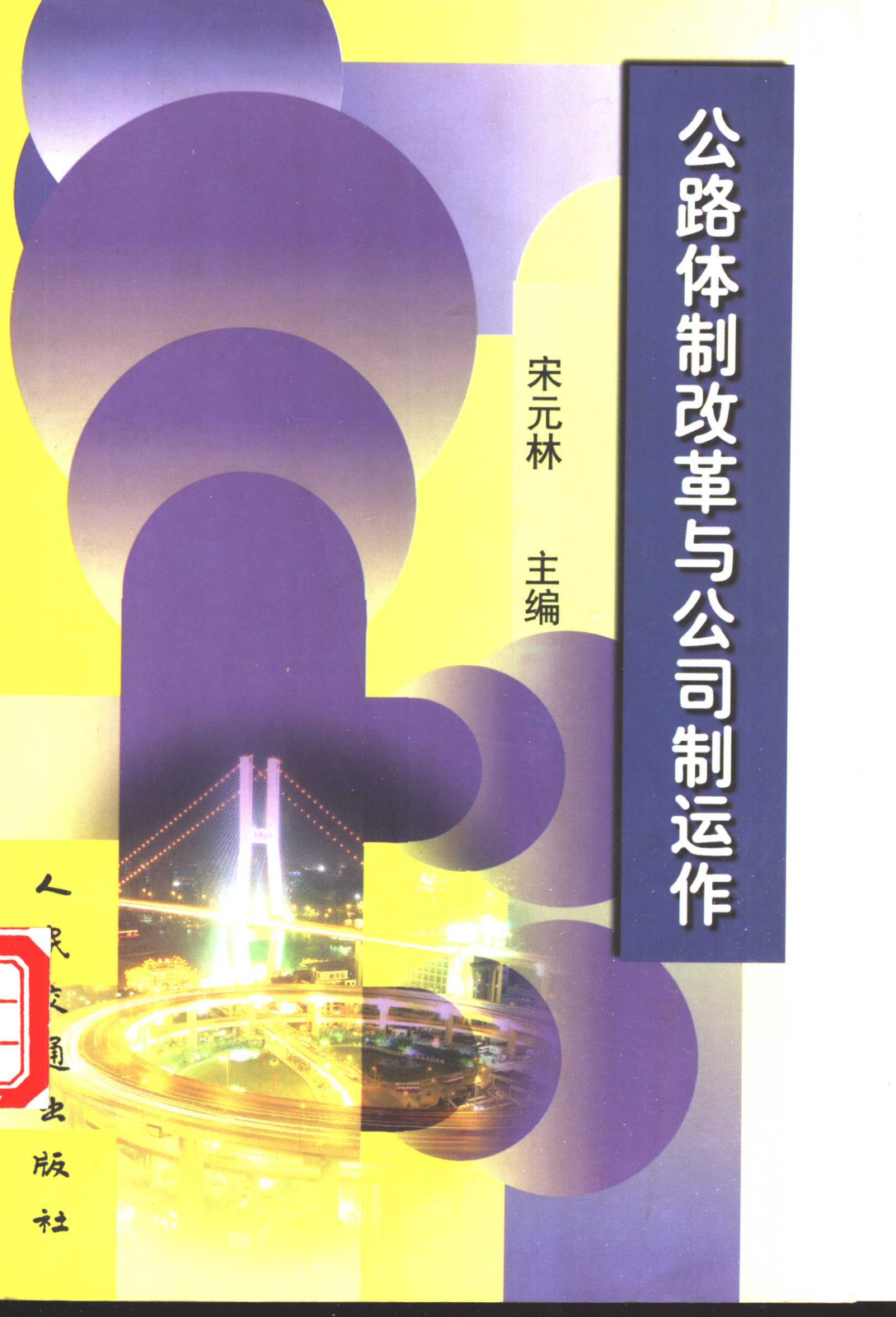


公路体制改革与公司制运作

宋元林

主编

人民交通出版社



Gonglu Tizhi Gaige yu Gongsizhi Yunzuo

公路体制改革与公司制运作

宋元林

主 编

赵振田 袁 瑛 副主编

人民交通出版社

内 容 提 要

体制改革是一项复杂的系统工程,对公路交通系统来讲,包括公路养护与公路管理、公路工程建设与施工企业管理及其它工业、服务业等行业外产业的发展与管理;是一个集国有资源经营、开发与管理的大系统。所以,绝不能就其中的一项改革而谈改革,而必须从全系统的管理体制、行政机制和经营机制入手,实施全面而系统的改革。为此本书从经营管理常识入手,介绍了改制前后两种体制下,不同的行政方式和领导机制;详细探讨了现代企业制度的运行机制。其内容丰富,实用性强,可谓“改革必读”。

图书在版编目(CIP)数据

公路体制改革与公司制运作 / 宋元林等编. — 北京:
人民交通出版社, 2000. 4
ISBN 7-114-03601-9

I. 公… II. 宋… III. 公路运输-运输企业-体制改革 IV. F540.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 08066 号

公路体制改革与公司制运作

宋元林 主编

赵振田 袁 瑛 副主编

版式设计: 刘晓方 责任校对: 张捷 责任印制: 杨柏力

人民交通出版社出版发行

(100013 北京和平里东街 10 号)

各地新华书店经销

北京鑫正大印刷厂印刷

开本: 850×1168 1/32 印张: 8.125 字数: 213 千

2000 年 4 月 第 1 版

2000 年 4 月 第 1 版 第 1 次印刷

印数: 0001—4000 册 定价: 18.00 元

ISBN 7-114-03601-9

