

中国轨道交通建设发展报告

The Report on China Rail Traffic Construction Development

国家发展和改革委员会综合运输研究所 编

Institute of Comprehensive Transportation of NDRC



人民交通出版社

China Communications Press

中国轨道交通建设 报告

The Report on China Rail Traffic Construction and Development

国家发展和改革委员会综合运输研究所 编

Institute of Comprehensive Transportation of NDRC

人民交通出版社

内 容 提 要

本书立足于轨道交通建设与发展,从政府、行业、企业的角度出发,客观地反映了与我国轨道交通发展密切相关的各种政策环境以及我国轨道交通基建、科技、配套等方面的情况,以图文并茂的形式全面记录了近年来我国轨道交通建设发展中的热点与焦点问题。

本书可供从事轨道交通建设工作的管理与技术人员使用。

图书在版编目(CIP)数据

中国轨道交通建设发展报告 / 国家发展和改革委员会综合
运输研究所 编. — 北京: 人民交通出版社, 2010.4
ISBN 978-7-114-08378-5

I. ①中… II. ①国… III. ①城市铁路—研究报告—
中国 IV. ①U239.5

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第070011号

京朝工商广字第8042号(1-1)

书 名:中国轨道交通建设发展报告

著 作 者:国家发展和改革委员会综合运输研究所

责任编辑:赵瑞琴

出版发行:人民交通出版社

地 址:(100011)北京市朝阳区安定门外外馆斜街3号

网 址:<http://www.ccpres.com.cn>

销售电话:(010)59757969,59757973

总 经 销:人民交通出版社发行部

经 销:各地新华书店

印 刷:北京市凯鑫彩色印刷有限公司

开 本:880×1230 1/16

印 张:31

字 数:1079千

版 次:2010年5月 第1版

印 次:2010年5月 第1次印刷

书 号:ISBN 978-7-114-08378-5

定 价:198.00元

(如有印刷、装订质量问题的图书由本社负责调换)

中国轨道交通建设发展报告

主 编：沈培钧

副 主 编：杨 勇

王 毅

编 辑：刘 玮

《中国轨道交通建设发展报告》一书，是国家发展和改革委员会综合运输研究所编纂的又一本较为系统的专项运输方式建设发展报告。之前，该所编纂的《中国民用机场建设发展报告》和《中国港口建设发展报告》相继由中国民航出版社和人民交通出版社出版发行后，社会反响尚好，备受业界青睐。本书的出版发行也将会引起社会各界人士的关注，尤其是在综合交通发展理念、低碳经济和绿色经济的大环境下，展现各种交通运输方式自身优势和技术经济特征，倡导资源节约和环境友好型运输方式的发展，会引起业界人士的共鸣。

在我国快速发展的进程中，伴随着工业化、城镇化、机动化和现代化的浪潮，交通的发展问题已越来越引起人们的关注，尤其是在社会经济持续快速发展的推动下，区域经济和社会交往越来越紧密，资源、人口等生产力布局越来越清晰，经济总量、人均收入、现代化水平等不断提高，加之城市的规模和数量快速增长，城市经济总量迅猛加大，城市人口也快速集聚，机动化水平迅速提高等诸多因素影响，使人们更加关注交通的可持续发展问题，这也成为当前发展阶段需认真研究和必须解决的现实问题。

解决交通的可持续问题，必须坚持科学发展观，这是树立正确的价值观和正确的发展理念的前提，也是处理好各种运输方式协调发展的前提。交通运输发展到当代，铁路、公路、水运、民航、管道等5种运输方式的技术经济潜能大都展现在人们面前，但距离用好还有相当大的差距。当今社会，人们在参与交通运输的过程中，更多地关注能源、排放、污染等外界约束条件能否满足的问题。当然，从交通运输的服务对象而言，运输成本、安全可靠以及舒适便捷等因素将直接影响到方式的选择。从交通运输的形成特征分析，交通运输的用户无论是客还是货，集聚的地方都是城市地区。城市既是一个客源交流中心，又是货源消耗地，既是能源消耗大户，又是产生排放和污染的源头。因此，交通运输的问题在处理好大交通运输网络布局之后，诸多的交通问题都将集中到城市交通上。大交通的问题，关键是要处理好区域间的干线网络问题，对陆路运输而言就是要发挥好轨道交通运输方式的作用。对城市交通而言也是如此，关键的问题也是如何发挥好轨道交通的作用。

从交通运输的发展历程看，自蒸气机牵引的铁路运输方式开始，轨道交通作为一种独立的运输方式，其应用历史还不足200年，但它的应用却彻底改变了世界，特别是对社会经济的发展产生了无可估量的影响。众所周知，美国经济的腾飞发展是由火车轮子带起来的，国际大都市的交通拥堵和出行难问题是靠轨道交通方式给予缓解的。尽管轨道交通在发展进程中有过起伏跌宕的经历，但随着现代技术的应用和先进管理手段的出现，在经济繁荣与和谐社会的大环境中，轨道交通在交通运输系统中的优势依然不减当年。

