

# 浅议社会主义市场经济体制下的交通规制

王伯言

(上海财经大学 财经研究所, 上海 200433)

**摘要:**在一国的社会、经济活动中,交通运输业有其特殊的地位和作用,它很早就被各国有关国家视为“被规制产业”,政府的产业规制也可谓由交通规制而发端。本文试图通过对交通规制经济原理的简要介绍,引出笔者对于社会主义市场经济体制下交通规制基本原则及规制改革基本思路所持的粗浅之见。

**关键词:**经济分析;交通运输业;交通规制

**中图分类号:**F502 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2001)03-0058-07

## 一、交通规制的经济分析

在市场经济体制下,政府对交通规制的主要目的是为了弥补市场机制带来的市场失灵,而造成交通领域市场失灵的主要原因有:(1)自然垄断;(2)过度竞争;(3)外部效应;(4)信息的非对称性。经济分析一般也根据这四点展开。

### (一)对自然垄断及其规制的分析

1. 自然垄断对交通业的影响。在交通运输业中,如铁路、机场、港口等领域,由于最初需要巨额投资,所以容易自然形成垄断的局面。例如,现假定有一家铁路运输公司 A 已建成一条连接甲、乙两地的铁路,并已开业经营。这时,如果其它公司想与 A 公司竞争,并想获取比 A 公司更多的利润,那么它(们)就必须另建新的铁路,并在开业后至少需要得到与 A 公司原来相等的运输需求。由于同一地区的运输需求在相当长一段时间内是一定的(或低弹性的),新的投资显然不可能带来与 A 公司相等的运输需求,所以一旦 A 公司占领了某一路段的铁路运输市场,其它公司一般就不会在相同路段上盲目投入巨资与 A 公司竞争。这样,由 A 公司独家经营的局面将得以维持,从而自然形成独家垄断或完全垄断。

从资源有效配置的角度看,在上述运输需求为一定的市场内,独家垄断企业与寡头垄断企业相比,前者满足该市场需求所需的平均成本却要低于后者。具体由图 1 所示。

在图 1 中:(1)AR 既是 A 公司的平均收益曲线,也是它的需求曲线或供给曲线,因为在完全垄断条件下,公司的供给价格就是其平均收益,所以需求曲线与平均收益曲线重叠;此外, A 公司的收益是价格递减条件下的收益,即运输价格是随运输量的增加而下降的,所以收益曲线

收稿日期:2000-11-18

基金项目:国家社科基金资助项目(94BJB037)

作者简介:王伯言(1957-),男,江苏海门人,上海财经大学财经研究所助理研究员。

向左下方倾斜。(2)在铁道、车站等建设费用不变(即固定成本)且大于车辆购买、职工工资、维修费用等随运输量变化而变化的可变成本的条件下,A公司的平均成本开始随运输量的增加而递减,但当运输量增至一定程度后,它将在“收益递减规律”的作用下转向递增,而这一过程由图1中U形的AC曲线表示。

由图1可知,与最小平均费用F相应的运输量为 $Q^F$ ,但由于此时的收益R要低于F,所以A公司不可能在此条件下向社会提供 $Q^F$ 的运输量(尽管对社会而言,这时的资源配置为最佳),它会将E点作为其供给决策的临界点,即只肯提供小于或最多等于 $Q^E$ 的运输量。换言之,社会可能得到的最大运输服务量也为 $Q^E$ 。

在市场可能得到的总需求为 $Q^E$ 时,假如市场条件由原来的完全垄断改为寡头垄断,交通运输服务的供给方多了一家B公司与A公司平分市场,两家垄断公司的运输服务量均为 $Q^E/2$ ,那么,这时它们各自的平均成本为 $AC^2$ ,而这比最初A公司独家垄断经营所需的平均成本 $AC^1$ 要高。所以从资源配置的角度来看,由一家企业垄断经营铁路等需要巨额投资的交通运输业务,是经济的。

