

# 第 1 章 铁路国家所有权政策的总体构想<sup>①</sup>

## 1.1 引 言

铁路国家所有权政策要回答铁路企业根据其功能和经济性质等因素确定的分类，国家投资企业的目标及有关条件。国家提出了国有企业改革分类管理、分开公益性与商业性等政策，但尚未提升到国家所有权政策这个层面上来阐述，所以这些政策未成理论体系，没有相应的国家所有权政策来明确基本目标和规则。铁路国家所有权政策的意义，不仅在于它可以通过明确企业基本和具体的功能目标，来指导国有经济布局结构调整方案和国有经济改革方案的分类设计及实施，还在于它能够指导对国有经济的分类管理。目前我国鲜有关于铁路国家所有权政策的研究，而明确铁路国家所有权政策对于有效进行铁路改革具有至关重要的作用，因此为了保证铁路国家所有权政策在铁路改革中的指导性意义，需要对其进行系统性的研究。

近年来各学者对国内外企业改革做出了有关研究。张用刚等<sup>[1]</sup>分析了日本国铁、电信电话公司为何要实行“民营”，实行民营的方法以及实行民营后的效果，并得出对我国经济改革的启示。莫蒂默 L. 唐尼<sup>[2]</sup>概述了在美国铁路的发展过程中，政府如何通过独特的参与手段确保铁路的发展。呼志刚<sup>[3]</sup>分析了英国路网公司的产生、性质与职能、管理结

---

本章由“铁路改革研究丛书”中《铁路国家所有权政策研究》主要观点构成。有关铁路国家所有权政策的详细分析，可参阅《铁路国家所有权政策研究》一书。

构、业务形式以及面临的挑战，为我国铁路的运营与管理提供了一定的借鉴。孙萍<sup>[4]</sup>在总结日本铁路改革的背景、内容、绩效的基础上，得出设立专门委员会负责研究并分阶段、分步骤实施改革等的有益启示。黄群慧<sup>[5]</sup>提出应基于国有经济功能定位对每家国企使命进行界定、分类，进而推进国有经济战略性重组的具体操作阶段。李国营<sup>[6]</sup>提出国企改革更应做好顶层设计、阶段推动和细节推进，更应注重国有企业的资源、品牌、市场等优势与民营企业的资金、机制等优势的结合。陈小洪等<sup>[7]</sup>对新时期大型国有企业改革问题进行了分析，提出深化改革需要明确国家所有权政策，界定国有企业功能要与其所在领域市场经济特征结合，并通过具体国家所有权政策分类指导有关改革和管理等。鲁桐<sup>[8]</sup>提出建立一个公开、透明的国家所有权政策，不仅有利于加强国家对国有企业的控制力，也有利于社会各界对国有企业进行广泛监督。

以上研究为铁路国家所有权政策的制定奠定了基础。通过借鉴国外企业改革的经验，可以得到有益对我国铁路改革的启示，如改革应当结合本国国情，科学分拆；引入竞争主体与优化产权结构同步；稳步推进市场化进程等。国内研究还强调了明确国有经济功能定位、分类管理的重要性，以及深化改革需要明确有关国家所有权政策。然而，上述研究并没有对铁路改革中的国家所有权政策的制定提出具体的方法和思路。因此，本章在分析我国铁路行业发展趋势的基础上，借鉴国外企业改革经验，提出制定铁路国家所有权的总体政策和铁路工程、装备、路网、运营、资本五大领域的具体政策的基本思路。

## 1.2 国家铁路发展趋势

铁路按照功能可划分为五大领域，即路网领域、工程领域、装备领域、运营领域和资本领域。我国铁路技术的不断提高，以及依托国家战略，使铁路行业在国内外市场中都出现扩张的趋势。

### 1.2.1 国内铁路市场加速发展趋势

铁路作为我国重要的基础设施，属于战略性产业，是综合交通体系的骨干，并在我国经济社会发展中起重要作用。近几年铁路建设也在持续推进，随着《中长期铁路网规划》的修编，铁路投资大幅提高。2002—2016年全国铁路固定资产投资及增速如图 1-1 所示。

