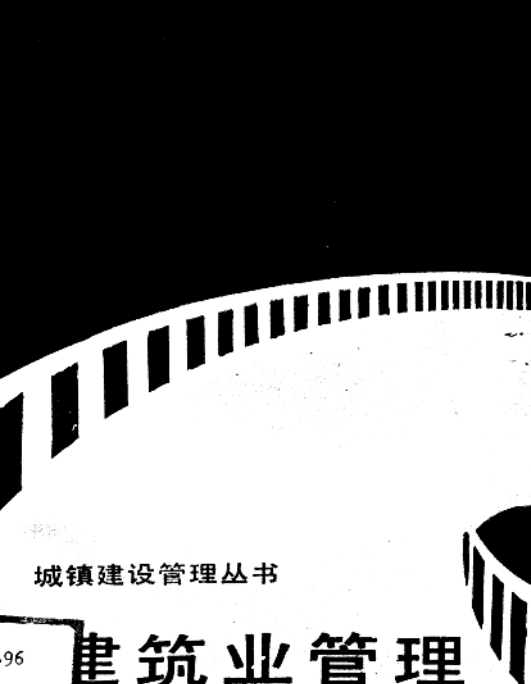




城镇建设管理丛书

96

建筑业管理

张树恩 张树恩 编著

中国建筑工业出版社

城镇建设管理丛书编委会

主任委员：叶如棠

副主任委员：祝自玉 刘长林

委 员：（以下按姓氏笔划为序）

王维民 叶如棠 刘长林

华奎元 何万钟 杨 炬

杨沛霖 祝自玉 赵士绮

高学善 张树恩 张克杰

唐亦弘 符曜伟 龚 伟

潘其源 蔡纪良

前 言

随着社会主义现代化建设的发展,我国城市化进程明显加快。到1988年底,全国已有设市城市434个,建制镇11103个。城镇的迅速发展,给城镇的规划、建设、管理工作带来了极大的艰巨性。大批干部由其他行业调进建设部门,其中不少同志对建设系统的工作不熟悉;即使长期从事建设工作的干部,多数也没有系统地学过建设管理理论。因此,建设系统管理干部迫切需要补充现代管理知识,以及城镇建设行业管理理论和方法。有鉴于此,经原城乡建设环境保护部批准,由建设部干部学院于1988年举办了城镇建设管理岗位培训函授班,近七千名学员参加了学习。有关领导和专家为这个班编写了一套行业管理教材,经过一年的试用,普遍认为,这套教材理论性、适用性都较强,观点新颖,方法易学,许多同志希望能够尽快予以正式出版,以供更多的建设管理者阅读。

为了进一步提高这套教材的质量,我们请作者根据新的改革形势和学员反映的意见,把教材作了修改,并增添了不少内容。现作为城镇建设管理丛书出版。全书共分七册,即《城市经济管理基础》、《城市规划管理》、《城市基础设施管理概论》、《房地产管理》、《建筑业管理》、《城市建设资金管理》及《城镇建设法规》等,基本上反映了城镇建设管理工作的各个方面。

