

深化改革走出困境

施 进

铁路基本建设系统各单位的经营管理情况, 与我国铁路建设的发展密切相关。铁路基建队伍是随着铁路建设的发展而发展的。在大量修建铁路的时期, 为了满足设计和施工的需要, 队伍迅速扩大; 当处于调整时期, 任务不足, 人员减少, 或转干别的工程, 有时窝工浪费也不少。工程任务和工程质量是基建部门至关重要的大课题。首先要争取到任务, 有了任务要优质地把任务完成好, 这样才能树立良好的信誉, 创造出好的经济效益。在基建投资不足的情况下, 只有深化改革, 扩大开放, 才能使铁路基建部门逐步走出困境。下面着重谈几个方面。

一、竞争机制与经营滑坡

改革开放以来, 建筑市场已经逐步形成和不断发展。从全国来看, 建筑市场开放以后, 普遍推行建设工程招标投标制, 大量农村建筑队伍进城, 在全国建筑市场上活跃着三股力量: 一是国营施工企业, 二是城镇集体施工单位, 三是农村建筑队。据统计, 目前全国有国营施工企业 3385 个, 约 576 万人; 有城镇集体施工单位 7765 个, 335 万人; 有农村建筑队 800 多万人。全国合计施工队伍达 1800 万人。这么多人都要在建筑市场中找饭吃, 竞争就成为不可避免的了。国营施工企业之间, 城镇集体施工单位之间、农村建筑队之间以及它们三者相互之间都存在着剧烈竞争。

建筑市场的竞争, 打破了从前长期以来, 基本建设由国家投资、指令施工, 条块分割, 建筑业处于封闭的状态。铁路部门的基本建设也是如此。铁路部门的特点是, 几大公司系统和铁路局工程部门, 全部是国营施工企业, 农村建筑队大多已被使用民工的形式出现, 集体施工单位也不少; 那都在各单位的多种经营和集体经济中出现。这样在铁路的建筑市场中, 竞争也是激烈的。这种竞争机制有什么优点呢?

第一, 建设单位和施工企业都可以双向选择。铁道部规定, 所有的大中型项目, 都要实行招标竞争, 包括设计任务也招标, 这样主管部门和建设单位, 都可充分考虑各自的条件, 是否给予或是否接受任务。从而打破了“行政分配”、“吃大锅饭”的弊端, 鼓励先进, 鞭策后进。

第二, 促进了施工企业和设计单位努力进取, 提高素质, 树立信誉, 争取生存和发展。特别是这几年铁道部实行大包干, 物价上涨, 运价变化不大, 长期“入不敷出”, 资金短缺就压缩投资, 基本建设任务大幅度减少, 竞争也就更加激烈。现在在基建部门许多单位的领导, 首先着急的是揽不到任务, 没有任务就没有活干, 就没有饭吃。以前是铁道部分配

任务,没有任务要给工程局发窝工费,现在没有任务得自己解决,对工程局和设计院来说,压力都很大。

第三,能有效地控制投资,降低造价,确保工期和提高工程质量。实践证明,招标竞争有利于控制造价、缩短工期和提高工程质量。国家曾对120个招标工程进行总结考核,总预算造价为11.4亿元,实际完成为10.8亿元,平均工程造价降低5.2%;实际工期与计划工期比,缩短了10%左右。根据深圳的经验,工程建设项目实行招标竞争以后,降低造价的幅度达15%,工期可缩短20%以上。

在竞争机制下,铁路基建部门的生产经营管理有很大发展,但是,也存在着许多问题。首先是由于连年压缩基建战线,出现经营管理的大幅度滑坡,效益差,影响着施工企业的生存和发展。据了解,除了铁路局的工程部门任务转足以外,其他单位特别是负担重的工程总公司,每年都有一定的亏损额外。其次,由于存在着保护主义等不平等因素,没有真正发挥竞争的作用。招标投标,报价不合理,为了中标把标底压得很低,也是造成施工企业亏损的重要原因。对这些问题应予以重视。

二、经营管理分析

改革开放以来,建筑业有较大发展,建筑市场很活跃,铁路基建部门也是如此。从1984年开始扩大工程项目招标竞争,“六五”和“七五”前期,铁道部的基建投资比较充足,基建部门各单位的生产经营情况也比较好,完成的总产值、劳动生产率和利税都是上升的,但是,1989年以后,国家治理通货膨胀,一再压缩基建战线,开工不足,因而连年出现亏损。施工单位经营滑坡的现象越来越严重。最近两年,工程局的日子最不好过。“七五”期间,铁路基建部门经营管理完成任务的一些主要指标列于表1中。

