

GAOSU GONGLU
YUNYING GUANLI



高速公路运营管理

——湖北京珠高速公路管理模式创建与实践

何雄伟 主编



人民交通出版社

China Communications Press

GAOSU GONGLU
YUNYING GUANLI

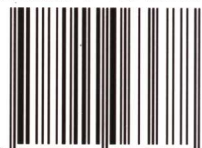
高速公路运营管理

——湖北京珠高速公路管理模式创建与实践

责任编辑 / 曹延鹏 印家龙 阮俊霞
美术编辑 / 彭小秋

人民交通出版社网址: <http://www.ccpres.com.cn>

ISBN 978-7-114-06368-8



9 787114 063688 >

定价: 30.00 元



高速公路运营管理

——湖北京珠高速公路管理模式创建与实践

何雄伟 主编



人民交通出版社

China Communications Press

内 容 提 要

只有科学的运营管理,才能充分发挥高速公路快速、高效、安全、畅通的优势。湖北京珠高速公路管理处按照“高起点、高标准、高效率”的目标,通过多年的探索、实践,系统地创建了“湖北京珠高速公路管理模式”,主要包括:收费管理、路政管理、养护管理、经营开发与市场监管、机电监控管理、综合管理(政务管理、人力资源管理、财务管理和资产管理)。本书的编写注重了理论与实践相结合,在论述理论问题的同时,紧密结合湖北京珠高速公路管理实践,通过不断总结、提炼和深化,形成一套体现湖北京珠高速公路先进的管理经验和方式。这套管理模式来源于实践,理论体系完整,具有很好的借鉴意义和实用价值。

本书可作为高速公路运营管理者的业务参考书,也可作为大专院校公路管理专业的案例分析教材。

图书在版编目(CIP)数据

高速公路运营管理:湖北京珠高速公路管理模式创建
与实践/何雄伟主编.—北京:人民交通出版社,2007.1
ISBN 978-7-114-06368-8

I.高... II.何... III.高速公路—交通运输管理—湖北
省 IV.U491

中国版本图书馆CIP数据核字(2006)第163069号

书 名:高速公路运营管理——湖北京珠高速公路管理模式创建与实践

著 者:何雄伟

责任编辑:曹延鹏 印家龙 阮俊霞

出版发行:人民交通出版社

地 址:(100011)北京市朝阳区安定门外外馆斜街3号

网 址:<http://www.ccpres.com.cn>

销售电话:(010)85285977,85285995

总 经 销:北京中交盛世书刊有限公司

经 销:各地新华书店

印 刷:北京交通印务实业公司

开 本:787×1092 1/16

印 张:15

字 数:376千

版 次:2007年1月 第1版

印 次:2007年1月 第1次印刷

书 号:ISBN 978-7-114-06368-8

定 价:30.00元

(如有印刷、装订质量问题的图书由本社负责调换)

《高速公路运营管理》 编写委员会

主 编:何雄伟

副主编:胡焰华 张世德 王 炜

舒鄂南 彭公权 王 升

编 委:印家龙 杨春燕 余燕鳞

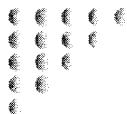
刘 剑 徐 智 胡松涛

刘艳旻 俞 娟 刘 俐

阮俊霞

目录

MULU

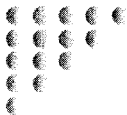


第一章 高速公路管理概论	1
第一节 高速公路管理概述	1
第二节 高速公路管理机构与职责	6
第三节 湖北京珠高速公路管理模式的内涵	8
第四节 湖北京珠高速公路管理模式的实践途径及保障措施	14
第二章 高速公路收费管理	19
第一节 高速公路收费现状概述	19
第二节 湖北京珠高速公路收费管理体系	22
第三节 湖北京珠高速公路标准化收费管理模式	31
第四节 湖北京珠高速公路标准化建设的实践途径	44
第三章 高速公路路政管理	46
第一节 高速公路路政管理概述	46
第二节 湖北京珠高速公路路政管理体系	48
第三节 湖北京珠高速公路警路联合执法模式	58
第四节 湖北京珠高速公路预案管理	71
第四章 高速公路养护管理	80
第一节 高速公路养护管理概述	80
第二节 湖北京珠高速公路养护管理体系	84
第三节 湖北京珠高速公路社会化养护管理模式	88
第四节 湖北京珠高速公路养护工作规范	102
第五节 “四新”技术推广及应用	114
第五章 高速公路经营开发与市场监管	119
第一节 高速公路经营开发概述	119
第二节 湖北京珠高速公路经营开发与市场监管体系	123
第三节 湖北京珠高速公路服务区经营管理	126
第四节 湖北京珠高速公路广告资源开发管理	131
第五节 湖北京珠高速公路多元化经营的探索思路及发展方向	135
第六章 高速公路机电监控管理	140
第一节 高速公路机电监控系统概述	140

