

垄断、竞争与管制：中国铁路体制改革

李轶男

传统理论中,自然垄断行业与严格管制一直是紧密相联的。但随着科技、经济、社会的发展,人们对自然垄断行业有了新的认识。在某些市场经济发达的国家具有网络特征的非竞争行业发生了一系列重大变化,主要包括:放松管制、非国有化、引入竞争机制。全球自由化的发展趋势将中国网络产业的管制与竞争改革提上了日程。本文将运用当代西方产业组织理论及管制经济学的有关方法对中国铁路行业高度垄断的市场结构进行实证分析,探讨铁路行业政企合一的深层原因,结合中国具体国情和路情,提出中国铁路行业管制与竞争的选择及体制改革的方向。

一、相关的主要理论

1. 自然垄断的经济特征

经济学家对自然垄断的经济特征具有不同的表述方式。传统经济学理论意义上的自然垄断是指,由于生产技术具有规模经济的特征,平均成本随产量的增加而递减,从而最小有效规模要求只有一个企业生产。20世纪80年代,经济学家对自然垄断作了重新定义。鲍莫尔(W. Baumol)等著名学者认为,自然垄断最显著的特性是其成本函数的弱增性。在单一产品的情况下,弱增性意味着由单个企业生产给定量的总成本小于多个企业生产时的总成本,虽然由一个企业生产时可能会存在规模不经济,但从社会效率看,由一个企业生产效率最高。由此可见,规模经济并不是自然垄断的必要条件,决定自然垄断的是成本弱增性。在多产品情况下,弱增性意味着由单个企业生产给定数量的多种产品的总成本小于由多个企业生产该产品组合时的总成本。可以证明,平均成本下降意味着弱增性,但弱增性不一定意味着平均成本的下降,自然垄断不一定要求非平均成本下降不可。若某一产业具有自然垄断性,在这一产业的一些经营领域中,由一家企业提供特定的产品或服务能使成本极小化,有利于提高生产效率。但在另一方面,由于该企业处于独家垄断地位,如果不存在任何外部约束,它就成为市场价格的制定者而不是价格接受者,它可能会制定出大大高于边际成本的价格,以取得垄断利润,其结果必然扭曲分配效率。生产效率与分配效率相背离又必然降低经济效率。这就使以追求社会整体经济效率,实现社会福利最大化为导向的政府管制成为必要。政府管制的实施,就是在几乎不存在竞争或竞争很弱的产业(即垄断性产业)中,政府通过一定的管制政策与措施,建立一种类似于竞争机制的刺激机制,以制约垄断性企业的经济决策。

2. 可竞争市场理论

新福利经济学家鲍莫尔在1981年首次阐述了可竞争市场理论,其假设条件是:(1)企业进入和退出市场(产业)是完全自由的,相对于现有企业,潜在进入者在生产技术、产品质量、成本等方面不存在劣势;(2)潜在进入者能够根据现有企业的价格水平评价进入市场的盈利性;(3)潜在进入者能够采取“打了就跑”的策略。甚至一个短暂的盈利机会都会吸引潜在进入者进入市场参与竞争;而在价格下降到无利可图时,它们会带着已获得的利润离开市场,即它们具有快速进出市场的能力,更重要的是,它们在撤出市场时并不存在沉淀成本,所以,不存在退出市场的障碍。

一个行业(市场)若满足上述三个条件即为完全可竞争性行业(市场)。据可竞争理论,新企业进入市场的潜在竞争威胁会迫使产业内原有垄断企业按照边际成本定价,并努力提高内部效率,从而促进经济效率。因此,一些学者认为,消除进入产业市场的法规壁垒,允许新企业进入市场参与竞争,是一种比管制垄断企业更为有效的途径。

