

中国铁路行业改革成效、 现实问题及高质量发展思路

刘建丽,李先军

(中国社会科学院工业经济研究所,北京 100836)

[摘要]党的十八大以来,按照进一步深化国有企业改革的总体部署,围绕铁路行业改革的相关政策体系不断完善,铁路行业市场化改革取得实质性进展,整个行业表现出良好的发展态势,尤其是高速铁路飞速发展,在世界范围内树立了高铁建设运营的新标杆。但是,铁路行业发展目前依然面临一些深层次问题,例如,公共职能和盈利目标的内在冲突以及网运一体阻碍了市场化运行机制的形成,行业的多元属性和多重发展目标亟需行业治理机制创新,行业高负债和低盈利水平影响外部资金进入,以及行业长期缺乏竞争导致服务意识和服务质量有待提升等。因此,铁路行业改革和发展需要进一步创新思路,找到一条适合中国国情的行业发展道路,使之既能体现国有经济“集中力量办大事”的效率优势,又能为非国有经济成分充分参与行业发展提供公平机会与契合点。当前需要进一步深化改革,推动我国铁路行业形成兼容高效、善治善能的发展态势。

[关键词]铁路行业改革;市场化改革;国有企业改革;“放管服”改革;政企分开

[中图分类号]F426.471

[文献标识码]A

[文章编号]1002-3909(2020)02-0071-12

一、引言

铁路作为关乎国计民生的重要基础设施和我国国民经济的大动脉,在服务经济社会发展大局中发挥着越来越重要的作用。铁路运输作为基础性、先导性服务业,对于我国整体经济效率提升意义重大。铁路建设投资需求巨大,对高端制造业的带动作用及对国民经济的拉动作用明显。中国铁路行业跨越式发展对社会的贡献,不能只算经济账,一些线路承担着扶贫攻坚、文化交融、生态旅游等多重功能,对于全面建成小康社会意义重大。因此,铁路行业改革与发展一直受到各方高度关注。

在中国改革开放和市场化改革的整体背景下,铁路行业改革稳步推进,围绕职能分工、组织优化、政企分开、主辅分离、构建现代公司制度等进行了长期的探索和创新。总体来看,从改革开放至今,铁路行业改革经历了政企分离探索(1978—1999年)、主辅分离与管理体制变革(2000—2011年)、政企分开与现代公司制建设(2012年至今)三个阶段。其中,第一阶段主要着眼于提高铁路行业商业化运作水平和提升铁路行业效率,铁路系统内推进“大包干”,以及在此基础上探索铁路行业政府管理职能、社会管理职能以及企业管理职能的逐步分离;第二阶段主要围绕提升铁路行业内部各个业务单元的专业性,以铁路工程局剥离为开端,将铁路医院、铁路学校、铁路法院等非经营性业务有序剥离,与此同时,铁路行业

[基金项目]本文系国家自然科学基金面上项目“竞争性国有企业的混合所有制改革研究”(项目编号:71472186)、国家社科基金青年项目“企业参与乡村振兴的长效机制研究”(项目编号:19CGL019)和中国社会科学院登峰战略企业管理优势学科建设项目的阶段性成果。

[作者简介]刘建丽,女,中国社会科学院工业经济研究所副研究员,研究方向为国有企业改革、创新管理与企业国际化;李先军,男,中国社会科学院工业经济研究所助理研究员,研究方向为中小企业发展、企业改革与创新。

实现了从四级管理体制向三级管理体制的变迁,铁路行业内部组织结构不断优化,为中国铁路系统大建设和大提速创造了良好的条件;第三阶段是党的十八大以来,在经济体制改革和国有企业改革不断深化的背景下,铁路行业加速改革,铁道部的撤销真正实现了政企分离,中国铁路总公司从全民所有制企业转制成为中国国家铁路集团有限公司,预示着铁路行业从计划一体运营向现代公司市场运营转型。此外,在市场化改革、网运分离、市场化定价、管监分开等方面也取得了突出的成效,尤其是高铁的快速发展使得铁路行业改革成为国企领域改革的突破口和新亮点^①。总体来看,铁路行业发展取得巨大成就,尤其是高铁的快速发展成为中国新时代发展的重要驱动力量。但是,由于长期以来政企合一模式的路径依赖,铁路行业内部依然存在诸多亟待进一步深入改革的现实问题,加快推进铁路行业深化改革、促进铁路行业高质量发展十分必要。

二、党的十八大以来铁路行业改革与发展成效

铁路行业改革作为国企改革的一个子系统,有其自身的特殊性,因此,除了国企改革的共性政策,还需要适配性行业政策。党的十八大以来,按照进一步深化国有企业改革的总体部署,围绕铁路行业改革的相关政策性文件不断完善,推动铁路行业改革不断取得实质性进展。

(一)政策体系逐步完善,为进一步改革创造了良好的制度环境

党的十八大以来,新一轮国有企业改革加速推进,出台了一系列与铁路行业改革相关的政策措施(见表1)。2013年11月,中共中央下发《关于全面深化改革若干重大问题的决定》,提出“经济体制改革是全面深化改革的重点,核心问题是处理好政府和市场的关系,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”,并对推进混合所有制改革和建立现代企业制度提出了进一步要求,为国有企业改革指明了总体方向。2015年8月,中共中央、国务院下发了《关于深化国有企业改革的指导意见》,从国有企业公司制改革、资产监管、资本配置和加强党的领导四个方面对国有企业改革提出了总体要求,并明确提出推进铁路等领域的混合所有制改革。为推进新一轮国企改革,按照《关于深化国有企业改革的指导意见》的要求,国务院以及国资委等部委制定了一系列规范国有企业改革的政策文件,国有企业改革“1+N”制度体系不断完善,成为新时代指导我国国有企业改革的整体性制度框架。在此基础上,为推进国有企业改革的落地,国资委推出了“十项改革试点”^②、国企改革“双百行动”和“区域性国资国企综合改革实验”,实现了从政策到实践的不断突破与创新。

表1 党的十八大以来与铁路行业改革相关的主要政策

序号	政策文件	发布机构	时间	主要内容
1	《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》	中共中央	2013年11月	全面深化改革政策纲领
2	《关于深化国有企业改革的指导意见》	中共中央、国务院	2015年8月	新时期国有企业改革的纲领性文件
3	《关于国有企业发展混合所有制经济的意见》	国务院	2015年9月	混合所有制改革的纲领性文件

