

第 1 章 绪 论

本章主要叙述本书的研究背景、研究内容与研究方法。在研究背景部分主要阐述全面深化改革、国有企业改革以及深化铁路改革的背景，进而引出对铁路改革的保障机制研究。全面深化铁路改革涉及经济社会各方面的利益，仅依靠行政命令等形式推进并不可取。只有在组织领导、法律法规、技术支撑、人力资源以及社会舆论等保障层面形成合力的前提下完善铁路改革工作保障机制，才能推进铁路改革各阶段工作的有序进行。

1.1 研究背景

1.1.1 全面深化改革

1. 全面深化改革的提出

党的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出了全面深化改革的指导思想、目标任务、重大原则，描绘了全面深化改革的新蓝图、新愿景、新目标，合理布局了全面深化改革的战略重点、优先顺序、主攻方向、工作机制、推进方式和时间表、路线图，汇集了全面深化改革的新思想、新论断、新举措，是我们党在新的历史起点上全面深化改革的科学指南和行动纲领。

全面深化改革的广泛性和深刻性前所未有，鲜明地体现了党的十一届三中全会以来历史发展的新要求。从现实情况看，全面深化改革

需要解决的问题比以往更为敏感和复杂，任务更加艰巨而繁重。

从推进改革的方式看，全面深化改革的系统性、整体性、协同性要求是前所未有的。现阶段，随着经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设的融合发展，任何一个领域的改革都会影响到其他领域，需要其他领域改革的配合。不同领域的改革可以有先有后、有主有次、有快有慢，但必须统筹兼顾、协同推进，而不能各自为政、畸轻畸重。只有各方面改革相互促进，发生化学反应，产生共振效果，才能放大改革的效应。中央成立全面深化改革领导小组，负责改革总体设计、统筹协调、整体推进、督促落实，这是党的十一届三中全会以来从未有过的重大举措。

总之，全面深化改革将成为改革开放以来中国共产党领导人民进行的最广泛、最深刻的一场变革。^[1]

2. 全面深化改革的新方向

2018年是我国站在新的历史起点上接力探索、接续奋进的关键之年。改革要突出重点、攻克难点，在破除各方面体制机制弊端、调整深层次利益格局的基础上再拿下一些硬任务，重点推进国企国资、垄断行业、产权保护、财税金融、乡村振兴、社会保障、对外开放、生态文明等关键领域改革。要提高政治站位，勇于推进改革，敢于自我革命。要结合实际，实事求是，多从基层和群众关心的问题上寻找突破口，更多地推进有地方特色的改革。要鼓励基层创新，继续发扬敢闯敢试、敢为人先的精神，推动形成更加浓厚、更有活力的改革创新氛围。^[2]

在全面深化改革中，国企国资、垄断行业的改革是两个重点。作为国企国资、垄断行业的改革突破口，混合所有制改革在铁路、民航、电信、电力等重点领域迈出了实质性的步伐，改革红利逐渐释放。尤其值得关注的是铁路方面，继公司制改革后，混合所有制改革也取得了新成效：（1）2018年6月6日，中国铁路总公司下属企业动车网络科技有限公司股权转让招投标工作圆满完成，由深圳市腾讯计算机系统有限公司、浙江吉利控股集团有限公司组成的联合体中标，这是首次通过产权交易的方式引入社会资本来发展动车网络，铁路混合所有制改革取得突破性的进展。同时，作为我国首个既有铁路线路混合所

有制改革项目，海南铁路的混合所有制改革也正在稳步推进。(2) 2018年7月23日，上海联合产权交易所公布了《海南铁路有限公司增资项目》，拟募资不低于119.05亿元。(3) 2018年8月29日，中铁顺丰国际快运有限公司在深圳揭牌成立，中铁顺丰国际快运有限公司由铁路总公司下属的中铁快运股份有限公司与顺丰控股下属的深圳顺丰泰森控股(集团)有限公司共同组建，其中，中铁快运占股55%，顺丰占股45%。

以上只是铁路混合所有制改革的开始，接下来铁路方面将进一步巩固民间投资，加快改革步伐，积极发展混合所有制经济。

1.1.2 国有企业改革

国有企业属于全民所有，是推进国家现代化、保障人民共同利益的重要力量，是我们党和国家事业发展的重要物质基础和政治基础。改革开放以来，国有企业改革不断取得重大发展，各项改革工作顺利展开，其中主要包括了四个时期，分别是国有企业改革的探索期、突破期、完善期和深化期。

