

下一站：铁路政企分开

外资投入

铁道部作用不可磨灭，但争议无法回避

回顾过去的64年，集政、企、资乃至公、检、法多种职责于一身的铁道部在新中国的发展史上起到了不可磨灭的作用，但也伴随着诸多不可回避的争议。

成立

滕代远受命组建军委铁道部
根据铁道部网站摘选的中国铁路的发展历程显示，铁道部的前身是“中国人民革命军事委员会铁道部”。

1948年11月，东北解放，中央军委命令四野迅速入关，包围平津；二野、三野分进淮海，开始了平津、淮海战役。这时，党中央正运筹着大军“打过长江去，解放全中国”的重大决策。中央军委为保证这一决策的实施，发出电令，决定时任华北军区副司令员的滕代远为中央军委铁道部部长，把军委铁道部组建起来。

1949年1月10日，中央军委对滕代远的正式任命下达。军委铁道部主要任务是指挥护路武装，保障军运安全。1949年10月1日，新中国成立，原来军委铁道部转变为中央人民政府下属机构国家铁道部。

与铁道部长期共同存在的还有铁道兵团。铁道兵团于1954年正式成立。在1954年至1984年间，铁道兵主要负责铁路的建设。铁道兵1976年后逐渐缩编，至1984年1月1日彻底脱离解放军序列，铁道兵部队集体转业并入铁道部。

发展

铁路营业里程居世界第二
中国铁路的发展历程显示，“解放军打到哪里，铁路就修到哪里”是

刚成立初期军委铁道部的行动口号。

到1949年底，中国大陆原有铁路基本均被铁道部接管，主要干线基本修复并连接成一个整体。在此过程中，铁路系统也发展成为政企合一的计划经济单位，实行半军事化管理，拥有相对独立的司法、教育、医疗系统，这种体制在当时的历史阶段发挥了作用，铁路系统在国内交通格局中变身“铁老大”。

从1953年实施第一个五年建设计划开始，新中国的铁路事业进入了有计划地大规模建设的时期。到2008年底，中国铁路营业里程达79687.5公里，居亚洲第一位。

近年来，高铁又快速发展。数据统计显示，至2012年底，全国铁路营业里程达到9.8万公里，居世界第二位；高铁运营里程达9356公里，居世界第一位。在刚结束的蛇年春运里，全国铁路共发送旅客24047万人，日均601万人，相当于每分钟4173人，创历年之最。

改革

酝酿多次因各种因素未推进

一直处于发展中的中国铁路，始终存在着运量与运能之间的突出矛盾，铁路运输能力的增加和运输质量的提高以及运输方法的改善，仍然赶不上国民经济不断发展和人民生活日益提高的客观需要。铁路仍是国民经济发展中的一个薄弱环节，也是市场

化改革的难点。

改革开放后，中国铁路几次改革都因多种因素未全面推进。1986年，铁路系统内部实行“大包干”的方针，不过，随后频发的安全事故令“大包干”改革戛然而止。搁置近10年后，铁道部于1996年成立了铁路总体改革办公室，正式提出“上下分离”的改革模式。

3年后，铁道部制定铁路改革10年方案，拟按照政企分开、政资分开、“网运分离”原则，组建铁道部、铁路线路总公司和铁路运输总公司。然而，这个方案也迟迟未能出台。

多次错失机遇后，2008年铁道部再次站在了体制改革的十字路口。当时，有关交通部、民用航空局、邮政局和铁道部合并成立大交通部的传闻甚嚣尘上。但令外界意外的是，2008年3月11日，时任国务委员、国务院秘书长华建敏向全国人大代表递交的《国务院机构改革方案(草案)》中，并无铁道部的身影。

2011年温州动车事故，特别是刘志军、张曙光等铁路系统高官落马后，有关铁路改革的呼声又起。一些专家学者，包括人大代表纷纷建议推进改革铁路进程。

2012年，全国各地的铁路运输法院、检察院开始扎堆移交地方，改变隶属关系。近年来，铁路建设、子弟学校、医院、后勤服务体系，也陆续从运输主业中分离出来。

》争议

政企不分

对铁道部“政企不分”的弊病，批评由来已久。

有分析人士认为，按市场经济的起码规则，监管和经营必须分开，不能既当“裁判员”又当“运动员”，但铁道部却既管运营又制定规则，遇到事故时还充当裁决者。“现在只有铁道部还是这么一个既经营又监管、既有行政权又有司法权的政企合一的部门。”

