文章编号：1003-1421(2026)04-0197-11
引用格式：赵健梅，贾子涵，焦敬娟. 欧盟铁路公益性服务补贴制度分析与启示[J]. 铁道运输与经济，2026，48(4)：197-207.
ZHAO Jianmei，JIA Zihan，JIAO Jingjuan. Analysis and Insights of Compensation Policy for Railway Public Service Obligations in European Union[J]. Railway Transport and Economy，2026，48(4)：197-207.

欧盟铁路公益性服务补贴制度分析与启示

赵健梅，贾子涵，焦敬娟

(北京交通大学 经济管理学院，北京 100044)

摘 要：铁路作为国家关键基础设施，具有显著的公益属性。针对我国铁路公益性运输补贴制度存在的政策依据不足、补贴效率不高、责任边界模糊等问题，系统梳理欧盟铁路公益性服务相关政策演变脉络与实践经验，深入分析其公益性服务的政策依据、补贴机制及配套制度。研究表明，欧盟通过多层次立法明确了“普通经济利益服务”的认定标准与补偿原则，建立了以绩效为导向的激励性补贴机制，并依托透明的监管体系与动态调整机制有效平衡了公共服务与市场竞争的关系。欧盟经验为我国完善铁路公益性运输补贴制度、推进铁路行业市场化改革与可持续发展提供了有益借鉴。

关键词：公益性服务；欧盟铁路；授权机制；补贴机制；补贴不足与补贴过度
中图分类号：U29-3 **文献标识码**：A DOI：10.16668/j.cnki.issn.1003-1421.20251009003

Analysis and Insights of Compensation Policy for Railway Public Service Obligations in European Union

ZHAO Jianmei，JIA Zihan，JIAO Jingjuan

(School of Economics and Management, Beijing Jiaotong University, Beijing 100044, China)

Abstract: As critical national infrastructure, railways exhibit significant public welfare attributes. To address issues in China's compensation policy for railway public service obligations, such as insufficient policy basis, low compensation efficiency, and blurred responsibility boundaries, this paper systematically reviewed the policy evolution and practical experience of railway public service obligations in the European Union. An in-depth analysis was conducted on the policy basis, compensation mechanisms, and supporting systems for European Union public service obligations. The research shows that the European Union has clarified the identification criteria and compensation principles for "services of general economic interest" through multi-level legislation, established a performance-oriented incentive compensation mechanism, and effectively balanced the relationship between public service and market competition by relying on a transparent regulatory system and a dynamic adjustment mechanism. The experience of the European Union provides valuable insights for improving China's compensation policy for railway public service obligations and advancing the market-oriented reform and sustainable development of the railway industry.

Keywords: Public Service Obligation; European Union Railway; Authorization Mechanism; Compensation Mechanism; Insufficient and Excessive Compensation

收稿日期：2025-10-09
通信作者：焦敬娟(1988—)，女，河南安阳人，北京交通大学经济管理学院副教授。
基金项目：中央高校基本科研业务费人文社科规划项目(KBJBWG25010536)

0　引言

铁路是国家战略性、先导性、关键性的基础设施，在促进区域经济协调、维护社会公平、推动可持续发展等方面发挥着不可替代的作用[1]，具备显著的公益性。为保障公益性运输服务的稳定供给，中央政府和地方政府需对公益性运输给予合理补贴[2-4]。但现有公益性运输补贴机制存在责任边界划定模糊、公益性范围界定不清等问题，进而导致补贴资金的分配缺乏合理性[5]。公益性运输补贴机制的完善，已成为当前铁路市场化改革与高质量发展进程中亟待解决的关键问题[6]。

欧盟于1969年在第1191/69/EEC号法规[7]中首次提出铁路“公益性服务”的概念，要求铁路企业区分商业性运输服务与公益性运输服务。欧盟第1370/2007/EC号法规[8]确立了“公共服务义务补偿原则”，明确规定行政主体须对承担非市场化运输服务的运营商提供法定补偿。随着经济环境的变化及铁路市场化改革的推进，欧盟铁路公益性运输补贴机制亦不断调整与完善，为我国提供了有益参考。在系统梳理与深入剖析欧盟公益性运输法规体系的基础上，结合我国基本国情与铁路行业发展实际，针对性提出契合我国铁路行业发展阶段与改革需求的公益性运输补贴机制的优化建议，旨在为科学界定铁路公益性运输边界、构建规范化的补贴机制提供政策借鉴。

1　欧盟铁路公益性服务的政策背景

随着欧盟公益性铁路运输相关政策和法规的逐渐完善，其覆盖的服务范围也随之不断拓展，但其“市场失灵”和“社会必要”的公共品属性核心内涵始终未变，即强调该类服务是市场机制无法有效供给、但具有显著社会必要性的运输需求，若缺乏政府补贴，运营商将因缺乏商业激励而无法维持符合社会预期的服务水准。

1.1　铁路公益性服务的政策依据

欧盟基于平衡公共服务保障与市场竞争维护的双重目标，在铁路公益性运输补贴领域构建了一个层次清晰、逻辑严密的政策框架体系，欧盟铁路公益性服务政策框架体系如图1所示。该体系以《欧洲联盟运作条约》为根本法，确定了“普遍经济利益服务”(Services of General Economic Interest，SGEI)是唯一合法的国家能够向企业提供援助的一般原则。SGEI是指市场自发无法充分提供、但对欧盟共同利益至关重要的服务类型(如铁路/公交客运、邮政、供水、医疗)。在此基础上，核心指令《SGEI现代化指令》将上述原则具体化为可操作的规则，明确SGEI的认定需满足三大要素：明确的

