

# 综合概述

## 1. 引言

自 70 年代后期以来，很多国家一直都在为恢复其铁路行业的财务和市场活力而努力，为提高竞争力而进行调整成为私营铁路和国有铁路共同面临的挑战。的确，良性管理的私营铁路始终处于战略性重组这一状态，面对竞争，他们的反应只能是不断地创新。与此相反，国有铁路必须得到上级政府的授权和明确的公共政策指导之后，才能对提高其竞争力作出响应。

正如本书中的实例研究所示，财务危机通常会导导致国有铁路重组。在许多发展中国家，当传统的管理措施无力对付铁路企业迅速恶化的财务状况或当其运营服务体系崩溃时，应该考虑新的选择，任命危机时期的管理者并赋予其权利。财务上的危机说明了“经营一贯制”是不行的，这时要允许考虑一些激进的措施。根据危机严重程度的不同，考虑措施的激进程度也会不同，由此给重组机构施加的方案设计压力也存在差别。

现代科技高效地运用于公路、水路及航空运输等竞争对手，而货主和旅客对服务水平期望值也不断提高，这一切都加速了导致铁路变革的危机。值得注意的是，从全球范围看，由于市场和竞争环境的发展，正在缩减铁路具有的竞争优势，并且对许多国家的铁路造成不利影响。在某种程度上可以说，在大型喷气飞机和大容量、长距离拖车运输时代，遍及全球范围的不同交通运输方式之间的竞争挑战，动摇了以轨道为基础的交通运输技术的主体地位。

然而，本书的实例研究证实了，即使在与配有现代技术的无轨道私营运输企业直接竞争下，铁路运输业实际上也是可以生存

并发展的。这些实例分析说明，铁路要想恢复其原有的竞争优势，必须对自己进行再创新，需要对自身进行根本性变革，以恢复其相对于公路、水路及航空运输所具有的成本低、服务质量高的优势。铁路重组要求进行一种彻底的审视，并对现存资产、债务、组织机构、甚至铁路员工的工作与任务进行重新组合。本书讨论的实例和现实生活中的大量事实都已证实，重组是一种铁路进行战略转移卓有成效的“治疗”方法。

顾名思义，“重组”要求与过去的公共选择行为、行政模式、运营方式和机构安排彻底决裂，同时也表明要从根本上重新制定适应客户服务期望的运输服务标准。此外，鉴于铁路重组涉及众多团体的利益，在重新权衡这些利益时，会涉及到大量的政治和经济上的得失。

一切重组行为的目标都是为了提高铁路资产的价值，这通常可以通过两个途径实现：一是在市场价格的决定下，将现有铁路资产投入到最佳和最有价值的用途上；二是提高资产的产出效益，即通过较少的资产提供更多的运输服务。铁路重组经常会导致再投资行为。对现行业务与市场的重新评估以及对现有资产的盘点清算，经常会认可那些具有较好投资回报率的延期投资项目。铁路重组需要再次资本化和更大的私有资本参与。私有资本的参与可采取许多不同的形式——针对本书所阐述的不同情况，各国可采用各自适合的形式。

无论如何，铁路重组压倒一切的目标是重新调整配置资源，这也是让能够幸存的企业以适应市场需求的方式增值。使铁路企业提高服务水平、适应市场需求是重组过程的本质与核心。如果企业在资源部署上的变化不能提供给客户以更高的服务水平，则实际上就会降低企业的经济价值，应该避免这种不利倾向。铁路重组应着力促使企业在财务上自给自足，其核心业务的资产和债务应该能够支持其长期的战略使命。

其他重组目标也可予以考虑，它们都来源于国有体制或在单一法人控制下不同私营经济合并制的最原始理论基础，即假设存

在着自然垄断。传统的铁路思想认为，提供服务的边际成本随着铁路经营规模和经营范围的扩大而降低。无论是私人控制还是公共部门控制，经营者的合并通常都能充分实现潜在的规模经济。另一个基本理论就是控制某一个铁路企业可能积累的经济实力，而将经济利益在诸多企业中分摊。经济理论告诉我们，一个不受限制的垄断企业会把服务价格定得高于自由竞争下的价格，或减少其绝对产量。因此，国有制的第二个经典理论基础是，扼制住已存在或潜在的导致自然垄断的市场误导势头。

