

WTO与中国铁路

武剑虹 徐明露 孙林 编

中国铁道出版社

2001年·北京

加入 WTO 对中国铁路行业的影响及对策（代序）

张延昭

经过长达 14 年的艰苦努力，中国加入世界贸易组织（WTO）的目标即将实现。加入 WTO 必将对我国的政治经济生活产生深远的影响，对促使我国改革开放向纵深发展起到有力的推动作用。

铁路运输业属于服务贸易范畴，加入 WTO 后，要求我国铁路运输市场（首先是铁路货运市场）对外开放，即允许外商投资我国铁路运输领域。加入 WTO、开放铁路运输市场对整个铁路行业是挑战和机遇并存，铁路管理、决策部门和铁路企业必须抓住这一历史机遇，精心准备，迎接挑战。

一、加入 WTO 将给铁路行业带来发展机遇

（一）有利于铁路行业引进国外的资金、先进技术和管理经验

我国加入 WTO 将在国际上进一步树立我国改革开放和负责任的经济大国形象，为我国经济建设营造更加有利的国际环境，从而大大增强包括铁路在内的我国市场对外国投资者的吸引力。我国铁路长期受建设资金不足的影响，运输能力不适应国民经济和社会发展的状况一直未得到根本转变。要大力发展铁路，多方筹集建设资金是关键，而扩大利用外商直接投资是一条重要的筹资渠道。加入 WTO 后，在铁路建设、经营和铁路技术装备制造等方面利用外国投资者的直接和间接投资都将有大幅增长。而外资的进入也将会带来国外先进

的技术和管理经验，促使我国铁路建设、运输及工业技术装备和管理达到更高水平。

（二）有利于推进铁路行业的改革

我国铁路长期受计划经济体制的影响，迄今政企尚未完全分开，政府的铁路行业管理职能尚未完全到位，铁路运输企业的法人实体地位和市场主体地位还在确立之中，铁路资源特别是运力资源的配置还主要靠国家的严格管制、行政审批等指令性手段来实现，铁路的市场化进程滞后，加入WTO后，要求铁路在融入经济全球化的过程中，必须遵循国际通行的市场经济原则和对外开放的承诺。而外资进入铁路运输市场将会带来市场经济的新机制，这种外力将促使铁路在政企分开、国有经济布局战略性调整和国有企业战略性改组以及现代企业制度建设等一系列铁路改革进程中加快步伐。

（三）有利于激发铁路企业的竞争意识，增强竞争能力

与国外发达国家的铁路甚至国内其他行业相比，长期处于垄断环境下的我国铁路各类企业内缺动力，外乏压力。铁路运输企业的“铁老大”思想、铁路工业企业的“在路内市场受保护”意识根深蒂固，企业竞争意识淡薄，企业生产效率提高缓慢。加入WTO后，铁路运输市场的逐步对外开放将带来外资铁路运输企业加入市场竞争，关税的降低将使国外铁路工业产品大量进入，由此给铁路运输和工业企业带来的竞争压力将迫使这些国企抛掉惰性，激发参与市场竞争的意识，通过苦练“内功”，改进产品和服务质量，降低经营成本，提高生产和效率，以增加企业生存能力。

（四）有利于推动铁路各类企业进入国际市场

加入WTO能够使我国在WTO所有成员提供的一个稳定、平等、公开的最惠国待遇和国民待遇下进行国际货物贸易和服务贸易，可以享受其他国家和地区几十年来谈判开放市

场的好处，主要贸易大国对我国的歧视性贸易限制将被逐步取消。这成为我国铁路系统各类企业进一步开拓国际市场，参与跨国竞争的良好机遇。我国铁路工业企业在出口机车车辆、通信信号等铁路设备器材和开展境外加工贸易方面，铁路工程承包和施工企业在开展对外承包工程、设计咨询和劳务合作业务方面都已有一定基础，加入WTO将有利于这些铁路企业继续发展外经外贸业务。我国加入WTO，承诺按照国际规则办事和进一步开放市场，将提高跨国公司与我国铁路企业合作的信心，促进其加强对我国铁路的投资与合作，而跨国公司作为经济全球化的主要动力，与其合作将有助于我国铁路企业利用跨国公司的销售渠道和营销网络来开拓国际市场。另外，加入WTO后我国与世界各国贸易量的增加将为铁路运输企业扩大运输市场，特别是开拓国际货物多式联运市场提供更广阔的发展空间。

