

试论我国铁路运输 财务体制改革

乔 润

(经济管理学系)

提 要

本文根据商品经济的要求,以使铁路基层站段、铁路分局和铁路局真正成为相对独立的、自负盈亏的社会主义商品生产者和经营者为出发点,研究我国铁路运输财务体制改革。

本文回顾建国以来铁路运输财务体制发展的历史,围绕简政放权,增强铁路运输企业活力这一中心环节,充分运用资金、成本、运价、收入、利润、税收、信贷各种经济杠杆,对全面改革铁路运输财务体制包括资金管理体制、运输成本管理体制、运输收入分配制度、运输利润分配制度,做了理论上的探讨,并提出了具体建议。

建国以来,我国铁路运输企业管理始终没有脱离苏联五十年代的模式,目前仍实行铁道部、铁路局、铁路分局、基层站段四级管理,权力集中在铁道部和铁路局过多,并把铁路局做为基本经济核算单位,而把铁路分局和基层站段做为铁路局内部经济核算单位。这种基本经济核算单位特别是内部经济核算单位距离真正成为相对独立的、自主经营、自负盈亏的商品生产者和经营者的要求还很远。我们必须围绕增强铁路运输企业的活力这一中心环节,根据商品经济和价值规律的要求,对铁路运输财务体制进行改革,使铁路运输企业真正成为相对独立的、自主经营、自负盈亏的商品生产者和经营者,具有自我改造和自我发展的能力,成为具有一定权力和义务的法人。这就是我们研究铁路运输财务体制改革的出发点。

为了简政放权,把铁路运输企业全盘搞活,完成国家赋予铁路的任务,首先必须使基层站段和铁路分局真正成为相对独立的商品生产者和经营者。这是因为基层站段是实现劳动者和生产资料的结合,直接管理和运用运输工具和运输设备完成运输生产的基础环节,是运输生产的第一线。基层站段虽然不能各自独立地提供完整的运输产品,但都各有自己的产品,整个铁路部门的运输利润,都是基层站段创造的。铁路分局各个生产环节齐备,是一个完整的生产体系,组织各基层站段共同完成运输任务,提供完整的运输产品。铁路分局比铁路局更接近基层站段,更能从实际出发,机动灵活地运用运输工具和运输设备,促进运输生产的发展和经济效益的提高。

铁路运输业是为整个国民经济服务的。全国共有五万多公里铁路,线路长、分布广,不同线路的经济状况和地理环境差别很大,必须按照经济联系区域、水陆联运、路网建设、货

本文于1986年4月7日收到

车流情况、营业线里程、运量等条件，合理设置铁路局，负责管内跨分局运输的统一指挥，协调铁路和地方之间以及各分局之间的关系。铁路局是由管内各分局组成的运输联合体，必须使铁路局真正成为相对独立的商品生产者和经营者。

由上可知，我国铁路运输财务体制改革，必须根据我国铁路的特点，实行简政放权，全盘搞活，使基层站段、铁路分局和铁路局真正成为相对独立的商品生产者和经营者。而基层站段和铁路分局是决定性的环节，尤其重要。为了使基层站段、铁路分局和铁路局真正成为相对独立的商品生产者和经营者，必须充分运用资金、成本、运价、收入、利润、税收、信贷各种经济杠杆，对资金供应与管理、运输成本管理、运输收入分配和运输利润分配等财务管理体制进行全面的改革。以下试分别加以论述。

一、改革资金管理体制

要使铁路各级运输企业真正成为相对独立的商品生产者和经营者，独立核算，自负盈亏，首先它们的资金就应该是自己的积累形成的，它们有权拥有和支配自留资金。当前铁路各级运输企业的资金包括固定资金和定额流动资金的绝大部分都由国家财政拨款，无偿使用。1980年开始实行过国家资金有偿占用制度，企业要向国家财政交纳资金占用费。1983年开始实行利改税，企业停止交纳资金占用费。从长远看，今后铁路运输企业对国家财政拨给的固定资金和定额流动资金必须按规定支付资金占用费。这样可以促进铁路运输企业从物质利益上关心固定资金和定额流动资金节约和有效的使用。

我国铁路固定资产折旧制度自1952年建立以来基本上没有什么变化。1954年曾进行过清查核资，全部固定资产都按清查价格入帐，当时估价较低。以后基建完工交付使用的和购入的固定资产都按当时的原始价值入帐。三十多年来，铁路新线造价和各种设备价格不断变化，铁路固定资产的帐面价值已不反映它的实际价值。我国铁路固定资产每年都有所增加，而每年提取折旧时，使用的又是前两年的固定资产价值。我国铁路固定资产折旧年限主要是根据固定资产的物理寿命确定的，没有考虑固定资产无形损耗，折旧年限过长，折旧率过低，与当前技术进步的形势很不适应。同时，我国铁路固定资产实行综合折旧率，不能如实反映各类固定资产的磨损程度和使用情况，使各类固定资产净值和累计折旧的核算失真。

