

中国铁路改革  
研究丛书



# 铁路投融资体制研究

左大杰 · 著

 中国发展出版社  
CHINA DEVELOPMENT PRESS

中国铁路改革  
研究丛书

# 铁路投融资体制研究

左大杰 · 著



中国发展出版社  
CHINA DEVELOPMENT PRESS

## 图书在版编目 ( CIP ) 数据

铁路投融资体制研究 / 左大杰著. —北京: 中国发展出版社, 2017.8

ISBN 978-7-5177-0746-2

I. ①铁… II. ①左… III. 铁路运输—投资—经济体制改革—研究—中国  
②铁路运输—融资—经济体制改革—研究—中国 IV. ①F532

中国版本图书馆CIP数据核字 ( 2017 ) 第199878号

书 名: 铁路投融资体制研究

著作责任者: 左大杰

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街16号8层 100037)

标准书号: ISBN 978-7-5177-0746-2

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 三河市东方印刷有限公司

开 本: 710mm × 1000mm 1/16

印 张: 19

字 数: 260千字

版 次: 2017年8月第1版

印 次: 2017年8月第1次印刷

定 价: 56.00 元

联系电话: (010) 68990630 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网络订购: <http://zgfzchs.tmall.com/>

网购电话: (010) 88333349 68990639

本社网址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮件: [bianjibu16@vip.sohu.com](mailto:bianjibu16@vip.sohu.com)

---

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

我国铁路改革始于20世纪70年代末。在过去的近40年里，铁路的数次改革均因铁路自身发展不足或改革的复杂性而搁置，铁路改革已大大滞后于国家的整体改革和其他行业改革，因而常被称为“计划经济最后的堡垒”。2013年3月，国家铁路局和中国铁路总公司（以下简称铁总）分别成立，我国铁路实现了政企分开，铁路管理体制改革的再一次成为行业研究的热点。

以党的十八届三中全会为标志，全面深化铁路改革已经站在新的历史起点上。在新的时代背景下全面深化铁路改革，必须充分考虑当前我国的国情、路情与铁路行业发展中出现的新的关键问题，并探索解决这些关键问题的方法。经过较长时间的调研与思考，作者认为当前深化铁路改革必须解决如下十二个关键问题。

第一，铁路的国家所有权问题。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，是国家作为国有资产所有者要实现的总体目标，以及国有企业为实现这些总体目标而制定的实施战略。目前，如何处理国家与铁路之间的关系，如何明确国有经济在铁路行业的功能定位与布局，以及国有经济如何在铁路领域发挥作用，是全面深化铁路改革在政策层面的首要关键问题。

第二，铁路网运关系问题。铁路网运合一、高度融合的经营管理体制，

是阻碍社会资本投资铁路的“玻璃门”，也是铁路混合所有制难以推进、公益性补偿机制难以形成制度性安排的根源，因而是深化铁路改革难以逾越的体制性障碍。如何优化铁路网运关系，是全面深化铁路改革在技术层面的首要关键问题。

第三，铁路现代企业制度问题。党的十八届三中全会明确提出，必须适应市场化、国际化的新形势，进一步深化国有企业改革，推动国有企业完善现代企业制度。我国铁路除了工程、装备企业之外，铁总及所属十八个铁路局、三个专业运输公司绝大多数均不具有现代企业制度的特点，公司制、股份制在运输主业企业中还不够普遍。

第四，铁路混合所有制问题。发展铁路混合所有制不仅可以提高铁路国有企业的控制力和影响力，还能够提升铁路企业的竞争力。当前我国铁路运输主业仅有三家企业（分别依托三个上市公司作为平台）具有混合所有制的特点，铁总及其所属企业国有资本均保持较高比例甚至达到100%，铁路国有资本总体影响力与控制力极弱。

第五，铁路投融资体制问题。“铁路投资再靠国家单打独斗和行政方式推进走不动了，非改不可。投融资体制改革是铁路改革的关键，要依法探索如何吸引社会资本参与<sup>①</sup>。”虽然目前从国家、各部委到地方都出台了一系列鼓励社会资本投资铁路的政策，但是效果远不及预期，铁路基建资金来源仍然比较单一，阻碍社会资本进入铁路领域的“玻璃门”依然存在。

