

铁路管理体制改革的两个关键问题

Key Problems of Reform of Railway Management System

国建华

(北京大学光华管理学院, 工学博士后 北京 100871)

在计划经济模式下形成的高度集中统一的管理体制, 对我国铁路系统曾经发挥过一定的作用, 但是随着我国逐渐由计划经济转向社会主义市场经济, 铁路传统体制逐渐显现出与改革发展的不相适应。最突出的一点就是政企不分, 铁路运输企业没有与政府主管部门脱钩, 在我国国民经济管理体系中, 铁道部是传统产业部门中仅有的几个至今还在直管企业的部门之一; 其次是铁路运输领域的垄断经营尚未打破, 尽管存在外部替代性竞争, 但在铁路运输行业内部缺乏竞争。

显然, 铁路必须加快推进体制改革的步伐, 尽快解决制约铁路发展的深层次体制性弊端和结构性矛盾。政企分开和打破垄断无疑是当前铁路改革面临的两个最关键的问题。现阶段必须首先解决政府和企业市场经济体制中重新确立二者关系的宏观制度安排, 以促进打破垄断、引入竞争和企业重组的微观制度安排。

一、实现政企分开是铁路改革的当务之急

在计划经济体制下, 我国铁路实行的是仿照前苏联模式建立起来的政企合一的管理体制。铁道部既具有政府的行政管理职能, 又具有企业的经营管理职能, 集资产所有权、经营决策权和生产指挥权于一体, 既是管理者, 又是投资者、经营者, 属性模糊, 职能不清。

政企分开是建立社会主义市场经济体制的基本要求, 是市场机制在资源配置中发挥基础性作用的重要前提。目前铁路行业改革滞后, 其重要原因就在于铁路仍然维持着政企合一的管理体制, 政企分开还没有取得实质性突破。

1. 铁路政企不分的主要表现

中国铁路的政企不分主要体现在两个大的方面。首先是铁路与国家的关系界定不清, 中国铁路是一个在法律地位上政企合一、无偿承担社会公益性义务、重大经营和投资决策受到国家干预、铁路运价被政府严格管制的行业。其次, 这种政企不分

还体现在铁路行业内部, 主要是指铁道部与铁路运输企业之间分工不清、权责不明、职能界定模糊、行为错位。

从根本上说, 政企合一的管理体制与市场经济的取向是背道而驰的。仅从铁路行业内部来说, 一方面, 企业作为政府的附属机构和生产车间, 无法实现真正意义上的四自(自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束); 另一方面, 政企合一的体制在客观上也削弱了政府机构真正应当行使的行政管理职能。铁道部忙于日常运输生产指挥, 不能专注于对企业的宏观指导和调控。同时政企合一的体制还造成事无巨细均由政府部门统管, 结果是形成了规模庞大、机构臃肿的行政组织体系以及由此而产生的机构运行效率低下。因此, 政企不分无论对于铁路运输企业的发展还是政府职能的发挥来说都是一个“双输”, 政企不分已经成为当前制约铁路行业发展的一个重要因素之一。

这里, 笔者试从铁道部和铁路运输企业两个不同层次上来分析铁路行业政企不分的主要表现。

(1) 政企不分在铁道部层次上的主要表现

在铁道部层面上, 政企不分主要是指铁道部直管运输企业、直接指挥运输生产、权力过度集中、对企业经营活动干预过多。有以下具体表现。

①建设投融资渠道单一 在政企合一的管理体制下, 铁道部是国家公益性和商业竞争性等各种不同类型铁路建设的主要筹资主体、投资主体、决策主体和偿债主体。国家没有对铁路实施分类建设政策, 铁道部承担大量具有国土开发性、社会公益性以及出于国防安全需要的铁路的建设责任, 政策性亏损没有得到有效补偿。铁路的重大建设投资决策在很大程度上取决于政府的政治和社会发展目标, 而不是运输市场的需求。

