

# 对我国铁路跨越式发展的思考

钱淑群

(华东交通大学 外国语学院 江西 南昌 330013)

**摘要:** 目前我国铁路建设正处在发展的黄金机遇期, 机遇和挑战并存, 就必须扩大资金投入, 加速路网建设, 增加运能, 改变当前运力紧张的情况。分析了我国铁路发展面临的现状, 根据国内外铁路改革发展的经验, 从加大投融资体制改革和建立立法监管制度两个方面探讨如何推进我国铁路建设跨越式发展, 加快铁路运输发展。

**关键词:** 铁路跨越式发展; 股份制改造; 项目融资; 监管制度

中图分类号: U29

文献标识码: A

随着我国社会主义市场经济的发展, 各种运输方式的快速发展, 铁路运输的市场垄断地位受到很大的削弱。目前, 在运输需求日益旺盛的形势下, 铁路运力紧张的情况越来越严重, 不能满足客货运输需求, 已经成为制约国民经济发展的一个“瓶颈”。近年来“弃白保黑”周期性的客货抢运都给了人们切身的体验。

## 1 铁路发展面临的现状

1) 市场经济发展的程度决定了运输需求大小。社会总体的运输需求量, 被市场调控和分配到不同的交通运输工具上。各种交通运输方式提供的服务功能都是实现旅客和货物的空间位移改变, 其激烈竞争及其在运输市场的份额的不断变化, 直接关系到铁路客货运输业的发展。

2) 随着市场及交通运输业的发展, 公路、航空、水运、管道等运输形式, 根据各自的优势和特点, 都在不断地加大投入, 加强管理和促进发展。一般经济越发达, 交通运输业的发展就越快。除铁路以外的其他运输形式所占的份额也随之增大。这些对铁路客货运的发展将产生压力和带来不利的影响。

目前铁路运输的垄断领域主要在大宗长途低附加值货物运输和长途旅客运输领域。在短途客货运输领域, 铁路运输本身不存在优势。在中途客货运输领域, 已受到公路运输的强大冲击。即使在长途旅客运输市场, 也受到航空运输的部分冲击。在长途货物

运输市场, 特别是在高附加值货物的长途运输中, 也受到高速公路运输的部分冲击<sup>[1]</sup>。

3) 未来的运输市场, 运输能力将逐渐大于运输需求。随着国家多种运输方式的快速发展和完善, 社会向经济、环保、节约和可持续发展方向推进, 循环经济、清洁能源、坑口发电等资源节约型项目的推广和扩大, 运能与需求的矛盾将逐步缓和, 各种运输方式的竞争将进一步加剧。

4) 铁路建设跨越式发展已进入黄金机遇期。铁路是国民经济的大动脉、国家的重要基础设施和大众化交通工具, 其发展直接影响国计民生, 关系到千家万户。在2004年初国务院会议通过了《中长期铁路网规划》, 提出的发展目标是: 到2020年, 我国铁路营业里程由目前的7.3万公里增加到10万公里, 主要繁忙干线将实现客货分线, 运输能力满足国民经济和社会发展的需要, 主要技术装备达到或接近国际先进水平。铁道部提出了以扩大路网规模和提升技术装备水平为中心的“跨越式发展战略”。实施这一战略初步估算需要投资2万亿元, 也即从现在起到2020年, 每年至少需投入1 000亿~1 200亿元。

国家“十一五”规划中明确提出要“优先发展交通运输业”, “加快发展铁路运输”。本世纪头20年是我国发展的重要战略机遇期, 在实现区域协调、建设资源节约型、环境友好型社会和建立现代化综合交通运输体系中, 铁路将充分发挥骨干作用。

5) 巨大的资金缺口问题。为了使铁路运输能力

收稿日期: 2007-11-15

作者简介: 钱淑群(1969-), 女, 江西南昌人, 华东交通大学外国语学院科研秘书。

适应全社会的运输需求,铁路实施跨越式发展。这意味着在铁路新建规模、投资规模等方面超过既有水平。目前铁路建设资金有3个来源:一是铁路专项建设基金;二是国债和地方政府投资;三是银行贷款。三者相加每年约为500亿元,与1300亿的投资需求现比,有800亿的缺口。巨大的资金缺口,必然需要吸收社会资金。在日美铁路建设高潮期,也是使用了大量的国外资金和社会资金来促进铁路快速发展。