1. 国有企业改革的探索期（1978—1992年）

从党的十一届三中全会一直到党的第十四次全国代表大会（简称为党的十四大）召开（从1978年到1992年），国有企业开始在扩权让利、经济责任制、利改税、承包经营责任制等方面不断进行改革与探索，历时十多年的国有企业改革发展不断走向成熟。^[3]

（1）扩权让利阶段（1978—1981年）。

从1978年10月开始，四川首次试行“扩权让利”，扩大企业自主权，成功拉开国有企业改革序幕。其主要内容为：对国有企业的利润进行实际核对，建立利润指标化管理，在企业生产方面要求企业完成当年的利润规划，同时也允许企业试行对自己的职工发放生产奖励和年终相关奖金。^[4]

（2）经济责任制阶段（1981—1983年）。

从1981年第一季度以来，大型国有企业以发展作为首要目标，实现国有企业权责的深化改革。经济责任制指在社会主义生产过程中，以提高经济效益为目的，使责、权、利相结合，国家、集体、个人利

益相结合的一种生产经营管理体制。其主要形式包括：

① 国家对企业实行的责任制，如独立核算、自负盈亏的责任制，经营承包责任制，利润（亏损）包干责任制等。

② 国家对农村实行的农业生产责任制，如小段包工、定额计酬责任制，包工包产、联产计酬责任制，专业承包、联产计酬责任制等。

③ 企业与企业之间实行的责任制，如各种经济合同制、产品“三包”制、招标承包制等。

④ 企业内部实行的责任制，如车间、班组、个人承包制，联产计奖责任制等。

经济责任制的推行有利于激发劳动者的生产积极性和创造性，提高经济效益，促进生产力的发展。在当时，经济责任制被广泛运用于全国各地的企业，实现了我国工业自主发展的新目标。

（3）两步利改税（调整企业和国家分配关系）阶段（1983—1987年）。

1983年我国开始实行“利改税”的第一步改革，即“以税代利，税利并存”，企业依法向国家交纳所得税，税后利润采取各种方式在国家和企业之间进行分配。

1984年第四季度时全国已普遍进行到“利改税”的第二步改革，即从“税利并存”过渡到完全“以税代利”。具体方法是：① 用产品税（包括增值税、营业税）调节价格因素形成的利润差别；② 用资源税、调节税调节因资源质量、交通运输、技术装备、地理位置等客观条件不同所产生的利润差别；③ 用超额累进办法征收所得税，调节企业利润的悬殊；④ 设置地方税，以解决地方固定收入的来源问题。企业向国家交纳各种税金以后，余下的利润全部归自己支配，实行自主经营、自负盈亏。这样就可以用税收的形式把国家和企业的分配关系固定下来，确保国家财政收入的稳定增长。

（4）承包经营责任制（促进经营权与所有权分离）阶段（1987—1992年）。

1986年12月，国务院发布了《关于深化企业改革增强企业活力的若干规定》，决定推行多种形式的经营责任制。1987年的第一次承包热潮创造了承包经营的多种实现形式。

2. 国有企业改革的突破期（1992—2003年）

在国有企业改革突破阶段，国家大力推进建立现代企业制度试点，通过改组、兼并、租赁、承包经营、股份合作制等形式来盘活国有企业资产，实现了国有企业整体扭亏为盈，同时在国家所有权政策、国有资产管理体制方面也进行了积极的探索。

（1）确立目标：宏观上建立市场经济体制，微观上建立现代企业制度（1992—1993年）。

1992年发布的《股份制企业试点办法》对股份制企业试点的范围、原则、股权设置和政府管理等方面的内容做出了初步的规定，规范了股份制试点工作。^[5]

国务院在1992年7月23日颁布的《全民所有制工业企业转换经营机制条例》中明确指出，为了适应市场经济发展的要求，企业要转换经营机制，依法自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束，能够独立地享有民事权利和履行民事义务，成为真正的市场主体。

1992年10月，党的十四大在北京召开，会议明确提出建立社会主义市场经济体制是中国经济体制改革的目标。

从1992年开始的国有企业改革的特征是：企业理论不断强化，改革实践不断创新，开始冲破旧体制的框架，企业改革由完善旧企业制度进入建立现代企业制度的新阶段。

（2）试点突破：现代企业制度试点阶段（1993—1998年）。

现代企业制度的试点突破主要从企业产权关系入手，从产权关系的管理与调整实现国有企业的试点改革，从公有制形式转变为多种所有制方式来对国有企业进行改革，建立点线面发展辐射区域，并逐步向全国扩散。

