

组建集团经济，发展铁路运输事业

——试论铁路经济体制的改革

汪厚基

(经济管理系)

摘 要

本文针对铁路经济体制存在的弊端，根据过去十几年体制改革和中国铁路实际的情况，具体提出了中国铁路发展集团化的设想。

关键词：改革；铁路；集团经济

1 铁路应该成为真正的企业法人

《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中指出：“建立现代企业制度，是发展社会化大生产和市场经济的必然要求，是我国国有企业改革的方向”。“国有企业实行公司制，是建立现代企业制度的有益探索”。“发展一批以公有制为主体，以产权联结为主要纽带的跨地区，跨行业的大型企业集团，发挥其在促进结构调整，提高规模效益，加快新技术、新产品开发，增强国际竞争能力等方面的重要作用”。我国企业体制这样的改革，能够有效地实现出资者所有权与企业法人财产权的分离，有利于政企分开，转换经营机制，企业摆脱对行政机关的依赖，国家解除对企业承担的无限责任；也有利于筹集资金，分散风险。《全民所有制工业企业转换经营机制条例》也规定，要使企业成为依法自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的商品生产和经营单位，成为企业法人。

我国铁路运输企业是全民所有制的国有大型综合性企业，有一定的垄断性。由于传统观念的束缚，铁路体制改革的步伐是较慢的。其现状是

第一，政企不分，四级运作。铁路运输系统的四级是：铁道部，铁路局，铁路分局，基层站段。铁道部，一方面履行政府部门的职能，另一方面也统管全路的运输生产，是一个政企合一的组织；铁路局，组织全局的运输生产，协调分局间的运输工作；分局，具体组织和落实运输生产过程，是铁路运输生产的具体组织者，它的工作性质与铁路局基本相同；基层站段，是铁路运输某一生产环节的业务单位，不能作为独立的运输生产者。运输生产这四级运

本文于1994年2月23日收到

作，最终都集中在铁道部，统一组织，统一调控，统一经营，统一核算，路局及其以下的机构，都无法充分发挥其积极作用。

第二，从社会效益和企业经济效益分析，铁路运输生产必须充分体现“高、大、半”的特征，但在传统观念的束缚下，又把这与企业应有的经营权看成似乎无法统一的一对矛盾。上级无法放权，下级难以要权，企业经济效益不高，社会效益受影响。

第三，国有铁路，国家管理，企业活力不明显，企业的经营权没有全面的贯彻，职工积极性没有充分发挥出来。

第四，铁路运输目前仍处于“瓶颈”行业，运输量大，运输能力小。从运输的经营形式看，无法做到有什么运什么、有多少运多少的程度，上级和自身统筹安排的计划运输仍然是一种主要的运输组织形式。

第五，铁路运输财务制度主要是收入清算制，即下级运输收入交上级，工作量靠清算拨款得到回报。这种形式告诉人们：基层站段是一个生产环节，不能组成一个自负盈亏的经济实体；分局、路局仍以清算拨款作为经济收入的一种财务制度，不是完整的经济核算制单位。

根据上述的分析，铁路运输系统过去一直是资产所有权和生产经营权合为一体，铁道部还是行政管理权、资产所有权、生产经营权三权合一的单位。这种体制，下级只对上级承担某方面的义务，权利有限，没有风险，四平八稳地进行经济工作，加上运输设施数量不足，其结果，运能与运量的矛盾越来越大，“瓶颈”制约越来越突出。

铁路运输系统要扭转这种情况，从运输经营的角度来看，首先要促使两权分离，逐级（不含站段）明确适度的责权利，按照国家法律、法规，组建规模不等的经济实体，以企业法人的地位，从事铁路运输及其延伸服务的各项经济业务。

