

■ 企业管理

我国建筑业存在的问题及对策

甘 永 翠

(武汉理工大学 审计处, 湖北 武汉 430070)

[作者简介] 甘永翠(1965-), 女, 湖北公安人, 武汉理工大学审计处工程师, 注册造价师, 主要从事建筑工程审计研究。

[摘 要] 改革开放以来, 中国的建筑业获得了长足的发展。但是, 中国建筑业还存在着诸多问题。如企业产权还没有完全界定、现代公司制度还不完善、市场秩序混乱、建筑成本高、建筑质量差、诚信度较低等。要解决这些问题, 必须深入地进行体制改革、加强法制建设和制度完善、努力提高管理水平、大力整顿市场秩序、明确政府的管理职能、加强宏观调控等等。

[关键词] 建筑业; 市场秩序; 问题; 对策

[中图分类号] F407.9 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2005)04-0476-05

自改革开放以来, 中国建筑业随着国民经济的快速发展而发展。尤其是 20 世纪 90 年代中国实行社会主义市场经济以后, 中国的建筑业更是得到了蓬勃的发展。目前, 建筑业已成为中国经济发展的重要支柱产业之一。它作为上游产业, 正带动着钢铁、运输、建材、家电、建筑机械等行业的快速发展。但是, 我们也必须看到, 在建筑业蓬勃发展的过程中, 还存在着诸多的问题, 亟待解决。

一、建筑业存在的问题

(一) 体制方面的问题

(1) 条块分割, 地方保护主义依然严重。由于历史原因, 我国建筑企业有的是省、部属的, 有的是地(市)、县属的, 行政隶属关系各不相同, 形成条块分割, 多头管理, 各自为政的局面。建设主管部门与综合管理部门、专业管理部门职能交叉, 甚至争审批权、收费权、发证权等, 行业与行业之间, 地区与地区之间存在着严重的部门保护和地区封锁, 不符合建筑产品商品化和市场经济发展的客观规律, 对建立统一的建筑市场、提高建筑企业管理水平、提升企业的竞争力形成了不良的影响。

(2) 生产效率相对较低。我国建筑业经济效益水平与世界发达国家和与国内其它相关行业比较仍然处于较低的水平。我国的建筑业就业人数是美国的 4.5 倍, 而建筑业年产值却只相当于美国的 20%。在机械装备生产率方面, 我们每一元的装备费只能完成 2.5 元的产值, 而美国则可完成 20 元的产值, 技术进步率我国约为 35%, 而日本约为 55%; 我国建筑业的劳动生产率还不及电力、煤炭行业的 1/3。

(3) 建筑企业资金积累和运作能力不强。计划经济时期对建筑企业的管理模式使我国建筑企业基本没有资金积累。我国的建筑企业技术装备率大大低于世界上发达国家的水平, 阻碍了建筑企业按市场经济规律调整企业发展思路和建筑企业的自身发展。在目前情况下我国建筑企业几乎没有足够资金进行大规模发展, 更无法承接 BOT、PFI 等这类需要建筑企业进行融资的建设项目。

(4) 建筑企业按现代企业制度转制尚未到位。尤其是国有企业按现代企业制度完成企业的改造还

未完成,很多企业是翻牌公司,“换汤不换药”,企业制度和经营机制没有解决;企业负担重,社会职能多,国有企业改革成本高,影响了改制建制的进程,企业核心竞争能力很难形成。

(5)产业组织政策忽视规模经济。这主要表现在大、中、小企业比例失调,综合企业 and 专业企业比例失调。我国建筑企业是按照自然经济、产品经济的模式建立起来的,而不是按照社会化分工原则组建的。因此,既有生产功能,又承担社会功能。虽然企业规模偏大,但谈不上规模经济效益。我国建筑企业还没有摆脱粗犷型、能源消耗型、环境污染型企业模式。

(6)建设管理体制有待深化,建筑市场有待进一步规范。就建筑市场运行而言,目前,包括建筑工程设计、施工承包、材料、设备供销、中介服务、资质管理、市场信息、招标投标、工程造价等都较混乱;市场准入制度、企业收费制度、材料设备准用制度、企业诚信制度等还不健全。

(7)行业规模臃肿。2003年,全国建筑业企业达到4.8万多个,建筑业从业人数,从1980年不到1000万人,发展到2002年的3893余万人,总量过大,能量过剩,僧多粥少,导致恶性竞争。

(8)对于政府投资项目管理不严。在我国,目前政府投资、集体投资项目占绝大多数,它们有的是政府直接投资的,有的是企业或单位投资的,另外还有一些是国家控股或参股的项目。对于政府直接投资的公益、公用工程项目,没有严格的利益约束和健全的投资责任,没能建立健全项目法人责任制。

(二)管理方面的问题

在建筑经济活动中存在着工程制度和管理的不完善。主要的表现有:

