

建筑业体制改革

中国建筑工程出版社

本书主要介绍近几年我国建筑业进行体制改革的试点经验。全书共选编体制改革经验和指导性文章57篇，内容包括：(1)总论；(2)推行经济责任制；(3)扩大企业自主权；(4)住宅商品化和综合开发；(5)材料供应体制；(6)劳动工资制度；(7)队伍管理体制；(8)核算体系和产品价格；(9)设计、科研管理体制；(10)理论探讨。此外，书中还附有建筑业体制改革大事纪要。

本书可供城乡建设部门各级领导干部和建筑行业广大职工阅读参考。

建筑业体制改革

杨慎 王弗 选编

(内部发行)

*

中国建筑工业出版社出版发行(北京西郊百万庄)
中国建筑工业出版社印刷厂印刷(北京阜外南礼士路)

*

开本：850×1168毫米 1/32 印张：11¹/₄ 字数：302千字

1983年9月第一版 1983年9月第一次印刷

印数：1—27,200册 定价：1.35元

统一书号：15040·4536

编 者 的 话

党的十一届三中全会之后，中央领导同志对发展建筑业、搞活建筑业问题，作了许多重要指示，确定对施工企业进行扩大自主权的试点，国务院并原则批准了前国家建委《关于搞活建筑业的汇报提纲》。中央的这些指示和决定，大大促进了建筑业的调整 and 改革，使整个行业发生了很大变化。从历史发展来看，这是拨乱反正、振兴建筑业的一个重要时期。为了总结建筑业的试点经验，推动全面而系统地改革，我们将近几年来各地区、各单位进行体制改革的经验，选编《建筑业体制改革》一书，供各级领导和广大职工参阅。

全书共选文57篇，除专家、学者的论文外，大部分是经过实践的改革经验和具有创见的文章。为真实反映工作发展过程，选文一般均以发表和定稿时间为准，依其原貌，只在文字上略作修改。

邯郸市第二建筑公司和河南省漯河东风建筑公司的经验，因已另出专册，为避免重复，未加选录。

本书选编过程中，得到中国建筑工业出版社的大力支持，使它在较短的时间内和广大读者见面。希望这本书的出版能对今后的改革工作有所帮助。

编者

1983年3月

目 录

邓小平同志关于发展建筑业的指示.....	1
关于搞活建筑业的汇报提纲.....	3
关于扩大国营施工企业经营管理自主权有关问题的 暂行规定.....	17
关于施工企业推行经济责任制的若干规定.....	21

一、总 论

认真贯彻中央指示 努力把建筑业搞活.....	李锡铭	25
搞活建筑业的路子怎样走.....	肖 桐	28
扎扎实实地把改革推向前进.....	肖 桐	34
论建筑业的体制改革.....	杨 慎	42
建筑业在国民经济中的地位和作用.....	张法亭	55
建筑业经济体制改革刍议.....	吴世鹤	60
建筑业要有综合管理部门.....	汪受衷 旷泉吉 夏行时	66
体制改革和经济效果.....	郑 源	68

二、推行经济责任制

辽宁省建筑业推行经济包干的调查

.....	国家建筑工程总局调查组	73
实行经济包干办好企业.....	沈阳市建筑工程局	81
实行住宅平方米造价包干的做法	建设银行大连市分行 大连市建筑工程局	85
包干三年 成效显著.....	姜 瑞	90
完善经济责任制 提高经济效益	四川省城乡建设环境保护厅	95

大力推行经营承包责任制	内蒙古自治区人民政府	102
-------------------	------------	-----

三、扩大企业自主权

扩大企业自主权的实践和理论思考	吴载章	107
扩大企业自主权是搞活建筑业的推动力	丁道三	113
实行利润分成推动了建筑业的发展 上海市建筑施工技术研究所建筑经济室		118
扩大企业自主权把生产搞活	天津市建筑工程局	127

