

深化铁路改革需要新思路

New Concepts Needed for Further Railway Reforms

赵海培

(铁道部体改法规司)

摘要 按照新的经济体制和运行机制的要求,在铁路各方面和各环节全面建立商品经济关系,重构铁路微观经济基础,依靠制度创新,大力促进铁路运输生产力。

当前,铁路改革正处在体制转换的关键时期,面临深化改革的选择,应在认真回顾过去实践经验的基础上,明确今后方向,抓住时机,积极行动,争取早日建立起铁路新体制。

一、铁路在改革中不断增强市场机制

改革中,铁路面临的外部环境发生了很大的变化。市场调节的范围持续扩大,目前,工业生产中指令性计划不到15%,物资分配中的指令性计划大约只有1/3,商品和劳务的价格绝大部分已经以市场供求为基本决定因素;资金筹集多样化,财政资金在全社会固定资产投资中的比重从80%降到不足20%,其它为银行贷款、企业自筹和利用外资等。宏观调控也从直接控制形态转变为间接调控为主的混合形态。

在铁路运输内部,市场的作用也日益深入和扩大,正在成长为重要的经济调节手段。

1. 市场对客货运输结构的调节

铁路客流受市场调节已表现得很明显。一是1989年客运调价后,客流有较大幅度的下降,日均减少旅客80万人,尤其是管内短途慢车,受运输市场竞争影响,人数下降更多,慢车利用率不及50%,能力虚糜严重。二是干线快车,特别是经济大区间联系的长途快车,能力十分紧张,客流居高不下,除了节假日旅客高峰的因素外,受市场调节的劳动力的流向对铁路客流产生重要影响。

目前,铁路货物运输中的指令性计划比重仍然较大,市场对货运的调节作用不如客运,但也日渐增长。如,经铁路运输的煤炭,国家计划内分配

部分货源难保,铁路欠运,而计划外货源充足,铁路超运。又如,随着农村商品经济发展,商品生产规模扩大,交换的领域、数量和范围等都随之扩展,农副产品集中上市和保存时间短等特点对铁路运输提出了越来越高的要求。

2. 市场对铁路经营结构的调节

铁路多种经营的发展只有几年的历史,但年创造的利润已达主业利润的相当部分,从业人员近30万,涉足11个行业。多种经营与主业不同,它不是由国家投资创立的,而是铁路企业依据市场需要,在价值规律的作用下发展起来的。

3. 市场对铁路运价结构的调节

以前,铁路运价不分供给情况和市场需求的千差万别,同一品种货物,只要运输距离相等就收取相同的费用,是单一的运价结构。近些年,随着经济运行中市场调节作用的扩大,铁路运输供给状况和需求的差别,逐步在运价上得到反映,如主要由供给状况决定的新线新价,以及在某些线路上实行的随需求变化的季节浮动价等。至今,铁路实行特殊运价的线路已达十多条,营业里程3 000多公里,单一的运价结构已被打破,多种运价结构已初步形成。今后,随着合资铁路的发展,保本、还贷、微利的定价原则的确立,实行特殊运价的铁路线路还会进一步扩大。

4. 市场对铁路投资结构的调节

在传统体制下,铁路投资是产品经济活动,很少考虑投入产出效益和资金的回收,铁路建设的决策权高度集中。改革开放以来,铁路投资活动逐步从产品经济转向商品经济,市场机制越来越多地介入这一高度集中的领域。一是企业投资修建

支线、专用线、站场、货场,开办“无轨车站”等,既扩大了铁路服务的领域,提高了服务的档次,企业又从服务中获得了收益,投资创造了效益。二是地方政府在成为经济发展的主体后,从发展本区域经济出发,主动承担区域内铁路干线的建设。这也突破了一方投资,八方用路的旧格局,代之以信贷资金为主,政府投资或资助为辅,依靠铁路建成后创造的收益偿还债务,回收建设投资,获得利润。

