

公路事业单位 激励与约束机制

王素君 曹海 编著

GONGLU SHIYE DANWEI JILI YU YUESHU JIZHI

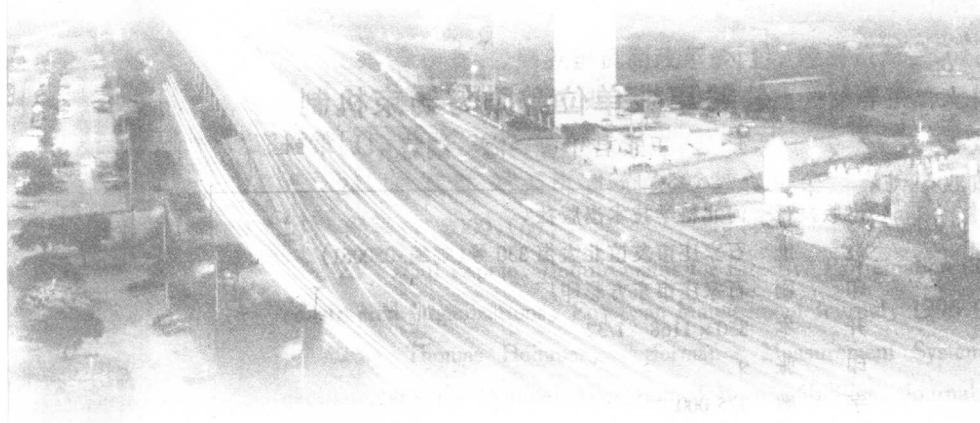


河北科学技术出版社

公路事业单位 激励与约束机制

王素君 曹海 编著

GONGLU SHIYE DANWEI JILI YU YUESHU JIZHI



河北科学技术出版社

图书在版编目(CIP)数据

公路事业单位激励与约束机制/王素君, 曹海编著. —石家庄: 河北科学技术出版社, 2007.8

ISBN 978-7-5375-2128-4

I. 公… II. ①王…②曹… III. 公路运输—行政事业单位—激励—研究—中国 IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 112987 号

公路事业单位激励与约束机制

王素君 曹海 编著

出版发行	河北科学技术出版社
地 址	石家庄市友谊北大街 330 号(邮编:050061)
印 刷	石家庄市东方彩印厂
开 本	850 × 1168 1/32
印 张	9
字 数	225 000
版 次	2007 年 8 月第 1 版 2007 年 8 月第 1 次印刷
印 数	3000
定 价	25.00 元

前 言

公路行业是国民经济的基础性产业,它的健康发展关系到整个国民经济的发展。依据世界银行的界定,它属于一国经济的社会运营资本(Social overhead capital),公路对整个国家的经济建设的制约和促进作用自不待言。同时,公路事业单位的管理水平对公路行业的发展又起着决定性作用,因此,公路事业单位的管理体制合适与否,对公路交通的整体发展有着重大的影响作用。

长期以来,我国公路事业单位的管理体制是在计划经济和公路及公路运输供给紧张的情况下建立的。20世纪90年代以来,随着社会主义市场经济体制的确立,公路行业整体形势发生了巨大的变化。然而,由于长期以来公路基础设施一直处于总量不足、严重滞后于国民经济发展的状况,在巨大的需求压力下,全国各级公路交通部门都把主要精力放在加快发展、解决供需矛盾和总量不足的问题上,而忽视对公路养护管理等领域问题的研究,导致过去旧的管理体制和管理方法暴露出许多不适应公路行业发展的问題。

激励与约束是现代组织管理的核心职能。在研究过程中,对相关文献的收集和整理中发现,多数研究成果是针对企业管理中的激励与约束机制问题的,而对事业单位的激励与约束机制的研究显得有些薄弱,特别是公路养护单位激励与约束机制的研究,至今尚未见有系统的、详细的研究成果。

