中国铁路改革与发展研究

（[illegible]）

王致中摇魏丽英摇著

当 代 中 国 出 版 社

摇图书在版编目（悦骊）数据

摇中国铁路改革与发展研究 辖王致中等编著援—北京：
当代中国出版社，圆[illegible]
摇[illegible]

摇Ⅰ郾中…摇Ⅱ郾王…摇Ⅲ郾①铁路运输塑运输经济郾
经济体制改革塑研究塑中国②铁路运输塑经济发展塑研
究塑中国摇Ⅳ郾[illegible]

摇中国版本图书馆 悦骊数据核字（圆[illegible]）第 园[illegible]号

当代中国出版社 出版发行
社址：北京地安门西大街旌勇里 愿号摇摇邮政编码：[illegible]
北京地质印刷厂摇印刷摇摇新华书店摇经销
[illegible]毫米摇[illegible]开摇[illegible]印张摇圆插页摇[illegible]千字
圆[illegible]年 愿月第 员版摇摇圆[illegible]年 愿月第 员次印刷
定价：圆[illegible]元

摇摇谨以此书献给一切为当代中国铁道事业做出牺牲和贡献的人们！

著摇者

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.

前摇摇言

《中国铁路改革与发展研究》（员愿愿–员愿愿），是我校中国铁路发展研究所近年的一项主要研究成果。

铁路是国家战略性基础产业。中共十一届三中全会以来的中国铁路改革与发展，是新时期中国经济与社会改革发展的一个重要组成部分。

中国铁路改革与发展二十年，风驰电掣，成就辉煌。新时期以来，铁路改革不断深化，经历了政策创新到体制创新的重大转变，适应市场经济需求的体制与机制改革探索，已经取得重大突破。铁路二十年现代化发展成就，举世瞩目。到员愿愿年末，我国铁路营业里程达到远遥原万公里，居世界第四位，亚洲第一位；国家铁路电气化里程居于世界第五位。铁路科技创新，硕果累累，员愿愿年实现万吨重载，员愿愿年实现时速圆园园公里高速；客运连年大面积提速；货运快捷重载列车普遍开行；现代信息技术广泛覆盖。铁路作为国家最强大的运输方式，已经实现了从紧张短缺到基本缓解适应的重大跨越。中国铁路已经面貌一新。适合我国国情的铁路运输，以其安全、舒适、快捷、重载、低价、省地、能源、环保的全方位优势，必将为我国国民经济与社会发展作出更为巨大的贡献。

中国铁路二十年改革发展与科技创新的巨大成就，是邓小平

理论实践的结果。新中国建国后，从成渝铁路修建到 [illegible]年“整顿”，邓小平一直直接关注铁路。改革开放基本国策的确立，为中国铁路开启了现代化发展的黄金时代。邓小平关于经济民主，扩大企业自主权的理论；关于“坚持十年二十年，宁肯欠债”，也要加强铁路等基础产业的理论；关于社会主义市场经济的理论；关于“发展是硬道理”的理论；关于“科学技术是第一生产力”的理论；关于“大胆吸收和借鉴人类社会创造的一切文明成果”的理论；关于加强党的建设，两手抓、两手都要硬的理论等，主导了中国铁路二十年改革与发展的全过程，并且必将引导铁路在新世纪走向新的辉煌。因此，本书的研究实际亦是从理论与实践结合上深入学习邓小平理论的一个成果。

中国铁路已经进入二十一世纪。“十五”期间，我国铁路投资将达到 [illegible]亿元的巨大规模，铁路时速 [illegible]公里以及更高时速已经并正在成为现实。新世纪中国铁路的改革与发展面临前所未有的机遇，同时也将面临严重的挑战。鉴往可以知来。本书研究涉及了二十年来中国铁路改革发展的基本史实、基本问题、基本特征、基本理论，正是希望历史昭示来兹，能够为中国铁路新世纪的改革深化和更高层次的现代化发展略尽微忱。

二十世纪最后二十余年，我国经济与社会经历的变革，无论深度和广度都超过了中国历史上的任何一个时期。这是一个少有的伟大时代。能够从一个重要的具体方面见证并研究这个伟大的时代，是一种历史的幸运。我们愿以自己的研究认识与感受奉献给一切关心中国经济与社会进步，关心中国铁路改革与发展的人们。

