

铁路引入竞争机制的研究

A Study on Competitive Mechanism Introduced into Railway Transportation

吴卫平

(铁道部经济规划研究院经济咨询部, 副研究员 北京 100038)

铁路运输组织极为繁复, 轮轨之间关系密切, 且我国铁路在线路繁忙程度、区域覆盖范围、市场法规环境等各方面的独特实情, 更加大了铁路打破垄断的难度。铁路需要通过引入竞争来摆脱垄断引起的顽症, 需要研究分析引入竞争的相关问题。

一、铁路引入竞争的复杂性、艰巨性和必要性

铁路自然垄断的形成有其客观必然性, 这主要是规模经济和范围经济规律共同作用的结果。规模经济的原理在于生产要素的不可任意分割性, 它要求企业生产经营规模必须足够大, 才能有效地降低单位产品的固定成本。范围经济的原理在于成本的弱增性, 它要求企业必须将密切相关的业务有效地聚合起来进行一体化经营, 才可以节约市场交易费用、加强企业的市场竞争力。铁路的规模经济和范围经济效应非常显著, 因此, 相对自由竞争而言, 自然垄断是铁路这类网络性产业更富效率、资源配置更为优化的制度安排和产业组织形式。只有承认铁路自然垄断形成的客观必然性, 才能够充分认识铁路引入竞争的复杂性和艰巨性, 才能够成功地解决路网整体效率和市场竞争需要之间的矛盾, 才能够在体制设计时充分考虑铁路的技术经济特性, 在割裂如网与运等关联程度很高的内在联系上找到平衡点。

铁路具有固定成本占总成本的比重很大、沉没成本较高、能力的不可分割性、生产多种产品等主要经济特性。正是铁路所具有的这些经济特性, 使得对于铁路有没有必要引入竞争, 特别是有没有必要引入内部竞争一直存在较大分歧。尽管目前各国铁路都在打破垄断引入竞争方面作出了很大努力, 但收效不大。然而, 有关理论研究和初期实践已经显示出, 竞争对经济效率的促进作用同样适用于铁路, 垄断带来的弊病只有通过引入竞争才能根治。因此, 通过铁路运输体制改革来形成有利于市场竞争的产业组织结构, 尽可能地创造出有效的市场竞

争格局, 是非常必要的。

二、私有化并不等于打破垄断, 还必须引入竞争机制

按一般认识, 实行所有制改革、实现企业股份化或私有化后, 由于经营状况与经营者切身利益的关系比以前密切了, 很容易形成竞争机制, 带来经济效益和服务质量的提高。然而, 各国的改革实践表明所有制变革对提高基础设施产业经济效益的作用很不明显, 经济效率的提高在很大程度上取决于政府所采取的促进竞争与改进管制效率的政策措施。2001年10月8日, 英国政府指定的管理部门接管了铁轨公司。至此, 在英国对铁路基础设施实施私有化后, 接管英国铁道设施5年的铁轨公司被强制破产, 并且计划不再由私人参股, 这标志着英国铁轨公司改革的失败。当初的改革拓宽了铁路资金渠道, 铁轨公司通过上市吸引私人投资50亿英镑, 但是, 以赢利为目的、由市场调节没能使其摆脱失败的结局。且据权威评价, 英国铁路列车运营公司的私有化也没有提高服务水平或扩大服务范围。再如, 澳大利亚政府通过购买服务、招标等竞争方式将一些服务性工作承包给私人企业经营。由于服务的提供者仍然是唯一的, 一些飞机场、监狱管理以及悉尼市轻轨客运等交给私人企业经营后, 都出现了服务水平下降的情况。此外, Caves 和 Christensen 与 1980 年对加拿大国有铁路公司 (CN) 和加拿大太平洋私有铁路公司 (CP) 的全要素生产率进行了比较, 结论是尽管两者所有制不同, 但他们之间的效率相差不大。由此可见, 引入私有化和股份化并不是解决垄断行业问题的唯一办法, 重要的在于能够形成竞争机制、提高资源的利用效率, 政府的监督、协调和管理也必不可少。

三、技术进步在打破垄断、引入竞争机制中具有重要作用

传统垄断性行业中的相当一部分正在变成竞争性行业,出现这种情况的重要原因之一是技术进步。例如,无线电话的出现和普及形成与固定电话之间的竞争,为电信行业的改革奠定了基础。澳大利亚大力发展利用太阳能和电能取暖做饭,成为政府可以将城市天然气供应管道交给私人经营的重要条件。电力市场的开放也是建立在实现计算机网络化管理的基础之上。同样,公路、民航、管道运输的飞速发展打破了铁路原来具有的垄断地位,是铁路市场化的前提条件。竞争机制是建立在物质基础上的,技术是竞争的重要物质基础之一。引入新技术,促进多家经营主体的形成,可以推动竞争机制的发展和完善。此外,铁路作为一个联动机,轮轨之间密不可分,作业过程涉及面大,改革后一个公司要完成自己的生产过程,需要与多个公司打交道,增加了众多环节,如何协调是大问题,迫切需要现代化管理监督手段的支持。众所周知,网络性行业要想开放市场引入竞争,需要构建强制性的市场准入和互联互通制度,若缺少先进的技术手段则根本无法实施。目前看来,必须加快铁路技术进步的步伐才能适应铁路市场化的需要。由此可见,打破垄断、引入竞争机制,不仅需要体制改革,还需要技术进步为改革创造条件。