1993年以后，国有企业改革的股份制得到迅速发展，上市公司数量快速增加，国务院于1993年底建立了现代企业制度试点工作协调会议制度。

1994年11月2日，国务院在北京召开现代企业制度试点工作会议。按照国务院的要求，国家体改委于1994年12月向8个省、2个直辖市及1个计划单列市、8个中央企业主管部门和中国石油化工总公司下发了《关于国家体改委联系的30家现代企业制度试点企业和1

家国家控股公司试点工作的有关通知》，就试点的有关程序做出明确的规定。

1995年，国务院确定100家现代企业制度试点企业，到1996年7月，已经有94家办理了方案批复，进入实施阶段。

1996年6月，国家体改委下发了《关于加快国有小企业改革的若干意见》，总结了1992年以来国有小企业实行股份合作制的经验，进一步把小企业推向市场，掀起了放开放活小企业的高潮。

1997年5月，国务院颁发了《关于进一步深化和扩大大型企业集团试点的意见》，重点提出按照建立现代企业制度的要求建立以资本为连接纽带的企业集团和母子公司体制。1997年，根据改革需要综合配套的要求，国家对国有企业改革的方式进行了重大改进：① 强调重点突破与整体推进相结合；② 强调改革必须与国有经济的战略调整相结合；③ 强调改革必须与综合配套改革相结合。

（3）全面推广大中型国有企业“脱困建制”：建立现代企业制度和国有企业战略性改组阶段（1998—2002年）。

随着社会主义市场经济体制的逐步建立，计划经济体制下的国有企业长期低效率运行的问题凸显出来。国有大中型企业亏损日益加重，引发了一系列严重问题。

1998年，国家确定将纺织行业作为重点行业进行政策性减亏，纺织行业开始了以“压锭、减员、调整、增效”为内容的结构大调整。为了配合国有企业改革的开展，国家推进建立了国有企业下岗职工基本生活保障及再就业制度，同时改革了职工养老保险制度、医疗保障制度、住房制度等。

1999年9月，党的十五届四中全会在北京召开，通过了《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》。该决定明确指出，要着眼于国有经济整体，坚持有进有退，有所为有所不为的原则，对国有经济进行战略性调整，同时对国有企业进行战略性改组，建立和完善现代企业制度，加强和改善企业管理，提高国有经济的控制力，使国有经济在关系国民经济命脉的重要行业和关键领域占支配地位。

2000年12月11日，全国经贸工作会议宣布党中央确定的国有企业改革已基本实现，国有及国有控股工业实现利润大幅度提高，大多数国有大中型亏损企业已摆脱困境。

2001年，国家有关部门开展了规范建立现代企业制度的工作。在520家国家重点企业中，公司制改革基本完成，改制企业依法设立股东会、董事会、监事会和经理层，初步形成了公司法人治理结构。

（4）完善股份制和建立现代产权制度（2002—2003年）。

2002年，相当一批国有企业通过规范上市、中外合资和相互参股，实行股份制，进行公司制改革，初步实现了投资主体多元化的格局。

2003年，党的十六届三中全会通过了《中共中央关于完善社会主义市场经济体制的若干问题的决定》，该决定强调，要建立“归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅”的现代产权制度。^[6]

尽管国有企业改革突破阶段的显著特点和工作重点是国有企业现代企业制度的建立，但是国有企业改革也在更高层面——国家所有权政策、国有资产管理体制等方面进行了初步探索和实践。

① 在国家所有权政策方面，2002年，国有资本继续向重点行业、大型重点企业聚集。在关系国民经济命脉的重要行业和关键领域，诸如石油、石化、电力、电信、冶金、有色金属、铁路、军工等行业，国有企业发展迅速，促进了国有经济的结构调整和布局优化。在诸如机械、电子等一般竞争性领域，非公有制经济异军突起，国有经济的比重明显下降，所有制结构出现积极变化。

② 在国有资产管理体制层面，党的第十六次全国代表大会报告指出国有资产由国家统一所有，委托政府代表国家履行出资人职责，享有所有权，建立权益、权利、义务和责任相统一，管资产、管人、管事相结合的国有资产管理体制。

