



中国铁路 改革之路

主 编 魏文英
副主编 郭洁人
刘崇民

人 民 出 版 社

中国铁路改革之路

主编 魏文英

副主编 郭洁人 刘崇民

人民出版社

封面设计：王师颀

中国铁路改革之路

ZHONGGUO TIELU GAIGE ZHILU

主编 魏文英

副主编 郭洁人 刘崇民

人民出版社出版发行 新华书店经销

锦州铁路分局印刷总厂印刷

850×1168毫米32开本 9.25印张 235,000字

1988年12月第1版 1988年12月北京第1次印刷

印数00,001—10,000

ISBN 7—01—000441—2/F·25 定价3.95元

序

紫阳同志指出，当前经济体制改革的中心和重点，是落实和改善承包制。要配套、完善、深化、发展承包制。在推广承包制中拥有320万职工的我国铁路企业，起到了冲锋陷阵的作用。它的成败得失对改革的全局有着重大的影响。

铁路实行大包干，已有两年的历史。两年来铁路全体干部和职工团结一致，奋力拼搏，创造了不少具有铁路自己特色的改革经验，使铁路在极其困难的条件下，取得了优异的成绩。实践证明，铁路的振兴和发展必须走改革之路，否则就没有出路。当然，两年来的实践也暴露了一些问题，引人深思。这些问题，有的是属于旧体制遗留下来的问题，有的是对铁路这个生产过程复杂的行业的特点、规律的认识和掌握的问题，也有的是属于外部经营条件、非铁路自身所能解决的问题。对于成绩和经验，亟需在两年实践之后，进行认真的总结。对于问题，也亟需进行分析和研究，以便逐步解决，从而不断完善承包责任制。《中国铁路改革之路》的出版，恰恰适应了这一客观要求，可以说，正切合当前铁路改革发展的需要，对铁路坚持改革，完善承包是很有益处的。

《中国铁路改革之路》是由中共铁道部党校锦州分校发起，在铁道部经济承包改革小组指导和支持下，与铁道部有关部门，以及一些铁路局的有关专家和研究人员在共同分析研究了当前铁路经济体制改革中的情况、经验和问题之后写成的，是共同研究

的成果。这本书具有鲜明的铁路特色，论述的覆盖面比较宽，可以帮助人们正确、全面地认识铁路体制的改革。

铁路的改革，由于时间短以及低运价、高物价等铁路本身的特殊困难条件，正面临严峻的形势。如何正确对待这一严峻形势的挑战，是坚持改革还是动摇犹豫？《中国铁路改革之路》的作者没有回避这一问题，认为必须把改革坚定不移地推行下去。他们针对当前改革中存在的一些问题，做了比较深入的分析，提出了自己的一些看法。我认为他们的态度是正确的，他们在书中提出的一些看法和意见，也是值得重视和可供参考的。作为论述行业承包责任制的书，《中国铁路改革之路》是第一本，它必将受到经济学界和企业界的重视。

当前，我国的经济体制改革，正步入一个深化发展的关键时期，尤其是党中央关于沿海地区经济发展战略提出之后，改革、开放的步伐加快了，国际国内形势逼人。在这样一个历史时期中，铁路的经济体制改革更处于举足轻重的地位。我相信全国铁路干部和职工，能走在改革大潮的前列，深化改革，完善承包，努力拼搏，奋勇前进，为祖国的富强、人民的富裕做出卓越的贡献！

趁《中国铁路改革之路》出版之际，写了以上一些话，算是为本书作序，也是为表达我对全国铁路职工的殷切期望。

杨培新

1988年7月

目 录

第一章 总论	(1)
一、改革——时代的潮流	(1)
二、努力建立有中国特色的铁路经济体制	(7)
三、改革与发展	(15)
第二章 我国铁路经济体制的历史演化	(18)
一、旧中国的铁路经济体制	(18)
二、铁路回到人民手中到1956年的经济体制	(20)
三、1957——1976年铁路的经济体制	(28)
四、“文革”后到大包干前铁路的经济体制	(36)
第三章 铁路投入产出、以路建路经济承包责任制	
(大包干)的确立	(49)
一、铁路大包干的提出	(49)
二、铁路大包干的基本内容和要求	(52)
三、铁路大包干的指导思想和基本原则	(58)
四、铁路实行大包干的步骤	(60)
五、大包干引起的铁路经营机制的变化和取得的成果	(64)
第四章 铁路局的经济承包责任制	(68)
一、铁路运输业的性质、特点和各铁路局的差异	(68)
二、铁路局经济承包责任的步骤和模式	(74)
三、铁路局经济承包的主要内容	(77)
四、问题及对策的探讨	(88)
第五章 铁路分局的经济承包责任制	(92)