然而，规模经济如果曾存在于铁路产业的话，那么它今天只是在那些特别的职能部门或工序这个层次上才表现出来，而且也只有在这个层次上才能够并且应该被保持下去，并通过铁路的重组得到加强。但正如实例分析所明确表明的，运营效率低下在大规模的国有铁路企业中呈蔓延之势。长期以来，企业变得机构臃肿、反应迟钝、官僚主义严重、竞争力日趋下降。事实表明，在开放的市场体系下，铁路能够随着市场的变化而变化，依据客户的需求而快速发展并提高服务水平，成为客户的“解决困难能手”，而不是简单的“订单接受者”，铁路具有这个能力是其保持竞争优势的基本源泉。所以，使企业具备这些优势是铁路重组和私营化的另一个关键目标。

铁路重组的目标尽管看上去平常，实际上实现它是极其艰难的。如本书中所讨论的，把铁路重组设计为一个明确的过程和周期，使其具有确定的开始、中间和结束阶段，这一点是很有推广价值的。在重组过程中，重点是使铁路资产所产生的资金流量不断增长，资产相应增值。完成铁路重组所需的时间通常是 6 年到 12 年，但对铁路重组过程实施有效管理能够缩短这一周期，也能够相应增加流动资金的时间价值和铁路资产的价值。本书确定了可以高效地管理铁路重组过程的途径。

## 2. 实例研究经验

研究主要基于最近 7 个国家的铁路重组实例中得出的经验，

并试图从这些案例研究中，提炼出“最佳方式”，使之借鉴于正在进行铁路“重组”的国家。本书特别阐述了铁路重组的四个重要方面：（1）重新组织铁路资产、债务和劳动力的可选择形式，以及用于划定组织界限的可选择原则；（2）处置铁路资产和（或）吸引私人投资的可选择机制；（3）完成铁路重组大部分工作的典型的中介机构职能、配置及其组织机构；（4）已证实对减少铁路重组的时间周期及实现重组结果行之有效的项目管理方法。此外，实例研究还提供了大量的管理经验教训，尽管它们有特定的环境，然而对那些正打算着手铁路重组的人来说，这些无疑提供了工作准备。

7 个实例分析中的 5 个，包括日本、新西兰、阿根廷、瑞典和英国铁路，都涉及了“自上而下”的重组过程，即政府首先拟定一替代组织机构，然后实施过渡方案。另外两个实例，涉及了美国小型铁路企业变化和加拿大铁路改组采用的“自下而上”的重组过程，私营企业在这中间主动放弃运量密度小的线路、合并铁路公司财产、或收购或变卖线路使用权。在该过程中，政府制定并执行一般规划，而私营企业采取了主动的重组行动。

这 7 个实例所研究的铁路系统，都在最近实施了重大的重组过程，从这些重组中得出的经验教训具有多样性。

在日本，对前国有铁路——日本国家铁路（JNR）的私营化采取了股票公开上市这一最终形式，它以将 JNR 改造成 7 个独立的公司为前奏——6 个区域性铁路客运公司和一个全国范围的铁路货运公司。从认识重组的必要性到第一个公司股票公开上市为止，整个改造过程历时 10 年之久。

新西兰铁路在最终出售给有战略眼光的投资商之前，经历了一个多阶段企业发展过程。这一改革起初被放松运输管制所激发，在私营化浪潮中进一步加速。该国的重组过程开始于将原有的铁道部改组为法人公司，结束于通过公开竞争将公司的股票出售给预先经过资格认证的投资商，前后共历时 10 年。

