



本版撰文 本报记者 邢梦宇 王哲

编者按:在债务压力和肃清腐败的倒逼下,铁路改革从未像现在这样显得如此迫切。近期,频繁颁布的政策被看做改革信号,但无论是政企分开还是引入民资,熟悉铁路改革的人士都能在铁路投资的历史中找出失败的例子。无论是高喊改革口号还是鼓励民资进入,多年来,细枝末节的修改不过是为了吸引资金,对根治多年痼疾收效甚微。“铁老大”与其“忽悠”民资,不如放下身段好好革新一下自己。

“民资入铁”:号角易吹调难成

老高今年51岁,每天,他都会按照要求身着铁路制服,准点到岗。参加工作已经有30个年头了,身为铁路系统最基层的工作人员,他和人们印象中不可一世的“铁老大”形象相去甚远,每月拿着3000多元的工资,过着三班倒的日子。

作为列车副司机,老高每次出车前都要对车体进行安全检查,联系站台人员收发信号,指挥火车出站进站。虽然他驾驶的火车是一辆运煤车,对车体安全性的考量没有客运车那么严格,但是对于保障货物安全、如数到站,老高不敢有丝毫怠慢。

在老高眼里,自己几十年跑的这趟火车线,毫无疑问应该归国家。但是,铁道部发布《关于鼓励和引导民间资本投资铁路的实施意见》(以下简称《意见》)以后,修建铁路这项耗资耗时的技术活儿,没准儿就有民营企业或民间资本参与了。“我哪天也要给私家铁路跑运输?真的想象不到!”老高说。

“铁老大”不差钱

按照中央划定的时间表,最近一两个月,各部委集中出台“新36条”实施方案,铁道部“先声夺人”,出台了《意见》。

按照《意见》,国家鼓励民间资本投资铁路线路及场站设施、铁路工程建设领域、铁路客货运输服务业务、铁路非运输企业改制重组、铁路“走出去”项目以及其他的铁路相关技术服务活动;明确民间资本投资铁路的市场准入标准和优惠扶持政策要公开透明,对民间资本不单独设置附加条件。

此前,国家也曾通过各种渠道和方式鼓励“民资入铁”,但情况并不那么乐观。铁道部政企不分、权力高度集中的局面,已经不是一两个文件就能改变的。不过,“铁老大”也有撑不住的一天。据记者了解,现今的中国铁路正面临着资金配置的巨大错位:一方面,铁路基建开工不足,急需“输血”,另一方面,大量有意投资的社会资金遭遇“玻璃门”,被拦在铁路投资的门外。

据铁道部发布的全国铁路主要指标完成情况,2011年,全国累计完成的基本建设投资额为207.96亿元,比上年同期减少67.5%。另外,铁道部数据显示,截至

2012年3月31日,铁道部总负债为24298亿元,负债率升至60.62%,建设资金进一步紧张。

在这一背景下,“民资入铁”被提上日程,广泛的民间资本被解读成推动中国铁路发展、加速铁道部改革的“大救星”。

民资的活力向来挡也挡不住:今年1月至5月,国内投资整体增长20.1%,民间投资增长约26%,占整个投资的比重达62.2%,比去年同期提高了近35个百分点。近年来,民间资本流动十分活跃,随着市场开放程度不断扩大,各行各业都渗透进大量民资。

相比之下,铁路行业始终是民资难啃的“硬骨头”,改革动力明显不足。“这或许缘于铁道部根本就不差钱。”中铁集团一位中层人士在接受记者采访时表示,“财政上每年都会对铁路建设给予大力支持,而且,中国的高铁技术已经达到世界领先水平,技术出口带来的效益足以支撑中国修建铁路。《意见》的出台更像是给受不了‘铁老大’气的公众一个说法。另外,经济不景气造成很多行业萎靡,大家都想开辟一片新市场,铁路就被推到了改革的风口浪尖。”

民资成“非主流”

实际上,铁路投资的准入门槛并没有那么高。

2005年,铁道部就曾下发一纸文件来吸引民间资本。当时,一些民营企业如三佳、山美锦等都进入铁路投资领域。截至目前,大约有100多家民营企业活跃在铁路投资领域,数量已不算少,但是体量不大,和国资相比大概为二八开。

目前,进入货运线路领域的多为一些央企资本和地方国有资本,例如,有望在今年开工建设的蒙西到华中煤运线路,其大股东为神华、陕煤、伊泰等大型能源企业,他们参股的目的也并非完全希望通过线路的运输赚钱,而是有了股权之后可以为企业的能源产品输出打开一条通道。

