总 论 篇

需要全本请访问 www.ertongbook.com

第一章　管理与铁路运输企业管理

管理是人类最基本的社会活动，是一切有组织的活动必不可少的组成部分。随着社会发展和分工的复杂化，形成了与此相适应的管理科学。80 年代以来,在国外,企业管理包括铁路运输企业管理发生了重大变化；在国内，铁路运输企业外部环境和内部管理也发生了深刻变化。因此，理论研究和实际工作者必须用历史的眼光，从战略的高度全方位地深刻认识、正确把握、全面研究铁路运输企业管理面临的新问题，提出新的管理理论并在实践中建立新的管理体系。

第一节　管理与现代企业管理

管理科学的产生和发展是一个历史的过程。在二次世界大战后的半个世纪里，一方面，各国致力于经济建设，企业生产过程自动化、连续化程度空前提高，技术改造和产品更新速度加快，国际经济竞争加剧，推动着管理理论和实践向纵深发展；另一方面，自然科学与社会科学的融合，产生了高度综合的控制论、系统论和信息论的有机融汇，为管理开辟了崭新的视野。所有这些，都促使人们从各个角度、用各种方法进行新的探索，从而出现了管理科学学派林立、百家争鸣的蓬勃发展景象，进入了现代管理的新阶段。

一、管理的基本概念

管理概念含义极为广泛，对什么是管理，迄今为止人们的理解并不一致。一方面，因为管理渗透在社会生活的各个领域，从不同的领域或角度看管理，往往会有不同的理解。在经济学家看来，管理是生产劳动的一个条件，是管理者的一种劳动方式；在社会学家看来，管理是一种职权系统，是社会生活有序化的机制；在政治学

家看来，管理又成为社会各个阶级、各种政治力量相互作用的纽带。另一方面，因为管理具有多种职能，涉及从经济基础到上层建筑、从物质生活到精神生活的各个领域、各个层次和各种关系，且具有各种不同的表现形态。因而，仅仅从某一职能或某一表现形态出发都不可能对管理概念作出全面的解释。

管理概念的多义性是管理本质的一种表现。由于理论观点和时代、社会制度以及专业的不同产生了众多的管理学派，不同学派又从某个侧面反映了管理的某些共同性质和特征。总的来说，管理是根据事物的客观规律，通过计划、组织、控制等职能作用于管理对象，使之适应外部环境，以达到预定目的的人类活动。

管理活动是一个多角度、多层次的活动体系，是由管理认识、管理实践和管理评价三种基本活动所组成的一个有机系统。它们相互联系、相互依存、相互转化的全部内容和过程形成了管理的基本特征：

第一，组织性。它是管理最基本的特征，是决定其他特征的内在根据。这是因为，一方面，管理活动总是通过一定的组织形式进行的，这种组织形式是由从事管理活动的人所组成的有序结构；另一方面，管理本身就是一种将分散的资源如人力、物力、资金和信息等组合起来，形成一个稳定的、能够根据客观环境变化不断地进行调整的组织活动。

第二，协调性。所谓协调性，是指调节和改变各种管理对象之间的关系，使它们能相互适应，按事物固有的规律，在整体上处于最佳的功能状态。管理的主要任务是协调人们之间的关系和利益，协调人们活动的状态和过程，使各种资源要素组合成有序的结构。管理活动的协调性以它的组织性作为内在根据，所以管理者一般并不直接从事物质产品和精神产品的创造活动，而主要是通过协调各种活动的内外关系特别是人们之间的关系，使各种要素、各个环节在共同目标指引下，消除彼此在方法、时间、力量或利益上存在的分歧和冲突，统一步调，使各种组织活动实现协调运转。

第三，普遍性。管理活动是一种无处不在、无时不有的社会活

动，它在人类社会活动总体中贯穿各个层次，涵盖一切领域，具有最大的连续性、恒久性和全面性。

第四，依附性。它来源于管理活动的协调性和普遍性。主要表现在：管理的目标必须依托于具体的社会活动才能实现，管理的过程总伴随着其他社会活动的进行而展开，管理的结果则融合在其他社会活动的成果之中。管理无法单独存在，离开了其他的社会活动也就失去了自己活动的对象和内容。

