



北京交通大学
基础产业研究中心文库

《现代运输经济学丛书》

丛书主编：荣朝和

美国铁路业 管制研究

MEIGUO TIELUYE GUANZHI YANJIU

谭克虎 / 著

BEIJING JIAOTONG DAXUE
JICHU CHANYE YANJIU ZHONGXIN WENKU



经济科学出版社

北京交通大学基础产业研究中心文库

《现代运输经济学丛书》

丛书主编：荣朝和

美国铁路业管制研究

谭克虎 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

美国铁路业管制研究/谭克虎著. —北京: 经济科学出版社, 2008. 5

(现代运输经济学丛书/荣朝和主编)

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7303 - 2

I. 美… II. 谭… III. 铁路运输—管理体制—研究—美国 IV. F537.121

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 091321 号

丛书前言

运输经济学是应用经济学的一个重要分支，是以经济学的一般理论和方法研究探讨与运输有关的各类问题的一门学科。人类从事交通运输以克服空间距离的阻隔，这是一项无时不在、无处不在的任务，其联系和影响远远超出运输业本身而深入到社会经济生活的各个方面，因此运输是人类的基本活动之一。和其他行业甚至包括一些网络型行业相比，运输业更具网络经济、自然垄断和公益性特点，这使得其在供求关系、投资建设、运营组织以及政府作用等方面的重要性和复杂性更加明显，需要进行更有针对性的经济学分析和解释。运输问题的重要性和复杂性使得运输业成为一个能够应用几乎所有经济学基本理论与方法的极好领域，也是严格检验与完善这些基本理论与方法的极好场所。

从古典经济学开始，运输问题就一直受到关注，那些与运输有关的经济学现象往往总能够启发或诱导经济学代表人物提出重要的经济学思想或理论，或者成为解释重要思想或理论的著名案例。例如，我们可以很容易就举出亚当·斯密关于运输业与市场范围关系的论述、马克思关于运输与资本和商品剩余价值关

系的论述、杜彼特利用运输案例提出边际概念、马歇尔和庇古关于运输与分工及外部性关系的论述、科斯在提出产权理论时关于蒸汽火车行驶殃及沿途农田的例子、威廉姆森以铁路为例说明资产专用性、钱德勒在论述现代企业形成和规模经济时对铁路等运输行业例子的引用，等等。从某种意义上说，运输领域是从事经济学研究的一块宝地。

但运输经济学在很长一段时间里似乎与主流经济学没有很好地融合在一起。我们认为其原因在于：一方面运输经济问题确实有很强的行业特点，运输经济学家在建立该领域的学科体系或进行经济分析时似乎更像行业技术专家，较少使用通用的经济学方法和语言，而一般经济学家也难以在短时期内从总体上把握住整个运输经济学的脉络，因此学科之间的沟通比较困难。另一方面，过去一般经济学是以新古典理论作为基本框架，但这种分析框架需要一系列非常严格的假设前提，例如完全竞争、交易成本为零、信息完全对称等，相比一般工商业，这些假设在交通运输领域更加不适用，因此经济学一直没有为运输经济学提供一个适当的分析框架和基础以建立起自己合理的理论体系，在运输经济学教科书中直接平移过来的新古典理论又确实距离运输市场的现实十分遥远。可喜的是，这两种情况都已经出现显著变化，运输经济学家开始比较自觉和熟练地运用经济学的通用分析方法，特别是经济学微观领域的几乎所有最新进展也都为运输经济研究提供了相对比较理想的理论工具。

北京交通大学产业经济学科最早就是起源于铁路及一般运输经济的教学与研究，该学术群体近年来注重广泛借鉴经济学最新成果研究各种基础产业的经济问题，已经取得一批具有较高理论水平和实践意义的成果，确立了国内高等院校中以运输经济和基础产业经济分析为特色的国家重点学科的地位。20世纪90年代

中期，如何突破计划经济体系框架，推出适应市场经济和综合运输体系要求的运输经济学的新教科书，成为当时摆在我国运输经济学界面前的一个挑战；新世纪到来之际，编写并出版能够与学科国际主流和经济学主流接轨的运输经济学教材，使我国运输经济学科的发展尽快进入一个新的时期和新的层次，成为我国运输经济学界的又一次挑战。北京交通大学产业经济学科分别于1995年和2002年出版的运输经济学教材中率先突破前苏联的框架，并集成国内外运输经济学成果和突出体现运输业网络特点的经济分析，为学科走向成熟做出了重要贡献。除教材之外，该学术团体还出版了一些体现运输经济学最新前沿领域与成果的专著、论文集和译著，并得到学术专业内外人士的好评。

