

大力发展铁路是当务之急

——铁路“八五”形势和发展对策

The Urgency of Rapid Development of Railway

赵海培

(铁道部体改法规司)

按照国民经济十年规划和“八五”计划的要求,到1995年和2000年,铁路货运量要分别达到16.5亿吨和19亿吨。在未来十年间,铁路的发展状况不但关系到当前,关系到第二步战略目标的实现,也将对2000年以后产生重要的影响。

一、“七五”铁路成绩巨大, 但也面临着严重的危机

我国铁路在“六五”和“七五”期间取得了巨大的成就,突出表现在:一是完成的周转量增长近一倍,运输效率达世界一流水平。1990年,铁路完成的工作量达13 200亿换算吨公里是1980年的1.86倍;每公里营业线路的运输密度达2 500万吨公里,已与苏联相当。二是铁路技术装备上了一个新台阶。牵引动力进入了以内、电为主的时期,内电机车完成的工作量从1980年的20%上升到1990年的71%,此外为适应大重量、高密度、中速度运输的需要,铁路轨道重型化、货车大型化、编组站现代化等方面都迈出了大步,铁路线路的复线率、内电牵引里程也有了较大的提高。三是机车车辆工业打了翻身仗,长期以来机车车辆制造能力不足也是制约铁路发展的重要一环,为此曾化大量外汇进口,经过“七五”期间的密集投资和科技攻关,铁路工业制造能力和技术水平大大提高。目前除了能满足国内需要外,机车车辆产品已有了整机批量出口的能力,部分产品的技术性能接近或达到国际先进水平。

在取得上述成绩的同时,铁路也面临着严峻的形势。

1. 从日常运输形势看,运输对整个国民经济的适应性越来越差,运输的紧张状况日益加剧,运

输的机动回旋余地越来越小。

运输是国民经济中的基本比例关系之一,根据历史的经验,铁路货运发送量的增长与工业总产值的增长之比为1:2(弹性系数为0.5)时,铁路运输与国民经济各部门间的关系比较协调。“六五”期间弹性系数为0.30,“七五”降至0.21,最低的一年在0.1以下,“七五”期间铁路运输紧张状况大大加剧。这两年由于治理整顿中经济增长速度放慢和铁路客运调价后运输结构的调整,运输紧张状况稍有缓和,但并没有根本改变。从点上分析,铁路运输中的“限制口”和“卡脖子”区段越来越多。目前“限制口”已达20多个,通过这些口的物资只能满足需要的40%左右,最严重的还不及30%。从面上分析,铁路主要干线能力均已饱和,能力饱和面之广是前所未有的,如在南北方向上,京广、京沪干线占全国铁路长度的7%,却承担了全路货物周转量的24.6%,客运周转量的30.2%,1990年每公里平均运输密度已达9 000万换算吨公里以上。现在我国铁路的能力已经饱和,储备已枯竭,所以运输的机动性和回旋余地越来越小,一旦一个点上发生问题就会牵动一条线,进而波及到全部路网。

2. 从发展看,铁路供给后劲不足,缺少完成“八五”运输任务的能力保证,前景令人担忧。

增加铁路运输能力的主要途径有两条,一是建设新线,特别是重大干线;二是对既有铁路线进行技术改造。其中重大铁路干线的建成和投入运营作用更为重要。

“六五”期间运量增长1.89亿吨,在很大程度上是仰仗了前五个五年计划期间建设的新线。从“一五”到“五五”期间共修建铁路新线近2.2万公里,年均建设875公里。“四五”时期建设新线5 146公里,年均1 000公里以上。1980年一年新