管理的组织性、协调性、普遍性和依附性的“四性”特征是管理活动内在本质的表现，与其他人类活动相互区别、相互联系，其深刻本质则蕴含在管理活动的组成结构之中。管理是一种手段。但从广义上说，管理既是手段，又是目的。因这管理是它的“四性”特征高度平衡发展的一种状态，标志着管理者对企业经营与运作所力求达到的一种境界。

二、企业和企业管理

企业是人们用以为社会提供产品和服务的组织形式，是商品生产的产物。企业的诞生和进化具有连续性，自 1771 年在英国建立世界上第一个企业以后，随着商品经济的不断发展、科学技术的日益进步和资本积累的集中，其规模、结构、组织形式等也在不断发展和变化。所以，企业不仅是社会环境中生存的生物有机体，而且具有自我调节、自我发展的能力，是个能动地适应环境的自适应系统。

企业既创造使用价值又创造价值。企业管理不仅要把劳动者、劳动对象、劳动手段这些生产力的要素结合、组织好，生产物质产品，而且还必须进行价值范畴诸如货币、价格、成本、利润等的管理；不仅要适应企业生产过程的客观要求搞好物的管理，同时还要不断地解决企业产品生产和价值形成过程中出现的生产关系和上层建筑方面的问题，搞好人的管理。

企业管理是一门涉及生产力、生产关系和上层建筑诸方面，横跨社会科学和自然科学的边缘科学。它不仅因企业性质而异，还因

需要全本请访问 www.ertongbook.com

企业所处的历史时代、周边环境变化而变化，因而具有与自然科学和社会科学相互渗透的特点。从历史条件来看，由于科学技术的进步和生产社会化程度的提高，各个时代的管理都有其不同的特点，企业管理中的生产力合理组织问题，不能机械地搬用，势必要相应发展 从环境条件看,各个国家、民族均有自己的国情与社情,企业管理也有其各自的特点，同样也不能机械地搬用。

企业管理的产生与发展既是生产力进步的结果，也是生产关系不断调节与改善的结果。因此，企业管理既具有同生产力相联系的自然属性，又具有同生产关系相联系的社会属性。企业管理具有社会属性，是因为建立在不同社会制度条件下的企业，其生产资料所有制基础不同，企业员工在企业中的地位也不相同。社会主义市场经济条件下的企业必须研究以生产资料公有制为主体、多种所有制经济共同发展条件对企业的特殊要求，并贯彻到企业管理活动中去；企业管理具有自然属性，是因为建立在现代化大生产基础上的企业，其管理必须适应生产力发展水平的客观要求。新的生产技术必然要求有新的管理思想，以指导管理组织高效化、管理方法科学化、管理手段现代化、管理人员专业化，不断提高企业管理现代化水平。这些适应现代化大生产的管理方式和方法，在企业管理中具有共性,与社会制度无关。诚如党的十五大报告所言"公有制实现形式可以而且应当多样化。一切反映社会化生产规律的经营方式和组织形式都可以大胆利用。"[1]

三、现代企业管理理论的主要发展

随着企业规模的扩大和管理内容的丰富、参与要素的增加，企业管理的理论也在不断地发展。随着市场竞争的加剧，仅靠传统的经验再也无法管理日益复杂的企业活动，特别是电子计算机技术

[1] 江泽民：《高举邓小平理论伟大旗帜，把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪——在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告》，人民出版社，1997年9月，第23～24页。

的广泛应用和从事管理实践的人们掀起的管理科学的研究热潮，使管理理论得到极大发展并呈现出新的态势。

1. 更加重视人力资源的管理

人力资源是企业系统中最基本的资源，企业对人的管理由“工具”式的管理提升为人格化的管理，这是现代企业管理理论的主要发展之一。

长期以来，不论是企业主直接实施的经验管理，还是泰罗倡导的科学管理，都认为人的需求主要在物质和经济方面，把人视作机器。认为企业管理者的任务只是要设计出合理的工作流程和分配制度，促使员工通过提高劳动生产率来获得更大的收入。于是，企业管理的内容就是制定严密的生产计划、设计合理的组织结构，建立严格的符合企业生产要求的规章制度。在做好这些工作之后，就只是监督计划的执行，维护机构的运转，保证规章制度的遵守等等。的确,在很长一段时期,企业管理就这么简单,并且经营成功的企业也通常是那些计划周密、结构合理、规章细致的企业。

