

## 在全市工程建设管理工作会议上的讲话

副市长 杨如龙

(一九九六年一月二十三日)

同志们：

这次全市工程建设管理工作会议，是继 1994 年全市规划管理工作会议之后的又一次非常重要的会议。这次会议规模大、范围广，参加会议的有市直各有关部门的领导，各县（市、区）管线领导和有关部门的同志，还有全市各乡镇长；这次会议的主要任务是传达贯彻全省工程建设管理会议精神，依法管理工程建设，规范建筑市场行为，提高工程质量水平，加强廉政建设，促进经济的协调发展。会上市委书记、市长陈喜臣同志还要做重要指导，市纪委书记洪琦炉同志做重要讲话，省建委副主任张三戒同志专程来参加这次会议，并将讲话。会后，我们要认真学习，结合实际来贯彻落实。下面我讲四点意见：

### 一、建市以来我市工程建设管理工作取得可喜成绩

设市以来，在市委、市政府的正确领导下，在各方面的关心支持下，经过建设系统广大干部职工的共同努力，我市的工程建设取得较大成绩，建筑业得到较快发展。至 1995 年底，我市累计完成全社会固定资产投资额 166 亿元，年均增加 26 亿元。其中交通、能源、通讯等基础设施的建设投资 33 亿元。“八五”期间，完成了揭阳境内的国道、省道及其它主要公路干线的改造、扩建；高标准、高质量建成国道 324、206 和省道 1930 线，深汕汽车专用公路揭阳路段工程进展

顺利，广梅汕铁路揭阳路段已于去年正式投入客货营运。

城乡建设、住宅建设也取得好的成绩。“八五”期间，全市房地产开发投资 16 亿元，平均年递增 160%；全市全社会住宅建设投资总量达 47.1 亿元，竣工住宅面积 1586 万平方米，其中城镇 243 万平方米，农村 1343 万平方米。人均新增竣工住宅面积：城镇近 3 平方米，农村 3.5 平方米，我市人民的居住条件有了明显的改善。

主要表现在：

(一) 初步建立起一套行之有效的工程建设管理法规

近年来，省政府相继颁发了《广东省建设工程招标投标管理规定》、《广东省建筑市场管理规定》、《广东省建筑安装企业跨地区施工管理办法》等规章，省人大颁布了《广东省建设工程招标投标管理条例》。我市在认真贯彻执行国家、省的有关法规、政策的同时，结合实际，制订了《揭阳市建筑市场管理规定》、《揭阳市建设工程质量监督暂行规定》、《建筑工程执行优质优价的通知》、《揭阳市建设工程施工质量检测规定》等一系列管理法规，改变了工程建设项目进入市场无法可依、无章可循的状况，使建筑市场各方有了行为规范的准则，初步规范了工程建设管理和建筑市场的行为。

(二) 建立健全机构，不断加强工程建设的管理与监督，工程质量有了明显提高

我市各级建设部门，把建立健全工程质量监督管理、检测机构摆在重要位置上，并在技术力量和设备等方面不断完善，不断提高机构管理水平和人员的业务素质，建立了工程质量的监督检查制度，形成了工程质量和施工安全监督网络，成为工程建设社会服务体系重要组成部分，对保障工程的质量起到重要作用。“八五”期间，共评出优良工程 47 宗，推荐省优样板工程 1 宗，工程合格率 100%，工程优良率达到 20%，高于部颁标准。

