

# 第 1 章 绪 论

---

## 1.1 研究背景与研究意义

### 1.1.1 研究背景

#### 1. 全面深化改革背景

中国共产党第十八次全国代表大会（简称中共十八大）召开之后，我国改革逐渐进入“深水区”和“攻坚区”，我国经济、政治、文化等多方面都亟须进一步深化改革以适应新时期的发展环境和我国的经济特征。2013 年中共十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（下简称《决定》），指出要在经济、政治、文化、社会、生态等 5 个方面深化改革、系统建设，全面推进国家治理体系和治理能力现代化。

在经济方面，《决定》指出要紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用来深化经济体制改革，坚持和完善基本经济制度；积极发展混合所有制经济，允许更多国有经济和其他所有制经济发展成为混合所有制经济；推动国有企业完善现代企业制度，国有企业必须适应市场化、国际化新形势，以规范经营决策、资产保值增值、公平参与竞争、提高企业效率、增强企业活力、承担社会责任为重点，进一步深化国有企业改革。

#### 2. 国有企业改革背景

从 1978 年中共十一届三中全会确立改革开放以来，我国国有企业改革便一直在不断摸索中前行。新时期的国企改革进一步向掌握国家

命脉的重点行业深入和推进，如在石油、电力、通信、铁路等大型垄断行业领域，国企改革有了更加明确的侧重点。《决定》提出要：健全现代产权制度；积极发展混合所有制经济；国有资本继续控股经营的自然垄断行业，实行以政企分开、政资分开、特许经营、政府监管为主要内容的改革；根据不同行业特点实行网运分开、放开竞争性业务，推进公共资源配置市场化，进一步破除各种形式的行政垄断；健全公司法人治理结构等改革指导意见。

国企改革正在试图突破更为核心的体制障碍。2015年中共中央、国务院出台了《中共中央国务院关于深化国有企业改革的指导意见》（以下简称《意见》），《意见》中指出国有企业仍然存在一些亟待解决的突出矛盾和问题，主要包括：一些企业市场主体地位尚未真正确立，现代企业制度还不健全，国有资产监管体制有待完善，国有资本运行效率需进一步提高；一些企业管理混乱，内部人控制、利益输送、国有资产流失等问题突出，企业办社会职能和历史遗留问题还未完全解决。《意见》主要从推进国企分类改革、完善现代企业制度、发展混合所有制、完善国有资产管理体制等方面给出改革建议。

自中共十八届三中全会召开以来，电力、通信等行业的全面深化改革取得了很好的成果，特别是通信领域成立了铁塔公司的共享竞合模式，已经成为国企改革重组的三大范式之一。

### 3. 深化铁路改革背景

2013年，铁路体制改革迈出了“政企分开”的重要一步。根据十二届全国人大一次会议批准的《国务院机构改革和职能转变方案》，实行铁路政企分开，撤销铁道部，将铁道部拟订的铁路发展规划和政策的行政职责划入交通运输部，组建中国铁路总公司和国家铁路局。国家铁路局由交通运输部管理，承担原铁道部的其他行政职责，负责拟订铁路技术标准，监督管理铁路安全生产、运输服务质量和铁路工程质量等工作；中国铁路总公司负责原铁道部的企业职责。

中国铁路总公司成立后，先后采取了货运改革、“铁路客运服务质量年”、网上订餐等一系列改善铁路服务的举措，但这些举措仅限于企

业内部经营管理方式的改善，属于企业运行机制层面的改革，而在根本体制上仍然基本延续原铁道部的经营管理体制，没有实现体制上的突破，路网的公益性与运营的经营性相互交织、现代企业制度尚未全面建立，铁路总公司仍面临负债庞大、还本付息持续走高的巨大风险。

2013年国务院颁发《关于改革铁路投融资体制加快推进铁路建设的意见》，2016年国家发改委下《关于调整铁路货运价格进一步完善价格形成机制的通知》，铁路逐步在投融资改革、运价调整方面做出新的探索，但总体进程缓慢，铁路改革尚未形成系统性解决方案。

当前铁路一系列深层次问题十分突出，铁路系统内部改革的呼声日益高涨，铁路深化改革也面临着前所未有的良好时机。近年来，我国经济社会发展迅猛，国家对基础设施投入不断增加，截至2017年年底铁路运营里程达到12.7万千米，铁路已从能力限制型转为基本适应经济社会发展，为“十三五”时期铁路全面深化改革提供了坚实的物质基础。同时，“十三五”期间铁路仍将保持快速发展势头，将计划投资3.5万亿元，预计到“十三五”末期，整个铁路运营里程将达到15万千米，其中高速铁路要达到3万千米的规模，铁路发展所需人员增量正好减弱甚至消除改革带来的人员安排压力，能够妥善处理改革、发展、稳定三者间的关系。可见，深化铁路改革已经进入最佳窗口期。

#### 4. 网运关系调整背景

长久以来，我国铁路运输业的自然垄断性与市场竞争性互相交织，阻碍了以市场为导向的铁路改革进程，铁路改革明显滞后于其他具有垄断性质的大型国有企业改革。经营管理存在受体制束缚、中长期债务难以处理、公益性补偿不到位、现代企业制度不完善、社会资本难以进入等存在于我国铁路的综合管理、计划规划、投资建设和企业经营等各个层面的诸多问题。铁路目前“网运合一、高度融合”的经营管理体制是阻碍社会资本参与铁路建设和运营的“玻璃门”，直接导致铁路竞争机制缺乏，市场配置资源的决定性作用难以发挥，不仅难以满足市场经济条件下铁路行业的发展需求，并在客观上不断加深了铁路内部矛盾，一定程度上成为铁路进一步发展的体制性障碍。

如何处理铁路路网与运营的关系，从而既保证路网统一性以便充分发挥效率，又能充分吸引各类社会资本进入铁路形成竞争机制，并为全面解决铁路现代企业制度、混合所有制、中长期债务处理、投融资体制、公益性补偿等一系列深层次问题创造有利条件，已然成为全面深化铁路改革实践层面的首要和关键问题。

### 1.1.2 研究意义

#### 1. 贯彻铁路国家所有权政策

“十二五”规划纲要提出，探索实行公益性和竞争性国有企业分类管理。中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）提出要准确界定不同国有企业功能，并提出一系列国有企业在分类分层改革与监管方面的新论述。可见，实行国有企业分类管理已成为国企改革的一个重要趋势，即根据企业属性、产业特征和发展阶段，按公益、功能、竞争三个类别对国有企业赋予不同的目标和管理模式，实行分类管理。

按照《决定》的要求：“国有资本加大对公益性企业的投入，在提供公共服务方面做出更大贡献。国有资本继续控股经营的自然垄断行业，实行以政企分开、政资分开、特许经营、政府监管作为主要内容的改革”。目前，铁路行业具有更多公益性的路网基础设施和具有更强竞争性的运输经营业务，由于二者之间的功能使命界定不清，进而导致诸多深层次问题的产生。铁路路网基础设施和运输经营业务应予分开以便于实施分层定位、分类管理，因此十分有必要对铁路目前的网运关系进行调整<sup>①</sup>。