6) 管理体制存在的问题。建国以来,铁路由于特殊的行业特征,一直实行高度集中的管理模式。从铁路建设上来看,铁道部坚持对全路网的掌控权。这种对全路网的掌控权,好处是有利于铁路运力的统一安排、统一调度。但是弊端也很明显,由于激励不足,原有的铁路分局往往着眼于完成铁道部下达的运输任务,而没有发挥能动性,实现运输效能最大化。铁路改革攻坚的关键是摒弃计划运输体制,实现铁路跨越式发展,重新架构适应于市场经济的运输管理体制。它的核心是放权,要务则在于政企分开、企业重组、市场开放。

## 2 推进铁路跨越式发展

### 1) 投融资体制改革

根据《国务院关于投资体制改革的决定》,坚持“政府主导、多元化投资、市场化运作”思路,充分调动社会各界投资铁路的积极性,加大铁路投融资体制改革。

#### (1) 扩大合资建铁路规模

铁路建设具有投资大、周期长、公益性强等特点,市场融资难度较大,但作为经营性的交通基础设施又具有收益稳定、现金流比较充沛等优势,对战略投资者具有较强的吸引力。铁路建设项目可分为两大类:一类以国家利益为目的,为国家政治、经济和国防服务的铁路,主要体现社会效益、不以盈利为目的,如国土开发铁路、国际通道铁路等,代表中央及地方政府的铁路公司是这类项目的投资主体,以政府投资为主,加大中央财政收入,积极鼓励市场运作。另一类以铁路运输企业经济效益为主,兼有一定的社会公益,这类项目的投融资和建设属企业行为,以市场模式运作的铁路公司作为投资主体。

对主要为地区或地方经济发展服务的铁路项目,充分发挥各级地方政府和社会投资者的积极性,以合资、合作等多种方式投资建设。铁道部与地方政府签定战略合作协议,地方政府以直接出资或征地拆迁补偿费用入股,并提供各项优惠政策参与铁路建设。

充分利用铁路客运专线、煤运通道、集装箱场站等重点建设项目,产权界定比较清晰,经营前景

好,收益比较稳定的优势,鼓励和引导国有、民营及境内外各类资本投资铁路建设。

国铁与合资铁路可以本着“利益共享、风险同担”的原则,在国铁和合资铁路双方自愿的基础上实行运营管理模式的转变,统一资产,统一机构,统一运营,统一运价;彻底消除国铁与合资铁路之间的制约和内耗,提高铁路的市场竞争力,实现 $1+1>2$ 的整体利益最大化,可促进合资铁路的健康发展,开拓国铁和合资铁路新的经济增长点。

#### (2) 进行股份制改造

拓展市场融资、扩大权益性资金,鼓励企业以合资、股份制方式建设铁路。对有一定规模、盈利能力较强的既有铁路资产进行重组改制,通过股权转让,上市公司发行股票或私募增资扩股等方式吸引民间资金。也就是“存量换增量”的思路,国铁拿出部分存量资产,同时吸引相当的社会资本组建合资铁路公司,再按一定负债率从银行获取贷款,扩大投资规模<sup>[2]</sup>。铁路系统长期的积累形成了8000多亿的存量资产,其中不乏优良部分,盘活这部分资产,以“存量换增量”是十分可行的筹资手段。同时可以增量资产带动存量资产的改革,滚动吸收存量,发展增量,整体推进存量部分改革。

大秦铁路、广深铁路上市为铁路企业通过股票上市筹集资金提供了良好的示范作用,加快了铁路企业建立现代企业制度的步伐。尽管大秦铁路、广深铁路在路网结构、运输组织以及业务经营等方面具有一定的特殊性(专家称这是中国铁路典型的“神经末梢融资方式”),但大秦铁路、广深铁路的成功上市为铁路进一步推进投融资体制改革提供了宝贵的经验,为其他铁路资产进入资本市场提供宝贵的借鉴。

#### (3) 融资租赁

融资租赁在欧美铁路行业,国内大型运输设备得到广泛的应用。融资租赁主要的优势在于创新融资渠道,缓解资金需求压力,在资金短缺的情况下仍能用上先进设备。由于生产收益分期偿还租金,租赁期平稳、可预期的资金流出,出租方提供全面技术支持,确保了企业合理成本预算和安排,具有早引进、早投产、早得经济效益的优势。同时开辟了一条引入外资、引进先进技术设备的途径。可以通过融资租赁引进通讯信号设备、高速和重载机车车辆、列车控制系统等,这对铁路企业资金需求缓冲有很大的空间。