而除了备受诟病外，政企不分也使得社会资本对铁路建设和运营望而生畏。据悉，铁道部一度试图吸引民营和国际资本进入国有垄断的铁路建设市场。但市场的反应却异乎寻常的冷淡。在业内人士看来，政企不分的最大问题在于，铁道部不需要直接承担经济盈亏责任，又直接进行投资建设活动，这样个别领导人片面追求高标准、高速度的客运专线建设就能够利用行政权力全面展开，而对市场前景、经济效益、还本付息的问题不加考虑。

资产负债率走高

在政企不分的大背景下，铁道部在高投入的同时也伴随着高负债问题。数据显示，2005年，铁路系统完成建设投资890个亿，2006年增长到1550个亿，2007年又增长到了3320个亿，年均投资增长在一倍左右。

而与高铁投资大跃进相对应的是，据铁道部相关数据显示，2006年底，铁道部的负债总额为6400.77亿元，2007年底，负债总额略有上升，达6587.06亿元。2008年，负债迅速增加至8683.95亿元，2009年末已达13033.86亿元，两年间增幅达97.9%。

截至2012年三季度，铁道部的资产为4.30万亿元，负债为2.66万亿元，资产负债率为61.81%，税后利润为-85.41亿元。由于2012年上半年铁道部税后利润-88.10亿元，因此2012年第三季度铁道部盈利2.69亿元。

春运买票难

进入新世纪以来，春运买票难几乎是每年一度的热点话题。每年春节前，上海、北京、广州等春运重点地区的旅客就开始冒着天寒地冻彻夜排队，就为了抢一张回家的火车票，但因为不少方向车票都很紧张，很多旅客往往排几天队还是买不到车票。

今年春运，上海至安徽、山东、北京等方向已告别了过去“一票难求”的现象。但上海至西北、东北、西南等省份，运能依然存在缺口，“买票难”问题仍没有从根本上得到解决，这归根到底还是铁路运力不足。

以西南地区为例，上海全市目前有逾百万四川籍务工人员，其中超过一半人都希望在春节前一周集中出行，也就是说，春节前一周上海每天有10万名四川籍旅客有回乡需求。但同期，上海至成都的图定列车每天只有6趟，加上春运增开的临客列车，也不过10多趟，运力极限为每天1万多人，与旅客需求有近10倍的差距。

与此同时，春运高峰期期间上海三大火车站的发车间隔也已接近极限，尤其是上海站与虹桥站，早晚高峰几乎每隔5分钟就有一趟列车出行，临客很难再“见缝插针”，不少车次只能安排在夜晚11时以后再发车。因此，在春运客流高峰期，铁路部门不可能做到无限量安排临客。未来几年，部分方向的运能缺口将继续存在。



2011年5月11日，京沪高铁上海首发。
本报资料图 记者 马骏 摄

高铁以“四纵四横”为重点 京沪高铁运送旅客已超1亿人次

根据2008年调整后的《中长期铁路网规划》，我国高速铁路发展将“四纵四横”为重点，构建快速客运网的主要骨架。

“四纵”为：北京-上海高速铁路，全长1318公里，贯通环渤海和长三角东部沿海经济发达地区；北京-武汉-广州-深圳(香港)高速铁路，全长2350公里，连接华北、华中和华南地区；北京-沈阳-哈尔滨(大连)高速铁路，全长1612公里，连接东北

和关内地区；上海-杭州-宁波-福州-深圳高速铁路，全长1650公里，连接长三角、东南沿海、珠三角地区。

“四横”为：青岛-石家庄-太原高速铁路，全长906公里，连接华北和华东地区；徐州-郑州-兰州高速铁路，全长1346公里，连接西北和华东地区；上海-南京-武汉-重庆-成都高速铁路，全长1922公里，连接西南和华东地区；上海-杭州-南昌-长沙-昆明高速铁路，全长2264公里，连接华中、华东和西南地区。

以京沪高铁为例，途经京、津、冀、鲁、皖、苏、沪七省市，跨越海河、黄河、淮河、长江四大水系，全长1318公里，速度目标值350公里/小时，初期运营速度300公里/小时，规划输送能力单向8000万人/年，是世界上一次建成里程最长的高速铁路。自2011年6月30日投入运营以来，京沪高铁运送旅客已超过1亿人。

数据来源：
中华人民共和国铁道部官网

上海市协力律师事务所
合同纠纷 公司顾问
股权纠纷 公司解散
公司清算 破产清算
电话: 021-88888490 传真: 88888151
电子邮箱: guobei48@163.com
《青年报》青年法律顾问