#### 2. 解决铁路发展深层次问题和矛盾

深化铁路改革将面临铁路现代企业制度、混合所有制、投融资体制、债务处置、公益性补偿、企业运行机制、改革保障机制、监管体制、改革目标与路径等诸多挑战，而铁路网运关系调整是解决铁路诸多深层次问题的破门斧，是全面深化铁路改革的突破口，一套适应我

<sup>①</sup> 参见“铁路改革研究丛书”之《铁路国家所有权政策研究》。

国铁路长期可持续发展的经营管理体制将有效打破铁路投融资体制、公益性补偿、中长期债务问题等方面的诸多障碍，为铁路行业改革发展创造更多的有利条件。

例如，在铁路投融资方面：一方面，由于铁路基建项目所需资金具有规模大、密集型的特点，很多规模较小、较分散的社会资本基本上不具有直接参与铁路建设的现实可行性；另一方面，在国家铁路高度垄断、中国铁路总公司既是铁路的调度指挥者又是运营者的体制之下，一旦出现运输能力相对紧张的情况，铁路统一调度不可避免地会出现牺牲非国家铁路的利益以保证国家铁路利益最大化，因而破坏了公平的市场竞争环境，极大地削弱了各类社会资本特别是非国有资本参与铁路运营积极性的情况。铁路网运关系调整将为打破最后一层阻碍社会资本投资铁路的“玻璃门”创造有利条件，为各类社会资本注入铁路领域提供更多机会<sup>①</sup>。

再如，在公益性补偿方面：当前铁路公益性补偿机制存在系统制度设计缺失、补偿对象不明确、补偿方式不完善、补偿效果不明显、监督机制缺乏等诸多问题。公益性铁路与公益性运输项目之间应执行不同的补偿方式，因此科学合理的公益性补偿机制的实现将有赖于网运关系的深层调整。

还如，在铁路市场化改革方面：长期以来，政府对铁路的一系列管制虽然在一定程度上发挥了巨大作用，但却在一定程度上扭曲了市场价格信号，违背了市场在资源配置中的决定性作用。铁路网运关系调整将有助于铁路企业探索出一套符合市场机制的铁路运输定价机制，使之适应市场化背景下铁路运输业的发展需求，不断增强铁路运输企业活力和竞争力、提高铁路运输业发展质量<sup>②</sup>。

### 3. 确保铁路运输安全高效

铁路行业具有典型的网络型结构特征，要求整个路网密切协作，从而发挥网络的整体功能。为此，应确保铁路网络具有统一性，以便基础设施建设采用统一的技术标准并在投入运营后实施统一的运输调

---

① 参见“铁路改革研究丛书”之《铁路投融资体制研究》。

② 参见“铁路改革研究丛书”之《铁路运输定价机制研究》。

度，从而有利于铁路运输的安全有序和高效畅通。

铁路基础设施投资巨大，坚持对铁路基础设施实行统一建设管理，能够优化铁路运输能力资源配置，合理规划新建基础设施，科学优化既有基础设施，从站在供给侧的角度促进资源的高效利用。从统一调度指挥的角度，坚持全路统一调度指挥，还能够合理调整铁路运输生产力布局，保证铁路运输的平稳有序和畅通高效，从而缓解目前我国铁路运输存在的供给与需求矛盾。

我国疆域辽阔，跨区域、长距离的客货运输需求较多，只有保持铁路路网的统一和完整，这些运输才能更高效地进行。我国铁路路网虽然规模庞大、线网复杂，但却具有密度小、承载能力低、布局不平衡的特点，这些特点决定了不宜对其进行分拆，否则容易破坏其整体性，降低整体效能。同时，路网具有明显的网络经济性，即路网规模的扩大，将提升铁路运作的空间，这将有利于铁路更好地调节各线路的负荷，提高整个网络的能力利用程度和利用效率，也提高了消费者实现运输服务消费的稳定性和灵活性<sup>[1]</sup>。

## 1.2 我国铁路发展现状与改革历程

### 1.2.1 我国铁路发展现状

从2004年国家《中长期铁路网规划》实施以来，我国铁路运输业在路网建设、运输服务、技术装备等方面都有了很大发展。截至2016年年底，我国铁路运输主要指标如表1-1所示。

表 1-1 我国铁路运输主要指标表

全国铁路营业里程（万千米）	12.4
全国铁路复线里程（万千米）	6.8
复线率（%）	54.8
全国铁路电气化里程（万千米）	8.0
电气化率（%）	64.5
路网密度（千米/万平方千米）	132.9
在全社会旅客运输量中占比（%）	13.0%

在全社会货物运输量中占比 (%)	8.0%
------------------	------

注：以上数据根据《2016年铁道统计公报》及国家统计局年度数据整理或推算而得。其中，在全社会旅客运输量中占比和在全社会货物运输量中占比这两个数据为2015年的数据。

总体来说，路网规模较大，路网密度有待扩增，市场竞争力亟待提升，特别是适合铁路运输的中长距离货物运输。能否激发铁路企业活力和竞争力将直接关系铁路能否持续为经济发展做出贡献。通过中国铁路产业市场结构表（见表1-2）可以看出，国家铁路在客运量、货运量、旅客周转量和货物周转量均占据全国铁路市场极大份额。在运输能力相对紧张、国有资本既是铁路的调度指挥者又是运营者的路情之下，铁路统一调度不可避免地牺牲非国家铁路的利益以保证国家铁路利益最大化，这极大削弱了社会资本特别是非国有资本参与铁路运营的积极性。

表 1-2 2016 年中国铁路产业市场结构

项 目	国家铁路	其他铁路	国家铁路在铁路市场份额
客运量 (万人)	277 301	4 104	98.54%
旅客周转量 (亿人千米)	12 527.88	51.41	99.59%
货运量 (万吨)	265 206	67 980	79.60%
货物周转量 (亿吨千米)	21 273.21	2 519.05	89.41%

注：根据《2016年铁道统计公报》整理或推算而得。

同时，由于东部地区经济发达，人口、产业集中，路网密度高，而对于相对落后的中西部地区来说，我国铁路路网存在明显的不均衡性。这也导致运输能力和运输效益相差极大，如北京、上海、广州等路局（集团公司）配备机车车辆数多，在京沪、武广等高铁线路高铁列车开行频率高、上座率高，收益相对于中西部欠发达地区来说也较高。

然而，在路网建设仍需不断完善的同时，铁路正面临着诸多难题，特别是投资、债务等问题十分突出。

近年来，随着铁路建设进度的加快，一大批重点项目相继建成投产，我国铁路建设虽然取得了较大的成就，但同时也导致中铁总的债务规模持续增加。虽然在大量举债的同时铁路总资产也快速增长，总

