

# “1分钱”难住煤运“公转铁”

本报记者 孙丽朝 路炳阳 北京报道

“前两年，煤炭价格走高时，内蒙古、陕西排队拉煤的汽车横跨两省区，长达10多公里。而现在，几乎不需要排队，汽车到达后很快就能拉到煤。”高金鑫对这种变化很熟悉，他是内蒙古一家大型煤企负责煤炭调运业务的主管。

目前，我国煤炭市场整体不景气。一位煤炭行业分析师向中国

经营报》记者表示：“2023年煤炭市场相对宽松，需求没有那么紧张，运力也就不会紧张。”

市场行情直接影响着运输结构。我国力推7年的“公转铁”（公路汽车运输转向铁路运输）政策，也因总体运力宽松，变得更加艰难。而过去近7年，全国铁路煤运量占煤炭产量之比并未明显上升。

在政策调研中仅比公路贵了1分钱的铁路，在实际运煤时，却

变得异常沉重：首先，铁路运输相对固定的起点、终点，让运输效率受限；其次，跨路局调度受到沟通和利益阻碍；最后，当煤炭需求平稳时，公路运输更容易压价，而铁路运输则不然，这进一步加剧了“公转铁”难度。

未来，包括煤炭在内的大宗商品“公转铁”是否会继续推动，又该如何推动？这场事关“蓝天保卫战”与能源“血脉”流动的难题，显然不仅仅是1分钱的差距。

## 旺季遇冷

煤炭行业分析师表示，2023年煤炭市场属于单边下行的趋势。

有机构研报数据显示，2023年前三季度，北港5500卡动力煤价格平均值为939元/吨，同比回落284元/吨，降幅超两成。

就煤炭供需形势，上述煤炭行业分析师对记者表示，过去一年无论是公路运输还是铁路运输，运力都比较宽松。

一方面因为国家对重点下游电厂加大保护措施，自2022年起长协数量增多，挤占了一部分市场煤的空间，所以2023年市场需求相对减少。

另一方面，2023年是煤炭进口大年，预计高达4.6亿吨的进口

量，不仅创下历史最高值，更与长协协议一起，给了更多电厂“定心丸”。此外，近年来，加速建设的新能源发电体系，明显发力的“风、光、水电”等，也在一定程度上对火电形成替代。

高金鑫对记者介绍，2023年冬季煤行情属于旺季不旺，从当年9月开始，因为煤矿事故频发，安全压力下，供给出现暂时性短缺，9—10月中旬煤炭价格曾一度走高，电力企业在这一阶段增加了库存。此后，随着生产恢复正常化，10月中旬之后，价格又出现了阶梯回落，而煤炭贸易商一直都是

买涨不买跌。“当前电厂库存较高，市场行情较弱。”

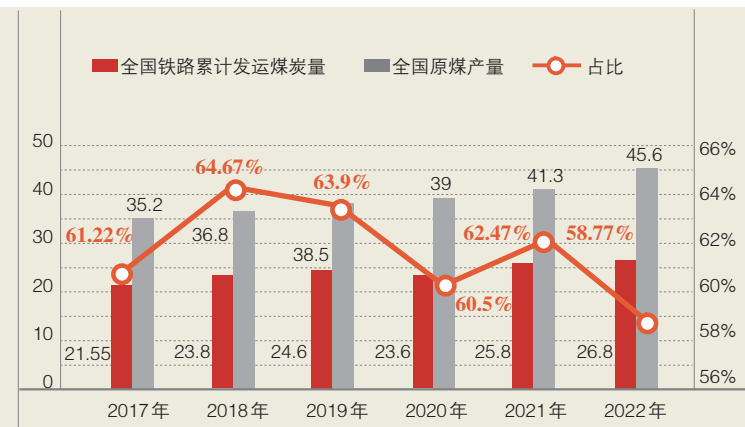
国家统计局2023年12月发布的数据显示，2023年1—11月，生产原煤42.4亿吨，同比增长2.9%；进口煤炭4.3亿吨，同比增长62.8%。