本书是在河北省交通厅立项课题《公路事业单位激励与约束机制研究》(课题编号:R-060208)的研究报告基础上编写而成的。

全书除绪论部分外,共包括十章内容。首先从公路事业单位的定性与定位入手,结合公路管理的特殊属性,站在理论高度对激励与约束机制的概念、基础理论、基本内容、影响因素、方法手段、设计原理等作了全面、系统的论述;然后,以××市公路养护管理单位为典型案例对我国公路事业单位的激励与约束现状进行了分析,并做了适应性评价;接下来,在理论和现状分析的基础上,探讨了公路事业单位激励与约束机制的要素选择与模块设计、激励与约束机制的驱动因素,并同时给出了公路事业单位激励与约束机制的具体设计方案;最后,在对中外公路事业单位管理体制成功经验进行借鉴的基础上,提出公路养护管理体制的发展趋势和改革的思路、观点,以及公路路政管理模式。

综上所述,本书具有以下五个特点:

一是内容新颖。本书是目前国内第一本对公路事业单位激励与约束机制进行系统研究的专著。可以说是传统激励与约束理论与公路事业单位结合的最新研究成果。

二是内容系统、全面。对公路事业单位定性与定位、现代组织行为学的激励理论、现代组织管理激励与约束、现代组织管理激励与约束机制、公路事业单位激励与约束机制的现状分析与适应性评价、激励与约束机制的要素选择与模块设计、激励与约束机制驱动因素、公路事业单位激励与约束机制设计、公路事业单位管理体制改革探索等作了详细介绍,基本上包括了公路事业单位激励与约束机制设计从理论到实践所应包含的内容。全书展现给读者的是是一套较为系统的公路事业单位激励与约束机制设计理论与方法体系。

三是注重基础理论以及经济实践的总结。本书注重激励与约束机制的基础理论研究,比较全面地介绍了现代组织行为学的激励理论、现代组织管理激励与约束、现代组织管理激励与约束机制等基础理论,以张家口为例分析了具有实践性特点的激励与约束

机制的要素选择与模块设计、激励与约束机制驱动因素等内容。

四是实用性强。本书提供给公路事业单位激励与约束机制设计方案,是既有理论基础又是对实践中国内外经验做法的总结和提高。源于实践,回归实践,指导实践。

五是内容的逻辑性。在内容的安排上,力求从理论到实践、循序渐进、由浅入深,保持了前后的自然递进性,尽量做到基础理论在先,实践总结研究在后,全书呈现出较为鲜明的逻辑性。

本书的作者既有高校中具有多年经济管理教学和科研经验的管理学博士、教授,又有长期在公路事业单位从事实际管理工作的管理人员。其中,王素君、曹海为主编,陈贵民、罗书章、单海鹏、刘建玲为副主编,其他为参编人员。具体编写工作如下:绪论、第二、第三章由王素君编写,第一章、第八章由曹海编写,第九、第十章由陈贵民编写,第六、七章由罗书章编写,第四章、第七章由单海鹏编写,第五章由刘建玲编写。

此外,在课题研究和本书的编写过程中,许多人士给予了大力支持和帮助,对他们以及本书所用参考书的作者,在此一并表示感谢!

本书既可作为公路行业的管理用书和培训教材,也可作为高等院校管理经济专业师生、理论工作者的参考用书。

欢迎读者指正!

编著者

2007年7月于石家庄

目 录

绪 论	(1)
一、研究背景及意义	(1)
二、研究的逻辑思路	(3)
三、研究方法	(4)
四、研究的主要内容	(6)
第一章 公路事业单位定性定位	(8)
一、公路事业单位概述	(8)
二、公路事业单位与一般组织的区别	(15)
三、公路事业单位与公路公司组织的区别与联系	(15)
四、公路事业单位与公用事业单位的异同	(16)
第二章 现代组织行为学的激励理论	(17)
一、现代组织的管理激励与约束职能	(17)
二、激励理论概述	(20)
三、组织行为学激励理论整合	(27)
第三章 现代组织管理激励与约束	(30)
一、激励与约束的定义	(30)
二、激励与约束的基本内容	(33)
三、激励与约束的基本形式	(41)
四、激励与约束因素	(46)
五、激励与约束的方法	(53)
第四章 现代组织管理激励与约束机制	(57)
一、激励与约束机制的含义	(59)