体上是合理可控的，但是由于债务规模太大，企业仍存在财务风险。据统计，截至 2017 年 12 月 31 日，中铁总负债达 4.99 万亿元，较 2016 年年末 4.72 万亿元增长约 2 700 亿元。巨额负债带来巨大的还本付息压力。根据中铁总各相关年度财务报告，铁总 2013 年年底至 2017 年还本付息分别是 2 157.39 亿元、3 301.84 亿元、3 385.12 亿元、6 203.35 亿元、5 405.07 亿元，其中仅利息支出分别高达 535.33 亿元、629.98 亿元、779.16 亿元、752.16 亿元、760.21 亿元。由此可知，铁路债务已经严重影响了铁路运输企业的正常经营。

除了庞大的建设需求，我国铁路建设资金结构不合理、投融资渠道单一也是直接导致铁路中长期负债规模不断增大，铁路债务风险持续累积的原因。自 2011 年下半年铁道部首次出现大面积资金缺口以来，铁路建设资金缺口正以惊人的速度扩大。目前铁路行业“政企分开”之后，参与铁路投资的社会资本总量仍是很小，无法从根本上缓解铁路建设发展的资金压力。“融资贵、融资难”是社会资本投资铁路面临的重大难题。铁路投融资政策已向社会开放，社会资本与铁路之间的“有形门”得以完全拆除，但社会资本投资铁路的积极性仍然不高，充分说明阻碍社会资本投资铁路的“玻璃门”仍然存在。

铁路面临的诸多难题，只有通过深化改革才能得到妥善而且有效地解决。

### 1.2.2 我国铁路改革历程

从中国铁路近 40 年的改革过程看，铁路改革主要围绕放权让利，调动铁路运输基层单位的积极性，对国有资产管理、运营方式的改变等内容进行探索。大体上讲，中国铁路改革主要经历了以下五个阶段<sup>[2]</sup>。

#### 1. 第一阶段（20 世纪 80 年代）

20 世纪 80 年代尝试全行业对国家实行经济责任大包干。铁道部为搞活运输企业，在计划、财务、劳资、物资、人事等方面放权让利，充分发挥铁路运输企业的活力和积极性。然而总的看来，铁路与国家



的关系仍没有实质性的改变,铁路经营成果与铁路建设发展互不挂钩。为解决这一问题,国务院于1986年3月31日批准了国家计委、国家经委、财政部、中国人民银行、铁道部5个部门联合提出的《关于铁道部实行经济承包责任制的方案》。铁道部自1986年开始实行“投入产出、以路建路”的经济承包责任制。这种“包投入、包产出、包以路建路”的经济承包责任制,简称为“大包干”。“大包干”方案对铁路与国家的经济关系做了具体规定:一方面是铁道部对国家的承包;另一方面是国家对铁道部承包的支持和保证条件。铁道部对国家的承包内容主要有:包运输任务,包机车车辆生产任务,包铁路建设规模和形成运输能力,包基本建设投资和机车车辆购置费,包缴纳税款;保证严格遵守财经纪律,接受国家的财政监督。

实行“大包干”的目的有两个:一是试图明确国家同铁路的关系,也就是说国家在价格、税收等方面给予铁路一定的政策和优惠条件,使铁路能够实现以路建路、以路养路的目标;二是在铁路内部以契约形式界定主管上级和企业在一定时期内的责权关系,将铁路的改造与发展同自身的经营效果联系起来,借此减少上级主管部门对企业的日常干预。

但是,由于随后宏观经济层面出现了物价全面上涨,宏观环境日益趋紧,致使以路建路的“大包干”包不住,使得“大包干”政策无法继续。从更深层次分析,铁路“大包干”仍然属于放权让利这一层次的改革,虽然在一定程度上调动了企业的积极性,但却无法解决政企不分的问题。同时这项改革还反映了当时对铁路运输和建设的特殊性问题缺乏充分估计和认识。“大包干”既没有对铁路的多重属性进行清晰的界定,也没有把政府职能跟企业职能进行清楚的划分,“层层承包”也不适用于调整铁路运输部门之间的关系,对生产效率的提高并未起到实质性作用。所以,在安全事故频发的背景下,本次改革很快被搁置。

## 2. 第二阶段(20世纪90年代)

20世纪90年代是探索建立现代企业制度时期。从1993年7月1

日起，国家实行新的统一财税制度，铁路运输业的“大包干”实质上被取消，统一执行新的、规范化的利税分流制度。此后，在铁道部政企合一、铁路与国家的关系仍没有完全理顺的现实条件下，围绕企业改革这个中心环节，铁路运输业开始进入了现代企业制度的试点阶段。

1993年2月8日，中国铁路第一家由铁路局改制的铁路运输企业——广州铁路（集团）公司挂牌成立，这标志着中国铁路市场化改革进程从初级的承包制试验正式跨入到比较深化的公司制试点阶段。1994年，铁道部根据中共十四届三中全会《决定》精神和《深化铁路改革三十条》，提出运输企业创造条件积极走向市场，施工、工业企业率先走向市场，大力发展多种经营，积极推进合资建路，扩大对外开放，转换政府职能。同时铁道部开始进行建立现代企业制度的试点工作，在运输、工业、施工系统中选择了广州铁路（集团）公司、广深铁路总公司、南宁铁路分局、福州铁路分局、大秦线、大连铁路分局、第二工程局、第十二工程局、齐齐哈尔车辆厂、机车车辆总公司、中国土木工程公司等11家企业进行现代企业制度试点。1995年年底，大连铁路分局作为国家百家试点企业之一，改组为大连铁道有限责任公司。1996年5月，广深铁路总公司改组为广深铁路股份有限公司，并在国际市场发行股票，获得成功，筹集资金42亿元。在建立法人治理结构、调整资产结构、加强内部管理、强化市场营销等方面进行了探索和实践。同时，完成了铁路局和铁路分局的法人注册，试图以此确立两者的市场主体和法人实体地位。

通过建立现代企业制度的试点，使铁路企业的改革从放权让利向制度创新方面迈出了第一步，在一定程度上促进了铁路运输业的政企分开，使铁路运输企业的产权更加清晰，权责得以明确，有效地促进了铁路运输企业决策的科学化、民主化，为铁路运输企业盘活存量资产、吸引增量资金创造了条件，在一定程度上保证了国有资产的保值增值。

但在试点过程中铁路运输管理体制的深层次矛盾不断暴露，突出的矛盾仍然是政企不分：一是股权代表实质上履行行政责任而非财产责任，行政干预依旧；二是铁道部与路局、路局与分局的财产边界模糊，企业激励约束机制并没有真正建立起来。

### 3. 第三阶段（2000年前后—2012年）

2000年前后，我国铁路进行了第三次改革，开始探索新的经营管理体制。基于企业财产边界不清、管理机构重叠的现实，铁道部决定实行资产经营责任制，以此作为过渡形式，并开展旨在打破政企合一、行业垄断的铁路经营管理体制的改革方案研究，最终在我国铁路改革历程中首次提出“网运分离”的改革方案，期望达成如下四个目标：（1）将政府功能和企业管理分离；（2）在铁路部门内部形成竞争；（3）给市场导向的投资提供有效的激励；（4）建立健全、统一、公正、高效的管制制度。