## ● 领导讲话 ●

### (三) 建筑业迅速发展，建筑队伍的总体素质有所提高

新市的设立，一批建安企业也应运而生，目前，全市共有建筑施工安装企业 193 家，比建市前（下同）增加 91 家，总人数 106142 人。其中二级企业 13 家，三级企业 130 家，四级企业 36 家，五级企业 14 家。这些企业中，建筑安装企业 139 家（其中二级 10 家、三级 86 家），装饰企业 26 家，市政企业 11 家，路桥企业 6 家，水利水电企业 7 家，给排水企业 1 家，设备安装企业 4 家，劳务型企业 14 家。还有外来施工企业 25 家，其中一级 9 家，二级 11 家，三级 5 家，总人数 5834 人。4 年来，全市共完成施工产值 29.1 亿元，竣工面积 356.4 平方米；4 年来，全市共培训中级施工员 1484 人，中、初级质安员 423 人，材料员 124 人，机械管理员 22 人，预结算员 43 人，项目经理 1170 人；全市已拥有桩机 96 台、挖掘机 11 辆、装载机 15 辆、塔吊 8 台、搅拌机 2570 辆、提升架 856 台。这些基础设施的配套完善，为我市建筑业的迅速发展提供了保障。

## 二、吸取中外建筑事故血的教训，正视当前我市工程建设管理存在的问题

工程质量问题，不仅是国人议论的问题，也是国外关注的焦点。本世纪以来，中外建筑史上发生了不少建筑倒塌惨剧。比较著名的有：1907 年，美国著名设计师特奥多罗·库帕为加拿大魁北克市设计的一座大桥，忽略了对桥梁承载力的精确计算，盲目将桥跨从 500 米增至 600 米，正当筹备竣工典礼时，大桥的整个金属结构却垮了下来，86 名建桥员工除 11 人生还外，其余全部遇难。1981 年 7 月 17 日，美国堪萨斯城的海厄特·里真斯饭店的玻璃大厅聚集着 1500 人，尽情歌舞，当时大厅上方的三条空中走廊上也站满了人，突听一声巨响，空中走廊横梁断裂，整个掉落大厅，砸在人们的身上，顷刻间 113 人死亡，200 多人重伤，这一惨案是典型的结构设计错误所

致。1991年3月14日在日本广岛市的一交通工程施工现场，一个长63米、重40吨的钢制建筑构件，从8米高处坠落，砸在街上的11辆汽车上，车上及现场施工人员共死伤数十人。1993年8月27日晚，青海沟后水库发生垮坝事故，造成288人死亡，百余人失踪，13个村庄遭到毁灭性破坏。主要的原因是由于钢筋混凝土面板漏水和坝体排水不畅所致，属严重责任事故。近年来，韩国的建筑事故接踵而来，1993年1月，一座4层的公寓倒塌，死亡28人。1994年10月，圣水大桥桁架掉下50米，死亡32人。1995年6月，三丰百货倒塌，458人死亡，1000人在痛苦中呻吟。最近四川省德阳市的一座8层大楼，轰然倒塌，死亡17人。在我省，1993年12月，广州市东濠涌高架路施工，支撑失稳倒塌，死亡7人；1994年6月，深圳市龙岗镇协成塑料厂五层楼在施工中倒塌，死亡11人；1994年8月，云浮市茶冈镇一车间在投入使用20个月后整体倒塌，死亡2人；1994年8月，惠东县平山镇某私人住宅发生严重不均匀下沉而坍塌，死亡8人；1995年3月，化州市村尘镇影剧院台口大梁在浇注混凝土时，支撑失稳，大梁翻转倒塌，死亡3人。这些血的教训值得我们借鉴和吸取。

设市以来，随着我市经济和社会事业的发展，建筑业进入一个较快的发展阶段。高层建筑物拔地而起，一般民用建筑、住宅更是遍地开花。工程质量、施工安全工作所取得的成绩是肯定的，但是存在的问题同样是不可忽视的。在我市1993年3月还出现过市政府大楼的外廊雨篷在施工中突然倒塌，造成4人死亡的重大事故。在全省工程建设管理工作会议上，张高丽副省长把我省当前工程建设管理工作中存在的主要问题概括为“差、乱、软”三个字。我认为，这种现象在我市同样有不同程度的存在：