同济大学摇摇中国铁路发展研究所

[illegible]年 [illegible]月

目摇摇录

前言 …… (员
第一章摇绪论：中国铁路改革与发展的
历史起点 …… (员
摇第一节摇国家铁路传统的体制基础 …… (圆
摇第二节摇成就与曲折：相对薄弱的物质基础 …… (员录
摇第三节摇发展与差距：亟待创新跨越的技术
基础 …… (圆录
第二章摇权利与责任的政策创新：中国
铁路改革的早期尝试 …… (圆眯
摇第一节摇“扩权让利”的政策设计 …… (圆眯
摇第二节摇铁路承包经营责任制的初步确立 …… (猿苑
摇第三节摇特例之一：铁路基建承包经营的竞争
机制 …… (源藻
摇第四节摇特例之二：广深公司改革的前卫
试验 …… (源意
第三章摇“投入产出总承包”：环境与

政策约束下的艰难探索 …… (缘源
摇第一节摇环境与政策约束下铁路改革的艰难
选择 …… (缘缘
摇第二节摇“微调”方针下的改革谨慎起步 …… (远员
摇第三节摇广州等铁路局的试点与“全面承包”
推行 …… (远愿
摇第四节摇外部环境变化与政策调整 …… (苑缘
摇第五节摇意义与局限 …… (愿怨
第四章摇国家铁路走向市场的战略性
转变 …… (愿愿
摇第一节摇国家铁路实施市场化转变的客观必
然性 …… (愿怨
摇第二节摇推动铁路实施市场化转变的重大政策
步骤 …… (怨远
摇第三节摇国家铁路实施市场化战略转变的
特殊性 …… (员远远
第五章摇率先走向市场的铁路工业、基建、
物流企业 …… (员苑园
摇第一节摇率先走向市场的铁路工业 …… (员苑园
摇第二节摇基建改革深化及企业的市场生存
选择 …… (员苑园
摇第三节摇物流产业挺进市场与强化管理的有机
结合 …… (员怨怨
第六章摇“增量先行”：合资铁路和“多经”
产业的崛起与体制创新 …… (员怨怨

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.

摇第一节摇合资铁路的体制创新突破 …… (员圆圆)
摇第二节摇铁路多种经营产业的战略性扩张 …… (员缘源)
第七章摇从垄断走向竞争：市场推动下运输
主业的“应变”改革 …… (员苑圆)
摇第一节摇市场竞争与铁路运输态势的复杂化 …… (员苑猿)
摇第二节摇运输市场竞争激化及铁路“应变”的
个案例证 …… (员苑苑)
摇第三节摇市场竞争推动下运输主业“应变”改革
的基本内涵及意义 …… (圆园园)
第八章摇铁路运价体制改革的推进 …… (圆园猿)
摇第一节摇传统运价体制及“成本危机”的
出现 …… (圆园猿)
摇第二节摇多元运价体制改革的探索及意义 …… (圆园苑)
摇第三节摇运价体制改革迟滞的客观原因及
影响 …… (圆园远)
摇第四节摇铁路亏损及其体制性诠释 …… (圆园园)
摇第五节摇近期铁路运价体制改革深化的条件及
基本诉求 …… (圆园园)
第九章摇铁路投资体制改革的积极探索 …… (圆园怨)
摇第一节摇体制弊端：一元责任与多元利益的主体
错位 …… (圆园怨)
摇第二节摇铁路多元投资体制改革的探索
实践 …… (圆缘园)
摇第三节摇深化铁路投资体制改革的目标方向 …… (圆园园)
第十章摇资产经营责任制与现代企业