上述煤炭行业分析师还对记者表示，2023年煤炭市场属于单边下行的趋势，无论是迎峰度夏的6—8月份，还是现在迎峰度冬季节，虽然价格有阶段性波动，但没有大幅上涨，这一年贸易商过得相对艰难。“大家发运的积极性不高，铁路车皮基本上申请多少就批多少，不存在紧张情况。”

## 2017—2022年 全国铁路发运煤炭量及占比

单位：亿吨

数据来源：中国煤炭工业协会



本报资料室制图

## 前路漫长

想在“公转铁”上实现大的突破，需要国家和地方政府出台更强有力的配套执行政策。

“公转铁”旨在减少污染物排放。接近原环保部人士对记者透露，京津冀曾是全国大气污染最为严重的地区之一，这既有区域产业结构中重化工业过重、能源结构中煤炭消费过多的原因，也与区域交通运输结构不合理有关，主要体现在公路承担了过多的煤炭等大宗货物运输。原环保部2017年年初的调查显示，运煤大货车排放大量污染物，是制约实现“京60”（北京市2017年度环境空气质量目标）的重要因素之一。

于是，2017年2月，原环保部联合国家发展改革委、财政部、国家能源局，以及北京、天津、河北、山西、山东、河南六省市政府印发《京津冀及周边地区2017年大气污染防治工作方案》，要求天津港2017年7月底前不再接收柴油货车运输的煤炭；2017年9月底前，天津、河北及环渤海所有港口全面禁止接收柴油货车运输的煤炭。

这被看作是煤炭运输“公转铁”的开端，如今快7年过去了，煤运结构调整成效如何，官方层面并未公布具体数据，只能从全国铁路煤运量与煤炭产量之比变化情况略窥。

中国煤炭工业协会发布的数据显示，2017—2022年，全国铁路累计发运煤炭量分别为21.55亿吨、23.8亿吨、24.6亿吨、23.6亿吨、25.8亿吨和26.8亿吨，全国原煤产量分别为35.2亿吨、36.8亿吨、38.5亿吨、39亿吨、41.3亿吨和45.6亿吨，铁路煤运量占比分别为61.22%、64.67%、63.9%、60.5%、62.47%和58.77%，整体呈现下降势头。

部分地方政府也曾公布运输结构调整情况变化。

山西省昔阳县政府官方网站2023年10月发布的《昔阳县贯彻落实中央生态环境保护督察第51号、第54号、第83号整改任务验收公示》提到，昔阳县加快构建现代综合交通运输体系，2020—2022年全县煤炭产量分别为1498.4万吨、1865.9万吨和1875.5万吨，2023年上半年为1259.1万吨，与之相对应的铁路运输量分别为802.59万吨、778.83万吨、748.14万吨和420.75万吨，占比分别为53.56%、41.74%、39.89%、33.40%，下降态势明显。

呼和浩特铁路局一名货运部

人士感叹，经过三年疫情之后，公路企业内卷严重，将运费压得很低，铁路运费又无法跟进降价。2023年“公转铁”工作推进非常艰难。

“‘公转铁’推行多年来，中央一直很重视，地方政府也发文支持，但多照搬中央文件，没有配套的支持政策，导致‘公转铁’许多政策难以落地。”上述呼和浩特铁路局货运部人士表示。

中国铁路郑州局集团人士也称，根据他们的测算，750公里以内，公路运输更具优势；750公里以上，铁路运输更具优势。但实际运输过程中，仍有不少企业通过汽运从新疆运煤到河南，然后再将河南的氧化锂运到新疆，运输里程达到3400公里左右。“但只要重去重回，公路运输企业就能有盈利。”

“大型国有能源企业与铁路部门每年都会签订运输协议，所以煤炭运输总量是有保障的，但增量要看市场情况、看散户，在市场较弱时，铁路煤炭运输增量较为困难。”中国铁路西安局集团（以下简称“西安铁路局”）人士说。

“‘公转铁’主要是靠政府引导，铁路部门只能走访、洽谈，如果煤炭企业结合市场需求选择走公路，我们也无可奈何。”上述西安铁路局人士对中国经营报记者说。在他看来，环保指标管理力度大，“公转铁”就相对容易。经济压力大时，地方政府对“公转铁”的重视程度也会下降，因为公路运输关系着当地许多人的就业问题。