第六，铁路债务处置问题。铁总在政企分开后承接了原铁道部资产与债务，这些巨额债务长期阻碍着铁路的改革与发展。铁总2016年负债已达4.72万亿元（较上年增长15%），当年还本付息就达到6203亿（较上年增长83%）；随着《中长期铁路网规划（2016-2030）》（发改基础[2016]1536

<sup>①</sup> 2014年8月22日，国务院总理李克强到中国铁路总公司考察时做出上述表示。

号)的不断推进,如果铁路投融资体制改革不能取得实质性突破,铁路债务总体规模将加速扩大,铁路债务风险将逐步累积。

第七,铁路运输定价机制问题。目前,铁路运输定价、调价机制还比较僵化,适应市场的能力还比较欠缺,诸多问题导致铁路具有明显技术优势的中长途以及大宗货物运输需求逐渐向公路运输转移。建立科学合理、随着市场动态调整的铁路运价机制,对于促进交通运输供给侧结构性改革、促进各种运输方式合理分工,具有重要意义。

第八,铁路公益性补偿问题。我国修建了一定数量的公益性铁路,国家铁路企业承担着大量的公益性运输。当前铁路公益性补偿机制存在制度设计缺失、补偿对象不明确、补偿方式不完善、补偿效果不明显、监督机制缺乏等诸多问题。公益性补偿机制设计应从公益性补偿原理、补偿主体和对象、补偿标准、保障机制等方面,形成一个系统的制度性安排。

第九,铁路企业运行机制问题。目前,国家铁路企业运行机制仍受制于铁总、铁路局两级法人管理体制,在前述问题没有有效解决之前,铁路企业运行的有效性和市场化不足。而且,铁总和各铁路局目前均为全民所有制企业,实行总经理(局长)负责制,缺乏现代企业制度下分工明确、有效制衡的企业治理结构,决策与执行的科学性有待进一步提高。

第十,铁路改革目标路径问题。十八届三中全会以来,电力、通信、油气等关键领域改革已取得重大突破,但关于铁路改革的顶层设计尚未形成或公布。个别非官方的改革方案对我国国情与铁路的实际情况缺乏全面考虑,并对铁路广大干部职工造成了较大困扰。“十三五”是全面深化铁路改革的关键时期,当前亟须结合我国铁路实际研讨并确定铁路改革的目标与路径。

第十一,铁路改革保障机制问题。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。只有在领导组织、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，完善铁路改革工作保障机制，才能推进各阶段工作的有序进行。目前铁路改革的组织领导保障、法律法规保障、技术支撑保障、人力资源保障、社会舆论环境等方面没有形成合力，个别方面还十分薄弱。

第十二，铁路监管体制问题。铁路行业已于2013年3月实现了政企分开，但目前在市场准入、运输安全、服务质量、出资人制度、国有资产保值增值等方面的监管还比较薄弱，存在监管能力不足、监管职能分散等问题，适应政企分开新形势的铁路监管体制尚未形成。

基于上述对铁路改革发展12个关键问题的认识，作者经过广泛调研并根据党和国家有关政策，初步形成了一系列研究成果，定名为“中国铁路改革研究丛书”，主要包括12本专题和3本总论。

①《铁路的国家所有权政策研究》：铁路的国家所有权政策问题是全面深化铁路改革在政策层面的首要关键问题。本书归纳了国外典型行业的国家所有权政策的实践经验及启示，论述了我国深化国有企业改革过程中在国家所有权政策方面的探索，首先阐述了铁路国家所有权政策的基本概念、主要特征和内容，然后阐述了铁路的国家所有权总体政策，并分别阐述了铁路工程、装备、路网、运营、资本等领域的国家所有权具体政策。

②《铁路网运关系调整研究》：铁路网运关系调整是全面深化铁路改革在技术层面的首要关键问题。本书全面回顾了国内外网络型自然垄断企业改革的成功经验（特别是与铁路系统相似度极高的通信、电力等行业的改革经验），提出了“路网宜统、运营宜分、统分结合、网运分离”的网运关系调整方案，并建议网运关系调整应坚持“顶层设计+自下而上”的路径进行。