我们可以从与铁路基本建设关系最密切的7个指标,了解铁路基建的生产经营管理情况。下面分别作一些分析。

(一) 投资问题

从投资看,存在问题不少。“七五”铁路实行大包干时期,铁路不仅承包完成国家规定的运输生产任务,而且要包基建,即保证必要技术更新改造和新增固定资产生产能力,以适应运输量不断增长的需要。关于铁路大包干这里不想多说,但基建部门确实是受了大包干的制约,这一点是应该认识到的。铁路实行“大包干”以后,铁路的基本建设,从运输生产盈利中安排投资,而铁路收入的盈利,除按规定缴纳税金外,首先要保证发展职工福利事业,改善铁路职工的物质文化生活,最后“量入为出”,有多少钱就安排多少,结果是年年投资不足。因此,铁路大包干的四项任务(包运输任务、包铁路建设规模和形成的运输能力、包机车车辆生产任务、包建设资金),有两项(即包铁路建设规模和包建设资金)年年都难于完成。特别是1989、1990两年,国家进行治理整顿,压缩基建战线,铁路建设资金很难增加。这些年来,大家都知道,物价上长幅度很大,而运价调整幅度很小,职工的工资总额和其他各项开支很高,在这种情况下能拿出来搞基建的钱就有限,按照国家批准的基本建设计划,每年都有20—30亿资金的缺口,最后许多该上的项目也只好不上,新

建铁路尤其少,运输能力紧张的局面也就越来越严重。从表 1 可以看出,每年的基建投资只有 60 多亿,1989 年最少,只有 54 亿。按国家批准的铁路基建计划,每年应有 100 亿左右,想了许多办法筹集资金,也很难补足这一缺口。

“七五”期间铁路基建完成任务情况

表 1

指 标	1986 年	1987 年	1988 年	1989 年	1990 年
基建投资(万元)	615010	657960	665120	540330	673270
工程任务总额(万元)	701660	751070	829630	823980	950800
建筑总产值(万元)	545780	610370	671430	699090	821160
利润总额(万元)	55020	41960	20920	11880	11120
全员劳动生产率(元/人)	8420	9270	10900	11820	14010
资金利润率(%)	10.7	7.0	3.3	1.6	1.28
人均创利额(元/人)	783	568	296	172	168

“七五”期间,铁路基本建设投资的来源,有很大变化,头三年,因为铁路的许多工程项目是列入国家预算投资的,所以以国家预算投资为主,到了后两年,铁路建设资金主要靠铁道部自行安排,资金是十分短缺的。“七五”末期基建投资的构成如下:

- (1)铁道部拨款,也就是铁路大包干留利部分,这是主要的,约占全部投资的 70%;
 - (2)国家预算内拨款改贷款的资金,主要是国家一些重点工程(如大秦线)还是由国家预算支付的,改为贷款的形式投资,这部分资金已越来越少,只占 7%;
 - (3)银行贷款包括建行、农行、工商行贷款,以及发行建设债卷。这部分资金每年有 6 至 7 亿,约占 10%;
 - (4)地方投资或合资,如南昆线,这部分资金约占 10%;
 - (5)其他资金:利用外资、煤代油拨款及贷款、企业自筹款等。这部分资金约占 3%。
- 从以上款源看出,铁路投资无论是何种来源,都是十分困紧的。

(二)关于工程任务总额

表 1 中列出的铁路基建部门每年完成的工程任务总额,有较大幅度的增长。以价值形式表示的这一指标,1986 年约为 70 亿元,1987 年增长到 75 亿元多,1988、1989 两年为 82 亿元,1990 年增长到 95 亿元以上。这一指标的增长,说明广大铁路基建职工在极其困难的环境中,广揽任务,求生存,求发展,精神是很可贵的。因为铁路基建部门的工程任务总额,它与铁路基建投资是密切相关的。在开展工程项目招标投标以前,按老观念,投资额也就是工程任务总额,因为铁路工程的投资,按行政渠道分配任务,最后有多少投资就有多少任务。现在的情况不同了,只靠铁路投资,60 多万人的基建队伍任务不足,就很难生存。于是他们向社会要任务,在全国建筑市场中竞争,争取中标,揽回任务,这也是一种拼搏。这一方面部属工程局经受的风险最多。另一方面,铁路也有少量的项目向社会招示,被路外的施工单位承包。这一部分虽是铁路投资,可是它不能算入铁路的工程任务总额。

目前,铁路基建部门的工程任务总额中,包括以下几方面的工程:

(1)铁道部指令性的计划工程:主要是小型项目的一些工程和一些未实行招标的特殊工程,在技术上和建设部门有特殊要求需要指定由胜任单位施工的工程。这部分工程占的比例已经不大。

(2)路内中标、议标及委托工程:铁路绝大多数项目已公开招标,由施工单位投标。这里有两种情况:一种情况是完全根据标底,谁的报价最低,最有保证,就选中谁来承包施工,这叫“中标”。另一种情况是“议标”—有许多单位同时投标,这些投标的单位各有所长,都迫切希望得到施工任务,主管部门或建设单位就采取议标的方式,请大家到一起,进行协商。不是按“谁的标底造价最省给谁”的原则,而是考虑各单位的实际情况,各单位都分给一段,带有照顾的性质,也就是在困难的情况下,让大家都有饭吃。如侯月线、广梅汕线都是采取议标的方式,有许多单位都得到了施工任务。有的一条线参加施工的单位就多达30多个。第三种情况,是不招标,由建设单位将工程直接委托给他认为最可靠的施工单位施工,这就是路内的委托工程、大多有铁路局的一些工程委托给工程局承担。

(3)路外中标、议标及委托工程:与路内的中标、议标及委托工程差不多,一般是一些路外的基建工程,如港口、码头、公路、飞机场、宾馆、市政工程等。

(4)其他工程:抢险、防洪、救灾及自筹工程等。

作为举例,表2中列出的是中国铁路工程总公司所属各单位1990年完成的工程任务总额构成情况。从表中看出,工程总公司系统承担铁道部指令性计划工程已很少,只有3亿多一点,占8%;承担的中标、议标工程总价达28亿多,占工程总额的80%。

工程总公司各单位完成任务情况(1990年)

表2

单 位	完成工程 任务总额 (万元)	其 中				本年中标议标工程 总价值(万元)	
		1、铁道部 指令性计 划工程	2、路内中 标议标及 委托工程	3、路外中 标议标及 委托工程	4、其他 工程	合 计	其中路外 工程
总公司合计	365090	32140	170760	152400	9650	282670	144740
一 局	61590	1320	37260	19960	3050	66830	27800
二 局	59210	6980	16940	32970	2310	46310	20290
三 局	52260	1120	23930	26310	880	40620	23150
四 局	49160	4770	25260	17520	1550	48710	31290
五 局	37860	3700	17520	16330	300	44920	21530
大 桥 局	27190	7110	7150	12240	680	12200	12200
建 厂 局	22830	2230	4640	15820	130	11960	4700
电 化 局	36570	4010	31070	1150	330	7340	—
隧 道 局	18420	900	6990	10100	420	3780	3780

工程总公司承担的路外工程,包括中标、议标和委托工程达15亿多,占工程总额的42%。也就是说,我们的工程局现在所干的工程几乎有一半不是铁路工程。

(三)关于建筑总产值

它是以价值表示的建筑工程量的指标之一。从表1中列出的这一指标看,“七五”期间增长是比较快的,头三年每年约增长7亿,后两年每年增长两亿。建筑总产值也就是工程部门完成建筑产品的价值,包括向发包人移交工程项目、分项工程、配套工程以及劳务、多种经营等取得的预算费用及报酬。在铁路基建部门,除了有建筑总产值外,还有施工产值和净产值。这里值得注意的是,不管那一种产值,它都已经与铁路运输新增生产能力有较大的游离。也就是说,改革开放以后,铁路基建部门已转向于为社会为国家建设服务,它完成的建筑产品越多,不一定对铁路贡献越大,而只能说是对国家、对社会贡献越大,因为它承担的很大一部分都是路外工程。如大桥工程局,1990年中标议标的工程任务1.2亿,全部是路外工程,第四工程局的总任务为4.9亿,路外工程为3.1亿,占62%(参看表2)。它们完成的建筑产品对国家、对社会贡献大,而对增加铁路运输能力作用不明显。这就提出一个问题,在改革开放中铁路的工程队何去何从?是为铁路服务还是为社会服务?不为铁路服务还叫不叫铁路工程队?这是值得思考的。当然,这个问题也许是在一定条件下出现的,即在铁路投资不足,任务不满的情况下产生的,如果铁路建设大上,工程任务很多,铁路工程部门当然首先要完成铁路建设的任务。我们国家目前铁路还是太少,按专家们的论证,我国为适应“四化”建设的需要,到少要有7—10万公里铁路,只要能解决铁路建设资金问题,铁路基建部门的工程队还是有活干的,只是目前很难走出困境。我们的工程局最怕没有活干,没有活干人员窝工、工资发不出,也影响安定团结,职工队伍也容易涣散,素质很难提高,纪律也容易松弛。这几年来,这个问题已经很突出,迫切需要解决。