建铁路交付运营的营业里程达1 008公里,1984年一年又达1 247公里。“六五”共有4 417公里新建干线投入运营,是新建干线投产最多的时期。

“七五”期间运量增长1.87亿吨,与“六五”相比,增量下降了。这一时期运量之增长,主要靠两条,一是“六五”及其以前建设的新线;二是铁路建设投资结构的调整,从以前的以新线建设为主转变为以旧线改造为主。对既有干线,通过建设复线、内电化和枢纽现代化等技术改造,大大提高了现有铁路干线的运输能力,每公里营业里程的运输密度从1985年的2 020万吨公里提高到1990年的2 500万吨公里,年均增加近100万吨公里。

“八五”计划要求,铁路货运量从1990年的14.6亿吨增长到1995年的16.5亿吨,增长1.9亿吨;“九五”期间,铁路货运量要提高到2000年的19亿吨,五年运量增长2.5亿吨。由于“六五”、“七五”期间新线建设迟缓,目前铁路缺少完成“八五”运输计划的能力储备,这一点是最令人担忧的。

(1) “八五”期间除大秦二期工程外难以有新的重大铁路干线投产。近十年铁路新线建设的速度大大放慢,十年共建新线3 700多公里,还不及以往一个五年计划建设的数量。“七五”期间新建铁路交付运营共1 744公里,还不及“六五”期间投产运营新建干线的40%。从“七五”期间进行的重点建设——衡广复线、大秦铁路和华东地区铁路强化改造看,衡广复线和大秦一期工程已经投产,华东地区铁路是全国最紧张的区域之一,货物运输的潜在需求很大,线路改造完成之时,就是铁路能力饱和之日。因此,除了大秦铁路二期工程投产后能增加较大的运力外,90年代初、中期已不再有象大秦线这样大运量的干线投入运营,“八五”增加运量将主要靠既有铁路线进一步增加强度来实现,如果现在还不抓紧铁路重点工程的建设,“九五”及以后将面临更为严峻的形势。

(2) “八五”期间继续通过强化旧线改造尽快大幅度提高运输能力的难度大大增加。“七五”期间改造旧线为主的建设方针,在增加运输能力方面是有效的。“八五”期间要继续加强对旧线的强化改造,但1990年我国铁路运输密度已达2 500万吨公里,而“七五”前夕时的密度为2 020万吨公里。在2 500万吨公里的基础上再进一步提高,难度很大。而且,由于运行速度、载重和列车次数的增加,列车运行时的阻力、钢轨的疲劳损伤都以乘方的倍数增长,带来投资成本和运营成本的急剧上升。当旧线达到一定密度后再靠改造扩能,在经济上也是不合算的。

二、加快发展铁路是摆脱困境的关键

面对日益严峻的形势,摆脱困境的关键是要

切实组织好“八五”铁路建设。根据国民经济“八五”计划的安排,五年铁路建设复线3 600公里,电气化改造5 600公里,建设新线6 100公里。按现在的物价水平,铁路基本建设投资和机车车辆购置约需近千亿元资金。这样的规模,确实体现了中央对铁路的重视和国家产业政策的倾斜。铁路部门要按照“八五”计划的要求,从加强能源、原材料基地和大区间的联系通道的要求出发,建设一些新的铁路干线和既有繁忙干线进行强化改造。

1. 为配合“三西”煤炭基地的建设,要求加快铁路运煤通道的建设。

1995年原煤产量将达12.3亿吨。由于煤炭产量的增长,铁路煤炭运输量将有新的增加,1990年为6.29亿吨,1995年将达7.5亿吨以上,净调出地区将集中在“三西”一带。该地区煤炭经铁路运出量将由1990年的1.9亿吨增加到2.7亿吨,2000年将达3.6亿吨。为此,要抓紧大秦铁路二期工程的建设,确保1992年通车;加快修建侯月线、石门—长沙、准格尔—大同、神木—新港、集宁—通辽等新线的建设。还要改造焦柳线某些地段,形成大能力的能源运输通道。