当前铁路固定资产折旧约占运输成本的一半，不能正确提取折旧，就会影响运输成本的正确核算和铁路运价的正确制定。铁路不能正确提取折旧基金，就不能保证固定资产更新改造资金的需要，使运输设备质量下降。铁路固定资产折旧少，运输成本和铁路运价偏低，实际上是吃运输设备的老本。这是多年来铁路运输财务管理中一个需要解决的现实问题。

为了促进铁路运输企业加速更新改造的步伐，提高运输生产技术水平，改善经营管理，提高经济效益，必须对铁路固定资产折旧制度加以改革。

首先必须全面清查、核实、鉴定现有固定资产的状态。在此基础上，将各种固定资产进行分类，按照当前生产条件与价格水平重新购建同样固定资产所需的完全价值，确定合理的价格标准，重新估价。凡属标准设备，按国家定价标准重新估价。

然后按照固定资产结构性能分类，即分为机车车辆、线路上部建筑、路基、桥隧、通信信号设备、房屋、建筑物、机械设备、传导设备、仪器设备、土地等类。线路上部建筑通过局部轮番大修实现整体更新，无需提取折旧。土地也不提折旧。其余各类固定资产，除未使用和不

需用的以外,根据实物磨损和自然损耗以及无形损耗确定其经济使用年限,以经济使用年限做为折旧年限。

最后在各类固定资产的重置完全价值和经济使用年限的基础上,确定固定资产分类折旧率。当然,要做好这个工作。需要大量的技术工作者和济经工作者的合作。

基层站段直接使用运输工具和运输设备完成运输生产任务,按照使用与管理相结合的原则实行固定资产管理责任制,铁路固定资产必须下放到基层站段管理,进行核算,用上述办法计提折旧。这样,基层站段的产品成本也就比较完整和真实。

要使基层站段真正成为相对独立的商品生产者和经营者,具有自我改造的能力,基层站段所提折旧基金必须留给基层站段使用,作为更新改造资金的来源,以保证基层站段简单再生产的顺利进行。在固定资产更新改造中,基层站段如果资金不足,可由银行贷款解决,用以后提取的折旧基金归还。目前这样做有困难,为了保证全路运输畅通无阻,可暂时采取折旧基金分级管理办法,统一计划,合理使用。

由于铁路运输生产的特点,铁路运输企业没有脱离生产过程单独存在的产成品,也就没有构成产品的原材料和在产品,铁路运输企业流动资金的构成中,也就没有原材料、在产品 and 产成品等项目,而主要是运输生产设备维修用材料、配件、路线上部建筑材料和供应运输生产动力的燃料等项目。由于铁路运输企业有工附业单位,铁路运输企业流动资金项目中仍有在产品、产成品等,但所占比重不大。因此,铁路材料供应部门和基层站段的储备资金就成为铁路运输企业流动资金供应和管理的重点。

建国以来,铁路运输企业的流动资金主要采取财政与银行双口供应的方式,定额流动资金由财政拨款,铁路运输企业作为自有流动资金长期无偿占用;超定额流动资金由银行信贷资金供应。这种双口供应方式对我国铁路运输企业流动资金的管理和有效使用起过积极作用。但随着我国铁路运输经济情况的变化,这种供应方式也日渐暴露出一些缺点。资金占用多少与企业 and 职工的经济利益没有关系,不利于调动企业和职工管好流动资金的积极性。铁路运输企业定额流动资金实际储备只相当于固定资产原值的1.1%(1984年资料),不被人们所重视。铁路运输企业多年不核定流动资金定额,也不需要向银行申请流动资金贷款。铁路运输企业流动资金管理问题至今还没有提到日程上来。为了促进铁路运输企业改善经营管理,减少物资积压,加速资金周转,也为了充分发挥银行信贷这一经济杠杆的积极作用,铁路运输企业流动资金必须全面实行改由银行统一管理。

铁路运输企业流动资金改由银行统一管理以后,铁路运输企业所需增加的流动资金改由银行贷款供应,国家财政不再增拨流动资金,银行有权管理铁路运输企业的国拨流动资金,核定铁路运输企业流动资金定额和计划,考核铁路运输企业使用流动资金的效益。

铁路运输企业是独立经营的核算单位,应当有一定的自有流动资金,企业的国拨流动资金仍然留给企业。企业之间国拨流动资金占流动资金来源的比重不平衡,必须在企业之间适当调剂。铁路运输企业的国拨流动资金应该实行有偿使用,交付占用费。

改进铁路运输企业流动资金定额的核定方法。可按照储备、生产、成品三个阶段合理周转需要,重新全面核定企业流动资金定额。在此基础上,今后一般可用平均先进运输收入资金率或销售收入资金率,每年按运输收入计划或销售收入计划调整一次。运输生产增长了,运输收入或销售收入增长了,流动资金定额可相应增加,以解决“死定额,活生产”的矛盾。

国家下达的加速流动资金周转指标要作为指令性指标进行考核。银行考核企业的流动资

金使用情况,企业的流动资金占用额,在资金定额(或计划)以内的贷款实行统一利率,对超过定额(或计划)的贷款实行加息或浮动利率,以促进企业加速资金周转。

铁路运输企业实行利改税以后,发展运输生产所需流动资金,应当尽可能用自己留利中的生产发展基金补充。这样能够促使企业关心流动资金的占用情况,精打细算,合理地使用流动资金。