③《铁路现代企业制度研究》：在现代企业制度基本理论的基础之上，结合国外铁路现代企业制度建设的相关经验以及国内相关行业的各项实践及

其启示，立足于我国铁路建立现代企业制度的现状，通过理论与实践分析相结合的方法，提出我国铁路现代企业制度建设的总体思路和实施路径，包括铁总改制阶段、网运关系调整阶段的现代企业制度建设以及现代企业制度的进一步完善等实施路径。

④《铁路混合所有制研究》：本书认为，我国国家铁路企业所有制形式较为单一，亟需通过混合所有制改革扩大国有资本控制力，扩大社会资本投资铁路的比重，但是网运合一、高度融合的体制是阻碍铁路混合所有制改革的“玻璃门”，前期的铁路网运关系的调整与现代企业制度的建立为铁路混合所有制改革创造了有利条件。本书在归纳分析混合所有制政策演进以及企业实践的基础上，阐述了我国铁路混合所有制改革的总体思路、实施路径、配套措施与保障机制。

⑤《铁路投融资体制研究》：以铁路投融资体制及其改革为研究对象，探讨全面深化铁路投融资体制改革的对策措施。本书在分析我国铁路投融资体制改革背景与目标的基础上，借鉴其他行业投融资改革实践经验，认为铁路产业特点与网运合一体制是阻碍社会资本投资铁路的主要原因。本书研究了投资决策过程、投资责任承担和资金筹集方式等一系列铁路投融资制度，并从投融资体制改革的系统性原则、基于统分结合的网运分离、铁路现代企业制度的建立、铁路混合所有制的建立等方面提出了深化铁路投融资体制改革的对策措施。

⑥《铁路债务处置研究》：在分析国内外相关企业债务处置方式的基础上，根据十八大以来党和国家国有企业改革的有关政策，提出应兼顾国家、企业利益，采用“债务免除”、“债转资本金”、“债转股”、“产权（股权）流转”等措施合理处置铁路巨额债务，并结合我国国情、路情以及相关政策，通过理论研究和实践分析，提出了我国铁路债务处置的思路



与实施条件。

⑦《铁路运输定价机制研究》：在铁路运价原理的基础上阐述价值规律、市场、政府在铁路运价形成过程中的作用，阐述了成本定价、竞争定价、需求定价三种方式及其适用范围，研究提出了采用成本定价法并考虑合理的公共需求合理确定顶棚运价（政府指导价）、采用成本定价法合理确定列车运行线价格、采用市场与需求定价方法合理确定市场执行运价等方法，并建议对公益性运输实行“明补”。

⑧《铁路公益性补偿机制研究》：分析了当前我国铁路公益性面临补贴对象不明确、补贴标准不透明、制度性安排欠缺等问题，认为公益性补偿机制设计应从公益性补偿原理、补偿主体和对象、补偿标准、保障机制等方面，形成一个系统的制度性安排，并从上述多个层面探讨了我国铁路公益性补偿机制建立的思路和措施。

⑨《铁路企业运行机制研究》：本书认为，国家铁路企业运行机制仍受制于铁总、铁路局两级法人管理体制，企业内部缺乏分工明确、有效制衡的企业治理结构。本书在归纳分析国外铁路企业与我国典型网络型自然垄断企业运行机制的基础上，提出了以下建议：通过网运关系调整使铁总“瘦身”成为路网公司；通过运营业务公司化，充分发挥运输市场竞争主体、网运关系调整推动力量和资本市场融资平台三大职能；通过进一步规范公司治理和加大改革力度做强做优铁路工程与装备行业；从日益壮大的国有资本与国有经济中获得资金或资本，建立铁路国有资本投资运营公司，以铁路国资改革促进铁路国企改革。

⑩《铁路改革目标与路径研究》：本书回顾了国外铁路以及我国国有企业改革目标与路径的实践及其启示，根据党和国家关于国企改革的一系列政策，首先提出了铁路改革的基本原则（根本性原则、系统性原则、差异性原