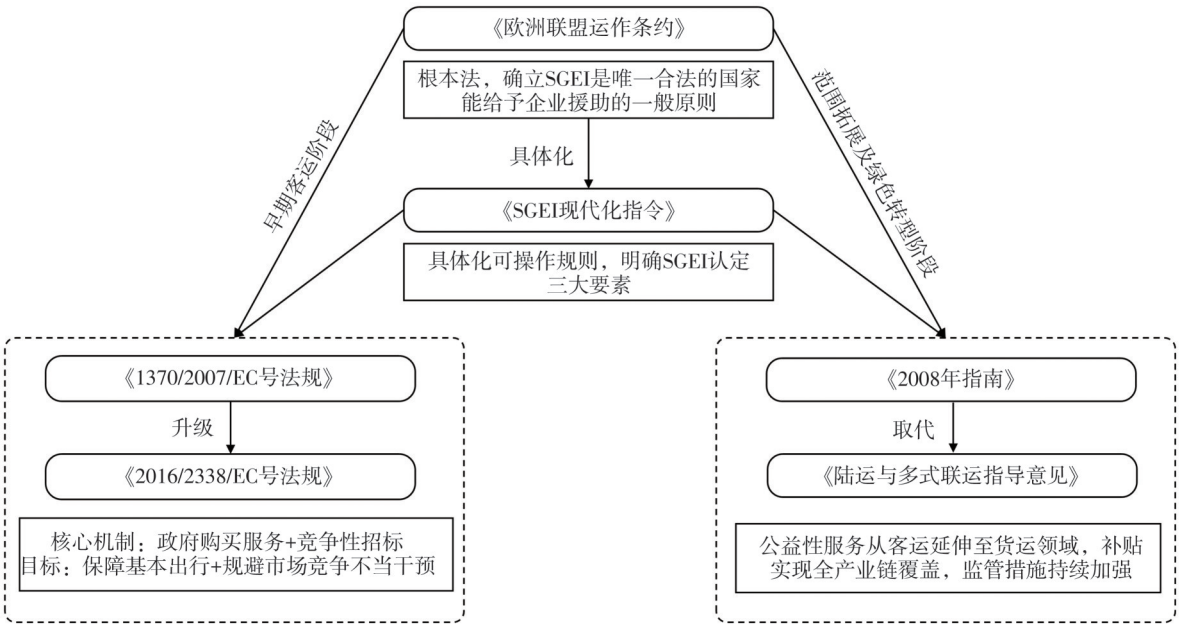

图1　欧盟铁路公益性服务政策框架体系

Fig.1　Policy framework for European Union railway public service obligation

普遍利益目标、服务范围与性质，以及特殊的保障制度(如垄断权、补贴、价格管制)[9]。成员国可根据本国实际情况界定SGEI，但需公开关键信息，包括目标、制度安排和补偿计算方法等，并接受欧盟委员会和公众监督。欧盟委员会有权审查成员国的SGEI认定是否符合欧盟法规，对违规行为可要求其整改。该机制既尊重成员国对公共服务需求的自主判断权，又要求其通过透明程序与实质证据证明决策合理性，防止借公共服务名义规避竞争规则，确保国家援助真正服务于公共利益。

在根本法与核心指令的框架下，欧盟进一步制定了铁路领域公益性补贴的专项法规，其演变呈现出显著的阶段性特征，映射出欧盟内部市场发展与绿色转型战略的推进脉络。早期立法重点集中于客运服务，第1370/2007/EC号法规[8]及第2016/2338/EU号法规[10]确立了公共客运服务补偿的基本框架，引入“政府购买服务”模式与竞争性招标原则，旨在保障公民基本出行权利的同时，防止国家对企业援助而引发的对市场竞争不当干预。

2008年，欧盟委员会发布《国家援助铁路企业指南》(以下简称《2008年指南》)，这是首个针对铁路公益性服务的专项国家援助合规指引，标志着公益性服务的覆盖范围从客运向货运等领域延伸。

为实现2050年气候中和目标，推动交通结构向铁路等低碳方式转型，欧盟在2023年发布的针对《2008年指南》应用情况评估报告的基础上，于2024年出台《陆运与多式联运指导意见》(以下简称《2024年指导意见》)，正式取代《2008年指南》。《2024年指导意见》针对铁路、内河水运等不同运输方式及服务类型，制定差异化补偿机制，对铁路的补贴范围覆盖了基础设施、客运、货运服务，并进一步强化监管措施，在保障公共服务有效供给的前提下，最大限度降低国家援助对市场竞争的负面影响[11]。

1.2　铁路公益性服务范围界定

基于上述政策背景，欧盟铁路公益性服务的界定以“市场失灵”和“社会必要”为核心判别标准，覆盖客运、货运及基础设施投资三大领域。

客运方面，铁路公益性服务旨在保障公民基本出行权利，侧重于交通薄弱、商业运营难以持续的偏远地区与低人口密度区域。具体包括城市短途客运公共交通，例如市域通勤铁路、地铁及连接邻近城市的区域间列车；国际长途及跨区域的长途客运服务一般不属于公益性范畴，欧盟部分国家铁路公益性服务范围如表1所示。以总列车公里数衡量，2022年欧盟27国的铁路公益性客运占总体客运的89%，较2020年的64%提升了25个百分点[12]，这表明公益性铁路客运在欧盟铁路客运中占据主导地位。欧盟第八次铁路市场发展监测报告进一步显示，欧盟27国铁路公益性客运总列车公里数中，国内服务占比高达98.7%；仅少数国家存在国际公益性客运服务，且占比普遍低于10%，其中，斯洛文尼亚(9%)、捷克(8%)、荷兰(5%)为占比较高的国家，德国(0.6%)、爱沙尼亚(0.6%)等多数国家占比不足1%[13]。

表1　欧盟部分国家铁路公益性服务范围

Tab.1　Scope of railway public service obligation in selected European Union countries