二、对中国铁路行业市场结构的实证分析

1. 基本市场结构划分与度量

所谓市场结构是指特定的市场中,企业间在数量、份额、规模上的关系,以及由此决定的竞争形式。按照垄断与竞争的程度,市场可以划分为以下四种类型:完全竞争、垄断竞争、寡头垄断和完全垄断。哈佛大学的梅森(Mason)和贝恩(Joe Bain)承袭了张伯伦、罗宾逊夫人等人的理论研究,提出了产业组织理论的三个基本范畴:市场结构、企业行为和经济绩效,构成SCP框架:即结构—行为—绩效,该图的基本涵义是市场结构决定企业在市场中的行为,而企业行为又决定市场运行在各个方面的绩效,但是它们二者之间的关系绝非如此简单:结构和行为二者都是由需求条件和技术条件决定的;结构会影响行为的,反过来,行为也会影响结构;结构与行为的交互作用又决定着绩效;行为也会影响需求;绩效通过反馈会影响技术水平和结构。

一个特定的市场属于哪种市场结构类型,一般取决于以下三个要素:

(1)市场集中度。是指某一特定市场中少数几个最大企业所占的销售份额。一般而言,集中度愈高,市场支配势力愈大,竞争程度愈低。衡量一个市场集中度的高低可以使用两种方法:一是绝对法,二是相对法。绝对法即直接计算前几位企业在市场中的份额。根据处理方法的不同,绝对法又包括

CR_n 指数, HHI 指数和 KHI 指数, 以及 EI 指数。本文选择 CR_n 指数来说明, CR_n (行业集中度) 是指规模最大的前几位企业的有关数值 X 占整个市场或行业的份额。

(2) 规模经济性。所谓规模经济是指企业中随着生产规模的扩大, 产品和服务的平均单位成本呈现下降的规律。规模经济是决定市场结构的重要因素之一。它所涉及的问题主要是应否允许和鼓励较大的企业规模, 或什么是最低经济规模。规模与效率之间的关系关键要看随着产量的增加, 单位成本是上升还是下降, 或者说平均成本是否大于边际成本。规模经济可分为四个层次或种类: 即产品规模经济、工厂规模经济、企业规模经济和行业规模经济。1985 年凯乌司 (Richard Caves) 等人运用计量经济学模型对铁路行业是否存在规模经济进行了研究, 结果表明: “除了最小规模的铁路外, 铁路企业规模的大小和其经济效益存在着规模报酬恒定的关系”。而克雷恩 (Klein) 1953 年所进行的计量经济学研究表明, 对于较小规模的铁路来说, 确实存在着规模报酬递增的现象。

(3) 进入障碍和退出障碍。任何降低潜在进入者动机和能力的因素都构成进入障碍。进入障碍可分为结构性进入障碍和行为性进入障碍以及法律政策方面的进入障碍。结构性进入障碍包括: 不论产量怎样变化, 原有企业都能以比新企业低的单位成本从事生产和经销活动的绝对成本优势障碍; 进入企业只有占到行业产量的很大份额之后才能获得规模优势而形成的规模经济障碍; 进入某一市场 (行业) 所必需的资本投资构成的必要资本量障碍以及产品高度差异化造成的产品差异障碍。行为性进入障碍大多是原有企业为阻止新企业进入而主动采取的相应策略行为所形成的, 主要包括阻止进入行为和驱除对手行为, 法律政策性进入障碍是指国家立法机构政策禁止或限制某些厂商进入一些特定行业所形成的进入障碍。对于我国铁路行业的进入障碍, 这几种因素都在发挥作用, 还要具体问题具体分析。

退出障碍是指某一特定行为中的某企业主动或被迫退出该行业时所花费的成本。构成退出障碍的因素主要有: 沉淀成本过大, 职工解雇难度大及法律或政策上的限制。

2. 对中国铁路行业市场结构的度量

1978 年以前, 中国铁路处于高度集中的半军事化管理体制之下。改革开放以来, 铁路运输业与国家 (中央政府) 关系的变化大体经历了以下几个阶段: 放权让利的改革起步阶段 (1978-1985 年)、铁路“大包干”阶段 (1986-1990 年)、承包制的持续阶段 (1991-1992 年) 和建立现代企业制度试点阶段 (1993-1997 年)。国家对铁路的管理从微观行政管理逐渐走向宏观经济管理; 铁路从国家的行政附属机构, 以社会性为主, 以追求社会效益为中心, 逐渐过渡到以企业性为主, 以追求经济效益为中心的现代产业。虽然成立广州铁路集团公司、建立三茂铁路公司, 出现第一列私家车等事件标志着中国铁路在运输、投资、市场进入等方面的规制改革有了一定的进展, 但相对于电信、电力、民航等行业来说, 铁路总体改革的力度不大, 尚未取得突破性进展。目前, 中国铁路存在着立法滞后, 改革无法可依; 铁道部政企合一, 政府与企业的职能不明晰; 大一统的企业组织缺乏效率和竞争力; 价格管理

