



封面题字 叶如棠

本书共分五个部分、57篇文章、资料。它作为《改革中的沈阳建筑业》的续集，记述了党的十三届三中全会以来，沈阳建筑业在全面压缩固定资产投资，基建规模急剧收缩的形势下，正视困难，接受考验，在深化内部改革，调整经营结构，整顿建筑市场，完善行业法规等方面的思考和作为，为建筑业如何通过治理整顿、深化改革，走上自我解救、自我完善的持续、稳定、协调发展的轨道，进行了积极有益的探索。它是建筑业改革的理论与实践相结合的一部参考书。

困境中的抉择

邱镜河 主编

*

中国建筑工业出版社 出版、发行(北京西郊百万庄)
沈阳市建工印刷厂印刷

*

开本：850×1168毫米 1/32 印张：13.375 插页2 字数：306千字
1990年3月第一版 1990年3月第一印刷
印数 1—5,000册 定价：4.50元

ISBN7-112-01070-5/F·72

6144

《困境中的抉择》

编辑委员会

主 编 邱镜河

副 主 编 陆梅生 李德森 石其金

编 委 胡芳民 周志伟 药树华

马连秋 郝建文

执行编辑 石其金

编 选 说 明

党的十三届三中全会提出了治理经济环境，整顿经济秩序，全面深化改革的战略任务，建筑业所面临的经济形势发生了变化。在压缩基建规模，抑制社会需求，整顿治理建筑市场的环境中，如何经受考验，接受挑战，寻求机遇，摆脱困境，实现自我解救，自我完善和自我发展？是全国建筑业的一项严肃、紧迫又现实的问题。为了全面反映沈阳建筑业在这一严峻考验面前的所思、所想、所作、所为，我们编选了这部文集，力求探索在治理整顿期间建筑业的发展步骤、方向和方法，同时借以与全国建筑业同行们交流情况，磋商大计，寻求共同发展和繁荣。

本书是自1988年12月份以来的文章、文件、资料汇集，也是《改革中的沈阳建筑业》的续集，主要包括：领导讲话；深化改革；多种经营；治理整顿；文件法规五个方面。由沈阳市建工局体改办石其金、药树华、马连秋、郝建文等同志编辑、整理。

本书在编选过程中，尚有一些不妥之处，请领导和读者批评指正。

编 者

1989年12月

目 录

第一部分 领导讲话

加强建筑业的管理 做好治理整顿工作·····	(1)
坚持治理整顿 完善行业管理机制·····	(3)
调整企业经营战略 采取坚决有力措施 努力发展 多种经营 不断拓宽经营领域·····	(6)
在调整中寻求机遇 推进行业改革的深化和发展·····	(17)
建筑业行业管理要在治理整顿 深化改革中完善和发展···	(23)
积极稳妥地推进行业经济体制改革·····	(27)
沈阳市委、市政府领导同志在听取建筑市场整顿情 况汇报后的指示·····	(30)

第二部分 深化改革

深化建筑业改革的难点与机遇·····	(33)
坚定不移地把改革和开放推向前进·····	(40)
认清形势 经受考验 抓住机遇 深化改革 进一 步搞活国营建筑企业·····	(52)
发展承包经营 导向企业行为 进一步搞活大中 型施工企业·····	(77)
认清形势 深化改革 把我市建筑业行业管理工作 提高到一个新水平·····	(85)
沈阳市县区建筑业管理工作座谈会议纪要·····	(92)
迎接挑战 抓住机遇 把建筑业的改革和建设推向前进···	(95)

克服当前面临的经济困难 努力做好治理整顿时期 的建筑业工作·····	(102)
迎接考验 寻求机遇 推进建筑业更深层次的全面 改革·····	(111)
全国十一中心城市建管局长工作会议纪要·····	(129)
振奋精神 战胜困难 千方百计地治理好企业的小环境	(135)
振奋精神 摆脱困境 在治理整顿中发展集体建筑业··	(144)
认清形势 深化改革 做好县区建筑业工作·····	(153)
建立多元约束机制 导向企业行为合理·····	(161)
关于沈阳市集体建筑企业改革情况的调查·····	(167)
沈阳建筑业十年改革回顾与展望·····	(174)