目前,市场机制虽在铁路运输诸多方面发挥了重要的作用,但是从总体上看,铁路改革仍然落后。主要表现在,铁路内部残存着严重的产品经济关系,市场调节机制覆盖面较窄,作用仍小。从量上分析,在全社会,计划机制和市场调节作用的比重约为1:3,而铁路内部市场调节的比重仅约15%。这是铁路难以适应外部环境的根本原因。近十多年,许多基础设施部门,如公路、民航、港口、电力、邮电等,通过深化改革,迎来了“黄金”时期,或者是成倍增长,或者是紧张状况有所缓解。铁路改革滞后,发展上举步维艰。“六五”和“七五”铁路完成的工作量增长近一倍,但线路里程只增长百分之几,机车和客货车辆的使用强度都有不同程度的增加。更为严重的是,铁路发展后劲不足,从总体上看,铁路运输紧张状况短期内难以缓解。

二、铁路面临着深层次的问题

在计划经济与市场调节的双重体制环境下,铁路内外的利益关系复杂,加之铁路改革滞后,使得传统体制下的一些深层次矛盾日益激化。

1. 经济关系不顺

从宏观上看,一些重大的经济关系没有理顺。

(1)“条条”和“块块”的关系越来越不顺。改革后,地方政府成为经济发展的主体,有了自己的独立利益。随着各地经济发展差距的扩大,政策的地方性增强,而铁路仍然执行全国统一的政策。铁路企业又位于特定的地区,地方性政策无论承认和执行与否,都要直接或间接影响到位于该地区的企业和职工。改革越深入,“块块”特殊性与“条条”统一性的矛盾越尖锐,企业活动的空间越小。

(2)政府和企业的关系不顺。铁道部政企不分,政府职能和企业职能混在一起,时而强调政府职能,时而又要强化企业行为,造成行为目标紊乱,使得铁路企业不得不经常变换行为方向,难以专心致志、一心一意、始终如一地搞好管理,提高经济效益。

(3)在铁路投资领域,产品经济关系仍然占主导地位,铁路投资活动还没有转到商品经济的轨道。前些年,国家在投资领域实行拨改贷,而铁路系统至今仍然是投资拨款。投资决策、建设和固定

资产的使用相互脱节,企业无偿使用投资,对投资效果不负任何责任,却得到投资带来的大量好处,刺激企业争投资、上项目,造成投资的大量浪费,投入产出效果很差。

(4)铁路内部结构不合理的问题日益突出。目前从总体上看,运输能力不足,特别是主要铁路干线和“限制口”能力缺口较大,但是各局辖内短途客货运输能力尚有富余。工业和工程部门也由于铁路投资不足而能力过剩,如机车车辆工业生产能力年约2.5万辆,部只能购置不足2万辆,工程施工能力超过市场需求更多,约有一半能力闲置。

2. 经济运行不畅

由于主要经济关系没有理顺,加之双重体制和经济利益的多元化,造成经济运行过程摩擦加剧,阻力增加,运行成本增高,微观和宏观经济效益下降。

(1)铁道部和各铁路局目标不一,上下难以形成合力。铁道部作为国家铁路行业主管部门,又直接经营铁路,必须按照国民经济和社会发展的中、长期计划的要求,规划好铁路的发展,以满足经济发展和人民生活水平提高的需要。显然,铁路的发展是铁道部的第一位任务。发展需要资金,因此,千方百计积累资金是铁道部工作的最重要的目标。铁路局作为运输企业,有自己独立的经济利益,但是在现行的经济关系下,其运输活动由部指令下达,简单再生产的费用由部拨付,扩大再生产所需资金由部无偿投资,企业利益的实现主要不是靠自身努力,而是向部伸手,要成本、要工资和奖金、要福利费、要投资。总之,会要钱和会花钱是企业的首要目标。由于部局两级目标不同,形成了一方聚财,八方花钱的局面。

(2)铁道部和铁路局、铁路局和铁路分局间职责分工不清,上下职能重叠、交叉和错位,很多情况是部、局和分局司同一职能,区别只是管理范围的大小,高层管理机关包揽大量日常事务,管了许多管不了、管不好的事情,必然出现宏观失调,微观不活的情况。

