

EUROPEAN CONFERENCE OF MINISTERS OF TRANSPORT

铁路改革

熊永钧 罗庆中 祝继常 等编译

中国铁道出版社

OECD



铁路改革

中国铁路总公司 中国铁路集团 中国铁路股份有限公司

承蒙 ECMT 授权出版

铁 路 改 革

——2000 年欧洲运输部长会议报告

熊永钧 罗庆中 祝继常 等编译

中 国 铁 道 出 版 社

2001 年 · 北京

(京)新登字 063 号

北京市版权局著作权合同登记号 01 - 2001 - 5292 号

内容简介

本书英文版是提交欧洲运输部长会议的报告。该报告研究分析了欧盟、北美和亚太地区 11 个国家铁路的改革实践,提出了许多有价值的观点和结论。本报告由铁道部科学技术信息研究所组织编译,以期为我国铁路改革的实践提供有益的帮助。

本书可供中国铁路改革的决策者、参与者以及研究人员参考、借鉴。

'Originally published by the OECD in English and French under the titles:

Railway Reform - Regulation of Freight Transportation Markets

La réforme ferroviaire - Réglementation des marchés de transport de marchandises

Copyright, ECMT, Paris, 2001.

(本书英文和法文版由 OECD 出版,版权归 ECMT 所有)

图书在版编目(CIP)数据

铁路改革:2000 年欧洲运输部长会议报告/熊永均编
译. —北京:中国铁道出版社,2001.12
ISBN 7-113-04480-8

I. 铁… II. 熊… III. 铁路运输 - 运输经济 - 经
济改革 - 研究报告 - 世界 IV. F531

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 091596 号

书 名:铁路改革

编 译 者:熊永钧 罗庆中 祝继常

出版发行:中国铁道出版社(100054,北京市宣武区右安门西街 8 号)

责任编辑:夏 伟 编辑部电话:(021)73094(路) (010)51873094(市)

封面设计:冯龙彬

印 刷:中国铁道出版社印刷厂

开 本:787×960 1/16 印张:10.25 字数:180 千

版 本:2001 年 12 月第 1 版 2001 年 12 月第 1 次印刷

印 数:1~2500 册

书 号:ISBN 7-113-04480-8/U·1241

定 价:18.00 元

版权所有 盗印必究

凡购买铁道版的图书,如有缺页、倒页、脱页者,请与本社发行部调换。

发行部电话:(021)73169(路) (010)63545969(市)

《铁路改革》编译人员

主 编

熊永钧

副主编

罗庆中 祝继常

编译人员

常 山

江文斌

胡建明

孙幼林

祝继常

张 文

吴鸿钧

王瑞平

昌 晶

谢贤良

王丽丽

苗 蕾

侯 敬

张明静

编 译 序

现代经济理论的发展和科技进步,铁路自身发展的客观需要,推动了近20年来世界性的铁路改革与重组。鉴于铁路在国民经济和社会发展中的重要作用,世界各国在铁路改革前和改革过程中,都非常重视结合各自的国情、路情,加强对铁路改革与重组相关问题的研究。中国铁路在市场化、商业化取向的改革进程中,加强对国外铁路改革理论与实践的学习、研究和借鉴,必然具有重要的现实意义。

《铁路改革》英文版,是提交给欧洲运输部长会议(ECMT)布拉格理事会(2000年5月召开)的报告。该报告较为系统地实证分析研究了欧盟、北美和亚太地区11个国家铁路的改革实践(重点是铁路货运管制改革),针对铁路改革中必须面对和解决的一些关键问题,如改革模式选择、管制目标与政策、网运分离与网运合一、客运与货运关系、竞争与合并、开放通路、基础设施定价与投资、交叉补贴、改革绩效评价等问题,进行了深入的分析研究。该报告中的许多观点和结论,对我国铁路改革具有一定的参考价值。

本报告的编译,荣幸得到了铁道部王兆成副部长、王奎中总经济师的亲自关怀,铁道部科技教育司鞠家星司长、政策法规司曹钟雄司长对报告的编译,给予了大力的支持和具体的指导,在此表示衷心的感谢。同时,也感谢欧洲运输部长会议对编译本报告中文版的授权。