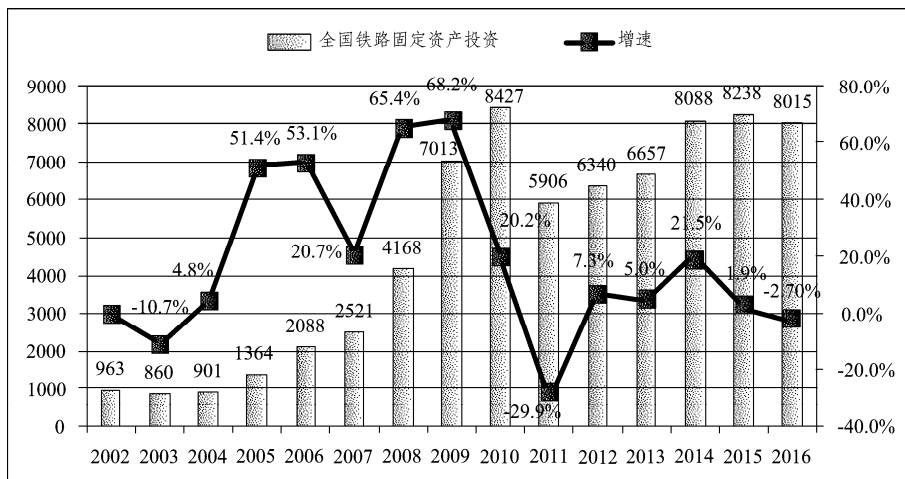


图 1-1 2002—2016 年全国铁路固定资产投资及增速

由图 1-1 可以看出，在 2000 年至 2010 年间铁路固定资产投资呈高速增长状态，2010 年后投资额趋于稳定。在“十三五”规划期间，我国经济下行的压力加大，而投资高铁和中西部铁路是拉动内需的重要选项。近年来，铁路的固定资产投资均在 8 000 亿元以上。

### 1.2.2 铁路海外市场持续扩展趋势

#### 1. 中国高铁“走出去”

近年来中国高速铁路技术成果和建设成就在国际社会产生了重大影响，中国已经成为世界上高速铁路发展最快、系统技术最全、集成能力最强、在建规模最大、运营里程最长、运营速度最高、产品性价比最优的国家。中国高铁“走出去”，能够推进世界铁路发展与进步，让更多国家和地区特别是发展中国家和地区在更短时间内享受到高速

铁路优质服务。

## 2.“一带一路”倡议

作为“一带一路”总规划实施的关键，铁路基础设施建设是国家内部及国家之间互联互通的重要基础之一，我国高度重视联通本国和邻国的铁路建设项目，并且将在“一带一路”建设中优先部署实施。同时“一带一路”倡议还有助于我国铁路技术装备的再创新，实现与时俱进、因地制宜。

国家高度重视扩大铁路运营的对外交流合作，大力发展国际物流，建立国际铁路联运合作机制，完善世界各区域列车运营的协调合作机制，构建与“一带一路”建设相适应的铁路国际物流体系。

### 1.2.3 铁路各个领域相互融合趋势

(1) 铁路工程领域与运营领域融合。基础设施的利用效率与运营管理紧密相连，因此铁路工程领域和运营领域要互相配合才能适应发展的要求。我国铁路工程企业也认识到了这一点（如中铁三局和中铁十六局铁运公司申报铁路运输许可证，获国家铁路局正式批准）。

(2) 铁路工程领域与装备领域融合。2017年8月25日，中国铁建重工集团与西南交通大学签署了磁浮技术合同，双方表示会在磁浮领域展开深入合作，为中国铁建重工集团打造轨道交通装备产业。双方在装备领域的这一合作表明铁路工程领域和装备领域的相互渗透，交通运输装备和基础设施建设技术的不断升级，将共同提升铁路的服务品质和服务能力。

(3) 铁路装备领域与其他各领域融合。2016年10月24日，由中国铁路总公司（以下简称“中铁总”）全额投资设立的中国铁路建设投资公司在官网发布招标公告，就2017年动车组高级修进行第一次公开招标，招标的数量创纪录地达到398列动车组。此外，2017年8月21日，中国中车控股股东还与中铁总签订了战略合作协议，包括铁路装备战略采购、铁路装备高级修、铁路配件供应管理合作、装备新技术新产品研发等方面的合作。

