

世界铁路改革大趋势系列丛书

铁路改革实践 探索

何 璧 主编

中国铁道出版社

98
F531
3
2

世界铁路改革大趋势系列丛书

铁路改革实践探索

何 璧 主编

Y4410272



中 国 铁 道 出 版 社
1998年·北京



(京)新登字 063 号

内 容 简 介

全书共分为七章,内容包括:法国、德国、瑞典、俄罗斯、波兰、罗马尼亚、印度、马来西亚等国家的铁路改革;发展国际运输的铁路战略;铁路重组过程中的人力资源问题及挑战。书中汇集了大量宝贵的第一手资料,反映了各国铁路改革实践者的心路历程,并侧重于改革方案实施操作与改革效果的评述。对研究解决中国铁路改革中遇到的矛盾和问题提供了可资借鉴的经验教训。

本书适合于铁路体制改革的研究工作者、铁路管理人员以及有关大专院校师生阅读,亦可供从事其他体制改革研究的工作人员学习参考。

图书在版编目(CIP)数据

铁路改革实践探索/何璧主编. —北京:中国铁道出版社, 1998.5
ISBN 7-113-02996-5

I. 铁… II. 何… III. ①铁路运输—经济建设—世界②铁路运输—体制改革—研究—世界 N. F531.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 14070 号

世界铁路改革大趋势系列丛书

书 名: 铁路改革实践探索

著作责任者: 何 璧 主编

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)

策划编辑: 褚书铭

责任编辑: 褚书铭 梁兆煜

封面设计: 赵敬宇

印 刷: 北京市燕山联营印刷厂

经 销: 全国各地新华书店

开 本: 850×1168 1/32 印张: 13.375 字数: 360 千

版 本: 1998 年 8 月第 1 版 1998 年 8 月第 1 次印刷

印 费: 1—3500 册

书 号: ISBN7-113-02996-5/U·823

定 价: 28.00 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。

世界铁路改革大趋势系列丛书

编辑委员会

顾问：韩杼滨 傅志寰 孙永福

编委会主任：华茂昆 王兆成

编委：何 璧 汪乾庆 刘殿文 齐德堂

常国治 黄四川 王奎中 曹 菁

金毓铮

主 编：何 璧

副主编：赵果情

本分册主要编译、审校人员

(按文章顺序排名)

张 力	龙治芳	徐 娟	王丽丽	刘夏晨
郭焰路	宋文伟	严保安	张莉娜	李立功
马 军	张履蒙	陈联彬	贺振中	张殿义
陈觉民	荣朝和	任 英	赵改栋	赵 健
刘重庆	陈佳玲	王连斌	王仰奇	侯 敬
姜 鸿	谢贤良	任 化	李晓凌	张孟军

前 言

时代的列车即将驶入 21 世纪。站在新世纪门槛上回顾百年激荡，铁路产业的兴衰荣辱折射出时代的变迁。而无论各国铁路在不同的社会、政治、经济、文化背景之下表现出多少差异，近 20 年来却共同关注并实践着一个跨世纪的主题：改革。世界性的铁路改革浪潮无疑是本世纪末对全球铁路产业最有影响力的重大事件，并且，它很可能为 21 世纪的世界铁路发展带来一些全新的历史性变化。

中国铁路不应置身于这一历史性变化之外。因为中国正处在建立社会主义市场经济体制的伟大变革时期，需要铁路建立与之相适应的管理体制和运行机制；而来自其他运输方式激烈的市场竞争也迫使铁路必须加快改革，迎接挑战。与世界发达国家铁路相比，中国铁路既没有经历先于国家工业化大规模筑路的超前发展阶段，也没有经历发达国家铁路在后工业化时期“夕阳西下”的衰落危机。但在市场经济条件下，传统铁路管理体制所暴露出来的矛盾与问题却有着惊人的相似，我们必须共同面对铁路重组的重大课题。这使得中国铁路注定要带着历史的缺憾与历史的幸运登上世界铁路改革的大舞台，要在融汇国际趋势的同时创造中国特色。这也正是我们编辑出版“世界铁路改革大趋势系列丛书”的期冀所在。这套丛书第一次集中地、系统地、客观地展现了本世纪 70 年代末、80 年代初以来世界主要国家铁路改革的基本轨迹，为中国铁路改革提供了一个较完整的国际参照系。

