

看日本国有铁路 如何走过“改革阵痛”

政企合一带来巨大弊病

作为日本派驻中国铁道部的顾问,2000年至2003年期间,铁道电气专家大沼富昭曾在北京生活了3年,与铁道部国际合作司及北京铁路局都有过广泛接触。

大沼富昭认为,他最初看到的中国铁路系统,与日本改革前的“国铁”很像,员工们大多工作节奏缓慢,还可以中午回家,舒服地睡个午觉。改革前的日本,铁路职工在工作时间赌博、喝酒、赏花的现象并不鲜见。大沼所说的日本国有铁路旧貌,是1987年之前的事情。那时,日本铁路资源80%为“国铁”所有,这是一个政企合一的巨无霸系统,医院、学校等机构无所不包。

1980年,日本国铁职工人数达到41万多人,据估算,超过20万为冗员,而车站一级的单位超过了7000个。铁路管理本来地域性很强,而国铁机构又如此庞杂,当其管辖权高度集中于东京,导致经营的混乱和粗放。

随着这种巨型怪物自身积弊不断累积,加之航空、公路的强力竞争,到上世纪80年代,日本国铁已难以为继,争论了数十年的民营化改革终于不得已而推进。

在大沼富昭看来,之所以进行改革,是因为日本国有铁路面临巨大危机:亏损像滚雪球一样不断累积,到改革前,赤字已高达30万亿日元左右;此外,国铁与政治捆绑在一起,成本意识淡漠,经营效率低下,一些客、货运市场明显不大的地区,由于地方官员、国会议员与国铁高层沆瀣一气,仍可争取到新线路的建设。他们以铁路的公共性为名,实则为的是个人利益和政治目的。因此,一些线路被戏称为“政治线

路”或“赤字地方线”。

笹川和平财团的会长羽生次郎,退休前长期在国土交通省工作,曾担任运输政策局长,运输审议官,国土交通审议官等职。他也认为,效率低下是国铁的最大问题,而汽车运输的发展放大了国铁的弊端。羽生说,改革前,国铁平均每三年涨一次票价,巨额赤字仍像一个无底洞,而私营铁路从未涨价却运营良好。

为了摆脱危机,1986年到1987年,日本铁路在轻微的阵痛中完成了国有铁路民营化改革,这是世界上最早的国铁改革之一。

中国铁路很久以来一直师从日本,从车辆、轨道、信号系统到运营,都留下很多邻邦印记,到高铁时代,更是大量引进了日本的技术设备。事实上,日本还有一项宝贵经验,那就是国有铁路的体制革新。

反对改革的理由站不住

日本国铁改革创造性地采用“区域分割”的模式(另一种代表性模式为瑞典的“上下分离”式,为多数欧洲国家效仿),将原有路网划分为7个地区性子系统,包括6个客运系统和1个货运系统。这种模式缩小了经营和核算单位,增强了铁路企业对运输市场的适应能力和应变能力。更为重要的是,这种形式最大限度地引入了竞争机制。

国铁改革在日本也曾遭遇巨大阻力。无论地方政府还是员工工会,都极力反对民营化。羽生次郎在改革中负责消减亏损的地方线路。他去地方做调研,市长跟他争辩,被市长召集的市民则大声质问羽生:“你是人还是鬼?你要砍我们的‘腿’吗?”

巨大的负担已让政府难以承受,这一次,它终于战胜了各种阻挠。为了减少赤字,国铁改革的一项内容是压缩运营线路,在总长28000公里的线路中砍掉了6000公里。

当年反对国铁改革的最重要论点是,民营化后铁路的安全性难以保

障。羽生觉得,20多年的民营化表明,这担心是不必要的。大沼富昭也强调说,铁路公司高度重视安全,因为大的事故可能导致公司倒闭。

改革前,也有一些人担心国铁分割后,技术力量会分散,后来发现这也是多余的忧虑。羽生说,国铁时代的精力主要是减少赤字,而非技术创新,改革后技术才取得了日新月异的发展。超电导磁悬浮在民营化之前研究了30年,改革后仍继续,现在已接近成功,“技术开发要与市场挂钩,不是闭门造车”。

民营化为铁路公司的经营带来了活力,JR(日本铁道公司的简称)创造性发展了一种商业模式,即把车站周围的地也买下来,与地产商一起开发,土地因铁路增值,形成了可观的收益。而在国铁时代,不可能有这么灵活的经营形式。

大沼说,JR各公司都很强调铁路的便捷和快速,这是民营后竞争的结果,而之前的国铁不太关心这个。有了便捷与快速,铁路市场并未如改革前预测的那样逐渐萎缩,“蛋糕”反而被越做越大。如今,JR东、JR东海、JR西、JR九州都实现盈利,向政府的借债都已偿还。JR北海道、JR四国由于所在区域人口较少,还有赤字。

一个有趣的现象是,改革之后,JR也实现了20多年没涨价。无论如何,日本人几乎百分之百地承认,国铁改革是成功的。

许多国家推进国铁民营化

在经历了艰难的国铁改革之后,日本人早就开始品尝改革的果实了。

其实,以全球视野观之,发生在上世纪80年代的日本国铁改革并非偶然,而是与世界范围内的行政改革相呼应。当时,多数西方国家开始一种尝试:把提供公共产品或服务的行政职能交归民营,以便提高运行效率和服务质量。而国铁改革正是这一尝试的一部分。到上世纪90年代,不仅发达国家,许多发展中国家也推进了各自的国有铁路民营化。

在担任日中友好会馆常务理事之前,作为三菱商事商务代表的武田胜年曾有过长达25年的驻华经历,而21世纪的最初几年,涉及铁路的商务谈判是他工作的主要内容。之前,武田胜年代表三菱商事与中国的化工、钢铁、造船企业有过谈判,铁道部给他的感觉非常特别,“完全是计划经济”,谈判时来的都是铁道部的官

员,厂家代表只是点缀,负责最后签署合同。

在武田看来,铁道部在谈判中非常强势,话语中的潜台词是“听不我的话,不听就走吧”。相关中国企业的自主权很少,日方把技术转让给哪家中国企业,也是铁道部安排。

日本的一些铁路专家都承认一点:中国疆域广阔,路网纵横,铁路情况远比日本复杂。但他们并不认为这是维持现状的理由。

中国也多次向日本国铁改革取经。2000年,国内曾请日本专家到北京举行“日本铁路改革演讲会”介绍经验。据称铁道部一度考虑上下分离的欧洲方式,按轨道、信号、车辆等各种设施划分给不同公司。大沼经常接待中国国家发改委的官员,他了解到,关于国铁如何改革,铁道部是否与交通部合并等,仍有各种不同的声音,但不管怎样,这表明改革的意愿并未消退。

据《青年参考》