在运输经济研究中，一般经济学的最新前沿和发展，如交易成本理论、产权理论、博弈论、制度变迁理论、契约理论和产业组织理论等，仍旧不能直接平移或套用，因为每一个领域都存在适用经济学一般原理的技术约束和体制约束，运输业也不例外。尽管经济学提供了很好的分析手段，然而需要分析的对象在这里是以实体网络作为基础的运输业，需求是旅客与货物在空间上的位置移动，供给则是厂商在运输网络上提供的位移服务，网络特性使得运输业的经济分析与一般工商业有很大不同。即使是已经十分成熟的一些经济学分析方法，也已经证明必须在网络特性这一特定坐标系中重新考虑其针对性和适用性。而通过认识运输业的特殊性去检验和发展已有的一般经济学理论，这对经济学本身的进步也具有重要意义。作为国家级重点学科的北京交通大学产业经济学科，多年来形成了深入行业内部、采用规范的经济學理论与方法进行研讨的学术传统和特色，我们打算继续发扬这一特色，策划和出版本丛书就是进一步推进和深化这一领域研究工作的一部分。

本丛书的作者及编译者主要由北京交通大学经济管理学院产业经济学科点的教师和毕业博士生组成。丛书的设计思想包括：展示近年来本学科的重要研究成果，鼓励学术新人，有选择地推介国外的重要著作，以及尽可能系统地积累和保存运输经济学科的研究型文献。希望丛书的出版不但可以证明运输经济学自身正在走向成熟，而且能够带动一般经济学在运输经济问题领域进行更深层次的研究和应用。

感谢北京交通大学经济管理学院和基础产业研究中心为本学科领域所提供的良好学术环境，特别是在本丛书出版过程中所给予的大力支持。也感谢经济科学出版社经济管理编辑中心纪晓津主任对丛书筹划的创意，以及在出版工作中付出的辛勤劳动。

荣朝和

于北京交通大学

本书前言

管制最早出现在市场经济制度发达的美国。1887年美国国会颁布《管制商务法》，开始对铁路产业进行管制。1976年、1980年分别颁布《铁路复兴与管制改革法》、《斯塔格斯铁路法》，对铁路产业进行放松管制，1995年颁布《ICC终止法》，进一步放松铁路管制。

围绕为什么要对铁路业进行管制和放松管制等经济学问题，本书做了如下主要工作：

- (1) 综合分析和评价了管制的公共利益理论和利益集团理论。
- (2) 通过把铁路产业的经济特性和铁路在不同运输发展阶段的重要性等因素引入管制的一般理论，构建了铁路业管制的分析框架。
- (3) 全面梳理和分析了美国铁路管制体系。对美国铁路业管制起源、发展、管制机构职能调整、运价管制、准入退出管制、兼并管制等进行了系统研究。
- (4) 系统总结了美国铁路业管制经验，提出了我国铁路管制体系建设的政策建议。

本书的主要结论如下：

- (1) 管制是政府为了获得公共利益政策目标，在特定时期对特殊行业进行的特别干预。铁路是一个具有产业经济特性的特殊行业，政府需要在特定时期在运价、准入退出、兼并重组等方面对铁路进行适当管制，以保护公共利益。在不同运输发展阶段，运输市场、运输技术和运输组织的变化引起公共利益的变

化,管制需求也会相应发生改变。随着管制环境的变化,政府需要在管制职能、管制方式、管制内容、管制程序、管制政策等方面适时做出相应变革和调整,总体上表现出放松管制的趋势。

(2) 美国铁路业管制演化历史实证性地表明,按照历史与逻辑相统一的研究原则,传统的管制公共利益论或管制利益集团理论都只能解释美国铁路管制历史的一部分。但若把零散的、横断面的和单一视角的美国铁路管制历史整合到一起,美国铁路管制变化明显指向了宽泛的公共利益论。随着铁路网络自然垄断性、经营有限竞争性、公共性和经营性、政治性、外部性、经济收益非均衡性等特性的不断变化,公共利益体现出不同的内涵和表现形态。

(3) 铁路业管制既是一个经济过程,亦是一个政治过程。管制作为一个政治过程,美国国会、总统、法院、相关利益集团、管制机构本身、专家学者等对管制进程产生不同影响。国会通过制定法律、控制预算、独立调查等对管制机构施加影响。总统通过发表运输咨文、任命管制机构委员、控制预算、改组机构等显著地影响管制的方向和进程。法院通过司法调查有助于独立管制机构司法公正。专家学者的理性思维和学术观点也会在一定程度上影响管制政策的制定。

