

中央所属国有企业的改革和重组

(以军工,铁路和电信为例)

中央企业改革课题组

经过 24 年的艰辛探索,我国国有企业改革取得了明显进展:

-----着眼于建立现代企业制度,国有企业基本完成了从政府行政机构附属物向相对独立的市场竞争主体的转变;

-----立足于提高国有经济的整体素质,国有经济的战略调整与改革取得一定进展,一个符合中国国情的所有制结构正在形成;

-----致力于改善企业外部环境,大力推进配套改革,市场机制已成为资源配置的基本调节者.

尽管如此,我们还需看到,国有企业改革的任务远未完成,许多深层矛盾仍然存在,许多领域的改革攻坚依然步履维艰.中央所属企业国有企业改革相对滞后就是一个突出的问题.

中央所属国有企业主要集中在军工、铁路、民航、电力、电信、石化和烟草等七个行业。这些行业要么关系国家安全和人民生命健康(军工、草),要么自然垄断性较强(铁路、电力和电信),要么规模效益明显(民航、石化)。由于这些行业特点和不一定正确的传统思维,这些行业不仅长期限制非国有企业的进入,而且大都采取中央集中管理的方式。多年实行这种体制的结果,就是中央所属国有企业的改革除个别行业外,总体上落后于其他国有企业。比如,一些行业仍然存在着严重的政企不分,行业主管部门和所属企业职责混淆,企业不是真正意义上的企业;一些行业存在着严重的行业垄断,独占地位导致企业竞争力低下,技术进步缓慢;一些行业管理权在中央,但企业分布在地方,一方面上下不易沟通,一方面分离分流工作不易开展。所以,推进国有企业改革一个很重要的任务,就是结合推进政企分开和打破垄断,来加快中央所属国有企业的改革和重组。正是从这一考虑出发,我们在中国体改基金会的赞助下,选取军工、铁路和电信这三个中央企业集中的行业,作为案例,研究它们如何加快改革和重组。

本课题组成员有马建堂、杨正位(军工)、石耀东(铁路)王学庆、银温泉(电信)。

军工行业的改革和重组

一、军工行业当前存在的困难和矛盾

建国以来，在党中央、国务院、中央军委的正确领导下，经过数百万军工人的无私奉献、艰苦创业和奋力进取，我国已初步形成具有相当规模、配套齐全的军工科研、生产体系，为共和国的和平与安宁做出了不可磨灭的贡献。军工人在几十年奋斗中所高扬的为国家献身、为民族争光的崇高品格和不朽精神将永远是激励国人前进的旗帜。改革开放以来，军工行业坚决贯彻以经济建设为中心的基本方针，军民结合、寓军于民，民品科研与生产有了长足发展，已成为国民经济发展的一支重要力量。

也要看到，由于种种原因，军工行业仍然存在不少困难和问题。

(一) 富余人员多，分流安置难。军工行业现有工业企业 488 户，在职职工 156 万人，富余人员达 1/3 以上。照此比例推算，全行业富余人员为 50 万左右。由于富余人员多，再加之地处偏远、地方政策难以惠及，以及军工企业经营困难等原因，军工企业富余人员分流和安置较之一般企业更为困难。如比，2000 年重庆市属企业进入再就业中心的人数占职工总数的 30.9%，而中央在渝军工企业相应比例仅为 19.6%。

(二) 办社会负担和债务负担沉重。由于许多军工企业地处偏远山区，不得不承担办社会职能，普遍办有学校、幼儿园、医院、派出所等，不仅开支很大，也牵扯了大量精力。如在重庆市的中央军工企业 39 家，共办各类学校 45 所，由于这些企业的财政关系在中央，地方出台的分离办社会职能的政策难以享受，剥离办社会负担进展甚缓。目前，重庆市军工企业只剥离了 2 家。同时，由于军工企业发展民品，尤其是三线企业调迁，基本上都靠银行贷款，故债务负担沉重。据有关部门对 111 户三线调迁企业统计，调迁总费用达到 133.8 亿元，其中银行贷款余额为 93.2 亿元。其余企业自筹的 26.5 亿元，也多是短贷长用的银行贷款，致使企业负债率居高不下，如四川 38 户军工企业账面资产负债率平均为 77.3%，重庆 39 户军工企业流动资产负债率高达 127.6%。

(三) 部分企业亏损严重，职工生活困难。由于企业负担重、生产能力利用率低和民品竞争力弱等原因，相当多的企业长期亏损。2000 年全国军工企业国家亏损补贴后的净亏损高达 17.7 亿元。四川 38 户军工企业，补亏后还有 20 户亏损，亏损额为 3.7 亿元。重庆 39 户企业，

补亏后 23 户亏损，亏损总额 7.4 亿元。由于长期亏损，相当一批企业有的职工生活非常困难，工资和其它费用拖欠严重，住房拥挤并严重失修。

（四）生产能力和产品结构矛盾突出。一是军工企业布局不合理。我国军工企业是按照“早打、大打、打核战争”的战略方针建设起来的，布局的原则是“进山、分散、钻洞”有近半数军工企业在远离大城市的“三线”山区，部分企业至今仍在深山老林。这种布局有利于战时对生产能力的保护，但在和平与发展是时代主流的今天，这种布局所带来的分散、重复、大而全、小而全的弊端暴露的日益明显；二是生产能力低水平过剩。由于军工摊子铺的太大，重点不能保证，结果是一般军品生产能力严重过剩，利用率过低，而高新技术武器装备的科研生产能力又严重不足。

（五）市场环境与“定点”计划体制的矛盾、中央所属与位于地方的矛盾突出。经过 20 多年的改革，我国一般商品的生产基本上建立了社会主义市场经济的初步框架，企业生产什么、生产多少，如何生产、为谁生产等基本问题均由市场决定。而军工行业尽管其民品部分自觉不自觉地进入了市场，但从总体上来说，军品部分从订货、生产到价格、外协都带有传统的计划经济色彩。这集中地体现在军品的“定点”生产的管理体制上。许多企业尽管其民品已成为主导产品，民品销售收入已占全部收入的绝大部分，但仍按照“军工企业”来管理（在我们所调研的十几户军工企业中，民品生产份额概莫例外地超过军品生产份额）。把企业人为地分为民用企业和军工企业，又对其实行不同的管理方式，分别归地方和中央进行管理。结果绝大部分军工企业地处地方，身属中央。这样，由于财政隶属关系的不同，许多地方出台的分流人员、分离分社会职能的政策不能惠及中央军工企业。除去“军民分割”外，军工企业又长期归属不同的部门（总公司）管理，条条分割使军工内部资源配置的效率偏低。

（六）观念落后，机制不活。由于长期受计划经济体制和军品指令性分配的影响，有些企业过分强调军工特殊、军品特殊、企业特殊，“等靠要”的思想比较严重，过多寄希望增加军品订货和国家给予优惠政策帮助脱困，企业内部各项改革总体上落后于民用企业，机制转变慢、改革步子小、管理较粗放的问题，在一些企业较为突出。

（七）管理体制尚待进一步理顺。军工行业重组为十大集团是为实现军工行业政企分开迈出的重要一步，但这一改革仍不彻底，管理上仍

有不少缺陷。一是集团内部企业之间联系不紧密，没有形成专业化的企业实体，从而没有解决主业不强、力量分散的问题。二是现有的十大集团是原行政性总公司的简单分割，没有真正形成以产权为纽带的母子公司体制。集团公司与所属企业之间职能不清，定位不准，不利于调动基层企业的积极性。

总之，军工企业面临的困难是严重的，问题形成的原因是多方面的，世纪之初，亟需把军工行业作为进一步改革调整重组的重点。

二、军工行业进一步改革、调整、重组的指导思想

(一) 坚持军工行业管理体制、军品运行机制、企业组织体制的改革，既要符合国防建设需要，又要符合市场经济要求的原则。江泽民总书记关于“军品虽然是特殊商品，但也具有一般商品的属性，也要引入竞争机制”的论述，是新形势下军工管理体制、军品运行机制和军工企业组织体制改革的基本方针。军事产品是关系国家安全、人民安居乐业的特殊商品，军工管理体制的运行机制必须体现国家意志，实行必要的集中管理和宏观协调，必须用严格的法制约束各环节、各方面的行为。同时，军工产品也是一种商品，供需双方也是一种受价值规律调节的买卖关系。上述三个层面的改革，从总体上也都要符合建立社会主义市场经济体制改革的要求，尽可能地发挥市场在统合供需、保证供给、提高质量、降低成本、保证效率中的作用，在军品运行各个环节建立起严格的评价机制、监督机制和激励机制。

(二) 坚持寓军于民，使整个军品研制与生产植根于整个国民经济和系统科技发展之中的原则。江总书记指出：“国防建设服从国家经济建设的大局，同时，又必须不断增强国防力量，使国防建设在国家财力增加的基础上不断有所发展。寓军于民是把两项战略性任务有机统一起来的重要举措。”“寓军于民”最根本的要求是，不能自成系统、封闭孤立地搞军工，必须将军工纳入国家经济建设全局之中进行管理，形成开放式的国防科技工业；必须按照适当竞争原则从所有企业中择优选择军品供应商。也就是说未来的军品市场上，没有军工企业与民用企业之分，只有生产军品或生产民品之分；必须打破军民界限、行业界限，利用市场法则对各行各业的生产、技术等资源竞争择优，最大限度地提高国防建设资金的配置效率。

(三) 坚持对军工行业进行战略性调整和对军工企业进行战略性重组的原则。军工行业做为国民经济的有机组成部分，也要按照党的“十五”大所做出的对整个国有经济进行有进有退调整的布署，结合军工行

业的实际，大力推进军工行业的优进劣退、强胜弱汰的工作。要在进一步调整重组基础上，抓紧培育具有自主知识产权，核心业务强、主业突出、体制合理的大企业和企业集团，逐步建立起开发设计和系统集成能力强、社会配套水平高的开放式、小核心、大协作生产和科研体制。军工企业要按照建立现代企业制度的方向，进一步推进企业层面的军民分线、分离工作，进一步加大企业内部三项制度的改革和加强企业管理，使之真正成为既能生产合格军品，又能生产有竞争力民品的新兴竞争主体。

（四）坚持分清责任、适当解决的原则，逐步化解军工企业历史负担。当前军工企业所承受的富余人员负担、办社会职能负担、债务负担的形成和加重，尽管原因是多方面的，但确实与传统体制下的定位、布局以及国家决策有直接的关系。要把相当一部分企业改造为军品市场中的竞争主体，就需要对这些负担进行分解并出台相应的政策予以解决。

三、分类指导，加大军工企业改革、调整、重组力度

进一步完善军工管理体制，促进军工企业脱困，最为重要的是对战线过长、力量分散的军工企业进行重组，为重塑新的集团管理体制和军品运行机制创造微观基础。军工企业改革重组的基本方向是：做精保军、放活民品，劣势退出，分类指导，搞活全局。

（一）做精保军：即将以军品为主、承担重要装备研制与生产任务的重点骨干企业，在搞好军民分线、主辅分离、生产能力适当精简集中基础上，重组为专业化的大型军工集团，并继续由中央直接管理。这类企业约占现有中央所属军工企业的一半，它们是未来军品运行机制中的重要武器装备（包括战略武器和重要常规兵器）的研制单位和主承包商。做精保军，企业不是简单的裁留，需要经过以下的调整、改革和重组工作。

1. 生产能力的精简、集中和改造。我国常规兵器生产能力分散重复严重，已不适合新形势下高科技战争的需要。从经济上讲，我国的现有财力也难以将其全部养起来。要保这类企业，前提就是将其做精，在以往能力调整的基础上，将生产同种产品的生产能力，按合理布局的原则进一步集中。