1997年，铁道部对广州铁路（集团）公司率先实行了资产经营责任制。1998年，对铁道部所属的工业、工程、建筑、物资和通信信号5大总公司实行了资产经营责任制，同时，对4个直管站段的铁路局，即南昌、呼和浩特、昆明和柳州铁路局，展开了资产经营责任制的试点工作，在此基础上，重点研究了铁路运输企业法人财产权利，以及如何加强铁道部对国有资产的监督管理等问题，制定并印发了《铁路局资产经营责任制实施办法》。1999年，全路14个铁路局全面实行资产经营责任制，其目的是在公司制度难以到位的前提下，建立起出资人代表与受托人之间的资产关系，明确各方的权利和义务。铁道部作为出资人，授予铁路局资产经营权，对铁路局明确了12项权利；铁路局对出资人授予的资产，享有占有、使用、处分和依法取得收益的权利。通过实行资产经营责任制，充分调动了铁路企业的积极性，落实了国有资产保值增值的责任，为1999年铁路全行业扭亏为盈的实现打下了良好的基础，同时也促使铁道部政府职能的转变，使铁道部在从微观管理向宏观管理、从对生产经营的具体管理向对国有资产的管理和监督的转变中向前迈进了一步，在一定程度上理顺了政企关系。

本次改革方案旨在打破垄断、引入竞争，是我国铁路改革的一次重要实践。但是，在铁路发展严重不足、难以满足经济与社会发展水平的条件下，原铁道部开展的“网运分离”试点对铁路改革带来了负面影响。“资产经营责任制”实施以后，由于路局经营与铁道部调度的不协调，各铁路局亏损没有好转，反而愈发严重。而且这一过程中成

立的客运公司加剧了各路局潜伏多年的内部矛盾，引发了内耗和争斗。所以，面对高速铁路规划建设和运能紧张的客观现实，国家不得不对铁路改革持以小心谨慎的态度，坚持发展优先的原则，这也导致了此次“网运分离”尝试被迫中断。

2005年3月，铁道部正式对外宣布改革方案：撤销铁路分局，减少管理层次，由原来的铁道部—铁路局—铁路分局—站段四级管理体制，改为铁道部—铁路局—站段三级管理模式。总体改革方案是：撤销所有铁路分局，同时根据我国铁路网布局和客流货流集散的实际状况，从优化运力资源配置，提高运输效率出发，新成立太原、西安、武汉3个铁路局，加上已有的15个铁路局（公司），全国铁路共设立18个铁路局（公司），所有铁路局（公司）实行直接管理站段的体制。铁路局和分局两级法人，以同一方式经营同一资产，管理重叠、职能交叉、相互掣肘、效率不高，这些对铁路的发展形成了严重制约。特别是随着技术装备水平的提高、运输生产力布局的调整，铁路局和分局两级法人的弊端越来越突出。

2005年撤销铁路分局带来五大好处：一是有利于提高运输效率：铁路局和分局两级法人在运输组织指挥和经营管理等方面职能重复，限制了运力资源使用效率的提高；撤销分局之后，由铁路局直接管理站段，减少了运力配置的中间层次，有利于优化运输组织，提高管理效能，提高运输效率；二是有利于发挥新技术装备的作用：通过撤销铁路分局，可以打破管理层次多、分局管理跨度小对新技术装备作用的限制，适应不断扩大运输能力的需要；三是有利于减少运营管理成本；四是有利于推进铁路管理体制创新；五是有利于安全管理的进一步加强。

但是，撤销分局至今已经13年有余，国家铁路仍然面临一系列深层次问题，特别是铁路投融资体制无法有效突破、铁路债务连年攀升，已突破5万亿。这一事实表明，尽管撤销分局意义重大，但“网运合一”的网运关系对解决铁路深层次问题的价值十分有限，我们不得不寻求新的解决方案。

#### 4. 第四阶段（2013年—2016年）

2013年3月,根据国务院机构改革和职能转变方案,实行铁路政企分离。撤销中华人民共和国铁道部,组建国家铁路局,承担原铁道部拟定铁路发展规划和政策的行政职责,隶属于交通运输部;组建中国铁路总公司,承担铁道部的企业职责,负责铁路运输统一调度指挥,经营铁路客货运输业务,承担专运、特运任务,负责铁路建设,承担铁路安全生产主体责任等。

随着铁路建设的突飞猛进,客运增幅十分明显,但货运却不如人意,甚至可用“每况愈下”来形容。从2013年6月15日起,中国铁路总公司开展实施铁路货物运输组织改革,主要内容如下:

#### (1) 改革货运受理方式。

通过简化受理方式,使广大客户能够以直接、方便、快捷的方式办理货物运输。主要包含两方面内容:一是受理手续大大简化。对客户取消货运计划申报、请求车、承认车等繁杂手续,全面放开受理。客户只要提出运输需求,铁路客服人员就会直接帮助客户办理完成货运手续,客户无须再联系其他部门和人员。二是受理渠道大为拓宽,客户可以选择多种方式联系发货。

#### (2) 改革运输组织方式。

除了国家规定的有特殊运输限制的货物之外,铁路对各类货物敞开受理,随到随办。一是对大宗稳定货物,通过协议运输方式给予运力保障;二是对其他货物,敞开受理,随到随办。

#### (3) 清理规范货运收费。

一是要明确货运收费的项目、标准和条件。所有收费必须严格执行国家的运价政策,坚持依法合规收费,而且所有收费必须明码标价,公开透明,经得起价格主管部门的检查,经得起社会和广大客户的监督;二是建立“一口价”收费机制,对与货运有关的收费,一口报价,一张货票核收,简单、明了、便捷。

#### (4) 开展“门到门”全程物流服务。

为客户提供全套的“门到门”物流服务,统一组织全程运输,统一组织部门管理,一口报价,一次性收取,并提供高效快捷的信息服

务。2016年3月,为贯彻落实中央关于推进供给侧结构性改革的部署要求,进一步对接市场需求,提高铁路有效供给,满足人民群众日益增

长的客运服务需求，让广大人民群众更加安全、方便、温馨地出行，中国铁路总公司决定开展“铁路客运服务质量年”活动，主要内容如下：

（1）全面调整优化列车运行图。

拟于2016年5月中旬实施，在进一步发挥高铁优势，提高高铁覆盖率的同时，大量增开中小城市间、中西部及边远地区始发终到的普速列车，推出更多方便快捷的客运产品，进一步增加中小城市和中西部地区的铁路客运有效供给，便利沿线群众出行。

（2）改善餐饮服务及商品供应。

适应大众化、多样性的消费需求，进一步丰富站车餐饮品种，提供更多安全、质优、价廉的旅行食品；规范餐饮及商品进货、加工、存储、销售渠道，坚决堵住“三无”商品进站上车渠道，全力维护广大旅客消费权益。鼓励广大旅客对铁路站车销售的商品进行监督举报，对查实的举报问题，铁路部门对举报者给予奖励。规范站车商品经营人员的服务言行，严肃查处高声叫卖、夸大演示、虚假宣传等违规行为。