3. 国有企业改革的完善期（2003—2012年）

2003年3月，国务院国有资产管理委员会（以下简称国资委）成立，其主要职责是：指导推进国有企业的改革和重组；对所监管企业的国有资产的保值增值进行监督，加强国有资产的管理工作；推进国有企业的现代企业制度建设，完善公司治理结构；推动国有经济结构和布局的战略性调整。

各级政府的国资监管机构全部按照出资份额依法平等行使出资人职责。不同级别的国资监管机构在工作上有指导和监督的权力，一般是由上级监督指导下级，但上下级国资监管机构没有行政隶属

关系，不同国资监管机构之间按照平等交易的市场原则进行资本流动重组。^[7]

从央企方面来看，在完善国有资产管理体制方面，国务院国有资产监督管理委员会主要进行了以下具体工作：① 规范中央企业负责人的薪酬管理。2004年6月，国务院国资委出台了《中央企业负责人薪酬管理暂行办法》（以下简称《办法》）。《办法》明确了央企负责人的薪酬必须与业绩考核结果挂钩，提出了对央企负责人薪酬规范管理和挂钩的具体措施，勾勒出国有企业分配制度改革的思路。② 完善央企考评体系。2005年，国务院国资委在继续实施“年度经营业绩考核”的同时，正式推行“任期经营业绩考核”。国务院国资委推行的年度考核与任期考核相结合、结果考核与过程评价相统一、考核结果与奖惩挂钩的考核制度初步建立。

4. 国有企业改革的深化期（2012年至今）

十八大以后，随着我国改革开放的进一步深入，国有企业改革在以往改革的基础上又进行了相应的深化，例如进行结构调整、发展混合所有制经济、建设社会主义法治经济等。

（1）转变经济发展方式，促进产业结构调整（2012—2013年）。

2012年11月，中共十八大着重提出要深化经济体制改革，处理好政府和市场的关系问题，毫不动摇地巩固和发展公有制经济，推行公有制多种实现形式，深化国有企业改革，完善各类国有资产管理体制，推动国有资本更多投向关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域，不断增强国有经济活力、控制力、影响力。要毫不动摇地鼓励、支持、引导非公有制经济发展，保证各种所有制经济依法平等地使用生产要素，公平参与市场竞争，同等受到法律保护。要健全现代市场体系，加强宏观调控目标和政策手段机制化建设。同时还要全面提高经济开放水平，加快经济发展方式的转变，促进产业结构的转型升级。

（2）进一步完善现代公司制度，发展混合所有制经济（2013—2014年）。

2013年11月，党的十八届三中全会提出要进一步推动国有企业完善现代企业制度。国有企业在发展和改革工作方面大体上与市场发

展相结合，在改革的同时，要求国有企业在改革中应该与国内外经济市场相融合，规范国有企业经营模式，不断增强国有企业的市场综合竞争能力，强化企业内部管理，优化国有企业的企业文化，提高国有企业员工的整体素质，从而提高国有企业经济效益。

（3）建立法治经济，完善国有企业改革配套制度（2014—2015年）。

2014年10月，党的十八届四中全会提出要建立社会主义法治经济，加强对国有、集体资产的所有权、经营权和各类企业法人财产权的保护，加强企业社会责任立法，完善激励创新的产权制度、知识产权保护制度和促进科技成果转化的体制机制，加强市场法律制度建设，为国有企业改革创建一个公平有序的外部环境。^[8]

（4）创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念（2015—2016年）。

2015年8月24日，中共中央、国务院印发了《关于深化国有企业改革的指导意见》（以下简称《意见》），这是新时期指导和推进国有企业改革的纲领性文件，开启了国有企业发展的新篇章。这也是中国国企改革发展史上的新里程碑，受到海内外的广泛关注。《意见》明确指出：第一，到2020年，在重要领域和关键环节取得决定性成果，形成更符合我国基本经济制度和社会主义市场经济要求的国资管理体制、现代企业制度、市场化经营机制，国有经济活力、控制力、影响力和抗风险能力明显增强。第二，将国有企业分为商业类和公益类，并实行分类改革、分类发展、分类监管、分类定责、分类考核，推动国有企业同市场经济深度融合。第三，积极引入各类投资者实现股权多元化，大力推动国有企业改制上市，创造条件实现集团公司整体上市。第四，混合所有制改革不设时间表。第五，国资委向“以管资本为主”转变。第六，加强和改进党对国有企业的领导。