铁路运输企业特别是基层站段流动资金全面改由银行统一管理,按照运输收入资金率或销售收入资金率核定资金定额,交付国拨资金占用费和银行贷款利息,建立自己补充资金的制度,这样把流动资金管理同成本、收入、利润管理密切结合起来,把流动资金的运用搞活,把整个铁路运输企业特别是基层站段搞活,使它们真正成为相对独立的商品生产者和经营者,具有自我改造自我发展的能力。

二、改革运输成本管理体制

铁路运输成本,一般指完成单位运输产品所发生的资金耗费,也就是单位运输产品应负担的铁路运输支出。它是单位运输产品价值主要组成部分的货币表现,综合反映铁路运输工作的管理水平和经济效益。根据价格以商品价值为基础的原理,制定铁路运价必须以铁路运输成本为主要依据。因为运输生产过程不改变所运货物的性质和形态,也不生产新的实物产品,所以在运输生产过程中也就没有形成产品实体的原材料。同国民经济其他物质生产部门比较,铁路运输成本构成中固定资产折旧、燃料和工资占的比重较大。据1984年资料,固定资产折旧占47%,燃料占17.4%,工资占14.1%。相对来说,材料所占比重较小,只占11.6%,在运输成本中,这些组成部分的提高或降低,直接影响到运输成本水平和运价水平的变化。提高经济效益就是要用较少的资金占用和资金耗费取得最优的经济效益。努力降低运输成本,可以增加盈利,从而为国家积累更多的资金。降低运输成本,可以减少流动资金的需要量,相应地腾出一定数量的资金,用于其他方面的需要。降低运输成本是降低铁路运价的重要因素,从而可以减少整个社会的流通费用,有助于国民经济其他部门降低其产品成本和产品价格,对于促进工农业生产发展和改善人民生活,都有重要意义。

我国铁路运输成本管理在建国初期没有一套比较完整的制度。从1953年起全盘照搬苏联经验,实行经济核算制,手续过于繁琐。1958年曾提出“反对繁琐哲学”、“简化规章制度”的口号,大破大立,实际上只破不立。从1959年到1965年逐步形成了一套制度。但“文化大革命”再一次受到严重冲击,普遍是吃“大锅饭”,不算经济帐,铁路运输成本管理陷入混乱状态。粉碎“四人帮”以后,党的十一届三中全会提出全党工作重点转移到社会主义现代化建设的轨道上来,在国民经济中贯彻调整、改革、整顿、提高的方针。1980年铁道部修订了铁路运输成本管理规则和铁路运输支出科目,铁路运输企业重新实行经济核算制,开始改变过去去吃“大锅饭”的局面。但是,当前铁路运输成本管理基础工作比较薄弱,核算体系还不完善,并存在无人负责的现象,必须进一步加以改革。

各种消耗定额(包括工时定额和材料、燃料消耗定额)和开支标准是编制运输成本计划的科学依据,是开展增产节约的重要手段。它不仅反映了铁路运输企业的技术经济水平,而且体现了铁路运输企业在一定时期内的具体奋斗目标。铁路局、铁路分局和基层站段应定期进行消耗定额和开支标准的查定和修订。要运用对比分析、找差距的方法,实行技术查定和

发动群众讨论相结合，把消耗定额和开支标准确定在先进合理的水平上。在日常成本管理中，应根据有关原始记录和核算资料分析考核消耗定额和开支标准执行情况，以促进定额管理水平不断提高。

成本核算是加强成本管理的基础。没有正确的成本核算，就没有起码的经济核算。正确的成本核算，必须有完整的准确的原始记录。凡是加强成本管理所必需的资料，都应当通过成本核算及时、完整、正确地提供。随着经济体制改革的发展，成本问题无论在宏观经济管理或微观经济管理中的重要意义越来越突出，要求把成本核算工作搞得更细致、更严密、更科学是一种必然趋势。随着经济管理水平的不断提高，随着挖掘降低成本潜力工作的不断深化，分析成本和考核成本的要求将越来越深入、细致、具体，必须通过成本核算工作如实、及时、简便地反映成本升降的各种复杂因素，必须利用成本核算资料考核责任单位和责任人挖掘节约的成果，使成本核算工作更好地与加强成本管理的要求相配合。

当前铁路运输成本的核算，只着眼于铁路局为基本经济核算单位，只铁路局计算铁路运输产品的完全成本。铁道部对铁路局控制的成本指标为运输支出总额和每万换算吨公里成本。货车、集装箱折旧费由铁道部按各铁路局运用车比例分配给各铁路局列入运输成本。线路、桥梁、通信线路折旧费按各铁路局换算吨公里比例分配给各铁路局列入运输成本。其余固定资产折旧费由各铁路局自行列入运输成本。货车使用费由铁道部按各铁路局运用车和规定的的使用费标准分配给各铁路局列入运输成本。只有跨局客车车底和跨局机车交路的各项费用现在全由支出局负担，是不合理的。至于铁路分局并不计算运输产品的完全成本，基层站段更谈不上计算各自产品的完全成本。铁路局对铁路分局，铁路分局对基层站段控制的成本指标，由各铁路局和铁路分局自定。