一、铁路分局的性质和特点.....	(92)
二、铁路分局实行经济承包的指导思想.....	(93)
三、铁路分局经济承包责任制的模式.....	(94)
四、工业部门经济承包责任制的模式.....	(101)
五、大修部门经济承包责任制的模式.....	(103)
六、铁路分局带有共性的几项政策制度.....	(104)
七、对一些问题的探讨.....	(106)
第六章 铁路运输基层单位的经济承包责任制.....	(111)
一、铁路站段的性质、特点和在承包中的地位.....	(111)
二、铁路站段经济承包责任制的特点、内容和基本模式.....	(112)
三、铁路站段的清算收入.....	(114)
四、铁路站段的运输支出.....	(118)
五、铁路站段经济承包的外部条件.....	(123)
六、铁路站段内部的经济承包形式.....	(125)
七、铁路站段之间的横向联保经济承包方式.....	(128)
第七章 铁路基建系统的经济承包责任制.....	(130)
一、铁路基建系统的工作性质和特点.....	(130)
二、铁路基建系统经济承包责任制的内容.....	(132)
三、铁路基建系统经济承包责任制的模式和要求.....	(135)
四、铁路基建系统经济承包责任制的关键和对策.....	(141)
五、关于进一步完善铁路基建系统经济承包责任制的探讨...	(146)
第八章 铁路工业系统的经济承包责任制.....	(155)
一、铁路工业系统的特点和改革的迫切性.....	(155)
二、“微调”——铁路工业系统实行全面经济承包责任制 的前奏.....	(159)
三、铁路工业系统经济承包责任制的内容.....	(162)
四、铁路工业系统经济承包的模式和要求.....	(166)
第九章 铁路物资系统的体制改革.....	(170)
一、铁路物资部门的概况和职责.....	(170)
二、铁路物资体制改革的进程与作法.....	(171)
三、深化铁路物资体制改革的难点与对策.....	(174)

第十章 铁路事业单位的经济承包责任制·····	(178)
一、铁路事业单位的性质和特点·····	(178)
二、铁路事业单位承包责任制的模式、内容、政策要求和 期限·····	(180)
三、铁路事业单位承包难点及对策的探讨·····	(183)
第十一章 铁路集体企业的改革·····	(187)
一、铁路集体经济的发展历程和作用·····	(187)
二、铁路集体企业的改革·····	(189)
三、发展铁路集体经济的几个问题的探讨·····	(193)
第十二章 地方铁路的发展与改革·····	(196)
一、地方铁路发展的现状·····	(196)
二、发展地方铁路是建设有中国特色的铁路运输体系的 重要组成部分·····	(199)
三、地方铁路的改革·····	(201)
四、地方铁路改革和发展中的几个问题·····	(208)
第十三章 全面提高铁路职工队伍素质是深化改革的 重要保证·····	(211)
一、改革的发展要求大力提高铁路职工队伍的素质·····	(211)
二、深入开展理想和“四职”教育, 加强路风建设·····	(214)
三、努力提高铁路职工的文化科学技术水平·····	(216)
四、培养提高铁路职工的思维能力·····	(219)
五、提高职工队伍素质是长期的、经常性的任务·····	(222)
第十四章 对外开放是铁路改革与发展的重要条件·····	(225)
一、铁路的对外开放·····	(225)
二、由独家修路到多家修路·····	(231)
三、由单一经营到多种经营·····	(233)
四、几个问题的探讨·····	(237)
第十五章 深化铁路经济体制改革中遇到的难点和 对策的探讨·····	(241)
一、关于铁路的社会公益性和企业经济性的矛盾·····	(241)
二、关于运价与物价的矛盾·····	(245)

