铁路基本建设资金来源之我见

吴光珍

(经济管理系)

摘 要

本文论述了加快我国铁路建设的必要性,以及铁路实行经济承包责任制后,铁路基本建设资金的主要来源。由于铁路创造的社会效益,远远高于铁路自身的经济效益,铁路所实现的利润越来越低于铁路实际创造的价值,因此,本文提出改革铁路运价及“谁受益,谁投资”的建议。并认为应吸收国外投资贷款以及发行债券、股票等经验以开辟铁路基本建设新的资金来源,促进我国铁路建设的持续发展。

一 加快我国铁路建设的必要性

铁路是国民经济的大动脉,是我国交通运输业的骨干。但我国铁路运输工作,仍然是国民经济的薄弱环节,与经济发展的需要很不适应。美国现有铁路营业里程33万公里,而我国现有铁路营业里程只有5.2万公里。虽然我国铁路营业里程仅次于美国、苏联、加拿大和印度,居世界第五位,但按国土面积平均计算,每百平方公里只有0.54公里铁路,退居世界第73位。如按人口平均计算,每万人只有0.52公里铁路,退居世界第102位。

早在二十年代,孙中山先生在其著作《实业计划》中,曾提出我国需要修建铁路10万英里,折合16万公里。当时我国人口为4亿,平均每万人需要有4公里铁路。这才适合我国发展国民经济的长期需要。

建国三十年来,虽然铁路部门年年超额完成国家下达的客货运输任务,但铁路运输能力日益赶不上国民经济发展的需要。据国家统计局统计,我国的工业增长速度与铁路货运量增长速度之比,1954年至1980年为1:0.71,1981年至1984年为1:0.31,1985年上半年为1:0.21,越来越不相适应。客运也严重超员,经常出现“买票难、乘车难”的现象。因此,对铁路进行密集投资,加快我国铁路建设的步伐,以适应国民经济发展的需要,就十分必要了。

“七五”期间,铁道部提出,要对东北和东南沿海一带工商业发达地区的1.6万公里的繁忙铁路干线进行强化改造,并决定“北战大秦,南攻衡广,中取华东”,打三个大硬仗,争取大幅度提高这些地区的综合运输能力,

我国地大物博,资源丰富,有不少地方,资源丰富,但经济却不发达。(例如江西省南

本文于1987年12月19日收到

部、云南省西部、新疆西南部等)主要原因是交通落后,无法大量开发利用,该地方的资源优势不能形成经济优势。为了发展资源地区的经济,也必需修建铁路。

我国交通运输业除了铁路之外,还有航空、水路、公路等,理应分担相当的客货运输量。但由于航空运输量小,运价高昂;公路则因一、二级公路少,等外公路多,运输时间及距离受到限制、水路则有许多河道淤塞、不能四通八达;又由于铁路运价偏低;因此许多应由公路、水路航空运输的货物及游客,都改由铁路运送,加重了铁路运输的负担。为了应适经济发展的需要,必需扩大铁路基本建设的规模,加快铁路基本建设的步伐。而欲达此目的、必需有充裕的基本建设资金来源。

二 铁路实行经济承包是为了对铁路建设进行密集投资

长期以来,铁路实行收支两条线的财政体制,一方面,铁路向国家上交利税,高达纯收入的85%之多,另一方面,铁路的基本建设和技术改造,所需资金要靠国家拨款。由于对铁路的投资偏少,对铁路的折旧偏低,铁路部门是在拼设备、吃老本、降低客货运服务质量情况下,完成运输任务和向国家上交利税的任务。

1985年,铁路建设实行“拨改贷”,银行贷款成为铁路基本建设资金的主要来源。但银行贷款是要按期还本付息的。由于铁路建设投资大、周期长、形成运输能力慢,铁路的经济效益又主要表现为社会效益,铁路本身收益少,(例如晋煤南运,铁路创利与工业创利之比,估计为1:30)铁路实在无力还债。由于对铁路采取高税率和高利率,导致铁路负担过重,限制了铁路的发展。

有鉴于此,国务院于1986年3月批准了铁道部实行“投入产出、以路建路、经济承包责任制”。主要内容是:铁路用于运输生产的支出和基本建设投资与铁路的运输收入实行自我资金平衡。铁路以自身的收益作为铁路基本建设的资金来源。铁路向国家承包的任务,除了运输任务和机车车辆生产任务外,还包基本投资建设和机车车辆购置费,包铁路建设规模和形成运输能力。国家对铁路的营业税由15%减为5%,所得税和税后利润留给铁道部使用。上交的能源交通建设基金,国家给以一定补偿。这样,铁路实行投入产出自我资金平衡,可用公式表示如下:

铁路运输收入 - 应交税金 - 铁路运输成本 = 铁路实现利润 = 铁路基本建设资金 + 铁路留利。

“七五”期间是我国经济发展的重要时期,也是铁路发展的关键时期。铁路实行经济承包,是为了对铁路建设进行密集投资,是为了加快铁路建设,使铁路能尽快适应国民经济的发展。