体制不合理, 缺乏有效的激励等诸多问题。

以下通过几个市场结构指标来度量现阶段中国铁路行业的市场结构状态 (详见表 1)。

表 11999 年中国铁路行业市场结构

	国家铁路	合资铁路	地方铁路	CR ₁
正线延展里程 (公里)	80 510.9	5 986.3	6 218.4	85.9%
客运量 (万人)	97 725	1 911.3	527.5	97.6%
货运量 (万吨)	156 881	3 018.9	7 295.9	93.8%
旅客周转量 (万人公里)	40 462700	852 686	44 038	97.8%
货物周转量 (万吨公里)	125 778900	2 229171	375 741	98.0%

资料来源: 根据《中国交通年鉴 (2000)》相关数据整理而成。

(1) 市场集中度。由于铁路行业的特殊情况, 我们只以国铁一家作为计算行业集中度 CR_n 的基础。从上表中可以一目了然: 国家铁路在客运量、货运量、旅客周转量和货物周转量方面占国内市场相当大的比例, 行业集中度非常高。可以说, 中国铁路行业几乎是一个完全垄断的行业, 虽然改革开放以来, 陆续兴建了一些地方铁路和合资铁路, 但它们所占市场份额毕竟太小。

(2) 规模经济性。铁路行业是传统的自然垄断行业, 虽然规模经济并不是自然垄断的必要条件, 决定自然垄断的是成本弱增性。但在多数情况下, 自然垄断与规模经济是高度一致的, 在一定范围内, 成本弱增性正是规模经济作用的结果。铁路行业是典型的网络产业, 需要建立从生产设备到用户室内服务所需的网络系统, 这种网络系统的规模 (使用者数量和距离) 越大; 越需要庞大的固定资本投资。这种固定成本在总成本中所占比重很大的基础设施产业 (一般情况下铁路线路的短期固定成本占总成本的比重在 50% ~ 80%), 在一定程度上, 其需求量越大, 固定成本就越可分散在每一需求上, 因而, 越能收到规模经济效益。根据实际调查, 铁路线路基础设施确实存在规模经济性, 因而其提供者具有自然垄断的地位。但是铁路运营并不具备规模经济性。

(3) 进入障碍和退出障碍。铁路行业的进入障碍主要表现在规模经济障碍和政府政策性障碍。铁路行业需要大量固定资产投资, 其中相当部分是沉淀成本, 如果由两家或两家以上的企业进行重复投资, 不仅会消费资源, 而且使每家企业的网络系统不能得到充分利用, 这也是政府制定政策性进入障碍的原因。但是鲍莫尔的可竞争性理论表明: 单就铁路整体而言, 要想无成本进入和退出铁路确实存在着障碍, 然而铁路的沉淀成本主要和线路基础设施有关, 而与铁路运营业务关系不大。

改革开放以后, 中央政府逐渐有步骤、有限度地向地方政府和其他实体开放铁路建设和经营权。并且向地方和合资铁路开放部分通路权。1996 年合资铁路在国务院各部门及地方政府的大力支持下, 在建设、运营及规范化等方面都取得了很大发展。铁道部、国家计委联合颁布了《合资铁路管理办法 (试行)》, 它的出台对合资铁路的发展具有重大意义。截止 1999 年, 全国共有 29 个在建和运营的合资铁路项目, 总长 8555 公里, 其中已投入运营或临运的 16 条, 营业里程达 5060 公里, 在建 15 条, 计 3718 公里。与 1998 年相比, 1999 年合资铁路共完成投资 189.3 亿元, 增长 41.4%; 完成旅客运输量达 2741 万人, 增长 106%; 运输收入 40.77 亿元, 增

