铁道部近日正在讨论放开地方的部分经营自主权,采购权、配置权、客货运价格调整等方面的权力正在酝酿适度下放给地方,规划草案已经基本完成。

铁道部部长盛光祖强调推进铁路运输的市场化改革,鼓励各路局进行市场化转变的探索,提高铁路经营效益,意味着铁道部的考核机制出现了向好的变化。

铁道部重启改革之门

▼中国铁路改革能否像高铁一样驶上快车道?(资料片)

铁道部正在重启改革之门。

记者从铁道部一位官员处获悉,铁道部近日正在讨论放开地方的部分经营自主权,采购权、配置权、客货运价格调整等方面的权力正在酝酿适度下放给地方,规划草案已经基本完成。

该官员透露,由于在"放权尺度以及利弊权衡"等方面"考虑尚不成熟",规划原定出台时间可能推迟。

所谓地方放权,是指地方铁路局、合资公司等将获得铁道部给予的适度自主经营权。

铁道部规划研究院研究员武剑虹对记者表示,铁道部对地方放权在上世纪八九十年代的几次铁路改革中均有所涉及,但最终都半途而废。"此次中断数年后重启,表明铁路发展开始走上正道。"

放权尺度

此前从地方铁路局收回的部分铁路建设所用的材料、构配件、设备等物资采购权,可能再度下放。在客货运价格方面,铁道部也将给予地方更多的自主浮动空间。

"地方局的自主经营权,比较大的方面是采购权和配置权,这些是看得见的实实在在的权力。"上述铁道部官员表示。

据悉,此前从地方铁路局收回的部分铁路建设所用的材料、构配件、设备等物资采购权,可能再度下放。而在车辆调度方面,之前地方局需要铁道部批示,未来可能也要放宽管制。

在客货运价格方面,铁道部也将给予地方更多的自主浮动空间。客运票价,未来会出台一种价格浮动政策,在一定框架内可以有浮动;货运价格,由于目前市场已经有一定的浮动空间,相对于现在设置的严格条件而言,"将来会放得更宽泛些"。

至于一直为外界所诟病的铁路融资渠道单一的问题,此次规划中并未涉及。"这个不太可能对地方放开,铁道部都面临的难题,地方怎么可能解决,大的贷款项目还需要铁道部担保。"该官员对记者表示。

在放权的基本方向上,铁道部内部目前已达成共识,但具体配套政策的缺失,让如何实施变得"很没底"。

以货运为例,目前铁道部和地方局的上下级关系,一定程度上对地方局起着约束监管作用,如果放权尺度过大,在运力紧张的路段可能会出现卖车皮现象。"大家都搞关系,谁有权力谁做,铁路局的车皮可能会被拿去卖掉。"该官员说。

地方局和铁道部不同的利益出发点,正是铁道部的纠结之处。"一旦放权过多,难免导致混乱,反而违背了初衷。"铁道部内部对放权持谨慎态度的官员表达了自己的担忧。

铁道部和地方局之间微妙的关系,决定了铁道部必须在加强监管和放开权力之间权衡利弊,只有做到"收放自如",才能避免放权导致的混乱。

有鉴于此,铁道部此次几乎动用了所有部门:运输局、政策法规司、建设管理司、发展计划司、财务司、多种经营发展中心等来参与此次规划的讨论。

"最近忙得焦头烂额,就是改革的事情啊,内部要开很多会讨论。"铁道部运输局副局长赵海宽对记者说。

尽管政策尚未出台,地方铁路局已充满期待。北京铁路局一位负责人对记者表示,比较关注运输经营、多种经营方面的自主权,尤其是物资采购、设备更新等,希望权力更多一些,"票价侧重于公益性,对地方局影响并不大。"该负责人说。

改革轮回

"再度下放的自主权肯定没有上世纪80年代那会儿大,而铁道部权力更加集中,地方并不好经营。"

