

论工程建设和建筑业管理

姚 兵 著

中国建筑工程出版社

论工程建设和建筑业管理

姚 兵 著

中国建筑工程出版社

(京)新登字 035 号

本书从理论的高度,实事求是地从十个方面论述了一个中心课题,即如何振兴建筑业、深化建筑业的改革,使建筑业真正成为国民经济的支柱产业。书中所阐述的内容,来源于改革实践和探索的成果。

这十个方面的内容包括:建筑业行业管理,建筑市场的培育、发展和管理,工程项目管理,建设监理,工程质量监督管理,工程施工安全监督管理,建筑技术管理,涉外工程管理,建筑业生产要素优化,建筑业的转机与建制。

本书可供建筑管理部门领导同志、建筑企业经理及有关工程技术人员和管理人员阅读。

论工程建设和建筑业管理

姚 兵 著

*

中国建筑工程出版社出版、发行(北京西郊百万庄)

新华书店经销

北京市顺义县振华印刷厂印刷

*

开本:850×1168毫米 1/32 印张:15 $\frac{7}{8}$ 字数:422千字

1995年7月第一版 1995年7月第一次印刷

印数:1—5,100册 定价:21.00元(平)

ISBN 7-112-02648-2

TU·2021(7742)

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)

序

《论工程建设和建筑业管理》汇集了姚兵同志在任黑龙江省建委主任、建设部监理司司长和建筑业司司长期间的讲话记录和著作，是他作为一个行业的领导者指导和推动工作的主导思想和研究成果。把这本书推荐给建筑业同行，作为振兴建筑业的时代“呼喊”，是很有意义的，值得一读。在这部书中，作者从十个方面论述了一个中心课题，那就是如何振兴建筑业。本书的论述，做到了理论和实践的紧密结合，理论上达到了相当的高度，实践上又很讲究实事求是。涉及的问题全面，眼界十分开阔，既有全国性问题，又有地方性问题；既有企业的经营管理问题，又有领导者和科技人员应有怎样的思想素质和工作方法问题。我认为，在改革开放、振兴中华的时代，紧跟党中央的战略部署，发扬开拓进取精神，办好本企业、本行业的事，想在前面、干在前面，是每一个领导者都应当做到的。

振兴建筑业，就要加强建筑业的行业管理。目前，建筑行业管理的主要对象是建筑产品和建筑市场，其主要目标是深化建筑业的改革，大力提高建筑企业的管理和技术水平，提高建筑行业的整体素质，发展建筑业的生产力，使建筑业真正成为国民经济的支柱产业。加强建筑行业管理，必须抓市场、抓科技、抓输出、抓工程管理，突

出工程质量，突出生产要素优化和组合，搞好建立现代企业制度试点。

抓市场，就是要在我国建立起统一、开放、竞争有序的建筑市场，充分发挥建筑市场在优化资源配置中的基础作用。建立规范的建筑市场，是一个艰难的培育和发展过程。在这个过程中，要进一步转换国有大中型企业的经营机制，建立现代企业制度，使建筑市场的承包商都成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的法人实体和市场竞争主体。要从价格、招投标、完善要素市场、发展中介服务组织、积极与国际市场接轨、建立市场运行规则等重要环节上建立建筑市场体系。要转变政府职能，深化投资体制改革，建立有效的宏观调控体系，健全建筑市场供求机制，完善市场管理法规体系。

抓科技，是指大科技。大科技包括科学的决策、科学的经营管理、科技进步、科技育人和人才培养。使大科技成为对建筑业整体素质推进的力量，提高建筑业的技术素质、职工素质和管理素质，提高工作效率，提高工程质量，降低工程成本。抓大科技，需要提高认识、强化领导、认真规划、明确目标；要建立科技市场，建立企业技术中心，制定相关政策和措施，开展群众性的革新、创造和合理化建议活动；加强技术培训，提高技术素质；加强科技管理，采用新技术、新工艺、新设备，注意技术引进，加大技术改造的力度等等。各级领导和科学技术人员应当扎扎实实地为依靠科技振兴建筑业多干实事，使我们建筑业的整体技术素质迈上一个新台阶。