当前我国仍处在社会主义初级阶段,较低的生产力水平决定了不发达的经济状态,加之干部队伍素质不高,城镇建设管理工作远不能满足形势发展的需要。本书的出版如能促

使建设系统管理干部对这种现状有进一步认识，学到改变这种现状的理论和方法，并努力在实践中加以运用，将是我们最大的欣慰。

由于水平所限，本书肯定会有疏漏和不足。我们殷切希望读者提出批评和建议，使这套丛书得到充实和完善。

城镇建设管理丛书编委会

1989年3月

目 录

第一章 国民经济体系中的建筑业·····	(1)
第一节 国民经济部门的划分·····	(1)
第二节 建筑业·····	(3)
第三节 建筑业在国民经济中的地位和作用·····	(8)
第二章 建筑业的运行机制·····	(15)
第一节 完善建筑业运行机制的意义·····	(15)
第二节 建筑业运行机制的构建·····	(20)
第三章 建筑业的管理体制·····	(28)
第一节 转变政府职能,实行行业管理·····	(28)
第二节 行业管理中的行政职能·····	(31)
第三节 行业管理中的自治职能·····	(33)
第四章 建筑市场管理·····	(36)
第一节 培育建筑市场的意义·····	(36)
第二节 我国建筑市场现状的分析·····	(40)
第三节 完善建筑市场的任务·····	(44)
第四节 对建筑市场的监督和管理·····	(47)
第五节 对建筑市场的宏观调控·····	(50)
第五章 建筑产品价格的管理·····	(54)
第一节 我国建筑产品价格体制的历史和现状·····	(54)
第二节 建筑产品价格改革的目标·····	(59)
第三节 建筑产品价格合理化的途径·····	(63)
第四节 政府对建筑产品价格管理的任务·····	(66)
第六章 工程建设监理·····	(69)
第一节 建设监理制度的基本概念和主要内	

容	(69)
第二节 建设监理机构及其职责	(70)
第三节 建设监理制度的作用 and 意义	(72)
第四节 建设监理与工程质量监督的关系	(73)
第五节 国外建设监理发展概况	(74)
第七章 建筑工程的质量监督	(77)
第一节 建筑工程质量监督的意义	(77)
第二节 常见的建筑工程质量通病	(78)
第三节 工程质量的综合治理	(81)
第四节 政府对建筑工程质量的监督	(83)
第五节 国外对工程质量的政府监督	(86)
第八章 建筑生产的安全监督	(92)
第一节 建筑生产安全监督的意义	(92)
第二节 建筑生产中安全事故的类别分析和 原因分析	(93)
第三节 建筑生产安全的综合治理	(98)
第四节 建筑施工公害的防治和监督	(101)
第九章 建筑业的产业政策	(104)
第一节 制定产业政策的意义	(104)
第二节 建筑业产业政策的内容	(107)

第一章 国民经济体系中的建筑业

第一节 国民经济部门的划分

所谓国民经济，是指一国范围内各个经济部门的总体。经济部门包括各个物质资料生产部门和非物质生产部门。物质资料生产部门是指从事物质资料生产并创造物质财富的国民经济部门。它包括农业、工业、建筑业，直接为生产服务的交通运输、邮电业，以及商业等。非物质生产部门是指不从事物质资料生产的、不直接创造物质财富的部门，如科学、文化、教育、卫生部门，行政管理等部门等。社会的物质财富主要是由物质生产部门的劳动者（包括科学技术人员）创造的。物质生产部门的生产活动是整个社会存在和发展的基础。非物质生产部门则是直接或间接地适应社会物质生产的需要而形成和发展的。它们以各种不同的形式为社会生产服务。没有非物质生产部门的服务，社会生产乃至整个社会生活都将遇到困难，所以非物质生产部门也是国民经济发展不可缺少的。

依照社会分工和社会劳动的经济职能的不同，我国国民经济部门又可细分为：农业、畜牧业、渔业、林业；工业；建筑业；地质普查和勘探业；交通运输业、邮电通讯业；商业、公共饮食业、物资供销和仓储业；房地产经营、公用事业；卫生、体育和社会福利事业；教育、文化艺术和广播电视事业；科学研究和综合技术服务业；金融、保险业；国家

机关、政党机关和群众团体；其它行业等。

在以上部门中，农业、工业、建筑业是三个主要的物质生产部门。农业为人民提供食品，为工业提供原料，是国民经济的基础。工业开采原材料，制造劳动工具，并对农业和工业本身所生产的原材料进行再加工，提供社会需要的各类工业产品，它在国民经济中起着主导的作用。建筑业则为各个国民经济部门创造固定资产，为社会的扩大再生产建立物质技术基础，为社会和人民的消费提供适用的建筑产品。

