

中国铁路改革与发展丛书之二

借鉴与评析

赵果情 主编

中国铁道出版社



中国铁路改革与发展丛书之二

借 鉴 与 评 析

（内部发行）

主编 赵果情

编委 任喜贵 严介生 吴绍礼

汪乾庆 何 璧 周大文

周翊民 赵果情

中 国 铁 道 出 版 社

1994 年·北京

(京)新登字 063 号

内 容 简 介

中国铁路正处在改革与发展的历史变坡点上。此时我们需要了解在世界铁路的坐标上,中国的位置在哪里;处于怎样的发展阶段;未来的趋势如何。本书辑录了 39 篇文章,是近些年来中央及铁道部派团赴外考察写的报告,也有一些是发表于国内杂志上的文稿,它介绍了境外铁路的改革及管理情况,为中国铁路走向市场和改进管理提供了学习、参考资料。

中国铁路改革与发展丛书之二

借鉴与评析

主编 赵果情

*

中国铁道出版社出版发行

(北京市东单三条 14 号)

责任编辑 罗桂英 封面设计 陈东山

各地新华书店经售

中国铁道出版社印刷厂印

开本:787×1092 毫米 1/32 印张:9.125 字数:202 千

1994 年 6 月 第 1 版 第 1 次印刷

印数:1—2500 册

ISBN7-113-01755-X/Z · 111 定价:7.05 元

前 言

中国经济正与世界经济接轨。世界银行一位高级铁路专家曾由此引发出一个“隧道效应”论。他说：“中国人往往习惯于从计划经济这个洞口看进去，强调从计划走向市场可能做些什么；而西方人往往习惯于从市场经济那个洞口看过来，强调市场规定你必须做什么。但愿我们能在隧道中的某一界面找到现实合理的接轨点。”

中国铁路在改革，国外铁路也在改革。能不能接轨？如何接轨？不仅取决于社会制度，也取决于基本国情条件、运输市场环境。从这本书里，您会听到来自“隧道”两端的各种声音，看到世界铁路改革的共同趋势。

最成功的经验都不是照搬别人的。但最有光彩的创造都融汇了他山之精华。

这也正是学习与借鉴的奥秘。

编 者

1994年1月于北京

目 录

前 言

1. 世界铁路面临的共同问题与中国
 铁路特性 屠由瑞(1)
2. 融汇国际趋势 创造中国特色 何 璧(12)
3. 世界正面临着一场“交通革命” 黄乃勇等(18)
4. 世界铁路的改革及其启示 ... 刘宜勤 武剑虹(34)
5. 中国铁路的调整势在必行
 —世界银行专家汤姆森谈中国铁路
 发展战略 汤姆森(46)
6. 体制转换期的中国铁路策略 路·汤姆森(53)
7. 市场经济中的铁路与政府
 —来自钓鱼台国际圆桌会议上的意见 ... (59)
8. 中国铁路改革的良好借鉴
 —钓鱼台国际圆桌会议有感 金毓铮(66)
9. 市场经济与中国铁路 威廉·哈里斯(71)
10. 关于运价改革的彼岸思维
 —世界银行专家考察综述 马瑞芳(75)
11. 中国铁路应该有更大的发展
 —访日本大阪市立大学教授
 伊势田穆 程晓鸿(80)
12. 私有化不是解决铁路问题的
 唯一对策 米·沃尔拉夫(84)
13. 大企业体制解体 一个世界性的
 课题 奥村宏(88)