第三部分 多 种 经 营

关于推广沈阳市建工局开展多种经营经验的通知·····	(189)
发展多种经营 拓宽经营领域·····	(191)
困境中的抉择·····	(193)
调整经营战略 发展多种经营 推动施工管理体制 综合改革·····	(205)
立即动员起来 坚定有效地调整企业经营结构 大力发展多种经营·····	(215)
调整经营战略 大搞多种经营·····	(228)
积极开辟多种经营 努力提高企业经济效益·····	(234)
建立双向经济结构 形成企业效益的两个支柱·····	(239)
适应市场变化 建立多元经营结构 稳步提高企业 经济效益·····	(249)
建立多角化经营结构 形成全方位开发格局 把企 业置身于更广阔的经营空间·····	(257)
建立横向经济联合 提高企业经济效益·····	(265)
提高认识 坚定信心 积极扶持发展多种经营·····	(274)

第四部分 治 理 整 顿

在治理整顿中构造建筑市场新机制·····	(270)
治理经济环境 整顿建筑市场 促使我市建筑业发展步 入活而有序的轨道·····	(236)
抓住机遇 锲而不舍 把我市工程质量推上一个新 台阶·····	(292)
总结经验 从严管理 努力提高工程质量的总体水平···	(203)
强化综合治理 树立建筑业新形象·····	(307)
沈阳市建工局向市委汇报关于建筑市场整顿情况·····	(312)
沈阳市建筑工程招标投标情况调查·····	(319)
加强党的建设 认真做好思想政治工作 保证治理 整顿目标实现·····	(331)
切实加强党的建设 进一步提高党的战斗力 为实 现治理整顿深化改革的目标而奋斗·····	(353)

第五部分 文 件 法 规

沈阳市建筑市场管理规定·····	(372)
沈阳市建筑工程招标投标市场管理暂行办法·····	(378)
关于外埠建筑队伍在沈阳市投标承包的有关规定·····	(383)
沈阳市建筑工程承发包若干规定·····	(384)
沈阳市私营建筑企业管理暂行办法·····	(386)
沈阳市私营建筑企业等级标准和营业范围·····	(391)
沈阳市建设工程建设监理暂行条例·····	(409)
整顿建筑市场工作的实施方案·····	(405)
关于整顿我市建筑市场秩序的通知·····	(408)
关于整顿建筑市场的几项措施·····	(412)
沈阳市建筑工程发包过程中保持廉洁作风的有关规定···	(415)
沈阳市建筑业关于保持廉洁作风的有关规定·····	(417)
沈阳市关于加强建筑工程招标投标市场管理的规定·····	(420)

第一部分 领导讲话

加强建筑业的管理 做好治理整顿工作

建筑业是个大行业。对一些重要问题，通过横向交流，进行讨论，提出对策，很有必要。我赞成你们联合召开这样的会议。每次会要有一个中心议题，内容不宜多。这次研究落实全国建设工作会议问题，就很好。参加会议的范围也可以再宽一些，让更多的城市来交流探讨。

下面，就此机会讲几句话。

一、在治理整顿中，务必抓好建筑施工队伍的调整工作

应当明确，调整队伍是这次治理整顿的重要内容，绝不能掉以轻心。要通过形势教育，告诉广大干部职工在调整中要识大体，顾大局。对于全国的大事，建筑施工队伍总是克服困难顾全大局的，需要时即来，不需要时则去。同时，搞工程建设，受制约因素较多，总会有高峰和低谷，建筑施工队伍时多时少也带有一点规律性。我们对此要有正确的认识，并善于总结这方面的经验。六十年代的大调整，几百万人下乡；八十年代的小调整，大家“找米下锅”，解决了困难；这一次刚开始，关键在下半年特别是明年。我们的经验在于，既要抓好政治思想工作，也要抓好

本篇是建设部副部长于志坚同志1989年3月在沈阳市召开的全国十一个中心城市建管局长工作会议上的讲话摘要。

经济管理工作。要敢抓敢管，真抓真管。这次调整，牵扯到两方面多余人员的处理，临时工、合同工和农村建筑队一部分要回农村去；城市企业的基本队伍一部分要另安置工作，这关系到社会安定，要作为一件大事来抓。