然而,对上述独家垄断企业,政府如果不加规制的话,那么这类企业就会凭借垄断地位来谋取超额利润,使其利润最大化。为了要达到这一目的,它就会避开 $Q^E$ 这一临界运输服务供给量,而选择图2中的 $Q^M$ 作为其自愿向社会提供的运输服务量(因为只有 $Q^M$ 才与相交于边际收益曲线MR与边际成本曲线MC的垄断企业的均衡供应点M相对应)。

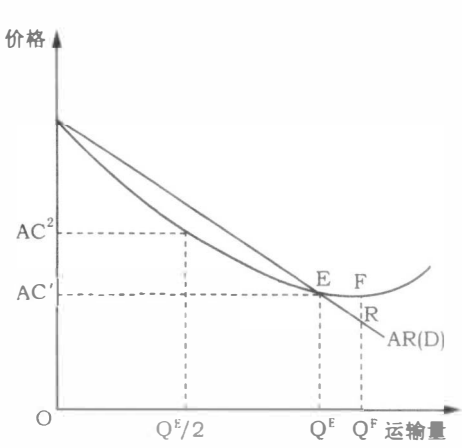


图1 独家垄断与寡头垄断的行为比较

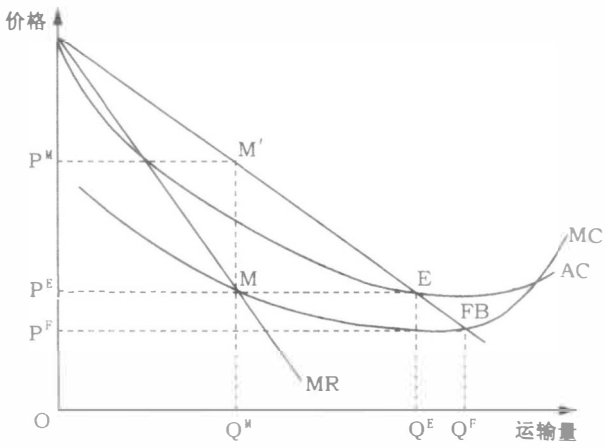


图2 对独家垄断规制的社会效应

这时,垄断企业可以 $P^M$ 的价格向社会提供 $Q^M$ 的运输服务,而这一运输服务量与社会期望的 $Q^E$ (此点的垂上方FB点正好是需求曲线D与边际成本曲线MC的交汇处,为一定技术和价格条件下社会最佳供给点)运输量相差甚远,由此造成市场失灵。

2. 对垄断企业进行规制的作用。为防止因垄断企业提价带来的市场失灵,政府首先就需要对垄断企业的运输价格进行规制。价格规制旨在将垄断企业的利润控制在正常范围内,而不让其谋取超额利润。价格规制一般采用的计算方法是“加成定价法”,它按照广义成本(在经济学中,正常利润可被看作是对资本及经营资源的一种应得报酬,因此它可划入成本的范畴,而此时的成本即为“广义成本”)的原则,以平均成本(包括筹资所需支付的利息)作为基数,再加上一定百分比的“公正报酬率”。所以“加成定价法”下的价格规制也被称为“公正报酬率规制”。

“公正报酬率规制”以图 2 中的相交于平均成本曲线 AC 和需求曲线 D 的 E 点为目标,此时平行于 E 点的  $P^E$  就为规制价格。由此可见,通过规制,价格  $P^E$  要大大低于  $P^M$ ,且此时社会得到的运输服务量  $Q^E$  也要大于垄断运输量  $Q^M$  很多。

“公正报酬率规制”虽然借助简单的计算方法,在实施上比较方便,但不足之处是不能激励被规制企业降低成本。因为,当筹资利息也可计入广义成本的基数内时,被规制企业就没有必要设法避开高利率而尽量通过低利率市场筹集资金,所以,被规制企业为了尽快筹集资金,以达到自己的目的,就有可能浪社会资源。再者,由于被规制企业也可以通过故意增大“基数”的办法来获取更多的“公正利润率”,所以“公正报酬率规制”就带有刺激过度投资的负面效应。

另一方面,由于在铁路运输等事先需要巨额投资的行业中,独家经营通过价格规制在资源配置上仍比多家企业经营具有经济性,所以政府除了价格规制外,还需要通过对企业进出这类市场进行规制,以保护这类独家垄断企业经营的正常运行。

