

世界铁路的改革及其启示

Thoughts on the Reform of the World's Railway

刘宜勤

(铁道部体改法规司,工程师)

武剑虹

(铁道部经济规划研究院企管所副所长,助理研究员)

一、世界铁路的改革

1. 改革的背景

在进入本世纪下半叶后,铁路不断受到新的浪潮的冲击,铁路的垄断地位发生动摇或变化;产业结构的调整和变化,使铁路“长、大、重”的优势弱化;铁路传统的管理体制僵化,管理模式单一,不能适应高度发展的市场经济;国营铁路企业基本上是政府的附属物,没有经营自主权。所有这些使各国铁路普遍出现运量下降,经营不善,亏损增加的情况。

面对严峻的形势,世界许多国家对铁路的运营管理体制进行全面改革。1982年,英国铁路对其组织机构进行了调整。1985年,法国国营铁路公司与政府签订了第一个计划合同。1987年4月,日本国铁分割,进行民营化改革。1988年,澳大利亚铁路开始全面实行以商业化为目的的改革。1988年7月1日,瑞典铁路率先实行了“上下分离”的经营体制。1992年5月,意大利国营铁路公司改组为股份制公司。1992年7月,德国政府宣布准备将两德铁路联合,成立德国铁路股份有限公司。一些发展中国家也在近几年相继进行了铁路私有化、公私合营等改革。

2. 改革的目的和作法

世界各国铁路的改革并无统一固定的模式,但其目标都是一致的,搞活铁路企业,使其适应市场需求。各国着重在以下几个方面进行了改革。

(1) 管理体制 世界铁路的管理体制主要分为集中和分散两大类。纵观铁路管理体制的变化,大致经历了从分散到集中和由集中到分散两个阶段。早期的铁路都归私人所有,铁路的经营管理也是分散的。在铁路收归国有后,国家对铁路普遍实行了集中式的管理。这种管理体制,在铁路垄断运

输市场时期,特别在战争时期曾经起过重要作用。但是,随着运输市场竞争的日益激烈,集中统一的管理体制使铁路缺乏应变能力,难以适应市场的需要。因此,在最近的改革中,许多国家都对集中统一的管理体制进行了重大变革。英国铁路在1982年以前,是按地理区域划分为若干个区局,区局内的运输业务都由英国国营铁路公司集中管理。1982年英国铁路成立了5个运输业务管理部门,管理权限也随之下移、分散。德国铁路,无论是原联邦德国的,还是原民主德国的,在统一前都是集中统一管理。在1992年出台并实施的改革方案中,也提出将德国铁路股份公司分为客运、货运和线路固定设施三个独立的业务部门。法国铁路也在1990年的改革中,用分散化管理代替了过去的中央集权式管理,把权力下放给区局和基层站段。

(2) 经营方式 世界铁路的经营方式大体上可以分为:私营、国营和路营(民营)。在铁路发展的历史上,约有一个世纪的时期,铁路都是私营的。目前,私营铁路只占世界路网的五分之一,其中美国占绝大多数。国营是指铁路的经营管理由国家包揽。法国、原联邦德国和日本铁路在改革前基本上都是这种经营方式。在这种经营方式下,国家对铁路的控制很严,铁路公司经常受来自政府的行政干预,经营自主权受到限制。铁路在运价和投资方面没有自主权,裁减雇员方面也没有自主权。改革前,法国国营铁路公司除通过有关法规由政府进行调控外,还规定公司董事会的董事长和公司的总经理要由国家任命,董事会三分之一的席位要由政府代表出任,铁路的运输价格由国家严格控制。日本国铁的情况也大致如此。路营,也称民营,是指铁路财产归国家所有,但铁路的经营是以企业化的方式自主进行的。在这里,政府和铁路的关系得到合理的调整,前者对铁路的公益性负责,而后者则作为企业享有充分的经营自主权。政府对铁路企业的内部

事务不予干预,较好地调动了企业改善管理、提高效益、参与竞争的积极性。英、法、德、日等国的铁路在改革后基本上都采取了这种经营方式,效果不错。

(3) 组织机构 与管理体制和经营方式的改革相适应,各国铁路也对组织管理机构进行了改革。改革后的组织机构主要是按照运输市场和专业化分工原则设置的。具体作法有:“客货分开”(客运、货运和行包分别设立公司)、“长短分开”(市郊运输和城间运输分开)、“上下分离”(固定设备和运营分开)。如,英国铁路1982年设立了五个运输业务管理部门:东南客运部,负责管理伦敦周围和东南地区的市郊通勤客运业务;地方客运部,负责全国的地方和支线业务;城间客运部,负责城市间长途客运业务;货运部,负责全国的货运业务;行包运输部,负责邮件、报纸、包裹等的快运业务。澳大利亚的昆士兰铁路改革前按区域分为北部、中部、南部铁路进行管理,改革后按商务结构调整组织机构,分设客运、货运和煤运三个集团。