因此，鉴于各领域有互相融合的趋势，各企业间可交叉持股，促

进了整个铁路产业的融合发展。准确把握铁路各领域发展现状和趋势，对于制定铁路国家所有权政策具有重要意义。

### 1.3 铁路国家所有权总体政策

#### 1.3.1 铁路国家所有权政策框架

铁路国家所有权政策是指国家对铁路行业企业出资和资本运作的公共政策，说明国家投资兴办或出资铁路企业的功能作用、目标和领域，国家的铁路国有企业治理方针和实施方式，是处理国有企业与社会、与其他企业关系及规则的基本政策。

铁路国家所有权政策作为国家所有权政策在铁路领域中的体现，其内容也分为两个层面：一是总体政策，即国家在总体上明确铁路作为国有企业的功能作用、任务、基本目标及国家对铁路的发展定位；二是为确保总体政策的落实而制定的具体政策，即针对具体国有企业基本目标、功能作用、有关规则及国家要求制定的政策及手段。总体政策指导具体政策的制定，具体政策保证总体政策的落实。铁路国家所有权政策基本框架如图 1-2 所示。

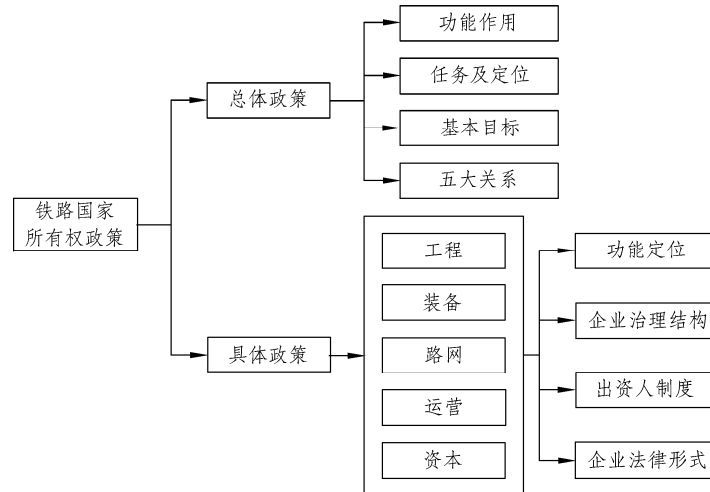


图 1-2 铁路国家所有权政策基本框架

### 1.3.2 铁路国家所有权政策目标

铁路国家所有权政策所要实现的最终目标是：(1) 国家对铁路行业应采取更加重视、加强控制的总体政策；(2) 考虑到各个领域的实际情况，应对五个领域采取有区别的具体政策。有的采用国有独资公司的形式，有的绝对控股，有的相对控股，有的参股即可，有的领域可以完全放开。例如，路网具有公益性，而运营有商业性，因此路网需要国家绝对控制，而运营领域可充分放开；又如，铁路工程、装备等领域虽然具有竞争性，但由于要体现高端装备走出去等战略任务，政府应仍保持较高的股权，以体现国家意志。

我们建议成立的中国铁路国有资本投资运营公司（以下简称“中铁国投”），则以股权的形式参与铁路路网、运营、工程、装备等领域的实业企业，通过对铁路各个领域企业进行投资和运营，根据不同领域企业的特性而进行绝对控股、相对控股或是参股，不干预企业的生产经营活动，体现国家在铁路资本领域的所有权政策，实现铁路各领域企业的良好运营。

## 1.4 铁路国家所有权具体政策

铁路具体包括路网、工程、装备、运营和资本五大领域，由于铁路各领域在公益性和商业性上有所区别，应针对各领域制定相应的国家所有权政策。

### 1.4.1 国家控制方式

(1) 铁路工程领域企业的国家控制方式。

我国铁路工程企业技术在国际上处于领先水平，应该积极参与国际竞争。但由于其作为战略产业领域在国民经济中占据的重要地位，

以及要体现中国高铁“走出去”等国家战略任务，政府仍应保持较高的股权，以体现国家意志。因此，建议铁路工程领域企业采用国家相对控股的形式。

（2）铁路装备领域企业的国家控制方式。

铁路装备领域的国际竞争力尚不足，为了应对激烈的国际竞争，同时也是其作为战略产业领域的需要，国家应给予装备领域企业一定的支持，建议采用国家绝对控股形式（可放松至相对控股形式）。