市场准入规制也是一种许可制度,它包括市场进入许可和市场退出许可两大部分,即:有关企业想要进入这类市场必须经过规制当局的审批;经许可进入市场的企业不能随意退出。这也意味着,在市场准入规制下,企业一旦获批准进入这类市场,其利益即可得到长期的保护而不必担心竞争的风险。这样,受保护的企业就容易安于现状,而不求改革。此外,市场准入规制的不足之处是缺乏灵活性,它不能对市场环境的变化作出及时的反应。

## (二)对过度竞争的分析

在交通运输市场,政府除了有必要对上述完全垄断型的铁路运输进行价格规制和市场进出规制外,还有必要对主要以企业为客户的卡车货运,以私人为客户的出租车等由众多竞争者构成的子行业,及对主要以私人为客户的航空运输、家庭送货上门式的运输和长途公共交通等寡头垄断型企业进行同样的规制。对这些领域进行规制的目的主要是防止因过度竞争或企业进入市场过多带来的市场失灵。

首先,在寡头垄断市场中,由于垄断者为数不多,所以各垄断企业之间的相互依存度很高,如有一家企业的经营战略发生变化就会迅速影响其它企业。而各企业对其它企业的价格变动最为敏感,价格往往成为竞争的主要手段。尤其当市场需求过剩时,便常会出现“价格战”,使整个行业进入相继压价的恶性循环之中。

另一种情况是,在运输需求为一定且企业可自由进出市场的条件下,当市场已达到企业进入均衡点,并且已经进入市场的各企业可以提供的运输服务量实际上远远超过最佳规模时,也会给资源的有效分配带来不利影响。例如,20 世纪 20 年代至 30 年代,美国纽约出租车市场还没有实施价格规制和市场进出规制。当时,纽约的出租车车费很高,而路面上行驶的出租车的载客率仅为 30%。这表明,当时纽约出租车市场的需求量远远小于市场供应量,同时也表明,出租车市场存在着企业“进入过多”的资源浪费现象。

## (三)外部效应

交通运输业中的外部效应是指交通业发展过程中或运输过程中对社会带来的正面或负面的影响。其正面影响称“外部经济”或“外部效益”;其负面影响称“外部不经济”或“外部成本”。

外部成本的典型例子有:火车、飞机给周围带来的噪音,各类车辆向外排放的有害气体等;外部效益的代表性例子则是:兴建铁路对沿线社会其它部门或产业带来的联动性促进作用。由于外部成本或外部效益给社会带来的影响都难于用市场价格去衡量,所以各有关方面的(经济)利益也需要通过政府的规制加以协调。

对于外部效益的产生者,政府可以通过对其补贴(在资本主义国家,补贴的有效性尚在争议之中)或税收上的优惠给予补偿;对于外部成本产生者的规制则有:(1)向大气污染的排放单位课以相关税种的税金(如汽油税等);(2)按污染排放量向排污单位收取排污费;(3)实施量的规制,对各类车辆的废气排放量分别进行规定,只对规定允许范围内的车辆发放许可证;(4)在污染严重地区,对排污不同的车辆进行通行规制等。

#### (四)信息的非对称性

在交通运输市场中,运输业是以其运输服务作为“商品”向市场出售的。由于运输服务是无形的,所以对于消费者而言,他们无法在购买这类服务性商品时,像购买其它有形商品一样对其质量进行充分的判别,即消费者掌握这类商品的信息是不完全的。而对运输服务提供者来说,他们十分了解自己的服务质量。例如:(1)在出租车运输市场,有些司机会寻找各种理由故意绕道行驶,从而给乘客带来经济损失,而乘客无法事先对司机的服务质量进行判别;(2)在航空运输业中,乘客无法比较各家公司的安全程度。这种双(多)方对同一信息了解程度不均的现象就被称为“信息的非对称性”。

对上述信息的非对称性现象,如果政府不加控制,那么航空公司就会从自己的经济利益出发,尽量减少在安全设施方面的投资,结果会提高空运事故的发生率,因此,在交通运输业务中存在非对称性信息的领域,为了维护交通秩序和确保消费者的正当权益尤其是消费者的人身安全,政府就必须通过规制当局制定各有关的安全法规(包括责任法)和具有法律效力的行业守则,对交通运输服务的提供者进行必要的规制。