制度试点 …… (圆酸
摇第一节摇铁路国有资产的基本状况 …… (圆葩
摇第二节摇铁路资产经营责任制的积极推行 …… (圆源
摇第三节摇铁路的现代企业制度试点 …… (圆赞
摇第四节摇特殊性与有限性 …… (猿源
第十一章摇铁路企业市场化进程中的配套
改革 …… (猿园
摇第一节摇政企分开，转变政府职能 …… (猿园
摇第二节摇深化“三项制度”改革与建立社会
保障制度 …… (猿愿
摇第三节摇铁路系统结构模式重组的基础性配套
改革 …… (猿怨
第十二章摇战略优化与国家铁路建设发展的
历史性跨越 …… (猿园
摇第一节摇铁路发展战略的优化趋势 …… (猿园
摇第二节摇愿园年代：铁路建设谋求短缺缓解的有限
选择 …… (猿赞
摇第三节摇怨园年代：大能力通道建设与“缓解适应”
的历史性跨越 …… (猿源
第十三章摇科技创新：铁路现代化发展的首要
动力 …… (猿园
摇第一节摇推动国家铁路科技进步的持久努力 …… (猿园
摇第二节摇铁路货运重载技术的发展与生产力
转化 …… (猿员
摇第三节摇进军铁路快速、高速领域的丰硕成果 …… (猿愿

摇第四节摇铁路信息技术的广泛应用 …… (源园
第十四章摇从封闭走向开放：跻身世界现代
铁路大国的重要条件 …… (源怨
摇第一节摇铁路国际协作和交流的日益扩大 …… (源怨
摇第二节摇铁路外资和先进技术装备的积极
引进 …… (源苑
摇第三节摇铁路对外经贸市场的大力开拓 …… (源录
要事纪年 （员怨苑愿年 员园月—员怨怨愿年 员园月） …… (源苑
参考文献 …… (源怨
后记 …… (源园

第 一 章

绪论：中国铁路改革与发展的历史起点

1978年，中共十一届三中全会召开。历经百年风雨的中国铁路，从此进入一个改革与发展的全新历史时期。

新的历史创造，起始于业已存在的客观现实基础。

中国铁路市场取向改革的体制创新，起始于高度集权“政企合一”的计划体制基础。国家铁路在这个以半军事化著称的传统体制下，以令人敬畏的超常负荷与效能，赢得过广泛的国际声誉。

中国铁路新的历史性宏伟发展，起始于运能短缺与相对薄弱的物质基础。运能与运量的尖锐矛盾，开启了中国铁路未来发展的巨大空间。

世界铁路高新技术的朝阳时代已经来临。急起直追的中国铁路科技创新，起始于明显落后的科技基础。实现中国铁路科技的世界一流追求，面临着宝贵的历史机遇。

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.

第一节摇国家铁路传统的体制基础

一、“政企合一”与“大而全”的社会型结构

传统国家铁路体制，“政企合一”。

灵源年，新中国成立，建立于战争年代的军委铁道部改组为中央人民政府铁道部；灵源年怨月改称中华人民共和国铁道部。铁道部是国务院主管全国铁路工作的政府职能部门。后虽几经变迁，但国家铁路体制的“政企合一”一直存在。全国铁路的一切经营管理工作，由政府主管部门统一管理。① 进入新时期之际，铁道部的职能结构主要应包括：

（一） 行业管理职能：主要是管理国家铁路的长远规划，发展战略，产业政策，路网布局，法规建设，设计规范，技术标准等。

（二） 企业经营管理职能：主要是对全国铁路运输、基建、工业、物资、外经贸等进行统一经营管理。

（三） 社会管理职能：主要是对全国铁路的教育、医疗、住房、养老、环保、文体、出版报刊等进行统一管理。

（四） 国家公共权力职能：公安司法职能。

上述职能结构的本质特征是：政府职能与企业职能高度合一，政府亦即企业；政府对所属具体企业实行统一的直接控制，微观管理。

国家铁路的“政企合一”，集中体现于政府主管部门的职能结构中，同时还具体蕴含于整个国家铁路的系统组织结构内。据

①①摇地方铁路与铁路专用线除外

统计，员怨园年末，国家铁路职工总数已达 圆园园余万。由这一庞大职工队伍构成的铁路系统组织，实际是一个“大而全”的封闭型社会；系统内的各个具体企业，如工程局、铁路局、工厂等，又依样是一个“小而全”的封闭型社会。国家铁路拥有自小学至博士点的完备教育系统；有服务全路功能齐全的各类医院和疗养系统；有负责全路治安的公安、司法等国家公共权力系统；有完备的电报、电话、通信网系统；有分工完备的铁道科学研究系统；有保障全路需求的物资供应系统；有生产全路设备、设置的工业制造及维修系统；有负责新旧线建设及勘测设计的基本建设系统；有覆盖全国的庞大运输主业系统。此外，还有定向服务铁路的出版、报刊及文艺团体和体育机构。总之，微观至每个职工个人的生、老、病、死，宏观至全国铁路的建设、运营和发展，都在一个巨大的相对封闭结构体系中运行和完成。

