

# 城际铁路运营管理模式探讨

梁云<sup>1</sup> 李建光<sup>2</sup> 陈锦渠<sup>3,4</sup> 殷勇<sup>3,4</sup>

(1. 新长铁路有限责任公司, 210029, 南京; 2. 中铁三局集团有限公司, 030001, 太原; 3. 西南交通大学交通运输与物流学院, 610031, 成都; 4. 综合交通运输智能化国家地方联合工程实验室, 610031, 成都//第一作者, 高级工程师)

**摘要** 合适的运营管理模式对于充分发挥城际铁路的社会效益和经济效益具有重要意义。在分析我国铁路运营管理模式现状的基础上, 对自主运营及委托运营两种运营管理模式进行了探讨。以江苏省城际铁路为例, 进行了运营管理模式选择分析, 并得出了竞争性外包的自主运营管理模式为更优的结论。

**关键词** 城际铁路; 运营管理模式; 竞争性外包

**中图分类号** U293.1

**DOI:**10.16037/j.1007-869x.2019.08.004

## Research on the Operation Management Mode for Intercity Railway in China

LIANG Yun, LI Jianguang, CHEN Jinqu, YIN Yong

**Abstract** An effective operation management mode is of great significance for bringing the social and economic benefits of intercity railways into full play. Based on an analysis of the status quo of railway operation management modes in China, the two operation management modes of independent operation and entrusted operation are discussed. Taking the intercity railway in Jiangsu Province as an example, the selection analysis of operation management mode is conducted, it is concluded that the independent operation management mode of competitive business outsourcing is better.

**Key words** intercity railway; operation management mode; business competitive outsourcing

**First-author's address** Xinyi-Changxing Railway Co., Ltd., 210029, Nanjing, China

城际铁路具有高效、快捷、绿色、安全的优点, 能够有效满足区域内城市间的交通需求, 密切城市间的联系, 促进城市的发展。合适的运营管理模式是充分发挥城际铁路社会效应和经济效应的关键。在铁路建设的新形势下, 中国铁路总公司已经明确提出非国铁控股的铁路由地方为主管理的意见<sup>[1]</sup>。在此背景下, 我国新建城际铁路的运营管理模式必然不能再沿袭原有的模式, 而应在充分考虑城际铁

路的性质、所处区域、未来发展等因素的基础上, 进行全面的分析与研究, 选择合适的运营管理模式。

## 1 我国铁路运营管理模式现状

铁路运营管理模式是铁路运输企业为实现生产目标, 对客、货运输生产等运营过程及相关设备进行管理的方式<sup>[2]</sup>。按照对象的不同, 我国铁路运营管理模式分类如图1所示。

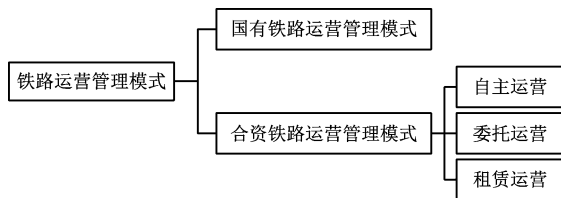


图1 我国铁路运营管理模式

### 1.1 国有铁路运营管理模式

国有铁路是由中国铁路总公司建设和运营的铁路, 简称国铁。我国国铁运营管理模式主要有以下三方面的特点:

1) 实行路局制的管理模式。中国铁路总公司负责国铁日常的运营管理工作, 并通过管理所辖的铁路局集团公司来完成实际的运输生产活动。

2) 具备功能强大的运输生产组织体系。国铁具有种类齐全、功能完备的运输生产组织体系, 可以独立完成运输生产的各个环节, 无需依靠任何外部协作。

3) 采用三级管理架构。国铁实行“铁路总公司—铁路局集团公司—基层站段”的三级管理模式。由铁路总公司划定每个铁路局集团公司的管辖范围; 在铁路局集团公司内部按照专业设置不同的站段, 分工精细, 相互配合完成铁路运输生产工作。

## 1.2 合资铁路运营管理模式

合资铁路是由中国铁路总公司与地方政府、企业或其他投资者合资建设和运营的铁路,目前我国合资铁路的运营管理模式主要可以分为三类:

