

遲來的內地鐵路企改一波三折

內地蹉跎了數十年的鐵路改革，短短半個月拉開大幕。3月10日，《國務院機構改革和職能轉變方案》公布。四天之後，鐵道部被撤銷。同日，中國鐵路總公司完成企業註冊登記。又過了三天，中國鐵路總公司掛牌。至此，與中華人民共和國同齡的鐵道部，已經正式退出歷史舞台。由此，內地鐵路改革拉開大幕，但是積重難返歷史慣性之下，國有鐵路系統遲到的改革恐怕還要一波三折、步履蹣跚。

從上世紀九十年代開始，「鐵老大」要改革的消息就從未間斷，歷次政府行政體制改革，鐵道部都是大熱門，但是一直只聞樓梯響不見人下來。作為計劃經濟下的最後堡壘，鐵道部政企合一、官商不分，既是鐵路行業的行政主管部門，又直接經營鐵路運輸企業。而根據國務院機構改革方案，原鐵道部的行業政策制定職能、具體行政管理職能和企業經營行為將徹底分開。其中，新組建的中國鐵路總公司，將承擔鐵道部的企業職責，成為市場經營的主體。

債務重重 經營困難

這一改革模式，其實在上世紀末開始的大規模壟斷行業改革中已經多次實踐成形。當時，為改革電信、電力、鐵路和民航四大壟斷行業，國務院成立了壟斷行業改革領導小組，由時任總理朱鎔基負責，時任體改辦主任王岐山具體執行。當時推出的電力、民航、電信三大行業改革，即基本解決了政企分開、監管體制和競爭模式的問題。而唯一沒有改革，並長期存在至今的就是鐵道部。而參照其他數個壟斷行業的改革實踐，鐵路改革的目標也將是引入多元化的資本，建立競爭秩序，以形成一個運轉高效而有序的市場體系。

這次鐵道部最終被納入改革範疇，也遵循了內地壟斷行業改革的一個基本模式，即長期高度壟斷造成經營低效利潤微薄，而無市場約束下依賴國家信用長期負債擴張，債務重重難以為繼之



■原鐵道部已完成歷史任務，上月被撤銷，由新成立的中國鐵路總公司正式取代。（資料圖片）

下尋求改革。根據鐵道部的公開資料，截至2012年9月末，鐵道部總資產4.3萬億元，總負債2.66萬億元——已接近2008年的4倍，資產負債率達到61.8%，其年利息約150億元。自2011年以來，鐵道部逐步進入還款高峰。

鐵路巨額債務大部分來源於已經因貪腐下獄的前任鐵道部部長劉志軍所選擇的「負債式發展模式」，鐵道部包攬從引進技術、融資到建設的整個環節，由鐵道部統一談判引進國外高鐵技術。在此期間，鐵路債務餘額逐年大幅度上升，投資規模從2004年的532億元猛增到2010年的7009億元，其中大部分投資都是鐵路部門依靠隱含的國家信用，通過貸款、發債及各種短期融資方式籌集而來。

重構競爭市場

身負重債的同時則是經營效率低下、償還能力孱弱。自2005年至2010年間，其平均淨利潤約為20億元，相對於鐵道部4萬億的龐大資產規模，資產回報率幾近為零。而2010年，淨利潤更是跌落至1500萬元，扣除各種政策性補貼，鐵道部實際已經虧損。如此低的盈利水準，應付每年上百億的利息支

出尚捉襟見肘之下，本金償付高峰到來之際，恐怕也是被迫債務重組之時。

分拆國有鐵路，引入多種資本，形成競爭市場鐵路改革的關鍵步驟，也是核心難題。鐵道部從1979年便開始在鐵路建設中引進外資。近數年，國務院陸續頒布多項政策性檔，鼓勵外資、支援私有資本進入，但這些因建設資金短缺倒逼的改革，並沒有獲得預期的市場熱切回應。而鐵路的公益性、網路性、共用性以及自然壟斷性等技術經濟特徵，決定了其競爭市場的建立將是極為特殊而複雜。

內地鐵路大致分為國有鐵路、合資鐵路和地方鐵路，其中國有鐵路的份額佔據主導。除國有鐵路內部權力鬥爭、利益割據之外，國有鐵路與合資鐵路、地方鐵路更是由於國有鐵路利益至上而矛盾不斷。這些鐵路沒有自己線路上的調度權，幾乎所有的地方鐵路和國有鐵路未能控制的合資鐵路，都在與國鐵系統的車流交換方面遭受過排斥，造成客貨流與運輸收入流失。由於無力與國有鐵路系統繼續博弈，一些地方政府被迫以遠低於實際價值甚至當初造價的價格向國鐵轉讓鐵路線。近年，合資鐵路中的企業退場，也多因缺少經營保障而起。

李元莎 美國麻省大學商學院助理教授
何順文 香港公司管治議會主席