三 铁路基本建设资金的主要来源

铁路实行经济承包以后,基本建设资金的主要来源有四类:1、由铁路局实现利润形成的建设资金,2、由铁路局所属工附业单位包括多种经营所实现的利润,3、由铁路固定资产折旧形成的更新改造资金,4、向银行借入的基建贷款和机车车辆贷款。

铁路建设资金的来源,主要应靠各铁路局创收。各铁路局要按下列规定向铁道部上交建设资金:1、清算收入的10%,2、实现利润的55%,3、定额上交利润,4、机车车辆占用费。铁路局实现的利润,减去上交四项建设资金,才是铁路局留利。

有条件的铁路局（例如广州铁路局）可以试行基本建设投入产出全面承包，即以铁路局本身所创造的利润作为基本建设资金。条件不具备的铁路局，则将上述四项建设资金上交铁道部，铁路局所需建设资金，按照基本建设计划由铁道部拨给。铁道部拨给铁路局的建设资金实行有偿使用，但铁路局只付利息，本金不须偿还。

广义的基本建设，不仅指固定资产的扩大再生产（包括新建、扩建和改建固定资产），而且应包括固定资产简单再生产（包括固定资产的全部更新和技术改造）。前者的资金来源是铁路实现利润所形成的建设资金，后者的资金来源是折旧基金所形成的更新改造资金。从1986年起铁路年综合折旧率从3.5%提高到4%，其中提高的0.5%由铁道部集中提用，作为购置机车车辆专款。全路机车车辆的折旧基金也由铁道部集中提用。除机车车辆以外的固定资产，其折旧3.5%部分，则分配给各铁路局使用。但其中30%仍由铁道部集中，用于“七五”期间应强化改造的一万六千公里繁忙干线及需由全路统筹的建设项目。

“六五”期间给铁路的建设银行贷款，“拨改贷”部分，本息全部豁免。仍保留基建贷款和机车车辆贷款两项，在“七五”期间继续贷给。因此，“七五”期间建设投资总额 = 由利润提供的建设资金 + 贷入的建设资金 - 贷入资金的还本付息。

这公式中不包括更新改造资金。银行贷款约占铁路基本建设投资的30%。

为了开辟铁路建设的资金来源，铁路还要发展“多种经营”。实行全民所有制的铁路多种经营企业，可按铁路工附业形式进行核算，税金统一上交铁道部，不再另交营业税，所得税按实现利润55%上交后，对新增的多种经营利润部分，由铁道部统一返还30%，作为发展多种经营的资金。铁道部集中的多种经营利润，可充作铁路增强自我改造、自我发展能力的建设资金。

四 改革铁路运价，为铁路提供更多的建设资金

我国实行统一铁路运价，三十年来铁路运价基本上被冻结。但铁路运输成本增加了50%以上，其中煤炭价格上涨了一倍，电力价格上涨了一倍多，平均工资也增长了一倍多。此外，铁路建设造价从“一五”时期每公里57.3万元上涨到“六五”时期每公里310万元（上涨了五倍多），由于实行“死运价、活物价”的结果，铁路运输价格与其价值的背离情况愈来愈严重。铁路所实现的利润越来越低于铁路实际创造的价值。我国铁路运价仅及公路运价的十一分之一，仅及民航运价的六十分之一。应该在铁路部门实现的大部分利润却转移到被服务的行业上去了。例如，晋煤运至华东一千万吨，铁路收入约一亿元，但铁路创利与工业产值增值之比为1:300。如果铁路创利一千万，则整个工业产值可增加三十亿元。可见，铁路创造的社会效益，远远高于铁路自身的经济效益。实际上是把铁路应得的收益转移到包括个体户在内的货主手里。人为地夸大了被服务行业的经济效益，降低了铁路的经济效益。不但挫伤了铁路职工生产积极性，也歪曲了铁路的投资效果。

铁路运价过低，严重影响铁路基本建设的积极性，据估计，修建一条三百公里长、年运输能力六千万吨的电气化运煤铁路复线，需要耗费基本建设投资十八亿多元，建成以后铁路一年只能实现税利三千万，而运送六千万吨煤炭到华东地区可以年增工业产值一十亿元，提供税利二百五十亿元。被服务的工业企业得到巨大的收益，而铁路部门则收益很小。如果这条铁路按其实现税利计算，即使不付贷款利息，投资偿还期也要三十多年。

为了加快铁路基本建设的步伐，必须有充足的铁路建设资金，也就是说，要有更多的运输收入。这就非改革铁路运价不可。必须废除全国统一铁路运价制度，改用地区运价或分线运价，像广深铁路公司那样。要按照不同的地理条件，遵循价值规律，制定地区运价或分线运价，使铁路运价不致背离价值太远。各铁路局的收支直接挂钩，取消清算制度，使铁路局实现的利润具有衡量自身经济效益的客观标准。铁路运价按照价值规律及地理条件合理调整，必然会增加运输收入，多创利润，为铁路提供更多的建设资金，加快铁路建设和技术改造的步伐，提高铁路运输生产能力，从而又能促进铁路创收，增加铁路建设资金，形成一个良性循环。