^① 刘刚:《中国铁路发展是改革开放的生动实践》,《理论学习与探索》2019年第1期。

^② 十项改革试点分别是:落实董事会职权试点;市场化选聘经营管理者试点;推行职业经理人制度试点;企业薪酬分配差异化改革试点;国有资本投资、运营公司试点;中央企业兼并重组试点;部分重要领域混合所有制改革试点;混合所有制企业员工持股试点;国有企业信息公开工作试点;剥离企业办社会职能和解决历史遗留问题试点。

序号	政策文件	发布机构	时间	主要内容
4	《国企改革“双百行动”工作方案》	国务院国企改革领导小组办公室	2018年8月	打造国企改革的典范企业
5	《关于鼓励和引导民营资本投资铁路的实施意见》	铁道部	2012年5月	投融资体制
6	《关于改革铁路投融资体制加快推进铁路建设的意见》	国务院	2013年8月	投融资体制
7	《铁路发展基金管理办法》	多部委联合发布	2014年6月	铁路行业发展建设
8	《关于支持铁路建设实施土地综合开发的意见》	国务院办公厅	2014年8月	铁路用地及相关用地综合开发
9	《关于当前更好发挥交通运输支撑引领经济社会发展作用的意见》	国家发改委	2015年5月	交通运输行业发展指导意见
10	《关于进一步鼓励社会资本投资建设铁路的实施意见》	多部委联合发布	2015年7月	投融资体制改革
11	《中长期铁路网规划(2016—2030)》	国家发改委	2016年11月	铁路行业发展改革
12	《铁路“十三五”发展规划》	国家发改委等多部委	2017年11月	铁路行业发展改革
13	《交通强国建设纲要》	中共中央、国务院	2019年9月	国家发展战略规划

资料来源:作者整理

作为国有企业改革的重要内容,在2013年实现政企分开之后,铁路行业的改革得到党中央和国务院的高度重视,相关政策为铁路行业系统性改革指明了方向,其中,一些文件中专门对铁路行业改革提出了具体要求。例如,在《关于深化国有企业改革的指导意见》中,明确提出“在石油、天然气、电力、铁路、电信、资源开发、公用事业等领域,向非国有资本推出符合产业政策、有利于转型升级的项目”;在《关于国有企业发展混合所有制经济的意见》中,要求“结合电力、石油、天然气、铁路、民航、电信、军工等领域改革,开展放开竞争性业务、推进混合所有制改革试点示范”。

为破解铁路行业竞争不足、活力不足和效率不足的现实,引入外部资本,加快投融资体制改革是铁路行业改革的重要内容。党的十八大以来,伴随着市场化改革的推进,铁路行业的融资方式从原来依靠财政拨款向银行信贷转型,铁路行业自身的低盈利水平和高投资强度导致铁路行业的负债越来越高,如何有效吸引外部资本进入成为关乎铁路行业未来发展的重要议题^①,得到了党中央和国务院的高度重视。为此,国务院和相关部门出台了一系列促进投融资体制改革的政策文件,为解决铁路行业发展过程中的融资方式创新以及与之相伴随的混合所有制改革提供了有效指引。2012年,为贯彻落实《国务院关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》(国发[2010]13号)以及解决铁路行业的融资困难,铁道部发布了《关于鼓励和引导民间资本投资铁路的实施意见》,探索铁路行业在产业链各个环节吸引社会资本进入。在此基础上,国务院于2013年8月下发了《关于改革铁路投融资体制加快推进铁路建设

^① 伍业君:《新中国铁路投融资体制发展改革:回顾与展望》,《理论学习与探索》2019年第4期;彤新春:《我国公路、铁路投融资结构变迁分析》,《中国经济史研究》2016年第6期。

的意见》,提出“全面开放铁路建设市场,对新建铁路实行分类投资建设”的总体思路。之后,为落实国务院关于改革铁路投融资体制的意见,国务院办公厅又出台了《关于支持铁路建设实施土地综合开发的意见》,支持铁路运输企业以自主开发、转让、租赁等多种方式盘活利用现有建设用地,鼓励对既有铁路站场及毗邻地区实施土地综合开发,提高铁路建设项目的资金筹集能力和收益水平。2014年6月,国家发展改革委、财政部和交通运输部制定了《铁路发展基金管理办法》,明确了铁路行业发展过程中的投资基金建设方案。2015年7月,国家发改委等五部委联合发布《关于进一步鼓励和扩大社会资本投资建设铁路的实施意见》,提出全面开放铁路投资与运营市场,推进投融资方式多样化。至此,铁路行业对社会资本的开放从建设领域、运输领域向全部领域开放,政策上对社会资本进入铁路行业的限制全部取消。此外,2016年7月发布的《关于深化投融资体制改革的意见》强调要进一步加强铁路基础设施领域的政府和社会资本合作,大力发展直接融资。

铁路行业的改革同时也是与国家铁路行业发展的定位和战略目标相适配的。在全面推进小康社会建设目标的指引下,党中央和国务院将进一步完善基础设施尤其是推动交通运输业的发展置于极高的地位,这也为铁路行业在近年来的快速发展创造了良好的政策环境。2015年5月,国家发改委颁布《关于当前更好发挥交通运输支撑引领经济社会发展作用的意见》,对“十三五”铁路行业发展规划、重大项目建设、体制机制改革等提出了明确要求。2016年7月,国家发改委、交通运输部和中国铁路总公司公布《中长期铁路网规划(2016—2030)》,明确要求“到2020年,一批重大标志性项目建成投产,铁路网规模达到15万公里,其中高速铁路3万公里,覆盖80%以上的大城市;到2025年,铁路网规模达到17.5万公里左右,其中高速铁路3.8万公里左右”。2017年11月发布的《铁路“十三五”发展规划》,进一步明确了2020年铁路网规模以及技术实现水平,提出复线率和电气化率将分别达到60%和70%左右。2019年9月,中共中央、国务院印发《交通强国建设纲要》,提出从2021年到本世纪中叶,分两个阶段推进交通强国建设。至此,交通强国上升为国家战略,铁路行业的发展也被置于更加重要的位置。这些相关政策的出台,为铁路行业未来更高质量发展提供了战略性的指引。