这些新措施可以有力提升国有企业的盈利能力，增强国有企业的竞争力，尤其是研发创新能力，从而加快国有企业的发展步伐。

2015年11月10日，党的十八届五中全会审议通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》，^[9]创造性地提出了“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念。五中全会提出的各项部署要求，对国企国资改革发展产生了重大而深远的影响。会议精神要求国有企业必须深刻认识到我国经济发展进入新常态这一阶段性特征，主动适应新常态、把握新常态、引领新常态，必须努力

破解发展难题，增强发展动力，厚植发展优势，必须全面深化改革，做强做优做大国有企业，更好地发挥顶梁柱和主力军作用。

5. 对当前国有企业改革的总评价

改革开放以来国有企业改革发展取得了辉煌成就，但当前国有企业改革的内外部环境均发生了深刻变化，国有企业改革仍处于攻坚克难阶段，需要进一步解决的问题仍然很多。

党中央、国务院高度重视国有企业改革，做出了一系列制度安排，破除束缚企业发展的体制机制障碍，国有经济布局不断优化，国有企业活力不断增强，国有企业改革取得显著成效。

然而，国有企业改革发展仍然面临如下突出问题：第一，国有企业改革与建立现代企业制度的要求还有相当差距。国有企业治理结构还不完善，经营者管理制度还不能适应现代企业制度的要求。第二，政企不分、政资不分问题仍然存在。应由企业自主决策的一些重大事项仍由政府负责审批，政府、监管部门对企业日常经营活动的干预依然存在。第三，国有企业各种社会负担还比较沉重。这些问题只能用改革的办法来解决。

2016年7月4日，全国国有企业改革座谈会在京召开。习近平总书记作出重要指示：国有企业是壮大国家综合实力、保障人民公共利益的重要力量，必须理直气壮地做强做优做大，不断增强活力、影响力、抗风险能力，实现国有资产保值增值；要坚定不移深化国有企业改革，着力创新体制机制，加快建立现代企业制度，发挥国有企业各类人才积极性、主动性、创造性，激发各类要素活力；要按照创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念的要求，推进结构调整、创新发展、布局优化，使国有企业在供给侧结构性改革中发挥带动作用；要加强监管，坚决防止国有资产流失；要坚持党要管党、从严治党，加强和改进党对国有企业的领导，充分发挥党组织的政治核心作用；各级党委和政府要牢记搞好国有企业、发展壮大国有经济的重大责任，加强对国有企业改革的组织领导，尽快在国有企业改革重要领域和关键环节取得新成效。^[10]

1.1.3 深化铁路改革

回顾我国国有企业改革的历程，总结改革推进的经验教训，可以使我們更好地认识和把握国有企业改革进程的轨迹和内在逻辑，加深对市场定位问题的认识，从而在铁路改革中探寻更有效的方法，全面深化铁路改革。铁路作为国有企业中重要的组成部分，其改革经历了以下几个阶段。

1. 铁路体制改革的初期探索

我国铁路改革，发端于 20 世纪 70 年代末至 80 年代前期的改革开放初始时期。这一时期我国铁路改革的两大主要内容是：初步推行扩权让利和经济责任制。

权利和责任下移，其政策设计的要旨在于：期望由此克服传统铁路体制过于高度集权的弊端，激活并释放基层及职工个人的积极性，以求完成整个铁路发展内在动力的优化。

在传统集权体制框架内，权利与责任下移的政策创新，表明了国家铁路早期改革的基本追求：内部经济权利和责任的微观重构。

2. “扩权让利”的制度创新

1979 年，上海铁路局在全路率先进行改革探索，最初在上海车辆段进行扩大企业自主权的试点，后逐渐推广到全局。1981 年，铁道部对上海铁路局等三个部属企业进行了“扩权让利”试点。1982 年 4 月，铁道部对全路所有企业下发了涉及计划、财务、物资、机构设置、劳动工资、干部任免等 17 项权限。1984 年 5 月，国务院颁发了《关于进一步扩大国营工业企业自主权的暂行规定》，规定扩大企业 10 项自主权：生产经营计划权、产品销售权、产品价格权、物资采购权、资金使用权、生产处置权、机构设置权、人事劳动权、工资使用权、联合经营权。1984 年 6 月，铁道部再次下放 36 项权限。两次向下扩权共计 53 项。

3. 承包经营责任制阶段

“承包”是扩权后企业经营责任的实现形式。我国铁路承包经营责任制的实施，也是国家改革全局的一个组成部分。

我国铁路承包经营责任制的推行，始自上海铁路局。上海铁路局在1979年“扩权”试点的基础上，经铁道部批准，于1980年在全局范围内开展了与“扩权”相结合的经济责任制探索。