## 二、社会主义市场经济体制下交通规制的基本原则和规制改革的基本思路

### (一)交通规制的基本原则

根据前述交通运输业的基本特点,笔者认为,在社会主义市场经济条件下,交通规制一般需要掌握如下原则:

1. 交通规制必须兼顾社会效益和经济效益两个方面。这可以从规制政策的属性及规制对象的属性两个角度来理解。首先,从宏观政策的属性来看,交通规制担负着解决社会问题与市场(经济)问题的双重责任。这一点在社会主义市场经济体制下更有其特定的意义。具体而言,政府对交通的规制必须从国民对交通的基本需要出发,充分考虑广大民众的切身利益。这一点对社会主义制度下具有十几亿国民的我国来说更应始终得到体现;在社会主义市场经济体制改革的过程中,关系到社会主义制度基本特征的这一立场仍然不能改变。此外,交通秩序是否良好、交通网络是否健全还关系到社会主义市场经济体制改革的成果,关系到我国的社会环境形象。因此,交通规制首先应作为一种社会政策来制定与实施。

同时,交通运输业本身毕竟归属产业体系中的基础性产业。交通运输业的整体经营与具体业务的运作必须按经济规律进行,必须注重经济效益。而政府在规制交通时也必须借助各种合理的经济手段,激励运输业的经营积极性;规范交通运输业的行业行为,使其在与社会利益相协调的前提下健康发展。

另一方面,从交通规制对象的具体性质来看,规制也可以分为社会性规制与经济性规制两类。(1)经济性规制。它主要指规制机构通过正当的行政手段对运输业经营的具体业务及运输量进行的规制。这类规制的基本内容有:发放营业执照,核审经营范围,规定审批运输单位的运费、要素及业务计划,等。它涉及运输业务经营的主体方面,被称为“直接规制”或“量的规

制”。(2)社会性规制。社会性规制主要将运输过程中与社会利益关系密切的安全与服务质量作为规制的对象。由于它针对的并非是运输业经营的主体内容,而是这一主体内容所需的条件和服务等附属性内容(并非不重要),所以这类规制对运输业带来的经济影响一般要小于经济性规制。社会性规制也可称为“间接规制”或“质的规制”。例如,“运输安全条例”、“运输卫生条例”就属此类规制。此外,西方国家也将与安全和服务质量有关的“劳动基本法”、“产品责任法”等法规纳入社会性规制中。

总之,经济性规制和社会性规制共同构成交通规制的基本内容框架,两者不可缺一。

2. 必须注重法效性和科学性。社会主义市场经济体制的构建,首先离不开健全的法制。近几年来,我国交通规制中虽然也增添了许多新的法令,但在具体落实中或在对具体运输行业的规制中,规制执行部门(尤其是地方性执行部门)的主观性行政命令依然较多。有些自定的命令除了缺乏法律上的依据外,也缺乏科学的根据;有些甚至是为了规制部门自身的利益而随意炮制(如任意罚款)。从严格意义上讲,这些命令非但没有法效性,其本身就属违法之列。由于交通规制涉及面广,社会影响大,所以今后在规制中一定要注重法效性及科学性,使交通规制真正符合社会主义市场经济体制的具体要求。

3. 既要考虑突出主要环节,又要考虑各方利益。由于交通业在社会、经济中起着不可或缺的作用,所以在制定交通规制时,首先要将交通业具有的社会、经济综合效果作为主要环节加以把握。同时,由于各运输子业具有的独立性和运输中的跨地域性,因此,诸如市场进入、开业许可和票运费的限制等经济性规制势必影响各地方及各类运输部门的经济利益。此外,开辟新的交通线路(如投资建设新的铁路或公路)也会涉及有关地区及当地各方的利益。而这一点对国土辽阔、各地经济发展不平衡的我国而言,更需要规制部门在制定具体的规制时,充分考虑各方利益。在当前,应结合西部大开发的发展战略,加强对西部地区的交通投资。总之,需要使运输业与其它有关产业和地方经济得以协调发展。

