

文章编号:1005-0523(2016)06-0099-07

网运分离是我国铁路改革的可选择方向

黄小新

(昌九城际铁路股份有限公司,江西 南昌 330002)

摘要:深度剖析我国铁路未进行网运分离改革的原因,提出为厘清铁路政企职能、吸引社会资本投资铁路、推进铁路企业市场化经营,需对我国铁路实施网运分离改革,并探讨了网运分离改革运作方式。

关键词:铁路;网运分离;市场化经营

中图分类号:F530.1

文献标志码:A

DOI:10.16749/j.cnki.jecjtu.2016.06.014

网运分离是基础设施行业中一种成功的商业模式,在我国公路、民航、电力等行业广泛使用^[1]。瑞典铁路1988年启动网运分离改革,随后欧盟铁路广泛推广^[2]。我国铁路从2001年起探索网运分离改革,但十多年来只限于财务上模拟分账核算,没有真正实现网运分离。铁路改革已步入深水区,如何深化铁路改革值得深思。为了厘清铁路与政府的关系,吸引更多社会资本投资铁路,推进网运分离改革,将有助于促进铁路市场化经营,为铁路发展增添更多的活力。

1 市场经济条件下铁路网运合一存在诸多不适应性

网运合一模式在计划经济条件下发挥了统一调度、统一经营的作用,但在市场经济下表现出诸多不适应性。

1.1 网运合一模式不利于划分和计量铁路承担的政府职能、社会职能

铁路作为国民经济基础产业,要承担一些政府职能和社会职能。有些铁路是由于国防、民族政策等需要而建设的,这些线路经营发生亏损。一些支线运量小,铁路运输出现亏损,关掉这些支线虽然可减少铁路亏损,但不利于区域经济发展。高速铁路具有技术先进、投资巨大、投资回收期长等特点,如以铁路实际经营成本定价则社会难以承受,也会对现有交通运输价格带来冲击,但以社会可接受的价格来确定铁路运价,无疑将给铁路带来亏损;目前的状况正是如此。国家要求铁路对学生、残疾人等基本票价减半,对重点物资运输、军事运输等实行优惠价格。铁路承担政府职能、社会职能,需要获得相应的补贴或补偿。但在网运合一经营模式下,铁路企业的路网设施和客货运输业务合在一块核算,难以分别核算出路网和客货运输业务的盈亏,即便采取一定方法在财务上进行划分,也是内部模拟核算,不是通过市场交易的经营结果^[3]。因此,除学生、残疾人、国家重点物资等铁路在价格上给予优惠,能够直接通过价格对比计算出需要补贴的额度外,各条线路等基础设施的盈亏难以分清楚是由于铁路经营、管理的原因导致亏损的,还是该条线路本身就不属于经营性线路,应该由政府或受益对象给予相应的补贴。如果一个企业、一个行业难以说清楚盈亏形成的原因,其经营就缺乏原动力,对其考核就没有科学依据,从而也影响其发展。

1.2 网运合一模式不利于吸引社会资本投资铁路

当前我国在大力发展铁路和建设高铁。铁路建设需要巨额资本,仅靠国家投资难以解决融资的需要。加入WTO时我国曾承诺对国外投资者开放铁路业务,但目前社会资本投资铁路还较少。根本原因是铁路承担的政府职能不能通过法律保障予以计量和补贴,铁路线条资源、列车运行图是统一分配的,铁路清算价格是内部模拟确定的,不是市场交易的结果,缺乏必要的公开性和透明度^[4]。

收稿日期:2016-10-11

作者简介:黄小新(1971—),男,会计师,主要研究方向为铁路成本、预算及清算。

1.3 网运合一模式不利于铁路实行专业化、市场化经营

在网运合一模式下,铁路局既要负责铁路建设、路网设施维护、调度指挥,又要负责客货运输经营和管理。前者牵扯了铁路局很大精力,铁路局将有限的精力用在抓客货营销上,而不能像在网运分离模式下各铁路企业实行专业化分工,路网企业主要抓路网设施维护和调度指挥,客运企业、货运企业主要抓市场营销和经营管理^[5]。再从路网运行效率来看,我国铁路历来强调集中调度、统一指挥,但按现行组织架构,实际上全国统一的路网已被18个铁路局造成一定程度的分割,各铁路局有时在列车运行、空车回送、机车运用上强调自身利益,加大了铁路内部管理成本,影响运输效率。

2 推进网运分离改革受阻的深层次原因剖析

我国从2001年起就探索铁路网运分离改革,财务上也实现了客货网分账核算,但为什么没有坚持和深入呢?主要有以下几方面的原因。

2.1 对铁路改革的目标取向发生分歧

从2003年起,主流思想改为欲打通中国铁路发展的“瓶颈”,一是要提速和发展高铁,以提升我国铁路的技术装备水平和运行速度;二是要减少管理单位,撤消铁路分局,做大站段,以提高铁路运营效率和管理效率^[6]。这两部分改革都是必要的,实践证明也取得了很好的效果,但在大规模发展铁路生产力的同时,还需建立与市场经济相适应的铁路管理体制和商业经营模式,建立铁路公平的竞争环境,使铁路真正实行市场化经营。