第一分册《铁路改革模式选择》集纳了世界银行及其他一些国家的铁路权威人士和专家研究成果，着重分析了世界铁路改革的基本趋势，并对日本、新西兰、阿根廷、瑞典、英国、加拿大铁路的改革进程以及美国小铁路的演变历史进行了较深入的典型

实例研究，有助于我们比较分析当今铁路改革的基本类型。

第二分册《铁路改革实践探索》反映了各国铁路改革实践者的心路历程，侧重在改革方案的实施操作与改革效果的评述。涉及的国家有德国、法国、瑞典、俄罗斯、波兰、罗马尼亚、马来西亚、印度、意大利等。研究者都亲身经历了本国改革实践或直接参与了改革决策过程，掌握了大量宝贵的第一手资料，对研究解决中国铁路改革中遇到的各种矛盾和问题提供了可资借鉴的经验教训。此外，还编入了中国铁道部有关部门对法国、德国、瑞典、俄罗斯铁路体制改革的考察报告，从另一角度提出了颇有价值的研究分析意见。

第三分册《铁路改革立法规范》是一本有关国外铁路改革的法律法规专集，从中不仅能够了解到国外铁路改革的政治经济背景及基本的政策取向，有助于我们研究市场经济条件下国家与铁路的基本经济关系，而且对确立中国铁路改革的法律规范具有重要的参考作用。

当然，由于国情不同，各国铁路改革的背景乃至政策的取向有很大差异，对铁路改革的认识与分析也会因角度不同而见仁见智。但为了更准确地展现事物本来面貌以真正把握其规律，我们在编辑中尽可能尊重原作者的观点和用语，相信读者会明辨良莠、去伪存真。

本丛书在编辑出版过程中，得到了世界银行、铁道部外资办、铁道部改革总体办的支持与帮助，在此一并表示感谢！

编 者
一九九八年七月

目 录

第一章 法国铁路体制改革	1
法国铁路运输体制的改革.....	1
法国国营铁路公司的经营.....	6
法国铁路管理体制体制改革考察	11
附件：法兰西共和国政府公报	22
第二章 德国铁路改革与决策	28
德国铁路改革	28
联邦铁路资产局的任务与前景展望	76
德国铁路股份公司线路分配和通路开放	87
德国国铁改革考察	92
附件：联邦铁路政府委员会的报告.....	101
第三章 瑞典铁路改革与发展	147
从行政性机构向商业化组织的转换.....	147
瑞典国铁重组.....	169
瑞典干线铁路 1994~2003 年投资规划	184
瑞典国铁改革考察.....	239
附件：铁路运输新条件(政府议案)	254
第四章 波兰、罗马尼亚、俄罗斯铁路改革	268
波兰铁路的重组.....	268
罗马尼亚国铁重组原则.....	277
俄罗斯铁路体制改革与运输经营考察.....	297
俄罗斯铁路运输管理体制体制改革考察.....	310

附件：俄罗斯铁路运输业 2005 年以前的主要发展 方向和社会经济政策（节选）	329
第五章 印度、马来西亚铁路改革	361
印度铁路重组历程的实例研究	361
印度：国家在制定铁路运价中的作用	365
马来西亚国有铁路重组	371
第六章 发展国际运输的铁路战略	384
第七章 铁路重组进程中的人力资源问题及挑战	408

