

铁路局长

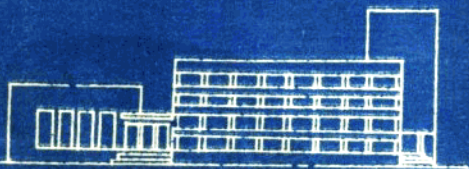
分局长

岗位职务培训班

论文集

LUNWENJI

1



● 北京铁道管理干部学院

铁路局长分局长岗位职务培训班

论 文 集

第一集

北京铁道管理干部学院编

1988年5月

前 言

这本论文集是参加全路第一期铁路局长、分局长岗位职务培训班的31位同志，经过四个月的学习和调研之后写成的。由于这些同志长期在铁路运输第一线作领导工作，因此，论文的选题、立论、阐述都紧密围绕当前铁路运输部门深化改革、完善承包与安全生产的实际，紧密联系分局、站段体制改革、铁路与社会经济效益、技术设备改造、利用等方面的实际。论文观点鲜明，内容丰富，并富有新意，反映了铁路运输战线各级领导同志和广大职工十分关心的问题，并且，也为进一步解决好这些问题提供了有价值的建议。

这批论文在今年3月底进行交流与评估时，曾受到部有关领导和有关业务局专家、铁路高校教授的好评。普遍认为，这批论文反映了基层的实际问题，又体现了铁路局、分局领导同志对中国铁路逐步提高现代化管理水平、经营水平，具有较强烈的探讨和大胆实践的奋进精神，同时，也是铁路局、分局领导同志进行工作经验、工作感情的一次交流，这更是十分难得的材料。因此，我们编辑成册，奉献给全路运输系统主要站段长以上各级领导干部阅读和工作中参考。

鉴于我们编辑水平有限，虽然作了努力，但还难免有不足之处，我们诚恳地期待读者批评指正，以便今后改进。

编 者

1988年5月

目 录

深化改革完善承包与经营管理

- 对铁路分局大包干有关问题的再认识……………刘寿国 (1)
- 承包难和承包的探索……………龚家琮 (9)
- 浅谈铁路分局工电部门在经济承包中面临的
问题及对策……………刘明生 (20)
- 承包中的潜流……………唐健生 (32)
- 强化系统管理按系统联合承包……………卜荣茂 (41)
- 试论如何搞活基层站段……………李士儒 (49)
- 浅谈关于如何搞活站段……………边士杰 (62)
- 工务部门完善经济承包的几点浅见……………邢基东 (71)
- 从天津客运段的变化看经济承包责任制的生命力
……………梁宽印 (78)
- 深化改革分配制度是搞好大包干的重要课题…杜海林 (89)
- 突出重点分类承包产利挂钩捆绑浮动……………符全柱 (96)
- 论铁路运输生产中“内耗”的表现及解决的途径
……………石玉东 (102)
- 关于改进江岸西站现行调车计件工资制度的探讨
……………曹英堂 (112)
- 改变经营观念发展横向联合……………刘俊堂 (118)
- 理顺分配关系增强站段活力……………胡孝金 (127)
- 建立铁路企业固定资金是深化改革搞活站段
的需要……………刘俊发 (135)
- 完善内部经营机制提高工务设备质量……………王永祯 (141)

挖潜提效保“大包”……………姚联成 (150)

铁路与社会经济效益

关于宁夏经济与铁路运能协调发展问题的探讨
……………周启才 (158)

从开办“无轨车站”看铁路自身的经济效益
与社会效益统……………毛大椿 (167)

从小塘货场的建设探索铁路自我改造自我
发展的道路……………吴道全 (173)

铁路安全生产

论强化基础工作是搞好安全的关键……………曹伯魁 (179)

铁路承包与安全生产……………丁广恒 (188)

分局站段体制改革

分局行政体制改革模式的探索与实践……………凌国清 (194)

工电建水电四合一好……………姚光宏 (204)

技术改造与设备利用

运用系统工程原理综合整治石太线……………程振中 (211)

西南经济发展的主要通道之一——黔桂铁路

技术改造方案浅析……………沈汉民 (224)

浅谈铁路基建工作的改革……………李文幸 (234)

解决设备吃老本，深入搞好大包干……………张立业 (241)

深化改革充分挖掘设备潜力……………陆应荣 (246)

铁路改革如何继续深入发展……………田云 (251)