则、渐进性原则、持续性原则)，然后提出了我国铁路改革的目标和“六步走”的全面深化铁路改革路径，并对“区域分割”、“网运分离”、“综合改革”三个方案进行了比选，最后从顶层设计、法律保障、人才支撑等方面论述了铁路改革目标路径的保障机制。

⑪《铁路改革保障机制研究》：在分析我国铁路改革的背景及目标的基础上，从铁路改革的组织保障、法律保障、政策保障、人才保障和其他保障等方面，分别阐述其现状及存在的问题，并借鉴其他行业改革保障机制的实践经验，结合国外铁路改革保障机制的实践与启示，通过理论研究和分析，提出了完善我国铁路改革保障机制的建议，以保证我国铁路改革相关工作有序推进和持续进行。

⑫《铁路监管体制研究》：通过分析我国铁路监管体制现状及存在的问题，结合政府监管基础理论及国内外相关行业监管体制演变历程及经验，提出我国铁路行业监管体制改革的总体目标、原则及基本思路，并根据监管体制设置的一般模式，对我国铁路监管机构设置、职能配置及保障机制等关键问题进行了深入分析，以期为我国铁路改革提供一定的参考。

在12个专题的基础上，考虑到部分读者时间和精力有限，作者将全面深化铁路改革的主要观点和建议进行了归纳和提炼，撰写了3本总论性质的读本：①《全面深化铁路改革：总论》、②《全面深化铁路改革：N问N答》、③《全面深化铁路改革：总体构想与实施路线》。特别是《全面深化铁路改革：N问N答》一书采用一问一答的形式，对铁路改革中的一些典型问题进行了阐述和分析，便于时间和精力有限的读者阅读。

本丛书的主要观点和建议，均为作者根据党和国家有关政策并结合铁路实际展开独立研究而形成的个人观点，不代表任何机构或任何单位的意见。

感谢西南交通大学交通运输与物流学院为丛书研究提供的良好学术环

境。丛书的研究成果获得西南交通大学中央高校基本科研业务费科技创新项目（26816WCX01）的资助，部分研究成果由西南交通大学中国高铁发展战略研究中心资助出版。感谢中国发展出版社编辑宋小凤女士在本书出版过程中所给予的大力支持，以及在出版工作中付出的辛勤劳动。

本丛书以铁路运输领域理论工作者、政策研究人员、政府部门和铁路运输企业相关人士为主要读者对象，旨在为我国全面深化铁路改革提供参考，同时也可供其他感兴趣的广大读者参阅。

总体来说，本丛书涉及面广，政策性极强，实践价值高，写作难度很大。但是，考虑到当前铁路改革发展形势，迫切需要出版全面深化铁路改革系列丛书以表达作者的思考与建议。限于作者知识结构，以及我国铁路改革本身的极其复杂性，本丛书难免有尚待探讨与诸多不足之处，恳请各位同行专家、学者批评指正（意见或建议请通过微信\QQ：54267550发送给作者），以便再版时修正。

西南交通大学 左大杰

2017年7月

# 前言 |

在我国改革开放近四十年间，国民经济发展与交通运输业相互促进、紧密关联，而铁路作为交通运输方式的骨架构成和最重要的国家交通基础设施之一，不仅在全国综合运输网络中起着担纲作用，更与国民经济的发展和人民群众的出行息息相关，加速我国铁路发展的重要意义不言而喻。

但是，我国铁路建设资金结构不合理、投融资渠道单一的现象长期存在，直接导致铁路中长期负债规模不断增大，铁路债务风险持续累积，“融资贵、融资难”是社会投资铁路面临的重大难题，铁路中长期负债规模不断增大，铁路债务风险持续累积。在我国铁路“政企分开”之后，为了有效引导适合的社会资本融入铁路投融资领域，国务院、相关部委以及铁路职能部门等以前所未有的高频率颁布了一系列全面深化铁路改革的政策文件，尤其在勉励和扩大社会资本投资建设铁路等层面上做出了重要指导意见。铁路投融资政策已向社会开放，社会资本与铁路之间的“有形门”得以完全拆除，但社会资本投资铁路的积极性仍然不高，充分说明阻碍社会资本投资铁路的“玻璃门”仍然存在。随着《中长期铁路网规划（2016-2030）》的公布实施，上述问题必将更加突出。

