

铁道部消失 巨额债务谁埋单

“铁道部的消失，是不是意味着铁路市场化的开始？它遗留的巨额债务，谁来埋单？尽管身后的问题都还没有答案，但历史终将记住这一天。”

“最后一个‘计划经济的堡垒’将走入历史”，这是日前《中国青年报》一篇报道的题目。

“最后的堡垒”是指铁道部，根据2013年3月10日公布的国务院机构改革和职能转变方案，中国将实行铁路政企分开，不再保留铁道部。铁道部原有职能将一分为三，其中拟订铁路发展规划和政策的行政职责划入交通运输部；组建国家铁路局，由交通运输部管理，承担铁道部的其它行政职责；组建中国铁路总公司，承担铁道部的企业职责，包括调度指挥、铁路经营和建设等。

“最后的堡垒”

从1978年至今，中国铁路系统经历了放权让利、承包责任制、现代企业制试点、资产经营责任制，以及争论激烈的“网运分离”（路网与运营分离）、“主辅分离”（运输主业与卫生教育、工程、造车厂等铁道辅业分离）、“区域竞争”等一系列改革试点。但政企不分的底线始终未被突破。

与此同时，自上世纪90年代，中国对邮电、石油、化工、煤炭、纺织等“关系国计民生”的行业或自然垄断性行业进行市场化改制，撤并了石油部、煤炭部、纺织部、冶金部等计划经济体制下的部委机构。

铁道部却得以先后五次在国务院机构改革中全身而退，就像一个“独立王国”一样，成为市场经济改革潮流下的最后堡垒。据说，前些年每次出席铁路系统年度总结会时，到会的相关领导一般会以“对铁路，我是外行”开头。

1998年至2003年担任铁道部部长的傅志寰在任时，曾实行“放权运动”，即除调度权之外将其它权力从铁道部放到地方路局，交由地方政府经营管理。当时讨论的政企分开改革方案有两个方向，一是按地域条块切割，撤销18个铁路局，成立五大集团，保留铁道部负责行业监管和法规政策的制定；二是撤销铁道部，成立国家铁路集团，铁路局转制为其下属公司。

但2003年3月刘志军上任后，又重新开始收权，并大举推进铁路尤其是高速铁路的

建设。主政铁道部的8年间，人称“刘跃进”的刘志军一共修建了1.8万公里铁路，耗资超过此前15年的总和，据说实现了他“控制世界上半铁路投资”的预言。

但同时，“高铁大跃进”也留下了2.66万亿元巨额债务和高达61.81%的资产负债率（2012年三季度数据）。

“高铁大跃进”的另一个客观结果，是性格强势、政绩显赫的刘志军成为铁路政企分开的最大阻碍因素之一。2008年有关方面曾有过将铁道部并入大交通运输部的改革意向，但无疾而终。

铁路的自然垄断特性和它在国民经济中特殊的战略地位，也使它具备了与决策层谈判的筹码。

自然垄断特性表现在其全国一张网在管理运营上的规模效应，分拆则可能会引起管理上的混乱。其次，铁路直接关系到国家社会的稳定和国防安全。据前铁路系统人士曝料介绍，铁路货运承担着中国85%的木材、85%的原油、60%的煤炭、80%的钢铁的运输任务，客运则每年发送旅客十多亿人次，2012年更达到近19亿人次。

但另一方面，火车票涨一分钱都必须向发改委申报。在一些铁道部人士看来，正是为了要承担这些责任，火车票长期低价，造成铁道部的经营困境，而这困境又成为了其市场化改制的瓶颈因素。

不过，这一逻辑也有争议。铁道部门通过减少普通列车，升级为票价更高的高铁等方式也可变相提高票价，铁道部门的经营困境究竟是因为票价太低，还是内部效率太低，一直是争论不休的话题。

尽管原因未有定论，但一个不争的结果是：有别于其它诸多部委，铁道部二十多年来一直维持了以高度集中、指令性和半军事化特点的有计划经济运营管理体制。铁道部每年年初与各铁路局签订年度计划，并根据计划的完成情况进行奖惩。同时，铁道部还力图严格控制铁路系统的所有财务关系，控制着几乎所有建设项目的投资决策权。

