



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



Beijing JiaoTongDaXue

JiChu ChanYe YanJiu ZhongXin WenKu

XIANDAI YUNSHU JINGJIXUE CONGSHU

# 运输政策变迁的 制度分析

YUNSHU ZHENGCE BIANQIAN DE  
ZHIDU FENXI

王晓芳 / 著



经济科学出版社  
Economic Science Press

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

# 运输政策变迁的 制度分析

王晓芳 著

经济科学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

运输政策变迁的制度分析/王晓芳著. —北京:  
经济科学出版社, 2011. 4

(现代运输经济学丛书)

ISBN 978 - 7 - 5141 - 0433 - 2

I. ①运… II. ①王… III. ①运输政策 -  
研究 - 世界 IV. ①F511.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 028643 号

责任编辑: 纪晓津

责任校对: 王凡娥

版式设计: 代小卫

技术编辑: 王世伟

## 运输政策变迁的制度分析

王晓芳 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京三木印刷有限公司印装

880 × 1230 32 开 9.375 印张 260000 字

2011 年 3 月第 1 版 2011 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 0433 - 2 定价: 22.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

本书出版得到  
教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目  
《中国综合交通运输体系研究》(07JZD0012) 支持

本书是北京物资学院产业经济学  
北京市重点建设学科系列成果之一

# 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、无地不在的任务，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；21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是北京交通大学产业经济学科，多年来形成了深入行业内部、采用规范的经济理论和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系统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营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

---

在众多运输经济学家和公共政策学家的研究中，运输政策一直是最主要的研究领域之一，但直到现在，运输政策尚未被上升到理论层面上加以系统研究。因此，对运输政策进行深入系统的研究，不仅可以对运输政策理论做出一定的贡献，而且对中国今后运输政策的制定也将具有非常重要的理论和实践意义。

本书主要运用制度分析方法对制定运输政策的理论依据、运输政策变迁的阶段划分、影响运输政策变迁的需求因素和供给因素等进行深入分析；并通过建立运输政策变迁的制度分析框架，对运输政策制定和实施层面进行深入研究；然后运用运输政策变迁的制度分析框架对运输政策发展比较成熟的美国和欧盟的运输政策变迁进行实证分析，总结运输政策变迁的动因及规律；最后对中国今后制定运输政策提出相应的建议。

本书作者重点讨论并形成的成果主要有以下几个方面：

1. 运输政策作为运输领域中的一项由政府提供的正式制度安排，其制定与实施过程不仅受政府成本约束的影响，而且受相关利益集团对政府施加的政治压力的

影响。

2. 运输政策变迁大致分为三个阶段，即扩大运输能力的运输政策阶段、调整运输结构的运输政策阶段、促进运输业可持续发展的运输政策阶段。一个国家具体所处的运输政策阶段不仅与其运输业发展阶段有关，而且与其政治规则和社会价值观念等因素密切相关。

3. 影响运输政策变迁的需求因素有相关产品和要素价格、运输技术和市场规模、价值观念等；影响运输政策变迁的供给因素有运输政策的设计成本、有关运输政策的知识积累、实施新运输政策的预期成本、宪法秩序、规范性行为准则、上层决策者的净收益等；运输政策变迁正是对这些因素变化所产生的非均衡状态的反映。

4. 本书建立的运输政策变迁的制度分析框架揭示了运输政策变迁的动因：运输政策的制定受运输业发展状况与外部资源环境特征、政治规则及非正式制度的影响；随着运输政策的逐步实施，运输业发展情境与相关利益集团的力量对比、政治规则及非正式制度会不断发生变化，从而引起运输政策的变迁。

5. 运输政策变迁分为三种类型，即增加运输供给能力的运输政策变迁、重新分配经济利益的运输政策变迁、重新分配社会福利的运输政策变迁。

6. 美国运输政策变迁经历了扩大运输能力的运输政策阶段、调整运输结构的运输政策阶段、促进运输业可持续发展的运输政策阶段；在这一变迁过程中，运输业发展状况与外界资源环境的变化是运输政策变迁的直接诱因，政治体制与决策机制决定了运输政策发生变迁的难易程度，崇尚自由的社会理念与自由放任思想直接影响了运输政策变迁的方向。

7. 欧盟运输政策变迁经历了停滞不前、快速发展和相对成

熟三个阶段，从最初的旨在消除跨境运输障碍，到后来为建立统一市场而注重跨欧运输网络的建设，并最终确立促进运输业可持续发展的运输政策；在这一变迁过程中，运输业发展状况与外界资源环境的变化及欧盟一体化进程形成对运输政策变迁的迫切需求，欧盟层次政治规则与组织体制的变化决定着运输政策变迁的进程，更加重视安全环保的社会理念与成员国政治理念的差异主导着运输政策变迁的方向。