按照相对独立的商品生产者和经营者的要求，铁路分局应该独立计算铁路运输产品的完全成本。基层站段是铁路运输生产的基层单位，是铁路分局完成运输生产任务的基础，虽然只是完成运输生产任务的一部分，不生产完整的运输产品，但又具有相对的独立性和法人资格，有单独的产品，也应该计算各自产品的完全成本，在完全成本的基础上制定产品的价格，与铁路分局进行清算。车辆段货车修理工作按单价直接与铁道部车辆局进行清算。

为了使铁路分局和基层站段的成本完整化、精确化，最重要的是把固定资产折旧费下放到基层站段，由各基层站段按分类折旧率自行提取折旧费列入各自产品的成本。在各基层站段产品完全成本的基础上，铁路分局即可计算运输产品的完全成本。其次是各单位之间、各款源之间互相提供劳务和产品，要及时地严格地进行清算。跨局客车车底和跨局机车交路的各项费用必须在各铁路分局和各铁路局之间进行分摊，合理负担。

在基层站段建立成本管理责任制是加强整个铁路运输成本管理的核心。只有这样才能克服成本管理中无人负责的现象。

在基层站段建立成本管理责任制，必须在站段长统一领导下，实行分级分口管理，正确处理站段内部各方面的关系。成本分级分口管理包括纵向和横向两个方面。纵向方面，就是把成本指标和降低成本的任务，层层分解，落实到有关车间、班组以至个人。横向方面就是把降低成本的要求和成本管理的责任分别落实到站段各有关职能部门。通过以责任制为核心的成本管理网，可以提高成本预测、成本计划、成本控制、成本核算、成本分析和成本考核各个环节的工作水平，可以建立一个有广大群众基础的成本管理体系。

五十年代铁路基层站段实行以班组核算为主要内容的经济核算制，普遍建立了科目负责

制,在加强成本管理和落实成本责任方面取得了良好的效果。今天应该恢复,并加以充实和发展。实践证明,从横向方面落实成本管理的责任也很重要。只有在加强纵向管理的同时,明确各有关职能部门的成本责任,使他们在各自的业务活动中自觉地考虑各种计划、措施等可能给成本造成的影响,尽可能为车间、班组创造降低成本的良好条件,才能使成本指标和降低成本的任务真正在车间、班组落实。

为了加强成本管理责任制,还要正确处理责、权、利的关系,使站段内部分解落实的成本指标同站段整个计划的要求相衔接,各级、各部门都要有与其所承担的成本责任相适应的权力,并且把降低成本的责任同一定的物质利益结合起来。其中最重要的问题,是要用适当的指标考核成本,才能达到国家、企业、职工个人三者利益的结合。

三、改革运输收入分配制度

铁路运输收入是铁路运输企业在完成旅客和货物运输工作中,按照国家批准的运价取得的货币收入。它是铁路运输产品的销售收入,是铁路运输企业生产成果的货币表现。由于铁路运输生产的特点,在联轨铁路局之间,客货运输通常由几个铁路局共同完成,而全程的运费却由发站全部收取。因此,发局必须将进款全部汇解铁道部,然后由铁道部在各局之间采用一定方法来处理运输收入分配问题。

建国以来,我国铁路运输收入分配制度有过几次改变。

1950年建立了统一集中的总金库制度。所有运输收入全部上交铁道部,运输支出由铁道部按计划拨付。1951年普遍实行经济核算制,使铁路局成为一个经济核算制企业。1952年,各铁路局管内运输收入划归铁路局。直通运输收入上交铁道部,根据客货票据按各铁路局完成的旅客人公里和货物计费吨公里进行分配。即考虑各铁路局客货运输中旅客席别、货物品类的差别,按照各局客货实际运量进行分配,也就是发到站相同、路径相同的客货运输的运费,按照各局实际走行里程的比例,逐项进行分配。对始发作业和到达作业规定费率,在分配过程中单独计算。当时西北、西南铁路网尚未形成,运价基本上符合运输价值。这种硬碰硬的运输收入分配方法,对铁路经济核算制的巩固和铁路运输生产的发展起过积极的促进作用。只是运输收入核算工作比较繁重,耗费人力比较多。

1958年铁路财务制度大量简化,运输收入不分管内直通,也不考虑各局客货运输中旅客席别、货物品类的差别,一律按照全国铁路的客运平均收入率和货运平均收入率分别与各局实际完成的旅客人公里和货物计费吨公里相乘进行分配。运输收入分配的这种方法是上一方法的简化,削弱了经济核算制。

1966年实行收支两条线。运输收入由铁道部列帐,不再对铁路局进行分配。运输支出按铁道部规定的计划成本和各铁路局完成的换算吨公里由铁道部拨款。这不符合经济核算制的要求。

