

## 第一章 铁路国家所有权政策问答<sup>①</sup>

1. 问：什么是国家所有权政策？什么是铁路国家所有权政策？

答：首先，回答什么是“国家所有权政策”这个问题。

目前我国对于国家所有权政策的研究尚浅，对国家所有权政策的概念认识也不甚清晰，这不利于国有企业改革的有关政策的制定。为了更好地理解国有企业改革中的一些相关政策，必须首先明确国家所有权政策的概念。

### （1）国家所有权政策的定义

国家所有权政策是指有关国家出资和资本运作的公共政策，说明国家投资兴办企业或出资的目标和领域、国家在国有企业公司治理中的作用方式，以及与国有资本有关的重要关系的处理原则和处理国有企业与社会、与其他企业关系及规则的基本政策。

国家所有权政策既是指导国有资产国家出资人机构<sup>②</sup>行使所有权的一项基本政策，也是将此作为信息披露和提高透明度的一种手段。

---

① 本章由“铁路改革研究丛书”第1本《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，建议参阅《铁路国家所有权政策研究》一书。

② 在国家层面上，国有资产国家出资人机构有时是指国资委（如国资委是中国中车的国家出资人机构），有时是指财政部（如财政部是中国铁路总公司的国家出资人机构）。

国资委（或财政部）作为国家出资人机构，其职责是按照国家所有权政策的目标运营国有资本，确保国有资本的回报，并且确保在公共领域国有企业执行相应的公共政策和产权政策。

## （2）国家所有权政策的两个层面

一是总体政策，即国家在总体上明确国有企业的基本目标、功能作用及有关规则和国家的有关作用、要求和责任；二是国有企业的具体政策，即针对国有企业具体的基本目标、功能作用、有关规则及国家要求的政策及手段。

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。总体政策的作用是明确国家对国有企业的基本要求。只有通过制定符合总体政策基本框架的具体政策，才能落实国家对企业的功能定位及企业管理、政策制定的具体要求。

在根据目标明确国家和企业责任的同时，要明确对国有企业的国家控制方式、股权调整的政策条件和国有企业股权出售的管理，还要建立和明确保证政策目标实现的政策工具。

## （3）国家所有权政策的主要内容

一是明确国家所有权政策的总体目标。首先，按照党的十五届四中全会和十六届三中全会精神，对国有经济“有进有退”进行战略性布局和调整，明确国家必须控制的重要行业和领域，明确国有经济保持控制地位的少数具体领域。其次，区别不同情况实行绝对控股或相对控股，以及控股、参股的方式，推进大型国有企业股份制改革，完善国有资产监管机制。最后，明确国家所有权目标的优先顺序，提出目标的具体指标，如投资回报率和股利分配政策等。

二是明确国家所有权机构与国有企业的关系。基于国有经济的功能定位，将国有企业分为公共政策性、特定功能性和一般商业性企业三类。公共政策类企业不以盈利为目的，主要承担公益目标；特定功能性企业既需要充当国家政策手段，又需要追求盈利，以促进自身的

发展壮大，从而发挥对国家经济安全和经济发展的支撑作用；一般商业性企业处于竞争性行业，与一般商业企业一样生存和发展完全取决于市场竞争。

三是明确国家所有权政策的实施措施。首先，要明确实施国家所有权政策是一项系统工程。明确不同企业的基本功能，结合产业发展前景，对国有企业改革和发展进行分类，在政策、组织和法规三方面形成系统，即形成与国有企业有关的国家所有权的政策体系、保证国家所有权不断完善和组织体系和保证国家所有权有效实施的法规体系。其次，要明确总体和具体的国家所有权政策。国家所有权总体政策需要明确哪些领域可以有国有企业及可能的资本结构和治理规则框架，还需要明确这些领域国有企业可否垄断及相应的行为规范，明确国家的基本政策责任和手段，而国家所有权具体政策则是根据国家总体政策制定的针对企业的相关具体政策。

有了“国家所有权政策”这个概念之后，对于铁路这个特定行业而言，相应地就存在着铁路国家所有权政策问题。

所谓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，说明国家投资和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，处理国有企业与社会、与其他企业关系及规则的基本政策。也是国家作为铁路国有资产所有者要实现的总体目标，以及铁路企业为实现这些总体目标而制定的实施战略。

铁路国家所有权政策说明了铁路国有资本出资人拥有的完整出资人的权利、出资的功能作用和目标，说明了铁路作为国有企业的治理方针和实施方式，确保铁路作为国有企业执行相应的公共政策和产权政策。

