

《易制毒化学品管理条例》 实施手册

——易制毒化学品生产、经营、购买、运输、进出口管理
及监督检查、法律责任查处追究指南

主编：刘滨江（中国人民公安大学教授）

第四册



数据加载失败，请稍后重试！

《易制毒化学品管理条例》实施手册

——易制毒化学品生产、经营、购买、运输、进出口管理及
监督检查、法律责任查处追究指南

主编：刘滨江（中国人民公安大学教授）

第四册

中国科技文化出版社

目 录

第七章 铁路主营部门的监督检查	(1)
第一节 铁路产业的管制治理	(1)
第二节 中国铁路管制改革	(31)
第八章 交通主管部门的监督检查	(52)
第一节 行政监督	(52)
第二节 检察监督	(63)
第九章 工商行政管理部门的监督检查	(84)
第一节 公平交易执法	(84)
第二节 消费者权益保护	(98)
第十章 环境保护主管部门的监督检查	(117)
第一节 环境管理	(117)
第二节 环境法	(129)
第十一章 海关的监督检查	(151)
第一节 海关监管渎职犯罪	(151)
第二节 商检监管渎职犯罪	(182)

第七篇 法律责任

第一章 行政法律责任	(193)
第一节 行政法律责任概述	(193)
第二节 行政主体的行政法律责任	(196)
第三节 行政公务人员的行政法律责任	(199)
第二章 刑事责任	(203)
第一节 刑事责任概述	(203)
第二节 刑事责任的形成和解决	(206)
第三章 走私易制毒化学品的认定与处罚	(209)
第一节 走私制毒物品罪的概念和构成特征	(209)
第二节 走私制毒物品罪的认定与处罚	(211)
第三节 其他易制毒化学品犯罪	(213)

第八篇 典型案例分析

案例 1: 四川破获“6·30”特大走私易制毒化学品案件	(225)
案例 2: 重庆警方公布 2004 一大毒品案件	(226)
案例 3: 切断国际贩毒通道	(227)
案例 4: 武汉警方破获特大运毒案 截获海洛因 13.1 公斤	(229)
案例 5: 为完成禁毒任务炮制假案 3 无辜者险丧命	(230)
案例 6: 600 天卧底捣毁特大制毒工厂 七毒枭全部落网	(232)

第九篇 相关法律法规

第一章 法律、司法解释	(241)
一、中华人民共和国刑法	(241)
二、全国人民代表大会常务委员会关于禁毒的决定	(245)
三、最高人民法院关于审理毒品案件定罪量刑标准有关问题的解释	(253)
四、中华人民共和国海关法	(256)
五、中华人民共和国海关法行政处罚实施细则	(272)
第二章 行政法规、部门规章、文件	(283)
一、海关总署转发对外贸易经济合作部第 4 号令的通知	(283)
二、对外贸易经济合作部关于印发《外商投资企业易制毒化学品进出口审批原则和审批程序》的通知	(292)
三、海关总署关于明确易制毒化学品等保税货物审批备案有关问题的通知	(297)
四、海关总署关于军民通用化学品和易制毒化学品管理问题的批复	(298)
五、海关总署监管司关于转发《关于加强易制毒化学品进口管理的通知》	(299)
六、国家经贸委、公安部、国家工商局关于加强易制毒化学品生产经营管理的通知	(301)
七、对外贸易经济合作部、公安部关于下发《易制毒化学品进出口国际核查管理规定》的通知	(304)
第三章 单项易制毒化学品管理的法规、文件	(308)
一、麻黄素类	(308)
1. 国务院关于进一步加强麻黄素管理的通知	(308)
2. 国务院关于禁止采集和销售发菜制止滥挖甘草和麻黄草有关问题的通知	(310)
3. 对外贸易经济合作部、公安部、海关总署、国家药品监督管理局关于加强麻黄素类产品出口管理有关问题的通知	(313)
4. 对外贸易经济合作部关于调整麻黄素和麻黄素以外麻黄素类产品出口企业名单的通知	(314)

5.海关总署监管司关于麻黄草出口管制的批复	(316)
6.国家药品监督管理局令	(317)
7.国家药品监督管理局关于贯彻执行《麻黄素管理办法》(试行)有关事宜的通知	(324)
8.国家药品监督管理局关于进一步加强麻黄素单方制剂监督管理工作的通知	(325)
9.中华人民共和国公安部令	(345)
10.公安部禁毒局关于执行《麻黄素运输许可证管理规定》有关事宜的通知	(350)
二、其他	(351)
1.海关进出口商品归类回答书	(351)
2.对外贸易经济合作部关于进一步加强醋酸酐和高锰酸钾进出口管理的通知	(353)
3.卫生部对外贸易经济合作部公安部海关总署关于对3种特化学品实行出口准许证 管理的通知	(354)
第四章 地方法规	(359)
一、云南省易制毒特殊化学物品管理条例	(359)
二、云南省高级人民法院云南省人民检察院云南省公安厅关于办理制毒物品犯罪案件 若干问题的暂行规定	(362)
三、四川省易制毒化学品管理条例	(365)
四、重庆市易制毒化学物品管理办法	(368)
五、广东省易制毒化学品管理条例	(370)
六、江苏省高级人民法院江苏省人民检察院江苏省公安厅关于办理毒品、制毒物品犯 罪案件若干问题的暂行规定	(374)
第五章 国际公约	(379)
一、全国人民代表大会常务委员会关于我国加入《经〈修正的1961年麻醉品单一公约 的议定书〉修正的1961年麻醉品单一公约》和《1971年精神药物公约》的决定	(379)
二、全国人民代表大会常务委员会关于批准《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药 物公约》的决定	(380)