（五）其他有利因素

加入WTO后，关税的大幅度下降会相应带来进口成本的下降，客观上有利于铁路企业降低成本，提高竞争力。外资银行的进入不但为国内企业间接融资开辟了新的渠道，而且将推动内资银行加强管理、提高素质、改善服务，这都会使铁路各类企业在融资方面受益。利用WTO的争端解决机制，铁路企业在与国外企业进行市场竞争中可以更好地保护自己的合法权益。

二、加入WTO将给铁路行业带来严峻挑战

（一）铁路管理体制及法律法规与WTO有关规则不适应
铁道部尚未彻底实现政企分开，现行管理体制及法律法规与WTO的贸易自由化原则、国民待遇、公平竞争原则等不能接轨，这将使得在加入WTO后一段时间内在运能分配、线

路收费定价、运价等问题上与WTO有关规则产生激烈碰撞。

（二）铁路的市场机制与WTO的市场竞争不适应

铁路运输市场长期以来在计划经济体制下运作，社会主义市场经济尚未真正建立。加入WTO后，随着竞争力较强的跨国运输公司的进入，目前稳定的铁路运输市场格局将被打破，现有的运输市场调控手段可能将失去原有的作用。铁路工业产品市场受到的冲击和影响将更明显。

（三）铁路企业竞争能力不强

加入WTO后，有实力的跨国运输公司将首先选择进入市场前景好的集装箱运输、冷藏运输、特货运输、快件运输市场与我国铁路企业竞争，而目前我国铁路这类专业运输企业实力较弱，市场竞争力不强。

与国际跨国铁路工业公司相比，我国铁路工业企业技术水平、产品可靠性均存在较大差距，而进口关税一旦大幅降低后将导致大量的国外产品进口与我国产品竞争。

此外，加入WTO后，国际跨国公司来华对铁路运输业及铁路工业的直接投资将增加，从而将加剧与我国铁路企业在高素质管理人才及技术专家方面的人才竞争。

三、铁路行业应利用WTO带来的发展机遇，迎接挑战

我国加入WTO既将给铁路行业带来发展机遇，又将带来严峻挑战。铁路行业近年来在改革体制、加速发展及对外开放方面虽然取得了一定的成绩，但要适应加入WTO后面临的新形势、新环境，还有较大的差距。我们必须冷静地分析形势及各种利弊，提高认识、统一思想、趋利避害、调整政策、加速铁路改革及科技创新步伐，来迎接挑战，从而促使铁路行业在我国加入WTO后更上一层楼。

（一）认清形势，统一思想

加入WTO是我国迈入21世纪、推进改革开放的又一重要举措，对我国经济在21世纪的发展具有深远影响。铁路各级干部职工应充分认识我国加入WTO的战略意义，分析WTO给铁路企业带来的机遇与挑战，认真学习中央关于加入WTO的有关文件精神及WTO的有关知识，提高认识、统一思想。

我国铁路改革开放以来通过积极对外开放，铁路运输、工业及施工行业在技术水平及管理水平上有了大幅度提高，通过实行资产经营责任制、建立现代企业制度、调整产品结构及生产布局，企业市场竞争能力有了大幅度提高，部分企业及产品已成功地跻身于国际市场竞争行列，而且还有熟悉本国市场、产品性能和价格适合于我国铁路路情等特点，因此在加入WTO后我国铁路企业有一定的竞争能力。

同时，也要清醒地看到与国际跨国企业相比，我国铁路企业在劳动生产率、技术装备水平、产品质量及可靠性等方面均有一定差距，而且由于法制法规不健全，政府行政管理体制不适应，铁路企业与国际接轨程度不高，对国际市场变化的反应及应变能力弱，所以必须尽快调整，通过深化改革、健全体制、理顺关系等提高我国铁路企业的竞争力，这样才能抵御加入WTO后带来的冲击。