14. 日本铁路改革演进与点评 棚桥安司(94)
15. 中国记者看日本铁路 严介生(102)
16. 日本铁路多种经营发展及
 借鉴 中国铁道学会赴日考察团(113)
17. 日本运输省进行管理体制改革 张甲雄(122)
18. 日本综合运输体系的发展计划和
 方针政策 郭云(129)
19. 台湾交通与经济活动的比例关系 李非(137)
20. 韩国交通运输业的发展及其与我国的
 合作前景 冉毅群(144)
21. 韩国交通运输的现状与今后
 发展对策 张甲雄(151)
22. 印度铁路的运价及财政状况 王学玲(157)
23. 苏联解体后的铁路运输 刘重庆(162)
24. 政局变化后的欧洲铁路运输 权忠光(172)
25. 德国铁路改革:民营化·股份化..... 张廷昭(179)
26. 九十年代德国的运输政策 郭云(184)
27. 德国交通运输政策的启示 张廷昭(191)
28. 法国政府对国营铁路公司的监督
 和管理 刘铁男(197)
29. 法国国铁经营管理的特点与思考 ... 王君历(204)
30. 市场经济与铁路运价
 —美国、加拿大铁路运价考察
 分析 西鉴(212)
31. 美国政府对运输市场的管制政策 ... 李开盛(220)

32. 重视科学管理 优化运输模式
 —铁路投资研究代表团赴美考察
 体会 (226)
33. 从行政管理走向企业管理
 —澳大利亚铁路改革实录 金毓铮(231)
34. 澳大利亚交通运输业的若干特点 ... 何增荣(237)
35. 法国高速铁路考察报告
 中国赴法高速铁路考察团(243)
36. 日本高速铁路考察报告
 中国赴日高速铁路考察团(252)
37. 德国高速铁路考察报告
 中国赴德高速铁路考察团(266)
38. 一个亟待开拓的大市场
 —国际铁路联运发展及其运价
 改革 张功岳(273)
39. 世界铁路集装箱运输的发展趋向 ... 徐淑芬(278)

世界铁路面临的共同问题 与中国铁路特性

屠由瑞

十四大报告明确提出,我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。这是关于社会主义经济理论的又一次重大突破,将对我国社会主义的改革开放和现代化建设事业产生深远的影响。十四大报告指出,九十年代的主要任务,最根本的是坚持党的基本路线,加快改革开放,集中精力把经济建设搞上去。那么,铁路如何坚持党的基本路线,加快改革开放,促进铁路的历史性大发展?这是一个很大的命题,包含的范围很广,时空跨度也很大。我想从世界铁路发展的角度来谈这个问题,和大家商榷。

一、世人对中国铁路的评价

怎么认识铁路的经济体制和经营机制,怎么评价,这与我们下一步的工作有直接关系。如果底数不清,我们对现状的认识是模糊的,恐怕难于确定下一步改革的目标,明确下一步改革的任务。到底如何评价中国铁路的经济体制和经营机制,仁者见仁,智者见智,看法不尽相同。

大致有三种评价:第一种评价认为,铁路体制是一个好体制,经营机制也是比较好的,不仅适应历史,适应当前,而且适应今后;第二种估计侧重于存在的问题,认为铁路的经营机制

和体制严重不适应社会进步和经济发展的需求；第三种评价认为，铁路经营体制和机制，既有适应的一面，又有不适应的一面，需要一分为二，兴利除弊，对成绩予以巩固，发扬光大，不适应方面应下定决心，结合社会需要与进步，加以改革。我本人持第三种观点。

评价目前铁路的经济体制和经营机制，要以铁路的经营状况为依据。我认为，中国铁路在经过了漫长的、100多年的历史发展，特别是解放以后，各方面的建设有很大成绩，经营状况也是好的，无论从国内发展的历史纵向和横向比较，还是与世界各国进行横向比较，我们的成绩都是相当突出的。我们依靠300多万职工，在比较短的时间内，在中国将近1千万平方公里的土地上，建设成一个能力强大的路网，很不容易。而且建设工程的艰巨，是世界上少有的。我们去联合国，一进大厅，就可以看到一整根象牙雕刻的成昆铁路模型，这是中国作为礼品送的。作为铁路工作者，我们确实引以自豪。去年10月份，世界银行组织了一次铁路圆桌会议，将近20个国家，包括许多工业发达国家，如美国、日本、英国、德国、奥地利等国家参加。亚洲的有中国、印度、马来西亚、朝鲜、韩国、泰国等参加。我在会上的报告讲的是中国铁路的过去、现在和未来，受到与会人员的一致欢迎。本来安排是一次发言，后来在大会上讲了以后，主席（世界银行的副总裁）一再要求中国代表团多发言几次，后来我又在会上发言3次，共发言4次。在最后的总结会议上讲到，我是带着信心和决心来参加这次会议的，参加这次会议后，我更加满怀信心。坦率地讲，我相当自豪。尽管我们平常在国内牢骚挺多，铁路发展慢了，这个不好，那个不好，但是听了各个国家的报告，包括日本、美国、英国、德国、奥地利等国家，一致认为中国的情况是最好的。这是1991年