对铁路分局大包干有关问题 的再认识

西宁铁路分局 刘寿国

铁路进行所有权与经营权分开的探索，对国家实行全行业总承包已经两年了。各局由承包的“微调”，已转向一包三年，全面承包。

铁路运输业是一部巨大而复杂的联动机，铁路分局是这部联动机中基础的一环，处于最关键，最重要的部位。分局不活，则将影响整个机组的正常运转。

大包干方案按部、局、分局、站段四个层次逐级落实，分局是承包的转折点，分局对站段的承包的好坏，决定前两个层次承包的效果。

为充分发挥分局作用，使其能运用各种手段，进一步激发广大职工的主人翁责任感，调动他们的主动性、积极性和创造性，保证在完成运输产品中，能合理组织投入产出，精心组织和充分利用各种生产要素，协调、指挥联动机各方面的正常运转，保证铁路大包干任务实现，就必须搞活分局。对铁路分局大包干中所存在的一些问题，一定要认真探索其原因，以求获得解决的对策。

铁路分局要成为经济实体

分局作为一个企业不仅要完成运输生产任务而且要为自我发展积累资金，为自己取得的物质利益，必须具有生产经

营的独立性，但社会化大生产特别是铁路运输集中统一的特点则使这种自主权具有相对性。分局只有成为一个相对独立的经济实体，才能取得适应大包干的能力。但就目前来看，分局还缺乏作为一个相对独立的经济实体所必须的某些能力。

发展能力是企业作为经济活动的基本单位所必需的，是企业素质的表现。大包干之后，从全路看，确实有了自我改造，自我发展的能力，然而分局并没有解决这一问题。

折旧基金自提自用于大修、更新改造是铁路运能的发展和准备后续力量的重要财源之一，是自我发展的关键。当前在折旧基金管理上，部、局集中过多，分局根本无力根据运能和设备状况的要求，进行自我改造，只能是小补小修，仍然没有脱离等、靠、要。这种状况发展下去，势必会影响铁路的安全和运能。分局所属固定资产自行管理，自提自用，从理论上符合谁配属，谁管理，运用、养护、维修、改造结合起来的要求，从实践上有利于分局根据设备状况和财力以及当地经济发展的需要，能及早地、有重点地、妥善地安排固定资产的大修和改造，更合理地使用资金，克服设备年年吃老本的状况。

就西宁分局为例，我们地处青海，不仅存在货源缺少的问题，而且也存在运能与运量的矛盾。以青藏线而言，随着青海省经济开发，“七·五”后三年矿产资源外运急剧增加，据调查预测一九九零年发送量将超过目前运能的两倍，部对青藏线的对策是“不再投资、不再上人，维持简单再生产”。我们分局在此情况下当然无力进行改造，其后果必然是首先影响青海西部地区资源的开发；其次是拥有固定资产

12亿元的青藏线不仅不能发挥更好的作用；而且直接影响了我们分局经济效益的提高。

因此，大修、基本折旧基金除适当集中一部分由部、局掌握进行重点工程建设之外，大部分应由分局安排，使分局取得一定的投资自主权，具有一定的发展能力，这是分局搞活的必要条件。

应变能力，在经济迅速发展的条件下，市场瞬息万变，外部环境各种条件也在不断变化。目前，铁路既是独家经营，又是卖方市场，市场占有率很高，市场压力很小。但从长远看，随着价格体系的改革，以及其它各种运输方式充分发挥作用，铁路垄断的地位将发生变化，从局部地区特别是商品经济发达的一些地区看，实际上已出现这种趋势。而且外部条件的变化则直接影响我们铁路生产经营，例如原材料的调价等都要求我们必须有适应和承受这些变化的应变能力。

大包干的原则是坚持部让利局，局让利于分局，但在实际承包中基数都较高，铁路分局都处于负重爬坡的极限状态，经不起任何风吹浪打。就我们分局而言，如全面完成1988年承包任务，初步估算可得留利200~300万元，从而能提取福利基金180万元，生产发展基金120万元左右，这对于一个有两万余名职工，管辖正线1100余公里，地处偏远的分局来说，无疑谈不到什么应变能力。

竞争能力，竞争是商品经济必需的基本机制。铁路和外部其它运输方式的竞争目前还未能形成，而铁路内部各分局之间，在客观方面，国家的投入、固资构成、客货流量、成本消耗、站网位置、基建更改需要，近期增产前景、地理气

候条件等存在比较悬殊的差别。在承包中，虽在一定程度上注意到了这些差别，但却无解决这些问题的办法。经济效益好的分局只是在很大程度上利用了这些客观条件的优势，而与各分局劳动者的素质，技术素质，经营管理素质也就是企业素质无直接的关系。一些条件较差的分局要稳定职工队伍都很困难，当然谈不上参与竞争了。