总之，加入WTO是中国21世纪发展的重要举措，对中国铁路的发展具有重要促进作用，在机遇与挑战面前既要有充足的信心与勇气，又要实事求是地评估自己，评估国外竞争对手，趋利避害，积极应对。

（二）加快改革，建立法规

加入WTO后，铁路企业要尽快适应国际规则的运营机制，与国际接轨。首先要建立相适应的管理体制及管理模式，为此应通过加快改革来实现。铁道部要加快“三分一减”（政企

分开、社企分开、事企分开、减员增效)的速度,理顺管理体制,规范政府行为,进一步转变职能、转变工作方式及工作作风,并增强行政管理公开性及政策透明度,严格依法行政。要理顺铁道部、铁道企业、市场及社会之间的关系,加快铁道部退出市场的步伐。

加入WTO后,铁路企业的生产、经营活动将有更大的自主权,铁道部将加快退出市场,但这并不意味着铁道部放弃对铁路运输经营的管理,而是对管理及宏观调控提出了更高要求。为有效规避风险、保障铁路运输业健康发展,亟待建立更高效的经济管理和宏观调控体系,充分利用政策、法规及法律手段来予以保证。建议铁道部要建立健全法律法规体系,应按WTO规则对现有政策法规进行必要清理,对明显不符合的要及时调整,加快与国际经济政策接轨,并及时研究制定适应新要求的政策法规。

(三) 加快建立现代企业制度,提高铁路企业市场竞争力

企业是市场竞争的主体,加入WTO后,我国铁路企业最重要的是提高企业综合素质和市场竞争力。

1. 深化铁路企业改革,按建立现代企业制度要求,加快铁路运输企业的公司制改造步伐,促进企业制度创新,做到产权清晰、权责明确、管理科学,使企业充满生机活力。

2. 加快铁路企业战略性改组。在稳定推进“网运分离”的同时重点强化铁路集装箱、冷藏、快运、特货等专业性货运企业,尽快提高我国铁路企业在外商看好的这类专业性货运市场的竞争力。铁路工业和施工企业在与铁道部脱钩的同时充分利用市场机制实现企业优化组合,形成合理的经营规模,构建一批实力雄厚的大型铁路工业和施工企业集团。

3. 搞好铁路技术创新,结合我国铁路特点积极开发先进适用的具有我国自主知识产权的铁路技术装备及软件系统,

有重点地引进一些国外先进技术及管理软件，使我国铁路技术装备及管理水平与国际先进水平并驾齐驱，以提高铁路企业竞争力。

4. 提高企业开拓市场能力，提高企业国际化经营水平。铁路企业要利用好国内国际两种资源、两个市场，充分发挥自身优势，努力实施“走出去”的开放战略，大力开展铁路工业产品出口、境外加工贸易、对外工程承包、劳务合作、设计咨询等外经贸业务。

（四）建立健全行业协会制度

从西方许多国家经验看，加大行业管理份量，充分发挥行业协会作用对减弱国际竞争中的负面影响是十分重要的。行业协会可制定本行业统一对外策略，组织规避、应对国外对我国企业的反倾销起诉，组织实施反倾销、反补贴等法律法规措施。铁路企业可按行业性质不同成立铁路货运企业协会、铁路工业企业协会、铁路施工企业协会等行业协会，以此作为本行业运用WTO保障条款的发起者和组织者，维护本行业的正当利益，还可避免不必要的政府间争端。

（五）重视人才培养及使用

铁路企业目前缺乏熟悉国际市场经营管理的人才。加入WTO后，随着外商逐步进入我国铁路市场，外企还将争夺我国企业中的一些优秀人才。为此铁路企业要十分重视人才的培养及使用，尽快培养一批懂WTO规则、懂外语、懂国际市场经营管理的高素质人才，并建立起人才使用的激励机制，以适应加入WTO后的激烈竞争。