抓输出，就是要把我国建筑业放到国际市场上，通过

国际的经济往来和贸易、相互竞争与合作来发展我国的建筑业，提高行业效益，为国家作出更大贡献。抓输出的思想体现在三个方面。一是树立战略发展观念，把对外工程承包和劳务合作摆到重要的地位上来；二是树立企业国际化观念，把大中型建筑施工企业推向国际市场；三是树立“实施有效”的战术观念，有组织、有领导地逐步扩大国际承包和劳务合作的规模。因此要把进入国际市场提高到战略上来认识。这就需要国家和省各级主管部门制定相应的规划方案和扶持的方针政策，加强对企业的指导，各相关部门的合作与协调，努力为建筑业开拓国际市场创造良好的条件。

抓管理，指的是行业管理、企业管理和工程建设管理，尤其是质量管理。在市场经济条件下，我们应当特别强调工程建设管理，即工程项目管理。建设监理也是工程项目管理。我们必须把工程项目管理特别是质量管理提高到事关振兴建筑业的高度来认识。工程项目管理是工程建设和建筑业改革的出发点、立足点和着眼点，是一门科学，也是国际惯例。要通过工程项目管理来提高建筑业的生产力水平。怎样加强工程项目管理？我看还是项目管理学中所倡导的“三大控制、二项管理和一项协调”，即质量控制、工期控制、费用控制、合同管理、信息管理和组织协调。我们要充分重视项目管理在振兴建筑业中的重要作用。

抓生产要素优化组合，有利于挖掘企业内部潜力，提高经济效益；有利于促进建筑施工企业改革的深化。生产要素优化组合的精髓在于保证和提高质量，因此要搞好

生产要素的优化，优化生产要素组合，优化生产要素环境，优化生产要素的运行，使质量在生产运行中得到动态控制，实现质量优化的目的。

我在此祝贺姚兵同志在工程建设和建筑业管理的理论研究和工作中所做出的贡献，并希望有更多的有关工程建设和建筑业管理的理论和书籍问世。

辛仲
五
四
日

目 录

第一篇 建筑业行业管理

- 一、在新形势下加强建筑业行业管理的紧迫性和
必要性..... 2
- 二、正确、全面、准确地认识建筑业行业管理..... 5
- 三、影响建筑业行业管理的一些问题..... 9
- 四、发展和完善建筑业行业管理的几点意见 12
- 五、建筑装饰行业属于建筑业，应理直气壮
地抓好管理工作 15
- 六、充分发挥协会的桥梁、纽带作用 27
- 七、地方建筑业行业管理 30
- 八、加强行业宣传，促进建设事业发展 37
- 九、从全面推进质量管理入手，实现建设领域的
战略转变 40
- 十、科学地确立建设事业的地位和战略决策 44
- 十一、论“市场兴业”、“科技兴业”和“输出兴业” ... 48
- 十二、建立“输出兴业”的战略思想 58
- 十三、论《建筑法》的制订 63

第二篇 建筑市场的培育、发展与管理

- 一、建筑市场的概念与特征 72
- 二、建筑市场的主体、客体与运行机制 79
- 三、培育和发展建筑市场 95
- 四、建筑市场管理..... 113
- 五、推行两个制度，实行两项监督，培育和管理
好建筑市场..... 125

六、对建立建筑市场必须提高认识, 转变观念, 大胆开拓, 探索前进.....	133
七、加快发育建筑业劳动力市场.....	147
八、积极发展建筑专业法律服务, 促进建筑市场的培育和发展.....	152
九、培育和发展建筑市场, 要大力加强工程招标投标管理.....	158
十、加强工程合同管理.....	166
第三篇 工程项目管理	
一、项目的管理的概念.....	172
二、工程项目管理的内容.....	183
三、工程项目管理与企业经营.....	215
四、工程项目管理的组织与建设.....	232
第四篇 建设监理	
一、建设监理的基本概念.....	242
二、实行建设监理是我国工程建设与国际惯例接轨的一项重要工作.....	248
三、实施建设监理是工程建设领域的一项重要改革.....	253
四、建设监理是第三产业中高智能型产业.....	264
五、我国建设监理制的发展规划目标和今后的任务.....	271
六、坚定不移地发展建设监理.....	280
七、总结试点经验, 促进建设监理发展.....	288
八、加速建设监理制度化、产业化、国际化的进程.....	295
九、总结试点经验, 抓住发展机遇, 把我国建设监理工作推向稳步发展的新阶段.....	305
第五篇 工程质量监督管理	
一、新形势下工程质量监督管理的地位和作用.....	320
二、在新形势下工程质量监督管理的工作准则和思路.....	334
三、论工程质量监督管理中的四种关系.....	344