三、关于“投资饥饿症”问题.....	(248)
四、关于防止企业行为短期化问题.....	(251)
五、关于发展集团经济问题.....	(255)
六、关于工资含量包干问题.....	(256)
七、关于承包基数问题.....	(258)
八、关于铁路企业盈亏问题.....	(259)
九、关于铁路运输企业间的内部分配问题.....	(261)
第十六章 铁路政治体制改革.....	(263)
一、铁路经济体制改革与政治体制改革的关系.....	(263)
二、铁路政治体制改革的要求和内容.....	(264)
三、转变观念是铁路系统进行政治体制改革的关键.....	(271)
四、铁路政治体制改革必须有领导、有步骤地进行.....	(274)
结束语.....	(276)
附录.....	(279)
一、国务院批转国家计委等五个部门关于铁道部实行经济 承包责任制方案的通知.....	(279)
二、关于认真贯彻执行《国务院批转国家计委等五个部门 关于铁道部实行经济承包责任制方案的通知》的通知...	(283)
后记.....	(286)

第一章

总 论

“社会主义社会是在改革中前进的社会”。^①社会主义国家三十多年来所走过的正是这样一个历程。从50年代初到今天,改革几乎遍及所有社会主义国家,引起了举世的瞩目。改革已成为一股不可抗拒的时代潮流,已成为社会主义社会发展的直接动力。

一、改革 时代的潮流

社会主义改革不是谁的主观愿望所决定的,是历史的必然,是时代的要求。我们知道,社会的发展,是社会基本矛盾的运动,即生产力与生产关系的矛盾运动、经济基础与上层建筑的矛盾运动的结果。在社会主义社会,生产力与生产关系、经济基础与上层建筑也存在着矛盾,但它们在本质上是相适应的,只是在某些方面和环节上不相适应,因此,矛盾的解决方式也与以往的社会不同。社会主义社会的基本矛盾不需要通过剧烈的矛盾对抗和冲突的形式来解决,而是可以通过社会主义制度自身的调整和完善来解决。这种调整和完善就是改革。所以,社会主义的改革是历史发展规律作用的必然结果,社会主义的进步和发展是离不开改革的。

社会主义的改革要求还来自社会主义实践本身。社会主义运

^① 赵紫阳:《沿着有中国特色的社会主义道路前进》,见《中国共产党第十三次全国代表大会文件汇编》第11页。

动是一个新生事物，没有现成的经验可供遵循。由于历史上的和实践上的原因，社会主义各国在建立社会主义制度之后，都毫无例外地受到苏联模式的影响。随着社会主义建设的发展，这种旧模式、旧体制不能适合生产力发展要求的弊病日益明显地暴露出来，产生了许多消极后果，给国民经济带来了严重的困难。人们日益迫切地要求改变这种现状，发展社会主义的商品经济，建立适合于社会主义商品经济的新秩序，实现社会主义现代化。社会主义改革就是顺应了这一时代的潮流而兴起的。

社会主义改革，首先从东欧国家开始，已经经过了两次改革浪潮，现正处在第三次改革浪潮中。第一次浪潮发端于1950年，结束于1964年。在这期间，南斯拉夫率先改革，它变集权制为自治制，变中央计划为社会计划，变国家所有制为社会所有制，变行政分配产品的机制为市场分配商品的机制，形成了“南斯拉夫模式”。1957年前后，匈牙利、波兰、东德以及其他东欧国家也作了一些小的改革，但没有触及经济运行机制。第二次浪潮从1965年开始到1978年结束，这一次主要是在苏联1965年的改革影响下形成的。这个时期，南斯拉夫的改革向纵深发展，其他如匈牙利、波兰、捷克、东德等国先后进行了比较重大的改革，这次改革浪潮形成了“匈牙利模式”。从1979年开始，由于中国改革的异军突起，苏联、东欧国家也开始进入新的改革时期，改革的内容比以往更加全面、系统、深入，社会主义改革的浪潮更加汹涌澎湃。当然，随着改革的深入，改革的难度也不断增加。

