

# 促进中国出口铁路运输： 成果与展望



---

# 目录

—— 导言.....	2
—— 促进中国铁路出口运输的现状.....	4
—— 取消补贴及其影响.....	6
—— 结论。促进大陆运输方式的未来.....	10

# 导言

在过去的十年里,往返于中欧的大陆货物运输路线从列车测试发运到建立成熟稳定的铁路集装箱运输路线,已经走了很长的路。2021年底,仅通过哈萨克斯坦、俄罗斯和白俄罗斯的欧亚过境铁路线路就占约5.5%。

中国制造商通过铁路集装箱运输进出口货物的补贴是欧亚铁路货物运输增长发展初期的主要动力之一。这种激励措施在2018年得到了最大的发展,当时,每个集装箱(FEU)的补贴可以达到5000美元,占运输成本的50%。中国地方当局补贴的推行加快了跨欧亚铁路运输的形成,即,完善合作机制,建立运输和物流联系并扩大其规模,以创造一种替代海运的有竞争力的运输方式。

首先,必须清楚促进大陆货物运输方式的政治重要性。交通运输组成部分的发展是实施丝绸之路经济带倡议的必要条件。从这个角度来看,促进铁路运输有两个目标:中国西部地区的社会经济发展和组织替代的供货方式,同时改善与沿线国家的关系。由于有了一个统一的概念框架,近年来,区域当局的工作重点主要侧重于支持铁路集装箱运输,并得到地方和中央当局的鼓励和支持。

发展跨境铁路、使其成为海上运输的一种替代办法迫使中国逐渐摆脱这种状况,但考虑到中国决策文化的可持续性,这种逆转的可能性不大。将补贴从2018年的50%减少到2022年的10%,以及由于采取抗新冠疫情措施,取消补贴的决定推迟到2022年,同时也反映了这一客观规律性。补贴数额减少,据估计,目前的补贴数额约为每标准箱(FEU)1000美元,或取消补贴,将带来具体的一些变化,但其程度扭转既定的发展轨道的可能性微乎其微。

补贴似乎是解决大陆铁路发展问题的一种相当灵活的工具。适当的补贴可以加快闲置集装箱返回中国的速度,中国的闲置集装箱短缺导致2020年运费大幅上涨等。此外,补贴可以有针对性地用于特定的出口/进口部分或路线。

最后,中国当局的补贴政策和逐步取消最大规模补贴形式受到这一机制的非市场性质的影响。根据世界贸易组织的规则,此类补贴是对贸易的扭曲,因此,显而易见,中国当局希望以更具有细微差别的形式支持本来就足够成熟的项目。

# 促进中国铁路出口运输的现状

自2012年起,中国开始实行分散式的铁路运输补贴制度。中华人民共和国财政部对货运成本补贴比例设置门槛限制,地方政府可在限额内**调整当前阶段的支助标准**。

补贴分为中国地区政府向货主公司支付的直接补贴和向地方铁路公司支付的间接补贴,目的是实现一定的运输量以降低关税。直接补贴由市人民政府在**区域铁路货运列车补贴计划框架下**在规定期限内申请补贴的出口企业之间进行分配。铁路公司通过**向市贸易局发出申请的方式**获得资金。

铁路补贴对远离海港的中国省份具有特殊意义:只有跨大陆铁路集装箱运输得到支持,而到港口的运输没有补贴。大部分补贴分配到中国中部的省市(重庆、四川、湖北、河南),这是由于地理因素导致的,即,距离港口更远,陆路到欧洲的距离比任何海上航线都更短。中国对通往欧盟的铁路运输的补贴刺激了对这种运输方式的需求,使其比海运具有一定的优势。

建立航线,以及**利用市场机制**发展集装箱运输的想法导致逐步摆脱运输补贴。近年来,随着需求增长和供给加强,中国政府有针对性地削减了补贴。如果在2018年补贴的份额达到“经济上可行”货运成本的50%,约为10 000美元,那么到2022年,该比例将下降到10%。按绝对值计算,补贴为每40英尺集装箱5000美元(在计划的高峰期),现已降至每40英尺集装箱1000美元。

表1.