#### (4) 项目融资

项目融资是近年来国际上基础设施的新兴融资方式,适用于一些赢利性比较好的新线路,包括高速铁路、客运专线。瑞典政府鼓励采用BOT方式,并给予必要的财政支出。BOT、TOT实质上属于特许经营<sup>[3]</sup>。前者是Build-Operate-Transfer,是政府将基础设施的经营权在一定期限内完全转让给某一公司

法人,实行筹资建设、经营的一体化运作,到期后经营权无偿转让给政府,政府拥有线路的最终所有权,同时分散了融资建设、运营和维护投资风险,减轻了财政压力,也提高了项目建设和运营效率。后者 Transfer - Operate - Transfer,是将已有资产转让经营,缺少了矛盾集中的 Build 环节,减少了投资者的建设风险,为 BOT 的起步模式,更易于操作。

#### (5) 积极运用各种金融工具

扩大利用外资规模,积极引进和采用金融工具、引入资金,为铁路项目融资,缓解对权益性投资人的资金压力,也可以在一定程度上克服铁路建设投资金额大、周期长的难点,为铁路项目融资。

#### 2) 建立并维护公平的竞争环境

政府以公平、公正、公开为原则,建立相应的法律体系和监管制度,开放市场,鼓励竞争,规范企业的市场行为,防止垄断、恶性价格竞争,密谋控制价格等不正当竞争手段的出现,强化路运企业的自律意识,公平对待市场内所有的运营商,保护各类投资人的合法权益<sup>[4]</sup>。

(1) 建立健全相关法规,为政府对铁路实施有效监管提供法制保障。

完善路运市场有效竞争的法律法规,强化路运市场的法律约束。在立法时至少应体现以下三个基本要素:首先,依法赋予企业参与市场竞争的权利。其次,规范企业行为。主要是反对各种不正当竞争手段的使用,提高个性化的高质量服务。同时规定政府主管部门有权对各种不正当竞争形式予以相应的惩罚和法律制裁。最后,确定铁道部的监管职责。铁道部监管的领域应包括运输安全监管、建设市场监管(市场主体竞争手段的应用,防止垄断,普遍服务、

定价)、运输市场准入等方面。

#### (2) 完善铁路监管体系

一是监管机构须保证一定的独立性,机构设置要自成体系,实行自上而下的垂直管理。二是监管职责要明确,商务监管和安全监管尽量避免交叉和重叠。三是赋予行政权利。在市场准入、资质认定、产品检测检验、行政执法等方面,赋予监管机构一定的行政审批和行政处罚权。四是配备精干的监管队伍。中国铁路营业里程 2010 年将达到 9 万公里以上,根据实际工作量配备监管队伍。五是监管、立法必须有专门机构,各自独立。

### 3 结语

铁路建设跨越式发展,需要铁路体制方方面面的变革。首当其冲的是投融资体制改革。深化投资体制改革,健全和严格市场准入制度。引入竞争机制,完善铁路法律体系,加强政府监管和社会监管力度。坚持科学发展观,推进铁路跨越式发展,促进推动我国经济又快又好发展。

#### 参考文献:

- [1] 江书陆. “网运分离”模式下我国铁路运输业路运的竞争[J]. 南华大学学报, 2006, 7(4): 33
- [2] 钟宁, 颜军林. 中国铁路筹资多元化前景探讨[J]. 经济研究, 2004, (5): 21
- [3] 陆东福. 英国铁路考察思考[J]. 铁道经济研究, 2006, (5): 7
- [4] 王少聪, 吕君. 德国铁路民营化改革的经验及启示[J]. 公共管理, 2006, (10): 13

## Study on the Leaping Development of Chinese Railway

QIAN Shu - qun

(School of Foreign Language, East China Jiaotong University, Nanchang 330013, China)

**Abstract:** At present, the railway construction of China is now in the golden stage of development, which involves both opportunities and challenges. We must expand the capital input, accelerate the building of the road network and increase its capacity in order to relieve the current tense situation. This paper first analyzes the current situation of the railway development of China. Then in accordance with domestic and international experience in the reform and development of the railway, it also explores how to promote leaping development of Chinese railway construction and how to quicken the development of the rail transport in terms of the reform of increasing investment and financing system and the establishment of legislation and monitoring system.

**Key words:** leaping development of railway; Joint - stock transformation; project financing; monitoring system

(责任编辑: 刘棉玲)