生产能力精简集中，必须辅之以相应的技术改造。由于军工行业几十年来技术改造投入不足，相当多的生产能力技术落后，甚至年旧失修，要真正做精做强，还需对精简后的生产能力进行必要的投入，以提高其技术和工艺水平。

2. 进一步做好军民品分线、分离、分立工作。尽管做精保军的这批企业是以军品为主的骨干企业，但在军用、民用技术日益融合的和平时期，这些企业生产部分民品是必然的选择。那种把企业分为完全生产军品的企业和完全生产民品的企业的设想，是不现实的，也不符合世界潮流。但是，这些做精保军企业继续生产民品，一定要做到军民分线、独立考核，有条件的要把民品部分分离为独立的子企业。

3. 进一步分离办社会职能和分流富余人员。从我们在川、渝两地的调研情况看，军工企业办社会职能大都没有移交，富余人员仍然居高不下。背着这样两个包袱，要做强是很难的。军工企业分离分流难，除去部分军工企业自己不愿交的原因外，主要是军工对所办社会职能移交给地方的政策不满意（即交人、交资产、还要支付三年的费用）。鉴于这些企业是中央企业的现实，建议所有中央所属军工企业的办社会职能移交地方，由中央财政经审核后拨付一半费用给地方，或据此地调整中央与地方财政转移的基数，其余费用由地方和企业共同负担。

（二）稳妥退出：即将那些长期亏损、资不抵债、扭亏无望的企业和资源枯竭的军工矿冶企业，以及不再需要的兵器工业引信、火工品、火炸药、炮弹企业和地处深山老林、没有军品任务或军品任务很小、自身发展困难、又无调迁价值的三线企业等，予以关闭破产。这类企业约占现有军工企业的 1/3。由于这些企业要么地处偏远，职工再就业机会少；要么受军工行业限制、职工劳动技能单一；要么资产专用性强、变现能力弱，所以在职工安置上存在较多困难，建议比照中办[2000]11号文件所明确的政策，组织这些企业的破产关闭工作。

（三）多样放开：即对那些只承担一般军品配套任务或不再承担军品任务、生产经营尚可的企业，退出“军工企业”序列，按民用企业重新登记注册，然后采取改组、联合、兼并、租赁、承包经营、股份合作制、出售等形式进行改制，并放开搞活。重新登记和改制后的这类企业，将退出十大军工集团系统，按注册地进行工商登记、纳税等项管理。这些企业所拥有的国有资产可以移交地方国有资产部门管理，亦可授权有关军工集团持有。总之这些企业不是简单移交地方，而是在多种形式改制的基础上放开搞活。

四、区别情况，对十大军工集团进行必要的再重组

对现中央所属的 488 户军工企业，按上述分类进行调整后，约有一半的企业要予以关闭破产或退出军工企业序列，对余留下的约 250 户军工企业继续保留十大军工集团即不必要也不合理。特别是现十大军工集

团体制并没有真正解决军工企业分散、重复、内在联系不强的问题。所以，在对军工企业进行分类调整后，需要对剩余的精干保军企业，根据航空、航天、核、兵器、造船行业的不同特点，按专业化原则予以重组。从我国的情况看，重组方向有三个：

（一）企业和院所较多、企业之间联系松散的集团公司，可以合并重组为控股总公司。控股总公司，作为军工行业国有资产的所有者代表，对出资企业行使选择经营者、重大决策和收益处置三大职能，而不干预企业的日常经营活动，真正的市场主体是企业。控股总公司所出资的企业与院所可以在自愿地进行产学研结合，有条件的亦可逐步联合重组为若干专业化集团。

（二）所属企业院所较多、但企业之间关系紧密、可进行专业化组合的，可以打破现有集团界限，将企业与研究所分别重组为若干专业化二级集团，并将这些专业化集团逐步做实，使之成为市场运营主体（主承包商）。在此基础上，撤消现有的集团公司。原集团公司所属的医院、地质勘探部门可以移交地方。

（三）所属企业、院所较少的集团公司，将医院、疗养院分离出去的基础上，将集团公司做实，使之成为一级法人和市场运营主体，逐步将所属企业改制为主要作为成本控制中心的生产单位。

经过这样的调整，十大集团，有的变为纯粹控股总公司，有的变为或分解为真正的市场主体。变为市场主体的将是相应重要武器装备的重点研制商和主承包商；变为纯粹控股公司的，就是一个资产运营者，市场主体是所出资的企业。

五、加大政策支持力度，促进军工企业的改革与发展

（一）加大支持军工企业脱困政策的力度

由于种种原因，军工行业是工业部门最为困难的行业，军工企业存在许多仅靠自身难以解决的问题。不仅需退出市场（关闭破产）的企业，在职工安置、办社会职能移交，债务核销等方面，需尽可能地比照中办发[2000]11号文件有关规定外，做精保军的企业、放开搞活的企业也需要酌情给予相应的政策支持，以化解过重的历史包袱，否则做精的难以做强，放开的不易放活。概括地说，需国家予以支持的大的方面有：

1. 关闭破产企业中，属于（1）核矿冶企业，（2）地处深山、职工再就业困难的三线企业，（3）兵器工业中的引信、火工品、火炸药、炮弹企业，执行中办发[2000]11号文件所确定的破产关闭政策；其余企业原则上执行国阅[1999]33号文件所确定的政策。

2. 对破产关闭后当地不具备安置条件的三线企业职工可就地靠近中小城镇进行安置，所需住房按照《国务院关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》（国发[1998]23号）精神，采取国家一次性补贴和职工个人负担相结合的办法解决。

3. 鼓励中央所属企业将办社会职能移交地方。凡将所办学校、幼儿园、医院、公安等事业单位交予地方，由中央财政补贴三年经费的一半。为鼓励企业尽快移交，可将此政策的有效期明确为三年，三年后移交的，所属经费概由企业自己负担。

4. 对存续企业分流富余职工由中央财政给予一次性补贴。对富余职工各项历史拖欠原则上由企业（企业集团）支付后，由企业（企业集团）与富余职工解除劳动合同，并按每满一年工龄发一个月工资的标准，给予经济补偿金，进行一次性安置。对能顺利解决历史拖欠的企业，由中央财政一次补助经济补偿金的三分之一。对不能一次性安置的富余职工，进入再就业中心，所需资金按现行渠道解决。

5. 对三线调迁企业调迁贷款予以核销或转为国家资本金。六、七十年代的“三线”建议，以及后来的三线企业调迁都属政府行为，应此而引发的银行贷款由企业还本付息是不全理的。建议对这部分银行贷款，先剥离到资产管理公司，然后进行核销，或剥离到资产管理公司后，转为资产管理公司持有的股权。

6. 对放开搞活企业中，愿意并有能力从事部分军工产品配套生产的，继续颁发军品生产许可证。

（二）深化改革，苦练内功，建立企业良性发展的内在机制

军工企业的发展，国家予以一定的政策支持是必要的，但最关键的还是企业自身要深化改革，苦练内功，建立与社会主义市场经济相适应的运行机制。

1. 进一步解放思想、转变观念。军工企业几十年的光荣业绩是新形势下深化改革、强化管理的基础，而不是拒绝或放慢改革的资本。由于环境和观念的差异，与民用企业相比，部分军工企业的观念、思想与社会主义市场经济的要求相比有一定的差距，一些企业等靠要思想还比较严重。一个充满生机的军工行业要出现在世界东方，广大军工企业必须按照党的十五届四中全会所通过的建议精神，进一步解放思想，转变观念，锐意改革，大胆进取，通过自身的努力，再创军工辉煌。

2. 加快建立现代化企业制度，推进机制转换。尽管军工企业的改制工作有一定的进展，但大部分改制企业采取了国有独资形式，并且国

有资本的出资人并未真正到位，企业治理结构不规范，“内部人”控制现象严重，企业经营机制未能从根本上改革。少数公司尽管通过优良资产重组上市，但母公司或存续公司亏损严重，二次改革的任务非常突出。军工行业要真正脱困，必须在建立现代企业制度方面迈出大的步伐。一是除少数国家授权投资机构和涉及尖端武器、重大常规兵器的总装商外，大部分存续军工企业要改制为多元投资主体的有限责任公司。二是改制公司要规范内部治理结构。出资人派出董事，组成董事会，由董事会选任总经理，充分发挥监事会作用。三是进一步深化企业内部人事、劳动、工资等三项制度改革，真正转换企业经营机制。

3. 加强技术创新和管理创新。技术创新是军工企业发展的根本动力。要率先加大研发部门在分配、人事方面的改革力度，调动广大科研人员的积极性，从机制上培养和留住人才。要进一步促进军工行业科研院所与企业的联合，发展各种形式的产学研经济实体，促进军用技术向民品的转移，力争在重大关键技术上形成突破。管理是企业脱困的基础，要进一步发扬老军工从严治企的优良传统，以质量、安全、成本、资金管理为重点，以财务管理为核心，加快信息化手段的运用，扎扎实实地提高各个环节的管理水平。

铁路运输业的改革与重组

改革开放以来，中国铁路建设步伐日益加快，为国民经济的持续快速增长奠定了坚实的基础。到 2000 年底，我国铁路营业里程已经达到 6.87 万公里，比 1978 年增加了 32.9%（下同），居亚洲第一位和世界第四位；铁路客运量增加 29%，旅客周转量增加 314.6%，货运量增加 61.7%，货运周转量增加 160.1%；固定资产原值和净值已达 5268.8 亿元和 3830.1 亿元，分别是 1985 年的 6.7 倍和 4.3 倍（见表 1）；路网密度大大提高，覆盖了除西藏外的各省、自治区和直辖市，初步形成了“八纵八横”的路网主骨架。

表 1 改革开放以来我国铁路行业主要发展指标

| | 1978 年 | 1985 年 | 1990 年 | 1995 年 | 2000 年 | 1995 年比 1990 年增长% | 2000 年比 1995 年增长% |
|-------------------|--------|--------|---------|---------|---------|-------------------|-------------------|
| 铁路营业里程 (万公里) | 5.17 | 5.50 | 5.78 | 5.97 | 6.87 | 3.3 | 15.1 |
| 铁路客运量 (亿人次) | 8.15 | 11.21 | 9.57 | 10.27 | 10.51 | 7.3 | 2.3 |
| 铁路旅客周转量 (亿人公里) | 1093.2 | 2416.1 | 2612.6 | 3545.7 | 4532.6 | 35.7 | 27.8 |
| 铁路货运量 (亿吨) | 11.01 | 13.07 | 15.07 | 16.59 | 17.80 | 10.1 | 7.3 |
| 铁路货运周转量 (亿吨公里) | 5345.2 | 8125.7 | 10622.4 | 12870.3 | 13902.1 | 21.2 | 8.0 |
| 固定资产原值 (亿元) | -- | 791.5 | 1253.9 | 3613.6 | 5268.8 | 188.2 | 45.8 |
| 固定资产净值 (亿元) | -- | 589.5 | 889.3 | 2409.4 | 3830.1 | 170.9 | 59.0 |
| 运输总收入 (亿元) | -- | 213.9 | 411.1 | 632.1 | 1097.4 | 53.8 | 73.6 |

注：铁路营业里程包括国家铁路、地方铁路、合资铁路。

资料来源：《中国统计年鉴（2000）》，中国统计出版社，2001 年 9 月。

在新世纪来临的时候，中国铁路正面临着艰巨的改革与重组重任。中国铁路即将告别运行了半个多世纪的“大一统”的管理体制，进入一个以“网运分离”为目标模式的新时代。在此过程中，铁路运输体制改革的重点将集中在两个层面上，一是微观层面上的企业法人实体和竞争机制的塑造，包括路网模式选择、客货运输企业的改组、社企和事企职能剥离、主业与辅业分离、人员与机构精简等，二是宏观层面上的政府职能及其实现方式的改革，包括政府产业政策和行业发展规划的制定、国有资产管理体制的改革、监管机构的设置、监管政策的制定、政府公益性运输的财政补偿方式、税收政策调整等方面。