2. 为了增强我国经济的综合力量,必须集中力量建设南北新干线。

前十年,主要加强了铁路东西方向干线的建设。对南北干线能力加强相应安排不够。现在南北方向的运输日益紧张,京广、京沪、焦枝三条南北干线的能力均已饱和,“八五”期间在考虑京广、京沪电化改造和焦枝复线建设,并充分利用海运和运河运输的前提下,预计1995年南北铁路运输缺口仍有8 600万吨。华东、华南是我国经济最发达的地区,也是改革开放的前沿,南北运输通路不畅,整个国民经济就难以紧紧地联结在一起。在未来的五年中要下决心大力进行南北通路的建设,要把修建南北新通路——京九(北京—九龙)铁路作为国家重大工程,集中资金、物资和人力,争取1997年全线贯通,以解决南北运输通道问题。

3. 为了充分发挥东北老工业基地的作用,必须抓紧进出关通路的建设,和哈大线的电化改造。

东北是我国的老工业基地,在未来的十年中要发挥更大的作用,这对铁路运输提出了新的要求。目前,进出关能力已经饱和,预计到1995年进、出关货物将由1990年的4 450万吨、4 150万吨增加到5 400万吨、6 000万吨,客车也要增加17对,能力缺口达2 000万吨。京山、京秦、大秦三条双线铁路能力2亿吨,只对一条沈山线和一个秦皇岛港,能力很不协调。修建秦沈线已是当务之急,争取1991年开工,1995年建成。另外,东北境内的主要铁路干线哈大线(哈尔滨—大连),能力

也已饱和,急需对该线进行电化改造,尽快扩大能力,以适应东北地区经济发展的需要。

4. 为了加快西南、西北的开发,必须加紧西南、西北通路的建设。

西南和西北是我国资源储量最多的地区,未来我国经济发展的后劲也取决于这些地区的开发。在今后十年中,石油采取“稳住东部发展西部”的方针,西部原油和成品油的产量和经铁路的外运量都会有较大的增加;西南是化肥原料——磷矿石的产地,对农业的发展关系重大,盐又是化学工业之母,也要大量外运。如今,西南和西北通路能力约7 000万吨,已经饱和。预计到1995年两区经铁路外运的物资要达1亿吨以上,能力缺口很大。在加快对兰新、包兰、宝成、襄渝、湘桂、黔桂、成昆等既有干线改造的同时,还必须抓紧入川北通路(西安—安康)和宝中及南昆线的建设。

5. 加快全国综合运输网发展的关键是要重点发展铁路。

目前,我国运输网发展薄弱,各种运输方式都有发展不足的问题,都面临着加快发展的任务。根据有关部门的研究,铁路与其它几种运输方式之间应相互补充,共同增长。如长江和沿海港口的货物中的大部分是靠铁路运进运出,铁路货运量的一半要靠公路集散。铁路承担了国内货物周转量的70%以上,铁路一活,全盘皆活。综合运输体系要想获得较快的发展,必须优先重点发展铁路。

三、内重挖潜和外求改善双管齐下, 多渠道筹集建设资金

按计划,“八五”铁路新线建设和旧线改造完成的总工作量达15 300公里,为“七五”实际完成的总公里数的2.1倍。完成这么大的工作量约需近千亿元资金,要通过铁路自身积累、使用国内外信贷、多渠道集资等来解决。“七五”期间,铁路自身积累是建设资金来源的主渠道,基本建设和机车车辆购置资金的一半以上来自铁路内部积累。“八五”期间铁路已经失去了自身积累的能力,按现行的运价水平计算,预计“八五”前两年铁路自身还能提供一定数量的利润,但自1993年始铁路将出现全行业亏损。据计算,五年累计亏损将近170亿元。在这种情况下,“八五”期间建设资金的筹措就成了实现预定目标的关键。一方面要千方百计挖掘内部潜力,增运增收,增产节约,降低成本,压缩各种费用;另一方面,要力求改善外部环境,争取在运价、税收、财政信贷、使用外资等方面给铁路以优惠,尽力为铁路的发展创造一个较为宽松的外部环境。

