

文章编号: 1005—0523(2003)06—0012—04

入世后如何调整和完善政府铁路管理职能

康莉莹, 邹全胜

(华东交通大学 经济管理学院, 江西 南昌 330013)

摘要:入世, 首先是政府入世. 为适应 WTO 的要求, 政府的管理职能就必须改革、转变. 本文针对铁路高度集中的“半军事化”的政府管理体制, 结合 WTO 规则对政府职能的要求, 具体分析了政府铁路管理职能转变的主要内容, 找出了入世后我国政府铁路管理职能所面临的新挑战, 提出了为适应 WTO 规则完善和转变政府铁路管理职能的对策和建议.

关键词:WTO; 铁路; 职能

中图分类号:D922.29

文献标识码:A

经过 15 年艰苦漫长的谈判, 我国终于在新世纪初迈进了 WTO 的门槛, 正式成为“经济联合国”的一员. 回顾 15 年的复关入世谈判, 实际上就是我国政府承诺“遵守规则, 开放市场”这八个字的过程. “遵守规则”就是要求我国的经济政策、法规和 WTO 规则一致; “开放市场”就是通常所说的与国际接轨, 改革我们不符合 WTO 规则要求的部分. 因此, 入世, 首先是政府入世. 为适应 WTO 规则的要求, 政府的管理职能就必须改革、转变. 而铁路作为老牌的国有企业, 我国国民经济的大动脉, 在电信、民航等高度行政垄断的基础性行业都已不同程度的实施改革、走向市场的情况下, 却一直实行着高度集中的“半军事化”的政府管理体制, 严重制约、阻碍着铁路企业的发展. 因此, 在加入 WTO 形势下, 调整和完善政府铁路管理职能已成当务之急.

1 入世对政府铁路管理职能提出了新的挑战

1) 入世对传统的政府铁路管理体制的挑战.

入世意味着国民经济与国际贸易惯例接轨的程度进一步加深, 开放经济的形式已是顺理成章的事. 在这种情况下, 政府铁路管理体制的改革成为焦点.

铁路作为计划经济体制下的半军事化、高度集中的企业, 它在国民经济中起着举足轻重的作用, 但我国铁路目前仍是政企合一的体制, 铁道部既作为国家行政主管部门行使政府职能, 同时又以一个大型企业身份向国家承包经营, 国家对铁路运输业的全方位干预管理体制, 与 WTO 要求实行市场化的政府管理体制产生激烈冲突, 这是对政府铁路管理职能提出的最大挑战.

2) 入世对政府铁路管理方式的挑战.

目前, 我国政府对世界经济的发展变化还不能主动适应, 而入世后我们必须按照主要由发达国家所制定的法律、规章、体制和技术标准等“游戏规则”来行事, 因此需要政府部门用尽可能短的时间掌握这些规范. 入世后, 政府的经济管理行为必须符合 WTO 所确定的非歧视原则, 这就与传统的政府铁路管理方式一行政计划性、半军事化管理模式产生了激烈的冲突, 因此, 政府在铁路管理方式上要实现一个大的转变, 这个挑战也是很明显的.

3) 入世对政府铁路管理法律、政策的挑战.

WTO 规则要求一国经贸政策应统一、协调, 在投资、贸易和服务业等方面的法律、法规尤其如此. 政出多门、杂乱无序、重复冲突、区域政策多种多样的状况显然是不行的, 而我国制定的铁路管理方面

收稿日期: 2003—09—08

作者简介: 康莉莹, 1979 年生, 女, 江西宜春人, 教授.

中国期刊网 <http://www.cnki.net>

的法律、法规更是具有浓厚的行政计划、行业保护的色彩,与WTO要求格格不入。在法律、政策的执行上,WTO要求按统一市场规则办事而不是继续靠行政手段进行法律、政策的调整,因此,原先政府管理铁路企业的一些行之有效的措施和手段就难以再用了。加入WTO后,我国的开放就从原先自主的、可控的开放转化为主要受国际通行规则和惯例支配的开放,各种法律、政策的实施都要同时考虑国际因素,铁路也不例外。显然,我们在这方面的经验是比较缺乏的,挑战也就不可避免。

