

潘秀珍 著

转型期

中国行政审批制度改革的

ZHUANXINGQI

ZHONGGUO

XINGZHENGSHENPIZHIDUGAIGED

LIYIZHIDUFENXI

利益——制度分析

广东师范大学出版社
GUANGDONG NORMAL UNIVERSITY PRESS



转型期

中国行政审批制度改革
的利益——制度分析

ZHUANXINGQI

ZHONGGUO

XINGZHENGSHENPIZHIDUGAIGED
LIVIZHIDUFENXI

潘秀珍◎著

广西师范大学出版社
GUANGXI NORMAL UNIVERSITY PRESS



· 桂林 ·

图书在版编目(CIP)数据

转型期中国行政审批制度改革的利益—制度分析 /
潘秀珍著. —桂林: 广西师范大学出版社, 2010.7
ISBN 978-7-5633-9953-6

I. 转… II. 潘… III. 行政管理—政治体制改革—研究—中国 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 121760 号

广西师范大学出版社出版发行

(广西桂林市中华路 22 号 邮政编码: 541001)
网址: <http://www.bbtpress.com>

出版人: 何林夏

全国新华书店经销

桂林中核印刷厂印刷

(广西桂林市八里街 310 小区 邮政编码: 541213)

开本: 787 mm × 1 092 mm 1/16

印张: 14 字数: 240 千字

2010 年 7 月第 1 版 2010 年 7 月第 1 次印刷

定价: 32.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与印刷厂联系调换。

序

行政审批制度改革是发生在世纪之交中国的一件大事,它事关中国政府的职能转变,从而事关中国政府和经济社会的真正转型。我们知道,自20世纪80年代初以来,我国开始了举世瞩目的经济体制改革,开始了从社会主义计划经济体制向社会主义市场经济体制的伟大变革。这场变革是如此的艰巨,世界上没有任何一个时代的任何国家尝试过,以至于我们只能摸着石头过河;这场变革是如此的伟大,它不仅带来了我国经济体制的变革,以至于给我国的经济、政治、文化和社会都带来了深刻变革。

我国多年的改革经验证明,要改革我国的经济体制,必须转变政府职能。如果政府继续对社会经济进行直接的微观管理,国家经济体制就无法变革,社会经济就无法转型。如何转变政府职能,行政审批制度改革是突破口。政府过去对经济和社会生活进行过多的干预,就是通过无数多的、无比复杂的行政审批手续进行的。在计划经济时代,一个企业要办成一件事,要经过几十个部门审批甚至上百个图章不是新闻。在转型时期,这些过多、过滥、过于复杂的行政审批,则是腐败的温床。我国要进行经济体制和社会体制改革,要实现经济体制和社会体制的转型,要尽可能减少腐败现象,就必须改革这些过多、过滥、过于复杂的行政审批程序,还权于企业,还权于社会,还权于公民。

然而,改革是艰巨的,因为行政审批意味着政府的权力和利益,一些政府部门的官员为了本部门或自身的利益并不愿意轻易放弃这些行政审批权力。但是,改革必须继续深入,必须改革传统的行政审批制度,从根本上进行制度化的变革。唯有如此,才能实现政府职能的转变,才能促进政府的转型,从而进一步促进经济和社会的转型。

本书从利益分析和制度变迁的全新视角来研究转型期中国行政审批制度改革,可以说是抓住了问题的关键,在内容和方法上也能给人耳目一新的感觉。初读书稿,有以下几点感受,与读者共同分享:

一是采用了新的分析工具——利益分析法。利益分析法是经济学中的一种通

用的分析方法,它假设人是经济人,因而人都有一种自利动机,团体和机构也是如此。在现代西方政治学中,运用这种方法来分析政府机构及其官员的行为并不鲜见。但长期以来,我国学者在分析我国政府机构及其官员的行为时,总是或回避这一问题或假设其没有自身特殊利益。这种掩耳盗铃的分析方法和思路越来越不能令人信服,作者将利益分析法引入我国行政审批制度改革的分析,揭示出行政审批制度改革过程中存在的诸多矛盾都与利益相关,从而更有说服力。