10 月份的事，不是历史。为什么？

我们以世界上最低的运价，最低的成本，完成了世界上最大的运量。具体地讲，中国的运费每吨公里为 0.5 美分，第二位的印度是 1.66 美分，是我们的 3 倍多。其它的亚洲国家都比印度高。而欧美运价是中国的 5 倍、6 倍、8 倍、10 倍，特别是前西德，是中国铁路的 16 倍，合 8 美分。我们以这样低的运价，完成了世界上最大的运输密度，目前我们每公里承担了 2570 万吨。处在第二位的是日本，才 1100 万吨，是我们的 40%。其他国家是一个比一个低。

我们以最低的物质消耗来完成运输任务。一般地讲，中国工业的能耗是很高的，比起先进国家高得很多。比如说，中国生产一万美元的产值，它的能耗比印度高 3 倍到 4 倍，比起更先进、更发达的国家，能耗更高。但是，中国铁路在中国工交系统里是个突出的例外，我们的能耗是世界铁路中最低的，我们使用煤炭每万吨公里是 152 公斤，如使用电力机车牵引，是 111 度电，如果使用内燃机车牵引，每万吨公里是 24.4 公斤柴油。世界银行的先生们讲，这些指标没有人敢跟你们比。我们人力的消耗成本在世界上也是处于极低的位置。中国铁路职工的工资，仅仅占运输总收入的 18%。日本、美国占 46—48%，将近一半收入用来发工资。印度占 55%，即收入 1 元，就有 0.55 元用来发工资。他们告诉我，还不止这个数，说是 62% 用来发工资，并且日子难过。奥地利职工的工资占运输总收入的 113%，联邦德国的运价是我们的 16 倍，但职工工资占总收入的 127%。我谈到中国“七五”电气化、复线加新线建设共七千多公里，那些国家十分佩服。讲到“九五”比“八五”还要多，代表们觉得不可想象。这些外国人对中国铁路的现状和未来非常佩服。美国的长岛公司总裁听报告后说，我原来就认

为中国铁路是好的，现在听了报告后觉得是世界第一。

1992年5月，我去哈萨克斯坦，其总理给李鹏同志建议开一个中亚铁道部长会议，建议中国铁道部长参加。后来考虑让我去参加。我去后很受欢迎，当然不是因为我个人，而是中国铁路在世界上的地位，在中亚的地位。中亚国家想与中国在政治上、经济上加强联系，我们很受欢迎。中亚国家对中国铁路的发展寄予很高的希望。这些国家的铁路专家都宣传欧亚大陆桥的作用，都鼓励修建这条铁路。但这些国家是什么意思呢？土耳其、伊朗还有土库曼三个国家之间，所谓的欧亚大陆桥延伸到他们那儿有一段150多公里的铁路，他们三家为什么筹建这150公里铁路费了大劲，你推我，我推你，后来欢迎中国人去投资。