因此，全面深化铁路投融资体制改革已成为当前铁路发展与改革的重要议题。本书在分析我国铁路投融资体制改革背景与目标的基础上，认为铁路产业特点与网运合一体制是阻碍社会资本投资铁路的主要原因。考虑铁路线路建设和改造的投资量在铁路行业的投融资活动中占有绝对的比重，结合铁路自然垄断性、日益凸显的公益性以及政府关系等因素，本书研究了投资决策过程、投资责任承担和资金筹集方式等一系列铁路投融资制度，并从投融资体制改革的系统性原则、基于统分结合的网运分离、铁路现代企业制度的建立、铁路混合所有制的建立等方面提出了深化铁路投融资体制改革的对策措施，以供决策部门参考。

本书共有8章，各章节主要内容如下：

第1章阐述本书研究的背景及研究意义以及国内外铁路投融资体制现状，并制定了本书的研究内容和技术路线。

第2章主要介绍铁路投融资的基本理论，并结合铁路行业背景及实际情况，阐述铁路投融资活动的性质、特点和实际要求，讨论了铁路投融资体制及其改革的相关内容，研究我国铁路投融资体制改革的历史沿革，突出铁路投融资体制改革的重要意义。

第3章介绍了国内外典型相关行业投融资改革的发展历程，从主要国家的铁路改革沿革历程和我国铁路行业之外的一些主要行业投融资改革入手，结合我国国情路情和现有的改革环境，借鉴和研讨相关的宏观改革思路和中微观改革措施。

第4章结合我国铁路投融资体制改革的探索历程以及几种新型项目投融资方式的研究，针对铁路投融资“民营化”、阻碍民营资本的“玻璃门”以及铁路投融资体制改革面临的一系列挑战进行探讨，认为其关键在于扩大铁路投融资直接融资的比重。

第5章研究我国铁路投融资改革的主要依据、主要原则，讨论制定我国铁路投融资改革的改革目标与改革任务，分析我国铁路投融资体制改革应具备的基本条件。

第6章深入研讨铁路投融资体制改革的实施路径，立足铁路综合改革的战略高度，通过全面深化铁路改革若干子问题的有机衔接，巩固和发展铁路投融资改革的工作成果（感谢硕士研究生徐莉对于本章的主要贡献）。

第7章研究了我国铁路投融资体制改革的保障措施，提出应建立健全铁路投融资体制相关立法，落实铁路投融资体制改革措施，完善和协调铁路投融资体制配套改革机制以及体制改革相关工作（感谢硕士研究生李斌对于本章的主要贡献）。

第8章则总结性地阐述了本书的研究结论以及对未来研究的展望。

本书在写作过程中参考了相关文献，由于参阅的文献较多，难免出现挂一漏万的情况，对所有作者表示衷心的感谢。

本书由西南交通大学中国高铁发展战略研究中心研究专项经费资助出版。

由于我国全面深化铁路改革理论与实践仍在快速发展中，以及编著者水平和能力所限，本书中难免会存在不足，欢迎读者批评指正。

作者

2017年6月于成都

# 目 录 |

|                                 |           |
|---------------------------------|-----------|
| <b>第一章   绪论</b> .....           | <b>1</b>  |
| 1.1 研究背景与研究意义 .....             | 2         |
| 1.1.1 研究背景 .....                | 2         |
| 1.1.2 研究意义 .....                | 15        |
| 1.2 国内外现状 .....                 | 20        |
| 1.2.1 国内外投融资体制综述 .....          | 20        |
| 1.2.2 国内外铁路投融资体制综述 .....        | 26        |
| 1.3 研究内容与技术路线 .....             | 28        |
| <b>第二章   铁路投融资体制:基本理论</b> ..... | <b>31</b> |
| 2.1 投融资基本理论 .....               | 32        |
| 2.1.1 资产与资本 .....               | 33        |
| 2.1.2 投融资 .....                 | 34        |
| 2.1.3 投融资主体 .....               | 37        |
| 2.1.4 投融资体制 .....               | 50        |
| 2.2 基础设施与基础项目 .....             | 54        |
| 2.2.1 基础设施与基础项目的内涵 .....        | 55        |