二、对这次会议研究的问题

我强调两点：一个是发展多种经营，不要当作权宜之计、临时性措施，而应当作为一项长远目标。发展商品经济就要搞多种经营，调整下来的人员就应当组织到这方面去。建筑业把多种经营作为发展战略，才能经得起风吹浪打。老百姓需要我们办的事情很多，比如房子盖起来了，按用户要求搞装修，甚至室内家俱都可一起包下来。我们现在缺乏专业性强的公司，多种经营的途径很宽很广，要去开发和寻找。另一点，我们的队伍的素质低，要抓住有利时机加强培训。目前存在的主要问题，一个是技术水平不高；一个是作风拖沓。这势必影响工程质量，影响工作效率。由于队伍素质不高，工程质量不高，国外有好多建筑市场丧失了，这是个严重教训。当务之急是提高队伍素质，提高操作水平，提高工作效率，为建筑业争气、争光、争信誉，为我国建筑业的长远发展，打好牢固的基础。

三、关于打入国际建筑市场问题

往外打很必要，但要注意这样几个问题：一是要掌握国际上各国的经济形势，要了解他们的投资能力、支付能力及其支付形式，干了以后能不能兑现，钱和物能否拿回来。二是要了解行情，以保证在谈判、签合同时拥有主动权。比如，国外的工程建设监理很厉害，不懂就要吃亏。了解行情，在对外经济往来中，就能把事情办得周密，减少失误。三是要强调自身信誉，要坚持“守约、保质、薄利、重义”的原则，与所在国友好相处，与总分包单位友好相处，以求在国际建筑市场中站住脚，不断扩大经营范围，增加创汇能力。

坚持治理整顿 完善行业管理机制

全国十一个中心城市建管局长召开这次工作会议，时机抓得很好。听了两天会议情况，给我两个印象：一是认真贯彻全国建设工作会议精神，工作安排有序，具体实在；二是建筑行业管理工作在深度和广度上都前进了一大步，管理的内容丰富，管理的方法灵活，管理的手段有效。

下面就我所主管的工作讲几点意见：

一、整顿建筑市场问题

对建筑市场坚持整顿的方针，符合党的十三届三中全会精神，受到全国各地的普遍重视，现已查出一批重要案子，从查出的问题看，在承发包工程中，约有半数工程是通过做手脚成交。几年来，建筑市场不正之风屡禁不止，由此可见，一是建筑市场的问题极为严重，不严肃整顿不行；另一个是建筑市场的问题与金融和材料市场中的问题相比，问题的严重程度要差些。因此，对下一步工作的意见是：

1. 要把整顿和治理结合起来，边刹车，边治理，要很好地整顿好老的问题，新的问题不能再出现，以避免查老问题的同时，又出新的问题，没完没了查下去，使整治工作陷入新的困境。

2. 要把整顿和全面落实全国建设工作会议精神结合起来，建筑市场的混乱与其它经济领域相关。因此，要与建设领域其它方面的整顿结合起来，与其它部门协同动作，避免单打一，孤军深入，否则，建筑市场的整顿会很困难。

本篇是国家建设部建设监理司司长傅仁章同志1989年3月在沈阳召开的全国十一个中心城市建管局长工作会议上的讲话摘要。

3. 要把整顿和教育结合起来，抓住大的，放开小的；抓住多的，放开少的。有问题查问题，没问题要加强法制教育，使多数企业渡过难关。要解除企业的思想负担，解脱企业经理的压力，多数经理不是接受检查，而主要是通过整治，如何广开生产门路，把企业搞起来，渡过难关。

二、整顿的目标

这次整顿的目标，主要是三个：一是理顺建筑市场的管理关系，明确工作中的程序；二是建立起市场管理规则，明确事情怎么办，问题怎么处理，工作怎么干；三是开放建筑市场，把各类建筑队伍推进市场，全部实行公开招标承包制，实行平等竞争。

整顿中几个政策性问题：

1. 关于总包和分包、转包的界线。总包可进行一次性分包，分包单位不能再分包。总包单位对分包必须承担技术、经济管理责任，除此外，均属转包。凡是转包都属非法承包。总包的规模，大企业承包的群体工程，可不受规定限制。其它具体限制界线，各地自定。