此外,铁路行业改革涉及面广、社会影响力大,受到社会的普遍关注,近年来在党中央和国务院的重要文件中都有明确的改革要求。2018年的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”,这是对2015年《关于深化国有企业改革的指导意见》中提出的“国有企业公司制改革”的积极回应。2018年的政府工作报告提出要“深化能源、铁路、盐业等领域改革”。2019年3月,两会再次指出“深化电力、油气、铁路等领域改革,自然垄断行业要根据不同行业特点实行网运分开,将竞争性业务全面推向市场”。2019年的政府工作报告提出要“深化电力、油气、铁路等领域改革,自然垄断行业要根据不同行业特点实行网运分开,将竞争性业务全面推向市场”。2019年9月,中共中央、国务院印发《交通强国建设纲要》,明确要求“推动国家铁路企业股份制改造”。从这些改革的相关要求来看,进一步破除铁路行业垄断状态、重点做好铁路行业核心经营主体——中国国家铁路集团有限公司的现代公司制改革是政府极为关注的内容,这也为铁路行业改革明确了具体方向。

铁路行业是国资国企改革的重要领域,其改革不仅关乎行业发展,更事关市场经济体制的建设和完善。从政策的密集度和关注度来看,铁路行业已经被推到改革的“风口浪尖”上。通过改革打破铁路行业垄断,推动铁路行业市场化发展,提升铁路企业盈利能力,进而提升民众的获得感和满意度,成为铁路行业改革的目标取向。

(二) 政企分开实现重大突破,市场化改革迈出实质性步伐

在一系列改革政策的指引下,铁路行业改革取得重大突破,撤销铁道部组建国家铁路局和中国铁路总公司,进而改制成立中国国家铁路集团有限公司,铁路行业政企分开不断推进,市场化改革取得实质性进步。同时,铁路行业的监管模式、价格改革以及管监分离也在不断探索,成为支撑铁路行业未来更高质量发展的重要支撑。

2013年,铁路行业政企分开开启了真正意义上的市场化改革。根据第十二届全国人民代表大会第

一次会议审议通过的《国务院关于提请审议国务院机构改革和职能转变方案》，2013年3月17日，中国铁路总公司成立。铁路总公司设置20个内设机构，下设18个铁路局、3个专业运输公司。中国铁路总公司的成立，打破了60余年来中国铁路行业政企合一的局面，也真正开启了中国铁路行业的市场化改革。在此背景下，中国铁路总公司按照党中央和国务院关于新一轮国有企业改革的要求，创新融资方式，推进高铁建设的混合所有制改革。2014年，新疆维吾尔自治区铁路建设投资186.6亿元，社会资本参与投资103.5亿元，占比首次过半。2016年12月国家发改委批复的杭绍台城际铁路，是我国第一条民营资本控股的高铁PPP项目。

进而，2017年7月国务院办公厅印发的《中央企业公司制改制工作实施方案》，要求按照全民所有制工业企业法登记、国务院国资委监管的中央企业（不含中央金融、文化企业）全部改制为按照公司法登记的有限责任公司或股份有限公司，加快形成有效制衡的公司法人治理结构和灵活高效的市场化经营机制。在此政策要求下，中国铁路总公司率先推进地方铁路局改革。截至2017年11月19日，中国铁路总公司18个铁路局完成企业身份转换，改制为集团有限公司，为中国铁路总公司实现从传统运输生产型企业向现代运输经营型企业发展迈出了重要一步，同时也为中国铁路总公司进一步的公司制改革奠定了基础。与此同时，中国铁路总公司机关组织机构改革稳步推进，按照市场化改革的原则，着眼于提高工作效率，精简冗员，机关部门、内设机构、定员编制分别精简10.3%、26.6%和8.1%^①。2017年以来，铁路行业先后通过实施铁路局公司制改革、铁路总公司机关内设机构改革、所属非运输企业公司制改革、铁路局集团公司内设机构改革，初步完成了从行政管理体制向市场化经营机制的转变，多个领域逐步向民间资本开放。中国铁路企业活力显著增强，经营服务能力和服务水平有了较大提高，长期困扰广大居民的“一票难求”问题逐步得到缓解；一些线路盈利能力明显提升，其中京沪高铁已经实现全面盈利。

2019年6月18日，中国铁路总公司改制成立中国国家铁路集团有限公司并正式挂牌，标志着中国铁路行业改革的进一步深化，经营主体从全民所有制向公司制的转变正式完成。中国国家铁路集团有限公司（简称“中国铁路”或“国铁集团”）是经国务院批准、依据《中华人民共和国公司法》设立、由中央管理的国有独资公司。公司注册资本为17395亿元，由财政部代表国务院履行出资人职责。国铁集团实行两级法人（中国国家铁路集团有限公司、铁路局集团公司）、三级管理（中国国家铁路集团有限公司—铁路局集团公司—站段）。截至2019年末，国铁集团下设18个铁路局集团公司（设置运输站段845个）、3个专业运输公司等34家企业、3个事业单位。

与此同时，铁路行业投融资体制改革加快推进，企业混合所有制改革提速。2015年8月动工的济青高铁是国内第一条地方政府主导的高铁线路，由山东省政府和中国铁路总公司分别按80%和20%的比例承担资本金。2019年，济青高铁运营之后，山东铁路投资控股集团有限公司以23.86亿元转让济青高铁7.16%股权，受让方为中金资本运营有限公司和农银金融资产投资有限公司，其中，中金资本的投资由其代理的科威特投资局投入，这也是中国高铁第一次成功引入国外知名机构投资者。2018年4月，中国铁路总公司向腾讯和吉利控股组成的联合体转让动车网络科技有限公司49%股权，成交价为43亿元，吉利控股占股39%，腾讯占股10%，中铁总公司占股51%。动车网络公司成立于2017年，是中铁总公司下属企业中唯一经营动车组Wi-Fi的企业。2018年8月29日，中铁顺丰国际快运有限公司在深圳揭牌成立，中铁快运占股55%，顺丰占股45%。2019年11月14日，京沪高铁获得证监会IPO批文，成为中国国家铁路集团有限公司下属第4家上市公司^②。