1) 自主运营。自主运营模式是在地方政府的管辖下,由投资主体成立相应的地方铁路公司,全权负责合资铁路的设计、规划及日常运营工作,自主管理运输生产过程,集设计、规划、运营、管理于一体的企业管理模式。

2) 委托运营。委托运营模式是投资主体投资或融资完成铁路的建设活动,建设完成之后将铁路的运营、维护等生产活动全权委托给专业运输生产企业,投资主体只对公司资产进行管理,而不参与实际运输生产工作的企业管理模式。

3) 租赁运营。租赁运营模式是投资主体投资或融资完成铁路的建设活动,建设完成之后将合资铁路出租给相关的运输生产企业进行运营、维护等生产活动,由投资主体向承租人收取租赁费用的企业管理模式。

## 2 我国铁路运营管理模式存在的问题

### 2.1 资金清算体系不够健全

长期以来,我国铁路的资金清算业务主要由中国铁路总公司负责,这种制度也带来了一些问题。首先,在国铁内部,由于各生产部门之间的协调运作比较复杂,导致其资金清算过程难以进行详细的界定;在国铁与地方铁路公司之间,由于资金清算主要由中国铁路总公司管理,收入支出项目不透明,导致地方铁路公司对资金清算收入无法审核,从而直接影响了地方铁路公司收入的真实性。

### 2.2 运输系统庞大,运营策略实时调整难度大

运营策略与铁路的盈利能力密切相关,实时调整运营策略以适应运输市场的变化能够充分发挥铁路的作用。但长期以来,受限于铁路庞大的运输生产组织体系,我国铁路运输部门实时调整运营策略的难度较大。

### 2.3 合资铁路普遍处于亏损

合资铁路的盈利能力取决于区域内客运量的多少,而客运量又与区域内居民的数量、区域的经济水平等因素密切相关。因此,目前我国只有东部地区的少数城际铁路具有自主盈利能力,而中西部地区由于经济发展相对落后,大部分的城际铁路处于亏损状态。

### 2.4 地方铁路公司话语权不足

在委托运营模式下,地方铁路公司相比于中国铁路总公司处于劣势地位,导致地方铁路公司在委托费用的清算、列车开行方案的制定、运输管理过程的控制等方面缺乏相应的话语权。

### 2.5 缺乏完善的法律法规

经过 30 多年的发展,合资铁路已经成为我国铁路系统的重要组成部分,但在中华人民共和国《铁路法》(2015 年版)中并未对合资铁路作出明确的定义,已经试行 20 余年的原铁道部发布的《合资铁路管理办法(试行)》(1996 年版)显然不能适应如今合资铁路发展的新趋势,亟需完善相关的法律法规来明确合资铁路的法律地位、运营管理、权利义务等相关内容。

## 3 我国城际铁路运营管理模式探讨

### 3.1 影响运营管理模式选择的因素

影响城际铁路运营管理模式选择的因素主要有盈利能力、运输需求、地方政府的财政能力、与国铁的协作关系、资金吸引力及运输过程的控制能力等。

城际铁路只有具有一定的盈利能力才能保证正常运营。盈利能力与运营管理模式密切相关,线路的盈利能力越高,则采用自主运营模式就越有利。

运输需求影响客运量,客运量与运价共同决定了城际铁路的盈利能力,客运量又受到运价的影响。在我国,运价一般是在国家的指导下确定,在一定的范围内浮动。因此客运量将直接影响城际铁路的盈利能力。

城际铁路具有票价低、公益性强的特点,其票价不能反映真正的供需关系。财政补贴与城际铁路的正常运营密切相关,而财政补贴又与地方政府的财政能力密切相关,地方政府的财政能力越强,采用自主运营模式的效益就越好。

城际铁路与国铁存在竞争关系,与国铁的协作关系直接关系到地方铁路公司未来的独立决策能力及对城际铁路的控制权。

城际铁路的建设投资巨大,单纯依靠政府投资必然不能满足城际铁路建设投资的需要,因此需要拓宽融资渠道,吸引社会资本。资金吸引力用于衡量铁路吸引社会资本的能力,资金吸引力越强,则采用自主运营模式越有利。

