

国家放松管制: 中国铁路进入市场的重要制度供给

System Prerequisite for China's Railways to Enter the Market

文 力

(铁道部经济规划研究院, 经济学博士 北京 100038)

一、铁路系统改革需要“放松管制” 这一制度性前提

在我国主要 5 种交通运输方式中, 铁路仍被国家实施着较为严格的管制, 因而使铁路的市场化改革难于向深层次推进。鉴于此, 似有必要分析放松国家对铁路管制的可能性, 使铁路进入市场和市场化改革具备一个重要的制度前提。

世界铁路改革在涉及国家对铁路放松管制方面提供了相当成功的经验。在世界铁路普遍实施改革前, 无论是前计划经济国家或市场经济国家, 尽管在经济体制方面存在着本质区别, 但有一点却有着明显的一致性, 即都实行着铁路的国有或国控, 都对铁路实施着极为严格的管制。举其要者, 美国在 1887 ~ 1920 年期间, 制定了一系列旨在限制铁路权力的法律, 并设立了专门负责监督实施各项法规的州际商务委员会(ICC), 对铁路经营实行严格的政府管制。例如, 对运输市场进入或退出执行许可证制度, 加强政府对铁路运价的监督管理, 限制企业自主权, 禁止铁路对用户的差别待遇, 限制甚至禁止铁路企业之间的兼并、联营, 实行强制竞争政策。日本国铁在本世纪 1987 年民营化之前, 运价完全由运输省确定, 运杂费也必须经运输大臣认可; 若运价的调整被认为会对市场物价产生较大影响, 还需由政府召集听证会讨论答辩, 确定具体方案后报运输大臣审定。法国政府对国有铁路在人事、财务、价格、投资等方面也实行直接管理。

二、垄断行业的形成、演化和国家控制的放松

从一般意义上考察, 国家对铁路实施管制的最主要理由是铁路属垄断行业。(笔者在此处未称铁路为“自然垄断”行业。因依笔者之见, 某一行业是否属于自然垄断行业, 是有着严格的概念界定的。据此, 铁路不应称之为自然垄断行业) 从国家角度

考虑, 如不对垄断行业实施管制, 那么该行业的行为将损害社会福利最大化。

在此, 笔者先从其他国家的经验出发将垄断作一分类, 这将有助于了解和认识这些国家对所谓垄断行业放松管制的动因。

世界一些国家的垄断行业是在两种情况下形成的: 一种是由于特定的历史条件而自发产生的。例如, 由于某一行业的经营不具备替代的可能性, 故而在该行业经营的领域内形成了“垄断”。世界发达国家的铁路在一个相当长的时期中之所以在运输领域占据了绝对的市场份额, 就是因为其时尚没有出现其他任何运输方式可以与之相竞争。另一种情况则是由于国家限制其他经济主体进入某一生产领域而人为造成的。当国家认为某一生产领域的过度竞争会导致所有经济主体平均成本上升时, 国家即会对该行业的进入实行全面管制, 只允许一家企业垄断全部生产, 以使其平均生产成本降至最低。经济学上将这种垄断称之为“自然垄断”。传统经济学理论是支持国家对自然垄断行业进行管制的。自然垄断最典型的例子是 70 年代以前美国的电话业, 美国电话电报公司曾占据了美国长途电话市场的全部和短途电话市场的 80%。

目前上述两种垄断形态在经济活动的演进中都已趋于消失。就第一种垄断而言, 当其他交通运输方式构成铁路运输的竞争者, 并可能在相当大的程度上对铁路形成替代时, 铁路的垄断地位便自然而然地不复存在了。就第二种垄断而言, 从经济理论与实践的实践中均已认识到, 当某一经济领域只有一个经济主体从事经营时, 由于对自然垄断的管制并不涉及价格管制, 因而这一垄断企业所给出的垄断价格必然损害社会福利最大化。当这种情况发生时, 国家便必须放开对该经济领域的禁入, 使多个经济主体从事该经济领域的经营活动。通过多个经济主体的竞争, 生产成本和产品价格都可以降低, 从而满足社会福利最大化的要求。新的经济学理论在对自然垄断行业的管制问题上的分析与认识已不同于传统的经济学理论。

