

● 宋晓满

我国铁路发展的现状与策略

九十年代的中国经济发展与改革正经历着一次重大的实质性突破，强大的现代化铁路运输业是支撑这一伟大变革的基础条件。但是，长期以来，我国铁路在高强度计划经济条件下所形成的半军事化经营管理模式，使铁路运输业缺乏自我积累、自我发展的能力，出现了严重滞后的现象。如何在当前形势下，把握好改革的机遇，加速发展铁路，缓解运输矛盾，已成为广大有识之士极为关注的课题。笔者拟研究我国铁路运输业发展现状，揭示铁路滞后的原因，探索我国铁路发展的策略。

一、我国铁路发展现状

建国40多年来，我国铁路运输业得到了不断的发展，营业里程从1949年的21900公里增长到了54200公里。承担了全国客货运量的60%。为我国经济发展作出了巨大贡献，从1950年到1986年铁路大承包前，共上缴利润1156亿元，比国家同期对铁路的投资还多40%；每百元产值实现利税25.97元，1993年在全路运力全面紧张的情况下，完成客运量10.45亿人，完成货运量15.67亿吨；铁路换算周转量完成15400亿吨公里，比上年增长5%；全年日均装车75970车；实现运输收入560亿元。其线路劳动生产率为世界之首。但是，作为交通运输主体的铁路，其发展状况与国民经济的增长却很不适应，成为了经济持续发展的瓶颈，其集中表现在：

（一）铁路运输的基础设施严重不足，技术水平低。

我国铁路发展远不及发达国家，无论是营业里程，还是路网密度都处于世界低水平，与其他国家相比，其情况大致可为下表所示：（表中国外资料为1988年数据）

国 家		中 国	美 国	前苏联	印 度	日 本	加拿大
营业里程（万公里）		5.42	36.42	14.11	6.08	2.13	6.78
铁路 网 密 度	按人口平均 （公里/千人）	0.05	2.4	0.5	0.1	0.2	2.9
	按国土面积平均 （公里/千平 方公里）	5.5	38.9	6.3	20.6	57.1	6.8

我国铁路的发展水平还及不上印度。从技术水平看，工业化国家早在60年代其电气化早就达到60%以上，而我国到目前为止，全路电气化率仅为20%不到，复线率亦仅有25%左右，高速铁路尚未实现零的突破。干线运输1/3区段已经饱和，能力严重不足。全路474个运输区段中，能力利用率达到和超过100%的有50多个，导致路网不畅，大宗和大区间的物流严重受阻；货运装车率全路平均为48.7%，客运干线超员率平均在90%以上。

(二) 铁路运输设备严重落后, 欠帐甚多。

铁路运输的主要设备在于线路、机车、车辆和站、场设备。其基本状况是: 线路严重超负荷运输, 正线钢轨超期使用约占1万公里左右, 失修机车, 车辆约占30%, 主要牵引动力还有近30%为蒸汽机车, 而电力机车仅占10%左右。国民经济发展对铁路的期望运输与铁路实际形成的运能相差甚远, 欠帐很多。从铁道部运量研究所的动力模型预测资料分析, 若以GNP年均增长9%为标准, 我国铁路各期的期望运力和实际运力, 保持对铁路投资总额不变, 其结果大致为下表所示:

年份	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
投资总额(亿元)	86	96	102	109	115	157	206	262
期望运力(万公里)	5.43	5.50	5.56	5.62	5.67	5.88	6.10	6.32
实际运力(万公里)	5.19	5.23	5.27	5.31	5.35	5.42	5.42	5.49
运输积压率(%)	7.1	7.9	8.8	9.7	10.3	10.8	12.0	13.5