②运力资源行政化配置 铁道部直管全路运输企业, 在相当大程度上控制着运输能力分配权, 往往是从政府职能的角度来组织和实现运力资源配置的效率最大化, 没有体现出运力配置市场化的原则, 致使企业有相当大一部分客货运输业务无法

自主决策,运力没有得到有效保障,影响了企业的正常经营。

③经营统负盈亏 企业经营的盈亏责任理所当然地应由企业自身承担,但在铁路部门却由铁道部承担着铁路运输全行业的最终盈亏责任。铁道部实施的现行收入清算机制导致多重负效应——运输企业不能从市场直接获取收入、企业无法确立独立核算机制、企业的经营绩效并非主要决定于自身经营状况而是决定于铁道部的清算方式和系数调节。这些导致了作为铁路运输企业主体的铁路局不具备真正意义上的自负盈亏机制,因而也缺乏内在的激励机制和足够的积极性。

④运价管制过死 政企合一的体制,不利于运输市场的培育和发展以及运价体制的改革。在市场经济体制中,铁路运输企业理当然是运输价格制定的主体。但在铁路部门,运输价格是由铁道部周期性地向国家报批,形成的全路统一运价由运输企业被动地执行,铁路运输企业没有定价自主权,不能自主地根据市场供求关系调整运价。

尽管目前存在着上述诸多问题,但应该看到的是,铁道部已经在改革的道路上迈出了坚实的步伐。随着铁路五大公司(中国铁路工程总公司,中国铁路建筑总公司,中国铁路机车车辆工业总公司,中国铁路通信信号总公司,中国土木工程集团公司)和部属高等院校的分离,2000年已有80万职工不再姓“铁”,全路从业人员由320多万人减到了248万人。铁道部正在推进的“事企分开、社企分开和减员增效”的举措已经取得了显著的成果,为铁路最终的政企分开打下了良好基础。

(2) 铁路运输企业政企不分的主要表现和原因分析

①企业职能不清 铁路系统是“企业办社会”的典型代表。铁路局、铁路分局不仅具有企业职能,还承担了许多不应由企业承担的政府职能和社会职能,大量本属于事业性和社会性的单位如学校、医院、设计、司法等部门仍依附于铁路运输企业,造成铁路局的事企不分和社企不分。

②运输主业与多元经营的关系不清 2000年全国铁路多元经营收入444亿元、利润26.6亿元,已经超过了客运收入,是铁路的一支重要经济力量。但是多年来,铁路多经企业依附于运输主业,带来了多方面的弊端:不能准确地核算经营成本,无法真实反映运输主业和多经企业的经营成果;由于铁路运能运力的紧张状况,使得铁路运输一直以来处于卖方市场,因此铁路多经企业的生存在很大程度上依赖和满足于“吃”主业,没有真正面向市场;没有建立规范的现代企业制度,资产边界不清,产权不明晰,无法吸引多元投资主体,不利于企业的持续发展;同时不规范的经营行为也导致了腐败的

产生。因此铁路多种经营与运输主业的分离势在必行。

这里还需要指出的是,“主业”与“多经”的提法本身就带有浓重的计划经济色彩,将二者置于了不平等的地位上,即在主观上就把铁路企业的多元化经营置于依附运输主业的从属地位。应该说,铁路传统的主业、附业的观念已经不能适应现代经济发展的要求。日本、欧洲铁路的附属产业的发展和收益早已超过了两根铁轨的所谓主业。在国内,首钢的微电子、IT业和高技术产业的收益也已经超过了钢铁主业的收入,已经由传统钢铁企业向着高科技企业集团的方向发展。这对我国铁路转变对多元经营的传统固有观念具有一定的启发意义。

③运输企业法人主体虚化,企业经营权不完全到位 尽快实现政企分开的关键在于铁道部与铁路运输企业的政企分开。铁道部对企业过度和过多的干预,使企业无法专注于经营管理和经济收益最大化,企业行为在很大程度上被扭曲。铁路局和铁路分局不是市场经济体制中规范意义上的企业和真正的市场主体,法人实体地位虚化,导致企业没有拥有真正意义上的法人财产权和企业经营权。