一、改革开放以来我国铁路运输业的改革与探索

改革开放以来，铁路运输业的每一步发展与进步都是与改革和创新分不开的。特别是九十年代以来，受体制、机制和市场竞争压力等多方面的影响，铁路行业一度陷入了连续多年亏损的境地，到 1997 年已累计亏损达 154 亿元。为了落实国务院领导同志关于铁路行业三年扭亏为盈，成为交通战线扭亏突破口的指示精神，全路以“政企分开、减员增效、扭亏为盈”为目标，发起了扭亏攻坚战。全路职工克服重重困难，在管理体制、经营机制、技术进步等方面进行了一系列改革探索，取得

了明显成效，1999 年全路提前一年实现全行业扭亏。近年来，全路围绕资产经营责任制、现代企业制度改革、拓宽多元筹资渠道、引入竞争机制、提速、以主业与非主业的业务分离为主要内容的调整结构、吸引社会投资等主题进行了一系列改革，收到了良好成效。不仅使铁路行业的基本建设、经营状况和服务质量有了明显提高，并于 1999 年提前一年摆脱了连续 5 年亏损的局面，更为重要的是为下一步实施“网运分离”改革奠定了良好的基础。

（一）资产经营责任制。为了实现铁路运输行业“三年扭亏”的经营目标，实现国有资产的保值增值，提高国有资产经营者的责任，培育与塑造真正适合面向市场竞争的铁路运输微观主体，为下一步铁路运输企业的公司制改革和“网运分离”塑造微观基础，铁道部决定先进行国有资产经营责任制这种过渡形式的改革。根据国务院《国有企业财税管理监督条例》和国家经贸委《国有企业资产经营责任制暂行办法》的要求，铁道部决定于 1998 年先在广州铁路（集团）公司和柳州、南昌、呼和浩特、昆明四个铁路局进行资产经营责任制的试点，同时，工程、建筑、工业、物资和通信信号等五大总公司与铁道部也签定了资产经营责任书，实施结构性分离。1999 年资产经营责任制在全路 14 个铁路局分面推开。在具体实施中，铁道部向铁路局下放了 12 项经营权；同时建立起国有资产保值增值率、经营性资产收益率、投资收益上缴率和扭亏增盈、运输安全五项指标的考核体系，并对扭亏实行“一票否决”，完不成扭亏任务的企业党政主要领导，一年黄牌警告，两年就地免职。应该说，三年多来的实践证明，资产经营责任制较传统的“大一统”体制和 1986—1996 年的“大包干”经营承包责任制而言是一个历史性的进步：

首先，通过铁道部与各铁路局签定资产经营责任制并下放 12 项经营自主权，在一定程度上限制了铁道部利用行政管理权对铁路局的日常运营活动进行任意干预的基础，也使得各铁路局在资产经营责任合同基础上开始面向市场，开始感受资产经营压力、成本压力和效益驱动，逐步向市场经济条件下的法人实体功能靠近，这对于提高铁路运输效率和服务质量也具有重要的积极意义。同时，也促使铁道部实现职能转变、精简机构和提高效率。

第二，在体制转轨时期资产经营责任制对于国有资产的保值和增值具有重要的现实意义。在铁路运输体制改革过程中，国有资产是否能够得到有效的保值和增值将关系到铁路体制改革的成败。在政企、政资和社企职能尚未完全分开的情况下，通过资产经营责任制这种制度规定来

国有资产经营者对于国有资产的保全责任，避免经营者的行为短期化和对国有资产的过度消耗，都无疑是十分重要的。

第三，各路局通过资产经营责任的“分包”，形成了“指标到人头，核算到班组，考核到岗位”的局面，在基层运输单位上形成了较强的激励与约束机制，并通过落实工效挂钩、竞争上岗、减员分流，使全路劳动、人事、分配三项制度改革得到空前推动，为全路提前扭亏奠定了基础。

但是，我们也必须看到，资产经营责任制是在现有体制下的一个阶段性和过渡性产物，它内生地不具有政企分开、政资分开、社企分开的制度基础。在铁路行业职能管理部门还没有实现政企分开和职能转换，以及基层运输单位还没有真正成为自主经营、自负盈亏的法人实体的情况下，铁道部与路局、分局签定的资产经营责任书还不是市场经济体制下的、完全意义上的委托人与受托人之间的平等的民事合同关系，委托人实际上还是政企合一、政资合一的行政管理部门，而受托人也没有选择与不选择签定合同的民事权利；基层运输企业从根本上说还不是完全意义上的独立的法人实体，还不拥有独立的、完整的法人财产权，国有资产出资人“缺位”与“越位”并存的问题依然没有解决。从根本上解决这些问题，还有待铁路运输业在政企分开、政资分开的基础上进行下一步“网运分离”的改革。

(二)现代企业制度改革。为了使铁路运输企业尽快真正走向市场，成为适应市场经济体制的独立法人竞争实体，铁路系统继 90 年代初以转换企业经营机制为主要内容的改革之后，自 90 年代中期开始进行了以建立现代企业制度为内容的改革试点。1994 年，全路在运输、工业和施工系统中选择了 11 个企业进行了现代企业制度试点。1995 年，大连铁路分局改制为有限责任公司，成为全国百家试点企业之一。1996 年，广深铁路公司改制为股份有限公司，其股票在境外成功上市；机车车辆工业总公司改组为控股公司；中国土木工程公司改组为企业集团；广州铁路(集团)公司确定新的改制方案，列入全国 120 家大型企业集团试点，后根据国家经贸委要求进一步调整了企业集团内部的治理结构。1998 年，第二、第十二工程局分别改制为中铁二局(集团)有限公司和中铁十二局(集团)有限公司，实现了由国有股和职工持股会集体持股的二元股权结构；齐齐哈尔车辆厂改制为齐齐哈尔铁路车辆(集团)有限责任公司；大连铁道有限责任公司将其控股的多经企业改制为大连铁龙股份公司，并成功地率先实现了铁路企业在国内 A 股市场上上市融资。1999 年，贵阳车辆厂改制为南方汇通股份有限公司并成功上

市。在建立现代企业制度的改革过程中，铁路系统还着重对小企业进行联合、兼并、租赁、出售、承包经营和股份合作制等多种形式的改革，使全路 18000 多个小企业在放开搞活的大原则下呈现出一定的生机与活力。从改革形式上看，多数小企业采取的是承包制，少数小企业采取了股份合作制和有限责任公司形式，形成了多元投资主体的格局（曹仲雄、许子敬，2000）。

（三）拓宽投资渠道，形成多元投资格局。财政投资多年来一直是铁路建设投资的主渠道。由中央财政和地方财政投资建设的路网设施即“国家铁路”和“地方铁路”目前仍是我国铁路路网的骨架。改革开放以来，为了尽快缓解铁路运能长期紧张的状况，加快铁路路网设施的建设，我国铁路建设开始探索多元筹资道路。1984 年，国家计委、国家经委、铁道部和财政部联合颁布了《关于发展地方铁路的几项政策建议》，对地方铁路的地位、作用及有关政策作了规定，地方政府开始拥有了一定的铁路建设投资和管理权。90 年代以后，“合资铁路”（即铁道部门与地方政府、企业和其它投资单位共同投资建设、联合经营的铁路路网干线和重要支线）建设步伐明显加快。国务院、国家计委和铁道部先后颁布实施了《国务院批转国家计委、铁道部关于发展中央和地方合资建设铁路意见的通知》（国发[1992]44 号）、国家计委和铁道部《关于大力发展合资铁路的若干政策建议》（1991）、《国家计委、铁道部关于发展中央和地方合资建设铁路的意见》（1992）等规范性文件，鼓励多种投资主体参与铁路基础设施建设。合资铁路与国家铁路和地方铁路相较，具有投资主体多元化特征，在经营管理上实行联合经营、收益分享、风险共担。也正是由于上述特点，合资铁路近年来发展势头迅猛。截至 1999 年底，由各省、自治区、直辖市、铁道部和企业自筹资金修建的合资铁路已达 12000 余公里，已正式开通运营的合资铁路达 4776 公里，完成的年货运量 7295.9 万吨，年客运量 527.5 万人次，且 75% 的周转量进入了国家铁路网。目前全国共有合资铁路 100 余条，最长的北疆铁路 2000 多公里，最短的南京城北环线 12.9 公里。从“九五”时期客运周转量增长情况看，截止“九五”末期（2000 年），国家铁路承担的客运周转量比 1996 年增长了 35.4%，年均递增 7.9%（下同），地方铁路增长了 32.9%，年均增长 7.4%，而同期合资铁路增长了 410%，年均增长 50.3%。在利用外资上，到 2000 年止，铁路系统共利用外国政府和外国财团贷款累计达 57.4 亿美元，促进了我国铁路电气化建设、通信信号安全以及机械技术等方面的发展。此外，我国与外商合资建设了五家大型铁路运输

设备企业，提高了我国铁路设备制造水平。

(四) 非运输主业与运输主业的分离。为了使铁路运输企业真正面向市场，成为“网运分离”模式下的独立的竞争主体和法人实体，铁道部决定将非运输主业与运输主业的剥离作为 2001 年的一项重点工作。改革基本原则是实现铁路客运、货运、路网以外的所有非运输经营业务与运输主业“企业分设、财务分账、人员分开”，即“三分开原则”。具体包括：多种经营企业和纳入多元经营体系的工附业、建筑业、房建、生活后勤服务业。长期以来，铁路运输企业与多元经营企业产权不清晰，经营业务界面不清，人员混岗。运输企业与多元经营企业互相挤列成本，转移收入和利润，核算不规范，经营成果不能真实反映。这种状况已成为推进“网运分离”和建立现代企业制度的一大障碍。目前我国铁路多元经营企业约有 1 万多家，从业人员近 60 万人。经营领域涉及运输代理、旅游、广告、商贸、工业、建筑、外经外贸等行业，是铁路减员分流的主要渠道。据统计，“九五”期间，铁路多元经营系统累计完成营业收入 1845 亿元，是客运收入的 123.7%，货运收入的 75%，已成为铁路的重要经济支柱。经过一年的改革实践，非运输企业与运输企业基本划清了资产和人员，模拟市场方式运作，建立了相对规范的投资与被投资关系，内部交易价格管理制度逐步建立起来，同时逐步建立起铁路内部劳动力市场，调节企业劳动力余缺，安置分流人员。

(五) 机构改革，减员增效，实施结构性分流。多年沿袭的“大一统”体制和行业垄断特性，使得铁路系统成了社会公众眼中的“铁老大”，而铁路系统内部也呈现出机构臃肿和办事低效的弊端。面对汹涌而来的改革浪潮和替代性竞争的压力，铁路系统从铁道部到各路局，再到各分局和站段，开始了以机构调整、减员增效和结构性分流为主要内容的内部改革。根据国务院的统一部署，1998 年 8 月铁道部按照精简、统一、效能的原则，在部机关内部进行了机构改革和人员精简，司局级机构由 23 个减为 16 个，减幅为 30%，处级机构由 133 个减为 74 个，减幅为 44%，部机关人员由 809 人减为 400 人，减幅为 51%。在铁道部以下，部属各总公司、各路局、分局机关也相应地进行了大幅度精简。“九五”后三年，铁路系统已实现结构性分流近 80 万人，运输业减员 32 万人，铁路工程、铁道建筑、机车车辆、通信信号和土木工程五大非运输企业，以及 10 所普通高校及一批中专、技校、成人教育学校已与铁道部脱钩；撤销了 13 个铁路分局，撤并了 227 个独立站段。