当上述两种情况发生时,实际上意味着国家应结束对原来所谓垄断行业的管制。仅就铁路行业的“垄断”而言,当第二次交通革命已然发生,公路运输已在很大程度上对铁路运输形成替代态势后,许多国家由于未及时放松对铁路的管制,因而造成了铁路经常的严重危机,甚至危及自身的生存。一个带有规律性的现象是,许多国家的铁路普遍在70年代后陷入困境。正是在这种状况下,另一个带有规律性的现象也发生了,即许多国家几乎在同一时期开始逐步放松对铁路的管制,使其同其他行业和经济主体一样实施市场化经营。

三、中国铁路状况的现实分析

以上述两种状态的垄断来观察中国铁路,似乎不难得出结论:中国铁路既非处于垄断地位,更非处于自然垄断地位。首先,较之发达国家,中国是铁路的后出现和后规模性发展国家,在历史上并未自发地出现一个铁路独占运输领域的时期。在计划经济体制中,铁路虽然承担了较大的运输份额,但这往往是“计划壁垒”所致,即,由于各种运输方式在计划经济体制中的运输范围和领域已经被计划所严格“锁定”,它们之间在所承担的运输范围上未被“计划”规定有替代性,如在计划经济体制中,规定公路运输只能在短途范围内进行。因此,这种“计划壁垒”形成的铁路在运输范围上的不可替代性,与一些发达国家铁路在历史上自发形成的垄断地位并不具可比性。因为只要“计划壁垒”一旦消失,即可自发呈现出各种运输方式在运输范围上的替代性,且替代性呈不断强化趋势。如在目前我国的运输市场中,公路运输已延伸至中长途;而民航在发挥超长距运输优势的同时,也将自己的服务向中长途运输延伸。其次,在中国的运输领域和运输市场中,国家也从未硬性规定只允许一种运输方式进行独占。且随着市场经济体制的深化,每一运输方式内部也都呈现为经营主体多元化的趋势。总之,中国运输领域和运输市场的竞争格局目前已经形成且日趋成熟;在中国的运输市场中,客观上并不存在铁路运输方式的垄断和自然垄断问题。一些发达国家曾在历史上自发形成的铁路垄断状态是不能简单地套用于中国铁路的,故将中国铁路冠之以“自然垄断”显然是对自然垄断概念的误读与误用。

中国铁路的非垄断和非自然垄断地位不但由上述规范分析所支持,而且可以为实证分析所支持。

实证分析可以收敛为运输方式间的可替代性方法。在中国的运输市场中,各种运输方式间的替代性有两个因素,一为技术性因素,即工具替代性;一为经济性因素,即价格替代性。所谓工具替代性

可以表述为,存在着5种主要运输方式间的可能替代。在中国的运输市场中,公路和民航已经对铁路形成了极强的替代性。由于这两种运输方式在“计划壁垒”消失后,其潜在的能量在市场经济体制下得到最大化释放,自身运输资源也适应了市场化配置,从而在运输市场上所占份额呈趋势性上升,这一态势直接导致了铁路在运输市场中所占份额呈持续下降趋势。所谓价格替代性可以表述为,在多种运输方式并存的格局中,它们之间的比价会对各自的经营状况形成极强的约束。铁路在近些年几次实施价格上调时,运量都曾随即出现了大幅度的下降。在一个既定的时期中,社会总的运量需求是一定的,铁路所减少的运量,必然意味着为其他运输方式所获得。

当中国铁路并不存在所谓垄断地位而国家却仍对铁路实施管制时,则无论在理论抑或在实践上显然都是一种悖论。

国家对某一行业的管制应达到两个目标,其一为实现社会福利最大化,其二为被管制行业能够获得适当的收益。但我国所实行的对铁路的严格管制,既制约了铁路的发展,也损害了社会福利最大化。

就铁路的发展而言,首先,在国家的管制下,铁路无法成为市场主体,因而不能运用市场机制配置运输资源,无法运用价格杠杆调节铁路运输的供求关系;其次,铁路的非市场化经营导致了不可能获取正常的收入和回报,基本堵塞了通过市场化融资建设铁路的途径,导致铁路建设资金长期处于极度短缺状态。上述状况使铁路陷入了经营和建设、简单再生产和扩大再生产的双重困境。

就损害社会福利最大化而言,国家对铁路的管制并未实现社会福利最大化的要求。依据“经济人”假设,在市场活动中,企业寻求自身利益的最大化是一种合理行为。在国家的管制下,铁路运输企业为实现自身利益的最大化,往往与国家形成一种非合作博弈,通过多种方式突破国家的管制,寻求管制价格以外的收入。这一必然的现实表明,国家对铁路管制的后果恰恰背离了国家最初设定的管制目的——为社会经济生活提供一个低成本运价的初衷。

