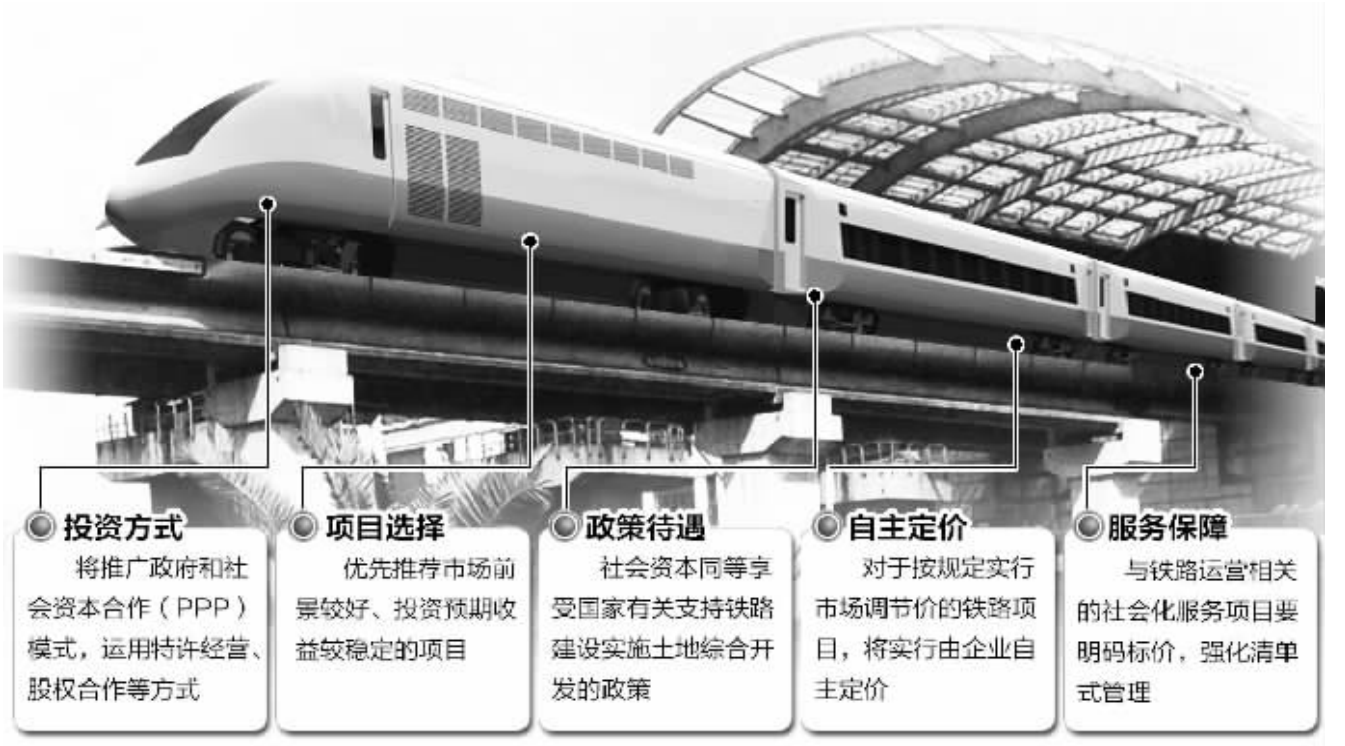
全面深化改革进行时

国家发展改革委、财政部、国土资源部、银监会、国家铁路局联合发文——

铁路投资与运营市场全面开放

本报记者 林火灿

市场是“多个人的游戏”。吸引社会资本投资铁路，不仅能扩大融资渠道，还能培育铁路市场，推动行业转型发展。深化铁路投融资体制改革，重在细化有关战略举措，用改革的办法消除社会资本进入铁路的障碍，形成多元投资格局。这是铁路可持续发展的关键，也是事关国家投资体制改革全局的大事——



7月30日，国家发展改革委基础产业司有关负责人表示，国家发展改革委已经会同财政部、国土资源部、银监会、国家铁路局联合印发了《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》，明确将全面开放铁路投资与运营市场，拓宽投融资渠道，完善投资环境，以促进铁路事业持续健康加快发展。

长期以来，由于铁路投资规模大，收益预期不乐观，投资权益缺乏保障，社会资本对铁路建设项目大多持观望态度。随着这一《意见》的颁布实施，社会资本在铁路建设项目面前踟蹰不前的局面能否改变？民间资本的投资权益能否真正得到有效保障？

