



IPER 政经观察 第 1405 号

2014 年 2 月 6 日

徐秀军

xjxu@cass.org.cn

韩国铁路大罢工背后的博弈*

2013 年 12 月 9 日，韩国铁路工会开始罢工，其目的在于抗议韩国铁道公社（KORAIL）和政府以设立水西 KTX（韩国高速铁路）股份公司为手段实现铁路民营化。10 日，韩国铁道公社召开理事会会议，表决通过设立水西 KTX 法人公司运营从首尔市江南区水西站始发高铁的有关事宜。当日，由韩国 922 个市民团体组合的联合组织在首尔站广场举行记者会，主张韩国铁路公社理事会关于出资成立水西 KTX 法人公司的决定无效。27 日，韩国政府宣布向韩国铁路公社发放了水西 KTX 法人公司的经营许可证。30 日，韩国铁路工会宣布停止罢工。此次罢工历时 22 天，是韩国历史上为期最长的铁路工会罢工事件。大罢工展现在台前是示威乱象和运营无序，但潜藏其后的却是劳资方、政府、国会、民众等利益攸关方之间的博弈。

劳方与资方：劳资分歧中的权益博弈

1963 年至 2004 年间，韩国铁道公社以国家铁道厅名义营运，铁路工人属于政府机构职员。2005 年 1 月，韩国铁道公社进行了公司化改造，由原来的政府机构改制为国营企业，负责韩国国内的客运列车和货运列车运营，主要经营路线包括大韩民国铁道、韩国高速铁道及首都圈地铁广域地铁区间。但是，长期以来，

* 本文已发表于《世界知识》2014 年第 2 期。



由于经营和管理不善，韩国铁道公社长期负债运营，并且负债现象非常突出。韩国公共机构经营信息公示系统数据显示，截至 2013 年上半年，韩国铁道公社负债 17.6 万亿韩元（约合 158.4 亿美元），较上年增加 22.9%；由于资本缩水和负债激增，韩国铁道公社的负债比率高达 433.9%。

正因如此，铁路工人的工作环境和待遇长期得不到改善，并且由于民营化计划的推行，还将面临失业的威胁，这些因素使得近年来韩国铁路工会罢工现象频发。2002 年以来，韩国铁路工会共组织了 7 次罢工，累计罢工 40 余天（见表 1）。尽管每次罢工的起因不尽相同，但无一不体现出铁路工人对日益感到威胁的自身权益的申诉，要求改善工作环境、提高工资待遇几乎成为每次罢工的主题。

表 1 2002 年以来韩国铁路工会罢工一览表

序号	罢工起止日期	主要主张和诉求
1	2002 年 2 月 25 日—26 日	要求政府停止公共事业民营化、缩短工时、提高工资并改善职工福利
2	2003 年 6 月 28 日—7 月 1 日	改善工作环境和提高工资
3	2006 年 3 月 1 日—4 日	增加工资、改善工作环境和恢复被解职雇员工作
4	2009 年 9 月 8 日	改善工人工作条件、提高工资待遇并重新雇佣被解职的铁路工人
5	2009 年 11 月 5 日—6 日	抗议铁道公社减薪、无业绩奖金的年薪制、无退休延后等薪水“改恶”方案，
6	2009 年 11 月 26 日—12 月 3 日	抗议铁道公社减薪方案以及解除团体协议
7	2013 年 12 月 9 日—30 日	反对铁路民营化

资料来源：根据媒体资料整理。

在 2013 年 12 月的罢工中，在韩国铁路工会 2.04 万成员中超过三分之一的成员参加了此次罢工。表面上看，反对铁路民营化是此次罢工的主要诉求，实质



上反映的仍旧是铁路工会（铁路工人）与韩国铁道公社以及政府之间日益累积的利益冲突。对于铁道运营的发展计划，韩国铁道公社主要考虑的是根据负债管理计划逐步减少赤字，而忽视了铁路工人合法权益的保护。2009 年韩国铁道公社提出的减薪、无业绩奖金的年薪制、无退休延后等薪水“改恶”方案以及解除团体协议就直接损害了铁路工人的利益，从而导致铁路工会在短短的三个月时间举行了 3 次罢工。此次铁路工会的担心是，在铁路实行民营化后，铁路工人将面临裁员和减薪，退休、晋升等相关福利也将得到不到保障，因此在劳资协调途径不通畅的情况下，罢工也就自然成为工人维护自身利益的最后方式。

