

新编铁路劳动管理系列教材

# 铁路编制管理

何雪川 谭慧琴 主编

中国铁道出版社

2000年·北京

# (京)新登字 063 号

## 内 容 简 介

本书是“新编铁路劳动管理系列教材”之一。它旨在总结铁路深化机构改革和加强编制管理的经验,坚持理论与实践相结合,突出在当前经济体制转轨过程中如何做好铁路编制工作的实用性。

本书是铁路劳资干部岗位培训教材,也可作为其他经济管理干部、铁路大中专院校劳动经济专业师生的参考书。

## 图书在版编目(CIP)数据

铁路编制管理/何雪川,谭慧琴主编.—北京:中国铁道出版社,2000.7

新编铁路劳动管理系列教材

ISBN 7-113-03728-3

. 铁... . 何... 谭... . 铁路运输-运输企业-人事管理 .F530.64

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 07037 号

书 名:铁路编制管理

作 者:何雪川 谭慧琴

出版发行:中国铁道出版社(100054,北京市宣武区右安门西街8号)

责任编辑:荆志文

封面设计:陈东山

印 刷:北京市燕山印刷厂

开 本:787×1092 1/32 印张:6.125 字数:135 千

版 本:2000年7月第1版 2000年7月第1次印刷

印 数:1~6000册

书 号:ISBN 7 113 03728 3 F·315

定 价:7.60元

版权所有 盗印必究

凡购买铁道版的图书,如有缺页、倒页、脱页者,请与本社发行部调换。

# 目 录

第一章 概 论.....	(1)
第一节 铁路编制管理的主要内容.....	(1)
第二节 铁路编制管理的作用.....	(4)
第三节 铁路编制管理的性质.....	(7)
第四节 铁路编制管理的特点 .....	(11)
复习思考题 .....	(13)
第二章 管理体制 .....	(14)
第一节 概 述 .....	(14)
第二节 确定企业管理体制的原则 .....	(19)
第三节 我国铁路管理体制现状和改革 .....	(21)
复习思考题 .....	(31)
第三章 组织机构 .....	(32)
第一节 概 述 .....	(32)
第二节 组织机构的划分 .....	(34)
第三节 设置组织机构的原则 .....	(46)
第四节 组织机构的结构形式 .....	(54)
第五节 铁路组织机构的设置 .....	(62)
第六节 组织机构的管理 .....	(67)
复习思考题 .....	(68)
第四章 铁路管界划分 .....	(69)
第一节 铁路管界划分的特点和意义 .....	(69)
第二节 铁路局、分局划分管界的原则.....	(71)
第三节 工务、电务、供电等基层单位的	

管界划分 .....	(73)
第四节 铁路管界划分的方法 .....	(75)
第五节 管界划分工作的管理 .....	(80)
复习思考题 .....	(81)
第五章 铁路运输基层单位设置 .....	(82)
第一节 铁路运输主要基层单位设置现状 .....	(82)
第二节 铁路运输生产布局调整 .....	(86)
第三节 铁路运输基层单位等级 .....	(89)
复习思考题 .....	(93)
第六章 职责范围 .....	(94)
第一节 职责范围的实质 .....	(94)
第二节 职责范围的意义和作用 .....	(95)
第三节 职责范围的制定 .....	(98)
第四节 职责范围的执行和修订.....	(103)
复习思考题.....	(106)
第七章 管理、服务人员定员 .....	(107)
第一节 企业的定员工作.....	(107)
第二节 管理、服务人员定员的作用 .....	(111)
第三节 制定管理、服务人员定员的原则 .....	(113)
第四节 制定管理、服务人员定员的方法 .....	(116)
第五节 定员标准.....	(123)
第六节 管理、服务人员定员的贯彻与管理 .....	(126)
复习思考题.....	(130)
第八章 职    名.....	(131)
第一节 职名的概念及历史形成.....	(131)
第二节 职名的作用.....	(134)
第三节 职名制定的原则.....	(137)
第四节 职名的使用和管理.....	(142)