目 录

1	《外商投资铁路货物运输业审批与管理暂行办法》条文释义	1
2	专题分析	19
2.1	机遇与挑战——加入WTO对我国铁路运输业的影响	19
2.2	WTO与我国的改革开放	25
2.3	实施GATS是我国铁路大发展的重要机遇	43
2.4	中国铁路运输业的改革开放	65
2.5	国外铁路对外开放的情况	83
2.6	中国铁路对外开放的法律框架	102
2.7	中国铁路运输市场准入	110
2.8	《服务贸易总协定》的实施对中国铁路运输的影响及对策研究	134
3	法规选编	170
3.1	中华人民共和国中外合资经营企业法	170
3.2	中华人民共和国中外合作经营企业法	173
3.3	铁路系统中外合资合作项目审批管理办法	178
3.4	《关于发展中央和地方合资建设铁路的意见》 实施办法	193
3.5	合资铁路管理办法（试行）	197
3.6	合资铁路与地方铁路行车安全管理办法	204
3.7	国家工商行政管理局关于中外合资经营企业 注册资本与投资总额比例的暂行规定	209

3.8	中外合资经营企业合营期限暂行规定	210
3.9	关于外商投资民用航空业有关政策的通知	212
3.10	中华人民共和国国际货物运输代理业管理 规定	214
3.11	外商独资船务公司审批管理暂行办法	219
3.12	中华人民共和国海上国际集装箱运输管理 规定	222
4	相关知识	229
4.1	世贸组织述要	229
4.2	服务贸易总协定	235
	后记	271

1 《外商投资铁路货物运输业审批与管理暂行办法》条文释义

第一条 为了推动铁路货物运输业的对外开放，促进铁路货物运输业的发展，保护投资者的合法权益，根据《中华人民共和国中外合资经营企业法》、《中华人民共和国中外合作经营企业法》和有关铁路行业的法律、法规，制定本办法。

【释义】本条是关于制定本办法的目的和依据的规定。

改革开放以来，铁路货物运输业对外开放有了一定进展，取得了一些经验。在中美达成有关加入世贸组织的协议以后，我国加快了“入世”的进程，各行各业都在按照世贸组织的有关要求，积极做好入世的有关应对措施，充分利用这个机会，推动行业的对外开放。

根据中美达成的协议，中国政府承诺铁路开放市场的范围主要是货运业务。按照中美加入WTO谈判协议，我国已经承诺铁路货运市场分三个阶段对外开放：第一阶段，承诺一经加入WTO，就允许外资参股中外合营企业，外资比例不超过49%；第二阶段，不迟于2003年1月1日，允许外资在铁路货运公司中控股；第三阶段，不迟于2006年1月1日，允许外商设立独立的铁路货运公司。按照WTO的规定，我国与世贸组织各成员国谈判结束、正式提出加入申请时，对已承诺开放的领域，需同时提报有关的法律法规，如果不提报，则将视为没有任何约束性规定。因此，这个办法的颁布与施行，有利于促

进铁路货物运输业的对外开放，有利于调整外商投资铁路货物运输业的法律关系，便于外商要求经营铁路货运业务时有法可依、有章可循。

第二条 外国投资者以合营方式（包括合资、合作两种方式）在中华人民共和国设立中外合营铁路货运公司，适用本办法。

【释义】本条是关于本办法的适用范围的规定。

根据本条的规定，凡是外国投资者以合资或者合作方式在我国国内设立中外合营铁路货运公司的，都要遵守本办法的规定。所谓合资经营，是指外国公司、经济组织或者个人与中国的公司、企业或者其他经济组织按照平等互利的原则共同出资举办的合营企业。合资经营企业的组织形式为有限责任公司。合作经营是指外国企业、其他经济组织或者个人同中国企业、其他经济组织以合作方式共同举办的企业，双方在合作合同中约定投资的条件、收益或者产品的分配、风险和亏损的分担、经营管理方式、合作企业终止后的财产归属等事项。成立中外合营铁路货运公司，应当按照本办法规定的要求，办理有关手续，依法开展经营活动。