(四)关于利润总额

“七五”期间,铁路基建部门的利润总额大幅度下降,这是影响企业效益和广大职工切身利益的大问题。从表1中看出,1986年铁路基建部门的总利润为5.5亿,1987年降到4.1亿,1988年只有两亿,1989、1990年只有1亿多一点,这种盈利的大幅度下降,必然要影响企业的扩大再生产和职工的生活福利等诸方面。施工企业自身的发展、奖励基金、社会文化设施和住宅建设奖金、生产发展基金、科学技术发展单项基金等,均要依靠利润开支,还要补充流动奖金、弥补生活公共事业的亏损、培训人员和文化教育机关的经费等。企业没有利润或利润减少,将会影响它的生机和活力,影响职工生活福利的提高,给企业增加许多困难。分析企业利润下降的主要原因有:

(1)实行招标承包责任制以后,工程单位在剧烈的竞争中为能中标,揽到活干,通常把标底压得很低,有些工程明知道连本也保不住,但还得去干,因为只有干才能有饭吃,才能使企业得到生存,不干没有出路。这样必然是得不到什么大的盈利,而且还常常出现亏缺。

(2)建筑材料涨价,运费、工费提高,增加了工程直接费用的支出,直接费用中的人工费、材料费、运杂费和机械使用费等,许多是成倍增长,工程预算费用中常常没有考虑这些因素或考虑不够,特别是工期越长,受到的影响就越大。

(3)购地拆迁和社会摊派增多,企业负担加重。目前施工企业上交地方财政的和有关部门的各种费用多达几十种,有能源、交通、教育、环保、卫生、水电、煤气等的摊派费用,企业实在难于应付。

(4)投资少,工程任务不足,队伍停工、窝工影响收入。对没有任务的职工,发60%的工资放假,停工和窝工工资摊入成本,从而使利润减少。

以上问题,指望能在深化改革中得到解决。

(五)劳动生产率

铁路基建部门的劳动生产率,反映人们劳动过程的效果。全员劳动生产率,就是基建部门全体职工单位时间内人均生产的产品价值。按照马克思主义政治经济学的观点认为,人类社会发展的历史,与劳动生产率的增长有不可分割的联系,不断提高劳动生产率,是社会经济发展的重要条件,只有提高劳动生产率,才能促进社会经济的繁荣,不断发展生产和不断改进人民的物质文化生活水平。表1中反应的铁路基建部门“七五”期间的这一指标,虽然是一直在提高(每年的提高速度约为1000元),但是,它包含着物价增长指数的因素,若扣除物价增长指数,这一指标的增长值就极其有限了。扣除物价指数后的劳动生产率为(元/人):

1986年	1987年	1988年	1989年	1990年
5277	5378	5531	5387	5966

由此可见,“七五”期间铁路基建部门的劳动生产率增长极其缓慢,头三的每年约增加100元,第四年(1989年)下降了100多元,最后一年(1990年)又有所增加。

劳动生产率增长缓慢,说明铁路基建部门效益差,不仅没有什么大发展,而且企业自身的建设和职工的生活福利,都没有什么大的改善,归根到底是因为资金短缺。

(六)资金利润率和人均创利

这两个指标与劳动生产率及利润总额密切相关。劳动生产率低和盈利少,则资金利润率和人均创利也就低。在铁路基建部门,资金利润率,是指企业固定资产基金与定额流动资金之和(生产总资金),与创造的利润总额之比。表1中列出的资金利润率说明,1986年时,铁路基建部门每100元资金,可创造10.7元的利润,1987年降到7元,1988年为3.3元,1989年为1.6元,1990年为1.28元。利润率这样大幅度地下降,反映出铁路基建部门的日子越来越不好过,企业困难日益加重。这种状况如不改变,铁路施工企业就无法走出困境。

人均创利指标,与施工部门人员的多少直接相关。多年来,铁路施工企业人员总数是增长的,而利润总额却大幅度下降,因而人均创利指标下降得更猛。1986年时,铁路基建部门人均创利783元,1987年为568元,1988年为296元,1989年为172元,“七五”期末(1990年)只有168元。人均创利的多少,也是企业经营管理的综合反映,也反映企业效益和管理水平。

从以上简要分析可以看出,铁路基建部门目前的经营管理状况是很不佳的,不仅效益差,而且困难很大,根本问题是投资少,任务不足,人员多,管理上又存在一些问题,必须认真研究探索深化改革的路子,使铁路工程部门真正走出困境。