1982年，上海铁路局参照首钢的做法，结合铁路实际特点，与“扩权让利”同步，建立了路局、分局、站段三级经济责任制。基本做法是：确保上缴、超收分成、少收自补。路局内部操作，主要是将路局对铁道部承担的责任、路局运营的目标和有关各项工作，按责、权、利结合的原则层层分解，由分局、站段层层承包，一直承包到岗位和个人。上述做法突破了原有的管理模式，很快取得了明显的效果。

4. 确立中国铁路体制改革市场取向阶段

经历了“放权让利”“承包责任制”等改革的初步探索，在中共十四大和十四届三中全会之后，我国铁路开始了走向市场的战略性转变。

这一战略性转变的基本内涵在于：深化铁路改革，必须紧紧围绕发展社会主义市场经济这个全局性的战略目标；必须积极探索社会主义市场经济的一般原则在铁路运输业中的具体实现形式；逐步实现市场优化配置运力资源的基础作用；逐步确立铁路运输企业的市场主体地位；正确处理社会效益与企业效益的关系；建立有中国特色的铁路新管理体制和运行机制。

1994年4月22日，《铁道部关于贯彻党的十四届三中全会〈决定〉深化铁路改革若干问题的意见》（以下简称《意见》）正式下发。《意见》既提出了铁路改革的基本方向和总体目标，又确定了近期的具体任务和政策措施，初步构成了铁路进一步改革的基本框架。《意见》概括总结了新时期以来铁路管理体制和经营机制发生的巨大变化，强调指出：“改革开放是推动铁路发展的强大动力，深化改革是铁路实现历史性大发展的必由之路”。^[11]

5. 以“改革让位于发展”为特点的铁路改革阶段

(1) “网运分离”改革阶段。

1998年，以“网运分离”为特点的第二轮铁路改革开始。由于亚洲金融危机以及中国南方水灾，已连续亏损4年的中国铁路系统雪上加霜。在此背景下，铁道部开始推行“网运分离”的改革思路。铁道部向国务院上报“网运分离”方案，提出重组后的目标格局是：一个路网公司、5至7个客运公司、3至5个货运公司和2至3个专业公司。

(2) “网运合一、区域竞争”改革。

2003年，“网运分离”改革停止，以“网运合一、区域竞争”为特点的新一轮改革开始。相关文献^[12]认为这项改革被搁浅的原因在于不能确保公平竞争，它的运输问题、财务清算问题与现行体制冲突。同时，存在于铁路公司之间和铁路公司与政府之间的交易和契约关系，也与现行管理体制违背。因为按照现行的垂直一体化的管理体制，所有的契约和交易都是由铁道部最终决定的。这一改革方案对铁道系统震动较小，改革成本也较低，是一种更为现实的解决方案。然而，该方案虽然可以解决铁路系统政企不分的问题，但无法实现充分的市场竞争，最终也被搁置。

(3) “主辅分离”改革。

2003年，下半年“主辅分离”改革开始，分离与运营无关的辅业业务。铁道部将中铁物资总公司与铁通通信公司移交国资委，铁路部门下属的319所中小学、50所幼儿园、52所医院全部纳入社会服务体系，其他的多种经营企业也开始进行剥离改制。2005年3月18日，铁道部出台“铁道部—铁路局—站段”三级管理模式改革方案，撤消全国所有铁路分局，铁路系统由原来的四级管理体制改为三级管理体制。除了设置三级管理体制之外，还准备在北京、上海、武汉、广州建设四大铁路枢纽，打破长期计划体制形成的小区域分割格局。无论是主辅分离还是缩短管理层次，都是旨在降低管理费用、提高效率、增强竞争力。^[12]

在2003—2011年期间，铁路改革一直未获实质性进展。体制改革长期让路于大规模的路网建设，铁道部提出的所谓深化改革的内容，大多集中在投融资改革、主辅分离、司法系统分离等层面，在铁路国家所有权政策、铁路国有资产管理体制、铁路现代企业制度等方面并无实质性突破。

关于铁路改革与发展的关系如何协调这一问题，中国铁路系统内外一直存有截然不同的两派意见。“改革派”认为，铁道部政企不分的体制缺陷是目前铁路引资的最大障碍，其既当“运动员”又当“裁判员”的管理体制，是导致铁路内外多种矛盾的根本原因。“发展派”则认为，中国铁路目前的主要矛盾仍是运力不足与经济发展之间的矛盾，必须大规模开展新线建设，铁道部政企合一的体制有利于中国的铁路建设。