可见，国家所有权政策主要包括两个层面和三个方面的内容，而铁路国家所有权政策是国家所有权政策在铁路领域的一个组成部分，也是其在铁路领域的体现。

到目前为止，我国已初步明确国家所有权政策的基本方针，但尚未形成理论体系，即已有了指明方向的政治安排，却不是明确的可操作的公共政策，更不是相应的法律规范。在这种情况下，从行政管理

和公共政策的角度看，已明确的方针在具体实践中难以落实，甚至可能走样。因此，系统性的国家所有权政策的研究刻不容缓。

## 2. 问：为什么要把铁路国家所有权政策问题作为铁路改革的一个关键问题来研究？

答：铁路国家所有权政策是全面深化铁路改革中最重要的组成部分，其工作的开展对铁路后续的改革有着指导性、基础性的作用，是全面深化铁路改革中理论层面的关键问题。之所以如此强调它的重要性，主要是出于以下四个方面的考虑。

### （1）全面深化改革的背景

改革开放 40 年来，在取得巨大成就的同时，我国的发展也面临着一系列突出的矛盾和问题。党的十八届三中全会以“全面深化改革”为主题，首次定位了“四个全面”战略布局，强调全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党，这四大战略任务相互联系、相辅相成，必须要协调发展、共同推进。而要解决当前我国发展面临的一系列重大问题，继续保持经济社会持续健康发展的势头，就迫切要求全面深化改革。

### （2）国有企业改革背景

随着我国改革开放进程的推进，国有企业改革经历了探索期、突破期、现代企业制度完善期和国有企业改革的深化期四个阶段，但是国有企业的改革发展还有很多问题有待解决。例如：政企不分的国有资产管理体制；国有企业不完全是市场主体和利益主体，缺乏积极性；国有企业的管理权高度集中于中央，企业经营自主权不充分等。只有深化国有企业改革，通过完善现代企业制度进一步提高国有企业发展质量，才能不断增强国有经济活力、控制力和影响力。

### （3）深化铁路改革背景

由于自然垄断行业有其特殊性和重要性，因而国有资产在其中占据着绝对比例。因此，我国目前自然垄断行业存在的种种问题与矛盾多与自然垄断行业国有资产管理体制改革的不到位密切相关。我国自然垄断行业的改革要求的总体方向是公共资源配置市场化，途径是政企分开、政资分开，特征是网运分离、竞争性业务破除垄断。我国铁路运输行业应继续深化政企分离和网运分离，加大改革步伐，增强改革力度，注重改革创新，使铁路运输业快速发展。

### （4）铁路国家所有权政策问题日渐突出

我国在 2003 年构建了新型的国有资产管理体制，成立了国务院国有资产监督管理委员会，但目前国资委（或财政部）行使国家所有权职能还缺乏明确的所有权政策作指引。

就铁路而言，其作为自然垄断行业，在全面深化改革中还出现了以下五个问题。

① 铁路企业的分类和功能定位不够明确。没有根据铁路各领域不同的功能定位将其分为商业类和公益类，并据此分别采取绝对控股、相对控股、参股等控制方式，难以契合企业发展。

② 铁路的“五大关系”没有明确。这五大关系是指：铁路与国家之间的关系；铁路与其他国有企业之间的关系；铁路与“大交通”之间的关系；铁路五大<sup>①</sup>领域之间的关系（如路网与运营之间的关系）；铁路路网内部各专业站段之间的关系。如果不能首先明确这五大关系，铁路改革将找不到正确的实现路径。

③ 铁路在其他层面或领域中目前仍存在一定缺陷——政企分离程度低、企业治理结构不够合理、国有资产监管机制不健全等。而在

---

① 铁路五大领域：即工程、装备、路网、运营、资本 5 个子领域。其中，路网是连接各个领域的纽带——由路网领域提出路网建设规划，向资本领域提出融资需求，将建设项目交予工程领域，向装备领域购买运输装备，向运营领域出售路网使用权，也因此路网领域是铁路行业的核心。

铁路企业分类和功能定位，以及铁路“五大关系”没有明确的背景下，铁路在其他层面或领域中存在的问题（如铁路网运关系调整、铁路现代企业制度、铁路混合所有制、铁路投融资体制、铁路企业运行机制等问题），将难以进一步解决。这是由铁路国家所有权政策在深化铁路改革中所处的地位导致的，也是在接下来的问题中将要进一步回答的方面。

可见，为了全面深化铁路改革，首先需要明确国家对铁路各领域企业的功能定位与发展目标，也就是解决铁路国家所有权政策问题，才能使其他改革措施顺利推进。从这个意义上说，铁路国家所有权政策问题日渐突出，正成为全面深化铁路改革理论层面的首要问题。