(六) 以提速和调图为重点，狠抓服务质量。为了提高铁路运输速

度与效率，“九五”期间，在铁道部统一领导和组织下，分别于 1997 年 4 月 1 日、1998 年 10 月 1 日和 2000 年 10 月 21 日在主要繁忙干线上实施了 3 次大规模的提速。全路以提速为龙头，狠抓运输质量，强化营销，不断完善和优化列车运化图，使列车运行图从过去几年不动变为随市场变化及时调整，一改过去运输产品品种单一的状况，从“生产图”转变为“市场图、效益图、质量图”，适时推出了适应市场需要的“夕发朝至”、“朝发夕至”、城际列车、旅游专列和民工专列等新产品，铁路运输质量和市场竞争能力显著提高，取得了较好的经济效益（铁道部，2001）。

二、铁路运输管理体制的沿革和问题

（一）管理体制的演变

纵观改革开放以来我国铁路运输业管理体制的发展进程，大体上可以将其演变过程分为四个历史阶段：

第一阶段是 1978—1985 年“高、大、半”（高度集中、大联动机式、半军事化）式的生产型管理阶段。在这一时期，铁路系统基本上沿袭了计划经济体制下的管理模式，全行业象一个大工厂，铁道部象总厂，路局、分局和站段象是这个大工厂的分厂、车间和班组。全路从路局到分局、站段，都在铁道部这个唯一“家长”的指挥下从事运输业务，人、财、物、产、供、销的全部经济活动都是围绕统一计划来运转的，这是一种高度集中、大而全和具有半军事化特点的管理模式。在这一阶段，铁道部在搞活企业，在计划、财务、劳资、物资、人事等方面进行了有限的放权让利，以调动运输企业积极性，但并未从根本上改变指令性管理体制。

第二阶段是 1986—1996 年的“大包干”经营承包责任制阶段。这一时期的主要特点是铁路管理方式由生产型管理向生产经营型管理转变，“大包干”的主要内容是“五包一挂”，即①包客货运输任务量，即包客货运量、煤炭及晋煤外运量；②包机车车辆生产任务；③包铁路基本建设规模和形成运输能力；④包基本建设投资 and 机车车辆购置费用；⑤包缴纳税费，即对国家财政包定基数，保证上交。“大包干”在一定程度上打破了计划经济时期僵化的管理体制，铁路运输企业开始拥有一定的经营自主权和积累能力，效益意识逐渐增强，并能够以自身积累进行铁路基本建设。在此阶段，政府还给予铁路相应的优惠政策，包括大幅度降低运输企业营业税率，豁免铁路建设“拨改贷”本息，运输企业实行工资含量包干，合资铁路和有亏损的新线实行地方运价、特殊运价等等（冯飞，2000）。

第三阶段是 1997—1999 年的资产经营责任制。所谓资产经营责任制，就是铁道部作为国家铁路国有资产的出资人代表，对铁路局实施的以明确企业法人财产权为基础，以落实国有资产保值增值为核心，以提高国有资产经营效益为目的的经营责任制度。资产经营责任制进一步确立了铁路局市场主体地位，明确界定了政府和企业责权利边界，进一步落实了铁路局经营自主权。运输系统在四个路局试点基础上，各路局与铁道部之间根据事先设定的资产经营目标形成契约关系，铁道部授予各路局 12 项经营自主权，铁道部在国有资产价值形态上加大了对铁路局的考核监督力度，各路局对国有资产的保值增值意识普遍增强。

第四阶段是 2000 年以来在探索新的运输管理体制过程中对微观市场主体的塑造阶段。在这一时期，全路围绕打破垄断和引入竞争进行了改革模式的探索，特别是在“网运分离”的目标模式下对微观主体形态进行了改革探索，如先后组建了大连铁道有限责任公司和广深铁路股份有限公司。

（二）主要问题

尽管铁路运输业经过了四个阶段的改革探索，但是，从总体上看，铁路运输业目前仍然是我国少数几个仍带有浓重计划经济色彩的行业之一，从国有资产的角度看，现行铁路政府管理体制存在以下问题：

第一，政企合一、政监合一、政资合一的高度集中管理体制。所谓政企合一，就是指目前的铁道部是政府行政管理部门，承担着政府行政管理职能，同时，它也是一个全国性的综合运输企业，从事铁路运输生产经营活动，承担着企业经营性职能，全路的投资、生产经营活动都是由铁道部来进行指挥和计划的。虽然近年来，全路进行了资产经营责任制的改革，一些路局还进行了客运企业模拟法人的运作，但是，这并未从根本上改变铁路系统政企合一和垂直管理特征。各路局在法律、财务和经营上并没有获得完全独立的法人地位。铁道部——铁路局——铁路分局——铁路站段依然保持着明显的垂直科层管理特征。

所谓政监合一，是指铁道部不仅负责承担着全行业发展规划、产业政策、行业规章制度的制定与监督实施等行政管理职能，还承担着铁路系统的行业监管职能，这样的监管职能主要包括市场准入和资格认定，网网之间、网运之间、运输企业之间的竞争与规制政策、线路运营图和列车时刻表的编制、价格管制等。

所谓政资合一，是指铁道部作为国家行政管理机关，同时也是国家铁路国有资产所有者代表，承担着国家铁路国有资产的保值增值责任，

此外由于铁道部还是一个全国性的运输企业，因此它还是国家铁路国有资产的经营者，承担着国家铁路国有资产的经营性职能。

第二，公益性与经营性不分，或称作政策性和商业性不分。从铁路系统国有资产的经营与服务性质来看，普遍存在着社会公益性与企业经营性不分的矛盾，即一方面，铁路运输企业承担了大量的国土开发、地区经济发展、民族团结、政治军事等明显具有社会公益性质的铁路路网设施的建设（公益性铁路的投资建设根本出发点就是为了满足公益性需要），另一方面还承担了欠发达地区经济与社会发展、军事物资、扶贫赈灾、军人残疾人和在校学生等大量非盈利性的公益运输服务，这些公益性运输的成本是无法通过市场化和商业化方式取得补偿的。

第三，主非不分、社企、事企不分。目前我国国家铁路国有资产大致分布在三个领域，一个是与铁路运输主业直接相关的领域，如路网设施、铁路机车、站台、通信信号等，这是铁路运输的主业领域；二是与铁路运输主业有弱相关关系的经营性领域（这在铁路系统内部被称作“多元经营”），如工业、建筑、外贸、内贸、旅游、广告咨询、运输代理等，这是铁路运输的非主业领域。目前，我国铁路系统的多元经营企业约有 1 万多家，从业人员近 60 万人。“九五”期间，多元经营系统累计完成营业收入 1845 亿元，是客运收入的 124% 和货运收入的 75%；三是与具有明显社会性和事业性职能的非经营性领域，如医院、学校、公安、消防、检察、法院等机构，其人、财、物关系是与铁路运输主业混合在一起的。

第四，价格和投资的行政管制。铁路运输服务的价格是铁路国有资产在运输主业领域内取得资产报酬和收益的首要途径。多年来，铁路运输价格被认为是关系国计民生的重要服务价格，在价格形成机制上，政府对铁路运输服务实行了严格的价格管制，即铁路客运票价和货运价格都是由国家计委制定的，铁道部和铁路运输企业并没有价格自主权。

投资是形成铁路固定资产的来源。目前国家对铁路投资建设项目根据投资规模继续实行行政审批制度（各路局的投资决策权放宽到 3000 万元），国家财政投资仍然是铁路国有资产形成的主渠道。尽管近年来铁路系统多渠道筹集建设资金方面进行了一定程度上的改革，有地方政府参与投资建设的一些合资铁路相继投入运营，但是从总体上看，国有资本依然是铁路固定资产增量的主导力量，铁路投资项目的决策权依然牢牢掌握在政府行政部门手中，占铁路建设投资 50% 的铁路建设基金的形成也是政府行政管制的结果（张文魁，2001）。

第五，市场主体（运输企业）产权不清，法人实体缺失。从严格的意义上来说，目前我国各铁路局和铁路分局还不是真正的法人实体，一个符合市场经济的规范的法人治理结构还没有建立起来，产权不清、权责利边界模糊问题是铁路运输企业走向市场的最大制度障碍。从全国范围来看，铁道部作为一个全国性运输企业，既是铁路国有资产的所有者代表，又是国有资产的直接经营者，这种所有者与经营者合一模式下的激励与约束机制缺失的弊端是无法从根本上予以解决的；从各路局和分局层面来看，其法人财产权是不明确和不完整的，运输企业并不具备完全意义上的对法人财产的占有、使用、处置和收益的权利，所有者及其代表（如铁道部）随时可以凭借所有者地位干预运输企业的独立经营活动及其成果。虽然近两年全路实行了资产经营责任制，但从根本上讲，它并没有彻底解决运输企业的产权不清问题。

三、铁路运输管理体制改革：目标、原则与产业重组

（一）目标模式的选择：“网运分离”模式的确立

铁路这个在我国被人们称作“铁老大”的特殊行业，今天正感受着越来越大的生存与发展压力。从铁路业内部来看，体制低效问题越来越明显，政企合一、政监合一、政资合一、社企合一、事企合一、公益性与商业性合一等等问题在现有体制框架下无法从根本上予以解决。从铁路业外部来看，以高速公路和民用航空为代表的其它运输方式正在以更快的速度发展着，高速公路在短距离运输领域和民用航空在超长距离运输领域，都对传统的铁路运输形成替代性竞争压力。从入世角度看，中国铁路业也将面临外资在市场、资金、技术、人才和管理等方面的全方位冲击。中国铁路运输业只有在体制、机制上进行全方位的改革才能变压力为动力，才能适应新时期我国经济与社会全面发展对铁路运输业的需要。

上世纪 80 年代以来，欧美日等国纷纷对本国的铁路运输业进行了改革。从改革目标模式来看，主要有两种改革模式：一是以瑞典、英国和德国为代表的“网运分离”（或称“上下分离”）的改革模式，即将具有自然垄断属性的路网基础设施部分与从事客货运输的部分在法律上进行资产分离，分别成立不同的法人实体（路网公司和客货运营公司），通过打破垄断，引入竞争，促进运输市场的繁荣与发展。其中客货运市场上形成若干家企业进行相互竞争的市场结构；路网公司向网上运输企业收费线路使用费，在基础上承担路网基本设施的建设与维护；客货运公司在向客货运输市场提供运输服务的过程中，取得营业收入，并支付路

网公司的线路使用费；政府（或监管机构）对路网公司和客货运公司实行市场进入和价格、费用的监管。

另一种改革模式是以日本和美国为代表的“网运合一”（或称“上下一体化”）的模式，其中日本客运公司是“网运合一”的（新干线除外），货运公司由于货物全国流动的特点和收支平衡的考虑，采用了“网运分离”的方式，而新干线则具有“混合式模式”的特点（梁仰椿，2001），美国 500 多家货运公司是“网运合一”的，货运公司拥有自己的路网和火车头、车厢等运行设备，而联邦政府所有并负责经营的客运公司（Amtrak）是“网运分离”的，与经行的铁路公司签订线路长期租用合同并支付过路费。“网运合一”模式下政府的主要工作是放松管制，维护有效竞争秩序，如美国政府依据 1976 年的《铁路复兴和规章改革法》和 1980 年的《斯塔格斯铁路法》，放松对铁路公司资产重组、定价等方面的管制（王全斌，2001）。