6. 基于“政企分开”的铁路改革新阶段

(1) 中国铁路总公司的成立。

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》，铁路实行政企分开，组建中国铁路总公司。2013年3月14日，中国铁路总公司（下称中铁总）正式成立。中铁总机关设置20个内设机构，下设18个铁路局集团公司、3个专业运输公司等企业，现管辖铁路营业里程97840千米，职工总数204.56万人，资产总额46631.59亿元。截至2015年12月31日，中国高速铁路营业里程达到1.9万千米，居世界第一。以高速铁路为主骨架的快速铁路网将基本建成，总规模在4万千米以上。

(2) 高铁票价改革。

国家发改委发布的《关于改革完善高铁动车组旅客票价政策的通知》（以下简称《通知》）规定从2016年1月1日起放开高铁动车票价，改由中铁总自行定价。

《通知》要求：对在中央管理企业全资及控股铁路上开行的、设计时速200千米以上的高铁动车组列车一、二等座旅客票价，由铁路运输企业依据价格法律法规自主制定；商务座、特等座、动卧等票价，以及社会资本投资控股新建铁路客运专线旅客票价继续实行市场调节，由铁路运输企业根据市场供求和竞争状况等因素自主制定。

在此之前，高铁票价的制定主要是按照距离乘以一个固定的基准价。2007年铁道部发布的铁运电〔2007〕75号文件，规定了旅行速度达到110千米/时以上的动车组列车软座票价基准价，如二等座票为0.2805元/千米，可上下浮动10%。之前的固定票价对老百姓有利，但对发展是很大的压力。票价太低会造成高铁运营亏损，放开高铁票

价，不再由国家统一定价，可以在一定程度上吸引民营资本投入铁路项目。^[13]

（3）进一步深化改革。

中铁总工作会议于2018年1月2日在北京召开。会议强调，要全面加强党对国铁企业的领导，确保国家对干线铁路的控制，使我国铁路的体制优势和行业专业优势得到加强，全面建立具有中国特色的国铁现代企业制度和运行机制，进一步厘清总公司和铁路局集团公司的管理关系。

进一步深化改革的目的是：要完善法人治理体系，在国铁资产资本化、股权化、证券化，以及混合所有制改革等方面取得新突破，提升企业治理水平和经济效益，使国有资产实现保值增值，使国铁资本的经营活力、控制力、影响力显著增强。

7. 对当前铁路改革的总评价

从铁路改革的历程来看，铁路作为计划经济体制下的半军事化、高度集中的行业，改革经历了初期探索的“扩权让利”阶段、承包经营责任制阶段、“网运分离”初步探索阶段、“网运合一、区域竞争”改革阶段、“主辅分离”改革阶段以及“政企分开”阶段。所有这些改革，实际都是在进行艰难的摸索和探讨，虽然不能否认在这些阶段施行的改革步骤具有特别重要的意义，然而从实际情况看，铁路在网运关系这个重要的问题上，还没有脱离开老一套的管理体制，没有真正冲破体制的束缚，国家铁路改革还仅仅停留在“放权让利”等阶段。从现代企业制度和政企分开两个角度来说，铁路改革落后于其他行业改革。

中铁总作为国内最大的央企，在自2013年实行政企分开到2017年9月铁路局改制之前的这一段时间内，铁路改革主要集中在铁路企业运行机制方面，在铁路国家所有权政策、铁路国有资产管理体制、铁路现代企业制度等层次的改革明显不足，以至于铁路在一系列深层次问题特别是铁路“十三五”规划的落实上形成了更大的资金缺口，因此全面深化铁路改革已迫在眉睫。

1.1.4 铁路改革保障机制

目前，我国铁路改革的保障制度明显滞后于铁路改革发展进程，难以跟上铁路迅速发展的步伐和满足铁路深化改革的实际要求。

在我国，铁路相较于其他自然垄断行业具有更大复杂性和特殊性，铁路改革更多时候是让路于发展。我国铁路于 2013 年迈出了政企分开的重要一步，撤销铁道部，组建国家铁路局以承担铁道部的行政职责，同时中铁总揭牌成立。我国铁路政企分开是必要的，但应该说这具有重要意义的一步走得比较匆忙，回避了很多实质性问题。政府职能剥离后，留下来的路网、运输资产及相应业务由一个中铁总来承接，回避了模式之争。在政企分开后我国铁路存在保障机制不健全甚至缺乏的问题，严重阻碍了铁路的改革发展。

