

# 第 1 章 绪 论

本章主要从宏观角度介绍国有企业、铁路行业改革历程，并从铁路改革目标与路径角度阐述铁路改革的迫切性和必要性。其中，1.1 节主要包含 4 个层面：全面深化改革背景、国有企业改革历程、中国铁路改革历程、当前铁路改革目标与路径研究现状；1.2 节主要讲述研究铁路改革目标与路径的意义；1.3 节总结全书所涉及的研究内容、技术路线与研究方法；1.4 节为本章小结。

## 1.1 研究背景

### 1.1.1 全面深化改革背景

#### 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、时间表和路线图，汇集了全面深化改革的新思想、新论断、新举措，这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、深刻性前所未有，鲜明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也远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

要求更是前所未有。现阶段，随着经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设的不断推进，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，相互作用，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，这也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<sup>[1]</sup>。

## 2. 全面深化改革的新方向

2017年是实施“十三五”规划的重要一年，是供给侧结构性改革的深化之年。根据中央全面深化改革领导小组年度重点工作安排和《政府工作报告》部署，《国务院批转国家发展改革委关于2017年深化经济体制改革重点工作意见的通知》指出2017年深化经济体制改革的重点工作是：在以习近平同志为核心的党中央领导下，高举中国特色社会主义伟大旗帜，全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念、新思想、新战略，统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，坚持稳中求进工作总基调，牢固树立和贯彻落实新发展理念，适应把握引领经济发展新常态，坚持以提高发展质量和效益为中心，坚持宏观政策要稳、产业政策要准、微观政策要活、改革政策要实、社会政策要托底的政策思路，坚持以推进供给侧结构性改革为主线，以有利于增添经济发展动力、有利于促进社会公平正义、有利于增强人民群众获得感、有利于调动广大干部群众积极性的改革为重点，持续深化经济体制改革。要坚持基本经济制度，坚持社会主义市场经济改革方向，坚持扩大开放，全面落实党的十八大以来党中央、国务院部署的改革任务，突出重点难点，突出抓好牵一发动全身

的改革，推动改革精准落地，提高改革整体效能，扩大改革受益面，更好发挥改革牵引作用，更好解决经济社会发展面临的突出矛盾和问题，有效引导市场预期，增强内生发展动力，促进经济平稳健康发展和社会和谐稳定。

2017年10月，党的十九大继续强调深化供给侧结构性改革。建设现代化经济体系，必须把发展经济的着力点放在实体经济上，把提高供给体系质量作为主攻方向，显著增强我国经济质量优势。加快建设制造强国，加快发展先进制造业，推动互联网、大数据、人工智能和实体经济深度融合，在中高端消费、创新引领、绿色低碳、共享经济、现代供应链、人力资本服务等领域培育新增长点、形成新动能。支持传统产业优化升级，加快发展现代服务业，瞄准国际标准提高水平，促进我国产业迈向全球价值链中高端，培育若干世界级先进制造业集群。加强水利、铁路、公路、水运、航空、管道、电网、信息、物流等基础设施网络建设。坚持去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板，优化存量资源配置，扩大优质增量供给，实现供需动态平衡。激发和保护企业家精神，鼓励更多社会主体投身创新创业。建设知识型、技能型、创新型劳动者大军，弘扬劳模精神和工匠精神，营造劳动光荣的社会风尚和精益求精的敬业风气。

2018年中央经济工作会议指出，要围绕推动高质量发展，做好深化供给侧结构性改革。要推进中国制造向中国创造转变，中国速度向中国质量转变，制造大国向制造强国转变。深化要素市场化配置改革，重点在“破”“立”“降”上下功夫。大力破除无效供给，把处置“僵尸企业”作为重要抓手，推动化解过剩产能；大力培育新动能，强化科技创新，推动传统产业优化升级，培育一批具有创新能力的排头兵企业，积极推进军民融合深度发展；大力降低实体经济成本，降低制度性交易成本，继续清理涉企收费，加大对乱收费的查处和整治力度，深化电力、石油、天然气、铁路等行业改革，降低用能、物流成本。

### 1.1.2 国有企业改革历程

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。

国有企业改革在国有企业发展中占据着重要的发展地位，是我国国有企业发展的关键，同时也是国有企业市场定位的关键环节。

改革开放以来，国有企业改革发展不断取得重大进展，各项改革工作顺利展开，其中主要经历了四个阶段，分别是国有企业改革的探索阶段、突破阶段、完善阶段和深化阶段。

### 1. 国有企业改革的探索阶段（1978—1992年）

改革开放的主要发展目标是实现我国经济的进一步稳健发展，使我国经济有更大的改观，为人民群众生活的提高创造更好的条件。十一届三中全会后，国有企业开始进行了不断改革，从1978年到1992年，历时十多年的改革，国有企业改革发展不断走向成熟<sup>[2]</sup>。

#### （1）1978—1981年扩权让利阶段

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自己的职工生产奖励和年终相关奖金制度<sup>[3]</sup>。