应该说，无论“网运分离”模式还是“网运合一”模式，都有其各自的优点与缺点，具体采取何种模式还取决于本国铁路改革的目标（减轻财政压力、降低服务价格、提高服务质量、提高运能适应市场需求等）、本国国情（国土面积、政体和所有制结构等）、铁路行业地位与特性（路网结构、客货运市场份额、替代性竞争等）、竞争所能带来的利益和竞争的范围和对范围经济以及分拆成本的评价（冯飞，2001）。如日本和美国采取“网运合一”模式的一个主要原因是本国路网结构和运输市场结构是竞争性的，拥有大量的平行线路，不存在独家垄断路网问题，为上下一体化的铁路公司之间展开竞争提供了现实基础，而铁路运输在综合运输市场上也不占据垄断支配地位，上下一体化不会对运输市场的市场结构产生根本性影响；而欧盟国家大多采取“网运分离”模式主要是由于本国路网结构是垄断性的，没有大量的平行线路存在，若不对路网部分采取进入管制，则极易形成网上运输业务的垄断格局。从我国具体情况来看，我国铁路路网结构基本上是单向的和区域垄断的，即不存在大量的平行线路；铁路运输在综合运输市场上处于重要的地位（2000 年旅客周转量占 37%，货物周转量占 31%），特别是在中长距离的运输市场上，铁路占据着明显的优势地位，在这种情况下，大范围内的上下一体化极易形成区域垄断，不利于形成公平合理的竞争格局和市场价格，也给政府实施有效监管带来难度。

因此，笔者认为，选择“网运分离”模式作为今后相当长时期改革目标模式是合适的。我们选择“网运分离”模式的目的是可以概括为：在政企、

政资、事企、社企、公益性与经营性职能分离的基础上，通过“网运分离”模式的改革，使得路网、客货运输和其它企业化职能从原有的“大一统”的政府序列中脱离出来，成为面向市场的独立的竞争主体；政府在转换职能的同时，将行业管理职能、监管职能和国有资产管理职能分别交由独立的机构行使；政府在完善立法的基础上，依法监管职能，维护公平有效的竞争秩序，同时为竞争性企业提供一个竞争平台，以确保为社会公众提供高效率 and 低成本的铁路运输服务。

（二）改革基本原则

1.竞争性原则。打破垄断，引入竞争，在“网运分离”模式下重塑市场结构，这是铁路运输体制改革的初衷。“网运分离”改革的最核心内容就是要将具有垄断特性的路网设施部分与具有竞争特性的客货运输业务在法律和财务上分离，组成独立的法人实体，客货运输企业在一个公开、公平与透明的法律与政策平台上进行竞争，政府对路网和网上运营进行市场进入或价格监管。打破垄断，引入竞争主要体现在两个领域，一是打破国有资本独家垄断路网投资的格局，鼓励非国有多元投资主体（包括国内民间资本和外资等）投资路网基础设施建设，鼓励多种筹资渠道（股份制、债券、资产证券化等），以缓解我国运能紧张的矛盾；二是在网上运营领域，组建多家面向市场的独立的客货运输法人实体，运输企业在运营线路和范围上允许交叉，防止形成运输业务的区域性垄断。

2.政企、社企、事企和主非分开的原则。铁路运输市场上微观竞争主体的塑造，客观上需要实现政企、社企、事企、主业与非主业职能分开。在组建路网公司和客货运公司过程中，铁道部在精简机构转变职能的同时，必须与所属各路局、分局脱钩，其作为政府职能部门的主要职责集中体现在产业政策、行业监管、国有资产管理和财政税收等四大方面；赋予企业独立的法人财产权，铁道部不再直接干预企业的日常经营性行为，让企业根据运输市场的供求关系独立安排其生产经营活动；同时，政府还应该创造条件将困扰企业的社会职能和事业性职能（如公安、医院、法院、学校等）剥离出去，使非企业职能社会化，让企业轻装上阵。此外，铁路企业应实现非运输业与运输业的全面分离，即要将从事多种经营的企业和纳入多元经营体系的工附业、建筑业、生活后勤服务业等，与铁路客货运输和路网设施等铁路运输主业实现“企业分设、财务分账、人员分开”，避免非主业与主业间产权界限模糊，财务、物资与人员混合不分，经营收入、利润和成本等相互挤占或转移的问题，为进一步的改革打好基础。

3.法治原则。完善立法，健全法制，是铁路运输体制改革能否成功，网运分离模式下的市场竞争是否有序和有效的制度保障。针对目前我国铁路法律体系存在的立法滞后、法律层次低、立法程度不规范和现行法律不健全等问题，我们必须建立与健全铁路改革与发展的法律体系框架，它至少包括四个层面的内容：一是完善与修改现行铁路行业的基本法《铁路法》，明确界定铁路运输业中各利益主体的责权利边界，特别是明确界定铁路行业中的政府和运输企业之间的法律关系、政府监管机构的设立与监管原则、铁路运输企业的法律地位及其相互关系、铁路业市场准入和价格管制的原则、公益性运输的政府补偿原则等等；二是建立一个能够有效指导与规范铁路改革的法律法规体系，其中包括政府职能部门的职能调整及其政策手段、监管机构的组建及其实际监管的途径、铁路运输企业（路网公司、客货运公司和机车车辆、通信等专业性企业）的组建及其竞争行为合法性、运输企业实现政企、社企和事企分开的途径、运输企业非主业与主业分离的途径等等；三是建立一个政府有效监管的法规体系，包括铁路运输企业的资格认定、进入许可和合同设计、路网公司从事网上运输的进入管制、客货运输企业从事经营性活动的价格管制（最高定价管制还是浮动范围的管制等）、路网公司收取线路使用费的管制、客货运输企业提供基础性服务（硬座）和增值服务（卧铺、软座、特快等）的价格管制等等；四是涉及铁路运输业的技术、安全与质量标准等方面的法规体系；五是尽快建立一个具有普遍意义的《反垄断法》，规范铁路企业的竞争行为，防止铁路业的市场垄断的形成。

4.有效监管原则。这里包括政府监管机构的设立和监管政策的制定两个问题。政府监管机构的设立应坚持集中监管原则、独立性原则、依法监管原则、监管透明化原则和监管专业化原则，改变传统体制下政府监管的分散性、非独立性、随意性和不透明性等弊端，为政府监管的统一、透明、公平与高效提供良好基础。在监管政策的内容上，主要任务是对行业竞争主体（现实的和潜在的路网企业、客货运输企业、车辆租赁与维修企业等）进行资格认定、对竞争行为和价格进行监管、对违规企业进行行政处罚等。监管内容主要包括对具有自然垄断属性的路网公司的监管（其监管要点包括路网公司责权范围确定、路网公司的组织形式、线路运行图的生成机制、接入政策、接入规费的监管等）、对路网公司与客货运输公司的传统关系进行监管（以防止合谋等限制公平竞争的行为）、对客货公司的监管（市场准许入、合同设计、价格规费、公

益性服务补偿、税收等)和网网关系的监管(网与网之间的物理连接、跨网运输所形成的网运和网网之间的清算、老网与新网之间以及新网的监管、国家路网、地方路网和专用线之间的关系、数网竞争时的线路使用费监管等)。

5. 公益性与经营性分开原则。公益性运输与经营性分开是关系到改革成败的一个重要因素。在网运分离的改革过程中,政府补贴的作用是相当重要的:一是对于公益性服务的补贴,二是路网建设与维护的差额补贴,三是对于改革过程中安排富余劳动力转移的补贴,四是对原有社会职能剥离进行补贴。前二者补贴是由于政府为实现社会福利最大化而进行监管所产生的亏损,具有经常性和长期性,后二者补贴是由于政府在改革过程中为了确保改革顺利推进而实施的救助措施。在政府财政补贴过程中应当注意的问题有:补贴方式的选择(全额补贴还是差额补贴)、补贴对象的选择(如对公益性服务实行补贴招标制)、补贴承诺的履行(政府对于补贴的事先承诺能否兑现将影响下期监管合同、被监管企业的激励与效率、特定项目的进展),以及与当期政府财政预算平衡的关系等等。

(三) 改革时序设计——“四阶段论”

由传统的“大一统”的原有体制转换到新的“网运分离”模式的过程是一个利益调整过程,这使得铁路体制改革必须在时序上分出轻重缓急。总体来看,铁路改革的时序设计应考虑:一是改革的社会成本,通常情况下依社会成本由低到高来安排改革时序是一个比较稳妥的方案;二是改革难点与焦点之间的关系,牵一发而动全身式的难点问题可以考虑放在最后加以解决;三是铁路本身的特性,主要是路网设施与网上运输的分离难易程度;四是财政压力与监管难度,通常是首先选择财政压力较小和相对容易监管的环节进行改革。结合上面若干因素,笔者认为,国家铁路改革的大致时序安排是:在政资分开、政企分开原则下,将铁路国有资产管理职能从铁道部中分离出来,成立独立的国有资产控股公司—→将客运业务从控股公司中分离出来,组建6-8家客运公司,提供客运业务的竞争性服务—→将货运业务从控股公司中分离出来,组建3-5家货运公司,提供货运业务的竞争性服务—→将路网业务从控股公司中分离出来,(多网模式下)路网部分再重组为2-3家路网公司,提供路网基础设施服务。笔者在冯飞提出的用6-7年左右的时间分三个阶段完成铁路重组和体制改革工作(冯飞,2001)基础上,提出用7-8年左右的时间分四个阶段完成对现有国家铁路的重组和体制改革工

作，具体地说：

阶段一：用 2 年时间改革铁路国有资产管理体制，将国有资产管理职能从铁道部行政管理职能分离出来，并为政企分开和竞争主体塑造创造条件。如组建一个全国铁路控股公司，代表国家行使铁路国有资产的出资人职能。控股公司内设路网、客运、货运等事业部，各事业部实行“财务分账”，现有 14 个路局改组为控股公司的分公司。在此基础上，铁路控股公司和各事业部、分公司之间签定资产委托经营合同，在铁路运输单位尚未完全成为独立的法人实体之前，对授权经营的国有资产承担保值增值责任。

阶段二：用 2 年左右的时间对控股公司中原有的客运业务进行重组，组建 6 - 8 家独立的客运法人企业，在此过程中可吸纳社会资本参股，形成国有资本控股的股权结构。其中，铁路控股公司行使国有资产出资人职能。

阶段三：用 2 年左右的时间对控股公司中原有的货运业务进行重组，组建 3 - 5 家独立的货运法人企业，在此过程中可吸纳社会资本参股，形成国有资本控股的股权结构。其中，铁路控股公司行使国有资产出资人职能。

阶段四：再用 2 年左右的时间将控股公司中原有的路网业务进行重组，组建 1 - 2 家国有独资的路网公司。其中，铁路控股公司行使国有资产出资人职能。同时，将控股公司中其它经营性业务如车辆、电力等业务分离出去，形成若干独立的专业性公司。控股公司最终成为不从事具体铁路运输业务的单纯的国有资本运营公司。

(四) 产业重组与政策要点

1. 路网结构与组织形式的选择——两种方案的比较与选择

路网公司在组织形态上的统一与分散（即一张网或多张网）在很大程度上关系到网网之间，以及网运之间的交易成本，从而影响到网上运营企业的经济绩效。表一大致罗列了统一与分散两种不同模式的优点与缺点。

从表 2 中可以看出，无论是一张网还是多张网，都存在各自的优缺点。一张网模式虽然可以减少由于网网之间的接口较多而导致区际运输的高接入成本问题。但是它却不能回避因独家垄断而产生的高收费、低效率和低服务质量的弊端。而多张网模式的优缺点正好相反。从国外的经验来看，一张网与多张网都是存在的。具体采用何种路网组织模式，