## 中国铁路货运成本构成中的补贴比例预测

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
铁路货物运输成本中最高补贴允许比例 <sup>1</sup>	50%	40%	30%	20%	10%	10%	0
铁路货物运输的“经济上可行”成本,平均1个标准箱(FEU) <sup>2</sup>	10000	10000	10000	10000	>10 000	>10 000	>10 000
补贴金额,平均1标准箱(FEU) <sup>3</sup>	5000	4000	3000	2000	1000	1000	0
实际关税,平均1标准箱(FEU) <sup>4</sup>	5000	6000	7000	8000	>9 000	>9 000	>10 000

资料来源:作者提供

因此,补贴机制的逻辑是通过铁路运输促进中国对欧洲的出口,特别是中国西部和中部的出口。跨欧亚运输方式的目的是为中国沿海偏远地区开辟新的前景,并成为海上运输的有竞争力的替代方法。取消补贴的问题在市场上引起了很大的反响,也引起了行业的担忧。补贴本应在2022年取消,但由于中国新一波疫情和对COVID-19的零容忍政策,该计划的完成被推迟了一年。然而,补贴的减少显然不会导致中国-欧洲-中国货运流量有明显减少。过去十年,中欧班列数量增长近900倍,从2011年的17列增长到2021年的15183列。尽管存在着补贴减少、物流问题、持续的大流行病等因素,但铁路运输需求在过去三年中仍保持快速增长。

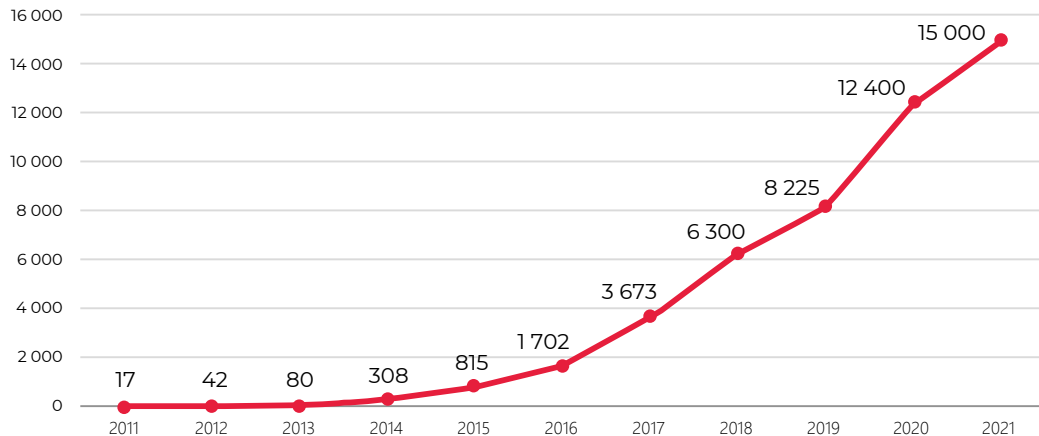
1 <https://www.railfreight.com/beltandroad/2021/12/10/china-continues-subsidies-on-new-silk-road-next-year/>

2 无补贴的运输价格。根据专家提供的资料按实际费率加补贴计算:<https://seanews.ru/2020/02/21/ru-vyrastut-li-tarify-na-kontejnerye-zh-d-perevozki-iz-kitaja/>

