正常现象

(1)机构臃肿;

(2)职责分工不明确;

(3)权力授予系统不健全;

(4)基础工作薄弱。

从而导致人浮于事,互相推诿责任,资料零乱残缺,信息不通,工作效率低下。

(三)机构管理发展的三个阶段

第一阶段 直接指挥从劳动中分离出来。在资本主义初期原来直接参加劳动的作坊老板,“摆脱体力劳动”专门管理工人,形成一层直线管理。后来由于工人增多,老板把直接经常监督单个工人或工人小组的职能交给了特种的雇用工人即“工头”,形成老板管理工头,工头管理工人的二层直

线管理。

第二阶段 职能管理从直线管理中分离出来。资本主义的发展出现了工场手工业时期，各种不同的工人在一起劳动，向生产分工和专业化发展，使资本家不可能行使多种职能管理。资本家需要具有某种专长的雇员来协助他进行某方面的专业管理，如雇用财会人员进行成本利润核算，雇用技术人员来管理生产工艺，作业组织等等。于是第一次出现了职能管理。随着资本主义工厂制度的产生，生产分工愈细，专业化管理的分类愈多，职能管理也分成了多层的管理。

第三阶段 在直线管理和职能管理基础上的系统管理。资本主义发展到垄断阶段，企业的规模越来越大，企业内部分工精细，专业化管理的分工也越细。直线管理和职能管理之间，这一职能与另一职能管理之间，职能管理各层之间与直线管理各层之间，形成上下贯通，左右协调，相互联系，相互合作，为实现共同目标而协同努力的整体管理。各种现代科学技术为系统管理提供了科学理论依据和技术手段，如系统理论、控制论、信息论和电子技术等。

二、建立组织机构的原则

(一)建立合理组织机构的重要性

1.合理的组织机构是企业实施有效管理的基础

企业管理的一切工作都需要在一定的组织机构内进行，没有组织机构，不可能进行管理；没有合理的组织机构，管理就不合理，也不可能进行有效的管理。

2.合理的组织机构是发挥组织职能的前提

有了合理的组织机构，才能将企业的总任务，逐层分解为各部门各岗位的具体任务，才能据此授予职权，使企业各部门各岗位的人员，各司其职，各尽其能，保证企业目标的

实现。

3.合理的组织机构是提高企业管理水平的保证

任何先进的管理思想，管理方法和管理手段，都需相应地建立合理的组织机构，并使其在组织机构内实施，否则先进的思想无法体现，先进的方法不可能实施，先进的管理手段也不可能采用或不能发挥作用。

4.合理的组织机构是企业生产经营过程中降低成本、提高经济效益的有力措施

由于组织机构的不合理，造成机构臃肿，人浮于事，管理人员过多不能充分发挥作用，管理费用增加，并且导致多头指挥，管理混乱，影响生产的正常进行和劳动生产率的提高，企业的经济效益差，很大程度上与组织机构不合理有直接关系。合理的组织机构，能精简机构和人员，充分发挥全体人员的积极性，减少浪费，降低成本，提高效率，保证企业经济效益的提高。

5.合理的组织机构能促进企业技术水平的提高

企业的生产经营过程的专业化分工协作，都需要采用先进的生产技术，有了合理的组织机构，就能促进产品的开发，技术的开发，采用新技术新工艺等，可不断提高企业的技术水平。

(二)建立组织机构要遵循下列原则

1.统一领导和分级管理

正确处理集权和分权的关系，使两者合理的结合；

统一的领导要体现为恰当的集权；

企业内部的集权，主要是指决策、指挥、评价，奖惩权的相对集中，企业的权是权力、权限和权威的统一体；

凡是一个单位（各层块、各部门，各基层单位，各组织

机构)都只能由一个主要领导人来指挥,一切副职,都是主要领导人的助手;

要加强咨询系统、参谋机构的作用,配备得力的助手;

要形成指挥的等级,要反映企业上下级之间责任权力和联系的渠道,实行逐级授权,使集权分权相结合;

指挥等级实行分级管理,一个下级只服从一个上级的命令,上级不能越级指挥,职能部门也一样;

分权要通过授权来实现,授权要有适当的程度。

2. 分工和协作的原则

处理好分工和协作的关系;

把企业内部的任务作横向分解,并配合适当人员从事工作,通常称为分工,分工可以促进各项工作向专业化方向发展,使工作有更多创新余地,这是提高管理效率的重要因素。

协作即协调配合。在分工的基础上必须加强协作和相互配合,为此需要作为各部门的分目标与总目标的协调,各个职能机构行动上的相互配合和协调,参谋咨询和主管人员之间的协调等。

3. 正确处理例行性和例外性的关系

例行性工作包括周期性重复的工作,过去曾经出现的问题,并有过妥善处理办法的事务;

例外性工作是指由于形势变化出现的问题,新工作或意想不到的新情况的处理;