二是采用新的分析单元——利益主体,并创造性地将改革中的利益主体划分为决策者、执行者、特殊受规制者、普通受规制者和消费者等五类,在此基础上进行利益分析。从本书中可以看到,这些不同的利益主体围绕着行政审批制度改革有哪些不同的利益诉求,而且在行政审批制度改革过程中为了维护自身的利益是如何行动的,从而为我们描绘了一幅不同利益主体围绕着行政审批制度改革而采取不同行动的丰富多彩的图画。

三是运用了新的研究视角——制度变迁,运用新制度经济学的制度变迁理论对转型期中国行政审批制度改革进行理论阐释,为透视转型期中国行政审批制度改革提供了独特的更为广阔的视野。我们会从书中看到,我国行政审批制度改革本身就是一个制度变迁的过程,同时它也是我国整个宏观制度变革的必然产物。

四是构建了新的分析框架——利益—制度分析框架,在此框架内对行政审批制度改革进行研究,既能触及行政审批制度改革实质,又能从行政审批制度理性安排的眼光,来探求行政审批利益—制度结构的应然归宿,为行政审批制度变迁的继续深化和缓解利益冲突提出了一些具体的、切实可行的政策建议。

五是构建了新的理论模型——利益冲突性制度变迁理论,进一步丰富了我国行政审批制度改革的基础理论。在我国当前改革总体上理论欠缺的情况下,本书在这方面的探索表现出作者难得的理论勇气。不仅如此,作者还从宏观和微观层面对以利益冲突为主题的行政审批制度改革提出了对策和建议。这些对策和建议,对我国今天继续深化行政审批制度改革都具有较重要的参考价值。

总之,这是一部较优秀的学术专著。全书结构合理,行文流畅,观点明确,选题具有创新性,学术视野开阔,立论鲜明,能对主题深入开掘,资料翔实;相关理论的评析和对主题的分析论证都达到一定深度,并有不少很好的见地,有较高的学术价值和应用价值。在此,我愿向广大读者推荐本书。

以上所言,只是本人对本书的一些初浅看法,相信广大读者通过阅读本书后会有更多新的发现和体会。当然,正如世界上不存在着任何完美无缺的事物一样,本书有这样那样的缺点也在所难免,相信作者在今后进一步的研究中会不断完善。

胡象明

二〇一〇年四月二十日于北京海淀清林苑

目 录

导 论	001
第一节 选题的理由与研究的意义	001
一、问题的提出	001
二、研究的意义	002
第二节 研究现状与文献综述	003
一、相关概念的厘定	003
二、对行政审批制度改革的多学科研究比较	005
三、有关利益冲突和制度变迁的研究综述	014
第三节 研究视角与研究方法	015
一、研究视角	015
二、研究方法	017
第四节 研究范围与创新之处	026
一、研究的范围与结构框架	026
二、本书研究的创新之处	027
第一章 研究的理论基础	029
第一节 利益分析	
——转型期中国行政审批制度改革研究的分析工具	029

一、利益、利益差别和利益冲突	029
二、几种主要的利益观	034
三、利益集团及其理论评述	042
四、利益分析在转型期中国行政审批制度改革研究中的适用性论证	049
第二节 制度变迁	
——转型期中国行政审批制度改革研究的新视角	053
一、制度的内涵、结构和功能	053
二、几种主要的制度变迁理论评述	056
三、转型期中国行政审批制度变迁的一般分析框架	063
第三节 利益—制度分析	
——转型期中国行政审批制度改革研究的分析框架	071
一、关于利益与制度变迁关系的理论与实践研究简述	071
二、制度与利益的辩证关系	074
三、利益冲突与制度变迁关系的逻辑论证	076
第二章 转型期中国行政审批制度改革过程中的利益分析	078
第一节 转型期中国行政审批制度改革中相关利益主体的利益分析 ...	078
一、决策者	079
二、执行者	082
三、特殊受规制者	094
四、普通受规制者	097
五、消费者	099
第二节 转型期中国行政审批制度改革中相关利益主体间的相互关系	104
一、委托—代理关系	104
二、博弈关系	111