(3)铁路企业间横向联系不畅。在铁路内部,不仅运输、工业和基本建设间没有建立起商品经济关系,而且运输企业内部运输与建筑、房屋、工业、商业和服务业间的经济联系也仍是产品经济性质的。这些辅助业多数亏损,生产处于萎缩状态。这些企业从维护自身利益出发,消极对待或抵制那些于己不利的经济活动,使得“大联动机”的各个部件难以协调运转,整体优势不能很好发挥。

3. 企业经营机制难以转换

铁路企业难以形成适应商品经济需要的经营机制。这种新的机制集中表现为,企业对市场的应变能力和自我发展能力。虽然已明确铁路局和分

局是企业,但其经营自主权基本上没有落实。突出表现在以下几点:一是铁路运输生产权集中在部,企业很难根据市场的变化灵活地组织运输。二是部集中了各局大修基金的90%,企业连简单再生产也难以维持。三是企业的基本折旧基金的60%、利润的80%上交,企业基本上没有能力进行扩大再生产。四是运输企业形成的利润属内部计算利润,企业在财务上不是独立的。在这种情况下,企业很难建立适应商品经济发展需要的新机制。

三、深化铁路改革的关键是进一步解放思想

目前,铁路面临的许多深层次问题不是简单地靠放权让利就能解决,必须要有不同于前十年改革的新办法、新措施,关键在于进一步解放思想。首先要从传统的产品经济模式下解放出来,按照商品经济的规律深入进行各项改革,开拓改革的新路子。结合铁路实际,主要应在以下几点有新的认识:

1. 认清铁路优势,改革开放的胆子要更大一些

同其它行业相比,铁路运输企业的几大优势在相当长的时间内是不会消失的。一是铁路运输需求旺盛,现实的和潜在的运输市场是巨大的。现在,铁路日均装车约7.5万辆,而货主日申请车达15万辆,运输需求大大超过铁路供给能力。今后,随着经济发展速度加快,需求还会增加。二是国家铁路线路在全国基本上已经构成铁路路网骨架,任何其它铁路都离不开国家铁路,这是国家铁路发挥主导作用的最重要的物质条件。有这两条作后盾,凡是有利于促进运输生产力发展,对社会增加运输有效供给的办法、措施都可以大胆进行试验。

2. 从铁路“特殊”论的束缚中解放出来,正确认识特殊和一般的关系

铁路特殊,已成为改革的一个重要思想障碍。借口特殊否定一般就是错误的。如简单再生产和扩大再生产的关系,简单再生产是“一般”,扩大再生产即是“特殊”,简单再生产是扩大再生产的基础和前提条件。联系铁路实际,假如预计1992年铁路货运量增长2%,即从1991年的14.7亿吨增长到1992年的15.0亿吨,那么,属于简单再生产的14.7亿吨就构成了扩大再生产的最主要部分。还有,企业自主经营和自负盈亏的问题,这是企业的一般要求,铁路运输企业也不应例外。如果从国际环境来认识,更能理解这点。铁路由于运输过程的全网性、多工种的联动性和线路占用上的排它性,要求统一考虑生产力的布局,在一定范围内统一组织和协调运输过程。这是由运输过程的技术

特点所决定的,国内国外都是统一的,但是这些并不影响铁路运输企业的独立性,也不妨碍这些企业建立符合商品经济发展的企业经营机制。

3. 从产品经济观念的束缚中解放出来,确立商品经济观念

传统的集中计划经济、产品经济观念在铁路系统仍然大量存在,突出表现在:一是否认运输服务的商品性,不重视企业的经济效益,以为铁路属基础设施,为了社会效益可以牺牲企业的经济效益;二是自我封闭,用小生产的办法组织社会化的大生产,搞“大而全”和“小而全”,强求“大一统”;三是不敢负债经营,难以通过发行股票、债券等手段较快、较多地集中社会资金,求得较快的发展。产品经济观念是铁路发展的思想障碍。深化改革,就要突破这些旧观念,树立商品经济新观念。企业要讲求盈利,以经济效益为中心,为此就要开放式经营,专业化生产,追求商品的多样性、差异性,“借鸡生蛋”,负债发展是商品经济发展的一条重要经验。