1. 挖潜扩能

这是铁路增运增收,增产节约、降低消耗最主要的途径。

(1) 这是由铁路运输业的特性决定的。铁路运输是固定成本数额特别大的产业,目前运输能力又很紧张,这决定了挖潜扩能具有增运增收和降低消耗双重功效。一方面,由于运输需求大于运输供给,增运一定能够增收;另一方面在铁路运输总成本中,固定成本约占一半左右,这部分支出不随着运量的增加而增加,因此运量增长时,单位运输成本会以更大的幅度降低。

(2) 铁路运输工作的现状也存在着挖潜扩能的现实可能性。目前铁路运输在总体上能力短缺,特别是限制口和主要繁忙干线,需求远大于供给。但由于运输纪律、作业纪律、劳动纪律松弛,运输秩序不正常,部门间协调不够,以及运输的均衡性差等原因,局部仍然存在着能力虚糜和浪费的情况。通过加强运输计划,做好货源、货流的调查,提高计划的兑现率,加强运输组织和调度指挥,以运行图为中心建立正常的运输秩序,加强铁路局间分界口的交接车组织工作,就能够收到充分利用现有运输能力的效果。

(3) 挖潜扩能,最重要的是用好两项折旧基金。一是用好大修理基金,铁路固定资产价值1 000多亿元,按现行的6%的大修折旧率,一年要计提60~70亿元资金。要用好这笔资金,尽快改变设备失修状况,特别是要加强线路换轨大修和铺设无缝线路的工作。二是用好基本折旧基金,铁路固定资产的基本折旧率为4%,一年要计提40~50亿元。应针对运输中的限制口和卡脖子区段以及其它薄弱环节,用好这笔资金,进行“短、平、快”项目的建设,尽快收到挖潜扩能的功效。

(4) 通过深化改革促进挖潜扩能。在“八五”期间要继续完善内部承包的各种措施,在搞活铁路运输企业上下功夫,通过焕发企业内部活力,挖掘内部潜力,扩大运输能力。要按照计划经济与市场调节相结合的要求深化改革,一是在所有制结构上,在国家铁路占主体的情况下,大力发展合资铁路、地方铁路;二是在经营结构上,在以运为主的前提下,大力发展多种经营,依靠多种经营为铁路提供部分积累;三是在经营机制上,在以计划经济为主的条件下,适当引进市场机制,地方铁路和部分国家铁路支线的运输业务由地方经营,企业集团建设的铁路干线由其自主经营,合资铁路实行联合经营或由国家铁路代管代营。

2. 适当提高运价

铁路运输供给缺乏弹性,运价水平主要应由物价水平决定,改革开放以来价格的变动较大,因此运价也应具有一定的灵活性。为了适应“八五”价格结构性调整的新形势,应建立较为灵活的运

价管理体制。当国家统一调整原材料、煤、油、电等基础产品价格,提价幅度较大时,铁路运价也要进行相应的调整。当前,针对1993年铁路将出现全行业亏损的情况,争取1992年对运价进行微调,以维持简单再生产。

3. 提高铁路建设基金征收标准并尽快实施

中央决定对基础产业和基础设施建立基金制,保证其有稳定的建设资金来源。实践已经证明,这是解决铁路建设资金缺口最主要和最有效的途径,社会易于接受,对物价影响较小。1990年3月15日铁路货运每吨公里调价五厘和1991年3月货运每吨公里征收2厘铁路建设基金的政策出台以来市场稳定,物价平稳,充分说明了这一点。可考虑进一步提高铁路建设基金征收水平,在1991年的基础上,再提高1分。征收标准提高后,与现行运价两项合计为每货运吨公里3.9分(运价2.7分、基金1.2分),不到全国公路平均运价的七分之一,用户是完全可以承受的。

4. 动员社会力量,多方筹集铁路建设资金

据统计,十年来已建、在建和已立项的合资铁路干线共14条,4 316公里,计划投资总额达140亿元。合资建设铁路将成为今后铁路建设的重要形式之一。“八五”期间,要进一步拓宽铁路建设资金的来源,在“统筹规划,条块结合,分级负责,联合建设”的方针下,吸引社会资金,搞好合资建路。