（3）维护良好站车秩序。

严厉打击囤票倒票、私自兜售商品、占车霸座等行为，严肃查处铁路工作人员私带无票人员进站上车等问题，为广大旅客营造良好的铁路旅行环境。

（4）整治站车卫生环境。

持续开展以厕所卫生为重点的站车基础卫生整治工作，动态保持站车服务各场所整洁有序。重点改善普速列车环境卫生条件，确保饮水供应、厕所保洁等基本服务顺利开展。大力倡导文明出行，与广大旅客共建共享文明旅行环境。

（5）完善服务设施。

加大站车服务设备设施投入力度，重点改善开水供应、厕所使用、卧具更换、空调效果等广大旅客感受最直接的服务硬件条件。依托12306网站、手机App、微信平台、自助售取检票等技术设备，不断提高铁路服务智能化、信息化水平。

（6）改善服务态度。

对全体客运服务人员进行系统培训，进一步建立健全考核激励机制，全面提高铁路客运服务人员的服务意识和服务技能。

## 5. 第五阶段（2017年至今）

2017年年底，18个铁路局改制为铁路局集团有限公司，总公司机关组织机构也进行了改革，内容包括撤销运输局及内设的综合部、营运部、调度部、机务部、车辆部、供电部、工务部、电务部和价格管理部，设置运输统筹监督局（总调度长室）、客运部、货运部、调度部、机辆部、工电部；撤销计划统计部，设置发展和改革部；撤销改革与法律部，设置企业管理和法律事务部；撤销科技管理部、信息化部，设置科技和信息化部（总工程师室）；撤销资本运营和开发部，设置经营开发部等。

铁总旗下的非运输企业也在加紧进行改革。中国铁路建设投资公司、中国铁路发展基金股份有限公司以及中国铁路财产自保有限公司已重组整合改制，于2018年3月正式成立中国铁路投资有限公司（简称“中国铁投”）。

此外，中铁总还制定了发展混合所有制经济的意见和新建铁路项目吸引社会投资暂行办法，并做了一些积极探索。2018年7月5日，由中国铁路投资有限公司、浙江吉利控股集团与腾讯公司共同组建的国铁吉讯科技有限公司（下称国铁吉讯）正式揭牌成立，这标志着动车组Wi-Fi平台建设经营与中铁总混改步伐双双取得重要进展。

同时，中铁总仍在大力推进铁路运输供给侧结构性改革。坚持把提高供给质量作为主攻方向，推动铁路发展质量变革。着力提高运输产品质量，优化运输产品品类，加强品牌建设，客运方面重点创新开行跨线动车、夕发朝至卧铺列车、市郊快捷列车、旅游专列、扶贫慢火车等产品，满足人民多样化出行需求；货运方面重点开发国际班列、高铁快运、新型冷链、多式联运、集装箱和商品车运输等产品，满足货主现代化物流需求。着力提高服务质量。全面落实客货运输基本服务标准，积极推广电子支付、智能服务、个性服务、特色服务等服务方式，不断提升服务现代化水平。

通过上面对中国铁路的改革历程的简要描述，我们不难发现：

（1）2017年之前铁路改革主要是从企业运行机制的层面入手，无论是20世纪80年代的“大包干”，还是2000年左右的“资产经营责

任制”，都企图通过改变企业运行机制来解决铁路深层次的运行问题。尽管铁路在 20 世纪 90 年代曾进行过现代企业制度试点改革，在体制改革上进行了积极探索，但改革深度和广度都不够，改革缺乏总体设计，也没能继续下去。2013 年到 2016 年的货运改革，更是企业运行机制层面改革的实践，无法解决铁路体制弊端带来的经营问题。实践已经证明，上述改革作为阶段性的探索具有积极意义，但是还是难以从根本上深化铁路改革。

(2) 2017 年以后，18 个铁路局改制为有限责任公司，铁路现代企业制度建设成为铁路改革的关键一招，标志着铁路改革开始从体制层面入手，铁路改革开始进入实质阶段。

### 1.2.3 我国铁路改革发展存在的主要问题

总体来看，中国铁路深层次体制矛盾并未完全触及。长期实行的“政企合一”体制和“大一统”经营模式还没有得到根本性的改变，铁路改革仍然表现出很大的局限性。笔者认为，铁路管理体制主要存在以下几点问题<sup>[2]</sup>：

#### 1. 政企未完全分开，自然垄断性严重

即政府应当承担的责任没有全部到位，企业应当享有的权利没有全部落实。铁路运输企业受到追求经济效益和承担政府责任的双重目标牵制，难以真正做到自主经营、自负盈亏。一方面，铁路运输企业要和其他经营性企业一样，以经济效益为中心，实现扭亏增盈的目标；另一方面，铁路运输企业又要承担那些收入低于成本的公益性运输所造成的亏损，承担不断增多的公益性新线投产后所造成的运营亏损。在这种算不清账，分不清责任，企业效益责任不能硬化，公益性负担不能量化的状况下，铁路运输企业自负盈亏的体制和机制很难建立起来并发挥应有的激励和约束作用。

2013 年铁路进行改革，实行政企分开，成立中国铁路总公司和国家铁路局，但是中国铁路总公司尚未完全实现企业职责，不能完全自主定价，公益性的职责依然存在。



铁路运输的自然垄断性主要体现在路网基础设施，客、货运输业务具有明显的竞争性。由于中国铁路运输没有把这两种不同性质的业务区分开来，政府按照自然垄断产业规制铁路，既实行市场保护，又严格控制运价，抑制了客货运输的市场经营活力，限制了竞争机制的引入。而铁路运输企业借助于自然垄断地位的庇护，缺乏提高效率效益和服务质量的内在动力，还往往引发以车、以票谋私等不正当经营行为的出现。铁路运输企业社企不分、事企不分的现象比较突出，与主营突出、精干高效的市场竞争主体尚有一定差距。

## 2. 产权不清，权责不等

一方面，中国铁路总公司往往是从政府职能的角度来组织和实现运力资源配置的效率最大化，兼具有公益性与公平性的考虑，无法完全体现出运力配置市场化的原则，致使企业有相当大一部分客货运输业务无法自主决策，运力没有得到有效保障，影响了企业的正常经营。另一方面，主要运输工具如货车实行全路统一调配和运用，运价由中国铁路总公司进行管控，使铁路运输企业自主经营受到了较大的限制。

作为真正参与市场，能够对市场变化有灵敏感知的铁路局（集团公司）无法自由地使用生产要素，进行自主生产决策，而拥有运输价格和运输资源支配权力的铁路总公司又离市场相对较远，不能对市场做出灵敏反应，该种运行机制极大地限制了整个铁路运输企业的高效灵活性。