竞争的局面不能形成，便无法从外部给企业以推动力和压力，也就不能给企业创造活力，因而也不能促进各分局搞好内部经营机制，提高企业素质，当然，铁路全行业的素质也就无法提高。企业虽不象过去那样躺在国家身上吃大锅饭，但仍可凭借各种客观优势，而不必发挥自身潜力，因此就不能调动全路各方面的积极性。

部局要从全路（局）考虑，制定相应的政策，使全路（局）内部竞争能平等地开展起来，使一些经营管理较好的而不单单是有某些客观优势的局（分局）能先富起来，提高分局的竞争能力。

综上所述，铁路分局缺乏作为一个企业所需的发展，应变和竞争能力。由于历史的原因，与产品经济相适应的管理体制与管理方法，现已成为束缚企业的桎梏，虽然部、局一再简政放权，但分局没有形成一个真正的经济实体。因而，在大包中，一是包得比较被动，承包时，铁路局分劈指标，分局背回，再往站段压，完成任务，很大程度上不取决于分局的进取，而取决于部、局制约的各种条件。二是包得不活，感到压力大，活力小。

创造条件，使分局具有一个相对独立的经济实体所必需的能力，是深化大包干所要解决的首要问题。

解决“讨价还价”问题

承包基数的确定，不仅部对各局、局对分局是关键，分局对各站段也是非常重要的一环。丁关根部长指出“它好比杠杆的支点，既不能太前，不能太后，要正好设在二者利益的结合部，设在搞活路局与确保全路的交点上，才能建立起合理而有效的利益机制。”在实际承包中，确定合理的基数难度较大，因而仍存在争比例，讨价还价的现象。有时，既使经过努力可以完成的指标，站段也不愿接受，但实际执行下来，有些单位往往又大大超过原定承包目标，影响了实现利润的合理分配，引起苦乐不均，不利于调动各方面的积极性。

现行的承包办法，大都实行超基数或超目标分成。有的为了鼓励多超，还采取了分档分成，超过部分越大，分成比例越高。这个办法的好处是可以鼓励多超，毛病是基数和比例定的越低，单位的好处越大，因而各单位都希望把指标压得低一些，于是形成“一对一”的谈判，为了落实承包方案，有时不得不采取行政命令手段，有人甚至把承包方案叫做“不平等条约”。

为了克服上述问题，可采取计划内超基数高比例分成，超计划低比例分成，即以各单位上年实际完成数或前三年的平均值为基数（有特殊因素的应酌予调整），由各单位自定增长计划或目标，在计划内超过基数部分，给高比例分成，超计划部分，分成比例适当降低，完不成计划不予分成或把分成比例降得更低。

实行这个办法好处有三，一是计划内超基数高比例分成，能够鼓励各单位充分挖掘潜力，在力所能及的范围内尽

可能多地接受承包任务，变上级压指标为各单位主动要指标，避免承包时讨价还价，二是超计划低比例分成，既可以防止计划内外一个样，各单位为少担风险，人为地压低计划，又能鼓励那些完成计划后仍有增长余地的单位继续增长，三是完不成计划不准分成或更低比例分成，可以提醒各单位在确定承包目标时留有必要的余地，不要追求不切实际的高指标。

改善经济机制

搞活企业需要从外部与内部两方面创造条件，从外部看一是要真正形成商品经济的市场；二是要真正做到所有权与经营权分离，使企业成为相对独立的商品生产者与经营者。从内部看搞活企业最重要的是其抓住改革和完善经营机制这个中心环节。

铁路分局实行大包干之后，从生产型逐步向生产经营型过渡，而管理体制却仍然是按行政管理的模式组建的。用行政命令管理的单纯生产型结构，弊端较多，压抑了企业的生机和活力，不适应大包干的需要和商品经济发展的要求，因此，亟待改革。要从单纯生产型转向生产经营开拓型，建立起一套与大包干相协调的管理体制，改善经营机制，有很多工作要做，其中最为紧迫的有两件事情。

一、分局领导体制的改革

分局领导体制改革的方向应当是精简放能、统一协调、权责结合、科学规范。为了能使分局充分发挥生产和经营的创造性、主动性和积极性，有自主权和灵活性，企业活力能发挥出来，应职责分明，不进行重复管理和越级指挥。

