

合资铁路的监管 政策研究

谭克虎 著

中国铁道出版社
CHINA RAILWAY PUBLISHING HOUSE

合资铁路的监管政策研究

谭克虎 著

中 国 铁 道 出 版 社

2007年·北京

内 容 简 介

本书对我国合资铁路的发展和监管政策作了许多有益的探索和研究。首先提出了研究的意义、思路,分析了发展合资铁路的相关背景、发展及运营现状,阐述了合资铁路的战略地位,指出了合资铁路发展中存在的主要问题,并在理论上阐明了地方政府及民间资本参与铁路建设经营的必要性。作者还专列一章研究探讨了美国、日本、英国、瑞典等发达国家铁路发展的相关经验,最后从五个方面提出了促进合资铁路发展的政策建议。

本书供铁路运输工作者,政策研究人员,政府、银行、金融部门人士参考。

图书在版编目(CIP)数据

合资铁路的监管政策研究/谭克虎著. —北京:中国铁道出版社,2007.5

ISBN 978-7-113-08213-0

I. 合… II. 谭… III. 合资经营—铁路运输—运输政策—研究—中国 IV. F532.0

中国版本图书馆CIP数据核字(2007)第124480号

书 名:合资铁路的监管政策研究

作 者:谭克虎 著

责任编辑:徐 艳 电话:51873065 电子信箱:XY810@eyou.com

封面设计:马 利

出版发行:中国铁道出版社 地址:北京市宣武区右安门西街8号 邮编:100054

印 刷:北京市兴顺印刷厂

版 次:2007年5月第1版 2007年5月第1次印刷

开 本:880mm×1230mm 1/32 印张:4.5 字数:133千

(印 数:1~1000册)

书 号:ISBN 978-7-113-08213-0/U·2092

定 价:16.00元

版权所有 侵权必究

凡购买铁道版的图书,如有缺页、倒页、脱页者,请与本社读者服务部调换。

电 话:市电(010)51873170,路电(021)73170(发行部)

打击盗版举报电话:市电(010)63549504,路电(021)73187

前 言

国民经济的快速发展派生了强劲运输需求,铁路作为运输网络的重要组成部分,无论是数量还是质量一直都不能适应社会组济迅速增长的需要。提速挖潜可以在一定程度上缓解运能短缺,但已不能成为解决问题的主要方式。由此,为从根本上满足国民经济的高速发展对铁路运输的需求,铁道部实施了铁路快速发展战略,企望摆脱铁路一直以来对经济的瓶颈制约。2004年年初国务院审议道过的《中长期铁路网规划》提出了这一战略的具体目标,巨额的投入与严重的资金短缺矛盾凸显,积极吸引社会资金成为铁路发展的关键。《国务院关于投资体制改革的决定》及《国务院关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》等文件的颁布和铁道部的低姿态劝说引导都力图解决社会资本的顾虑,从政策及操作层面皆鼓励铁路投资主体的多元化。我们认为,投资主体的多元化即昭示着大规模的合资铁路建设的兴起,亦即在铁路发展战略下,合资铁路必成为铁路发展之载体。但事实表明,引资入路的前景还未能明朗,历史及现实中某些合资铁路的运营困境有着强烈的示范性作用,给社会资本带来了不良预期。如何有效解决合资铁路发展问题已为当务之急,我们相信,本研究基于合资铁路而放眼到整个铁路系统的讨论而提出的促进合资铁路发展的见解能对合资铁路的发展和铁路发展战略的实施提供有价值的参考。

具体来说,本书通过对合资铁路产生、发展及现状的描述,指出制约其发展的主要问题,而作为网络型基础产业,这些问题的产生须放大到国内铁路行业现行体制这一背景,故在理论支持与国外铁路发展经验的基础上,指出要促进合资铁路的发展或者说铁路的发展就必须要从剖析现行铁路体制入手。本书的写作分为如下八个部分:第一章为引言,主要介绍本书的研究意义、现存研究成果评价、问题的提出、研究思路和基本概念的界定;第二章旨在描述应该大力发展合资铁路的社会及经济背景,并于第三章陈述了合资铁路的发展营运现状,指出其发展的良好时代机遇;