欧亚大陆桥从连云港到鹿特丹，是1.04万公里，在中国境内是4350公里。亚洲最大的编组站郑州北站，采用现代化技术进行了全面改造；从郑州到宝鸡680公里的电气化改造已经完成；宝中线500公里花6亿美元，四年完成；从兰州到武威的电气化改造；从武威到乌鲁木齐1622公里的复线建设，五年之内连线；从乌鲁木齐到阿拉山口的468公里一次建成，现在要通车了。从东到西七项工程，4350公里的长度。世界银行对中国铁路的评语是：①中国铁路是一个有效的、运转较好的系统，由一支有能力的训练有素的职工队伍管理；②机车车辆的利用率可与世界上任何铁路相竞争；③财务上仍有很大的潜力，可进一步增加收入，能满足路网扩建成本的需要；④这是一个充满活力的机构，能适应经济发展的需要；⑤为中国国内和出口的发展提供服务，较高速公路和汽车运输对环境的影响要小；⑥与公路相比，能耗更小；⑦通过利用技术和机构的调整，铁路拥有极好的长期发展和市场控制的能

力。

但是，是不是中国铁路不必改革，不必开放，可以我行我素，照样过日子？非也，绝不是这个结论。中国铁路还有相当不适应的地方。这个不适应，首先是我们自己的评价，总也赶不上国民经济发展对铁路的需求，而且矛盾越来越突出。所以说，铁路运输是国民经济发展的瓶颈和制约因素。“八五”、“九五”，国民经济能否上去，在一定程度上要看铁路运输。从中央领导同志到我们自己，以及国民经济的各方面的专家，得出了一个统一的认识。朱镕基副总理在全路领导干部会议上的讲话对这点讲得相当透彻。所以，我们对铁路发展要有紧迫感、危机感和责任感。

无论我们走到哪里，每到—一个地区、每到—一个省，每到—一个县，没有不提铁路的。我还把世界银行的评语给各位介绍一下。世行的评语有五点：①中国铁路由于需求大，能力不足，管理部门的注意力主要集中到如何最大地发挥运输效率，而不去改进对顾客的服务；②由于铁路内部没有竞争，与其它运输方式的竞争也有限，所以，迫使铁路实行技术更新和现代化的经济压力不大；③铁路没有市场开发部门，因此不能及时了解其它运输方式发展的动向和顾客的长期需要；④大多数技术装备比较落后，不仅使运输和扩能的成本较高，而且很难提高对顾客的服务质量；⑤缺乏与其它运输方式协调的政策。以上这些，我认为有技术问题，也有经营体制和市场经济如何在铁路上发育的问题。所以，我认为，对中国铁路的评价应该是一分为二的。

二、共性与个性

我一直在考虑，铁路的上述问题怎么产生的？我在脑子里

列了很多方程,但是好多方程又解不开,或者解开后答案好像也不太令人满意。以前有人埋怨,其它部门改革都快,就是铁路保守,保守也就是几个人保守。如果我们几个人自我解决后,铁路就发展起来了,当然挺好。后来考虑来考虑去,觉得不是几个人的问题。我感到世界铁路在经济体制和经营机制上有共性,寻找共同存在的问题,看到我们的难点,这不是我们推卸责任,不是托辞,而是把问题找准了,想一想怎么着手改。美国、日本、德国,都是资本主义发达的国家。日本明治维新搞资本主义,其他经济领域完全适应市场,机械加工、商业服务等等行业,都是市场经济,为什么偏偏日本国铁处在封闭状态、在市场经济中处于很不协调的地位?为什么其他行业在发展,而日本国铁却负债经营到固定资产三倍的程度?百分之百的负债就是破产,三倍的负债,日子怎么过?

德国又怎样呢?列宁曾说过,电气化加上普鲁士的铁路,这是好的模式。德国的铁路是非常有名的,效率象钟表一样运行,为什么现在铁路还未找到出路?它的运价是我们的16倍,但是开工资还差四分之一,很难干下去。与我们比差远啦。为什么?美国是资本主义最发达的国家,其铁路的经营,除了特定的运输外,也到了难以为继的地步。

前一段有一种错误的宣传,即认为铁路已是夕阳工业。夕阳工业就是从美国来的,它的铁路走投无路,所以叫夕阳工业。美国市场经济那么发达,其他部门走市场经济轻车熟路,为什么铁路走不下去?英国,现在也在寻找出路。其它国家也有类似的情况。这就使人联想起一个问题,是不是铁路经营体制和运行机制在哪些方面有一些共同的问题?否则,只能用笑话来解释这个问题,即世界上挑出来管铁路的都是不成才的人。