## 3. 收入清算机制抑制企业活力

在目前的收入和支出两条主线、铁路运输“大锅饭”的管理体制下，生产及市场对铁路运输的需求脱节、经营效率低下、企业缺乏收入、规模缩小、投入和产出意识薄弱，形成了市场竞争的障碍，导致铁路运输行业的持续亏损，也继续失去效力。近年来，铁路货运量持续下滑，虽然2013年进行铁路运输组织改革，但还是有下滑的趋势，大量的货源流向公路，导致铁路货运收益低，由于中国铁路总公司是具有公益性的公司，普遍客运线路存在亏损的现象。铁路总公司实施

的现行收入清算机制导致多重负效应出现——运输企业不能从市场直接获取收入、企业无法确立独立核算机制、企业的经营绩效并非主要决定于自身经营状况而是决定于铁路总公司的清算方式和系数调节，这些导致了作为铁路运输企业主体的铁路局不具备真正意义上的自负盈亏机制，因而也缺乏内在的激励机制和足够的积极性。

#### 4. 基础建设投资大，银行负债高

在建设上，铁路新建项目中的国土开发型公益性项目，难以通过市场机制筹资建设。对这类“市场失灵”的项目，应以政府为主投资建设，但目前这类公益性项目大多使用商业贷款的融资方式。我国铁路投融资既有模式是以银行贷款、债券发行等路径依赖性、低交易成本融资模式为主，但这种债务性融资模式利息负担较重，长此以往，势必拖累铁路运输企业。与此同时，一些具有营利能力的铁路建设项目也由政府包揽下来，铁路运输企业缺乏运用市场机制投资扩张的动力和压力，这种状况对建立铁路运输企业自主经营、自负盈亏机制造成了严重影响。

在上述4个问题中，问题1和问题4的症结在于铁路公益性与铁路经营性相互交织、相互抑制并时常错位。铁路的公益性要求政府必须较多地干涉铁路运输企业的经营，以保证铁路公益性功能的实现，也要求企业必须顾及铁路的公益性质，不能完全以营利为目标，如此一来，政企不能完全分开，铁路运输的垄断地位也不能动摇，而铁路运输企业的经营也长期受到多方面的抑制。

我们认为，铁路公益性与铁路经营性相互交织、相互抑制是铁路诸多问题的根源，但这两种性质并非不可分割。铁路在国民经济、国防安全中的重要地位要求国家必须拥有铁路的控制权，我们可以将这种控制体现在铁路路网等铁路基础设施上，从而将铁路的公益性划归于路网，使得铁路运输经营不再过多地受公益性的制约，可以充分地按照市场机制经营管理。简而言之，铁路公益性与铁路经营性的关系，实际上对应着铁路路网和铁路运输经营的关系。

我们在《铁路国家所有权政策研究》（该书属于铁路改革研究丛书）

中提到：铁路路网领域极易容易发生市场失效，铁路路网领域的国有资本应发挥主要作用；而铁路运营领域不存在或者很少存在市场失效，市场可以自行实现资源配置，所以不需要国家过多地干预。

如果可以厘清铁路公益性与铁路经营性的关系，即调整好铁路路网和铁路运输经营的关系，就可以解决铁路政企未完全分开的问题，并打破铁路运输经营的垄断，铁路负债和投融资的难题也可得到一定程度的解决。同时，由当前体制所产生的问题 2 和问题 3 也会迎刃而解。

综上，我们发现：由于铁路路网的公益性与运输经营的市场性相互交织、相互纠缠，不仅在一定程度上造成了铁路政企不分、产权不清，而且也阻碍了社会资本进入铁路，导致铁路投融资困难。因此，我们认为全面深化铁路改革的突破口在于铁路网运关系的调整。只有从铁路网运关系着手，厘清铁路路网的公益性与运输经营的市场性，才能破解体制难题。

### 1.3 我国铁路网运关系调整的影响因素

#### 1.3.1 我国铁路网运关系调整的外因

##### 1. 国家对垄断行业改革的政策导向

从根本上说，我国垄断行业低效率问题的根源是管理体制问题，这表现为：由于长期以来对垄断企业缺乏激励约束机制，致使垄断企业生产效率低下，缺乏国际竞争力；政府按照实际成本制定垄断行业价格，缺乏促使企业努力降低成本，提高生产效率的激励性价格形成机制，造成部分垄断行业的成本价格居高不下；一些垄断行业运用其垄断力量获得高额垄断利润。要从根本上解决上述这些低效率问题，必须深化垄断行业改革，以促进竞争和民营化为主要内容，提高垄断行业的生产效率；特别要处理好效率与公平的关系，使垄断行业的广大消费者都能享受到因改革和科学技术发展带来的成果，不断扩大垄断行业普遍服务的覆盖范围，提高普遍服务的水平，提高社会分配效率。

2013 年 11 月，中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面

深化改革若干重大问题的决定》提出，要准确界定不同国有企业的功能。国有资本加大对公益性企业的投入，在提供公共服务方面做出更大贡献。国有资本继续控股经营的自然垄断行业，实行以政企分开、政资分开、特许经营、政府监管为主要内容的改革，根据不同行业特点实行网运分开、放开竞争性业务，推进公共资源配置市场化。进一步破除各种形式的行政垄断；凡是能由市场形成价格的都交给市场，政府不进行不当干预。推进水、石油、天然气、电力、交通、电信等领域的价格改革，放开竞争性环节价格。政府定价范围主要限定在重要公用事业、公益性服务、网络型自然垄断环节中，提高透明度，接受社会监督。

2014年4月颁发的《关于2014年深化经济体制改革重点任务的意见》要求，深化国有企业改革，深入研究和准确定位国有企业的功能性质，区分提供公益性产品或服务、自然垄断环节、一般竞争性行业等类型，完善国有企业分类考核办法，推动国有经济战略性调整，增强国有经济的市场活力和国际竞争力。以管资本为主加强国有资产监管，推进国有资本投资运营公司试点。遵循市场经济规律和技术经济规律，有序推进电信、电力、石油、天然气等行业的改革工作。放开包括自然垄断行业竞争性业务在内的所有竞争性领域，为民间资本提供大显身手的舞台。

2015年3月出台的《中共中央、国务院关于深化体制机制改革加快实施创新驱动发展战略的若干意见》指出，加快推进垄断性行业改革，放开自然垄断行业竞争业务，建立鼓励创新的统一透明、有序规范的市场环境。

同月，还出台了《中共中央、国务院关于进一步深化电力体制改革的若干意见》，率先在电力领域明确了进一步深化电力体制改革的总体思路 and 重点任务，即解决制约电力行业科学发展的突出矛盾和深层次问题，促进电力行业又好又快地发展，推动结构转型和产业升级。

2015年8月，《中共中央、国务院关于深化国有企业改革的指导意见》再次明确指出，对自然垄断行业，实行以政企分开、政资分开、特许经营、政府监管为主要内容的改革，根据不同行业特点实行网运分开、放开竞争性业务，促进公共资源配置市场化；对需要实行国有