#### （2）1981—1983年经济责任制阶段

从1981年第一季度以来，以大型国有企业为发展首要目标，实现国企权责的深化改革，随后快速发展到全国各地，出现了雨后春笋般的发展新局面，开辟了我国工业不断自主发展的新天地。

#### （3）1983—1987年两步利改税（调整企业和国家分配关系）阶段

1983年开始实行“利改税”的第一步，即利税并存的制度。具体做法是：在工商税的基础上增加所得税，不同规模的企业确定不同的所得税税率。

1984年9月，“利改税”进行第二步改革。具体做法是：第一，国家对国有企业征收所得税和调节税代替原来国有企业利润直接上缴国家；第二，有针对性地实行税率的调节；第三，国有企业在贷款方面实现在缴纳所得税前获得利润优先取得条件；第四，对小型国有企

业放宽要求标准；第五，对亏损企业和微利企业实行盈亏包干；第六，实现税源的多样化。

（4）1987—1992年承包经营责任制（促进经营权与所有权分离）阶段

1986年12月，国务院颁布了《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阶段（1992—2002年）

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

1992年，《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做出了初步规定，规范了股份制试点工作<sup>[4]</sup>。

（2）1993—1998年试点突破：现代企业制度试点阶段

现代企业制度试点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。

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

1993年以后，国务院对国有企业改革首批以100家国有企业进行试点改革。当年内就成功批复94家国企，并进入相应的改革实施阶段。国务院从这一点出发，在之后的几年中，不断面向全国各地推广，成功地实现国有企业改革更快步伐的发展。

（3）1998—2002年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

2001年，国家有关部门开展了规范建立现代企业制度工作，帮助国家重点企业完成公司制改造，要求改制企业要依法设立股东会、董

事会、监事会和经理层，初步形成了公司法人治理结构。

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，国有经济发展迅速，促进了国有经济的结构调整和布局优化。在诸如机械、电子等一般性竞争性领域，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。

### 3. 国有企业改革的完善期（2002—2011年）

#### （1）2002—2003年完善股份制和建立现代产权制度

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，进行了公司制改革业务，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若干问题的决定》（以下简称《决定》）。《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<sup>[5]</sup>。

#### （2）2003—2005年国务院国有资产监督管理委员会建立和全面推行阶段

2002年，党的十六大对国有资产管理体制改革指明了方向，指出国有资产由国家统一所有，委托政府履行出资人职责，所有者权益也由政府享受，同时要明确政府的责任和义务，新的国有资产管理体制要把管资产和管人、管事有机结合起来<sup>[3]</sup>。

各级政府的国资监管机构全部按照出资比例依法平等行使出资人职责，使不同级别的国资监管机构在工作上有进行指导和监督的权力，一般是上级监督指导下级，但是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<sup>[6]</sup>。

#### （3）2005—2011年国有企业公司治理结构的形成和不断完善阶段

1993年年底出台的《中华人民共和国公司法》促进了国有企业公司制的进一步改革。1994年，国务院发布了《国有企业财产监督管理

条例》，规定：法人财产权由企业享有，国家授予企业依法独立支配其经营管理的财产，企业法人财产不受政府和监督机构的直接支配<sup>[3]</sup>。

监事会的设立及其作用的发挥是国有企业公司治理结构中的重要内容。根据《中华人民共和国公司法》的相关规定，股东大会、董事会和经理以及监事会构成中国有限责任公司和股份有限公司的治理结构，从而实现制度化发展，使企业在发展中实现各种部门相互监督管理，相互制衡，使企业在发展中保持稳健的发展态势<sup>[2]</sup>。

#### 4. 国有企业改革的深化期（2012年至今）

党的十八大以后，随着我国改革开放的进一步深化，国有企业改革在以往改革的基础上又进行了进一步的深化发展，如进行结构调整、发展混合所有制经济、建设社会主义法制经济等。

##### （1）2012—2013年转变经济发展方式，促进产业结构调整

2012年11月，党的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，推行公有制的多种实现形式，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。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使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护。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）2013—2014年进一步完善现代公司制度，发展混合所有制经济

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。国有企业在发展方面和改革工作方面大体上与市场发展相结合，我们在改革的同时要求国有企业在改革中应该与国际、国内经济市场相融合，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，从而提高企业经济效益。

(3) 2014—2015 年建立法制经济，完善国有企业改革外部配套设施。2014 年 10 月，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<sup>[7]</sup>。

(4) 2015 年至今全面深化国企改革

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》，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，也是中国国企改革发展史上的里程碑。该文件明确指出：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、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，针对国有企业存在的制约不足的问题，提出了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，可以有力提升国企的盈利能力，增强国企的竞争力，尤其是研发创新能力，从而加快国企的发展步伐。

2015 年 11 月 10 日，中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议审议通过了《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》<sup>[8]</sup>，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重大而深远的影响，会议要求国企必须深刻认识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。