三、竞争关系	113
第三章 转型期中国行政审批制度改革的制度变迁理论阐释	118
第一节 转型期中国行政审批制度变迁的历程回顾与绩效评价	118
一、转型期我国行政审批制度变迁的过程	118
二、转型期我国行政审批制度变迁的绩效分析与反思	122
第二节 转型期中国行政审批制度改革的制度变迁理论阐释	128
一、行政审批制度变迁的条件分析	128
二、行政审批制度变迁的制度环境分析	130
三、行政审批制度变迁的制度供求分析	139
四、转型期中国行政审批制度变迁的路径依赖分析	149
第四章 利益冲突性制度变迁	159
—— 转型期中国行政审批制度改革的理论模型、实证分析 与对策探讨	159
第一节 转型期中国行政审批制度改革的理论模型	159
一、利益冲突：转型期中国行政审批制度改革的主题	159
二、利益冲突性制度变迁理论：转型期中国行政审批制度改革的 理论模型	165
第二节 利益冲突性制度变迁	174
—— 转型期中国行政审批制度改革的实证分析	174
一、临桂县行政审批制度改革的做法	175
二、对临桂县行政审批制度改革的评价	178
三、利益冲突性制度变迁：临桂县行政审批制度改革的理论阐释	182
第三节 利益冲突性制度变迁	183
—— 转型期中国行政审批制度改革的对策与思考	183
一、优化有利于平衡利益冲突的制度环境，构建有利于行政审批	

制度变迁的外部动力机制	184
二、进行行政审批制度结构变革,使行政审批制度供求从非均衡 走向均衡	192
三、进行行政审批具体制度创新,构建有利于各利益主体平等 博弈的制度安排	194
结 语 结 论 及 进 一 步 研 究 的 建 议	199
中 外 文 参 考 文 献	202

导 论

第一节 选题的理由与研究的意义

一、问题的提出

政府和市场作为资源配置的两种方式,贯穿于人类社会的经济活动过程中。世界上不同国家不同的经济体制实质上是政府与市场这两种资源配置方式的不同组合,“一个政府同另一个政府的最大不同,在于市场取代政府或政府取代市场的程度”^①。作为资源配置的方式,政府与市场各有其优势和不足,正如美国经济学家查尔斯·沃尔夫指出,资源配置方式的选择“是复杂和多面的。它既不是在完善的市场和不完善的政府间的选择;也不是在不完善的市场和完善的政府间的选择;相反,它是在不完善的市場和不完善的政府以及二者之间不尽完善的组合间的选择”^②。新中国成立之后,我国选择了完全排斥市场的计划经济体制,政府计划成为国民经济运行和企业经营活动的唯一准绳。计划和市场是政府资源配置的两种方式,计划是审批的极端形式,即全面审批,计划经济被喻为审批经济,在计划经济体制下,全部的经济、政治和社会事务都纳入政府的行政审批之中。行政审批是政府管理经济和社会的一种方式 and 手段。十一届三中全会以后,中国

^① 查尔斯·林德布洛姆:《政治与市场:世界的政治—经济制度》,序言第1页,上海,上海三联书店、上海人民出版社,1992。

^② 查尔斯·沃尔夫著,谢旭译:《市场或政府——权衡两种不完善的选择》,前言第1页,北京,中国发展出版社,1994。

进入了转型期——由计划经济体制向市场经济体制的转型,市场机制作为资源配置的另一种方式被引入经济活动中,政府资源配置方式也发生了改变,由计划——全面的审批转为部分审批。也就是说,我国三十年来市场化改革过程实质上是政府不断放松管制的过程,期间政府与市场作为资源配置方式发生了此消彼长的变化,即政府干预逐渐让步,慢慢地淡出;市场调节逐步进入,占据越来越多的领域。尽管如此,这种变化并未突破计划经济体制的框架,转型期行政审批作为政府资源配置方式仍然具有计划经济体制时期的惯性,由于规范市场活动的法律法规还极不健全,存在许多缺口,各级政府又设定了大量的行政审批进行管理。随着社会主义市场经济制度的逐步建立与发展,行政审批影响了资源配置的另一种方式——市场机制的完善及其作用的发挥。因此,自20世纪80年代以来,与渐进的经济体制改革相伴随,中国进行了持续渐进的政府资源配置制度的改革——行政审批制度改革。但到目前为止,我国行政审批制度改革在很大程度上还是一种应急式的数量型改革,改革远未达到预期的目标,既未能满足市场主体对市场环境的要求,又未能实现切实转变政府职能的目标,更不能应对经济全球化浪潮中我国加入WTO的现实情境。与此同时,在社会转型期,人们在资源分配、市场占有率、生产经营、劳务关系、收入分配等方面的利益矛盾日益突出。关于基尼系数、收入差距、社会冲突等方面的讨论常充斥于各种媒体之中,有学者指出中国社会已进入了“利益博弈时代”。行政审批制度实质上是一种资源、权力、权利和利益的分配制度,行政审批制度改革作为一种资源配置方式的变革,其中也必然包含着错综复杂的利益矛盾与冲突,这些利益矛盾与冲突又对改革的进程、步骤、路径、方式和战略安排产生了不可忽视的影响。同时,作为一种制度变迁,转型期中国行政审批制度改革又有着不同于西方国家政府规制改革的背景、原因、方式和路径,用利益—制度方法对转型期我国行政审批制度改革进行分析,剖析行政审批制度改革中的利益冲突及其对行政审批制度变迁的影响,具有重要的理论和现实意义。