在编译过程中,我们力求忠实反映原报告的观点。限于专业和英语水平,对原文的理解与把握不一定完全准确,错误和不当处在所难免。不断提高我们的研究水平与学术创新能力,立足为中国铁路的改革与发展做出更大贡献,始终是推动我们前进的动力。

铁道部科学技术信息研究所

2001年8月8日

前 言

2000年5月,欧洲运输部长会议在布拉格召开了理事会。本报告是作为研讨铁路货运管制改革的基础材料而提交给运输部长的。报告论述了运输服务质量、竞争与合并、基础设施通路与收费、交叉补贴,以及所有制与资金来源等问题。在铁路货运市场逐渐趋于国际层面自由化的背景下,布拉格会议就以下观点达成了共识:

- 铁路复兴是实现整个运输体系可持续发展的重要组成部分。为此,必须实现欧洲铁路网真正意义上的一体化。

- 自由化是铁路有效运营的基本条件。部长们强调了确保铁路管理自由的重要性,铁路必须对其业务的拓展和失败负全责。

- 国际无缝运输服务是至关重要的,这就要求列车运营公司之间以及基础设施管理者之间密切合作,要求欧洲铁路具备更大程度的技术通用性,要求形成铁路设备的欧洲单一市场。尽管铁路公司之间的国际合作(如通过运营公司间的联盟)非常重要,但还必须遵守竞争法则,并通过管制干预抑制任何市场支配力的滥用。

- 为确保整个运输系统的效率,对铁路基础设施的投资(侧重于消除瓶颈)是必需的。

- 确保运输安全是铁路改革的基本前提。铁路改革的目标在于,通过成功的商业化运作,促进货运发展,为顾客提供优质、安全、可靠的运输服务。

部长们的辩论也揭示出,认识到各国铁路及其所处运输市场之间存在差别的重要性。例如,美国运输部长强调放松管制对美国铁路由衰落转向增长的重要作用,进而强调基础设施由铁路运营公司所有是美国铁路改革获得成功的重要因素。另一方面,欧洲运输专员则指出,欧盟是通过网运分离来建立欧洲一体化运输体系的。本报告认为:在建设高效的、真正的泛欧铁路一体化市场的过程中,管制体制改革模式在国家层面上必须留有一些灵活空间。

致 谢

ECMT 感谢为本报告准备过程中提供支持的所有人士和组织。OECD 所属的公共管理服务处 (the Public Management Service)、财政与金融事务理事会 (the Directorate for Fiscal and Financial Affairs) 以及科学技术与产业理事会 (the Directorate for Science Technology and Industry), 就 OECD 的有关管制改革方面的系列报告开展了合作。在非正式的基础上, 澳大利亚生产率委员会 (Australian Productivity Commission)、英国铁路管制办公室 (British Office of Rail Regulator) 以及美国地面运输委员会 (United States Surface Transportation Board) 的工作人员审阅了该报告的草稿。英国的杰里米·德鲁 (Jeremy Drew) 和克里斯托弗·纳什 (Christopher Nash) 教授以及法国的阿兰·邦纳浮 (Alain Bonnafous) 教授提供了咨询支持。更为重要的是, ECMT 铁路工作组 (Railways Working Group) 的成员, 包括欧洲委员会 (European Commission) 以及报告所涉及国家运输部的有关人员详细审查了本报告, 并提出了修改意见。在此, 我们对上述人士和组织的工作表示感谢。资料的任何错误以及对报告的解释责任自然由 ECMT 秘书处 (ECMT Secretariat) 承担。

欧洲运输部长会议(ECMT)简介

欧洲运输部长会议(ECMT)是根据1953年10月17日的布鲁塞尔协议而成立的一个政府间组织,是主管运输(特别是内陆运输)的部长开展政策领域合作的论坛。在这一论坛,部长们可开诚布公地探讨运输领域存在的问题,并就如何提高运输利用率、确保具有国际重要性的欧洲运输体系的合理发展达成共识。