第二节	湖北京珠高速公路机电监控管理体系	142
第三节	湖北京珠高速公路机电监控管理模式	149
第七章	高速公路综合管理	167
第一节	高速公路综合管理概述	167
第二节	湖北京珠高速公路综合管理体系	169
第三节	湖北京珠高速公路政务规范化管理	175
第四节	湖北京珠高速公路人力资源规范化管理	182
第五节	湖北京珠高速公路财务预算和内部控制管理	185
第六节	固定资产规范化管理	192
附录一	高速公路路政管理常用图表	196
附录二	高速公路养护管理常用图表	204
附录三	高速公路经营开发与市场监督常用图表	213
附录四	高速公路机电监控管理常用图表	220
参考文献		228

第一章 高速公路管理概论

DIYIZHANG



改革开放以来,我国高速公路建设进入了快速发展的新阶段,取得了巨大成就。截止到 2005 年底,全国高速公路超过 4 万公里,大多数省份的高速公路里程超过了 1000km。高速公路有效地促进了公路快速运输系统的发展,对建立现代综合运输体系发挥了重要作用。

随着我国西部大开发战略的整体启动、“中部崛起”战略的全面实施,湖北省借此千载难逢的发展机遇,充分发挥承东启西、连接南北、得中独厚的区位优势,加快交通发展步伐,相继建成了京珠、汉十、孝襄、襄荆、武汉绕城等一批高速公路,以及宜昌、军山、荆州、鄂黄等长江公路大桥。截至 2005 年底,全省高速公路里程已达到 1649km,全面凸显了现代“九省通衢”的新优势,为推进社会经济发展发挥了重要作用。

在高速公路建设快速发展的背景下,湖北京珠高速公路管理处结合京珠高速公路管理实际,按照中央“构建社会主义和谐社会”的总体部署和交通部、交通厅领导在有关会议上提出的“构建和谐交通”的总体要求,努力实践“三个代表”重要思想,认真落实科学发展观,坚持管理创新,在高速公路管理上探索和总结出了“湖北京珠高速公路管理模式”。湖北京珠高速公路管理模式的建立,不仅是湖北京珠高速公路发展的需要,对于现代化的高速公路发展而言,也具有重要意义,为整个高速公路行业的规范管理提供了借鉴。

第一节 高速公路管理概述

一、国内外高速公路管理

1. 国外高速公路管理模式简述

发达国家的高速公路建设、运营管理已经历了 40~70 年的历史,他们的高速公路管理模式经实践检验已基本成熟。但由于这些国家的国情不同、高速公路建设资金来源不同,其管理模式也不尽相同。从总体上说,可以划分为事业型管理和公司型管理两大类。

(1) 事业型管理

事业型管理按垂直关系可划分为中央集权式管理和地方分权式管理两种模式。中央集权式管理是指由国家计划投资、建设和运营管理。如前苏联、东欧诸国、法国、英国、意大利的免

费高速公路,均采用这种模式。地方分权式管理是指由中央资助地方建设,建成后交地方管理。如美国、原联邦德国等国采用这种模式。

事业型管理按横向关系又可划分为与一般公路统一管理和高速公路专门管理两种模式。与一般公路统一管理是指高速公路与一般公路由同一机构管理,只是在机构内部设专门的部门进行管理。如美国、英国、法国、意大利等国家的免费高速公路,前苏联、东欧诸国也均采用这种模式。高速公路专门管理是指高速公路与一般公路由相互独立的机构负责管理,如前联邦德国采用这种模式,各州内部设高速公路管理局和公路局分别管理高速公路和一般公路。

(2)公司型管理

公司型管理是指在政府监督下,组建高速公路公司(日本称道路公团)负责高速公路的筹资、建设与经营管理。公司型管理又可以分为一家公司统一管理和多家公司分别管理两种模式。日本采用一个公司统一管理模式(城市高速公路除外);法国、意大利等国家的收费高速公路采用多家公司分别管理的模式。

从近几年发达国家的高速公路管理情况看,高速公路管理模式的主要发展趋势是:

(1)大多数国家鼓励特许经营高速公路。法国、日本每年增加收费高速公路为 140 ~ 200 公里。同时,加强政府对特许经营的控制职能,成立政府设立的高速公路资金管理机构,代表政府贷款、投资、担保,并参股经营。

(2)将特许公司重组成集团公司,以推进整个高速公路网络建设。如意大利政府为了贯彻国家建设干线高速公路的意志,成立了一家政府扶持的特大型公司——奥托斯达公司,政府无偿投入了 40% 的资产,以支持该公司建设高速公路。意大利政府在允许诸如奥托斯达这样的特大型国家控股公司建设干线高速公路网的同时,也允许多家企业建设其余的路网项目,也有“一路一公司”的现象。

(3)为满足高速公路网络化运营的需要,统一交通管理的程度在不断加强。如美国成立跨州的交通运营协调委员会(TRANSOOM),为交通管理等提供一个合作、协调的途径,并得到了国际桥梁、隧道及收费高速协会和交通运输工程师协会的奖励。

我们可以借鉴发达国家高速公路管理体制、机构设置、职能分工、人员设备配置和管理机制等许多方面的经验和做法。如日本的三级垂直管理体系,日本、法国、美国、意大利、西班牙等国家的特许公司制,交通与警察分工协作的交通管理机制,统一行业管理体制、收费养护机制等。