8. 中国运输政策变迁主要是由政府发起并主导的强制性变迁，运输业的发展尽管历来受到政府的高度重视，但目前仍面临着运能不足、运输结构不合理、运输方式之间缺乏合理的分工与协作等问题。针对今后中国运输业仍需要长期大规模发展的情况，本书对中国今后运输政策的制定提出几方面的建议：加强政治领域的改革，增强运输政策的科学性与可执行性；改革运输管理体制，构建运输政策的制定主体；确立促进运输业可持续发展的运输政策，实现运输业的可持续发展。

# 目 录

<b>第一章 导论</b> .....	1
第一节 研究背景与意义 .....	1
第二节 国内外研究现状 .....	6
第三节 逻辑架构与主要结论 .....	10
<b>第二章 相关理论综述</b> .....	13
第一节 制度与制度变迁理论 .....	13
第二节 政策过程理论 .....	35
<b>第三章 制定运输政策的理论依据</b> .....	52
第一节 运输政策概念的界定 .....	52
第二节 制定运输政策的必要性与可能性 .....	55
第三节 运输政策的构成要素 .....	70
第四节 运输政策与相关法律及政策之间的关系 .....	74
<b>第四章 运输政策变迁的理论分析</b> .....	80
第一节 运输政策的发展阶段 .....	80
第二节 运输政策变迁过程中的需求因素和供给因素 .....	86
第三节 运输政策变迁的制度分析框架 .....	92
第四节 运输政策变迁的类型 .....	106

<b>第五章 美国运输政策变迁的实证分析</b> .....	112
第一节 制定运输政策的组织体制及其变迁 .....	113
第二节 美国运输政策变迁过程的制度分析 .....	117
第三节 美国运输政策变迁的动因分析 .....	159
<b>第六章 欧盟运输政策变迁的实证分析</b> .....	172
第一节 欧盟中央决策机构及其变迁 .....	172
第二节 与运输政策有关的欧盟条约 .....	176
第三节 欧盟运输政策变迁过程的制度分析 .....	180
第四节 欧盟运输政策变迁的动因分析 .....	199
<b>第七章 中国运输政策变迁的实证分析</b> .....	211
第一节 制定运输政策的组织体制及其变迁 .....	213
第二节 中国运输政策变迁过程的制度分析 .....	217
第三节 对中国运输政策的思考与建议 .....	249
<b>第八章 归纳与结论</b> .....	258
第一节 概要归纳 .....	258
第二节 需要进一步研究的问题 .....	270
<b>参考文献</b> .....	272
<b>后记</b> .....	283

# 第一章 导 论

## 第一节 研究背景与意义

运输业作为一个基础设施产业，其发展状况对一国的国民经济和社会发展具有极其重要的影响，再加上运输业自身的经济特性，如准公共物品特性、自然垄断特性以及外部性等，使得单靠市场的力量无法保证运输业合理高效有序地发展。环顾全球，各国及各地区政府也都将运输业的发展放在极其重要的位置，并且通过制定各种运输政策及相关的手段参与到运输业的发展中。

例如，德国政府历来十分重视交通建设和发展。两德统一前（1965~1992年），联邦德国政府一直奉行重点发展公路运输的政策，对公路运输进行了持续大量的投资，从而为国民经济的迅速发展发挥了巨大的支持和保障作用。但是，汽车在给人们带来出行灵活性和高生活质量的同时，也带来了越来越严重的社会问题和环境负担。两德统一后（1992年后），联邦政府调整了运输政策的倾向，在交通网发展规划中对铁路的投资额首次超过公路，并于2000年制定了综合化的运输政策，从经济、社会和生态三个主要视角对运输业的发展予以综合考虑，将综合运输体系的高度完善、减少对环境的压力、建设高效东西向交通网和促使欧洲统一作为运输业发展的目标<sup>①</sup>。

<sup>①</sup> 傅国民、白宗孝：《德国交通运输政策走向》，载于《综合运输》1998年第9期。

在欧盟不断扩大的进程中，运输政策的制定与实施，对促进欧洲的统一、推动欧盟经济发展等方面做出了重要的贡献。1951 ~ 1985 年间，以《巴黎条约》和《罗马条约》为标志，运输政策旨在消除跨境的运输障碍。1985 ~ 1992 年间，以“建成共同市场白皮书”为标志，运输政策开始注重跨欧运输网络的建设，旨在消除区域交通基础设施不平衡、促进社会经济的融合。1992 年后，以“未来共同运输政策发展白皮书”和“欧洲运输政策新白皮书”为标志，最终确立了促进运输业可持续发展的运输政策，强调了有利于环境的可持续性运输系统的发展。

美国政府历来都非常重视运输业的发展，并通过立法的形式制定了大量的运输政策，从而对运输业的发展发挥了非常积极和特殊的影响。从 19 世纪末开始，在各种运输方式的建设初期，政府均采取了资助与扶持政策，并对这一政策实施过程中所出现的问题，如运输市场中的过度垄断和过度竞争等问题，采取了相应的管制政策和放松管制政策。从 20 世纪 90 年代开始，美国的运输政策逐渐向促进运输业的可持续发展方向转变。