第七章 铁路主管部门的监督检查

第一节 铁路产业的管制治理

管制机构的双重企业受托责任和社会受托责任内生了相互矛盾、相互冲突的管制目标，集中表现为网络经济、交易费用和竞争效率三者之间的管制权衡（Regulatory Tradeoffs）。铁路管制既是生产者和消费者的委托权利，也是管制机构的受托责任。从内向外看，铁路网络、调度指挥权、网络结点、信息成本的资源属性使得铁路某些产权要素需要配置给管制机构；从外向内看，铁路的市场结构性使得铁路管制的重心下移到传输网络、调度指挥权等核心垄断表现明显的生产要素，也影响了铁路管制的重构。

铁路基本属性导致了生产成本和交易成本是不可分割的，铁路拆分往往同时影响了网络经济、交易费用和竞争效率。网络型基础产业，特别是铁路运输业是一个大联动机，其生产是需要很大程度的协调的，一种运输服务是为了多种运输生产服务的，这样，扩大某一专业服务的服务半径，就能实现规模经济，并且减少过多的人员分配，提高劳动生产率。网络型基础产业的组织扩张是为了实现网络经济和节约交易成本，且这两者又是密不可分的。构建交易界面简洁、企业规模适度、竞争效率高（如保证铁路安全等公益性服务、充分激励铁路运输企业提高效率）的治理结构，是铁路管制体系重构的目标。把铁路产权要素配置给不同的权利主体，构造兼容双重受托责任和管制目标的治理结构是有效率的。保持铁路资产的完整性，把路网和运输业务的经营管理权一体化地赋予铁路企业，把铁路投资、建设规划、安全监管、控制调度指挥、引入竞争等权利赋予管制机构，就构成了“分而不离，离而不分”的“网运分离”模式，是铁路“网运分离”频谱系上的一个特殊形态。

一、多目标的铁路管制

（一）铁路管制目标的多重性

铁路管制机构的企业受托责任和社会受托责任往往导致了相互矛盾和冲突的社会性目标和企业性目标（如图 6-7-1 所示）。英国 Railfrack 公司案例表明，铁路管制目标除了打破垄

断、引入竞争、公益性服务的目标外，路网使用费价格应该能够满足路网公司的基本成本支出，否则路网公司就会出现不可维持性，造成沉重的在位者负担，最终还是需要政府大量的财政补贴。

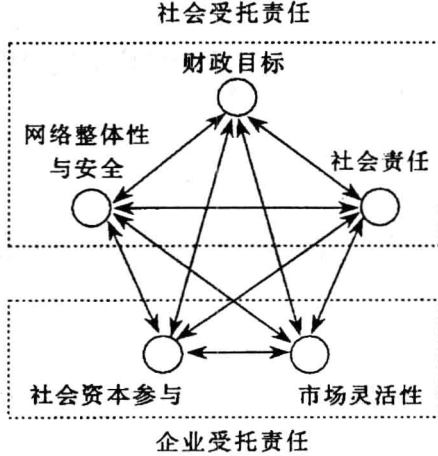


图 6-7-1 铁路产业的多重受托责任示意图

英国铁路“网运分离”的一个重要结果是，1994 年组建了全国性的路网公司，即 Railtrack 公司。路网公司拥有除货运站、编组站以外的铁路基础设施，负责编制全国客车运行图，确定维修天窗，负责客、货列车的调度指挥，向客、货运公司收取线路使用费。路网公司委托 6 家基础设施维修公司进行基础设施维修，委托 7 家轨道更新公司进行线路改造。在英国，有关管制部门如铁路管制办公室（ORR）确定的线路使用费水平整体较低，固定收费部分以外随运量增加而增加的变动收费较低。一个严重的后果是，1994~2001 年，英国铁路客运人数和货运量分别上升了 34% 和 40%，由于收费较低，线路更新率不高，自 1999 年下半年以来，Railtrack 公司经营逐渐亏损，债务不断增加，股价持续下跌。到 2001 年 10 月，Railtrack 公司的负债总额高达 33 亿英镑。2001 年 10 月 7 日，英国最高法院裁定 Railtrack 公司暂由政府接管，股市停牌。