国家	铁路公益性服务范围
保加利亚	国内客运(城市、郊区、区域和跨区域)
克罗地亚	国内、长途、区域间和国际客运
法国	地区协议客运、大区城际客运
德国	城市、郊区、区域和区域间短途客运
意大利	长途昼夜城际客运、长途客运
西班牙	通勤客运、中途客运

注：资料来源于欧盟铁路公益性运输综述[14]。

货运方面，根据《2024年指导意见》，公益性服务主要分为2类：一是弥补市场失灵类，聚焦支持偏远地区农产品外运以保障农民生计、灾害期间应急物资运输等市场自发供给不足的运输需求；二是引导绿色转型的运输协调激励类，服务于欧盟打造一体化、高效可持续的现代交通系统建设目标，以实现人员、货物和服务的无缝跨境流动，同时加速向绿色、智能交通的转型发展。其政策目标并非直接填补基础服务缺口，而是通过战略性干预来前瞻性引导市场行为，例如通过“公转铁”减少公路货运的污染、拥堵等负外部性，矫正不同运输方式间的价格扭曲，并激励对可持续运输模式与新商业连接的前期投资。

基础设施建设投资方面，主要涉及投资周期长、正外部性显著而经济回报率低的项目。此类项

目需要政府通过国家援助弥补其资金缺口，才能为公益性运输提供可靠的物理网络基础。

公益性服务的认定需遵循严格的法定流程与依据，成员国政府不可单方面认定，必须通过规范流程验证“市场失灵”与“社会必要”的真实性。具体而言，需通过组织公共咨询以收集终端用户需求，与潜在运营商磋商以评估服务可行性，并依托客货运量、区域覆盖率等统计数据客观研判市场供给状况。欧盟委员会要求，成员国必须在充分证明现有市场无法满足需求的前提下方可进行干预，否则其认定结果将因涉嫌扭曲竞争而被否决。

同时，欧盟建立了公益性运输定期评估与动态调整机制，要求各成员国每3~5年，依据需求变化、成本效益及气候中和、数字化等政策目标，对已纳入公益性范围的服务进行重新审核，以决定维持、调整或终止补贴。随着绿色转型战略的推进，补贴政策明显向“公转铁”、多式联运及数字化服务等符合可持续发展导向的运输协调激励类项目倾斜。2023年发布的评估报告数据显示，2012—2021年间，扶持铁路货运及推动货运向低碳方式转移的国家援助项目数量由34项增至64项，获批预算总额由3.38亿欧元激增至22.9亿欧元，增幅接近7倍[15]，凸显了政策支持力度的显著增强。

2　欧盟铁路公益性运输服务补贴机制

欧盟铁路公益性补贴机制的制度基础是第91/440/EEC号法规所确立的“网运分离”原则，其核心要义在于建立一套独立、透明、可追溯的财务核算与成本归集体系，以实现铁路基础设施管理与运输运营业务的独立核算。值得注意的是，欧盟并未强求统一的“运营分离”或“组织分离”模式，而是将“财务分离”作为各国必须遵循的底线。因此，实践中西班牙和英国实现了产权和运营权层面的“运营分离”模式、法国和德国采取了母子公司架构下的“组织分离”模式，大多数国家仅维持财务分离，但均满足了核心制度要求。在此基础上，欧盟构建了一套闭环完整、运行有效的公益性铁路服务补贴机制，在遵循总量控制原则的前提下，明确划分客运、货运和基础设施的补贴模式与授予方式、补贴标准，并配套完善的监督机制、透明度要求与考核制度，实现公共服务保障与市场竞争效率的动态平衡。

2.1　补贴模式与授予方式

2.1.1　运营项目的补贴模式与授予方式

在客运与货运运营服务方面，欧盟采用直接补贴与授予专属经营权2种法定补贴模式。直接补贴是指政府以公共资金对承担公益服务的运营商进行经济补偿，实施过程中严格遵循公开透明原则，确保补贴参数可核查、补偿期限与服务周期相对应；专属经营权则是授予企业在特定区域或线路上独家运营公益服务的权利，但须明确界定其权利范围与排他性效力。实际操作中，仅授予其专属经营权通常是不够的，往往通过签订合同的形式与直接补贴结合使用。

值得注意的是，货运服务补贴模式虽与客运基本框架一致，但《2024年指导意见》特别强调“适当性”与“必要性”原则。成员国在提供运营补贴前，需优先采用简化跨境手续、降低基础设施使用费等对市场竞争影响更小的市场工具优化运营环境；仅当市场手段无法满足需求时，方可考虑国家援助。此外，在计算旨在减少外部成本的补贴时，成员国必须优先以欧盟委员会的《运输外部成本手册》[16]作为量化依据，以证明受支持的运输方式相较于污染更重的替代方案所能避免的社会成本。为支持新商业线路开拓，欧盟允许为企业提供最长5 a的直接运营补贴以覆盖初期亏损，但补贴强度需逐年递减(第1年80%，第5年降至40%)，以此激励企业提升运营效率，避免形成长期补贴依赖。

在补贴授予方式上，竞争性招标的有效性已得到实践验证。2018年欧盟相关研讨会报告显示，采用竞争性招标通常可使公共服务补偿支出降低超20%。法国、德国对比尤为显著：2015年法国无招标制度，其铁路公共交通每列车公里成本达25.50欧元；而德国已有70%的合同通过招标授予，每列车公里成本仅为15.70欧元。同时，招标模式引入的竞争推动运营商采用新技术、投放新型车辆，进而提升服务质量，带动乘客量增长，如德国2002—2016年铁路客运量增幅达48%[17]。因此，欧盟第1370/2007号法规确立了客运公益性服务以竞争性招标为基本原则的授予机制，该原则于2019年