第六篇 工程施工安全监督管理

- 一、努力加强对施工安全监督管理的再认识…………… 352
- 二、切实加强施工安全的有效管理…………… 369

第七篇 建筑技术管理

- 一、树立依靠科技进步振兴建筑业的指导思想…………… 386
- 二、建筑业的技术工作要在十个方面下功夫…………… 391
- 三、对建筑技术管理部门和人员的要求…………… 395

第八篇 涉外工程管理

- 一、树立战略发展观念，把对外工程承包和劳务合作摆到重要的地位上来…………… 406
- 二、树立企业国际化观念，把大中型建筑施工企业推向国际工程承包的轨道…………… 409
- 三、树立“实施有效”的战术观念，有组织、有领导地逐步扩大国际工程承包和劳务合作的规模…………… 411
- 四、贯彻建设部 32 号部令，加强涉外工程管理 …… 413
- 五、提高认识，深入研讨，积极稳步地开拓国际市场…………… 416

第九篇 建筑业生产要素优化

- 一、建筑业生产要素优化概述…………… 422
- 二、建筑业生产要素优化的实施…………… 434
- 三、建筑施工企业生产要素优化的精髓在于质量…………… 447

第十篇 建筑业的转机与建制

- 一、论建筑施工企业的转机与建制…………… 456
- 二、建立现代企业制度的试点和准备…………… 468
- 三、建立现代企业制度的内容和试点…………… 475
- 四、建立现代企业制度试点中的八个问题…………… 480
- 五、关于“三改一抓”和对“改制”试点工作的要求…………… 488

第一篇

建筑业行业管理

一、在新形势下加强建筑业行业管理的紧迫性和必要性

1980年邓小平同志关于建筑业和住宅问题的谈话，确立了我国建筑业作为独立的产业部门的地位，肯定了建筑业对国民经济发展和为国家增加积累、增加收入的重要作用，要求在长期规划中，必须把建筑业放在重要地位，把建筑业发展成国民经济支柱产业，为我们指出了明确的方向和奋斗的目标。为了实现这个目标，全国建筑业职工，在承担着大量艰巨工程建设任务的同时，率先在城市各业中，进行全行业改革。在改革进程中，对建筑业行业管理工作，进行艰苦的实践和探索。当前，总结行业管理经验，推进行业管理，是建立社会主义市场经济的需要，是摆在全行业面前的一项紧迫任务。

党的十四大提出把建立社会主义市场经济体制作为我国体制改革的目标，为建筑业的改革和发展指明了方向，提出了新的思路，也使我们对建筑业行业管理的紧迫性和必要性有了新的认识。

（一）健全和加强建筑业行业管理的必要性

总结几年来中心城市建筑行业管理的经验，面对改革进一步深化，经济高速发展和不断提高建筑业素质的要求，我们更清楚地理解了健全和加强建筑业行业管理工作的必要性。

1. 行业管理是建筑业特殊的生产经营方式的需要

建筑业有自身的特点，其产品的单件性，生产工艺的特殊性，生产周期长，造价高，特别是在生产的全过程中业主、承包商及为他们服务的咨询、监理等中介服务机构的权力义务交叉重叠，互

为条件，互为因果，从工程发包开始到保修期满结束，都与其他行业有很大的不同。国家制订《质量法》后，要求工程建设根据自己的具体情况单独立法；国家制订《经济合同法》，建筑业必须制订自己的《合同管理条例》和《合同示范文本》；建筑产品的价格要由行业的造价管理机构管理；建筑产品的交易，要由专门的招标投标管理机构监督；特别是建筑业服务面广，其产品不但有民用住宅，有剧院、体育馆、医院等公用建筑，还有工业厂房、公路铁路、车站码头、线路管道等等。由于历史的原因，它们的隶属关系非常复杂。对于这样一个庞大、分散，却又有着共同的生产特点的行业，必然需要有从全行业利益出发的、专门的、统一的行业管理。

2. 行业管理是建筑业自身振兴、提高素质、发展行业生产力的需要

建筑业按照不同生产阶段的需要，形成了勘察设计、施工、混凝土构配件生产及其相关的建筑机械租赁、咨询、监理、科研等大量的企事业单位和管理部门。如果没有统一的行业管理部门进行整体的协调规划和管理，就无法形成强大的行业生产能力。无论缺少了哪个环节，都不可能建成优良的建筑产品，完成工程建设任务。