阿根廷国有铁路的重组和租赁过程在相当短的时间（5 年）内

实现，这一迅速的私营化动力来自该国执行治理财政赤字和高度通货膨胀的措施。阿根廷国铁 FA 被改造为 14 个公司并且在 5 年内将这些公司全部租赁租转让给私营企业。

瑞典国铁被划分为两个部分，其中一个成为国有铁路运营公司 (SJ)，在进行本实例研究时，SJ 已垄断了整个铁路网的货运及主要线路的客运；另一部分即国家铁路管理局 (BV)，BV 负责提供和维修国家铁路基础设施。

英国国铁的重组成为铁路改革的一个突出范例。在改革过程中，英国国铁被彻底打散，一些各自独立的盈利部门，如车辆维修、车站运营、机车维修、线路维修和单元列车运营等，这些在其他铁路系统中呈纵向联系的部门，被分为大量的小规模企业，每个企业都被作为继承单位获得财产的减价转让或作为取得专营权的私营运输者。主要线路基础设施的所有权和管理权则统一保留给国有线路经营部门。在进行本实例研究时，英国已公布了将该线路部门股权出售的方案，以便将其作为一项公共事业而加以管理。

在美国，铁路重组是将该产业分解为两种私营承运公司：大规模的跨地区运输公司和小规模的当地运输公司。产业的结构改变主要是由私营部门发起的，但政府制定了支持铁路重组的政策框架。自从 1980 年经济管制放松以来，美国铁路产业已对自身进行了应付其他运输方式挑战的重组，其显著特征就是产生了数以百计的小型铁路企业。

加拿大铁路赋予各私营企业的经理们有重组各自铁路服务网、资产、债务和劳动力方面的权利，这一点与美国铁路相似。然而不同于美国铁路业，加拿大铁路在面对来自国内其他运输方式和铁路内部的挑战方面，改革的步伐显得相对缓慢些。

### 3. 可供选择的铁路结构

这里所说的重组是一个广义的术语，它指的是为提高铁路企业自身的经济价值而重新联合在一起，它所涉及到的内容是对铁

路有重大战略意义和影响的改革。铁路的价值最终是在与其他运输方式竞争中，以能够满足货主和旅客需求的能力来衡量的。

重组涉及到的战略性模块包括：资产、债务、劳动力、管理方式、战略重点。资产重组是从资产分类、重新评估、废弃和有形资产的更新开始的。至于债务，重组包括建立以前未有的资产平衡表，以使债务明细化和规范化，对偿债方案进行重新设计以建立可行的资本结构。劳动力重组涉及到雇员人数、企业要求不同技能人数的比例、雇员的解雇和提前退休的条件。在管理方式上，重组涉及到管理队伍的价值标准、技术水平和能力，以及改革管理模式的可行性。最后，企业的战略重点涉及到明确铁路经营性质，加强其竞争优势和重新确定铁路企业的经营范围。

铁路重组在特定的环境下采取的具体形式，部分地基于本国所具有的国情，这也是整个改革过程中追求的最重要目标。需要指出的是，具体改革形式取决于重组负责机构在确定潜在改革方案时的经验和创造力。重组参数的最终选择将在两个因素的交汇点上产生，即设计重组的先决条件和可选方案。

从实例研究中得出了一系列资产重组的样板。一旦划定市场范围，就要考虑决定使用适当和充足的资产为每部分市场服务。在成功的改革实践中，资产重新组合往往是针对潜在的用户需求并做到与此相一致。以下有关资产分割的范例都已被一个或更多的实例成功采用，用以划分资产和确定有特色的经营行为。

(1) 按核心与非核心资产划分 每一项铁路重组都把资产按“核心”与非“核心”作基本分类。从一般资产中分离出基本资产，首先应明确企业将要从事的业务种类和市场，通常这样做是具有商业远见的结果。通过该方式，企业能使其资产创造出最大价值。

无论如何划定核心业务，所有铁路企业都存在一些与主业不相关的资产，这些“过剩资产”不会给企业经营增加竞争优势。可以肯定，对这些资产进行清理会增加铁路企业重组后的整体价值。