我国轨道交通的发展，起步晚于西方发达国家。但新中国成立以来，尤其是改革开放以来有了飞速的发展，基本形成了包括轨道交通发展战略、轨道交通规划布局、轨道交通功能定位、轨道交通建设设计施工运营管理等标准和规范体系，形成了高速铁路、城际铁路、城市轨道交通、地铁、轻轨、磁浮轨道以及普通铁路、运煤专线等多种类型组成的轨道交通系统。综合运输研究所发挥综合优势，融战略、规划、技术、政策研究于一体，集成了诸多专家学者关于中国轨道交通发展问题的研究成果，从宏观与微观相结合的视野诠释了中国轨道交通发展的现状与趋势。我深信《中国轨道交通建设发展报告》一书的出版发行，将为我们全方位系统研究中国轨道交通发展提供一个全新的视角，具有推动中国轨道交通又好又快发展的现实意义。

王庆云

2010年2月于北京三里河

前言

Preface

我国轨道交通的发展已走过将近130年的历程。尤其是新中国成立60年来的发展,我国轨道交通建设取得了举世瞩目的成就。作为国家重要基础设施、国民经济大动脉和大众化交通工具,以高速铁路、城际铁路、城市轨道交通为代表的现代化轨道交通,以其时效高、运量大、能耗省、占地少等突出优势,成为适合我国国情的最主要运输方式。

随着全球金融危机对中国经济实体的影响以及国家“扩内需,保增长”等一系列政策措施的出台,轨道交通作为国家最重要的基础设施将进入前所未有的高速发展期。轨道交通项目具有投资大、产业链长的特点,大规模的轨道交通建设将成为扩大内需,保持经济增长的主要动力。在铁路建设方面,根据《中长期铁路网规划(2008年调整)》,到2020年全国铁路营业里程将达到12万公里以上,其中客运专线及城际铁路达到1.6万公里以上。未来两年,批准新建铁路2万公里,新增投资2万亿元。

我国已成为世界上城市轨道交通发展最快的国家。北京、上海等城市用短短一二十年的时间走完了发达国家城市100年的历程。截至2008年底,我国已有10个城市拥有共30条城市轨道交通运营线路,运营里程达到820公里。目前,已经批复近期城市轨道交通规划的城市达到25个。预计“十一五”到“十二五”期间,全国将会建设轨道交通线路总长约2495公里,总投资额预计达到9890亿元左右。

国家发展和改革委员会综合运输研究所充分发挥综合性交通运输研究咨询机构的优势,编辑出版了《中国轨道交通建设发展报告》(以下简称《报告》)。该《报告》立足于轨道交通建设与发展,从政府、行业、企业的角度出发,客观地反映了与我国轨道交通发展密切相关的各种政策环境,以及我国轨道交通基建、科技、配套等方面的情况,以图文并茂的形式全面记录了近年来我国轨道交通的建设成就与发展成果,集中体现了轨道交通领域的各种新装备、新技术,并着重对轨道交通建设发展中的热点与焦点问题进行了阐述。希望通过该《报告》的出版发行为业界提供一本有价值的参考书,让更多的人了解和关注我国轨道交通事业,从深层次上促进我国轨道交通产业的发展。

在《报告》一书的编制过程中,我们得到了各级主管部门和行业内单位、企业的大力支持。在此,特向所有对本书编撰给予支持的单位和个人表示衷心感谢!同时欢迎广大读者对本书提出宝贵的意见和建议,以便我们今后做得更好。电子邮箱:zhysbjb@263.net。

编者

2010年3月

目 录

Contents

一、专家论坛

宏观发展

深化交通运输行业体制改革势在必行	王庆云 郑 剑	3
初探铁路产权关系的特殊性	荣朝和	6
从产权关系入手推进我国铁路投资体制改革	荣朝和	10
从朔黄模式看我国合资铁路制度创新	薛继连	14
从广铁集团看铁路改革的制度博弈	孙长松	16
协同价值:中国铁路投融资困境的症结	李明慧 赵 坚	20
我国铁路投融资体制改革的若干问题	罗仁坚 祝 昭	24
基于宏观视角的城市轨道交通发展战略思考	王庆云	27
践行科学发展观 优化综合交通网结构	王庆云 周小棋	30
落实科学发展观 加快实施中长期铁路网规划	杨忠民	32
关于我国铁路发展的八个问题	荣朝和	35
调整铁路发展策略 突出重要干线建设	郭小碚	38
必须研究通道形态变化及铁路分类建设的新问题	荣朝和	40
关于路网完整性与统一调度指挥的经济学分析	赵 坚	44
统一调度与铁路产权及运输效率的关系	赵 坚	46
基于新制度经济学的铁路客运产权制度选择	孙长松 丁慧平	50
铁路改革中公益性问题的解决途径	张 超	56
中国铁路运价体制和运价政策的变迁	欧国立	60
我国铁路旅客运输的变化趋势及政策建议	李欠标	63
京津城际铁路开启中国高速铁路新时代	张曙光	67
建设高速铁路客运专线面临的风险	赵 坚	70
城乡一体化中发展轨道交通的几点思考	林 正 孙 彰 郑昆沛	73
局部突破:浙江铁路改革与发展若干问题探析	余健尔	77
论城市轨道交通建设对经济发展的拉动作用	张晓莉 林茂德	81