铁道部对地方放权并不是一个新话题。从上世纪80年代以"放权让利"为主要内容的改革,到"七五"时期铁路实行全路经济承包制即"大包干",再到资产经营责任制,从封闭到开放的每一次尝试,地方的自主经营权都是铁道部关注的焦点之一。

对于本轮铁道部即将重启地方放权,前述接受采访的北京铁路局负责人表示,"再度下放的自主权肯定没有上世纪80年代那会儿大,而铁道部权力更加集中,地方并不好经营。"

地方铁路局的担忧有他们的依据。目前,全国18个铁路局在名义上是独立的法人,实际上只是铁道部一系列计划的执行机构,没有太多"施展拳脚"的自由空间。

"从铁路改革的历史看,地方局在上世纪八九十年代获得的自主经营权远远大于现在。"武剑虹说。

十年前关于铁路改革所有能想到的方案都出现过了,后来这些年基本没有更多大的改革。不仅如此,改革中的反复反而增大了成本。从推动铁路市场化,到尝试网运分离,建立客运公司,再到2003年后撤销,一立一废,经济损失不可小觑。

分析人士指出,更深远的影响在于,改革的中断使得铁道部的政企融合更为深入,地方局自主经营权随时面临"被没收"的命运。铁路系统还在垄断和封闭的道路上徘徊。

中国工程院院士王梦恕在接受记者采访时表示,改革就是对原先利益格局的调整,铁道部目前重新考虑将铁路局逐渐推向市场,可以适当改变此前的体制弊病,为提供更好的铁路服务创造可能,是"值得鼓励和支持的好事"。

思路调整

改革需要用钱,筹资又必须以改革为前提,这成了铁路改革中的一个怪圈。铁道部当下力推的市场化改革正是希望打破这一怪圈。

铁道部2010年第三季度财务报告显示,其总负债额为16786亿元,总资产为29929亿元,负债率超过56%,离60%的债务警戒线已经不远。

进入2011年以来,铁道部连续三次发行100亿元超短期融资券,并于3月31日发行了为期一年的200亿元短期融资券。

500亿元并不是大数字,但铁道部此前所发行债券一般为10-15年的中长期债券,今年频发短期债券,引发外界猜测。

"短期债肯定跟铁道部的资金流情况有关,对于债务偿还能力而言,首要就是看资金流是否足够充裕。"北京交通大学教授赵坚说。

改革需要用钱,筹资又必须以改革为前提,这成了铁路改革中的一个怪圈。铁道部当下力推的市场化改革正是希望打破这一怪圈。

中金公司4月初发布的研究报告认为,铁道部的战略思路正在调整。

从4月1日起微调铁路货运价格到4月13日铁道部相关负责人接受媒体采访公开表示未来高铁降速降价,并推出多种票价满足不同群体需求提高上座率,再到近日酝酿地方放权,铁路运输企业的春天或将到来。

该报告认为,新任铁道部部长盛光祖强调推进铁路运输的市场化改革,鼓励各路局进行市场化转变的探索,提高铁路经营效益,意味着铁道部的考核机制出现了向好的变化。

对于各路局而言,以前的政绩考核先看安全,再看客运煤炭运输的目标,对盈利水平要求不多。现在可能不仅看安全和运量,收入增量和盈利水平的提升也纳入到铁道部高层重点考核的体系中了。

"搞市场经济应该以企业为主体,这在业内早已达成共识,却迟迟没有得到落实。"武剑虹说。

相关人士早已建议,铁路改革首先应政企分开,启动铁路投融资体制改革,并从货运开放起步,逐步将铁路这个中国所剩最大的垄断堡垒向业外资本开放。

盛光祖在今年"两会"期间接受记者采访时亦表示,接下来铁道部将按照国家的相关投融资政策,设法加速推进社会成本及民营成本投资铁路。"这项工作没有时间表,但铁道部会尽快拟定并发布相关政策。"盛光祖说。

王梦恕认为,无论铁道部下一步改革方案如何确定,第一步都是厘清管理和经营职能。铁道部当下的一系列措施表明正在尝试"突出重围",向市场化迈进,这是大势所趋。

据《财经国家周刊》