全资的企业，也要积极引入其他国有资本实行股权多元化；对特殊业务和竞争性业务实行业务板块有效分离，独立运作、独立核算。

2015年底召开的中央经济工作会议，强调要着力推进供给侧结构性改革，其中的关键是推进体制机制改革。当前，行业准入限制阻碍了生产要素在行业间和行业内的自由流动；“玻璃门”“弹簧门”“旋转门”增大了民营企业进入障碍；金融市场不完善，降低了资金配置效率；市场诚信体系不健全、消费者权益得不到充分保护，致使消费者“用脚投票”，转向境外消费市场；知识产权保护不力，抑制了企业技术创新潜力的释放。推进供给侧结构性改革，可以打通要素流动和再配置的通道，使生产要素从无效需求流向有效需求领域、从低端领域流向中高端领域，进而提高要素配置效率。

## 2. 市场份额及客户关系方面的因素

因为运输和运输市场的快速发展，其他模式竞争激烈，整个行业的铁路货运周转量的比重由1978年的54.4%下降至2000年的不足30%，根据交通运输部的统计数据，2017年铁路货运周转量约占交通货运周转量14%<sup>①</sup>，铁路运输的社会和经济效益在下降。

铁路运输相比于公路运输，最大的不足之处在于“灵活性”。铁路运输在“站到站”之间具有速度快、运量大的优势，却一直受制于“站到门”的短板。这种情况下，铁路运输的延伸服务就显得尤为重要。铁路货物运输延伸服务是指铁路货物运输延伸服务经营者受托运人或收货人委托，在货物承运前、交付后，为托运人、收货人提供代办货物接取送达、仓储保管、包装整理及代办货物运输有关手续等服务。“铁路运输延伸服务”是由铁路多元经营企业提供的，这也是铁路运输企业的客户关系所必须依靠的。但是，事实上“铁路运输延伸服务”却仿佛是运输主业“衍生”出来的产品，定位不正确，导致其无法彰显出其在物质流通领域中代理铁路、货运的中流砥柱作用。

正是因为铁路多元经营企业没有认识到参与到运输主业供应链管

---

① 2017年交通运输货运周转量192 588.50亿吨千米，其中铁路货运周转量26 962.20亿吨千米。

理一体化这一过程中来的重要作用，直接导致无法对客户（厂、商）产品的原料等的优化运输方案、采购、库存及产品的销售等这些流通环节无法提供同步化的服务，无法最大限度地利用铁路网络资源，在对货物流向的研究上不认真，战略联合相互间有较大流量的车站间的服务工作做得不够。只偏重于企业内部管理方面的信息技术的驾驭情况，没有构成具有高速、大容量特征的开放式电子化商务系统，并且应对客户的需求信息时总是比较迟缓，无法达到与客户高质量、小批量、低价格、多品种、准时化的生产和营销策略进行同步运作，且与公路、海运、空运等其他运输方式的合作较少，无法充分优化其他运输方式的资源。

### 1.3.2 我国铁路网运关系调整的内因

随着社会主义市场经济体制的逐步建立，铁路经营管理体制中的问题日益增加。网运关系与社会发展的不符直接导致铁路系统内部机构臃肿、产权划分不清、职能划分不清、权责不对等、不便于根据市场需求来合理分配市场资源，并衍生了致使铁路投融资体制、公益性补偿、中长期债务问题等方面的诸多障碍。铁路作为一种网络型、超大型自然垄断企业，究竟如何处理路网与运营之间的关系，已经成为全面深化铁路改革实践层面的首要关键问题。

## 1. 运输生产效率

由于疆域辽阔、区域发展与资源分布不均衡，我国铁路运输主要是跨区域的“直通运输”，原铁道部对所属各铁路局以分界口为边界设计了一套严格的清算体系，并对其日常运营情况进行了严格考核。出于对自身利益的考虑，各铁路局经常纠缠于本局某些具体的技术经济指标，从而影响了整个铁路网络的运输效率。

从1980年至1996年的16年间，铁路旅客周转量占比在下降，从60.5%到36.3%，下降了24个百分点；全社会的货运份额从47.5%下降至35.4%，同比下降12%，并呈现出持续下降的趋势。当然，其他运输方式的快速发展也是使铁路运输在市场竞争中处于被动地位的原

因。自 1994 年以来，铁路运输行业各领域都存在亏损的现象。

2005 年 5 月我国撤销了所有铁路分局，在货物平均运距基本保持不变的情况下，货车周转时间明显缩短（见图 1-1，数据由参考文献[3]整理所得）。可见，减少分界口数量使 18 点现在车统计对铁路畅通的影响大大减小，从而提升了路网的整体性，对提高铁路运输效率具有明显的推进作用。然而，在 2005 年全国铁路撤销铁路分局之后，全国铁路网仍然存在数十个局间分界口，原铁道部以及 2013 年 3 月成立的中国铁路总公司对于所辖各个铁路局仍然沿用了以前的考核与清算机制，各个局间分界口仍然成为制约路网发挥整体效率的关键因素之一。

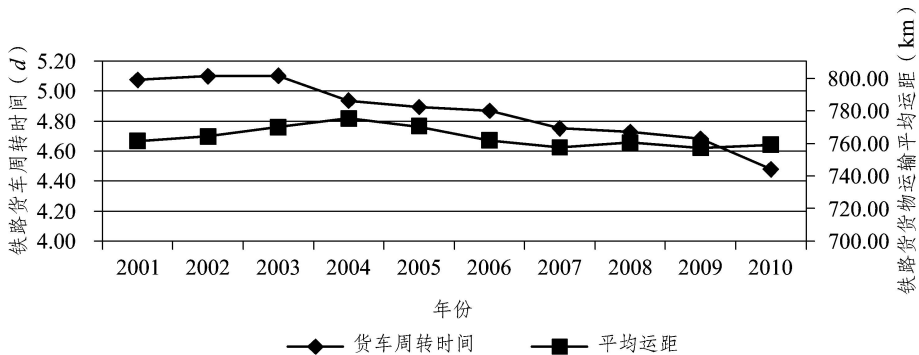


图 1-1 2001 年至 2010 年我国铁路货车周转时间和货物运输平均运距变化趋势图

## 2. 成本收益核算

进行独立的成本收益核算是企业进行市场化经营一个最基本的条件。国外铁路在这方面似乎从来就不存在问题。中国铁路长期以来一直实行全路统收统分的财务管理体制，“大一统”状况十分明显，企业很难实行独立完整的成本核算。不仅如此，中国铁路实行的是全国统一运价，然而不同地区不同的经济地理特征决定了处于不同区域的运输企业在运输成本上存在较大差异。运价的统一和成本的差异造成不同运输企业收益上的不均。“大一统”的经营管理模式与各运输企业在经营条件上的巨大差异，使得运输企业在成本收益核算中各种矛盾相

互交织，成为铁路经营管理中一道难题，一直无法解决。虽然铁路总公司（包括原铁道部）在运输收入分配办法方面进行了多次调整和改革，但始终不能解决全路统一运价与不同地区成本差异的矛盾，也难以摆脱“计划成本”“清算收入”大锅饭的影响。在这种成本收益核算体制下，极易导致寻租、浪费现象的存在和蔓延。