吸引民间投资正当时

经过多年的发展，我国铁路建设已经取得了显著成绩，营业里程突破11.2万公里，其中高速铁路营业里程突破1.7万公里，位居世界第一。

不过，经过近年来的高强度投资之后，铁路建设融资压力也日益加大。数据显示，截至2015年一季度铁路总公司负债已达3.75万亿元，还本付息压力日益加大。

“要保持铁路持续健康发展的良好势头，就必须解决好铁路建设投融资问题。”国家发展改革委基础产业司有关负责人说，铁路建设不能再靠国家投资单打独斗，必须实现投资主体多元化，广泛吸引社会资本参与。

长期以来，我国社会资本投资铁路的方式相对比较单一，主要包括独资和合资两种模式。

《意见》明确，将推广政府和社会资本合作（PPP）模式，运用特许经营、股权合作等方式，通过运输收益、相关开发收益等方式获取合理收益。

有关负责人表示，近期，国家发展改革委推出的PPP项目库中已经包含了一些铁路项目，个别地方已着手启动PPP项目的前期准备工作。有关部门将鼓励各地根据项目特点，借鉴相关经验大胆尝试。

《意见》还明确，鼓励社会资本以股权转让、股权置换、资产并购、重组改制等资本运作方式盘活铁路总公司存量资产。

此外，《实施意见》还鼓励用好铁路发展基金这一融资平台，进一步拓宽社会资本投资基金的渠道。按照特事特办的原则，支持通过设立专项信托计划和公募基金产品募集铁路发展基金。

“总的来看，社会资本既可以通过直接投资参与铁路建设和运营，又可以选择资本运作方式不直接参与铁路建设和运营，投资渠道更宽，模式更多样。”有关负责人说。

社会资本收益有保障

《意见》明确，在项目选择过程中，优先推荐市场前景较好、投资预期收益较稳定的项目。社会资本投资铁路同等享受国家有关支持铁路建设实施土地综合开发的政策。

国家发展改革委经济体制与管理研究所市场体系室主任史立新说，“铁路项目最直接、也最容易实现外部效益内部化的一个方式，就是通过土地综合开发来提高项目整体收益。这是国际普遍做法，也确实对铁路发展起到了重要作用。”史立新举例说，香港地铁公司是全球效益最好的铁路公司之一，2014年基本业务利润115.7亿港元，这其中物业发展、物业租赁及管理等综合开发收益占60%以上。

支持铁路土地综合开发是铁路投融资体制改革的主要内容，2013年国发33号文和2014年的国办37号文对国铁实施土地综合开发给予了一系列扶持政策。这次让社会资本享受与国铁同等政策，充分体现了国家大力支持社会资本投资铁路的决心。

另据了解，对于按规定实行市场调节价的铁路项目，将实行由企业自主定价；发挥政府资金的引导作用，对公益性运输，建立合理的补偿制度。

有关负责人表示，今年年初，国家已经放开了部分铁路运输产品的价格，今后还将按照市场化的原则，继续推动运价改革。

同时，为发挥好政府资金的引导作用，中央将率先安排一定规模的预算内资金支持社会资本控股的城际铁路和中西部干线铁路项目，发挥好“四两拨千斤”的作用，激发市场活力，也鼓励地方政府配套跟进，出台资金支持政策。

企业自主权受尊重

《意见》还明确，项目的运输管理方式应由企业自主选择，支持有条件的项目实行管内自主运输调度，充分保障企业的运输自主权。

史立新分析说，铁路市场运作框架下，路网中有多个企业，不同企业之间实现互联互通是保持路网完整性、发挥路网整体效益的关键。调度权是铁路运输企业自主权的核心权能，以牺牲企业自主经营为代价来保持路网完整性，那是计划经济的做法，问题很多，不可取。社会资本投资的铁路要与国铁接轨联通路网，要借助国铁的资源提供车站服务、技术作业、设施设备维护等有关服务实现运输互通。当然，互联互通对国铁也有利，能扩大自己的运输市场服务范围，提高经济效益。所以，要对进一步改善国铁服务提出要求，同时也要加强市场监管，规范企业行为，维护好市场秩序。

例如，某条铁路的民营资本出资超过82%，不过，这种社会资本绝对控股的项目也只能被动接受建设方案变更，项目开工后投资较初步设计增加近40亿元，造成社会资本均不愿意继续出资，项目工期拖延近5年尚未完工。

史立新建议，保障企业合法权益，首先要尊重企业的市场主体地位，建立健全项目法人治理结构，支持项目法人自主决策重大事项。一些铁路项目开创了铁路发展混合所有制经济的新模式，已列入国务院引进社会资本的示范项目，应重点抓好项目的推进工作，发挥好示范效应，带动更多的社会资本投资铁路建设运营。