四、怎样促进铁路有效竞争的形成

促进铁路有效竞争的形成,首先必须搞清楚什么是铁路运输业的有效市场结构。这方面还需要深入的理论证明,初步的研究可以证明:由于铁路运输业最主要的经济特征即高额的固定成本引起的规模收益问题,使得一般均衡理论中的阿罗-德布鲁定理不适用,因而产生我们常常说到的市场失灵问题。这并不意味着否定竞争,从而维持垄断的市场结构,而是提醒我们必须从次优的角度看问题,不要把完全竞争模型作为铁路有效市场结构的参照标准。纵观发达国家基础设施管理体制改革后的经营状况,其主要市场结构是以垄断、寡头垄断和垄断竞争为主。我国铁路比较理想的模式应该是实行寡头垄断的市场组织,形成既有垄断又有竞争的局面。

“网运分离”从理论上确实给铁路客货运输服务提供了引入多个运营商和内部竞争的机会,大大降低了竞争者进入铁路市场的障碍,引入竞争也就有了基本保证,可以较容易地通过市场准入制度引入新的使用者。但欧盟各国铁路实现网运分离后引入内部竞争的意图进展十分缓慢。即使是被公认真正实施了内部竞争的英国铁路,也主要是依靠特许经营权的定期拍卖和货运领域的开放准入来实现的,其集装箱运输就1家专营,4家货运公司之间交

叉不多,25个客运公司基本上是各自在1个地区或1条线上运营。由此可见在铁路内部引入竞争的难度极大。

概括起来,世界各国铁路目前主要存在3种内部竞争模式。一是为了争取到线路运营权的竞争,即特许经营方式,已有英国等实施。二是在相同的线路上运输公司之间的运营竞争。目前情况是采用网运分离模式的国家原则上开放通路的较多,实际运营中出现的不多;倒是网运一体化的美国和日本等,出于降低成本的目的而较广泛地采用开放通路权的方式,客观上起到了引入竞争的作用。三是主要城市之间平行线路上的运营竞争,如美国铁路。其前提是曾经有过大规模的重复建设和过剩的铁路运输能力。

五、我国铁路引入内部竞争的主要方式的设想

1. 放开市场准入引入竞争

允许第三方进入是形成有效竞争的先决条件。应尽可能地放开铁路货运市场;不论现实状况下让新的货运公司进入有多困难,新的竞争对手进入市场的威胁也是一种力量,将使原有货运公司感受到竞争的压力。特别是我国加入WTO以后,国际上的大型集装箱运输公司、快运公司等,既有资金,又有技术和管理优势,面对中国铁路集装箱和快运市场的巨大诱惑,完全有可能参与竞争。他们的进入将使我国铁路集装箱运输市场、快运市场等形成有效竞争格局,将对铁路专业公司构成威胁,也给区域性货运公司带来影响。各货运公司之间更要相互开放自己属地的运输市场,近期开展直通货运市场竞争,远期打破区域性货运公司的市场界限,开放通路权,广泛引入竞争。然而,除了国外运输公司的进入以外,不论是区域性公司之间还是专业货运公司之间,由于前者的地区性垄断以及后者的专业性垄断,竞争将是微弱的和潜在的。可以预见的是,在条件具备以后,通过强制性的市场准入和互联互通形成铁路货物运输业的有效市场结构,将构成可竞争局面。

2. 以特许经营权公开竞标的方式引入竞争

特许经营权的内涵是用获得市场所开展的竞争来代替市场内的竞争,企业为获取某项业务在一定期限内的垄断经营权而参与竞标,其中要求成本补贴最少或提出实现收入最高者被授予特许经营权。特许经营权在英国、阿根廷等国已见实施。特许经营权公开竞标虽然有利于竞争的引入,但要真正形成有效率的竞争,还需要在制度和法规的设计中做好工作。从我国铁路实际来看,通过干支分离后的大量支线和尽头线可以广泛采用特许经营方

式引入竞争。区域性货运公司也可以尝试实行特许经营权招标,但如此庞大的资产和组织形式使其实施时的操作难度是相当大的。

3. 在有条件的地方积极开展平行线竞争

例如,横南铁路、集通铁路、三茂铁路、神骅铁路等就有可能与其所在地区的货运公司以这种方式展开竞争。但从我国铁路的具体情况看,大量依靠平行线竞争既缺乏经济合理性,也缺少现实基础。