经过考虑以后，我对世界上十几个国家的高级领导人谈了我的观点。我认为，铁路的经营体制改革，有其特有的难点，共同的问题大概有三个：①这些国家都把铁路作为一种公益性的基础设施，正因为它是公益性的基础设施，所以它受国家的控制，在某一个时期或者在相当一个时期，受国家控制的面和程度要比其他部门更多、更严；②所有的铁路都是一个庞大的组织，都比较强调集中，所以，都有如何处理集中与分散关系的问题，而铁路运输的特性又往往过多地强调了集中。如何适应市场的需求，这方面恐怕存在的问题较大；③这些铁路在某一个历史时期，没有很好地把握住运输发展的趋势，所以，在大趋势面前显得被动落后。这三点我与许多国家领导人都谈过，他们认为有道理，很赞成。第一、二两点比较好理解，第三点怎么提出来的，怎么与大趋势不太符合？

我曾向美国霍伯提出一个问题。我说：霍伯先生，你看过《大趋势》这本书吗？他说看过。我说这本书里批评了美国铁路工作者，认为美国铁路工作者这帮好汉们，不注意掌握运输发展的趋势，就铁路谈铁路，所以被人趋势所淘汰。这个教训值得美国和世界上一切同行的领导者参考。我讲了这段后问：这本书写得是对是错？如果是对的，美国采取了什么对策？霍伯当时没回答上来。世界银行一个高参，汤姆森先生（美国人）看他答不上来，就主动上来讲，也没解答好。之后他们两个人又找到我解释，把这个问题算解释清楚了。我说我并不是向你们挑衅，而是感到我们中国铁路工作者是不是也应该考虑，铁路发展的趋势到底如何？美国已经栽了跟头了，我们是不是应该未雨绸缪，研究一下发展趋势，在这趋势中铁路应当采取什么战略，什么对策。这个问题我对许多国家的铁路工作者、领导者反反复复谈过，他们认为，还是比较准确的。

那么共性以外,中国铁路又有什么特性呢?我认为,有五个方面的特性:

一是中国铁路的政企合一。这个问题现在世界上大多数铁路基本上有了对策,如德国、英国都准备走日本的民营化道路,政企有了一个界限。我们还象少数国家一样,还是政企合一。政企合一倒不在乎是否挂一块牌子,是否一个机构,而在于企业和政府的行为、动机不完全一致。世界银行的汤姆森先生就跟我提过多次,他建议严格区分什么是企业行为,什么是国家行为。他说,是企业就应明显地以利润为出发点或动机。什么扶贫啦,什么照顾边远地区少数民族政策啦,这些都属于政府行为。政企不分带来很多问题,这不仅仅是一个牌子两个牌子的问题。

二是计划经济的模式在中国铁路特别明显。它的影响面、执行的深度对中国铁路的影响非常大,没有计划办不成事情,可以说中国铁路基本上是计划经济的模式。现在我们的装车计划76%是计划内,24%是计划外,计划外实际上也是计划,只不过是旬计划、月计划的计划外,实际上是计划的一种形式,没有计划外的计划根本装不上车,这怎么适应市场经济的需求?那太困难了,这个问题是最大的。为什么?我也举世界银行对铁路部门的批评,我认为批评得很准确,《中国铁路发展战略》里提出:中国铁路效率极高,它是以牺牲旅客货主的利益来获取的。“铁道部在扩能,增加机车利用率,降低铁路运输成本方面已获得很大效益,但是以降低对货主服务质量为代价的。”比如说,中国铁路要求货主在18天—48天以前提出计划,这样早提出计划,哪一个企业能够适应市场的需求?市场经济变化多端,要求货主18天—48天以前提出计划,否则就不给装车,货主怎么办?外国专家分析得很清楚,因为他