现在分局实行一正多副按部门分管的体制，有一定的优

点，同时也存在许多问题，一是不利于运输生产的集中统一指挥，机、车、工、电、辆运输生产部门分属运输、机辆、工电三名副分局长指挥，由于考虑问题的角度不同，各自工作习惯不同，因而要求也就不一，使下属莫衷一是。有时需反复协调，内耗很大，且协商不一致的事就无法办。二是副职设的过多，决策慢、效率低。三是部门封闭型管理，每名副职分管一块，横向管理和管理的整体性能差。四是权责结合不好，很多副分局长深感权力与职责不相称，工作困难较大。一正多副的体制已不符合现代化管理的要求。

从广州车辆段改革的经验看，分局的领导体制也应实行分局长负责制，设一长三总（或四总），按系统工程的原则，由生产、经营、技术三个子系统组成。各子系统又可根据管理需要分设分系统或部门，各子系统间加强横向联系，纵横结合，把生产经营管理组成纵横交织成网的组织结构，建立起一个同大包干适应的、符合现代化要求的、功能完备、结构合理、运转协调，灵活高效的管理组织体系。

二、把竞争机制引入经营管理

竞争作为商品经济的普遍原则，同样适应于企业的经营机制的改革。把竞争机制引入经营管理，可以促进人才的竞争，为发现人才、使用人才创造良好的环境，有利于新一代企业家脱颖而出，有利于人才的合理使用；可以推动企业领导体制和组织机构的改革，强化了分局长（站、段长）负责制和任期目标责任制，进一步突出了经营者在企业中的中心地位和中心作用，将加快企业干部选配民主化和科学化进程。

把竞争机制引入铁路内部经营管理，而铁路具有高、大

半的特点，运输要求准确及时，会不会搞乱？

首先，竞争是商品经济的要求，铁路不管具有何种特殊性，但毕竟是企业，企业不违反商品经济的原则，按照商品经济规律的要求，引入竞争机制是不会搞乱生产的。

其次，我们认识到了我们铁路的特殊性，结合我们铁路的特点，有步骤、有准备，分层次地进行就不会搞乱。

要从实际出发确定招聘范围。我们铁路生产规模较大、专业性较强，招标的范围应在本行业或本单位中，由于引入竞争机制是一件新事物、新课题，可以先后勤服务，再二线、一线，先站段后分局，待取得经验之后逐步推广。

再次，从实践来看也是可行的。且不说路外单位，广州局工程系统引入竞争机制，实行招标、投标是成功的，说明铁路不是竞争机制引入的禁地。

引入竞争机制对第一管理者来说，一是担子重了，压力大了，任命和聘任是组织叫干的，竞争是自己要干的，切断了干不好调个地方的后路，迫使他们下决心，背水一战。二是责任感强了。不仅要对上级负责，而且要取得职工的信心，干不好难以交待。三是通过竞争中标，有群众基础，指挥也就会更灵了。

大包干正在发展之中，实践将不断丰富我们的认识，同时也将不断提出新的问题，只有不断总结经验，因势利导，存利去弊，才能使大包干更深化、更完善。

承包难和承包的探索

上海铁路分局 龚家琮

铁路实行大包干确实为国家多作了贡献，提高了效率，发展了运输生产力。包干的实践从整体上证明了它的正确性。通过承包改革了旧机制，搞活了分局、搞活了站段，坚持了国家、企业、个人三者利益的结合，调动了群众的积极性、创造性，挖掘了运输潜力，推动了生产力的发展。

通过二年的承包实践，铁路大包干已经发展到层层承包一包三年的阶段。如今无论是大包、中包还是小包，路局、分局还是站段都要各自挑起承包的担子。按照各自的责、权、利范围，苦心经营图谋发展。这对于铁路一个拥有300多万职工的大企业来讲确是一件惊天动地的大事。相对于老机制的生产经营方式来讲无疑是天翻地覆的大变化。一哄而起办不好大事。为此我作为一名铁路职工应该认真和踏实地研究一下承包的难点，以便为承包后的铁路经营单位与全路的经营节奏的相协调寻找合理的模式。特别是运输生产的协调节奏可以保证生产经营的高效率。又因承包是件大事，丁部长已对承包的难点作了权威性的阐述。因此，我只能从分局这个层次来作一些探索。

从企业的概念来讲，铁道部才是一家完整的运输企业。它必须在对国家、货主、旅客负责的前提下，进行生产活动从

而得到应得的利润。路内外唯一的矛盾交点是运价问题。这个问题解决好，铁路向国家承包就比较容易，反之则难。其他难点都是铁路内部的问题。

铁路局向铁道部的承包是企业内部的承包。为了分清责权利，于是产生了大量的复杂的问题，我认为这就是丁部长讲的除运价外的其他难点。现在各局承包的大局已定，对路局来讲通过加减乘除又可分包给各分局。路局的困难也许只是从铁道部接来的有能力缺口的任务，如何较合理地分给各分局。任务下达了，就完成了任务的一半，承包真正的难处主要表现在生产经营的前沿——分局与站段。下面我试着讨论关于分局承包的难点。