二、研究的意义

(一)理论意义

本书试图用一种全新的眼光来看待转型期中国行政审批制度改革,通过从利益冲突的角度来分析转型期中国行政审批制度改革,能使我们更深入地了解改革

的实质、原因、动力以及未来走向。行政审批制度改革中相关利益主体间的利益冲突和利益博弈在短期内导致了制度创新行为的出现,在长期则表现为行政审批制度的演进和变迁。本书还运用西方新制度经济学的制度变迁理论对我国行政审批制度改革进行了阐释,对行政审批制度变迁的条件、其所处的制度环境、行政审批制度变迁的路径依赖、制度供求以及制度变迁的绩效等方面进行了分析和解读,丰富了对我国行政审批制度改革的理解。并在此基础上构建了转型期中国行政审批制度改革的利益冲突性制度变迁理论假设,为系统思考中国行政审批制度改革问题提供了有益的思路,同时为行政审批制度改革提供理论支撑和相应的政策建议,并进一步丰富了我国行政审批制度改革的基础理论。

(二)现实意义

改革开放以来,与计划经济体制改革相伴随,政府资源配置方式——行政审批制度改革也在持续渐进地进行。但到目前为止,改革的效果仍不尽如人意:市场进入依然很不自由,审批环节仍然很多,政府的职能角色定位与市场经济的要求还有差距。与此同时,与审批相伴而生的腐败现象日益严重。任何一项改革,都是权力和利益的重新分配和调整。作为政府资源配置方式的改革,行政审批制度改革的艰巨性与其中错综复杂的利益冲突密切相关。本书从利益冲突分析的视角出发,剖析行政审批制度改革中相关利益主体间的利益冲突及其对行政审批制度变迁的影响,为审视转型期我国改革提供了一个新的更广阔的视野,有助于我们厘清改革步履维艰的深层原因,并为改革的深入进行提供新的思考和策略选择。

第二节 研究现状与文献综述

一、相关概念的厘定

(一)行政审批、政府规制、政府管制与行政许可

公共行政学中的“行政审批”,经济学上的“政府规制”和“政府管制”以及法学的“行政许可”,这几个概念既有相同之处,也存在着一些区别。国务院行政审批制度改革工作领导小组在《关于印发〈关于贯彻行政审批制度改革的五项原则需要把握的几个问题〉的通知》中指出:“行政审批是指行政机关(包括有行政审批权的其他组织)根据自然人、法人或者其他组织依法提出的申请,经依法审查,准予

