

西南交大左大杰： 加快推进网运分开是当前铁路改革首要任务

本报记者 路炳阳 北京报道

2024年《政府工作报告》提出，深化电力、油气、铁路和综合运输体系等改革，健全自然垄断环节监管体制机制。而在铁路改革的多个重大问题之中，铁路网运关系是实践层面上制约铁路改革向纵深

“网运分开”已客观存在

左大杰建议，应紧密结合当前铁路改革发展实际，加强政策研究，为党中央、国务院决策提供明确依据。

左大杰称，“路网宜统，运营宜分，统分结合，网运分开”应作为我国铁路网运关系调整的总思路。“网运分开”在中国铁路实践中已客观存在，具体而言至少有三种表现。一是跨局运行的旅客列车（或货物列车），它们在担当局范围内运行属于“网运合一”模式，但在其他局运行则需相互清算收入和支出，实际上属于“网运分开”模式。

二是随着铁路改革发展，一些新的铁路运营企业与既有铁路运输企业之间实际上也是“网运分开”关系。左大杰以京沪高铁对记者举例称，京沪高铁公司实际上是一个基础设施公司，即“网”公司，其他各局列车只要在京沪高铁上运行，都需要向其支出路网使用费，此时各局相对于京沪高铁而言都是运输服务公司，即“运”公司。

第三种表现在货运领域，以中欧班列为例，几乎全部中欧班列运营公司与国铁集团之间均为“网运分开”的关系。“网运分开”已在一定程度客观存在，使得铁路基础设施与运输服务之间的清算关系也具有良好的基础。

左大杰表示，从2013年至今的10年来，党中央、国务院对于铁路改革发展工作多次作出重大决策部署，用好、用足党中央、国务院关于铁路改革的精神，已完全能够支撑铁路体制改革。国务院铁路监督管理部门负有组织起草铁路监督管理的法律法规、规章草案，参与研究铁路发展规划、政策和体制改革工作的职责。左大杰建议，应紧密结合当前铁路改革发展实际，加强政策研究，为党中央、国务院决策提供明确依据。

就铁路网运关系问题，左大杰提醒，要特别对北美铁路网运关系中的“干支分离”特点予以进一

突破的首要关键问题，其中“网运分开”是铁路网运关系调整中的政策必然和现实选择，不应长期避而不谈。西南交通大学交通运输与物流学院副教授、交通公共政策研究中心研究员左大杰近日就铁路改革问题回应《中国经营报》记者时作出上述表态。

步澄清。

左大杰称，北美铁路确实具有“干支分离”这一特点，但“干支分离”只是概括了北美铁路数家一级铁路公司与其他中小铁路公司的关系，而没有充分表达北美铁路网运关系的全部特点，过分强调“干支分离”并加以借鉴，可能会导致中国国铁干线与地方铁路连而不通、通而不畅，破坏“全国一张网”的整体效能。

同时，在“网运合一”条件下，国铁企业代表国家主要投资、运营国铁干线，地方铁路企业代表地方政府主要投资、运营地方铁路，二者筹资能力都存在主体单一、渠道不畅等因素，客观上导致铁路投融资体制改革难以有实质性突破，债务风险防控难度越来越大。

北美铁路数家一级铁路公司营业里程约17万公里，但职工人数仅为18万人，且主要从事铁路基础设施工作；北美货运业务主要以Intermodal Marketing Company (IMC) 为市场主体运营，它们是独立的市场主体，与数家一级铁路公司具备“网运分开”的特点；美国铁路客运公司(Amtrak)与数家一级铁路公司的关系也具有“网运分开”的特点。

与北美形成鲜明对比的是，截至2023年年底，中国铁路营业里程达到15.9万公里，其中高铁4.5万公里，用工却超过200万人，分布于铁路基础设施、客货运输服务等各领域、各工种，其网运关系属于“网运合一、高度融合”模式。左大杰提醒，显然，只注意到北美铁路“干支分离”而忽略其客货运与一级铁路公司均具有“网运分开”这一重要特点，不利于正确认识铁路网运关系，未来仍要对此加强研究并予以充分论证。