3 根据铁路货物运输成本和铁路货物运输经济上可行成本中最高补贴允许比例的数据计算

4 根据铁路货物运输成本和铁路货物运输经济上可行成本中最高补贴允许比例的数据计算

## 2011-2021年中欧班列数量动态

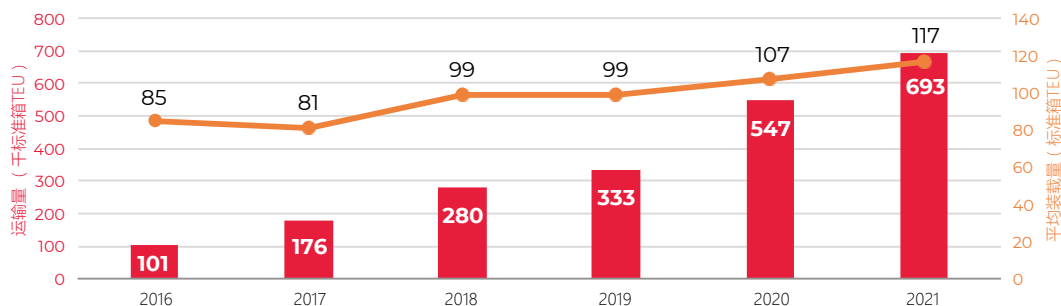


资料来源：China Railway Group

2022年上半年，保持积极态势，中欧班列数量与去年同期相比增长2%，为7 473班次。

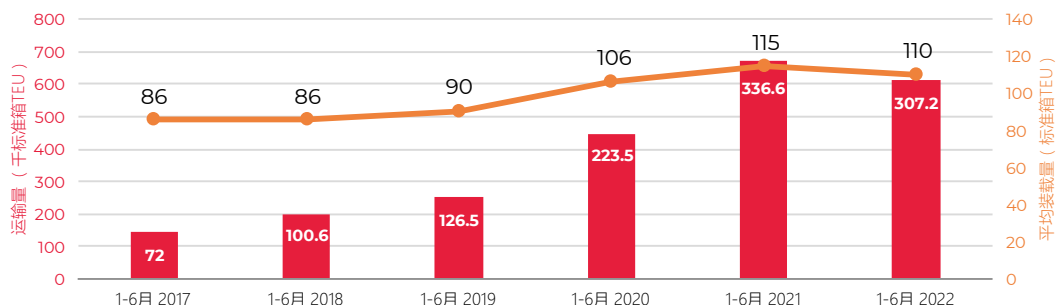
据**ERAI指数**、欧亚过境铁路集装箱运输状况指标数据显示，无论中国补贴减少，欧亚航线货运量仍保持稳定增长：截止2021年，铁路货运量达到69.3万TEU，比2016年的10.1万TEU水平有所增加。列车平均装载量在此期间也有显著增长，2021年达到117TEU的水平，比2016年的85TEU有所增加。这说明人们更加关注欧亚铁路运输。铁路运输相对于海运的新优势，如运行可靠性、货物交付速度和运输成本，这些恰好是最近因新冠危机期间海运线路和港口中断而出现的优势，确保了通往欧洲的大陆航线的进一步发展。

## 货运量和集装箱列车装载量: 中国-欧洲-中国



资料来源: ERAI指数。

## 货运量和集装箱列车装载量(按半年统计): 中国-欧洲-中国



资料来源: ERAI指数。

2022年上半年,跨欧亚货运量下降8.7%,从33.66万TEU降至30.72万TEU。政治动荡和制裁对供应链产生了双向影响,但从欧洲到中国的影响更大,下降幅度为15%,而从中国到欧洲的下跌幅度仅为5%。在此背景下,列车平均装载量也有所下降,从2021年上半年的115个TEU降至2022年同期的110个TEU。