2 对改革中国铁路经济体制的再认识

中国铁路的改革是随着国家改革大潮的前进而前进，但进展异常缓慢，其原因是多方面的。中华人民共和国成立后，前36年是在计划经济的模式下，铁路的体制本质上是垄断性国营企业，但又具行政机关的性质。在运能较大地小于运量的情况下，社会对运输的需求日益迫切，刺激了铁路运输“官商”作风的增长，自上而下计划的高度集中体制一直沿袭着，上下均无活力。铁路建设有的是在国家政治需求的强劲推动下进行，经济发达地区修路却很少，运输能力越来越紧张。经济上的死运价、活物价，财务上收支两条线，资金运转缓慢，经济效益较低。这段时间给人们的印象，铁路这家传统的老企业，改革的动劲不大。1984年1月1日成立的广深铁路公司，在铁路内部吹响了转换经营机制的号角。经营的结果，经济发展很快，由过去如内地铁路那种需求紧张型转变为运力剩余型。广深铁路公司的改革成果给铁路职工带来一定的启迪。

随着改革的深入，国家提出企业的所有权与经营权分离，并开展经营承包责任制。这时，冶金、煤炭、石油、石化等行业实行行业大承包，首钢、二汽、一汽、攀钢等大企业实行利润递增包干。在这种情况下，1986年铁路也实行了行业大承包，这就是“投入产出，以路建路经济承包责任制”。但是，这种大承包并没有解决资金短缺、搞活企业的问题，也没有解决体制转换的问题。在运输财务上，少数路局实行了“现收现支”，多数路局仍是收支两条线，

改革成果不大;运输体制上基本沿用“大包干”前的模式,没有多大活力;投资体制虽有某些改革,由于“以路建路”无法做到,因而,在维持原有承包的同时,建立“基金制”,解决基本建设的部分资金来源。这段时期,合资铁路、地方铁路开始起步建设,这对解决地方运力紧张有较大的积极意义。合资铁路、地方铁路的建设,开创了多家修铁路、多家经营铁路的新局面,创造了经营铁路的新经验。“运输为主,多种经营”也开始蓬勃发展。尽管如此,铁路真正的企业形象并没有完全树立起来。

1992年7月,国家公布的《全民所有制工业企业转换经营机制条例》,详细地描述了企业形象,赋予企业14条经营权,即生产经营决策权,产品劳务定价权,产品销售权,物资采购权,物资进出口权,投资决策权,留用资金支配权,资产处置权,联营兼并权,劳动用工权,人事管理权,工资奖金分配权,内部机构设置权,拒绝摊派权。这给工业、交通运输企业提供了规范化的企业模式。铁路运输企业的体制改革,如能以这个文件为指导,结合铁路特点,组建集团经济乃是一种很好的模式。因为,它可以解决:

- (1) 企业的资金所有权和经营权分开;
- (2) 集团公司的宏观调控与下属企业的自主经营有效地结合,企业的权益都受到尊重;
- (3) 企业法人资格得到确切地体现;
- (4) 铁路根据社会主义市场经济的要求,自主开展经营,企业真正有了活力;
- (5) 旅客、货主是“上帝”,“人民铁路为人民”的宗旨能进一步贯彻。

1993年11月中共中央十四届三中全会上,决定对国有企业按照现代企业制度进行改造,实行公司制。这样,铁路就更能把自己建成为适合社会主义市场经济需要的一个经济实体。

3 组建集团经济是企业发展的趋势

组建集团经济是企业参与竞争的力量所在,因而越来越被人们认为是企业发展的趋势。从国家而言,现在有各种集团经济,如欧洲共同体经济、美加墨自由贸易区、拉美一体化、东北亚经济圈,等等。运用集团经济的力量,保护和促进各自国家经济的发展。从企业而言,跨国公司的发展是集团经济的一个重要标志。根据联合国贸发会议发表的《1993年世界投资报告》中指出,90年代初期,全球跨国公司共有3.7万家,分布在世界各地。据联合国贸发会议估计,跨国公司在国外的销售额约5.5万亿美元,全世界货物和劳务总出口额只有4万亿美元,其中1/3是母公司和国外子公司间的内部交易。可见,跨国公司对世界经济的影响是很大的。目前,世界上一些著名的大公司多属跨国公司的性质,都以集团经济构筑其经济基础。