但是,我国的社会制度、高速公路发展阶段、筹资方式、面临的问题和任务与国外有很大的不同。有的模式在某个国家是完善的,但在我国不一定完全适合。我们不可能也不应该照搬别国的管理模式,而应该根据中国国情,有选择性、有改造性地吸收、引进国外的管理模式,吸收发达国家的成功经验,结合我国高速公路的具体情况进行创造,为我所用,从而加快我国高速公路事业的发展。

2. 我国高速公路管理现状

全国高速公路管理模式繁多,几乎是一省一个模式,一路一个模式。有一家管理的,也有按项目多家管理的;有以行政区域分段管理的,也有由公司跨地区集中管理的。全国主要管理模式如表 1-1 所示。除此之外,部分省市的部分公路建设、运营还采用 BOT(Build-Operate-Transfer,即“建设—运营—移交”)模式。BOT 模式是政府部门通过特许权协议,在规定时间内,将项目授予外商为特许权项目成立的项目公司,由项目公司负责该项目的计划、设计、投融资和建设,并经所在国政府特许,在一定时期内运营该项目。特许期满,项目公司将特许权项目

无偿移交给当地政府部门。但由于相关政策及合同条款的不完善, BOT 模式不占主导地位。

我国高速公路管理的主要模式

表 1-1

管理部门	项 目	省 份
交通厅	各路段由企业性质的公司或省交通厅设立的事业管理单位负责管理	河北、黑龙江、上海、四川、江苏、浙江、湖北
高速公路管理局	根据路段下设高速公路管理处, 全面负责收费、经营、养护、路政的管理工作, 其余路段由企业负责经营	辽宁、吉林(长平高速和长春绕城线分别由东北高速和长春市交通局管理)、山西(原太高速和京大高速由公司管理)、湖南(长潭、潭末路由公司管理)、贵州(贵黄、蟠云线由公司管理)、江西、广西(衡昆线、桂林机场和南友高速公司管理)、宁夏、新疆
集团公司	直属省级人民政府	北京、福建、山东、河南、安徽、广东
集团公司	直属属于交通厅	重庆、陕西
交通厅	一路一公司负责经营	云南、天津、海南

上述管理模式体现了我国在高速公路管理上具有以下基本特点:

(1)管理机构数量多

全国有高速公路管理机构 240 余个。南方某省共有 20 个路段管理公司, 分属于 5 大公司和 1 个地方交通局。某国道主干线已建成的高速公路里程约为 3000 公里, 共有 40 余个路段管理公司(处), 其中管辖里程最长的约为 250 公里, 最短的不到 9 公里。

(2)管理规模过小

在 240 余个高速公路管理机构中, 管辖里程超过 100 公里的仅 56 个; 管理里程超过 300 的仅 16 个, 超过 500 公里的仅 4 家单位。如北方某市共有 8 个路段管理公司, 管理里程最长的 60.6 公里, 最短的仅 12.5 公里。

(3)路政管理模式复杂

归纳起来路政管理模式, 有以下多种: 由省公路局负责业务管理的模式; 由高速公路管理局负责的模式; 由交通厅直接派驻的模式; 由高速公路企业负责的模式; 实行属地管理, 由当地交通局或公路分局负责管理的模式; 实行综合执法, 与交通安全、稽查合并的模式。

(4)事企不分

目前, 中国高速公路大多是在计划经济向市场经济转轨的过程中修建的, 是在由政府投资逐渐向政府与企业、内资与外资多元投资主体转变的过程中产生的。因此, 即便是一些已经注册的高速公路公司, 也或多或少地带有原事业单位的管理方式, 如政府实行价格管制, 控制人员定编和经费开支, 实行收支两条线管理。

(5)路网分割

公路运输的特点决定了公路网的不可分割性, 而在目前的高速公路中出现了多个利益主体各据一方, 分散管理, 独立行事的局面。这种局面一方面严重影响了路网的统一性, 使公路所特有的社会经济效益得不到充分发挥; 另一方面极大地增加了管理成本。比如一些地方同一路线上多个合资公司并存、互相独立、分段收费, 造成主线设站过密, 影响道路畅通。又如一些跨省区高速公路沿线的管理单位间缺乏协调和沟通, 遇有突发事件封闭高速公路时, 与相邻省市互不通气, 造成大量车辆滞留主线, 社会反响恶劣等等。

总之, 从筹措资金的角度看, 尽管高速公路的企业化经营有利于调动各方面建设公路的积

极性,增加公路建设的资金来源,减轻政府的负担,但由于在高速公路的建设、运营过程中与政府、社会各界有着密切的关系,在经营过程中的政策扶持力度、利益分配关系以及政策与法规的完备性和稳定性都直接影响着企业利益,从而增加了许多矛盾及协调的难度。事业性管理有效地解决了企业化经营中遇到的这些问题,但提高管理效力则成为事业性单位需要向企业学习的功课。