四、住宅商品化和综合开发

怎样使住宅问题解决得快些	苏 星	134
谈谈城市住宅问题	于光远	141
住宅商品化的理论和实践	刘天成	149
常州市花园新村的综合开发 中国房屋建设开发公司调查小组		160
组织住宅商品化生产的基本经验 沈阳市基本建设委员会		164
房屋建设开发是一项新兴事业	冯舜华	171
综合开发是城市建设的发展方向	黄重光	177

五、材料供应体制

建筑业的材料体制必须改革	杨 慎	184
基本建设物资供应体制急需改革	国家体制改革委员会	194
统一包料 统一供应	上海市建筑工程局	197
物资供应实行“一联三改”	陕西省建筑工程局	201
我们是怎样改革材料供应体制的	常州市建筑工程局	205

六、劳动工资制度

建筑业的劳动制度必须改革	傅芝人	208
改革工资制度的尝试	辽宁省第三建筑公司	215

积极实行合同工制度

..... 城乡建设环境保护部 劳动人事部	220
怎样实行合同工制度	傅仁章 224

七、队伍管理体制

改革建筑队伍组织体制	傅仁章 229
建立新型的施工队伍结构	江苏省建筑工程局 238
调整建筑业的生产力结构	何国浩 徐绳墨 244
以城市为单位实行统一管理	洪文鑫 吴继周 248
建立合理的工种结构	董春明 钱瑞芳 黄小康 251
中国建筑工程总公司对外联合经营章程	257

八、核算体系和产品价格

调整 and 改革经济核算体系	杨沛霖 262
改革工程价款拨付办法	
..... 成都市建筑工程局 建设银行成都市分行	267
建立合理的价格结构	国家建工总局经济结构调查组 269
建筑产品价格问题探讨	杨沛霖 274
测算建筑产品理论价格的必要性	龚维丽 278
有关建筑企业利润的三个问题	程曾泽 283
建筑企业利润浅析	胡培灿 289

九、设计、科研管理体制

搞好体制改革 开创勘察设计工作新局面	戴念慈 293
认真总结经验 改革科技工作	许溶烈 301
设计企业化探讨	包定国 312
科研面向生产 道路越走越宽	屠忠明 316

十、理论探讨

建筑业与“建筑经济学”	谢维义 320
-------------------	---------

弄清基本概念

——与讨论“建筑经济学”和“基本建设经济学”有关的几个问题姚璧如 329

附录:

建筑业体制改革大事纪要337

邓小平同志关于发展建筑业的指示

1980年4月，邓小平同志就发展建筑业和改革住房政策问题作了重要指示。

小平同志说，从多数资本主义国家看，建筑业是国民经济的三大支柱之一，这不是没有道理的。过去我们很不重视建筑业，只把它看成是消费领域的问题。建设起来的住宅，当然是为人民生活服务的。但这种生产消费资料的部门，也是发展生产、增加收入的重要产业部门。要改变一个观念，就是认为建筑业是赔钱的。应该看到建筑业是可以赚钱的，是可以为国家增加收入、增加积累的一个重要产业部门。要不然，就不能说明为什么资本主义国家把它当作三大支柱之一。所以在长期规划中，必须把建筑业放在重要的地位。我们也要走这条路。与此相联系，建筑业发展起来，就可以解决大量人口的就业问题，就可以多盖房，更好地满足城乡人民的需要。随着建筑业的发展，也就带动了建材工业的发展。

关于住宅问题，小平同志说，与住宅问题相联系，要考虑城市建筑房屋、分配房屋等一系列政策。城镇居民可以自己购买房屋，也可以自己盖房子。不但新房可以卖，老房也可以卖。可以一次付款，也可以分期付款，十年、十五年付清。小平同志还说，住宅出售以后，房租恐怕要调整。要联系房价调整房租，使人们考虑到买房合算。因此，势必要提高房租。房租太低，人们就不买房子了。繁华市区和偏僻地区的房子，交通方便和不方便