“上下分离”主要是借鉴公路的组织管理方式,将铁路的线路固定设备和运营管理两大系统分开,各自独立经营。采取这种经营方式的典型代表是瑞典铁路。1988年7月原瑞典国营铁路改组为瑞典国营铁路公司和瑞典国家铁道署两大机构,实行“上下分离”。前者是独立核算、自主经营的企业,以商业性为主,除铁路运输业务外,还从事多种经营。后者主要负责线路及其它固定设备的养护维修和管理,基本上还是行政性机构。“上下分离”可以使铁路企业从沉重的线路固定设备的负担中解脱出来,以平等的身分参与市场竞争(在一些国家,政府负担公路和其他运输工具的基础设施费用,不承担铁路基础设施的费用),更重要的是这种形式有利于打破铁路在运营上的垄断,有利于第三者的进入。有鉴于此,挪威、瑞士、奥地利、芬兰等国的铁路纷纷效仿,德国、英国、荷兰也准备采取这种形式。

此外,日本国铁在改革后,在客货分开的基础上,又将客运“划整为零”,按区域分为六个公司,其主要目的是为了在铁路中最大限度地引进市场竞争机制。

3. 改革取得的主要经验和效果

总览世界铁路的改革是朝着使铁路经营商业化、企业化方向进行的。取得的经验主要有:

(1) 资本所有与资产经营分离 许多国家的铁路虽然所有权是国家的,但国家并不直接参与经营管理,而是赋权予企业,由企业自主经营。国有路营(民营)方式较好地解决了政府办企业的一系列弊端。

(2) 公益性经营和企业性经营分开 在西方一些国家,政府对铁路的公益性要求很严格。例如,铁

路常常要经营一些经济上无利可图的线路;铁路客运由于运价受国家控制,绝大多数是亏损的,但必须经营。公益性经营和企业性经营分开后,国家分别采取不同的政策,区别对待,对公益性经营给予补贴。

(3) 以计划合同形式明确政府与企业的关系 政府要控制企业,企业要求自主,双方经常产生矛盾,不利于铁路的经营和发展。为解决这个问题,法国政府从1985年开始与法国国营铁路公司签订计划合同。合同具有法律效力,其中具体规定了国家要求铁路完成的运输任务、政府对铁路因承担社会任务的补偿,以及国家给铁路的政策等。合同签订后,国家与铁路之间的权、责、利关系即确定下来,国家不能再对铁路进行行政干预。

(4) 专业分工,划小核算单位 专业分工包括前述“客货分开”、“长短分开”、“上下分离”等,是各国铁路改革的共同作法。运营业务按照专业分工后,管理和核算单位都相应划小,管理的权限更加清晰,也更加分散,使铁路能够对市场的需求做出迅速反应,随时为社会和用户提供优质服务。

虽然各国铁路的改革起步时间不同,形式各异,但普遍收到了较好的效果。一是服务质量改善,服务领域拓宽;二是客货运量回升,减亏扭亏增盈;三是企业活力增强,经济效益提高;四是应变能力加强,竞争意识引入。

法国国营铁路公司通过采取增加技术服务,拓展业务,发展高速铁路,降低运输成本等措施,积极参与竞争,使公司的经济效益不断提高,亏损额逐年减少,实现了扭亏为盈的目标。英国铁路在国内经济不景气的不利条件下,于1986年实现了改革之初提出的财务目标,客运财政补贴减少了25%,1989年又减少了25%,城间客运部的投资回收率达到2.7%,其它业务部的投资回收率达历史最好水平。另外,严守时刻,加强服务,改变了铁路的外部形象。日本铁路改革后,1987~1990年客运周转量年平均递增率为4.9%,收入迅速增加,一举扭亏为盈,同时还出现了运送距离增加,服务态度和卫生条件改善等变化。

二、改革的启示

我国铁路如何由计划向市场过渡,是一个迫切需要解决的问题。为此,借鉴国外铁路改革的经验是十分必要的。当然,我们也应该清醒地认识到,中国铁路改革和世界铁路改革的背景不同,条件不同。

1. 我国尚处在工业化时期,产业结构、产品结构和生产力布局等条件决定了铁路在今后相当长的一段时期内仍是客货运输的主力;

2. 铁路运能供不应求的状况不会马上改变;

3. 其它运输方式尚处于发展阶段,与铁路只存在有限的竞争。

国情、路情的不同,决定了我国铁路改革的具体模式、办法同世界各国铁路亦可能不同。但改革的基本原则应该是一致的,那就是必须适应市场的要求。从世界铁路的改革中,我们至少能够得到以下启示。