更进一步,第四章基于合资铁路在铁路路网、缓解运能压力及制度创新等方面分析了其战略地位;在此基础上,第五章分析影响合资铁路发展的主要问题及成因,指出仅仅靠铁道部所主导的投融资体制改革并不能从实质上解决铁路资金短缺问题,而应在现行铁路产业体制入手解决一系列诸如互联互通、运输资源配置、运价等问题,这也必然触及到铁路行业政企不分这一深层次的制度问题;第六章主要讨论铁路的非自然垄断及俱乐部物品性质,为投资主体(地方政府及民间资本)的引入、后文提及的铁路体制变革提供理论支持;第七章主要从政府支持、管制独立、运价和铁路分类发展等讨论国外铁路发展经验;基于前文讨论,本书最后落脚在第八章,即合资铁路的发展依赖铁路体制变革,本书认为应该从国家与铁路关系重塑、政府和企业关系调整(监管独立)及企业的重构三个层面来解决合资铁路在体制内生出的发展障碍,并进一步指出促进合资铁路发展的相关重大措施。

目 录

1 引 言	1
1.1 研究意义	1
1.2 国内研究现状综述及评价	3
1.2.1 国内研究现状	3
1.2.2 现存研究成果评价	5
1.3 问题的提出	5
1.4 研究思路及内容	7
1.5 基本概念界定	8
2 发展合资铁路的相关背景分析	10
2.1 经济发展与铁路运输的背景	10
2.2 铁路发展必然依赖合资铁路大规模发展的背景	15
2.2.1 目前铁路建设面临资金严重短缺的制约	15
2.2.2 发展合资铁路是实现铁路发展的必然依赖路径	17
2.3 铁路运输与可持续运输体系的背景	18
2.3.1 可持续的运输是社会经济可持续发展的基础	18
2.3.2 铁路运输是实现可持续发展的重要运输方式	20
3 合资铁路的发展及运营现状	22
3.1 合资铁路的发展历程	22
3.2 合资铁路的运营现状	28
3.2.1 合资铁路规模及分布	28
3.2.2 合资铁路运输及资本结构	29
3.2.3 合资铁路技术设备水平	30
3.2.4 合资铁路管理状况	31
3.2.5 合资铁路经营效益	33
3.3 合资铁路的发展面临良好的机遇	34
4 合资铁路的战略地位分析	39

4.1	合资铁路对铁路网的扩张与完善发挥的作用	39
4.2	合资铁路有利于缓解铁路“瓶颈”制约	40
4.3	合资铁路是铁路投融资改革的实质性突破	42
4.4	合资铁路于传统体制的制度创新	42
5	合资铁路发展中出现的主要问题分析	46
5.1	合资铁路概念的法律界定	46
5.1.1	合资铁路概念的变更	46
5.1.2	合资铁路概念的界定过于狭隘	46
5.2	合资铁路的地位和作用还未能得以明确	47
5.2.1	现行法规对合资铁路的地位及作用的阐述	47
5.2.2	合资铁路的地位和作用有待深层次的明确	47
5.3	铁路投融资体制现状及面临的问题	49
5.3.1	我国铁路投融资体制现状	49
5.3.2	投融资体制面临的问题	51
5.4	合资铁路产权的不完整性问题	53
5.5	合资铁路建立现代企业制度问题	55
5.5.1	现代企业制度下的公司治理结构标准	55
5.5.2	合资铁路公司治理结构存在的问题	56
5.6	合资铁路运营过程中的问题分析	58
5.6.1	资本金过低和不到位严重影响合资铁路的发展	58
5.6.2	合资铁路的运价制定被动	59
5.6.3	合资铁路与国家铁路的互联互通	60
5.6.4	合资铁路的运输图资源配置	61
5.6.5	合资铁路与国家铁路的收入清算	62
5.6.6	收益保障机制	63
5.7	政企不分是制约合资铁路发展的根本制度因素	64
5.7.1	从行业监管看合资铁路的政企不分	64
5.7.2	从自身经营看合资铁路的政企不分	65
6	地方政府及民间资本参与铁路建设经营的理论分析	67
6.1	铁路产业与自然垄断	67
6.1.1	自然垄断与可竞争性的定义	67