三、从改革中思考改革

铁路基本建设管理体制的改革,具有悠久的历史,各阶段、各时期情况变化很大,机构的设置、撤销也很频繁。每一时期管理体制机构的变化,都是为了适当时铁路基本建设发展的需要,起了一定作用,但是过了一定的阶段又出现新的情况,原有的机构体制又感到不适应,又进行改革。按照马克思主义哲学的观点看,每一种管理体制都有它的利弊,只有是除弊兴利,使我们的管理机构和体制,尽可能适合于铁路基建生产发展的需要。正如邓小平同志多次指出的,改革就是要解放生产力。要通过改革来寻求适合于生产力发展需要的管理体制。

解放以来,铁路基本建设管理体制的改革有过多次变化。我们了解历史变革情况,主要是要总结经验教训,发扬好的,克服弊端。我们要研究铁路管理体制的改革,一定要了解历史情况,以前人的改革中得到启迪。要继续往开来,才能青出于兰胜于兰。

解放以来的40多年,铁路基本建设管理体制的改革,发生重大变化的,可分为10个阶段,总的情况大体如下:

1. 设计、施工合一时期(1950至1952年),实行发包和预算包干的管理体制。
2. 基建、设计和施工分立时期(1953年至1957年),俗称“三足鼎立”,实行承发包制。
3. 铁路局工管合一时期(1958年至1961年),实行“投资包干”,“工管合一”的体制。
4. 恢复基建发包制时期(1961年至1964年)。
5. “下楼出院”和军管时期(1965年至1970年)。
6. 交通部时期(1970年至1975年)。
7. 恢复铁道部初期(1976年至1980年)。
8. 建设单位与施工单位合一时期(1981年至1984年),实行内部承包合同制。
9. 招标投标发包合同制时期(1984年至1988年),实行招标承包的管理体制。
10. 政、企分开的时期(1989年至现在)。

下面分别介绍一下各个时期的机构设置及工作情况。

(一)设计、施工合一时期(1950年至1952年)。

建国后,1950年3月,铁道部即成立设计局和工程总局,作为政府部门管理铁路基本建设的职能单位,下设部属若干工程单位,负责对铁路进行修复、改扩建并修建新线等。从铁道部机关来说,设计与施工是分开的,设计由设计局统一管理,施工由工程总局管理。在现场,则实行设计、施工合一,在工程局下设立设计处,负责新建铁路及既有线改建的勘测设计工作。这一时期的设计、施工合一,主要体现在部工程总局的集中统一管理,1950年3月的部令规定,“铁路局所属经办的建设费工程”,也由部工程总局统管。当时的基本建设工作,是以“一揽子自营工程方式”进行的,每一项工程统一制订基本建设计划、安排勘测设计,编制概预算,并组织施工、检查、验收、拨款等业务。工程部门既是建设单位,又是施工单位,组织施工时,以预算包干的形式运用国家投资,施工单位内部的经营采用小包干或供给制。1950年6月至1952年7月建成的成渝线就是按这种方式管理的。

这一时期,从事铁路基本建设的现场机构有“勘测设计单位——武汉大桥、潼关黄河大桥和兰州黄河桥3个测量钻探队;兰肃线、包宁线、天成线、湘黔线等7个测量总队,后改组成16年勘测设计总队,并建立大桥设计事务所和西南设计分局。施工单位——有西南铁路工程局、西北铁路干线工程局以及工程处四个;15个铁路局的工程队。铁道部内的设计局,直接领导各勘测设计总队、设计事务所(组)及西南设计分局;工程总局领导所属工程处,对工程局(西南、西北局)及铁路局工程队进行业务指导。1952年,工程总局又曾改名为新线施工局。

1951年的部令规定,工程局(指西南、西北铁路工程局)的局长,代表铁道部统一领导该局管辖范围内的基建设计、施工等工作。工程局内有设计处,设计、施工工作均由工程局总负责,从安排计划到勘测、设计、施工、验收,都由工程局负责到底。在当时刚解放的情况下,采取这种管理方式,虽然很不完善,但也有一定的好处,就是便于集中统一领导,工效也是比较高的。

(二)基建、设计、施工分立时期(1953年到1957年)

这一时期,可以说是铁道部第一次建立健全铁路基建管理体制的时期,实行基建、设计、施工完全分开的管理体制,在铁道部内增设基本建设局,另有设计局和工程总局(又称新线施工局)。下属单位相对应的也有三个系统:

1、基建系统,下属有7个基建分局,大多按工程项目分,一个大的基建项目有一个基建分局,逐渐固定为第一、二、三、四、五、六、七基建分局。有的还叫基建组,或叫基建监察组。