二、湖北省高速公路管理

湖北省高速公路起步于1986年5月,伴随高速公路建设进程,逐步建立和完善了管理模式。自1988年5月成立湖北省高等级公路管理处以来,湖北高速公路管理机构经历了几次大的体制改革。1990年9月,湖北省高等级公路管理局成立。1991年2月,湖北第一条高速公路——武(汉)黄(石)公路正式通车,全省高速公路开始实行以高管局为主体的行政事业型管理体制。1997年9月,武黄公路经营权正式转让,高速公路筹融资取得重大突破。1999年2月,湖北省交通厅为加强高速公路投融资管理和对全省高速公路的宏观指导,成立湖北金路公司(2002年11月更名为湖北省高速公路集团有限公司)。2000年11月,湖北宜黄高速公路经营有限公司、湖北楚天高速公路股份有限公司等路段公司相继成立,同时撤销湖北省高等级公路管理局,湖北高速公路由此开始公司化运作,2001年10月,湖北京珠高速公路经营有限公司成立。湖北高速公路经营管理机构按投资方式不同大体分为四种模式:湖北省汉十高速公路管理处、湖北省京珠高速公路管理处、武汉绕城高速公路管理处属事业单位;湖北黄黄高速公路(鄂港合资)经营有限公司、湖北襄荆高速公路经营有限公司、湖北樊魏高速公路经营有限公司属合作经营模式;湖北武黄高速公路经营有限公司属委托经营模式;湖北楚天高速公路股份有限公司是上市公司属股份制经营模式。

截止2005年12月31日,湖北高速公路通车里程1649公里(含武汉天河机场专用高速公路和三峡专用高速公路),分别由湖北武黄高速公路经营有限公司(经营管理武汉至黄石高速公路)、湖北黄黄高速公路(鄂港合资)经营有限公司(经营管理黄石至黄梅高速公路)、湖北楚天高速公路股份有限公司(经营管理武汉至宜昌高速公路)、湖北省京珠高速公路管理处(经营管理北京至珠海高速公路湖北段)、湖北襄荆高速公路经营有限公司(经营管理襄樊至荆门高速公路)、湖北汉十高速公路管理处(经营管理武汉至十堰高速公路)、湖北樊魏高速公路经营有限公司(经营管理襄樊至河南魏集高速公路)、武汉绕城高速公路管理处(经营管理武汉市外环高速公路)等八个高速公路经营管理机构进行经营管理,共设83个收费站。湖北省高速公路运营管理收费分别经历了人工收费、半自动化IC卡收费和IC卡联网收费三个阶段,高速公路收费标准随着社会经济的发展进行了四次调整。

2001年5月,湖北省交通厅高速公路路政管理办公室挂牌成立,统领全省高速公路路政管理工作,挂牌厅运输安全处。随后,湖北省交通厅以[2001]137号文《关于向宜黄公司和楚天公司派驻路政管理机构的通知》确定了各级路政机构的名称和行政级别。同年4月和11月,湖北省交通厅路政办公室分别正式向宜黄、京珠高速公路派驻了路政执法机构。宜黄、楚天、京珠路政支队及其直属的13个路政大队和13个路政中队相继成立,标志着湖北省高速公路路政执法体系自上而下正式建立。2003年,交通厅路政办公室重新调整了高速公路路政管理机构的设置,依法分别向襄十、武黄和黄黄公司派驻了路政管理机构,调整了楚天支队的管辖范围。

湖北高速公路非主营资产的经营管理,经历了由分散到部分集中,再到由集团公司宏观指

导各路段经营管理几次变化。目前,高速公路服务区、广告等非主营经营业务主要由各路段管理,高速公路通信光缆资产主要由厅信息中心经营管理。

三、湖北京珠高速公路管理

1. 湖北京珠高速公路建设概况

北京—珠海高速公路(以下简称“京珠高速公路”),是国家“九五、十五”重点建设“两纵两横”国道主干线的重要组成部分。京珠高速公路湖北段北起鄂豫两省交界的大悟县九里关,经过孝感市的大悟县、孝昌县、孝南区,武汉市的东西湖区、蔡甸区、沌口开发区,江夏区,咸宁市的咸安区、赤壁市,止于鄂、湘交界的赤壁市土城。京珠高速公路湖北段主线全长 339 公里,为全封闭、全立交高速公路。湖北段由湖北北段、湖北南段、武汉军山长江大桥三个项目组成。

湖北北段长 229km,由世行项目和内资项目两部分组成。九里关至大悟互通 28.5 公里为内资建设项目,大悟互通以南 195.9 公里为世行贷款建设项目,即“国道项目 III”。在国道项目 III 中,江夏豹懈—郑店、沌口全力—蔡甸永安 45.7 公里为沪蓉国道主干线,全力—郑店 17.8 公里(不包括武汉军山长江公路大桥)为京珠、沪蓉两条国道的共用段。另外国道项目 III 还包括大悟、花园、孝感三条总长为 31.7 公里的二级公路联络线。该项目批复概算 68.21 亿元,其中利用世界银行贷款 2.5 亿美元。1998 年 12 月 24 日正式开工建设,2001 年 11 月 20 日通过交工验收,2001 年 12 月 15 日开放交通试运营。