实际上, 至1993年底, 由于投资总额并未按和期望的到位, 实际运力仍维持在5.42万公里, 并未达到5.49的目标。货物积压率远高于预测值。

(三) 建设资金不足, 铁路运输业缺乏自我改造和发展能力。

铁路建设的特点是投资多, 时期长, 投资效益时差大。在过去, 我国铁路一直是由国家单一投资。国家虽然非常重视铁路, 但重视并不等于发展。世界银行对中国经济考察后提出的《中国与国际运输指标研究》报告指出: 发展中国家为实现工业化, 交通运输业投资一般应占总投资的20~28%, 但从我国投资于铁路基本建设的情况看, 其比重明显过低, 且呈每况愈下之势。以国家统计局年鉴资料计算: 国家投资于铁路的建设资金占总投资的比例分别为: “一·五”期间10.5%, “二·五”9.0%, “三·五”9.77%, “四·五”为9.81%。到“七·五”降至历史最低点6.3%, “八·五”期间略有上升。但铁路建设费用却成倍地增加, 加之铁路运价长期固定在低水平上, 使铁路发展出现萎缩之态, 表现在营业新增里程上, 则是从“一·五”时的832公里/年, 到“七·五”期末仅为512公里/年。1991年降为346公里/年。同时到1993年初, 铁路已负债300多亿元, 1994年预计在既存运价下, 铁路将出现100多亿的亏损额, 建设资金奇缺, 而且由于高负债, 已出现了国家安排的铁路建设的银行贷款被当年还本付息抵销的情况。

(四) 产业结构不合理, 运输强度高。

由于我国经济发展的不平衡, 产业布局不合理, 自然资源和人口分布的偏态, 造成了强大的双向贷款物流。在西干线, 南北干线承受着巨大运量压力; 全路运输强度每产出1美元高达1.39, 居世界第二。

二、制约我国铁路发展的根本原因

我国铁路的短缺由来已久，给国民经济带来了巨大的损失：每年由于运输原因，国家损失产值4000多亿元，减少利税500多亿元，浪费流动资金500多亿元。但是，怎样才能使铁路正常的发展？首要问题必须弄清究竟是什么制约着铁路的发展。唯有解决了此问题，才能对中国铁路的实践与发展，提供理论思维上的帮助。

对于这个问题，我国的运输经济学界，普遍的观点是：“认识上的偏差，决策上的失误”。这一理解是我国铁路发展的客观事实的体现，在一定程度上应是肯定的。我国在对铁路发展投资，税收，运价等相关政策上的失误，确实阻碍了铁路的发展。但是，从铁路发展滞后的深层分析，这又只能是其突出表现而已。其真正的原因并不在此，而应归结到植根于铁路运输业中的高强度计划经济体制。

纵观我国10多年的改革历程，尽管十四大已明确确立了建立社会主义市场经济体制的改革目标，但铁路长期以来游离于改革之外，成为了经济体制改革的世外桃源。铁路这种根深蒂固的计划经济，使铁路改革与发展遇到了两大难以突破的传统论断。

其一：铁路是国民经济大动脉，只有国家统一集中才能最有保障的理论。

铁路是一个具有高度集中统一指挥特点的行业；运输调度由于铁路生产的联动性，客观上要求有严格的计划。这点无论是计划经济；还是市场经济都必须遵守。几十年来，由于运输领域内坚持高大半原则，铁路运输取得了较高的效率。能够在运输能力紧张的情况下完成国家运输计划和重点物资的运输任务，保证行车安全畅通，这是应充分肯定的。但是，这种从五十年代形成的运输组织指挥原则，在铁路的发展过程中却向铁路经营管理范围延伸了。变成了高度集中的经营管理模式；进而发展到从经济运行到利益分配各个方面，使铁路格局成为现今的政企合一的大工厂，小政府。“铁路是国民经济大动脉，只有国家统一集中才能最有保障”由此而成为运输经济的一大传统理论，深深植根于铁路。对铁路发展带来了巨大的负效益。严重阻碍着铁路的改革与发展。

其二：铁路是国民经济的基础设施，其公益性是国家福利的象征的理论。

在我国经济发展史上，曾实施过三十多年的“低收入，低消费”的经济政策。作为衣食住行之一的铁路，是人们普遍选用的交通工具。国家将其视为社会主义国家福利的一种体现，从理论思维上构造了路内外人士的一致观点：铁路的公益性。由此，铁路便被当作一个政府部门来管理，而不是一个企业，使铁路运输价格与其价值脱离，人为实施低价政策。其结果必然是铁路的入不敷出，不仅不能实现扩大再生产，就连维持简单再生产亦成问题，造成铁路发展的萎缩衰竭。