### 3. 问：为什么说铁路国家所有权政策问题是全面深化铁路改革理论层面的首要问题？

答：在全面深化铁路改革的背景下，建立一个公开、透明的铁路国家所有权政策体系，不仅有利于加强国家对铁路国有企业的控制力，明确监管者和被监管者的责任、权利和义务，也有利于社会各界对铁路国有企业进行监督，促进政府权力部门在合理的范围内行使所有者职能。铁路国家所有权政策问题主要有以下四个方面的指导作用。

#### （1）铁路国家所有权政策是国家行使权能的理论基础

在铁路行业中，国资委（或财政部等国家出资人代表，下同）履行出资人职责就是执行和实施既定的铁路国家所有权政策，代表国务院具体行使国家股东的职责。铁路国家所有权政策职能包括决策（制定铁路国家所有权政策的职能）、执行（执行铁路国家所有权政策的职能）和监督（对执行铁路国家所有权政策的效果进行监督的职能）三个方面。因此，铁路国家所有权政策是指导国家出资人代表行使所有权的一项基本政策，是其行使权能的基础。

## （2）铁路国家所有权政策是影响国有经济布局的重要因素

铁路国家所有权政策和铁路国有经济布局及调整政策的关系，总体上看，是前者（铁路国家所有权政策）指导后者（铁路国有经济布局及调整政策），铁路国家所有权政策中有关国有经济投资方向和功能目标的政策，将影响对铁路国有经济布局现状的评估及调整方向的设计，亦对布局调整方案的具体设计和实施有影响。但是国有经济布局及其调整的实际方案，亦对铁路国家所有权政策，尤其是阶段性的铁路国家所有权具体政策会有影响。当调整的实际进程由于资本市场或其他原因与目标方案有所不同时，铁路国家所有权具体政策亦需做出相应的调整，否则政策难以有效管理和实施。

## （3）铁路国家所有权政策在深化铁路改革中处于纲领地位

铁路国家所有权政策问题最重要的是要解决国家对铁路各领域企业的功能定位与发展目标。我们认为，铁路国家所有权政策在深化铁路改革之中处于纲领地位，纲举则目张，如果这个不首先予以明确，将直接导致其他改革措施难以推进。只有在确定了铁路路网、运营、工程、装备、资本这五个主要领域的企业目标和功能定位之后，即在确定了铁路及其五个主要领域在国民经济体系中的重要地位、国有资本的功能定位及布局之后，才能进一步明确国家对铁路五个主要领域的控制方式、是否允许社会资本参加、铁路各领域国有企业的出资人、法律形式以及相应的治理结构。

## （4）铁路国家所有权政策是铁路企业与社会沟通的有效工具

我们在实践中经常遇到如下矛盾的场景：在讲铁路公益性的时候，经常有人以“铁路应该具有经营性”来强烈质疑；而在讲铁路经营性的时候，也经常有人以“铁路应该具有公益性”来强烈质疑。铁路行业的各个领域，在其究竟是具备公益性还是经营性的问题上，铁路企业与社会公众在沟通上存在明显障碍。

铁路国家所有权政策是对铁路国有企业的责任和义务，战略使命

和总体目标，经营目标和评价标准，特殊职责和国家支持等内容做出明确表述，向社会公告明示，它是铁路国有企业与社会公众沟通的有效工具，使公司、市场和公众清楚地了解铁路作为国有企业的目标和承诺，更加理解铁路企业对国家和社会的意义。

可见，铁路国家所有权政策在深化铁路改革之中处于纲领地位。只有首先解决铁路国家所有权政策问题，才能使铁路企业的目标、责任和义务以及相应的国有经济布局调整政策和铁路企业的国家控制形式得到明确，从而指导铁路行业的改革，使铁路改革有一个明确的方向。

#### 4. 问：国外铁路国家所有权政策实践对我国有何启示？

答：在国外铁路改革中，各国根据自身的国情、路情，采用适合本国铁路改革的方式。部分国家采用“网运分离”的模式，将具有公益性、需要国家控制的路网领域和具有经营性、需要放开竞争的运营领域分离，实行政企分开、政资分开、政事分开，让铁路企业真正做到自主经营、自负盈亏，从而彻底改变激励约束机制不足的现状。现主要以美国、英国和日本铁路国家所有权政策改革实践为例做出介绍。