规划建设

关于“十二五”铁路发展若干问题的思考	赵丽珍	85
沪宁城际铁路定位与资源优化配置的探讨	何昔银 荣朝和	88
关于城际轨道交通发展相关问题的探讨	朴爱华	92



我国城际轨道交通规划实施现状及存在的问题	董 焰	96
关于开创地方支线铁路建设新局面的思考	熊燕斌	99
关于合资铁路运营管理模式及接入定价的探讨	潘振锋	101
关于京津城际铁路财务风险及可持续性的探讨	李红昌 张改平	104
区域城际轨道交通线网规划探讨	周厚文	107
区域性城际轨道交通规划与区域协调发展研究	杨永平 宗传苓	110
中原城市群轨道交通发展战略及规划研究	夏景辉	113
区域轨道交通与城市轨道交通的衔接模式	翟长旭 周 涛	117
客运专线建设对既有线的影响分析	王 莹 彭其渊 李海波	120
客运专线与城际轨道交通并行建设时机探讨	李忍相 叶霞飞	122
关于京沪高铁与沪宁城际铁路功能定位的探讨	韩聪颖 叶玉玲 王艺诗	124
铁路客运专线综合运用方案投资效益分析	秦 璐	126
上海洋山港区集装箱海铁联运分析及对策	张 戎 闫攀宇	129
加快宁波海铁联运发展的策略	贺向阳 汪月娥	134
城市轨道交通网络的结构及规划理念	N. Cornet 李依庆 华 凌	137
关于城市轨道交通与城市规划一体化	金 锋	140
关于城市轨道交通线路长度的研究和讨论	沈景炎	143
我国城市轨道交通行业发展现状与对策	孙 宁	147
可持续发展轨道交通建设运营模式的探讨	郭亚丽 余 婧 李为冲 陈乃康	150
城市轨道交通PPP模式中的政府角色定位	郑晓莉 陈 峰	154
铁路建设项目融资技术问题探讨	李 蔚	158
轨道交通引入民间资本的探讨	许 静 徐杭苏	162
北京市轨道交通发展策略	刘小明 郭继孚	165
基于公共经济视角的北京市郊铁路资源整合	张 超 谢卓然 宗 刚	169
北京城轨交通郊区线与市区线衔接方式的探讨	王燕凯	172
以BT模式推进城市轨道交通建设的思考	黄建玲 杨丽明	175
城市郊区列车与轨道交通区域快线	陈韶章	179
国外主要城市市郊铁路发展现状分析及启示	陈孟乔 施仲衡 刘建坤	183
从国外共线运营的发展谈我国市郊铁路建设的相关问题	杨 耀	187
香港地铁发展模式探析及启示	高 平	190
香港地铁与九广铁路合并案及启示	盛来芳 荣朝和	195
美国铁路发展现状及启示	杨晓莉	199
德国柏林中央车站的建设理念与启示	荣朝和	202
日本高速铁路考察报告	吴 强	206
东京城市快速轨道交通发展模式及启示	马述林	210
日本成田机场快线对市郊快线建设的启示	唐雅茹	215

技术管理

提升我国轨道交通装备制造产业竞争力的策略	郑昌泓 刘 凯	218
城市轨道交通车辆和机电设备国产化发展现状分析	李照星 孙 宁 杨润栋	222
我国客运专线调度系统模式研究	韩 弢 刘 军 杨肇夏	225
长三角区域轨道交通共线运营的可行性	周明东	228
城市轨道交通建设成本构成分析	陈 峰 王子甲 李志强	232
城市轨道交通的网络化协调问题研究	房霄虹 周磊山 王永明	234
城市轨道交通系统模式与选型	龙许友 魏庆朝	237
城市轨道交通工程造价的全过程控制	油新华	240
港铁近年在内地的业务发展	谭伟强	244
Transrapid磁悬浮列车:未来交通的现代方案	Friedrich Löser Frank Theileis	246
奥雅纳可持续发展评估程序与工具SPeAR®介绍	奥雅纳工程顾问	248
T8高频荧光灯和白色钢板灯具在轻轨站台的应用	松下电工(中国)有限公司	251
半导体照明在轨道交通上的应用——港铁LED列车灯案例	陈志伟 唐清林 郑海达	255
轨道交通隧道防火和安全策略	陈厚荣 黎锦雄 谢耀明	257
轨道交通消防疏散指示标识系统应用解决方案	刘新蕾 刘 鑫	259
城市轨道交通反恐安全监控系统分析和解决方案	吴海光 匡 宇	263
盾构隧道钢结构管片制作工法	彭荣兴	266
ABB i-bus®系统在轨道交通的应用	邢 远	270
PTC维修保障信息化解决方案	参数技术(上海)软件有限公司(PTC)	273
中国自主知识产权地铁车辆库燃气辐射供热系统的诞生及其影响	梁广海	276