2. 铁路政企分开的基本原则

对于铁路来说,推进政企分开主要应该贯彻以下3个方面的基本原则。

(1)“政、企”分开 这里的“政”和“企”特指狭义上的“政府职能”和“企业职能”,即把原来铁道部政企合一的职能中的那些属于企业生产经营的职能剥离出来交还给铁路运输企业,确立企业的市场主体地位。

(2)“政、资”分开 这个问题实际上涉及到铁路运输企业财产权力制度改革和铁路运输管理体制二者之间的逻辑关系。“政企分开”的前提是“政资分开”,它使得政府代理行使国有资产所有权职能的机构与政府执行社会经济管理职能的机构相分离。

(3)“政、监”分开 传统理论认为,政府应该行使对企业的监管职能。其实真正意义上的监管机构应当与政府相分离,成为政府授权的独立监管机构,客观公正地履行行业监管职能。

以上是铁路推进政企分开应遵循的3个基本原则。这里还需要指出的是,我国铁路的改革还应该遵循的另一个基本点是:不应过分追求改革方案设计的尽善尽美,而应注重现实性和可操作性,尽量降低改革成本和转换代价,保证体制的平稳过渡和运输安全生产的正常运行,尽量避免带来过大的震荡。

3. 铁路政企分开的实施分析

这里从铁道部和铁路运输企业两个不同层面上来分析铁路政企分开的实施问题。

(1) 铁道部的政企分开与职能解析

铁道部政企分开的方向,应该是从以往对企业过多过细的干预转变为为企业创造平等的经营环境和良好的市场机制,从以往对企业的“管理”转变为为企业服务。更好地发挥政府宏观调控和社会经济管理的职能,更充分地地下放原本属于企业的权利和职能。

首先要搞清楚目前铁道部政企合一的职能中都包含哪些内容,进而对该混合职能进行解析,这是铁路进行政企分开的前提条件。目前铁道部政企合一的职能主要包括以下几个方面。

①政府的行政管理职能 作为政府意义上的铁路运输管理部门,其职能主要包括:制定铁路行业的发展战略、方针和产业政策;制定铁路运输中长期发展规划和实施措施;实施铁路运输立法,制定各项技术标准和行业的重要规章制度;控制总量平衡,调整产业布局,对铁路行业实施宏观调控;引导和发展铁路运输市场,维护经济正常运行和公平竞争;为铁路运输企业提供情报数据、统计分析资料以及其他各种服务。

②行业监管职能 监管是行业管理的重要职能之一。铁路监管的内容,一是对路网的监管,二是对运输价格的监管,三是对调度指挥的公正性和短缺能力的分配进行监管,四是对铁路技术标准的监管,五是对运输服务质量标准的监管,六是对铁路安全的监管,七是对铁路市场准入的监管。

③运输组织职能 运输调度的统一协调指挥是铁路必不可少的重要职能之一,这是由铁路联网、联动的行业特殊性决定的。

④铁路的投融资建设职能 铁路建设发展的长远规划属于政府职能,但铁路建设投资的吸纳和使用(包括融资),则是企业的职能。

对现有职能进行解析后,应将原本属于企业的职能交还给铁路运输企业;将属于政府的职能保留在铁道部或转移到新的国家综合运输管理部门;将属于企业监管的职能交给监管机构;将属于资本营运的职能交给相应的国有资产经营机构,这样才能真正完成铁道部政企分开的改革任务。

(2) 铁路运输企业的政企分开

①铁路运输企业正在稳步推进“社企分开、事企分开和主附分离” 铁路局是铁路运输企业的市场主体。目前全路14个铁路局正在逐步地把“企业办社会”的职能交给地方政府;同时积极推进“主附分离”,实行“企业分设、财务分账、人员分开”的主附“三分”,把运输企业内部的工副业、房建、生活后勤服务业与运输业分离、分立,调整结构,重组资产,推进现代企业制度,建立多元经营新格局。

