

上海财经大学中国产业发展研究院

成果要报

第 1 期（总第 1 期）

中国产业发展研究院办公室编

2013 年 8 月 30 日

领导批示：

铁路运营模式和投融资体制的国际比较及对我启示

[成果摘要] 本项研究在借鉴国外经验的基础上，结合我国铁路运营的现实，对我国铁路建设改革提出了针对性的政策建议。在运营体制方面，我国宜采用以“网运分离”模式为主的组合型运营模式。在投融资模式方面，实行公益性铁路和经营性铁路区别对待的方式。在公益

性补贴方面，建议遵循“谁需求谁补贴”原则，建立公益性补偿机制，协调好铁路经营性与公益性的关系。在定价机制方面，建议在国家指导价下，建立反映市场供求、有涨有跌的票价制定机制。

一、铁路运营模式和投融资体制的国际比较

1. “网运合一”与“网运分离”模式各有利弊。目前国际上主要有“网运合一”和“网运分离”两种铁路运营模式。前者实行垂直一体化管理，机车及路网均归所在区域铁路公司；后者则将基础设施管理与客货运输经营彻底分开。实践中，前者能将外部市场交易关系转化为企业内部结算关系，降低交易费用，但易造成竞争不足和垄断；而后者能保证路网完整，并在运营公司间形成竞争，但交易费用高，路网公司话语权过大。

2. 政府扶持与多渠道融资并重。国外铁路建设投融资有如下特点：政府引导扶持为主，政府投资比重大；拓宽融资渠道，吸引地方政府参与；实行项目融资，鼓励私人资本参与；选择适当融资工具，充分利用资本市场；扩大权益性融资，控制债券融资规模。

3. 公益性补贴必不可少。在这方面，美国政府对铁路公益性运输进行公开补贴，而德国则实行公开招标，引入特许权竞争机制解决公益性运输问题。但面对公益性及其亏损给财政带来的现实困难，国际上的普遍经验是，通过政府拨款和免除债务等方法给予适当补贴，以扶持铁路建设。

4. 票价形成机制体现市场供求和公益性特点。国际经验表明，铁路货运价格形成可以通过市场实现，而客运因兼具公益性，其价

格确定相对复杂。美国主要采取“收入管理”方法来确定票价，即利用网络预订系统，分阶段分析剩余能力，根据客流确定票价。日本是以收支平衡为原则，实行以综合成本价格为基准的上限价格浮动制票价，由政府规定最高价格运费收入。德国则主要采用收益管理定价模式，其运价率呈现出“递远递减”、鼓励提前订票、鼓励团体消费等新特征。从国际趋势看，由于政府难以全面掌握成本、需求和利润等信息，因此下放定价权已渐被接受。

二、解决我国铁路运营模式选择和建设投融资等关键问题的思路对策

1. 实行“网运分离”为主的组合型运营模式，引入竞争机制。若实行“网运合一”，中国铁路总公司虽可保证纵向一体化效率，但会产生新的行业垄断。同时我国铁路主要干线客货运输密度较高，大部分干线间互补性和依存度强，若采取“网运合一”，铁路主要干线和干线系统的分割将破坏运输产品的完整性，增加交易成本。建议我国采用以“网运分离”模式为主的组合型运营模式。一是保证全路集中统一管理，对营运公司引入竞争机制。二是处理客货运具体问题，可在网运分离程度上有所区分。客运公司运营时间和使用机车较固定，与路网公司交易频率和不确定因素相对较低，而货运公司与网路公司谈判频率较高、清算较复杂，因此可先将客运从货网中分离出来，实行“网运分离”，并引入竞争机制。但货运方面则实行“网运合一”，同时促进形成直面客户的全网性集装箱、冷藏、大件、快运等专业运输公司。

2. 推进投融资体制改革，培养铁路产业造血功能，妥善处理巨额债务。对公益性铁路宜由中央及地方政府作为投资主体，通过财政方式解决债务或运输补贴问题。而经营性铁路具有吸引社会投资的条件，可放宽市场准入。创新融资方式，通过合资修路、发行股票债券等实现多元融资。继续推进铁路股份制改革，对优良资产重组改制，以“存量换增量”，实现持续滚动融资发展。构建能吸收社会资金的铁路产业投资发展基金等，吸纳社会资金。建立投资者退出机制，努力减少进入和退出成本。此外，对巨额债务需区分公益性和经营性，前者由政府补贴，后者可成立专门机构处置。

3. 遵循“谁需求谁补贴”原则，建立公益性补偿机制，协调好铁路经营性与公益性关系。对政策性低价或无偿运输等，由中央财政补贴；对维持区域开发、地方要求开通铁路支线所造成的损失，由地方财政补贴。根据公益性程度，采取确定补贴金额并公开竞标方法，授权中标企业特许经营。补贴和创收激励相结合。对抢险救灾的物资运输等实行专项拨款；对伤残军人（警察）和学生的运输，继续实行半价制度，差额由中央财政补贴；对支农物资运输，继续实行国家定价制度，并由中央财政补给企业。

4. 在国家指导定价下，建立反映市场供求、有涨有跌的票价制定机制。强化铁路运输成本核算，综合考虑社会平均利润水平等因素，合理制定铁路基准定价。在国家指导定价前提下，允许企业有一定价格浮动权，形成按市场供求关系、有涨有跌的运输价格形成机制。

作 者：干春晖

作者单位：上海财经大学中国产业发展研究院

联系电话：13501991325

领导同志如有批示或需调阅成果，请与我院联系。

电 话：13501991325，021-65903691（干春晖），
13564371475，021-65906710（余典范），
18601634480，021-65906859（陈 琼）

传 真：021-65907458

电 邮：cidi@mail.shufe.edu.cn

联系地址：上海市国定路 777 号上海财经大学中国产业发展研究院