其从事特定活动、认可其资格资质、确认特定民事关系或者特定民事权利能力和行为能力的行为,它一般包含批准(许可)、否定和备案三种行为和审批、审核、核准、备案四种形式。”十届人大常委会四次会议通过的《中华人民共和国行政许可法》第二条规定:“本法所称行政许可,是指行政机关根据公民、法人或者其他组织的申请,经依法审查,准予其从事特定活动的行为。”《中华人民共和国行政许可法》将行政许可与行政审批视为同一概念,并将行政许可分为特许、许可、认可、核准和登记五种形式。“政府规制”一词来源于英文,原文为 regulation,也译为“政府管制”。从字面意义看,“管制”有着更多强制性和命令色彩,而“规制”一词更为中性、温和,因而“规制”比“管制”更为常用。经济学家从不同的角度对“政府规制”进行了界定:日本规制经济学家植草益认为规制是“社会公共机构按照一定的规则对企业进行限制的行为”^①。丹尼尔·F. 史普博(Daniel F. Spulber)则认为,政府规制是“行政机构制定并执行的直接干预市场机制或间接改变企业和消费者供需决策的一般规制和特殊行为”^②。根据规制的不同目的,可将其分为社会性规制和经济性规制。余晖认为,在不涉及具体规章的制定、对经济主体行为的监督检查并对其违法行为进行处罚的时候,行政许可与规制是一种同质的行为,它们都具有微观取向性、合法性、权利约束性、自由裁量性和要式性等特征。^③ 可以认为行政审批、行政许可、政府规制这三个概念是相通的,它们针对的都是同一种行政行为,由于研究的角度或者立法用语不规范等原因造成了多种概念同时使用。尽管其中不可避免地存在着细微的差异,为了借鉴相关学科的研究成果,本书仍将行政审批、行政许可、政府规制和政府管制视为同一概念。

依据政府行政审批所作用的领域的不同,行政审批又可分为经济性审批和社会性审批。经济学对这两类审批已有明确的划分。日本学者植草益认为,经济性审批(规制)主要存在于自然垄断和信息偏差问题的部门,以防止无效率的资源配置发生,确保以需要者的公平利用为目的,通过被认可和许可的各种手段,对企业的进入、退出、价格、服务以及投资、财务、会计等方面的活动所进行的规制。^④ 经济性规制的目的是促进产业健康发展,提高企业效率,保护消费者权益。社会性

① 植草益:《微观规制经济学》,2页,北京,中国发展出版社,1992。

② 丹尼尔·F. 史普博:《管制与市场》,45页,上海,上海三联书店、上海人民出版社,1999。

③ 《政府规制改革与行政审批制度改革研讨会会议综述》,载《法学研究》,2001年第3期。

④ 植草益:《微观规制经济学》,22页,北京,中国发展出版社,1992。

审批(规制)以保障劳动者和消费者的安全与健康,以及环境保护、防止灾害为目的,对物品和服务的质量和伴随它们而产生的各种活动制定一定标准,并禁止、限定特定行为的规制。^①

(二)行政审批制度和行政审批制度改革

依照以上对行政审批、政府规制和行政许可的认识,本书认为行政审批制度亦即政府规制制度、行政许可制度。行政审批制度是行政机关依法处理行政相对人的申请,依法赋予行政相对人从事特定活动、认可其资格资质、确定特定民事关系或特定民事权利能力和活动的各项具体制度的总称。行政审批制度是由一系列相关法律和法规组成、规范政府行政审批行为的制度体系,具体包括规制审批机构、审批依据、审批标准、审批程序、审批时限、审批费用、审批方式等方面的制度。行政审批制度改革即规范行政审批权力的设定与运行,从程序规范、权力设定、运行监督、责任追究等方面着手建立与社会主义市场经济体制相适应的行政审批制度。

经济学、法学、行政学等不同学科从不同的角度对行政审批制度(政府规制制度)改革进行了广泛而深入的研究,形成了许多具有理论和实践意义的研究成果。

二、对行政审批制度改革的多学科研究比较

行政审批既是一个公共管理问题,同时又是一个经济问题,还是一个法律问题,它是经济学、公共管理学和法学的交叉研究地带。不同的学科运用不同的方法,从不同的视角对行政审批制度改革进行了研究。每一学科的研究既有其独特的优势,同时又存在着缺陷和不足。

(一)经济学关于行政审批研究的重点和不足

国外经济学对政府规制的研究可谓历史悠久。亚当·斯密在《国富论》中专门用第五章来论述政府对公共物品进行干预的必要性,约翰·穆勒在其《政治经济学原理及其在社会哲学上的若干应用》中也对政府在微观经济中的角色进行了讨论。^② 现代意义的政府规制理论则始于19世纪末美国对铁路运输产业的管制之后,先后经过了公共利益规制理论、利益集团规制理论、激励性规制理论和规制