②塑造真正的市场主体和建立现代企业制度是铁路运输企业改革的方向 目前,铁路运输企业

名义上被冠以“法人”地位,但实际上并不真正具备法人财产权,并不真正完整地拥有对其财产的占有权、处置权和收益权,法人实体地位虚化。企业的法人实体地位是构成市场主体地位的前提条件。企业只有具备了法人财产权,才能以法人实体的身份,以其拥有的法人财产独立地在市场活动中自负盈亏,由此成为市场主体。因此必须在深化铁路局资产经营责任制的基础上,进一步下放企业权力,减少铁道部对企业的干预,加快落实企业的经营权和财产权,把铁路运输企业塑造成为真正的法人实体和市场主体。

明晰的法人财产关系、健全的法人治理结构、科学的激励机制、完备的进入和退出机制等是建立现代企业制度的必备要素。铁路运输企业目前的现状离这个要求还差得很远。在推进铁路政企分开、重组铁路运输企业的进程中,必须着眼于建立现代企业制度,这是铁路企业改革的一个重要方向。

二、铁路应尽快打破垄断,建立行业内部的竞争机制

1. 引入竞争的最终目标模式是“网运分离”

根据我国国情和铁路特点,借鉴国外铁路改革经验,我国铁路运输企业重组和引入竞争的最终目标模式是“网运分离”,即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离开,分别组建铁路路网公司以及客运公司、货运公司和各类专业运输公司,实行分类管理。

2. 为打破垄断构建起一个平台

我国铁路运输的管理和运营模式是典型的计划经济的产物。随着我国社会主义市场经济体制的逐步确立和完善,铁路运输业的“大一统”的管理模式逐渐显现出与市场发展的不相适应。

要打破铁路“大一统”的格局,就必须构建起一个能够打破行业垄断的“平台”。笔者认为应该采取以下几个方面的改革措施——“网调分离”、“财务明晰”、“市场准入”、“分类建设”、“放松管制”,这几个方面是构建铁路竞争性平台的必要条件。

(1) 路网是国家的公共基础设施

铁路的客运和货运都是完全的市场行为,不是公共行为,这与公路、水运和航空是一样的。铁路的公共性仅仅在于路网,路网是国家的公共基础设施。路网是不存在竞争的,但路网是竞争的载体,铁路各客运、货运企业都要在路网上进行竞争。因此铁路引入竞争的意义并不在于路网要引入竞争,关键是要通过对路网的剥离和适度分割来削弱它的自然垄断性、为客货运输企业的竞争构建起一个适宜的平台。

(2) 路网调度权与路网基础设施所有权的分离理想的模式可能是在铁路系统中引入公路的模式,即路网调度权与路轨所有权的分离。

从国外的经验看,铁路行业的技术特征并不决定铁路运输调度必须由政府来行使职能。在市场条件下,网络职能由政府和企业之外的第三者中介机构来行使效果会更好。该机构与政府管理部门不存在行政隶属关系,同时也不属于哪个铁路公司,它是一个独立的服务性、市场性的中介机构,主要运用市场机制和协调手段来解决路网性的运输资源配置问题。

(3) 建立起适应市场机制的铁路运输财务体系

铁路要引入竞争,就必须打破运输财务核算上的“大锅饭”体制,建立起客、货、网分账核算的财务制度,客运、货运和路网都要直接从运输市场取得收入,实行独立核算,正确反映企业的经营成果,改变过去由铁道部统一进行收入分配的做法。

只有建立一个财务边界清晰、独立核算、收支明晰的运输收入清算制度,才能够让各个运输企业展开公平的竞争;同时也只有建设一个成本清楚、利润空间可知的运输市场,才能够吸引外部的多元主体来投入竞争。