二、政策法规

中华人民共和国铁路法	283
铁路运输安全保护条例	287
国务院办公厅关于加强城市快速轨道交通建设管理的通知	293
国务院办公厅转发建设部等部门关于优先发展城市公共交通意见的通知	295
铁路建设工程招标投标实施办法	298
铁路建设管理办法	305
铁路建设工程质量管理规定	309
铁路建设工程勘察设计管理办法	312
城市轨道交通运营管理办法	316
北京市城市轨道交通运营安全运营管理办法	319
广州市城市轨道交通管理条例	322
南京市轨道交通管理条例	326



沈阳市城市轨道交通建设管理办法	330
-----------------------	-----

三、规划统计

规划概况

中长期铁路网规划(2008年调整)	335
铁路“十一五”规划	341
环渤海京津冀地区城际轨道交通网规划	347
长江三角洲地区城际轨道交通网规划	349
珠江三角洲地区城际轨道交通网规划	351
京沪高速铁路简介	353
武广铁路客运专线简介	355
温福铁路、福厦铁路简介	357
沪宁城际铁路简介	359
杭甬铁路客运专线概况	360
北京城市轨道交通发展建设概况	361
上海城市轨道交通发展概况	364
重庆城市轨道交通发展概况	366
天津城市轨道交通规划发展概况	368
广州市轨道交通近期建设规划调整	369
沈阳市快速轨道交通规划建设说明	370
长春城市轨道交通发展建设概况	372
哈尔滨城市轨道交通规划发展概况	375
杭州城市轨道交通规划发展概况	377
宁波市轨道交通组织机构与规划建设情况	381
深圳城市轨道交通规划发展概况	384
郑州市轨道交通规划发展概况	385
飞速发展的武汉轨道交通	387
青岛市城市快速轨道交通建设规划概况	389
昆明市城市轨道交通建设规划简介	392
无锡市城市快速轨道交通规划概况	393

统计资料

表1 全国铁路营业里程	395
表2 全国铁路客运量	396
表3 全国铁路旅客周转量	397

表4	全国铁路货运量	398
表5	全国铁路货物周转量	399
表6	铁路客货运输平均运距	400
表7	各地区铁路营业里程(2008年底)	400
表8	各地区铁路客运量、旅客周转量(2008年)	401
表9	各地区铁路货运量、货物周转量(2008年)	402
表10	国家营业铁路基本情况	403
表11	铁路主要干线客货运输量(2008年)	404
表12	我国内地城市轨道交通运营线路及里程(2008年)	405
表13	国内外大城市轨道交通线网密度(2008年)	406
表14	各交通方式单通道宽度、容量、运送速度、单位动态占地面积比较	406
表15	北京市轨道交通网络概况	407
表16	北京市轨道交通技术指标一览表	408

四、行业信息

香港铁路有限公司	411
奥雅纳工程咨询(上海)有限公司北京分公司	415
茂尔盛咨询(深圳)有限公司上海分公司	419
中建(北京)国际设计顾问有限公司	420
栢诚(亚洲)有限公司	421
埃森哲(中国)有限公司	422
蒂森克虏伯(中国)投资有限公司	424
庞巴迪公司	428
富昌电子(上海)有限公司分公司	429
英飞凌科技(中国)有限公司	433
山东朗进科技股份有限公司	434
库伯勒(北京)自动化设备贸易有限公司	435
赛默飞世尔科技(中国)有限公司	436
深圳英飞拓科技股份有限公司	438
华瑞科力恒(北京)科技有限公司	440
德国史密斯·海曼有限责任公司北京代表处	444
松下电器(中国)有限公司上海分公司	445
光普电子(苏州)有限公司	449
参数技术(上海)软件有限公司(PTC)	450
深圳蓝普科技有限公司	454
康力电梯股份有限公司	455



许昌西继电梯有限公司	456
大连路明发光科技股份有限公司	457
上海亨钧科技有限公司	461
ABB(中国)有限公司	462
松下电工(中国)有限公司	466
上海中远川崎重工钢结构有限公司	468
山东希尔韦技术有限公司	470
广州市越堡水泥有限公司	474
广州市珠江水泥有限公司	475
堡盟电子(上海)有限公司	476
《综合运输》杂志	477