运输过程的控制体现在运营组织、运输生产及

调度指挥的控制等方面。运输过程的控制能力与地区内部运输需求密切相关,内部运输需求越高,地方政府对运输过程的控制能力越大,则越有利于采用自主运营的模式。

3.2 运营管理模式选择原则

城际铁路运营管理模式的选择,既要满足铁路运输企业企业化运营的需要,又要符合我国的具体国情,总的来说需要遵循以下几点原则<sup>[3]</sup>:

- 1) 需要满足铁路运输企业生产运营的要求,充分发挥铁路固定设备及移动设备的生产能力,使城际铁路运输网络的效益最大化。
- 2) 需要满足国家法律法规、铁路运输生产相关规章制度的要求,保证运营安全。
- 3) 在技术和经济上应当是切实可行的。
- 4) 因地制宜,充分考虑所处区域的经济发展和客流需求情况。
- 5) 考虑当前城际铁路运输需要的同时,还应为将来的进一步发展留下空间。

3.3 不同运营管理模式的比选

城际铁路运营管理模式的选择需要综合考虑两方面因素,一方面需要符合区域发展规划,满足人民群众的出行需求;另一方面还应具有一定的盈利能力,为城际铁路的持续性发展提供保障。现阶段,我国城际铁路的运营管理模式主要有自主运营和委托运营两类,两类运营管理模式的分析如表 1 所示。

表 1 自主运营和委托运营管理模式的分析		
模式	自主运营	委托运营
盈利能力	较强	一般
运输需求	大	大
财政补贴依赖度	大	小
与国铁协作	难度大	难度小
资金吸引力	强	一般
运输过程控制力	具备	不具备
未来发展	有利	一般

其中,自主运营又进一步分为自管自营、业务整体外包、竞争性外包三种方式,三种方式的比较分析如表 2 所示。无论采用何种方式的自主运营模式,地方铁路公司均作为管理主体管理铁路的日常运输生产工作,自主制定运输计划,各生产主体按照计划组织生产。

按照委托对象的不同,委托运营分为委托国铁

表 2 自主运营方式分析			
运营方式	自管自营	业务整体外包	竞争性外包
生产主体	地方铁路公司	外包企业	多家外包企业
优点	便于管理,控制铁路运营权,自主制定运输计划	便于管理,前期投资少,运输安全水平高	灵活调节成本,掌握议价主动权,有利于长远发展
缺点	需要培训,前期投资多,协调国家铁路难度大	管理易失控,缺乏有效竞争	存在运营风险,须严格遵守合同,需有效考核机制

运营和委托第三方公司运营两类,两种方式的优缺点分析如表 3 所示。采用委托运营模式时,实现了资产经营和生产经营的剥离,由受托方进行运营组织和运输生产调度指挥,城际铁路生产和管理的主体都是受托方,地方铁路公司只对资产进行管理,并对运输生产过程进行监督。

表 3 委托运营方式分析		
方式	委托国铁运营	委托第三方公司运营
优点	维修成本低,易与国家铁路协调,优化路网结构	发挥企业优势,易运输组织协调,便于协作和利益共享
缺点	缺乏自主权,失去生产经营权,缺乏有效监管机制	缺乏自主权,不易与国家铁路协调,运营成本不易控制

4 以江苏省城际铁路为例的运营管理模式探讨

4.1 江苏省城际铁路建设及发展情况

江苏省是我国经济最为发达的省份之一,为城际铁路的发展提供了良好的环境。“十二五”期间,江苏省先后建成了沪宁城际、宁安城际及宁杭城际铁路,城际铁路的通车里程达到了 452 km,总体水平位居我国前列。日前,国家发展和改革委员会正式批复《江苏省沿江城市群城际铁路建设规划(2019—2025 年)》,规划在五年之内建成 8 条、线路总长为 980 km 的沿江城市群城际铁路<sup>[4]</sup>。

江苏省城际铁路经过近十年的发展,已经相继建成了南京南站等一批现代化的综合客运枢纽,明显提升了城际铁路的服务水平,基本满足省内人民群众的出行需求。但江苏省城际铁路还存在线路能力不足、布局规划不合理、路网规模总量偏小等问题亟待解决。