^① 谭浩俊：《中铁集团挂牌铁路改革再迈新步伐》，《国际金融报》2019年6月24日。

^② 中国国家铁路集团有限公司及其下属公司中此前共有3家上市公司，分别是：1996年在香港和纽约上市、2006年在上交所上市的广深铁路；1998年在上交所上市的铁龙物流；2006年在上交所上市的大秦铁路（主要业务是以煤炭运输为主的综合性铁路运输公司）。

为深化铁路行业市场化改革,铁路行业的自主定价机制初步形成。由于铁路运输行业关系国计民生,在过去相当长的一段时间内,铁路票价保持基本平稳。根据国家发改委《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),铁路运输企业在制定无折扣的高铁动车组一、二等座公布票价后,可以实行一定折扣,确定实际执行票价。2015年对《铁路法》第二十五条进行修订,规定在竞争性领域实行市场调节定价,铁路运输杂费的收费标准由铁路运输企业自主决定。自2015年浮动票价开始试点,铁路运输企业通过综合考虑市场需求、铁路建设运营成本及旅客消费取向等因素,逐步建立了多种交通方式合理比价、灵活适应市场、满足不同旅客出行需求、有升有降的高铁动车组列车票价体系和票价浮动机制,加快票价的市场化改革步伐。我国高铁动车票实际上从2016年1月1日起放开,由铁路总公司自主定价。国家发改委于2017年2月出台了《铁路监审办法(试行)》,强化对铁路业价格形成机制的监督;同年9月,又发布了《关于进一步加强垄断行业价格监管的意见》(发改价格规[2017]1554号),再一次强调铁路领域深化价格改革的必要性。

随着铁路行业政企合一模式的打破,传统政监企合一模式被打破。国家铁路局负责监督管理铁路安全生产、运输服务质量和铁路工程质量等,其作为中国铁路行业监管部门的地位得以确立。随着商事制度改革不断推进,按照依法治国和市场化改革的基本要求,国家铁路局也在不断优化对铁路行业的监管方式,清理铁路行业的相关行政审批事项,原来26个审批项目目前已减少到只有6个^①,非行政审批许可全部取消,铁路行业“放管服”改革取得突出成效。目前,围绕铁路行业在工程、安全等方面的问题,国家铁路局工程司、安监司等均已展开实质性监管,有效保证了铁路行业的工程质量和运行安全。

(三)行业投资稳步增长,高铁投资显著提升了行业发展质量

在制度环境不断优化的背景下,铁路基础设施建设步伐加快,运输能力大幅提升,服务水平明显改善,节能减排效果显著,科技创新取得重大突破。

铁路行业投资保持高位稳定态势。作为固定资产投资的重要内容,铁路行业固定资产投资依然保持高位。在经济增速放缓的新常态背景下,相对于铁路行业整体负债率较高的现实,党的十八大以来,铁路行业固定资产投资相对稳健。2011—2018年,铁路行业年固定资产从5906亿元增长到8028亿元,总增速为35.93%。其中,2012—2015年,铁路固定资产投资总额稳步增长,2016—2018年虽略有下降,但总投资额较为稳定,见图1。

铁路营业里程稳步增长,其中高铁营业里程增长显著。在持续高位固定资产投资的影响下,我国铁路营业里程稳步增长,由2011年的9.3万公里增至2018年的13.1万公里,其中高铁营业里程快速攀升,由2011年的0.7万公里增至2018年的2.9万公里,占据了全球已通车高铁里程的2/3以上。从增速来看,铁路行业整体营业里程保持相对较低的稳步增长,而高铁的营业里程则保持高位增长,2018年依然保持16%的年增长率。通过持续的固定资产投资,我国“四纵四横”高速铁路网已经建成,“八纵八横”高速铁路主通道全面快速推进,中西部路网密度大幅提升,交通骨架渐趋完善,路网结构日趋优化,运输效率大幅提升,铁路建设取得显著成绩,见图2。

^① 6项行政许可分别是:铁路运输基础设备生产企业审批;铁路机车车辆驾驶人员资格许可;铁路无线电台设置审批及电台频率的指配;铁路机车车辆设计、制造、维修或进口许可;铁路运输企业准入许可以及铁路车站和线路命名、更名审批。