20 年代梅奥等人在霍桑工厂进行的试验表明，人不仅有物质方面的需求，还有归属、自我实现等社会心理方面的需求。企业劳动生产率不仅受到员工的劳动条件、技术水平、体力状况和企业分配制度的影响，而且与员工在劳动过程中的情绪、态度等有关。因此，企业要提高劳动生产率，就要改善员工的工作态度，认清他们在物质和精神、生理和心理上的各种需求，提高他们的满足程度。

进入 70 年代以后，企业经营沿着这一方向发生了巨大变化，在一些组织结构大致相同、规章制度相互模仿、生产工具同样先进、计划体系同样周密的企业中却产生了不同甚至截然相反的管理结果，这就促使人们把探询奥秘的目光指向对人的管理，以帮助那些在结构、制度、计划方面与竞争对手相差无几的企业取得更有利的竞争地位和最佳的经营成果。

2. 由集中化向分散化、民主化发展

随着交通和电讯事业的日益现代化，使远距离的控制、分散在

的活动成为可能，这就要求企业采取更加灵活的管理方式来对付所面临的复杂多变的环境，给予员工更多的自主权。传统企业管理中以职能分工为基础、以统一指挥为核心原则、以集权倾向为主要特征，职责分明、结构严谨的集中管理方式正逐渐受到挑战，大规模的、高度集中统一的大企业组织内部的分权化已逐渐成为一种趋势。

由集中管理向分散化和民主化管理转变，除了前面已提到的强调员工参与决策、自我管理之外，还表现在以下方面。第一，试行企业内部法人制度。在企业内部模拟市场化经营，让有关管理者象真正的创业者那样，在人、财、物、产、供、销等方面拥有足够的经营权去创建自己的事业。第二，维持较小的事业部规模。规模较小容易沟通，具备较强的活力和适应性。第三，把利益机制落实到最小的劳动集体。一些结构严谨的大企业正逐渐演变成由若干灵活机动的工作小组综合组成的联合体。这种具有充分独立性的小组，由于规模小、灵活机动、工作效率高，给许多部门，甚至整个企业注入了极大活力。

3. 管理决策由定性向定量化发展

随着生产的高度自动化和科学技术要求的精确化，必然要求企业管理的许多工作从定性走向定量。企业的生产、技术、财务、销售活动是一个由许多子系统组成的复杂系统，各子系统间以及子系统内部各部门各岗位间的资金流、物质流、信息流客观上存在着一个合理的数量关系，电子计算机应用的普及，为企业管理工作定量化提供了最有力的工具，从而为管理者进行定量分析和定量化决策创造了方便条件。

4. 对管理人员尤其对企业领导者素质要求越来越高

企业常常通过外延式扩张和内涵式优化来提高在市场中的竞争能力，企业领导者要处理的内外部关系将随着企业的发展趋于复杂化，一个决策所带来的后果，其影响将更加广泛而深远，因此对企业领导者素质提出了更高的要求。

事物的发展规律就是这样，在渐变中孕育着突变，企业管理理

论经历了由经验到科学的发展之后，管理的原则、过程、方法似乎已研究得相当透彻，不会再有新的变化，也无须再作深入探索。然而，正是这些看似简单明了的管理原则、过程和方法在实践中的不同组合和运用又推动了现代企业管理理论的建立与进一步发展。

第二节　建立铁路运输企业管理新模型

铁路运输企业不同于一般工业企业，改革其传统的管理体制是一项复杂的系统工程，为此，要对铁路运输企业管理进行系统深入的研究、规划、设计，重构和创建管理新模型 要借鉴国外铁路运输企业和国内一些基础产业管理体制改革的成功经验，反思铁路运输企业改革艰难而曲折的历程，认清当代铁路运输企业管理者的历史使命。

一、国外铁路运输企业管理的新发展

重构和创建我国铁路运输企业管理新模型既要从国情、路情出发，又要积极借鉴国外铁路运输企业管理的做法。世界铁路发展迄今已达 130 万公里的营业规模，但绝大部分建于上个世纪。战后几十年，铁路从扩充数量转向提高质量，60 年代普遍展开的现代化发展进程，70～80 年代在发达国家业已完成，使不少国家尤其是发达国家铁路从一度衰退走向复兴，这其中除了通过采用新技术改造传统铁路产业之外，最重要的是采取了适合自己国情、路情的改革措施，成功地实行了管理体制、经营方式和组织形式等一系列改革。