4.2 城际铁路运营管理模式选择

江苏省城际铁路运营管理模式的选择应该综

合考虑江苏省的经济发展情况、既有城际铁路线网的条件、未来发展等多方面因素,所选择的运营管理模式应在满足人民群众出行需要的前提下,最大化城际铁路的盈利能力。

4.2.1 江苏省铁路运输需求分析

2013—2017 年,江苏省铁路客运量占全省客运量的比重如图 2 所示。分析图 2 可以发现,2013—2017 年,江苏省铁路客运量占全省客运量的比重不断上升,2017 年较 2013 年提高了 6.6%<sup>[5]</sup>,铁路客运量在全省客运量中的比重不断增加。江苏省规划到 2020 年实现县级以上节点城市的快速铁路覆盖率达到 80% 左右,实现沪、宁、杭一小时抵达<sup>[6]</sup>。不断增长的出行需求为江苏省城际铁路的自主运营提供了有利的客观条件及外部环境。

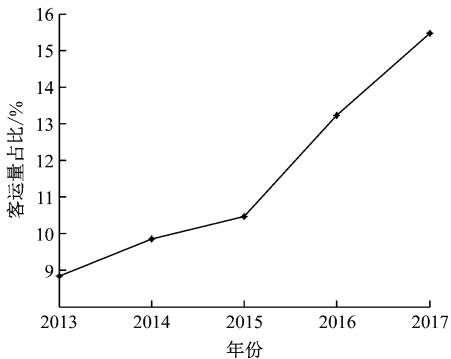


图 2 2013—2017 年江苏省铁路客运量占全省客运量占比

4.2.2 江苏省财政能力分析

2017 年,江苏省的财政收入为 8 171.5 亿元<sup>[7]</sup>,位居全国第二,财政收入总额高,能够为江苏省城际铁路的发展提供强有力的资金保障。

4.2.3 江苏省城际铁路未来发展分析

现阶段,江苏省城际铁路网表现为南密北疏,苏南地区“有线无网”,苏中、苏北地区几乎空白,城际铁路的发展空间及潜力巨大。若能掌握运营管理的主动权,则能吸引更多的外来投资,促进江苏省城际铁路的发展。

综合各项影响因素分析,均倾向于选择自主运营模式。具体选择何种方式的自主运营模式时,应从成本、安全以及城际铁路发展等方面综合考虑。

江苏省城际铁路自主运营方式比选结果如表 4 所示。

表 4 自主运营方式比选

方式	成本	安全程度	未来发展	盈利能力
自管自营	高	低	不利	弱
整体外包	低	较高	较有利	一般
竞争性外包	低	高	有利	强

结合表 4 分析结果,建议江苏省城际铁路采用竞争性外包的自主运营管理模式,即由江苏省铁路运营公司作为运营管理主体,全面负责新建城际铁路的运营管理工作,具体业务可采取竞争性外包方式,由多家外包单位参与完成。

5 结语

在铁路建设新形势下,我国城际铁路的运营管理模式主要有自主运营和委托运营两种。不同运营管理模式在盈利能力、未来发展等方面具有不同的特点,在实际选择时,建议结合项目的具体情况来确定。以江苏省城际铁路为例,当地经济发展情况好、客流量大、未来发展空间巨大,选择竞争性外包的自主运营模式能够最大化吸引投资、保证运营的安全性、提升城际铁路的盈利能力。

参考文献

[1] 中国铁路总公司. 中国铁路总公司关于规范非控股合资铁路建设项目管理的指导意见[R]. 北京:中国铁路总公司,2015.

[2] 张亚兰,闫海峰,左才为. 关于我国合资铁路运营管理模式的探讨[J]. 交通运输工程与信息学报,2015,13(4):108.

[3] 殷勇,刘庆. 江苏省城际铁路运营管理模式选择及其 SWOT 分析[J]. 交通运输工程与信息学报,2017,15(1):16.

[4] 江苏省交通运输厅. 江苏省沿江城市群城际铁路建设规划(2019—2025 年)[R]. 南京:江苏省交通运输厅,2019.

[5] 江苏省统计局. 江苏统计年鉴 2018[R]. 南京:江苏省统计局,2018.

[6] 江苏省人民政府. 江苏省铁路“十三五”发展规划[R]. 南京:江苏省铁路办公室,2016.

[7] 江苏省财政厅. 2017 年 12 月江苏省一般公共预算收支完成情况[R]. 南京:江苏省财政厅,2018.

(收稿日期:2019-01-09)

欢迎访问《城市轨道交通研究》网站

www. umt 1998. com