



政府规制论

ZHENGFU GUIZHILUN

周学荣◎著

ZHENGFU GUIZHILUN

ZHENGFU GUIZHILUN

ZHENGFU GUIZHILUN

ZHENGFU GUIZHILUN

湖北长江出版集团
湖北人民出版社

鄂新登字 01 号

图书在版编目(CIP)数据

政府规制论/周学荣著.

武汉:湖北人民出版社,2010.2

ISBN 978 - 7 - 216 - 06342 - 5

I. 政…

II. 周…

III. 国家干预—市场经济—研究

IV. F20

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 021123 号

政府规制论

周学荣 著

出版发行: 湖北长江出版集团
湖北人民出版社

地址:武汉市雄楚大街 268 号
邮编:430070

印刷:武汉贝思印务设计有限公司

印张:7.5

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32

插页:1

版次:2010 年 2 月第 1 版

印次:2010 年 2 月第 1 次印刷

字数:198 千字

定价:25.00 元

书号:ISBN 978 - 7 - 216 - 06342 - 5

本社网址:<http://www.hbpp.com.cn>

中文摘要

政府规制最早源于涉及民生的自然垄断行业。规制的产生是与市场失灵相联系的,当市场机制不能实现资源的有效配置,即出现市场失灵时,政府就通过规制以矫正和改善市场机制存在的缺陷,干预资源配置。新古典经济学指出市场机制发挥作用是建立在一定的前提条件下的,当这些条件不成立时,市场机制的作用发挥就会受到影响,如当信息不对称时,垄断存在时,负外部性存在时等等,市场都会出现失灵,为政府的规制干预提供了前提条件。政府规制与市场机制功能发挥不是一种简单意义上的相互替代,而是一种不断调整的动态变迁过程。

理论上讲政府规制是为了实现公共利益的最大化,但大量研究文献显示政府规制并没有达到上面的目的,不断没有克服市场失灵,反而大大增加了消费者、企业和社会的成本。如在实践中,会存在部门利益、集团利益等,这个利益团体可能是消费者,更可能是被规制行业的生产者、相关利益方以及政府规制者本身,比如由于立法者和规制机构也追求自身利益最大化,因而某些特殊利益集团能够通过“俘虏”立法者和管理者而使政府提供有利于他们的规制。这时就会出现政府规制失灵。由于规制是多方利益集团的一个均衡结果,因此规制结果是多方利益集团利益的实现。

最近三十几年,随着西方政府经济性规制的放松运动,随着健康、安全与环境等社会性问题的凸显,出现了规制重心移动的改革浪潮。规制的历史是不断变换政府行为的重点和焦点的动态过程。尽管如此,本书认为加强社会性规制是肯定的,而放松经济性规制则应

有所取舍。针对我国目前的情况,由于我国市场经济的建立还刚刚开始,构建市场的前提条件、市场本身的发育程度、市场机制的建立等还不成熟和健全,与市场经济相配套的环境,如民众的市场意识、市场文化、市场制度、市场的法律保障、市场规则等没有建立和完善的情况下,就盲目地跟踪世界潮流,放松政府对经济的规制是很危险的。而对社会性规制我们应抓紧跟上,避免走西方国家先污染后治理的老路,将社会的发展融入到经济的发展建设中去。

不同的行业和领域具有不同的特点,对于这些不同,我们应该结合行业和领域的差异性,有针对性地进行政府规制,只有这样才能在实践中分清门路,有的放矢,最终实现社会整体收益的最大化。

Theory of Government Regulation

(Abstract)

Government regulation as early as came from the natural monopoly industries related to people's livelihood. It is linked to market failure, when the market mechanism can not realize the allocation of resources efficiently, or when the market failure occurs, the government would intervene in the allocation of resources by means of controls to correct and improve the shortcomings of market mechanism. Neo-classical economics believe that the market mechanism to function is based on the premise of certain conditions, the market mechanism will be affected when these conditions are not exist. Information asymmetry, monopoly, the negative externality etc would bring about market failures, and this provided the pre-conditions for the government regulatory intervention. Government regulation and the functioning of the market mechanism is not a simple sense of mutual substitution but a process of continuous adjustment of the dynamic changes.

Theoretically, government regulation is to max the total social benefit, however, a large number of research literature shows that the government controls did not meet the above objective. To make matters better, government regulation not only failed to overcome the market failures, but greatly increased the cost of consumer, enterprise and social. As in practice, the interest groups may be the

consumer, and more likely to be regulated industries, producer, stakeholders, as well as government themselves. For example, when legislators and regulatory agencies to pursue their own interests to maximize, certain special interest groups would be able to make the Government to provide controls that benefit them through "captured" the legislators and regulators. At this time there will be failure of government control. As the control is a balanced outcome of multi-interest groups, the control result is the realization of the interests of multi-interest groups.