目前,ECMT的主要职能是:

- 促进创建一个富有经济和技术效率,符合尽可能高的安全和环境标准,并充分考虑社会因素的泛欧一体化运输体系;

- 成为欧盟与欧洲大陆其他地区在政治层面上的桥梁。

欧洲运输部长会议理事会由40个正式成员国的运输部长组成。这些成员国是:阿尔巴尼亚、奥地利、阿塞拜疆、白俄罗斯、比利时、波斯尼亚-黑塞哥维那、保加利亚、克罗地亚、捷克共和国、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、法国、马其顿、格鲁吉亚、德国、希腊、匈牙利、冰岛、爱尔兰、意大利、拉托维亚、列支敦士登、立陶宛、卢森堡、摩尔多瓦、荷兰、挪威、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、俄罗斯联邦、斯洛伐克共和国、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、乌克兰和英国。另外还有6个准成员国(澳大利亚、加拿大、日本、新西兰、韩国和美国)和2个观察员国(亚美尼亚和摩洛哥)。

会议的代理委员会由代表部长的高级文职官员组成,该委员会提出建议供部长们参考。委员会由工作组协助工作,每一工作组都有其具体的托管业务。

ECMT正在研究的课题包括:泛欧运输政策的发展和实施,中东欧国家运输市场与整个欧洲运输市场的一体化,有关铁路、公路和水运的特殊问题,联合运输,运输与环境,运输的社会成本,国际运输和基础设施需求的趋势,存在活动障碍人群的交通问题,道路安全,交通管理,公路交通信息以及先进通信技术。有关课题的政策性决定需由部长会议做出。

ECMT定期出版有关运量和投资趋势的统计分析报告,提供欧洲国家运输的季度或年度信息。

作为研究工作的一部分,ECMT还定期举办运输经济热点问题的座谈会、研讨会和圆桌会议。会议结论经由代理委员会领导下的会议权威机构审议,作为提交给部长们的决策建议的基础。

ECMT的文献服务中心拥有有关运输部门的详尽信息。这些信息可通过ECMT的网站获得。

为便于行政管理,ECMT的秘书处设在经济合作与发展组织(OECD)。

目 录

第一部分 实施要点

管制改革的主要问题与铁路货运市场的发展

1	导言	(3)
2	提高服务质量	(3)
3	管制改革的目标	(4)
4	管制干预	(4)
5	竞争与合并	(5)
6	基础设施通路	(6)
7	交叉补贴	(7)
8	基础设施收费	(7)
9	基础设施所有制与投资来源	(8)
10	模式的可移植性	(8)
11	总结	(10)

第二部分 管制改革与铁路货运市场的发展

铁路管制的相关问题

1	概论	(15)
1.1	管制改革的趋势	(15)
1.2	铁路的经济特征	(15)
1.3	管制改革的目标	(16)
2	不同地区的铁路发展趋势	(17)
2.1	欧盟成员国	(17)
2.2	中东欧	(18)
2.3	美国	(20)
3	铁路运营绩效	(21)
3.1	欧盟铁路的单要素生产率	(21)
3.2	全要素生产率分析——北美和澳大利亚	(21)
4	铁路货运市场与管制	(22)

5	铁路产业结构与管制	(23)
5.1	垄断	(24)
5.2	基础设施的分离	(25)
5.3	竞争	(26)
5.4	联盟与合并	(27)
5.5	客运对货运的影响	(29)
5.6	所有制	(30)
6	不同运输方式间的竞争与基础设施收费	(31)
6.1	竞争的失真	(31)
6.2	市场失效与基础设施收费	(31)
6.3	成本补偿与财务问题	(32)
6.4	基础设施收费管制的其他问题	(34)
7	模式的可移植性	(35)
8	总结	(37)