表2： 一张网与多张网的比较

| 路网模式 | 优点 | 缺点 |
|------|--|--|
| 一张网 | <ul style="list-style-type: none"> ●便于运输指挥（全路列车运行图的编制和列车编组等） ●节省网网、网运之间的交易成本（线路使用费和时刻表等） ●便于全国统一规划与建设 ●改组中便于资产分割和产权界定 ●减少地方保护主义色彩 | <ul style="list-style-type: none"> ●垄断性强，缺乏竞争 ●建设与维修成本高 ●管理幅度大，远离市场 ●吸收地方政府和社会投资方面存在协调成本 ●增加了监管的难度 |
| 多张网 | <ul style="list-style-type: none"> ●建设与维修成本较低 ●管理幅度小，接近市场 ●竞争性较强 ●便于吸收地方政府和社会投资 ●有助于改善监管质量 | <ul style="list-style-type: none"> ●增加了运输指挥协调成本 ●增加网网、网运之间的交易成本 ●分散规划，缺乏全国性战略 ●改组时增加资产分割和产权界定成本 ●存在地方保护主义色彩 |

注：统一模式是指全国铁路网由一家企业垄断经营，实行一级法人管理，可下设分公司；
分散模式是指全国铁路网由多家公司分散经营管理，实行各级法人管理，可下设子公司。

取决于决策者在两种模式的利弊上进行权衡（石耀东，2001）。笔者更倾向于采取多张网的组织形式，这主要基于两点考虑：其一，在我国铁路运能长期紧张的情况下，多张网有利于吸引社会投资，加快路网基础设施建设；其二，多张网还有利于网网竞争，降低一张网模式下可能产生的路网垄断弊端，提高路网公司的运营效率。当然，多张网模式也存在表2中所列弊端，这就需要政府加强监管，趋利避害。

政府对路网设施的监管要点是：

①开放路网市场准入，鼓励包括民间资本在内的多元投资主体投资于路网设施建设，在运能严重不足和经济效益明显的区域（如京沪线、沪宁线），可形成数网并存与竞争的格局；

②对线路使用费进行有效规制，避免路网公司利用垄断优势收取高额线路使用费，从而抬高下游客货运输成本，进而伤害到社会公众的利益。具体方式可采取最高限价方式；

③网际强制性互联互通，保证现有路网设施在物理上处于平滑对接状态，在网际运输提供技术上的保证。

在路网组织形态上，可以根据不同投资主体而有所区别，具体地说，对于国家铁路路网，可采取控股公司形式，按照经营的需要和适度的管理幅度，下设区域性的分公司和子公司（不是现有各路局的简单翻版），初期可采取国有独资形式，逐步过渡到多元股权结构的股份企业，条件成熟时还可以上市融资（冯飞，2001）。

2. 客货运输市场微观竞争主体的塑造与监管

在“网运分离”的基础上，塑造一个竞争性的运输市场结构，对于打

破垄断、促进竞争的改革目标具有十分重要的意义。在政企分开、社企分开和事企分开的原则下，通过对现有铁路微观基础的重组与再造（产业组织调整与合理化），真正形成市场经济要求的产权清晰、权责明确、自负盈亏的市场竞争主体，进一步规范运输企业经营性职能与政府行业管理和监管职能之间的关系。在监管制度安排上要体现有序（如对运输企业的市场准入进行法定资格认定）、竞争（运输企业自主安排客货运输业务并拥有一定价格决定权）、公开（不存在监管机构与监管企业之间的合谋）、公平（监管政策对于原有运营商和新运营商都应该是无歧视的）原则。此中，客货运公司和其它专业性公司的组建与组织结构的设计是关键所在。

（1）客运公司的组建。客运市场竞争性强，宜组建若干家实力相当的独立客运法人实体，在运输市场上真正形成竞争性格局。为此，笔者认为，我们在铁路重组过程中要打破现有路局“划区而治”的格局，在全国运输大市场的概念下组建跨地区、跨路局的6-8家客运公司，允许客运公司之间在运输繁忙的同一线路上展开竞争。过多和过少的客运公司都不利于客运市场的竞争绩效，如数量过少的客运公司有可能导致某些区域上的业务垄断和竞争性减弱，而数量过多的客运公司在改革初期可能会导致复杂的市场结构，从而不利于路网运输调度和政府监管。客运公司的组织形态，在组建初期可考虑以国有独资和国有资本占主体地位的公司制企业为主，之后再通过增资、减持国有股、股权转让等方式改组为多元持股的股份制企业。而新进入的客运运营商则应“一步到位”，即天生地具有多元化的股权结构。无论是原有运营商还是新的运营商，条件成熟时都可通过公开发行股票，并上市融资。

获得特定线路和特定时段运营权的客运企业，根据市场供需关系，自主经营，自负盈亏，从客运市场取得收入，并向路网公司和生产协作单位（如车辆租赁公司等）支付相关费用。政府监管机构对于客运公司经营的监管主要是对于客运经营企业的特许经营权的认定和客票销售价格的监管，其中特许经营权的监管比较容易理解，政府应该对于进入客运市场的法人企业是否具有基本的经营条件进行资格审定，难点在于对于已经进入竞争性市场的客运公司还要不要对其客运票价进行管制。

在客运公司的组建过程中，应坚持以下原则：

①坚持政企分开和独立性原则。改组后的客货运公司从本质上讲是直接面向市场的竞争主体，而不是行政机构的附属物，不能是现有路局的简单“翻牌”。从以往一些行业的改革经验来看，大量的“行政性公司”

与“翻牌公司”的存在，不仅与改革初衷背道而驰，而且成了滋生腐败的温床。因此，客货运输企业的组建过程，应当是与铁路行业的政府职能转换和管理体制改革相同步。

②事企分开原则。为了使改组后的客运企业真正成为面向市场的独立的法人实体，因此，必须尽快解决原有铁路系统内部存在的事企不分的问题。应着手将大量的如公安、消防、教育、文化、医疗等事业性职能从基层运输单位中剥离出去，使客货运企业真正成为利润为中心的经营性企业。

③公平竞争原则。这体现在两个方面，一是新组建的客运公司之间，应保持一种平等的竞争关系，一是新进入的客运公司（老运营商）与原有的客运公司（新运营商）之间必须是平等的竞争关系。避免原有运营商利用其与监管机构的“故交”而侵犯新运营商的权利。

④规范化的公司治理结构。这是指改组后的客货运企业必须是规范的公司制企业，有独立的规范运作的公司治理机构，这是客货运企业能否真正走向市场，在竞争中求生存的根基。同时，公司治理结构的改革，应当于国有资产管理体制改革相配套，明确国有资产的出资人，明确出资人与委托人之间的关系，建立健全公司制企业规范的经营机制。

在对客运公司的监客政策设计上，通过对竞拍机制获得特定运营线路专营权的客运公司在价格上进行“结构性监管”，既要维护客运市场的竞争性，充分发挥价格杠杆在调节客运供需上的重要作用，又要保证在运能紧张的情况下，通过价格监管（最高限价）保证消费者利益不会因客票价格大幅度上扬而受损失。所谓“结构性监管”就是要对构成客运票价的不同部分进行差别化监管政策，具体地说，是对客运票价中含有普通服务功能的硬座票价进行严格监管（如最高限价或限定幅度），而对含有增值服务功能的软座和卧铺票价则根据运输市场状况逐步放开，由市场供求关系来定价。监管机构对于硬座票价的调整应按《价格法》的有关规定举办价格听证会。对于特殊群体的票价优惠，差额部分应由政府财政补足。

（2）货运公司的组建与监管

从国外经验来看，货运业务与客运业务有较大区别，特别是与路网关系上更为紧密和复杂，因此，不仅在改革时序上，货运公司的组建要滞后于客运公司，而且货运公司的数量也明显少于客运公司。笔者认为，在国家铁路重组过程中可组建3-5家货运公司，可以拥有铁路货运机车、货场、专用线站台、仓库、装卸设备等固定资产。同客运公司一样，

在组织形态的设计上，在组建初期可考虑以国有独资和国有资本占主体地位的公司制企业为主，之后再通过增资、减持国有股、股权转让等方式改组为多元持股的股份制企业。而新进入的货运运营商则应“一步到位”，即天生地具有多元化的股权结构。无论是原有运营商还是新的运营商，条件成熟时都可通过公开发行股票，并上市融资。

获得特定线路和特定时段运营权的货运企业，根据市场供需关系，自主经营，自负盈亏，从货运市场取得收入，并向路网公司和生产协作单位（如车辆租赁公司等）支付相关费用。政府对货运业务的监管不同于客运业务，监管政策的重点放在：

一是在竞争特定线路运营权上，对货运业务要着力平衡货运公司与客运公司之间在运营线路和运营时刻上竞争分配关系，解决好“货挤客”问题。操作上可以考虑：在短期内全国铁路运能紧张状况不会出现明显改观的情况下，政府监管机构可以在客货运输线路和时间安排上予以平衡，如在全路运营线路图基础上将运营时间总量分为客运和货运两大部分，分别组织运行线路和时刻表的拍卖；允许已经获得线路运营权的客货运公司之间进行线路运营权的转让。

二是要解决公益性运输与经济性运输的关系，一要确保公益性运输的顺利实现，二要确保公益性运输以最低财政支出实现，三要使公益性运输组织过程要在一个公开和公平的环境下实现。从国外经验来看，政府在解决一般公益性运输的问题上普遍采用政府委托、政府购买和公开招标方式解决。对于紧急公益性货运业务如救灾等，可通过征用方式和财政补贴方式加以解决。

三是政府不直接干预货运价格，货运公司以市场为导向，自主组织货源和运输服务，直接从货运市场上取得收入；政府对货运市场可放松管制，鼓励货运公司间的竞争，货运价格以供需双方谈判确定，政府不进行直接干预。

3. 政府作用的其它方面

政府除了在设计 and 重组铁路运输体制中发挥主导功能外，还应该在以下这些领域发挥应有作用，这些领域包括：

（1）产业政策和发展规划。这是市场经济条件下政府实施行业管理的基本的和有效的途径。在新体制下，政府有关职能部门（即铁道部或今后的运输部）在转换职能的基础上，应彻底摆脱日常的铁路运营管理，利用其在获取与加工信息上的优势，专注于全国铁路行业的长远发展，规划全国铁路行业的发展蓝图，包括未来一个时期（如五到十年）

全国铁路路网和客货运输供需关系预测、铁路企业组织结构的变化趋势、客货运输价格的走势、竞争环境与竞争战略的分析（如替代性运输方式的竞争战略）、铁路行业技术进步的方向、世界铁路发展的格局与走向、铁路行业投资（包括吸引外资）前景、鼓励投资的技术改造政策、区域性政策（如鼓励向西部路网基础设施投资）等等。政府应当定期将上述产业政策和规划向全社会公布，以引导社会投资。

（2）国有资产管理体制改革。在政资分开的原则下，政府国有资产监管体制要围绕以下重点进行改革：

①与国家国有资产管理体制改革相适应，建立铁路行业国有资产运营管理体系，如组建独立的国有控股公司，行使国有资本的出资人职能。在政企分开、政资分开的基础上，将出资者职能与政策制定职能、监管者职能交由不同政府职能部门行使。

②在铁路运营企业建立法人治理结构过程中，在不断完善现有的资产经营责任制基础上，逐渐向规范的公司法人制转型。要明确出资人的责任、权利与义务；监督国有资产在改革过程中不会受到侵蚀和损害。特别是在事企与社企职能分离的大原则下，要确保财务分离和产权分割的结果不导致国有资产的大量流失。

③在产权多元化过程中，国有资产实现布局和结构的战略性调整。如在路网基础设施建设、客货运营、机车车辆的租赁与维修、通信设备运营等领域，国有资产有进有退，有所为有所不为。