（3）铁路路网领域企业的国家控制方式。

铁路路网领域的国有企业在发挥铁路的重要经济社会作用方面具有关键的引领作用，其主要功能表现在：控制国家铁路运输网络；为一般客货运输提供基础设施；保证军事运输、抢险救灾物资运输等非营利性运输的开展，维护铁路运输的公益性；配合国家经济、政治安排建设铁路网络，而非全然以市场导向来开展路网建设。因此，建议铁路路网领域国有企业采用国家绝对控股的方式（可严格至国有独资形式）。

（4）铁路运营领域企业的国家控制方式。

铁路运营企业与其他企业之间存在竞争，这种竞争性有利于提高其自身效率，并推动整个国有经济的发展。考虑到运营领域具有竞争性，应当充分开放市场，大力发展混合所有制，适时上市成为公众公司，建议运营领域企业采用国家参股的形式（重要运营企业采用相对控股甚至严格至绝对控股，一般运营企业可放松至相对控股形式甚至不参股）。

（5）铁路资本领域企业的国家控制方式。

铁路资本领域企业属于功能性国企，国家占主导地位，并且需要国家财政予以支持。国家资本领域企业作为投资铁路各领域企业的一种投资方式主体，应该在国家控制的前提下充分融合社会资本。因此建议采用国家绝对控股的形式（可严格至国有独资形式）。

#### 1.4.2 出资人制度

作为国资委（或财政部）改革的一部分，国资委（或财政部）在

2013年年底开始进行国有资本投资运营公司试点工作。国有资本投资运营公司与所出资企业更加强调以资本为纽带的投资与被投资关系，更加突出市场化的改革措施和管理手段。

我们认为，国有资本投资运营公司替代国资委行使出资人的职责，成为国有资产的直接出资人代表将成为必然趋势。因此我们建议，为推进铁路领域国有资产管理向管理资本为主转变，当条件具备时，应当以中铁总旗下中国铁路投资有限公司为基础成立中国铁路国有资本投资运营公司，并划归财政部或国资委，同时将中国路网、中国中车、中国通号、中国中铁、中国铁建等铁路行业央企的股权由国家授权给中铁国投管理。

铁路各领域间的融合越来越紧密，中国中铁、中国铁建等企业都是大型上市公司，拥有非常好的融资能力和渠道，中国中车股份有限公司、中国铁路总公司、中国中铁股份有限公司、中国铁建股份有限公司以及国家级基金（如国有企业结构调整基金）可以共同出资中国铁路国有资本投资运营公司，将其作为一个投资和管理平台。建议这些公司共同向中国铁路国有资本投资运营公司出资，不仅能够对其拥有一定的所有权和监督权，还能够进一步深化合作，早日实现共赢。

因此，工程、装备、路网、运营领域企业均由中国铁路国有资本投资运营公司履行国有资本出资人职责。而资本领域由公有资本和非公有资本（即社会资本）共同出资来成立或组建中国铁路国有资本投资运营公司，形成公有资本与非公有资本共同参股的混合所有制企业。需要注意的是，各类投资主体依据出资份额履行出资人职责，其中，国资委（或财政部）与各大央企、国企的出资份额之和应大于社会资本的出资份额，以便更好地体现国家意志和公众利益，同时也便于实施国家在铁路各领域不同的所有权政策。

#### 1.4.3 企业法律形式

（1）对于铁路工程领域，为了有利于企业经营发展，减少不必要的政治干预，国家可采用控股方式进行控制。同时，发展混合所有制、实行政企职责分离和股权多元化能融合国有企业的多方优势，促进其



成为较独立的市场竞争主体。因此建议国家控股以依托国家高铁“走出去”战略为基础，采用股份有限公司的形式。

(2) 对于铁路装备领域，中国中车、中国通号公司技术位于世界前列，但其发展仍有一定的提升空间，理论上可以放开竞争，采用混合所有制以释放市场活力。但面对国际市场的竞争，仍需要国家予以支持，因此在采用股份有限公司的形式下也要由国家保持较高的控制力。