五 合理分担铁路基建投资

前面说过，铁路创造的社会经济效益远远高于铁路自身的经济效益。实际上由于铁路运价偏低，铁路应该实现的收益大部被转移到被服务的工商部门中去了。目前改革调整运价的阻力太大，即使稍微调整也很不容易。为此，只得根据“谁受益，谁投资；谁投资，谁受益”的原则，寻求合理分担铁路基建投资的方法。我的建议如下：

1. 征收铁路建设基金

由财政部和铁道部联合制定具体办法，对利用铁路运送货物（包括原材料、燃料、产品、设备等）受益较多获利较大的工商业部门及企业征收铁路建设基金。按照各企业的货运量及利润额在税后利润中征收。铁路建设基金主要用于国家计委批准的重点铁路工程。由财政部征收后按照批准的基本建设计划拨给铁道部使用。

2. 工商业部门投资修建铁路

凡是修建从原料、材料、燃料产地至工商业部门及企业的铁路，均应由工商业部门投资。例如，从山西的煤矿运煤至华东地区工业部门，需要添建某段铁路时，应由华东地区工业部门投资。这段铁路建成后，投资的工业部门有优先使用权，享受优惠运价。除专用线由工业部门自行调度外，建成的铁路应由铁道部统一调度使用。

3. 地方投资修建地方铁路

各省市自治区根据本地区的运输需要，投资或贷款修建地方铁路，例如江西省吉安地区报经国家计委批准修建的向塘至吉安的铁路，又如广东省正修建三水至茂名的铁路，拟修建土塘至惠州的铁路，以及广州至珠海的铁路，都是由各省或地区投资或贷款修建的，地方铁路，这些地方铁路实行特殊运价，由将来实现的利润回收投资或归还贷款。地方有优先使用权，但地方铁路也应由铁道部统一调度。

4. 各方联合投资修建铁路

各部门各省市自治区根据运输需要，联合投资修建铁路。例如广西与铁道部合资修建南宁至防城的铁路。铁道部、交通部与江西、湖北、安徽三省合资修建九江长江大桥。这些联合投资修建铁路的方式值得提倡。赣南地区矿产丰富，要将资源优势变为经济优势，必须由冶金工业部、铁道部、江西、广东、福建三省联合投资，修建向赣龙铁路，包括赣州经大庾至韶关，赣州经瑞金、长汀至龙岩，瑞金经会昌、寻鄜至梅县的铁路。使赣南地区的资源得以开发，并运往广东、福建两省加工或出口。

六 开辟铁路基建投资新的来源

我国正处在社会主义的初级阶段，生产力落后，商品经济不发达，国家财政收入不敷支出，资金颇感不充裕。在这种情况下，惟有开辟新的投资来源才能加快铁路的基本建设，加速形成运输生产能力，才能尽快以所实现的利润回收投资或偿还贷款。我的建议如下：

1. 向世界银行贷款修建铁路

我国为世界银行参加国之一。世界银行可以贷款给我国修建铁路及其他建设项目，据说大秦铁路某段，就利用了世界银行贷款。凡是借入世界银行贷款修建的项目，我国也需投入与贷款同数的资金。世界银行贷款一般是年息2%，还款期限可长至三十年。条件较为优惠。

2. 吸收外商或华侨投资修建铁路

吸收外商或华侨投资修建铁路，须根据投资者所提条件及我国所能同意的事项签订合同或协议。自我国敞开对外开放大门以来，“三资”企业在我国兴起，广泛涉及能源、交通、工业、旅游等行业，但尚未投资于铁路建设。广东、福建两省在国外的华侨颇多，华侨在家乡投资修建铁路是感兴趣的。例如从广州经惠州到汕头的铁路，从梅县到汕头的铁路，可以吸收华侨或外商投资修建。建成后实行特殊运价，尽快在五年至十年内回收投资，偿还借款。

3. 铁道部发行修建铁路债券

报经国务院批准及财政部同意后，铁道部可以就修建某条铁路或某座铁桥发行铁路债券，其还款期及利率可参照国库券制定，例如就京九铁路（北京至九江）发行50亿元铁路债券。十年至十五年还本，年利率8%—10%，完成一段，即营运一段。全部建成后实行特殊运价，以铁路所实现的利润于十年内回收投资，并偿还铁路债券本息。债券可在证券交易所流通。

4. 组织新建铁路公司发行股票

如修建瑞金经梅县至汕头铁路就可成立新铁路公司，负责筹资发行股票。凡持有铁路公司股票者，可于铁路建成运营后，每年取得股息（即红利）。股息由铁路营运所获利润中支付。该公司并组成股东会及董事会，在铁道部领导下负责铁路公司的重大决策，并由公司总经理负责执行。铁路建成后实行特殊运价，公司所实现的利润，除支付股息外，由董事会制定分配办法。该公司股票可以自由转让及买卖，可在证券交易所流通。

以上就我想到的几种方案提出不成熟的建议。这些筹措铁路建设资金的办法是否可行，有待于同志们进行深入的研究和讨论。