《意见》虽然再次加码助推民资,但是由于各方利益难以平衡,在铁路基建资本开放上并没有更多可以借鉴的经验,实施的难度依然很大。

一位参与《意见》制定的铁路系统专家接受媒体采

访时透露,此前,国家发改委和铁道部在《意见》中提及引入民间资本时,是希望出台一个比较详细和切实可行的方案。这份文件还是征求意见稿时,名称并非是“实施意见”,而是“指导意见”,也就是说,后续将会有实施细则出台。

“但现在既然已经叫‘实施意见’了,很有可能就此为止了,不过,也不排除后续会出台相关实施细则。”该人士称。

铁道部没能给出更详细的说法,使得民资几乎都持观望态度。业内人士分析指出,民间资本持谨慎态度并不让人难以理解,以国恒铁路旗下的罗岑铁路为例,这条不折不扣的“民营铁路”修建过程中的坎坷经历,在很大程度上折射出民资进入铁路投资领域的重重障碍。

罗岑铁路的项目建议书是在2001年11月27日由当时的国家计委批复核准的,当时批准的投资估算总额为9.93亿元。

最后,该铁路几经转手,到了天津宏峰实业股份有限公司(后改名天津国恒)手里。而国恒铁路依靠其上市公司的背景在公开市场募得资金才得以把罗岑铁路修建起来。然而,如果罗岑铁路连接的干线洛湛铁路不能及时开通,或者开通后却在罗岑铁路上干线的时候受到国铁的卡制,或者在清算线路收费之时受到不公平的对待,其未来的盈利状况依然令人担忧。

“现在,民企谁都不敢轻举妄动。”一位从事除尘设备生产的董姓私企老板对记者说,“民企进入铁路的政策不成熟,把握不住未来的投资方向,投资铁路还存在许多未知障碍。”

运营权落谁家

“民间资本遇到的最大障碍是运营权归属的问题。铁路系统的营运并不是某一家企业就可以完成的,而是需要整个铁路网络的调配,而整个铁路最终效益的产生就是在运营期,这样,运营权的归属就成为利益的矛盾点。所以,民企跟铁道部只是在最后的矛盾点上存在大的分歧。”上述中铁集团人士说。

自5月20日起,全国实行统一运价的铁路货运线调整价格,货物平均运价水平每吨公里提高1分钱,涨幅

达到9.5%。

这是2003年以来国家第八次上调铁路货运价格,上次调价是在去年4月。当时,全国铁路货物统一运价平均每吨公里提高0.2分,涨幅为本次的1/5。

在铁道部吸引民资的计划中,营利性较好的货运线路是市场关注热点。而民资不肯轻易介入铁路建设的理由之一是无法参与价格制定和不明晰清算制度。

铁道部发文鼓励和引导民资进入后,是否会考虑将价格同时放开,让地方实行“因地制宜”?对此,上述中铁集团人士表示:“鉴于铁路的国家战略性和社会公益性,短期内,国家不可能对铁路运价制定权松手。”

更有铁道部官员表示,铁道部彻底完成改制后,在完善方案和管理体制的前提下,部分线路可能实现自我微调,但总体均受限制。

对于承接铁路修建这样耗时长、收益率尚不明确的项目,民企本身就存在一定畏难心理。如果自己花钱做了项目,却还不能掌握最终的定价权,这是许多民营企业老板无法接受的。例如,中国第一条由民间资本参与建设的铁路——衢常铁路,最终就落得个收归国有的结果。

衢常铁路项目启动之初,上海铁路局作为铁道部的出资人占35%的股份,常山县政府与常山水泥公司(浙江光宇集团下属企业)各占32.5%的股份。其后不短的时间内,为争夺话语权,光宇集团一度将其持有的32.5%的股份升至34%,赢得了“一票否决权”。

然而,光宇集团的话语权并未持续很长时间,2006年8月,该项目增加了浙江铁路集团入股,股权变更后,上海铁路局持股42.56%,常山县为31%,常山水泥公司为18.88%,浙江铁路集团为7.56%。相比之下,光宇集团没有追加投资,最终失去了话语权。至此,该条铁路被收归国有。

“在政企不分的情况下,民资想要获得话语权就是痴人说梦。”一直在关注铁道部动向的一位私企老板在接受本报记者采访时表示。

国家发改委综合运输经济研究所研究员董焰也提醒民资谨慎行事,他认为:“要促进民资顺利进入铁路领域,先要解决铁道部内部体制问题,让铁道部政企分开,让其从建设者转为监管者。”

铁路线路之争:货运成“肥羊” 客运为“鸡肋”

春运一票难求是中国铁路运输多年的顽疾之一,其中的原因被归结为动力不足。《意见》出台,希望民资能够在缓解客运压力方面有所建树。

据中铁集团一位中层人士介绍,铁道部目前管控下的很大一部分线路由于客流量少,处于长期亏损状态。但是,由于在短时期内铁路仍是老百姓,尤其是外出务工人员远距离出行的首选工具,这就要求运价不能过高,如果没有管控,完全对民资开放,车票价格势必会上浮,最终倒霉的还是老百姓。