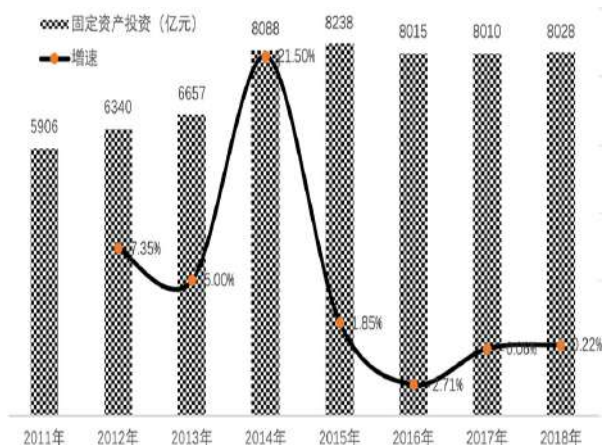


图1 2011—2018年铁路行业固定资产投资情况

数据来源:国家铁路局

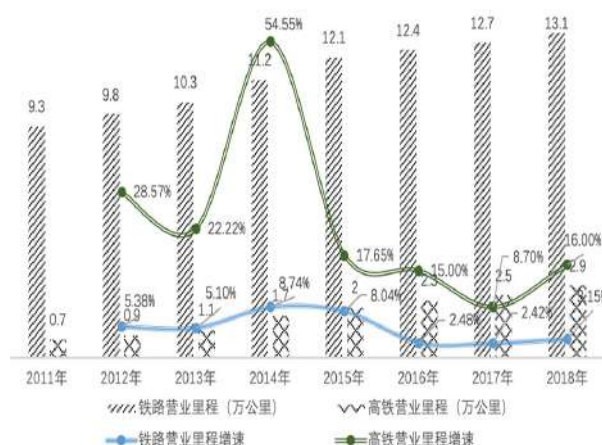


图2 2011—2018年铁路行业营业里程及增长情况

数据来源:国家铁路局

随着铁路行业营业里程的增长,铁路行业服务能力得到有效改善,客运能力和货运能力均表现出稳步增长的态势。总体来看,客运能力显著增长,尤其是高铁在全部客运量中的比重快速提升,极大地提升了铁路行业的整体客运质量。2018年,全国铁路旅客发送量完成33.75亿人,较2011年的18.62亿人增长81.22%;全国铁路旅客周转量完成14146.58亿人公里,较2011年的9612亿人公里增长47.18%,其中高铁旅客周转量达到6872亿人公里,增长5.5倍,占全部旅客周转量从2011年的11.01%增长到48.58%,见图3。高铁的快速建设不仅实现了速度上的快速提升,更重要的是,它促进了铁路运输服务多样性,铁路运输的选择性、舒适性和便捷性不断增强。货运方面,受经济总体增速下降的影响,铁路行业货运量总体处于相对稳定的态势。从货运总周转量来看,2018年为28820.99亿吨公里,为2011年29465.79亿吨公里的97.81%,有一定程度下降;换算总周转量从2011年的39078.08亿吨公里增长到2018年的42967.57亿吨公里,增长了9.95%,见图4。

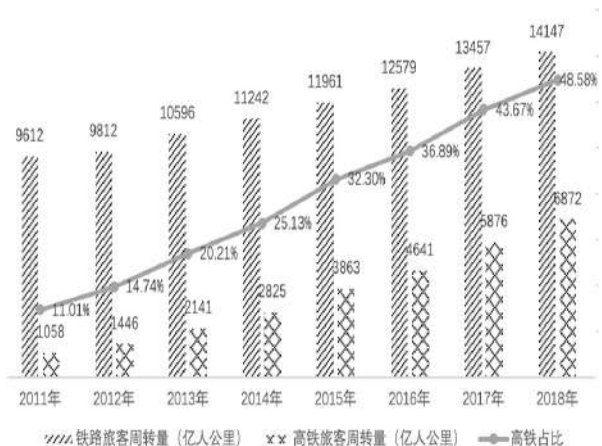


图3 2011—2018年铁路行业客运情况

数据来源:国家铁路局

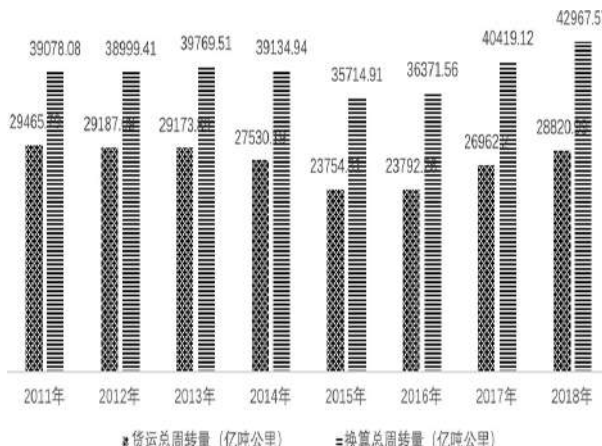


图4 2011—2018年铁路行业货运情况

数据来源:国家铁路局

节能减排取得突出成效。2018年,国家铁路能源消耗折算标准煤为1624.21万吨,较2017年减少2.57万吨,下降0.2%。2011—2018年,铁路行业单位运输工作量综合能耗从4.76吨标准煤/百万换算吨公里降至4.11吨标准煤/百万换算吨公里,下降13.66%;单位运输工作量主营综合能耗相对稳定,保持3.90吨标准煤/百万换算吨公里,见图5。主要污染物排放量显著改善。2018年,铁路行业化学需氧量排放量1878吨,二氧化硫排放量9836吨,分别较2011年减少14.48%和75.47%,铁路行业的环境功能得以显现,见图6。

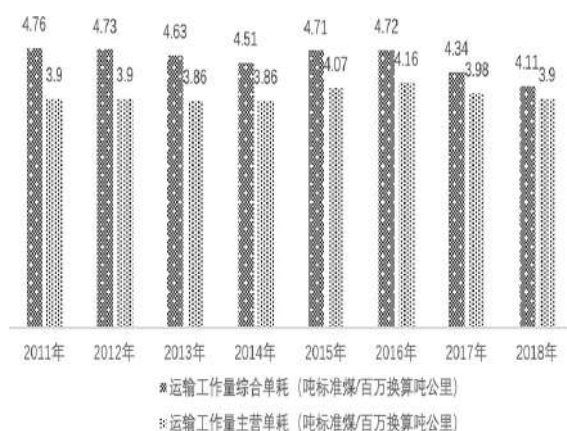


图5 2011—2018年铁路行业能源消耗情况

数据来源:国家铁路局

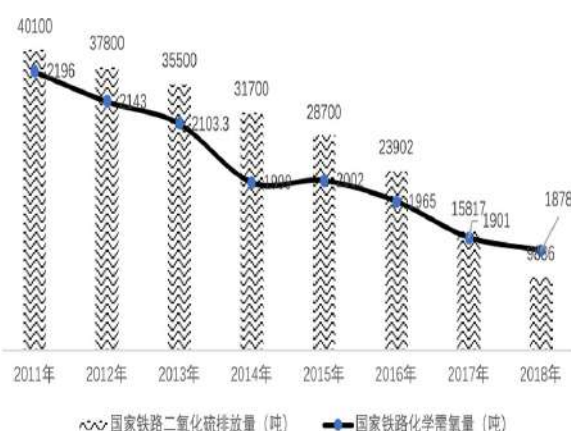


图6 2011—2018年铁路行业主要污染物排放情况

数据来源:国家铁路局

此外,铁路相关工程建设、装备制造等取得一系列科技创新成果,自主知识产权技术体系逐步形成,核心竞争力不断增强,铁路行业总体技术水平进入世界先进行列^①;铁路成为我国对外交流合作新名片和共建“一带一路”倡议的重要领域,铁路建设、装备、运输等企业开拓国际市场成果显著。

三、当前铁路行业发展面临的现实问题

总体来看,目前铁路行业依然存在多种目标难以协调、市场机制未有效建立、公司治理结构不合理、行业整体效率和效益不高以及服务水平不高等深层次问题,距高质量发展的愿景还有相当大的差距。当前,铁路行业改革主要面临下述困境:

(一) 铁路行业兼具公益性和商业性,改革面临目标取向的冲突

铁路行业改革关乎公平与效率,影响深远。铁路运输具有明显的准公共产品特性,路网具有自然垄断属性,同时还承担着国家战略保障职能。一些边远贫困地区,客运和货运规模有限,开通铁路本身就是为满足公益性目标。另一方面,高速铁路投资额巨大,一般商业性企业难以承担投资回收压力。目前,我国铁路行业改革面临的基本现实是,全国铁路一张网,将公益性职能、公共物品提供(例如铁路调度、军事保障、财政结算等)和商业性职能统合到一家国有企业。虽然国有企业作为特殊功能企业,可以同时承担商业职能和非商业职能,但在具体考核方面,国铁集团公司及下属企业仍然面临多目标取向的冲突。为破除公益性目标和商业性目标的选择困境,亟需通过功能区分、区域拆分和业务拆分,有序推进行业改革。

(二) 行政性治理和商业性治理混杂,行业生态未获根本改变

虽然通过公司制改革,铁路行业政企分开得到一定的改善,但铁路行业的整体生态并未发生根本性变化^②。随着近年来商事制度改革不断推进,国家铁路集团有限公司也推出“放管服”举措,但由于一些行政管理职能仍然放在市场经营主体内部,“放管服”改革继续推进难度加大,例如,运力调度和财政收入的清算集中在国铁集团公司,不利于新的市场主体进入;同时,因为缺乏平等的市场主体,行业内的市场竞争机制难以形成,铁路行业监管易出现新的真空,并且从行业上下游关系来看,上游的车辆及其他设备供应企业对铁路运营公司依赖严重,议价能力受到抑制,最终会影响整个行业的创新产出和产业生态。从中国国家铁路集团有限公司内部的实际运营情况来看,目前18个下属铁路局已经改制为集团

^① 吕铁、江鸿、贺俊、黄娅娜、黄阳华:《从铁科院改革看我国共性技术研发机构的建设发展》,《中国发展观察》2016年第4期。

^② 刘宇、方雷:《政企分开后我国铁路行业改革的困境与出路》,《改革》2018年第8期。

有限公司,但是从管理体制来看,中国国家铁路集团有限公司作为总部机构,不仅牢牢控制着任免权、投资权,在很大程度上还是以计划方式行使对各个铁路局集团公司的管理权,各铁路局集团公司充当着中国国家铁路集团有限公司的“生产车间”,企业内部的竞争机制未能发挥出来。

(三)投融资方式单一,潜在金融风险使得投资模式难以持续

长期以来,铁路行业政企合一的体制使得铁路投资基本上来源于财政拨款和银行贷款。随着改革的不断深化,铁路投资的资金来源不断丰富,基本形成了以国内贷款、债券、国家预算内资金、专项基金、自筹资金、国际贷款、国外借款、社会融资等多样化的投融资体系,但是,目前总体的资金来源依然主要集中在国内银行贷款。从2017—2019年中国国家铁路集团有限公司的负债情况来看,长期负债主要来源于国内借款以及少量的世行借款和日元借款,且负债总额保持增长态势,从2017年的4.19万亿元增长到2019年的4.58万亿元,其中,国内借款占全部负债比重高达81.10%,企业负债结构整体相对单一。然而,行业持续发展需要大量新增投资,按照《中长期铁路网规划(2016—2030)》,到2020年铁路网规模将达到15万公里,其中高速铁路3万公里;到2025年,铁路网规模达到17.5万公里左右,其中高速铁路3.8万公里左右。在投融资结构未能得到优化的情况下,大量依靠国有银行贷款将会进一步加剧金融风险。

(四)行业整体高负债低盈利,外部资本参与混改的动力不足

铁路行业快速的建设投资以及较低的盈利水平,使得铁路行业负债率不断上升,国铁的资产负债率从2018年的65.15%到2019年上半年进一步增长至65.41%。从负债情况来看,截至2019年6月30日,国铁集团长期负债为4.58万亿元,仅2019年上半年支付利息449.87亿元,还本付息1623.42亿元。与之形成鲜明对比的是,2019年上半年建设基金仅有268.41亿元。较高的财务压力导致铁路行业用于“再生产”的资本有限,不利于铁路行业创新发展。同时,与庞大的资产规模和营业收入相比,铁路行业的总体盈利水平较低。从2018年到2019年上半年的国铁集团公司财务数据来看,2019年上半年亏损2.05亿元,尽管亏损额同比减少44.29%,但国铁集团公司整体仍未摆脱亏损状态。从总资产超过1000亿元的20家下属企业来看,仅有8家企业2019年上半年实现盈利,其他12家企业均为亏损,合计亏损49.24亿元^①。从企业的经营情况来看,总资产收益率和净资产收益率远低于一年期国债收益率。较低的盈利能力使得铁路行业对社会资本的吸引力严重不足,这不利于混合所有制改革的推进,短期内行业发展面临较大的财务压力和财务风险。

(五)服务产品开发不足,行业单位收入提升受到限制

长期以来,铁路行业处于非竞争状态,导致铁路行业服务意识欠缺,难以从服务提供商的视角来审视行业的本质属性,进而导致服务产品的开发不足,在提供服务过程中也难以为用户营造舒适的体验,这是铁路行业亟待解决的突出问题。一是服务理念不足。尽管中国国家铁路集团有限公司已完成现代公司制企业改制,但从公司内部的机构设置来看,企业还是定位为一个运输企业,核心关注于客运、货运、调度、机辆、建设、安全等相关工作,用户服务尚未成为企业发展的关注点。二是服务产品不够丰富。从公司现有的业务开展情况来看,尽管也有酒店经营、旅游经营、土地开发、餐饮服务等,但其他业务收入^②在全部收入中的比重较低。从其他收入在全部收入的比重来看,2017年这一比重为31.63%,2018、2019年甚至有所下降。三是服务质量有待改善。近年来,铁路行业整体服务能力有所提升,尤其是高铁快速发展之后所带来的车辆硬件优势,但是这一优势并未能带来显著的服务质量优势,高铁服务过程中依然未能很好地解决传统火车长期存在的餐饮问题,更遑论其他服务的改善。服务产品开发不及服务质量不高在一定程度上限制了铁路行业单位收入的提高,例如2017—2018年,货运单位收入从