#### (一) 工程质量方面

## ● 领导讲话 ●

部分工程的设计、施工、材料质量差，不按基建程序和施工技术规范操作，一些建筑产品粗制滥造，质量和安全事故时有发生。一是民用住宅工程质量堪忧，尤其是商品房的质量问题群众反映较多，主体工程的梁板柱几何尺寸达不到设计要求；地面墙面开裂；装饰工程顶棚平整度、垂直度达不到验评标准；门窗制安质量差；屋面架空隔热粒无坐浆、走水差等；电气、避雷、消防设施的安装不符合规范。二是不按基建程序办事，违章违法搞工程建设。无证设计，无证施工，无办理报建和质量监督手续的“三无”工程，以及未经质监部门验收合格而擅自使用的工程仍然存在。尤其是乡镇建设工程，这方面存在的问题比较严重。三是不按施工技术规范的要求施工，片面压缩工期，造成工程易损易坏。还有一些工程大量使用劣质建材，偷工减料，给工程留下质量和安全隐患。

### (二) 建筑市场方面

存在着有章不循，有法不依，运作乏序，约束不力等现象。一是有的建设单位不按投标规定选择总承包施工单位，在工程承包发包中任意肢解工程。有的工程虽然实行总承包，但分包管理不严，界限不清、层层转包的现象相当严重。一些地方的相关主管部门利用分管行业的职权，分包工程中有关分项工程如消防、供电、供水等。二是有的建设单位对施工企业进行不合理的压级压价。普遍降级给费，一级企业按二级企业类别给费，二级企业按三级企业类别给费，依此类推，有的还要在总造价上下浮压价，压到使施工企业无法按规范正常施工的程度。三是有的工程项目要施工企业带资承建，还拖欠工程进度款。

### (三) 工程建设管理方面

一是工程监督管理覆盖率低，质量监督工作受干扰，有些部门和企业领导质安意识差，特别是重点项目，外商投资、捐资项目，不办

质监管和报建手续，有些领导怕得罪外商不敢按章办事，导致工程施工逃避政策的监督管理。二是基层单位和村镇建设管理断层脱节，机构不健全，工程质量和安全无人抓，相当部分村镇管理的学校、工厂、影剧院（场）、住宅楼不办质量监督和报建手续。这些工程的质量低、安全事故多、隐患大。

### 三、建立健全管理法规，切实加大管理力度，确保工程建设质量

上述种种工程建设质量隐患，今日不从严管理，明日将酿成大祸。因此，依法强化工程建设管理，搞好工程质量，是我们各级政府、建筑主管部门和所有工程人员的一项长期的任务。

#### （一）建立健全四项制度，依法规范建筑市场行为

要依法规范建筑市场，协调好建设方、工程项目的承包方和中介机构的关系，重要的问题在于建立健全“四制”。

第一，实行法人投资责任制。这是国务院在“九五”期间经济体制改革的重大举措。今后我市的建设项目，必须先明确法人投资责任主体，后进行项目建设；法人对建筑项目的筹划、筹资、人事任免、招标投标、建设实施，直至项目投产后的生产经营管理、偿还债务本息以及资产保值增值，实行全过程负责，承担投资风险。与此同时，配套实行建设项目资本金制度，法人投资主体必须按项目总投资的一定比例作为对项目投入的资本金，以扭转上项目全部靠贷款投产后全负债经营的状况。法人投资责任制界定了项目业主必须是具有法人地位的经济实体，因而也是建筑市场的竞争主体，市场规则就能对它实行硬约束，在实行法人投资责任制后，法人在建筑市场上的相关活动，必须纳入建设主管部门的行业管理范畴，建设主管部门有权检查和监督建设单位是否具备投资法人的条件，是否按规定筹集项目资本金，是否依法规范自身行为等，建设单位应主动接受建设主管部门的指导监督。实行偿还贷款本息、承担投资风险等重大责任，也

## ● 领导讲话 ●

迫使投资法人主动通过市场竞争，择优招选总承包方，并以优质优价等政策措施激励设计、施工企业按合同要求创造优良工程，以确保项目投产后达到生产能力，提高经济效益。可以说，法人投资责任制，是规范建设单位在建筑市场行为的重要制度。