铁路产业特殊属性如网络经济性、不可分割性、自然垄断的可维持性等，内生了管制机构的社会受托责任和企业受托责任，以及相应的社会性目标和企业性目标。其中，通过管制治理结构稳定投资收益预期、控制铁路企业之间的过度竞争、控制具有市场支配（Market Dominance，市场支配力量与市场势力两个概念并没有本质性的不同，都强调了企业在缺乏竞争的条件下，具有控制需求、决定价格的能力）力量的铁路企业对其他铁路企业的市场歧视，以及管制市场结构，是铁路基本属性内生的 4 项企业性目标，集中表现为对铁路局部和整体可维持性的要求。另外，社会性目标集中表现为对铁路竞争效率的要求，包括社会公益性服务（PSO 供给目标（含路网投资、建设和发展目标）、铁路安全目标、引入竞争抑制 X 非效率目标（含减少财政补贴目标）等。

为了实现可维持性目标，铁路企业竞争的结果一般是排斥同业竞争、企业规模扩张、产业集中度不断提高。如果没有政府管制，美国目前的 6 家铁路企业会不断兼并，最终形成独

家垄断的市场格局。为了实现竞争效率的社会性目标，世界各国铁路法规中都体现了引入竞争、管制垄断、提供公共物品的立法思想。例如，《日本铁道企业法》规定，“本法目的在于通过公平、合理地经营铁路企业，保护铁路用户的利益，并促使铁道企业健康发展，借此增进公共福利。”美国《1980年斯塔格斯铁路法》认为，“《州际商务法》的颁布十分必要地限制了铁路滥用其垄断权，并建立和维持了全国铁路网。目前，美国的大部分运输是竞争性的。政府对铁路的管制许多是不必要和无效的。截至1985年，铁路行业资金短缺达160亿~200亿美元。本法的目的是为了保证美国铁路系统的设施与设备的折旧、维修和改善以及财务状况的稳定。”《俄罗斯联邦铁路运输法》规定，“铁路运输是俄罗斯联邦运输系统的基础，在国内运输和国际铁路联运中与其他运输方式相互配合，及时、优质地保证居民对运输和服务的需求。铁路对增强各经济部门的活动、保障国防安全、促进运输市场的形成及与其有关服务业，以及企业家活动的发展，具有积极作用。国家对铁路运输的活动及其物质技术基础的发展实行调控和监督，以满足国家对运输的基本要求。铁路运输属于自然垄断，这就确定了铁路的发展和发挥功能的特殊条件。”

铁路管制机构双重管制目标往往是相互矛盾和冲突的，例如，吸引资产专用性投资需要赋予铁路企业一定的垄断权，引入竞争又会削弱铁路企业建设基础设施的激励；铁路分拆引入了竞争，但也会由于交易界面复杂化而增加交易费用，由于企业规模的缩减而损失网络经济。单纯强调企业性目标而弱化社会性目标，是不利于激励铁路企业降低X非效率的；单纯强调社会性目标而弱化企业性目标，是不利于实现铁路企业可维持性的。因此，管制机构往往需要在一系列管制目标中做出必要的管制权衡。

（二）交易费用、网络经济和竞争效率的权衡

美国铁路史表明，美国I级铁路公司一直存在着不断兼并扩张的趋势，以便形成能够提供完整运输产品的大型铁路自给系统，且这种系统是可维持的。导致这种现象的原因是铁路产业固有的追求网络经济和节约交易费用的内在冲动，这直接导致了铁路企业边界的大规模扩大，从而达到两个基本目标：一是节约交易成本和生产成本，扩大产量；二是获得市场力量，控制市场份额。第一个目标是第二个目标的必要基础，或者说，前者是手段，后者是目的。

一体化的垄断铁路公司完全消除了恶性竞争和铁路企业之间的垄断交易界面，大大提高了铁路企业的可维持性，但同时也提高了铁路企业的市场支配力量，不符合打破垄断、引入竞争、提高效率的社会性目标。如果通过管制把铁路分拆得过细，就会增加交易费用、损失网络经济，还会损害如安全目标、提供稳定优质的公共物品社会性目标的实现（见图6-7-2）。

铁路管制必须考虑的第一个因素是交易费用因素。假定网络经济和竞争效率不变，管理费用和交易费用的均衡点决定了铁路企业的边界。问题是，一体化的铁路企业可能节约了交易费用，但由于管理机构庞杂，责、权、利不明确，容易滋生X非效率，增加政府财政支出，

这种非效率损失甚至会远远大于交易费用的节约。如果能够通过引入内部“网运分离”或外部“网运分离”，提高资源配置效率，所获得的收益将会远远大于增加的交易成本。竞争收益和交易费用权衡的结果是，世界上大多数国家都倾向于引入竞争、提高效率，构建一定程度的内部“网运分离”或外部“网运分离”结构，而不是单纯地考虑交易成本的节约。其中，内部“网运分离”指所谓的“财务分离”和“组织分离”两种形式，是指通过财务账目清晰或内部组织机构分立成立分公司或子公司方式的“网运分离”形式；外部“网运分离”指所谓的“制度分离”，指产权关系完全分离、机构独立，按照市场交易关系组织的铁路企业，如铁路路网公司、客运公司、货运公司完全独立的英国铁路改革模式。