党中央、国务院颁布《关于深化国有企业改革的指导意见》后，相继出台了22个配套文件，形成了“1+N”政策体系，并形成了国企改革的顶层设计和四梁八柱的大框架。“1+N”政策体系包括如下内容。

在分类推进国有企业改革方面：《关于国有企业功能界定与分类的指导意见》《关于完善中央企业功能分类考核的实施方案》；

在完善现代企业制度方面：《关于进一步完善国有企业法人治理结构的指导意见》《关于开展市场化选聘和管理国有企业经营管理者试点工作的意见》《关于深化中央管理企业负责人薪酬制度改革的意见》《关于合理确定并严格规范中央企业负责人履职待遇、业务支出的意见》；

在完善国有资产管理体制改革方面：《关于改革和完善国有资产管理体制的若干意见》《关于推动中央企业结构调整与重组的指导意见》；

在发展混合所有制经济方面：《关于国有企业发展混合所有制经济的意见》《关于鼓励和规范国有企业投资项目引入非国有资本的指导意见》《关于国有控股混合所有制企业开展员工持股试点的意见》；

在强化监督防止国有资产流失方面：《关于加强和改进企业国有资产监督防止国有资产流失的意见》《关于建立国有企业违规经营投资责任追究制度的意见》《企业国有资产交易监督管理办法》《上市公司国有股权监督管理办法》《关于进一步加强和改进外派监事会工作的意见》；

在加强和改进党对国有企业的领导方面：《关于在深化国有企业改革中坚持党的领导加强党的建设的若干意见》；

在为国有企业改革创良好环境方面：《关于支持国有企业改革政策措施的梳理及相关意见》《关于印发加快剥离国有企业办社会职能和解决历史遗留问题工作方案的通知》；

其他：贯彻落实《中共中央国务院关于深化国有企业改革的指导意见》改革举措工作计划，贯彻落实《中共中央国务院关于深化国有企业改革的指导意见》重点任务分工方案，《关于国有企业改革试点工作事项及分工的方案》。

### 1.1.3 中国铁路改革历程

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及内在逻辑，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，实现全面深化铁路改革的目标<sup>[4]</sup>。

铁路作为国有企业中重要的组成部分，也同样有复杂的改革历程。

### 1. 铁路体制改革的初期探索

我国铁路改革始于 20 世纪 70 年代末至 80 年代前期的改革开放初期。这一时期我国铁路改革的两大主要范畴是：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，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。据此，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于上海铁路局。上海铁路局在1979年“扩权”试点的基础上，经铁道部批准，于1980年在全局范围内进行与“扩权”相结合的经济责任制探索。

1982年，上海铁路局参照其他国有企业（如首钢）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：对上包死基数、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以及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，一直包到岗位和个人。上述做法突破了原有的管理模式，并且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》）以铁党〔1994〕12号文件正式下发。这个文件，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”<sup>[10]</sup>。

#### 5. 铁路改革成果

### （1）“网运分离”改革

1998年，以所谓“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影响，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，之后开始了新一轮改革，称为“网运合一、区域竞争”。然而这项改革再次被搁浅，因为不能确保公平竞争；同时，其中的过轨运输问题、财务清算问题与现行体制冲突。交易和契约关系存在于铁路公司之间和铁路公司与政府之间，这种关系也与现行管理体制相违背。因为按照现行管理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。新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。只是，该方案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，结果也被暂时搁置。

### （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。铁道部将中铁物资总公司与铁通通信公司移交国资委；铁道部部属4个勘察设计院、铁路局所属38家设计施工企业移交国资委下属的工程总公司和建筑总公司；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，其他多种经营企业也逐步进行剥离改制。2005年3月18日，铁道部出台“铁道部—铁路局—站段”三级管理模式的改革方案。该方案指出：从即日起撤销全国所有铁路分局，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，还是缩减管理层次，都旨在降低管理费用、提高效率、增强竞争力<sup>[11]</sup>。

2003—2011年，铁路改革一直未获实质性进展。体制改革长期让

位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，并无涉及政企分开的实质性内容。

2010年，国务院曾经发文，要求铁道部尽快拿出改革方案，但铁道部拿出的方案由于争议较大，没能获得通过。

中国铁路系统内外对铁路体制改革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。

#### （4）中国铁路总公司成立

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》，实行铁路政企分开，组建中国铁路总公司。2013年3月14日，中国铁路总公司正式成立。

中国铁路总公司承担铁道部的企业职责，以铁路客货运输服务为主业，实行多元化经营；负责铁路运输统一调度指挥，负责国家铁路客货运输经营管理，承担国家规定的公益性运输，保证关系国计民生的重点运输和特运、专运、抢险救灾运输等任务；负责拟订铁路投资建设计划，提出国家铁路网建设和筹资方案建议；负责建设项目前期工作，管理建设项目；负责国家铁路运输安全，承担铁路安全生产主体责任。