（3）调整政府税收政策。主要体现在五个方面：一是政府对路网公司、客货运公司、机车车辆公司（如果有）以及其它相关企业的税收政策问题（税负结构与水平）；二是经济性与公益性服务的税收问题，如是否允许从事公益性运输服务的企业将公益性收入从总经营收扣除后再向政府纳税；三是内部交易外部化、市场化过程中可能存在的总体税负增加问题；四是税收杠杆与激励强度设定的结合问题，如在最高限价的激励制度下，由于监管机构事先并不准确掌握运输企业的实际成本信息，因而被监管企业存在可观的“信息租金”，事后税收可以用来调节由于信息不对称而产生的超额垄断利润。如何设计税收机制（结构与强度）才能既不影响被监管企业降低成本的动机，又能增加政府用于铁路基础设施建设的资金（如将上述税收反补路网公司的经营亏损），同时铁路被监管企业的税收水平还可能影响到其它运输方式的相对竞争力；五是税收结构问题，主要解决营业税、增值税、所得税的设置及减免问题。网运分离后，铁道部同时作为一级企业向国家纳税的基础不存在，

内部结算关系将市场化，这样必然存在独立纳税问题。

(4) 政府财政补贴政策。一是对于路网基础设施建设这样的公共物品供给领域，需要政府对路网公司收不抵支部分，特别是社会公益性强（如扶贫和地区开发）的路网建设给予财政补贴；二是对铁路客货运营中存在大量的公益性运输业务提供财政补贴；三是在铁路改革过程中为减少社会阻力（如裁员、转岗培训等）政府必须予以财政援助，在政企、事企和社企职能分离过程中，没有政府财政支持，“三分开”是不能顺利完成的（如剥离铁路系统的法院、监察院、公安系统等社会职能机构）；四是国有独资或国有控股的铁路运营企业出现经营性亏损时，财政不应再直接提供亏损补贴，这也是世贸组织通行原则的基本要求。

(5) 政府投资行为。随着“网运分离”改革的深入和铁路建设与运营市场的开放与准入，政府投资应该纳入规范化与透明化轨道，其涵义是：其一，政府对于铁路基础设施建设的投资，应通过独立的国有资产运营管理机构运作，如通过铁路控股公司来完成，政府不应再直接以出资人身份进入投资领域；其二，对于竞争性客货运领域，政府不应再进行增量投资，存量重组也应通过资本市场来完成。

电信行业的改革和重组

电信业改革的最终目标是建立竞争性电信产业。从目前情况看，建立竞争性电信产业必须解决两个问题：①每一种电信业务，都由多家企业经营；②每一家企业都是平等、独立的市场竞争主体。电信业国有资产的重组、改革，首先应有助于上述目标的实现。

电信业改革的最终目标既然是建立竞争性电信产业，国有资本就应从电信业逐渐退出，这是电信业国有资产重组应特别关注的第二个问题。电信业国有资产的重组、改革，应围绕建立竞争性电信产业和国有资本逐渐退出电信业两个核心目标进行。

电信业国有资产重组的关键是如何使其充分发挥作用，在国家建设中得到充分利用，在重组过程中不流失。考虑到国有资产应退出竞争性行业的要求，电信业国有资产重组还应特别注意国有资产在不受损失的情况下如何从电信业转出。

一、电信业现有国有资产及已经进行过的重组、改革

(一) 电信业现有国有资产及其分布

目前人们关注的电信业国有资产，主要是新中国电信（由原中国电信分拆后的南方公司组成）、新中国网通（由原中国电信分拆后的北方公司、原来的吉通和网通组成）、中国移动、中国联通、中国卫星通讯、中国铁通等 6 大国有电信企业占有的国有资产。实际上，电信业的国有资产远不止此。

历史上，一些行业、部门建立了自己的电信系统。例如，军队有自己的军队通信网、铁路有自己的铁路通信网、电力有自己的电力通信网、林业有自己的林业网、石油有自己的石油网。据称，这些独立于原中国电信“公用网”之外的“专用网”，最多时曾达 70 多个。目前，这些网络有的并入了中国电信，有的并入了中国联通（如原来军队的长城电信），有的成为普通电信经营者（如铁通），成为 6 大电信运营商国有资产的一部分，有的仍维持相对独立的地位，如原来的电力通信网络、石油通信网络等。

一些企业，尤其是中央直属的特大型企业，也曾建立自己的内部通信网络，这些网络，有的仍在相对独立地运行，如燕山石化，就有自己拥有产权、与原中国电信公用网络连接的企业内部网。

数量众多的寻呼公司，大多数有国有企业背景，是独立的国有企业或属于某个国有企业下属的公司，这些具有国有企业背景的寻呼公司，很多也属国有资产。

电信业现有国有资产最大的一块，实际上是各企业赖以开展业务的频道、号码等自然资源。在西方国家，这些资源大多数是有偿占有、使用的，而在我国，是政府无偿划拨，企业无偿使用。国有所有的自然资源没有取得适当的收益。

另外，还有一些目前不属电信行业，但其资产可用于电信经营的国有资产，如有线电视网络。在国外，尤其是英国，有线电视网有数以百万计的电信用户，是电信服务尤其是本地服务的主要提供者之一。从充分利用现有国有资产、使其发挥尽可能大作用的角度出发，电信业国有资产的重组，应将有线电视网络资源考虑在内。

(二) 电信业已经进行过的涉及国有资产重组的改革

最近十几年来，电信业国有资产发生了巨大变化，这些变化主要体现在两方面：①电信业国有资产急剧膨胀，十多年间资产总额增加 40 倍以上，目前仅公用电信网资产就有 9000 亿元以上，而且资产总规模还在迅速增加；②国有电信资产、业务进行了多次重组，国家公用网资产已由一家企业独家占有变为多家企业占有。最近十年来，电信业的国有资产重组主要发生了以下几件大事：

(1) 组建中国联通对电信业国有资产的重组。1993 年 12 月，国务院批准成立中国联合通信有限公司，准备以原铁路等专用网为基础，组建新的、可经营所有电信业务的第二家经营普通电信业务的公司。1994 年 7 月中国联通正式成立后，由于各种问题，中国联通未能整合铁路等相关专用网，重组原专用网国有资产的事情未发生，中国联通事实是一个新建的经营公用电信网的全新电信公司。但是，中国联通的组建仍在电信国有资产的重组上发挥了重要作用，电信资源不再由原中国电信一家企业垄断占有、使用，国家对国有频道、号码等自然资源作了重新分配，中国联通获得了部分频道、号码的占有、使用权。

(2) 1994 年 1 月，吉通通信公司成立。最初主要经营以卫星传输为主的窄带数据网，后来发展成为以地面光纤宽带传输为主，可支持多种业务的电信网。吉通通信公司一直未取得经营普通电信业务的权利。

(3) 原中国电信对各专网、企业内部网等的整合。在中国联通、吉通通信成立的前后，原中国电信也在利用垄断地位和经营公用电信网的权力，利用市场力量，对各专用网、企业内部网进行了整合。由于只有与中国电信公用网连通，各专网、企业内部网才能与网外电话通话，才能使用可与外部通话、但却为原中国电信占有的公用网号码资源，一些专网、企业内部网主动或被迫组合进原中国电信公用网，成为中国电信公用网的一部分。

(4) 邮政、电信资产、经营的分离。传统上，我国的邮政和电信是合在一起经营的。1997 年 1 月，国家决定邮政和电信分营，在以后的 3 年，电信资产与邮政资产逐渐完全分离。

(5) 中国电信(香港)公司上市。1997 年 10 月，中国电信(香港)公司在香港、纽约上市，发行股票，筹资 42 亿美元。中国电信资产的上市，其意义绝不仅在筹资，重要的是，中国电信的部分产权发生了变化，一部分资产已为个人或外国所有。

1999年10月,通过发行新股,中国电信又筹资26亿美元。2000年11月,中国电信(香港)公司更名为中国移动(香港)公司,并再次融资76.5亿美元。中国移动(香港)公司拥有广东、浙江等13个省区市的移动通信公司。

(6)对原中国电信资产、业务、人员一分为四的重组。1999年2月,国务院通过了对原中国电信的重组方案,决定将其按业务种类一分为四,组建经营移动电话网络和业务的中国移动通信集团公司、经营固定电话网络和服务的中国电信集团公司、经营卫星通信业务的中国卫星通信集团公司和经营无线寻呼的国信寻呼公司。资产、人员按业务分类同样进行“纵切”。在重组过程中,国务院对中国联通也进行了重组,并将原中国电信分离出的国信寻呼公司并入了中国电信。

(7)中国网通成立。1999年8月,中国网络通信有限公司成立,由中国科学院、广播电影电视总局、铁道部、上海市人民政府共建,目标是建立“中国高速互联网络示范工程”。

(8)中国联通上市。2000年6月,中国联通在香港、纽约上市,筹资56.5亿美元。

(9)铁通成立。2000年12月,由铁道部所属的原中国铁路通信集团公司组建中国铁通,铁路通信由原来的铁路专用网变为公用电信网,有权经营普通电信业务。

(10)中国电信的再次重组。2001年11月,国务院公布新电信运营体制改革方案,决定分割中国电信集团公司为南北两部分。南方部分保留“中国电信集团公司”名称,拥有“中国电信”品牌;北方部分与中国网络通信有限公司、吉通通信有限公司重组为中国网络通信集团有限公司,保留中国网络通信有限公司、吉通公司已形成的品牌。重组后的中国电信集团公司和中国网通集团,按产权清晰、责权明确、政企分开、管理科学的原则,改制为股份有限公司,允许两个集团在对方经营区域建设本地电话网和经营本地电话业务。

二、进一步重组、改革应解决的问题

电信业改革的最终目标是建立竞争性电信产业,电信业国有资产重组的目标是充分利用现有国有资产,电信业任何有关国有资产重组的改革都应在这两个目标的实现服务。根据上述目标要求,电信业国有资产重组应解决下述问题:

(一) 各国有电信企业成为独立、平等的市场竞争主体问题

建立竞争性电信产业要求在市场上相互竞争的电信企业都是有独

立利益、意志的市场竞争主体，这个问题不解决，主要企业都是国有企业，各企业的利益主体单一，真正有效竞争不可能开展起来。因此，首先必须使各电信企业成为具有不同利益的利益主体。

这就需要对各国有企业的产权制度进行改革，按建立现代企业制度的要求，使各电信企业“产权清晰”，不出现企业所有者“空位”问题。

对目前已经进行过的电信业国有资产重组改革进行分析不难看出，已有的产权重组没有解决原来国有企业不是“独立市场竞争主体”和产权不清的问题。一些企业，虽然上了市，但上市的目的不是为了进行产权改造，而是融资，从香港、国外获得资金。由于国有股在比例上占绝大多数，上市发行股票并未改变电信企业的国有性质，上了市的企业事实上仍是国有企业。

几次重组，实际上也只是国有资产在不同企业之间的分或合。1999年决定原中国电信一分为四，不过是将原来由一家国有企业占有的国有资产，改了一下占有形式，变为由四家企业分占。2001年决定由原中国电信分出的北方公司与原中国网通、吉通合并组成新中国网通，不过是将原来三个企业的资产并在一起，仍是国有公司。原来的三家公司不是符合现代企业制度要求的独立的市场竞争主体，新中国网通目前也不是。

欧洲各国、澳大利亚的电信业，原来也都是国家所有、国家垄断经营，在引入竞争的过程中，通过将原国有企业股份化，将国有股份售出，使企业成为了符合社会要求的独立竞争主体。