6.1.2	铁路产业的非自然垄断性	70
6.2	铁路产业与公共物品	73
6.2.1	公共物品的定义及分类	73
6.2.2	铁路运输的准公共物品性质	76
6.2.3	公共物品供给主体的多元化趋势	79
6.3	地方政府参与铁路建设和经营的职能和作用	80
6.3.1	铁路的公共性决定了地方政府有义务参与铁路建设	80
6.3.2	地方政府参与铁路建设经营的职能和作用	81
6.4	民间资本参与铁路建设的可能性及其必要性	82
6.4.1	我国民间资本投资潜力巨大	82
6.4.2	民间资本投资铁路的作用	84
7	国外铁路发展的相关经验探讨	87
7.1	美国铁路改革经验	87
7.1.1	美国铁路改革概况	87
7.1.2	运价机制改革是美国铁路得以复兴的关键	88
7.1.3	美国各级政府对铁路初期发展的政策支持	89
7.2	日本铁路改革经验	90
7.2.1	日本铁路改革概况	90
7.2.2	政府作为是民营化后日本铁路建设的重要推动力	91
7.2.3	法律先行为日本铁路改革提供制度保障	92
7.3	英国铁路改革经验	93
7.3.1	英国铁路改革概况	93
7.3.2	英国铁路改革促使私人资本投入的大幅增加	94
7.3.3	铁路全行业的私有化并非万全之策	94
7.4	瑞典铁路改革经验	95
7.4.1	瑞典铁路改革概况	95
7.4.2	瑞典铁路基于公益性与商业性的分离是改革的基础	96
7.4.3	独立的监管机构是瑞典铁路改革成效的保障	98
7.5	几点启示	99
8	促进合资铁路发展依赖铁路体制变革	103

8.1	新形势下对合资铁路的重新界定	103
8.2	合资铁路对国家与铁路关系重塑的要求	104
8.3	合资铁路的发展内在要求铁路体制变革	105
8.3.1	我国铁路体制改革历史概述	105
8.3.2	现行体制框架内的发展困境	107
8.3.3	改革的本质是实现政企分开	113
8.4	推动分类投资 强化合资企业规范运作	115
8.4.1	基于受益范围的铁路线路分类	115
8.4.2	基于线路公共物品性质的合资主体定位	116
8.4.3	合资铁路公司的规范化运作	118
8.5	积极推进合资铁路建设运营的相关措施	120
8.5.1	规范投资主体职责 促进铁路投资多元化	120
8.5.2	深化铁路建设体制改革 强化资本金制度	124
8.5.3	加快铁路运价改革	126
8.5.4	建立完善的公益性运输补偿机制	127
8.5.5	建立规范的合资铁路行业协会	129
8.5.6	政府在合资铁路发展中责任重大	129
参考文献		133

1 引 言

1.1 研究意义

铁路作为国家重要的基础设施,是社会先行资本^①的重要形式。铁路也是我国综合运输体系的骨干和主要组成部分,与国民经济的发展有着极为密切的正相关关系。纵观世界各发达国家经济发展史,铁路的大规模建设都是他们起飞阶段推动经济稳定快速增长的重要手段。建国以来,我国铁路有了很大发展,为经济发展和人民生活水平的提高做出了巨大贡献,但在国家宏观经济体制转型的过程中和国民经济的持续发展阶段,铁路无论是数量还是质量仍不能适应社会经济迅速增长的需要。特别是 20 世纪 80 年代中后期开始,铁路运输已进入全面短缺状态,铁路运力不足成为严重制约国民经济迅速发展的瓶颈。目前,我国铁路的运输密度、客货周转量、换算密度都位居世界前列。我国铁路的货物周转量仅低于美国,货运密度位于世界第一,是美国的 3 倍;旅客周转量位于世界第一,旅客运输密度仅低于日本。我国以 6% 的世界铁路营业里程完成了世界铁路 24% 的工作量;换算密度为世界之最,达到每公里 3 373 万换算 $t \cdot km$,是位于第二位的俄罗斯的 2 倍,接近美国和印度的 3 倍,是路网密度最高的德国的 7 倍之多。种种数据一方面表明了我国铁路网运营效率具有优势,但同时也凸显了铁路运输压力之巨大。铁路运输需求为国民经济发展的派生性需求。资料显示,“十五”期间,国内生产总值平均增长 8.8%,居发展中国家首位,“十一五”我国将处于全面建设小康社会的关键时期,经济社会发展将进入新阶段,发展目标是实现 2020 年人均国内生产总值比 2000 年翻一番。另外,我国的综合国力日益增强,国际贸易规模日益扩大,人民生活水平逐步提高,运输需求总量也将迅速增