(2) 按地理区域划分 运输市场与其他市场不同的是它具有基础性的地理区域。铁路市场以及相关的线路和车站可以按地理

位置分割，以便将管理注意力集中在当地的货主和旅客上。这里，一个关键的分析步骤是根据货主及旅客利用运输服务的习惯方式，把运输市场分割成独立的服务子网络。在交通特征基本以当地运输为主的地方，全国运输网的规模经济性显然不适用，小规模运营实际上可能更适合于服务当地的货主和旅客。

(3) 按业务方向划分 按地理区域划分的思路同样适合于按业务方向进行划分。通常铁路服务的市场不是单一的，而是若干个特殊产品市场，每个市场都具有运营和地理特性，存在不同的服务需求和独特的竞争挑战。而通常所说的一般客运和货运市场只不过是传统铁路企业参与的市场概念。当重组的目标是为了提高企业对特殊客户的特定能力时，以及更重要的是为支持不同业务资产需要进行分别管理时，按各自的业务方向对铁路资产进行分解是有明显意义的。

(4) 按职能部门划分 分解资产的另一个方法是按职能方向划分。铁路至少有四种不同的可增值职能部门：列车运营、线路维护、设备维修和商务（市场营销）职能部门。这些部门可能作为重组的一部分被分解开来。有关铁路的通常观点认为，纵向的一致性对铁路高效经营非常重要。然而英国铁路职能部门的分解试验却建立了一个根本不同的典范，即以职能部门竞争为基础。在这里，只有列车的运行调度是一个例外，它是由中央线路管理机构将线路能力出租给列车运营公司。

(5) 按高密度和低密度运输量划分 另一个铁路资产的分割方法是将盈利的线路（通常也是运量密度高的线路）与盈利较少或根本不盈利的线路（通常也是运输密度较少的线路）分开来。在政府的管制程序下，这一划分方法会有助于放弃运量密度过小的线路。

(6) 按公共路网使用和独家使用划分 另一个有效的铁路资产的分割方法是按照线路使用类别来划分。例如，私营列车运公司不仅能够在自己的线路或本地的铁路网上运营，同样也可在多个所有者管辖的线路上运营。

#### 4. 可供选择的资产重组机制

有关实例中采用了多种机制来划分、重新组合和处置资产。“最优实践”的分析揭示了为达到特定的目标，采用特定的机制，最适合于特定资产的处置或重组方式。下面列举了一些资产的重组机制：

(1) 拍卖资产 将多余资产转换成现金的最直接而有效的途径，就是采用公开竞争拍卖。通过市场出售的拍卖方式当然并不总是能够实现非必要铁路资产的价值最大化，但它的确仅仅耗费了最小的管理精力，而且通常能够实现为拍卖所作出的全部准备工作的价值。并非所有多余资产的处置方式都是同等成功的，从这些实例中可以得出的经验教训是，多余资产的直接和公开的处置方法，在实现其资产价值上，往往更优于比较复杂的谈判方式。

(2) 公开上市股票 重组后的资产价值经常会超过国内或国外潜在购买者所期望的价值，因此，公开上市股票也许是吸收国内私有资本的唯一可行途径。对于那些重组成功的巨型公司化铁路企业，如果其未来利润的增长看好，那么公开上市股票对所有权的转移最为恰当。但是，公开上市股票相对于把企业整体出售给战略性投资商来说，通常给企业管理增加了额外的财务报告义务。

(3) 出售给有资格的战略投资商 当铁路企业规模较少，而且需要灵活的管理方式和立即注入资本以提高技术以迎接竞争挑战时，将重组的铁路资产出售给富有战略眼光的投资商也是合适的。邀请战略投资商的环境，通常比公开上市股票的环境风险性更大些。因为对后者来说，重组后的铁路已证实了它的生存能力；而对于前一种情况，部分重组工作尚待继续完成。