国家铁路系统的这种“大而全”的社会结构形态，实质仍是“政企合一”。铁路这一封闭型的系统组织结构，与国家宏观计划经济体制要求高度契合，具有完善的自我服务功能，完全能够独立有效完成国家的指令性任务，整体上对市场缺少诉求。同时，系统结构内微观经济组织的目标多元化，也必然缺少目标单一的利益最大化追求。

应当强调的是，国家铁路的“政企合一”，不仅存在于政府职能结构和系统组织结构中，而且还深化于运输主业的属性结构内。铁路运输主业具有公益性与企业性的双重属性，这种非单一的属性结构，源于铁路在国民经济中的基础地位和必然承担的大量政府性、国防性、社会性、开发性的公益目标。运输主业的双重属性，是国家铁路“政企合一”体制的深层存在。这一深层次的结构特征，为一般国有企业所不具备。

二、中央集权与行政性计划管理模式

国家铁路实行高度集权，始于战争年代。贸蹑忽年 员月，军委铁道部成立，对全国已解放铁路实行军事管制，统一负责铁路修建和运营，任务以命令下达和执行；铁路管理的中央集权体制开始出现，并具有军事化、半军事化性质。后铁道部隶属国务院，以国家政府机构对全国铁路实行集中统一管理，直至进入新时期之际，中央集权体制实质上一直存在。

新中国建国后的数十年间，作为国家政府机构的铁道部，在全国铁路范围内，建立了中央集权的、垂直分层的管理体系。在铁路运输部门，建立了铁道部—铁路局—铁路分局—基层站段的垂直分级管理体系；在铁路基本建设部门，建立了铁道部—工程局—工程处—工程队的同类垂直系统；铁路工业部门也同样建了部—厂—车间—班组的垂直管理。这一源于中央政府的垂直机构体系，覆盖了我国铁路的各个部门和环节，构成了铁路高度集权的组织基础。依托这个基础，铁道部的任何指令和意图都能以最快速度在最边远的基层单位和职工中得到贯彻，其强力与高效应勿庸置疑。

与此同时，铁路还全力建立了能够确保高度集中的国家权力和意志在铁路得以实现的制度基础：行政指令性计划管理制度。

为此，我国铁路逐步建立了一个覆盖全路各领域的计划管理机构。贸蹑忽年 苑月，军委铁道部内始设计划局。其余各业务局设计划科。此后，贸蹑忽至 贸蹑袁年间，各铁路局、工程局、工厂都相继设立计划部门，局、厂各业务处设计划科，至少须配专职计划干部。各级计划部门及人员，受所在单位主管的直接领导，但在计划业务上必须受上级计划部门的垂直管理。进入“一五”之际，国家铁路的计划机构体系已基本完备。

为使这一庞大的计划机构体系能够统一高效运作，在机构设置的同时，从 员缘缘园年起，国家铁路体制建设进行了以下两个方面的重要工程构造：

其一，建立了一系列铁路计划管理的规章制度，如《铁路计划管理暂行细则》、《铁路计划工作分析（总结）暂行办法》等，划分了铁路各部门的计划范围，规定了全路各部门、各领域、各项计划的具体内容及指标体系，对计划编制的各项规程及计划执行的监察要求，都进行了尽可能详尽的规定。

其二，在全国铁路范围内，包括运输、基建、工业、物资及文教卫生等所有部门，劳动工资、财务收支、物资供应及大修等各个主要方面，按部颁计划制度，建立起一整套涵盖广泛的业务计划。

从此，在统一计划、分级管理的体制规范下，一切经过计划，一切计划集中，国家铁路进入严格的高度集权计划经济时代。这个通过行政指令计划实现的铁路集权体制，具有以下两个明显的时代性特征：