#### （5）高铁票价改革

国家发改委发布《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》），从2016年1月1日起放开高铁动车票价，改由铁路总公司自行定价。

《通知》要求，对在中央管理企业全资及控投铁路上开行的设计速度200 km/h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里程数乘以一个固定的基准价。在2007年铁道部发布的《铁运电〔2007〕75号》文件中，规定了旅行速度达到110 km/h以上的动车组列车软座票价基准价，如二等座票为每千米0.2805元，可上下浮动10%。铁路之前的固定票价对老百姓有利，但对自身发展有很大的压力。票价太低造成高铁运营亏损，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<sup>[12]</sup>。

#### （6）进一步深化改革

2017年，中国铁路总公司召开工作会议，明确指出将坚持深化供给侧结构性改革，发挥市场在资源配置中的决定性作用，努力提高铁路资本经营效益；将规范和落实铁路两级主体企业权责；研究推进铁路企业债转股，深化铁路股权融资改革；研究探索铁路资产证券化改革；开展混合所有制改革；加大综合经营开发力度，推出一批土地综合开发项目。

2017年4月21日起，为适应运输市场需求，构建市场化定价机制，依据《国家发展改革委关于改革完善高铁动车组旅客票价政策的通知》（发改价格〔2015〕3070号），综合考虑建设运营成本、市场需求和多种运输方式的比价关系等因素，铁路企业将对东南沿海高铁开行的200~250 km/h动车组列车的公布票价进行优化调整，沪杭、杭甬段300 km/h高铁动车组票价不在调整范围。发改委在《关于改革完善高铁动车组旅客票价政策的通知》中指出：铁路运输企业制定高铁动车组一、二等座旅客票价时，应当制定无折扣的公布票价（以下简称“公布票价”）。同时，可根据运输市场竞争状况、服务设施条件差异、客流分布变化规律、旅客承受能力和需求特点等实行一定折扣，确定实际执行票价。公布票价和实际执行票价要按照明码标价制度规定，及时通过网络和售票窗口等渠道告知旅客。制定公布票价应当在售票前对外公告，调整公布票价应当提前30天对外公告。

2017年5月15日，中国铁路总公司党组书记、总经理会见阿里巴巴集团董事局主席时，发表了“双网融合”的看法，欢迎阿里巴巴参与铁路混改。在会面中，中国铁路总公司表示希望在巩固支付宝应用、实名信息核验服务以及车站导航等方面合作的基础上，双方在高铁快运、

国际物流、电子支付以及混合所有制改革等领域进行更深入的合作。

2017年7月14日，中国铁路总公司在与腾讯董事局主席会谈时表示，推进高铁网与互联网双网融合，既是时代发展、科技进步的必然趋势，也是双方实现优势互补、互利共赢的战略选择；中国铁路总公司正在探索推进优质资产资本化、股权化、证券化，欢迎腾讯公司参与铁路企业混改，进一步放大高铁的溢出效应。

2017年7月17日开始，中国铁路总公司正式推出“高铁外卖”服务，广州、上海、杭州、天津等27个主要高铁客运站提供互联网订餐服务。旅客可以根据需要在12306网站或APP上点餐，指定的餐厅将在开车前40 min内完成制作，随后将餐盒送至高铁车站的网络订餐配送中心，由中心最终完成站内的送餐上车服务。

2017年7月20日，中国铁路总公司与一汽集团公司签署战略合作协议，欢迎一汽集团参与铁路优质资产资本化、股权化、证券化和铁路企业混合所有制改革，共享改革红利。

2017年8月8日，铁路部门在上海联合产权交易所举办铁路土地综合开发项目推介会，推出21个土地综合开发项目，与143家大型企业进行了交流和沟通。铁路部门本次推出的土地综合开发项目包括既有铁路、新建铁路土地综合开发，物流园区经营开发及昆明米轨铁路综合开发等21个项目，涉及土地约13.7平方千米。土地是铁路企业重要的资产和资源，加强铁路土地综合开发，与社会资金、技术、管理等资源实现融合发展和优势互补，有利于盘活铁路土地资源，提高土地资产开发质量和效益，拓展铁路多元化经营渠道；有利于改善和提升铁路周边环境质量，促进区域经济社会发展和城镇化建设。

2017年11月15日，中国铁路总公司所属18个铁路局均已完成公司制改革工商变更登记，11月19日正式挂牌，这标志着铁路公司制改革取得重要成果，为国铁实现从传统运输生产型企业向现代运输经营型企业转型发展迈出了重要一步。

## 6. 进行铁路改革是大势所趋

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，以及近些年的“网运分离”改革阶段、“网运合一、区域竞争”改革阶段、“主辅分离”改革阶段和中国铁路总公司成立阶段。所有这些改革，从经济学的角度进行考察，实际都是对铁路与国家的关系以及铁路自身的定位进行艰难地摸索和探讨，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，这些改革都没有脱离开老一套的计划经济的铁路体制，没有真正冲破体制的束缚。铁路改革还停留在放权让利等阶段，落后于其他行业改革可能有 20 年。