1973年还实行过把运输进款作为收款局的运输收入。这显然是不合理的。

粉碎“四人帮”以后,铁道部1979年重新建立了铁路运输企业的经济核算制,从1980年开始实行铁路运输财务体制改革。这时,全国铁路网已经形成,共有二十个铁路局。考虑到各铁路局所处的地理位置不同、技术装备不同、经济区域不同、运量不平衡等原因,各铁路局的运输成本差异很大,全路统一运价与各铁路局的运输价值相背离,按全路统一运价的平均

收入率分配运输收入，就会发生苦乐不均的现象。因此，铁道部根据各铁路局每万换算吨公里运输成本加全路每万换算吨公里平均利润制定十二个不同的每万换算吨公里清算单价。各铁路局的运输进款统一上交铁道部，由铁道部按各铁路局的清算单价和实际完成的换算吨公里分配各铁路局应得的运输收入。

同时，为了鼓励铁路局的装卸排作业，从运输收入中划出专款，按铁路局实际完成的装卸排车数，分配给各局。每装一车14元，每卸一车11元，每排一辆空车8元。

运输进款中的其他收入，不参加全路统一分配，直接列入相应铁路局的运输收入。

为了适应利改税的要求，铁道部从1983年将上述运输收入分配方法做进一步的改革。考虑到各铁路局的具体情况不同，改为每个铁路局一个清算单价。当时十八个铁路局，十八个清算单价。清算单价由保本保利调整为保本保利保税（工商税），并把营业外支出纳入各铁路局的清算单价。即全部运输支出（非生产支出除外）加营业外支出用运量去除得出运输成本。各铁路局每万换算吨公里运输成本加全路每万换算吨公里平均利润即为每万换算吨公里保本保利单价。保本保利单价除以（1—15%）即得保本保利保税单价。15%是工商税（营业税）税率。在装卸排作业收入清算单价方面，提高了排空清算单价，每排一车20元。

在统一运价的前提下，铁路实行上述内部价格清算方法来分配运输收入，在推动全路经济核算制，提高经济效益方面，确实起了积极作用。各铁路局年年完成上交税利任务，并且都能得到大体上相等的利润，避免有的铁路局利润很高，而有的铁路局亏损。利润过高和长年亏损，都不利于调动企业和职工群众的积极性。但是，一个铁路局一个清算单价，不利于各企业之间进行比较，对企业的经济作用较小，仍然不能真正打破吃“大锅饭”的局面。

铁路运输收入分配制度关系到铁路运输企业经营成果是否真实，铁路运输企业是否真正成为相对独立的商品生产者和经营者。而铁路运输收入分配的核心问题是运价问题。改革铁路运输收入分配制度必须从改革铁路运价入手。

铁路运输产品具有商品属性。铁路运价就是铁路运输产品的计划价格。制定铁路运价必须按照价值规律的要求，以运输产品的价值为基础，以运输产品的成本为主要依据，再按照平均资金盈利率来确定盈利（其中包括利润和营业税）。

按照平均资金盈利率制定铁路运价，实质上就是按照生产价格的原则来制定运价。生产价格是通过商品货币关系实现经济联系的社会化大生产发展到一定高度的产物。我国社会主义商品生产还是社会化大生产，存在生产价格发生作用的经济条件。铁路运输业是资金有机构成很高的一个部门，按平均成本盈利率制定运价，不能反映价值形成和运输生产的特点。按照生产价格原则制定运价，符合社会主义经济发展的客观要求，有利于推动技术进步，有效地使用资金，提高经济效益。

有的同志主张实行地区运价，取代现行全路统一运价。各铁路局可以自己完成的工作量（人公里和计费吨公里），按所在地区的运价取得收入，补偿支出，获得盈利。这样确能解决因成本差别悬殊而引起的全路统一运价与各铁路局运输价值严重背离的矛盾。

但是，我国铁路是国民经济各部门、各经济区域以及城乡之间经济活动的纽带，具有高、大、半的特点，又是社会主义性质。铁路运价是工农业产品价格的重要组成部分，又是整个国民经济价格体系的重要组成部分，关系国计民生，至为重要。现行的全路统一运价是我国社会、政治、经济长期历史发展的结果。合理的运价应有利于有计划地组织经济联系，促进国民经济的发展，促进生产力合理布局，有利于组织合理运输，促进各种运输方式合理

分工,提高运输设备和运输工具的使用效率。针对我国铁路的性质和特点,统一运价在这些方面比地区运价有更多的优越性。

统一运价,还有利于鼓励先进,鞭策落后,促进运输生产的正常发展。各个企业的盈利水平是受成本和价格影响的。在按部门成本制定统一运价的条件下,个别成本越低,盈利也就越高;反之,个别成本越高,盈利就越低,甚至亏损。在一般情况下,降低个别成本是提高盈利、改善企业财务状况、改善职工福利和增加个人收入的一个决定性条件。按照部门成本制定的统一价格,能够促使企业和职工采取措施,采用新技术和改进生产组织,以降低个别成本。