地区的房子，城区和郊区的房子，租金应该有所不同。房租提高后，对低工资的职工要给予补贴。这些政策要联系起来考虑。建设住宅可以公私合营，可以民建公助，也可以私人自己建房。农村盖房要有新设计，要发展楼房。平房改楼房，可以大量节约耕地。盖什么样的楼房，要适合不同地区、不同农民的需要。

（摘自姚依林同志1980年4月13日
在全国基本建设工作会议上的讲话）

关于搞活建筑业的汇报提纲

国家基本建设委员会

我国建筑业，解放初期只有职工十几万人。现在，全国已有国营施工企业3000多个，职工550万人（含铁道兵和基建工程兵61万人）；城镇集体所有制施工企业7000多个，职工210万人；勘测设计单位1400多个，职工30多万人。如果把农村建筑队加进去，全国建筑业已达1000万人。

建国三十二年来，在党的领导下，广大职工南征北战，艰苦劳动，共完成建筑安装工作量4160亿元，建成大中型工程项目3500多个，竣工房屋面积18.8亿平方米，其中住宅6.7亿平方米（均未包括城乡集体所有制单位和私人投资的建设），为发展我国的工业、农业、国防、科学技术和改善人民的物质文化生活，提供了重要的物质基础。

我国建筑业虽然完成了大量的工程建设任务，但在国民收入中所占的份额并不多。1949年至1980年共为2048亿元，占同期全国国民收入总额的4.1%，其中1980年为140亿元，占当年国民收入总额3630亿元的3.9%，最高年份1956年，也只占6.2%。苏联、东欧和一些资本主义国家，建筑业创造的国民收入，一般占8~14%。

我国建筑业在国民收入中占的份额较少，有多方面的原因。最根本的是，长期以来，我们一直把建筑业视为一个“吃”基建投资的消费部门，而没有把它当作能为国家增加收入、增加积累的重要物质生产部门，建筑业搞得很死，缺乏活力。“一五”时期，建筑业的发展比较正常，有2.5%的法定利润，大多数基建工程实行承发包制和合同制，材料直接拨给施工部门，由施工部

门包工包料，自主权较大。1958年以后，建筑业本来就很少的法定利润被取消了，“文化大革命”中，又把承发包制度当作资本主义的东西批判了，实行了一套实报实销、吃“大锅饭”的办法，不按经济规律办事，使建筑业变成了一个单纯提供劳务的部门，路子越走越窄，严重地挫伤了建筑企业和广大职工的积极性。党的十一届三中全会以来，逐步进行了一些改革。施工企业普遍实行了降低成本留成，恢复了2.5%的法定利润。部分企业扩大了自主权，试行了经济责任制。勘测设计单位进行了企业化试点。在调整压缩基建规模，设计和施工任务不足的情况下，不少单位打破行业界限，广开生产门路，减少了窝工亏损。但是长期以来建筑业搞得很死的情况，还没有根本改变。

（一）缺少独立经营的必要条件，自主权很小。如在材料供应方面，主要建筑材料按万元投资定额框算，往往与实际需要脱节，缺口很大。再加上基建计划定得迟，材料到货晚，又无周转材料，致使建筑业的生产活动常常处于“一季度窝，二季度松，三季度赶，四季度抢”的被动局面。同时，这些建筑材料又不是直接拨给施工部门，而是随投资和建设项目切块拨给建设单位，造成层层设库，货到地头死，难以调剂使用，施工企业只能是谁有材料给谁干，有多少料干多少活，没有材料就停工窝工。在资金来源方面，建筑施工企业所必需的流动资金，国家拨给的数量很少，影响正常的生产经营活动。在价格政策方面，建筑产品的价格构成不合理，利润率大大低于工业部门的平均成本利润率，使建筑业长期处于微利或无利境地，一些必要的开支费用没有来源，不得不摊入工程成本。在劳动政策方面，建筑施工流动性、季节性强、劳动强度大，劳动制度应该比工业部门有更大的灵活性，但施工企业没有根据任务灵活地招用临时工、合同工的权力，固定工过多，包袱越来越大。所有这些，对于搞活建筑业都很不利。