1. 管理体制改革

世界各国早期的铁路大都归私人所有，由私人经营。第二次世界大战时，由于战争的需要，铁路被收归国有，国家对铁路普遍实行了集中管理。这种管理体制在战争时期曾起过重要作用，但到本世纪七、八十年代，高度集中的铁路管理体制造成政府干预过多，机构人浮于事，无法适应灵活多变的市场需求，也无法调动员工的积极性，造成企业经济效益下降，市场份额减少，债台高筑，国家

补贴难以为继。面对严峻的经济形势，迫使各国不得不检讨自己的铁路政策，重构管理体制，普遍进行了民营化、商业化、股份化改革。

国外铁路管理体制改革，一言以蔽之，就是经营权与所有权相分离。实践已经证明，产权制度改革是国有企业制度创新的核心，多元化产权企业比单一产权企业活力大得多。而且由此形成的管理方式多样化并不影响全国铁路路网畅通。无论是美国铁路还是日本铁路，改革的基本模式都是经营权与所有权相分离。国铁所有权归政府，但政府不直接参与其经营管理，而是促进企业的市场化经营。如美国铁路管理就呈多元化交叉状态，不同所有制、不同类型的公司并存，这些公司与基础设施管理不都是大一统体制，并未形成封闭分割的状态，而仍能以较高的效率保持全国路网的紧密联系与畅通。日本国铁 1986 年亏损额达 14.6 兆日元，包括铁路建设公司累计债务高达 37.2 兆日元*，濒临破产倒闭。日本经济学家将导致这一结果的根本原因归结为三条：规制的政治化，即国会作为规制国铁的主体，不注重对其经营的监理，而热衷于设置地方交通线和新干线；劳资关系恶化又得不到解决，内部的效率化意欲减退；虽赤字累累也绝不倒闭的公营企业性质。1987 年 4 月，日本国铁改为国有民营，按地区成立了 6 个客运公司、1 个全国性的货运公司以及为这些公司服务的铁道通信公司、铁道情报公司和综合研究所等企业。民营以后与原来国铁的区别在于划小范围、自主经营、独立核算、自负盈亏、开拓需求、强化营业、提高服务、改善设施以及开展多种经营和减人提效，具体包括提供适合各地区和利用者所需求的服务，导入各种降价收费制度，实行增发特别列车，开拓住宿设施等的共同旅行商品，还发动全体职工推销购票员以扩大销售额。另外，扩充接客准则，强化接客业务研修，改良车站设施等，以提高服务质量。再有，有效地利用铁道设施等内部经营资源，扩大收入，创造雇佣机会，为谋求经营的安定，积极向旅游业、

* ［日］棚桥安司：《日本铁路改革演进与点评》，《铁道经济研究》1993 年，第 2 期。

饮食业、不动产业扩张*。改革一年以后都有了本期利润并连年盈利。美日铁路管理改革启示我们：大一统的管理体制不是保证铁路网畅通的唯一手段。

英国是世界上第一条铁路的诞生地，初期铁路由众多的私人企业建设经营，1948 年实行国有化改造，建立了国有企业“英国铁路”(简称 BR)，BR 按地理区域进行管理，分为东、南、西、中和苏格兰 5 个横向划分的地区，地区设总经理负责本区的运输经营管理；BR 总部设有土木工程、机电、通信、信号等部门，对各地区进行专业技术指导。进入 80 年代以后，英国铁路管理体制由横向管理转向纵向管理的变革，取得相当成功，把沉淀成本相对较高的基础设施从运营中分离出来，成立了与 BR 平行的国有线路公司，负责线路、通信信号等基础设施的管理工作，使铁路运输企业逐步走向市场，促进铁路财务状况迅速改善。到了 90 年代初，铁路接受国家的补贴比最高点的 1983 年减少了 50%**。

世界上其他国家铁路与美、日、英等国相类似，铁路管理部门也同样深刻认识到建立适应市场需要的管理体制对振兴铁路至关重要。1985 年法国国营铁路公司与政府签订了第一个铁路计划合同，1992 年出台铁路改革方案，改变了原集中垂直的管理体制而将铁路一分为三，成立了线路基础设施、货运和客运三个独立的业务部门。