何以破解“一家独大”

对标中央精神，国铁企业“一家独大”现象需要引起重点关注。

左大杰称，从中国铁路实行政企分开十余年的改革发展实践来看，按照经营主体、建设模式、建设目的、运营速度、服务范围等标准进行铁路分类，并未有效解决铁路投融资、铁路债务风险防控等突出问题，也未解决国家铁路与地方铁路之间的诸多利益之争，反而使国铁企业“一家独大”现象越来越突出。

“一家独大”既意味着路网规模大，也意味着业务链条长、债务负担大。中央多次要求，自然垄断环节是我国国有经济布局的重点领域，要聚焦主责主业，要对自然垄断环节开展垄断性业务和竞争性业务的范围进行监管，防止利用垄断优势向上下游竞争性环节延伸。显然，对标中央精神，国铁企业“一家独大”现象需要引起重点关注。

因此，为进一步推动铁路深化改革和高质量发展，左大杰建议铁路分类应引入新的考察维度，加强铁路分类研究，贯彻中央关于国有企业改革“界定功能、划分类别，实行分类改革、分类发展、分类监管、分类定则、分类考核”精神，为深化铁路改革提供政策依据。

左大杰认为，铁路基础设施具有公益性、垄断性、基础性；铁路运输服务具有商业性、竞争性和服务性。对应地，国家应将铁路基础设施视为重要行业的“关

“强监管”和“市场化”

对于国铁集团近期成立的39个铁路物流中心，左大杰认为其既有一定的局限性，也有积极意义。

就铁路市场化改革的内涵，左大杰指出，自2015年以来，党中央、国务院对于铁路改革发展工作多次作出决策部署，印发了若干重要文件，可以发现党中央、国务院对于铁路改革的精神发生了重要变化，即以前较多地将铁路行业视为一个整体来阐述，而近期则更明确地将铁路划分为自然垄断环节（领域）和竞争性环节（领域）。

其中，自然垄断环节是我国国有经济布局的重点领域，要健



在铁路改革中，铁路网运关系是制约改革向纵深突破的首要关键问题。图为停靠在武汉站待发的高铁列车。

路炳阳/摄

全监管制度体系，加强监管能力建设，聚焦主责主业，主要特点为“强监管”；而竞争性环节，表述为“促进铁路运输业务市场主体多元化和适度竞争”“推进能源、铁路、电信、公用事业等行业竞争性环节市场化改革”，主要特点为“市场化”。

左大杰认为，虽然铁路自然垄断环节“强监管”和竞争性环节“市场化”二者并不矛盾，但如何对立统一于铁路改革实践之中，如何以安全、稳定、可控的路径去

实现，仍需要进一步加强研究。

对于国铁集团近期成立的39个铁路物流中心，左大杰认为其既有一定的局限性，也有积极意义。就局限性左大杰分析称，铁路物流“一省一中心”，难以满足客户跨省、跨路局的物流需求。“都是区域性的，而不是全网性的，实际效果就是跨局协调工作量太大——不久就会见到各个物流中心的领导带队到其他各局的运输部、货运部、调度所、编组站去协调线路、车辆、装卸等工作。”

“商业二类”。

目前，国铁集团被定位为商业二类，铁路公益性与商业性相互制约、垄断性与竞争性相互掣肘，基础性与服务性纠缠不清，不能各得其所。若国家铁路能够按照“路网宜统，运营宜分，统分结合，网运分开”的总体思路调整网运关系，则基础设施可进一步定性为公益性国有企业，进而可争取更多政策支持；同时放开竞争性环节，运输服务可进一步定性为商业一类国有企业（军事运输等除外），进而可更好地用好用足市场化政策。

万亿超长期特别国债二季度有望集中发行

本报记者 杜丽娟 北京报道

在宏观政策基调积极基础上，二季度进入政策部署和落地观察期。

按照《政府工作报告》要求，2024年将发行1万亿元的超长期特别国债，专项用于国家重大战略实施和重点领域安全能力建设。进入4月份以后，券商和评级机构也把超长期特别国债的发行节点锚在了二季度。