2.2 担心铁路网运分离后会加大中央政府的财政负担

有人以为铁路网运分离的主要目的是划分政企职能,铁路企业获得财政补贴,将会加大财政负担。欧盟铁路的网运分离改革证明这种担心是多余的。尽管在网运分离之初,国家为促进铁路客货运输企业提高竞争能力和盈利能力,给予路网企业一定的财政支持,但在构建充分的铁路客货运输竞争环境后,铁路运量不断上升,路网企业获得的路网使用费不断增加,财政给予的补贴逐渐减少,有的国家的铁路路网企业已经不需要财政补贴就能实现收支平衡了。

2.3 担心铁路网运分离后影响社会投资者投资建设铁路的积极性

其实早在铁路“大包干”后,特别是铁路步入大规模建设、发展高铁的时代,中央政府对铁路建设的投资也不是很多,铁路建设资金主要靠铁路企业内部积累、发行铁路建设债券和吸引路外投资。随着铁路路网与客货运输业务的分离,铁路的商业性和公益性分离更加明显,哪里建铁路有效益,社会投资者一目了然,同时也会抑制社会投资过度建铁路的冲动;对市场效益不好的区域,要建铁路只有政府投资。总之,网运分离后,谁需要铁路,谁就建铁路,谁建铁路,谁就对铁路经营效益负责,这符合市场经济规律。

2.4 担心铁路网运分离改革会增加社会的不稳定因素

铁路网运分离改革既是管理机制的创新,也是铁路机构的重组,必然涉及到方方面面的波动甚至震动,其中最主要的是人员划分和分流。只要像其他改革一样,循序渐进,积极应对,妥善处置,就能解决改革中的各种难题。我们不能因为担心有问题而不去改革,这样反倒会耽误发展,而不发展是最大的不稳定因素。

3 铁路推行网运分离改革需要把握的原则

3.1 建立公平的市场竞争环境

公平竞争可以防止垄断。网运分离改革要有利于建立公平的市场竞争环境,包括机会公平和规则公平,让每一位潜在投资者可以公平地获得投资铁路的机会^[7],每一个铁路运输企业可以公平地获得铁路运输业务,公平地获得铁路运输价格,公平地支付铁路内部服务费用。

3.2 实行专业化分工

专业化分工有利于提高效率和效益。网运分离改革使铁路的路网业务和客、货运业务分开,同时可以考虑将机车牵引业务单独组建企业,各自实行专业化经营,促进各项业务提高核心竞争能力。

3.3 保持路网完整性和统一性

我国铁路的运输效率处于世界领先水平,主要得益于路网的完整性和调度指挥的统一性。铁路的竞争

主要来自于客货运业务。而路网本身具有公益性的一面,竞争相对较弱,没有必要为了引入竞争将已统一的路网分割为几家路网企业,那样必然降低运输效率、增加管理成本。

3.4 平衡好铁路企业之间的盈利水平

网运分离的一个关键环节是合理确定铁路企业之间相互提供服务的价格^[8]。铁路的效益说到底来自客、货运输业务。如果路网企业向客、货运企业收取的路网使用费过高,客、货运企业将缺乏竞争能力,产生亏损,必然影响其参与市场竞争的积极性,影响外部投资者投资铁路运输业务的积极性,从而降低铁路全行业的盈利水平。反之,如果路网使用费定得过低,路网企业将背负较大亏损,不但难以持续经营,而且将由于投入不足影响铁路安全,但如果让客货运企业获得的盈利过高,将加大行业竞争,误导潜在投资者投资客货运业务,从而又降低铁路全行业的盈利水平。

4 铁路推行网运分离改革中的业务划分和企业重组

4.1 铁路客运公司的组建

将客运、客车(动车)等设备设施及业务独立出来,组建铁路客运公司。这里需要探讨两个问题:一是组建一家还是几家铁路客运公司(现有的合资铁路公司除外)?为引入竞争,需按区域组建铁路客运公司;二是客运车站和客运售票系统是否划入客运公司?铁路客运和货运的特点不同,客运以客车担当为主体,货运以区域为主体。因此,参照民航模式,需将客运车站和售票系统划归路网企业,其好处有二,一是体现客运车站及售票系统为所有的铁路客运公司服务,防止歧视性售票和恶性竞争,二是防止重复建设,提高资源使用效率,否则各家客运公司都要组建自己的售票系统。

铁路客运公司组建后,谁开行旅客列车收入归谁,客运公司向为其服务的企业付费。

4.2 铁路货运公司的组建

将货运车站、货运设备设施及业务独立出来,按区域组建铁路货运公司。需要研究货车归属问题。现行中国铁路总公司的货车归属于总公司。铁路货运公司成立后,对这部分货车的归属可以有三种方案,方案一是归属于路网企业,路网企业为全国一家企业,货车归属于路网企业,可解决排空及空车占用路网资源的清算问题,货运公司使用货车只按重车清算;方案二是成立一家货车公司,但需要增加空车占用路网资源的清算;方案三是分别划归货运公司,这种方案的交易成本显然是最大的。我认为方案一最合适,同时将货车修理业务一并划给路网公司,路网公司按重车向货运公司收取货车使用费。