第三部分 若干国家的铁路管制改革

欧盟铁路改革

1	改革的需要	(41)
2	91/440 指令的影响	(41)
3	复兴共同体铁路的共同运输政策及战略	(42)
4	通用性	(43)
5	指令修正案	(43)
5.1	改善财务状况	(43)
5.2	独立管理	(44)
5.3	基础设施分离	(44)
5.4	基础设施通路	(45)
6	合并	(45)
7	修正案带来的影响	(46)
7.1	竞争	(46)
7.2	既有铁路企业	(47)
7.3	对产业结构的影响	(47)
7.4	路网规模和铁路货运服务的提供	(49)
7.5	基础设施管理	(49)
8	总结	(50)

欧盟成员国铁路货运基础设施定价

1 欧盟政策的演进	(51)
2 指令草案	(52)
3 当前的实践	(53)
3.1 边际成本方法	(53)
3.2 调整平均成本方法	(54)
3.3 英国方法	(54)
4 遵守指令草案	(55)

捷克

1 背景	(59)
2 改革	(60)
3 开放通路条件	(60)
4 运能分配和通路费用	(61)
5 总结	(62)

法国

1 状况	(63)
2 铁路部门的改革	(64)
2.1 1997 年的改革	(64)
2.2 1998 年的进一步改革	(65)
3 对改革成效的最初评价	(66)
4 基础设施收费体系	(66)
5 总结	(67)

德国

1 背景	(68)
2 铁路改革	(69)
3 通路费用	(72)
4 改革的影响	(73)
5 总结	(74)

波兰

1 背景	(76)
2 早期的改革	(77)
3 开放通路	(78)
4 其他经营者	(78)
5 提交议会的法律草案	(79)

6 总结	(79)
罗马尼亚	
1 背景	(80)
2 重组	(80)
2.1 财务复苏(1991~1997年)	(81)
2.2 制度变革	(81)
2.3 商业化和私有化	(83)
3 基础设施通路	(83)
3.1 运输能力分配	(83)
3.2 基础设施收费	(84)
3.3 其他费用	(84)
3.4 基础设施通路合同	(84)
4 总结	(85)
瑞士	
1 铁路重组	(86)
1.1 背景	(86)
1.2 铁路重组的目标	(86)
2 采取的措施	(86)
2.1 适用于所有瑞士铁路企业的四项措施	(86)
2.2 仅适用于 CFF 的三项措施	(88)
3 对铁路重组的法律支持	(90)
3.1 法案	(90)
3.2 法规	(90)
4 进一步措施/第二阶段重组	(90)
英国	
1 历史回顾	(92)
2 重组与私有化:1993 年铁路法	(93)
3 目前的管制体制	(96)
4 成效与问题	(99)
5 目前的政府政策	(100)
6 总结	(101)
附件	(102)

北美铁路市场形势	(103)
美国	
1 背景与早期发展	(104)
2 放松管制	(105)
3 放松管制对铁路产业结构的影响	(107)
4 放松管制对经营绩效的影响	(109)
5 目前的争议	(111)
附件:非经济管制	(113)
加拿大	
1 背景与早期发展	(115)
2 放松管制	(115)
3 放松管制对铁路产业结构的影响	(117)
4 放松管制对经营绩效的影响	(118)
5 目前的争议	(119)
附件:非经济管制	(120)
澳大利亚	
1 背景	(121)
2 早期的改革	(122)
3 贸易惯例法	(123)
4 铁路改革的进展	(124)
5 变革的影响	(128)
6 目前的争议	(130)
附件 1:非经济管制	(132)
附件 2:向国家竞争委员会申请认证和公示铁路服务 和设施通路制度	(133)
日本	
1 概况	(136)
2 铁路的衰退	(137)
3 为什么改革是成功的	(138)
4 展望	(138)

第四部分 若干国家铁路运营绩效测评

铁路运营绩效

1	铁路运营绩效.....	(143)
2	欧盟铁路的单要素生产率测评.....	(144)
3	全要素生产率分析和生产率的国际比较.....	(144)
4	货运费率.....	(147)
5	资产收益.....	(148)
6	劳动力报酬.....	(148)

第 一 部 分

实 施 要 点

