**铁道部关于鼓励支持和引导非公有制经济参与铁路建设经营的实施意见**

2005年2月，国务院下发了《关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》（国发〔2005〕3号，以下简称《意见》），明确提出了今后一个时期鼓励、支持和引导非公有制经济发展的总体要求，并针对非公有制经济发展中存在的突出问题，提出了一系列促进非公有制经济发展的政策措施。这是坚持两个“毫不动摇”的基本方针、完善社会主义市场经济体制、优化经济结构、促进社会生产力发展的重要举措，对于全面建设小康社会和加快社会主义现代化进程具有重大的战略意义。为贯彻落实国务院《意见》，鼓励、支持和引导非公有制经济参与铁路建设经营，促进铁路跨越式发展，现提出如下实施意见：

　　一、充分认识非公有制经济参与铁路建设经营的重要意义

　　改革开放以来，我国个体私营等非公有制经济不断发展壮大，已经成为社会主义市场经济的重要组成部分和促进社会生产力发展的重要力量。当前，铁路正处于全面深入推进跨越式发展的关键时期。实施《中长期铁路网规划》，加快铁路建设和铁路技术装备的现代化，推进投融资体制改革和企业股份制改革，必须调动各方面积极性，形成以公有制为主体、多种所有制经济相互促进、共同发展的多赢局面。放宽非公有制经济市场准入，鼓励、支持和引导非公有制经济参与铁路建设经营，是构建铁路多元投资主体，多渠道筹集铁路建设资金的迫切需要；是快速扩充铁路运输能力，快速提升铁路技术装备水平，消除铁路运输瓶颈制约的迫切需要；是优化铁路国有经济布局结构，盘活存量，扩大增量，促进铁路经济增长方式转变的迫切需要；是推进铁路股份制改革，实现铁路体制、机制与管理创新的迫切需要。当前，鼓励、支持和引导非公有制经济参与铁路建设经营，条件有利，机遇难得。国务院《意见》明确提出：凡[法律法规](http://www.chinalawedu.com/falvfagui/%22%20%5Co%20%22%E6%B3%95%E5%BE%8B%E6%B3%95%E8%A7%84%22%20%5Ct%20%22http%3A//www.chinalawedu.com/falvfagui/fg22016/_blank)未禁止的行业和领域，都允许非公有资本进入。要贯彻平等准入、公平待遇原则。允许外资进入的行业和领域，也允许国内非公有资本进入，并放宽股权比例限制等方面的条件。特别强调：允许非公有资本进入垄断行业和领域。在电力、电信、铁路、民航、石油等行业和领域，进一步引入市场竞争机制。对其中的自然垄断业务，积极推进投资主体多元化，非公有资本可以参股等方式进入；对其他业务，非公有资本可以独资、合资、合作、项目融资等方式进入。铁路面对着我国对内对外全方位开放的大环境，必须从全面落实科学发展观、完善我国社会主义市场经济体制的高度，充分认识促进非公有制经济发展的重大意义，认真贯彻中央确定的方针政策，进一步解放思想，深化改革，紧密结合铁路跨越式发展的实际，贯彻落实国务院《意见》，努力为非公有资本进入铁路消除体制障碍，创造良好环境。

　　二、放宽市场准入，鼓励各类非公有资本进入铁路行业

　　按照平等准入、公平待遇原则，凡是允许外资进入的铁路建设、运输经营及运输装备制造领域，也允许国内非公有资本进入，并适当放宽限制条件。根据2004年国家修订发布的《外商投资产业指导目录》及我国加入世贸组织的承诺，并考虑维护路网完整和保持运输集中统一指挥的需要，铁路对国内非公有资本开放的领域如下：

　　1.铁路建设领域

　　鼓励非公有资本以投资参股、项目融资以及合作、联营等方式，参与铁路干线、铁路支线、地方铁路及其桥梁、隧道、轮渡设施的建设和既有线改造。

　　2.铁路客货运输领域

　　铁路货运。允许非公有资本以合资、合作、联营及投资参股等方式，参与铁路货物运输经营。在条件具备的情况下，允许设立非公有资本控股或独资的铁路货运企业。

　　铁路客运。允许非公有资本以合资、合作、联营及投资参股等方式，参与铁路旅客运输经营。其中，合资组建铁路客运公司，需由国有资本控股。

　　允许非公有制企业以包租的方式，经营铁路旅客列车行李车、行包专列、行邮专列。

　　3．铁路运输装备制造领域

　　鼓励非公有资本投资参与铁路机车车辆及主要部件设计与制造，铁路线路、桥梁设备设计与制造，高速铁路有关技术与设备制造，通信信号和运输安全监测设备制造，电气化铁路设备和器材制造。