(1)工程款支付问题。工程款不能按时支付,甚至常年拖欠是工程建设中一直难以解决的难题。据统计,1999年全国拖欠工程款达到6000多亿,2000年上半年,全国建筑施工企业共拖欠1713.11亿元,增长幅度达到25.6%。这直接对建筑市场正常运转造成了破坏,对建筑业的发展起了重大的阻遏作用。

(2)工程质量问题。工程质量一直是我国建筑业中存在的主要问题。据调查表明,建筑质量问题主要表现在工程设计、建筑材料、工程施工、工程环境等方面。近年来,在工程质量方面虽然加强了管理,工程质量有所提高,但豆腐渣工程仍时有发生。

(3)现代化的网络管理硬、软件不配套、应用不当。Internet网正在转变建筑业经济,降低建筑业成本,提高建筑业经济效益,并且节省费用,而我国的建筑业企业由于从业人员的素质相对较低,计算机及互联网只是一个摆设,很难普及计算机及网络化的运用,这是我国的建筑业企业管理水平很难提高的因素之一。很多发达国家的工程师技术水平并不比我国的工程师高,甚至不如我们,但是他们善于运用现代的管理手段进行辅助管理,从而大大提高了管理水平和生产效率。

(4)财务管理工作较薄弱。财务管理是建筑施工企业经济管理的中心,它不单是财务本身的管理,而是涉及合同管理、预算管理、成本管理、资金管理、资产管理等方面的综合经济管理。做好以财务管理为中心的经济管理工作,对加强企业的各项基础管理,规范企业的经济核算工作,促进企业经济效益的全面提高具有十分重要的意义。目前,由于建筑企业经济基础、经济管理基础,技术装备、市场占有率以及人才缺乏等原因,使其经济管理工作,尤其是财务管理工作,仍然很薄弱。

二、问题形成的原因

目前,中国建筑业中问题的形成,其原因是多方面的,主要有以下几点:

(一)体制不顺畅。经过20多年的改革开放,中国建筑业在体制上已有了很大的改变。但是,由于中国建筑业,特别是国有建筑企业,长期生存于高度集中的计划经济体制中,形成了整套适应于计划经济体制的模式。虽然进行了20多年的大规模改革,但是旧体制以及在这种体制下所形成的各种管理机制和模式并没有完全消除,它仍在制约着中国建筑业发展。主要表现在:(1)政府管理的组织机构不顺,仍然存在着机构多、层次多、分工不清、性质不明、责任不到位、管理混乱等。(2)政企仍然不分,特别是大型国有建筑企业尤为严重。政府管理部门与企业之间的职能模糊。政府主管部门不是把主要精力用

于法律规章的建立;依法建立公平、有效的市场,依法监督管理市场;建立科学规范的技术、质量标准;建立技术、质量管理机制;努力为市场主体提供法律政策服务等,而仍然乐于当“婆婆”,干预企业的具体经营和生产活动,搞暗箱操作。企业也没有摆脱对政府主管部门的依赖,受制于政府主管部门。(3)企业产权不明晰,特别是国有企业和集体企业的产权仍然不清,许多企业存在多个法人。而法人权责不清,管理混乱。(4)还没有建立起完全意义上的现代公司制度,企业的组织结构、人事、管理等依然按计划经济体制下的事业单位的模式进行,企业仍不适应社会主义的市场经济,更不适应全球的市场经济。

(二)法律、法规不健全,依法监督不力。在市场经济条件下,建筑业的发展必须沿着法制的轨道前行。改革开放以来,我国在建筑业方面的法律建设做了大量的工作,制订了多部相关的法律,这对于维护建筑业市场的秩序,促进建筑业的健康发展起到了一定的作用。但是,法律建设与建筑业和建筑市场的快速发展、变化不相适应,主要表现在:(1)法律体系不健全、不完善,还存在着许多法律真空。(2)法律制订、修改程序不科学,呆板。法律的制订和修改滞后于建筑业和建筑市场的发展变化,使得建筑业和市场的前沿面对无法可依或过时的法律。(3)已有法律中存在法律条文简单、抽象,缺乏详细的解释和具体的实施细则,法律的可操作性不强。(4)法律监督不力、执法不严。由于我国长期处在计划经济体制下,人们习惯于依行政方式办事。因此,无论是主管部门还是企业,法律意识淡薄,在管理和生产经营过程中不习惯于依法行事,存在着有法不依,执法不严的现象。

