



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

论铁路改革中的 结构性问题

LUN TIELU GAIGE ZHONGDE
JIEGOUXING WENTI

张梦龙 / 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

论铁路改革中的 结构性问题

张梦龙 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

论铁路改革中的结构性问题/张梦龙著. —北京: 经济科学出版社, 2014. 2

(现代运输经济学丛书)

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4269 - 3

I. ①论… II. ①张… III. ①铁路运输业 - 经济体制改革 - 研究 - 中国 IV. ①F532. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 018083 号

责任编辑: 纪晓津

责任校对: 杨晓莹

责任印制: 王世伟

论铁路改革中的结构性问题

张梦龙 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: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

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

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

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京季蜂印刷有限公司印装

880×1230 16 开 10.375 印张 261000 字

2014 年 2 月第 1 版 2014 年 2 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4269 - 3 定价: 26.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究)

本书研究内容得到
国家自然科学基金项目 (41171113)
和国家社会科学基金重大项目 (13&ZD026)
支持

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管编辑中心主任纪晓津编审对丛书筹划的创意，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

党的十八大指出：“必须以更大的政治勇气和智慧，不失时机深化重要领域改革”，在部署如何深化改革时则强调：“经济体制改革的核心问题是处理好政府和市场的关系，必须更加尊重市场规律，更好发挥政府作用。”刚刚闭幕的十八届三中全会审议通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，习近平总书记就在《决定》向全会作的说明中进一步强调指出：“关于使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，这是这次全会决定提出的一个重大理论观点。”全会强调要准确界定不同国有企业功能，国有资本加大对公益性企业的投入，在提供公共服务方面作出更大贡献；根据不同行业特点实行网运分开、放开竞争性业务，推进公共资源配置市场化。并明确到2020年，在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果。以上论述和要求，为各领域改革的深化指明了方向。我国正在迎来又一个改革的春天，作为国民经济的基础设施和重要的基础产业，铁路改革也将又一次引起人们关注，如何乘势而上推动改革的深化，是亟待解决的重要任务。

在中国改革的历史进程中，2013年注定是一个重

要的年份。根据十二届全国人大一次会议批准的《国务院机构改革和职能转变方案》，铁路系统以不再保留铁道部为标志，正式启动和实施了以“政企分开”为主要内容的改革。铁道部职责被一分为三，其中拟订铁路发展规划和政策的行政职责划入交通运输部，由交通运输部统筹规划铁路、公路、水路、民航发展；组建国家铁路局，由交通运输部管理，承担铁道部的其他行政职责；组建中国铁路总公司，承担铁道部的企业职责。应当说，改革在一定程度上得到了顺利推进，然而改革的实际效果，包括“政企分开”的实质性内容，仍令人充满期待。人们期许，铁路改革能不断取得新的进步，从而为社会提供更多更好的服务，为经济建设做出更大贡献。

这于是就又引出了一个话题——铁路后续改革还应当如何深化？以及如何解决相应政府与市场关系的处理？然而这也正如吴敬琏先生在2013年5月举行的《吴敬琏文集》首发式暨中国改革座谈会的现场发言中谈到的：“中国改革还走在半路上，中间还有很多反复，今后的任务还是很艰巨。”当下各重要领域改革包括铁路改革正面临着新的十字路口，如何以党的十八大和十八届三中全会精神为指导，将改革继续向前推进，为实现“中国梦”和完成向现代国家转型增砖加瓦，需要我们做出更多的努力。其中，理论层面基础性的研究工作仍然是重要的，有助于改革更加趋于理性和全面。

本书的主要内容成稿于2013年3月不再保留铁道部的改革之前，目前虽已过去了近两年的时间，但其中大部分内容对铁路改革仍具有参考价值，可以提供某种理论支持。本书试图回答和解决的问题是：如何回到问题的起点和观察铁路的原点，即从重新认识铁路本身所固有的性质——行业的基本属性出发，从结构层面对铁路的改革要求进行思考。只有首先将整体上的一些结构