^① 数据来源:《京沪高速铁路股份有限公司首次公开发行股票招股说明书》。本文关于中国国家铁路集团有限公司的相关数据如无具体标注,均来源于此。

^② 其他业务收入,是指铁路运输企业投资的控股企业及其他企业收入,包括但不限于上述收入。

7.82元/百吨公里略微增长到8.20元/百吨公里,客运单位收入从23.76元/百人公里增长到25.23元/百人公里。

四、推动铁路行业深化改革和高质量发展的基本思路

中国铁路行业发展取得的成就令世人瞩目,尤其是高铁已经成为闪亮的国家名片。在铁路行业发展方面,中国充分发挥制度优势,已经在技术创新领域取得了重大突破,但在高质量发展要求下,还需要推动铁路运营主体向责任更实、效率更高、效益更好、服务更优的方向发展。并且,铁路行业改革是中国推进治理能力现代化的重要领域。针对铁路行业当前存在的问题,需要进一步创新思路,找到一条适合中国国情的行业发展道路,既能体现国有经济“集中力量办大事”的效率优势,又能为非国有经济成分充分参与行业发展提供公平机会与契合点。以改革促发展,以发展来促进问题的解决,最终形成兼容高效、善治善能的行业发展态势。

(一)改革的总体方向:打破当前“大一统”的产业组织形态,大力推进市场化改革

第一,在一定程度内探索网运分离,推进市场化改革。从国际经验来看,网运分离是推动铁路行业竞争、提升铁路行业活力的有效方式。20世纪七八十年代,美国铁路行业进行了客货分离,由货运公司管理路网,客运向货运租借路网。美国还通过了著名的《斯塔格斯铁路法案》,放松行业管制,给予铁路公司更多经营自主权,铁路行业重新焕发了生机。同样是在20世纪80年代,日本铁路系统经历了先国有化后私有化的过程。1987年,为解决国铁的财务危机,日本铁路系统拆分为6家区域性客运公司和1家货运公司,以及新干线保有机构、铁路通信股份公司、铁路信息系统股份公司、铁路综合技术研究所等法人企事业单位。其中,客运与路网合一,货运向客运租用线路并支付使用费,客货运公司各自拥有独立的市场主体地位。德国在政企分离的基础上,拆分铁路基础设施与专业运输业务,将铁路股份公司改制为控股公司,对原有业务进行公司化改组,分别组建路网、货运、长途客运、短途客运、车站服务等五个子公司,各公司间独立核算,实现“网运分离”^①。英国在铁路私有化的基础上,组建路网公司、特许运营公司、客货运公司、铁路辅助服务公司等,依据网运分离的基本原则,推动铁路行业的市场化竞争^②。各国在网运分离方面选择了不同的分离模式,这为我国铁路行业进一步推进网运分离改革提供了有效参照。基于我国高铁运营客运专线的基本事实,而传统铁路运营线路、货运、客运一体的基本现实,以及我国铁路行业保障旅客交通尤其是“春运”等重要时间节点出行问题,按照“客运优先”原则,可参照日本由客运企业管理路网、货运向客运企业租借路网的方式,同时探索车站站点的独立运营。

第二,形成合理有效的定价机制。基于铁路行业公益性和商业性的二重属性,铁路运输的定价机制需综合考虑成本因素、服务需求因素和扶贫等非市场因素,平衡多方利益,实现商业定价和公益定价的有机统一,市场化定价充分体现区间弹性,公益定价充分保障相关者利益。具体架构建议为:区分商业性线路和公益性线路,商业性线路经营者依照市场供需行使自主定价权,同时完善票价调整听证制度,政府仅在市场失灵和法定特殊情境下承担调控和干预职能;公益性线路由政府通过转移支付对低票价运营主体进行补贴,或通过拍卖冠名权等方式吸收社会资本进入。当市场参与主体利益受损时,经营者、消费者、股东及监管者依据相关法律法规和政策,经由法定行为和程序参与竞争秩序的修复和正当利益的维护。

第三,形成与市场化改革思路相契合的行业治理结构。铁路行业具有属性多重、目标多元、主体多样等特征,决定了铁路行业治理必然要采取多元利益主体共同参与的协作治理体系。首先,政企职责需明确,市场主体需明晰。改变当前集团公司行政化倾向,赋予各区域性公司充分的组织管理权限。其

^① 苏靖棋:《德国铁路改革25年》,《现代城市轨道交通》2019年第5期。

^② 余晖、何静:《欧盟铁路改革的体制框架、关键路径及其启示》,《江海学刊》2016年第1期。

次,推动主体业务与支撑业务分离,改变当前运输运营、铁路调度和清算业务集中于一家企业的现状,将结算中心独立出来,成为独立的清算服务机构,以保证清算的合理、公正、公开,为吸引社会资本投资铁路、推进市场化融资创造最基本的财务核算条件和投资分析基础。再次,在铁路运输运营主体之外,要形成市场化、专业化的产业服务体系和支撑体系,推动公共技术、电子商务和其他服务的市场化和专业化运作,为股权多元化和市场化改革做好准备。最后,创新监管方式,明确铁路局监管边界。按照“放管服”改革的基本要求,将事中事后监管置于重要位置,强调负面清单管理,明确行业准入标准。优化安全监管方式,更加注重对铁路企业安全体系建设的监管,鼓励铁路企业通过技防、物防、人防综合体系的建设来保证运行和运输安全。