一、分局向下承包难

分局接受的承包任务，必须经过转换才能分配下达。没有一个站段能独立生产完整的运输产品。对分局进行生产经营的考核指标是无法对站段直接进行考核，换算周转量的产生需要机、工、电、辆、车、客、货、装的联合劳动。组织工作看去似乎无形，实际起着灵魂的作用，一个环节的失误就会影响到全局的成果。为了保证分局运输任务的完成，要尽最大可能调动各部门职工的积极性。目前对运输部门（不包括工程、装卸系统）实行按定员工资总额同换算工作量指标挂钩浮动办法，也就是要各站段主要工作指标进行换算后考核。如：客运站以发送人数考核，编组站以办理车数考核，货运站以货物到发吨数考核，机务段以总重万吨公里考核等等，各站段都定了主要指标的换算考核。继而把计时工资、计件工资、计件超额工资、附加工资、浮动工资、生产奖、加班工资和各种津贴组成工资总额，随着完成的任务、收入、

利润、安全、质量等指标的情况来确定单位应得的工资总额。现在我们采取的计算方法是在各单位定员基础上（以一九八五年为基数）将核定的工资总额与各单位核定的换算工作量直接挂钩，得出基数工资含量；再计算出包干基数工资，上浮工资，最后计算实得工资总额，其计算公式为：

$$\text{基数工资含量} = \frac{\text{核定的包干工资基数（元）}}{\text{核定的换算工作量}}$$

包干基数工资 = 基数工资含量 × 核定的换算工作量

上浮工资 = 提高率 × 包干基数工资 × 调节系数

 = 实际增加工作量 × 基数工资含量 × 调节系数

实得工资总数 = 基数工资 + 上浮工资

以上公式应该说计算并不复杂也算完善，而实际上包含了大量的不可控因素。首先在定员上，原来在六十年代的定员标准上长期不变，近年来每年修改，工作情况的变化越来越使定员工作复杂化。如何科学合理地确定各单位的定员还要花费大量的精力。其次，换算工作量的系数是否合理也是很关键的一项，如有偏差就有可能产生副作用。我们的意图是想使各站、段都能按分局经营的最佳状态进行活动，但结果还需要实践的检验。客运站可能只抓客运发送，大量售票而丢掉了服务；货运站只抓发送而丢掉其他，等等。因此分局必须在运输是个整体的前提下提高管理水平，统一各部门领导干部的经营思想，以分局整体最佳为最佳，并要求有的局部必须作出牺牲。再次，在客观上外界条件的变化都可能使我们原来的计划受到干扰，甚至产生相反的效果。例如，客运和货运量的变化，不仅直接影响我客货运站的进款和发送服务，而且对职工完成任务的积极性产生反馈作用。往往

运量小了收入少，奖金少了效率更低达不到予想结果，所以确定承包基数的工作从分局到站段有着质的不同，其换算的合理性是关键，而这又无先例和经验可循。所以说是一件十分难的难事，必须认真对待，积累数据，逐步改善，并要平稳渐变，防止大起大落。

二、分局完成任务的主动权不在自己手里

分局运输任务的完成离不开地方经济发展情况的变化，也离不开上级运输指挥机关的决策。缺了任何一条分局无论如何都不可能有的经营效果。运输经营是统一性的活动，也是我们通常说的联合劳动。因此，局部只有服从全局，服从整体，这样才能得到最佳整体效应。运输承包的特点形成了这个矛盾的交点是：下达的承包任务是刚性的，而完成任务却是软性的，它要服从主观以外的条件许可。分局管界愈小，受制于二个条件的程度愈高。

以上海地区为例，1987年随着改革的不断深入，经济活动的不断活跃，人民生活的不断改善，经商客流和旅游客流相对不断增长，而且速度较快。在上级部门的支持下，增开了临客，春运期间共开临客532列，比1986年多开87列，节后继续保留二对直通临客和六对长途客车的扩编。这就具备了上面所讲的二个条件，使我们1987年客运发送达到4351.5万人，超计划6.1%，比1986年增长6.8%，多运了278.2万人，分局客运职工有了用武之地，很好地完成了任务。

恰恰相反，在货运方面这二个条件都十分不利，由于上海经济连年萎缩，国家减少钢铁、木材进口量和压缩基建规模，使上海货源受到了较大的缩减，1987年下降幅度较大的品类数量如下。