（二）吃“大锅饭”的问题还没有解决。目前实行经济责任制的还只是一小部分企业，大部分还是沿用过去的一套老办法，

企业对盈亏不负责任，由国家统包；职工收入与劳动成果不挂钩，存在着平均主义。因此，企业和职工缺乏提高经济效果的内在经济动力。从施工企业与建设单位的关系方面看，现有的500多万国营施工队伍中，除有五分之二实行承发包方式外，其余五分之三实行的是自营或内包方式，实际上是与建设单位混在一起，“合灶吃饭”，吃多少算多少，实报实销，多数没有严格的经济责任。

（三）建筑施工企业大多依附于行政主管部门，自成体系。现在，工交系统就有二十多个部门拥有施工队伍，有些非工业部门近年来也在组建施工队伍。采取这种做法有各种原因，有的是专业性强，有的是为使用方便。它的弊病是，队伍的发展只从一个部门考虑，有一定的盲目性；远距离调迁比较多，造成人力、财力的浪费；很多还各搞一套“小而全”的生产基地，造成重复建设。如北京现有38个混凝土构件厂，分属于建工、市政、房管、冶金、交通和基建工程兵等十二个系统。

建筑业是一个重要的物质生产部门，前几年中央领导同志就强调了它在国民经济中的重要地位，提出要搞活建筑业。但我们国家建委对搞活建筑业的问题认识不足，调查研究不够，没有提出有力的措施，对需要国家通盘考虑和解决的问题，也没有及时作系统的反映，这对于搞活建筑业，是有影响的。

针对建筑业中存在的问题，总结已有的经验，我们考虑，为搞活建筑业，需要采取以下一些措施：

（一）组织开发建设公司，实行综合开发建设

深圳特区的建设经验表明，实行综合开发建设是一个比较好的办法。蛇口工业区由交通部香港招商局承担开发建设任务，首先制定了总体规划，搞了“五通一平”（路通、水通、电通、码头通、通讯通、平整土地）。接着在场区内部，建设了各种市政公用设施，为外来投资者提供了良好的建厂条件。两年多时间，

基本上完成了基础工程建设，引进的21个独资或合资项目正在兴建中，在原来的荒滩野岭上，已经呈现出一个现代化的小型海港工业城市的雏型。罗湖小区由深圳市开发公司进行综合开发建设，统一征地和拆迁，挖山填土，平整场地，仅地皮一项即可拿到港币20亿元。

蛇口、罗湖方式不仅适用于经济特区的建设，其他新兴工矿基地、农业基地、风景旅游区、港湾、卫星城镇的建设和老城区的成片改造等，也可试行综合开发建设，从规划设计、土地征购、旧房拆迁、基础设施建设搞起，实行“一体化”经营方式。从蛇口、罗湖的初步经验看，采取这种办法，一是要有一个经过技术经济论证的综合平衡的总体规划设计，不能打乱仗或中途多变；二是必须先把一些必要的基础设施搞好，创造吸引各企业单位到这个地区投资建设的条件，便于通过各种渠道筹集建设资金；三是要按照总体规划的要求，实行分期分批建设，把建设周期短、能赚钱的项目先搞起来，先受益。大项目也要分期分段建设，能早投产的早投产、早获利，自己积累建设资金，加快资金周转。

为在内地开展综合开发建设，我们已与北京市商量，拟在昌平试点，把昌平建设成为一个以科研教育为主，兼顾旅游、疗养的现代化卫星城镇。据初步调查，中央各部门准备兴建的30个大专院校、科研设计机构和情报中心，可摆在这里，作为近期建设项目安排。本着量力而行、分期建设的原则，近期拟占地140公顷，建筑面积80万平方米，城镇人口控制在6万以内。这个卫星城由中国房屋建设开发公司总体承包，所需资金拟由三个渠道解决：向银行贷一部分款，作为开发建设的周转资金；科研、教育等建设项目，由建设单位筹集资金，委托开发公司统一包建；市政公用设施所必需的投资，需由国家列入计划，专项安排，明年约需2000万元。