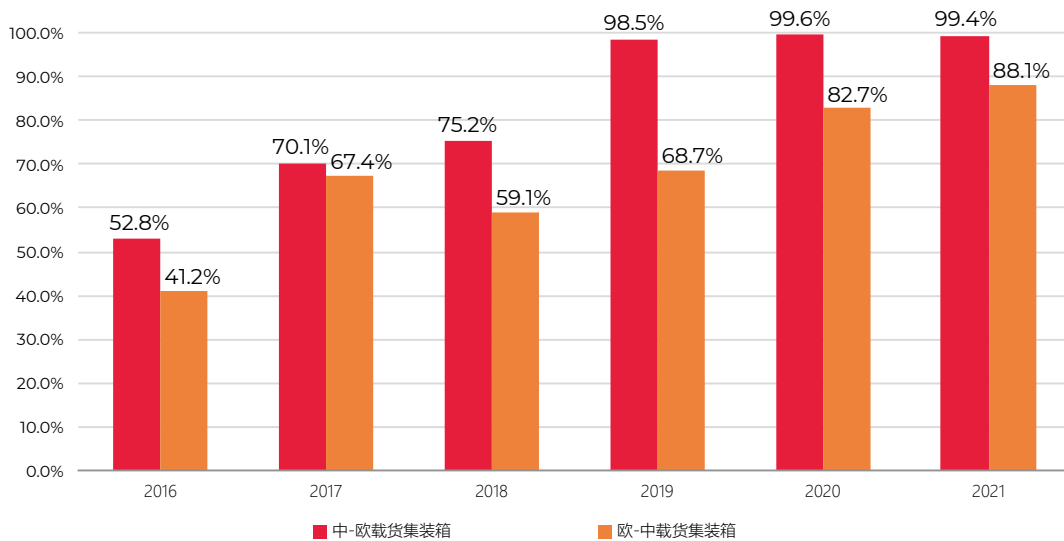
今天,大陆运输方式的主要问题不是运输供应的增加,而是基础设施的限制。2022年,哈萨克斯坦多斯特克边境口岸集装箱码头扩容。目前正在探讨进一步加大建设基础设施的可能性。



除了基础设施发展外,最重要的领域是平衡货流,因为从中国到欧洲的西部航运占主导地位。2016-2021年期间,西部(Westbound)和东部(Eastbound)的装载集装箱比例均呈增长趋势。2022年上半年,从欧洲到中国的东部方向的装载量略有下降。鉴于中国与欧盟的贸易失调,闲置集装箱问题仍然十分突出。

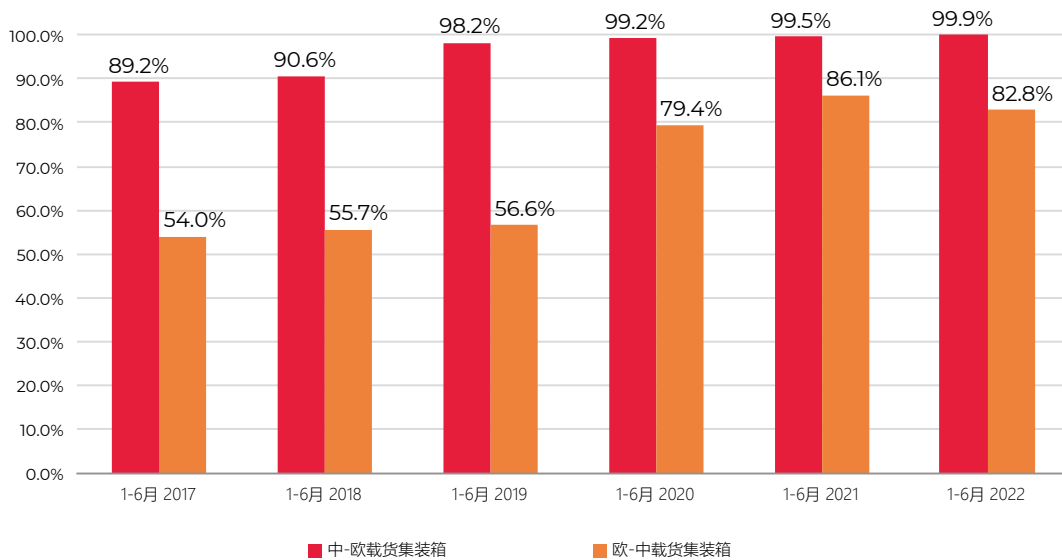
由于海上运输面临了供应链中断问题,欧亚铁路航线正在成为海上运输的全面替代品,2020年对于跨欧亚铁路路线来说是一个特殊的年份。海运时间和成本的增加仍然是托运人“转向铁路”的一个重要因素。这一因素在加快模式转变方面的作用似乎比补贴更大(补贴对中国货物发源地在早期具有特别的影响)。