启示之一:铁路要适应市场经济的需要,必须从国有国营的体制中解放出来,变国有国营为国有路营。

传统的理论认为,铁路具有很强的公益性和垄断性,必须采取国有国营的体制。然而,世界铁路改革的经验告诉我们,这种理论不适应市场经济发展的需要。因为在这种体制下,由于政府和企业追求的目标不一致,必然导致铁路缺乏利益约束和预算约束,企业的激励功能大大减弱;由于经营不善,可能导致短缺;政府管制价格后引起另一种价格扭曲(与市场体制下的垄断定价相比较);因很难区分国家低价政策和自身管理不善造成的亏损,使成本管理松弛;由于确信亏损最终会由政府承担,因此铁路的管理者和员工们没有危机感。很难想象,在外无压力,内无动力的条件下,铁路会有良好的经营业绩,能为社会提供良好的服务。

世界铁路改革的成功经验表明,国有铁路并不一定要由国家或政府直接经营,铁路的所有权是国家的,但经营主体则可能多样化。就我国铁路而言,经营主体应是铁路本身。也就是说,我国铁路应由国家直接所有铁路资产的模式,变成国家成为资本的所有者,铁路成为具有独立资产的法人。

上述变化,不仅可以解决铁路政企分开的问题,还可使铁路的资产有了直接的责任者。在铁路国有路营的体制下,现铁道部的政企职能一定要分开,政府职能由铁道部(国务院铁路主管部门)行使,而企业职能则归还给铁路企业。同时,再将铁路的政府职能一分为二,一部分为行政管理职能,主要对全国铁路行使以“规划、监督、协调、服务”为内容的行业管理职能,通过市场调控、政策导向、法律监督、服务解难等手段,对铁路企业进行间接管理。另一部分为国有资产所有者的职能,由铁道部设置专门的国有资产管理部及投资机构行使。其主要职责是:对国有资产,包括资金投入、所得收益、资产再投资的全过程进行宏观调控;作为所有者,维护国有资产的保值和增殖;现阶段以发包人或出租人来转让铁路企业的经营权;征收承包人和承租人应交利润和租金;征收铁路股份制企业中国家股的收益。国有资产管理部主要用经济手段,辅之以必要的行政和法律手段进行国有资产的管理。

启示之二:不断调整政府和铁路的关系,明确

铁路按企业化、商业化经营的原则,正确处理好铁路的企业性和公益性的关系。

首先,要明确区分非盈利性的铁路业务和盈利性的铁路业务。前者例如边远地区、路网尽头亏损的铁路线路,为企业服务的铁路专用线,以及市郊旅客运输等等,应由相应的政府机构管理。具体实现方式,可采取成立单独的铁路公司,实行特殊运价,自我发展;也可以同铁路运输企业签订经济合同,仍由铁路运输企业经营,亏损由有关政府或企业补贴;还可以采取铁路企业和地方联营的方式,利益共享,风险共担;对既无企业效益、公益性又不强的铁路线路,可考虑采取封闭线路的作法。后者则包括大部分路网的客货运输,必须实施真正的企业化经营。

其次,借鉴法国铁路公司的经验,将铁路对国家承担的任务,以合同的形式体现出来。在我国社会主义市场经济条件下,由于铁路运能缺口的存在,国家对铁路的指令性运输计划仍需保留,但完成的方式却可多种多样,不应再表现为行政任务,而应以经济合同的形式实现。例如,对国家重点物资的运输,可采取国家定货的方式,这种方式与原指令性计划的重要区别是价格,虽然依旧保质保量,但价格以市场价格为参考,由市场供求决定(没有市场价格的可以长期可变成成本定价)。再如,对国家军事物资、救灾物资等的运输,铁路企业具有义不容辞的责任,应优先保证完成,但由此出现的亏损,国家应给以补贴。

最后,对于非盈利性的投资,如开发性的铁路干线及带有军事、政治性质的线路的投资,应由政府机构负责,铁路企业只负责盈利性的投资。

启示之三:重构铁路组织管理体制,划小核算单位,最大限度地引进市场竞争机制。

世界铁路的改革经验告诉我们,在铁路向市场转变的过程中,必须使组织体制和经营方式发生相应改变,划小核算单位,减少组织机构的中间层次,用分散化管理代替过去的中央集权。我国铁路目前的组织管理体制是典型的计划经济模式。它是一种刚性非常强的、纵向集中管理模式。这种模式的主要特点是十分强调职能组织的重要性,追求运输的效率和完成工作量的多少,而忽视组织的适宜性和灵活性。这种体制无法适应市场经济条件下利益主体多元化和市场需求多样化的要求。因为在市场经济条件下,需要围绕产品(产品系列)或市场建立主要的组织分界线,对组织的适宜性和灵活性有较高的要求,要求组织具有市场环境所要求的弹性,并形成对市场随时作出反应的不断重新组合生产要素和生产条件的内在机制。

