

亚洲开发银行与中华人民共和国： 在铁路部门的合作

亚行涉足中国铁路领域的经验

亚行涉足中国铁路领域的经验表明修建铁路能够刺激贫穷地区的经济增长。这些项目本身，以及由于这些项目带来的运输成本下降所促成的新发展格局和新的活动，有助于地方经济的快速增长和转型，改善了项目地区的投资环境，增加了本地产品进入市场和获得更高价格的机会，增加了劳动力的流动程度，为本地人民创造了更多的就业岗位。这些项目有助于改善广大人民的收入和生活水平，有助于扶贫。

最新情况

铁路是中国最主要的交通运输方式之一。2003年，公路运输占到全国客运量（人公里）的55.7%，其次是铁路，占34.7%，之后是民航和沿海及内河运输，分别占9.1%和0.5%。货物运输方面，沿海和内河运输占货运量（吨公里）的53.3%，铁路占32%，公路占13.2%，管道运输占1.4%，民航占0.1%。

中国铁路系统位居世界第三位，仅次于美国和俄罗斯，总里程达7.3万公里，在整个铁路系统中，其中60,446公里里程的线路由铁道部¹下辖的各地区铁路管理局经营管理，其余的大约12,554万公里里程的线路则作为地方铁路²进行开发和经营。2003年，中国铁路系统完成的货运量达1.725万亿吨公里，完成的客运量达4790亿人次公里。中国铁路系统的货运密度全世界第一，而客运密度也是全世界第二，仅低于日本。机车的周转利用率最高。但是，尽管中国的铁路运输密度全世界最高，而路网的密度却位居全世界最低之列。从人口、自然资源和产业的地理分布情况来看，中国现有的铁路网规模不很大，覆盖范围也嫌不足³。在中西部广大的内陆地区中很多地方根本就没有任何铁路运输服务。铁路网络不发达，无法满足运输服务的日益增长的需求，阻碍了经济的发展。这在占到铁路货运总量40%的煤炭运输中特别明显。跟煤炭运送有关的运输瓶颈是造成2003—2004年出现能源短缺现象的因素之一。

在1978—2003年间，铁路货运年均增长速度为4.8%，无论在运距上还是在货运量上都稳定增加。从地理位置来看，中国的资源（中西部）和消费（东部沿海）分布不均衡。铁路提供具有成本效应的长途运输服务，把大宗商品（如煤炭、石油、木材、钢铁和矿石）从内陆地区运往东部沿海地区。中国需要一个良好的铁路网络来将东部地区的经济繁荣向西部地区扩展。

从1978年到2003年，中国铁路的客运人公里数年均增长速度为6.1%。在中国，将近90%的客运服务由公路和铁路承担。公路客运的人均旅程由1978年的35公里增长到2003

1 依据《铁路法》，铁道部不仅是铁路运营商，也是监管机构。铁道部系统所属的职工共有200万人，其中在铁路运输企业中工作的职工为143万人。全国共有14个地区铁路管理局，属于国有运输企业，再进一步分成41个铁路管理分局。

2 地方铁路包括省级政府的自有铁路线（总里程大约4500公里）和由铁道部和省级政府及其它风险承担人联合投资的29家合资线路（总里程大约6500公里）。

3 按每平方公里土地面积上的铁路里程数计量，中国铁路路网密度为印度的1/3，仅为日本的1/10。

年的 53 公里。而同期铁路客运的人均旅程已由 134 公里增加到 492 公里。铁路在长途客运方面具有比较优势，中国正在引入快速客运服务来满足这一市场需求。

增加投资和铁路系统改革

在 20 世纪 90 年代，投资不足被认定为铁路系统运力不足的主要原因。在“九五计划”（1996—2000 年）期间，按实数计算，政府投资比前期增加了几近三倍，共投资 2500 亿元人民币，兴建了 5600 公里里程的新线路，对 4300 公里里程的线路进行了电气化改建，对 4270 公里里程的线路进行了复轨建设。在“十五计划”（2001—2005 年）期间，铁路投资进一步增加到 3500 亿元人民币，兴建了 6000 公里里程的新线路，对 5000 公里里程的线路进行电气化改建，对 3000 公里里程的线路进行复轨建设。