改革开放以来,集团经济在我国发展比较迅速,形成强有力的经济实力。汽车工业有“一汽”、“二汽”集团公司;冶金工业有“首钢”、“鞍钢”、“宝钢”集团公司,等等。这些非金融性的国内大型经济集团,都是在立足于国内,面向世界来发展经济。在铁路上,在以广州铁路局为核心企业的基础上,于1993年2月8日正式组建成立广州铁路(集团)公司,它的发展,可以联合国有铁路、合资铁路,经营以铁路运输为主业,包括旅游、商贸、旅馆餐饮、劳务、房地产等多业并举的大企业,既经营国内业务,也面向周边国家和地区,面向东南亚国家开展业务。广州铁路(集团)公司为铁路组建集团经济树立了旗帜,提供了经验,是

改造原有铁路运输企业的有效尝试。

我国铁路发展集团经济有自己的历史，有初步的条件。这些条件是

第一，从新中国建立以来，我国的铁路就是一个综合性的经济部门。它经营全国的铁路运输，修筑铁路，修造机车车辆、通信信号设备，经营物资供应等等，集运输、基建、工业为一体的大型企业。由此延伸还经营旅游、旅店、饮食、建筑、商业、劳务等多种经营，在全路各铁路局范围内普遍展开，这反映出我国铁路跳出了单一的经营运输业务的格局。

第二，与第一条相适应的我国铁路科技、教育、卫生、体育等事业也得到了充分的发展，取得了可喜的成绩。例如，具有世界水平的沙漠地区铁路的固沙防沙技术，保证了包兰线、兰新线的正常运行；铁路业务所需的各种专业人才，基本上由铁路院校培养和提供；铁路医疗体育事业，对保障全路职工的健康、促进铁路事业的发展起着积极的作用。与此同时，科技、教育、卫生、体育等事业的机构，在全路的设置也比较齐全。

第三，开展了对外经济业务。早在60年代，铁路派出了科技管理人员和技术工人，参与坦赞铁路的建设与运营管理，为我国铁路走向世界迈出了一步。这充分显示出我国铁路集团经济的力量。80年代以来，齐齐哈尔和眉山两个车辆厂，相继向国外出口货车，这是继向坦赞铁路出口机车车辆以后，铁路工业产品走向世界的又一标志。

第四，按照铁路运输生产的特点，铁路实行跨越省区界限的一体化经营，复合式策略，即运输生产，全路统一组织管理；工业生产，全路统一筹划安排；重点物资，全路统一组织供应。这种现象，集团经济充分显示其作用。

综合上述，铁路本身早已形成了集团性经济，今天只是进一步完善这种经济，使其更加适合社会主义市场经济的需要，也是铁路改革发展的必然趋势。

4 组建中国铁路集团总公司的设想

4.1 必要性

(1) 铁路运输生产涉及到车务、机务、工务、电务、车辆等诸多部门，供给这些部门的生产设备又涉及到机车车辆工业以及通信信号、枕木防腐等工厂。要使铁路整体生产能有条不紊地进行，利用集团总公司进行宏观调控和管理是不可缺少的。

(2) 我国铁路的主业有运输、基建和工业三大系统，这是50年代以来所形成的体制。积40年的经验，这种体制是适合于建设有中国特色社会主义的铁路运输事业。过去这几十年，这种体制是以政企合一的铁道部这种形式来顶替。但是，铁道部是行使政府职能的部门，社会主义市场经济的发展要求大企业具有法人资格。因此，用集团总公司来代替铁道部现在行使的企业职能，客观上是可行的。

(3) 对外经济的发展，要求铁路具有一定的规模经济，整体对外，集团总公司的体制便能适应这种需要。例如，对外承包工程、向国外出口铁路工业产品、在国外设置企业分支机构等等，在铁路内部都需要协调配合，运用整体力量共同完成。这种一体化的经济，跨国公司运用得最为充分。因为，市场经济的大发展，迫使企业在整个经营中寻求新方法降低产品成本。通过集团经济，运用综合力量，能为降低成本寻求最佳途径。

(4) 合资铁路、地方铁路的发展,客观上要求有一个统管总体的企业集团。改革开放十多年,集资修建的合资铁路、地方铁路等已达3000多公里。以国有铁路为核心,吸收合资铁路、地方铁路组建铁路集团总公司,可以运用各方面的运输力量,发挥自身的优势,会更好地完成运输任务。