第一，集权具有时空的彻底性与广泛性。时间范畴：国家下达的指令计划，特别是年度、季度、月度计划的执行，必要时，旬日必究。空间范畴：通过计划的集权基本涵盖了一切部门及企业的“一切权力”，如投资决策权、生产经营计划权、产品销售权、产品定价权（特别是运输产品价格）、物资采购权、生产处置权、机构设置权、干部任免权、劳动用工权、收益分配权等，大凡一切涉及人、财、物，产、供、销的主要权力，一律集中。作为微观经济组的企业，无任何必要的经营自主权，因而对于经营结果不承担，实际也没有能力承担任何责任。

第二，权力集中度高，甚至超出铁道部。缘园年代前期，全

国铁路运输计划权的集中度即超出铁道部，由国家政务院直接主持。政务院 [illegible]年 [illegible]月颁布《关于铁路运输计划的指示》，明确规定“由政务院财经委员会中央财政计划局，按月主持运输计划平衡会，确定全国铁路货物月度运输计划，下达铁道部执行”。这一情况直至 [illegible]年才开始有所改变，改由铁道部与物资部商定编制计划的办法。① 数十年来，国家铁路的运价，相关税率、信贷等重大权力，一直集中于国家，铁道部只能按规定执行。此外，铁路发展规划及产业政策的制定权，重大投资决策权等，也主要集中于国家综合经济部门，铁道部仅参与其中工作。国家铁路高度集权，但铁道部政府职能有限，特点至为突出。

建国后长达数十年间，国家铁路在其所辖范围的各个具体领域，进行深入广泛的集权化、计划化制度创造，权力的集中高度与计划的执行深度，为其他一切生产经营性行业与企业所不及，有着深刻的历史必然性。

建国初，国家铁路从旧时代的分散、分割，走向强有力的集中统一计划体制，构造了铁路国民经济大动脉的整体基础功能，是一个巨大的历史性进步。铁路这一体制存在和发展的外在追求，主要在于全面完成国家的指令性计划目标；其内在追求则是通过计划的综合平衡，调节路内外各方的发展比例以求得自身整体的协调发展，从而更好地来实现国家意志。正是由于铁路体制这种重要的国家功能，全面、集中、统一的集权计划管理模式实不可避免。更深层次的原因还在于：新中国的经济与社会发展，崛起于经济极端落后和资源高度短缺的严峻环境，“优先发展重工业”的战略选择，要求必须尽可能集中有限的人力、物力、

①①摇苗秋林主编：《中国铁路运输》第 [illegible]页，中国铁道出版社（京），[illegible]年。

财力投入国家主要战略方向，处于国民经济战略基础地位的铁路，实行中央集权的指令性的计划管理，具有历史的必然性。另外，铁路运输，是在一个极度分散的基础上创造高效率的统一运作，全国联动，网络运行，运输生产管理的强制机制和集中统一指挥，是安全高效、合理组织生产的客观要求，不可或缺；铁路长期采用中央集权的计划管理模式，有其内在的合理性。灵灵年 员月，中共中央明确规定“铁路是国民经济大动脉，是高度集中的企业，带有半军事性质，必须把一切权力集中在铁道部”。① 这个重要规定，反映了计划经济时期，国家最高决策对铁路功能与体制特征的准确定位。毫无疑问，铁路传统的集权计划体制，是国家宏观计划经济体制的一个重要的有机组成部分。因此，这一传统计划管理模式必然共同具有的非经济的行政体制特征与局限，同样不可忽视。

计划权力结构方面。由于实行高度集权，国家和铁道部的计划决策范围覆盖一切，微观经济组织无实质性计划权，因而不可能成为目标单一的利益主体。

计划管理形式方面。由于实行指令性计划的直接、微观管理；计划决定生产，以产定销，忽视需求，排斥市场作用，因而必将反过来制约铁路自身的发展。

计划调控手段方面。主要依靠行政命令手段，忽视经济杠杆和法律手段，忽视客观价值规律，对供求变化反应迟缓，“长官意志”，人为因素的盲目性，必然削弱计划的严肃性和有效性。

计划管理职能方面。重实物形态管理，轻价值形态管理；重

①①摇李际祥等主编：《当代中国的铁路事业》上第 编圆页，中国社会科学出版社（京），灵燥园年。

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.