鉴于此,国家应尽早放松对中国铁路的管制。

国家放松对铁路的管制,不会导致铁路运输价格的上升。在中国运输市场日趋完善的条件下,当国家放松对铁路运输价格的管制后,各种运输方式之间的替代性与价格替代性,对铁路运输价格的变动会形成一种硬约束,使其不会无条件地上升。世界铁路改革已经证明,在许多国家放松对铁路管制后,铁路运输价格并没有无节制地攀升。

国家放松对铁路的管制,恰恰可以实现社会福

马铃薯的生物技术 with 高寒地区农业产业化

Biotechnology of the Potato and the Agricultural Industrialization in the Frigid Area

马贵宏 李雄彪

(科技部, 中国生物工程中心 北京 100081)

胡鸾雷

(北京大学蛋白质工程及植物基因工程国家重点实验室 北京 100871)

林忠平

(北京大学蛋白质工程及植物基因工程国家重点实验室, 教授 北京 100871)

一、人口压力、气候地缘与马铃薯作物的地位

在世界人口持续增长和人民生活水准不断提高的双重压力下, 全球农业资源, 包括耕地资源和水资源等的利用, 正在日趋饱和。各国都试图在农业生产整体效益最优的目标下, 对本国的地理环境、资源条件、经济发展阶段、科技水平、人口规模及其素质、需求结构、贸易条件等因素, 通过经济结构合理化的调整来实现生产要素的合理配置。而且出现一种趋势: 着力开发自然条件恶劣、经济发展滞后的地区, 使这些地区的资源潜力得到充分发挥。

我国地域辽阔, 中西部广大地区居于欧亚大陆中高纬度地带, 远离海洋, 属寒温带大陆性气候; 受蒙古高气压的控制, 无霜期短, 低温冷害严重; 水资源和土壤状况差别很大, 向来是我国经济相对落后的地区, 其经济潜力有待开发。这些地区发展食物生产的潜力主要来自两个方面: 一是技术进步, 尤其是生物技术的发展; 二是开发潜在的农业资源, 在不破坏生态平衡的条件下, 依靠生物技术的发展和光能、耕地、水资源等的合理利用。我们认为我国广阔的高寒地区的农业潜力依然是很大的。重要的是选择适合的作物品种。

马铃薯原产南美高原的的喀喀湖(Lake Ttiica ca) 沿岸, 当地海拔在 3 812 米。马铃薯性喜冷凉气候, 适应环境能力强, 很适宜高寒地区种植。15 世纪西班牙人到达南美后马铃薯逐渐传到了北美和欧洲。几个世纪以来北美和欧洲成为马铃薯的主要产区。马铃薯在欧美食物构成中居非常重要地位, 已成为继水稻、小麦、玉米之后的世界第四大粮食作物。1996 年世界马铃薯年产约 2.7 亿吨, 种植面积大约是 1 810 万公顷。其中东欧的产量为 9 340 万吨, 相当于世界产量的 35%。俄国、波兰和乌克兰三国的土豆占世界总产的 1/3。美国土豆年产量 2 020 万吨, 与英国相当。然而依据联合国粮农组织的资料, 近 30 年来欧美马铃薯种植面积有所下降, 总产维持原有水平, 而发展中国家马铃薯生产的年平均增长率达 4% 之多。1996 年第三世界国家马铃薯产量提高了 2.8%。

不久前在南非举行的世界马铃薯大会认为: 在亚非地区的粮食作物中产量增长最快的, 除小麦之外, 便是马铃薯; 单一依靠谷物的粮食消费格局将变得更加多样化。并认为, 广大的发展中国家为解决食物问题, 选择土豆这一作物在逻辑上是合理的, 因为主要谷物的产量将很快达到或已接近其实际限度; 而马铃薯生产的潜力依然巨大, 即使在工业化国家, 大概亦未达到其产量潜力的一半。马铃薯一般亩产可达 1000 ~ 1500kg, 高产者可达

利最大化对铁路运输的要求。当铁路运输企业成为运价的制定主体后, 价格机制将成为企业自身收益状况的重要决定因素。在这种条件下, 铁路运输企业将会给出合理的运价, 既保证自己的正常经营,

也将为社会经济生活提供一个较低的运输成本基础, 从而实现社会福利最大化。这意味着国家对铁路的非管制恰恰达到了管制所要达到的目的。

(责任编辑 蔡德诚)