社会主义改革的潮流首先冲击和初步改变了僵化的、不合理的经济体制，大力推进生产的商品化、社会化，从而增添了社会主义经济的活力，促进了社会主义经济的更大发展。在所有制上，改变了急于向单一所有制过渡的做法，提出了以公有制为主体，发展多种经济形式，对国家所有制企业实行所有权与经营权的分离。在经济管理上，改变过去中央过分集权的做法，普遍下放管理权限，扩大企业自主权；同时，中央由过去以直接管理为主向以间接管

理为主过渡，发挥中央在宏观控制、协调、监督、服务方面的作用；改变了单纯依靠行政指令的做法，注意发挥经济杠杆的作用，普遍实行了经济办法与行政手段、法律手段相结合的做法。在计划、流通、物价、财政、金融等方面的体制也都不同程度地做了改革，开始注意利用和发展市场机制，激发了经济活力。在劳动分配上，改变了平均主义、吃“大锅饭”的做法，坚持实行物质利益原则，把劳动者的物质利益与其劳动成果以及企业的经营效益结合起来，激发了企业和生产者的劳动积极性。

社会主义改革在一定程度上改变了旧的、中央高度集权的政治体制，改进了党和国家的领导，促进了政治生活民主化，加强了社会主义法制建设。首先是党的领导体制和党内生活发生了变化。大多数党都批判了个人崇拜、少数人专权的错误，实行集体领导制度，扩大党内民主，取消职务终身制。同时实行党政分开，改变党政不分的现象。在发扬社会主义民主方面，不少国家改革了选举制度，使各种选举能符合人民的意愿，发挥人民代表机构的作用，让劳动人民能更多地参与管理国家事务。有些国家把一些社会事务管理权交给了劳动人民的自治组织，注意改进国家政权机构，普遍扩大了人民代表大会、苏维埃、国民议会一类国家政权机关的权力；对政府行政机构，根据经济体制改革的要求进行多次调整，实行简政放权，努力克服官僚主义，使这些机构能成为运转灵活、反应灵敏、科学精干、讲求效率的行政指挥系统。改革了干部制度，努力建立择优汰劣的机制，提高干部素质和领导能力；有的实行民主选举或公开招聘；有的实行干部轮换制，限制干部兼职；有的建立干部教育网，不断完善干部的培训进修制度。逐步健全了社会主义法制，各国都普遍纠正了过去那种无法可循、有法不依的现象，大力加强社会主义法制建设，并根据经济体制改革的要求，制定了许多专门法。

社会主义改革也促进了人们思想的解放，冲破了教条主义的束缚，极大地丰富和发展了马克思列宁主义的理论。社会主义社

会的改革，不仅是实践上除旧布新的运动，而且是破除迷信、探索创新的思想解放运动。随着改革的推进，人们必然要对什么是社会主义以及如何建设社会主义等根本问题进行探讨，这些探讨不断地以新观点、新概念丰富了马克思主义的理论宝库，诸如：关于社会主义发展阶段的理论，关于社会主义经济是有计划的商品经济的理论，以公有制为主多种经济形式并存的理论，所有权和经营权分离的理论，发挥市场机制的理论，微观搞活与宏观控制的理论，建设社会主义高度民主政治的理论，社会主义国家职能和社会主义自治的理论，对外开放的理论，建设社会主义精神文明的理论，党政分开的理论，发挥人民阵线作用的理论等等，都是对丰富马克思主义理论宝库所做出的重大贡献。

社会主义国家改革所取得的历史性的成就，充分证明了改革的必要性和必然性，充分证明了改革是社会主义国家的唯一出路。尽管今后还会有各种曲折，还会遇到各种困难，但只要坚持改革，社会主义的前途就必定是光辉灿烂的。

我国的改革虽然较东欧一些社会主义国家为晚，但十年来的成就是非常显著的。

我国的改革，首先以农村为突破口。这是由中国国情的重大特点所决定的。中国人口的80%住在农村，8亿农民是我国劳动力的主力军，也是我国人民的主体，“中国稳定不稳定首先要看这百分之八十稳定不稳定。”^①农业又是国民经济的基础，农业的状况如何关系到国民经济的全局，农业上不去就会拖四化的后腿。“中国经济能不能发展，首先要看农村能不能发展，农民生活是不是好起来”^②。所以，首先解决农村问题，调动全国80%人口的积极性，是非常重要的，也是全面改革得以进行的基础。