12月3日起全面实施。

根据规定，铁路公益性客运服务合同(Public Service Contract，PSC)原则上必须通过竞争性程序授予，仅在合同价值低于招标门槛、为应对突发服务中断而临时接管等严格限定的例外情形下，方可允许直接授予。此类合同并非简单弥补运营亏损，核心目标是激励运营商提高效率、减少对补贴的依赖，并接受主管部门定期的绩效评估。因此，无论采用何种授权方式，合同中均需明确约定服务范围、绩效目标、补偿机制和成本收益分配等核心条款。为防范补贴过度，欧盟第2016/2338/EU号法规进一步完善了信息对称、参数透明、权责约束和会计分离四重机制，有效抑制因信息偏差、独家权滥用或账目混同导致的补偿过量问题。

相比之下，货运服务的补贴授予更具灵活性，可依据援助性质选择差异化方式。公共服务类货运补偿需遵循欧盟公共采购规则，通过竞争性程序来确保透明度、平等对待与非歧视原则，提升公共资金使用效益；运输协调激励类补贴则未强制要求招标，成员国可结合具体情况自行选择授予方式，但需确保过程透明、非歧视，且援助符合相称性与必要性原则，在实现公共政策目标的同时，最大限度地减少对市场竞争的扭曲。

2.1.2　投资项目的补贴模式与授予方式

欧盟对基础设施类投资项目的国家援助，聚焦于支持具有显著正外部性但商业回报不足的关键领域。主要采用直接补贴方式，并通过“无偿资助+低息贷款+风险担保”的组合工具，吸引成员国配套资金与私人投资，重点支持铁路现代化、跨境连接及低碳转型项目。

在补贴授予机制上，欧盟依据项目特性与援助计划的明确程度，采取了差异化的处理方式。

（1）竞争性招标。对于援助计划中已明确界定的具体项目，原则上须通过公开、透明的竞争性招标程序择优分配补贴，确保资金使用效率与公平性。

（2）申请–审核制。对于仅提供方向性框架的援助计划，符合条件的铁路基础设施管理者需主动提交申请。此类申请的核心是进行严格的资金缺口分析，申请者必须提供企业决策同期的原始文件(如董事会决议、内部可行性研究报告)，证明若无公共援助，其将选择商业上更可行但社会效益较低的基准方案。欧盟当局通过核查文档的创建时间、修改记录与签署日期等细节，严格验证文件的真实性与一致性，任何造假行为将导致申请被直接驳回。

（3）个案审查。对于突发性或特殊性项目，需经历更为严格的个案审查。此类审查不仅需验证项目的援助必要性，还需评估其是否会对现有或规划中的同类设施造成不当的竞争扭曲，保障市场公平。

2.2　补贴标准

为保持公益性服务的有效性及效率，各成员国主管机构根据公益性运输服务的援助类别、成本范围和计算规则，估算公益性服务补贴总量，确保公共资金使用规模可控；符合条件的企业均可申请。同时，欧盟对援助期限实行严格限制，运营补贴一般不超过5 a，投资补贴不超过10 a，延期须重新提交效果证明并经审查批准。

2.2.1　运营补贴标准

运营项目涉及基础设施的日常运营以及客、货运营服务，根据欧盟第1370/2007号法规规定，补助金额需覆盖运营商因承担公益服务而产生的净成本，并允许其获取适当利润。具体通过净损益模型进行计算，公式如下[8]。

$$N = C - E - I + P \tag{1}$$

式中：N表示净损益；C表示提供公益性服务的相关成本，包括员工薪酬、能源消耗、基础设施使用费、车辆及设施维护修理费、固定成本及合理的资本回报等；E表示网络内正财务效应，指因公益性服务带来的额外收益，如路网内非公益性运输收入增长、单位运营成本降低、资产价值提升及区域经济带动效应等；I表示承担公益性服务产生的收入，客运主要指票款收入，基础设施服务则为使用费收入；P表示合理利润，旨在激励运营商维持服务质量，参考成员国相关业务近年平均资本回报率确定[18]。

由于公益性服务经营风险较低，其利润率通常略低于纯商业业务。实践中，欧盟各国对合理利润的处理存在差异，部分国家设定具体比率区间(2%~8%)，如波兰为2%、保加利亚与西班牙为3%、立陶宛为5%、丹麦为6%、意大利为8%等；亦有国

家在计算净损益时未考虑合理利润，如法国、克罗地亚等[19]。

欧盟所采用的净损益计算模型在理论上较为完善，但在实际应用中，其关键参数，尤其是变量E的计算，涉及假设没有公益性服务，非公益性运输收入变化情况的分析，需依赖于诸多假设，使得精准计算面临挑战。为此，欧盟在实践中发展出一套以PSC为核心的制度安排，将补贴确定机制从纯粹的成本核算，转向以合同条款事前约定、风险分配和绩效管理为基础的治理模式。在PSC框架下，风险分配是影响补偿金额的核心决定因素。运营商在提供公益性运输服务时，主要面临运营成本、投资(基础设施与车辆购置)和收入3类风险。PSC通过合同设计，在政府与运营商之间分配这些风险责任。政府承担风险越多，财政压力越大，但服务稳定性更高；风险向运营商转移越多，则其控成本、提效率的激励越强，但也需相应承担市场波动的潜在损失。实践中，基于不同风险分配方式，主要形成了管理合同、总成本合同和净成本合同3类合同模式，从而在制度层面明确了补贴边界，有效规避了超额补贴与交叉补贴问题，不同合同模式下的风险分配如表2所示。

表2　不同合同模式下的风险分配

Tab.2　Risk allocation under different contract models

风险类型	管理合同 (无风险转移)	总成本合同 (生产风险)	净成本合同 (生产与收入风险)
运营成本风险	政府承担	运营商承担	运营商承担
投资风险	政府承担	运营商承担	运营商承担
收入风险	政府承担	政府承担	运营商承担