3. 行业管理是深化改革、建立市场经济体制的需要

建立市场经济体制的关键是健全市场机制，而市场机制发挥合理配置资源作用的必要条件，是有一个统一管理的市场，一个各种资源能够在价值规律作用下自由流动的市场。没有队伍的自由流动，招标投标就不可能进行，不能发挥优胜劣汰的作用；不打破部门和地方对直属企业的保护屏障，价值规律就无法发挥其促使企业降低消耗、提高效益的目的。我们在积极健全市场机制的同时，也要看到市场有其自身的弱点和消极方面。建立社会主义市场经济体制，不是不要管理，而是要转变政府职能，加强和改善国家对经济的宏观调控。就是要由微观管理转变为宏观管理，由直接管理转变为间接管理，由部门管理转变为行业管理。

(二) 加快建筑业行业管理步伐的紧迫性

面对历史赋予我们的经济建设和体制改革的艰巨任务，面对已经叩响了我国大门的世界建筑市场的激烈竞争，我们必须对加快建筑行业管理步伐的紧迫性有一个清醒的认识。

1. 全行业统一有效的管理是改革能否不断深化的重要因素

建筑业作为城市管理体制改革的突破口，在任务分配、价格体制、队伍管理等问题上有了突破，为我国体制改革作出了意义深远的贡献。但是，近几年来，改革进程缓慢，有的改革措施甚至出现了倒退，未能取得预期的成果。这有多方面的原因，而建筑业长期未能形成统一的行业管理，是一个重要的原因。实现对全行业统一有效的管理，已成为改革能否不断深化的重要因素。

小平同志南巡谈话发表后，国民经济出现了高速增长。中央领导同志在全国人大八届一次会议上提出：“八五”计划国民生产总值由增长6%提高到8%~9%，全社会固定资产投资，由原计划增长5.7%提高到14.5%。汽车、钢材产量、铁路、港口建设及发电量等都调增了指标，建设任务必然会更快增长。面对这样大好形势，我们是亦喜亦忧。要在这样短的时间里，高质量、高效益地完成这样大的建设任务，应该说我们的建筑队伍的素质，在技术水平、管理能力及机械设备等方面都还有一定的差距。而行业的发展，没有全行业的政策措施和机制引导，没有全行业的统一规划、协调和信息指导，也是不可能实现的。

2. 加强建筑业行业管理、提高队伍素质、提高竞争能力的任务越来越紧迫

我国加入世界贸易组织的时间，已经越来越迫近了。国际竞争已经逼近到我们的面前，加强建筑业行业管理，提高队伍素质，提高竞争能力的任务也越来越紧迫。

按关贸总协定文件及附加内容中确定的方针：消除国际贸易中的差别待遇，充分利用世界性资源，扩大商品生产交换。遵守

这一方针，必然带来新的投资热及建设高潮。另外，服务贸易协定的一个重要内容就是“建筑工程及有关咨询业务”，也包括房地产、城市规划和设计行业。各国建筑市场之间的壁垒将降到最低限度，尤其是建筑劳务输出要大大开放。大量外国施工企业进入我国市场将不可避免。我国将与其他缔约国一样可以在国际市场上平等竞争，建筑企业也享受平等的保障体系。在保证对国内市场的占领和积极开展对外承包、协调建筑企业之间的关系、制订统一的对外战略方针方面，加强行业管理都具有不可缺少的作用。

二、正确、全面、准确地认识 建筑业行业管理

（一）建筑业由三个部分组成

要正确认识建筑行业管理，首先应对建筑业的组成和它的重要地位、作用，有个全面的认识 and 了解。按照国家 1984 年颁发的《国民经济行业分类和代码》，建筑业由三个部分组成。第一部分是土木工程建筑业，包括从事铁路、公路、码头、机场等交通设施，电站、厂房等工业设施，剧院、体育馆、旅馆、住宅等公用和民用建筑的土建施工及修缮的建筑企业；第二部分是线路、管道和设备安装业，包括专门从事电力、通讯、石油、暖气、污水、给水等管道系统的设备安装业；第三部分是勘察设计业，包括各专业的独立勘察设计单位。由于建筑业有自己独特的产品和生产特点，有作为独立的物质生产部门必须具备的基本条件，为人民生活 and 经济发展提供必要条件，为社会创造新的财富，为国家财政增加积累，为社会提供大量的就业机会，因而它与工业、农业、交通运输、商业等并列成为五大物质生产部门。