“结合货币政策工具的选择，我们预计超长期特别国债将在二季度分批发行，而央行更有可能采取放量续作MLF的方式给予流动性支持。”国泰君安宏观联席首席分析师汪浩预测。

作为积极财政政策的重要发力点，超长期特别国债对稳增长稳投资具有重要拉动作用。在市场看来，今年的超长期国债或将以年度国债发行计划为限制，这并非简单意义上的“量化宽松”。

二季度集中部署

“为早日形成实物工作量，我们预计1万亿超长期特别国债将在二季度集中发行，结合专项债发行情况，特别国债将以中央为主导，这可以使其发行和项目落地的流程更快。”中证鹏元评级研究发展部研究员李席丰说。

2024年《政府工作报告》指出，为系统解决强国建设、民族复兴进程中一些重大项目建设的资金问题，从今年开始拟连续几年发行超长期特别国债，专项用于国家重大

债券“常态化”管理

根据财政预算报告，今年发行的1万亿元超长期特别国债，已经列入2024年政府性基金预算，这成为积极财政政策的一项重要内容。

财政部数据显示，2024年中央政府性基金预算收入4474.52亿元，加上上年结转收入391.87亿元，超长期特别国债收入10000亿元，收入总量为14866.39亿元。中央政府性基金预算支出14866.39亿元，其中本级支出8712.91亿元，对地方转移支付

战略实施和重点领域安全能力建设，今年先发行1万亿元。

特别国债，主要是指在特定时期阶段性发行的具有特定用途的国债。我国曾在1998年、2007年和2020年分别发行过三次特别国债。和以往不同的是，今年《政府工作报告》强调的是超长期特别国债。

“超长期，主要代表的是债券发行期限。通常情况下，我国长期国债的发行期限在10年左右，但超长期代表着发行期限原则上要高

6153.48亿元。

“从预算报告的具体数据看，超长期特别国债对于缓解当前财政压力有重要意义。因为特别国债的投向领域普遍具有建设需求大、投资周期长、现有资金渠道难以充分满足等特点，而从政策端加大支持力度是解决财政压力的一个有效途径。”上述财政人士说。

与此同时，与长期建设国债不同的是，此次超长期特别国债并不列入赤字，也不增加赤字率，这有

利于保障财政可持续，同时也为后

续宏观调控增加了灵活性的空间。中诚信国际研究院研究员袁海霞表示，今年《政府工作报告》提出发行超长期特别国债，是当前经济承压下积极财政政策的重要体现。“超长期国债期限拉长后，可以更好地匹配重点项目资金需求，同时也能提升财政资金效率，这将使债券发行逐渐常态化。”

记者了解到，出于资金紧张，我国采取增发特别国债的方式缓

解财政资金压力。比如，1998年财政部向工、农、中、建四大行定向发行的2700亿元特别国债，主要用于拨补四大国有商业银行的资本金。之后2020年特别国债，也是为了应对新冠疫情冲击对经济造成的负面影响。

总体看，这些国债都具有“应急性”特点，对比此次超长期特别国债，《政府工作报告》明确提出，今年将优先发行1万亿元，未来拟连续几年发行超长期特别国债。

“这意味着，未来几年中央也会视发展需求及发行效果适时启用超长期特别国债的发行工作，至于该项举措是否会以制度化方式固定下来，也需要结合宏观经济实际情况综合考虑。”上述财政人士说。

中诚信国际指出，超长期特别国债的发行，也表明了中央对积极财政基调保持乐观的态度，这有利于提振市场信心和稳定预期，并为优化央地债务结构、减轻地方支出压力持续提供了动力。

我们认为今年超长期特别国债的发行速度也会比较快。”李席丰说。

此外，伴随金融体制的不断完善，历史上三次特别国债从开始的定向发行也逐步过渡到市场化发行，借鉴以往经验，今年的1万亿元超长期特别国债也更有通过市场化方式发行。

李席丰认为，通过市场化方式发行，不仅可以使债券的定价更加公允，也能使金融机构的资产配置收益率实现最大化。