U · 02599

前 言

党的第十五届全国代表大会的胜利召开,不仅加快了我国经济体制改革的步伐,同时也真正拉开了我国政治体制改革的序幕。对我们公路交通系统来讲,如何转变职能,精简机构,革新经营机制,实现政事分离和事企分离,是摆在各地同仁面前的一道难题。两年来我们在公路养护和施工企业改制方面,做了大量的工作,但终因政府机构职能转换滞后,经营机制不活而未见成效。一是因为我们沿用的行政管理方式,实质上仍然是原有计划经济体制下的老模式。从山西省交通厅到省公路局再到基层各企事业单位,行政管理一式到底,完全不适应经济体制改革的深入发展。二是系统内各级领导干部和广大职工,对转变政府职能,改革现行领导机制,以及现代企业制度等改革的内容认识不够,了解不深。三是对机构改革“精简机构,压缩人员”,有畏惧心理。且社会保障系统尚不健全,求稳怕乱的思想使我们潜意识中,对机构的改革不敢动真的。所以,改革仍局限于换名头、翻牌子的阶段,实质上没有真正内涵。但是,“改革”不是一句空话,党的十五届四中全会再一次向我们发出了号召。作为领导全省公路系统一百多个养护单位,六十多家施工企业的领导机关,面对党的事业,面对公路系统三万多职工的前途和命运,我们不能再等了!

为实现交通系统领导机制和企业经营机制的顺利改革,转变交通行政领导职能,改革行政方式,实现政事分离和事企分离,我们编写了这本书,旨在给系统广大干部职工提供一份“体制改革学习资料”。

殷切希望公路交通系统广大干部职工从中了解和掌握:交通行政改革方式和内容,事业单位与企业经营管理机制,现代企业制

度的运行机制以及国有资本在系统内的运营与管理方式;关注体制改革过程中一些棘手问题的解决办法和注意事项。也希望系统内广大干部,特别是从事经营管理的领导干部,通过对本书的学习,真正成为改革的行家、里手,把自己所在的企事业单位改向成功、改向发展!更希望同志们通过对本书的学习和研究,使自己成为系统内新型的企业经营管理者,成为适应社会主义市场经济的新型企业家!