(三)建筑市场极不规范。全国公平、公正、公开的统一大市场还没有充分地建立起来,市场的开放度不强。由于在体制上和机制上的条块分割,因而在市场上仍存在割据现象。地方保护主义和行业保护主义严重。它不仅阻碍了市场主体之间公平竞争的新型互利协作和相互制约机制的建立,而且限制了有限的建筑资源的优化配制,造成了市场的不良环境。另外,由于市场准入、企业的资质管理、考核办法、资信等级认证评定等制度和规则不健全,监督执行不力,使得进入建筑市场的企业五花八门,良莠不齐。也就是说没有按照市场规律培育出一、二、三级资质的市场企业主体,没有按照施工总承包企业、专业承包企业、劳务分包企业的适应专业化施工和社会化协作的要求,形成一、二、三级或大中小企业分工合作,协调发展的格局。而是出现资质挂靠,非法层层转包,恶性无序竞争的局面。其后果是:(1)使得承包企业之间责任不明、管理不到位、工程造价高、质量无保证,当出现工程问题时无法确定责任主体。(2)这种非法层层转包,则层层要回扣,滋生贪官和腐败分子。(3)业主和主承包商在无资金或资金不足的情况下,兴建和承建工程,工程资金则由非法承包商层层分垫,工程款层层拖欠,最后转嫁给施工单位和工人。总之,建筑市场还没有建立起公平、公正、公开的市场秩序。

(四)管理落后。就政府的宏观管理而言,还存在着职责不清的现象。政府还没有把主要精力用于法制、市场运行机制、宏观调控手段、市场监督方法和维护市场秩序措施的建立上。对于城市的建设规划、建设的公共环境、名胜古迹的保护、公共通道道路,以及市场主体行为的监督管理不到位。政府还不是完全运用政策引导、法律规范、市场调节、提供服务等进行宏观管理。在管理方面还存在着违背市场规律的长官意志、行政干预、以言代法的现象。特别在土地资源的配置、项目审批、企业资质认定、国家资金调拨等方面不公开、不透明,存在着暗箱操作。在微观管理方面,企业经营管理理念和水平较低,对于建筑方面的法律、规范、市场规则意识淡薄,不能自觉地运用法律、规范等来约束自己的行为。企业不仅在招投标、合同、技术质量等方面的标准不规范、不完善,而且对已有的技术、质量标准还缺乏准确的理解,质量精品意识与优良的服务意识不强,设计、施工存在较大的随意性。

(五)企业的技术装备落后,人员素质低。中国建筑业的一个显著特点就是技术装备落后,人员素质低。技术装备落后主要表现在建筑设计、施工和管理方面缺乏先进的科学技术。特别是应用现代信息技术更差。建筑施工不仅缺少先进的大型机械设备,就连先进的小型施工工具都很少,施工主要靠手工完成。在新材料和新工艺的推广应用方面不足,目前的建筑材料仍主要是红砖、红瓦、水泥、砂石。在质量、环保、安全管理体系中很少应用先进的科学技术,主要是凭经验实施管理。中国建筑业技术装备落后的原因,除了缺乏促进科技创新和推广应用的机制之外,还由于长期以来中国建筑业所实行的是

粗放经营模式。正因为如此,就缺少鼓励技术创新和推广应用的政策和措施,缺少技术创新和技术应用的资金投入动力,使得资金投入不足。在从业人员素质方面,无论是管理人员还是施工人员与建筑业的发展都不相适应。目前,中国的建筑企业主要是乡、镇、区、县的私营、集体建筑业,而且主要是改革开放以后逐渐发展起来的。在从业人员中不仅施工人员主要是来自文化素质和施工技术都很低的农民工,就是业主和管理人员也大多是没有经过正规培训的文化素质较低的人员。

三、切实提高建筑经济管理水平的对策

(一)体制方面

通过对建筑业存在问题的原因分析和国内外现状调查,笔者认为建筑业管理体制问题的解决,可以从以下几个方面着手:

1. 实行建筑行业的归口管理。一些建筑企业在行政上可能有不同归属,但在业务活动、职能管理上要统一归口。例如:政策、资质审查、招标投标、报建、市场准入等,要统一归口到建设主管部门。

2. 明确政府建设主管部门的职能。探讨社会主义市场经济条件下政府建设主管部门对建筑业的管理职能是机构改革的前提。建筑产品和建筑生产有其特殊性和专业性,参考国外建筑业管理经验,我们应该在明确政府建设主管部门的职能上下工夫。

3. 建立有效市场运行机制,加强建筑市场的宏观调控和监管。通过市场建立起来的各经济活动组成部分之间内在的有机联系称为市场运行机制。建筑市场的运行机制应建立在统一、开放、竞争、有序的原则之上。

4. 调控行业规模,优化企业结构。由于我国建筑业行业规模臃肿,因此要调控规模,优化结构。通过引导企业改制与改组,形成三类企业,第一类是总承包企业,第二类是专业分包企业,第三类是劳务分包企业,以提高队伍素质和企业竞争能力。