向战略投资商出售所有权的机制，在最佳情况下应在一个公开和具有竞争性的过程中完成，而且通常由一个代表国家的第三方（例如投资银行）负责管理和执行。第三方对潜在的各家投资者做资格审查，参与谈判，形成一揽子预备性出售条款，最后达

成出售备忘录。接下来，经过一段时间的进一步考察，其中经审查合格的战略投资商应就对铁路的财务和物资状况进行检查，而后依据正式的销售条款准备投资。

(4) 依据合同委托经营 委托经营是转让经营权而不直接转让铁路资产所有权，这也是一种行之有效的方法。委托经营即有利可图又须承担风险。委托经营减少了经营人前期的资本费用，但他要因使用公共资产而回报部分利润和承诺对铁路进行再投资。在合同规定下，委托经营者在保管期内要负责资产维护和改善。委托经营还设立了一个机构，政府可以通过该机构让经营者对非盈利的服务项目以最少补贴为优进行的竞标。

(5) 依合同实行经营特许权 特许权不同于委托经营之处在于，特许权获得者并不需要做出对企业资本进行更新或扩展的承诺，特许权获得者只是简单地提供其技术和管理方面的特长，根据与政府部门签订的合同，运用国有资产提供铁路服务项目。当然这些合同条款不尽相同，但通常都应包括提供规定的服务项目条款和基本收费条款和（或）利润分享条款。

(6) 租赁经营 资产重组的另一个机制是租赁经营，它已成为小型铁路公司资产重组的一种常用形式。由于轨道和建筑物受第三方的财政支持，这种方式大大减少了市场的进入成本。

(7) 合并、收购资产或合作使用资产 私营铁路公司之间的合并、收购和联合使用资产为持续进行资产重组创造了机会，为使铁路资产由国有向私有的初期转换提供了一个安全网。因为这可以激励私营企业重新组合铁路资产，以提高其资产价值并实现协作经营。协作经营的产生可以采取不同的形式：通过运输网络扩展实现规模经营、通过不同运输方式的综合协调实现经济性、或用最少的资产服务于适当的市场。这方面的动力永远是用较少的资产实现较大的市场价值。

资产转移机制较之于直接出售机制的缺点在于：委托经营人、特许权获得者或合同执行者的权利很难转让或合并给第三方。在这样的情形下，重组的益处可能是短暂的，已经经过初期改造的

企业可能需要进一步的调解干预，以使资产的使用适应市场需求。

(8) 出售运营权 很自然地，当一个线路经营机构在重组过程中成为一个公共事业时，必须确立一种竞争机制以确保运输网上的运营权公平而有效地分配。但是，如何向相互竞争的商家拍卖具有整体性铁路网经营权的技术问题是复杂的，因此“最佳实践”的经验也十分有限。

### 5. 中介机构机制的设计

大量的重组工作由中介机构去完成，它们通常是与需重组的铁路相分离的独立机构。铁路重组在正常情况下需要这样一种中介机构：(1) 仲裁矛盾双方的利益；(2) 引导改革向着法制化的目标前进；(3) 以强制执行代理人、公共政策解释者和执行者的身份来管理整个改组过程。

中介机构的组织形式与其职能是多种多样的。有的在资产所有权由国有向私有转化中起明确的过渡作用，有的模糊不明确、随时准备执行各种新使命。中介机构可以是有权批准铁路合并、收购和废弃线路的管理机构，可以是研究重组的各种具体事务，并向立法机构推荐企业具体改革方案的跨部门特殊工作组织，可以是在政府部门中负有特殊使命，具体监督指导整个私有化进程的特殊机构，也可以是获得执照可“雇用”剩余劳动力，重组铁路债务，也有权处置不必要铁路资产的公司或机构。

有些情况下，中介机构发挥了类似投资银行和咨询公司的重要作用；而在其他情况下，他们只是在内部履行职能；在另外一些情况下，他们领导并指引跨机构的工作组织；还有些机构执行落实政策职能：清算资产、处理抗议铁路的投诉、重组剩余资产等……它们有时会成为很大的官僚机构并雇用先前铁路的多余工人。