上述呼和浩特铁路局货运部人士也表示，各铁路局在积极努力推动“公转铁”，去争取适合铁路的项目，一方面提高运输效率，另一方面尽量降低运输价格。但想在“公转铁”上实现大的突破，需要国家和地方政府出台更强有力的配套执行政策。

国铁集团货运部副主任董晖在2023年12月5日召开的2024年度全国煤炭交易会上透露，2023年前11个月，国家铁路运输煤炭19.1亿吨，与2022年同期持平。

高金鑫认为，相对于灵活高效的公路运输，铁路运输在价格、服务等方面仍有不少提升空间，如果政策层面没有强力助推，煤炭市场现有铁路运输占比不够高的结构，将会长期保持。

## “1分钱”差距

2017年推出煤炭“公转铁”政策之际，彼时环保部也曾对运价问题进行过调研，发现铁路每吨公里的运价是0.2元、公路为0.19元。

市场行情会直接影响煤炭运输方式。而选择铁路还是公路，一方面要考虑发送量；另一方面还有最重要的价格因素。

高金鑫表示：“发铁路，至少要一列车起，也就是要达到8000吨的发送量，对于中小贸易商来说，不可能一次发送这么多，比如一个小贸易商要发送2000吨，就不具备走铁路的条件；从价格来看，铁路发运也不具备优势，以鄂尔多斯到曹妃甸港的运价来看，目前市场公路运价是230元/吨，铁路从鄂尔多斯巴图塔煤炭集运站到曹妃甸的运费报价是238元/吨。但走铁路，除了运费还需要支付约20元/吨的站台费、约0.6元/吨的取送车费，对于大多数没有铁路专用线的企业，还需要支付10—50元/吨的汽运短倒费用，核算下来还是公路运价比较低。”

一家与天津港长期合作的大型物流企业负责人也曾向记者表示，从“三西”（指山西、陕西和

内蒙古西部）到天津港的煤炭，通过汽运较铁路运输大约能节省15元/吨，公路运输成本优势明显。

而当整体市场行情偏弱的时候，运价就更敏感。

实际上，2017年推出煤炭“公转铁”政策之际，彼时环保部也曾对运价问题进行过调研，发现铁路每吨公里的运价是0.2元、公路为0.19元，并分析认为，这1分钱的差距在于，公路市场化竞争很充分，但柴油车公路运输存在“不正当竞争”。

例如，货车司机使用不达标柴油、不加注尿素、超载等手段“偷减成本”。而铁路方面，铁路部门“一家独大”，有车皮审批复杂、调度效率低等瓶颈，导致中国整个铁路货运比例较低。

在“公转铁”政策下，各地也出台过各种措施鼓励煤炭铁路运输，其中不少提及铁路专用线的建设。专用线，是指由企业或者

其他单位管理的，与国家铁路或者其他铁路线路接轨的岔线，其对于减少短驳、发挥综合交通效率至关重要。

2018年9月，国务院办公厅发布《推进运输结构调整三年行动计划（2018—2020年）》（以下简称“《三年行动计划》”），首次提出2020年铁路专用线在大型工矿企业和新建物流园区发展的“两个80%以上”目标，即大宗货物年运量150万吨以上的，铁路专用线接入比例达到80%以上；重点区域具有铁路专用线的，大宗货物铁路运输比例达到80%以上。

山西省政府2019年5月发布的《山西省推进运输结构调整实施方案》也提出，到2020年，该省大宗货物年运量150万吨以上的大型工矿企业和新建物流园区，原则上全部修建铁路专用线。