信息业计,四

1.1.1	.....	1.1.1
1.1.2	.....	1.1.2
1.1.3	.....	1.1.3
1.1.4	.....	1.1.4
1.1.5	.....	1.1.5
1.1.6	.....	1.1.6
1.1.7	.....	1.1.7
1.1.8	.....	1.1.8
1.1.9	.....	1.1.9
1.1.10	.....	1.1.10
1.1.11	.....	1.1.11
1.1.12	.....	1.1.12
1.1.13	.....	1.1.13
1.1.14	.....	1.1.14
1.1.15	.....	1.1.15
1.1.16	.....	1.1.16
1.1.17	.....	1.1.17
1.1.18	.....	1.1.18
1.1.19	.....	1.1.19
1.1.20	.....	1.1.20
1.1.21	.....	1.1.21
1.1.22	.....	1.1.22
1.1.23	.....	1.1.23
1.1.24	.....	1.1.24
1.1.25	.....	1.1.25
1.1.26	.....	1.1.26
1.1.27	.....	1.1.27
1.1.28	.....	1.1.28
1.1.29	.....	1.1.29
1.1.30	.....	1.1.30
1.1.31	.....	1.1.31
1.1.32	.....	1.1.32
1.1.33	.....	1.1.33
1.1.34	.....	1.1.34
1.1.35	.....	1.1.35
1.1.36	.....	1.1.36
1.1.37	.....	1.1.37
1.1.38	.....	1.1.38
1.1.39	.....	1.1.39
1.1.40	.....	1.1.40
1.1.41	.....	1.1.41
1.1.42	.....	1.1.42
1.1.43	.....	1.1.43
1.1.44	.....	1.1.44
1.1.45	.....	1.1.45
1.1.46	.....	1.1.46
1.1.47	.....	1.1.47
1.1.48	.....	1.1.48
1.1.49	.....	1.1.49
1.1.50	.....	1.1.50
1.1.51	.....	1.1.51
1.1.52	.....	1.1.52
1.1.53	.....	1.1.53
1.1.54	.....	1.1.54
1.1.55	.....	1.1.55
1.1.56	.....	1.1.56
1.1.57	.....	1.1.57
1.1.58	.....	1.1.58
1.1.59	.....	1.1.59
1.1.60	.....	1.1.60
1.1.61	.....	1.1.61
1.1.62	.....	1.1.62
1.1.63	.....	1.1.63
1.1.64	.....	1.1.64
1.1.65	.....	1.1.65
1.1.66	.....	1.1.66
1.1.67	.....	1.1.67
1.1.68	.....	1.1.68
1.1.69	.....	1.1.69
1.1.70	.....	1.1.70
1.1.71	.....	1.1.71
1.1.72	.....	1.1.72
1.1.73	.....	1.1.73
1.1.74	.....	1.1.74
1.1.75	.....	1.1.75
1.1.76	.....	1.1.76
1.1.77	.....	1.1.77
1.1.78	.....	1.1.78
1.1.79	.....	1.1.79
1.1.80	.....	1.1.80
1.1.81	.....	1.1.81
1.1.82	.....	1.1.82
1.1.83	.....	1.1.83
1.1.84	.....	1.1.84
1.1.85	.....	1.1.85
1.1.86	.....	1.1.86
1.1.87	.....	1.1.87
1.1.88	.....	1.1.88
1.1.89	.....	1.1.89
1.1.90	.....	1.1.90
1.1.91	.....	1.1.91
1.1.92	.....	1.1.92
1.1.93	.....	1.1.93
1.1.94	.....	1.1.94
1.1.95	.....	1.1.95
1.1.96	.....	1.1.96
1.1.97	.....	1.1.97
1.1.98	.....	1.1.98
1.1.99	.....	1.1.99
1.1.100	.....	1.1.100