同时，国家也非常重视铁路的改革和发展，2016 年，中央经济工作会议明确要求铁路领域 2017 年要迈出实质性改革步伐，为促进铁路行业改革提速提出了目标。2018 年，中央经济工作会议提出加快推动中国铁路总公司股份制改造。中国铁路总公司作为国内最大的央企，自 2013 年政企分开后，改革步伐较小，铁路改革进展备受各方关注。铁路“十三五”规划的落实将形成更大资金缺口，同时高铁在东中西部的盈利分化加速，因此铁路改革已迫在眉睫。

#### 1.1.4 当前铁路改革目标与路径研究现状

本套丛书的前 11 个专题阐述了 11 个比较重要的铁路改革目标（关键问题），那么，如何把这些目标（关键问题）之间的关系理顺，谁主要、谁次要，谁先改、谁后改，这些问题非常现实地摆在铁路改革决策者和参与者的面前。其实，上述问题就是全面深化铁路改革的路径问题。明确铁路改革目标与路径，不仅能够团结铁路广大干部职工积极参与改革，而且对于促进公众理解和支持铁路改革具有重要意义。

关于“路径”一词，更具有普遍意义的定义可参见专栏 1-1。

---

#### 【专栏 1-1】关于“路径”的定义

路径亦作“路迳”。



## 1. 道路

陆深（明）《燕闲录》：“山西州县多在山谷之间，路途崎岖，搬运极难。”

《老残游记》第八回：“石头路径，冰雪一冻，异常的滑。”

鲁迅《故事新编·起死》：“草间有一条人马踏成的路径。”

萧红《家族以外的人》：“并且路上的落叶也厚了起来，树叶子完全盖着我们在走着的路径。”

## 2. 指到达目的地的路线

乔吉（元）《金钱记》第一折：“女孩儿从幼未曾出着闺门，我又不知路径，教我怎生去的？”

《古今小说·吴保安弃家赎友》：“正不知那一条是去路。李蒙心中大疑，传令暂退平行处屯扎，一面寻觅土人，访问路径。”

冯梦龙（明）《东周列国志》第四十七回：“终甥留下暗号，认得路径，沿坑而走。”

《文明小史》第十五回：“连年小考，苏州是来过的，於一切路途，

尚不十二分生疏。”

冰心《最后的安息》：“惠姑也笑说：‘可不是么，只为我路径不熟，幸亏你在后面拉着，要不然，就滚下去了。’”

### 3. 比喻办事的门路、办法

《朱子语类》卷四十：“世间也只有这一个方法路径，若才不从此去，少间便落草，不济事。”

鲁迅《南腔北调集·〈木刻创作法〉序》：“采取新法，加以中国旧日之所长，还有开出一条新的路径来的希望。”

张天翼《谭九先生的工作》：“他们开口闭口总是‘谭会长，这个路径要请您老人家示下。’”

### 4. 指人的行径，亦指世道

罗洪《践踏的喜悦》：“你去看吧，这么大清早，总不是什么好路径！”

### 5. 在计算机中，指指向文件或某些内容的文本标识，常用斜杠“\”

---

或“/”分隔每一个区间，斜杠后面是前面的子项。

简而言之：① 铁路改革目标，是指对改革效果的描述，即通过铁路改革，对未来铁路行业相关的各个方面所期望呈现的状态的描述；② 铁路改革路径，是指从现状到设定的目标之间，需要完成的一系列步骤、措施（本书“路径”一词取专栏 1-1 中第 3 种含义，意为“比喻办事的门路、办法”）。

目前，我国铁路改革主要有三种典型方案，即① 区域分割方案；② 单一的网运分离方案；③ 综合改革方案。其中，综合改革方案包括魏际刚方案（主要特点是“网运分离+路网垄断+运营垄断+业务单一化且垄断”）和左大杰方案（主要特点是“网运分离+路网垄断+运营竞争+全业务竞争”）。

### 1. 区域分割方案（路局合并方案）

区域分割方案改革的目标是打破垄断、重塑铁路运输企业、引入竞争、提高效率、吸引民间资本、加快铁路发展。其改革路径是将 18 个铁路局（公司）重组为几大区域铁路公司，几大区域铁路公司各自在其管辖范围内实行统一调度指挥，具有投资、决策、财产处置的权力，具有完全的市场主体地位。在几大区域铁路公司之上不设统一调度指挥机构，几大区域铁路公司之间是市场交易关系（详见本书 6.1 节）。

### 2. 网运分离方案

网运分离指把具有自然垄断性的干线路网基础设施与具有竞争性的客货运输分离开，组建一个统一的国家铁路路网公司，以及若干个适应市场需求，实行专业化、规模化经营的客运公司和货运公司，实行分类管理。