从具体案例中可以归纳出的一般经验是：

组织形式影响职能。特别是中介机构的形式将影响到完成重组工作的时间和调解各方利益的效率。小而精干的中介机构如果

拥有管理技能和富有竞争意识的专业人员，比大的中介机构往往更能有效地发挥作用。前者经常与外部专家结盟合作，而后者则希望通过自身来完成其承担的绝大部分工作。

## 6. 铁路重组过程的管理

铁路重组需要进行根本性的变革，这需要组织机构在充满不确定性和巨大行业风险的环境中，迅速进行研究并卓有成效地运转。面对这种不确定性，参与管理者会创造一种环境，使得变革规范化。在动态的进程中，中介机构共同研究，并通过研究使重组过程得到有效管理。

在各种有效的重组过程管理方法之间，相似之处多于差异。其中一个重要的共同点是要有进程的目标，以便优秀的管理者在重组结果出现后能理解并继续改进它，如此不断前进，逐渐地缩短了重组的时间，降低了成本，同时也提高了质量。

重组的目标在重组开始时通常只是部分确定。开头所确定的目标一般总要实现彻底的转变，或是构造一个完全重组并且盈利的铁路组织，或两者兼而有之。然而，目标会随着重组过程的进展而调整，通过相互影响的那些过程，如涉及到的分析备选方案、重新制定的不同期望值、对重组后的资产价值形成共识和彻底实现全部潜在价值的最佳方式，重组目标会进一步明确并具体化。监督这一过程实施的中介机构或管理机构确定该如何做或不该如何做，其依据是对潜在的买主或顾客进行调查，或从了解情况并感兴趣的团体中得到试探性的答案，根据反馈可以对最初的备选方案再次修改提炼。简而言之，就是不断学习和研究。

与广大股东和普通大众进行开放式的交流，是学习过程的根本环节。对公众而言，涉及铁路改革的程序只是部分可见，但是如果确定存在公共交流，积极的管理对保证有持续性的政治责任就十分重要。例如，重组决策过程到关键之时，一般要举行公开审议和听证会，接受大众的监督和评议。

重组的所有关键决策都要涉及到调解多方冲突的利益，需要

能够接受不同的观点并使之协调一致的政治性妥协机制。清楚地理解不同利益集团的观点和利益，并对其作出有意义的反映，这一点十分重要。

好的重组管理方法是卓有成效的，它的应用能带来积极成果，而且不受国界的限制。以下是从一些“最佳实践”总结出来的经验：

——在重组开始前，最好依据法律明确中介机构、铁路企业和其他参与者的角色和相互的责任；

——比照其他类似规模和服务的铁路企业重组执行情况，制定明确的量化的改进目标；

——将项目负责人从纷繁芜杂的事务中解脱出来，以使其能够致力于选用有能力的人员，指导整个工作进程，确定所希望达到的成果；

——预先计划安排工作方案，以合理紧凑的顺序对模块化要素进行有计划的安排，有些要素平行进行，另一些按先后顺序进行，以做到有条不紊；

——招募具有较强铁路管理才能的专家队伍，但他们的头脑中不应该有反对铁路改革的思想；

——把重组工作划分为独立的模块，并把工作分配给那些跨部门的任务小组；

——赋予任务小组充分的权力，允许他们对战术性细节问题做出自己的决策；

——在重组过程前期，开发铁路资产价值模型，并根据市场反馈不断地对该模型进行修改和解释，可用该模型与有关各方交流沟通，并将交换意见集中在“价值成果”上；

——区分并评价各种重组备选方案，留出可供回旋和选择的余地；

——在重组进程中做定期的回顾和重新评估，回顾的内容应包括货主、乘客及私人投资商的观点，这些人最终决定着能否实现重组的价值；

——利用各方面的顾问为新的思想和主张创造一个市场，以便在真正承担公共义务之前能有效地测定并限制重组方向；在许多国家铁路改革过程中，世界银行都参与并起到了顾问的作用；