记者还了解到，社会资本通常希望借助专业铁路运输公司的技术、人才和管理优势降低管理成本，但从实际效果来看，由于目前委托运输服务缺乏收费标准，往往收费过高。

为此，《意见》明确要求有关方面对社会化服务项目要明码标价，向社会公开收费标准，强化清单式管理。同时要加强政府的监管职能，将铁路各种社会化服务的项目和收费标准纳入到各级价格主管部门的监管范畴。

有关负责人表示，有关方面将结合我国铁路实际情况和改革方向，抓紧制定更科学、更系统、更符合市场化需要的清算体系，并向社会公开清算规则，保护社会资本经营利益和投资积极性，同时，也将探索建立争议协调和仲裁机制。

点评

□ 林子文

用“好项目”激发民间投资活力

近日印发的《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》明确，我国在向社会公开发布铁路项目时，将优先推荐市场前景较好、投资预期收益比较稳定的项目。

在成熟的市场经济条件下，资本总是朝能够获得更高利润的领域、向具有更高效率的经营者流动。过去，我国部分省份也推出了一些鼓励社会资本参与投资的铁路项目，但是，由于大部分项目整体收益低，有些项目甚至长期处于亏损状态，极大地打击了民间资本参与的热情。

在稳增长的过程中，要发挥好投资关键性作用，就必须充分发掘民间投资活力。从资本的流动规律看，要真正鼓励民间资本在稳增长方面发挥更大作用，特别是积极参与铁路、城市管网等领域的基础设施建设，不仅要加快打破“玻璃门”、“弹簧门”、“旋转门”，更重要的是，要让民间资本在进入以后，能有机会参与市场前景好、收益预期较为乐观的项目领域，让民间资本真正尝到甜头。

权威访谈

破除政策技术壁垒 营造公平准入环境

——访国家发展和改革委员会基础产业司负责人

本报记者 林火灿 实习生 李子森

近日，国家发展和改革委员会基础产业司负责人就《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》接受了《经济日报》记者专访。

问：社会资本反映地方铁路等与国铁接轨程序复杂，办理周期较长，此次《意见》在简化接轨手续方面采取了哪些措施？

答：自2013年铁路实现政企分离的管理体制改革以来，铁路接轨从行政许可已调整为签订接轨协议，专用线、集运站等线路的接轨手续已下放至铁路总公司下属的铁路局，在一定程度上简化了接轨手续。

不过，社会资本在实际办理过程中还是遇到了不少问题，比如地方铁路、城际铁路等与国铁接轨仍需经过铁路局、铁路总公司两级审查，审查环节多，程序复杂，周期长，不利于项目加快前期工作。此次《意见》要求进一步简化程序，优化流程，提高效率，明确办理时限。铁路总公司要尽快制定改进接轨工作的细则，及时向社会发布接轨手续办理时限。

关于接轨，社会资本还面临方案和投资分劈的问题，反映较多的是将与接轨无直接关系的工程纳入社会资本投资范围，资产界面不清晰。作为平等的市场主体，接轨双方应本着平等协商的原则，签订接轨协议，《意见》要求进一步规范接轨手续，合理确定接轨方案、工程范围和资产界面，并合理分担工程投资。通过这些措施，我们努力营造公平的市场准入环境，破除社会资本投资铁路的技术壁垒。

问：铁路项目牵涉范围广，涉及利益群体多，社会资本落实征地拆迁、外部电源等建设条件的难度较大，此次《意见》给予了哪些政策支持？

答：目前，国铁项目征地拆迁一般采用铁路总公司与地方政府合作的模式，地方政府负责征地拆迁工作，投资计入项目股份。《意见》要求各地切实负起征地拆迁主体责任，地方政府可以参照国铁“路地合作”模式参与项目建设。针对一些地方不同投资主体征地拆迁标准差异较大的情况，此次《意见》明确提出社会资本投资的铁路项目与政府投资的铁路项目实行同等用地政策。

关于外部电源配套方面，社会资本的主要意见在于电源建设模式。目前国铁由电网企业配套建设电源，再通过电气化铁路还贷电价政策补偿电网投资，而社会资本往往需要自筹资金建设电源，增加了企业投资压力，特别是西部地区地广人稀，接引外部电源投资可能达数亿甚至更多。为切实减轻企业投资负担，《意见》提出社会资本投资的铁路参照国铁配套外部电源建设的办法。