2. 关于提高工程质量问题。提高工程质量，是今明两年整顿、治理的重要标志和主要任务。提三件事，供大家参照：一是对工程质量形势的看法。日前建筑工程质量究竟处于什么状态，有争论、看法不一。我认为经过主管部门和广大职工的多年努力，工程质量正在稳步提高，特别是重点工程，大型公用工程质量水平提高更为明显。工程质量每年都在提高当中，重大事故逐年减少。肯定质量工作的成绩，不能忽视存在的问题，从去年检查的情况看，还有一半工程是差的，不能达到国家标准，这是必须引起注意的。二是工程质量在最近一、二年要有一个大的进步，各地是有本事、有能力干好的，最主要是把竞争机制引入质量管理，确实让质量决定企业的命运，这样经过二、三年的努力，质量面貌就会发生大的变化，建筑业的形象在社会上会好起来。三是抓好今年工程质量大检查，以此增强各级领导和广大职

工的质量意识。部里决定七月份，在各省自检自查的基础上，进行抽查，每省抽查3,000平方米以上的工程30个，这项工作要早些做出部署。

三、关于加强行业管理的意见

首先，我表示，赞成行业管理这种新的管理模式。因为，建筑业行业管理是在改革中产生，在改革中深化的，发挥了很好作用，是政府专业部门转变职能，加强宏观管理不可少的。1983年，原建设部提出的改革大纲要求，调整产业队伍、调整材料价格、推行招标承包制、调整产品价格、修改定额、管理队伍等，许多工作需要政府管理给以组织保证，当时最迫切的要求是，成立“三站一室”，即，质量监督站、定额管理站、建筑队伍管理站、招投标管理办公室。八五年建设部正式提出“三站一室”作为行业管理部门定编。

什么是行业管理，从宏观上看，是指各级政府主管部门对本行业的行政管理。其特点：主体是政府；性质是行政管理；对象是建筑领域的全部企事业单位。

行业协会只是行业管理的一个层次，是政府实行行业管理的助手，在业务上受政府指导监督，是在政府和企业间以民间方式通过协商对话等形式开展工作，既有反映企业要求的义务，又有传达贯彻政府意志的责任，它不能管业务内容，也不能形成新的行政层次，更不能以行政手段下达任务和命令。

你们十几个中心城市行业管理，现在不是依据什么理论，怎么干的问题，而是要认真总结经验的问题，共性的东西要总结，个性的东西也要总结。行业管理给各城市带来好处，许多没人管的事，有人管了，对建筑业发展起了很大推进作用。正确的行业管理是受欢迎的，大家应很好地总结这方面经验，加以巩固、提高和发展。

调整企业经营战略 采取坚决有力措施 努力发展多种经营 不断拓宽经营领域

我们这次会议已经开了一天半。昨天沈阳市建工局等单位比较全面地介绍了他们开展多种经营的经验。今天上午，大家又就这个专题进行了初步的交流和探讨。大家普遍感到，施工企业积极开展多种经营，调整生产经营结构，对于施工企业摆脱困境，缓解窝工困难，有着重要的作用；认为在这个时候，召开这个会议是及时的、必要的。为便于大家进一步讨论这个问题，今天我再讲点情况，提点意见，供同志们参考。

(一)

同志们，当前摆在我们全国施工队伍面前的是个什么样的形势呢？大家都知道，自从贯彻党中央关于治理整顿，深化改革的方针以来，压缩固定资产投资规模正在成为全国范围内的一个大气候，使我们全国2,000多万施工队伍首当其冲地受到了挑战，从而提出了一个如何稳妥解决施工队伍大量窝工的问题，这是各级建设主管部门、各个企业都必须认真对待的课题。

当前施工队伍窝工的形势如何呢？从全国情况看，应当说是十分严峻的。去年全国建设工作会议，曾根据1989年全社会压缩固定资产投资920亿元的规模，测算出今年施工队伍窝工人数为800万人。今年国家下达的压缩固定资产投资计划实际上是1027.13亿元，比原预计数多11.64%。因而全社会施工队伍窝工人数将达到900万人。但从全社会的施工队伍状况看，一是纳入全国建筑业