在唐山恢复建设中，由邯郸市第二建筑公司等单位搞的小区成片包建，既搞住宅建设，又搞相应的市政公用配套设施，也带

有综合开发建设性质。实行这种办法，施工企业有主动权，可以根据工程情况和本身的设备、技术条件，选择合理的施工方案，充分发挥人、财、物力的作用，提高经济效益。建设单位也可以少花钱，多办事，早受益，减少扯皮，接过来就可以住人。在老城区的成片改造中以及其它有条件的地方，都可以采用这种方式。

目前建筑业的土石方施工力量和机械化施工力量严重窝工，应尽可能利用起来搞开发建设。比如，有些计划建设的港湾，如果能增拨一部分投资，即可先把土石方工程和基础设施搞起来。中、长期计划定下来以后，有些大的建设项目，也可以考虑组织专门的开发公司，进行综合开发建设。

（二）逐步实现住宅和其他建筑产品的商品化

实现建筑产品商品化，是搞活建筑业的一项根本性措施。目前，可先从城镇职工住宅商品化搞起。住宅建设资金从两方面解决：一是由银行设住宅储蓄部，开办住宅储蓄存款，把企事业单位和职工个人准备用于建房的资金聚集起来，贷给建筑企业；二是由国家和地方拨给建筑企业一定数量的周转资金。住宅建成后，向企事业单位和职工个人出售，优先卖给储蓄存款较多的单位和个人。目前住宅的销售对象主要是企事业单位，应逐步扩大向职工个人销售住宅。1979年在西安、南宁两市进行了向职工个人销售住宅的试点，1980年扩大到15个省、34个市，共有1048户职工买了房子，收回投资807万元。从试点经验看，由于现在实行低工资、低房租政策，鼓励职工个人买房必须实行优惠价格。可考虑只收住宅造价的30~50%，还可采取分期付款的办法，期限为10年至20年。一次付款的，房屋售价低一些；分期付款的，计取一定比例的利息。价差由国家、地方和企业从住宅建设投资中贴补。另外，对现有住房也可折价出售给个人，以收回一部分投资。现在住房紧张，又苦乐不均，为限制多占住宅，可考虑采

取超过一定标准加收房租的办法。上述意见如果可行，我们将专门开会研究，提出具体方案。

除城镇职工住宅实行商品化外，对非工业部门的建设项目可实行包建办法，投资和材料指标统一划拨给施工主管部门，给足给够，施工主管部门对建设工期、造价和质量全面负责，建成后向用户“交钥匙”。湖北省已对二十七个非工业部门实行了这种办法，既减轻了建设单位的负担，不再需要“到处磕头”，施工企业也可以更好地发挥独立经营的作用。

建设项目要逐步实行招标、投标办法，开展竞争，促进设计和施工单位提高技术，改进管理。目前可先在世界银行贷款建设的项目上实行。国内其他有条件的工程建设项目，也可进行试点。