(4) 结合入世,制定完善的铁路运输开放和市场准入制度

我国很快就要加入 WTO,铁道部与外经贸部已经联合发布了允许外国企业在中国设立中外合营的铁路货运公司的文件。而且根据入世谈判的条件,我们已经提出了进一步开放铁路运输市场的时间表。这就是说我们建立的这个铁路运输市场平台不仅要接纳国内的竞争者,还要考虑到国外同业竞争者的进入。

入世将有利于在我国铁路运输市场上引入外国竞争者,有利于我国铁路建设吸引外资,有利于我国铁路引进国外先进技术,有利于借鉴国外先进管理经验、推动铁路改革,从长远看也有利于我国铁路企业进入国际市场。如何抓住这次机遇,迎接入世的挑战,是当前铁路改革发展十分迫切的任务之一。

我们必须承认, WTO 的原则是以市场经济为基础、根据自由竞争的市场机制建立起来的,我国铁路目前现状与入世的要求还存在着较大的差距。而一个规范、公平、完善的市场是吸引国外竞争者的必要前提。因此我们必须尽快制定完善的铁路运输开放和市场准入制度,有效解决开放铁路运输市场存在的主要问题,为我国铁路迎接入世提供良好的经济条件市场环境。

(5) 实行分类建设和分类经营,为实现铁路建设的投资主体多元化提供政策保障

在整个国民经济由计划经济向市场经济转变

的条件下,我国铁路已明显区分为商业性和公益性两个范畴。铁路的建设与经营必须根据其不同的类型和属性采取不同的政策。铁路分类,就是根据不同线路的建设目的和运营性质,将其区分为社会公益型铁路和商业开发型铁路,对不同类型的铁路在投融资方式、运输管理体制、产权形式、运价和税收、债务负偿和财政补偿等方面采取不同的政策和措施,实施分类建设和分类经营。

铁路分类的重要意义在于,通过把铁路分成不同的类别,可以明确国家和多元出资者对不同类型铁路的投资主体责任。国家是公益性铁路建设的投资主体,铁路运输企业、地方和其他投资者是商业性铁路建设的投资主体,从而合理划分各类投资主体的投资范围。

铁路实行分类建设政策将有效解决我国目前铁路建设的资金来源问题。根据每一类线路的投资风险和回报可能,有针对性地采取不同的政策,可以充分调动各方积极性,多渠道融资,广泛吸纳财政、社会、民间、商业等多方资金,尽快实现由国有投资向全社会投资的转变。尤其是商业性线路,由于其具备市场化运作的条件,能够通过商业化经营获取足够的收益和回报,会吸引更多投资者,带来铁路建设资金来源的多元化。

(6) 放松运价管制是一个重要的制度前提

市场经济体制的基本规定性之一表现为产品价格一般依据市场供求状况由企业自主确定。我国的铁路运输价格一直是在国家管制的框架中制定,即铁路运价的制定主体是国家。国家对铁路运输价格的管制使得铁路不具备运价的市场形成机制,因而也就丧失了铁路运价对市场供求状况的基础调节作用。同时运价的形成也不是完全依据铁路自身的成本状况,导致铁路无法通过产品价格获取自身的正常经济收益。另一方面,国家通过对铁路价格的管制,实质上对该行业的进入进行了管制。因为现行铁路运价机制使铁路企业不能通过正常的价格获取应有的经济收益,故其他经济主体是不会进入这样一个无法获取经济收益或收益率极低的行业的。因此在国家对铁路价格实施管制的同时,客观上又关联性地对铁路行业的进入进行了管制。

国家对铁路的严格管制,使铁路的市场化改革难以向深层次推进。在综合运输市场竞争日趋激烈、其他运输方式对铁路的技术替代性日益增强的今天,国家有必要放松对铁路运价的管制,一方面使铁路真正确立市场配置运输资源的运行机制;另一方面,在收入非扭曲的状态下,可以为铁路的建设进行市场化融资,吸引更多的外部投资者进入铁路领域,也可使铁路建设形成自我扩张的动力机制,从而为铁路的改革和进入市场创造一个重要的制度前提。

(责任编辑 王宏章)