铁路货运公司组建后,谁承揽的货物运输收入归谁,货运公司向为其服务的企业付费。

4.3 铁路路网企业的组建

将客运车站、编组站、线桥隧、信号、通信、供电、调度指挥等不归属于客运公司、货运公司的设施及业务划归路网企业,当然,为减轻路网企业的负担,也可以将机车牵引业务独立组建一家铁路机务公司,这样有利于全路机车资源最佳配置和最大化利用。

路网具有公益性,并且不属于竞争性业务;因此,全国组建一家路网企业是最好的选择。

4.4 合资铁路公司的重组

我国现有合资铁路公司有两个特点,一是数量多,管理难度大,交易成本大,客观上需要整合,减少企业数量;二是股权结构大多数较单纯,除了中国铁路总公司持股外就是地方政府、国有企业持股(少量的社会企业持股),实际上大多属于国有资产,为整合、重组创造了条件。

对合资铁路公司的重组,可采取两种方案,方案一是分别纳入路网企业和客货运公司;方案二是维持合资公司性质,但进行合并重组,对主要干线的客运专线(如京沪客专、京福客专、沪昆客专等)按线别合并,对其他线路的合资铁路公司按省合并成分省合资铁路公司,股权结构特别复杂的可以维持现状。

5 铁路推行网运分离改革的具体运作

5.1 国家有关部门组织网运分离改革

铁路网运分离改革是政府主导下的改革行为,需要国家立法,制定网运分离方案,修改铁路法律,明确

铁路企业准入条件、企业权责及有关公平竞争性等规定,需要国家有关部门组织网运分离改革。

5.2 路网企业统一办理调度指挥

铁路运输由车辆、机务、工务、电务、运输等业务部门组成,具有较强的准确性和边贯性,各业务部门必须协调一致。因此,网运分离后,铁路的调度指挥统一由路网企业办理。

5.3 商业化确定列车开行方案

网运分离后,列车开行方案由路网企业按商业化方式确定,各家客、货运公司提出需求,路网企业抛出线条方案,以最高价中标。

5.4 政府组织各方共同制定铁路清算办法

为保证铁路清算规则、清算价格的公平性、合理性,国家铁路主管部门组织各铁路企业、有关中介机构和社会力量制定铁路清算规则,确定铁路清算价格,并对违反铁路清算的提出制约条款,以部门规章形式发布。

5.5 中立性机构办理铁路清算

为保证铁路清算的中立性,国家铁路主管部门成立铁路清算机构,遵循公平、透明原则,统一办理铁路清算。

5.6 国家对铁路公益性运输给予财政补贴

国家制定法律规定,明确铁路公益性运输项目、财政补贴确定的条件及计算方法,对铁路运输公益性运输给予财政补贴。

参考文献:

- [1] 何璧. 铁路改革模式选择[M]. 北京:中国铁道出版社,1998:17.
- [2] 罗庆中,贾光智,昌晶. 国外铁路改革[M]. 北京:中国铁道出版社,2013:39-46.
- [3] 郭晓黎,高小珣,张颖. Railinc 货运收入清算体系介绍及经验借鉴[J]. 中国铁路,2015(5):118-121.
- [4] 王荣华. 关于推进铁路货运市场化的几点思考[J]. 铁道经济研究,2013(5):35-38.
- [5] 汤浒,赵坚. 国外铁路重组的实践对中国铁路改革的启示[J]. 综合运输,2016(5):15-20.
- [6] 王顺利,王正彬,陈东. 铁路枢纽客运站布局优化研究[J]. 华东交通大学学报,2013,30(1):71-75.
- [7] 孙春芳. 铁路改革未来时:网运分离,还是区域分割? [EB/OL]. (2013-11-20). <http://business.sohu.com>.
- [8] 傅选义. 铁路运输经济的若干问题[J]. 北京交通大学学报:社会科学版,2016(1):1-10.

On Separation of Railway Infrastructure and Operation in China Railway Reform

Huang Xiaoxin

(Changjiu Intercity Railway Co., Ltd., Nanchang 330002, China)

Abstract: Currently, the integration mode of railway infrastructure & operation may have caused some problems. Firstly, this paper analyzes reasons for not separating the railway infrastructure & operation and clarifies the functions of the government and enterprises of railway. Then, it maintains that it is essential to implement the railway reform by separating railway infrastructure & operation so as to attract social capital investment and promote railway companies market-oriented operation. Finally, this paper proposes some relevant reforming approaches for the separation of railway infrastructure and operation.

Key words: railway; separation of railway infrastructure and operation; market-oriented operation

(责任编辑 姜红贵 李 萍)