2、设计系统,当时强调加强设计的领导与管理,建立了西北、中南、东北、华北设计分局,加原有的西南设计分局,共有5个设计分局。这5个设计分局分别负责所在地区铁路工程的勘测设计工作,建立了地区分工的原则。另外,原有的16年勘测总队保留,新增一个勘测总队共17个勘测设计总队按地区划归各设计分局管理,实行派遣制。1953年同时成立的大桥、电务、工厂、经济调查、定型设计、枢纽站场、航空勘测等7个设计事务所和工业运输设计院。1956年,将西北、西南、华北、中南、东北设计分局改为第一、第二、第三、第四、第五设计院,1957年将第五设计院并入第三设计院,并将大桥、电务、工厂、定型4个设计事务所和航空勘测事务所合并成立专业设计院,将经济调查事务所改为技术经济勘察设计院。

3、施工系统,为了加强对新线铁路施工的组织管理,将铁道部的施工局改为新线铁路工程总局,成为二级机构,在部长领导下,对各下属工程局、工程公司实行总的行政及生产业务领导。下属有12个工程局和4个工程公司——西北干线铁路工程局、西南铁路工程局、第一施工处和图库段工程处,分别改为第一、二、四、十工程局。新组建第三、五、六、七、八、九、十一工程局和武汉大桥工程局;4个工程公司是:隧道、通信信号、工厂和机械筑路工程公司。这些工程局和工程总公司中间不时有所变动,如合并或撤销。至1957年底,只有6个工程局,一个工程公司和一个工程处。

以上是新线建设的工程管理机构,所谓“三足鼎立”是指基建、设计、施工完全分开,基建局代表建设单位,与设计、施工单位实行承发包合同制。在铁路新线的工程建设中,部内的基建局和下属各基建分局,根据国家下达的建设计划和投资,组织工程的发包和验收工作。设计单位根据与基建单位达成的协议,负责勘测设计和预算的编制工作。施工单位则与基建单

位签订承包合同,组织工程项目的施工工作。这样,三个部门互相独立开展业务,既有协作,又能互相制约,在当时的情况下,发挥了良好的作用。

另外,这一时期对既有线的基本建设工作也相应加强。在铁道部内,除上述新线工程系统外,还有营业铁路的工程机构,部内设立了营业铁路工程局,专门负责营业铁路的基本建设工作;包括设计、施工等。在营业铁路工程系统内,也实行基建、设计、施工分立,各铁路局内,相应设置有基建处、设计事务所和工程处。1957年,营业铁路工程局撤销,其业务改由工程总局管。

(三)铁路局工管合一时期(1958年至1961年)

这也就是“大跃进”时间,这时提出全党全民办铁路,大量民工上路,管理体制也受到较大的冲击。1958年8月铁道部将现场铁路工程与铁路运输两种生产业务工作改为工程与运输统一管理的制度,撤销工程局(个别专业工程局除外),并入铁路管理局,并把铁路管理局改为铁路局,铁路局同时办理工程建设和运输管理两种业务。铁路局还受铁道部和地方(省、市)双重领导。

从工程建设的管理方式上,废除了承发包制,改用投资包干的方式,精简机构,把部内的基建局、设计局、工程总局、合并为基建总局,由部内的基建总局对全路的基本建设工作进行统一领导,包括对铁路局的工程系统进行领导。这一时期,第一、二、三、四设计院和专业设计院仍保留,直属于铁道部、负责勘设、设计、编制预算和进行专业设计工作。在施工方面,将通信信号工程公司改为电务工程局,组建电气化工程局,成立北京地下铁道工程局和青藏铁路工程局,还有两个直属工程处,一个工程总队和一个办事处。

为了加强铁路工程基建用器材和物资的供应,这一时期部内将5个工厂划归基建总局管辖,5个工厂是:丰台、沈阳、山海关桥梁厂、宝鸡工程机械修配厂和株洲钢筋混凝土制造厂。后二者又曾改为宝鸡工程机械厂和株洲桥梁厂。

(四)恢复基建发包制时期(1961年至1965年)

1961年,国家进入三年困难时期,基建战线调整,大量工程下马,铁路基建管理体制也进行调整。1961年7月,全路基建工作会议决定恢复铁路工程的承发包制,使大跃进中一度被打乱的基建程序,也逐渐开始恢复。首先是在各地区重新组成工程局,成立基建发包组,又形成了基建发包、设计与施工分立的分工负责制。铁路局由基建处组织发包。