##### （1）美国铁路

1887年美国政府为了避免铁路公司的恶性竞争，对铁路行业加强了控制，但过分的政府控制导致铁路公司失去了竞争活力，服务质量差，效率低下，铁路行业占领的市场份额下降。1917—1920年在战争时期，美国铁路由国家统一控制管理，战争结束后虽然铁路管理权被归还给私人，但却处于严格的政府控制之下，铁路作为公益性工具缺乏市场竞争以及经营积极性，导致行业经济的日益衰退。而后1970年为了鼓励铁路货运竞争，政府放宽了对铁路货运的控制并将其推向市场，客运保持国家管理，最后国家帮助铁路公司进行了资产重组。

可以看出，为了避免铁路行业内部的恶性竞争，需要对其采取一定



的国家控制，但不宜管控过度，应在保持国家控制的情况下打破垄断，放开市场进入和退出，引入竞争机制，激发铁路公司的市场竞争活力。

## （2）英国铁路

1994 年以来，英国政府为了将具有公益性的路网和具有商业性的运营领域分开，成立了一家路网公司，该公司作为基础设施的所有者负责经营和管理基础设施，而铁路运营业务按业务内容被分割成 100 多家专业公司，面向社会出售。为了进一步加强政府对路网公司的控制，2001 年英国政府以当年路网公司负债为由宣布其进入破产程序。2002 年 10 月 3 日，新成立的路网公司即 Network Rail，实现对原路网公司的资产收购，新的路网公司的实际控制人是政府。

英国铁路网实际上归国家所有，其代表是国会，铁路监管办公室作为监管机构，对作为所有者代表的国会负责。同时，作为监管机构的铁路监管办公室并不是铁路基础设施的具体经营者，而是以契约形式将铁路基础设施交由国家路网公司、客运公司等公司经营。

可以看出，在英国铁路的管理体制中，所有者不直接监管，监管者不干预经营，经营者按契约规定而自负盈亏，由此实现了所有权、监管权和经营权的相互制衡。对于具有公益性的路网领域和具有商业性的运营领域，实行“网运分离”模式能够更好地处理国家与铁路领域的关系，加强路网领域的国家控制力度，而运营领域则可开放竞争，充分激发市场活力，实现企业经营的良性发展。

## （3）日本铁路

为了引入市场竞争机制，日本政府于 1987 年开始对铁路进行了“分割、民营化”改革。根据自身国情、路情，特别是客运需求，日本国铁（JNR）按地域拆分成为 6 家客运公司和 1 家通过向客运公司租借线路并在全日本范围内开展业务的货运公司以及新干线保有机构和国铁清算事业团，实现了“客运与路网合一，货运与路网分离、路网按区域分割”的“分割、民营化”运营模式。拆分后，各个铁路集团民

营化的快速转变使铁路公司具备经营自主性，具有明确的经营责任，迅速转变成了市场竞争中合格的微观主体，融入市场竞争当中。路网等基础设施由各客运公司拥有并负责维修。建立引入市场竞争的运价机制，促进各铁路运输企业间的竞争。

可以看出，日本铁路改革后，拆分为不同的区域性铁路公司，虽然不同公司间没有直接的竞争，但公司间实际上存在服务质量、经营绩效等一些方面的标尺竞争，引入竞争机制有利于激发市场活力。

通过总结美国、英国和日本等国铁路改革的经验，我们可以得到以下几点启示：

第一，所有权与经营权分离。由于政府的地位特殊，当其作为控股股东时，容易直接操控董事会和管理层，从而不利于国有企业问责机制的建立。因此，国家（政府）作为所有者，既要知情和“在位”，又不能“越位”，所有者与经营者应做到互不干预。

第二，公益性经营与商业性经营分开。根据国有资本的战略定位和发展目标，结合不同国有企业在经济社会发展中的作用、现状和发展需要，将国有企业分为商业类和公益类。将铁路企业进行分类管理，公益性企业保持国家控制，竞争性企业开放市场。

第三，推进铁路企业发展混合所有制。可适时采取公私合营的模式，积极推进混合所有制。此外，可将铁路企业经营商业化，提倡参与市场竞争，引入竞争机制，激发铁路企业的市场竞争活力。

第四，国铁改革法律先行。为了依法、有序推进铁路改革，铁路国家所有权政策相关事宜应当以法律形式确定下来，以提供相关的法律保障。

可见，将铁路企业进行分类管理，公益性（或以公益性为主的）企业保持国家控制，商业性（或以商业性为主的）企业开放市场，推进铁路企业发展混合所有制，完善企业治理结构，立法保障各项改革政策实施是我们可以得到主要启示。