四、深化铁路改革,要争取有大的突破性进展

深化铁路改革,要抓住当前有利时机,争取在一些主要方面都取得突破性的进展,为在铁路建立新的体制打下基础。

1. 政企职能分开,所有权与经营权分离

这包括政府职能和企业职能分开和政府职能转变。政企不分,企业难活,这是改革以来的重要经验,对铁路企业也是如此。一般来说,政府的目标是多元的,企业目标则是单一的,如果违背经济规律的要求,硬要按政府的组织原则和制度来管理企业,必然使企业基层政权化,企业难以建立适应商品经济需要的经营机制。另一方面,政企分开、两权分离,政府的职能要相应随之转变,例如,铁道部的职能要适应商品经济的要求,重点抓好宏观,根据国民经济和社会发展的中长期计划,搞好行业规划,制定产业政策,协调铁路与国民经济其它部门间的关系,把握住系统内部的重大比例关系,做到铁路内部经济结构合理和高效;以经济手段为主,综合运用行政、经济、法律手段,引导企业合理配置生产要素,有效组织运输,保证主要干线“限制口”的畅通。

2. 企业转变经营机制

在政企分开,两权分离的基础上,铁路企业要转变经营机制,以适应计划经济与市场调节运行机制的需要。要在铁路企业全面落实《企业法》规定的企业的权力,结合铁路运输企业的特点,特别要在运输计划、运输组织指挥和扩大再生产等方面,进一步落实企业自主权。

一是改革运输计划体制。现行的运输计划体制统得过死、指标过高,如近几年全路都是只提前1~2天完成运输任务,各铁路局也提前甚少,有的是靠调整计划后才勉强完成任务;计划申报的周期太长,最短也要一个月,追加计划的难度也很大,货主望而生畏。在这种情况下,运输企业很难对市场需求变化做出灵活的反映,运输计划与经济发展的矛盾日趋尖锐,必须尽快改革。随着全国指令性计划的减少,要相应缩小运输货物品种和数量的指令性计划,可考虑只对发电和生活用煤、石油、粮棉和重要的农用生产资料保留指令性运输计划,剩余的运输能力由企业按照市场需要自行安排。

二是改革运输组织指挥体制。运输生产组织和指挥权是企业经营自主权中最重要的内容,生产和经营上的权力是不能分开的,如果生产什么,怎么生产,都不是由企业决定,企业如何能根据市场需要及时调整生产结构。铁路客货运输可以分为铁路企业管内运输和跨越企业管界的运输。对于管内运输,企业完全有运输组织和指挥的自主权;对于跨越管界的运输,由于涉及到能力分配问题,需要由全路性的运输调度中心来统一考虑。要改革目前高度集中统一指挥的运输组织模式,变集中统一指挥为宏观调控下的分层指挥。宏观调控主要体现在两点:第一,“限制口”能力由全路调度中心统一平衡,对各运输企业通过“限制口”的运量进行统一分配,第二,各运输企业按照“先管外、后管内,先通过货流、后管内运输”的原则分配管内运输能力,进行运输指挥。分层指挥是指各运输企业在服从宏观调控的原则下,对管内运输组织和指挥工作由其自主进行。

三是改革目前全路集中进行积累和扩大再生产的模式,建立铁路运输企业(铁路局)依靠自我积累进行扩大再生产的职能和机制。全民所有制企业能不能走上依靠自身进行积累和扩大再生产良性循环,是产品经济模式和有计划商品经济模式的最终分界线。“七五”期间全路虽然进行了多方面的改革,但积累和扩大再生产的职能没有落实到运输企业,在铁路特殊的借口下,对传统的投资体制基本没有触动。这种积累和扩大再生产的机制,在一极造成投资的极大浪费和投资效益的低下;在另一极,牺牲了企业的活力,由于将企业创造的纯收入大部收走,企业失去了扩大再生产的能力,很难适应市场调整生产结构。深化改革,要从根本上破除传统的统收统支的体制,正确处理铁道部与运输企业的分配关系,使企业在纯收入的比重中占有一个与其扩大再生产职能相适应的份额。根据铁路运输生产过程的特点,须从宏观上对主要干线和“限制口”的能力配置进行综合平