第二，实行工程项目总承包负责制。凡是具有工程总承包资质的企业，通过招标中标，受投资法人委托，对建筑项目实行全过程的总承包，总负责。与此同时，配套实行资质管理制度，把建筑企业分为工程建设总承包企业、承包企业和专业分包企业，这三个层次相互结合，协调发展，各自在资质许可的范围内承担工程建设任务。在工程总承包后，如确需发包工程主体中的消防、燃气、供水、供电、电器、电讯和装修、装饰等分项工程，则由总承包企业而不是建设单位或相关行业的主管部门，按招标投标的规定发包给各专业分包企业，总承包企业还要按合同对各分包工程进行综合协调、管理、监督，坚决取缔层层转包行为。大力推行工程建设总承包制，对于加强我市建筑行业的规范管理，提高投资效益和建设水平，保证项目按期优质完成，具有重要的作用。

第三，实行工程建设招标投标制。在市场经济条件下，我市各项工程项目都要推向市场，通过实行招标投标制，充分发挥价格杠杆和竞争机制的作用，由投资法人和承包法人在建筑市场上自由竞争、双向选择，遵循价值规律确认发包和承包的关系，建筑商品的生产交换关系。从这种意义上说，招标投标制是建筑市场中沟通与融合投资法人责任制和工程项目法人总承包制的桥梁和枢纽，对于保证建筑市场的正常秩序，防止不正之风和腐败行为，具有非常重要的作用。在我市，必须以省人大通过的《广东省建设工程招标投标管理条件》作为法律依据和保证，迅速地、坚决地推行承发包工程的招标投标制，努力创造平等竞争的市场环境。要借鉴国际惯例，规范招标投标的程

序和方法,按照建筑工程定额及有关规定,编制并确定科学、合理的标价,切实提高招标投标的管理水平。招标投标由建设主管部门或由建设主管部门委托有资质的单位主持,并有公证部门和同级的纪检监察部门参加,以体现其公正性,防止不正当竞争和腐败现象的发生。

第四,实行工程建设监理制。目前,工程建设监理机构在我市还处于空白,要按省的有关规定,抓紧建立起我市的工程建设监理机构,依法行使监理职能。经批准的社会监理机构,受投资法人的委托,代表投资法人对工程建设的前期工作、设计、施工、投产等各阶段的造价、质量、工期以及施工现场管理等,进行全方位、全过程的监控管理。工程监理是建筑市场的中介方,必须坚持“守法、诚实、公正、科学”的职业道德,既是投资法人的合法权益保护者,又是承包法人行使国家赋予企业各项自主权的维护者。在我市,凡是实行招标投标的项目,都要尽快实行建设监理制,通过建设监理来加强现场管理,提高工程质量和投资效益,使工程项目质量好、工期短、投资省、见效快。

“四项制度”既相对独立又相辅相成,是综合治理工程建设领域“差、乱、软”的有力措施,是构筑社会主义建筑市场新秩序的基本制度。只要我们致力于建立健全“四制”,就一定能使建筑市场有序运作,形成“机制良好、运作有序、管理有度、规则有法”的社会主义建筑市场新体制。

#### (二) 认真履行工程建设管理职责,加大工程建设管理力度

在全省工程建设管理工作会议上,省政府重申:我省各级建委(建设局)是各级政府主管工程建设工作的职能部门,代表当地政府对辖区内所有的建设行为实施指导、管理和监督,任何部门、单位以及个人都必须支持和配合。我市各级建设主管部门管理工程建设的

## ● 领导讲话 ●

主要职能是：(1) 认真贯彻国家和省的有关工程建设的法律、法规、方针、政策，并据此制订我市地方性法规来规范本地区建筑管理工作；(2) 建立健全工程建设管理机构、质量安全监督机构以及工程质量和施工安全保障体系，确保工程质量和施工安全；(3) 指导、管理和监督辖区内所有工程建设项目按基本建设管理程序办事以及工程项目的承发包行为，大力推行工程项目的投资法人责任制、总承包负责制、招标投标制和建设监理制；(4) 大力推进工程建设领域的科技进步，主持研究和推广应用新技术、新工艺，提高工程建设的科学技术水平。