一、专家论坛



深化交通运输行业体制改革势在必行*

王庆云 郑 剑

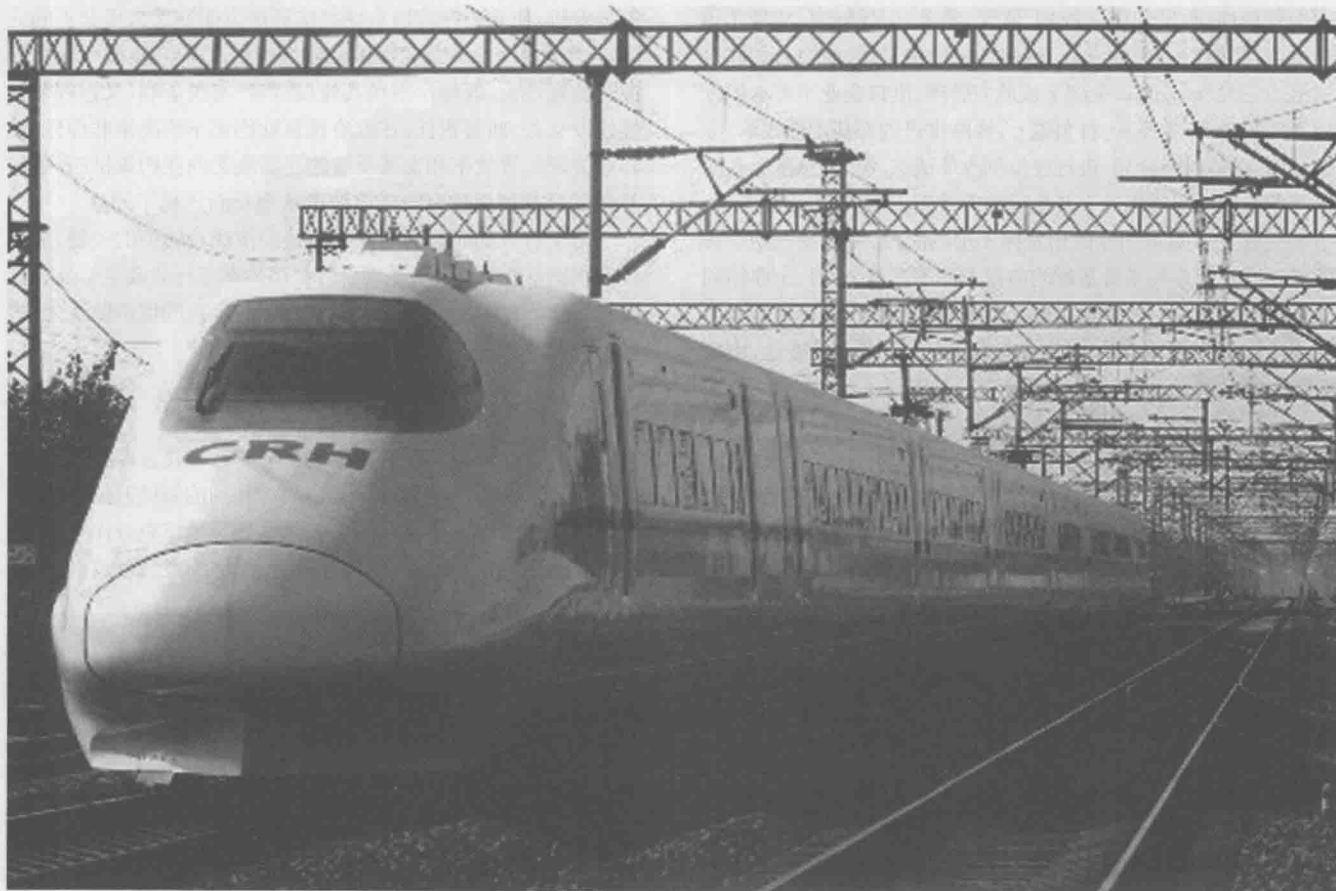
在我国已经步入建立完善的社会主义市场经济体制新阶段,各个行业通过不断改革逐步确立市场配置资源基础性作用的今天,深化行业体制改革,加快政企分开、政资分开、政事分开至关重要。本文拟从制度安排、规范政府职能、建立统一的交通运输市场等方面,论述交通运输行业体制改革的必要性和紧迫性,阐明只有加快铁路体制改革,才能实现交通运输行业又好又快地发展,才能保障交通运输行业的可持续发展。

一、深化改革是制度安排的需要

根据新制度经济学的理论,制度是一系列行为规则、程序和规范,旨在约束追求效用最大化的个人行为。制度在经济社会发展进程中至关重要,与劳动、资本、技术进步等要素一样,也是经济发展的内生变量。行业制度是约束行业特定行为模式和经济关系的行为规则,是支配行业相关经济主体之间竞争合作方式的安排。行业制度安排本身是一种公共物品,有效的制度安排对

行业发展而言是一种稀缺资源或产品。当制度安排的不均衡状态出现时,旧制度安排难以实现潜在利润,对新制度安排的需求随即产生,制度变迁成为可能。行业制度创新及变迁必须与制度环境(基本经济制度)、生产力水平以及社会环境等相适应,形成融合于整个社会经济制度环境中、能够最有效地配置资源的激励和约束机制,降低组织内部和组织间的交易成本,减少行业内经济活动的无序现象和行业间的利益冲突。

市场经济条件下,经济主体依据供求关系下的价格信号,通过成本与收益比较进行理性决策和交易,价值规律自发调节市场供求,最终达到市场完全出清、资源有效配置。企业、个人在商品和劳务交易市场上的分散决策通过价格这只“看不见的手”来指引,大多数情况下可以实现整个社会福利最大化,市场通常是组织经济活动的一种好方法。当然,由于外部性及存在市场垄断等种种原因,有时候“看不见的手”不起作用,市场难以有效配置资源,发生市场失灵。这时候,政府可以在一定程度上纠正市场



* 本文转载自《综合运输》2007年第9期。



失灵,促进经济平稳增长,提高社会福利水平。但是,政府矫正市场失灵的功能也可能失效,政府决策中的机会主义、不理性 and 信息不充分、效率低下等原因,可能会造成政府失灵。现代经济中市场和政府间现实合理的关系应当是在保证市场对资源配置基础性作用的前提下,以政府干预之长弥补市场调节之短,以市场调节之长克服政府干预之短,形成两种机制的“凸性组合”。市场经济条件下的行业制度安排的重点是在制度比较的基础上,处理好政府规制和市场竞争机制的关系。

我国传统计划经济体制下,公共产品市场的制度安排一般是政企不分,而且往往实行中央政府集权的基本制度框架,政府几乎成为全社会惟一的资源配置主体,承担着几乎所有产品的供给职责,私人部门和市场机制不仅被完全排斥在资源配置领域以外,而且私人部门的资源配置职能也由政府垄断行使。由于政府垄断替代了市场竞争,中央政府、公共部门替代了私人部门,在市场经济环境中行业系统必然缺乏应有的动力机制和约束机制,资源配置和利用效率低下,这种背离市场的制度安排带来高成本与低收益的后果。