第五节	职名的发展趋势.....	(144)
	复习思考题.....	(145)
第九章	事业单位和社会团体机构编制管理.....	(146)
第一节	事业单位概述.....	(146)
第二节	事业单位机构编制管理.....	(149)
第三节	铁路事业单位机构改革.....	(153)
第四节	社会团体的管理.....	(155)
	复习思考题.....	(161)
第十章	编制管理的基础工作.....	(162)
第一节	编制管理基础工作的重要性.....	(162)
第二节	铁路编制基础工作的特点和 主要内容.....	(163)
第三节	编制统计.....	(167)
	复习思考题.....	(170)
第十一章	编制工作的组织系统和人员素质.....	(171)
第一节	编制工作的组织系统.....	(171)
第二节	编制工作人员的素质要求.....	(174)
	复习思考题.....	(179)
附表一	<b>1999</b> 年铁道部所属单位组织系统表 .....	(180)
附表二	<b>1999</b> 年铁道部机关行政管理部门组织机构表 ...	(182)
附表三	<b>1999</b> 年铁道部运输指挥中心组织机构表 ...	(183)
	参考文献.....	(184)
后    记	.....	(185)

# 第一章 概 论

编制管理既是国家行政管理的组成部分,又是企事业管理的重要内容。科学地运用编制管理,将铁路内部各部门、各方面的工作组织成一个有机的统一体,对改善和加强铁路管理,保证铁路生产、建设、经营和各项事业的顺利进行,具有重要意义。

## 第一节 铁路编制管理的主要内容

### 一、编制的概念

什么叫编制?编制一词的本意是,把细长的东西交叉编织起来,制成器物,如用柳条编制筐子。引申意义则有两种:一是作动词用,根据资料做出规程(方案、计划),如编制计划;另一种是作名词用,指一切法定社会组织内部的机构设置、组织形式及其工作人员的定员、结构和职务配备等方面的规定。

编制名词的概念有广义和狭义之分。广义的编制概念是,根据国家政治、经济、社会发展状况,对国家、政党、军队、社会团体、事业和企业单位组织机构的职能进行划分,并确定各类机构及人员的数量。狭义的编制概念,是指广义编制概念中有关工作人员的规定,即等同于人员编制的概念,更狭义的编制概念,仅指工作人员的数量规定。

### 二、编制的分类

由于社会组织有不同的种类和规模,大到整个国家,小到

具体的基层单位或团体,都属于社会组织范畴。因此,编制概念的外延,也有不同的种类和层次。目前,编制基本上划分为四大类,即:国家机构编制,又称行政编制;事业机构编制;企业机构编制;社会团体编制,简称社团编制。

### (一) 国家机构编制

凡各级国家权力机关、国家行政机关、国家审判机关、国家法律监督机关、与政权机关相对应的一级党派机关、人民政协机关、参加人民政治协商会议的人民团体,均列为国家机构编制。国家机构是国家为组织和领导人民群众制订、贯彻、执行各项方针、政策、法律、法令,领导和管理国家事务所设立的机构,其人员经费一般由国家财政从行政经费中开支。本书对国家机构编制不作详细介绍。

### (二) 事业机构编制

国家为了社会公益目的,由国家机关举办或者其他组织利用国有资产举办的,从事教育、科技、文化、卫生等活动的社会服务组织,列为事业机构编制。

### (三) 企业机构编制

凡直接从事工、农业生产、交通运输、商品流通、金融信贷及为国民经济建设、人民生活需要服务,以盈利为目的,能够独立经济核算的单位,列为企业机构编制。企业机构编制包括的范围大致是工矿企业、农业企业、建筑企业、交通运输及邮电企业、商业企业、金融企业等。

### (四) 社团编制

除参加人民政治协商会议的人民团体和在本单位内部活动的团体外,凡中国公民自愿组成,为实现会员共同意愿,按照其章程开展活动的非盈利性社会组织,均列社团编制。社团编制作为一项单列编制,在一般情况下,国家不确定其行政或事业编制。其经费一般可通过会费、资助、社会或个人捐赠