(3) 对于铁路运营领域，该领域企业不仅需要国有资本的支持，也需要更多的社会资本的进入。设立为股份有限公司的形式，能够充分发挥市场化机制，促进现代企业制度的建立。考虑到运营领域具有商业竞争性，其营业效率有待提升，建议国有资本参股，大力发展混合所有制，适时上市成为公众公司。

(4) 对于铁路路网领域，目前不管在建设规模还是国际竞争力方面都有着较强的实力，考虑到其公益性属性，建议采用国有独资公司的形式进行绝对控制，但发展混合所有制也有利于建立现代企业制度，增强企业活力，所以也可以采用混合所有制的形式。

(5) 对于铁路资本领域，目前我国铁路资本领域总体而言经营现状不佳（债务偏高、投融资体制改革尚未取得突破性进展），应由国家严格控制，国家财政予以相应的支持，建议采用国有独资公司的形式。但其作为投资铁路各领域企业的一种投资方式主体，也可以在国家控制的前提下充分融合社会资本，采用国家控股的股份有限公司形式。

#### 1.4.4 五大领域具体政策对比

国家对铁路工程领域、装备领域、路网领域、运营领域和资本领域的国家所有权政策根据各自特点有所不同，如表 1-1 所示。

表 1-1 铁路五大领域所有权政策

	工程	装备	路网	运营	资本
--	----	----	----	----	----

功能定位	功能性国企，国家占主导地位	功能性国企，国家占主导地位	功能性国企，国家垄断地位	一般竞争性国企，国家放开竞争	功能性国企，国家占主导地位
控制方式	国家相对控股	国家绝对控股或放松至相对控股	国有独资或放松至国家绝对控股	国家相对控股或不参股，重要领域绝对控股	国有独资或国家绝对控股

续表

	工程	装备	路网	运营	资本
出资人制度	中国铁路国有资本投资运营公司履行国有资本出资人职责	中国铁路国有资本投资运营公司履行国有资本出资人职责	中国铁路国有资本投资运营公司履行国有资本出资人职责	中国铁路国有资本投资运营公司履行国有资本出资人职责	公有资本及社会资本作为出资人
企业法律形式	股份有限公司	股份有限公司	国有独资公司或股份有限公司	股份有限公司	国有独资公司或股份有限公司
企业治理结构	股东大会、董事会及各专门委员会、监事会及高级管理层	股东大会、董事会、监事会和经营管理层	股东大会、董事会、监事会和职业经理人	股东大会、董事会、监事会和职业经理人	股东大会（独资公司则无）、董事会、监事会和经理层

从表 1-1 可知，铁路国家所有权政策的基本思路： 路网具有公益性，国家应当绝对控制，但为了促进现代企业制度的建立，也可以适当引入其他资本，发展混合所有制； 运营具有竞争性，应当充分开放市场，对于重要的企业可一定程度加强控制； 工程、装备等领域虽然具有竞争性，但为了体现“一带一路”倡议，中国高铁“走出去”战略等内容，政府仍应保持较高的股权以体现国家意志； 工程领域对于国家战略支撑作用与铁路装备领域类似，而且其公益性更强，国家在该领域的控制力应比装备领域更大； 资本领域需要得到国家

的严格控制，但其作为投资铁路各领域企业的一种投资方式主体，也可以在国家控制的前提下充分融合社会资本，在充分利用资金的同时保证国家的利益。

## 1.5 结 论

本章结合国家铁路发展现状与趋势，明确了铁路国家所有权政策的总体政策，并深入研究了铁路各领域国家所有权政策的具体政策以及保障机制等相关问题，为我国铁路国家所有权政策的制定提供了基本思路。其主要结论如下：

（1）明确铁路国家所有权政策，能更好地发挥铁路国有企业的主导作用，加快垄断行业改革，深化垄断行业国有企业改革。

（2）国资委（或财政部）作为国家履行出资人的代表机构，应下设行业性国有资产（资本）经营公司，通过国有资本经营公司来实现国有资产管理的优化。

（3）国家对铁路工程领域、装备领域、路网领域、运营领域和资本领域的国家所有权政策根据各自特点，在国家控制方式、出资人制度和企业法律形式等方面有所不同。