我国已确立社会主义市场经济体制为基本经济制度,行业制度安排必须在这一基本经济制度安排的框架下,结合行业自身特点进行合理的设计。就交通运输行业而言,铁路、公路、水运、航空等各子行业,总体上都按照这一制度安排框架,积极推进各自的改革或深化改革。公路充分发挥市场机制作用,调动各方面积极性,政府职能向规划、监管、服务、引导转变,实现了迅猛发展;民航已实行政企分开,机场属地化管理,航空公司联合重组为三大公司;港口全部下放地方管理,港口企业不再承担行政管理职能,自主经营、自负盈亏;铁路推进内部基础性改革,主辅分离,撤销铁路分局,进行股份制改革试点。但是,总体上看铁路行业的制度安排相对于其他运输方式而言,还处于政企不分、市场配置资源的基础性作用发挥不够的阶段,制度变迁中合理处置政府与企业关系最基础的前提条件不存在。政府、企业间利益主体矛盾交织的结果也必然是新制度安排供给的短缺和对旧制度安排的“路径依赖”,因此必须实施强制性的制度变迁,由政府指令和法律法规来引入和实行制度创新。

二、深化改革是规范政府职能的需要

在成熟的市场经济国家,政府的职责主要集中在提供国防、外交等公共产品、抑制消极的外部性、消除和管制垄断、促进社会公平和调节经济平衡等方面。同时,政府作用在围绕市场经济规律进行界定的前提下,也因生产力发展水平和市场发育程度不同而有所不同。在经济转型国家,由于市场经济有效制度的供给不足,市场力量薄弱且发挥作用的范围和领域有限,难以充分有效地进行资源配置。政府作为经济活动中规模最大的非市场组织,可以利用本身具备的强制力和再分配能力,有针对性地充当市场取向制度安排的积极供给者,在建立和维护市场制度方面实现规模效益。

制度安排的主要内容是在理顺政企关系的前提下,建立和维护产权制度,形成合理的市场准入制度、价格形成机制、市场监管机制等,规范行业内一切经济活动的市场规则,协调各种经济关系,培育公平竞争的市场秩序,促进生产要素的自由流

动,通过改造行业发展中的约束激励机制,确保市场机制发挥正常功能。总之,政府发挥职能的根本目的是为了地更好地发挥市场作用。对交通基础设施这类准公共产品,政府要通过制定产业政策、行业规划、标准规范等促进产业结构合理化,消除垄断和竞争中的消极因素,维护公平、适度的竞争秩序,维持面向广大公众的社会普遍服务,承担纯公益性交通基础设施的建设职责。政府要引导各种资源向行业集中并有效配置,在保障经济整体增长公平性和效益的同时,实现行业快速和高质量发展。

在我国传统的计划经济体制中普遍存在政企不分、政资不分、政事不分,政府事无巨细地包揽一切社会经济事务,扮演着全职全能的角色。而市场经济要求政府职能从发挥主导作用转变为主要发挥对市场活动的催化、引导和补充作用,因此需要明确界定政府在交通基础设施领域作用范围和干预方式。主要是从对企业行为的过度干预(越位)转向适度干预(归位),从对公共服务的缺少干预(缺位)转向加强干预(到位),从政企合一条件下的直接计划、行政管理方式,转向真正从政府角度以间接的经济、法律手段进行调控。同时,不断提高政府干预经济活动行为的科学性、有效性和透明度,接受法律监督和法律制约,减少干预过程中的寻租现象。

在政企不分行业的制度安排中,双面人存在的结果必然是既要为了自身企业利益而行使政府权力,又会从企业发展角度评价行业发展,同时站在行业立场上为自身企业牟利。由于这种制度安排,使政府在营造市场经济环境方面缺乏公平公正的立场,市场远未发挥配置资源的基础性作用,政府在支配大部分资源时随意性大,既排斥市场其他投资者、与民争利,又忽视公益性建设义务、回避责任。在政府预算软约束下的决策非理性,使行业资源配置效率和发展质量的提高缺乏内在约束机制,更容易激发行业利用政府职能单纯追求增长而忽视了效益。

鉴于有效的而非全能的政府是经济成功转型的关键,规范政府职能首要的任务应是对计划经济体制下行业政企不分的状况进行改革,破除政府对准公共产品大包大揽的惯例做法,创造市场化改革最基本的条件。

三、深化改革是建立统一运输市场的需要

政府发挥作用重在矫正市场失灵而非替代市场,因此要符合市场经济规律,从市场机制可以发挥作用的领域退出,使供求机制、价格机制与竞争机制在开放的市场环境下充分作用。要加快现代企业制度建设,建立有效激励、严格约束、责权利统一的



法人治理结构,确立独立自主的市场主体,使其能自觉地、灵敏地对市场调节做出反应;推进市场发育与市场制度、秩序建设,形成统一、开放、竞争、有序的市场体系,构建合理的市场结构,为市场机制充分发挥作用提供舞台。