民资入铁 泥沙俱下

现实情况是,所有民资想要介入的铁路线全部是货运专线,而客运专线却鲜有人问津。货运铁路区域选择不外乎内蒙古、山西两地,因为货运铁路一旦修成,在营运中运输量大,投资回报也快。

“大家都想修建货运专线是必然的。”一家私企老板在接受记者采访时坦言,货运铁路利润丰厚,成了人们眼中的一块肥肉。

“没有甜头,谁会去投资?没有利润,国企也不会挤破头去修建铁路。修建铁路是配套工程,不仅是修,还有对铁路沿线进行拆建等等,这都是利润丰厚的项目。”上述老板说。

在上述中铁集团人士看来,民企“一窝蜂”地涌入建设货运专线并不是一件好事。“如果脱离铁道部的管理,中国某些资源丰富的省可能会出现多条货运专线,而一些资源贫乏的省将会鲜有人投资新建铁路,客运线路也会进一步减少。”

另外,让人担忧的是,民资鱼龙混杂,如大量进入铁路行业,会形成泥沙俱下的局面。最近一段时间,私企修建铁路,老板半路携款潜逃的事情时有发生。

上述私企老板对此分析称,由于铁路基建的成本高,一旦回款不及时,很容易使资金链紧张。

“其实最主要的就是回款问题,不仅仅是在铁路投资领域,很多行业的公司都是因为回款不及时活活地被拖死,以至于出现了有的公司管理人员捞一笔钱就跑路的现象。”

“铁老大”发愁 城际铁路下放

对于非赢利点的客运专线,铁道部正逐步下放修建权、运营权,城际铁路成为突破口。

日前,铁道部部长盛光祖明确表态,将通过项目股权置换,实现城际铁路由地方控股,铁路部门提供专业技术和管理服务,鼓励和支持地方政府和社会投资城际铁路、专用铁路和铁路支线。

有专家称,城际铁路虽然线路较短,但从全国层面来讲,其最终的投资体量惊人,铁道部下放该权利之后,融资的任务都分解给各个地方政府了,“个人的孩子个人带”,在如何融资上,只能“八仙过海,各显神通”了。

据悉,民营资本极具活力的温州市将成立政府引导基金,引导民间资本进入市政基础设施建设领域。

温州市铁投集团的负责人在接受媒体采访时透露,该市目前正在筹建的轻轨首期项目,预计投资规模约为70亿元,市政府将出资35亿元,其余一半则将向社会募集,每股最低为1万元,收益率参照银行利率,一年可选择退出,具体方案正在报批之中。

民资勿当炮灰 入铁还需谨慎

近日,有媒体爆出铁道部将被拆分为投资、建设、运营三大集团,各自独立运行。消息发布仅一天的时间,铁道部就站出来辟谣,称该篇报道严重失实。

且不论此事孰是孰非,涉及铁道部改革的消息向来会惹得公众大肆“吐槽”,足以说明该部委改革已经是人心所向。

近日,铁道部发布《关于鼓励和引导民间资本投资铁路的实施意见》,积极倡导民间资本进入铁路行业。但是在笔者看来,想要从“铁老大”处分一杯羹的民资小弟们真是要慢些来。在中国铁路仍旧政企不分的背景下,民资想要打破坚冰,涉足铁路修建,多半都会当了别人的炮灰。

第一,现有的案例告诉我们,铁道部在引

入其他社会资本合作建铁路的时候,“强势病”时有发作。

建一条铁路需要上百亿元甚至上千亿元投资,民营企业最多也就投资几亿元到几十亿元,对整个铁路项目来讲可以说是杯水车薪,这也决定了他们不会拥有多少话语权。民资进入铁路后,由于没有话语权,曾出现过出钱修建,最后黯然离场的例子。

试问,在国企和地方国有资本都无法实现多元化经营、利益划分尚且不均衡的情况下,民资进去插一脚,怎么站得稳呢?

第二,为了缓解负债,此次铁道部最希望民资能够投资客运铁路。但是客运铁路修建技术标准极为严苛,成为另外一座无法回避的现实屏障,阻挡了民资进入的脚步。

现在的检测机构多半都归属于铁道部管辖,铁道部既是游戏规则的制定者,又是游戏的参与者。在这样一场游戏当中,民资几乎没什么胜算。

在笔者看来,眼下,铁道部要想走出困境,最需要做的并不是连续发几道公文“忽悠”民资修铁路,而是要清醒认识到政企不分的严重后果,加速改革,切莫又遭遇“人人喊改革,最终无结果”的尴尬局面。