4) 入世对铁路管理信息化、公开化的挑战。

在计划经济体制下,政府对铁路企业的管理是层级式管理,政府政策实施不透明、不公开,少数人的“长官意志”可以随意取代既定的法律、法规,这就必然损害铁路企业和职工个人的利益。在WTO的国民待遇和非歧视原则推动下,由计划经济体制层级式管理向信息时代的网络化、社会化管理过渡。因此,铁路企业和个人对政府政策实施的透明度及公开化水平的要求会大大提高,政府信息披露和公示制度要规范,同时政府在决策过程中也必然面临公众更多地参与的问题,决策将更多地代表公众的意愿而非少数人的“长官意志”。这就构成了铁路对政府决策程序 and 实际政策操作的挑战。

5) 入世还对政府铁路管理的工作效率和服务意识提出了挑战。

长期以来,我们习惯于将政府和铁路企业的关系看成是管理者和被管理者的关系,政府“管”的意识根深蒂固,而且是采用半军事化、高度集中的管理,因而在管理上层层把关,形成了重叠交叉、藐视科学、实际上效率十分低下的管理框架,严重制约铁路企业的发展。加入WTO,要求政府由主要管理者的角色转换为主要为铁路企业自主经营提供服务的“服务者”角色,这一政府角色的重大转换可以说给政府铁路管理工作提出了严峻的挑战。

2 政府铁路管理职能转变的主要内容

加入WTO和市场经济条件下政府之所以要对经济活动进行干预、管理,是因为在市场经济运行过程中会出现“市场失灵”的现象,即有些问题单靠市场自发的力量是无法解决的,如对某些不可再生的资源的开发利用实行管制、对某些引起环境破坏的生产项目实行许可审批制度以及市场经济中政府所应提供的具有规模经济性的自然垄断产品

——基础设施(如铁路、电力)和部分公共服务产品,政府的作用都显得十分必要。入世后,政府的铁路管理职能主要是宏观调控、协调和服务。具体内容包

1) 由对铁路企业生产经营活动的具体干预转变为宏观管理与调控,重在提供法律、政策保障和经济规制,为铁路企业的生产经营创造良好的外部环境。

2) 由习惯于对铁路企业计划经济体制下的管理观念与模式转变为现代市场经济中的管理模式,掌握市场化、网络化、信息化经济管理的特点,学会更多地借助市场的力量对铁路企业的发展予以正确引导。

3) 由传统的政府拥有企业、靠“红头文件”实行层级式管理转变为社会化、网络化的管理,把铁路企业放飞,给企业松绑,使铁路企业成为真正市场竞争的主体。

4) 政府应搞好铁路法律法规建设,使铁路企业法制化、秩序化、合理化的发展。

3 加入WTO,完善和转变政府铁路管理职能的对策探析

加入WTO后,为使政府的铁路管理职能更快、更好地适应入世后的挑战,且推动铁路的深层次改革,笔者认为,应将政府铁路管理职能的完善和转变重点放在以下几个方面:

1) 推动铁路企业的体制改革,实现“政企分开”,为政府铁路管理职能的转变创造必要的经济基础。

追溯铁路改革的历史已有20余载,铁路运输企业的市场主体地位至今仍未真正确立。而理论研究和国外铁路改革的实践充分证明,铁路的路网基础设施建设具有自然垄断性,而客、货运营具有明显的盈利性。我国由于体制上的原因,使铁路运输企业的自然垄断性与市场运营的盈利性始终交织在一起,政府对铁路实行完全垄断的管理,限制竞争机制的引入,铁路企业凭借着自然垄断地位的庇护,吃着“大锅饭”,体制性弊端严重制约了铁路企业竞争能力的发挥。与此同时,其他运输方式(比如公路、航空)在进行“拆、分、放”和“引进投资”等大的体制改革后,经营更有活力,更加具有竞争力,使得铁路运输“安全、稳妥、运量大、不受季节约束”等传统优势相形见绌。因此,在加入WTO形势下,铁路

应借此东风,按照市场经济发展的规律,将政企分开真正落到实处,让政府与企业各司其职。铁路政企分开后,政府铁路管理职能将逐步转向以宏观管理、行业管理为主,主要负责制订行业发展规划和政策法规,检查监督运输安全和服务质量,制定运输市场准则及运行规则,而对铁路企业的生产经营则不予干预,而铁路运输企业以追求经济效益和社会效益最大化为目标,让铁路运输企业真正成为市场竞争的主体。