等形式获得。专职工作人员的工资福利待遇,参照国家对事业单位的有关规定执行。

### 三、铁路编制管理的主要内容

铁路编制管理是编制管理在铁路的具体化。它除包括铁路组织内部行政管理服务工作系统的组织设计和管理工作外,还包括从事管理的工程技术人员定员编制和管理、党群系统的机构定员编制和管理。本书主要讲行政管理服务工作系统的组织设计和管理工作。它通过进行行政管理体制、组织机构、职责范围、行管服务人员定员、事业单位编制工作、单位等级、管界划分、职名等一系列合理的组织设计和管理工作,以求在铁路企业内部建立精简、统一、高效的行政管理服务工作系统,保证铁路组织任务的完成。

#### (一) 管理体制

管理体制是根据国民经济管理体制和铁路生产经营任务与特点,对铁路的发展战略和全部活动进行总体设计和安排,从而形成具有自己特点的能保证生产经营有效运行的管理方式。铁路管理体制研究的是铁路全方位的活动,其核心是纵向与横向各组织之间职责和权力的划分,主要是合理地划分企业管理层次和部门,并确定其性质、隶属关系、主要权责等。

#### (二) 组织机构

组织机构是铁路内部在管理体制基础上建立的各种组织形式。它是由铁路内部执行管理职能的各种要素及相互关系构成的,是铁路为了完成各项管理任务、实现更有效的组织领导而设置的一整套组织体系。它是铁路提高管理效率、加强集中统一领导、促进职工积极性发挥的重要组织保证。

#### (三) 职责范围

职责范围是一种责任制。它是在合理地确定管理体制和

组织机构设置的基础上,划清各组织机构及工作人员的职能责任权限的界限,以提高工作效率而制定的。

#### (四) 行政管理服务人员定员

它是根据铁路各种管理工作和服务工作的不同需要,按部门分职名规定各类管服人员的配备数量,即确定各类管服人员的职位数,并编制管服人员定员表。

#### (五) 管界划分

管界划分是铁路编制管理特有的工作项目。因为铁路运输生产是在一条条互相贯通的线路上连续不断地进行货物和旅客的位移,生产过程靠多部门多单位的联劳协作完成。所以研究与制定管界划分原则和条件,合理划分铁路局、分局、站段、领工区、工区等单位的管界,是铁路编制管理特有的工作。

#### (六) 职名

职名是职工的职务名称。它是劳动分工的产物,随着生产技术和劳动社会化程度的提高而由简到繁逐步发展。铁路职工职名体现了铁路职工在劳动中的分工,是实行责任制、制定工作标准的前提。

上述铁路编制管理的主要内容相辅相存,缺一不可。管理体制是编制管理的核心,是组织机构设置的前提。而组织机构的设置是管理体制得以实现的组织保证。行政管理服务人员定员是实现管理的主体。辅之以恰当的职责范围、科学的职务名称和体现铁路企业特点的管界划分,使铁路编制管理工作形成一个有机的整体。

## 第二节 铁路编制管理的作用

铁路编制管理工作是铁路企业管理的基本环节,是进行各项管理活动的前提和基础。铁路编制管理工作的有效运

行,对铁路企业的生产经营管理工作具有重要的组织保证作用。具体作用主要如下。

### 一、搞好编制管理是实现企业经营管理目标的前提

企业经营管理目标是企业全体职工在一定期间共同活动要达到的最终目的。它规定着企业生产经营活动的基准和方向,它涉及到企业所有的部门和领域,它必须适应不断变化的环境和激烈的竞争。

与企业经营管理目标相适应,铁路编制管理首先应围绕铁路企业的经营管理目标,根据各部门、单位任务的大小、繁简和难易程度,建立一套先进的管理体制和科学合理的组织结构。使企业组织结构合理化、科学化,不断提高经营管理水平,充分发挥潜力,最大限度地提高劳动生产率。因为,一个机构臃肿、层次重叠、职责不清、互相扯皮、冗员充斥的企业,是难于实现经营管理目标的。其次,为了实现铁路企业管理的长远目标——即战略目标,还必须编制适应战略目标的组织机构,把完成这一战略目标任务的人分级、分部门组织起来,同时使各级、各部门以至每个职工都认识到自己在实现企业战略目标中的地位和作用,为实现战略目标而努力工作。