此外，通用的标准厂房和轻型装配式的建筑构配件，也可以走商品化的路子。

（三）打破“大锅饭”和“铁饭碗”，积极推行经济责任制，充分调动企业和职工的积极性

近年来，在部分施工企业中试行的经济责任制，主要有以下一些形式：

在处理国家和企业之间的经济关系方面，一是实行上交利润包干，有的按行业包干，有的按企业包干；二是实行亏损包干，超亏不补，减亏部分，或全部留用，或按一定比例分成。

在处理施工企业与建设单位的经济关系方面，主要是实行承包制度。工业建筑造价按施工图预算加系数包干。民用建筑按小区成片包建和按平方米造价包干。

在主管部门和企业内部各级之间，主要是以上级下达的经济技术指标为依据，从局、公司、工程处、施工队到班组，逐级签订定包合同，实行层层经济包干。

在劳动报酬上实行计件工资或超额计件工资制，把职工的收入同劳动的数量、质量直接挂起钩来。

实行上述各种形式的经济责任制，都取得了较好的效果，是把企业搞活的一项重要措施。例如，上海市建工局去年开始试行全行业上交利润包干办法。包干条件，包括地方财政不再拨给建工局行政费、事业费、基建投资、技措费、新产品试制费。包干后，当年就取得了明显的效果。全局实现利润1.12亿元，比上年增长23.7%。上交财政4700万元，超过包干指标22.5%。企业留成6500万元，按“六、三、一”的比例，建立了生产发展基金、职工福利基金和职工奖励基金。从留成利润中拿出3000多万元添置大型机械设备、钢模板等，扩大了施工能力；建职工住宅5万平方米；职工个人收入也比上年增加。又如，参加唐山建设的邯郸市第二建筑公司，去年在企业内部实行生产班组包工办法（小集体计件制），平均工效超过国家劳动定额1.24倍，等于一个人干了两个活，全员劳动生产率达到10445元，比全国建工系统高1.07倍，人均竣工面积58平方米，比全国建工系统高1.28倍；建成的住宅质量优良。9月份，我们已在唐山召开的全国施工企业政治工作会议上，总结交流了推行经济责任制的经验，要求各地因地制宜地积极推广，并注意掌握好以下几个问题：一是必须兼顾国家、企业和职工个人的利益。国家多收，企业多留，个人多得，要以国家多收为前提，绝不能不顾国家利益，搞本位主义。二是必须同创全优工程活动密切结合起来，确保工程质量，对用户负责。三是必须降低成本，不能突破工程预算成本或工程造价，不能宽估多算，弄虚作假。单位工程成本中的工资含量只能降低，不能提高。四是必须执行国家规定的劳动定额，企业修订和补充劳动定额，要按规定报主管部门批准。

城镇集体所有制施工企业，要坚持独立核算、自负盈亏，办成名副其实的集体所有制企业。河南漯河市东风建筑公司在这方面创造了很好的经验。他们的突出特点是，企业享有比较充分的自主权，不搞“铁饭碗”，不吃“大锅饭”。职工无故旷工10天以上的，公司除名，送街道办事处另行安排。工人工资等级按实际能力和贡献每年考评一次，不论年龄大小、工龄长短，考上几

级算几级。工人升到几级工，就按几级工派活，不能按质按量完成任务的再降下来。施工队长、班组长由群众推选，公司择优任命，不设虚职闲人。非生产人员只占职工总数的3.4%。对他们的经验，我们拟在集体所有制施工企业中，首先在那些规模不大的企业中，组织推广。还要选择一些小型的全民所有制施工企业，包括城市房屋维修企业进行试点。

设计单位也要推行经济责任制，逐步实行企业化，改变完全听命于行政部门的状况，把完成任务的好坏同单位和个人的经济利益结合起来。设计单位要实行严格的技术责任制，对优秀设计要给以精神鼓励和物质鼓励，对因设计不当而造成损失者，要追究责任。

(四) 调整服务方向，广开生产门路， 充分发挥现有生产力的作用

经济调整时期，由于基本建设规模缩小，很多企业的施工任务不足，使相当一部分生产力闲置起来。如何发挥这部分生产力的作用，是搞活建筑业的重要课题。我们考虑，即使国民经济走上正常发展的轨道，新建项目也不会过多，在相当一个时期内，发展生产的主要途径，是依靠对现有企业进行技术改造。因此，建筑业必须根据这个形势，调整自己的服务方向。一是要从过去主要承担新建项目，转变为既承担新项目的建设，又承担现有企业的技术改造；二是要从过去主要承担工业建设项目，转变为既搞工业建设项目，又搞民用建筑；三是要从过去习惯于干大项目，转变为不论项目大小，施工条件好坏，有活就干；四是要从过去只搞施工，转变为扩大业务范围，利用现有的附属企业，开展多种经营。特别是工交各部任务不足的施工企业，更要认真搞好这几个转变，打破行业界限，广开生产门路。目前已经有不少企业这样做了，都不同程度地收到了效果，其中尤以化工部第三化工建设公司成绩较为显著。他们在国家安排任务严重不足的情