(4) 与其说美国铁路业管制过程是一个不断放松管制的过程,不如说是一个管制重构过程,是一个管制方式由消极管制向积极管制的转变过程。基于对铁路重要性的重新认识,铁路管制更加重视利用市场机制的力量来促进铁路效率的提升,体现出由严格管制向管制下有序竞争转变的特点。

(5) 放松铁路管制并不是取消铁路管制,而是对铁路管制机构的管制职能、管制方式、管制内容、管制程序、管制政策等做出相应重大变革和调整,以适应经济社会发展和运输市场结构的变化。运输需求、运输技术和运输组织的变化导致铁路网络自然垄断性减弱而不是消失,铁路在煤炭、矿石、粮食等大宗货物和中长距离运输方面仍具有优势,在相关运输市场仍有市场势力。因此,从公共利益出发,政府需要对这些铁路继续实施一定程度的运价管制和过轨权管制等。

(6) 美国铁路业管制形成了相对完善的管制体系,制定了完善的铁路管制立法,建立了独立的铁路管制机构,具有明确的铁路运输政策。美国

铁路管制不断吸取经验教训，从价格、进入、退出、兼并重组等各个方面，体现和贯彻公共利益的管制制度。

(7) 着眼于我国铁路发展和综合运输体系建设，需要在政企分开的基础上，构建我国铁路管制体系。首先，要建立与完善我国铁路管制法规体系。其次，要依法建立权威性的铁路管制机构。第三，要制定明确的运输管制政策。第四，要建立与完善社会参与和监督机制。

本书共分八章。第一章阐述本书所研究的问题和背景，研究意义，研究范围，基本概念的界定等。第二章对现存的管制经济学理论进行盘点和分类。第三章提出一个铁路业管制分析框架。第四章利用铁路业管制的分析框架，探讨美国铁路管制的起源、组织及发展。第五章对美国铁路业管制常见的管制内容如铁路运价、进入和退出管制进行深入研究。第六章对美国铁路业兼并的特点及兼并管制政策的变化进行深入研究。第七章总结美国铁路业管制基本经验及对我国铁路管制改革的启示。第八章归纳本书的主要工作、基本结论和有待进一步研究的问题。

目 录

本书前言	1
第一章 导言	1
第一节 研究背景、意义、研究主线	1
第二节 研究范围、基本概念的界定	9
第二章 管制的一般理论及发展	14
第一节 现有管制文献的综述	14
第二节 管制的公共利益理论	27
第三节 管制的利益集团理论	31
第三章 铁路业管制的一个分析框架	41
第一节 对已有管制经济理论的评价	41
第二节 管制理论的重新考察	43
第四章 美国铁路业管制的起源及发展	51
第一节 美国铁路业管制的起源	51
第二节 美国铁路业管制的发展	64

第三节 美国铁路管制机构的组织及职能变化	70
第五章 美国铁路业运价及进入管制	94
第一节 美国铁路业运价管制	94
第二节 美国铁路业进入及退出管制	125
第六章 美国铁路业兼并管制	140
第一节 美国铁路业兼并的历史过程	140
第二节 美国铁路业兼并的政策变化	150
第三节 美国铁路业兼并的案例分析	157
第七章 美国铁路业管制的基本经验及启示	168
第一节 美国铁路业管制的基本经验	168
第二节 美国铁路业管制对我国的启示	195
第八章 结论	226
第一节 本书的主要工作和基本结论	226
第二节 有待进一步研究的问题	230
附录一 美国联邦政府第一部铁路管制法	231
附录二 美国铁路公司的基本情况	242
参考文献	246
后记	269

第一章 导 言

第一节 研究背景、意义、研究主线

一、本书的研究背景、问题的提出

2002 年,我国电信、民航、电力等网络型产业相继完成拆分重组,铁路运输管理体制改革的已刻不容缓。我国铁路需要加快推进体制改革的步伐,尽快解决制约铁路发展的深层次体制性弊端。政府管制和管制立法是当前铁路改革面临的两个最关键问题,而这两个问题又是相互联系的。我国已加入 WTO,随着我国经济体制改革步伐的加快和法制环境的改善,应该加强铁路法制建设,尤其是加强立法工作,为铁路改革与发展提供法律保障。

目前我国铁路管制的法律法规欠缺。1991 年《铁路法》颁布时,政府管制问题没有提上议事日程;受铁路政企合一体制影响,现行铁路行政法规及规章中,有关管制立法规定几乎空白。随着铁路改革推进,依法加强政府管制的重要性和迫切性愈益突出。加强对国外特别是美国铁路管制制度的研究,借鉴美国铁路管制经验,是一个重要方面。