长 29.8%。在全国 29 个合资铁路项目中,共有 25 个组建了合资铁路公司。

虽然近几年来合资与地方铁路发展速度比较快,经济效益日益提高,但铁道部是政企合一的体制,作为企业,它一定会帮助铁路局与合资铁路进行竞争,这也就导致了作为政府部门的铁道部不能维护一个公平竞争的客观环境。新建立起来的合资铁路公司在运输能力分配、机车车辆购置和修理价格、钢轨购置价格以及自备车的周转时间等方面受到铁路局和铁路分局的不公正待遇。

从以上的分析可以得出,中国铁路行业还处在一个高度垄断的状态,无论是从其内部还是外部环境来看都面临着巨大的改革压力,打破铁路行业的垄断是一个亟待解决的首要问题。

三、中国铁路行业企业行为和经济绩效的实证分析

1. 中国铁路行业企业行为特征分析

(1)管理体制上政企合一。现行体制中,铁道部兼有企业和社会公益双重属性,一方面要追求作为企业的扭亏增盈目标;另一方面要保证国民经济诸多指标的实现,承担了大量的公益性任务。全路运输企业在铁道部政企合一行业主管部门的领导下,实行铁路局、铁路分局和基层站段两级法人、三级管理的体制,铁道部集政府和企业职能于一身,财是统收统支,物是统购统供,价是统定统管,人是统分统配,运输企业只相当于政府的附属机构和生产车间,难以真正面向市场,自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束。采取收支两条线,全路一口“大锅饭”的计划管理模式,铁路运输生产与市场需求、经营效益脱节,企业缺乏增收节支、减员增效的自觉性,投入产出观念淡薄,市场竞争迟缓乏力,导致不断失去市场,也不断失去效益。1980-1999 年,铁路在全社会客运周转量及货运周转量的份额均呈下滑态势,而且从 1994 年起,铁路运输出现了全行业亏损。

(2)运输能力不足导致运输质量低下。在长期的计划经济体制下,铁路企业不能像其他运输企业一样,作为独立的市场主体去参与竞争,缺乏自我发展的动力、压力和能力。铁路路网规模小,长期不能满足经济发展的需要。几条繁忙干线在铁路网中承担着巨大的运量任务,铁路运输能力处于紧张状态。加上目前航空和公路等运输方式的竞争,铁路运输所占市场份额日益降低。但份额的下降并不表明铁路运输市场已经饱和。从下表给出的数据可以看出,即使与高速公路、航空等其他运输方式高度发达的美、日、德、英、法等国相比,我国国民的乘火车次数比率明显偏低,如果排除经济欠发达对这一数字的影响,我国的国民乘火车次数比率仍较低(详见表 2),这说明我国铁路的潜力并未充分发挥出来。在人口是其他国家 10 倍左右的中国,对铁路运输还存在着巨大的潜在需求。铁路运输能力的供求不对称造成运输质量在运输组织和客货服务两个层面上的水平低下。其结果是:旅客在买票、候车、订单、托运等过程中花费大量的时间和精力。货主提出申报运输计划后,待批待装时间长,在途信息无法追踪查询,根本无法确定准确的送达时间。

表 2 国民乘车水平比较

	客运量(亿人次)	国家人口(亿人)	乘火车次数比率(%)
中国	9.28	11.58	0.81
美国	3.21	2.41	1.33
俄罗斯	35.30	2.83	12.50
日本	86.80	1.19	72.90
德国	10.70	0.61	17.50
英国	7.40	0.57	13.00
法国	8.30	0.56	14.80
印度	38.60	7.75	5.00