至于我国西南、西北边远地区,自然条件差,经济落后,货源不足。这些边远地区的铁路运输成本与我国其他地区的铁路运输成本相差悬殊。这些边远地区可以根据本地区的铁路运输成本和平均资金盈利率制定地区运价。新线运输成本也比较高,也可单独制定新线运价。这是符合价格以价值为基础的原则的。

实行全路统一运价与个别地区运价相结合,运输收入分配就可以恢复1952年硬碰硬的方法。这样,既符合价值规律,制定价格以价值为基础的原则,又能解决因成本差别悬殊而引起的统一运价与个别地区运输价值严重背离的矛盾。

为了使铁路分局真正成为相对独立的商品生产者和经营者,运输收入分配必须按铁路分局完成的运输工作量进行核算和分配,铁路分局管内的运输收入划归铁路分局,跨铁路分局的运输收入上交铁路局,跨铁路局的运输收入上交铁道部,根据客货票据按各铁路分局完成的人公里和计费吨公里进行分配,即考虑各铁路分局客货运输中旅客席别、货物品类的差别,按照各铁路分局实际运量进行分配,也就是发到站相同、径路相同的客货运输的运费,按照各铁路分局实际走行里程的比例,逐项进行分配。对始发作业和到达作业按规定费率在分配过程中单独计算,划给始发铁路分局和到达铁路分局。运输收入在按铁路分局进行分配的基础上,再按铁路局进行综合汇总,即为铁路局应得的运输收入。

运输收入的这种分配方法的好处是:首先,实行全国统一运价与个别地区运价相结合,既符合价值规律,价格以价值为基础的原则,又能解决全国统一运价与个别地区运输价值严重背离的矛盾。其次,所谓硬碰硬就是把根据运价核收的每一笔运费按各铁路分局实际走行里程进行分配。各铁路分局和铁路局分得的运输收入减去消耗的运输成本即所得的运输盈利。这样就能真实地反映它们的经营成果。这样就能真正地发挥运价、收入、成本和利润等经济杠杆的作用,从根本上改变吃“大锅饭”的局面,有利于鼓励先进,鞭策落后,促使铁路分局和铁路局努力增加生产,增加收入,降低成本,提高盈利。如有个别铁路分局和铁路局因客观物质条件优越而获得过高的级差收入,还可以利用税收这一经济杠杆,通过对内部所得税后利润征收内部调节税,加以调节。这样就能使铁路分局和铁路局真正成为相对独立的商品生产者和经营者。

运输收入的这种分配方法会使运输收入核算工作量增加不少。但今天完全可以用电子计算机代替人工劳动。因此,这种运输收入分配方法,不但在理论上是合适的,而且在实践上是可行的。

基层站段是铁路运输产品的基本生产单位。铁路部门的运输利润是由基层站段创造的。基层站段虽然没有完整的运输产品,但各有自己的产品。为了使基层站段成为相对独立的商品生产者和经营者,必须为各基层站段的产品制定价格,同铁路分局或其他单位、其他款源进

行清算，得到自己的收入，以弥补自己的支出，独立核算，自负盈亏。

这首先要确定基层站段产品的清算指标。一般车站和车务段按客货发送量，办理列数和办理车数。客运段按客车公里。机务段的客货机车运用按总重吨公里，专用调车机车按机车小时，机车架修按台。车辆段的客车段修理按辆，货车修理按辆（通过铁路分局、铁路局向铁道部车辆局清算）。工务段的线桥隧维修按换算延长公里，并按质量指标考核。电务段的通信设备维修按延长公里，信号设备维修按换算道岔组数，并分别按质量指标考核；通信按通话次数、收发报份数。

制定基层站段产品价格也必须以价值为基础，以完全成本为主要依据，再按照平均资金盈利率确定盈利。用平均资金盈利率确定盈利有困难时，也可以用平均成本盈利率或平均工资盈利率确定盈利。

四、改革运输利润分配制度

以提高经济效益为中心是铁路经济工作的指导思想，也是铁路财务工作的指导思想。铁路应最大限度地满足国民经济和人民生活对客货运输的需要，并为国家创造更多的积累。恩格斯指出：“劳动产品超出维持劳动的费用而形成的剩余，以及社会生产基金和后备基金从这种剩余中的形成和积累，过去和现在都是一切社会的、政治的和智力的继续发展的基础。”