国内外运输经济学教科书或管制经济学教科书只要涉及铁路、垄断或管制问题,无不提及美国国会于 1887 年颁布的《管制商务法》(An Act to Regulate Commerce, 1920 年后被称为州际商务法 Interstate Commerce Act)及州际商务委员会(Interstate Commerce Commission, ICC)。铁路是美国受管制最早、被管制

美国铁路业管制研究

最严格、放松管制最晚的一个产业，而且，根据《管制商务法》建立了美国联邦政府的第一个可独立行使管制权的准司法、准立法、准行政的州际商务委员会。《管制商务法》是美国运输立法的基础，1887年后颁布的每一部铁路和运输立法都是在该法基础上修改而来。由于ICC建立的影响，联邦其他领域也纷纷建立起类似的管制委员会。1914年建立了联邦贸易委员会，1930年建立了联邦动力委员会，1934年建立了联邦通信委员会，1938年建立了民用航空委员会（已于1985年撤销）。因此，《管制商务法》及州际商务委员会对于美国建立全面的经济管制框架极为重要。

根据《管制商务法》，州际商务委员会对铁路进行管制收到了比较好的效果。铁路力求符合《管制商务法》的规定并愿意遵守委员会的裁决。由于委员会的权力有限，在有效管制铁路方面，也暴露出一些问题。首先，《管制商务法》本身存在着折中的固有缺陷；其次，在1896年和1897年的一系列案例中，最高法院的裁决结果使ICC管制权力难以有效实施，剥夺了委员会的许多权力，降低了其重要性。

20世纪以前，管制始终处于毫无生机的状态。为了纠正《管制商务法》的缺陷，需要对法律进行修改和补充。管制初期，国会根据经济发展、《管制商务法》实施情况及法院判决等，适时修改了《管制商务法》，使州际商务委员会的权力得到加强。重要的修正法律有：1903年《爱尔金斯法》（Elkins Act）、1906年《赫伯恩法》（Hepburn Act）、1910年《曼-爱尔金斯法》（Mann-Elkins Act）。1920~1976年为美国运输的加强和综合管制时期，其间颁布的重要法律有：1920年的《运输法》（Transportation Act），1940年的《运输法》，1958年的《运输法》；1935年的《汽车运输法》（Motor Carrier Act）和1938年的《民用航空法》（Civil Aeronautics Act）分别把汽车和民航纳入管制范围，其中民航由民用航空委员会（Civil Aeronautics Board, CAB）管制；1973年、1976年分别通过了对铁路放松管制的《区域铁路重组法》（The Regional Rail Reorganization Act, 3R法）和《铁路

复兴与管制改革法》(The Railroad Revitalization and Regulatory Reform Act, 4R 法)。1978 年的《航空服务改革法》(Civil Service Reform Act)、1980 年的《汽车运输法》(Motor Carrier Act)、1980 年的《斯塔格斯铁路法》(Staggers Rail Act) 分别对民航、汽车和铁路进行放松管制,《斯塔格斯铁路法》给予铁路公司更大的运营和定价自由;1995 年美国国会进一步通过《州际商务委员会终止法》(ICC Termination Act, ICCTA),撤销州际商务委员会,并成立了地面运输委员会(Surface Transportation Board, STB),为美国运输部的一个独立管制机构,执行 ICC 剩余管制职能,并对运输业经济管制实施改革。

值得研究的有趣现象是:为什么美国的第一个联邦管制机构州际商务委员会是管制铁路业而非其他行业?为什么存在了 108 年的州际商务委员会在 1996 年被撤销了而代之以地面运输委员会?这两个管制机构有什么区别和联系,特别在管制机构的组织、管制职能和管制政策等有何变化?

这些经济学现象隐藏的经济学问题是:为什么要对铁路业进行管制和放松管制?这个问题无法用传统的管制理论加以解释,因而需要引入新的解释变量修正传统的管制理论。

二、本书的研究意义、研究主线

1. 铁路业管制研究的重要性

铁路是重要的运输方式,作为网络型产业,在许多国家的经济发展中都曾经或正在扮演着重要的角色。铁路产业具有自然垄断性、公共物品性、正外部性等经济特性,因此,政府对包括铁路在内的网络型产业进行了不同程度的干预,甚至由政府直接进行垄断经营。理论上,包括铁路在内的网络型产业一直是管制经济学的主要研究对象。