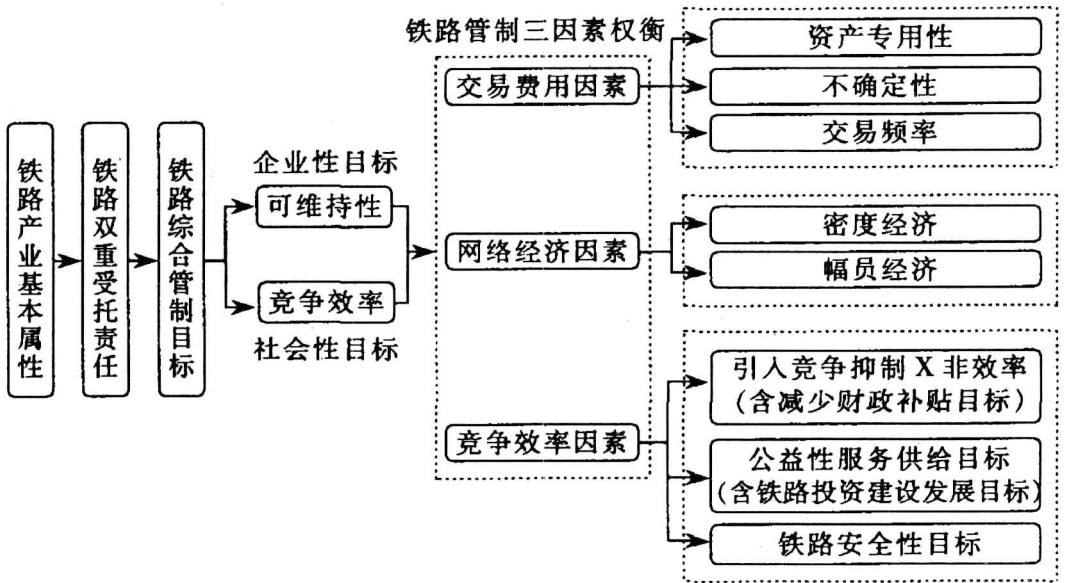


图 6-7-2 铁路管制需要权衡交易费用、网络经济和竞争效率三因素

铁路管制必须考虑的第二个因素是网络经济因素。网络经济催生了具有市场控制力的超大型铁路企业，它们有动力打击潜在竞争者，控制运输产品的市场价格和产量，攫取消费者剩余。网络经济（规模经济和范围经济）是资本主义的原动力，美国铁路产业的兴起主要依靠了规模经济和范围经济的推动。但是，规模经济和范围经济也是有界限的，一旦超过某一均衡点，企业规模扩张就变得不经济了。例如，铁路支线的技术装备水平和资产规模达不到规模经济和范围经济的要求，如果也纳入铁路整体路网来经营管理，就会降低铁路总体的规模经济和范围经济水平，结果往往是得不偿失，由小的铁路公司单独经营管理反而更能节约成本，更能灵活地适应市场需求。

铁路管制必须考虑的第三个因素是竞争效率因素。铁路产业引入竞争往往会带来交易费用的增加和网络经济的效率损失，例如，铁路分拆就造成了一定数量的市场交易界面，并导致路网一定程度的人为分割。铁路“网运分离”方案设计必须关注交易费用的节约和网络经济的保持。然而，只要竞争效率大于交易费用和网络经济的损失，铁路产业分拆就是必要的，也就是说，铁路产业综合管制目标的实现是要付出代价的。

铁路管制是在网络经济、交易费用和竞争效率三因素之间做出的一种平衡选择，在管制治理架构内，实现内部效率和外部效率和谐统一。内部效率是指铁路企业网络经济的实现和交易费用的节约；外部效率是指铁路市场力量的遏制和消费者剩余的提升。我们就是要在网络经济利用和交易费用节约的基础上，适当引入竞争，激励铁路经营主体，避免出现 X 非效率现象（见图 6-7-3）。

在图 6-7-3 中，横轴代表一体化程度，越往右垄断性越强，越往左竞争性越强，纵轴代表收益或成本， $MC_{production}$ 是生产边际成本， $MC_{transaction}$ 是交易边际成本， $MC_{production+Transaction}$ 是两者之和， $MRC_{competition}$ 是竞争边际收益， $Area_{Effective}$ 是由 $MC_{Production+Transaction}$ 和 $MR_{Competition}$ 交点 A、B 决定的有效管制区域。可以看出，铁路产业引入竞争不能大幅度降低网络经济的收益或引起边际成本的迅速上升；也不能引入太复杂的交易界面，导致交易费用的急剧增加；网络经济的保持和交易费用的节约也不能以滋生 X 非效率、降低公共物品的数量和质量为代价。