第一章 法国铁路体制改革

法国铁路运输体制的改革

一、为什么要改革

从 1992~1993 年开始,法国国营铁路公司(以下简称法铁公司)由于运量不足,尤其是基本建设投资与回报很不平衡,所以面临日趋加剧的财政困难。

1996~1997 年计划合同书谈判以失败告终,说明只有进行机构改革才能使法铁公司走出困境。1995 年末发生了社会冲突以后,政府发动了一场全国性的大辩论,旨在找出如何进行机构改革的办法。结果有各种各样的意见,归纳起来有以下三点:

——债务已达到无法承担的地步;

——国家与法铁公司之间的关系不够明朗化;

——有必要采取重大的而且是有胆略的措施,以解决长期未决的问题。

经过大辩论以后,情况很清楚了,大家都认为,法铁公司只有进行大规模的改革才能使自己从沉重的债务中解脱出来,尤其是应通过责任的重新分配,使公司不致于走老路。

1997 年 2 月 13 日颁布的法律使法铁公司得以从财政重负中脱身,并且还不必承担责任。从此以后,法铁公司只需完成公共服务企业的自身目标就可以了,例如:以最低的价格和最佳的服务质量为旅客服务,保证对基础设施的优质管理,而不必把精力和人力放在国家分配的任务上。法铁公司的工作方案严格限定在这个范围以内。

二、进行什么样的改革

改革应在保证法铁公司(SNCF)是唯一国有铁路运输企业的前提下,十分明确地区分该公司与国家在基础设施上各自的责任。

法铁公司保留了原有的绝大部分职权,并把一直为国家承担的责任转移给了路网公司(RFF),例如:投资的选择和提供资金、支付基础设施管理费和征收使用费(通行税)等。路网公司代替国家向法铁公司支付管理基础设施的酬金,这些酬金不再是资助性质,而是与所付出的劳动结合起来。另外,酬金是根据一份劳务与报酬的协议支付的。

国家:

- 确定路网的组成和主要特点;
- 拨给路网公司(RFF)一笔资助金和一些无偿提供的资金作为资本;
- 确定安全条例;
- 公布使用基础设施的原则和制定使用费一览表;
- 在经济和社会利益投资委员会(CIES)的范围内批准投资项目;
- 保证对铁路基础设施国有资产的监督;
- 可以反对关闭线路,公布以公益为目的的新方案。

路网公司(RFF):

- 规划、发展和开发基础设施;
- 是国内铁路网基础设施资产的所有者;
- 是对此类国有资产进行投资的工程负责人(选择投资和提供资金);
- 授予法铁公司管理基础设施的任务并为此向法铁公司支付报酬;
- 提出使用费一览表,计算和征收使用基础设施的费用。

法铁公司(SNCF):

- 独家使用路网公司的路网以经营运输业务(95—666 号法
- 2 •

令规定的例外情况除外)；

- 向路网公司支付相应的使用费；
- 负责运输管理工作(制定列车运行图)和路网上的运输业务；
- 保证路网技术设施和安全设施的正常运转和维护；
- 可以单独接受路网公司的任命，成为基础设施投资的工程负责单位；
- 在开办运营业务的路网上，行使投资工程负责人的权利。

在地方客运服务方面，改革方案规定，参与试验的地方将变成一级组织机构，并将直接接受国家拨给的因服务而支出的全部补偿费用。

三、改革的结果

• 法铁公司为路网公司管理基础设施，这表明法铁公司对原有的基础设施投资成本不再承担责任。同时，其全部工作将会得到报酬。这样，就产生了一个新的、从总体上说是平衡的财政状况，改革的结果是使法铁不再承受沉重的基础设施经济负担。法铁公司1997年的预算中，对路网公司的建立已有了介绍，该预算亦已被法铁的管理委员会批准通过。如果没有路网公司，法铁公司的赤字将达150亿法郎。由于路网公司的成立，1997年的赤字可限定在20亿法郎内。