参加本书编写工作的还有田厚友、王玉山、牛亮、王晋、宫绍君、张惠敏、刘志英、赵振伟、乔建民、贾海燕、贾海霞等同志。由于编写时间仓促,编者水平有限,谬误之处在所难免,望读者批评指正。

编 者

于1999年12月2日

目 录

第一章 体制改革	1
第一节 行政管理.....	1
第二节 经济体制改革与政治体制改革	26
第三节 市场经济	37
第四节 交通体制改革	51
第二章 董事会的地位和作用	71
第一节 公司领导体制的特征	71
第二节 公司领导体制的一般模式	75
第三节 董事会与公司政策	83
第四节 董事会对经理的控制	93
第五节 公司董事长.....	110
第三章 董事的权利、责任与义务	116
第一节 什么是董事.....	116
第二节 董事应具备的基本条件.....	120
第三节 董事的权力.....	125
第四节 董事的责任与义务.....	133
第五节 董事的报酬.....	142
第六节 我国《公司法》有关董事权责利的规定.....	148
第四章 公司国有股权管理	155
第一节 公司国有股权管理概述.....	155
第二节 国有股权管理的基本内容.....	161
第三节 国有股权代表的委派与管理.....	168
第四节 国有股流动模式分析.....	173
第五节 国有股权管理体制存在的问题与对策.....	176

第五章 重要文献	179
煞煞“卖企业”这股风	179
国有企业改革有待规范	182
论国有企业股份制改造的规范化运作	185
国企改革发展的关键在选人用人	188
目前企业集团发展值得注意的几个问题	194
企业转制应把握六项原则	204
国有小企业出售中应注意的几个问题	206
推行股份制必须坚持的微观条件	210
附录 《中华人民共和国公司法》	213
第一章 总则	213
第二章 有限责任公司的设立和组织机构	215
第三章 股份有限公司的设立和组织机构	225
第四章 股份有限公司的股份发行和转让	236
第五章 公司债券	240
第六章 公司财务、会计	243
第七章 公司合并、分立	245
第八章 公司破产、解散和清算	246
第九章 外国公司的分支机构	248
第十章 法律责任	249
第十一章 附则	253
参考文献	254

第一章 体制改革

第一节 行政管理

一、体制与行政

(一)体制

我们常讲体制改革和经济体制改革！那么，什么是体制？体制是一种组织制度，是国家机关、企业和事业单位的组织制度。国家机关属行政组织范畴，企业、事业单位属社会组织范畴，所以，体制也是国家行政组织与社会组织之间的一种组织制度。

作为社会组织的企业(工厂)、事业单位(医院、学校)是围绕实现个别的或特殊的利益，即本单位的利益开展其功能活动的。而作为行政组织的国家机关，则是在谋求实现国家和整个社会的利益。我国在以往很长一段时期里，实行的就是一种政企不分、政事不分的体制。在这种体制下的企业和事业单位，实际上成为政府的附属物，也就是说社会组织成为国家行政组织的附属物，使社会组织的功能和活力难以发挥，这就是众所周知的“计划经济”。

(二)经济体制

经济体制是经济管理体制的简称，是社会经济系统的基本框架和基本运行原则的组合。它主要包括三个基本要素，即所有制关系、经济决策结构和资源配置方式。

1. 所有制关系

所有制关系是生产资料归属于谁所有的问题，它是生产关系的基础，决定生产关系的性质。一定的经济体制是同一定的社会

制度结合在一起的。

2. 经济决策结构

经济决策结构包括经济决策权、决策主体、决策类型等。在决策权上,要明确的是何人拥有和能够做出哪些决策的权力。亦即,所有权决定决策权。

决策主体有三个层次:国家(包括地方)、企业和个人(家庭)。决策的类型是多种多样的,按范围层次分有宏观决策和微观决策;按决策内容分有生产性决策、经营性决策和管理性决策;按性质分有程序化决策和非程序化决策。