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 1 月 1 日，瑞典铁路率先实行“上下分离”的经营体制，将原国铁分为运营(SJ)及基础设施（BV)两个单独的实体。SJ 在铁路运输中成为一个财务上自负盈亏的商业实体，从过去负担线路基础设施投资而带来的大量债务中解脱出来。 BV 负责维护线路基础设施，并且向 SJ 收取铁路车辆使用税，这些税与国家公路

[日]今井贤一、小宫隆云郎等著，陈晋、随清远等译：《现代日本企业制度》，经济科学出版社 1995 年 3 月版。

赵海培、武剑虹等著：《中国铁路走向市场的理论与实践》，中国铁道出版社 1995 年版，第 93 页。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

管理部门收取卡车行业的基本设施使用税是相等的。1992 年 7 月，德国政府将两德铁路合并，成立德国铁路股份有限公司。

世界铁路管理体制的变革，虽无统一固定的模式，但最终目标却是一致的，都是以适应运输市场需求和创造竞争为中心，用市场经济的管理取代计划经济的管理，再依据各自的国情（政治、经济情况）和路情（市场份额和地域特点）实现铁路管理体制由高度集中向分散与集中并存转变。尽管我国国情和路情与其他国家不同，但他们走过的路对我国铁路发展具有积极的借鉴作用，中国铁路要想避免走西方国家铁路繁荣——衰落——复苏的曲折道路，就必须加快改革，在坚持社会主义公有制为主体的基础上，积极探索社会主义市场经济的一般原则在铁路的具体实现形式，创造具有中国特色的、充满生机和活力的铁路管理新体制。

2. 经营方式改革

企业经营方式以企业管理体制为内在依据，明确铁路和政府的关系，处理好铁路的企业性和公益性的关系，实现政企分开是市场多元化取向的具体体现。世界铁路经营方式随着管理体制由国有国营向国有民营乃至混合所有商业化经营的改革而发生了转变，为实现铁路政企分开提供了基础。

铁路运输实现商业化经营的一个重要前提条件是理顺铁路与国家的关系，转变所有制结构，尽管各国采取的方式不同，但共同特点是在铁路建设和管理中最大限度地引入民间资本，改变铁路由国家垄断的局面。

美国政府为把铁路运输企业推向市场，国会于 1980 年颁布了《斯塔格斯法》（Stggers Act），其主要内容包括：

（1）明确市场竞争是铁路经营与价格管理最有效的调节手段；

（2）放宽政府对铁路的控制，给予铁路行业以相当的自由度，鼓励竞争；

（3）铁路可以与货主协商定价甚至允许秘密定价；

（4）在税收政策上，对某些确属国家需要的不盈利线路采取免税政策；

(5)鼓励把不盈利的支线出卖以补贴主要线路经营。

此法被认为是美国铁路复兴的重要法律，它的颁布与实施，使铁路运输业迅速出现转机。

多样化的市场和管理体制是经营方式多样化的基础，与美国铁路经营方式改革相类似。进入 80 年代以来，世界其他各国纷纷进行了一系列有益探索，归纳起来主要有下列 5 种经营方式:国有国营(集中管理型)、国有民营(行业结构型)、私营竞争(竞争通路型)、上下分离("收费铁路企业"型)和批发方式(批发商型)。其中法国、原联邦德国和日本在改革前基本上都采用国有国营方式，改革后则基本上采取国有民营方式；欧共体各国曾采用过私人竞争方式；美国、瑞典等国铁路改革后普遍采用上下分离方式。改革后的世界各国铁路经营都享有较充分的经营自主权，程度不同地采取了在民营或商业化经营的条件下，以企业化的方式自主进行，政府对铁路企业的内部事务如投资、融资、计划、财务、运价、人事工资制度等不直接干预。企业对于政府规定的非盈利性公众服务项目,若得不到补偿,有权取消这部分服务。

世界铁路运输管理改革方案的范例、特性与功能分别参见表 1－1、表 1－2。

世界铁路经营方式的改革调动了铁路运输企业改善经营管理、提高经济效益、参与市场竞争的积极性，为铁路发展提供了动力，并取得了良好的效果。

3. 组织形式改革

与管理体制和经营方式的改革相对应，各国铁路也对原"大一统"的组织形式进行了彻底改革，改革的目的是为了在铁路经营管理中更好地引入市场竞争机制。

世界铁路组织形式改革实现了由"大一统"管理向市场需要的多样化公司体制的转变，创造出了上下分离（瑞典首创，日本、挪威、瑞士、奥地利、芬兰、荷兰等国也起而仿效)、专业分工(澳大利亚的昆士兰铁路,美国、加拿大、德国等国铁路也部分采用)、区域分割(日本、丹麦)、特许经营(以阿根廷为代表,对巴西、哥伦比亚、