湖北南段主线长 110 公里,另有鞍山、张公、甘棠、泉口 4 条总长 29 公里的二级公路联络线。批复概算 41 亿元人民币,其中利用世界银行贷款 1.5 亿美元,其他部分资金由国内银行贷款。本项目地形、地质条件复杂,项目里程长、工程量大、桥梁多。路线穿越丘陵、湖泊和长江分洪滞洪区,沿线地处石灰岩地区,岩溶发达,兼有膨胀土分布。2000 年 3 月正式开工建设,2002 年 9 月 28 日建成通车,并实现了湖北段整体贯通。

武汉军山长江公路大桥是京珠、沪蓉两条国道主干线跨越长江的共用特大桥,也是武汉市绕城公路的过江通道,大桥全长 4881.178 米,批准概算投资 13.005 亿元,属于内资建设项目,建设工期 48 个月。主桥为 48+204+460+204+48(米)的五孔连续半飘浮体系双塔双索面钢箱梁斜拉桥,桥面宽 33.5m(扣除斜拉索锚固区宽度)。钢箱梁宽度 38.8m。索塔采用了小半径($R=1.5m$)的预应力体系及深埋工艺,并进行了预应力管道真空吸浆的试验研究。基础施工中,在国内首次采用异型双壁钢围堰,直接吊装下沉就位,然后浇筑混凝土封底,进行钻孔桩施工。斜拉桥主塔采用了大块整体钢模爬模施工技术,保证了混凝土的质量和外观。1998 年 12 月 30 日开工建设,于 2001 年 11 月通过交工验收,与湖北北段同步开放交通试运营。

京珠高速公路湖北段的建成通车,与汉宜、武黄高速公路初步形成了湖北省“十”字形高速公路主骨架,对湖北省放开南北两口、内引外连、促进湖北与国内其他省份以及沿海经济特区的经贸往来、加速湖北经济发展具有十分重要的意义。武汉到北京、广州,均可朝夕至,对促进省内外经济信息交流,加快旅游事业发展,促进新的旅游资源开发,产生了较大的推动作用。

2. 湖北京珠高速公路管理概况

湖北省京珠高速公路管理处于 2001 年 9 月成立(原为“湖北京珠高速公路经营有限公司”,2005 年 6 月,经湖北省政府办公厅批准改制为“湖北省京珠高速公路管理处”),负责京珠高速公路湖北段的收费、养护和经营开发等管理工作。管理处实行一级核算,二级管理,下属 23 个管理所、1 个监控中心、3 个养护管理站以及省交通厅派驻路政支队下设 6 个路政大队。管理处现有职工 1000 余人,管理处机关设置办公室、政工科、人事劳动科、收费稽查科、工程养

护科、计划财务科、经营管理科、资产管理科和路政支队共九个职能部门。

湖北省京珠高速公路管理处按照“高起点、高标准、高效率”的目标进行运作。运营管理实现全省高速公路联网收费“一卡通”；公路养护坚持市场化、社会化、专业化、智能化的方向，建立了京珠高速公路社会化养护管理体制；人事管理上实行全员劳动合同制、人事代理制；在非主营产业开发上，大胆采用市场手段，进行市场化运作，实行外租经营；财务管理上实行一级核算和全面预算管理；路政执法实行军事化管理，创新管理理念，寓管理于服务之中，实行路警联合执法，并在全国率先推行故障车辆免费牵引服务。

湖北京珠高速公路管理处树立争创一流的管理理念，以人为本，与时俱进，将发展作为第一要务，坚持机制创新、科技创新、管理创新、服务创新，实践诚信服务，竭力实现“立足全省一流，争创全国一流，瞄准世界一流”的管理目标。

第二节 高速公路管理机构与职责

一、概 况

根据《中华人民共和国公路法》和高速公路运营管理机构设置的主要原则，高速公路管理采用“直线职能制”组织形式，按照不同的管理层次，分别建立相应的管理机构。

1. 分级管理机构

高速公路的运营管理，无论采用行政事业型还是公司企业型，一般采用三级管理模式。

(1)各省(市)、自治区高速公路主管局(总公司)为第一级，负责对高速路规划建设、资金使用、规范标准等实行宏观管理。下设与管理内容有关的职能处室(部)，主持各项工作。

(2)各地区高速公路管理处(子公司)为第二级，具体负责高速公路的各项运营管理工作。管理处除设有职能管理部门外，还有具体实施操作的管理单位。

(3)路段所辖各管理所为第二级。这一级管理是最基层的管理单元，一般有收费站、监控站、通信站、养护工程队、服务区等。

在上述三级管理模式中，目前通常采用二级核算方式，即实行局、所两级核算。管理所除服务区工程队外，一般不再建立核算机制，但也有进行三级核算管理的。

2. 职能管理机构

职能管理系统是各级管理机关的总称，负责将有关管理决策通过一定的系统进行落实。

高速公路职能管理系统的建立，应坚持“精简高效”的原则，应依据实际情况设置各部门，不搞上下对口，同时在业务上注意体现一定的综合功能，以便适应高速公路技术密集型管理的特点。有条件时，可打破旧有模式，按党政管理系列、业务管理系列、行政管理系列建立数个综合部(室)，相对集中较多的人员，实行集体综合办公。这样，一般相关的业务可在部(室)内自行协调解决，如养护与机械物资以及计划与财务、收费之间的协调等。这种设置不但可以提高办事效率，还可以加强不同业务间的公务监督，提高人员的综合办公能力。