按照经济活动和其发展阶段，国民经济部门又可分为：第一产业部门：主要包括农业、畜牧业、渔业、林业、工业中的采矿业等初级生产部门；第二产业部门：主要包括工业、建筑业等次级生产或加工制造部门；第三产业部门，主要包括交通运输、邮电通讯、商业、金融、科学研究等服务部门。

任何一类生产活动，能否形成一个独立的物质生产部门，主要取决于该类生产的社会化程度和专业化程度。从生产社会化来说，一个独立的物质生产部门意味着社会对其生产的产品有巨大的需求，生产的规模愈来愈大，生产的社会分工与协作关系愈益发展；从生产专业化来说，则意味着其产品生产的专业分工愈来愈细，有一支庞大的专业化的职工队伍，有专业化的技术和设备。所以物质生产部门是从事同类产品生产活动的企业的总和。

各个国家的社会生产力发展水平不同，国民经济部门的细化程度也即不同。社会生产力发展水平愈高，生产的专业化程度也就愈高，原有的物质生产部门就将发生分化或重组，新的物质生产部门就会不断涌现。所以，不同的国家，或同一国家但在不同经济发展时期，其国民经济部门的划分

或组成是不同的，也不是一成不变的。

第二节 建筑业

一、建筑业的概念

建筑业是以建筑产品为生产对象的物质生产部门。根据我国国民经济行业分类的国家标准 GB4754—84，建筑业由土木工程建筑业，线路、管道和设备安装业和勘察设计院组成。土木工程建筑业包括从事铁路、公路、隧道、桥梁、堤坝、电站、码头、飞机场、运动场、厂房、剧院、旅馆、医院、商店、学校和住宅等的建筑业，也包括专门从事建筑物修缮的修缮行业。线路、管道和设备安装业包括专门从事电力、通信线路，石油、天然气、煤气、自来水、暖气、热水、污水等管道系统和各类机械设备、装置的设备安装业。勘察设计院包括中央和地方各业务主管部门设立的独立的勘察设计院（建筑科研）单位，如冶金、机械、水利、城建、农林、铁路、交通等部门所属的设计院、分院、勘察公司等。

社会劳动分工的发展，不仅使建筑业形成一个独立的部门，也使生产建筑材料和制品的企业从建筑业中分化出来，形成一个独立的部门。建筑业和建筑材料及制品工业是两个独立的，但又互相紧密联系的部门。后者应划入工业部门中去。在我国，由于社会生产力发展水平不高，以及各地社会经济发展的不平衡性，在不少地方，建筑制品或构配件的生产仍由建筑企业作为附属生产来经营，这表明我国建筑材料及制品工业部门还处在逐步形成和发展的进程中。

随着商品经济的发展和房屋商品化和私有化进展，房地产业也将逐步形成一个独立的产业。所以也应把建筑业和房地产业作必要的区分。建筑业是生产建筑产品的物质生产部

门，属于第二产业。房地产业是建筑业与用户间的中介部门，是经营建筑产品的建造、销售、出租、维修等业务的部门，属于第三产业。虽然有的建筑企业也从事房地产业开发，但它是建筑企业“一业为主，多种经营”的兼营业务，并不排除房地产业作为独立产业的必然性。

另外，为生产建筑产品直接服务的建筑机械修理和建筑材料的供应，在没有发展成为独立的产业以前，它们仍是建筑业的组成部分。但是，随着社会生产力水平的提高，不应排除它们从建筑业中分化出来，形成独立产业或部门的可能性。

这样一来，建筑业作为一个物质生产部门是不是被削弱和瓦解了？不是的。须知，国民经济部门和产业的细分和发展，是一个国家社会生产力发展水平的标志，也是一国经济实力的标志。这样的结果，非但没有降低建筑业的作用和地位，相反，它与国民经济其它产业或部门间的联系与制约却更为紧密和强化了。围绕建筑业的将是更多的关联产业，这对建筑业的发展将更为有利。当然，未来的发展趋势并不等于现实。这些独立产业的形成和发展，有赖于一定的条件和环境。我们切不可不顾经济发展的需要和条件，人为地通过行政措施来达到，而应顺应形势，因势利导，促成建筑业和关联产业的健康发展。