　　非公有资本进入铁路运输装备制造领域，可以采取合资、独资、合作、联营等多种方式，没有股权比例限制。

　　4．多元经营领域

　　在铁路主辅分离、辅业改制的改革中，鼓励和支持个体私营等非公有资本进入铁路辅业领域，参与多元经营企业重组改制。允许非公有资本控股或独资。

　　三、加大改革力度，为非公有制经济参与铁路建设经营创造良好环境

　　鼓励、支持和引导非公有制经济参与铁路建设经营，必须加快推进铁路投融资体制改革，为非公有资本进入铁路提供有力的政策[法规](http://www.chinalawedu.com/falvfagui/%22%20%5Co%20%22%E6%B3%95%E8%A7%84%22%20%5Ct%20%22http%3A//www.chinalawedu.com/falvfagui/fg22016/_blank)保障。结合铁路跨越式发展实际，当前要着力在以下几个方面加大改革和政策支持力度：

　　1．研究探索合资铁路经营机制和经营政策，积极扩大合资建路规模。充分利用铁路客运专线、煤运通道、集装箱站场等重点建设项目投资风险低、经营前景好、收益比较稳定的优势，积极吸引各类非公有资本投资参与建设经营，扩大合资建路规模。要研究借鉴特许经营、委托经营以及BT（建设—移交）、BOT（建设— 经营—移交）、PPP（公共部门与私人企业合作）等多种公共基础设施投资建设经营模式，探索适合我国铁路特点的合资铁路经营机制，并在有关投资补偿、融资渠道、财税政策、运价机制等方面，积极争取国家政策支持，鼓励和引导非公有资本投入铁路基础设施建设，保障投资者的合法权益。

　　2．建立市场化融资机制，为非公有资本进入铁路构建有效的融资平台。充分发挥中国铁路建设投资公司的投资杠杆作用，吸引个体、民营等非公有资本对铁路建设项目参股；积极争取国家对西部铁路等公益性铁路建设项目给予低息或贴息贷款政策，降低融资成本；有条件的合资铁路建设项目，也可以探索发行企业债券、可转换债券、设备融资租赁等多样化融资方式。

　　3．鼓励非公有制经济参与国铁企业重组改制，大力发展混合所有制经济。对于有一定规模、盈利能力较强的既有国铁运输企业优良资产进行重组，吸引各类非公有制企业投资参股，组建混合所有制的股份公司；鼓励非公有制企业通过并购和控股、参股等多种形式，参与铁路辅业改制。

　　4．贯彻平等准入、公平待遇原则，为非公有制经济参与铁路运输经营创造平等的政策环境。在维护路网完整、保持运输集中统一指挥、提高运输效率的前提下，对各类所有制形式的铁路运输企业实行无歧视的运输政策，在运输资源配置、付费标准、财务结算、公益性运输负担以及运输安全监管等方面建立健全监督管理制度，做到公开、公平、公正。

　　5．全面开放铁路建设市场，引入市场化的建设管理机制。鼓励具备相应资质条件的非公有制企业积极参与铁路建设工程招投标。所有铁路建设项目，都要积极引入市场机制，推进项目法人责任制、资本金制、招标投标制、工程监理制和合同管理制，并引进国内外先进、科学的项目管理模式，严格控制投资概算，规范项目管理行为，确保工程质量和建设工期。

　　6．改进政府投资调控方式，促进非公有制经济持续健康发展。认真贯彻落实《国务院关于投资体制改革的决定》，改革铁路投资项目审批制度，规范政府投资行为，依法保障投资者的合法权益；政府通过对项目注入资本金等多种方式，鼓励、支持和引导非公有资本投资铁路；建立铁路建设投资信息平台，定期开展项目推介、招商洽谈会等，通过为投资者提供全方位咨询和中介服务，实现资金与项目的对接、政府与投资者之间的沟通；完善铁道部相关行政许可工作机制和管理制度，规范铁路市场准入许可，做到依法行政。

　　7．建立健全相关[法律](http://www.chinalawedu.com/%22%20%5Co%20%22%E6%B3%95%E5%BE%8B%22%20%5Ct%20%22http%3A//www.chinalawedu.com/falvfagui/fg22016/_blank)法规体系。结合铁路投融资体制改革进程，不断细化完善相关政策，研究制定《铁路旅客运输管理条例》、《铁路货物运输管理条例》和《铁路建设管理条例》，尽快明确非公有资本进入铁路行业的准入条件和办理程序，通过行政立法，把国家关于支持铁路发展、放宽市场准入、促进铁路投资主体多元化以及鼓励、支持和引导非公有制经济发展的方针政策制度化、法制化，使之成为各方面必须遵循的行为准则，为实现铁路跨越式发展提供有力的法制保障。放宽铁路市场准入，鼓励、支持和引导非公有制经济参与铁路建设经营，涉及铁路投资建设经营的各个领域，涉及方方面面的政策。从转变思想观念、制定政策措施到具体贯彻落实，还有许多工作需要在实践中进一步探索创新。全路各级领导要带头解放思想，坚决贯彻落实国务院的这一重大改革举措，结合铁路跨越式发展的实际，认真研究鼓励、支持和引导非公有制经济发展的具体措施及配套办法，解决阻碍非公有制经济参与铁路建设经营的实际问题，确保党和国家的方针政策落到实处。