事实上，铁路在任何国家都表现为国民经济的基础设施，政府将其视为重点扶持的产业，优先发展。公益性亦非计划经济的产物，在西方亦是铁路运输业的一大特征。但问题在于其存在的前提是有高度发达的运输业和与之相适应的产业政策。而我国铁路虽被看作是先行官，但一开始就表现得力不从心。从“二·五”时期其滞后性就充分显示出来。在这种情况下，推行公益性的结果必然与其本来目标背道而驰。客运票价低廉带来的是大面积超员，货运价格的低水平带来的不是大流通的商业效益，而是货物积压，资源浪费，运输市场灰色化。

三、我国铁路发展策略的思考

铁路的发展取决于制约因素的突破。计划经济理论模式是各种限制条件的根源。以市场经济理论取而代之，重塑铁路发展模式是铁路发展的最终取向。但是，40多年来铁路运行机制影响的客观存在，拥有340万产业大军，工业场所遍布全国的铁路，其产业特征必然要求其发展模式的特殊化。就当前的国情和路情，铁路要在短期内有所突破是不可能的；要使国家完全放弃对铁路的计划控制亦是不现实的。同时，铁路为了其自身有限运力的发挥，也必然在一定程度上要维系内部的集中统一。铁路不可能一下子就走入市场。鉴于此，我国铁路发展的基本思路应是：明确目标，逐步推进，从限制到适应，最终实现先行。我们认为，我国铁路发展战略应研究以下几大问题。

首先，以市场经济理论构造铁路发展思路，解决发展思维问题。

市场经济是一种通过商品交换实行分散决策的经济制度，其最显著的特点在于信息利用的有效性及市场机制的激励相容性。竞争市场机制利用价格体系有效地迅速传递经济信息，使资源达到有效配置。铁路作为一个企业，它和用户共处于市场之中，双方的行为都是一种商业行为。我国铁路发展首先应建立在这一基础之上。唯有解决了理论思维问题，铁路才能在观念上跳出长期的高强度计划经济理论对铁路的发展的认识，改变铁路运输业一直表现为国家执行其经济计划的手段和工具，行使部分国家计划职能的地位；解决计划经济体制下形成的国家企业化行为与铁路发展要求的政府行为的矛盾，促进铁路的发展。

其次，尽快建立运输管理信息系统，及时了解铁路运输计划与现实运输需求的关系，适时地选择铁路发展策略，实现铁路的资源配置功能。

过去高度计划经济体制，国民经济发展的资源配置几乎完全按人为的计划去完成，市场机制被人为所限制。在这种情况下，国家的铁路运输计划，往往不能反映真正的经济发展的运输需要。国家铁路运输计划任务只能是根据铁路能力进行下达，且铁路也正好年年完成计划，这就成了铁路运输能力尚可的假象。一定程度上把运能与运量需求的差距抹去了。以此为依据作出的铁路发展规划，当然与真实的铁路发展要求相去甚远。在确立了铁路必须的市场经济理论为指导，走市场经济之路以求发展的前提下，真实的运输需求与运输能力及其分布状况是实施改革目标和制定铁路发展规划的基础。

我国地域辽阔，资源分布不平衡，地区经济发展水平不同；铁路运输能力与运量的分布亦不均衡，区域运输收入、成本等都有很大的差异。在铁路收支两条线的情况下，铁路的发展，区域结构可用国家行政手段去实施，但当铁路各利益主体存在的前提下，这就必须用经济手段和运输政策去解决。若不能及时地掌握全路各区域、区际间的有效信息资料，其改革政策和发展计划的准确性就必然存有疑问。完整的运输管理信息系统是铁路改革和发展的基础要求。