① 社会先行资本即某些产业具有很高的敏感度与带动度,其他产业的生产与发展在很大程度上由这些产业来支持。如果这些产业不足以支持其他产业的存在和发展,整个国民经济增长的极限值就会降低。

长。而且,我国正处于城乡人口大规模流动和大力发展重化工业阶段,巨大的客货流和大宗重货物流对铁路运输必将产生更大的需求。因此,如何使铁路运输满足甚至推动国民经济发展已成当务之急。

在提速挖潜已不能作为缓解短缺的主要途径下,为从根本上满足国民经济的高速发展对铁路运输的需求,铁道部实施了加快铁路发展的战略,力图摆脱铁路一直以来对经济的瓶颈制约。2004 年年初,国务院审议通过的《中长期铁路网规划》显示,到 2020 年全国铁路营业里程将达到 10 万 km,主要繁忙干线实现客货分线,复线率和电气化率均达到 50%,运输能力满足国民经济和社会发展的需要,主要技术装备达到或接近国际先进水平。这一目标意味着规划期内建成超过 1.2 万 km 的客运专线和约 1.6 万 km 的其他新线,同时既有线增建二线 1.3 万 km,既有线电气化 1.6 万 km。为此需要投入资金约 2 万亿元,年均投资约 1 000 亿~1 300 亿元。如此巨额资金投入,仅靠铁道部自身力量无法解决,现有融资渠道也难以支持。铁道部 1999 年止亏并实现盈利 0.5 亿元,此后虽然有所增长,2005 年达到 85.8 亿元,但依然无力扩大再生产。至于铁路建设基金,每年不过 400 多亿元,扣除债务本息、中小项目投入、保养维护费用,仅剩 200 亿元可用于新增铁路建设项目投资。这 200 亿元加上国家开发银行的基础设施建设贷款 300 亿元,每年不过 500 亿元,而规划期内年均投资约需 1 000 亿~1 300 亿元,每年建设资金缺口达 500 亿~800 亿元。于是,最为直接的问题出现了:代表社会公共利益的铁道部一方面面临着加快铁路发展适应国民经济发展的要求,同时也要面对铁路建设巨额资金缺口的压力。

在建设资金高度紧张的情况下,铁道部(包括中央政府)都发布相关政策,积极引入社会资本(包括地方政府和民间资本)投资铁路建设。2004 年 7 月颁布的《国务院关于投资体制改革的决定》以及 2005 年 2 月颁布的《国务院关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》,都明确允许社会资本进入铁路行业,并要求积极推进铁路投资主体多元化。2005 年 5 月,铁道部举办有史以来第一次大规模的铁路建设项目推介招商会,共推出 43 个铁路建设项目。2005 年 7 月,铁道部副部长陆东福表示,对一切非公有资本实行国民待遇,对国外资本开放的领域同样也对国内非公有资本开放,欢迎非公有制经济参与铁路建设经营,

并称投资回报率可达6%。铁道部随后于2005年7月出台了《关于鼓励支持和引导非公有制经济参与铁路建设经营的实施意见》,宣布向国内非公有资本开放铁路建设、铁路运输、铁路运输装备制造、铁路多元经营等四大领域,在这份文件中,干线铁路与支线铁路共同列入了开放范围。2005年9月,在铁道部组织的“中国铁路投融资改革论坛”上,铁道部官员表示,投融资改革的思路是坚持“政府主导,多元化投资,市场化运作”。与此相呼应,国家发改委官员表示,要加大对铁路发展的资金支持,对公益性强的铁路项目进行直接投资或资金补助;进一步深化铁路价格改革,允许铁路实行管制下的适度灵活的定价制度;加大对铁路投资的财税和金融支持,积极研究对铁路项目减免税收等政策;继续推进铁路股份制改革和上市,规范各类投资主体的行为。而且2004年以来,铁道部先后与31个省市自治区签订了合资建设铁路的战略合作协议,已经签署的协议涉及铁路建设项目158个,总投资约14 000亿元。2006年4月,铁道部、建设部联合发布《关于继续开放铁路建设市场的通知》,对铁路建设市场的设计、施工、监理业务范围继续开放。可见,合资建设铁路已经成为政府发展铁路的重要途径,或者说合资铁路成为解决铁路建设资金短缺的载体。由此,本书关于合资铁路监管政策的研究不仅仅对于合资铁路本身发展具有重大意义,且对我国铁路发展大局将提供有力的参考。