资料来源:黄庆等:《我国铁路运输企业集团化改造模式研究》,载《中国铁路》,1999(9)。

(3)铁路运价不合理。我国的铁路运价机制长期僵化,中华人民共和国成立以后一直执行低运价的政策,但同时,低折旧率,低原值,以及国家对铁路运输原材料供应的优惠,使铁路运输财务状况并没有因为低价而恶化。但随着市场经济的深入,使铁路部门的大部分原材料、能源需议价购进,而运价则长期不变,从而使铁路财务状况逐渐恶化。1989、1990 年铁路运价进行了较大幅度的调整,初步取得了一些成果,但 1994 年又出现了巨额亏损。1995 年 10 月 1 日,经国务院批准调整铁路客运运价。客运基本票价率从 1 公里 0.03861 元调整到 0.05861 元;同时适当调整了不同席别的比价关系(如硬座与硬卧的比价从 1:1.8 调整为 1:2.2),取消外籍旅客二号票价和港澳台旅客特价。平均调价幅度约 55%。“八五”期间,新路新型全列空调客车票价在原票价基础上允许向上浮动 50%。1996 年货运调价后,含建设基金在内的铁路货物运价总水平达到每吨公里 5.85 分,其中货运运营价格 3.15 分,铁路建设基金 2.7 分。1996 年 2 月 1 日调整电力附加费,将郑武、兰武线的新路新价与原 21 条电气化铁路电力附加费合并,新的加价标准为每吨公里 1 分,平均加价幅度约 5 厘。1998 年 4 月,经国务院批准,国家铁路正式营业线和实行统一运价的运营临管线征收的建设基金提高到每吨公里 3.3 分,货物运价上调到 4.29 分。

尽管铁路运价改革取得了一些成就,但是,总的说来,运价改革的步伐还不算很大,改革进程距离社会主义市场经济价格新体制的目标还有较大的差距,运价水平偏低,运价机制比较僵化、运价管理权限比较集中等问题尚未根本扭转,今后,需进一步加快改革步伐,加大改革力度。

2. 中国铁路行业经济绩效分析

改革开放以来,中国铁路行业取得了显著的成绩。20 年前,我国铁路营业里程不到 5 万公里,数量少、装备水平低、运输负荷重和运输能力紧是国民经济发展的突出薄弱环节。经过 20 年的改革,到 1999 年底,全国铁路营业里程已达 6.7 万多公里,居亚洲第一位,电气化铁路达 14000 多公里,是世界上第 9 个拥有 1 万公里以上电气化铁路的国家。

(1)中国铁路行业主要技术经济指标分析。中国铁路行业主要技术经济指标,见表 3。

从表 3 中可以看出,我国货车机车与客车机车日车公里数是逐年增加的,且增加幅度呈递增趋势,表明机车车辆的工作能力有所提高。经过“六五”和“七五”期间对机车车辆工业进行的密集投资和改扩建,机车车辆工业生产能力有了较大增长,结束了我国铁路史上机车车辆产品靠进口的局面,并实现小批量出口;停止了蒸汽机车的生产,为铁路运输牵

引动力进入内燃和电力机车为主的新阶段,提供了技术装备保证。进入“八五”以后特别是近几年,机车车辆工业开始由数量扩张向注重提高质量的方向转变,机车车辆主型产品实现升级换代,登上了一个新的台阶。技术水平的提高带动了列车大幅度提速,1999年与1996年相比,旅客列车旅行速度提高13%,货物列车旅行速度提高4%,大大促进了铁路行业工作效率的改善。蒸汽机车、内燃机车和电力机车每万吨公里的能耗指标是逐年上升的,但三种机型的综合能耗下降了,1999年比1998年就降低了3.6公斤标准煤,原因在于蒸汽机车的工作量下降了。1999年末机车保有量14480台,从总量上看比1998年减少696台,降低4.8%。但从动力结构上看,内燃机车102121台,电力机车3344台,蒸汽机车1015台,前两项比上年增长1.7%、7.5%,后一项比上年降低50.8%,内燃、电力机车大幅增大,占机车比重达93.0%。三种机型完成的工作量占总工作量的比例,1999年与1998年相比分别为:蒸汽机车下降1.9%,内燃机车增加0.3%,电力机车增加1.6%。其中内燃、电力机车所承担的工作量占总工作量的98.7%。内燃、电力机车功率达3429.9万千瓦,比1998年增长2.0%,其中电力机车总功率增长6.6%。下一步要考虑如何在提高牵引动力的同时降低能耗。