本篇是国家建设部施工管理司司长张育林同志1989年7月在沈阳召开的全国施工企业多种经营座谈会上的讲话。

从业人数的施工队伍1988年底又比1987年底增加6.6%，从2,373万人增到2,530万人，其中国营企业624万人，下降2.3%；集体企业421万人，增加3.7%；乡镇企业855万人，增加3.3%；乡村建筑专业户630万人，增加26%。可见城镇集体和乡镇队伍仍在盲目发展。二是上述队伍之外还有未纳入全国建筑业从业人数的，主要是军队工程兵、城镇和厂矿基建修建队、城乡零散建筑劳动者和从事施工生产的劳改人员等。这部分队伍每年所完成的投资近几年都在全社会固定资产投资的35%以上，主要是国防军工、城乡个体和各单位的小基建、技改及修缮投资，这部分投资虽有压缩，但这部分队伍的窝工并不需要统一考虑。需要我们统一考虑的主要是纳入国家管理的三支队伍，即国营企业、集体企业和乡镇企业。因而压缩1,027亿元固定资产投资造成的全社会900万人窝工队伍中，给这三支队伍带来的窝工人数为550多万人，窝工面为30%。

550万人窝工在中央与地方、全民与集体和集体与乡镇企业之间是很不平衡的，据各地区、各部门预测资料的汇总分析，一般说来乡镇队伍比地方国营和集体企业严重，地方队伍比中央队伍严重些。具体情况大致是：中央各部门所属施工队伍250万人，平均窝工面为20%，窝工人数约50万人。但在部门之间不平衡，如水电总公司、铁道部、有色总公司、冶金部等单位窝工面分别为33.33%、31%、30%、27.38%。地方国营队伍和城镇集体队伍共795万人，平均窝工面一般在25%左右，窝工人数约为200万人。但地区之间程度不同，如南京市和湖北省分别达到48%和29%。乡镇施工队伍855万人，平均窝工面在35%以上，窝工人数将达300万人，有的地区高达70.2%。

根据我们近期了解的情况分析，上述窝工形势将要出现一些新的特点，主要是窝工势态，特别是国营施工企业的窝工势态将有所加剧，甚至窝工高潮提前、窝工时间后延。

一是计划内重点建设资金不落实。据一些部门反映，一些计

划内的建设项目，资金难以保证。如石化总公司去年和今年的建设债券、重点企业债券共11亿元，至今也未下拨，使得56个建设项目不能按期进行，造成23个单位的近3万人窝工。有色总公司今年基建投资约20亿元，但建设债券和重点企业债券就缺口5亿元，占总投资的25%，下半年窝工人数将从上半年的1.5万人增加到3万人。铁道部实行基建投资大包干，年初安排基建投资72亿元，但由于停止了原计划从六月一日起实行运费调价等因素的影响，减少了收入，使基建投资只能落实49亿元，窝工人数将从上半年的11万人增加到20万人。

二是外资贷款项目不能如期履约。如石化总公司今年计划商业贷款合人民币9.3亿元，只落实了1.5亿元，尚缺口7.8亿元。其中向四家日本财团和两家美国财团贷款的4.5亿元，原定六月一日正式签约，六月二十日拨款；另外向两家日本生命保险公司各贷款50亿日元，合7000万美元、2.6亿人民币，原定六月十四日在上海签字拨款。但都因对方要求推迟，而未能按期落实。使得大庆、齐鲁、扬子三大乙烯工程受到不同程度的影响，将造成1.8万人窝工。另外，世界银行已决定推迟六月份进行讨论的1989年对中国提供7.8亿美元的贷款事项。这笔贷款中的6.8亿美元主要用于河南偃师电厂，上海老企业改造，江苏公路改造，洛阳、常州、沙市三城市的市政设施等四个基建项目，这几个基建项目的开工计划，只好推后等待，因而也紧缩了明后年施工队伍的工作量。

三是新开工项目减少，窝工时间延长。一些地区、部门反映，今年的在建项目中新开工程少、竣工项目多。据云南、湖北等九个省市的调查统计，今年一季度，新开工程的工作量仅占全部在建工程的7.83%。统金煤矿总公司现在已有5万人窝工，占直属队伍的14.5%。1992年前再没有新开项目，将出现“交工一个矿井，窝工一批队伍”的严重局面，35万人将全部处于窝工。最近国办发〔1989〕26号文规定，国家将严格限制大中型建设项