企业的所有者地位如果不平等，企业在市场竞争中的地位就很难平等。国有企业的所有者是国家，国家的无上地位，其他所有都是不能相比的。

（二）通过重组，部分解决现存不合理的产业结构问题

竞争性电信产业要求国内每一个地方的每一种电信业务都可竞争提供，消费者可以对经营者有选择。以前的几次重组，在这方面可以说都有成就，但因各种原因，效果都不理想。

（1）联通成立对各专网国有资产进行重组的失败。首先应说明，中国联通的成立并不是因为要在电信业引入竞争机制，而是为了保护部门利益或在有明显利益的电信业分肥。联通后来与中国电信形成的竞争局面，不是中国联通成立的初衷。

90年代初，中国电信挟唯一公用网的垄断地位和在网络、业务上迅速发展的优势，对各电信专网，发动了一系列符合其自身利益的不正

当竞争。试图利用竞争手段，将各专用网收服。在各部门部门利益驱使下，由电子部、铁道部等发起，组成了中国联通，企图用联合的力量对付原中国电信的竞争。但是，各部门在对付原中国电信上是一致的，中国联通一旦成立起来，便都想占据主导地位。未占据主导地位的部门，很快就与中国联通形成了若即若离的关系，最后干脆脱离联通。可以说，因部门利益促成的中国联通的成立，曾给国内各专用网国有资产的重组带来曙光，也因为部门利益关系使中国联通利用各专用网已有网络资源的企图成为泡影。

也有一些专用网想加入中国联通而不能进入。因为一些专用网只有一些落后、陈旧、支离破碎的网络，倒是有大批人员需安置，中国联通背不起这些人员包袱，也不愿背这些包袱，对其重组要求，只能不接受。

中国联通的成立改变了中国电信业一家垄断的产业结构，形成了双寡头垄断，与过去相比，这在产业结构调整方面是有重大意义的，电信业开始出现竞争。

(2) 1999 年对原中国电信可有可无的资产、业务、人员重组。1999 年对原中国电信一分为四的改革，从改革的效果看，意义很小。只是将资产、人员根据所从事的业务，进行了分拆，对以引入竞争为核心的改革，影响很小，各种业务仍旧维持过去的垄断局面。如果硬要强调 1999 年对原中国电信进行分拆的意义，是这次分拆降低了当时原中国电信的垄断力量，消除了在各种业务间地行交叉补贴、进行不正当竞争的可能性，使中国联通与中国移动基本上可以在平等的地位上竞争。考虑到目前世界上各大公司都是经营所有电信业务的全业务公司，这点眼前利益是以将来各公司进入其他业务所需花费很大成本为代价的。

(3) 2001 年对中国电信的再次分拆，有一定的积极意义。2001 年对中国电信的再次分拆有几点积极意义：①削弱了中国电信在固定电话领域的垄断能力；②新中国电信、新中国网通相互可以进入对方业务领域的规定，为将来开展竞争作了政策上的准备；③国内、国际长途增加了新的经营者，有利于竞争开展；④新公司都为股份有限公司，为成为独立市场竞争主体准备了条件。缺点是，对中国电信的分拆力度不够，分拆后的经营企业数量仍太少，分拆后的企业规模仍太大。

不能将对电信业产业结构的调整完全寄希望于对国有资产的重组，但合理的重组，对建立竞争性电信产业的改革，是非常有益的也是非常重要的。

(三) 解决现有“专用网”国有资产的有效利用问题

由于种种原因，几次大的资产重组都把现存诸多“专用网”国有资产放在了重组范围之外。这些专用网有一定资产、专业技术人员，有一些网络规模比较大，如电力网、石油网。

目前的中国铁通原来属专用网，现在已成为可以经营普通电信业务的经营者。现在的专用网应考虑并入 6 大电信运营公司或成为独立、可经营普通电信业务的运营商，使现有专用网的资产不流失或被闲置。

各专用网国有资产重组利用最难解决的问题是人员问题。据有关资料，电力网有职工 6 万人左右，石油网也有 3 万人，现在的中国铁通有职工 10 万人以上。目前专用网现有资产、网络规模、开展业务能力，很难承担这么重的人员负担。这种巨大的人员负担，使自己本身的任何改革举措都难以施行，并入其他企业，其他企业一般难以接受。专用网很大程度上是被看作负担而不是财产。

各专业网国有资产重组利用第二个难解决的问题是体制上的问题。各专业网分属不同的部门、系统，其资产都是由这些部门、系统投资、建设的，一涉及到资产重组，就会牵涉部门和部门中某些人的利益问题。在重组中利益受到损害的部门、个人会设法为重组设置障碍。中国联通成立后，不能利用原来铁路通信资源的事实就是前例。

（四）资产重组应有利于重组后企业的发展、方便上市

对现有国有电信企业的重组不仅需考虑整个电信产业健康、快速、稳定发展问题，也要考虑重组后具体企业发展的前景。因为一个国家电信业整体发展健康与否，是由主要电信企业的经营、发展状况决定的。所以，对国有电信企业国有资产的重组，必须考虑重组后企业的发展前景、竞争力尤其是与跨国电信企业的国际竞争力问题。

可以说，1999、2001 年对中国电信的两次资产、业务、人员的重组，对此考虑都不够或有缺点。1999 年按网络性质、业务将原中国电信一分为四，与国际上大电信企业全业务经营（经营所有电信业务）的发展趋势是相背离的。如果以此为背景参与国际竞争，本国电信企业经营范围局限在固定电话、移动电话或卫星电话中的某一种业务，国外大电信企业这些业务都可经营，势必使国内电信企业在竞争中处于不利地位。

两次重组都只注意了参与国际竞争企业要大，对企业必须“强”注意不够，因此，分拆后的企业规模都很大。实际上，在国际竞争中，企业的“强”比大更重要。

1997 年、2000 年中国移动、中国联通已分别在国外上市。但上市

的目的，主要是筹集资金，对企业制度的改变，基本没有意义。应该改变“上市是为了筹资”的思路，将上市与建立现代企业制度、国有企业成为独立的竞争主体结合起来。

另外，重组后企业上市，不仅要注意优质资产上市、上市后企业的发展问题，劣质资产也应得到关注。如果只把优质资产剥离优先上市，会使劣质资产无法上市，使这些资产随时间推移，逐渐流失。

(五) 盘活国有资产，使国有资产在流动中发挥更大作用，国有资产从竞争性行业退出

为了筹措国家建设资金，国家每年都要发行 1500 亿元国债，这种政策不可能长期坚持下去，在适当的时候应做出调整。而在向民间大举借债的同时，却还有大量的国有资产在不适宜地运转。电信业的国有资产基本都属优质资产，如果将之转为股票，在国内上市，国库内将增加大量资金。这样，就可以解决停止发行国债后出现的建设资金短缺问题。

象电信业这样的优质国有资产，在国内上市发行，是不必考虑出售问题的。目前国内有 10 万亿元以上的储蓄，银行利率比较低，很多居民因找不到良好投资机会，只能将钱存在银行。目前证券市场很多上市公司的业绩很差，都可以在股市上混下去，象中国电信、中国移动、中国联通这样的优质资产上市，国家一定可以收回大笔资金，用于其他用途。同时，也给民间资金增加了投资机会，有利于当前股市的声誉。

用民间资金将国有资产从电信业中替代出来，还可以解决国有资产退出竞争性行业的问题。

三、进一步重组、改革的基本思路

考虑到加入 WTO 后电信业国际发展的大环境和目前世界电信业发展的趋势，考虑目前我国电信业发展的现状和上文提到的进一步重组、改革应考虑解决的问题，本报告认为，电信业国有资产、业务应进行以下重组、改革：

(一) 对目前的新中国电信、中国网络、中国移动等特大电信公司，在资产上应进行进一步的分割，分割成更多的公司

提出这点思路，是出于以下考虑：

(1) 目前的新中国电信、新中国网通和中国移动，虽然已经是原中国电信经过分割的产物，但企业规模仍太大。企业规模太大加上在固定、移动领域的现有垄断地位，新进入的企业短期内很难发展到可以与其竞争的规模。中国电信业改革的总体目标是建立竞争性电信产业，目前中国电信、新中国网通和中国移动在市场上过于强大的市场地位，

使竞争很难开展起来。

对上述新中国电信、新中国网通、中国移动进行进一步分割不仅可以削弱其现有垄断地位，而且可以直接通过分拆培育出新电信公司，这些公司在经营基础、业务能力、人员、技术等方面都有相同的基础。进一步分拆对竞争开展有利。

(2) 进一步分拆对上市有利。进一步分拆很大程度上仍须以地域为基础，这些公司在上市时，公司分散在不同地域，更容易为各地有兴趣的投资者了解。

有的观点认为，目前国有大电信企业分拆对公司上市后股票价值不利，这一点要具体分析。可以说，分拆后每一个企业的股票价值与原垄断公司相比，肯定要降低，但将所有分拆出的企业上市后的总市值与原垄断企业相比，超过原垄断企业的可能性更大。

(3) 以我国这样拥有巨大电信市场潜力的国家，目前只有 6 家比较大的电信企业（事实上只有新中国网络、新中国电信、中国移动、中国联通比较大），而且在业务范围上还有分工，不利于竞争开展，以我国这样巨大的市场规模，经营各种业务的大电信公司，至少应在 10 家以上。对现有大电信企业进行进一步的分割，可以分解出更多的电信企业。

(二) 在业务上进行重组

基本思路是：让新中国电信、新中国网通进入移动通信领域，允许中国移动进行固定电话领域，使新中国电信、新中国网通、目前的中国移动都与中国联通一样，成为可以经营所有电信业务的全业务公司。

部分公司的总部应撤离北京，分散到各地，这样更有利于业务的开展。

如果将中国移动、新中国网络、新中国电信进行进一步分拆，分拆后的企业仍须是全业务公司。这样才有利于国内竞争和参与国际竞争。

(三) 应考虑如何利用各“专用网”的通信资产

目前除中国铁通外，各通信专网事实上处于自生自灭的状态。目前电信技术发展迅速，建设电信网络等各种设施需大量资金，以各专网本身所具实力和很小的业务市场，很难发展。所以，如果不对各专网的设施、资产、人员、业务进行重组，这些专网的资产最后将因技术发展等因素而被淘汰、流失。

对各专用网国有资产、业务进行重组有两条思路：

(1) 这些专网由大电信企业重组。这种方法存在的问题是这些专

用包袱太大，人员过多，设施落后，对重组大企业来说，重组这些资产可能得大于失。此路行通的可能性不大。

(2) 给这些专网经营普通电信业务的权力，让其可以经营所有电信业务，通过业务开展，提高生存能力，进行生产自救。

(四) 对现在所有国有电信企业进行股份制改造，使国有资本逐渐退出电信行业

对电信业进行股份制改革不能再以筹资为目的，而应以产权改造、使企业成为真正独立的市场竞争主体为目标。另外，对电信业的国有资产重组应逐渐使国有资本退出电信业。

(五) 应考虑让有线电视网络经营电信业务，让电信网络进入有线电视经营

这样既可以利用现有电信、有线电视的网络、基础设施资源，又可以扩大两个行业的市场规模，使企业在更大的范围开展业务。同时，有利于两个行业竞争的开展。

(六) 改变国有资产主要由政府重组的方式，逐渐改为主要由市场重组

可以说，最近 10 年来电信业国有资产重组最大的阻力来源于部门利益，最大的问题是决策人员对电信业改革、重组要达到的最终目标、达到这一目标需采取的政策、手段了解不够。因此，具体政策与要达到的目标很多时候并不一致。要改变这种状况，就应改变国有资产的重组方式，在政府继续发挥一定作用的同时，充分利用市场力量进行重组，电信频道、号码等资源通过市场竞标取得，有偿使用。现有国有资产重组也主要通过市场进行。

2002 年 3 月 22 日