

铁路基建管理体制改革构想

孙永福

在国家机关机构改革中,铁道部基本上保持现行管理体制,成为唯一实行政企合一的部门。但铁道部的基本职能将逐步实现转变:从对国铁实行全面集中统一管理,转变为着重对运输系统实行集中统一管理,对基建系统逐步实行政企分开。基建系统管理体制改革,成为我们面临的一项重要任务。这里,简述一些个人看法,仅供研究讨论。

一、历史的回顾

铁路基建队伍规模庞大,实力雄厚,有着光辉的历程和卓越的成就,铁路基建管理体制经过了多次改变,大体上可分为七个阶段:

1. 1950~1952年,铁道部设工程总局和设计局,现场为工程局和铁路管理局,以自营工程方式,实行预算包干。

2. 1953~1957年,铁道部成立基建局、设计局、工程总局,分工负责,实行承发包制。现场也是“三足鼎立”之势。

3. 1958~1961年,铁道部成立基建总局,废除承发包制,改为投资包干方式。现场实行“工管合一”(铁路局管工程和运输)。

4. 1962~1965年,铁道部设基建总局,成立发包组,与设计院、工程局形成分工负责的承发包关系。

5. 1965~1981年,铁道部设基建总局(文革期间曾改为基建局),取消承发包制,实际上是实报实销。

6. 1981~1984年,铁道部设基建总局,这时的建设单位就是施工单位,实行内部承包合同制。

7. 1984~1988年,铁道部设基建总局,再次明确建设单位,恢复承发包制,推行招标承包。

回顾近四十年来基建管理体制演变过程,可以看出反复如此之多,教训甚为深刻。现在是走出循环道,迈向新水平的时候了!

二、改革方案的总体设想

在大力发展社会主义商品经济的情况下,基建管理体制必须适应新形势

的需要。政企合一、自营方式、内部承包等一套旧模式,弊端颇多。对新体制的基本要求是:党政分开,政企分开,强化宏观,搞活企业,提倡竞争,健全监督。

新的管理体制主要包括以下内容:部机关设建设司,作为政府职能部门,归口管理铁路建设工作;部直属的工程局、设计院、工厂等,组建工程总公司;加强建设单位工作,实行招标择优,承包发包;健全监督机构,实施有效监督。

要以转变职能为中心,合理分权,理顺关系,实现精简、统一、效能的要求。在职能分解和职位分析的基础上,实行“三定”(即定职能,定机构,定编制)。

行政领导要有科学合理的结构。年龄呈梯队结构,知识结构要软硬结合。既有理论,又有实践;既懂技术,又会管理;既有专长,又具“通才”能力;既是硬专家,又是软专家。气质互补,动作协调,发挥群体功能。

三、设立建设司,实行政企分开

在铁道部机构改革中,撤销基建总局,设立建设司,负责管理全路建设工作。建设司将专司政府职能,不直接管理企业、事业单位,有利于加强宏观管理。建设司在原基建总局担负的政府职能基础上,增加了设计鉴定、建设监理等内容,使建设工作归口,行业管理加强。

建设司的基本职能是:贯彻国家有关建设方针、政策,制定铁路工程建设标准、规范、规定、定额等;负责建设、设计、施工、监理等部门的业务管理;审定大中型项目的设计及概算;组织大中型项目的施工、监理及验交;研究队伍建设和深化改革方案。

建设司的机构要精干,可设五处一室(基建管理、技术标准、设计鉴定、工程管理、建设监理处,办公室)。当然,要依靠建设司有限的人员完成全部建设管理工作,是难以实现的。有的工作还要发挥非政府机构作用,可安排有关单位制订概预算定额、劳动定额、管理标准规范等,或委托有关协会、学会完成。

四、组建工程总公司,实行开放经营

铁路基建队伍六十余万人,除铁路局管辖部分外,主要由基建总局系统(九个工程局、五个设计院、五个工厂等)和工程指挥部系统(十个工程局、一个研究设计院、九个工厂等)所组成。实行政企分开后,这批队伍如何管理,曾研究过若干方案。将各局院厂实行属地领导,这不利于队伍建设,难以适应铁路建设