铁路部门改革始于上个世纪 80 年代初期，旨在改进铁路运输服务的效率和效果。1999 年开始试行新的经营管理理念：资产经营责任制。依据这一新方法，铁道部鼓励各地区铁路管理局提高经营绩效和增加盈利能力。实行核心业务与非核心业务的分离被认定为是一个具有关键意义的大转折。核心运输业务领域的员工总人数由 1997 年的 189 万人裁减到 2002 年的 148 万人。在非核心业务领域，有 5 家公司，总员工人数达 61.65 万人，实行了产权剥离。为了给富余的员工提供就业岗位，铁道部建立了多种经营企业，向铁路业提供设备、货物和各种服务。到 2002 年底，共兴办了 7681 家这样的公司，就业员工总数超过 40 万人。在 1998 年，实行医疗保险和养老金的成本分摊方案。自 2000 年至今，铁路系统的 225 所中小学校、13 所医院和 10 所高等院校已移交给地方政府机构。总里程达 7800 公里的 120 条铁路支线也正在进行重组。

为了完善铁道部的经营与管理信息系统，已经采取了一些措施，包括开发研制运输管理信息系统和在 700 个车站启用计算机化的票务系统，覆盖了 95% 的客运业务。铁道部还将在所有的地区铁路管理局和 70 条主要的铁路干线采用列车调度管理信息系统，在部分铁路干线上实行集中行车调度方法。集装箱铁路运输量的增长速度已经是普通货运量增长速度的 3 倍。为了服务于这个不断扩大的市场，铁道部在 2003 年成立了 3 个专业运输公司，分别专注于集装箱运输、特殊货物运输和行包快运。铁道部将在 2007 年以前建成 18 个大型集装箱集散站。

尽管运输费率的调整须由国家发展改革委员会负责审批，但铁道部有征收各种费用和规定的幅度内确定运输费率的自主权。1991 年铁道部就征收了专项运输附加费，用于负担资本支出和偿还贷款。在 1993 年，政府批准根据成本回收方针实行“新线路，新费率”的政策。对电气化铁路线推行单独收费的办法。1999 年又开始征收了货物装卸费。在客运业务方面上，铁道部从使用效用出发，对如贵宾服务、空调车厢、卧铺车厢和快速客车等增值性服务项目采用差价计费。在节假日的高峰期，铁道部可以灵活处理，加收 20—30% 的费用。尽管资费有所提高，同世界标准相比，中国目前的铁路货运和客运费率仍然低于其它运输方式。

中国政府的铁路行业发展计划

中国政府的《1998—2004 年铁路发展计划》把重点集中在铁路服务欠佳的地区，特别是改进中西部贫困内陆省份和相对繁荣的沿海地区间联通条件的铁路线路。本计划的重点集中在：（1）扩大路网，铲除阻碍国民经济发展的限制因素；（2）鼓励建设合资铁路，发展地方经济；（3）采用新技术和现代管理手段，提高现有铁路网络的效率；（4）通过合理

定价和商业化经营服务，增加成本回收率，扩大用户资助投资的比例，减少政府对基础设施建设的补贴；（5）实行机构和结构改革，实行责任制，给予铁路企业的自主权；（6）鼓励非政府机构投资基础设施和相关服务。

《2003—2007年铁路发展计划》旨在进一步扩大现有的铁路运输系统，确保铁路运输更安全快捷；提升技术档次；改善服务质量；深化改革，以强化管理体制，裁减冗员，提高生产率，同时对铁路部门中心业务实行公司化经营运作，允许引入多样化所有权。在2003—2007年间，铁路年投资量将翻一番，由500亿元人民币增加到1000亿元人民币。