^① 植草益:《微观规制经济学》,22页,北京,中国发展出版社,1992。

^② 约翰·穆勒:《政治经济学原理及其在社会哲学上的若干应用》,北京,商务印书馆,1991。

框架下的竞争理论等几个发展阶段。^① 根据笔者可得的资料,国外对政府规制的研究成果有卡恩的《经济管制的原则和制度》(1970)、施蒂格勒的《产业组织与政府规制》(1971)、詹姆斯《政府管制的局限》(1981)、布雷耶尔《管制及其改革》(1982)、威斯和斯蒂克兰《管制——一个案例的方法》(1982)、Viscusi《管制消费者产品安全》(1984)、Utton《管制产业的经济学》(1986)、奥特森《企业与自然垄断产业的管制》(1988)、史普博《管制与市场》(1989)、植草益《微观规制经济学》(1992)、波斯纳《法律的经济分析》(1997)、佩尔兹曼《政治参与和政府管制》(1998)、安东尼《管制,经济和法律》(2001)等等。

20世纪80年代,西方发达国家纷纷进行经济领域的自然垄断行业放松规制改革和社会领域的强化规制改革,为规制经济理论的研究提供了宝贵的实践资料,规制理论研究出现了百家争鸣的繁荣景象,政府规制的公共利益理论、规制俘获理论、组织与制度理论、政治过程理论、激励理论、竞争理论等多种理论的涌现,为西方国家政府规制改革提供了指导。国外经济学对政府规制的研究以西方经济学理论为基础,研究各自特殊的政治体制下政府规制的理论与实践,为转型期中国行政审批制度改革提供了理论基础和实践借鉴经验。在笔者所能检索的资料中,尚未发现国外学者对转型期中国行政审批制度改革的研究。

国内对我国政府规制改革的研究则建立在西方规制经济学理论的基础上,既有从成本—收益角度对政府规制的合理性的研究,又有从规制供求均衡分析对政府规制均衡的分析,也有大量从政府规制政策对不同产业特别是自然垄断产业的影响方面进行的实证研究。总的来说,国内经济学家对转型期行政审批制度改革的研究成果主要体现在以下几方面。

1. 关于行政审批制度改革的理论研究。主要是规制的含义、分类,规制的成因及效果,规制的失灵及克服、规制的方式,规制的规范理论、实证理论与规制的经济理论。其中王俊豪、余晖、陈富良、李郁芳等对我国转轨时期规制理论的构建作出了有益的探索。王俊豪《政府管制经济学导论——基本理论及其在政府管制实践中的应用》(商务印书馆2001年版)从需求与供给、成本与收益角度对政府规制进行了分析,从总体上阐述了经济性管制、社会性管制、政府管制过程、信息不对称条件下的政府管制理论和政府管制的俘获理论等基本问题,并深入讨论了自