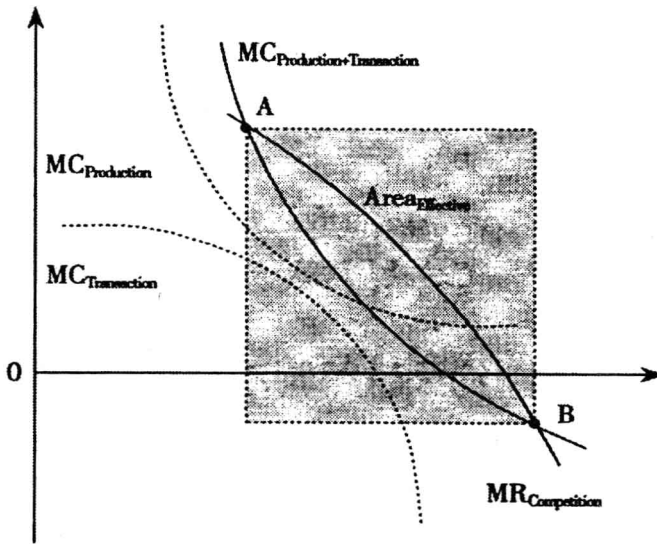


图 6-7-3 铁路有效管制区域

如果能够引入竞争，铁路还是要引入竞争的。正如经济学家李特查尔德所说的，竞争是反对垄断力量、保护消费者利益的最有效手段；政府管制则是防止滥用垄断力量的必要手段，但无论如何它不能代替竞争。铁路产业引入竞争如果是可行的，则没有理由以管制治理取代市场治理；如果引入竞争成本过高，即使管制有这样或那样的不尽如人意之处，也没有理由以市场治理取代管制治理。铁路产业的某些业务环节和生产要素具有特殊属性，将其配置给最适宜的主体，按照最适宜的治理结构进行治理，会有效地平衡网络经济、交易费用和竞争效率三个因素。

二、节约铁路管制的因素

铁路产业的网络经济、资产专用性、不可分割性、自然垄断的特征要求所谓的“网络一体，独家经营”；铁路产业的引入社会资本、市场灵活性、高效供给公共物品的管制目标要求“打破垄断，引入竞争”，以抑制可能产生的X非效率（例如所谓引起过度投资的A-J效应），铁路一体化效率和竞争效率之间存在着矛盾和冲突。路网因素、调度指挥因素、网络结点因素、信息费用因素、市场结构因素约束了铁路一体化效率和竞争效率。市场契约、企业纵向一体化契约或管制契约匹配的生产类型和交易类型不同，承载的企业性和社会性目标不同，蕴含的激励机制也不相同。铁路各种关键要素或核心权利分解配置给铁路企业、管制机构或其他治理主体有时反而更有效率。简言之，生产或交易类型不同，契约形式不同，治理效率也不尽相同。

由于铁路产业存在着阻碍竞争的因素，所谓的“规制消亡”不仅不会出现，某些垄断环节的管制反而需要进一步加强。例如，沉没成本是铁路引入竞争的一个阻碍因素，铁路、公路的沉没成本和边际成本不同，它们之间结构性竞争的结果可能是灾难性的，最终是固定成本无法补偿或无法全部补偿。政府对铁路传输网络的价格管制、投资补贴的职能就需要加强，甚至需要建立高级别的运输委员会或运输设施投资基金，在竞争性运输业务引入竞争的同时加强对非竞争性业务的管制，构建“管制下的竞争”市场结构，引入适当的内部竞争或外部竞争。

（一）具有自然垄断性和公共性的铁路网

路网是指由相互连接的铁路干线、支线、联络线和铁路枢纽构成的铁路网络系统，或者说，路网是相对于铁路经营业务的铁路基础设施，是由路、桥、隧、涵、信号系统、车站、货场等组成部分、（简称“组分”）构成的铁路运营所必需的物质基础（见表6-7-1）。一般的“网运分离”就是指铁路网络型基础设施和客货运营的分离，两者之间的相互关系构成了不同形态的“网运分离”。如果路网和客货运输在同一运输企业内部经营管理且分账核算，就构成了所谓的“财务分离”；如果路网和客货运输在同一运输企业内部经营管理且分别隶属于不同的分公司或子公司，则构成了所谓的“组织分离”；如果路网和客货运输分属于相互之间独立的公司且按照市场经济规则进行交易，则构成了所谓的“制度分离”。

铁路网固定成本占铁路总成本的比重很大，一般情况下铁路线路的短期固定成本占总成本的比重达到了50%~80%。路网是典型的专用性资产投资，且具有不可分割的沉没成本性质，进行市场交易转移的可能性几乎不存在，构成了施蒂格勒所说的市场进入退出壁垒。不同于通用性资产的特征使得铁路产业具有了市场控制力量，容易形成垄断地位并转化为市场垄断行为，最终获得垄断利润，侵害消费者剩余。

铁路投资具有不可分割的必需量，这种专用性固定资产投资赋予了铁路产业一定程度的自然垄断性（见表6-7-2），铁路企业可能通过滥用垄断地位或组织卡特尔方式行使市场掠夺行为。