|                               |                      |           |
|-------------------------------|----------------------|-----------|
| 2.2.2                         | 基础设施的分类与特征           | 56        |
| 2.2.3                         | 交通运输与铁路基础设施          | 57        |
| 2.3                           | 铁路投融资活动              | 58        |
| 2.3.1                         | 铁路投融资活动性质            | 58        |
| 2.3.2                         | 铁路投融资活动特点            | 59        |
| 2.3.3                         | 铁路投融资活动要求            | 61        |
| 2.4                           | 铁路投融资体制及其改革          | 63        |
| 2.4.1                         | 铁路投融资体制              | 63        |
| 2.4.2                         | 铁路投融资体制改革            | 64        |
| 2.4.3                         | 我国铁路投融资体制改革历史沿革      | 65        |
| 2.5                           | 本章小结                 | 68        |
| <b>第三章   投融资体制改革:国内外实践与启示</b> |                      | <b>71</b> |
| 3.1                           | 国外铁路投融资改革的实践与启示      | 72        |
| 3.1.1                         | 日本铁路投融资改革            | 72        |
| 3.1.2                         | 欧洲国家铁路投融资改革          | 75        |
| 3.1.3                         | 美国铁路投融资改革            | 81        |
| 3.1.4                         | 其他国家铁路投融资改革          | 82        |
| 3.1.5                         | 国外铁路投融资改革特点与启示       | 83        |
| 3.2                           | 我国非铁路运输行业投融资改革的实践与启示 | 86        |
| 3.2.1                         | 我国电力领域投融资改革          | 87        |
| 3.2.2                         | 我国民航领域投融资改革          | 90        |
| 3.2.3                         | 我国通信领域投融资改革          | 96        |
| 3.2.4                         | 我国非铁路运输行业投融资改革特点与启示  | 101       |
| 3.3                           | 本章小结                 | 103       |



|                                      |            |
|--------------------------------------|------------|
| <b>第四章   我国铁路投融资体制改革:实践与探索</b> ..... | <b>105</b> |
| 4.1 我国铁路投融资体制改革的既有实践 .....           | 106        |
| 4.1.1 我国促进社会资本投资铁路的主要政策 .....        | 106        |
| 4.1.2 社会资本进入铁路领域的既有实践 .....          | 110        |
| 4.2 铁路项目投融资方式的新探索 .....              | 114        |
| 4.2.1 铁路项目投融资的主要形式 .....             | 114        |
| 4.2.2 铁路投融资形式发展及展望 .....             | 142        |
| 4.3 铁路投融资“玻璃门” .....                 | 144        |
| 4.3.1 铁路投融资“玻璃门”的内涵 .....            | 144        |
| 4.3.2 铁路投融资“玻璃门”的表现 .....            | 145        |
| 4.3.3 铁路投融资“玻璃门”的成因 .....            | 160        |
| 4.4 新时期我国铁路投融资体制改革面临的挑战 .....        | 167        |
| 4.4.1 投资主体构成单调、融资方式单一 .....          | 167        |
| 4.4.2 社会资本投资总量偏小、融资渠道封闭 .....        | 168        |
| 4.4.3 铁路投融资项目融资难、融资贵 .....           | 169        |
| 4.4.4 铁路投融资受到体制机制的明显制约 .....         | 171        |
| 4.4.5 积极应对市场失效挑战 .....               | 172        |
| 4.5 本章小结 .....                       | 173        |
| <b>第五章   我国铁路投融资体制改革:基本思路</b> .....  | <b>175</b> |
| 5.1 我国铁路投融资体制改革的主要依据 .....           | 176        |
| 5.2 我国铁路投融资体制改革的主要原则 .....           | 179        |
| 5.2.1 铁路改革根本性原则 .....                | 180        |
| 5.2.2 铁路建设与运营差异性原则 .....             | 181        |
| 5.2.3 投融资体制改革系统性原则 .....             | 182        |