方案水落石出

但大势不可违，“最后的堡垒”退出历史舞台只是个时间问题。计划经济的低效、价格信号失灵、穷困、服务意识差、腐败等种种积弊，在铁路系统内像“活化石”一样为各方人士包括铁道部内部所诟病。



3月11日，一些群众特意前往铁道部门前留影纪念。



3月12日，“拍客”聚集在铁道部门前。铁道部撤销的消息一公布，门前便始终聚集着各类“长枪短炮”。



3月17日，新成立的中国铁路总公司挂牌。

已故铁路问题专家、原铁道部经济规划院副总工程师刘力教授曾用“庆父不死，鲁难未已”来评价这个计划经济遗留的庞然大物，“它政企不分，外资民营都不敢进来，使得铁路建设投资严重不足。铁道部利用了自身的信息优势向决策

层夸大铁路改革可能引发的后果”。

2011年2月，刘志军因涉嫌严重违纪被免去铁道部部长职务后，铁道部改革已是箭在弦上，各种改革方案也在四处流传。

2013年两会正式的改革方案宣布之

前，铁道部内部已进行大范围的人事调整。包括上海铁路局、铁道部运输局在内的诸多铁路核心部门领导换人，涉及十几个厅局级岗位。西安、兰州、呼和浩特等数个铁路局一把手也换了人。

此外，在公布的中国共产党第十八届中央委员会和中央委员会候补委员名单中，并未出现现任铁道部副部级以上干部。当时坊间已据此推测，铁道部即将撤销。

一位长期跟踪国企改革的人士向南方周末记者介绍，中国政企分开改革大致有三种模式：一是分离原有部门的行政职能成立国家局，企业职能部分则成立单一的集团或公司，最后国家局也撤销并入其它部委。比如对原先的石油部、石化部和邮政总局的改革。这种方案一般用于“关系国计民生”的行业。

二是原有部门的行政职能交由其它部委，企业职能部分被分成若干家集团或者公司。如邮电部的电信部分和电力部的改革。这种改革一般用于自然垄断性行业。

三是行业主管部门对企业的管理权已经下放给了地方，则行业主管部门一般直接成立国家局，而后将企业管理权交给国资委。如煤炭部、纺织部、机械部、化工部等。

由是观之，对既关系国计民生又有自然垄断特性的铁路，国务院最终选择了第一种改革方案。

债务谁来埋单

铁道部改革中，舆论最为关注的一个问题，是铁道部留下的巨额债务由谁埋单。

刘志军在任期间，铁道部大举进行铁路建设和固定资产投资，据铁道部数据，2006年至2011年，其固定资产投资额分别为2076亿元、2520亿元、4144亿元、7013亿元、8341亿元和5863亿元。2009年-2011年，铁道部负债年复合增长36.05%，由此积累了天文债务。截至2012年9月，铁道部总资产为4.3万亿元，负债2.66万亿元，亏损85.41亿元，资产负债率为61.81%，其中中长期负债占77.74%。

铁道部的债务主要由债券融资和银行贷款构成，其中债券主要是铁道部发行的铁路债券、中期票据等隐性国债，债权银行则涉及国有及地方多家银行。铁道部撤销之后，以其为主体的债务按理应转移

给新成立的铁路总公司，但这些债务最终由谁埋单，还未明朗。可以肯定的是，自负盈亏的铁路总公司自身不可能承担起如此庞大的债务。为给未来企业化经营的铁路总公司提供一个相对较好的经营环境，政府也必然会为其承担部分债务。

铁道部前任部长盛光祖2013年3月8日接受媒体采访时表示，“铁路建设的债务，要按照公益性和经营性来区分，公益性建设项目要通过国家财政及其它手段来处理，经营性债务也要通过多种方式（偿还），比如财政方面的贴息、既有资产变现还贷，还有提高铁路部门经营效益”。

但究竟如何划分由财政埋单的“公益性”债务和由中铁总公司承担的“经营性”债务，目前尚不明朗。2013年3月11日的国务院机构改革方案记者招待会上，中央机构编制委员会办公室副主任王峰对此问题的说法是，“债务问题是下一步组建（中铁总）公司之后的事，相关部门正在研究如何解决”。