问：铁路作为基础设施项目，在保障投资人利益的同时，如何监督社会资本履行义务，确保公众利益和公共安全？

答：铁路作为大众化的交通出行工具，与百姓利益息息相关，绝不能因为引进社会资本就降低运输安全要求、降低服务质量要求。保障公共利益，一是要从源头着手，规范社会资本投资主体的选择、确定程序，通过竞争方式挑选真正具有实力、信誉的社会资本投资铁路，并通过投资协议等法律文件约束相关责任和义务，才能有效保障公共利益；二是要明确责任主体，项目法人作为责任主体依法承担安全、质量和环境责任，切实履行运输企业社会责任和公共服务义务，服从国家应急调度和管理；三是强化政府监管，加强政府在建设、运营和相关经营活动中的监管责任。

热点点击

我国出现大范围高温天气

本报记者 杜 芳

烈日当头，暑气逼人。近日，我国出现大范围高温天气，特别是西北以及中东部地区，伴随着热浪阵阵来袭。新疆高温突破历史极值，局部地区气温达40℃至43℃，吐鲁番盆地已连续39天出现高温天气。上海7月26日徐家汇气象站最高气温达到了36.5℃，成为今年首个高温日。

“前期持续高温的地区主要在新疆、江南东部等地，其中新疆的高温持续时间比较长。目前，我国的高温范围比较大，主要包括西北地区、四川盆地、陕西南部、江汉部分地区、江南中东部和江淮地区。”中央气象台首席预报员马学款介绍，新疆吐鲁番盆地、南疆盆地局地高温可达40℃至44℃，江南地区的高温普遍以35℃至37℃为主，局地可达38℃至39℃。

专家介绍，至7月底，西北地区高温基本消除，但近期中东部地区受副热带高压影响，高温范围会继续增大，强度增强。期间，受降水或冷空气活动影响，高温会有一定的波动，但江南中东部、江淮一带的高温比较稳定，持续时间较长。

针对高温成因，马学款解释说，华东地区的高温主要受副热带高压影响，西北地区的高温主要受大陆上的高压系统影响。在高压的控制下，往往是晴天，有利于地面辐射增温和形成高温天气。

“城市轨道交通基金”设立

规模将达1000亿元

本报北京7月30日讯 记者齐慧报道：我国首只由大型央企中国交通建设股份有限公司旗下中交投资基金管理有限公司（中交基金）、中国普天信息产业股份有限公司（中国普天）联合招商银行、平安银行、邮储银行发起设立的“城市轨道交通基金”在京举行了签约仪式。

城市轨道交通基金将采取母子系列基金嵌套的方式运作，拟设立规模人民币1000亿元。母基金负责项目的营销、投标、谈判，子基金负责项目的具体投资实施、建设、运营。中交基金将作为母基金的普通合伙人（GP）；子基金层面，以招商银行、平安银行、邮储银行为代表的金融机构，作为联合发起人将共同参与城市轨道交通基金系列项目子基金的投资。目前，该基金已锁定首期投资项目包括哈尔滨地铁、青岛地铁等。

近年来，我国城市轨道交通处于蓬勃发展时期。作为支撑城市经济社会发展的重要基础设施，城市轨道交通不仅能够更好地支撑和引领城市空间布局的扩展，而且可以对拉动经济发展产生明显带动作用。截至目前，经国务院批准的城市轨道交通总规划里程超过7300公里。2015年我国城市轨道交通领域投资将达3000亿元。

央行

大额存单发行机构扩至102家

本报北京7月30日讯 记者张忱报道：中国人民银行下属全国银行间同业拆借中心今日发布的《关于扩大大额存单发行主体范围的通知》称，将扩大大额存单发行主体范围，机构个数由目前的9家扩大至102家。

本次新增纳入大额存单发行主体范围的金融机构共有93家，包括光大银行、华夏银行、民生银行、广发银行等10家全国性金融机构，包商银行、长安银行、长沙银行、成都银行等43家城市商业银行，北京农商行、苍南农商行、慈溪农合行、大丰农商行等37家农村合作金融机构，以及华商银行、华一银行、汇丰银行（中国）有限公司等3家外资银行。

据了解，自律机制将继续监测评估大额存单发行交易情况，充分发挥行业自律和协调作用，促进大额存单市场平稳健康发展，维护公平有序的利率定价竞争秩序。

金视界

香菇大棚采摘忙

河北承德兴隆县金鑫食用菌农民专业合作社，菇农正在采摘香菇。近年来，承德市加大农村经济合作组织建设力度，功能齐备的各类经合组织已成为全市广大农民连接国内外两大市场的桥梁和纽带。 李树春摄

本版编辑 刘 亮 郭存举
美 编 夏 一