5. 强化市场准入制度。在规范和改革建筑市场的过程中,坚持市场准入制度非常重要。目前,政府建设主管部门应重点抓好人员准入制度和材料设备准用制度,对承发包双方,由过去着重企业资质管理过渡到侧重从业人员的上岗资格管理。

6. 加强公款投资项目管理。要区分公款投资和私人投资项目,对于私人投资项目,原则上不要管得太多、太细,重点在于引导其依法经营。对于公款投资项目的工程建设过程,应形成专有的监管队伍,重点在于监督,而不是干扰、介入,应加大执法检查,杜绝与查处腐败事件。

7. 完善质量、安全监督体系。在认真推行项目法人负责制、招标投标制、工程监理制和合同管理制的基础上,不断完善质量监督体系、质量保证体系和质量评价体系,依法行政,严格质量监督,规范工程建设行为。

8. 加强建筑业管理信息网络建设。建立建筑业管理信息网络,是政府建设主管部门提高管理效率,有效监管工程建设活动和建筑市场交易行为的手段,是依法行政、监察、惩治不正之风的重要依据,是引导企业规范化管理的基础。

(二)管理方面

1. 健全立法。通过立法,建立工程保证制度,并且通过培育保证机构,推动工程保证的开展。工程保证制度在我国一些地区已经开展起来,如深圳市规定,所有参加工程投标的施工企业必须提供不低于投标报价2%的投标担保,中标后,要提供银行出具的履约保函,保函金额不低于合同总价的10%,然后才可以签订工程合同。但是,从国家现已发布的有关法律法规,还没有强制性的工程保证规定。我们认为应尽快建立工程保证制度。我国目前的专业工程保证机构很少,因此培育和发展工程保证机构就非常必要。我们认为,工程保证机构应以专业与同业相结合的方式发展比较切合实际。

2. 建立严谨的财务管理控制制度。具体表现在以下四个方面:(1)所有建设项目无论大小都要进行

可行性研究,制订建设项目投资计划。会计人员应根据会计核算的各个环节检查基本建设计划及概算的执行情况,按批准的各工程项目投资计划合理地安排资金的使用。(2)加强成本控制,保证资金效果。工程成本的构成主要有材料费、人工费、机械费等。经测算得知,材料费大约占总造价的 70%左右,因此降低工程造价主要在于降低材料成本。作为基建财务人员必须认真审查和监督所采购的材料是否货比三家、就近采购,以加强成本控制、提高资金的使用效果。(3)采取必要的措施,发挥投资效益。基本建设概算、预算、结算的审核工作是建筑经济管理的重要环节。由于建设周期长,成本的核算期也较长,在建设过程中“三超”现象的存在也很普遍,因此应及时采取措施,随时纠正偏差。财务人员应根据工程预结算人员提供的工程造价情况及现场管理人员提供的形象进度,合理拨付工程进度款。(4)认真总结经验,奠定工作坚实基础。由于基本建设成本的单一性,促使我们要不断总结分析和收集有关数据,为下一个工程预结算的编制与审核提供依据。

3. 推进产权改革,增强建筑企业活力。实施建筑企业产权改革,创新建筑企业的运行体制,增强建筑企业发展活力,提升建筑经济发展的层次。一方面,我们应该解放思想,按现代企业制度的要求改造老企业。在改造老企业的过程中我们应该做到高标准、高起点,高节奏、高效率、重实效。另一方面,不断创新,按市场经济规则的要求运作企业。在运作企业的过程中,我们应该做到开拓力度加大,技术开发增多,管理理念增强。

[参 考 文 献]

- [1] 王孟钧,邓铁军. 建筑业发展与建筑经济研究的理性思考[J]. 建筑经济,2001,(8).
- [2] 兰 兵. Internet 网对建筑业经济的影响[J]. 基建优化,2001,(5).
- [3] 王金荣. 实行工程保证制度 规范建设经济活动[J]. 建筑经济,2002,(6).

(责任编辑 邹惠卿)

Problems of China's Construction Industry in Management and Counter-Measures

GAN Yong-cui

(Wuhan University of Technology, Wuhan 430070, Hubei, China)

Biography: GAN Yong-cui (1965-), female, Engineer, Audit office, Wuhan University of Technology, majoring in construction engineering audit.

Abstract: Since the China's reform and opening construction industry has been developing and flourishing along with the rapid development of national economy. At present construction has become one of the important pillar industries in china's economy development. However, many problems appear during the flourishing development of construction. Such as enterprise property rights definition, modern company system's faultiness, management rights' division, market's disorder, high cost of construction, low efficiency of management, bad quality of construction, dishonest and faithless and violation phenomena in construction industry. In order to solve those problems construction system reform and law improvement should be carry out deeply, as well as management capacity, market's order, government's management function and supervision and service and macro-control in construction industry.

Key words: construction; market's order; problems; countermeasures