1.2 国内研究现状综述及评价

1.2.1 国内研究现状

国内对合资铁路的研究主要集中在以下几个方面:

a. 合资铁路对我国铁路建设资金筹集即铁路发展的意义

把发展铁路放在铁路运输已经成国民经济发展的制约因素以及铁路建设报资资金巨大缺口的背景下,合资铁路于我国铁路发展及资金筹集的意义便显得尤为重要。李保知在《积极发展合资铁路加快我国铁路建设》(兰州铁道学院学报,1992/3)一文中分析了合资铁路的产生和发展是改革新形势下的必然趋势,对促进社会发展起了重大的作用,是加快我国铁路建设的重要途径,并且提出合资铁路是我国铁路网中的重要组成

部分。王兆成在《关于铁路投融资体制改革的思考》(铁道经济研究, 2005/5)中指出大力发展合资铁路(包括现行的铁道部与地方政府合资建设的铁路,也包括今后各种类型经济主题合资建设的铁路),是实现铁路投资主体多元化的必由之路,也就说明了合资铁路在我国铁路大规模发展时期的主导地位,是实现多元筹集资金,解决铁路建设资金短缺的载体。

b. 如何调动各方主体参与合资铁路建设

毛泽东同志早在《论十大关系》中就明确指出:搞社会主义建设、发展国民经济就必须发挥中央和地方两个积极性。过去,国家铁路建设主要是由国家统一掌管,随着经济体制改革的深入发展,仅靠一个积极性、采取同一种模式建设铁路,是无法满足国民经济发展的需要的。时任国家计委副主任的叶青同志在1991年11月召开的“全国合资铁路工作会议”上所作的《发挥两个积极性、开创铁路发展的新路子》(全国合资铁路工作会议专集,1992年)一文中就论述了其对如何调动两个积极性的观点,他认为,中央有关部门应该深入地研究发展合资铁路的方针和政策,以及有关措施和办法,切实加强对合资铁路工作的领导,为合资铁路的发展提供创造一个较为宽松的环境;地方各部门也要切实把建设铁路当作自己的事情来办,积极做好铁路建设中的征地拆迁、物资供应和后勤保障工作以及做好合资铁路经营运行中的相关职责。

c. 合资铁路与国铁之间的关系等方面

铁路产业的网络特性决定了须保持集中统一指挥及路网的完整与完善性,才能实现运输资源的优化配置,但是合资铁路与国铁之间分属不同的运输主体,并且合资铁路企业中亦存在国铁股权,那么两者关系表现出来的是较为错综复杂的。陈林芳等在《合资铁路与国有铁路经济关系之研究》(铁道经济研究,2003/1)一文中从两者的产权关系、财务关系、关联交易及会计关系等四个方面剖析了合资铁路与国有铁路之间经济关系中存在的主要问题;刘澍清在《国铁与合资铁路互动双赢的实践与思考》(铁道经济研究,2004/4)中分析了国铁与合资铁路应该放在平等的基础上实现互动双赢,他提出推进国铁与合资铁路的共同发展,应该探索有效的双赢途径,切实实现国铁与合资铁路管理及运营体制的改善。应该说所属铁路产业的基本性质也就决定了国铁与合资铁路两个不同的市场主

体既存在竞争也存在着相互依存的关系,当然其经济关系特别是产权关系有待更深刻的探讨。

d. 合资铁路公司的规范管理和运作方面

合资铁路在发展中存在着一些问题,其中突出表现在合资铁路公司的组建与运作尚不规范,在这方面相关讨论的文献是比较多的。其中陈景艳等在《关于合资铁路公司组建与运作的规范化问题》(合资铁路研究论文集,铁道部计划司,1998)中就合资铁路公司组建与运作问题做了细致而精辟的探讨,提出合资铁路公司的组建与运作要遵循公司法的要求,并且强调要理清产权关系,使各方投资者的合法权益受到保障。