表3 中国铁路行业主要技术经济指标的变化

指标	年份			
	1996	1997	1998	1999
货运机车日车公里(公里)	4220	4280	4300	4380
客运机车日车公里(公里)	491.0	504.0	507.0	520.0
蒸汽机车每万吨公里耗煤(公斤)	141.9	155.6	175.8	206.6
内燃机车每万吨公里耗油(公斤)	24.6	25.2	26.0	26.2
电力机车每万吨公里耗电(千瓦小时)	109.9	111.7	112.7	113.6
旅客列车旅行速度(公里/小时)	49.5	53.3	54.5	56.0
货物列车旅行速度(公里/小时)	30.4	31.4	31.8	31.6

资料来源:《中国统计年鉴(2000)》

(2)中国铁路行业经济效益指标分析。中国铁路行业经济效益指标,见表4。

表4 中国铁路行业国家铁路主要经济效益指标

指标	年份					
	1985	1990	1995	1996	1998	1999
运输总收入(亿元)	213.9	411.1	632.1	756.1	922.1	998.9
运输总成本(亿元)	111.5	253.9	640.6	704.5	848.4	902.9
营业外收支净额(亿元)	10.0	24.1	33.4	40.2	50.4	48.7
应缴税金(亿元)	-	21.6	32.3	36.2	30.1	33.7
实现利润(亿元)	64.0	113.1	-64.1	-13.8	0.3	27.2
从业人员劳动生产率(万换算吨公里/人年)	-	-	-	84.4	96.4	105.5

资料来源:《中国交通年鉴》各期相关资料整理而成。

表4显示,我国铁路行业的运输总收入是逐年上升的,同时运输总成本、营业外收支净额、应缴税金也是呈上升趋势的。实现利润在1995年之前是呈增加趋势的,但由于1994年中国铁路出现全行业的巨大亏损,1995年的利润额为负数,1996年仍为负数,直到1998年亏损状态稍有好转,并且利润额开始增加。从业人员劳动生产率是逐年提高的。

此外,合资与地方铁路的蓬勃发展也不容忽视。从正式运营开始合资铁路坚持以提高经济效益为中心,深化运输改革,确保运输生产目标和经营目标的实现。1998年,合资铁路

运输收入总计为31.40亿元,1999年上升到40.77亿元,增加幅度为29.8%。而同期国家铁路运输总收入增幅为8.3%。其中,1999年南防、三茂、集通三家合铁创造利润分别为3453万元、4356万元和5000万元。与国铁相比,合资铁路的平均建设周期要短一倍多,平均造价仅为其1/4,而且合铁在运营效率、劳动生产率、服务水平等方面更具有优越性,这决定了合资铁路在整个铁路行业的创收中将起到越来越重要的作用。

四、竞争与管制:中国铁路运输管理体制改革的方

通过上面运用产业组织理论中的SCP基本框架对我国铁路行业的分析,我们发现中国的铁路行业仍是一个高垄断、高计划的行业,总结近20年来铁路改革的实践,结合中国的国情、路情,中国铁路体制改革的方向应该是建立适应社会主义市场经济体制的铁路运输管理体制和运行机制。

1. 铁路运输管理体制的基本思路

(1)政企分离。长期以来,政企职责不分一直是围绕国铁系统发展的体制性弊端,历次改革都无法彻底解决这一难点。铁道部至今未能摆脱政企合一的体制,铁路局仍不具备成为市场经济中能够自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展的行为主体的基本条件。铁路行业是传统的网络型产业,其特点就是要求各个部分之间要密切协作以发挥网络的整体功能,以至在网络内形成一体化的组织结构。我国铁路解放前由于历史原因,形成了分线的修建和经营体制,甚至线路之间互相不能联网。解放后实现了全国铁路网的统一,但同时又实行了按地区设置铁路局,结果又一次造成了铁路网的人为分割。路网被人为分割,铁路局不能提供完整的运输产品,在铁路局之上还需要由铁道部进行生产的统一调度指挥并集中对收入进行分配,铁路行业政企不分不可避免。铁路改革的方向就是要通过重组,使铁道部去除自己的企业特性,承担起政府应负的责任;让铁路企业成为能够自主面对运输市场竞争、突破地域和线路的限制提供完整运输产品的市场主体。