性问题解决了，并从结构层面达成了共识，改革才能牵一发而动全身，进而提出合乎逻辑的改革方向、目标和路径，达到推进改革的事半功倍的效果。回顾本书最初的设想，主要是基于以下两个方面的认识：

第一，无论从何种角度来思考某一行业改革，首先要回答对该行业的性质有哪些基本判断。铁路市场化改革的方向毋庸置疑，我国铁路改革也已取得了一定进展，然而继续深化却面临诸多难题，其中最关键的问题恐怕是：对铁路的属性定位仍然比较模糊，进而导致改革的目标不明确，成为铁路改革长期处于“胶着”状态的深层原因。目前还没有哪一个国家真正做到将铁路完全推向了市场的事实表明，作为兼具商业性和公益性的特殊行业，铁路其实不可能完全市场化。鉴于铁路内部各组成部分的可竞争性和市场表现存在差异，只能部分而不能整体走向市场，因此，铁路不可能由政府包办，也不可能严格按市场化来操作，铁路改革的先行步骤是明确基于行业属性分解的市场边界，这也决定着铁路领域政府与市场关系的正确处理。

第二，探究铁路改革中的结构性问题要考虑的因素很多，其中行业提供的物品属性是一个重要方面。铁路改革中的结构性问题或者说改革的结构设计主要涉及四方面内容：一是市场结构，涉及规模和竞争问题，表现为行业重组后企业的数量、产业集中度和组织边界；二是产权结构，重点表现为行业的产权关系结构；三是管理结构，涉及行业内财权、事权的划分、政府与市场关系的处理以及行业内汇报关系的重构；四是属性结构，表现为铁路提供的是私人物品还是公共物品，或者说是以私人物品为主还是公共物品为主，以及这两种物品的比重及私人物品和公共物品属性的程度如何。在以上结构性问题中，属性结构问题是最基础性的，因为它决定我们如何认识和判断铁路的性质，并影响和

决定着其他方面结构性问题的特性。

基于以上认识,本书从容易引起人们忽视的公共物品属性这一视角,从行业所提供物品的属性这一基本维度,来重新认识铁路的性质及对改革的特殊影响,并对其中的主要经济学问题进行了探讨,以求建立更具完整意义上的铁路改革分析框架。

本书主要运用公共物品理论和公共经济学,采用理论与实践相结合的方法,共分七个章节的内容,重点就公共物品理论、铁路产业的公共物品属性构成、公共物品属性对铁路改革的结构性影响、国外铁路和国内运输业改革中公共物品属性问题的处理等展开讨论,在对如何区分铁路的公益性和商业性、明确政府在铁路中的作用和铁路的市场边界、铁路公企业的运作及相应的政企关系、政府规制和法律环境等整体性问题进行探讨的基础上,深入到产业内部对铁路产业链各具体业务环节的公共物品属性问题进行研究,从而建立起了对铁路属性的整体认识,构建了一种基于公共物品属性结构性影响的铁路管理体制改革的框架。

本书的创新点和主要贡献主要体现在四个方面:

1. 在总结国内外经验走向和对中国铁路前期改革进行反思的基础上,提出应当重新明确铁路的属性定位并按属性分解进行分类管理。公益性铁路与以营利为目的的商业性铁路,以及公益性运输和以营利为目的的商业性运输的明确区分和分离即“公商分离”,按物品属性对行业进行分类管理、投资、建设和运营,是今后铁路改革的重要方向,也是铁路领域政府与市场关系处理的基础。

2. 对铁路产业中普遍存在而又容易受到忽视的市场失灵、市场边界、公共性、公益性、公平性、正外部性、拥挤性、共用性、市场化指数、可商业化程度、公共物品属性程度、公共物品与私人物品属性的转化、政府作用、公共企业、特殊法人制度等

概念及对铁路改革的结构性影响进行了分析，并归纳提出“共用经济”这一经济学概念用以分析铁路经济问题，从而构建了基于公共物品属性视角的铁路改革分析框架。

3. 将“公共中间品”概念引入对铁路的分析，改变对铁路轮轨关系和产业组织的传统看法，并深入到铁路产业链内部，对铁路运输业内部特有的公共物品属性及基于网络型基础产业共用经济现象一般特性的铁路公共中间品和公共企业问题进行探讨，提出了一种基于从“二分法”到“三分法”产业纵向关系调整的铁路运输业重组思路。