• 国家对路网起决定性的作用，授权路网公司对路网进行管理。它负责路网的投资、征收使用费以及向法铁公司支付基础设施管理费。

• 对过去的事情，“就像是”责任早已明确了一样：

基础设施的资产以及用在这些资产上的投资所造成的债务，一并转交给路网公司。

基础设施所造成的赤字由路网公司负责处理。

其结果是，移交的资产与债务同样都是1342亿法郎。

• 改革也明确了法铁公司其他公共服务业务的工作条件，尤

其是明确了地方客运业务的运营条件。一般地说,国内运输方针法(LOTI)明确规定:从此以后,公共服务业务所发生的费用等由国家进行补偿。

- 法律规定了有关地区化试验的财务条件,具体表现为从1997年开始,每年补贴800万法郎。

- 最后,改革维护了法国铁路系统的下述特点:

在维持法铁公司独家负责经营运输业务的情况下,该公司还承担基础设施的管理任务;

铁路地产及附属企业的公有性质;

职工的身份和退休制度(以后由法律对职工的待遇作出明确的说明)。

- 考虑到成立路网公司已由法律加以肯定,所以法铁公司的技术规范要进行修改。目前正在起草一份文件,俟1997年6月收到CCE的通知以后,即把此草案上报给法铁公司执行委员会。

四、对正式文件的综合说明

1. 有关成立“法国铁路网公司”的法律

根据第97—135号法律文件,法国铁路网公司(RFF)从1997年1月1日起正式成立。法律规定,法铁公司向法国铁路网公司移交工作任务和资产,还规定了两个铁路公共企业之间的关系,以及法铁公司把负债(1342亿法郎)转到法国铁路网公司的负债项下。

在国会的修正案中有如下几项内容:

- 国家承认铁路的社会经济地位,授与法国铁路网公司推动铁路运输业务的任务;

- 与国土整治与开发方针法规定的指导性纲要的联系;

- 对法铁公司负责以及维护基础设施工作的理由作出解释(公共服务的安全性和持续性);

- 恢复与基础设施管理业务有关的公共服务原则;

- 在试验地区内,法铁公司是该地区唯一负责养路业务的单

位；

· 因工作需要和社会活动需要而分配给法铁公司职工使用的办公楼和房屋等产业，仍是法铁公司的资产。

2. 三项法令及执行本法律的条件

(1)第 97—444 号法令明确规定了法国铁路网公司的工作条件。本法令与法铁公司的法规文件及技术规范相一致，本法令还确定了法铁公司这个新的公共企业的任务和监督方式。

(2)第 97—445 号法令明确规定了将来属于法国铁路网公司的资产，以及属于法铁公司的资产。

(3)第 97—446 号法令确定了计算使用费的应用原则。

从以上三项法令中可以看出：

确认法铁公司可在其业务范围内，保留车站、公司所在办公楼和职工住房以及行政建筑物、设备仓库和所有法铁公司曾经参与出资的厂房建筑物等；

指出只有法铁公司可以具有基础设施投资项目工程负责人的身份；

确认法铁公司在铁路网运营上是唯一的行车业务负责人；

所有与法国铁路网公司有关的重大决议均与法铁公司有密切关系；

国家赋予法铁公司使用 1997～1998 年度封存的铁路车辆的合法权利，但在使用时不会执行“出尔反尔”的方针，再加收利用费；

除 91—440 号指令和 95—666 号法令规定的特定条件外（国际零担运输过境和国际联合运输业务），确认法铁公司在铁路运输上的垄断地位；

恢复 1990～1994 年国家/法铁公司计划合同书第 26 章有关地方集团联合投资规定的条件是，只有当该规定是为了使法国铁路网公司的账户在债务分期偿还期间不致发生负面后果而采取的财政支援时，法国铁路网公司才能接受这些规定。