二、建筑产品及其技术经济特点

建筑产品是指通过建筑生产过程（施工及安装）完成的具有一定使用价值和交换价值的房屋、构筑物或由它们构成的工程结构系统。从以上概念可以看出，建筑产品不是自然物，而是建筑业职工生产劳动的物质成果。其次，建筑产品不能仅仅理解为是由土建施工完成的“房屋外壳”，它还包括

经过安装才能动用的各类机械设备或装置，以及由它们组成的工程系统。这正是各类生产性或非生产性固定资产。第三，建筑产品还是具有交换价值的商品。

与一般工业产品不同，建筑产品具有许多特殊的技术经济特点。这些特点对建筑生产过程和建筑业的经营都发生着决定性的影响。建筑产品的特点主要是：

第一，建筑产品的固定性。建筑产品是不能移动的，只能在使用它的地方进行建造。

第二，建筑产品的多样性。首先，用户的使用功能不同，建筑产品的类型也即不同。其次，即使类型相同，但在不同地点建造，或采用不同的材料，建筑产品也会表现出差异。

第三，建筑产品体积庞大，不能放在室内生产，故多系露天作业，生产受自然气候条件影响大。

第四，建筑产品的生产周期较长。所谓生产周期是指从劳动对象投入生产过程开始至生产出成品为止所需的时间。建筑产品由于固定性和多样性的特点，不可能在形成产品的各个阶段上同时展开，并且又受自然气候的影响，它的生产周期少则几个月，多则数年，甚至数十年。

第五，建筑产品由于用途的局限性，故多系在先有用户的情况下进行生产。

建筑产品的上述特点，对组织建筑生产带来的影响是：

第一、建筑生产没有固定的生产对象，生产条件变化大，生产过程中可变因素多，不可控因素也较多。

第二、建筑生产流动性大。这表现在各工种的工人在一幢建筑物的不同部位上流动；工人在一个工地现场范围内的各个建筑对象上流动；建筑职工在不同建设地区间流动。

第三、建筑生产需个别组织，单个地进行。建筑生产没有固定不变的施工方案，需因工程而异、因地制宜、因时而异地编制施工组织设计指导工程施工，并根据工程施工计划单个地供应材料物资，有时甚至单个地组织所需材料物资的采购。

第四、建筑生产的工艺过程，在建筑对象上顺序展开。工序间穿插频繁，同一工序往往还有间歇，连续作业条件差，从而影响工时利用率和施工机械设备利用率。

第五、相对于工业生产来说，建筑生产均衡性较差，且实现机械化的难度也较大，机械化程度发展缓慢，至今仍保留大量的手工劳动。

建筑产品和建筑生产的特点，对建筑企业和建筑业的经营管理亦带来一定的影响：

第一、在与用户关系方面。建筑生产主要是根据订货而进行的期货生产。建筑企业首先需要通过投标竞争取得工程承包任务，并通过经济合同与用户建立经济关系和法律关系。在工程施工过程中，还需接受用户对工程质量的监督。在竣工交接后，双方再进行工程价款的结算。

第二、在产品价格确定方面。建筑产品价格有其特殊的确定方法。即需因工程而异地个别地编制工程预算文件。在招标投标制下，用户或其委托单位编制的预算文件称为设计预算，它作为工程的标底，是招标及评标的依据。投标单位编制的预算文件则作为报价的依据。中标后，双方签订的承包合同中确定的工程造价才是建筑产品的交换价格，也是双方进行工程价款结算的依据。

第三、在劳动用工方面。由于建筑生产流动性大和均衡性较差等因素，建筑业不宜保持庞大的固定工队伍，只宜拥

有精干的经营管理人员、工程技术人员和少量的技术工人作为骨干，工程需要时，再雇用合同工和临时工。

第四、在资金占用方面。建筑生产周期较长，占用资金较多。所以，在建筑业有必要实行工程预付款和按进度付款的制度。从客观上来说，由于生产周期长，占用资金多，影响投资经济效益，从而建筑业对国民经济范围内经济结构、产业结构的调整，也就有着十分重要的促进或制约作用。

