

湖北公路行业改革思路与方向

王汉荣 姜元洪

湖北省公路管理局

近年来，湖北公路行业认真贯彻落实交通部《公路养护工程市场准入暂行规定》，全面推进以“事企分离、管养分离”和“身份置换、资产置换”为主要内容的公路行业管理体制和公路养护运行机制改革，全省已初步建立了与市场经济接轨的公路养建新机制，公路路况显著改善，公路综合服务功能不断提高，职工队伍稳定，各项工作取得了显著成效。

改革背景

自“九五”以来，我省公路行业实行的是“统一管理、分级负责、条块结合、以块为主”的计划管理模式，从省、市州到县市分别设立了公路管理机构，业务上垂直管理，人事、党务属地管理。与其他省市一样，由于长期受计划经济管理影响，我省公路系统也存在着影响发展的诸多问题。一是公路系统人员难以控制，人员急剧膨胀。1986年，全省公路系统共有35637人，到2000年底达到57321人(含离退休10139人)，最高峰达到59000人，平均每年净增1549人，养人与养路的矛盾突出。二是事企不分，管养不分，公路附属单位长期依附主管部门，长期“端着铁饭碗”“吃大锅饭”，缺乏公路养护竞争机制，缺乏自求发展的主动性和创造性。三是养护资金缺口巨大，公路养护投入不足。公路养护一直沿用计划包干管理模式，养护经费切块包干使用，实行“以收定支、定比返还”的政策，养护经费与人员工资捆绑使用。全省养护资金历来不足，加之人员工资挤占养护工程费，导致养护资金得不到保障。除支付小修保养的人工费外，根本无钱进行大、中修。(如下表)

2000—2005年湖北省养护投资分析表

1	养护总投资(含大中修, 万元)	52239.10	68130.31	85589.53	66481.81	70974.05	76782.68
2	养护总投资(不含大中修, 万元)	42715.73	53426.52	52375.94	49400.90	52459.94	53471.70
3	列养里程(公里)	29232.00	29510.18	30132.00	30682.00	31527.00	31527.00
4	每公里养护投资(含大中修, 万元/公里)	1.79	2.31	2.18	2.17	2.25	2.44
5	每公里养护投资(不含大中修, 万元/公里)	1.46	1.81	1.74	1.61	1.66	1.70
6	公路养护职工人数(人)	43014	43141	42589	41486	40031	40031
备注	2005年列养里程及职工人数采用2004年数据						

为了遏制人员增长，提高养护工效，我省公路系统从“九五”后期就开始积极推进行业改革工作，自加压力，探索新的管理机制，加快公路行业与市场机制接轨，主要经历了两个阶段。一是“九五”后期开始的“减员增效”、事业单位企业化管理的改革阶段。二是从2000年开始，以事企分离、管养分离为突破口，以“市场化、企业化、社会化”为目标的改革阶段。省交通厅批转下发了《关于进一步深化全省公路行业改革的若干意见》，各级公路机关试行“三定”，即定员、定岗、定责，施工、养护与机关剥离，成为独立法人，并进行现代企业制度改制，除机关、路政保留事业编制外，公路施工、养护、收费、渡口、科研、检测等单位退出事业单位序列，员工全部进行身份置换，成为企业员工。

改革主要做法

为根除计划经济管理体制的弊端，我们结合湖北公路工作实际，突出抓了四项工作：

首先是积极培育养护市场主体。2000 年以前，我省共有 1784 个小道班，这些道班普遍规模小、管养里程少、机械装备率和养护机械化程度很低，养护生产基本上靠手工作业，养护质量得不到保障。这种养护生产组织形式既无法满足公路事业快速发展对养护生产力水平和技术含量的高要求，也不能满足养护的市场化发展要求，无法参与市场竞争。为此，从 2000 年起我们对全省公路道班进行重新组合兼并，撤销道班建制，组织新的公路管理站。养护与机关剥离后，独立核算，独立经营，成立了养护公司或养护中心，这些养护公司或中心对辖区列养公路组织招投标，各公路管理站竞标获得养护生产权。为了增强养护公司或中心的竞争实力，2001 年以来，我省实施了机械化公路管理站建设规划，即每个县市区建设一个大的装备水平较高的机械化公路管理站，作为每个县市区养护公司的支撑和基础。采取省公路局补助 100 万元、市州公路部门补助 50 万元、县市区公路部门自筹配套一部分的政策。三年来，共建成 51 个机械化公路站，撤并了 28% 的小道班。这些机械化站的建设增强了养护公司的竞争实力，很多养护公司走出去，承接了建设工程，探索出了一条“以副促路”的发展路子。

