



再见, 铁道部



核心提示

□据 新华社北京
3月10日新媒体专电

10日,《国务院机构改革和职能转变方案》公布,铁路政企分开的改革方案成为社会关注的焦点。一些专家和代表委员评价,“铁老大”的告别,是转变职能和理顺职责关系,稳步推进大部门制改革的一个标志。

1 攻克“最后堡垒”

铁道部曾被称为“铁老大”:既是政府机构,又掌握着铁路运营,资产总额数百亿元,在过去很长一段时间内,铁道部还拥有公检法系统,形成一个庞大的封闭运行体系。因此,也有人形容其为“最后一个计划经济堡垒”。

北京交通大学副教授李红昌表示:“1997年至2007年,中国铁路先后实施6次大提速,但铁道部改革的速度比提速慢得多。”

铁道部改革,20世纪80年代就已经启动,当时的铁道部、交通部甚至搬到一栋楼里,但最后并未合并。2008年,合并了民航总局的交通运输部备受瞩目,但铁道部依然保留。十一届全国人大一次会议上公布的《关于国务院机构改革方案的说明》中提出:“考虑到我国铁路建设和管理的特殊性,保留铁道部。同时,要继续推进改革。”

近年来,关于铁道部的“新闻”不断。天价宣传片、12306网站招投标不公开、动车高价采购……种种问题,直指铁道部的高度封闭与运行机制落后。

在此次公布的方案中,铁道部不再保留,其职能被划分为三部分:拟定铁路发展规划和政策的行政职责划入交通运输部;新组建的国家铁路局负责拟定铁路技术标准,监督管理铁路安全生产、运输服务质量和铁路工程质量等其他行政职能;铁路运输统一指挥调度,经营铁路客货运输业务,铁路建设等企业职能则交由中国铁路总公司。

“从某种程度上讲,铁道部的改革,打破了计划经济的最后堡垒。现在深水区的改革就是割自己身上的肉,此次铁道部的割肉式改革,体现了政府坚定的改革决心。”全国人大代表朝克说。



昨日,人们在铁道部前留影
新华社记者 王申摄

2 破解“350公里”式发展后遗症问题

政企分开,是此次铁道部改革的核心之一。不少代表委员提出,这也是释放铁路市场活力的根本举措,从而实现投资与需求的“再平衡”。

2003年,铁道部提出“跨越式发展”的口号。在2011年“7·23”动车事故之前,中国铁路建设经历了长达8年的跨越式发展。与铁路里程一起增长的是铁道部日趋庞大的负债——2009年,负债1.3万亿元;2010年,负债1.89万亿元;2011年,负债2.41万亿元;2012年第三季度,负债2.66万亿元。

在“7·23”动车事故后,高铁运行时速从350公里下降到300公里,铁路建设投资也逐渐变得平稳。

3 三大难题待解

如何防止“合而不和”

国家行政学院科研部主任许耀桐说,铁路政企分开,使得中国的交通运输部真正管理了“海陆空”——“大交通”的概念终于成形。

一些代表委员认为,整合交通的大部门体制不仅仅是机构合并,而是要做到统筹调配。下一步,就要在真正整合上下功夫。

目前,我国社会物流成本相当于GDP的18%,比发达国家高出1倍,成为物价的重要推手之一。随着铁路并入交通部,涵盖“公、铁、水、空”的大交通体系呼之欲出,如果“空铁联运”“海铁联运”等方式能有效推广,降低综合物流成本,将为整个社会带来福利。

如何防止“靠涨价还债”

2.66万亿元的高负债,2013年6500亿的投资预算,铁道部“很差钱”。而承担了债务主体的中国铁路总公司如何在投资建设和偿还债务之间取得平衡,备受关注。

铁道部部长盛光祖表示,改革与调价没有必然性。但专家表示,铁路具有公共性,政企分开后企业的盈利需求与公共利益应求取平衡点。

“支持建设铁路,但跨越式发展模式需要冷静一下。”李红昌表示,铁路建设需要适度超前,但一个提供公共服务的企业,过度投资和超能力建设会加剧债务风险。

事实上,当前中国的铁路建设还远未饱和。“美国的铁路营业里程超过20万公里,我国不到10万公里。即使按孙中山先生百年前规划的目标17万公里,目前也还有不小的差距。”全国人大代表、中国工程院院士王梦恕说。