表 6-7-1 铁路网的物质边界和经营边界

路网组分	组分描述	资本支出	大修更改	维护工作
线路	(1) 土地 (2) 路堤 (3) 桥 (4) 隧 (5) 涵	初始线路建设	大结构性更换	排水渠、植被、 砖结构、钢结构
路轨	(1) 路基 (2) 枕木 (3) 钢轨 (4) 道岔 (5) 交叉口	路基、钢轨和 交叉点	枕木、钢轨等的 更换	检测、路基填 塞、钢轨维修
信号	(1) 固定信号 (2) 路轨信号 (3) 信号箱 (4) 信号控制设备	固定信号、信号 箱等	信号设备的更 换，一般是用现 代信号设备更新 旧信号设备	信号和信号控制 设备的维护
电力	(1) 接触网 (2) 变电站 (3) 电缆 (4) 电力控制设施	电力供应及相关 设备	电力供应设备更 换	电力供应设备的 维护
车站	月台、相关建筑	车站建设	设备或建筑的更 新或替换	结构维护
货场	编组站、相关建筑	货场建设		

表 6-7-2 基于资产专用性的市场支配力量

序号	运输业者类别	典型例证	市场支配力
1	全部为专用性资产	传输网络	最大
2	专用性资产 > 通用性资产	传输网络和网络运营一体化	较大
3	专用性资产通用性资产比重 接近	零担公路货运公司，航空定期 航班，海运集装箱定期航线	较小
4	专用性资产 < 通用性资产	航空包机运输、公共汽车公 司、出租车运输	微乎其微
5	全部为通用性资产	非机动车、航空运输	无

从另一个角度看，铁路网络建设需要的巨额投资又可能是构成铁路建设缓慢、市场化进程停滞的原因。铁路基础网络和客货运营的分离，是铁路引入竞争、引入社会资本实现股权多元化的重要途径。统计资料和预测结果表明，1991~2010年铁路投融资结构中，铁路建设基金、国内贷款、企业自筹、铁路债券仍然是铁路筹资的主要渠道，权益性融资的比例几乎可以忽略不计，除了铁路管理体制、清算体制、运价体制等体制性影响之外，铁路网不可分割的巨额投资无疑是一个重要影响因素。如果其他运输方式如民航、公路的投资数额较小，市场经济主体就会把更多的资金注入到其他产业，从而抑制铁路产业的发展。

网络型铁路产业尤其是铁路网，往往是由具有“公共工商企业”性质的特殊法人形态的公企业（Public Enterprise）来经营管理。客观地来看，政府组织和企业组织是社会基本组织形态的两个极端，政府和企业之间还存在着可通称为第三部门的多种组织形态，其中就包括带有企业色彩的、具有强烈公共性的公企业。世界各国铁路产业基本上都采取了公企业这种治理模式在兼顾企业性目标的同时来实现管制的社会性目标。例如，法国铁路法规规定，“法铁公司是一家大型国有工商企业，目前是遵循公用事业原则，经营、治理和发展法国国家铁路网。”公企业一词的确切概念最早是1997年引入中国的，公企业是由国家或地方政府这样的公共机构所有的企业，是为了实现公共物品提供而设立的具有公权和公共意志的特殊组织形态，具体包括政府机关—公团（公社）—特殊会社（见表6-7-3）。其中，公团主要是指国家进行各种大型基本建设时的实施主体，大部分的公团是由国家全额出资的，如日本铁道建设公团公社就是为经营国家的铁路产业或项目由政府全额出资设立的特殊法人。会社（即股份制公司）形式的一部分特殊法人称做特殊会社，政府特别是中央政府往往在这些特殊会社中占有大部分、有时甚至是绝大部分股份，如日本国铁改革后形成的7个JR公司就属于特殊会社。相对于公企业的是所谓的私企业，即通常意义上的株式会社或公司。

表 6-7-3 公企业和私企业的区别

项 目	公企业			私企业	
	政府机关	公团（公社）	特殊会社	株式会社	一般会社
成立依据	《政府组织法》	《特别法》	《商法》	《民法》 《商法》	《民法》 《商法》
人员结构	公务员	非公务员	非公务员	企业人员	企业人员
资金	政府预算	国家投资，独立经营	政府投资占支配地位	民间投资占支配地位	民间投资
控制手段	政府自己	政府通过各种审核进行控制	政府以股东身份参与董事会	社会资本参与	私募资本
备注	—	公团的行政性比公社更强	与私人企业相同	股份公司	私人企业

铁路的基本属性是铁路公企业产生的重要根源，铁路网络建设和发展的公益性、社会基础交通的特征、自然垄断性等品质维度使得公共目标的实现必须借助于公企业这种特殊的组织形式。铁路产业的管制治理无法回避公共性，必须解决内生于路网属性的公益性运输的社