衡,因此,铁道部和运输企业(铁路局)扩大再生产的范围也须相应有所分工。例如:第一类是国土开发性新线,其主要职能是通过铁路的修建开发某个特定区域的经济,铁路的社会效益在先,运输企业的内部收益在次。对这类线路的建设,由铁道部根据国家的国土开发计划进行,由部决策、部投资并承担决策责任,建成后与运输企业签订协议,由企业承包经营。第二类是经济性新线,这类线路的建设能够作为商品经济活动来进行,可由一个或几个运输企业进行建设,铁道部可运用铁路建设资金进行参股和控股。第三类是旧线改造,旧线之所以要进行强化改造,是因为运输能力不适应运输需要,所以旧线改造的投资活动完全可以按照商品经济的原则来进行,由运输企业自行投资进行建设。

3. 企业改组,重构铁路微观经济基础

按商品经济关系原则理顺铁路内部关系,清除产品经济关系的残余,大力发展新的产业,全面调动各种生产潜力,求得最大的经济效益。为此,要对“大而全”、“小而全”铁路企业进行改组。主要设想:一是将铁路机车车辆工业和工程分离出来,按照商品经济的要求处理运输企业和工业企业、施工企业之间的关系。机车车辆的制造能力和铁路施工能力大大超过铁路系统月前的市场需求,除个别产品(如电力机车)的生产外,已经具备完全放开进入社会大市场的条件,应使其在大市场竞争中,促进生产要素的流动,实现优胜劣汰,靠竞争组建机车车辆和建筑施工企业集团。二是组建以运输为依托的企业集团,将现有的铁路局进行适当组合,在东北、北京、郑州、上海、广州、西北和西南组建铁路集团公司。凡是有合资铁路的地方,集团公司按股份制进行组建。三是在集团公司内部按专业化、社会化的原则组建各种公司,首先围绕运输主业组建一批公司,如客运公司、车辆公司、机车公司、调度公司、财务公司;其次,对目前的工程、房建、工业、商业和服务业等,凡社会需要的,都全部放开,进行企业化经营。四是铁道部和铁路集团公司成立投资公司,将铁路投资活动也转到商品经济轨道。各类企业是成本中心,集团公司和铁道部则是财政分配中心和投资中心。

4. 组建股份制的铁路公司,推动改革

铁路是基础产业,它的发展需要大量资金。过去,主要依靠国家财政,资金来源渠道单一,制约了它的发展,而股份制恰恰在筹集社会闲散资金方面有着很大的优越性。资本主义工业化无不从交通能源等基础产业开始,而这些产业的发展又无一不是借助股份制的力量。改革开放以来,随着计划、财政、投资体制的改革,铁路是较早采用股

(下转第41页)

的;不采取坚决有力的措施,任其自然是不能抵抗的。

最近以来,随着恢复关贸总协定地位的临近,有识之士纷纷议论,急呼要增强紧迫感和危机感,这都是很必要的,符合上述的美国教训的结论中的前者,但只限于一般的议论是不能解决问题的。如今之计,必须把美国教训的结论之中的后者,提到议事日程上来,就是要研究措施和办法,并尽快付诸实施。究竟有没有威胁?威胁有多大?我们能不能抵抗住威胁?究竟需要采取什么样的大举措?如此等等,都需要在全国钢铁系统,特别在企业内部进行深入的探讨。