农村改革的内容，总的说就是搞责任制，其核心是个“包”字。它通过包产量或产值、超产分成或超产归己的办法，把集体

①② 邓小平：《建设有中国特色的社会主义》增订本，第54—55、66页。

经济中的作业组、专业组和农民个人的劳动收入同劳动成果紧密联系起来，把责、权、利有机结合起来。它具有利益直接、责任明确、方法简单的特点，既能通过承包合同体现国家的计划指导，又能适应农村分散经营的特点，保证了农民生产经营自主权，有利于促进农民学习和使用先进的农业科学技术和 管理方式，发展生产，改善经营管理，提高经济效益。同时，有利于贯彻按劳分配原则，克服平均主义，从而极大地调动农民的生产积极性。

农村第一步改革取得成功之后，改革的重点就由农村转向城市了。这种做法符合我国形势发展的特点，是全面开创建设有中国特色的社会主义新局面的需要。农村改革的深入，要求城市改革与之相适应，如果城市改革跟不上，不仅城市经济发展难以保持良好势头，而且会严重阻碍农村经济的继续高涨，甚至使农村改革成果难以巩固下去。同时城市经济发展本身也提出了改革的要求。实行对外开放政策，利用外资，引进先进技术，学习外国先进经营管理经验等也要求城市改革加快步伐。尤其是新技术革命正在世界范围兴起，如果我们不抓紧这个机会，迎接挑战，使企业和各项建设具有吸收和消化新技术的强大能力，就很难在经济上、技术上赶上先进国家，这就要求非改革不可。总之，城市改革是调整生产力与生产关系之间的矛盾、经济基础与上层建筑之间的矛盾的需要，是进一步发挥社会主义优越性的需要。

城市改革是全面改革，其核心问题是搞活企业，建立起充满生机活力的社会主义经济。企业在社会主义经济中占有极为重要的地位，它是国民经济的细胞，生产力的实体，社会财富的直接创造者（国家财政收入80%来自企业），所以，企业状况关系到国民经济全局，关系到人民生活和社会生产目的的实现。企业还是社会生产力发展和科技进步的主导力量，它集中了我国经济管理人才、科技人才和其他专门人才的绝大部分，我国经济的腾飞在很大程度上取决于企业经济力量的增强和在科学技术上龙头

作用的发挥。

我国城市改革经过几年的试验，根据不同企业的特点和要求，采用了承包制、股份制、租赁制等等模式。经过初步探索，租赁制在小型企业中比较适用，而搞活大中型企业当前又以多种形式的承包经营责任制最见成效。截至1987年底，据全国22个省、自治区、直辖市的统计，预算内工业企业实行承包制的已达75%。实行企业承包经营责任制，主要从四个方面起到了推动作用：确保了财政收入，经济效益稳步提高；企业动力机制明显增强；市场引导企业的作用加强了；推动了企业内部的配套改革。当然，目前承包制的发展还是不平衡的，许多问题有待进一步解决，许多措施有待进一步完善。

随着经济体制改革的不断深入，对政治体制的改革也提出了愈益紧迫的要求。这样就使我国的改革更加全面地展开了。

我国是人民民主专政的社会主义国家，基本政治制度是好的，但在具体的领导制度、组织形式和工作方式上，存在着一些重大缺陷，主要表现为权力过分集中，官僚主义严重，封建主义影响还未肃清。我国的政治体制，是脱胎于革命战争年代而在社会主义改造时期基本确立的，是在大规模群众运动和不断强化指令性计划的过程中发展起来的，这种体制明显带有突出阶级斗争和群众运动的特点。早在1956年，当全国社会主义改造基本完成，国内主要矛盾发生根本变化以后，党的八大和党中央已经认识到我国的政治体制必须进行相应调整和转变，以适应在和平条件下进行全面建设的需要。可惜的是，由于多方面的原因，这个已经提出的转变并没有实现。不仅如此，反而进一步强调阶级斗争，使政治体制中原有的缺陷进一步强化，“文革”就是这种强化的产物和极端的表现。十一届三中全会后，我们党对“文革”型的政治体制做了坚决的纠正，并在局部范围内进行了政治体制改革的初步探索；但从总体上说，原有政治体制的弊端还没有从根本上解决。