(1) **明确铁路建设的分级责任。**适应财政包下的新形势,加大地方政府和企业 in 基础设施建设方面的责任,实行中央、地方、企业多层次建设铁路。运量较大的主要干线和经济开发性的新干线,以中央投资为主,地方投资为辅,共同建设,地方在征地拆迁上给予积极配合。非主要干线以地方投资为主,中央投资为辅,合作建设。地方铁路由地方建设。主要为某一企业服务的线路由企业自行修建。中央给予积极的支持,适度增加资助的资金,并制订明确的鼓励政策,以吸引地方、企业积极投资。目前已基本落实地方资金45亿元,“八五”期间还要争取再多吸收一些资金,用于合资铁路建设。

(2) **扩大使用信贷资金的规模,实行财政贴息制度。**随着计划经济和市场调节相结合的新的运行机制的建立,信贷资金在调整产业结构,加快基础设施建设方面的作用将日益重要。“七五”铁路建设中已使用贷款170亿元,占同期实际投入资金的三分之一强。“八五”预计使用信贷资金的比重要高于“七五”,同样是资金的重要来源渠道。现

在,由于贷款利率较高,限制了使用规模的扩大,如按现行利率计算,“八五”期间铁路还本付息高达200多亿元,这是难以承受的。可考虑建立财政贴息制度,对铁路建设使用的信贷资金实行贴息。

(3) **发行拥有运输优先权的无息铁路建设债券。**现在铁路限制口的能力十分紧张,只能满足需要的40%左右,而改造扩能又缺少资金,为此可考虑以1990年限制口的通过量为基数,将新增运输能力投向市场,发行拥有运输优先权的无息铁路建设债券,这种债券每万元在10年内每年分别拥有1吨货物的优先运输权。这样既可吸引一部分社会游资流向铁路,又可满足一些有较高承受能力的货主的特殊运输需求。

(4) **扩大利用外资的规模。**“七五”铁路使用外资35亿人民币元,外资在加快新线建设和旧线改造,以及引进先进技术,提高铁路的技术水平等方面起了重要的作用。“八五”期间要进一步扩大铁路建设使用外资的规模,以弥补建设资金的不足。从长远看,考虑到铁路固定资产的专用性强,创汇能力弱,投资风险大等因素,在铁路建设使用外资方面采取更加优惠的政策,如允许外商合资或独资在国内修建铁路干线、高速客运专线,并自主经营等。这样做既可更多地吸引外资,又能够引进先进技术。

(5) **集中力量搞好铁路重点建设。**集中力量组织好铁路重点建设,是增加运输能力储备的关键。前十年,铁路货运量之所以能够以年均3 700万吨的速度增长,主要是依靠新的铁路干线,如大秦铁路、兖石线、新荷线等投入运用,以及一些重大技术改造项目,如石太、丰沙大、京包、襄渝、成渝线电化改造完成和衡广、南同蒲、沪宁、滨洲、滨绥复线相继投产。为了完成“八五”铁路运输任务,也为“九五”储备运输能力,在新的五年内要特别抓紧铁路重点工程的建设。在旧线改造方面,要强化京广、京沪、哈大、成昆线的电气化改造和浙赣线、焦枝线、兰新线的复线建设,依靠先进适用技术实现运输能力的较快增长。更为重要的是要组织好一批具有战略意义的铁路网骨干线路的建设,既改善路网布局,增强运输后劲,又分担旧线负荷。如南北方向新通道北京—九龙线,进出关的秦沈线,西北通路宝中线,入川北路和南昆线等,要集中资金、集中人力和物力,争取尽快建成投产。特别是京九线的建设,要作为国家的重大建设项目,争取在1997年香港回归祖国前贯通全线。

(责任编辑 宋义荣)