国有与民营：民营化背后的体制竞争

在为期 22 天的罢工过程中，铁路工会、铁道公社、政府以及民众都将焦点放在铁路的民营化问题上。围绕这一问题的争论，反映出来的是国有和民营两种体制的优劣之争。从韩国政府力排众议，强力推行铁路民营化改革来看，政府坚信民营化是韩国铁路引入竞争体系、改善经营状况的出路。究其原因，在于韩国大型国有企业普遍经营散漫，从而导致高额负债，甚至将负债作为国有企业的代名词。韩国公共机构经营信息公示系统数据显示，截至 2013 年上半年，韩国国有企业总负债额为 493.3 万亿韩元（约合 4440 亿美元），其中包括韩国土地住宅公社、韩国电力公社、韩国煤气公社、韩国道路公社、韩国石油公社、韩国铁道公社、韩国水资源公社、韩国矿物资源公社和大韩煤炭公社在内的 9 家国有企业占总负债额的 70% 以上，达 358.5 万亿韩元（约合 3230 亿美元），较上年底增加 17.8 万亿韩元（约合 160.2 亿美元）。韩国铁道公社不仅拥有高额负债，而且每年约有 5000 亿韩元（约合 4.5 亿美元）的赤字，其人工费用支出占比约为铁路发达国家的两倍，服务水平也在韩国 10 家铁路公司中排位最低。

但在罢工过程中，政府将主要精力放在解释从水西始发的 KTX 子公司不会实行民营化上，这表明政府对民营化仍存顾虑，承认民营化存在负面影响。韩国



国有企业几乎都属于公共事业部门，承担着一定的社会服务功能，与普通民众的生活息息相关。因此，国有企业的改革牵动着普通民众的切身利益。铁路民营化后能否将公司营利与民众福利和社会稳定有机统一，不得不成为政府的重要考虑之一。此前，首尔部分区段的地铁民营化后导致票价大涨，就曾引起民众的颇为不满。

韩国政府对待民营化问题的犹豫不决加剧了铁路工人以及普通民众对铁路民营化的反对情绪，使罢工愈演愈烈。在铁路体制改革问题上，如何扬长避短发挥两种体制的优势成为韩国政府面临的重大课题之一。其实，国有企业和民营企业只是两种不同的所有制，各有优劣，难以将管理不善、效率低下、效益欠佳等特征与其中之一划上等号。如果没有建立起合适的运营、管理和激励机制，仅仅寄希望于通过民营化来解决韩国铁路公社所面临的问题恐怕仍将困难重重。

政府与民众：改革进程中的利益冲突

一直以来，推进公共企业民营化成为韩国政府经济改革的重要内容。2013年12月，政府设立水西 KTX 股份公司推进铁路民营化被视为这一改革进程中的重要一环。根据韩国政府的解释，铁路改革是为了打破水西始发的 KTX 垄断铁路 114 年的利益格局，从而构建铁路竞争体制。在市场经济条件下，竞争是社会资源优化配置的重要机制。竞争是技术创新的动力，有利于提高社会资源配置的效率。但韩国政府引入竞争体制，推动铁路民营化不仅未得到民众的广泛支持，反而引发铁路工人罢工和民众集会抗议。据报道，12月28日首尔广场参加集会的民众高达 10 万人，以抗议政府试图推动的铁路民营化改革。并且，支持罢工的民众一度高达 89.7%。

改革是社会发展的强大动力，但改革也会带来各种利益关系的调整，不同的人群所得到的利益或所遭受的损失也不相同，从而引发各种矛盾和冲突。韩国政府试图推行的铁路民营化之所以引发罢工和民众集会，深层次来讲，所反映的是



改革进程中政府与民众的利益冲突。如果一项改革措施得不到多数人的支持或者遭到多数人的反对，改革的推行者就应该对其进行反思，找出民众不支持或者反对的理由。通常来讲，政府行为能否得到民众支持的标准在于政府是与民争利，还是让利于民。如果韩国政府推动铁路民营化仅仅是为了“甩包袱”，将运营成本和巨额债务分担给民众，那无异于从老百姓口袋里抢钱；如果推动铁路民营化是为了方便民众出行，减少民众负担，提高工人福利，那自然会得到民众的支持。显然，前者是韩国政府的主要考虑。这才是民众反对铁路民营化的根本症结。

在铁路体制改革问题上，要化解这一利益冲突避免此类罢工事件的再次发生，韩国政府或许要转变思路，在进行新的制度设计时从维护民众利益出发，消除民众担心票价上涨工人担心失业的忧虑，发挥政府提供公共产品的职能，让民众切实得到铁路民营化的实惠，而不是利益的损害。总之，韩国的铁路民营化乃至整个国有企业改革，要得到民众的支持，还需要重新规划。

（作者系中国社会科学院世界经济与政治研究所副研究员）

IPER 系列简介：国际政治经济学研究系列（International Political Economy Research, IPER）包括政经观察和工作论文两个子系列，由中国社会科学院世界经济与政治研究所国际政治经济学研究室组织和发布。

责任条款：本报告仅供内部讨论。报告版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所所有，未经许可，不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登。本报告仅代表研究人员个人看法，并不代表作者所在单位的观点。