国内学术界还未形成关于铁路产业改革模式的比较统一的意见。俞洁敏<sup>[13]</sup>提出的“网运分离”可能是一种较为理想的模式，结合中国铁路实际，提出了三种不同经营范围的较具代表性的比选方案：一是组建承担管内、直通全部客运业务的全局性客运公司，其对企业重构意义较大，且有利于发挥规模效应，但对路局和分局的管理体制及利益机制将有重大调整，并因含直通运输，运输组织和清算办法的协调

突破难度较大；二是组建以管内客运为主体的地区性客运公司，因不含直通运输，运输组织和清算可自主确定，实施难度和阻力相对较小，但可能增加管理机构和协调管理的难度；三是组建以某一类（趟、线）具有品牌效应的列车，如“双优”列车、特级列车、旅游列车等为主体的客运公司（或中心），其经营范围和规模较小，利益格局调整不大，对现行管理体制和清算办法的影响也较小，较易起步，但因规模较小，协调工作量较大。

荣朝和<sup>[14]</sup>从“网运分离”的角度出发，指出了我国铁路行业重组可以选用的四种形式，将其分别称作“三分方案”“二分方案”“一分方案”和“0分方案”。其中，“三分方案”指的是比较彻底的“网运分离”，即不但线路与运营分离，而且客货分离；“二分方案”指的是只做线路与运营的“网运分离”，但客货不再实行分离；“一分方案”指的是只把客运与货运分离，多家客运公司是纯粹的上部公司，但货运公司保留“上下合一”的形式；“0分方案”则是指不实行“网运分离”，且保持客货运输合一的运输组织形式。无论哪一种方案，新组建的客货运输公司都不能再以过去铁路局的管界作为企业边界，而要服务于整体路网效率和运输市场竞争的需要。

欧国立<sup>[15]</sup>指出我国铁路应建立可竞争的市场结构，采取更加灵活的激励性规制政策，逐步放松规制，引入内部竞争机制。

根据“网运分离”方案中路网公司、运营公司数量及其相互关系的不同，可将网运分离方案大致分为两个阶段。

第一阶段以文献[14,16-18]为代表，提出将具有自然垄断性的国家铁路网基础设施与具有市场竞争性的铁路客货运输分离，但对路网公司、运营公司的数量及产权关系未做明确要求。这一阶段的“网运分离”方案曾在小范围内实施，但由于多方面的原因未取得实质性进展。

第二阶段以文献[19]为代表，主要特点包括两个方面：一是建立一个全国统一的路网公司（以维护路网整体性）与一大批运营公司（以加强客货运输市场竞争）；二是为所有运营公司公平竞争创造必要条件，建议严格禁止路网公司以任何形式参与运营业务，迫使路网公司能且仅能通过服务于运营公司体现自身价值。否则，庞大的路网公司在利益驱使下会衍生出众多的有直接共同利益的运营公司，使其在铁

路运输网络上既是“裁判员”又是“运动员”，由路网公司参股或控股的运营公司更容易获得潜在的运营优先权，从而使得其他不具备这种关系的运营公司处于不利地位，这也是我国曾经小范围内试行“网运分离”最终失败的主要原因之一。

### 3. 综合改革方案

#### (1) 综合改革-魏际刚方案

综合改革-魏际刚方案是顶层设计加自上而下的改革路径，其改革目标是形成全面激发铁路发展活力，增强行业竞争力和持续发展能力，更好地为经济社会发展服务的体制；铁路行业真正成为市场主体；形成统一开放、公平公正、有效竞争的铁路运输市场；行业管理、监管、治理高效，法律体系完备。综合改革-魏际刚方案“六步走”具体的改革步骤如下：

第一步，加快推进铁路货运改革。将铁路总公司的货运功能进行分离，成立中国铁路货运公司，其下可考虑设中国铁路大宗物资运输公司、中国铁路快运公司、中国铁路特种货物运输公司、中国铁路集装箱多式联运公司等。中国铁路货运公司定位为铁路货物运输和物流企业，自身不拥有铁路网资源。

第二步，稳妥推进铁路客运改革。分离铁路总公司的高速铁路客运功能，成立中国高速铁路客运公司，其下可设中国南方高速铁路公司和中国北方高速铁路公司。分离中国铁路总公司的普通客运功能，成立中国普通铁路客运公司。中国高速铁路公司定位为竞争性客运企业，全面参与市场竞争。中国普通铁路客运公司定位为（准）公益客运企业。中国高速铁路客运公司和中国普通铁路客运公司不拥有铁路网资源。

第三步，成立专门的铁路路网公司。依托铁路总公司现有的路网资源组建中国铁路路网公司，负责铁路路网及其相关基础设施的建设、运营、维护以及路网的统一运营调度。

第四步，成立专门的铁路清算公司。依托铁路总公司现有的财务清算职能，组建中国铁路清算公司，负责铁路客货运输与路网公司的

财务清算，清算规则向全社会公开。

第五步，撤销铁路总公司，组建中国铁路投资和资产管理公司。由财政部出资组建，负责铁路建设资金的筹集、债务处理和路网建设。中国铁路投资和资产管理公司的资本金由中央财政资金、省区市地方财政资金、大型央企投资构成，同时吸纳铁路建设基金、铁路债券、银行保险资金等。中国铁路货运公司、中国高速铁路客运公司、中国铁路清算公司由国资委负责绩效考核；国家铁路局对铁路市场主体实施安全监管和市场监管。