精简高效的办公系统还依赖人员的精干与高素质、文化层次和年龄梯度，同时在人数上进行严格控制。控制的方式可以按工作频率指数确定每人岗位数量，实行“一人多职，一专多能”。

3. 操作管理机构

高速公路操作管理机构一般有两种类型：

(1)建立综合管理所,即按区段管辖长度(大约每 50 公里)设置管理所,由管理所全权负责管辖路段内的养护、收费、路政、监控、服务经营等各项业务,路段内的收费站亦由管理所管理。这种设置有利于区段内的管理协调,特别适合路程较长的高速公路。管理所的机构设置如图 1-1 所示。

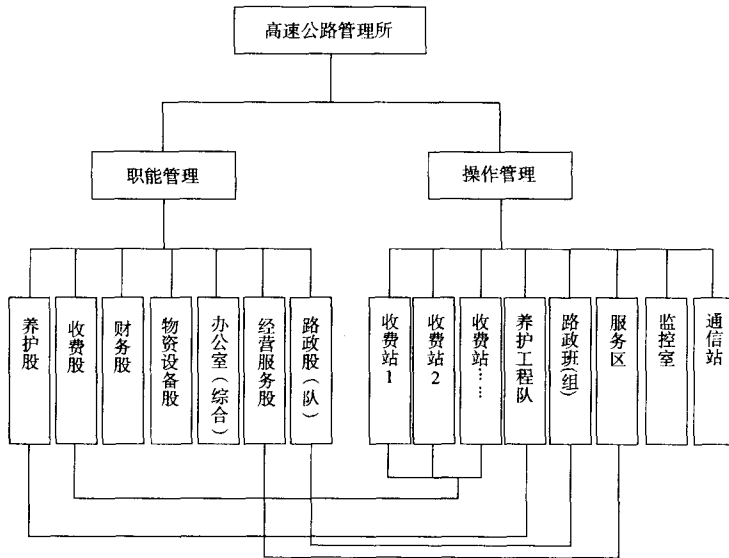


图 1-1 管理所的机构设置图

(2)建立专业管理所,即按不同的业务设置专业管理所,由各专业管理所分别负责养护、路政、收费、监控、服务区经营等业务。专业管理所下可视情况设置或不再设置管理班(组)。这种设置有利于加强专项业务管理,特别适用于路程较短的高速公路。

但无论上述管理系统如何组织,在系统中,各元素间都是互相制约、互相联系的,其中某项元素发生变化将导致其他元素的变化。因此,只有将其融为一体,才能充分发挥高速公路的服务功能。

二、湖北京珠高速公路管理机构设置与职责

1. 机构设置

湖北省京珠高速公路管理处负责收费、监控、通信、路政、排障、工程养护、服务区经营(餐饮、加油、商品销售、汽车修理等)以及机电系统等管理工作。管理处机关设置办公室、政工科、人事劳动科、收费稽查科、工程养护科、计划财务科、经营管理科、资产管理科和路政支队共九个职能部门,下属 23 个管理所、1 个监控中心、3 个养护管理站以及省交通厅派驻路政支队下设 6 个路政大队,如图 1-2 所示。

2. 管理职责

(1)收费管理:主要是依法征收道路通行费,包括收费过程、稽查管理、票证管理、服务标识管理及特殊情况处置等。

(2)路政管理:主要是根据授权依法维护高速公路路产、路权,包括路政巡查、路政案件处理、涉路行政审批、清障救援、施工安全管理、特殊情况处理等。

(3)养护管理:主要是通过对高速公路进行养护、绿化,包括对养护承包单位的管理、日常

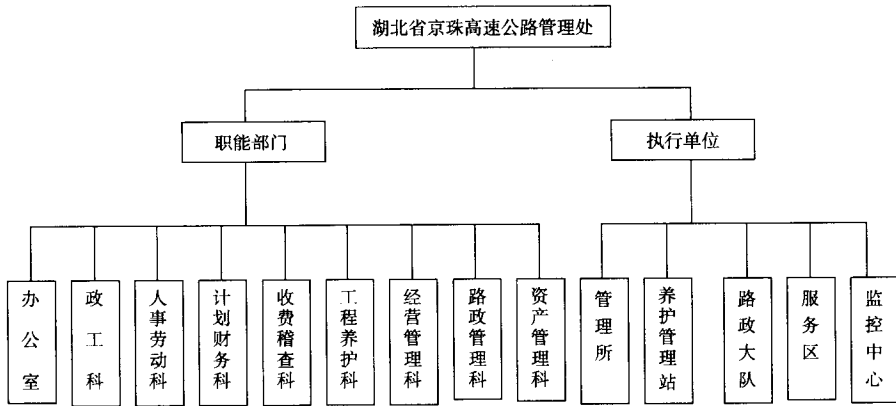


图 1-2 湖北京珠高速公路管理机构图

养护管理、大修及专项工程管理、养护材料管理及特殊情况下的养护管理等。养护管理的目的是为驾乘人员提供畅通、安全、路况良好、环境优美的道路。

(4)经营开发管理:主要是为过往驾乘人员提供餐饮、加油、停车等服务,对承包单位的选择、控制管理,对服务环境的管理,对广告、设备等非主营资产的经营开发和管理等工作。