第三条 中华人民共和国对外贸易经济合作部（以下简称外经贸部）和中华人民共和国铁道部（以下简称铁道部）负责中外合营铁路货运公司的审批。

【释义】本条是关于中外合营铁路货运公司的审批权的规定。

根据本条规定，中外合营铁路货运公司由对外经济贸易部和铁道部共同审批。双方要按照各自的权限，行使对中外合营铁路货运公司的审批程序。

第四条 国家依法保护中外合营铁路货运公司的合法权益。中外合营铁路货运公司经营铁路货运业务，必须遵守中华

人民共和国法律、法规和其他有关规章，不得损害中国的社会公共利益和既有铁路运输企业的合法权益。中外合营铁路货运公司应当接受铁道部和国家其他有关部门的监督管理。

【释义】本条是关于中外合营铁路货运公司的经营原则的规定。

中外合营铁路货运公司的经营原则是其开展经营活动必须遵循的基本原则。根据本条规定，经营原则包括：

第一，中国政府保护中外合营铁路货运公司的合法权益。中外合营铁路货运公司作为企业法人，依法享有法律规定的权利，同时要承担法律规定的义务。中外合营铁路货运公司依法从事的一切经济活动，都受到中国法律的保护。

第二，中外合营铁路货运公司要依法开展活动。违反中国法律法规以及规章规定的，要承担相应的法律责任。如果中外合营铁路货运公司的经营行为损害中国的社会公共利益和既有铁路运输企业的合法权益，也要承担相应的法律责任。譬如，不能搞不正当竞争，影响铁路行业的正常秩序；不得违反我国禁止运输和限制运输的规定，损害公共利益等。

第三，中外合营铁路货运公司要接受监督。监督主要是对公司的经营业务的监督。包括行业管理部门的行业监督，税务部门的税务监督，工商部门的监督以及价格部门的运价监督等。对中外合营铁路货运公司的监督管理是国家行政管理职能的具体要求。

第五条 设立中外合营铁路货运公司，外国主要投资者应是从事货运业务10年以上的货物运输公司，并具备较强的资金实力和良好的经营业绩。中方主要投资者应是从事货运业务10年以上的铁路运输企业。在中国政府规定期限内，中方投资股比不低于51%。

【释义】本条是对中外合营者的资格要求的规定。

经营者资格是市场准入的问题，也就是说要具备什么样的条件才能进入某一行业的经营领域。铁路运输是公共服务部门，对国民经济和社会影响很大，各国政府都对铁路市场准入实行严格的资格审查制度，凡是符合条件的，才能进入铁路市场。例如，英国政府经过市场招标和严格的审查程序，选择25个企业经营铁路客运业务。因此，市场准入是政府对企业实施管制的重要内容，也是行政管理权的具体体现。本条规定的主要内容包括：

第一，外国主要投资者应是从事货运业务10年以上的货物运输公司，并具备较强的资金实力和良好的经营业绩。其他投资者可以是只投入资金，这样区分的优点不仅有利于合营铁路公司吸引其他投资者参与铁路货运市场，也有利于促进铁路货运企业管理主体多元化，便于按照市场经济的规律管理企业。

第二，中方主要投资者应是从事货运业务10年以上的铁路运输企业。其他投资者也可以参与铁路货运市场，可以是只投资金，也可以只投入技术或者人力等。

第三，为维护铁路运输生产秩序和中方的权益，根据中国的承诺，在中国政府规定期限内，中方投资股比不低于51%。随着对外开放的不断发展和铁路货运业开放经验的不断积累，也要允许外国投资者控股或者独资设立货运企业。

第六条 设立的中外合营铁路货运公司应符合下列条件：

- （一）拥有与经营规模相适应的货运车辆和其他运载工具，拥有办理铁路货运业务所必需的场地、设施；
- （二）具有稳定的货源；
- （三）具有从事经营业务所需要的专业技术和管理人员；
- （四）注册资本额应满足从事业务的需要，但最少不得低

于2500万美元。

【释义】本条是关于中外合营铁路货运公司的设立条件的规定。

设立中外合营铁路货运公司应当具备一定的条件，这些条件既是中外合营铁路货运公司运营的必备条件，也是审批部门审查的基础。本条规定主要有四个方面的条件：

第一，拥有与经营规模相适应的货运车辆和其他运载工具，拥有办理铁路货运业务所必需的场地、设施。这是中外合营铁路货运公司的物质条件，也就是说，中外合营铁路货运公司不能是没有运输工具的公司。目的是要区别于货运代理公司。