法国古典经济学家瓦尔拉斯(Walras, 1896, 1936)通过对铁路建设和运营的研究,提出了关于自然垄断管制的经济分析。他建议国家以公共物品和自然垄断为理由对铁路业进行干预。他

美国铁路业管制研究

强调说交通服务事关“公共利益（Public Interest）”，期望政府的管制能够维护公共利益。他对国家干预作了如下划分：一是国家所有；二是对企业进行控制或对拥有特许经营权的企业按成本基础进行价格控制。他反对把铁轨管理和铁路营运分割开来并建议根据消费者的愿意支付能力对铁路服务实行多重定价。他还推荐了一种类似于公开的运价听证（Public Rate Hearing）程序，并建议管制者接受职业培训。他的观点对管制经济学具有强烈而持久的影响力（史普博，1999）。

从古典经济学开始，包括铁路在内的运输问题就一直受到关注，那些与运输有关的经济学现象很多次成为经济学代表人物的重要经济学思想或理论，或者成为对那些思想或理论进行说明的著名案例。研究发现，许多杰出经济学家^①对美国铁路管制问题非常关注，对经济学、运输经济学、管制经济学、行政法学都做出杰出的贡献。

2. 铁路业管制研究的复杂性

铁路管制研究的复杂性主要表现在以下几个方面。一是铁路管制的起源问题。一般认为，铁路管制起源于自然垄断性、公共物品性、正外部性（即管制的公共利益理论），作者在研究美国铁路管制的原因时发现，管制源于竞争，是利益集团讨价还价的博弈均衡。铁路组织和其他相关经济组织非常庞大，对管制过程和管制立法常常施加影响。二是美国铁路管制立法体系复杂，美国铁路管制和铁路立法相伴而生，有关铁路管制的法院判例堆积如山。三是美国铁路管制内容复杂。美国铁路管制贯串于整个美国政治、经济、文化史，美国铁路管制体系融入和影响了整个美国的政治、经济、法律体系的发展。四是美国铁路管制历史悠久。从1887年《管制商务法》成立州际商务委员会开始，到1995年通过《州际商务委员会终止法》撤销州际商务委员会，

^① 关于杰出经济学家的含义请参考谭克虎：《关注美国铁路的杰出经济学家们》，载于荣朝和：《探究铁路经济问题》，经济科学出版社2004年版。

到现在已有 117 年的历史。其间经过了管制机构的变更, 管制内容、管制方式和管制政策的不断调整。根据作者对有关美国铁路管制文献的研究, 目前还没有一篇论文或一本专著对美国铁路管制做出总体的评价。对 1995 年撤销州际商务委员会同时成立地面运输委员会这样一件重大事件, 在美国也很难有更多的评论或相关报道, 更不用说有关地面运输委员会的专著的出现^①。在美国, 管制机构的存亡和职能调整非常正常, 或者说, 美国铁路在美国经济和政治生活中已经处于从属地位, 可以进一步验证运输化理论中所能解释的美国已处于后运输化阶段。

3. 铁路业管制研究的普遍性

自有铁路的联邦管制以来, 美国的法学家和经济学家、管制机构的专家都对州际商务委员会极为关注。围绕州际商务委员会的宪法地位, 州际商务委员会与总统、国会、司法部、法院的关系, 州际商务委员会的行政程序, 州际商务委员会的管制手段(运价管制、准入、废弃和兼并、国家运输政策)是否符合管制的初衷, 铁路管制改革的效果问题进行了广泛而深入的研究和探讨。其间, 有大量的论文发表在美国各大法律评论杂志(如 Cornell Law Quarterly、Law & Contemporary Problem、George Washington Law Review、Harvard Law Review、Transportation Law Journal、Yale Law Journal)和重要的经济学期刊(American Economic Review、The Quarterly Journal of Economics、The Journal of Political Economy、Yale Journal on Regulation)。然而, 进入 20 世纪 90 年代, 关于美国铁路管制方面的研究相对较少, 其间出版过三本著作。詹姆斯·鲍恩斯(James Burns, 1998)、理查德·斯通(Richard Stone, 1991)从历史的角度描述了美国铁路的管制和管制改革的基本过程, 但没有相应的理论高度。但鲍恩斯(1998)、斯通(1991)、萨姆·佩尔兹曼和克里福特·温斯特(Sam Peltz-

^① 作者曾经于 2003 年 11 月访问 STB, 一位接待的官员认为, STB 与 ICC 不同, 管制方法不一样, 是利益集团不断博弈均衡的结果。目前在美国还没有专门的著作来介绍和研究 STB。她希望本书对美国铁路的管制有所贡献。