(5) 铁路内部举办的各种事业,也要运用集团经济的力量才能办成。如兴办铁路大专院校,办好火车头体协,抓好铁路科研机构,等等,都离不开集团经济力量的支持,组织好这些方面的事业,也有利于促进铁路经济的发展。

4.2 集团经济的性质

集团经济是企业的一种经济实体,它的性质可以概括为

(1) 铁路集团经济是铁路各种企业的大组合,既有总公司的统一性,又有下属企业的独立性。各种成员企业都以“自主经营,自负盈亏,自我改造,自我发展”,行使企业的职权。集团总公司与集团公司的关系是母公司与子公司的关系,帐务往来都属内部的财务核算(包括合法的企业利润)关系。企业这种大组合实质上形成了企业托拉斯。

(2) 具有企业的法人资格。集团企业是依法成立的机构,有自己的财产(公司所有,不是那个人或组织所有),自主经营管理,有公司名称,有公司章程,有公司住处,并能独立地承担民事责任。这样,集团企业是一个在法律上有独立的权利义务的主体,是营利性社团法人。

(3) 集团企业是所有权、监督权、经营权、管理权四者相分离的企业。投资者拥有公司资本份额权,公司拥有财产所有权,公司聘用的经理层人员拥有业务经营权,经理任用的企业职员有管理权。这几权的分离,可以改善公司经营状况,使国有资产保值增值。

(4) 集团企业可以是多种类型的公司。铁路集团总公司是单一的国家投资主体,可组建独资性公司。它的下属企业,有的是以国家资本为主体,并吸收其他法人股资本,组建有限责任公司或股份有限公司;有的仍是独资公司。从地域上看,可组建多种形式的公司。有的按区划的方式组建地区集团公司,有的按某条铁路线组建公司,如大秦铁路公司等等。