二、委托——代理理论	(62)
三、激励与约束机制设计原理	(66)
第五章 现状分析与适应性评价	(71)
一、现行的薪酬体系及其评价	(71)
二、现行的职称评定体系及其评价	(78)
三、人事考评绩效认定体系及其评价	(81)
四、对现行奖励与约束制度的评价	(84)
五、责任认定与惩罚制度及其评价	(91)
六、现行的培训进修制度及其评价	(95)
七、结论	(96)
第六章 激励与约束机制的要素选择与模块设计	(98)
一、公路养护中的委托——代理	(99)
二、激励角度选择	(102)
三、激励与约束要素的确定与有效组合	(114)
第七章 激励与约束机制驱动因素	(135)
一、优秀的管理团队	(135)
二、上拨经费存量调整与增量拨付	(143)
三、内创收益重点使用	(144)
四、人事劳动制度的改革	(144)
五、竞争环境与政策环境的营造	(145)
第八章 公路事业单位激励与约束机制设计	(146)
一、激励模式的设计原则	(146)
二、经营管理者的激励与约束机制设计	(151)
三、员工的激励与约束机制设计	(158)
四、代表工的激励与约束机制设计	(164)
五、激励与约束实施方案	(167)
第九章 公路养护事业单位管理体制探索	(171)
一、公路事业单位管理体制背景	(171)

二、现行体制存在的主要弊端	(173)
三、国外公路养护管理比较	(176)
四、国内公路养护管理借鉴	(187)
五、解决问题的途径与角度	(199)
六、公路养护市场化	(203)
七、现行公路养护机制的改革与完善	(210)
八、公路养护管理体制构想	(218)
九、公路养护管理机制发展趋势	(228)
第十章 路政管理模式	(231)
一、路政管理的概念及特点	(231)
二、路政管理的职责范围	(232)
三、路政管理基本原则要求	(234)
四、问题分析与体制评价	(238)
五、路政管理体制改革的对策	(241)
六、发挥路政管理职能,建树路政管理形象	(243)
七、以人为本,完善激励与约束机制	(248)
附件:公路养护管理相关文件	(251)
附件 1:省级公路养护小修保养工程管理办法	(251)
附件 2:省级公路养护大、中修工程实行内部 竞争施工的暂行规定	(256)
附件 3:市县乡公路养护管理办法	(263)
附件 4:县级试行的养护管理薪酬方案	(272)
参考文献	(276)

绪 论

一、研究背景及意义

公路是一个国家或地区的重要基础设施和交通形式,其建设及发展程度和通车里程长度,是一个国家或地区经济是否发达、社会是否进步的直接标志之一。我国公路事业自改革开放以来,得到了蓬勃发展,已形成全国以北京为中心向各地区辐射,各省、市、自治区以省会为中心,连接各地、市、州、县四通八达的公路交通网,截至 2005 年底,全国公路通车总里程达 193.05 万千米。其中,国道 132674 千米、省道 233783 千米、县道 494276 千米、乡道 981430 千米、专用公路 88380 千米,分别占公路总里程的 6.9%、12.1%、25.6%、50.8%和 4.6%。

交通部颁发的《公路养护与管理发展纲要(2001 - 2010 年)》中,要求各省、市构筑科学、高效的现代化公路管理体系,实现公路养护的科学化、现代化,切实提高公路养护与管理水平,保证公路网的完好畅通。随着公路建设里程的逐年增加、公路使用时间的增长、交通量的增加和公路网的日益完善,今后工作的重点必将转移到养护工作上来。国民经济的快速增长,使人民生活水平不断提高,汽车保有量的迅猛增加,对公路服务水平的要求越来越高,也将使养护的工作量持续增大。“十五”期间,我省公路建设得到了快速发展,路网规模不断扩大,技术等级显著提高,公路交通条件明显改善,到 2005 年底,全省公路车里程达 75894 千米(不包含 65685 千米村道)。干线公路通车里程达到了 7935 千米,干线公路