的需要,目前也不具备条件。将三十多个单位归部直接领导,这不符合改革方向,实施也有很大困难。因此,有必要研究组建工程总公司的方案。

最佳方案是“大联合”方案。部属基建单位经营范围、管理模式大致相同,把基建总局系统、工指系统及中国土木工程公司联合起来,统一组成一个工程总公司为好。其主要优点是:便于统筹规划,集中力量,发挥优势;可以形成科研、设计、施工、制造四位一体的企业集团,实行总承包;在国内和国际建设市场上展开竞争,扩大影响。但是,认识也不尽相同。有的人认为,长期形成的各系统队伍结构不同、习惯不同,联合并非自觉要求。不如从实际出发,按现有系统分别组成总公司,自行经营管理。实施这个方案,是为了照顾现实,维持稳定。

工程总公司是生产经营型企业,而不是一级行政管理机构。总公司具有法人资格,是自主经营,自行核算,自负盈亏的经济实体。其主要职能是:制定企业发展方向、目标,研究经营方针、战略和经营计划,对变幻莫测的经营环境作出敏锐反映和正确决策,对生产经营管理活动中的重大问题进行指导和协调,对企业领导班子进行考评和调整。立足铁路,面向社会,打入国际,多种经营,有效地提高企业竞争能力,提高社会效益、经济效益和企业信誉。

工程总公司实行经理负责制。要适应统一领导,分级管理,强化经营,分工协作的要求。考虑部门划分、管理跨度、管理层次三个因素的正确结合,不宜分工过细、部门过多、层次过繁。关系全局的重大决策,务求慎重、果断,应由咨询参谋部门研究提出,通过管委会或常委会讨论决定。

随着企业经营思想的转变,组织结构必须进行调整。要大力“消肿”,精干队伍。划小核算单位,实施项目管理,提高队伍技术素质,增强总承包能力。开展多种经营,提高经济效益。抓好学习鲁布革工程管理经验的试点,不断深化企业改革。

五、强化建设管理,实行招标承包

铁道部下达计划给建设单位,由建设单位负责管理建设项目。建设单位是企业性质,其主要职能是:对部下达的建设项目实行投资包干,组织设计,施工招标承包,解决征地拆迁等为施工创造必要的条件,协调多方向的关系,监督工程质量和进度,负责拨款和控制投资,按期建成投产。

铁路局作为建设单位,具有熟悉运输需要,提供运输配合等优点。实施过程中也存在不少问题,特别是有的擅自提高建设标准,扩大建设规模,有的保护本局设计施工队伍,失去公正立场。现在看来,控制投资的手段显得疲软,与初表大相径庭。目前,一般把既有线改造,增建第二线等与运营线有关的建设项目,交给铁路局作建设单位。

承包公司作为建设单位时间不长,两年来已接受了几个新建项目任务。现在只是代部管理建设项目的非盈利机构,今后要按企业经营管理。其优点在于,承包公司无直属队伍,与设计、施工单位是经济关系,处事比较超脱,有利于开展公平竞争。由于是专门从事建设项目管理,机构稳定,力量充实,队伍精干,所以容易积累经验,提高管理水平。今后,新建大中型项目,一部分重大技术改造项目和电气化工程项目,由承包公司作建设单位较为适宜。

要建立对建设单位的资质认定制度。凡不具备资格的单位,不得作为建设单位。对建设单位的选定,也将逐步走向竞争择优。在当前经济法规不健全的情况下,除了主要依靠经济手段而外,还要有一定的行政手段和有利的思想政治工作,才能取得好的效果。因此,对于工程宏大、技术复杂、涉及面广的重要建设项目,也可考虑组织精干而有权威的指挥部,加强领导,协调关系,及时解决建设中的重大问题,保证工程顺利进行。

六、建立监理机构,实行强制监督

国际上普遍采用的建设监理制度,在我国刚刚起步。随着我国由计划经济向有计划的商品经济的转变,建设项目已不再按指令性计划下达给施工单位,逐步将通过竞争方式择优选定,实行承发包制。发包单位与承包单位之间既有协作关系,又有制约作用,时常发生矛盾。治理整顿建设市场中,也发现有许多问题是法治不力。因此,很有必要建立监理机构,使建设各方得到制约和协调。可以说建设监理制度是商品经济发展的需要。

我国铁路建设自1984年恢复工程质量监察制度以来,推广全面质量管理,创建了一批优质工程。但是,施工企业的内部质量检查,仍然存在着领导重视不够,人员素质不高,检查监督不力等问题。本文所说的建设监理,将在更广的范围内对建设各方进行监督。以合法的工程合同为依据,对建设工作,包括工期、质量、安全等进行监督管理。

在这次机构改革中,建设司设立建设监理处,行使政府的建设监理权力。制定监理法规,审查监理组织、核发证书,指导全路监理工作。对申报国优、部优工程进行认证,对违约行为进行调处。