1.2.2 现存研究成果评价

目前《铁路法》和《合资铁路管理办法》都存在着一一定的缺陷,国内现有文献对合资铁路的管制环境以及立法方面的探讨也比较少,特别是对合资铁路建设运营的投资主体(包括铁道部、地方政府和民间资本)的监管措施上没有较为系统的讨论。而且,没有在我国铁路行业大背景下去讨论合资铁路存在的问题的根源,忽略了合资铁路作为网络型基础产业中,在一个大联动系统中是一部分的事实。而在国外,特别是美国,对于铁路管制的立法非常完善,如铁路的互联互通问题、运价机制、区域铁路的进入和退出机制(废弃或接管等)、铁路的收益保障机制、铁路监管机构的设置等方面具有很多我们值得借鉴的地方。

1.3 问题的提出

合资铁路是起步于20世纪80年代初,初衷是调动地方和企业投资铁路的积极性,解决铁路建设资金短缺问题,加快铁路发展。20世纪90年代以来,合资铁路对铁路路网增长的贡献率超过了国铁,达到50.9%,成为实现铁路路网发展的主要因素,1998年对合资铁路的投资额更是高达177.3亿元。但是合资铁路的发展并没有保持良好的态势,有关各方对合资铁路的投资从1999年开始逐步减弱(见图1.1)。

应该说合资铁路作为改革开放以来出现的新事物,对于调动和发挥各方面的积极性,多渠道筹集资金,加快铁路发展,具有重要的意

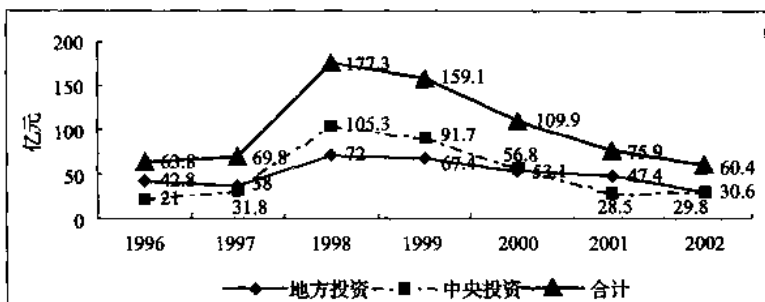


图 1.1 合资铁路投资变化趋势

义。但在铁道部屡屡表态的情况下,市场反应却并不积极。难道社会资金不能满足吗?事实证明,我国储蓄大于投资,目前资金市场宽松,利率水平处于低位,2005 年年末居民储蓄存款超过 14 万亿元,社会上大量资金没有得到有效运用,亟待寻找出路,满足铁路建设资金需求完全不成问题。而铁路每年投资额不过数百亿元,资金主要来源于国家铁路专项建设拨款、国债资金、银行贷款,社会资本很少参与其中。据统计,2001 年~2005 年,铁路全行业完成基本投资 3 145 亿元,其中铁道部占近 90%,吸引的地方政府和路外企业投资仅占 10%。为解决资金短缺问题,铁道部自然首先将目光投向了地方政府。从 2004 年起,铁道部已先后与全国 31 个省市自治区签订了铁路建设战略合作协议,涉及铁路建设项目 158 个,总投资约 1.4 万亿元。20 个合资铁路公司于 2005 年成立,铁道部与 70 多家社会投资机构、路外国有和民营企业签订了投资协议,共吸引社会权益性投资超过 440 亿元,主要集中在煤运通道、客运专线等项目,但民营资本仅 25 亿元。即使于 2005 年 7 月高调进行的投融资改革,其进展也不顺利,例如,2005 年 11 月烟大铁路轮渡的引资就无功而返。现实情况表明,铁路如果完全依赖国家开发银行、商业银行或者国际金融组织的贷款,可能会为将来铁路运营的亏损埋下伏笔;但如果单纯依靠铁道部去说服地方政府、大型国有企业甚至民营企业投资,所能筹措的资本亦可谓杯水车薪。