按照以往国有资产改制的惯例，此类债务的处置方式一般为两种，一是中央财政兜底，通过国务院发文实施行政剥离，最终由国家财政分担；另一种是将债务划到新成立的资产管理公司，债务关系中的抵押资产或股权也一并划入资产管理公司。

但铁道部的特殊情况在于，其债务规模过于庞大，国家财政在多大比例上替其“兜底”，是个问题。

有人士认为，结合现实和各方面信息，比较现实的解决方案是：国家承担当前铁道部的部分甚至大部分债务，其余债务由未来企业化经营的铁路总公司承担；同时，根据剩余债务的情况，铁路运营价格做适度调整，客运部分在必要时政府还可以类似公交补贴的方式介入。

另一个办法是，实行铁路投融资改革，吸纳社会资本进入铁路系统，通过资产重组化解债务危机。但前提是铁路总公司在铁路调度和收益分配等权益方面，对原意退场的民营资本做适当的让渡，否则社会资本仍将持观望态度。

值得一提的是，上述三种路径——财政支持、运价调整和投融资改革，在国务院的方案中都得以体现：国家继续支持铁路建设发展，加快推进铁路投融资体制改革和运价改革，建立健全规范的公益性线路和运输补贴机制。

PG&CO. Pacific Guaranty Inc. Since 1977

电话：03-5453-6931 (日中文)
传真：03-5453-6932
中文直线：080-3028-8292
株式会社パンフィック・ギャランティ (太平洋咨询)
東京都渋谷区富ヶ谷1-14-14
スタンフォード・アネックスビル 3F&4F
www.pg-taxrefund.co.jp
E-mail: info@pg-taxrefund.co.jp
営業時間：10:00~18:00

所得稅 住民稅 年金所得稅
退还
最长可达过去5年

您缴纳所得税和住民稅嗎？ 您是否担心退稅手續麻煩？
是 是
向国内亲属提供经济支援嗎？ 是否对自己能否退稅感兴趣？
是 是

赶快行动 给我们打电话！
我们帮您申请退还所得税和住民稅！

◆告知退还的可能性，预定退还金额，手续费的百分比等，欢迎轻松来电咨询！
◆退稅申请有时效，不要等到回国后再申请。
◆我们有丰富的经验和优秀的业绩，是您值得信赖的合作伙伴！

市川日本語学院

〒272-0023 千叶县市川市南八幡5-10-5 TEL: 047-329-2121 (欢迎中文)
E-mail: japan@aieuo.ws http://aieuo.ws/

●JR総武線「本八幡駅」下車南口徒歩3分 ●京成線「京成八幡駅」下車南口徒歩6分 ●地下鉄都営新宿線「本八幡駅」下車A3出口徒歩3分

升学率高 中国学生100%

●建校有20多年历史、教学严谨、管理严格、师资雄厚、一对一辅导升學
●交通便利、学院备有学生宿舍
●学院设有各种奖学金，同时可申请文部省奖学金。
●对成绩优秀学生，可直接保送 推荐大学（院）

2013年10月生正在招生

条件：○在中国具有12年以上教育学历、成绩优秀的高中生、大学生
○准备在日继续升學、有日语能力4级以上基础者

※学校有男、女生宿舍

5万日元介绍费

请您介绍亲朋好友来校升學。如来日到校成功，学校会付给您5万日元酬谢金！
请您先打电话联系我。

招生在日华人
可免费试听 随时入学 少人数制

特典：★春・夏・寒假的当月学费可优惠
★一次性交付3个月以上学费者可优惠3个月学费的10%

【华人儿童中国语班】
可免费试听、随时入学
每周六10:00~10:50 (7岁以上)
11:00~11:50 (3~6岁)

唐人樓會館

建館10年，管理人24小時常駐；男女樓層分開，收費公平合理，入住者氣氛融洽；安全、乾淨、溫馨的大家庭

★保證金1萬，退館時返還 ★學生簽證有特別優惠價格
★4人間22,000円より/月、2人間28,000円より/月 (含水、電、ガス代)
★新設1000兆光纖，房間內極速上網，完全無料，方便快捷

03-5806-4945 090-5821-4528 (早10:00~晚10:00)
中野女子專用會館：JR中央・總武線・地下鐵東西線中野站步6分，免費上網！

日住：1500円/日 月租：22,000~より QQ: 1150760809

上野會館