在着力抓好“四制”的同时，还要突出抓好以下4项工作：

第一，切实加强对所有工程建设的指导管理和监督。

各级建设主管部门要提高对工程质量的认识，以高度责任感，将辖区内各行业的工程建设纳入正常的管理轨道。各级政府要大力支持建设主管部门履行职责，强化管理工作，维护建设主管部门的权威，大力发挥他们在工程建设中的指导、协调和监督作用，确保工程建设的顺利进行。要加大乡镇工程建设管理的力度，健全建设管理机构，保证乡镇工程项目按基建程序进行。建制镇要配备专门的管理人员，中心村要有一名工程建设管理员，县（市、区）建设主管部门要对辖区内所有的乡镇建设单位和建设项目，实行行业管理、质量监督和业务指导。所有建设项目都必须到同级建设主管部门办理报建手续。

第二，严格按国家规定的基本建设程序办事。

国家规定，工程建设项目进入实施阶段后，建设单位应按下列程序办理建设手续：即初步设计审批、项目报建、招标申请和招标投标发包、质量安全监督、委托监理、申请开工、竣工验收、权属登记等八个环节。

为确保所有建设工程都按照上述基建程序纳入规范化管理，各级建设主管部门必须与有关业务部门密切配合，共同履行职责，坚决做到：没有办理立项手续，规划部门不给划红线；没有规划许可以及资金不落实的项目，计划部门不给予立项；没有规划红线和立项许可，土地部门不予办理出让（划拨）土地；没有计划立项，资金不到位的项目，建设主管部门不予报建登记；没有按规定进行设计和招标投标以及实施工程监理的项目，建设主管部门不予批准开工，银行不予拨付工程款；没有按规定进行工程竣工验收的项目，建设主管部门不予批准交付使用，房地产管理部门不予办理房地产权属登记，固定资产管理部门不予办理固定资产登记，公证部门不予办理产权公证。

第三，严格工程的管理和监督，不断提高工程建设质量。

要切实抓好工程质量摆上重要议事日程，通过各种途径大力宣传搞好工程质量的特殊意义，提高全民的工程质量意识。要运用经济的、技术的、法律的并辅以行政的手段，切实加强对工程质量的管理和监督，努力建立和完善政府监督、社会监理、企业内控的工程质量控制体制，开创政府、社会、企业三者齐抓共管工程质量的新局面。

施工企业内部要进一步健全质安管理体系，层层落实责任制，严格按工序进行质量安全检查和隐蔽工程验收。上道工序和隐蔽工程未经检查验收，不得进行下道工序的施工。在施工的过程中要如实记录各项质量指标，不得制造假验单、假报造、假记录等。

要全面推广工程建设监理制，大中型项目都应实行工程监理。建设单位可以通过招标办法选择监理单位，并与监理单位签订合同，委托其在工程质量、工期和工程成本方面实行全面监督和管理。

要把工程建设的质量管理体系覆盖到每个方面，制订有较强操作性的质安措施。对工程质量的标准和技术要求，不仅现场施工人员要懂得执行，建设单位的领导及有关人员也要知道。各级工程质量监

## ● 领导讲话 ●

督站和安全监督站应尽快建立和完善，对建设工程从项目报建到项目开工、建材检测、施工现场组织、工程款的监督使用、合理工期的控制直至工程的竣工验收，实行全过程的质量监察，形成完整、配套、规范的工程建设质量保证体系，为全社会的工程建设提供质量保证服务。总之，我们一定要把工程质量工作真正落到实处，坚决避免和杜绝任何重大的质量事故。