二是积极培育养护市场。对养护大中修、水毁修复工程、路面改善等适用于项目管理和市场竞争的工程，按照工程“四制”的要求在市州范围内统一招投标，实行市场化运作，打破了“自家路自家修”的惯例，让公路部门的企业在完全走向市场之前先在本市范围内按市场规则练好兵。对日常小修保养项目，实行县市区内招标养护，培育养护单位和职工的市场意识、竞争意识。对一些位置偏远、交通量小、对养护技术要求不高的列养县乡道日常养护，面向沿线群众招标发包，实行“国路民养”和承包养护。去年，按照交通部《公路养护工程市场准入暂行规定》和《公路养护工程实施招投标管理暂行规定》的要求，我省对全部的公路养护公司进行了资质评定，共为 93 个养护从业单位办理各类养护从业资质 323 个。

三是多样化推进养护改革。我省明确了事企彻底分开、机关实行“三定”、企业改制以建立现代企业制度、人事用工社会化、产权明确出资人等改革目标，要求 2005 年前整体推进到位。但各地的基础、环境等实际情况不同，全省公路改革具体模式不搞统一。省公路局鼓励条件成熟的地方先改。在这个原则指导下，我省养护改革出现了一批不同特色的模式。既有发展三产、拉动整体的“宜都模式”，也有整合实力、重组优势、拓展市场的“荆州模式”，还有买断民营、置换身份、自我发展的“当阳模式”。这些地方的改革均符合总体要求，实现了事企分开、管养分离，企业全部完成了改制并退出了事业单位序列，企业虽然体制不同——既有股份公司，也有有限公司，还有民营企业，但都明晰了产权，明确了出资人，职工身份全部进行了转换，也保证了职工的充分就业，妥善处理好了改革、发展、稳定的关系。民营企业浙江中天集团投资 5000 万元成功收购襄樊路桥建设集团，成为我省公路行业最大的企业收购案例。

四是积极抓好配套工作。为创造一个有利的改革环境，解决职工的后顾之忧。2001 年，湖北省交通厅安排 2.6 亿元资金，解决了全省公路系统职工的养老保险问题。随后，各地通过自筹等办法，相应办理了医疗、失业等保险，目前全省公路系统职工社会统筹养老、医疗、失业保险已经办理到位。

全省公路改革始终突出了“四个坚持，四个把握，四个依靠”，即坚持以改革统揽全局，把握好改革的大政方针，紧紧依靠交通主管部门的正确领导；坚持整体谋划，把握好改革的重点环节，依靠各级地方党委政府的大力支持坚持典型引路，把握好改革的正确方向，依靠各级公路部门的主动性和创造性，坚持以人为本，把握好改革发展稳定的关系，依靠广大干部职工的广泛参与支持，在企业改制、产权制度改革、职工身份转换与安置补偿、社会统筹保险、改制企业税费减免等方面得到了各级地方党委政府的大力支持和正确领导，争取到了许多有利的优惠政策，解决了公路改革中的一些难点问题，为公路改革的顺利推进起到了重要作用。

目前，全省公路行业已有 14 个市州公路局(处)和 56 个县(市)公路段完成了机关“三定”工作，分别占全省总数的 82%和 73%；新组建公司 176 个，其中 52 个养护公司、50 个工程公司、69 个收费站、5 个汽车渡口和 44 个科研及附属单位改制到位，

分别占全省总数的 53%、81%、71%、45%和 71%，全省 18054 名在职事业单位人员进行转岗分流，其中 2979 人办理了内部退养手续，905 名事业单位人员离职调出，14170 名事业单位人员转变为公司员工，实行全员聘用；新组建民营企业 22 个，国有控股公司 154 个，全省公路企业已办理养护资质 323 个，已办理工程资质 62 个。全省统一的养护市场准入与运作规则体系已经启动。