（原文由法铁公司 1997 年 10 月提供）

法国国营铁路公司的经营

一、组织结构

像任何其他大型国有公司一样，法国国营铁路（SNCF）有着复杂的组织结构形式。

此组织形式兼有地区性和专业性结构形式以及经营部门的管理方法。

二、地区性管理形式

法国国营铁路公司分为三级管理责任制：中央管理机构、区域管理机构和地方管理机构。

中央管理机构由一个 7 人组成的执行委员会决策（图 1-1）。

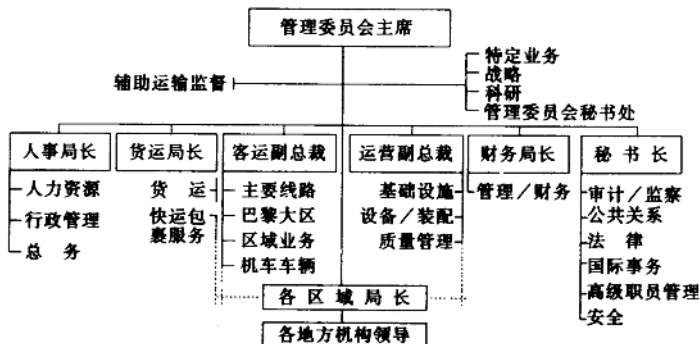


图 1-1 SNCF 组织机构示意图

目前，区域管理机构很多，共 23 个。造成这种情况的原因，一方面是巴黎实行中央集权制，另一方面则是法国现有 22 个行政区。

SNCF 一直希望将区局数量减少至 12 个左右，但这是一个十分敏感的政治问题。

中央和区域管理机构是多功能性的，而地方管理机构则往往只有一项或几项功能。

地方管理机构在对 180 000 名铁路职工的管理及日常运营方面起着决定性作用。目前有近 450 个地方管理机构，计划减至 170 个（1998 年末）。

三、专业性机构

SNCF 内的岗位高度专业化，需要具有高水平的技术知识。1995 年，SNCF 的培训费用约占其工资总额的 9%。

专业结构是按以下的方式运行的：一方面，公司总经理和区域经理负责其职能部门（例如：车辆、设备），同时这些职能在区域一级由同类区局进行管理。因此，在部门、区局和地方之间存在着一种牢固的职能联系，这就强化了重视专业管理的结构方式。

四、经营部门的管理方法

SNCF 在自由市场经济中运作，面临着所有经营部门的激烈竞争。为了更有效地面对市场挑战，SNCF 必须以职能部门和区域管理机构为基础，在占主导地位的经营性领域实施适当的战略计划。

将全国和区域性经营活动区别开来，前者包括主要线路的货运、客运、基础设施和快运包裹服务业务等，后者涉及巴黎大区的客运、区域性客运及其他运输业务，相应的管理人员负责区域客运业务。

五、部门、执行机构和负责人

除以上三种管理结构外，执行委员会的工作亦有赖于以下部门和执行机构：战备、科研、审计、法律、国际事务、公共关系及其他特定业务。特定业务以及战略、科研部门等直接向主席报告工作，其他部门则向秘书长报告工作。

六、法国国营铁路集团

SNCF 集团由若干家公司组成，这些公司有的是 SNCF 的直属分公司，由有关部门管理。多数公司则为 SCETA 的子公司。SCETA 有一专职主席，他直接向 SNCF 主席报告工作。SCETA 总公司可分为四个独立的部分：

- 承办经 GEODIS 控股公司转运的多种货物；
- 需专用车辆的特种货运；
- 旅游；
- 公路客运。

七、组织机构总述

主席领导一个由 18 人组成的管理委员会，他是该委员会中唯一的专职委员。

——7 名委员代表国家（与 SNCF 有关的国家各主要部门）；

——由国家任命的 5 名有资格的委员（政治家、客户协会主席等）；

——6 名委员由员工选举产生。

主席每月必须向管理委员会阐明自己的行动理由。

区域经理在地区、专业和经营机构中发挥着至关重要的作用。他们的任务是十分艰巨的。

地方机构领导在运营方面发挥着至关重要的作用。SNCF 现有专业部门如下：

- 运营管理；
- 列车商业化服务；
- 机车牵引/维修；
- 车辆维修（规模大的可称为“工业企业”）；
- 维修与电力调度；
- 固定设施与设备；
- 车间；