4. 在对铁路改革中若干结构性问题进行分析的基础上，论证提出了基于公共物品属性的中国铁路管理体制体制改革框架，并对其中的“公商分离”、“三分法”行业重组、政企关系重建及改革过渡期的政府职能等有关配套改革进行了探讨。

应当说，从结构层面来思考和研究铁路改革，需要回答的问题还很多；从物品属性特别是公共物品属性视角来探究铁路经济和铁路改革问题，本书目前做的还只是初步探索，对相关问题的研究还不够深入和全面，对此寄希望更多的人参与和努力。

著 者

2013年11月

目 录

丛书前言	1
本书前言	1
第一章 导言	1
第一节 研究背景	1
第二节 基于现象的问题提出	7
第三节 基本概念、研究范围和研究思路	20
第二章 公共物品理论文献综述	28
第一节 公共物品的内涵、特征与分类理论	28
第二节 公共物品供给与公共投资理论	43
第三节 公共物品理论的形成与发展	55
第三章 铁路产业的属性和公共物品属性构成分析	67
第一节 铁路产业的属性构成	67
第二节 铁路产业的公共物品属性构成	76
第三节 高速铁路的公共物品属性构成	87

第四章 公共物品特殊属性对铁路改革结构特性的影响 96

- 第一节 公益性对铁路行业定位及可商业化程度的影响 96
- 第二节 行政性对铁路政府作用及市场边界的影响 112
- 第三节 共用性对铁路纵向关系调整及行业重组的影响 130
- 第四节 公共性对铁路企业行为及法人制度的影响 141

第五章 国外铁路和国内运输业改革及公共物品属性影响

因素考察 155

- 第一节 国外铁路改革的基本情况 & 公共物品属性影响因素考察 155
- 第二节 日本国有铁路改革的经验 & 公共物品属性影响因素考察 171
- 第三节 我国其他运输业改革 & 公共物品属性影响因素考察 191

第六章 基于公共物品属性结构性影响的中国铁路管理

体制改革框架 210

- 第一节 “公商分离”：行业属性分解的铁路改革新构想 210
- 第二节 “调度公共化”：基于公共企业独立运作的铁路运输生产组织结构 236
- 第三节 “三分法”：产业纵向关系调整的铁路运输业重组模式 252

第四节	政企关系重建：公共物品属性视角下的铁路 行业管理架构	273
第七章	结 论	290
第一节	本书的主要工作、主要贡献和基本结论	290
第二节	本书的创新点	295
第三节	本书存在的不足及尚未解决的问题	296
参考文献		298
后记		310

第一章 导 言

基础产业以及网络型基础产业是产业经济学研究的重要领域和热门话题之一，铁路产业是中国行业改革下一步关注的重点对象，研究铁路改革特别是影响改革的结构特性与约束条件的经济学问题具有重要的理论价值和现实意义。然而，铁路改革要考虑的因素很多，需要从多层次、多视角来展开研究，其中行业的属性特别是公共物品属性是一个重要方面。本书试图从公共物品属性这一新的视角来分析铁路，以求获得对铁路改革一些新的认识和启示，提出相关政策建议和改革框架。

第一节 研究背景

一、实践层面

20 世纪 70 年代石油危机以后，在世界范围内掀起了放松规制以及经济自由化和民营化的浪潮，这种变革在铁路、民航、电力、电信、邮政、煤气、自来水、城市交通等网络型基础产业和城市公用事业领域表现得尤为明显。以放松规制为契机，无论是发达国家还是发展中国家，都对以上产业和部门进行了一定程度的重组，力图打破 20 世纪 30 年代“大萧条”和“二战”后“国有化”运动强化的由政府垄断经营的管理体制，引入竞争，形成新的市场结构和治理结构；同时，在一些领域实施民营化改革，引入了社会资本和私人投资，改善了行业和企业财务状况。可见，在过去这些年网络型基础产业包括铁路产业的发展过程