铁道部由基建总局直接领导各设计院、工程局和5个工厂,另外,部内还有技术鉴定委员会,负责全路铁路工程建设项目的设计文件的鉴定工作。各设计院所做的勘测设计,当时有方案研究报告(可行性研究)初步设计、技术设计等,特别是决定工程投资和造价的概预算编制,都要经过部鉴定委员会的审查批准,才能生效。

(五)“下楼出院”和军管时期(1965年至1970年)

这一时期主要是“文化大革命”。国家经三年困难时期调整、巩固、提高,1964年以后经济逐渐恢复,铁路建设许多项目又开始复工和进行新的建设。这时建国已有10多年了,铁路基本建设已积累了不少经验,基建管理体制的改革进入了新的阶段。这一阶段的指导思想是学大庆、学雷锋,提倡主人翁责任感。因此,从1965年1月起,又取消了承发包制,实行企业全包的经营管理方式,强调发挥人的主观能动性,不需条条匡匡的约束。

学大庆的经验是搞现场设计,因而号召广大设计人员“下楼出院”,深入现场去搞勘测设计工作。当时铁路建设的重点是在西南修建成昆线及贵昆线等,负责设计的第二勘测设计院的90%以上的人员,都奔赴了现场,进行现场设计和办公。

这一时期,铁路基建部门体制改革撤销的机构有西北、东北、华北及大桥4个基建工程发包组,西南及通让线基建工程发包组也同时撤销,成立第五设计院负责工厂设计,后与部属建筑工程处合并改为建厂工程局,负责工厂的设计与施工。1965年5月组建地下铁道工程局,负责地铁的设计与施工工作。1966年8月,将东北、华北、西南、西北四个地区铁路工程局改为第一、第二、第三、第四铁路工程局。

1967年至1970年为铁道部实行军管时期。这一时期精兵简政,机构大撤,部内只有政工、生产、办事、后勤4个组、基建总局撤销,只在生产组内有工程小组负责管理全路的基建工作。现场机构中撤销专业设计院,有关业务并入三院(标准设计)和二院(航测);将第四设计院并入第四铁路工程局。施工方面撤销地铁工程局。在“文革”期间,除了机构的撤并外,基本建设程序也被打乱,许多规章制度被废除,许多项目在“三边”的情况下施工,既没有明确建设单位,也没有审查制度,有的项目没有图纸就施工,翻工浪费严重,是我国建国以来基建管理最混乱的时期。

(六)交通部时期(1970年至1975年)

中央决定,铁道部、交通部及邮电部的邮政部份合并为交通部,自1970年7月1日起实施。1970年7月原铁道部管理基建的工程组改为铁路基建组,1972年12月又改为铁路基本建设局,仍负责指导现场各单位的基建工程业务。设计预算鉴定工作改由铁路基建组负责,其中1974年曾一度由科学技术委员会负责组织。现场机构大多不变,只是改为交通部所属,对铁路基建系统来说,这一时期的组织领导有所削弱,内部机构人员少,规章制度不健全,完全依靠广大职工的责任感工作,工程投资和效益没有得到必要的控制和考核,正常工作程序也很难建立起来。

(七)恢复铁道部时期(1976年到1980年)

1975年1月30日,国务院决定铁道部恢复独立办公,原交通部内的铁路基本建设局改为基本建设局,1978年1月又改为基本建设总局。现场机构大多不变,分别改为铁道部所属。

1977年1月,由第四工程局分出成立第四设计院,1978年3月第一、第二、第三、第四设计院改名为第一、第二、第三、第四勘测设计院。1978年10月又恢复成立铁路专业设计院。1979年1月由第二工程局分出部分人员成立第五工程局,负责中南地区铁路施工。1978年11月由4501工程指挥部及第二工程局的两个工程处合并组成隧道工程局,负责铁路长大及复杂隧道工程施工。1980年1月成立通信信号公司筹备组。

原交通部基建局所领导的山海关、沈阳、宝鸡3个桥梁工厂和武汉、宝鸡两个工程机械厂、均于1975年2月改为铁道部基建总局所属。1978年6月铁道部恢复成立设计预算鉴定委员会,负责大中型项目设计文件的鉴定工作。

这一时期,铁道部恢复独立办公,各种机构和人员配备都作了调整,是铁路基建管理体制逐步完善和走向正轨的时期。

(八)建设单位与施工单位合一时期(1981年至1984年)