The recent 30 years, economic deregulation movement of western governments, some social issues like the health, safety and environmental highlight the emergence of the reform movement of the change of the focus of control. And the history of control is a dynamic process of constantly changing of focus and the focus of government behavior. Nevertheless, the book hold the point that the strengthening of social control is in the affirmative, and unbend the economic control should be careful. The present situation of our country, the establishment of China's market economy has only just begun. The prerequisite for building a market, the development of the market itself, and market mechanism needed to improve. And the environment matched with the market economy environment, such as public awareness of the market, market culture, market system, the market of legal protection and the market rules do not establish. In this case, its very dangerous to follow the world trend blindly, unbend the government's controls on the economy, We should vigorously develop social control to avoid taking the old path, pollution first and then treating it, of Western countries. And Combined with social development and economic integration of the building.

Different industries and areas have different characteristics. Consider the difference of our industry and areas, we must be targeted to carry out government control . Only in this way can maximize the total social benefits in practice. .

目 录

第一章 政府规制概论.....	1
第二章 政府规制理论一般.....	8
一、市场失灵理论——政府规制的市场理论基础	8
二、政府规制的交易成本理论.....	17
三、政府规制的公共选择理论.....	19
四、政府规制过程的博弈理论.....	21
五、政府规制的公共利益理论.....	22
六、政府规制的利益集团理论.....	24
第三章 政府规制的起点——对涉及民生的自然垄断行业进行规制的经济学思考	27
一、自然垄断行业的基本认识.....	27
二、政府对自然垄断行业进行规制时要兼顾社会目标和企业目标	30
第四章 政府规制的发展——新公共管理运动背景下政府社会性规制的兴起及其带来的思考	34
一、政府社会性规制的兴起.....	34
二、政府社会性规制的理论基础.....	36
三、政府社会性规制的边界.....	38
四、政府社会性规制职能发挥的前提条件.....	39
五、政府是否应放松经济性规制而加强社会性规制.....	41
第五章 规制方法的变革——兼论科斯社会成本问题及政府规制效率的实现	44

一、交易成本为零的假想世界的效率实现·····	45
二、交易成本为正的现实世界的效率实现·····	47
三、方法的改变是理解规制效率问题的关键所在·····	49
四、政府规制效率实现的实证分析·····	50
第六章 政府规制借鉴——它山之石可以攻玉·····	53
一、美国政府经济性规制的改革与社会性规制的演进·····	53
二、日本政府经济性规制的演变与社会性规制的发展·····	62
三、英国政府的经济性规制与社会性规制改革·····	68
四、韩国规制改革·····	71
五、结论与启示·····	74
第七章 政府经济性规制实践·····	76
一、政府对自然垄断行业有效规制应具备的前提条件·····	77
二、垄断带来效率损失与政府规制·····	86
三、有效政府过程规制及规制方法优化创新·····	95
四、自然垄断行业导致经济低效率的政府规制·····	106
五、中国特色自然垄断行业的政府规制改革·····	112
第八章 政府社会性规制实践·····	121
一、政府对食品质量卫生安全问题的规制·····	121
二、政府对公共环境污染问题的规制·····	134
三、政府对生产安全卫生问题的规制·····	165
四、政府对特殊行业的规制·····	188
第九章 对政府规制效果的评价·····	200
一、成本—收益分析方法的界定·····	201
二、成本—收益分析方法在美国政府公共规制中的引入·····	202
三、成本—收益分析方法在应用中遇到的几个主要问题·····	204
四、成本—收益分析法是美国政府规制绩效评估的最主要方法 ·····	205
五、几点思考与启示·····	206
第十章 结论·····	208

参考文献·····	211
后记·····	226

Catalog

1. Introduction of Government Regulation
2. General Theory of Government Regulation
1. The theory of Market failure——The basis of the theory of Government regulation of market
 2. The transaction cost theory of Government regulation ...
 3. The public choice theory of Government regulation
 4. The Game theory of the process of Government regulation
 5. The Public interest theory of Government regulation
 6. The interest group theory of Government regulation
3. Starting Point of Government Regulation——Economic Thinking of the Control of the Natural Monopoly Industries Related to People's livelihood
1. The basic knowledge of the natural monopoly industries ...
 2. The Government should to balance social goals and business goals when regulate the natural monopoly industries
4. Development of Government Regulation——the Rise of Social Regulation in the Background of New Public Management Movement and the Thinking Brought
1. The Rise of Social Regulation
 2. The basis of the theory of Government social control
 3. The boundary of Social Regulation