——当通过系统计划的铁路重组方案最终形成，就要广泛宣传并将其印发给各方人士，该方案便成为铁路重组这一宏伟大厦的蓝图。

# 第一章 导言

## 1. 研究范围

本书探讨的主题是铁路的重组，它反映了铁路高级管理人员或政府官员的观点。他们对改进铁路运输的财务状况和市场行为负有责任。这一研究涉及到国有铁路和私有铁路两种类型。基本假设是，在竞争性市场中，这两种类型的运输都需要一种周期性的战略调整。

铁路重组包括对资产、负债和业务的基本改组，以提高铁路运输的能力来适应用户的需要。与其他的服务业相同的是，铁路要为用户创造价值。随着用户需要的改变或用户发现能满足他们的需要的新方法，铁路必须重新定义他们的服务，调整他们的成本结构，更有效地满足用户的需要，以重新获得用户对其服务价值的承认。

国有铁路的重组过程经常是相当激烈的，包括出售非生产性的资产、重新确立或分配债务，以及大幅度削减劳动力等。当要求重组的压力足以让政治家们认可重组的需要时，国有铁路通常已完全失去同他们为其服务的用户的联系。因此对于国有铁路，重组过程通常是从基础环节开始的。

就私营铁路来说，重组过程对于重新获得竞争优势来说同样是很重要的，但是用户的期望与运输能力之间的距离并不大。私营铁路通常与他们的用户和市场保持较紧密的联系，因而竞争压力会驱使私营铁路更有效地使用他们的资产和劳动力，并迫使他们重新制订战略。在大部分情况下，重组需要降低成本，然而在许多情况下，重组可能增加额外投资以便进入新的市场或提供新的服务。

正是基于这样一种前提：成功的铁路重组经历能够向其他方面提供有关的经验。铁路资产是国家基础事业中最有价值的资产之一，对其进行重组以便增值和保值是很重要的。同样，借鉴在转移债务和劳动力的重组中获得的经验也是重要的。当然这三者的重组相互联系。探讨的焦点是在“最佳方法”上，利用在实例研究中所获得的经验，讨论如何以及在什么样的情况下，资产、债务和劳动力能最好地重新组合，以便更好地满足市场需求。

探讨也涉及促进重组的制度安排。也是从实例研究开始，我们分析一系列制度模式，重组通过这些制度得以定义。在私营铁路的情形下，这一工作由市场缔造者（商业代理人、投资银行等）和管制者执行。同国有铁路相似，私有铁路拥有者并不经常准备提供有吸引力的条件以原价出售。出售铁路财产前的准备、或不考虑出售而进行重组、或使承运人及其资产面向市场以及商讨所有重组条件等等，这些工作一般是交由一个中介机构去完成。本书描述了这些中介机构所采用的组织形式的特性。

铁路重组是一种结果，也是一个过程。实例研究表明某一特定管理实践可以推动重组过程。这些管理实践看上去加快了重组的转变过程并取得了更好的财务效果。因此，本书期望定义在此使用的“最佳管理方法”，是指减少了重组时间并在转变中改善了资金流动的方法。

私有铁路处于一种不断的重组和再联合过程中，不断的再创新是竞争力的本质反映。公有铁路在改变其所有制或重获竞争能力之前需要决定性的制度重建，铁路资产重组的速度是衡量转变管理进程的一个重要的效率尺度。

本书以 7 个实例研究为基础，其中的 5 个（日本、新西兰、阿根廷、瑞典和英国铁路）涉及“自上而下”的重组过程。在该过程中，政府首先设计了一种可选择的组织结构，然后提供了一项转变计划。另外两个实例（美国小型铁路公司的崛起和加拿大铁路的重组）涉及“自下而上”的重组过程，在该过程中私营铁路在放弃非盈利线路、合并公司以及买卖路权中起到积极的作用，在