为何社会资本对铁路投资不感兴趣?表而上看是投资回报率问

题。目前我国铁路客运基价为每人每公里 0.058 元,货运基价为每吨每公里 0.086 元,定价一直偏低,全行业处于微利状态,对社会资本缺乏吸引力。但是从本质上来说,事实并不是如此简单。近年来,虽然铁道部积极研究并出台了一系列支持合资铁路建设的发展的相关制度和政策,鼓励合资铁路公司通过项目融资、增资扩股、资产重组等多种形式,筹集铁路建设资金,加快合资铁路的发展。但合资铁路依旧存在着运能利用率低、产权关系不明晰、运作不规范、经营负债压力大等诸多问题,这也就是社会资本面对铁路大门洞开而举步不前最为现实的原因。而这些问题的出现都离不开我国铁路管理体制这个大背景。促进合资铁路发展、引入多方投资主体参与铁路建设经营给我国铁路管理体制提出了新的课题。要积极引进社会资本、促进铁路跨越式大发展,那么从合资铁路这一载体出发必然要触动铁路行业的监管体制问题。

1.4 研究思路及内容

本课题的研究思路见图 1.2。

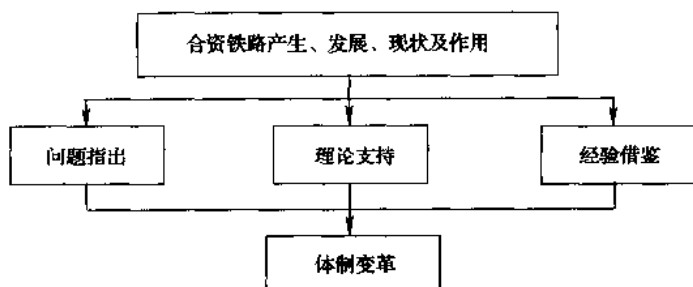


图 1.2 本课题研究思路

本书分为八章,具体为:

一、引言

二、发展合资铁路的相关背景分析

三、合资铁路的发展及运营现状

四、合资铁路的战略地位分析

五、合资铁路发展中出现的主要问题分析

六、地方政府及民间资本参与铁路建设经营的理论分析

七、国外铁路发展的相关经验探讨

八、促进合资铁路发展依赖铁路体制变革

1.5 基本概念的定义

a. 合资铁路

目前对合资铁路有狭义与广义之分。狭义的合资铁路是由铁道部统计所界定的——铁道部与其他地方合资建设和经营的铁路。广义的是由《合资铁路管理办法(试行)》所界定的——铁道部与其他部委、地方政府、企业或其他投资者合资建设和经营的铁路。本书基于广义上的合资铁路展开研究,但不局限于这个定义。

b. 国家铁路

国家铁路指的是国务院铁路主管部门即铁道部主管的铁路,简称国铁,它由铁道部独家出资、独家建设、独家经营。建国初期,我国铁路里程大约有2万余公里。长期以来,铁路作为国家垄断部门从来是仅此一家,虽然后来由于铁路建设资金的短缺,中央逐渐降低了铁路市场进入的门槛,但是由于铁路的网络特性以及铁道部掌握的统一财政清算和路网集中调度功能未变,因此,国铁在我国铁路部门中占据着绝对的统治地位。

c. 地方政府

本书所指的地方政府是包括除了中央政府以外的各级政府。地方政府与中央政府存在共性和特性。共性在于它们都代表着公众利益,有着一致的目标和行为;区别是由于管辖范围的不同而在国家行政系统中的地位、职能和权限的不同。基于这两点,中央和地方政府在铁路建设中需要分工和协作。

d. 民间资本

民间资本又称民间直接资本,是自然人和非国有法人进行投资后形成的资本,与之相对应的就是国家资本。国家资本与民间资本共同构成一个国家或地区一定时期全社会的资本总额,是该国家或地区的资本存量,是由过去投资逐步形成的,代表着这个社会未来的生产能力和消费水平。民间资本范围比较广泛,从本质上讲仍然是资本市场的重要成分,它是相对于国家资本(也叫政府资本)而言的,是除国家资本以外的所有资