表 1—1 世界铁路改革方案范例与特性

方 案	范 例	特 性
1. 集中管理型铁路	玻利维亚、中国、原苏联、津巴布韦	以生产为导向，让每一功能部门对所有的运输服务负整体、统一的责任
2. 行业结构型铁路	西班牙、英国铁路、美国（总体上可分为货运铁路、美国客运公司、市郊客运当局）	根据行业结构进行改组，提高整体的商业规划能力、市场与成本分析能力，使服务更能满足客户需求
3. 竞争型性通路	加拿大、美国（线路使用权与联合枢纽协议）、欧共体（竞争性通路概念）	一些竞争性通路公司对一些线路的使用具有专门的控制权
4. “批发商”	美国总统线、澳大利亚（以“批发商”身份与各“零售商”签订运输协议）	铁路企业拥有和使用固定设备，并为市场实体的“零售商”进行各种服务
5. “收费铁路企业”	美国客运公司、日本货运铁路公司与新干线服务公司、瑞典铁路（SJ）、泰国国铁	所有固定设施归一个所有者拥有，但用户可以是一家或几家，并在使用时付费，收费公开，不带歧视色彩

表 1—2 世界铁路改革功能说明 *

方 案	1. 集中管理型铁路	2. 行业结构组织	3. 竞争性通路	4. “批发商”	5. “收费通路企业”
	R＝铁路	R＝母公司 L＝行业 LP＝主要行业	R_1＝铁路所有者 R_2＝拥有使用权	R＝铁路 W＝批发商	F＝固定设施拥有者 O＝运营者
固定设施所有权	R	R	R_1	R	F
固定设施维护	R	LP	R_1	R	F
运营控制	R	LP	R_1	R	F 或 O
列车运营	R	L	R_1、R_2	R	O
设备供应	R	L	R_1、R_2	R：主供应商 W：备选来源	O
设备维护	R	L	R_1、R_2	R、W 同上	O
市场开发	R	L	R_1、R_2	W	O
财务责任	R	L	R_1、R_2	R、W	F、O

尼尔·莫伊尔·路·汤姆森：《铁路改组方案的比较研究》，《铁道经济研究》，1994年第3期。

智利等南美国家也产生了重要影响）、整体出售（以新西兰最为成功，美国、英国也有所采纳）等管理模式以及上述模式的组合体等多种多样的公司化模式。运营业务按专业分工后，管理和核算单位相应划小，管理的权限更加清晰，使铁路能够对市场需求作出迅速反应，随时为用户提供优质服务，为营造铁路内部的竞争机制，吸引社会和国际的投资开辟了新的途径。

此外，世界各国铁路在改革管理体制、经营方式和组织形式的同时，放松了对运输的管制，对运价的管理体制和定价方法也作了相应调整，实行了有弹性的限界控制和合同运价。放松了对经营领域的限制，使铁路运输企业可以自主地进入其他领域，大力开展多元经营,增加收益,减少风险,这是各国铁路改革的共同选择。

纵览世界铁路改革历程,虽然时间不长,但从目前情况看,大多数国家铁路经营已取得了可观效果：认识到铁路必须实行政企分开并参与市场竞争；客货运量下降的趋势被制止，有的稳中有升甚至还出现了较大幅度的增长;冗员减少,效率提高,实现了效益减亏或扭亏增盈；吸引了相当数量的社会资金和国际投资；铁路运价并没有出现人们原先预想的大幅上升的局面，反而稳中有降。世界铁路改革的实践给我们提供了可资借鉴的宝贵经验：一是立法保证；二是政府积极倡导,大力支持,为改革创造良好的外部环境;三是总体设计,配套改革,分步实施,稳步前进。具体表现在资本所有与资产经营分离,企业性与公益性分开,按照专业化分工实行上下分离,划小核算单位以及以计划合同形式明确政府与企业的关系等等。