这一过程中，政府建立和加强了法律，但私营企业起了带头作用。

## 2. 铁路重组的重要性

铁路重组的合理性取决于铁路本身对国民经济具有的战略意义。铁路通常是最大的国有基础设施，政府对铁路投有大量的资金。从某种程度上说，这一资金如能被有效利用，则整个经济就上升，如果它没有被有效利用，整个经济也会受到牵连。

在大部分现有经济中，铁路处于最大的企业之列，它们的经济意义可用其总收入和雇工人数与加工工业相比来衡量（见图 1-1）。然而铁路战略上的重要性超过了他们作为大规模企业的作用。在许多经济环境中，铁路的运价提供了基本参数，而围绕这一参数，日用品市场才能得以形成。在许多国家，铁路的运价结构决定了国内和国际产品市场的经济布局。

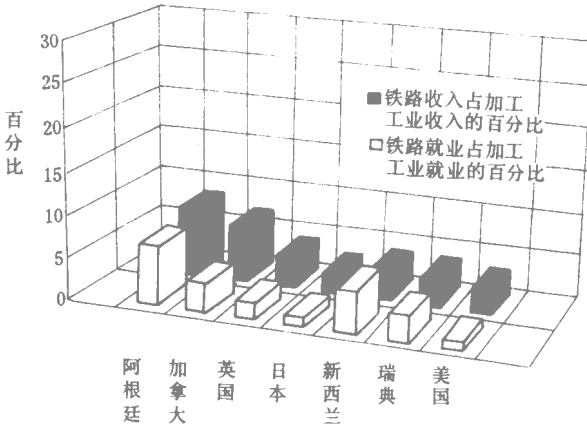


图 1-1 各国铁路与加工工业对比

（数据来源：世界银行的铁路数据库和各种国际出版物）

铁路运价明确定义了生产者和顾客之间商业联系的参数，以及相应的交易范围。在这一范围内，当铁路运价反映了所提供的铁路服务的边际成本时，沿着整个供给链，有效的经济决策被制定出来。如果运价太低或太高，就会导致经济混乱。例如工厂选

址的决策或工厂规模的决策，如果不反映全部运输服务的成本就会导致工厂过分集中，并且对生产的规模经济追求就会压倒所有其他的逻辑成本因素。运输价格上升到世界市场水平，这样的设施就会毫无竞争性。

铁路运价是国内市场的基础，通过它一个地区的价值可以转变成其他地区的价值。其他交通方式一般是在公布的铁路运输“伞”之下定价，这样一来，铁路运价的扭曲将会对整个经济产生很大的影响。出于这一原因，铁路重组是很重要的，当然同样还有其他的重要方面。

### 3. 铁路的经济特征

铁路代表了国有企业的一个方面，这些国有企业是重组和私营化的可行候选者。铁路定义了公共事业和基础设施的边界以及适于转变为私营企业的超大规模企业的外缘。直到不久以前，教科书上仍旧在说铁路是一种自然垄断的行业，并只有通过集中管理，铁路服务的规模经济才能实现。不仅需要政府的干预以保证通过大量基础投资而实现规模经济，而且需要政府的干预以保证在国民经济中的公正配置。

很明显，这种观念不再适合。铁路行业的技术基础已经转变，有了先进的技术，其劳动和资金密集程度在降低，而信息与通讯密集程度却在增强。因为大部分国有铁路都是有组织地进行，运输市场本身也发生了变化。今天货主和乘客都要求更高水平的服务，如更经常、更可靠和更快捷的服务，他们也希望有更多的服务项目，更多的“门对门”、及时和方便灵活的传送，更多的无差错传送和更迅速地对需求作出相应的调整等等。如同消费市场一样，运输市场在发展，而且用户的期望随着商品市场的富裕和教育水平的提高而提高。跨国联合公司、更成熟的乘客、更多要求的货主决定了不断提高的服务要求，在一个个市场中，当最低标准的服务要求提高时，多种可供选择的运输方式向铁路的优势提出了挑战。卡车和公共汽车的司机更有能力完善他们的运送服