### 按目的地分列的载货集装箱占货物流量的比例



资料来源: ERAI指数。

## 按目的地分列的载货集装箱占货物流量的比例(按半年统计)



资料来源：ERAI指数。

然而,在2021年,在通车能力受限,加之为防止新冠病毒传播而进行的额外边境检查,铁路货运需求前所未有的增长,却“因自身的成功而受到损失”。因此,大陆航线发展的首要任务不是补贴中国托运人的铁路货运需求,而是通过使用统一的国际货约CIM与国际货协SMGS运单和消除纸质文件(数字运输走廊)来解决基础设施在统一运输监管方面的瓶颈问题。

中国各省并非补贴所有现有的通往欧盟的货物运输路线,而只补贴那些对中国及其地区的发展利益有意义的路线。可以推测,跨里海航线运输不是中国当局的补贴方向,因为中国各省**不认为**这条路线**是具有吸引力的**可替代其他现有路线的选择,因为它们远离中国北部的省份。同时,从经济和政治的角度来看,穿越欧亚经济联盟领土的过境路线似乎更合理。

## 取消补贴及其影响

2023年底完全取消补贴的可能性相当大,不过,集装箱铁路运输市场人士认为,这对集装箱铁路运输货流没有根本性影响,因为对大陆货运方式的市场需求强度远超出了补贴力度,就是说,补贴不会对大陆铁路路线发展产生更重大的影响。

铁路运输的兴起导致中国各省竞相争夺货物流,通过高额补贴提供越来越有利的替代运输方式。于是,“低价原则”开始凌驾于“地理位置靠近原则”之上,政治逻辑凌驾于经济逻辑之上。补贴的取消很可能使物流在距离方面回到最佳状态,货流将重新分配到效率最高和最短的路线上。市场必然需要时间来适应和应对这样的转变。

从经济的角度来看,取消扭曲经济逻辑的补贴将导致货流向那些运营效率更高的航线和枢纽过渡。预计货物将更多地集中在更大的枢纽站。此外,存在着关闭小型铁路终点站的风险,这些终点站在价格上无法与大型铁路终点站竞争,比如成都、重庆或西安等终点站,没有政府的支持,但对地区的经济互联互通至关重要。

目前和未来拒绝的低附加值货物的铁路运输,可能如预期,将成为补贴取消的另一个影响。考虑到集装箱化的特点,就欧亚铁路路线而言,这将意味着加强对当前货物范围的关注—电气设备、机械设备、汽车设备等,同时对新货物类别方面的调动空间较小,尤其是散装货物和低附加值货物。

取消铁路部门的财政补贴将意味着与其他运输方式相比,更高的关税和更少的收益。因此,完全取消补贴有可能使公路和铁路运输价格趋于一致,在某些地区,铁路价格甚至可能超过公路价格。因此,中国-欧洲-中国铁路货物运输将不得不进行特定转型,以竞争运输成本,即降低成本并确保最理想的性价比。数字化和现代化以及不同利益攸关方之间的合作与协商将成为保持竞争力更具有实际意义的工具。

然而,运输和物流部门担心的取消补贴的影响是受到一定约束的。首先,补贴已经处于历史低位,没有导致需求大幅下降。其次,在贸易不平衡转而支持中国对欧洲的出口的情况下,取消对中国制造商的补贴不会恶化,甚至可能改善大陆航线在集装箱流平衡方面的地位。第三,考虑到海运运价持续居高不下,即,截至2022年5月的数据,每1个FEU贵7650美元的同时,侧重于大陆运输方式的中国西部和中部的两个地区的货运基地成为中国到欧洲的航线的基础。