们分析中国请求车计划,如现在是11月,要请求12月的计划,要在11月12日提出,到12月1日是18天,到12月30日是48天,那怎么能满足市场的需要呢?这是第一;第二,请求计划后,配上的空车还不是企业所需要的,如本来要冷藏车运桔子,没有,只有敞蓬车,装不装?盖车,要不要?企业说要,什么都要。配上车又限定企业3—4小时装完,装不完就要罚款。所以说是以降低服务质量为代价来获取效率的。这样做的结果使得货主不得不寻找其他交通运输方式来满足运输的需要。这个事情很值得我们重视。当然铁路现在是皇帝女儿不愁嫁,但十年二十年以后怎么办?今年1月25日《人民日报》有篇报道,对我启发很大,说的事情与世界银行所说的是一样的。报道说一位记者采访珠海一家牛仔裤厂,厂长正在布置用汽车运货到武汉,说武汉那边打电报来,牛仔裤销路非常好,赶紧运货来。记者问,那为什么不用火车运呢?厂长说,火车不赶趟,又是计划又是什么的,那怎么赶趟呢?等火车运去我们市场就没了,所以豁出去用汽车从珠海运到武汉,也要掌握市场。如果我们都是计划主宰,那么我们的铁路如何适应市场经济的需求?整个国民经济都要转向社会主义市场经济体制,而铁路还是百分之百的计划,这个日子好不好过?能不能过下去?

三是我们对铁路的调控过多。当然铁路是公益性企业,特别是紧缺商品,既是垄断又是紧缺商品,国家当然要对铁路实施调控。如果允许铁路自定价格,自主经营,那会把国民经济搞得一塌糊涂,搞得大乱。所以国家必然要对铁路运价实行控制,对铁路计划实行控制。现在计划不仅仅确定运多少,还要规定运谁的。如煤炭,不仅仅定一年要运多少亿吨,还规定运多少山西煤,在运山西煤中还规定了运多少统配煤,运多少地

方矿煤,如果多运了地方矿煤,统配煤少了还不行,如只运统配煤,不运地方矿的也不行。所以铁路产品经营权、销售权是没有的,必然要受宏观调控。我现在说的是政府调控过多、过严。中国铁路的运价 96.3%是国家控制的,剩下的 3.7%也是由铁道部和省级政府物价部门共同制定的,所以铁路的运价 100%是政府制定的。我们的计划如此,产品的销售如此,投资等等也如此。比起资本主义国家的铁路,它们的运能与运量的矛盾已基本解决,所以也不控制价格、计划。可以说极少有国家像中国铁路这样完全受宏观控制。

四是庞大的机构,劳动生产率很低。这形成了一个很大的包袱,是影响若干年的大问题。现在要不唤起注意,以后更麻烦。美国铁路每公里一个人,加拿大 35000 公里铁路是 36000 人,我们 53000 多公里铁路 300 多万人,每公里 60 多个人。尽管有些不好比,但人多在当前来讲是个大问题。美国运输部 14 万人,我们铁路系统教员人数就有 14 万,卫生系统 11 万人,公安人员超过 7 万人,从幼儿园到研究院加在一起在校学生 100 万,还有近 70 万的集体职工。职工工资占总收入的 18%,低工资水平,这是不行的,必须要有一个较大的提高。但如果是这样大的基数,工资水平要有较大的提高,铁路也无法进行。这一点,不管铁路局还是工业的、工程的一律如此。

五是产品的一元化,1990 年铁路多经收入 60.4 亿,利润 9.1 亿,仅占我们总收入的 10%,比例数太小,是发展当中必须重视的一个问题。世界上的铁路也都在侧重解决这个问题。日本铁路民营化以后,主要一点是发展多种经营,日本私人铁路 51%的收入来自于多种经营,49%来自于铁路运输;美国的桑塔菲公司 10%的职工搞多种经营,创造了 50%的利润。所有国家的铁路都在重视这个问题,把发展与铁路有关的多