《欧盟〈铁路与公路公共客运服务第1370/2007号法规〉实施研究》报告调查显示[20]，部分运营商认为净成本合同是激励优质公共服务的最佳模式，因其所需监管较少，且同时激励运营商扩大客源并控制成本，有效促进服务质量提升。部分运营商主张，无论PSC是通过直接授予还是竞标程序授予，都应在明确服务标准的前提下，事前确定补偿金额，以此激励运营商主动降本增收。若PSC条款参数无法预先以客观透明的方式确定，PSC补偿金额可基于历史补偿金，并按通货膨胀率进行调整确定。

2.2.2　投资补助标准

投资援助金额规定了激励受益人开展项目或活动的最低限额。针对基础设施建设项目的投资补贴采用“资金缺口”补偿原则，资金缺口是指企业若无援助情况下最可能选择的基准方案(如普通货运站)与援助目标方案(如绿色货运站)在整个项目生命周期内的净现值(Net Present Value，NPV)差额。计算时需考虑投资成本、预计运营收入、全周期成本及终端残值等参数，并采用加权资本成本(Weighted Average Cost of Capital，WACC)进行折现。援助金额不得超过此资金缺口，以确保政府干预仅弥补市场失灵，而非替代市场决策。

《2024年指导意见》补充和完善了对效率提升与设备更新类投资补贴规则。针对互操作性援助项目，重点支持打破欧盟网络与模式隔阂的关键技术，援助金额最高可达合格成本(指实施相关技术投资的必要费用)的50%，如欧洲铁路运输管理系统(European Rail Traffic Management System，ERTMS)和数字自动车钩(Digital Automatic Coupling，DAC)被视为战略重点项目，其援助金额可达合格成本的80%。针对技术适应与现代化援助项目，重点支持机车车辆等升级改造，其援助强度最高为合格成本(指实施升级改造的必要费用)的20%。这里的“合格成本”包括技术采购安装费、项目管理费、运输费，以及研究测试、原型安装和既有技术升级的费用。

2.3　补贴配套制度

2.3.1　监管制度构建

欧盟为保障铁路部门补贴合理使用与市场公平竞争，构建了全方位监管制度。首先，要求各成员国设立单一国家监管机构，该机构在职能上独立于参与授予公共服务合同的主管当局。监管机构有权对基础设施管理人员、服务设施经营人及相关运营商进行审计或发起外部审计，核查财务分离规定遵守情况，并可要求其提供任何相关信息。

其次，欧盟强制成员国建立过程监控和违规追回双重保障机制。过程监控可实时核查援助使用情况，确保援助资金用于获批项目，项目实际成本与申请计划一致，且援助金额不得超过补贴标准。若发现超标，成员国须启动事后纠正流程，要求受益

企业退还多领取补贴。此机制填补了“援助审批”与“援助使用”间的监管空白，尽可能避免过度补贴，在支持公益性运输服务可持续与维护市场公平间找到平衡。

第三，欧盟将“透明度”作为监管核心工具，搭建国家援助透明度公共查询平台。该平台由欧盟委员会竞争总司运营，免费开放且无需注册，可查询欧盟27国及候选国已批准/待审批国家援助项目信息，包括援助受益方、项目详情、援助金额、援助类型、审批状态和合规依据等。从而实现了多方监督，企业可据此核查竞争对手的援助合规性，维护公平竞争，并向欧盟委员会申诉；成员国政府受其约束，促使援助决策更为审慎；公众则能有效监督公共资金的使用，确保其真正服务于公共利益项目。

2.3.2　线路使用费调节机制

线路使用费是铁路基础设施管理者的重要收入来源。根据铁路基础设施使用收费设定的解释性指南(C/2025/2606)[21]，线路使用费的制定主要考虑路网利用最大化和成本回收2个目标，且路网利用最大化优先于成本回收目标。为此，其线路使用费由强制收费、可选加价和可选收费3个部分组成。强制收费仅覆盖列车运营给基础设施带来的增量运营成本；可选加价是用于实现完全成本回收而征收的加价；可选收费则主要指针对拥堵收费，旨在提升路网使用效率。其中可选加价和可选收费均采用弹性费用调节机制。

对于高需求线路，欧盟采用市场化定价。第2012/34/EU号法规规定，在拥堵时段或高需求期，基础设施管理者可在强制收费的基础上，额外收取反映运力稀缺性的可选收费，该费用与直接运营成本分开核算，仅适用于明确识别的拥堵路段或时段。此外，当市场能够承受更高费用时，成员国可允许基础设施管理者征收可选加价，但需遵循有效、透明和非歧视原则，强化监管审查，防止垄断性定价。

对于公益性线路，欧盟采用政府补贴方式降低或豁免其线路使用费，由政府补贴填补缺口。同时，当铁路基础设施运力紧张时，基础设施管理者可采用优先标准分配运力，以服务社会重要性为依据，优先保障公共服务和国际货运服务的运力需求，确保其高效接入基础设施。这种通过优先分配资源和财政补偿相结合的模式，保障了公益性服务的可持续供给，体现了欧盟铁路政策在社会公益与市场效率之间的平衡。

3　我国与欧盟公益性补贴的对比分析

为深入剖析我国与欧盟在铁路公益性服务制度上的根本差异，从组织架构、政策依据、补贴与监管机制3个维度展开对比。

3.1　组织架构

在组织架构层面，欧盟为保障公平竞争、防止交叉补贴，将基础设施管理与运输运营的财务独立核算作为核心要求，而非强制推行统一的运营分离模式。在实践中，欧盟成员国呈现出运营分离、组织分离和财务分离的多元化的组织架构，且多数国家铁路遵循财务独立核算原则。我国铁路行业长期实行“垂直一体化”运营模式，但随着铁路改革的持续推进，当前已实现铁路基础设施管理与运输运营业务的财务独立核算，这为我国铁路完善公益性运输的成本规制、建立清晰的补贴核算边界，从而推动行业进一步深化改革和提升管理水平，奠定了重要制度基础。