第三，重构企业结构，实现近筹缓解适应，远谋适度超前的发展战略。

铁路的发展与改革是一个相辅相成的渐进过程。光说不干，对铁路发展无益。在建立了铁路发展的基本理论框架，形成了运输管理信息系统的基础上，必须针对国情路情，切实地解决阻碍铁路发展的具体问题。

1. 对铁路发展目标进行可行性操作研究，制订过渡模式，改造铁路运输系统。

铁路的发展最终将走向市场。但是如何来实现这一目标，必须避免一哄而起，无目标无

系统地乱改。在当前的情况下。首先应对运输系统进行分解、分离、进行行业型改革，重塑企业结构，即按路网性质分干线网与支、专线网，按业务范围分别组建线路公司，客运公司、货运公司、维修公司，实行专业化，并在此分解基础上，将不同特性的公司加以分离。保证线路公司的产权国家专有，其他公司产权多样化。逐步实现产权界定，保证干线网的运输调度指挥的高大半；支线、专线网的相对独立，最终构造一个以干线为核心的产权明晰的多元、多层次铁路企业群体。

2. 研究铁路运价理论，制定符合我国现阶段经济发展要求的运价政策。

在现阶段，铁路运输由于其历史原因和客观现实的限制，不可能完全进入市场竞争机制。但是又不能将其视为完全的“市场失灵”，这就要求铁路运输业一方面通过产品在社会商品流通中表现其价值，另一方面国家应当用宏观经济政策来引导对铁路生产的资源配置。铁路运价改革虽最终将与其他商品价格一样全面放开，但就当前情况分析，我国的国民经济不可能容许铁路运输价格大幅上涨，而铁路的发展又客观要求对运价进行改革。这就必然决定了铁路运价改革在目前不是进入市场机制，而是适应市场经济。因此，运价的基点就应放在成本加社会平均盈利水平上，在具体实施运价改革的操作上则应着眼于各类货物运价分类。以成本负担能力原则来制定货物运价分类表，适当拉大运价分类号差距。对国家规定的特殊要求运输，以政府补贴形式加以规范。以此体现国家、用户、铁路企业三者的合理经济关系。从总体上使铁路实现成本补偿，并获得平均利润，以解决简单再生产和适度扩大再生产的资金要求。

3. 正确处理生产决策权与运输指挥调度权的关系。

运输生产的决策权与运输组织的指挥调度权并不是同一性质的权力。在将铁路运输系统改造为各专业公司组成的集团化模式的前提下，二者的目标应保持一致。运输组织调度指挥，由于铁路运输的联动性，必然要高度集中统一，否则出现各自为政的混乱。但在生产决策上各专业公司又是一个独立的法人，必然依据市场导向的原则，灵活经营，从而为铁路最终进入市场提供可靠的基础。

4. 兴办中国铁路银行，建立铁路金融系统。

金融乃百业之首，中国的铁路发展要求有自己的金融系统，以用好有限的资金。从1993年铁路资金流量分析，目前全路拥有固定资产的总价值5000多亿；每年有数百亿元的收入和投资资金；平均日现金流量上亿元；铁路可运用资金约1200亿元。加之铁路员工有340万之多，除西藏外各省市均有铁路相通。建立铁路金融系统，兴办铁路银行，对铁路融资，活化沉淀在各种设备、建筑、工厂中的资金都将产生积极的影响。一方面可以疏解铁路建设资金运行的不畅，改善铁路投资机制，增强铁路自身发展能力，另一方面，作为一个专业性银行，可以重点贯彻国家扶持铁路发展的产业政策，加强国家宏观金融调控手段。

5. 逐步淡化国家对铁路的直接计划控制管理，实现铁路向市场经济的渐进过渡。

铁路由于历史原因和行业特点，不可能完全摆脱政府的控制和计划管理，但这并不等于保持原状不变。在理论上应摆正政府在铁路发展中的地位，将其作用逐渐过渡到侧重于制订有关的法律法规，制定铁路发展政策和规划，规范和监督运输市场的运行上，逐渐地解决政企分开问题，为铁路进入市场创造条件。