我们面临的形势十分严峻,有待对付的又是一个全新的问题。去认识,去把握,困难是很大的。我的知识和见解很有限,这里只能提出初步的看法。我认为答案只有一个,即要尽最大努力尽快实现现代化。美国钢铁工业70年代至80年代的大衰退是一面很好的镜子,其基本教训是没有抓好已有工厂的现代化改造,才有后来把高炉钢厂关闭一半的后果。改革开放的十几年,我们钢铁工业进行了不少现代化改造的项目。但近一年来,我和几位同志深入到几个老钢厂现场考察,总的结论是这些厂距离现代化的路程还远,很多工厂尚不及美国80年代初的水平。这就告诉我们,要避免美国70、80年代初的遭遇,仅仅采取美国当时的类似措施,肯定是不行了。要走出困境,必须及时地迅速地采取钢铁工业现代化改造的重大方针,在正确方针的指导下迅速地及时地进行全国现代化改造的重新规划,快速地及时地推进实施,来“抢救”钢铁工业。我用“抢救”两个字是有根据的,最近在鞍钢的一个会议上,有位同志语重心长地说:“不要建了一个宝钢,丢了一个鞍钢!”我认为这绝不是故作惊人之谈。美国钢厂的例子不是明摆着吗?!

我在这里尚不能勾画出重新规划的轮廓,那需要动员各大钢厂进行认真调研,需要各方专家广泛参与才能办得到。我只想提出在进行重新规划时,要处理好的几个关系,国家的人力、物力、财力有限,要把这有限的力量集中用在关键、要害上,不可随便花在次要的地方。

1. 要处理好老厂现代化改造和扩建厂、新建厂之间的关系。

现在的情况是谈扩建、新建的多,谈老厂现代化改造的少,全国具有现代化水平和有国际竞争能力的钢产量不到20%,那么在现有8 000多万吨的能力中,占百分之八十几产量的钢厂怎么办呢?这就有一个国家有限的力量用在哪里好的问题,特别是国家计委、冶金部要认真研究这个问题,摆好新建和改造之间的分配关系。我不赞成那

种认为老厂内新老设备结合不能实现现代化的论点。美国保留下来的一半高炉钢厂,在日本、韩国的合作下初步改造成功,出现了生机,就是很好的说明。

2. 处理好大钢厂和中小钢厂的关系。

我国钢铁工业的特点是大、中、小厂各占一定的比例,那种只改造大的不改造中小的论点是脱离现实情况的。要调查研究,经过论证,划定一个界线,以便确定哪些厂值得改造,哪些厂不值得改造。有些厂再改造也实现不了现代化,也不能参与国际竞争,那不是白花钱吗?有同志从规模经济考虑划了一个100万吨的线,这个需要认真论证一番,各地条件不同,不可一刀切,需要一个一个厂的研究。把那些值得改造的厂纳入重新规划中,不值得改造的中小厂一部分维持生产,一部分可以像美国那样向专业化的电炉钢厂发展,同样可以有竞争能力。

3. 处理好特钢和普钢之间的关系。

要突出强调改造特殊钢厂,使之实行现代化。过去我们重视得不够,使合金钢的竞争能力比普通钢厂更差。最近我们组成了一个专家组到抚顺作调查,深刻认识到这一点。目前特殊钢的成本高、质量差,不能同国外相比。在目前能源、原材料价格都较优惠的条件下尚且如此,一旦各种价格都向国际市场价格靠拢,前景将会更严重!

(责任编辑 蔡德诚)

(上接第50页)

份制集资的部门。自1983年发展起合资铁路,开创了中央、地方、部门和企业多方筹资,加快铁路发展的新路子。同时,合资铁路在促进铁路发展的同时,也推动了铁路的改革,变传统的投资和产权主体一元化为多元化,已具备了股份制的雏型;变传统的一家经营为多家经营,突破了铁路传统的计划、筹资、投资、建设和运营管理体制,有力地促进了铁路企业经营机制的转变。深化铁路改革,要大力发展股份制。一是新建铁路,除国土性开发新线外,其筹资、建设、运营等都可按股份制的要求进行运作;二是既有线路,要扩大股份制的试点工作。今后组建的铁路集团性公司,凡有可能的都可按股份制的原则进行组建。国家计委和铁道部拟年内在南宁试点,组建股份制的铁路公司。试点范围还可以进一步扩大,如可将广州铁路局和广东省境内合资铁路联合改造为股份制铁路公司,成为多元化经营的大型企业集团。

(责任编辑 宋义荣)