2) 明晰产权,确立铁路运输企业的法人财产权,健全现代企业制度。

我国铁路运输企业虽然实行了铁路运输责任制,但产权归属不清。从目前现有的管理模式看,铁道部既行使政府职能,对铁路资产进行管理,同时还对运输生产进行调度、指挥、结算;各路段管理局、分局为企业法人,他们和铁道部同时管理国有资产,各个管理层次之间实际上是一种行政隶属关系,这就使得铁路运输企业不能成为市场主体,缺乏竞争动力。如果对世界各国铁路企业改革的历史进行考察,我们会发现其主要是产权制度的改革、资产重组和引入竞争三种方式综合作用的结果。我国铁路运输企业体制改革,应按照现代企业制度,通过铁路资产重组,组建铁路股份公司,把具有自然垄断性的国家铁路路网基础设施管理与具有竞争性的铁路客货运输经营分开,组建国家铁路路网公司和若干个客、货运公司,实行分类管理,各自资产经营,以其全部法人财产承担民事责任。国有资产管理部门对铁路股份公司的国有资产进行评估、管理,而不由现在的政府部门——铁道部管理,同时,铁道部也不再对铁路股份公司的经营活动进行直接的管理。这样既保证了国家对企业的财产所有权,又落实了铁路企业的经营权,能够有效地提高国有资产的运营效率。

3) 转变政府铁路管理模式,使政府由重点管理铁路企业的职能向服务职能转换。

在以服务为主要特征的公共管理模式中,政府控制和“管”企业的职能虽然会存在,但已不象计划经济体制下那样政府对企业直接管钱、管物、管人的指令性管制,而是用市场方法进行管理、协调和调节。这首先要求政府机构和公务员要转变观念,摒弃“管”的观念。观念决定行为,只有转变了观念,角色认识到位,才能改变多年来习惯“管”字当头的政府工作思维和方式。其次是营造良好的为企业服务的舆论环境,形成开明、开放的政府形象。具体来

说,政府为铁路企业提供服务主要应做好以下工作:①政府应按 WTO 的国民待遇原则,清理和修改现行的对国有铁路企业的歧视政策,并采取相关配套政策在产权保护、市场准入以及融资渠道等方面为国有铁路企业的发展创造良好的社会环境,使之能够与外资企业平等的享有国民待遇;②针对目前铁路企业选择管理者上存在的问题,改革过去政府说了算的做法,企业管理者必须企业自己选择,因为企业职工最了解本企业需要什么样的企业家,只有自己能对自己的选择负责。如果政府部门或一纸调令或一个红头文件下发任命铁路企业管理者,那么管理者将铁路企业做的好不好无关紧要,关键要听上级政府官员的话,不可能以企业、职工的利益为重,而政府官员再以行政命令干预、管理铁路企业,只能严重制约铁路企业的改革发展。随着铁路企业改制为股份制,企业的管理者只能由股东会、董事会来决定。而政府实现对铁路企业的监督,主要是政府向国有铁路企业派出稽查特派员,稽查特派员监督企业管理者,不能干预企业生产经营,只查账,评估企业财产状况,进而对企业执行党的路线、方针、政策和法律、法规的情况以及经营业绩做出记录和评价,作为奖惩罢免企业管理者的重要依据。③从社会管理者的角度,政府管理铁路企业的主要职能是创造公平有序的市场运行机制,建立铁路企业各类资产在估价、权属、核算等方面的评价标准和市场运行规则,以维持公平、公开、公正的经济运行秩序。④根据我国入世承诺,铁路客货运输的服务收费是执行政府指定价格,因此,政府应通过价格听证会等对铁路运输企业制定价格或提、降价标准。在制定或调整铁路客货运输的服务收费标准时,应依据铁路客货运服务的社会平均成本,市场供求状况,国民经济与社会发展要求以及社会承受能力等因素合理确认,以体现铁路企业价格决策的科学性和透明度。