-
4. The preconditions for the Government's social control functions of to play
 5. Whether the Government should relax economic control to strengthen social control
 5. The Change of the Methods of the Government Regulation——on Problem of Social Cost of Coase and Realization of The Efficiency of Government Regulation
 1. Efficient implementation of Hypothetical world of zero transaction costs
 2. Efficient implementation of the real world in which the transaction cost is positive
 3. Change in the method is the key to understanding the control efficiency
 4. The Empirical Analysis in the realization of the efficiency of government regulation 6. Reference of Government Regulation
 1. Reforms of the economic control of The U. S. Government and the evolution of social control
 2. The Development of the economic control of The Japanese Government and the evolution of social control
 3. The economical efficiency of The British Government and reforms of Social Regulation
 4. Reforms of the Government Regulation fo South Korea ... 7. Practice of government regulation
 - Prerequisite of Government's Effective Control of Natural Monopoly Industries
 - Efficiency Loss Resulting from the Monopoly and Government Regulation
 - The Process of Effective Government Control and Optimi-

zation of Control Methods	
—Government Regulation on the Natural Monopoly Industries that Low Economic Efficiency	
—Government Regulation Reform of Natural Monopoly Industries in China	
8. Practice of Government's social regulation	
—Control on Food Quality and Hygiene and Safety	
—Control on Public Environmental	
—Control on Production Safety and Health	
—Control on Special Industry	
9. Evaluation of effect of government regulation	
1. Evaluation of Cost Benefit Analysis	
2. The introduction of Cost Benefit Analysis in public control of the United States Government	
3. Several problems arise in the application of Cost Benefit Analysis	
4. Cost Benefit Analysis is the main method of performance appraisal of The U. S. government controls	
5. Thoughts and Revelation	
10. Conclusion	
References	
Postscript	

第一章 政府规制概论

政府规制(Government Regulation)又称为政府管制。国内外学者先后对政府规制的概念提出了各自不同的认识,较早的有Kahn,他认为政府规制是一种制度安排,是对特定产业的结构及其经济绩效的直接的政府规定。他认为规制的实质是政府命令对竞争的明显替代,作为基本的经济制度安排,它企图维护良好的经济绩效。^①我国学者余辉则通俗地指出:政府规制是政府的许多机构,以治理市场失灵为己任,以法律为依据,以大量颁布法律、法规、规章、命令及裁决为手段,对微观主体的不完全公正的市场交易行为进行直接的控制或干预。^②目前比较规范的定义是在公共规制定义的基础上给出的,政府规制是在以市场机制为基础的经济体制里,政府(包括准政府组织)依照一定的规则(主要是法规)对市场经济主体的活动和市场经济关系进行限制和管理的行为。^③总的来说政府规制是具有法律地位的、相对独立的政府规制机构,依照一定的法律法规对被规制者所采取的一系列行政管理与监督行为。

规制的产生是与市场失灵相联系的,当市场机制不能实现资源的有效配置,即出现市场失灵时,政府就通过规制以矫正和改善市场

① Kahn. A. E.: 1970, The Economics of Regulation: Principles and Instions, New York: Wiley, Page 3.

② 余辉:《政府与企业:从宏观管理到微观管理》,福建人民出版社1997年版,第11页。

③ 王雅莉等:《公共规制经济学》,中国商业出版社2006年版,第11页。

机制存在的缺陷,干预资源配置。通常引起市场失灵的因素主要有:市场势力(如:垄断)、信息不对称、外部性、内部性、不完全竞争、公共物品、公正分配失灵、非价值物品的生产(如:毒品、武器等形成的交易市场)、风险与收益的市场失灵(如:高技术行业由于风险与收益的不对称,从而缺乏与社会发展需求相吻合的投资)。这些市场失灵现象为政府干预经济活动提供了前提条件。

政府规制是政府干预市场的活动总称,政府与市场是两种资源配置的方式或者手段。尽管完全竞争的市场机制在资源配置方面是迄今为止所能证实的最有效的一种机制,但完全市场机制的发挥是建立在一些假设条件之下。根据新古典经济学一般均衡理论:在一个完全竞争的市场中,厂商进入和退出市场自由;信息充分;产品是同质的;买者和卖者都有无数个,谁都无法影响市场价格。在这样的市场环境中,信息是完全的,人是完全理性的,竞争是充分的,资源配置也就达到最优,即实现了帕累托最优,在这里,市场是万能的。进一步的任何生产活动的私人成本和社会成本都完全统一,即二者总是相等的,人们只需考虑一个笼统的“生产成本”。尽管这是一个非真实的陌生世界,但却是市场机制充分发挥作用的一个充要条件。在现实世界中,这些假设前提条件是不能真正成立的,或者要实现这些假设的成本是高昂的,因此要实现帕累托最优是非常困难的。这些条件与真正现实之间的差异性决定了市场机制功能不能得到完全发挥,存在种种缺陷,导致市场失灵。也因此,政府规制的两条主要思路:第一,强调竞争性市场的运作,强调我们应当确保竞争所需要的前提条件成立,从而使资源能够有效率地配置,政府在创造市场前提条件上应发挥充分的作用。第二,强调竞争的前提条件不一定能成立,因而我们应当注重于如何对付市场失灵。