这是党的十一届三中全会后,国家逐步走上以经济建设为中心的时期,人们思想比较活跃,国家建设速度加快,铁路工程建设走上新的发展阶段。在新的形势鼓舞下,大家投入铁路现代化建设的热情很高。从管理上看,这一时期仍强调发挥主人翁态度搞建设,设计施工部门本身就是代表国家搞铁路建设,只有加强行政管理,没有招标竞争制约,也不重视工程监理。在铁道部,全路的基本建设工作均由基建总局统管,在基建总局内曾设施工一处、二处、二处专管铁路局的工程处,政企合一。因为是“文革”后,我国重新走上大规模经济建设时期,职工群众干劲大,热情高,工作效益也比较高。但多是拼体力、机械化装备和技术水平都不太高。

这一时期推行的内部承包制曾收到一定效果,责任明确,分工较细,每项工程都建立有台账,部里加强了设计审查和鉴定,基建程序和规章制度逐步建立,铁路基本建设管理制度比较健全、工程投资和造价能有效控制,各项工程建设任务完成得也比较好。

(九)招标投标发包合同制时期(1985年至1989年)

这一时期管理体制最大的改革是推行招标发包合同制,即铁道部规定所有的大、中型项目,都要公开招标,通过投标、中标,签订发包合同,按合同要求保证基建任务完成。特别是进入1985年以后,在铁路基建部门掀起了一股公司热,把各设计院和工程局都改为公司,但由于当时对公司的实质缺乏了解,还不十分熟悉公司的经营管理办法,只是从单位的名称改了,很长一段时间,效果并不好。后来到了1987年以后,又把各公司名称取消,重新挂起设计院和工程局的牌子。这里值得注意的是,推行招标发包制还是有很大好处的,有明确的主管部门和建设单位,引入竞争机制,能够充分发挥各单位的优势,有助于控制投资,缩短工期和降低工程造价,有一定的效果。但是,也存在着一定的问题,有待进一步改进,完善。

通过分析看出,在“七五”期间,特别是“七五”后期,铁路工程部门的经营管理“滑坡”情况很严重。造成这种情况的原因很多,但招标、投标制度不完善和一些环境条件的影响,是很重要的因素。不少单位中标签订合同以后,发现投资严重不足,只好提出追加,工程完工后概算超出很多,实际上起不到控制投资的作用。当然,不可预见因素的影响例外。

(十)政、企分开时期(1989年至现在)

1989年铁道部按国家机关机构改革的要求,精简机构,撤销基建总局,成立各大公司,从基建部门来说,确实是实现政、企分开的局面。在部机关,建立建设司,由建设司统管全路的基本建设工作,主要是进行立法、制订规划,进行协调、监督,实施宏观管理。而具体的生产任务,则各系统由各总公司实施企业管理。这里有铁路工程总公司,建筑总公司,发包公司,土木工程公司、通信信号公司等。铁路局系统,则由各铁路局进行管理。这一时期基建管理体制改革的特点,除了突出政、企分开,政府加强宏观管理,企业加强计划经营管理外,对工程项目进一步强化招标投标机制,加强建设单位和主管部门的责任,在组织投标招标的过程中注意客观、公证,使承发包合同制能更好地发挥作用。同时,设计施工部门注意了发挥优势,树立信誉,提高素质,增强竞争能力。

从解放 40 多年来,铁路基建管理体制改革的情况看,其中心主题是明确责任,加强管理,开展竞争,增强活力,充分调动大家的积极性,加快铁路建设的步伐。最终目的是解放生产力。这里有几点必须肯定:

1、在现代条件下,铁路基本建设管理体制必须明确建设单位或主管部门,由它代表国家总管铁路工程项目的研究设计、施工,包括组织开展可行性研究,安排计划,开展设计,组织投标招标,签订合同,进行必要的监理,直至交工验收,交付运营,最后要组投资效果和效益的考核。这全套工作,必须负责到底。

2、建立健全招标投标管理机制、建设单位必须从全局出发,做到公证合理,给设计和施工部门平等竞争的机会,不偏不倚,不保护,不迁就。

3、设计部门的管理机制,要有助于充分调动设计人员的积极性,采用现代先进的各种设计装备和技术手段,提高设计质量和水平。提出的设计方案,一般情况下应达到优化,为控制投资、提高效益打下基础。

4、施工部门根据目前的情况,除了要广揽任务外,另外还要精简队伍,加强生产第一线,改革用工制度,打破吃大锅的现象,要逐步“砸三铁”。推行合同制,提高队伍的战斗力。

5、目前铁路建设投资不足是最大的问题,应采取各种改革措施,筹集铁路建设资金,一方面可以多修路,解决当前铁路运输日益紧张的局面,另一方面,工程部门也有充分发挥力量的余地,铁路应有一个大干快上的局面,才有可能使铁路工程部门真正走出困境。