目的审批，一些原计划“八五”期间开工的建设项目，将推迟到“九五”进行，这样施工队伍的窝工时间将延续到“八五”期间。

(二)

针对施工队伍窝工的上述情况，我们考虑应主要从“三条线”上提出对策，展开工作。

第一条线是坚决贯彻治理整顿和深化改革的方针，严格控制队伍规模，认真清理整顿公司，合理转移进城农建队伍，全面强化宏观调控职能。

前面已讲到近年施工队伍盲目发展的主要方面在于城乡集体，特别是乡镇队伍。造成这个局面的主要原面，除了不适宜地大规模转移农村劳动力进城外，还在于我们建设行政主管部门弱化了必要的宏观管理职能，不适当地把成立公司的审批权限下放了，因而形成了公司林立、队伍猛增的状况。例如，一些地区，特别是县（市），除原有的建筑企业外，近年来，建委、科委、教育、民政、人武、供销等部门，纷纷开办建筑公司，这类企业一般是一无兵卒、二无资金。为此，一要从严控制规模做起，有些地区已将审批公司权限上收，并规定一律不再批准成立新的施工企业。二要从整顿公司深化，坚决压缩和取缔一批资质不实的单位和各类虚体公司。从甘肃省按这次建设部颁发的《施工企业资质等级标准》进行预资审的情况看，乡镇施工企业从29.5万人降为22万人，减少了25%，全省施工队伍从56.5万人压缩到49万人，规模紧缩了13%。三要从转移进城队伍铺开，从各地情况看，转移进城农村建筑队伍和转移国营施工企业的外包工是解决窝工的速度办法。在这个问题上，我想再多说几句。首先应当肯定，建筑业使用农民工，是改革的成果，方向是对头的，它既改变了施工企业单一的固定工用工制度，充实了生产第一线，又提高了全国施工队伍的弹性化程度，为解决这次队伍窝工创造了条件。其次，合理转移农建队同样是坚持用工制度改革的重要方

面。我们进行用工制度的改革，一个重要的目的就是要建立一个施工队伍能根据施工任务波动而伸缩的弹性机制，使劳动力能进能出。只能来、不能去，只能进、不能出，不是完整的用工制度改革，只有把“能来能去”、“能进能出”循环起来，才是我们所追求的改革内涵。因此，在目前大幅度压缩投资规模、队伍大量窝工的情况下，能否有步骤地清退农民工，就成为检验我们用工制度改革能否发挥其效果的一个标志。再次，有计划地清退农民工是国家的一个大政策，涉及各行各业。据了解，近几年进入城市的农民工有7,000多万人，给城市管理和交通带来很大压力。为此，国务院领导同志曾多次指示要严格控制农民工进城。我们应从大局出发，根据施工任务的变化，坚决做好农民工的清退工作。据农业部统计，目前1,500万人农村建筑队中共有635万人进城施工，其中约500万人是独立承包或分包工程的，135万人是国营施工企业的外包工。一些地区都在合理清退这部分队伍上做了大量的工作。北京市至去年底已清退各类施工队伍481家，共计11.1万人，分别占外地进京队伍总数的70.6%和35.7%。山东省和南京市清退工作也取得了很大进展，今年一季度已分别清退10.9万人和1.2万人，占这两地施工队伍总数的8.1%和7.1%。这些队伍中多为乡镇施工企业。一些省劳动部门已向国营施工企业下达了清退外包工计划，例如四川省建筑工程总公司共9万人，今年就要清退1.8万人的外包工，占总数的20%，占2.36万外包工的76%。

总之，第一条线是各级行政主管部门的重要任务。下一步各地区、各部门都要按照我部第2号部令发布的《施工企业资质管理规定》的要求，抓好对施工企业的资质复查工作，通过重新核定企业的资质等级，坚决撤销一批虚体公司，降低一批资质不实企业的等级。一定要把资质管理工作深化下去，除了对企业的资质等级进行审查确认以外，还要把企业在承包工程中的“对号”资质强化起来，这一点通过招标投标的程序，可以把实行招标的