会性目标，如铁路安全运输、边防军事运输、“老少边穷”地区运输、民族团结目的的铁路运输、区域经济发展目标的铁路运输等。铁路产业具有投资额大、回收期长、收益率低的特征，同时又具有促进国土开发、加强巩固政治统一、提供社会经济活动基础背景等公益性特征。铁路网络由于其特殊的资产专用性、市场不确定性的存在，形成了较高的包括资本壁垒在内的多方面的市场进入壁垒。基于此，19世纪以来，铁路一直受到世界各国如美国、英国、法国、德国、日本等国的严厉管制。

（二）具有市场支配力量的铁路调度指挥权

铁路运输业是由车、机、工、电、辆等职能部门构成的，铁路运输需要多部门、多工种的协同作业，才能完成铁路客货运输业务，向市场提供客货运输产品，满足市场对空间位移的需求，这就内在的要求铁路实行集中统一的调度指挥，包括产品生产组织、铁路运行图铺画、维修天窗开设等方面的内容。铁路统一调度指挥并不意味着运输计划的制定、编制、执行完全由某一调度指挥机构承担，铁路统一调度指挥的多维品质维度决定了权利的可分解性，可以把分解出来的各个权利维度赋予最能有效率的执行主体。

第一个品质维度是调度指挥权的制定权。市场需求是形成运行图制定等调度指挥权利的基础，更具有市场信息优势的铁路企业根据市场状况制定、调整调度指挥计划向消费者供给差异化的运输产品是符合效率原则的，如美国、日本、法国的铁路企业均具有制定、调整运行图的调度指挥权。制定权在市场化初期可由某一机构代行制定职能，随着市场化的进程和真正铁路企业的不断塑造，再逐步把制定权下放给铁路企业。

第二个品质维度是调度指挥权的编制权。编制权的赋予分为三种情况：（1）企业边界内的运输计划由铁路企业自主编制，如中国各铁路局实质上就具备了编制局管内运行图的权利。（2）跨越2个或少数几个铁路企业边界的运输计划由铁路企业之间合作编制。（3）考虑到铁路运行图编制的技术性和复杂性，调度指挥的编制权也可由某一具有第三方性质的中介机构完成。

第三个品质维度是调度指挥权的执行权。执行权可以由铁路企业独立完成、合作完成，也可以由某一中介机构替代完成。

第四个品质维度是调度指挥权的监督权。铁路企业内部的调度指挥一般是由内部监督完成的；而对于那些跨越若干个铁路企业边界的运输组织，铁路企业之间的调度指挥一般需要引入第三方实施监督治理，如日本就通过铁道株式会社之间的协议会来协调运能的分配，美国通过铁路公司之间的联系制度来解决过轨问题。

铁路运行图或者说时间表是调度指挥权的核心，如果管制治理结构不能使铁路企业拥有最大限度的调度指挥制定权、编制权、执行权和监督权，只能死板地按照铁道部的运行图来安排客货运输生产，那么铁路企业充其量只能算铁道部这个大企业的生产车间，而不是真正意义上的铁路企业。重新组织铁道部—铁路局—铁路分局—基层站段四级运输组织管理结构，赋予铁路企业自主经营权和一定程度的调度指挥权，是铁路产业引入市场机制，提高效率的

必要途径。

铁路调度指挥权的赋予，特别是以运行图或时间表为核心的权利赋予，在很大程度上决定了铁路企业产权的分割程度。不夸张地说，铁路调度指挥权是铁路企业最重要的产权要素，铁路未来的体制改革和产业重组必须最大限度地保证调度指挥权不被人为地割裂。铁路调度指挥权的下放就是经营自主权的落实；铁路调度指挥权的保障就是运输收益权的保障；铁路调度指挥权的分割就是铁路自主权的分割；铁路调度指挥权的自主就是市场权利的回归；铁路调度指挥权的高度计划集中就带有典型的计划经济色彩。考虑到铁路企业市场化的渐进性和循序性，铁路调度指挥权的下放也应当是阶段性的、逐步落实的。

与其说铁路网具有市场垄断力，不如说是附着于路网之上的调度指挥权更具有市场垄断力。铁路调度指挥权的配置应满足三个基本条件：（1）扩大铁路企业规模，使得铁路企业组织边界足够大，以便在同一铁路企业边界内进行运输生产的调度指挥，从而节约交易成本和实现网络经济。美国铁路企业每发生一个单位的货车过轨业务，其交易费用就达到了 100 美元/辆，扩张铁路运输业务的调度组织边界无疑会在利用网络经济的同时大大减少铁路企业间的交易成本。（2）赋予铁路企业自主调度指挥权。铁路企业应当拥有制定企业边界内运行图或时间表的权利，这种权利的获得一般来源于企业组织边界的确定，如我国各铁路局就拥有调度指挥局管内运输的权利。（3）跨越铁路企业组织边界的调度指挥权制定的契约性，铁路企业之间的调度指挥权应当是铁路企业相互谈判的结果，而不是某一计划组织强制性制定的产物，铁路企业通过市场竞争的方式获得某一时段的客货运输权利。例如，截至 2002 年，美国 CSX 铁路公司与短线和地区铁路公司之间有 230 个分界点，每日互相交换的车流交换量为 1412 辆，与 I 级铁路公司的车流交换量日均超过 7598 辆。美国各 I 级铁路公司与其他公司的分界点一般在 100 多个。调度联系以运行图规定的时刻和双方调度建立联系制度为基础。如果铁路企业之间需要引入第 3 方治理的话，第 3 方也是市场中介机构，是为铁路企业之间的生产交易活动服务的市场组织，为铁路企业编制、执行部分调度指挥职能的。