而在新加坡，自 20 世纪 60 年代后期，政府开始进行土地利用与交通的长远规划。进入 1970 年后，政府陆续实施了地区许可证制度、道路收费制度、停车收费、燃料税、车辆定额配给制等政策，从而较为成功地控制了新加坡小汽车拥有量的增长速度，在一定程度上缓解了城市道路交通拥挤。1996 年，新加坡陆路交通运输局发表了“世界级的陆路交通系统”的交通政策白皮书，提出了四项基本政策，即交通系统与土地利用规划的综合发展、建设完善的道路网络系统、交通需求管理措施以及加强公共交通系统的建设，以最大限度地发挥现有交通网络的运输能力，最优化地建设未来的交通网络系统，努力做到人口增长和经济发展不受制于有限的空间<sup>①</sup>。

<sup>①</sup> 王媛媛、陆化普：《新加坡的交通政策及启示》，载于《综合运输》2005 年第 3 期。

在我国台湾地区，1995年以前，运输政策仅体现在有关法规或运输计划与运输建设之中，并无正式的白皮书。但随着运输需求的急剧增加，台湾地区当局于1995年5月制定出了第一套具有整体性、持续性、前瞻性、透明化与现代化的运输政策白皮书，作为未来推动运输建设的指导方针。1995年以后，随着国际经贸、科技与两岸关系等已发生巨大变化，为使运输系统的发展更为稳健与有效，台湾地区当局于2002年1月推出了第二套运输政策白皮书。《白皮书》的制定，使台湾地区交通运输业的发展和管理工作有了一个比较明确、全面和长中短期结合的政策体系，使运输业者、管理当局和社会民众各方面都有了可供执行遵守和监督批评的原则框架。从内容上看，可持续发展理念和环境保护意识均已经渗透到运输政策的制定中，如重点发展大众运输系统、都会区交通运输捷运化等发展环境友好型运输方式等措施，均体现在新旧两版的运输政策中。

在我国香港地区，运输政策的制定与实施使得交通运输的发展一直处于相对有序的状态，从而为香港自由港提供了高效运行的硬件环境。为治理交通拥堵及其带来的一系列问题，香港政府于1979年公布了第一部《运输政策白皮书》，以综合治理和全面规划香港的运输发展，并力图建立一个综合性多元化的公共交通系统，其采取的主要方式是增加政府对各项交通设施的投资，旨在改善运输设施，大力增加运输供给。1990年香港政府公布了第二部《运输政策白皮书》，这一运输政策的重心是鼓励发展公共运输、督促各种运输方式的协调发展，旨在调整运输供求状况，提高区域运输系统的整体效率，以求在经济发展、人口增长但资源贫乏的条件下建立一个能充分保证人与货物流动性要求的运输体系<sup>①</sup>。1999年，香港政府公布了第三部《运输政策白皮书》，从可持续发展角度出发，突出强调优先发展能提高土地利

<sup>①</sup> 荣朝和、帅晓珊：《香港交通运输政策介析》，载于《未来与发展》2000年第2期。



用率的运输方式，其政策方针为改善运输基础设施、扩展和改善公共交通、管理道路的使用，以求在保护环境的前提下，提供安全可靠和高效的交通运输系统<sup>①</sup>。

可以说，一个国家运输业的发展状况是与运输政策紧密联系在一起，即对于运输业的发展来说，政府的政策是至关重要的。但运输政策是推动运输业发展还是阻碍运输业发展，取决于运输政策的正确与否，亦取决于它是否符合社会经济发展的客观规律。运输政策的制定和实施涉及众多复杂的因素，如一个国家或地区的经济发展水平、运输业发展的历史与现状、外界资源环境、政治领域的政治规则，以及意识形态、价值观念、文化传统等。

从历史上看，不同国家和地区，在其运输业发展的不同时期，所出台的运输政策呈现出多样性，运输政策的实施效果也不完全相同，并且运输政策处于不断的变化之中。而运输政策是通过一揽子政策工具实施的，所以运输政策的变化通常会引起一些工具力度的变化。但从近期来看，不同国家和地区（如美国和欧盟等）的运输政策又表现出了一定的趋同性，如更加注重以人为本、更加注重绿色、环保、节能的可持续运输发展等。

目前，在经济较发达国家和地区，如美国、欧盟、我国香港和台湾地区等都已相继出台了较正式的运输政策（以法律或白皮书的形式出现），这些政策的出台对这些国家和地区运输业的发展和运输资源的配置都发挥了极其重要的作用。

而中国的运输政策主要是通过有关决议、政府工作报告、指示、通知等文件加以体现的，正式行文明确阐述运输政策的目标、制定背景、实现政策目标的手段、实行范围和负责机构的不多，政策制定程序上通过立法机构以正式立法形式颁布的更少，相应的法规体系也不健全，因而造成运输政策目标多变，政策的

---

<sup>①</sup> 夏继星、刘红霞：《香港交通政策及其启示》，载于《有色冶金设计与研究》2007年第4期。