3. 资源配置方式

资源配置方式一是通过市场实现资源配置,是市场经济中的资源配置方式。二是通过计划实现资源配置,是计划经济中的资源配置方式。

经济体制的三个基本要素是辩证统一的,它们既相互作用,又相互影响。其中所有制关系对经济体制的整体具有决定性的影响。但是不论什么所有制关系,都由与生产活动相联系的经济形式及其运行机制决定经济决策和资源配置方式。

当前,商品经济形式和市场经济机制决定了市场在宏观调控下,起基础性作用的经济决策结构和资源配置方式。经济体制的基本功能在于调节经济的运行,合理地配置经济资源,以使用较少的投入取得较多的产出,满足社会的物质和文化需要。

(三)行政管理

行政管理是有效地运用国家权力,通过组织、领导、计划、用人、指挥、控制、协调和监督等方式,合理地利用人力、财力和物力等要素,以实现国家的职能和目标的活动。

行政管理具有二重性,即管理公共事务的社会性和执行阶级统治的政治性。行政管理与其它管理不同,它是依照国家法令行使国家权力,有组织地、纵向地从事公务活动,具有创造性和服务性。

由于对行政管理的涵义理解不一,有以下三种范围的认识

(1)狭义:从国家组织机构的职能来理解,行政管理是政府自身的管理活动。

(2)广义:立法、司法、行政机关,包括人大、政府、政协以及事业单位的管理活动。

(3)最广义:从管理的功能来理解,行政管理不仅包括国家机关,而且包括一切营利和非营利的公共机构,以及企业、事业、机关的行政管理活动。

对于我们企事业单位的人来讲,我们应该以第三种认识来理解我们的行政管理,通过组织、领导、计划、用人、指挥、控制、协调和监督等方式,充分而合理地利用人、财、物三要素,实现本单位的职能和目标。

(四)行政组织

行政组织是行政管理活动的基础,是国家机构的一个重要组成部分,是行使国家行政职权,执行国家行政职能的法定主体,是对国家各种行政机关的统称。在我国,作为国家权力机关即人民代表大会的执行机关,各级人民政府以及各级人民政府领导下的各部门,均属行政组织范畴。它也有两种理解:

一是广义的行政组织,是指一切行政机关互相关联的综合体即整个行政体系,包括各种行政机关相互之间纵向的系统及横向的结合。

二是狭义的行政组织仅指各个行政机关本身的构成,如各行政机关内部机构的设置、部门的组成、人员的编制、职位的分类等组织事项。

1. 行政组织的类型

根据管辖的对象不同,行政组织可分为四类:

(1)功能组织,按机关的使命和功能为基础或对象而设置的机关,亦称功能机关,如财务处、工程管理处等。

(2)技术性组织,依执行任务所需要的职业技术或工作程序不同为基础或对象而设置的机关,如工程技术处等。

(3)地区性组织,依区域或处所作为直接管辖的对象组成的机

关,亦称区域性组织,如××公路分局、×××工程公司等。

(4)人和物的组织,依据管辖对象是人或物设置的组织,如老干部处、物资处等。

2. 行政组织的构成

作为一种有机的完整的组织系统,行政组织通常由以下各类机关构成。

一是领导机关(统部机关),二是职能机关(执行机关),三是直属机关,四是办公机关,五是顾问机关,六是监察机关,七是派出机关,八是临时机构。

3. 行政组织体制

行政组织体制指的是一个国家的行政组织系统内有关上下左右各种机构的地位,权限,领导关系和组织程序的法律制度。作为一个整体,一个国家的行政组织系统是由各种行政组织按一定关系构成的。从方向上看,任何一个行政组织系统中,有两种最基本的关系,即垂直方向上的关系和水平方向上的关系。如我国各级人民政府之间的关系,一级人民政府与它所领导的各个工作部门之间的关系,均属于垂直方向上的关系;同级人民政府之间的关系,一级人民政府领导下的各个工作部门之间的关系,均属于水平方向上的关系。无论哪种方向上的关系,行政组织系统中各行政组织之间的关系,就其内容而言,主要是职权关系。因此可以说,行政组织系统内部的关系实质上是职权关系。这种关系是由国家的政治或法律制度来规范的,具有国家制度的性质,是国家制度的重要组成部分。