最后,最有可能的情况不是完全取消补贴,而是分行业或分路线进行转型或转向更有针对性的方式。激励措施的施行受到加快建设交通物流联系和启动“丝绸之路经济带”物流部分的逻辑的制约。现在,该逻辑给国家参与的需要引入先进发展措施具有细微差别的方式让位。

2020年,中南大学学者基于博弈理论分析了**中国铁路货运补贴模型**,并得出了结论,即,为实施“一带一路”倡议,适度的政府补贴是有必要的。研究框架下,对**中铁快运**武汉-汉堡线路最优补贴金额问题进行了建模和制定解决方法。结合托运人愿意支付的最高运价,分析不同补贴金额对中铁快运运营商利润的影响,发现,最合适的补贴水平为每FEU 2000美元至2500美元,低于2018年的峰值。

中国向欧盟方向补贴铁路运输的做法,确保了铁路相对于海运的优势。货物运输系统在市场基础上的进一步运作给其所有参与者带来了新的挑战:关税上涨、小型铁路终点站撤离的风险、物流的强制性变化、路线的优化以及公司运输成本结构的修订。同时,鉴于基础设施的限制以及新的国际政治现实性,目前,取消补贴问题似乎不再是确保欧亚铁路过境路线发展的关键因素。

## 结论。促进大陆运输方式的未来

补贴的出现是由于中国的地缘经济战略，旨在促进中国西部地区的内部发展，并保障通过欧亚大陆的替代进出口路线。不断变化的国际政治环境导致对这些政策以及补贴的经济可行性的重新审视。对俄罗斯的制裁、欧亚铁路西部边界的政治紧张局势也导致中国当局采用更具细微差别的做法。

在这方面，新的因素不是补贴本身，而是在“地毯式”补贴不可避免地取消后，中国政府将支持的潜在和有前景的方向。因此，目前正在建设通往东南亚的新铁路线。中-老铁路的开通，理论上，将使作为中国对外贸易主要目的地的东南亚国家与欧亚过境连接起来。

俄罗斯正在积极探索通过当前基础设施和建设新的货物运输路线，来增加对中国出口的可能性。2021年，通过远东边境口岸的集装箱流量显著增加。目前，正在研究建造穿越阿尔泰路线的可行性。上述项目的共同点是，它们的实施将需要国家的重点转移，并引入包括补贴在内的新的奖励机制。

### 中铁快运运营线路



资料来源：Belt and Road Portal (<https://eng.yidaiyilu.gov.cn/>)

本文研究课题的最重要的特点是中国铁路货运补贴话题的特定封闭性。从世界贸易组织规则的角度来看,这种补贴很难证明其合理性,它们被列入被该组织禁止的扭曲贸易的类别。由此可以得出几个结论。

首先,不可能详细研究补贴的实施机制并预测取消补贴的情况,因为没有该领域的任何监管法律行为以及监管文件中提及补贴。

其次,由于补贴需要资金转移,而组织该机制的最初任务已经完成,那么,现在的议程是创建一个更有针对性、点式支持机制的问题。从世贸组织规则和中国努力成为全球化新推动者(或至少是区域领导者)的愿望的角度来看,这将是个问题是更合理的。

有针对性的方法也得到了以下事实的支持,即世界经济中的保护关税制度趋势以及中国经济模式的特殊性。中国在经济发展和劳动力成本上升的背景下,开始生产附加值更高的商品,维持支持出口的现实性,其中包括通过跨欧亚路线的出口。中国的黑色金属和有色金属,然后是金属产品,就是中国将努力捍卫自身地位的行业示例。鉴于此,将继续需要对出口铁路集装箱运输进行补贴,以此作为保持中国竞争力的一个要素。

由此可见,中国补贴转型将受到经济逻辑和政治逻辑的双重制约。应特别关注中国西部运输政策和产业政策在国家扶持产业方面的重点方向。此外,应牢记丝绸之路经济带项目的发展动态,该项目的实际实施已经、且将决定促进大陆铁路货运方式的未来。