建筑产品和建筑生产的特点，在一定的生产力水平条件下是客观存在的，由它带头的影响也是带根本性的。我们要研究建筑业的管理问题，对上述特点及其影响不可不进行深入的分析 and 思考。

三、建筑业和基本建设

建筑业和基本建设是两个不同的范畴。把它们等同起来，或者用基本建设包含建筑业，或者用建筑业代替基本建设都是不正确的。

建筑业的观念前面已阐述清楚了。什么是基本建设？所谓基本建设，是用投资形式来实现固定资产再生产，包括固定资产的简单再生产和扩大再生产。如按用途分，固定资产的再生产可分为生产性固定资产和非生产性固定资产的再生产。基本建设作为固定资产的再生产，当然是属于经济活动范畴的。但是，在商品经济条件下，这种经济活动本质上是其主体——投资者如何运用投资以获的投资的初步效益——建成固定资产的活动。投资活动的根本目的还在于利用形成的固定资产，实现更大的经济收益或投资利润率，这后一层目的已不属于基本建设范畴了。简言之，基本建设是投资者如何合理运用投资以建成固定资产的经济活动。不论投资者是国家、是集体、或是个人，是国内的或是国外的投资者都

是这样。这种经济活动如果再深入考察，当然就包括投资者的决策、组织、委托、购买、验收等经济活动。在这过程中，投资者作为用户以委托或购买的方式来与建筑业发生关系，并最终获得固定资产亦即建筑产品的。投资者进行投资的结果，确是获得了作为建筑产品的固定资产。但是，不能就此说投资的经济活动包含了建筑产品的生产活动，也不能就认为建筑业是基本建设中的一个物质生产环节。它们之间关系的经济本质是投资人——用户与建筑业——建筑产品生产部门之间的商品交换关系。

从上分析，基本建设是投资人运用投资以形成固定资产的经济行为，属于买方的经济活动。建筑业是固定资产的创造者，属于卖方。这是两种不同的范畴。建筑业固然在形成固定资产过程中有着绝对的重要性。但是，它是作为卖方服务于买方的。不这样认识问题，就会模糊它们之间的区别，不利于分清不同经济主体的运行目标和行为，不利于政府和管理基本建设和管理建筑业方面职能的明晰化和转变，从而也不利于建筑业的发展。

第三节 建筑业在国民经济中的地位和作用

建筑业是国民经济中重要的物质生产部门，它对国民经济的发展将起着重要的支柱产业的作用。

一、成为支柱产业应具备的条件

一个物质生产部门要成为国民经济的支柱产业，一般要具备以下条件：

第一、社会对其产品有着巨大的、经久不衰的需求。故该部门能保持巨大的生产规模和广阔的商品市场前景。

第二、该部门创造的总产值和国民收入，在整个国民经

济中占有相当的比重。

第三、波及效果大，能带动国民经济相关部门的发展。

第四、能为整个国民经济的发展积累较多的资金。

第五、有较大的就业容量。

第六、具有创汇的巨大潜力。

二、我国建筑业具有成为支柱产业的基本条件

根据以上条件，我国建筑业目前还未成为国民经济的支柱产业。但是，它具有成为支柱产业的深厚潜力。这可从以下几个方面看出：

第一、对建筑产品有巨大的、经久不衰的社会需求。

到本世纪末，为满足工农业总产值翻两番和达到小康生活水平要求，除需建设一大批能源、交通、原材料、通信等工业项目和科技文化设施外，城镇住宅建设也将有一个大的发展。据预测，到2000年，我国城镇居民将达到2.45亿人，按人均居住面积8平方米计算，1984年至2000年17年间需建城市住宅28亿平方米，预计农村同期需建房126亿平方米。考虑到2000年以后，逐步达到中等发达水平，城市人口比重和居住面积达到世界平均水平，对住房建筑等的需求还将更大。同时，到那时，早期兴建的住宅和房屋又该推倒重来，更新换代了。