以往经济学理论认为,网络型基础产业由于具有规模经济、范围经济、网络经济等经济特征,以及巨大的资产专用性和沉淀成本等进入壁垒,竞争者难以进入,市场机制的作用有限。但从现实情况看,伴随着技术进步和供求关系的变化,近年来这些传统上被认为具有自然垄断性质的行业,政府管制也逐渐放松并引入竞争和民营化,其本质是对市场和政府合理边界适时适度的再界定,目的是改进基础设施行业运营效率,提高社会福利水平。主要原因是随着技术进步和需求变化,自然垄断产业边界已发生变化,同时通过划分业务范围也可以在具有(潜在)竞争性的环节引入竞争,从而拓展市场机制在这一领域的作用范围和效率。

我国具有自然垄断性的产业如电力、电信、航空等,都实施了市场化取向的改革,实行政企分开、打破垄断、放宽市场准入,形成市场竞争局面。随着市场化改革的深入,要素的自由流动和市场活跃度的提升,激发了体制和机制创新的内在动力,使行业发展速度和质量提高,增强了行业持续发展能力和竞争力。与上述行业相比,铁路行业具有类似的网络基础设施特征,其自然垄断性的强度也基本相当,但目前铁路行业市场结构仍保持着一贯的垄断格局。即使在运输市场需求较大,其他企业进入市场愿望强烈,铁路产业自然垄断边界已逐渐发生变化时,受固有体制的约束,仍然难以形成有效的市场竞争局面。

在市场经济条件下,市场资源配置的功能是建立在完善的市场体系组织架构上的。统一开放、竞争有序的现代市场体系是发挥市场配置资源基础性作用的重要基础。市场的统一主要表现在市场规则的一致、要素的自由合理流动、市场价格的均衡性和关联性,这些特性将不同的市场有机地联系起来。不具备统一性的支离破碎的市场体系会割裂国民经济各组成部分间的内在联系,造成生产要素流动受阻,竞争关系扭曲,市场机制失灵。统一的市场体系还要求各子市场发育与发展程度相对均衡,发育或发展滞后的子市场势必影响市场体系资源配置的总体效率。只有形成统一、完整的市场体系,才能使市场中的各种比较优势和竞争优势得以充分体现和确立,比较利益得以具体衡量和实现。建立统一开放、竞争有序的运输市场是社会主义市场经济条件下健全全国统一市场体系的重要内容。这要求交通运输领域必须消除因行业垄断和行政壁垒造成的市场分割,使各种运输资源按照统一的规则、制度进行组织和运作,在不同运输行业之间合理有序流动。

不同交通运输产品虽然存在技术特性差异,但作为基本运输服务产品的提供者,也具有相当程度的同质性和相互替代性,形成统一运输市场有利于发挥各种交通方式的系统集成效益,

促进资源整合和优化配置,不仅有效提供运输产品、实现经济社会效率和效益最大化,也降低国民经济运行在流通环节的成本。但是长期以来,我国交通运输领域一直按不同运输方式实行分行业管理,各行业的改革和发展分头推进,从而造成不同运输行业之间制度安排的差异和改革进程的不均衡。与公路、水运、民航等运输行业相比,铁路体制改革明显滞后,为加快形成统一开放的运输大市场,在交通运输资源配置方式、市场结构、要素流动、价格管制等方面形成良性的市场运行机制,促进各种运输方式协调发展,必须加快铁路体制改革。

四、结论

总的来说,市场经济中企业通过公平、公正的有序竞争,使供求双方通过价值规律的驱动,共同推进产品质量和服务质量的不断提高,任何垄断都将扭曲市场、抑制创新。我国选择了社会主义市场经济的基本经济制度安排,按照这一基本经济制度安排深化交通运输行业的改革已势在必行。为此,必然要求铁路行业建立适应这一制度环境的、市场化取向的制度安排。由于制度变迁中存在路径依赖和供给时滞,需要政府在实施政企分开和打破垄断等强制性制度变迁时坚定决心。虽然铁路等交通基础设施具有自然垄断性、外部性强等技术经济特征,会导致市场失灵而需要政府干预,但政府监管作用不能替代或抑制市场机制在资源配置中的基础性作用。因此,需要消除某些固有的制度性障碍和人们的思维惯性,在这种准公共产品领域中通过市场化改革引入竞争机制,推动体制创新,改善交通基础设施的效率。应该说,交通基础设施市场化改革是基于提高基础设施效率的体制择优结果,是实现交通运输业又好又快发展的必由之路。

参考文献

- [1] (美)曼昆.经济学原理[M].北京:北京大学出版社,2006.
- [2] (德)柯武刚,史漫飞.制度经济学[M].北京:商务印书馆,2004.
- [3] 余东华.中国垄断行业的市场化改革.经济研究参考,2006.
- [4] 章文光,王力军.社会主义市场经济视野下的政府职能.学术界,2006.
- [5] 赵卓.网络型基础产业规制改革动因的经济学解析.学习与探索,2006.
- [6] 王庆云.交通运输市场化运作中政府的作用.综合运输,2003.
- [7] 周振华.现代市场体系:统一性、完整性和有序性.文汇报,2003.12.9.

王庆云 郑剑:国家发展和改革委员会基础产业司