5. 问：制定铁路国家所有权政策受到铁路行业发展趋势的影响，那么当前我国铁路行业有哪些发展趋势呢？

答：确定铁路国家所有权政策的总体框架和具体政策的前提条件之一，是根据铁路行业整体以及各领域具体的发展现状和趋势，来明确相应的功能定位和发展目标，由此采取相应的改革措施。因此在制定铁路国家所有权政策前，需要明晰我国铁路行业的发展现状及趋势。

当前铁路行业在路网、运营、工程、装备、资本五大领域的发展现状有所不同，但发展趋势具备一定的共同点。我们认为，我国铁路的发展趋势主要可概括为以下三点。

### （1）国内铁路市场加速发展

近几年我国铁路建设在持续推进，随着《中长期铁路网规划》的修编，铁路投资大幅提高。例如，2016年铁路建设完成固定资产投资，其中国家铁路完成8015亿元包括投产新线3281千米、复线3612千米、电气化铁路5899千米，新开工项目46个。在“十三五”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每年均在8000亿元以上。

随着我国铁路建设的积极推进，铁路装备和基础设施需求不断增长。另外，铁路装备制造企业的技术突破使国内铁路装备获得了市场认可，原有高端铁路装备进口需求部分转变为国内市场的内部需求，同时国际需求与出口规模也在扩大。这些都表明铁路国内市场需求有进一步扩大的趋势。

为了满足这种扩大的市场需求，发展铁路工程和装备及路网等基础领域是必然选择。由于铁路工程和装备领域属于战略性产业领域，铁路路网领域又具备关键性引领作用，铁路基础领域在发展的同时也会带来社会及经济等多方面的影响。因此为更好地服务社会，引导行业积极、稳定、高质量发展，促进国家政策实施，在制定铁路国家所有权政策时应考虑加强国家对铁路工程和装备及路网等基础领域的控制。

### （2）海外铁路市场持续扩展

我国铁路行业依托国家战略走入海外市场。

一是中国高铁“走出去”战略。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。中国高铁“走出去”，能够推进世界铁路的发展与进步，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的优质服务。

二是“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，我国也高度重视连通中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。“一带一路”倡议还有助于中国铁路技术装备再创新。国家高度重视扩大铁路建设、运营及技术设备创新的对外交流合作，大力发展国际物流，建立国际铁路联运合作机制，完善世界各区域铁路运营的协调合作机制。

因此，为了使我国在铁路工程、装备等领域获得有力支撑，便于其更好地进入国际市场，积极参与国际竞争，助力国家战略实施，国家应该加大对铁路上述领域的控制。

### （3）铁路各个领域相互融合

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。近些年这五大领域出现相互融合的发展趋势。

#### ① 铁路工程领域与运营领域的融合。

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，于是积极引进运营管理人才，并组织员工参加开发投资运营管理培训。例如，2018年1月，国家铁路局正式批准了中铁三局和中铁十六局铁运公司申报的铁路运输许可证，这意味着传统意义上的工程企业也可以从事铁路运输业务，体现了工程领域与运营领域的融合发展。

#### ② 铁路工程领域与装备领域的融合。

基础设施和装备都是铁路前期投入的固定资产，共同为铁路的发

展打下坚实的基础。例如，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不断升级，共同提升铁路的服务品质和能力。

### ③ 铁路装备领域与其他各领域的融合。

例如中国中车集团（简称中国中车）与中国铁路总公司（简称铁总）争夺列车高级修。2016年10月24日，中国铁路建设投资公司官网发布招标公告，就2017年动车组高级修进行第一次公开招标，招标的数量创纪录达到398列动车组。中国中车和铁总双方都希望制造机车车辆并承担机车车辆动车组的高级别维修，这表明他们有互相融合发展的趋势。

中国中车公司控股股东中国中车集团于2017年8月21日与中国铁路总公司签署了《中国铁路总公司、中国中车集团公司战略合作协议》，在铁路装备战略采购、铁路装备高级修、铁路配件供应管理、装备新技术、新产品研发等方面达成合作。可见，装备领域有向铁路其他领域渗透、融合发展的趋势。

综上所述，我国铁路行业发展迅速，在基础设施、技术装备等领域均有着较高的水平，国内、外市场出现进一步扩大的趋势，各领域间还有相互渗透融合的趋势。对于具有竞争性且需要积极扩展海外市场的企业，国家可保持一定的控制。此外，各领域可交叉持股，促进整个铁路产业的融合发展。准确把握当前铁路各领域发展的现状和趋势，对于制定铁路国家所有权政策具有重要意义。