同济大学教授孙章表示,未来20年铁路仍面临很大的运力需求,如何开放投资、引入竞争、降低社会资金进入门槛是其中的关键。

孙章认为,高负债,既有政策性也有经营性的原因。政企分开后要把账本理清楚,公益性的要国家负担,经营性的要通过提高企业效益来逐步消化。

值得注意的是,机构改革方案中,专门提到了建立健全运价改革和运输补贴等机制。

代表委员建议,在普通客运领域应加大补贴力度,而高铁要增加定价的灵活性,“比如,春节过后客流量急降,可以考虑票价打折吸引旅客。虽然票价降了,但总收入不会少,铁路并不亏本”。

如何防止公共服务质量下降的“转型综合征”

从国际经验看,英国、法国等国铁路进行分拆和私营化之后,负债率进一步上升,对国家补助的索取增加,事故率上升,服务质量和安全性反而下降。

专家表示,新组建的铁路局从经营中抽出身来,专司标准制定和安全监管,避免“既当运动员又当裁判员”,有利于从体制上保障铁路运营秩序和安全,因此,监管力度和效果会更强而非减弱。

相关链接 铁道部的前世今生

□据 新华社

1949年,是中国铁路建设的水分岭。“铁道部”的诞生早于共和国的建立。1948年11月,解放军名将滕代远任中国工农革命军事委员会铁道部部长,成为最早从军队转做经济工作的部长之一。翌年2月,中央军委铁道部在北平王府井南口霞公府挂牌办公。这是在中央人民政府成立前由中央军委领导的铁道部,以“解放军打到哪里,铁路就修到哪里”作为行动口号,在支援解放战争和恢复国民经济方面立下不朽功勋。

1949年10月,中央人民政府铁道部成立,这是中华人民共和国政府成立最早的部门之一,历史上除1970年至1975年间曾与原交通部、邮电部合并成立新的交通部之外,一直延续至2013年3月这个历史性时刻。

20世纪50年代,一批在朝鲜战场上浴血奋战的志愿军官兵,建制制转为铁道兵,从战斗者变成建设者,一度高达历史巅峰的43万人。1983年年底,铁道兵集体转业并入铁道部,结束了中国人民解放军序列当中一个特殊兵种的历史使命。

从1958年开始修建的成昆铁路,沿途倒下2100名烈士,平均每公里牺牲2人……至今,铁路沿线一座座沉默的坟茔,还在告诉后人那一段艰苦卓绝的历史。

盛光祖:不会裁员 火车票价将市场化运作

□本报综合消息

昨日,铁道部部长盛光祖又被媒体团团围住。谈及铁道部不再保留后铁路职工的安置问题,盛光祖表示,不存在安置问题,也不会裁员。

谈及新组建的中国铁路总公司,他说,希望社会资金积极投入,也鼓励外资投入。

至于中国铁路总公司是否会整体上市,盛光祖强调,中国铁路总公司还要进一步深化改革。记者询问职工能持股吗?他说,现在还没考虑这点,“国有企业还是严一点好”。

对于消费者所关心的铁道部分拆后火车票价会否上涨的问题,盛光祖说,铁路的平均票价是偏低的,今后要按市场规律定票价,“我们也努力让车票更好买一些”。

“实行大部门制管理以后,全国的各种交通运输方式,包括铁路、公路、水路、民航,都可以统一规划,能够形成整体合力,中国的综合交通运输能力会有很大的提高。”盛光祖说,对于铁路本身而言,未来可以发挥自身运量大、低排放等优势,得到很好的发展。

盛光祖认为,铁路政企分开以后,可以研究市场经济的规律,提供更好的服务,也能取得更大的发展。

对于舆论广泛关心的铁道部债务问题,盛光祖表示,应该区分公益性债务和经营性债务,按照有关政策法规认真研究,妥善解决。

国务院
机构改革
方案