3.2　政策依据

在法律体系层面，欧盟建立了涵盖根本法、核心指令和专门法规实施规则的3层制度框架体系。欧盟根本法《欧洲联盟运作条约》的基本逻辑是禁止国家援助以维护市场竞争公平性，当且仅当市场失灵时公共利益的重要性超过了竞争秩序，国家援助才是合法的，即SGEI是唯一合法例外；核心指令《SGEI现代化指令》将根本法的原则转化为具体、可操作的程序，要求各成员国建立“认定标准+透明程序+监督机制”，以避免国家援助扭曲市场竞争。在此框架下，欧盟进一步制定了铁路领域公益性补贴的专项法规，将铁路公益性补贴的规则进一步细化，基于SGEI框架的核心标准“市场失灵”和“社会必要”界定公益性运输范围，且随着经营环境的变化不断调整，以满足补贴真正用于公共利益，不扭曲竞争的初衷。

我国法律体系在铁路公益性运输方面存在明显

空白。现行《铁路法》并未对“公益性运输”作出定义，也缺乏相应的认定程序与补偿原则。实践主要依赖于《国务院关于组建中国铁路总公司有关问题的批复》(国函〔2013〕47号)和《国务院关于改革铁路投融资体制加快推进铁路建设的意见》(国发〔2013〕33号)等政策性文件，其法律效率层级低、稳定性不足。法律层面的空白与短板直接导致了公益性运输范围界定模糊，在出现补偿争议时，由于缺乏上位法依据，各方易陷入“一事一议”的行政协商困境。

3.3　补贴机制与监管体系

在补贴机制上，欧盟形成了精细化、市场化、高透明度的系统。其补贴机制的核心在于以竞争性招标的授予方式为基础，以绩效为导向的激励性补贴机制。我国目前以“事后协商”与“亏损补贴”为主，并由铁路运营主体独家承担，基本缺乏竞争机制。

在监管机制上，欧盟设立了独立的监管机构，并建立了包含全过程监控、违规资金追回在内的严密体系，同时通过欧盟委员会的国家援助透明度平台强制公开援助详情，实现了社会监督。这为我国建立更完善的补贴监管机制提供了有益参考。结合我国铁路行业发展实际，未来可考虑通过增强监管机构职能、构建覆盖事前事中事后的全过程动态监控体系，并进一步提升补贴信息的公开透明度、拓宽公众监督的有效参与渠道等方式，推动监管体系持续优化。

欧盟与我国铁路公益性服务制度机制对比如表3所示。

4　欧盟铁路公益性补贴经验对我国启示

通过前文对欧盟铁路公益性运输补贴机制的系统梳理及中欧对比可以看出，欧盟在公益性服务方面已经构建了一个“制度基础坚实、界定标准清晰、激励机制有效、监管保障有力”的闭环体系。我国铁路公益性运输补贴机制仍处于探索与完善阶段，面临以下问题：一是政策依据层级低且模糊，主要依赖政策性文件，缺乏上位法对公益性运输的定义、认定程序与补偿原则的明确规定；二是补贴机制激励不足、效率不高，当前以“事后协商”和“亏损补贴”为主的模式，难以激励运营主体主动降本增效，且易引发补贴依赖；三是监管体系不透明、问责机制弱化，补贴的申请、使用与绩效评估缺乏公开监督，国家铁路局作为监管主体权威性不足，难以有效防范交叉补贴与资金滥用；四是服务范围与补贴标准僵化，未能建立与国家区域发展和技术变革相适应的动态调整机制。

表3　欧盟与我国铁路公益性服务制度机制对比

Tab.3　Comparison of railway public service obligation mechanisms between European Union and China

维度		欧盟	我国
组织架构与治理模式		至少要求财务上“网运分离”	垂直一体化运营，但财务上独立核算
法律与界定	法律基础	多层次法律体系(如《欧洲联盟运作条约》《SGEI现代化指令》、第1370/2007/EC号法规等)	《国务院关于组建中国铁路总公司有关问题的批复》(2013) 《国务院关于改革铁路投融资体制加快推进铁路建设的意见(2013) 《铁路法》修订草案(征求意见稿)(2019) 《国务院办公厅转发国家发展改革委等单位关于进一步做好铁路规划建设工作意见的通知》(2021) 国家铁路局关于征求《铁路公益性运输监督管理办法(征求意见稿)》建议的函
	公益性界定	普遍采用SGEI框架，核心标准是“市场失灵”和“社会必要”	铁路承担的学生、伤残军人、涉农物资、紧急救援物资等公益性运输、“公益慢火车”运输及少数公益性线路
补贴与监管机制	补贴机制	精细化成本规制(“净财务效应”模型)，区分运营补贴与投资补贴，允许合理利润(通常2%~8%)	以“事后协商”与“亏损补贴”为主，缺乏统一、透明的成本核算标准
	授权机制	强制竞争性招标为主，直接授权仅限于极特殊情况	基本由铁路运营主体独家承担，缺乏竞争机制
	监管机制	独立监管机构、过程监控与违规追回机制和国家援助透明度平台	监管体系尚不完善，国家铁路局作为监管主体缺乏实质性权力
	透明度	通过欧盟委员会平台强制公开援助详情(受益方、金额、依据等)	补贴信息透明度相对较低，公众监督渠道有限