第六步，推动铁路客货公司成为具有现代企业制度、符合运输业发展规律、高效率、有活力的现代铁路运输企业。推动中国铁路货运公司、中国高速铁路客运公司成为国资控股的混合所有制企业，建立能够充分体现各方利益和诉求的科学、规范、透明的法人治理结构<sup>[20]</sup>。

综合改革-魏际刚方案的实施路径是先进行铁路行业内部战略性重组，成立一批“中”字头大型铁路客运公司、货运公司以及路网公司等，撤销铁路总公司，组建中国铁路投资和资产管理公司，然后全面放开铁路市场。

综合改革-魏际刚方案的突出特点主要包括以下几点：①注重顶层设计；②以“网运分离+路网垄断+运营垄断+业务分割”作为改革目标；③选择“自上而下”的改革路径。但是，路网与运营业务边界、资产边界很难在顶层设计阶段明确，所以边界判断失误的风险很高，从而可能导致铁路系统内部混乱。

## （2）综合改革-左大杰方案

综合改革-左大杰方案是顶层设计加自下而上的改革路径，其改革的主要目标是制定国家铁路所有权政策，妥善处置网运关系，建立现代企业制度，实现混合所有制，改革投融资体制，有效处置铁路债务，制定铁路运输定价机制，建立公益性补偿机制，建立企业运行机制，明确改革目标与路径，完善改革保障机制，健全铁路监管体制。综合改革-左大杰方案按照“六步走”的实施路径积极稳妥统筹推进铁路改革，其路径包括改革准备阶段、运营业务公司化（运营资源整合）、网运分离、路网整合（路网资源整合）、铁路国有资产管理体制改革和配套改革六步。

以上两种综合改革方案中，综合改革方案-魏际刚与综合改革方案-左大杰的改革目标与实施路径是不同的。综合改革-魏际刚方案在网运分离、路网垄断的基础上提出运营垄断，将业务进行分割，而综合改革-左大杰方案在网运分离、路网垄断的基础上建议运营竞争，这是两者的本质区别。后者具有顶层设计与自下而上相结合、中国铁路总公司优势与市场机制相结合两个突出特点，改革进程具有很好的可持续性与操作性，可以在外部有效监督、中国铁路总公司强力主导下快速推进，既能充分利用中国铁路总公司的体制优势，又能以市场手段逐步推进改革<sup>[21]</sup>。

## 1.2 研究意义

随着国务院机构的改革和职能的转变，已经规划多年的铁路制度改革终于尘埃落定，铁路改革方案在社会上引起了很多人的关注，他们对铁路政企分开的改革方案也是议论纷纷，褒贬不一。其实各种铁路体制模式都有其优缺点，完美的模式是没有的。中国的铁路改革需要借鉴各国经验，也需要结合自己的特点。一直以来，我国铁路改革目标与路径尚未确定，但铁路改革要落到实处，需要有明确的改革目标与实施路径作为指导，从而统筹兼顾地推进铁路改革。

我国铁路自身存在的问题越发严重，一系列深层次问题倒逼我国铁路必须进行综合改革。长期以来，我国铁路发展水平滞后、组织复杂，使得铁路改革进程缓慢；反过来，铁路改革的迟缓脚步也制约了我国铁路的进一步发展。

现在电力、通信等领域的改革都取得了重大突破，而我国铁路改革进程却严重滞后，已经成为“计划经济的最后堡垒”<sup>[22]</sup>。目前，铁路改革的目标、路径仍然不明确，这将会严重阻碍铁路改革的进程，因此全面深化铁路改革的目标与路径亟须明确。

## 1.3 研究内容与研究方法

### 1.3.1 主要研究内容

第1章首先总结我国全面深化改革背景，然后介绍我国国有企业改革历程，接着回顾我国铁路改革的背景，最后总结我国铁路改革目标与路径研究现状，分别简要介绍了区域分割方案、网运分离方案、综合改革-魏际刚方案以及综合改革-左大杰方案，并总结了综合改革-魏际刚方案和综合改革-左大杰方案的特点，为进一步分析铁路改革目标与路径做了基础铺垫。

第2章主要介绍国外铁路改革的各项实践，通过分析国外铁路改革目标与路径的实践及启示，为我们铁路改革目标与路径提供相关借鉴意义。

第3章主要论述现阶段我国网络型产业，例如电力、民航、电信等具有垄断性的网络型产业的改革历程和改革经验。由于具有垄断性的网络型产业经营和管理方面有很多共通之处，通过分析这些企业的改革经验，可以为我国铁路改革目标与路径的确定提供借鉴与参考。