长期以来，理论界一直在呼吁打破铁路运价的全国“一统”制，建立区域运价或分线运价体制，使运输成本相对较高的企业通过市场以及自身调节获得合理的利润。然而，运输成本高的地区往往是经济欠发达地区，旅客和货主对运价的承受能力较低，涨价将影响他们的利益，甚至影响这一地区的社会经济的发展。如果能够通过改革和外部手段对不同运输企业在上述方面的差异进行调节，如关闭非营利线路或者由政府对于非营利运输进行补贴等，那么，上述问题也许能够得到解决。然而，经济欠发达地区的铁路往往是“政治性”“公益性”很强的铁路，能被关闭的是极少数，政府补贴又受到政府财力和对“公益性”运输界定的影响，所以上述问题在原有制度框架内难以得到解决<sup>[4]</sup>。

### 3. 市场主体意识

统一收取和支付财务、统一购买和提供物品、统一管理价格、统一安排劳务分配，各铁路局（集团公司）作为运输企业，却仅仅只是相当于铁路总公司下属的生产机构，而不是真正地以市场为导向，难以实现自主经营和自负盈亏。

在目前整个铁路系统的“投资—建设—运营”模式下，社会资本因为自身资本规模较小等因素难以参与铁路建设与运营领域，因而仅有铁路总公司下辖的18个铁路局及3个专业公司具有承运人资格，铁路运输领域内部几乎没有充分的竞争机制。这不符合市场经济的本质要求和客观规律。

在铁路总公司、铁路局（集团公司）、基层站段构成的三级管理体制下，列车运营根据区域交由不同的路局管辖，即使存在很微弱的竞争，也很难体现出竞争对企业效益及行业本身的促进和助推作用，反而逐渐表现出垄断企业人浮于事、效益低下、吃大锅饭、缺积极性等



诸多弊端。路网由此成为运输服务的制约因素之一，可能会加剧内部的恶性竞争，阻碍公平竞争，影响行业发展，这也是目前我国铁路运输市场竞争力不断下降的原因之一。

#### 4. 社会资本投资

目前，铁路投资渠道单一，而广大社会资本想进入铁路也面临窘境。有人曾这样做比喻：尽管有很多运动员想进场比赛，而整个赛场已被裁判员操控，再优秀的运动员进场参与比赛都很难取得好成绩；尽管有一片非常茂盛的森林，再强壮再凶猛的海生动物也无福享受森林里丰富的物产。

2013年5月6日召开的国务院常务会议在部署2013年深化经济体制改革重点工作时确定的一项重要举措为“形成铁路投融资体制改革方案，支线铁路、城际铁路、资源开发性铁路所有权、经营权率先向社会资本开放，引导社会资本投资既有干线铁路”。此前，我国高层已就铁路投融资体制改革进行了多次类似的顶层设计，但是效果甚微。为何社会资本进入铁路领域一直没有实质性进展？究其原因如下：

一方面，由于铁路建设是一个资金密集型、回报周期长的行业，社会资本没有预期的投资回报“不愿进”，对小规模的社会资本更是“无法进”。我国社会资本一般具有主体分散、规模较小的特点，动辄耗资百亿、千亿的铁路建设领域对规模在十亿及以下的众多社会资本来说是难以进入的，只能望而却步。

另一方面，铁路目前的经营管理体制造成不公平竞争的可能性较大。中铁总与各铁路局集团公司既是路网拥有者，掌控被分割的路网，又是运输经营者，参与铁路客货运输。如果再有其他非铁路局体制内的运输企业参与运输市场竞争，由于他们没有路网的使用权，竞争会处于非常不利的地位。这就好似运动场上的“裁判员”也是“运动员”一样，有明显的不公平竞争存在。

### 1.4 研究内容与技术路线

本书在全面深化改革的背景下，回顾网络型垄断企业改革的全球实践，特别是在总结我国铁路经历的数次重大改革和我国具有自然垄断性质的大型国有企业改革的基础上，结合当前我国国情路情等实际情况，充分运用中共十八届三中全会提出或再次强调的“混合所有制”“现代产权制度”“现代企业制度”等一系列重要论断，结合我国当前的国情路情，分析我国铁路采用基于统分结合的网运分离经营管理体制的必要性，并对其实施路径、保障机制、管理机制等方面做初步分析，从而为我国全面深化铁路改革提供参考，研究路线如图 1-2 所示。

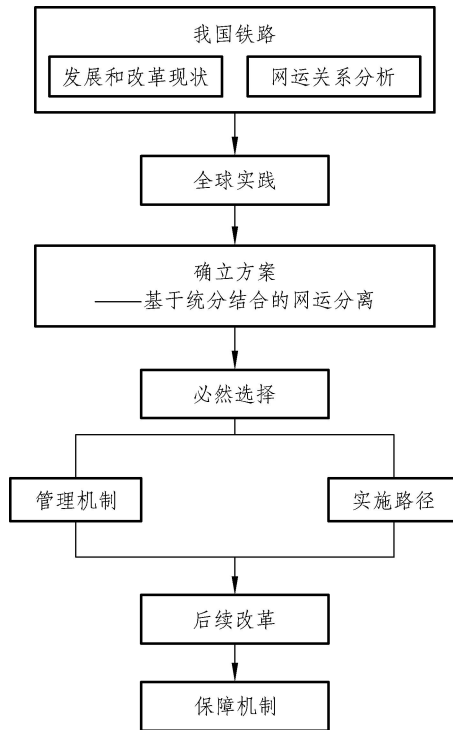


图 1-2 铁路网运关系调整研究技术路线图

## 1.5 本章小结

本章的主要工作为：

(1) 从全面深化改革、国有企业改革、铁路改革、铁路网运关系四个维度分析了本书的研究背景及研究意义。

(2) 总结回顾了我国铁路发展现状及已经历的五个代表性改革阶段，并提出铁路深化改革的突破口在于网运关系的调整。

(3) 针对我国铁路路情分析网运关系调整的内因和外因。

(4) 提出全书的研究内容与技术路线。

本章的主要观点为：

(1) 网运关系是经营管理体制的重要组成部分，直接决定经营管理体制能否适应市场需求、是否符合发展趋势。我国铁路作为一个网络型、超大型的自然垄断行业，如何处理路网与运营之间的关系，已经成为全面深化铁路改革实践层面的首要问题和关键问题。

(2) 我国铁路现行的经营管理体制是在满足公共利益的前提下，将路网等基础设施和客货运输作为同一管理系统的不同部分，形成弱竞争，改变运输业务垄断性质的特点。随着社会主义市场经济体制逐步建立，铁路经营管理体制中的问题日益增加。网运合一、高度融合的网运关系直接导致铁路系统内部产权划分不清、职能划分不清、权责不对等，不便于根据市场需求来合理分配市场资源，铁路投融资体制、公益性补偿、中长期债务等深层次问题亟待通过网运关系调整予以解决。