全省公路系统不断加大改革力度，清退各类临时(代表)用工 5674 名，规范了公路行业用工，不仅减少了冗员，而且有效地控制了人员增长，保持了公路职工队伍的稳定，特别是公路职工办理“三险”后，解除了公路离退休职工的后顾之忧，减轻了公路机构的经济负担，为改革顺利推进创造了条件。公路部门管养分离、事企分离后，有效地调动了公路企业参与市场竞争的积极性，公路企业向自主经营，自负盈亏、自我约束、自我发展的独立企业法人转变，初步建立适应市场规律的养护运行机制，逐步适应市场经济发展的需要。随着改革逐步深入，初步缓解了养路费养人不养路的矛盾，激发了公路职工的主动性和创造性，促进了公路事业的健康发展。

改革存在的问题

虽然行业改革取得了一定成绩，但与市场经济体制的要求相比还远远不够，改革工作的难度不断加大，遇到的问题也比较突出，主要表现在：

一是人员分流压力大。首先是分流人员数量大。截至 2004 年底，全省公路在职职工 50742 人(其中离退休 11758 人)，分流压力大。其次是实行“管养分离、事企分开”后的职工分流安置难度较大。大多数公路职工文化程度偏低，年龄偏大，职业技能单一，竞争力弱，分流安置的难度大。第三是由于在上个世纪 70 年代公路建设养护上使用了部分农民工，而国家对农民代表工改革没有明确补偿政策，造成了辞退上的困难。第四是在推进用工制度改革时，原来事业身份的职工身份转换后需支付安置补偿费，这部分改革成本没有来源，基层公路部门也负担不起。

二是改革政策不配套。养护生产单位资产存量小，竞争力弱，以优惠政策扶持，给予适度的保护期是部分省市的普遍做法。吉林、浙江等省出台了相应的配套政策，由省政府职能部门联合下文，对公路养护新组建企业实行优惠政策，在公司注册、税费交纳、市场监管等方面出台了具体办法，使公路企业改革相对平稳过渡。我省公路改革目前还没有一个统一过硬的扶持政策。

三是政策执行不到位带来不安定因素。全省公路职工参加养老、医疗、失业保险后的总体运作情况较好，但在政策执行过程中出现了不少新问题，部分市州因超规定提高养老金缴纳比例或个别地方保险部门不执行双方已经签订的养老保险协议，停发职工的退休金，引发了部分职工上访，给社会带来不稳定因素。

下一步改革思路

根据国家、省关于事业单位改革的要求，下一步我们将突出抓好以下 4 个方面的工作。

一是改革公路养护管理体制，建立新型的公路管理机构。

进一步落实交通部《关于印发〈公路养护工程市场准入暂行规定〉和〈公路公路养护工程施工招标投标管理暂行规定〉的通知》(交公路发[2003]89 号)文件精神，规范公路行业管理体制架构，按照精简，统一、效能的要求，界定公路管理机构的职责，统一全省公路部门的机构设置、明确各级公路机构的编制，实现公路管理部门职责、机构、编制的法定化，最终形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的公路管理体制。

二是继续深化养护运行机制改革，全面推进养护市场化进程。通过深化改革，逐步形成规范化的养护监管体系，建立统一开放、公平竞争、规范有序、诚实守信的养护市场运行机制；培育造就市场化的养护企业，创造统一开放的养护市场，解除公路养护企业发展的体制性束缚，全面实行养护企业化、市场化、社会化。

三是全面深化公路施工企业改制。以现代企业制度改革为主要方向，引进资金，创新机制，完善体制，做大做强公路施工企业，加快建立健全产权明晰、责权明确、事企分开、管理科学的现代企业制度。公路附属三产实体、公路部门下设的监理、检测、科研等机构也要基本完成现代企业改制工作。

四是着力推进用工制度改革，实行用工社会化管理。建立以用工社会化为基础的新型劳动关系的薪酬体系，事业机构推行岗位管理，实行合同聘用制度，形成能进能出、逢进必考、择优录用、按岗定薪、岗变薪变的人事用工管理机制。企业用工实行全员社会化。通过建立新的人事用工管理体系和激励机制，促进人才合理流动。