2004年，国务院在原则上已批准了中长期铁路建设计划。根据此计划，到2020年，中国在役运营铁路的总里程将从目前的7.2万公里增加到10万公里，复轨铁路线和电气化铁路线的比率都将达到50%，主要铁路技术和设备将达到或接近国际先进水平。该计划还要求在繁忙干线上实行客货分线运输，除了在环渤海湾地区、长江三角洲地区和珠江三角洲地区规划建设快速客运系统外，在2020年以前还将建成1.2万公里的客运专用线路。在2020年以前，将建成1.6万公里铁路线，连接西南和西北边境地区，加强与西部地区的边通。为了满足对大规模铁路建设的需求，铁道部正在探索更多的筹资渠道，包括允许国内外投资商参与建设客运干线和城市铁路线。

由于2003—2004年间运力短缺的问题已经变得更加严重，铁道部已经提出了相应措施，最大限度地利利用现有基础设施和设备：（1）列车时刻表和线路规划的合理化；（2）在一些干线上实现客货分线运输；（3）提高货车车皮的利用效率；（4）安排大运力货运列车和直达快速货运列车；（5）机车车辆的现代化，包括可以以200公里的时速运行的客车车辆，大运力货车车皮，和双层平板集装箱车皮；（6）开发用于行政管理和运输运营的管理信息系统。

亚行对中国铁路部门的援助战略

鉴于已认识到铁路在大批量长途客货运输中有着成本效益，具有重要意义，并且铁路是能源利用效率最高和最为环保的运输方式，亚行在其铁路部门战略中把重点集中在如下领域：

（1）建设新铁路线路，特别是在内陆省份的贫困地区建设新铁路线路，扩大铁路网络；（2）对国家铁路网络中的主要线路进行现代化改造，增加其运输能力；（3）促进铁路经营活动向商业化经营模式转化；（4）通过改组和政策改革，增加铁路部门在交通运输行业中的竞争力。鉴于亚行的主要目标是扶贫，因此，将优先支持在中国贫困地区兴建的铁路项目和连通贫困地区与经济主流地区的铁路线的建设项目。其目标就是要降低进出贫困地区和往返各发展中心地区的交通运输成本，改善贫困人口获得就业、教育、医疗卫生服务和进入市场的便利条件。

亚行借助实施铁路项目力求解决贫困问题

亚行已经把重点放在支持欠发达内陆省份地区的铁路发展，以期促进经济增长和减轻贫困。自1989年以来，亚行已经提供了12笔贷款，总金额大约为22亿美元，支持兴建8个地方铁路项目和4个国家铁路项目，新建铁路线总里程分别为1921公里和4138公里。这些项目已经提供资金，帮助在不通铁路的欠发达地区建设了一些重要的省级和国家铁路线。许多这类地区的贫困率都高于全国平均水平。

寻找加强扶贫影响的途径一直是亚行项目规划和设计的有机组成部分。确保增强项目扶贫收益的具体措施包括：（1）在项目铁路建设和运营期间优先为贫困工人提供工作岗位；（2）在包括贫困县在内的贫困地区建设铁路车站；（3）配合项目建设相关设施，如联通火车站和内地的连接道路，使得穷乡僻壤也能受益；（4）鼓励使用满足质量要求和经济要求的本地原材料；（5）加入火车站周边地区开发的条款；（6）鼓励利用当地政府的扶贫规划为铁路项目的扶贫措施进行补充。

在对已竣工的亚行资助铁路项目进行分析之后，我们发现，由于交通运输条件的改善促进了工业增长，这反过来又增加了就业机会。由于就业由农业向农业加工业、轻工业和服务业的转移，妇女的就业机会增多，其经济收入和社会地位也随之得到了提高。在交通限制条件得到解决后，旅游业发展也很迅速。项目竣工后，项目地区的人均国内生产总值增长速度通常高于所在省的平均水平。总而言之，亚行铁路项目有助于提高生活水平和减轻贫困状况。

亚行与中国的政策合作

亚行支持铁路部门实现转型，从而提供高效、安全和高质量的运输服务；保持财务自给；并增进同中亚和东南亚地区的次区域合作。政策对话一直是亚行对铁路部门援助活动的一个重要的组成部分，并且是配合相关贷款业务的卓有成效的补充。