（《马克思恩格斯全集》第20卷，人民出版社1971年版，第211页）增加铁路运输企业的积累，具有重要的意义。

运输利润是运输收入减去营业税，再减去运输成本后的余额。它是反映铁路运输企业经济效益的综合指标。

铁路运输企业的运输利润加上工附业利润减去营业外收支净额就是利润总额。

铁路运输企业实现的利润应在国家与企业之间进行分配，这体现着国家与企业之间的经济关系。要正确处理国家、企业和职工个人三方面的利益关系，建立合理的利润分配制度。

建国以来，铁路运输企业利润分配制度曾几经变化。1952年以前，即国民经济恢复时期，大体上是统收统支。即铁路运输企业利润全部上交国家预算，企业扩大再生产支出又全部由国家预算拨款。这种利润分配制度，是和当时我国财政状况比较困难有关。从1953年到1957年，即第一个五年计划时期，铁路运输企业利润的分配基本上是：除了企业从计划利润和超计划利润中提取一小部分奖励基金外，全额上交国家预算。这样，企业扩大再生产所需的流动资金、基本建设投资、“四项费用”等都由国家预算拨款。随着国民经济的发展，技术革新和技术革命运动蓬勃开展，全额利润上交这种利润分配方式越来越不适应形势的要求。自1958年起改行新的利润分配方式即利润留成。企业实现的利润，由国家与企业实行全额分成，除了大部分上交国家预算外，按照一定的比例留归企业，以解决生产发展中某些资金的需要和改善职工生活福利。1962年，国民经济遭到严重困难，又停止实行利润留成办法，基本上恢复了企业奖励基金外全额上交的方式。后来由于“四人帮”的干扰和破坏，财政纪律一度松弛，利润分配出现混乱现象。粉碎“四人帮”以后，为了鼓励企业加强经济核算，改善经营管理，从1978年起，铁路运输企业试行了企业基金制度。为了扩大企业自主权，进一步调动企业与职工的生产积极性，根据铁路运输的特点，铁道部自1981年起实行铁路全行业全额利润留成，财政部核定留成率为21%，一定三年不变。铁路局全额留成的比例，由铁道部核定。

利润留成是继实行企业基金制度以后进一步改革财政体制的重要步骤，也是扩大企业自主权的重要内容。但是，在利润留成制度下，企业利润多，可以多分成，而利润少了，则往往要通过调整利润指标加以照顾，企业即使发生亏损，也不承担多少经济责任。这种办法，还是不能改变吃“大锅饭”的局面。同时，企业分成基数和分成比例，因种种原因要经常调整变动，国家同企业之间的分配关系难以稳定下来。

为了较好地解决这些问题，自1983年开始实行利改税。就是把企业上交利润改为按国家规定的税种及税率交纳税金，税后利润完全归企业支配，把国家与企业的分配关系通过税收形式固定下来。

实行利改税，有这样的好处：一是利改税以后，税率固定，企业同国家之间的关系也固定下来。有利于促进企业加强经济责任制，克服吃“大锅饭”的现象。二是依照税法征税，可以避免实行利润留成存在的争基数、吵比例的现象。三是有利于配合其他经济改革，逐步打破部门界限，按照客观经济规律的要求，合理组织生产。四是国家可以利用税收这一经济杠杆，根据宏观经济的需要对不同的企业采取调整税率、减税免税等措施，调节生产和分配。五是有利于正确处理国家、企业和职工个人的关系，可以做到国家得大头、企业得中头、个人得小头。既能使国家财政收入稳定，又能使企业心中有数，企业留利可在增产增收中稳定增长。既给企业以压力，又给企业以活力。这样，就会刺激企业努力发展生产，改善经营管理，提高经济效益。

利改税第一步改革，以税代利，税利并存。企业按实现利润的55%的比例税率交纳所得税。国家对铁道部实行全行业（包括运输、工业、供销企业）所得税后上交利润递增包干，每年递增幅度为2%，一定三年不变。铁道部对铁路局实行内部利改税。铁路局所得税后上交利润，每年递增幅度为3%，超额利润按四六分成，即铁路局留60%，上交铁道部40%。后又将超额利润四六分成改为按铁路局留利总额上交5%。

在铁路运输部门推行利改税第一步改革，获得了明显的经济效果，体现了国家、企业、职工个人的分配关系开始纳入比较正常的轨道。

为了更好地解决国家和企业的分配关系，建立和健全企业内部的经济责任制，彻底解决企业吃国家“大锅饭”的问题，国务院决定，从1984年第四季度开始，进行利改税的第二步改革，从税利并存逐步过渡到完全的以税代利。只有把企业与国家的分配关系完全用法定的形式固定下来，才能使企业在国家计划和政策指导下，成为责权利统一的、相对独立的商品生产者和经营者。也只有这样，才能使企业摆脱不必要的行政干预，把企业真正搞活。第二步利改税的目的，就是要进一步解决企业同国家的分配关系，为企业尽快地实行独立经营、自负盈亏创造条件。

利改税的第二步改革的基本内容是将企业应当上交国家的财政收入分别按十一个税种向国家交税。把交纳所得税后剩余利润超过合理留利部分以调节税的形式上交。把原来的工商税分为产品税、增值税、营业税和盐税，并适当调整了税率，同时设置了资源税。还增加了城市维护建设税等四种地方税。

铁路是国家批准自1983年起实行所得税后利润递增包干上交办法一定三年不变的行业。铁道部所属企业1985年底前仍继续实行原办法，利改税第二步改革中规定征收的产品税、增值税、营业税均按国家统一规定自1984年10月1日起交纳。1984年、1985年铁路运输、工业、供销企业的所得税和铁路运输企业的营业税仍由铁道部集中统一上交中央金库。工业企业的