(5)资产管理:主要包括固定资产管理、房屋建设维修、附属设施管理等工作。

(6)政务(党群)管理:主要包括文秘、政务、档案、机要、信访、宣传报道、后勤服务以及党、工、团、纪检监察、文明创建等工作。

(7)人事劳动管理:主要是干部人事、劳动用工、工资保险和职称培训等工作。

(8)财务管理:主要是财务、预算、审计、统计等工作。

(9)机电监控管理:包括值机过程、信息的采集和处理过程等管理,主要是通过通信系统为驾乘人员提供讯问、咨询,接收服务反馈信息的过程。

第三节 湖北京珠高速公路管理模式的内涵

一、管理模式的提出

1. 构建湖北京珠高速公路管理模式的现实意义

高速公路是国民经济和社会发展的基础设施,也是为社会公众服务的公益性设施,既事关国民经济发展大局,又涉及人民群众衣、食、住、行方面的利益。随着社会经济的快速发展,高速公路管理面临许多新的课题和挑战。

(1)截至 2005 年底,湖北省已有 10 条、总里程 1649 公里的高速公路建成通车,在建高速公路 15 条,在如此大规模的建设背景下,建立一套适合全省高速公路管理要求的现代化高速公路管理模式,以指导全省高速公路运营管理,具有十分重要的意义。

(2)在现有高速公路管理体制中,还存在着一些其他的因素。如围绕高速公路运输高速化、信息化提出的优质服务问题;执法主体过多以及不规范执法引发的社会矛盾;体制改革导致利益调整带来的不稳定因素。特别是人们对高速公路的要求已从便捷、安全、优质服务,提升到追求一种集文化、生态、景观、娱乐、休闲、旅游于一体的多功能服务等问题。这些问题都对湖北公路交通的健康发展,建设和谐交通总目标的实现提出了更高的要求。

近年来,湖北京珠高速公路在湖北省委、省政府和省交通厅的正确领导下,科学管理,大胆创新,克难求进,在管理理念上做出了一些尝试和探索,取得了可喜成绩。但我们也看到,这些成绩只是体现在某个方面,尚未形成体系,距交通部、省厅领导所要求的“探索一套可资借鉴的、具有国内领先水平的高速公路管理经验”还有很大差距,同时在管理体制、机制等方面,还有许多工作有待改进和完善。因此,深化管理创新,打造湖北京珠模式已成为目前管理工作中的当务之急。

2. 构建湖北京珠管理模式的有利条件

面对高速公路管理发展的严峻挑战,研究高速公路管理中存在的问题,在实践中不懈探索和持续改进,积极探索适合自身特点的管理模式,是高速公路管理工作者义不容辞的责任和义务,也是我国高速公路事业发展的迫切需要。近几年,随着国民经济的持续增长,特别是湖北交通的快速发展,为湖北京珠高速公路建立一套完善的管理模式提供了良好的环境。

(1) 外部条件

①区位优势:从京珠高速公路全线来看,湖北地处大京珠的中心地段,它上接煤矿、物流业发达的河南、河北,下接湖南,其中心地段的位置确保了上通下达;从全国公路、铁路整个区位分布来看,湖北京珠与京九铁路平行,与沪蓉高速十字相交,“大十字”的骨架格局让京珠高速实现了北上北京、南下广州、东到上海的朝发夕至,在道路运输运力方面更具竞争力;从湖北京珠在湖北的地理位置来看,已初步形成以武汉为中心,纵贯南北、连接东西、辐射八方的高速公路网络。其独特的区位优势,不仅让湖北京珠成为湖北省对外形象的重要“窗口”,而且为湖北京珠管理模式的创建提供了得天独厚的条件。

②领导支持:湖北京珠高速公路自建成就得到了领导的高度关注。国家领导人吴邦国2002年视察湖北京珠时,称赞京珠“路修得好,桥也修得好,发达国家也不过如此”;原交通部部长张春贤多次视察湖北京珠高速公路,并提出殷切希望,“不仅要使京珠高速公路建设成为一条国内领先水平的高速公路,更要探索一套国内领先水平的管理经验”;湖北省交通厅林志慧厅长也多次在京珠高速公路指导工作中指出,加快建立京珠管理模式,是高速公路发展的必然要求,湖北京珠高速公路在构建管理模式上要探索新路,当好先行。领导的重视和鼓励,为京珠高速公路管理模式的建立,提供了强大的动力。