*部门改革。*亚行支持中国铁路部门进行体制改革，实现政企分开，充分发挥市场的作用，提高铁路系统的竞争力。亚行项目将积极推动核心运输业务和非核心运输业务的分离，对客运和货运服务进行细分，以及强化专业化运输企业的公司化改革。作为亚行与铁道部的政策对话的一部分，铁道部建立了三个大型专业运输公司，分别负责集装箱运输、特殊货物运输和行包快运。亚行项目还将推动员工队伍的合理化，减少运输和非运输部门的员工人数。亚行将继续支持铁路运营改革，包括强调安全和引入安全可靠的技术，提高行车速度，引入客运和货运专线、现代化的调度控制系统、和高质量的信息系统。在中国于 2001 年 12 月加入世贸组织后，不同运输方式之间的竞争更加激烈，运输需求的结构可能发生变化。为此亚行已经提供了一个与中国入世有关的政策改革的咨询性技术援助。

*市场营销与业务发展。*随着中国逐渐转向市场经济，铁路也将依靠价格和服务质量来进行竞争，为越来越多样化和更加具备鉴别能力的客户提供运输服务。货运和客运服务都需要采取新的市场影响措施和业务发展举措来保持竞争力。亚行已经为同具体项目挂钩的研究提供支持，来创造市场营销和业务发展机会，包括市场化运营所需的技能和知识，并培育最求经济效益的经营意识。

*私营部门参与。*亚行的政策对话旨在鼓励民营企业参与铁路部门的活动，包括各项服务的提供、铁路建设、旅游业、集装箱和包裹运输相关业务。铁道部将鼓励发展工业性铁路侧线，展台设施，地方旅游业和房地产。诸如轨道维护、电力线缆维护、货物装卸和其它物流业务将被外包。所有这些措施都将会增加民营企业参与的机会。

亚行铁路项目给谁带来益处？

建设和经营铁路可以降低交通运输成本，加速经济的增长，反过来，这又会引起新产业的发展，促进自然资源和农业资源的开发利用和相关工商业和服务业的发展。因此，可以增加收入和就业机会，提高生活水平和减少贫困线以下人口的数量。亚行资助的铁路项目以及计划建设的通往内陆地区的支辅公路改善了乡村地区居民进入市场和享受其它社会

服务的便利性，有助于发展工业，开发自然资源和发展农业加工业，创造新的就业和创收机会，给广大人民，尤其是贫困人口带来益处。

外来援助

增加外商投资数量和多样化筹资来源是铁道部的改革议程中的一个组成部分。全国铁路资产的筹资来源包括政府资金（67%）、铁路建设债券（3%）、国内银行（21%）、日本国际协力银行（5.4%）、世行（2.4%）、亚行（1.0%）和出口信贷机构（0.4%）。欧洲和北美的出口信贷机构在 1995 年开始提供融资援助。现代技术、铁路车辆、环保设施、铁路信号和通讯设备通过商业运作的融资渠道获得。

经验教训

亚行资助的铁路项目有些业已竣工，有些还正在实施。从这些项目中总结出来的经验表明项目执行机构的责任心很强，能力大体上也能令人满意。项目实施的速度通常也比项目批准时预期的速度要快。贷款契约一般都能得到遵守，移民迁置和环境管理工作也令人满意。审定财务报表能够及时提交，这些报告的质量在总体上也能接受。从过去铁路项目中获得的主要教益明显地揭示有必要做好如下几方面的工作：（1）确保在项目处理期间组建的执行机构也负责项目实施和经营活动；（2）对交通运输进行切合实际的预测；（3）从整个铁路系统的角度考查铁路交通的限制因素，考查对现有或待建线路的项目生命力的影响效应，考查可能会与项目设施形成竞争的其它交通运输模式；（4）按合理的债股比率为铁路项目提供融资。