4) 按照 WTO 对政府管理职能的要求,实行政机构重组。

转变政府职能,必须重组完善政府机构。机构决定功能,有什么样的政府机构,就有什么样的政府功能,转变政府职能与精简重组政府机构两者密不可分。现有的政府铁路管理部门机构设置,在很大程度上仍带有计划经济的痕迹。首先,各自为政、部门经济、部门利益高于一切,出现了政府铁路管理部门既是运动员、裁判员,又是决策者的“一身兼三职”的怪现象;其次,政府铁路管理机构臃肿,政

出多门,决策进程缓慢、滞后,机构编制的设置和人员的安排存在某些重叠、交叉和重复,而且主要是按照计划行政管理的职能设置,影响了政府部门的工作效率和铁路企业的发展.按照 WTO 对政府职能的要求,政府铁路主管部门应建立起以服务为导向的、精干、效能的全新管理框架.这方面,我们应研究、借鉴西方发达国家的经验和做法,大胆采用拿来主义为我国所用.

5) 学会在全球化、信息化、网络化社会中的管理技巧,尽快具备现代化政务管理能力.

政府铁路管理部门应努力改善铁路企业的管理方式,建立电子政府,快速实现管理的信息化,提高工作效率和监管有效性.同时,利用政府的信息网为铁路企业提供信息服务.企业的经营失误多半是信息不灵、失误而造成,因此政府的信息网应及时发布对铁路企业有用的、可靠的信息,为企业提供宝贵的竞争时机.铁路主管部门还应利用信息网络建立公示制度,将铁路企业经营状况、服务质量等进行公示,以增强企业地竞争力.

6) 依法行政、依法管理,使政府铁路管理部门的管理走向法制化.

入世将使我国社会主义市场经济逐步以法制为基础,因此,政府的管理也应该以法制管理为主.因此,国家立法机关、政府铁路主管部门首先应根据铁路企业的行业特点和属性,尽快在主题认定、市场进入、市场退出、价格行为、竞争策略等方面制定适宜的法律法规,建立特定的 WTO 形势下铁路管

理的法律框架,规范铁路企业行为,促进铁路企业发展.其次,对现有的铁路法律、法规进行清理,对照 WTO 规则,相冲突的废除,冲突不是很大要进行修改,尤其是带有明显的保护地方利益、部门利益和垄断利益特征的,如 1990 年《铁路法》规定国务院铁路主管部门主管全国铁路工作,对全国铁路实行高度集中、统一指挥的运输管理体制,包括铁路运输、铁路建设、铁路安全与保护.这样的规定会直接导致行业垄断和不公平竞争,成为入世后我国改革的大的障碍,因此要尽快予以废除和修改.再次,按照 WTO 透明度原则,国家立法机关和铁路行政主管部门制定的铁路法律、法规、贸易政策要予以公布,履行公开的义务,使之透明化,让铁路企业、各国政府和外商投资者熟悉、了解、掌握,使政府对铁路企业的法治化管理落到实处.

参考文献:

[1] 石广生.中国加入世界贸易组织知识读本[M].北京:人民出版社,2001,(11).
[2] 丁家桃.入世推动我国政府管理职能转变[J].经济研究参考,2002,14H-1,10~20.
[3] 江世银.加入 WTO 后有国有企业改革与政府行政管理体制改革[J].经济研究参考,2002,19G-1,22~28.
[4] 江 哲.政府该扮演什么角色[J].中国改革 2002,(3):22~24.
[5] 金晓彤,宋 萍.我国铁路运输企业的属性定位与改革取向[J].管理现代化,2002,(1):33~35.
[6] 李红昌.关于铁路立法影响因素及立法原则的探讨[J].铁道经济研究,2002,(1):33~35.

How to Adjust and Improve the Supervision Function of Government in Railway Department after Entering WTO

KANG li-ying, ZOU Quan-sheng

(School of Economy and Management, East China Jiaotong University, Nanchang 330013, China)

Abstract: The first thing for China to enter the WTO is that the government should enter it first. To keep pace with the requisition of the WTO, the supervision function of government must be modified and adapted. The author explains the main points of the functions' modification and adaptation of the government by analysing the high concentrated management system in railway department which is so called "half-militarization", then put forward some challenges that faced by the government when China enters WTO and also gives some suggestions to improve and perfect the management function of the government by combining the requirement which is raised by the principles of WTO.

Key words: WTO; railway; department function