二、我国其他基础产业改革发展的经验

邮电、电力、交通、民航等行业与铁路运输业一样,同属基础产业即关系国民经济命脉的重要行业，有趣的是虽然隔行如隔山，各行业的情况千差万别，但其生产的产品与铁路运输业却有惊人相似之处,都是目标物(信件、信息、电能、旅客或货物)在空间位置上的位移。这些基础产业在推进市场取向的改革中做了许多探索，取得了许多成功经验，对于铁路运输企业的改革和发展同样有着重

要的借鉴作用。

1. 主要做法

邮电、电力、交通、民航等基础产业在推进市场取向的改革中采取了许多适合本行业的做法，各有特色。

(1)邮电业

在转换政府职能方面，1992年，邮电部就提出了“八五”期间通过试点将综合司局的企业职能逐步向邮政、电信企业转移，将邮政、电信两总局的行政管理职能逐步向政府职能机构转移的目标。

在通信建设投资体制方面，实行分级负责，资金分摊。即全国一级通信干线由部负责统一建设，并按一定投资比例（7∶3)与各省、市局共同分摊建设资金，全国二级通信干线划为由各省、市局负责筹资建设。投资体制的改革，调动了社会的积极性，促进了邮电通信事业的发展。据统计，1980年邮电投资总额仅为4.6亿元，1992年增加到162.5亿元，增加了34倍多[*]。值得指出的是，在总投资中，邮电部只投入了三分之一，其余都是由地方政府出资和邮电企业通过贷款等方式承担，这与铁路建设的单一投资方式相比形成了巨大反差，做法具现代企业的色彩。

在经营体制方面，1994年7月，中国联合通信公司宣告成立，打破了电信行业自建国以来一直独家经营的局面，为电信业的发展营造了一个新的竞争主体。

在价格改革方面，邮电部在把诸多定价权下放给地方的同时，实行了与国际标准相比都较高的收费制度，促进了资本稳定，提高了融资能力。如规定了电话初装费标准并允许在规定的限度内上下浮动。

邮电管理改革使得邮电通信业得到了前所未有的发展，1992年～1996年，全国邮电业务总量年均增长达45.7%，全国电话普及率由1991年的1.29%提高到7.18%，5年间，电话交换机容量

[*] 赵海培、武剑虹等：《中国铁路走向市场的理论和实践》，中国铁道出版社1995年版，第93页。

净增 7 274 万门,新增光缆线路 69 900 公里,数字微波干线 3 万多公里*。全国移动电话用户现已突破 1 300万门，成为世界移动电话大国，无线寻呼用户突破 3 000 万户。

(2)电力行业

早在 1988 年,能源部就提出了“政企分开、省为实体、联合电网、统一调度、集资办电”的方针。要求把行政管理职能和电网生产、经营管理职能分开；将原先跨省电网作为独立核算单位进行集中统一管理的体制改为“省为实体”;省电网实行独立核算,并作为经济实体进入联合电网；电网内各发供电单位的资产关系不变；通过制定集资扩建、新建电厂的政策，出卖用电权等办法，对集资办电实行新电新价，征收电力建设资金，以及制定“谁投资、谁用电、谁得利”等一系列配套改革措施来促进集资办电的发展。实践证明，这些政策措施极大地调动了地方政府办电的积极性，弥补了国家电力投资的严重不足。

电力行业还十分重视利用外资解决资金短缺问题。在直接利用外资方面,除通过兴建众多合资、合作、独资企业外,还着力通过在海外(美国、香港)发行电力企业股票筹集资金;在间接利用外资方面,除积极争取国际金融机构(世行、亚行)贷款和外国政府(日、英、法等 10 个国家)贷款外，还积极采用商业银行贷款，也采用出口信贷、国际租赁、补偿贸易等方式利用外资。据统计，电力工业总投资额 1990 年比 1980 年增长 6 倍多，而国家预算内投资占总投资比重却由 66.37% 下降为 13.51%。外资已成为电力建设资金的重要来源之一，约占电力建设投资额的 11%。从 1992 年到 1996 年，电力建设共投入 3 800 多亿元;从 1988 年到 1996 年,连续 9 年年投产发电机组 1 000 万千瓦以上，发电装机容量迈上 2 亿千瓦的新台阶……

陈锦华：《十四大以来我国社会主义改革开放与经济建设的伟大成就》，《时事报告》,1997 年 10 月.

同*.

需要全本请访问 www.ertongbook.com