大型煤矿年产量在1500万吨以上，300万吨以下的煤矿是小型煤矿，产量150万吨的煤矿属

于微型煤矿。“要求这类煤矿建设铁路专用线，是比较困难的。”上述煤炭行业分析师说。

高金鑫表示，超过60%的煤矿企业年货运量能达到150万吨以上。在鄂尔多斯煤产地，这样的煤矿有三四百个，但真正有铁路专用线的不超过20个。

对于铁路与公路运输间的关系，高金鑫称，在矿区具备铁路直发能力的煤矿寥寥无几，大部分煤矿铁路运输都需要依靠公路进行短途倒运。行情差时，铁路计划相对充足，但铁路价格固定，公路更容易压价，大家会更倾向于发汽运；一旦煤价开始上涨，大家都开始争夺铁路计划，导致车皮紧张，许多发运计划批不下来，所以公路仍然在煤炭运输领域发挥着重要作用。

所谓铁路发运计划是指，铁路部门为满足货运运输，合理利用铁路运输设备而制订的用以组织货物运输的工作计划。

## 专线难建

对于煤炭企业来说，建设前涉及到征地和审批等，建好后，是否有车皮发运，又取决于铁路部门调度情况。如果说企业面临的是修路难，那么已有的铁路线上，大家还共同面临着一个更复杂的难题——跨局调度。

《三年行动计划》发布后，相关部委也配套出台了推动铁路专用线建设的指导意见，但由于投资较大，且以企业出资为主，运营后成本回收期难以确定，建设专用线的积极性并不明显。

“经过前两年煤价高位运行之后，现在煤炭企业手中有钱的，不少煤炭企业会追加投资以提高安全和环保标准，但很少有企业愿意花钱建设铁路专用线。”上述煤炭行业分析师说。

究其原因，这与铁路运输特性有一定关系。对于煤炭企业来说，建设前涉及到征地和审批等，建好后，是否有车皮发运，又取决于铁路部门调度情况。

如果说企业面临的是修路难，那么已有的铁路线上，大家还共同面临着一个更复杂的难题——跨局调度。

一位地方交通委人士对记者举例称，内蒙古向河北方向运煤，铁路呼和浩特局集团公司（以下简称“呼和浩特铁路局”）货车到北京局集团公司（以下简称“北京铁路局”）后，就由北京铁路局调配。在运输任务紧张时，北京铁路局会优先满足自身运输任务，这就导致车皮很难再回到呼和浩特铁路局。所以在车皮紧张时，为了防止货车无法回流，各路局集团公司会严格

控制跨局发车。

中央督察组和地方政府部门也曾专门发文指出铁路专用线建设缓慢问题。2021年12月19日，山西省人民政府发布《公开第二轮中央生态环境保护督察整改方案》（以下简称“《整改方案》”）显示，截至2021年5月，山西省列入国家重点建设规划21条铁路专用线，只有9条建成通车，其余均未建成。

《整改方案》称，山西现有铁路运力不足、运费偏高、调度机制不健全，一些已建成的铁路专用线没有发挥应有的作用，远低于国务院《三年行动计划》中“大宗货物铁路运输比例应达到80%以上”的要求。

时任国家铁路局副局长于春孝2020年7月也曾公开表示，铁路专用线建设滞后、铁路货运价格政策空间有限、局部通道能力紧张等问题都制约着运输结构调整工作开展，成为运输结构调整政策落实的阻碍。

对于铁路专用线建设缓慢的原因，从山东省临沂市2023年10月24日发布的《临沂市交通运输局关于第二轮中央生态环境保护督察反馈意见（第41项）整改情况说明》（以下简称“《情况说明》”）中也可略窥一二。

《情况说明》显示，山东省临沂

市对19家年货运量150万吨以上的工矿企业和物流园区进行了3轮调研。通过调研论证，14家企业存在占地多、拆迁量大、投资额高、离火车站远、货物不适合铁路运输、县域内无铁路通行、地理条件复杂、企业无资金无建设意愿等原因，不具备修建专用线的条件；4家企业拟与现有的专用线并

用；1家企业已建成专用线。

而已建成的铁路专用线，也存在利用率低的问题。接近山西省政府的人士向记者透露，该省部分大型煤企的铁路专用线建成后，由于运力达不到预期，存在企业将专用线外包，而外包方将专用线承包下来用于堆放煤炭，再通过汽车发运的现象。



铁路运输目前是我国煤炭运输的主要方式。图为江西萍乡火车站白源站货场，工人在加紧转运电煤。

视觉中国/图