产品税、增值税、营业税就地交纳。各企业税后应交利润也由铁道部集中统一上交。

从1983年到1985年,铁路局的营业税、所得税以及所得税后应交利润一律由铁道部集中统一上交中央金库。铁路局在完成上交财政的前提下,留利年年有所增长。但是,留利集中在上面的多,铁路分局和基层站段分到的少。留利没有直接和铁路分局、基层站段的利益挂起钩来,不能调动铁路分局和基层站段的积极性,这样还是不能从根本上全盘搞活铁路运输企业。

我认为要从根本上全盘搞活铁路运输企业,使铁路分局和基层站段成为相对独立的商品生产者和经营者,铁路分局和基层站段必须实行内部利改税。

首先,通过上述资金管理体制、运输成本管理体制和运输收入分配制度的改革,铁路分局是所属基层站段的劳动联合体,有完整的运输产品,可以自己的收入补偿自己的支出,并有自己的盈利。铁路分局作为相对独立的商品生产者和经营者和具有一定权力和义务的法人,完全有必要和可能交纳营业税、所得税、调节税和城市维护建设税。营业税按所分配的运输收入交纳,所得税按实现利润交纳,城市建设维护税按营业税交纳。只有税后留利关系到各铁路分局的直接利益,关系到各铁路分局之间苦乐是否均衡的问题,必须运用调节税对各铁路分局的留利进行适当的控制和调节。

铁路运价改革实行全路统一运价与个别地区运价相结合。在实行统一运价的铁路局和铁路分局,管内自然条件的优劣,影响运输成本的高低。特别是运量的增长主要决定于管内经济发展状况,运输能力饱和程度以及新建扩建、技术改造形成运输能力的规模和速度。因此,运输成本的降低,运输收入的增加,运输利润的增长,不完全是主观努力的结果。一些铁路局和铁路分局的高效益,实际上是因运输生产物质条件优越而获得的级差收入。对这些客观因素的影响,必须通过调节税进行调节,以消除苦乐不均,使各铁路局和铁路分局的经济效益基本上取决于经营状况,使各铁路局和铁路分局在条件大体相同的起点上,展开竞争,通过主观努力,改善经营状况,争取超过其他铁路局和铁路分局的经济效益。因此,各铁路分局调节税税率应在历史上合理留利的基础上考虑级差收入的因素加以确定。这种对级差收入征收调节税,和对资源开发企业征收资源税,性质基本相同。

其次,长期以来,把基层站段看成是铁路运输企业的内部核算单位,不计算完全成本,也不计算利润,没有完整的经营成果,责权利相分离。这是整个运输企业不能放开搞活的症结所在。基层站段是整个铁路运输大联动机的基本组成部分。基层站段经营管理的好坏,直接关系到铁路分局、铁路局和全路的经济效益。基层站段是铁路运输利润的主要创造者。基层站段所拥有的固定资金、流动资金和职工人数以及盈利水平一般都超过利改税第二步改革所规定的小型企业的标准,基层站段具有法人资格。因此,基层站段应该实行内部的利改税,交纳所得税和调节税。按历史留利水平核定税后留利水平,从而确定调节税税率。对于微利或所得税后利润低于留利水平时,应实行减税或补贴。

基层站段实行利改税,使分配关系用税的形式固定下来,既有压力、又有活力。留利自创自用,看得见、摸得着。只要努力,还能从增长利润中得到更多的留利。这样可以激发广大职工关心成本、收入和盈利,真正落实经济责任制,真正实行按劳分配,把生产指标、经济效益和职工利益密切结合起来,把基层站段以至整个铁路运输业全盘搞活。

在实行投入产出、以路建路的经济承包责任制的前提下,国家将所得税和税后利润留给铁道部使用,铁路分局和基层站段的所得税和调节税应通过铁路局上交铁道部,供发展全国铁路使用。这样,可以加强铁路自我改造、自我发展的活力,改变过去铁路建设资金与铁路

经营成果无关，拨款、贷款与上交税利无关吃“大锅饭”的现象，有利于鼓励铁路改善经营管理，增加收入，降低成本，提高利润，以自身多创的积累，加快铁路建设和技术改造的步伐。至于营业税和城市维护建设税以直接向当地税务机关交纳为宜。这样可以密切铁路与地方的关系，使铁路的发展与地方的发展相结合，铁路的发展可以得到地方更多的支持。

总之，我国铁路解放前是分线管理，各自为政。解放后实行统一管理，基本上是按照苏联的模式，过分强调集中，管得过严过死，企业没有适当的经营自主权。当前面临改革的形势，铁道部必须按照简政放权的精神，正确处理所属企业的关系，以增强企业和基层自主经营的活力。这就必须使铁路分局和基层站段真正成为相对独立的、自主经营、自负盈亏的商品生产者和经营者，实行内部利改税，留利由铁路分局和基层站段自行用于生产发展、职工福利和职工奖金，使责权利相结合，国家、企业、职工个人利益相统一，职工劳动所得同劳动成果相联系。这样在政企合一的条件下，既可做到生产指挥上的集中统一，又可做到经营管理上的简政放权，真正把铁路运输企业自下而上地全盘搞活，使整个铁路充满生机，在国民经济的发展中起着先行的作用。