(2)区分自然垄断和非自然垄断业务。铁路行业是传统的自然垄断性行业,不少学者认为:如果在自然垄断性产业允许直接竞争,就必然会提高生产经营成本和消费者价格。由自然垄断的成本状况所决定,竞争结果是一家企业把其他竞争企业赶出市场,因此在自然垄断产业中是不宜进行竞争的。否则,既导致生产低效率和资源配置的低效率,又损害社会福利。但西方国家的实践证明在自然垄断性行业引入竞争机制会大大提高经济效率。例如:法国铁路体制改革后,1999-2000财务年度的运输业务首次实现扭亏为盈,利润达到77.03亿法郎。英国铁路公司1999-2000财政年度实现税前利润4.21亿英镑,多数客运公司经营状况良好。改革5年来,客运周转量增加了33%,货运周转量增长了40%,企业内部效率大幅度提高。自然垄断性行业中并不是所有的业务都具有自然垄断性。因此,正确认定自然垄断的业务领域是政府对自然垄断性产业制定促进竞争的管制政策的基础。对于铁路行业来说,下部的基础设施(包括线路、桥梁、站场、通信信号系统和调度指挥系统等)具有很强的自然垄断性,而上部的运营部门(包括客运、货运、机车、车辆等)却是可竞争

的。铁路改革的方向应是将自然垄断性业务(基础设施)从非自然垄断性业务(铁路运输)中分离出来作为政府管制的重点,而对铁路运输业务放松政府管制,逐步实现竞争性经营。这里放松管制是指放松对行业进入和价格的控制等,但同时在某些方面还需要建立管制,如对新进入企业的政策优惠,公平分配运力,及时满足运输企业需要等,都必须加强政府监管。

(3)明确政府、企业和管制机构三者之间的关系。在我国,铁路在国家政治、经济、军事、文化等诸领域有着十分重要的地位,国家必须拥有铁路所有权和对铁路有效的调控管理权,而不能实行私有化。因此对于铁路行业中的基础设施部分必须采取国有国营,建成一家国家直接干预的企业。要继续保持其公共事业的性质,提供公共服务,弥补市场缺陷,为确保整个铁路行业运输畅通高效实行宏观调控。政企分开,要使铁路运输企业成为真正意义上的市场主体,政府不再直接干预企业的日常经营活动,而是通过新设立的中立性管制机构来监督、管制企业的市场行为。管制者应该具有以下职能:制定有关政府管制法规,监督整个铁路线路和运输企业的经营管理;促进竞争,防止滥用垄断权力和排斥竞争的行为;制定并监督执行管制价格,实行进入市场的管制;解决企业间纠纷。还有保护消费者权益、促进科技创新、保证行车安全、对公益性服务进行补贴等。

2. 网运分离是铁路运输管理体制改革的必然选择

近年来,铁道部结合国外铁路改革实践,对铁路运输管理体制改革的思路进行了大量的研究论证,提出了几种运输企业重构方案,并进行了深入的比较分析后,确定以“网运分离”作为我国铁路运输体制改革的基本模式。所谓“网运分离”是把具有自然垄断性的国家铁路网基础设施与具有竞争性的铁路客货运输经营区分开,组建一个统一的国家铁路路网公司及若干个有较强实力的客运公司和货运公司,实行分类管理,政府目标与企业目标各有其主,社会效益与企业效益各得其所,推动客货运输走向市场,参与竞争。选择“网运分离”的基本模式是符合我国国情和路情的,可以比较全面而合理地解决长期困扰铁路发展的体制性弊端和结构性矛盾。具体体现在以下几个方面:

(1)能够真正实现政企分开。“网运分离”明确了铁路基础设施与运输经营的权责分界,可进一步推进理顺铁路与国家、企业与政府的关系,明确铁路基础设施建设的政府责任,澄清铁路企业性的基本定位,逐步剥离非经营性资产和企业承担的社会职能,推动铁路政企分开。实行“网运分离”后,可以使政府集中力量管好路网公司,把需要铁路承担的公益性建设和宏观调控任务,集中交由路网公司负责落实。同时放开搞活客运和货运公司,让他们按照市场经济要求,自主经营、公平竞争。

(2)能够使客货运输企业真正转换机制。“网运分离”的运输企业结构中,着重考虑以货物流向和车流平衡划定企业边界;将一部分车辆资产划归运输公司,调配车辆的数量和重要程度都会降低。把运输企业做大,公司管理跨度加大,成本差异明显缩小,运输统一调度的干预程度相对减少,客运、货运公司经营自主权将得到比较充分的保证。同时,在“网运

分离”体制下,客货运输企业按照使用线路的频次向路网公司交纳使用费。在运量较小的线路和区段,运输企业取得的收入较少,线路使用费的负担也较少;反之,在运输密度较大的线路和区段,运输企业取得的收入较多,线路使用费的负担也较多,解决了路网分割局面下,铁路局线路利用率低却要承担基础设施全部成本的问题。对亏损的公益性运输,实行政府购买制度或财政补贴,使客货运公司成为真正意义上的市场主体和法人实体。

(3)能够引入竞争机制。实行“网运分离”后,客货运公司的经营活动将在全国铁路的广阔空间内进行组织,不像过去那样局限在一个地域以内。运输企业在运输市场上既有来自公路、民航和水运的替代性竞争,也有来自铁路内部适度有序的竞争。客运公司可以形成同一条线路上不同公司的列车竞争,货运公司可以形成不同公司对同一品类货物运输的竞争,同时这种竞争机制的引入也是有序、渐进、有效、可控的,可以兼顾规模和效率。路网公司通过对铁路建设项目实行公开招标,在线路等基础设施养护维修业务上引入竞争,并通过管制和投融资责任约束等多种方式,可以有效规范企业行为。

“网运分离”是中国铁路运输管理体制改革的的大方向,从理论上讲是可行的,但实际操作起来比较复杂,会遇到诸多的困难。主要表现在:第一,在中国铁路运输能力紧张使得“轮轨关系”十分密切的情况下,如何在“网运分离”之后分配短缺的运输能力,协调好二者之间的关系。第二,中国铁路路网建设还未完成,基本上处于扩张和完善的并存时期,今后铁路现有线的更新改造工作会更加繁重,“网运分离”条件下如何保持两者在规划、投资计划和技术标准等方面的协调。第三,铁路“网运分离”后,路网公司和运输企业之间基于经济利益的不同会有许多问题需要解决。路网公司是国家直接干预的国有企业,某种程度上代表了国家政府的利益,与作为市场主体的运输企业难免发生冲突,需要一个既不代表政府也不代表企业的中立性管制机构进行监管,这是我们应当认真研究的课题。第四,如何确定最优的线路使用费标准是一个仍未解决的世界性难题,中国铁路尚未开展此方面的工作。

参考文献:

1. 王俊豪:《英国政府管制体制改革研究》,上海,上海三联书店,1998。
2. 张昕竹:《中国规制与竞争:理论和政策》,北京,社会科学文献出版社,2000。
3. 于立、王洵:《当代西方产业组织学》,大连,东北财经大学出版社,1996。
4. 于良春:《企业·居民·市场》,北京,经济科学出版社,2000。
5. 于良春、鞠源:《垄断与竞争:中国银行业的改革和发展》,载《经济研究》,1999(8)。
6. 傅志寰等:《法国、英国的铁路改革》,载《中国铁路》,2000(9)。
7. 王奎中:《建立“网运分离”的铁路运输企业结构》,载《铁道运输与经济》,2000(1)。
8. 荣朝和:《试论铁路建立现代企业制度的基础》,载《铁道经济研究》,1999(2)。

(作者单位:山东大学经济学院 济南 250100)
(责任编辑:曾国安)