### 二、搞好编制管理为企业正常进行奠定了组织基础

现代化的铁路企业是社会化大生产,它的管理特点之一是通过建立各种工作机构以及各种专职人员,运用由机构组成的集体力量来组织完成铁路企业生产任务。因此,人们把编制管理工作比作“搭架子、铺摊子、挂牌子、定位子”的事务。如果没有编制管理把各项工作都纳入一定的工作机构中去,铁路企业就成了一盘散沙,无法进行管理,以致铁路企业的生产陷于停顿状态,经营管理处于混乱境地。

编制管理最终体现于对人的管理。铁路企业内部的任何工作都要有与其工作特点和工作量相适应的具有一定职务人员的定员。没有定员,劳资、干部部门就无法配备工作人员,各项工作也就难于进行。所以,编制管理工作按职名合理地编制企业定员表,是企业各项管理服务工作的所必须的,也是企业管理正常进行的组织保证。

### 三、搞好编制管理是紧密联系企业各项工作的纽带

要对铁路企业内部的各项业务工作进行有效的管理,首先应在本业务系统之间以及和其他有关业务工作之间建立合理的组织联系方式,而这种组织联系方式,就是铁路编制管理部门管理体制的工作内容。例如,为了保证铁路运输行车安全,在铁路局管理体制设计时,建立了铁路局、分局两级行车安全监察管理机构,规定各业务系统都要保证本系统的生产安全对行车安全负责,并由行车安全监察部门实行归口管理等。

编制管理工作不但要确定各项工作的联系方式,还要合理地制定各项工作机构的职责范围和管辖区域,如果一个工作机构赋予的职责权限不当或管辖区域过大过小,都不能使它发挥应有的作用。

### 四、搞好编制管理是集约发展生产的有效途径之一

搞好编制管理工作,是铁路企业集约发展生产的一条有效途径。编制管理的一个重要内容是编制定员管理。一切节约归根到底是劳动力的节约,要提高劳动生产率,除了更新设备,采用新技术、新工艺外,还要认真搞好编制定员管理,做到每个定员职责明确、任务落实,职工队伍精干高效、合理配备,达到节约用人,提高劳动生产率的目的。节约用人同时意味

着产品成本中的工资支出和分摊到单位成本中的管理费用降低,从而降低成本,提高经济效益。通过编制管理,可促进实现管理组织高效化,管理方法科学化,管理手段现代化,管理人员专业化,可不断提高企业管理的现代化水平,可深入挖潜、增运,充分发挥铁路是国民经济大动脉的重要作用。

### 第三节 铁路编制管理的性质

企业管理的性质是二重的。一方面,它是进行社会化大生产的必要条件,是社会劳动过程的一般要求,由此形成管理的自然属性;另一方面,它又是社会生产关系的体现,是实现生产目的的重要手段,由此形成管理的社会属性。

编制管理伴随着企业管理的产生而产生,伴随着企业管理的发展而发展。编制管理既反映、体现一定的生产力和生产关系的要求,又能推动生产力进一步发展和促进生产关系的进一步完善。一方面,编制管理是社会分工的产物,是社会大生产的组织保证。它必然具有反映社会生产力发展要求的客观规律。由此形成编制管理的自然属性。另一方面,编制管理的内涵主要是领导体制如何确定、机构怎么设置、人员怎样配备,直接反映了掌握主要生产资料和国家权力的那个阶级、集团的利益和意志。编制管理是直接为统治阶级、统治集团服务的,属于上层建筑范畴。因此形成编制管理的社会属性。