(二)改革的内在动力:提升铁路企业盈利能力

提升盈利能力是保障未来铁路行业高质量发展的核心。为提升铁路行业盈利能力,需要从“开源”和“节流”两方面入手。开源方面,主要是指增加铁路行业收入,这不仅仅是提升铁路行业盈利水平的基本需求,也是增加铁路行业职工收入的现实需求。要通过提升业务收入来增强公司实力,进而提升职工收入,促进服务能力和水平提升,从而提升服务收入,形成一个良性的收入增长循环。具体来看,提高铁路行业收入可以有如下方式:一是创新业务品种,提高产品和服务附加值。中国国家铁路集团有限公司要推动自身从运输企业向服务企业的转型,重构企业乃至产业的价值链,发挥自身优势,积极介入到一些新业务领域中,例如快递运输、沿线移动物流站点等,以这些新业务来弥补自身传统业务利润水平较低的问题^①。二是推动铁路行业资产变现,尤其是推动土地等资源价值提升。要改善铁路行业利润水平较低和杠杆率较高的基本问题,短期内一方面要在政策上突破,另一方面要在运营上突破,按照重置成本法重新核算铁路行业资产,尤其是增值较高的土地等资产。三是提高运输收入,按照市场化定价机制,在一定范围内探索弹性票价以提高票价收入。当前存在一个认知误区,无论是货物运价还是客票价格,只要提高票价就会影响国计民生。事实上,由于长期依靠公共财政补贴,铁路运输存在社会福利分配公平问题,同时世界上多数国家铁路行业大都采取市场定价,尤其是货物运输。在普速列车采取政府补贴下的低价策略基础上,其他货运和高速铁路客运切实推动弹性定价,对不同速率、不同服务、不同时间点的车次可制定不同的价格,这一方面有利于提升铁路行业的整体收入和服务水平,另一方面也可有效调节峰谷间的需求波动。节流方面,要在降低成本上下功夫。铁路行业的主要成本在于运输成本,占总成本的80%以上。基于此,降低成本的主要抓手应着眼于运输过程中的降本减耗。要按照《中长期铁路网规划(2016—2030)》和《铁路“十三五”发展规划》,通过技术改造,进一步提高电气化率,降低日常运行成本;提升调度效率,在保障运行安全的前提下,推进提高路网利用效率,降低运行单位成本和总成本。此外,争取在改革过程中的相关税收优惠政策,以缓解短期内铁路行业经营的困境。

(三)改革的突破路径:通过多种方式推进混合所有制改革

铁路行业属于重资产行业,现有的中国国家铁路集团有限公司以及各下属公司的资产规模体量极为庞大,其中,中国国家铁路集团有限公司总资产规模超过8万亿元,上海局公司和成都局公司总资产都接近万亿元,在整体层面探索股权多元化或者混合所有制改革难度极大。铁总改制为国铁集团公司是铁路行业公司制改革的关键一步,但股权单一的治理结构仍未摆脱原有体制的弊端。当前的可选项是推进集团层面的股权多元化,可考虑由财政部、社保基金、商业银行、其他央企等机构多元持股,形成多元化的股权来源,优化公司治理结构。在国铁集团子公司层面,除了目前针对一些存量线路的铁路资产证券化改革之外,还有两种可能的混合所有制模式:一种是在新增的高效益线路如短途的工业运输专线和旅游专线,从投资建设到运营都可吸收社会资本进入,形成混合所有制企业;另一种是在局部探索网运分离模式之后,重组运输主体和专业企业,形成混合所有制的运输服务企业,通过租借铁路网的方式

^① 黄少雄:《铁路非运输企业混合所有制改革的实践与探索——以南昌局集团公司旅游企业混合所有制改革为例》,《理论学习与探索》2019年第2期。

式运营,最终形成网络间运输企业、网络内运输企业之间的竞争格局。当然,在改革进程中,需要国资委、财政部、交通部尤其是铁路局等部门联动、配套改革,为铁路投融资营造良好的社会环境,例如,从制度层面明确铁路的分类和判定方法;明确中央、地方、铁路企业应承担的投资责任;落实存量债务、公益性运营补贴的责任划分;研究切实可行的投资补偿机制。同时,还需要建立健全保护投资者利益的相关法律法规,为资本进入铁路行业创造良好的社会环境。

(四)改革的根本目标:提升铁路行业服务水平

基于铁路行业整体盈利水平较低以及我国经济高质量发展的趋势,铁路行业改革和发展的根本在于提升铁路行业的服务水平,以服务思维来重构铁路行业商业模式,创新铁路服务产品,提升行业服务能力和服务水平。具体来看,主要有如下方式:

第一,延伸服务内容,推动国铁公司从运输型企业向综合服务型企业转型。生产服务化是提升产业价值和促进产业升级的重要动力,这对于目前尚处于改革关键期的铁路行业也十分关键。铁路行业的市场化改革是大势所趋,新进入者将会利用“跨界优势”,而铁路企业要利用好自身在车、机、工、电、辆等铁路专业优势,盘活用好资源,拓展地方铁路、专用线、专用铁路机车牵引、运营、大修、维护等市场,开发城市轨道交通运营及设备检修等业务,扩大自备机车、货车、客车检修业务^①。要利用好已有客户优势,提升客货运输核心业务领域的竞争力。客运方面,更科学地将高速、快速、普速运输与旅客需求合理匹配,积极探索开发空铁联运、路铁联运、空路铁联运,提高旅游出行的便利性;货运方面,进一步拓展大宗货物及零散货物拼装运输业务,提升多式联运、集装箱运输等方面的快速运输能力,提升对快速增长需求的快速响应。要发掘路网优势,打造在物流领域的独特优势,统筹优化铁路场站和物流基地的功能布局,推进铁路场站和物流基地等设施建设。要拓展铁路货运服务功能,拓展车站商业和旅行服务,盘活车站土地资源,丰富服务内容,提升服务品质。

第二,注重服务管理,推动铁路企业提供高质量产品和服务。铁路行业的核心产品和服务是提供旅客出行及货物运输,这是未来延伸服务内容的根本。基于此,铁路行业可以通过为用户提供全空间领域和全时间过程的服务,以高水平的服务赢得顾客、留住顾客和增加顾客。可以借鉴航空公司的做法,对于高频、大量使用高铁的客户实施会员积分制度,通过便利化服务和积分换购回馈并留住主要客户。客运方面,要转变现有“坐商”的经营思维,从旅游需求出发,为旅客提供全生命周期和流程的便捷式服务。现在最便捷的做法是整合12306平台的相关服务,为旅客提供从“家到家”全流程的出行服务以及相关配套服务,提升旅客体验,提高旅客黏性。货运方面,完善铁路货运基础信息服务系统,强化接取、装卸、配送等环节大数据支撑,实行高效精准服务,提高物流管理水平,融入客户供应链管理,加强对快递公司的个性化服务,更好地满足市场需求。

[责任编辑:张蕴萍]

^① 汤浒、赵坚:《中国铁路运输的生产制度结构及企业组织模式研究》,《北京交通大学学报(社会科学版)》2015年第4期。