第4章主要介绍我国铁路改革的目标及其相互关系，包括确定铁路的国家所有权政策、妥善处置铁路网运关系、建立铁路现代企业制度、实现铁路混合所有制、改革铁路投融资体制、有效处置铁路债务、制定铁路运输定价机制、建立铁路公益性补偿机制、优化铁路企业运行机制、健全铁路监管体制、完善铁路改革保障机制、明确铁路改革目标路径12个目标。

第5章主要介绍我国铁路改革的实施路径。具体阐述了改革的顶层设计和自下而上的“六步走”实施路径，具体包括改革准备阶段、运营业务公司化（运营资源整合）阶段、网运分离阶段、路网整合（路网资源整合）阶段、铁路国有资产管理体制改革阶段以及配套改革阶段。

第6章为我国全面深化铁路改革现有的三类备选方案间的比选，其分别是区域分割方案、网运分离方案、综合改革方案（包括综合改革-魏际刚方案以及综合改革-左大杰方案），主要介绍各备选方案的基本思路、主要特点及可行性，通过对各备选方案改革目标路径比选，最终建议综合改革-左大杰方案是我国铁路改革的推荐方案。



第7章主要提出了我国铁路改革的一系列保障机制，包括坚持党的领导，加强组织保障、政策保障、立法建设、人才培养、社会舆论宣传以及推进相关配套措施改革。通过上述各类保障措施，保证铁路改革有条不紊地统筹推进。

第8章为结论与展望，总结本次研究的主要结论并指出未来仍需研究的问题。

### 1.3.2 研究方法和思路

本书主要以国外铁路以及我国国有企业改革目标与路径的实践及启示为指导，采取理论研究与实践分析相结合的研究方法来进行研究。

本书将采用以下研究方法。

#### 1. 文献研究法

本书收集大量文献，甄选与总结改革目标与路径的研究现状，并大致分为以下三种：①顶层设计和自上而下的改革路径；②区域分割；③顶层设计和自下而上的改革路径。

#### 2. 类比研究法

铁路与其他行业相比，有自身的特点，如铁路投资回报周期长，固定投资成本高以及提供的运输服务具有一定的公益性。所以，本书收集美国、日本与德国三个国家的铁路改革目标与路径实践以及我国电力、电信、石油行业的改革目标与路径实践做类比分析，并总结适合我国国情与路情的铁路改革目标与路径。

本书具体思路见图1-1。

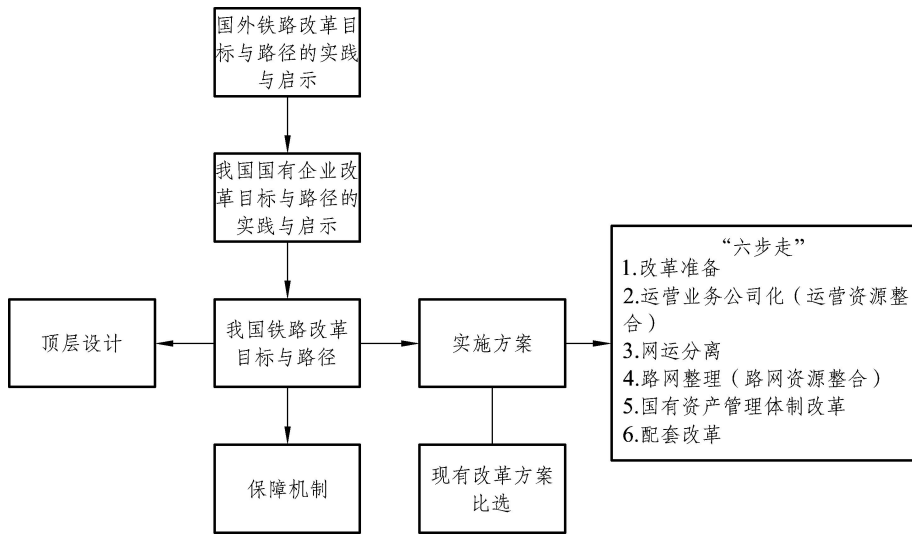


图 1-1 研究思路图

## 1.4 本章小结

本章主要介绍了本书的研究背景、研究意义、研究内容与方法。其中，研究背景主要介绍了我国全面深化改革的大背景、国有企业改革的背景以及铁路改革的背景，从而引出我国铁路改革目标与路径的现状。

我们认为铁路改革已经到了刻不容缓的地步，而铁路改革目标与路径的确定是铁路改革中至关重要的一个环节。铁路改革要落到实处，需要有明确的改革目标与实施路径作为指导，从而统筹兼顾地推进铁路改革。

我们建议以党和国家关于国企改革的一系列精神为指导，根据当前铁路实际，在提出全面深化铁路改革的主要依据、基本原则与主要目标的基础上，提出“六步走”的全面深化铁路改革路径，从而为我国铁路改革提供参考。