责任划分,部门设置,授权以及规章制度,都应以例行性工作为依据,把例行性工作授权给一定的职能部门或下级处理。

4. 设置机构要有明确的目的

不论部门、层次、岗位的设置，还是要排上、下、左、右。

建立合理的组织机构应遵循的原则如图1-1：

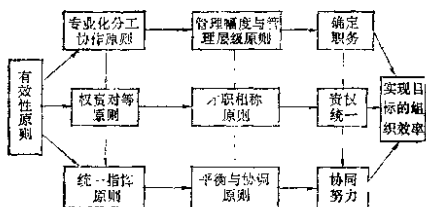


图 1-1 建立组织机构原则图

三、组织机构形成的因素

现代企业组织机构是由部门划分、管理跨度和管理层次三个因素构成的。

(一) 影响企业组织形式的主要因素

1. 行业特点 不同行业其管理的方法和重点都有区别，因而组织形式也应有所不同；
2. 生产规模 规模越大，管理层次越多，管理组织形式也就越复杂；
3. 生产技术的复杂程度和专业化水平 企业的生产技术越复杂，管理工作也就越复杂，组织形式也越复杂；企业的专业化水平越高，职能部门的专业化水平一定也高，职能部门的划分也越细，层次也就越多；
4. 市场需求的变化 当市场变化时，组织形式也要作相应的变化；
5. 企业的地理分布 联合企业的下属单位比较分散，独

立性较强，组织形式也相应要松散一些；

6.企业的管理水平 管理水平高，对下级影响较大，管理幅度就宽，层次就少，就近于扁平形的组织机构形式。

根据以上分析，对于企业的组织形式，应注意以下几点：

1.由于企业的生产力水平和管理水平的不平衡性以及企业行业的不同，企业的组织形式也应有所不同；

2.由于不同国家、不同地区的经济管理体制不同，企业的组织形式也应有所不同；

3.在同一企业里，由于生产力水平和管理水平的提高，由于经济管理体制的改革，由于市场的变化，企业的组织形式也应作相应的变化。

因而，企业的组织形式应该具有多样性和适应性，而不应是千篇一律的。

(二)组织机构的设置必须考虑这三个因素之间的平衡

1.部门划分——是例行性工作综合分类的表现。

要充分发挥人员的特点，做细工作就要有部门的划分，但考虑到精简，则又需注意部门的控制，否则协调、控制就困难。

经过分析，一定要设立的科室，就应相应增加管理层次，把相近的科室，授权副经理分管。

2.管理跨度——是指人员编制的数量原则，即一个主管人员分管几个助手或下属最为恰当。如一名经理配备二名副经理，一名总会计师，一名总工程师，则管理跨度是4。

管理跨度增加一名，相应工作接触关系会增加几倍，因而管理跨度的控制也相当重要。

管理跨度的大小取决于以下几个因素：

- (1)一次接触所需时间；
- (2)授权程度大小；
- (3)责任轻重；
- (4)工作成效衡量的难易程度；
- (5)处理业务时发生的例外性事务多少；
- (6)领导能力的强弱。

一般而言，上层管理人员，例外性工作多，需要上下左右交换意见的机会多，跨度要小，而基层工作则相应跨度过大。

3.管理层次——管理跨度和管理层次是相互制约的因素。在总人数相同的情况下，跨度大，层次相对可以减少；跨度小，层次会相应增加（层次与跨度成反比）。

一般大型施工企业，从经理到工人，管理层次为6~7层。

四、组织机构的形式

(一)按部门、跨度和层次三个因素恰当地结合起来，就形成企业的组织机构。一般有以下几种形式：

1.直线制

这是最简单的原始的组织形式，管理人员对工作人员的命令，指挥表现出单一的，直线的特点，也就是说，组织中各种岗位是按垂直系统直线排列的，如图1-2。

直线制的特征表现为最高经营人员和最下级人员之间，虽然有一些中间管理人员，但都由一种单一的指挥命令系统联系。这种条条组织适合于许多人在同一命令下一齐活动，但当组织活动内容复杂时，这种组织形式便不能充分控制下级职员的活动了。因此在经营规模较小的中小型企业中，可以采用直线制；当企业规模达到一定程度以上，工作关系复

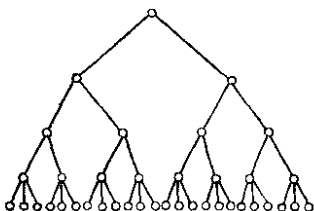


图 1-2 直线制组织机构示意图

杂起来，单纯的条条组织就难实现有效管理，需要进行某些职能分工。

2. 职能制

职能制的组织形式同直线制的组织形式相反。它的各级行政领导者都配有通晓各门业务的专门人员和职能机构作为辅助者，直接向下发号施令。如图1-3所示。

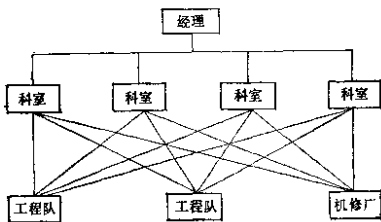


图 1-3 职能制组织机构示意图

职能制的优点是能够大大提高企业管理的专业化程度，同日益大型化、复杂化的企业管理需要相适应。