第四，切实加强对建设单位的管理。

一是在工程发包方面实施管理。一些单位有了建设项目，往往不愿意按规定实行公开招标，而愿意实行所谓一对一的“议标”，或在一些领导的“旨意”下将工程通过中介人发包出去。在这种不公开的“议标”、“旨意”、“中介人”的掩护下，模糊了建筑工程的造价和工期，给一些单位和个人从中索取回扣、谋取私利留下漏洞，给建筑市场的管理增加了难度，影响工程质量，不利党风和廉政建设。因此，我们要下决心，依法行使职能，督促建设单位按省人大颁布的招标投标条例，实行公开、公平、公正的招投标。各级建设主管部门要认真把好报建关。招投标工作，由招标投标领导小组严格按法律程序操作，任何领导不得插手、左右。通过招标，把工程整体发包给总承包单位，专业工程确需分包的，由总承包单位转发包，建设单位不直接管理。

二是在确定工期和工程造价方面为建设单位提供咨询，科学地、合理地确定工期和工程造价，更好地促进工程质量的提高。背离工期定额和工程预算定额，过份地压缩工期和压低造价，给工程质量管理造成了困难。施工单位由于工期过份紧张而日夜疲劳施工，容易造成质安事故；造价低于合理造价，施工队伍会为了不亏本而偷工减料，留下质量隐患。因此，建设单位要在建设主管部门的指导下，实事求是地尊重科学，不要为了节约几个钱而长期背上一个沉重的质

量隐患包袱。

三是在建设资金的到位率上实施管理。近年来，不少建设单位资金到位率很低，拖欠预付款和工程进度款的现象十分严重。施工单位带资搞建设，背上沉重经济包袱。因此，要对建设单位的建设资金到位情况实施监督和管理；既在工程项目立项时，要筹备一定数量的资金，这一步由计划部门把关。项目开工前，在取得建设银行的资金到位证明后方可办理开工手续。工程开工后，要按合同规定及时支付预付款和工程进度款给施工单位。由于资金不能及时到位而造成的工期拖延和损失应由建设单位负责。建设单位无力还清工程款的，工程建成后，施工单位有权不交付使用。竣工后超过半年仍不能基本付清，施工单位可将其相应的工程抵扣欠款，或拍卖、出售，以回收欠款。

#### 四、加强廉政建设，坚决杜绝建设行业不正之风和腐败现象

在工程建设领域，我们要坚持不懈地深入开展反腐败斗争，加强廉政建设，坚决纠正建筑行业的不正之风，防止工程建设中腐败现象的发生。

首先各级党政领导一定要依法办事，严格自律，以身作则，大力支持建设工程依法实行公开招标投标和建设监理，不得在工程的承包发包中打电话、写条子、定队伍，干扰正常的招投标活动，不能利用自己在群众中的威信和职权在工程建设中为亲友谋取好处。

其次，各级建设行政主管部门要依法管理工程建设，同时也受到法律、法规的约束和社会监督，不得凌驾于法律、法规之上，也不能利用主管部门的权力定项目、定队伍，干扰正常的建设程序。

再次，各建设单位的领导，要洁身自好，廉洁自律，以对国家、对人民高度负责的态度，大力支持工程建设实行公开、公正的招投标和总承包、建设监理，支持建设主管部门对建设工程实施监督和管

## ● 领导讲话 ●

理，坚持杜绝和防止收受回扣和贿赂的腐败现象发生。各设计、施工单位要通过提高自身素质、依靠优良的质量去求生存和发展，坚决反对不正当的竞争和行业的不正之风。

对于工程建设中的腐败现象和不正之风，各级纪检监察部门要予以坚决查处，确保建设工程招投标以及工程建设管理工作顺利进行。

同志们，刚刚结束的市委一届五次全体（扩大）会议，为我们描绘了“九五”宏伟蓝图。我们要按照适应超前的原则，坚持“统筹规划、合理布局、突出重点、注重效益”的方针，紧紧围绕实现水陆空交通枢纽城市奋斗目标，继续抓好一大批大型化、高质量、高水平的交通、能源、通讯等基础设施项目，扎扎实实，勤勤恳恳工作，力争用5年的时间，使我市的建筑市场成为一个法治的、规范的，与国际市场基本接轨的社会主义建筑市场。

谢谢大家。