4.1　完善法律制度

当前，我国铁路公益性运输补贴机制建设正稳步推进，并已具备了一定的政策基础，但法律体系仍需完善[22]。建议参考欧盟三层级制度框架，构建“根本法–专门法–实施规则”的系统化制度体系[20]：在根本法层面，应明确国家保障基本公共服务供给的职责，为铁路公益性运输补贴提供根本的法律依据，确立此类支出符合公共利益和国家发展战略目标的基本原则，任何下级立法和政策制定均须以此为依据；在专门法层面，应借助《铁路法》修订或制定专项法律(如《公共服务补贴法》)，明确铁路公益性运输的定义、认定程序、补偿原则与财政保障机制，并遵循“弥补特定公共服务成本而非扭曲市场竞争”的补贴准入原则。同时，应清晰划分中央与地方在公益性运输事权与支出责任上的边界，避免责任重叠或缺失；实施层面，建议由交通运输主管部门会同财政部门等出台配套细则，细化补贴申请流程、成本核算规则、绩效评价办法及监督管理要求，并推广标准合同管理，形成法律约束下的契约化实施机制。

4.2　构建激励性补贴机制

为提高补贴资金使用效率，应系统构建以绩效为导向的激励性补贴机制，推动从“事后协商”模式向“事前统筹+竞争性招标+契约管理”模式转型。为确保公共资金的使用目标清晰、规模可控和激励企业降本增效，借鉴欧盟“预先设定援助计划”经验，由政府提前制定并公开发布年度公共服务购买计划，明确公益性运输的服务内容、质量要求、成本核算标准与补贴上限，并通过竞争性招标遴选运营效率高、服务能力强的企业。此外，可借鉴欧盟以PSC为核心的风险分配与契约管理框架，在协议中根据管理合同、总成本合同、净成本合同等不同类型，清晰界定政府与铁路企业在运营成本、投资及收入等方面的风险分担，从而将补贴与运营表现紧密挂钩，有效激励铁路企业提升效率。

针对铁路行业运营主体相对集中的特点，应推进公益性运输业务的结构化拆分，在线路维护、车辆检修等非核心环节引入竞争机制。在区域型线路上，可探索引入地方铁路公司、地方交通集团等多元化运营主体，逐步培育开放、有序、多层次的运营竞争市场。补贴机制应强化绩效牵引，实施动态浮动拨付制度，依据服务质量、运营效率、社会效益等指标进行周期性评估，并据此调整补贴额度。

4.3　健全监管与透明度保障机制

有效的监管与公开机制是保障补贴政策落地不被滥用的关键。建议强化由国家审计部门主导的全过程资金监管机制，对铁路公益性运输补贴申领、使用绩效开展全过程监督，确保专款专用。同时，应建立公开透明的绩效评价体系，定期对铁路企业的服务质量、运输效率和社会效益等进行考核，并搭建国家援助透明度公共查询平台，及时向社会公开评价结果。对未履行合同约定或绩效不达标的企业，政府有权依据合同暂停或终止补贴拨付，甚至追回已发放资金，增强政策约束力和公信力。

4.4　建立动态调整机制

铁路公益性运输的范围与补贴标准需适配国家战略与发展需求，应积极响应国家可持续发展战略，将符合绿色低碳、数字化转型等新型公共目标的运输服务逐步纳入公益性补偿范围，实现政策与战略目标持续协同。此外，借鉴欧盟“弹性线路使用费”机制与公共服务动态调整机制，依据线路功能、运输需求和发展战略实施差异化收费政策。如在高需求线路推行“基础费用+可选加价”机制，并将加价收入定向用于线路扩能改造；而对中西部等地区的公益性线路，则应实施使用费减免政策，体现国家对薄弱地区的支持。

5　结束语

欧盟在铁路公益性服务补贴方面建立了以立法为基础、竞争为导向、监管为支撑的系统化机制，其经验对我国具有重要借鉴价值。我国应加快构建涵盖根本法、专门法及实施规则的多层次政策制度体系，明确公益性服务的界定标准与补偿原则；推进以绩效为导向、以“事前统筹+竞争性招标+契约管理”为核心的激励性补贴机制改革，提升资金使用效率；强化全流程监管与信息公开，确保补贴政策的公信力与有效性；同时建立与国家战略协同的动态调整机制，持续优化公益性服务范围与补贴标

准。未来研究可聚焦于公益性运输单独核算的标准设计、补贴绩效评估体系的构建、差异化退坡路径的选择等实施层面的问题展开深入探讨，结合我国国情与铁路发展实际，形成更具操作性与可持续性的长效机制。

参考文献：

[1] 孙　敏，王　玲，张　迪. 关于铁路公益性理论的研究[J]. 铁道运输与经济，2015，37(1)：1-4，65.
SUN Min，WANG Ling，ZHANG Di. Study on Railway Public Benefit Theory[J]. Railway Transport and Economy，2015，37(1)：1-4，65.

[2] 贾春苗，傅忠宁，沈发才. 铁路运输对云南省经济增长的影响研究[J]. 铁道运输与经济，2022，44(7)：64-70.
JIA Chunmiao，FU Zhongning，SHEN Facai. Influence of Railway Transportation on Economic Growth of Yunnan Province[J]. Railway Transport and Economy，2022，44(7)：64-70.

[3] 吕振宇，倪鹏飞. 铁路公益性：理论与经验[J]. 财经问题研究，2005，27(10)：51-56.

[4] 郭利田，王　占，李　悦. 基于混合策略博弈模型的铁路公益性运输补贴机制分析[J]. 重庆交通大学学报(社会科学版)，2022，22(2)：42-51.
GUO Litian，WANG Zhan，LI Yue. A Study on Subsidy Mechanism of Railway Public-Welfare Transport Based on Mixed Strategy Game Model [J]. Journal Of Chongqing Jiaotong University (Social Sciences Edition)，2022，22(2)：42-51.

[5] 佟　琼，赵宇浩. 公益性铁路线运输补贴模式研究[J]. 铁道学报，2022，44(5)：19-25.
TONG Qiong，ZHAO Yuhao. Research on Transportation Subsidy Modes of Public-Benefited Railway Lines[J]. Journal of the China Railway Society，2022，44(5)：19-25.