4. 必须反映社会主义市场经济体制的特色。要做到这一点,就需要注意以下两点:(1)符合社会主义市场经济体制改革的要求。也就是说,交通运输规制的目标,既要使交通运输业的活力得到释放,又要尽量避免交通运输市场的无序发展。同时,规制的制定和实施应配合交通运输业中国有企业的改革和外资的利用。(2)必须从我国的国情出发。这主要包括两层含义:其一,当前的规制及规制的改革要有利于解决我国交通运输业中的主要问题;其二,对出现在发达国家有关放松规制的做法应该作冷静的分析,决不能照搬。我们认为,20世纪80年代后形成的规制放松潮流是西方国家市场经济发展到一定程度的产物,它的形成离不开特定的市场环境条件与经济背景。就其结果而言,也并非都以成功告终。由它带来的社会资源浪费、市场无序和产业震荡等,对市场环境条件欠佳、经济体制尚求改革的我国来讲更应该引以为戒。我国现阶段的国情,要求交通规制部门对某些因追求局部利益而造成的社会资源浪费(如为追求地方经济利益而盲目修建机场、组建航空公司;为发展轿车业而放松对出租车业的市场进入规制,造成大城市出租车业因市场进入过多而影响交通畅达等)问题引起足够的重视。

5. 必须重视交通业发展与国民经济可持续发展的协调关系。这主要包括两个方面:(1)交通规制的总体方向必须与国民经济发展的长期战略方向相一致,通过交通业的健康发展有效带动其他相关产业的发展;(2)今后的交通规制应突出环境保护,如交通建设和交通发展要防止水土流失和生态失衡,通过规制,切实、有效地减少交通的外部成本,从而促进国民经济的可持续发展。

## (二) 交通规制改革的基本思路

1. 交通规制机构总体构想框架。笔者认为:(1)规制的规范运行(从规制政策的制定到实施及实施过程中出现的问题)至少离不开法律、审议及监督三方面的基本约束;(2)在主管部门的设置上,目前以相对集中为宜。所以,单就交通规制主管部门的设置面而言,可由国务院直接委托交通部,并由其牵头联络铁道部、民航总局和石油天然气总公司下的管道局,让各方派专门人员在交通部内组建交通运输规制总局,集中负责交通规制问题。新的主管部门设置后,再配以相应的审议、判决及监督机构,构成交通运输规制机制的主要体系。在地方上,需要按同样原则设置地方规制分局。各地方规制分局应直接受总局领导。由此,本文的初步构想如图3所示:

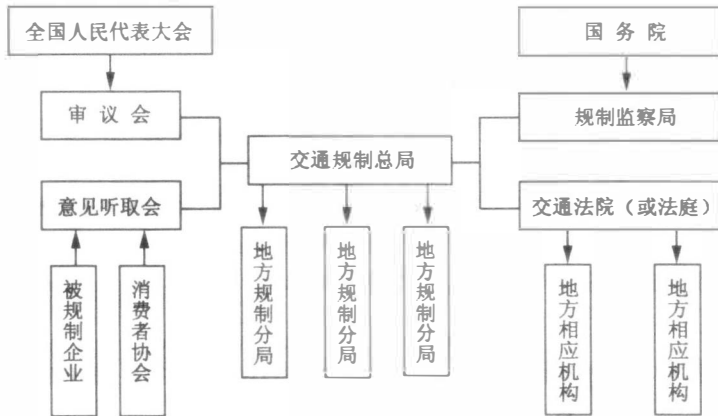


图3 我国交通规制机构总体构想框架

我们的出发点是:第一,考虑到机构的改设成本和便于与原有各主管部门的沟通,目前作为一种过渡性做法,交通规制总局可先在主管运输量最大的交通部内安设,但它不受交通部的行政管辖,在职权上相对独立。第二,增设审议会和意见听取会是为了加强对规制者的“规制”,防止由集权带来的“规制失灵”。在今后的交通规制基本法规中有必要对审议会及意见听取会的地位、义务及任务加以确定。第三,对社会涉及面广的重大规制,有必要通过由人大代表组成的审议会的审议。第四,由于交通运输中的法律问题较为复杂,范围广,专业性强,所以有必要通过专门法院(如美国就有)或法庭进行审理。第四,为了防止因只顾地方利益而产生的社会资源浪费,有必要将建立机场、航空公司等涉及巨额投资的项目决策权归于交通运输规制总局,由它代表中央政府,根据交通运输的总体状况作出统筹安排。