亚行已经支持中国兴建了哪些铁路项目？

序号	贷款	项目	里程 (公里)	行政区	金额 (百万美元)	批准时间
1	948	山西—小留铁路	44	山西	39.70	89年1月31日
2	1087	腰古—茂名铁路	232	广东	67.50	91年6月20日
3	1167	广—梅—汕铁路	480	广东	200.00	92年6月25日
4	1221	合肥—九江铁路	335	安徽和湖北	110.00	93年3月30日
5	1305	京—九铁路技术技 改	2,530	北京、天津、河北、河 南、山东、安徽、湖北、 江西和广东	200.00	94年7月14日
6	1439	达县—万县铁路	156	四川和重庆	100.00	96年6月4日
7	1553	神木—延安铁路	386	陕西	200.00	97年9月29日
8	1626	贵州—水柏铁路	121	贵州	140.00	98年8月18日
9	1748	合肥—西安铁路	954		300.00	00年8月17日
10	1850	赣州—龙岩铁路	277	江西和福建	200.00	01年10月30日
11	2051	宜昌—万州铁路	377	重庆和湖北	500.00	03年12月15日
12	2116	大理—丽江铁路	167	云南	180.00	04年12月4日
总计			6,059		2,237.20	

序号	技援号	咨询性技术援助	金额(美元)	批准时间
1	1117	联合铁路运营公司机构能力发展项目	450,000	89年1月31日
2	1523	广深铁路公司机构能力强化项目	965,000	91年6月20日
3	1524	地区铁路部门研究	275,000	91年6月20日
4	1720	广一梅一汕铁路机构强化	250,000	92年6月25日
5	1721	广东省计划厅机构强化	250,000	92年6月25日
6	1861	合肥一九江铁路公司业务与商业经营活动强化	600,000	93年3月30日
7	2122	对铁路部的政策支持	600,000	94年7月14日
8	2578	四川地方铁路的机构强化	400,000	96年6月4日
9	2878	陕西地方铁路的机构强化	400,000	97年9月29日
10	4255	项目安全保障措施	150,000	03年12月15日
11	4325	铁道部 WTO 政策改革支持	400,000	04年4月2日
		总计	4,740,000	

亚行今后铁路投资的计划是什么？

在 2005—2007 年的三年间，亚行计划提供 9.5 亿美元，支持承建 3 个铁路项目，并同时提供大约 140 万美元的赠款，用于铁路技术援助活动。这些项目旨在消除中国西部地区的贫困状况。

序号	计划贷款项目	金额 (百万美元)	预计批准年度
1	西安—郑州客运铁路	400	2005
2	中卫—太原（宁夏—山西）铁路	250	2006
3	铁路建设项目	300	2007
	总计	950	

序号	计划技援项目	金额（美元）	预计批准年度
1	太原—中卫（山西—宁夏）铁路	500,000	2005
2	铁路客运与货运政策改革	400,000	2005
3	铁路建设 1 期项目	500,000	2006
	总计	1,400,000	

铁路部门路线图

细目	指标				
	5年前	现在	5年后		
A. 行业成果 贫困地区的服务 提高主要线路的能力	偏低 适中	偏低 适中	得到改进 得到改进		
B. 行业增长结果 铁路网扩大（公里） 路网密度提高（公里/平方公里） 改进后的铁路条件 运输交通量增加 货运量（10亿吨公里） 客运量（10亿人次公里） 高速铁路网络的比率（%）	56,007 1292 332	73,000 1725 479	77,000 18.7		
C. 部门的问题和制约因素	<ul style="list-style-type: none"> • 铁路网络不完善，尤其是在贫困地区和服务欠佳的地区更是如此； • 现代化改造、增加能力和消除障碍因素； • 对铁路经营活动实行商业化改造，维持经营效率； • 地方铁路的公司治理水平偏低； • 民营部门参与的层次偏低； • 促进与大湄公河次地区、中亚各共和国和蒙古国的区域合作。 				
D. 活动、控制节点和投资量			按援助的机构划分		
	按需处理的问题划分	时间计划	亚行	其它或外援机构	政府
8条纵横铁路线路			X	世行、日本国际协力银行	X
高速客运铁路网络（20000公里）	2003-2010		X	世行、日本国际协力银行	X
高速货运铁路网络（16000公里）	2003-2020		X	世行、日本国际协力银行	X
加快西部地区铁路建设	2004-2020		X	世行、日本国际协力银行	X
投资需求：430亿美元	2001-2005		X	世行、日本国际协力银行	X
改革与重组	正在进行		X	世行、日本国际协力银行	X