[6] 陈娅娜. 英国铁路公益性运输补贴政策的分析与启示[J]. 铁道运输与经济，2013，35(12)：58-62.
CHEN Yana. Analysis and Revelation of Allowance Policy for Britain Railway Public Transportation[J]. Railway Transport and Economy，2013，35(12)：58-62.

[7] European Commission. Regulation (EEC) No 1191/69 of the Council of 26 June 1969[EB/OL]. (2009-12-03) [2025-09-05]. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31969R1191.

[8] European Commission. Regulation (EC) No 1370/2007 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007[EB/OL]. (2007-10-23) [2025-09-05]. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007R1370.

[9] European Commission. Commission Decision of 20 December 2011 on the Application of Article 106(2) of the Treaty on the Functioning of the European Union to State Aid in the form of Public Service Compensation Granted to Certain Undertakings Entrusted with the Operation of Services of General Economic Interest [EB/OL]. (2012-01-11) [2025-09-05]. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012D0021&qid=1757066863628.

[10] European Commission. Regulation (EU) 2016/2338 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2016[EB/OL]. (2016-12-14) [2025-09-05]. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R2338.

[11] European Commission. Approval of the Content of a Draft for a Communication from the Commission Guidelines on State Aid for Land and Multimodal Transport [EB/OL]. (2024-06-18) [2025-09-05]. https://competition-policy.ec.europa.eu/public-consultations/2024-lmtg-and-tber_en.

[12] IRG-Rail. 12th Annual Market Monitoring Report[EB/OL]. (2024-04-08) [2025-09-05]. https://irg-rail.eu/irg/documents/market-monitoring/404，2024.html.

[13] European Commission. Eighth Monitoring Report on the Development of the Rail Market under Article 15(4) of Directive 2012/34/EU of the European Parliament and of the Council[EB/OL]. (2023-09-13) [2025-09-05]. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0510.

[14] Community of European Railway and Infrastructure Companies. Public Service Rail Transport in the European Union：An Overview[EB/OL]. (2017-06-30) [2025-09-05]. https://www.cer.be/images/publications/positions/CER_PSO_Brochure.pdf.

[15] European Commission. Impact Assessment Support Study for the Review of the Community Guidelines on State Aid for Railway Undertakings：Final Report[EB/OL]. (2023-03-27) [2025-09-05]. https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2023-03/KD0423349enn_railway_guidelines_final_report.pdf.

[16] European Commission. Handbook on the External Costs of

Transport：Version 2019[R]. Luxembourg：Publications Office of the European Union，2019.

[17] Mobility and Transport of European Commission. Workshop on “Competitive Tendering of Public Service Contracts for Rail Passenger Transport：Meeting the Challenge” Proceedings[R]. Brussels：European Commission，2018.

[18] European Commission. Directive 2012/34/EU of the European Parliament and of the Council of 21 November 2012[EB/OL]. (2012-11-21) [2025-09-05]. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012L0034.

[19] 胥振铎. 欧盟铁路公益性服务合同的授权与补贴机制启示[J]. 铁道经济研究，2022(2)：32-36.
XU Zhenduo. Insights from the Authorization and Compensation Mechanism of EU Railway PSO Contracts[J]. Railway Economics Research，2022(2)：32-36.

[20] MACZKOVICS C，VAN CALSTER G，MARTENS B. Study on the Implementation of Regulation (EC) No 1370/2007 on Public Passenger Transport Services by Rail and by Road[R]. Brussels：DLA Piper，2010.

[21] European Commission. Interpretative Guidelines Concerning the Setting up of Charges for the Use of Railway Infrastructure[EB/OL]. (2025-05-07) [2025-09-05]. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202502606.

[22] 张银雁，佟　琼. 基于博弈视角的我国铁路公益性运输补贴机制研究[J]. 管理评论，2018，30(4)：235-246.
ZHANG Yinyan，TONG Qiong. Research on Railway Commonweal Transportation Subsidy Mechanism in China Based on Game Theory[J]. Management Review，2018，30(4)：235-246.

(责任编辑　金　晶)

(上接第196页)

术，2022，41(10)：92-95.
FU Jiaxin. Optimal Design of Running Plan for Heavy-Haul Railway Freight Transportation Products[J]. Logistics Technology，2022，41(10)：92-95.

[13] 梁志杰，朱加发，郭利田，等. 我国铁路货运品类结构变化分析[J]. 铁道货运，2024，42(11)：67-73.
LIANG Zhijie，ZHU Jiafa，GUO Litian，et al. Changes in Category Structure of Railway Freight Transportation in China[J]. Railway Freight Transport，2024，42(11)：67-73.

[14] 孙　晶. 基于分线模型的铁路运输企业分线成本核算系统研究与实现[C]//中国智能交通协会. 第十一届中国智能交通年会大会论文集. 北京：电子工业出版社，2016：1286-1293.

[15] 孙　敏，王　玲. 中国铁路公益性产品成本计量模型研究[J]. 铁道学报，2018，40(6)：21-29.
SUN Min，WANG Ling. Research on Cost Measurement Model of China Railway Public-Welfare Product[J]. Journal of the China Railway Society，2018，40(6)：21-29.

[16] 张　锐，邓桂星，李世春，等. 基于Dijkstra算法铁路运输径路的研究[J]. 铁路计算机应用，2019，28(10)：12-15.
ZHANG Rui，DENG Guixing，LI Shichun，et al. Railway Transportation Route Based on Dijkstra Algorithm[J]. Railway Computer Application，2019，28(10)：12-15.

[17] 唐炜琳，郎茂祥，王海超，等. 适应市场经营的铁路现代物流经营评价指标体系设计[J]. 铁路物流，2025，43(9)：1-7，13.
TANG Weilin，LANG Maoxiang，WANG Haichao，et al. Design of an Operational Performance Evaluation Index System for Market-Oriented Railway Modern Logistics Systems[J]. Railway Logistics，2025，43(9)：1-7，13.

(责任编辑　魏　然)