进行政治体制改革，就是要建设有中国特色的民主政治。其目标是建立高度民主、法制完备、富有效率、充满活力的社会主义政治体制。这里所说的高度民主，是指人民成为国家的主人，享有宪法规定的各项权利和自由，享有管理国家事务、社会事务和企事业的各项权力；各种国家机关，各个社会组织，都能严格服从人民的意志，自觉为人民服务。这里所说的法制完备，是指国家有完整严密的法律体系和严格依法独立行使职权的执法机关，人民有较高的民主法制意识和自觉依法办事的习惯，各种社会组织的相互关系法律化、制度化，国家和社会生活的各个方面都应以宪法和法律为准绳，真正做到以法治国。高度民主，法制完备，将使人民群众的积极性和创造性得到充分发挥，使各种社会组织各司其职，协调一致地开展工作，使各级领导机关的决策科学化，民主化，规范化，这样，整个政治体制必然富有效率和充满活力。在这个目标中，高度民主是核心，完备法制是保证，富有效率和活力是新的政治体制的特征。当然，这一个目标是需要经过长期的努力才能实现的。

党的十三大明确指出，政治体制改革的关键首先是党政分开。同时还提出了进一步下放权力，改革政府工作机构，改革干部人事制度，建立社会协商对话制度，完善社会主义民主政治的若干制度，加强社会主义法制建设等几项主要任务。这些是为了实现政治体制改革的近期目标——提高效率，增强活力和调动各方面的积极性。这一步实现了，就为进一步实现长远目标奠定了可靠的基础。我们当前的任务就是要为实现这个近期目标而努力。

二、努力建立有中国特色的铁路经济体制

交通运输业在整个国民经济中起着先行的作用，进行社会主义现代化建设，没有交通运输业的发展是不可能的。在整个交通运输业中，铁路又占有着举足轻重的地位。这个地位是与我国国

情相联系的，这就是：（1）我国基本是一个内陆国家，地域辽阔，与其他运输方式相比，铁路是一种适于远距离、大运量、全天候、成本低的运输方式，在我国客货运输中，铁路承担的周转量大约在50%以上。根据我国社会主义建设发展趋势，预计到下个世纪中叶，铁路仍可能是交通运输中的主要方式；（2）我国资源分布不均衡，经济发展又很不平衡，原料和加工工业布局分散在各地，如最大的煤炭基地在山西、内蒙一带，机械加工业、轻纺工业又以辽宁和沿海地区较为发达和集中。煤炭、木材、原油、钢材等运输的主要流向，是由北而南、自西向东。还有如西北的盐、云南的磷、东北的木材等等，都需要外运，这样就产生了长距离、大批量的运输。虽然可以发展海运和公路运输，但以铁路为最优的运输方式；（3）我国平原少、山地多，高原丘陵约占我国土地的 $\frac{2}{3}$ ，内河、公路几年来虽有了很大发展，但毕竟受到地理条件及运输方式本身一些条件的限制，铁路运输则有其不可替代的优点。因此，在我国综合运输体系中，只能是也必须是以铁路为骨干。

建国三十多年来，我国铁路有了很大发展。铁路从沿海伸向西北和西南，全国各省、自治区首府（拉萨除外）和直辖市都有铁路相通，从而改变了旧中国遗留下来的不合理的铁路布局，为全国工业合理布局、内地资源开发和各地的经济发展创造了条件。全国铁路网的骨架初步形成，铁路技术装备水平和运输组织工作有了很大提高，列车运量、行车速度和列车密度都是比较高的。我国铁路已成为一条为社会主义现代化服务的钢铁运输线。

但是，铁路和整个交通运输一样，在我国国民经济中仍然是突出的薄弱环节，仍然满足不了国民经济发展和人民生活水平不断提高的需要。晋煤外运十分紧张；广东、福建经济特区和沿海港口后方通路的运输能力不足，影响对外开放；客、货运输量上升很快，运货难、乘车难、买票难的局面没有根本改变，列车超员严重，旅客不满意。造成这种状况的原因是多方面的，从历史