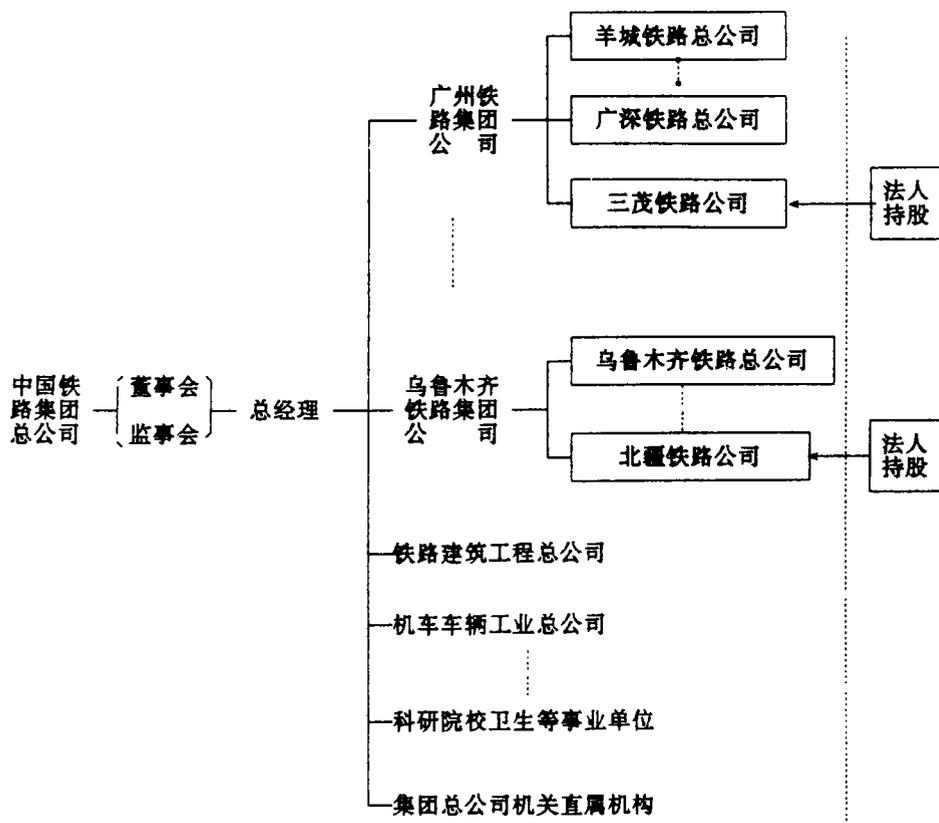
4.3 铁路集团经济的设想

(1) 建立中国铁路集团总公司

中国铁路集团总公司是一个管理铁路运输、铁路工业、铁路基本建设的综合性总公司,是一个经济实体,具有法人资格。这个总公司及其所属企业以经营铁路运输为核心,以经营铁路工业产品、铁路设计施工为主体,兼营旅游、旅店、餐饮、房地产等多业为辅的大企业。集团总公司以下的企业都具有法人资格,独立地处理各项经济业务。集团总公司对下属企业虽有宏观调控、规划协调的职能,但只能用经济杠杆来实现这种目的,其本质仍是一种经济关系。

相应地,原12个铁路局,可以组建地区铁路集团公司,经营地区性各项经济业务;原有的机车车辆工业总公司、通信信号公司、物资总公司等工业系统的公司,要按规范化公司的要求进行整顿;铁路建筑总公司、铁路工程总公司合并,组建铁路建筑工程总公司,承担铁路设计,施工任务;原有的科研、院校、医疗卫生等机构,一般暂时不作调整,原来承担的任务不变。上述这些机构均归铁路集团总公司领导,共同组成铁路综合大型企业。

设想组建的中国铁路集团总公司机构关系如下图所示：



(2) 组建多种形式的集团公司

根据我国铁路基本上由国家投资经营的特殊情况，集团总公司下属企业可以组建各种集团公司，这些公司有的是国家独资公司，有的可以是以国家投资为主的股份制经济，以弥补国家资金的不足。

由于铁路建设周期长，铁路运价完全在国家政策严格控制之下，不能随物价的涨落而变动，铁路运输企业经济效益的提高受到较大的限制，运输利润比较少。因此，组建各种股份制企业，虽用募集方式向社会筹募资金，只能是有计划地向对铁路运输需求比较迫切的企业，如能源公司、冶金企业和其他采掘企业募集法人股，也可向对某些新干线建设有迫切需求的省、市、自治区的代表部门发行法人股，共同组成有限责任公司或股份有限公司。有些地方性功能很大的铁路，可以组建以地方投资为主、国家也参与投资的地方性铁路公司，如三茂铁路公司、广梅汕铁路公司，都将成为铁路运输一支新生力量。根据建设需要，经过批准，可以募集境外个人股，充实建设资金，但暂时不向国内社会募集个人股。

国家独资的集团公司是集团总公司的核心企业。根据自愿，合资铁路公司、地方铁路公司是集团总公司松散性企业组织。这些不同形式的企业组织，都服从集团总公司的运输统一指挥，但坚持经营自主，经济独立。股份制的铁路公司是一种规范性的定向募集公司。

(3) 成立董事会和监事会，聘任总经理

铁路集团总公司及其所属企业都要按照我国《公司法》规定的运作机制,组织董事会、监事会,聘任总经理.董事会为决策机构,由董事长领导工作.监事会为公司的监督机构,负责对公司的经营、财务等进行定期纪检和审计.总经理全面领导公司的生产、经营,努力提高经济效益.国内外企业通用的这种组织机构,为企业适应社会主义市场经济的需要建立组织保证.怎样组建这些机构,可按国家有关规定办理.

(4)集团总公司内部的运输组织仍然实行集中调度指挥,分界口车流的出入还按计划管理,机车车辆的运用仍要严格考核,运输计划的指令性指标可逐渐减少.抓好这四方面工作与企业的自主经营将会起到相互促进的作用.基于这点,上级公司与下属公司虽属独立的经济实体,各具法人资格,但铁路运输生产有很强的关联性,相互依存的条件是不可缺少的.如果用好经济杠杆这工具,上述运输生产的相互关系将用规章制度或合同契约予以保证,企业之间的经济关系会有效地建立起来.

参 考 文 献

- [1] 中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定第二部分.文汇报,1993.11.17
- [2] 中华人民共和国公司法.经济日报,1994,1,1
- [3] 李则兆.股份制理论与企业改制操作.上海:复旦大学出版社,1993.40~61
- [4] 杨林枫.股份公司概论.北京:中国物价出版社,1992.82~84