在日本国铁的改革中,日本政府坚持认为,国

(下转第39页)

7. 海洋环境模拟及测试分析技术的研究:海浪、海流、浪流交互作用下波态的模拟及其分析处理技术,海洋环境数值预报的模拟验证,海洋浮标、海洋水文仪器的设计、校验、标定。

为了适应研究开发和培养人才的需要,实验室设置了三个学科组:船舶与海洋工程流体力学、船舶与海洋工程结构力学、船舶与海洋工程设计(含水下工程)。上述三个学科点都是我国首批被批准的博士点,1988年被批准为博士后流动站,其中流体力学和结构力学两个学科于1987年被评为国家级重点学科。三个学科组都有基础扎实、学风严谨、结构合理的学术梯队,组成了实验室人员配套的研究实体。

实验室的国内外合作研究

早在海洋工程水池筹建以前,上海交通大学船舶及海洋工程系和国内外已有广泛的合作研究与学术交流。船舶与海洋工程流体力学研究室于1978年成为国际船模试验池会议(ITTC)的成员组织,1987年又成为该组织的顾问委员会成员以及技术委员会的委员。船舶与海洋工程结构力学研究室于1979年参加国际船舶与海洋工程结构力学会议(ISSC)并成为技术委员会的委员。船舶与海洋工程设计研究室于1985年参加海洋工程及极区国际会

议(OMAE)并成为组织委员会的委员。同时与英、美、日、德、加拿大及澳大利亚等国的一些大学和研究机构建立合作关系,除学术交流、交换访问学者和联合培养研究生外,还积极开展合作研究。例如:与加拿大国际潜水器工程公司(ISE)合作设计研制的SJT—10作业无人遥控潜水器和SJT—40操作型无人遥控潜水器已投入使用;与日本横滨国立大学及西日本流体技研合作并行超高速船、浅吃水船、螺旋桨毂帽鳍(PBCF)及双反转螺旋桨的合作研究。在国内除积极完成有关部委下达的重大课题外,与胜利油田、渤海油田、长江水利委员会及有关研究单位联合研制了极浅海步行座底式钻井平台,并进行单点系泊受力和运动、长江三峡通航升船机静、动态模拟等方面的合作研究。

现在海洋工程国家重点实验室已经建成,在学术委员会领导下以各种形式对国内外开放。全国科研单位和高等院校的科研人员根据上述研究方向,可按实验室基金申请指南申请课题,经学术委员会审批同意后获得资助,也可自带课题和经费来实验室工作。交通、能源是我国国民经济建设的重点,实验室努力贯彻科学技术为国民经济建设服务的方针,积极承担交通运输、船舶工业、海洋石油、天然气开发以及海底矿藏开发等领域中工程实际问题的重大研究项目。

(责任编辑 肖庆山)

(上接第45页)

铁的问题在很大程度上是源于其巨大的全国性组织。这个包含30万员工的巨大企业,单一的管理机构无法对它进行有效管理,而且如果全国范围内只有一个铁路公司,它就不会有竞争的压力。

我国幅员辽阔,铁路几乎散布于全国各地,而各地的经济发展水平、运输市场的供求状况千差万别。面对复杂多变的市场环境,高度集中的体制显然是力不从心的。此时,划小核算单位,用分散化的管理代替中央集权管理就成为现实的选择。

铁路核算单位的划小可依市场细分的原则进行,具体思路有:

(1)按区域或主干线划分为不同的区域铁路集团公司,如:东北铁路集团公司、京广铁路集团公司、京沪高速客运铁路公司等等;

(2)与中央、地方财政“分灶吃饭”的体制相适应,按地方行政区域设置省级铁路(集团)公司,以调整目前路局与地方行政系统不一致的矛盾;

(3)按不同的运输产品市场设立相应的专业运输公司,例如:货运公司、客运公司、集装箱公司、冷

藏运输公司等等,同时实行“上下分离”的体制。

上述思路各有利弊,今后的模式可能是其中的一个,也可能是它们的混合体。究竟哪种模式为好,尚需理论探索和实践检验。

启示之四:建立与运输市场供求相一致的运价体系,是中国铁路走向市场的又一基本条件。

如果说世界各国铁路在管理体制、组织机构方面的改革各有千秋的话,那末,在运价方面的改革则是共同的,铁路运价的制定应以市场为依据。

根据我国铁路在各种细分运输市场中的不同地位,如在“长、大、重”的货运市场中,具有较强的垄断地位,在中、短途客运市场中处于同公路竞争的地位等等,应采取国家定价和自由定价相结合的运价体系。前者在铁路运输处于垄断的运输市场中采用,其运价水平应按长期可变成本确定,并可在一定范围内浮动。后者适用于铁路同其它运输方式有竞争关系的运输市场。

(责任编辑 宋义荣)