在市场经济体制中,政府干预企业经济活动的方式主要有以下几种:第一,利用普通法、反托拉斯法经过法院间接干预企业经济活动。第二,利用宏观调控手段通过市场间接干预企业经济活动。第三,通过国有化直接干预企业经济活动。第四,通过规制机构直接干

预微观经济主体活动。其中,通过普通法、国有化和宏观调控干预经济的活动基本上可以归为政府的宏观行为,反托拉斯和规制属于政府的微观行为。因此,总的来说政府干预从经济性质来看,可以分为两大方面:宏观调控与微观规制。

如上所述,规制是政府直接干预微观经济主体活动的一种方式,那么,按照政府对微观经济活动干预的路径来看,通常可分为直接规制和间接规制。直接规制,是政府的相关机构通过有关进入、价格、许可、认可、标准、收费等法规而直接对企业市场行为施加的规制。间接规制,是指由政府的司法机构通过一定的法律程序而对企业的不正当竞争和垄断行为进行的规制。其中,政府的直接规制又可分为经济性规制与社会性规制。经济性规制是根据不同产业在市场中的活动特点所引起的市场失灵状况,例如垄断、不完全竞争、信息不完全等弊端,直接针对特定产业制定规制规则;受规制产业要接受准入规制、价格规制、费率规制、投资规制等经济性规制,是政府根据产业行为特点的一种纵向制约机制。社会性规制主要是从环境保护、安全、健康保证等目标出发而对企业活动所实施的规制。通常随着一个社会人们的生活水平的提高,对环境、安全、健康的社会需求增大,即需求的收入弹性较大。社会性规制不分受规制产业还是不受规制的产业,任何一产业内的任何企业的行为如果不利于改进社会或个人的健康、安全,不利于提高环境质量,损害了社会福利,都要受到相应的规制,它是政府根据社会行为的一种横向制约机制。无论是经济性规制还是社会性规制,其终极目的都是为了纠正和弥补“市场失灵”,解决由市场失灵导致的资源配置的非效率性和分配的不公正性,增加社会福利以及实现社会福利最大化。

政府克服市场失灵是一种代替竞争政策的治理机制。政府规制与市场机制之间的相互替代不是静止不变的,这种替代是一种动态的过程。也就是说,当政府行为不能实现资源的最佳配置,而且产生了寻租、腐败等扭曲资源配置的市场绩效,也就会出现规制失灵现象。这时的市场要求是希望政府放松规制。

政府规制与市场机制功能发挥不是一种简单意义上的相互替代,而是一种不断调整的动态变迁过程。也即市场经济的发展和规范运行,必须有政府广泛、深入和系统的规制,同时,规制也必须随着市场的竞争强度、交易规模、产业结构和经济水平的变化做出适时的改革。如:20世纪30年代美国经济处于萧条时期建立在“命令与控制”理念基础上的一套规制制度,随着战后的高速增长、产业结构的升级和规制的僵化,市场与规制之间发生冲突。当时的规制机构同时拥有半立法、半行政和半司法权利“三位一体”的规制模式,导致了规制机构的膨胀和规制过多过滥;到20世纪70年代,美国联邦规制机构平均每年发布规章7000多件,规制成本平均为6400多亿美元,造成了市场扭曲和低效率(Arrow et al, 1996);从70年代末到80年代,联邦政府行政机构开展了放松规制、国有公司民营化和私有化改革;到1993年,人们普遍认为,克林顿签署的《12866号行政命令——规制的计划和审核》为建立市场导向的政府规制提供了一个基本框架。由此,我们可以看出,市场失灵是政府规制的必要条件,但不是充分条件,因为政府规制也有可能失灵。从这个意义上讲,制度的调整、变迁和改革是克服两种“失灵”寻求新的制度均衡的演变过程。

政府规制的重要手段是行政立法,发布规章。美国在政府规制方面经历了一百多年的探索。自美国国会在1887年制定了《州际商业法》,批准成立了第一个对市场经济施行政府监管的机构——州际商业委员会(ICC),并授予其广泛的制订和发布规章的权力,以保障市场健康运行以来,陆续批准成立一系列政府规制机构,并同时授予这些机构制订规章的权力。因为就维持市场秩序和促进市场效率的作用而言,立法和诉讼持续的时间长且成本高,而行政监管迅速、灵活且成本低。也因此,在美国,规制延伸到市场经济的各个方面,由于规章的大量发布,以至出现了立法重心从国会转移到行政机构的趋势。在我国,计划经济体制下,只存在行政命令式的管理方式,企业只是国家行政机构的一种延伸,并不存在严格意义上的政府规制。