③改制契机:湖北京珠高速公路在经历了4年公司制运行之后,于2005年进行了体制改革,转变为收费还贷型公路管理方式。如何保留原来运作高效、灵活的管理体制和经营机制,在事业单位的前提下创建具有京珠特色的管理模式。湖北京珠以体制改革为契机,坚持管理创新,运用京珠高速公路在几年管理工作中培育出来的管理人才,组成精干的队伍,进一步优化单位内部组织机构,克服了原来事业单位的一些不良管理方式,吸收了企业化管理的成功经验,为创建湖北京珠管理模式提供了良好的契机。

④产业化需求:“十五”期间,湖北省内武汉、孝感、咸宁吸引外资势头强劲,如武汉初步形成了“以东湖新技术开发区、武汉经济技术开发区和吴家山海峡两岸科技产业园为核心增长极,组团式推进产业的聚集升级和空间的辐射扩散,形成全市经济发展最快、活力最强、规模最大的新的经济增长带”。神龙、东风、海尔、康师傅、可口可乐、百事可乐、乐百氏、红牛等大型企业依托湖北京珠高速相继落户,为当地产业结构带来了变化,也为湖北京珠高速公路带来了巨大的效益,这些也催生着湖北京珠高速公路管理模式的建立。

(2) 内部因素

①经济效应:湖北京珠高速公路是目前湖北车流量最大、收费额最高、经营项目最全的路

段。5年来,湖北京珠通行费收入以每年18%的速度节节攀升,在年度增长率、单车收费额、投资回报率等方面都带来了良好的经济效益和社会效益。作为湖北高速公路发展的代表,如何保持持续不变的增长速度,需要有一套系统的制度进行规范,这为湖北京珠高速公路管理模式的应运而生提供了先决条件。

②品牌效应:湖北京珠高速公路在拥有高标准、高质量的建设成果的前提下,着力发展品牌效益,用一个个大手笔,在故障车辆免费牵引、广告权拍卖、服务区招投标等方面,产生了强烈的“震动效应”。经过几年的超常规发展,京珠品牌效应不断扩大,为湖北京珠高速公路管理模式的建立奠定了良好的基础。

③社会效益:在五年的高效运作中,湖北京珠高速公路在广大干部职工的努力下,已取得国家级、省部级荣誉30多项,树立了良好的社会形象。随着京珠高速公路交通量的不断发展,管理内容和管理手段的不断丰富,如何建立适应京珠高速公路发展需求,与湖北京珠高速公路相扶相携的发展机制,这就要求我们必须变革原有管理模式,建立一套完善的、系统的模式来取代原来单独式、相对分散的发展方式,推动京珠高速公路整体发展,这为湖北京珠高速公路管理模式的建立提供了内在动力。

④创新意识:湖北京珠高速公路以自主创新为先导,不断强化创新意识,在管理方式上进行了许多有益的探索,如标准所的建设、机电系统的升级改造、警路共建、社会化养护、非主营资产开发等,在前无借鉴的情况下,管理方式的不断摸索与创新,为京珠高速公路管理模式的建立积累了一定的经验。

⑤班子建设:湖北京珠高速公路党委班子高屋建瓴,眼光深远,在探索京珠新机制、新体制的发展上齐心协力、团结一心,这为京珠高速公路管理模式的建立提供了组织保障;其次员工思想活跃,职工队伍年轻,整体素质较高,受旧体制、老管理模式的影响较小,容易接受新观念,为管理模式的建立提供了动力支持。

3. 模式的基本概念

模式,是指某种事物的基本特征或标准形式。尽管“模式”一词无论在实务界还是理论界都已经使用得相当广泛,但将其作为研究问题的一种新思路、新方法,仍然需要与时俱进,不断探索。

管理模式,是指一种成型的、能供人们直接参考运用的完整的管理体系,通过这套体系来发现和解决管理过程中的问题,规范管理手段,完善管理机制,实现既定目标。作为高速公路管理模式,除具备以上基本特征外,在管理对象上,要着重解决好人、车、路之间的关系;在管理手段上,要以现代科学技术为支撑,充分运用现代科学技术成果;在管理内容上,要囊括运营、养护、监控、路政、综合管理等管理环节的主要内容;在管理形式上,要体现标准化、规范化、系统化。

所谓“湖北京珠高速公路管理模式”,是指以办公自动化为手段,以规范化管理为目标,以科学评价为依托,以完备的制度体系为保障,建立的一套自上而下规范化、标准化的科学管理体系。现代化的高速公路管理模式不仅仅只是某个方面的规范和优化,而是硬软件建设、内外部环境相互配合、完善统一的有机整体,不仅要实现管理的基本功能,还应更多地考虑适合湖北京珠高速公路的运营需要。

几年的管理实践证明,湖北京珠高速公路管理模式的打造,必须树立以人为本、质量为先、服务至上的价值观,形成爱岗敬业、求真务实、创新进取、团结协作、廉洁自律的行业精神,实现构建和谐京珠高速公路的总体目标。