从理论上讲,行政组织体制有两种基本类型:

一是集权型的行政组织体制,其特征是中央和地方之间的分权程度相对较低,权力集中于中央政府。

二是分权型的行政组织体制,其特征是中央和地方之间实行一定程度上的分权,除必须集中于中央的权力之外,其余权力均向地方分散。

4. 行政组织结构

行政组织结构,指的是一个行政组织内部各组成部分之间相互结合的形式。行政组织结构应遵循以下几个方面的特征:

(1)组织的分工和一体化。行政组织的结构,是行政组织内部职能分工并使之一体化(组织功能的分工与整合)的结果。为了实现行政组织的职能,必须在行政组织内部进行分工,把行政组织的整体职能划分为若干部分,并将每一部分的职能落实到各级组织成员并赋予其一定的权力。这样就在行政组织中形成了由职能、人员和权力等因素组成的“综合体”。行政组织的一体化,是通过确定行政组织的目标和各个“综合体”的职能、权力来实现的。

(2)行政组织的纵向结构和横向结构。行政组织的纵向结构,指的是行政组织中处于不同层级上的“综合体”之间关系的形式。行政组织的横向结构,指的是行政组织中,处于同一层级的不同“综合体”之间关系的形式。

(3)控制幅度。控制幅度指的是上级直接控制下的下属的数目。在实际工作中,控制幅度应遵循以下原则:

第一,领导者能力素质较强,其控制幅度可大些,反之应小些。

第二,领导者层级越高,其控制幅度应越小,反之应越大。

第三,作业部门的职能活动越是程序化,则上级部门的控制幅度应越大一些,反之,应小一些。

第四,作业部门的空间分布越是集中,则上级部门的控制幅度应越大一些,反之应越小一些。

(4)划分部门的标准。部门划分可分以下几种,一是职能划分,二是地区划分,三是程序标准划分,四是对象标准划分。

(5)行政组织建设的基本原则。一是目标一致原则,二是权责相称原则,三是整体协调原则,四是适应性原则,五是精干原则,六是法制原则。

二、行政领导

行政领导,指的是国家行政机关,为引导和影响群众努力实现某种目标而产生的一种程序、行为和职能活动。是依法定程序行

使国家行政权力,组织和指挥国家行政活动,是国家行政活动中最重要、最关键的环节。行政领导的正确与否,深刻地影响着一个国家,一个地区或一个部门的发展,决定着事业和工作的兴衰成败。它包括领导者,被领导者和作用对象三大要素。

(一)行政领导和行政领导者的基本特征

(1)行政领导是一种高层次的组织活动。一是行政领导的内容:根据国家权力机关所确定的方针政策,紧紧围绕新时期的总任务,确定行政方向、制定行政目标、法令法规、决定行政管理中的重大问题;负责审批具有全局性、方向性、根本性的有关本地区、本部门或本单位的发展目标和总体规划,并负责行政改革和协调社会各方面利益。二是行政领导的方式:严格依据经济手段、法律手段和行政手段,对地方、企事业和其它社会组织实行宏观管理并进行有效监督。

(2)行政领导权力是由同级人民代表大会决定或由上级行政机关依法法律程序授予的,因而行政领导具有法律性权威,它所制定的各种行政法规同样具有普遍的约束性。

(3)行政领导以追求高效能、高效率为目标,讲求综合的社会效益。效益是检验行政领导工作实绩的根本标准。

(4)行政领导工作极为广泛复杂,包括政治的、经济的、社会的、文化的、科技的、国防的、意识形态的以及生态环境等等。

(5)行政领导者的主体是经人民代表大会选举、决定或在人大闭幕期间由人大常委会决定的中央和地方各级政府的人员组成,实行任期制,是“政务业公务员”。

(6)行政领导者是以执行党和国家权力机关所确定的方针、政策和所规定的总任务为根本职责,接受国家权力机关的授权、监督和控制,并对其负责;国家行政机关的组织机构由同级人民代表大会通过法律认定。因此,行政领导者的实质就是指拥有法定权力、承担相应责任和推行国家公务的个人或集团。