^① 张红凤:《西方规制经济学的变迁》,北京,经济科学出版社,2005。

然垄断的基本理论、投资管制理论、价格管制理论、进入管制理论和自然垄断产业的竞争理论,并将上述理论用于讨论我国电信、电力和自来水供应等产业的规制改革,以及在外部性和信息不对称理论的基础上,讨论了我国政府对环境规制和质量规制的问题。王俊豪《中国垄断性产业结构重组分类管制与协调政策》(商务印书馆 2005 年版)分析了中国垄断产业的基本特征及其管制的演变过程,加入 WTO 对垄断性产业的影响,探讨了垄断性产业的基本业务类型、市场结构重组政策、对不同业务的分类管制政策和协调政策。王俊豪、周小梅《中国自然垄断产业民营化改革与政府管制政策》(经济管理出版社 2004 年版)运用政府管制经济学的基本理论,研究了我国自然垄断产业民营化改革与政府管制政策体系及其局限性和动态性。陈富良在我国政府规制方面的研究成果丰厚,其专著《政府对商业企业的规制研究》(经济管理出版社 1999 年版)中指出了政府规制商业企业的现实依据——销售商与消费者之间信息不对称导致买卖行为扭曲、莱蒙问题盛行,认为政府通过制定产品质量标准,提供信息服务,发挥消费者组织的作用来对商业企业进行规制。陈富良的另外两部著作《我国经济转轨时期的政府规制》(中国财政经济出版社 2000 年版)和《放松规制与强化规制——论转轨经济中的政府规制改革》(上海三联书店 2001 年版)在对政府规制均衡进行系统分析的基础上,提出要从规制对象、规制主体、规制结构、规制者的规制结构等方面进行规制重构,他认为中国规制改革的路径是在总体放松规制的前提下,局部强化规制,即逐步放松在计划经济体制时期遗留下来的高度的计划管制,另一方面要逐步建立起适应社会主义市场经济体制的规制政策与制度,并对现行规制中不完善的地方予以充实,逐步解决政府规制中的越位与缺位问题。他认为,在市场经济体制下,中国政府规制制度的目标是规制有据、规制有度、执行有力、裁决有法。余晖在其著作《政府与企业——从宏观管理到微观规制》(福建人民出版社 1997 年版)、《谁来管制规制者》(广东经济出版社 2004 年版)及其关于政府管制的一系列论文中对中国政府经济和社会规制的效果进行了评价,并进一步剖析了中国政府管制失灵的背景因素,强调要对规制者进行规制。他认为规制者管制结构的建立在我国政府规制改革中的重要性,并提出了中国政府管制改革的具体政策建议。李郁芳《体制转轨时期政府的微观规制行为》(经济科学出版社 2003 年版)认为转轨时期我国政府规制是在市场化改革过程中,经济体制、政治体制和道德观念的三重转轨,体制改革和经济发展的双重任务相互交错的条件下建立起来的,因此规制行为是

出现了“鱼龙混杂”、不够规范的特征——规制职能的错位、缺位和越位并存,规制效率与失灵共存。由于受到转轨期政治体制、经济体制和道德观念的约束,政府规制行为呈现出传统体制下的计划性管制与市场体制下的市场性规制并存的局面。完全消除计划性管制,建立并完善市场性政府规制是矫正转轨时期政府微观规制行为的指导思想。史小龙《我国自然垄断产业规制改革中的利益集团研究》(厦门大学博士论文,2005年4月)对我国自然垄断产业规制改革中的三大利益集团——消费者、垄断厂商和规制者进行了研究,分析了各利益集团的特征、行为模式、集团间的相互竞争及其对社会福利的影响,并剖析了电力、电信、铁路、邮政等全国性主要的自然垄断产业规制改革的典型案例,得出了现阶段我国自然垄断产业规制改革的政策建议。

2. 对我国政府规制的实证研究。研究的主题是我国自然垄断基础设施行业政府规制现状及存在问题。学者们对电信、电力、民航、铁路等自然垄断行业规制研究比较集中。如张宇燕在《国家放松管制的博弈》(《经济研究》1995年第2期)以中国联通公司的创建为例对中国电信业政府管制改革进行了分析。余晖在《受管制市场的政企同盟——以中国电信产业为例》中提出受规制市场存在的政企同盟是中国自然垄断产业政府管制的问题症结所在。刘彪文在《中国铁路产业改革与规制重建》(廖进球、陈富良主编《规制与竞争前沿问题》,第一辑,经济管理出版社2004年版)中提出了中国铁路改革与规制重建的目标、原则、理论前提和逻辑起点以及规制体系。王俊豪在《浙江省基础设施产业政府管制体制改革的基本思路》(《浙江社会科学》2000年第2期)论述了浙江省基础设施产业政府管制体制改革的基本思路——政企分离,改革的主要内容是发挥市场竞争机制的作用,实现业内有效竞争,建立在经济学原理上的价格管制以及推行股份制。目前有的研究也扩展到土地、金融、会计、药品等行业的规制问题。如余晖在《中国药业政府管制制度形成障碍的分析》(《管理世界》1997年第5、6期)、《探索建立我国医疗管制体系》(《健康报》2003年8月19日)、《有线电视产业化及其管制问题》(《中国经济时报》2000年12月22日第5版)、《政府管制失败的经典案例》(《中国经济时报》2000年12月6日)还对中国药业、医疗、有线电视、出租车等行业规制进行了实证分析。

3. 对国外政府规制理论与规制改革实践的研究及其对我国行政审批制度改革的启示。主要介绍西方发达国家规制制度和规制改革的经验及其对我国的启