本书的研究有助于深化国企改革理论，从铁路改革保障机制的角度出发，加强党对铁路改革的领导、顶层设计、政策保障、法律保障、舆论保障等，促进铁路网运关系调整、现代企业制度的建立、混合所有制改革、投融资体制的建立等一系列改革工作的顺利推进。

全面深化铁路改革涉及经济社会各方面的利益，仅依靠行政命令等形式推进并不可取。只有在党的领导、顶层设计、国家政策、法律法规、社会舆论、人力资源以及技术支撑等保障层面形成合力的前提下，完善铁路改革工作保障机制，才能推进铁路改革各阶段工作的有序进行。目前铁路改革在上述多个方面尚未形成合力，个别方面还十分薄弱，明显滞后于铁路改革和发展进程。

1.2 研究内容与研究方法

1.2.1 研究内容

本书将立足全面深化铁路改革工作，对铁路改革保障机制这一关键问题展开研究与探讨。主要研究内容包括：（1）立足于全面深化国有企业改革事业，分析我国铁路改革各项工作的背景与目标；（2）充分借鉴和参考已有的理论研究成果，充分分析和运用其他国家铁路改革实践经验，采用基于系统观点的历史沿革和动态比较方法进行研究，得出针对我国铁路改革的有益启示；（3）从组织领导、顶层设计、政

策支持、法律法规、社会舆论、人力资源以及技术支撑等保障层面展开研究，完善铁路改革工作保障机制，推进铁路改革各阶段工作的有序进行。

1.2.2 研究方法和思路

本书主要以铁路改革的保障机制的丰富内涵为基础，采取理论与实践分析相结合，历史考察与逻辑分析相结合的研究方法来进行研究。研究思路如图 1-1 所示。

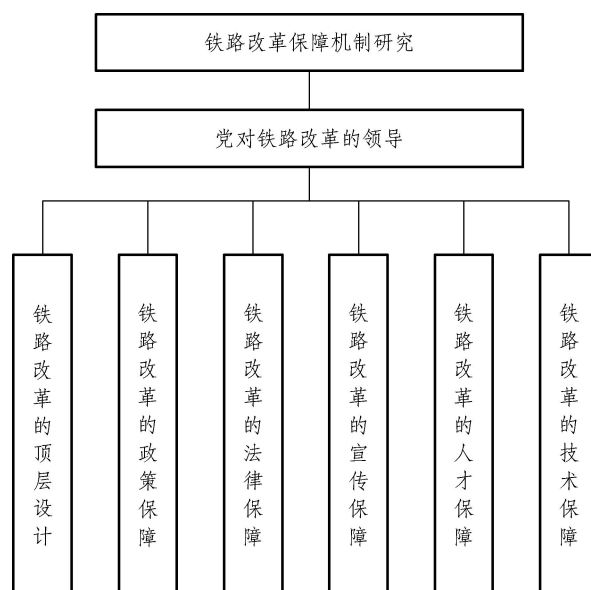


图 1-1 研究思路

本书具体研究思路为：铁路改革必须在党的领导下展开，首先需要建立一个超越部门和地区利益之上的、能够统揽铁路改革全局的组织机构，形成铁路改革的顶层设计；根据组织机构对铁路改革工作部署，讨论通过改革的基本原则、总体目标、主要措施等，形成政策保障；然后将以上政策细化，并上升为国家意志，形成法律保障；然后深入开展宣传思想工作，引导干部职工理解改革、支持改革，并加强外部宣传，形成宣传保障；最后针对铁路改革的人才需求和技术要求，

加强人才建设和技术创新工作，形成人才保障和技术保障。

1.3 本章小结

本章主要阐述了本书的研究背景、研究内容与研究方法。其中研究背景部分主要阐述了全面深化改革、国有企业改革以及铁路改革的背景，进而引出我国铁路改革的保障机制研究。

我们建议：我国铁路改革保障机制的确立应当从党的领导、顶层设计、政策保障、法律保障、宣传保障、人才保障和技术保障等方面展开，借鉴国外铁路和其他行业改革保障机制实践经验，提出完善我国铁路改革保障机制的建议，以确保我国铁路改革相关工作持续推进。