(二)行政领导者职责

职责,是指担任某一职务所应承担的责任和义务。根据科学

的研究,属于领导者的主要工作,只占全部工作的 20%左右,这些职责是:

1. 制定目标

目标,是组织成员讨论通过的奋斗方向和所要达到的结果与目的,是对组织未来行为方向的规划。因此,目标是一切有效的领导工作的起点。领导者通过制定合理的目标来引导、组织,并通过目标来协调人们的思想和行动,根据目标完成的质与量来评价下级工作的优劣。同时,目标又是考核领导实绩的客观依据。一个组织往往有多个目标,领导者就要选择最能影响组织全局和长远利益的工作,作为主要目标。在具体的规划上要考虑上一层级的大目标和组织的实际情况,统筹兼顾。目标的抉择是领导活动最关键的一步,是现代行政领导的根本职责。

2. 制定规范

规范包括法律法规、各种奖惩、用人制度等。这些有利于建立职能明确、分工合理、协调一致的领导体制,有利于人才成长和发挥人才优势,有利于提高人的积极性,是保证组织目标实现的必要条件。

3. 组织协调

人际关系,是人与人之间所发生的交互作用的关系。现代领导过程的实质,就是搞好人际关系的过程,即借助于沟通和协调,确定和实现目标。因此,许多管理学家认为:“领导就是人际关系”,“为政之妙在于协调”。随着社会的发展,协调人际关系越来越成为行政领导者的重要职责。

4. 指导监督

领导者必须通过信息反馈,实现有效的宏观控制,没有检查监督也就没有领导。斯大林讲:“领导——就是检查指示的执行情况,不仅检查执行情况,而且检查指示本身”。从控制论的角度讲,现代管理是一种闭环的控制,必须构成一个连续的封闭回路,以形成有效的管理。从这一原理来看,领导者对下级实行正确的指导、监督和考核,奖优汰劣,反馈修正,是领导不可缺少的职责和有效

领导的标志。

(三)行政领导权力及其运用

什么是权力？说法不一。《大不列颠百科全书》把权力界定为：“一个人或许多人的行为使另一个人或许多人的行为发生改变的一种关系”；亨利·法约尔在《一般管理和工业管理》一书中认为：权力是“下达命令和迫使别人服从的力量”；可见，权力是职位上的权限，是影响他人或团体心理和行为的力量。

行政领导权力，是权力体系中的重要组成部分，是指挥和要求他人或集体服从的职权，是完成领导职责的保障。它的基本特征：明确职责权限使用范围；它来源于职务而不是个人，只要执行这一职务，就有这种权力；职位的高低与权力大小相称，“制度化的权力”是一种特殊形式的影响力，具有单向支配性；当行政组织分工不断深化或行政领导职能发生转变时，权力具有分解性，发生分权或集权；行政权力与责任成正比。

1. 下放权力是正确运用行政领导权力的基础

领导权力是领导活动的基础，是领导者出色地完成任务实现组织目标的必要条件。最大限度地简政放权，是有效运用行政领导权力的关键。

从理论上讲，集权与分权，只表明上下级之间对决策占有的数量关系，并直接决定领导工作的有效性。适当的集中权力，在任何社会都是必需的，但权力过分集中，就不利于提高工作效率，不利于增强地方企事业的活力和调动各方面的积极性。由于权力过分集中，使领导机关或领导者包揽一切，整天泡在“文山会海”中，官僚主义泛滥成灾，严重影响下级的积极性。因此，权力下放，是改革中的一项重要内容。