正确认识编制管理的二重性具有重要的意义。为此,一方面要学习和借鉴各国编制管理中科学的、先进的经验;另一方面要坚持实事求是的原则,走具有中国特色的编制管理的新路。

铁路编制管理是编制管理的组成部分,同样具有二重性。

## 一、自然属性

### (一) 必须符合铁路企业生产力的运动规律

铁路编制管理首先要适应本企业生产力运动规律的客观要求。例如,按照铁路运输生产过程全程全网、精确运行的规律,实行全路运输高度集中统一指挥的管理体制;按照铁路运输生产多部门、多工种协同动作的规律,建立起车务、货运、客运、机务、车辆、工务、电务等一整套专业生产单位和管理部门以及协调动作的地区性统一管理单位——铁路局和分局机关;按照铁路运输生产特点是对产品进行有目的位移的特点,铁路局、分局的管界划分主要依据货流、车流的客观规律来确定;按照铁路运输生产中各种劳动职能及各种机器体系的运动规律,设置一系列相应的工作人员职务名称体系等等。

### (二) 必须符合不断提高铁路企业经济效益的规律

生产力的发展和社会化大生产程度的提高,它的推动力和目的,都是为了不断提高经济效益,这是一切社会生产力发展的共同规律。因为铁路企业的生产过程,不仅是技术过程,也是经济过程。只有用尽可能少的活劳动消耗和物化劳动消耗,占用尽可能少的资金,安全迅速地实现货物和旅客在空间上的位移,获得更多的利润,才能发展生产和扩大再生产。铁路编制管理必须遵循不断提高经济效益的规律。例如,对机构设置和编制管理服务人员定员,严格坚持精简与效能的原则;积极推行专业化生产,以提高产品质量,减少消耗,降低成本;对于材料供应、汽车运输、职工教育等尽可能实行地区布点集中服务体制等等,都是以生产需要为前提而又以经济合理为重要条件,考虑到经济效果的。

### (三) 必须适应企业的生产技术经济活动的协调发展

铁路企业进行的是现代化大机器生产,规模宏大,专业性

强,生产过程(从生产技术准备过程开始,经过基本生产过程、辅助生产过程、生产服务过程等)十分复杂。它不仅有直接的生产工作,还有科学技术工作,以及为它们服务的各方面的辅助和服务等工作,还有各项业务管理工作。它们之间客观存在着分工细致、配合紧密的关系。只有按照这种客观要求搞好编制管理工作,才能使铁路各项工作以运输生产为中心有机地结合起来,保证运输生产按照预定的目标持续地、协调地发展。

(四)必须适应科学技术的不断进步及其在生产和管理中应用的要求

新的生产技术必然要有新的管理。正如马克思所说,运用了新式武器,必然会带来军队内部组织与管理变革。在铁路的生产和管理工作中,由于科学技术进步及其在生产中的应用,也必然要求调整建立新的组织方式和管理方法,以不断提高管理工作效率,全面地、系统地、及时地、有效地管理生产经营活动。例如,铁路局的某区间,由蒸汽机车牵引改用电力机车牵引后,编制管理工作就要相应地调整职责分工、机构定员、管辖范围、职名设置等,才能保证新技术效能的发挥。

## 二、社会属性

(一)必须适应国家经济体制的要求

经过经济体制的改革,我国由计划经济体制转变为社会主义市场经济体制。企业的编制工作必须适应这种新体制的要求。我们在研究铁路企业管理体制和机构设置、人员编制等工作时,要适应市场经济给企业管理带来的变化,如建立健全营销体制,设立营销机构及人员,使企业的各项管理都应由围绕生产管理为主转变为围绕市场营销为主,相应调整各项职责关系。

## (二) 必须严格执行国家有关的方针、政策和法令

我国制定的方针、政策、法令,是从社会主义根本利益出发的,是统一领导社会各组织和人民的重要手段。企业编制工作必须坚决贯彻,并在工作中保证体现出来。如在少数民族地区,编制定员工作必须体现民族政策的要求,应考虑有民族翻译定员。