中高速公路 2135 千米,一级公路 2506 千米,二级公路 9176 千米,二级及以上公路所占百分比由 2000 年年底的 5% 增加到 77%,干线公路网密度由“九五”末的 7.87 千米/百平方千米增加到 9.56 千米/百平方千米。整个路网的通行能力由“九五”期间的 11663 万车千米增加到 20355 万车千米,路网平均车速由“九五”期间的 42.6 千米/小时提高到 47.8 千米/小时,公路密度达到 40.44 千米/平方千米。“十五”期间,我省干线公路共投入养护资金 101.1 亿元,其中,高速公路投入 27.98 亿元(包括迎国检 3.52 亿元),一般干线公路投入 73.1 亿元(包括迎国检投资 9.6 亿元),平均每年投入养护资金 20.22 亿元。

“十五”期间,我省高速公路养护质量综合指数 MQI 在 95.89%,路基、路面、桥涵和沿线设施养护指数均在 90%,服务水平高于部颁标准;一般干线公路共完成大中修 9536 千米,危桥改造 860 座,77143 延米,好路率由 2001 年的 74.6% 提高到 2005 年年底的 82.0%。

“十一五”期间,河北省公路总里程将达到 8.4 万千米,构建以高速公路为主骨架,干线公路为基础,农村公路实现通达,形成干支结合,四通八达,功能完善,设施齐全,安全、便捷、高效的现代化锥形的公路网络体系,作为保障公路运营和使用的养护管理工作就显得尤为重要。

随着公路通车里程的急剧增加和使用范围的迅速扩大,公路事业单位作为公路管理养护工作的部门,如何更好地调动职工的积极性,管好、养好公路,充分发挥公路的经济效益和社会效益,切实保障公路建设高投入应该产生的高回报,成为政府有关部门、学术界、理论界等愈来愈关心的问题。

本课题的研究正是为了贯彻科学发展观,以保持全省公路交通事业协调发展,降低养护成本,提高养护质量,为各级领导和主管部门提供准确的决策依据,使管理规范化,养护科学化,使有限

的养护资金发挥最大的经济效益,保证公路养护管理工作的持续健康发展。

二、研究的逻辑思路

我国的公路事业单位具有体制上的特殊性,它有别于各级交通主管部门行使国家管理交通职能和施工企业直接从事社会生产职能的公路管理单位。就其管理职能而言,公路事业单位承担政府授权管理公路,如路政管理和收费公路收费业务管理等;养护职能体现了承担公路大中修和小修保养的生产功能。

当前,我国正对这种“管养一家”的体制进行试点改革,重组公路管养机构,实行事企分离,组建省、市、县三级公路管理机构,负责本辖区内公路规划、建设、路政和收费行政管理。同时,实行建养分离,逐步建立企业法人的公路施工企业和公路养护企业,遵循《企业法》、《公路法》和《合同法》进行生产经营。

但是,这种改革只是在一些地区小范围内实行的,只取得了一定程度的带有地方化特点的实践经验,对于改制后形成的养护企业实体如何进行市场化运行,如何对企业员工实行恰当的激励与约束,缺乏整体的理论研究及完善的指标评价体系,这在一定程度上将阻碍公路管养体制改革的进一步发展。

伴随“十五”以来公路建设取得显著成就的同时,公路建设与运营管理领域也出现一些不容忽视的与内部管理联系密切的问题。比如内部管理混乱、人浮于事、成本高昂、效率低下、浪费严重、整体缺乏活力等。所有这些问题的形成原因可能来自多方面,但是,冷静分析,激励与约束机制的不健全、不完善是最主要的原因之一。