（三）管制铁路的最后一英里：网络结点

运输业的空间组织有四种形式：（1）点点直达，是指 A、B 两点之间直接的、不间断的连续运输方式。（2）轴辐结构（Hub-and-Spoke），是指通过重要的集散中心形成客货运输规模经济和范围经济的运输方式，轴辐结构运输组织方式是网络型基础产业的一种重要的运输资源组织优化方式，大型集散地（Hub）在其中起到十分重要的作用。（3）沿途上下，是指始点和终点之间存在着许多节点，客货运输停靠这些节点，以获取运输资源，铁路运输就是典型的“网格状沿途上下”运输组织方式。（4）分段编解，是指在某一区域范围内进行编组运输，到某一轴辐中心后再分解，重新编组的运输组织方式。其中，第 3、4 种是铁路客货运输的主要运输组织形式，构成了铁路“网格状沿途上下”的网络特性。例如，京沪之间点点直达的客运量不到客运总量的 5%，京沪沿线各车站沿途上下的客运量占 25%，来自京沪线之外的铁路运输网络结点的客运量占 70%。铁路特殊的运输组织方式造成了较大规模且组织

边界涵盖了广泛地理区域的铁路运输企业，否则，铁路运输企业无法提供完整运输产品，运输收入的大部分也不能直接来自市场，不能形成真正的市场主体。

在铁路复杂的运输组织当中，网络结点（Knots）的运能分配起着重要的制约作用，点对点直达、轴辐结构、沿途上下、分段编解运输组织的有效性完全有赖于各个网络结点上客货运输资源的组织能力。普遍地说，铁路企业之间或方式间竞争往往是在重要的铁路枢纽上展开的，这种竞争表现在两个方面：（1）在结构性竞争市场中，各种运输方式的运输企业对重要枢纽或网络结点的客货资源进行竞争。（2）铁路产业内部各企业之间对重要枢纽资源，特别是对网络结点运能资源的竞争。网络型基础产业如电信、电力、民航、广电、铁路等的内部竞争或外部竞争最终都表现在网络型基础产业提供的服务与消费者互动的界面之上，这种界面往往是以大中城市、资源矿区、编组站等枢纽竞争形态表现出来的，从而决定了所谓“最后一英里的管制”的重要性。

铁路产业“政企分开、打破垄断、引入竞争、加强监管”目标的实现，有赖于竞争性的运输企业能够自由地获得运输资源，包括客货运输资源；也有赖于竞争性的运输企业能够自由地获得运输能力，即实现客货运输资源空间位移的能力，而这种能力往往是以客货运输的起始位置和到达位置决定的，也就是由所谓的到发站、网络结点、重要枢纽的客货资源和运能资源分配决定的。管制铁路网络结点的运输能力分配和市场竞争行为不仅是管制垄断的需要，也是构建富有竞争性的管制体系的需要。

（四）铁路运行的信息成本

如果不对铁路的投资、建设、产权经营、维护、运营等各个环节进行重组，如果不能构建真正的铁路市场竞争主体和良好的管制体系，我们就无法从根本上改变铁路政企不分、政资不分、政社不分的状况。构建组织边界空间范围广，资产规模较大的铁路公司是人力资源和设备资源有效利用的重要前提。线路使用费、运输能力分配、行车指挥调度、基础设施关闭与停用、路网建设和路网维护等，都是铁路产业引入竞争必须考虑的关键因素。假定其他约束条件不变，铁路企业重构肯定是沿着信息费用最小的方向移动。信息获得和信息配置是明晰各项成本，重新配置各个业务环节，界定铁路运输企业的各项重大产权，提供正确激励的关键。例如，铁路财务体制改革就需要收集路网使用费、客货费用分担、收入清算等财务核算信息，也就是要解决信息资源的获取和配置问题（见表6-7-4）。获取充分信息资源是铁路改革必须支付的改革成本。

1949~1997年的财务清算模式相对简单，但信息太过笼统，无法准确计量企业的成本效益，各铁路局更多关注的是争取铁道部的二次分配收益，这就无法充分激励铁路企业适应市场、降低成本、提高效率；2001年至今的财务清算体制又显得过于复杂，使得交易费用过于高昂。铁路组织要受信息费用的制约，适当扩大铁路企业组织边界，减少客货运输的过轨量，节约铁路信息成本，是铁路重组和管制重构都要加以考虑的，铁路产业管制重构不能使铁路运输企业支付过高的信息成本。