第二，具有稳定的货源。货运公司如没有稳定的货源，就难以有稳定的收入。因此，对中外合营铁路货运公司的货源要求是为了保证公司能够正常开展营业活动。

第三，具有从事经营业务所需要的专业技术和管理人员。因为铁路货运是个特殊的行业，应当有与其经营范围相适应的人才，才能保证公司的正常、安全运行。

第四，注册资本额应满足从事经营业务的需要，但最少不得低于2 500万美元。注册资本额的规定主要是从铁路行业特点出发的。考虑到铁路货运行业具有投资大的特点，因此，注册资本过低，不利于合营公司开展经营活动。注册资本过高，又不利于吸引外资。规定2 500万美元是经过综合考虑后确定的，这个规模比起一个铁路分局仍然要小得多。

第七条 设立中外合营铁路货运公司，申请者（以中方主要投资者作为代表，下同）应当提交下列文件：

- （一）申请书和项目建议书；
- （二）可行性研究报告；
- （三）中外合营合同和公司章程；

(四) 申请者的法律证明文件和资信证明文件；

(五) 中外合营铁路货运公司法定代表人的委托书和董事会成员的名单及简历；

(六) 外经贸部和铁道部要求的其他文件。

【释义】本条是关于设立合营铁路货运公司应当提报的资料的规定。

根据本条规定，设立中外合营铁路货运公司应当提报的文件包括以下六个方面：

第一，申请书和项目建议书。申请书是指申请设立中外合营铁路货运公司的书面文件，由合营双方共同签署。项目建议书是指合营铁路货运公司拟筹建的项目情况。

第二，可行性研究报告。可行性研究报告是指拟筹建项目的可行性研究，这是申请设立合营铁路货运公司的必备文件。

第三，中外合营合同和公司章程。合同是合营双方签署的有关设立中外合营铁路货运公司的协议。合同的内容包括投资主体、投资项目、中外合营铁路货运公司的名称、经营范围和注册资本以及各方投资数额等，这是成立中外合营铁路货运公司的基础。章程是指中外合营铁路货运公司的章程。章程是企业活动的准则和规则，对投资各方和企业高级管理人员都具有约束力。

第四，申请者的法律证明文件和资信证明文件。主要是指申请者的主体资格证明，包括企业法人证明、合法的经济组织证明等，资信证明包括申请者的资金状况、财产情况、债权债务情况等。

第五，中外合营铁路货运公司法定代表人的委托书和董事会成员的名单及简历。提供董事会成员的简历，主要是要审查董事会成员是否符合法律的规定。

第六，外经贸部和铁道部要求的其他文件。这是一条兜底

条款，凡是两部要求提供的文件，申请者都应当按照要求提供。

第八条 申请设立中外合营铁路货运公司，按以下程序办理：

（一）申请者向铁道部提出本办法第七条规定的全部文件。铁道部自接到全部文件之日起，2个月内决定批准或者不批准。投资规模3 000万美元及其以上项目，由铁道部转报国家发展计划委员会审批立项。经审查符合中外合营铁路货运公司设立要求并批准立项的，由铁道部核发《铁路货物运输经营许可证》。

（二）申请者通过铁道部将合营合同和章程转报外经贸部审批。申请者凭批复文件在外经贸部办理《外商投资企业批准证书》（或《台港澳投资企业批准证书》）。

（三）申请者凭《铁路货物运输经营许可证》、《外商投资企业批准证书》，在规定的期限内，依照公司登记的有关规定，向工商行政管理机关办理企业注册登记。

（四）中外合营铁路货运公司需要在国内、国外和港澳地区设立分支机构的，应报铁道部和外经贸部批准。

【释义】本条是关于设立中外合营铁路货运公司的程序的规定。

设立中外合营铁路货运公司，要经过申请、审批、登记等程序。申请在前一条已经表述了，申请人要提交六个方面的文件。本条主要规定审批和登记的程序。根据本条规定，其程序的要求是：

第一，铁道部审批。这是设立中外合营铁路货运公司的前置程序，也就是审批前置。在没有取得铁道部的审批文件之前，设立中外合营铁路货运公司以下程序便无法启动。这个程序的最重要的法律文件是《铁路货物运输经营许可证》。这是