2. 下放权力的基本原则和方法

最大限度的放权，历来是管理学家们一致推崇的领导方法，又是现代管理中“铁的法则”。有的学者做过调查，认为有效地发挥管理职能的领导者，应最大限度放权，其程度各个层次不一：上层 60%~80%；中层 50%~70%；下层 35%~50%。总之，凡是适于

下面办的事情,都应由下面决定和执行。根据这一总的原则,下放权力的具体方法如下:

(1)明确职能。所谓职能,是指社会组织在一定时期内负有的职责和功能。它反映该组织的性质、目标并决定其管理方式、方法和机构设置。

(2)按能级和客观条件授权,不搞一刀切。

(3)除特殊情况外,一般要严格执行“按职级授权”的原则,包括不能越级直接向下授权和不能授予自己职权范围之外的权力。

(4)凡属根本性的、全面性的、事关重大事情的决策权力不能随便下授,以保证整体目标。

总之,放权既要合理又要充分,包括权力的高度和宽度,中间环节要少。

3. 行政领导权力的形式及其正确运用

从实质上讲,领导就是一种影响群众的力量。所谓影响力,就是改变他人或集团心理、行为的能力。行政领导权力,是一种职位影响力。主要形式有:

(1)法定权力。它是领导权威的基础。一般来说是指以合法身分并利用下级的“守法”意识,进行指挥、协调、控制、指导下级的权力。但法定权力并不一定必然给领导者带来所规定的实际影响力。因此,提高领导者自身的素质和下级的“服从心理”是很重要的。

(2)奖惩权力。对下级特定行为施以奖惩,来强化或改变其行为的实际权力。

(3)专家权力。具有职位所需要的管理知识、技能和技术的领导者,必然产生专家式的影响力。它有助于实现决策的科学化。

(4)示范权力。领导者的工作、精神、态度、气质和品行等榜样,对下级影响很大。“其身正不令而行”,就是示范的结果。

上述几种权力必须善于综合运用。法定权是基本因素,奖惩权是扩大权威的基础,要慎重使用法定权和惩罚权,广泛使用专家权、示范权和奖励权。切忌玩弄权术,争功诿过,以权谋私,以势压

人。同时,领导者要特别注意接受社会和人民群众的监督,没有制约的权力,常常容易导致腐败。

(四)行政领导体制及其结构

1. 行政领导体制和领导结构

体制,是指领导权限划分的组织制度体系。我国行政领导体制,是上层建筑的主要组成部分,是国家权力机关实施统治和管理的最直接、最广泛的执行形式。它具有两层涵义:其一,从广义来界定,指国家行政组织中各领导要素,在一定时期相互关系的总和。包括行政领导的性质、地位、职能、职权、领导方式和程序等。其二,是从狭义上来界定,指由国家权力机关或上级行政机关,依法定程序制定的行政领导职责权限和组织结构,以及用以规范人们的行为准则的总和。

行政领导体制,是行政领导活动的组织形式和实施形式,在整个行政领导过程中具有十分重要的作用。表现为:第一,是联系领导者与被领导者关系并作用于领导环境的纽带和桥梁,是领导活动的重要中介,保证了行政领导活动的有序性,即“决策与执行”和“指挥与服从”的稳定性。第二,是实施行政领导的主要依据。从根本上决定了领导者的职责权限和领导活动的总体结构。第三,是决定行政领导效率的根本性机制。第四,是领导行为的规范。行政领导体制一经形成,就具有法律效力和长期稳定性,对领导活动中的个人或组织行为具有规范和调节作用。

结构,是事物内部诸要素之间合乎法律的稳定的联系和相互作用的形式。行政领导结构,是行政领导系统内部各领导要素之间的内部联系。从根本意义上来说,领导结构是一定社会、历史和文化因素制约下的产物。具有多层次、多要素、多侧面的复杂性。

行政领导体制和领导结构是辩证统一的。一方面,行政领导结构是行政领导体制形成的客观基础。另一方面,行政领导体制则是领导结构有序化的表现。行政领导体制一经形成,就具有规范和制约作用。

2. 现代行政领导体制及其结构特点