2. 进一步完善法规体系。(1)进一步加强规制法规的建设。(2)规定被规制事业(或企业)的法律职责与义务。例如,20世纪60年代,美国有很多州通过要求运输企业减少污染的法律与法令。同时,也规定了特殊的法律义务,如公共运输业的四项责无旁贷的义务是:服务义务、交付义务、合理收费义务和非差别待遇义务。上述法令,成为美国联邦法律体系中的组成部分。我们可借鉴其合理的地方,对运输企业的法律职责与义务作必要的规定。(3)增强法律的力度,清晰法律程序。目前我国法律体系中的实体法的比重较大,而程序法则相对薄弱。今后要加强程序法的建设,以促进实体法的实施。同时,在交通规制法规的制定过程中,要注重以明确的法律约束力来代替某些不透明的行政命令。

3. 建立必要的信息库。信息是关系到规制效果的一个要素。信息库的完备,有利于增加

规制的透明度,提高规制的效率。在交通管制总局为主管部门的格局下,交通管制总局可通过联网做到以下几点:(1)向交通部、铁道部等部门了解各事业的有关情况,便于横向沟通;(2)及时了解下属地方规制分局掌握的各种地方信息、地方规制决策及决策中存在的问题,便于推广地方规制中的成功经验和纠正地方规制中的失误。而地方规制分局也可通过联网的信息库及时向总局汇报工作,了解总局的最新工作精神。另一方面。通过规制信息向社会的公开,可减轻规制的“信息非对称性”程度,加强社会对规制部门的监督,防止规制部门官僚主义的产生。

4. 划清应保护部门和市场竞争对手。我国可借鉴英国的经验,对应保护部门,给予必要的补贴,但应与国有企业的改革方向相一致;对需要竞争的部门,要让它们逐步进入市场,使市场保持一定的平稳和秩序,防止因过度竞争造成的市场波动。

#### 参考文献:

- [1](日)植草益. 微观规制经济学[M]. 北京:中国发展出版社,1992.
- [2](日)金本良嗣,山内弘隆. 政府规制与产业讲座之四(交通)[M]. 日本东京:NTT出版社.
- [3](美)保罗·萨缪尔森,威廉·诺德豪斯. 微观经济学(第十六版)[M]. 北京:华夏出版社,1999.
- [4](美)罗依·桑普森,等. 运输经济——实践、理论与政策[M]. 北京:经济管理出版社,1989.
- [5]朱慕唐,张海宁,王伯言. 西方城市经济学[M]. 北京:中国财政经济出版社,1988.
- [6]杜两省. 论投资在区域间配置的均等效率[J]. 投资研究,1996(12).

## On the Regulation to Transportation Industry Under the Socialist Market Economy System

WANG Bo-yan

(Research Institute of Finance & Economics, Shanghai University of  
Finance & Economics, Shanghai, China, 200433)

**Abstract:** This paper briefly introduces the economic analysis of the regulation to transportation industry. Some consideration both for the principles of the regulation to transportation industry and for the systematic reformation of regulation to transportation industry under socialist market economy system is also given out.

**Key words:** economic analysis; transportation industry; the regulation to transportation industry

#### 【简讯】

### 本刊荣获首届《CAJ-CD规范》执行优秀奖

近日,在由中国学术期刊(光盘版)编辑委员会主办的首届《CAJ-CD规范》执行评优活动中,《财经研究》荣获《CAJ-CD规范》执行优秀奖。为加快我国学术期刊信息化建设与国际接轨的速度,促进我国学术期刊的现代化、规范化工作,全国8000多家期刊杂志中有5100家参加了规范评比活动。其中执行标准的单位近2500家,执行较好的单位是1900家,获奖单位是793家。

(海林)