第二、建筑业创造的社会总产值和国民收入，在整个国民经济中已占有相当大的比重。

在1987年以前的36年中，建筑业共创造社会总产值12561亿元，国民收入3329亿元。1984年建筑业总产值为1171亿元，比1950年增长近五倍，占社会总产值的比重由1949年的0.7%发展到9%，超过商业、运输业（8%）。同年国民收入总额为5643亿元，其中，建筑业为293亿元，占5.2%，

与工业部门相比，仅次于机械工业，居全国第二位，参见下表 1—1：

建筑业与净产值较高工业部门的比较 表 1—1

	机 械	建 筑	化 学	石 油	冶 金	电 力	煤 灰
净产值(亿)	555.2	293	254.5	194.9	191.4	121.7	85.7
占国民收入 (%)	9.8	5.2	4.5	3.5	3.4	2.2	1.5

第三、建筑业的波及效果系数大，能带动相关产业的发展。

建筑业在生产过程中消耗的物料种类多、数量大，建筑业的发展能带动许多工业、交通运输部门的发展。我国建筑产品成本中，70%左右是材料消耗。建筑材料共有近80个大类，2000多个品种，30000多个规格，它包括建材、冶金、化工、石油、森林、机械等50个以上工业部门的产品。每年建筑生产消耗的钢材约占钢材总消耗量的25%，木材占40%，水泥占70%，玻璃占70%，塑料制品占25%，运输量占8%。因此建筑业的发展必然对相关产业的发展起到拉动作用。据对我国国民经济投入产出表的初步分析，我国建筑业的波及效果系数为1.1。日本为1.2。即是说我国建筑业每1元的产值，就要消耗其它相关部门1.1元的产品，即形成国民生产值2.1元。需得指出，这个波及系数还是偏低的，实际上波及效果还要大。这是因为该系数只反映了建筑产品本身所诱发的中间产品的产出量，而不包括与之配套的基础设施建设、如邮电通讯、各项公用事业、商业等等所诱发的产出量，更不包括作为家庭消费品如家俱、家用电器等部分可能

拉动的关联产业的潜在产出量。

第四、建筑业是劳动密集型部门，就业的容量大。

建筑业的就业吸纳系数，目前约为1.2~1.3人/万元产值，即建筑业每创造1万元产值，可吸纳1.2~1.3人就业。据北京市测算，每增加1万平方米建筑工程任务，可直接、间接吸纳就业人员1000人左右。

第五、具有创汇的巨大潜力。

我国建筑业人力资源雄厚，工人工资低，能吃苦耐劳，有组织纪律，并有独具一格的操作技艺和建筑艺术，打入国际建筑市场是一个具有优势的部门。它不仅可以直接为国家赚取外汇，还能带动配套原材料和机电产品的出口。我国的对外承包和劳务合作，虽起步较晚，但已初步打开了局面。目前年承包额已达10亿美元以上，已从单纯劳务承包、分包和联合承包，进一步发展到工程总承包。同时，也造就和培训了一支国外承包工程的队伍。

纵上分析，我国建筑业已初步具备了作为支柱产业的基本条件，并有其极为深厚的潜力。从世界发达国家经济发展过程来看，在前工业化时期，建筑业与汽车工业、钢铁工业即已成为带动国民经济发展的三大经济支柱。目前，我国经济发展阶段仍处于前工业化时期。不论是今天的工业化，还是日后的城市化，都将产生对建筑产品的旺盛需求。在相当长的历史时期内，把建筑业作为支柱产业来建设，以推动整个国民经济的发展与繁荣实是明智的抉择。

三、把建筑业建设成国民经济支柱产业

我国建筑业经过近40年的努力和发展，尽管初步具备了作为经济支柱的基本条件，但是要真正成为经济支柱，发挥经济支柱应有的作用，差距还很大。这是什么原因造成的？