六、正确估计外部竞争的作用

在引入竞争的设计中,要始终坚持将社会经济效益最大化作为最终的目标。引入竞争的最终目的是使铁路运输企业无法因垄断而获取高额利润,有不断降低成本提高服务水平的动力。美国1980年通过斯塔格斯铁路法基本上全面解除了对铁路运营的管制,1995年12月签署的州际商务委员会终止法进一步全面解除了对铁路等运输系统在市场准入、定价、融资及其它重要商业行为、经营活动方面的管制,这意味着美国政府认为铁路获取垄断利润的市场环境已经消除。普遍的说法是美国铁路运输企业之间平行径路的竞争消除了垄断,而事实上,美国铁路运输企业间一直存在的平行径路的竞争也没有使政府放松管制;目前平行径路的竞争已随着一级铁路公司的不断合并而越来越少,而政府的管制不断消除,关键是发达的公路运输改变了运输市场的竞争环境,动摇了铁路的垄断地位。因此,随着我国公路以数倍于铁路的速度飞速发展,应该看到改革后铁路运输公司将要面临公路民航等其他运输方式的强有力竞争,同时还面临专业运输公司以及大量潜在市场准入者的竞争,随着制度与法规的不断完善,有序竞争的局面不难形成。

竞争是维系市场经济的基本力量,形成有效竞争格局必须考虑两个层面的问题,即外部竞争和内部竞争。虽然仅仅考虑外部竞争是不够的,但也不应低估外部竞争的作用。是否形成有效竞争格局应以获取垄断利润的市场环境是否消除为依据。

七、引入竞争更要加强政府的监督管理

各国改革的实践表明,越是发挥市场机制的作用,越需要加强政府的管理和调控。对于铁路行业来说,要确保有效竞争的实现,在放松管制的同时还需要重建规制,因此我国铁路引入竞争迫切需要政府做好以下工作。

1. 形成建立在法律基础上的监督体系

在铁路引入竞争机制的同时,必须加强政府对

市场的监督和管理。在转变政府职能,加强政府和管理、监督等方面的作用中,特别要注意不能用计划经济体制的办法进行监督和管理,必须运用法律、经济利益等间接手段来调控,形成建立在法律基础上的监督体系,国家机构仅通过制定法律法规和约束铁路的非市场行为等方面对铁路运输进行宏观管理。如,美国运输部管辖的地面运输委员会是具有相当独立性的准法律机构,负责运输经济法规的制定和重大事项的审批;联邦铁路局主要负责客、货运铁路的安全监察以及客运铁路的预算,不多干涉铁路企业的运输经营活动。

2. 政府必须提高监管的有效性

改革后铁路的各种网络经济特性会分别归属多个主体,这些网络经济特性决定着新型铁路企业的市场结构、行为与绩效。由于自身所处的位置,他们追求的利益各不相同,必然要求加强政府对铁路的宏观管理。此外,改革后将出现多家市场主体,他们相互的关系是契约关系,涉及到非常多的权利义务关系,需要依靠大量合同来管理。在此种情况下,政府监管部门对新构建的复杂的行业结构需要熟悉,监管的难度大大增加。特别是必须强化对铁路的安全监管。在涉及运输安全等重大问题上,行业协会和国家机构都要介入。例如,就将轿车运输车使用寿命延长到65年这一问题,美国货车租赁公司需要根据国家检测标准,在行业协会的运输技术中心进行金属疲劳测试后,经行业协会同意申报、联邦铁路局正式批准后才能实现。

3. 政府必须致力于创造公平的竞争环境

改革不会一蹴而就,合理的铁路行业结构还需要在完成分割以后通过市场自发调整、通过优胜劣汰而形成。政府必须以公平、公正、公开为原则,建立相应的法律体系和监管制度,开放市场,鼓励竞争,规范企业的市场行为,公平对待所有的运营商。今后,除了现有的合资铁路、地方铁路等非国铁系统内部生成的客货运营商以外,随着市场开放还很可能出现新的合资或外资的企业,特别是集装箱运输公司、快运公司等,以及大量在干支分离中出现的新型铁路公司,他们都只有在公平的互联互通法制环境下才能健康地生存。因此,政府必须致力于创造公平的竞争环境。政府还要重视充分发挥行业协会这类民间机构的作用,使其在提出行业政策、标准、货车管理办法和铁路间清算方面起重要作用。

参考文献

- [1] 荣朝和. 关于铁路规模经济与范围经济的探讨. 铁道经济研究, 2001(4)
- [2] 张昕竹等. 中国规制与竞争: 理论和政策. 社会科学文献出版社, 2000

(责任编辑 王宏章)