通过本书的出版,不仅可以提升公路建设与管理单位的高层管理人员对强化公路事业单位激励与约束机制建设的重要性的认识,更将通过公路事业单位科学的激励与约束机制的建立以指导

公路部门更好地强化对公路事业单位的管理,避免上述行为或现象的发生。同时也必将有力推动公路行业的规范化管理工作,从而从制度上和源头上防范、化解公路事业单位管理各个阶段的风险,并最终达到公路行业成本的降低和效率的提高之目的。

本研究是基于对当前公路事业单位激励与约束机制现状及其对提升公路事业单位管理水平的影响出发,通过广泛收集、分析、归纳国内外有关公路激励与约束有关资料(文件、法规、制度等),深入基层公路运营单位,充分调研公路事业单位管理存在的问题和好的做法,在激励与约束理论分析的基础上,提出建立健全公路事业单位激励与约束机制规范的具体实施意见,指导公路事业单位管理体制的改革和实践,降低成本,提高效率,使公路事业单位运作管理与国际接轨。

激励与约束机制是公路事业单位持久、健康、稳定和充满活力发展的关键。公路事业单位,作为全民所有、受计划经济影响较深和具有一定垄断性的企业,怎样设计一定的激励与约束机制,使它在今后的运营和发展中,经营者、员工有积极性,并对经营者和员工的行为有一定的约束性,将关系到我国公路事业长远的发展之大计。

三、研究方法

根据本文的研究视角、内容及研究目的,在研究方法上,主要借鉴了经济学和管理学的研究方法,考虑到公路事业单位与企业的不同,以及公路事业单位发展的原因、条件等是随着时间的推移呈现出多维变化的动态过程,因此,本书的研究方法主要包括以下几种:

(1)动态分析与静态分析相结合的方法。动态分析法是研究发展问题的基本方法,是一种将客观事物置于运动和发展过程中来总结规律认识事物的分析方法。任何一个高效率的公路事业单

位的发展都不是一蹴而就的,都必然要经历探索、学习和知识与技能的积累,随着我国市场经济的发展与完善,公路事业单位的内外环境也随之发生了变化,其所拥有的资源与能力等也必然会经历巨大的变化,公路事业单位必须及时调整自身的管理模式和发展战略。

(2)实证分析与规范分析相结合的方法。实证分析是对经济活动的客观描述,分析经济是如何运行的或实际“是什么”;规范分析是研究经济活动“应该是什么”的问题。实证分析是规范分析的基础,而规范分析是实证分析的结果,二者是相辅相成的。本书首先采用实证分析的方法对公路事业单位的特征、管理现状及发展过程等进行了客观的考察和分析,指出了公路事业单位在市场经济条件下应该采取的管理模式和激励约束机制,从而为我国公路事业单位管理及激励与约束机制提供理论依据和实践指导。

(3)案例分析方法。不同的公路事业单位,其自身的特色、所处的经营环境及历史条件是千差万别的。但是,个性中体现着共性,现象中可以抽象出共同规律来,不同的典型案例为探索规律提供了鲜活的例证。本书以河北省××市交通局公路管理处为主要调查对象,对其管理模式和激励与约束机制现状进行了系统的分析和研究;对保定、石家庄、邢台等地的管理事业单位进行了走访调查和分析研究,以论证文中提出的观点,并总结出具有实际应用和推广价值的公路事业单位建立激励与约束机制的理论准则和具有实践指导意义的公路事业单位激励与约束机制模式和建议。

(4)比较分析方法。通过与国内外公路事业单位的比较,公路事业单位与其他事业单位的比较,分析了河北省公路事业单位发展的特点与不足,指出公路事业单位应根据自身的发展特点建立自己的激励与约束机制,以调动广大职工的工作积极性,提高社会效益和经济效益。

四、研究的主要内容

本书共包括十章内容,可归纳为五个部分:

第一部分:前言部分。主要对本书的研究背景、研究的逻辑思路、研究方法以及本书的主要内容作了简单介绍。

第二部分:主要包括第二章内容,即公路事业单位的定性与定位。包括对公路事业单位的概念界定;对公路事业单位的属性、基本特点、外延的分析与认定;公路事业单位与一般组织的区别;公路事业单位与公路公司组织的区别;公路事业单位与公用事业单位的异同等。通过对公路事业单位的概念分析和界定来进一步明确本课题研究的范围和研究内容。

第三部分:是本书的理论分析部分。包括第二、三、四章的内容。本部分就现代组织管理的激励与约束理论、现代组织管理的激励与约束机制,从理论层面进行了较为翔实的分析与研究。从而为激励与约束机制的构建提供了理论框架。为公路事业单位激励与约束机制的构建提供了理论依据。

第四部分:第五章现状、问题与适应性评价。本部分内容是在课题组就张家口、保定等地区进行了典型实地调查所获得的第一手资料的基础上分析和整理而成的。主要包括对现行的薪酬体系、职称评定体系、人事考评绩效认定体系、奖励与约束制度、责任认定与惩罚制度、培训进修制度等方面的现状、存在的问题以及与社会经济发展现状的适应性进行了系统的分析和评价,为公路事业单位激励与约束机制的构建提供了可靠的依据和基础资料。

第五部分:包括第六、七、八章内容。本部分主要是运用现代组织管理的激励与约束机制理论与公路事业单位的结合,提出了公路事业单位激励与约束机制的构建思路。驱动因素是决定激励与约束机制发挥效能和取得最佳效能的关键因素。本部分主要从优秀的管理团队、上拨经费存量调整与增量拨付、内创收益重点使

用、人事劳动制度的改革、竞争环境与政策环境的营造等五个方面进行了分析和设计,以保证激励与约束机制能够发挥最佳效能。其中第八章公路事业单位的激励与约束机制设计,为本课题研究的核心内容,其他部分均是围绕着这一中心展开论述。主要包括激励模式的设计原则、经营管理者的激励与约束机制设计、员工的激励与约束机制设计、激励与约束实施方案等四个方面的内容。

第六部分:主要包括第九、十章。本部分的研究从公路事业单位管理体制改革背景入手,针对现行公路管理体制中存在的主要弊端,提出了解决问题的途径与角度,即统一领导与分级管理、行政区划和经济区域、公路养护专业化和市场化、路政管理公务化。接下来在借鉴国外经验的基础上,提出了河北省公路养护管理体制构想,并指出了公路养护管理机制发展趋势,同时,还设计了公路路政单位的管理模式。

第一章 公路事业单位定性与定位

一、公路事业单位概述

(一)公路的属性

我国公路具有自然垄断和法定垄断双重属性。一般认为“所谓自然垄断性,是指由于存在着资源稀缺性和规模经济效益、范围经济效益,使提供单一物品和服务的组织或联合起来提供多数物品和服务的组织形成一家公司(垄断)或极少数组织(寡头垄断)的概率很高。我们把这种由于技术理由或特别的经济理由而成立的垄断或寡头垄断,称为‘自然垄断’或‘自然寡头垄断’”。自然垄断与行为垄断是与微观规制(从广义上看,微观规制是政府对微观经济运行的干预)相联系的垄断。自然垄断是指由于技术等方面因素的制约,由一个或者少数几个组织来经营比更多的组织参与经营能取得更大经济效益的行业所产生的垄断。它通常需要形成一种特殊的网络系统来生产或为消费者提供服务;通常投资规模巨大,投资回收期长,设施的技术专用性强。公路与铁路、邮政、供电、城市公用事业等都具有典型的自然垄断行业特征。自然垄断的行业如果长期缺乏效力,就会成为公众关注的焦点。

行为垄断则是公司或自然人通过特殊资源优势和差别化优势而确立的市场竞争地位。它与自然垄断和法定垄断有着本质的不同。

公路的社会归属和行业归属很复杂。从历史上讲,将公路纳