## (三) 必须适应社会主义企业的民主管理

在社会主义制度下,职工群众在企业中的地位,根本不同于资本主义企业,他们是企业和国家的主人,所以我们铁路企业必须全心全意依靠工人阶级实行民主管理。充分尊重职工群众主人翁的地位,发挥职工群众当家做主的作用,使职工群众在决定企业生产经营方针、长远发展规划、年度计划、财务预算、重要规章制度、职工切身利益等方面,以及监督和评议企业领导人等方面,积极参与管理。我们铁路企业中实行的职工代表大会制,就是这种民主管理的具体表现形式。我们铁路企业的管理体制,必须建立在这种民主管理基础之上。随着管理体制改革的深入进行,企业民主管理还要进一步完善和发展,铁路编制管理工作必须适应这种变化,在总结经验的基础上进一步研究改进编制管理工作,使之适应社会主义企业的民主管理。

## (四) 必须适应社会主义企业的群众管理

群众管理是相对领导体制民主管理而言的,是指吸引和依靠全体职工,积极参与企业的各项管理工作,使企业管理具有广泛的群众基础,充分发挥职工群众的作用。建国以来,铁路企业在群众管理方面有不少经验。如生产班组都有工人兼职的“几大员”参加日常管理;广泛采用工人、技职人员和领导干部参加的“三结合”,共同研究解决运输生产和经营管理问题等,都是群众参与管理的好形式。我们在确定铁路管理体

制、机构设置、编制定员、职责范围时,都要充分考虑群众管理的特点,同时在进行工作中,也要充分发挥群众管理的作用,深入基层调查研究、虚心听取意见。

#### 第四节 铁路编制管理的特点

铁路是全国性的现代化大生产联合体,包括运输、工业、基建等众多部门。而铁路运输企业的性质、特点和经营特征与其他企业有着明显的不同。铁路运输企业的产品是位移,它是以劳动对象(旅客和货物)的位置变化贯穿于整个生产过程,它不构成任何新的实物形态的产品,只是改变了劳动对象所在的位置。所以,铁路编制管理不仅具有企业编制管理的共同点,还具有铁路自己的特点。

##### 一、整体性

整体性包含两层意思。一层意思是,它涉及面广。企业的整个管理工作,上下左右,四面八方,对内对外都和编制工作有着直接的联系。另一层意思是,它牵动面大。编制各项工作都是从企业整个生产与管理工作出发,统筹研究,综合考虑确定的。它好似一台完整的机器,动它某个零部件,都会影响机器的原有结构,往往也需要对其他部分作相应的调整。所以说,编制工作“牵一发而动全身”。

##### 二、科学性

铁路企业编制工作的主要内容,集中地说明了编制工作必须适应本企业生产技术与经营管理的特点及需要,即编制工作是管理科学在组织生产与经营管理上的具体应用,特别是它还有其自身的客观规律性,而决不可违背规律搞随心所欲,这就是编制工作的科学性。但编制工作也有它的特殊点。

第一,知识领域相当广泛。编制工作是一种“管理的管理”,除了要掌握编制工作自身的科学规律外,还要对企业中其他生产技术、经营管理工作的科学规律都要有一定的了解。

第二,客观因素比较复杂难测。影响编制工作的客观因素甚多,特别是活的因素多,不像自然科学可以用一定的实验仪器予以测定。编制工作的正确性要靠较长时间的实践才能证实。

第三,有一定的伸缩性。它不像某些自然科学精确度要求那么高,容许在一定的范围内有所差别。

### 三、政策性

编制工作的基本职能之一是维护社会主义的生产关系,完善社会主义的上层建筑,以适应和促进生产力的发展。党和国家不同时期政治、经济政策是社会主义生产关系和上层建筑的具体体现。编制工作必须遵守政策,并且体现政策的程度比其他一般企业管理工作要更高。

### 四、群众性

企业编制工作的内容,即决定每个企业各级机构设置、任务、权限、职责、定员配备、职名的设立等,都和广大干部、职工的工作和利益有密切的关系;企业的管理体制是对企业全部组织结构和方式的总体设计,关系着企业的经营成果和企业全体职工利益。因此,企业编制工作有很强的群众性。

### 五、法规性

编制管理涉及到的职权划分、职能确定、定员分配等诸方面的关系,只有通过系统的法律规范进行调整,才能保证编制管理过程的严密性和执行过程的严肃性。编制管理的法规性