(二) 行业管理在国家经济管理中的地位和作用

行业管理是国家经济管理中的一个重要组成部分，在整个国民经济运行中起着承上启下的作用，使国民经济的各个方面更加有序、协调地发展。由于几十年计划经济的部门管理体制，形成了条块分割，建筑行业管理职能被肢解，政出多门，造成市场的混乱；行业发展没有规划，队伍发展不协调、不平衡，有的专业队伍发展过多，竞争过于剧烈，而有的专业队伍严重不足，无法招标竞争。在经济体制改革的探索 and 实践中，人们逐渐认识到行业管理的重要作用，使行业管理逐步成为政府的宏观管理和企业微观管理之间不可缺少的中间层。

行业管理要发挥承上启下的中间层作用，必须全面掌握全行业的实际情况和存在问题，从促进全行业发展和保护行业的合法权益的立场来制订政策和规划。由于长期计划经济管理体制下忽视了建筑业作为独立的产业部门的重要作用，在计划安排、价格管理、行业负担等方面都存在着许多实际困难，行业管理在解决这些问题方面，应当发挥重要的作用。建筑行业管理所处的地位，决定了它在加强宏观管理的同时，还必须加强对市场和建筑产品的监督和管理。

(三) 行业管理的主体、职能和管理层次

行业管理的主体是政府的行业主管部门，它是各层行业管理最权威的形式，行使政府职能，对全行业行为进行立法、指导、监督；研究产业经济，制订产业政策，规划发展战略，促进生产力发展。主要通过法律的、经济的、行政的手段进行管理。行业协会是政府实行行业管理的助手，通过发挥桥梁纽带作用，协助政府进行行业管理。其主要任务是调查收集行业发展存在的问题和情况，企业的愿望和要求，及时向政府反映，作为政府制订法规

和政策的依据，保护行业的合法权益；贯彻传达方针政策，加强对企业的引导，实现政府的管理意图；制订行规，规范企业行为，协调企业间的关系，调解处理企业的争议和纠纷；收集发布行业动态及市场信息；组织经验交流；开展培训工作，促进企业人员素质的提高和新技术、先进管理方法的采用。

由于我国地域辽阔，建筑行业的管理分为三个层次。国务院早已明确，建设部对建筑业实行全行业归口管理。作为中央一级的行业管理，主要侧重于宏观控制。通过调查建筑市场与产品的状况，研究制订与国民经济总目标相一致的行业战略目标和规划；制订相应的方针、政策、法规来保证这些目标和规划的实现，指导、协调、平衡全行业的发展。省一级的建筑行业管理部门是建委或建设厅，他们的职能主要是在国家总体安排下规划本地区的行业发展；在贯彻执行国家的行业发展方针、政策、法规的同时，结合本地区的实际情况，制订切合当地的实施办法，制订区域性的政策法规。大、中城市一级的行业管理是最实际、最具体的管理。从最早实行行业管理的南京、沈阳、重庆、南昌四个城市的建筑管理局和 1990 年 19 个试点城市的经验来看，由被授予行业管理职能的建筑业管理局负责管理，都取得了比较成功的经验。他们的职能主要是计划安排本市、本地区的行业发展；通过检查、监督，保证国家的方针政策、经济法规的落实，为企业提供一个公平竞争的良好环境；组织协调行业内外的关系，为企业的生产经营提供良好条件；加强对工程质量的检查监督和管理，保证生产出良好的建筑产品；组织培训和交流，提高建筑企业的素质。

分布在各个层次的各种咨询服务的中介机构，也承担了一部分行业管理的工作。例如律师、会计师、审计师事务所等公证机构；计量、检测、鉴定检验等生产服务机构；情报、咨询、报刊等信息服务机构；福利、保险等社会保障公益机构。他们受政府部门和当事人的委托，从事合同的审查、鉴证，纠纷的调解、仲裁，审查各种证书、文件的合法性、真实性和无遗漏性等工作，在行业管理中发挥了很大的作用。由于他们具有丰富的专业知识和