

政府管制 经济学

ZHENG FU GUAN ZHI
JING JI XUE

史璐
著



知识产权出版社
全国百佳图书出版单位

政府管制经济学

史 璐 著

 知识产权出版社
全国百佳图书出版单位

内容提要

政府管制经济学是一门新兴的综合学科,系统研究现代市场经济下政府对自由市场实施直接或间接的干预,以促进经济发展的理论与实践。

本书作者广泛参照管制经济学发展史上的经典教材,考察发达国家和我国政府管制理论与实践的最新进展,结合本人的相关研究成果和多年教学经验,力求简洁明快、深入浅出。

本书既可作为教材使用,也可作为相关研究人员和公务人员的参考用书。

责任编辑:荆成恭

图书在版编目(CIP)数据

政府管制经济学/史璐著. —北京:知识产权出版社, 2011. 5

ISBN 978-7-5130-0582-1

I. ①政… II. ①史… III. ①行政干预—产业经济学—教材

IV. ①F20

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 092636 号

政府管制经济学

ZHENGFU GUANZHI JINGJIXUE

史 璐 著

出版发行:知识产权出版社

社 址:北京市海淀区马甸南村 1 号

网 址:<http://www.ipph.cn>

发行电话:010-82000893 82000860 转 8101

责编电话:010-82000860 转 8341

印 刷:知识产权出版社电子印制中心

开 本:787mm×1092mm 1/16

版 次:2012 年 12 月第 1 版

字 数:240 千字

邮 编:100088

邮 箱:bjb@cnipr.com

传 真:010-82000860 转 8353

责编邮箱:jingchenggong@cnipr.com

经 销:新华书店及相关销售网点

印 张:14.25

印 次:2012 年 12 月第 1 次印刷

定 价:38.00 元

ISBN 978-7-5130-0582-1/F·422 (3476)

版权所有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

前 言

政府管制经济学是一门交叉学科，系统研究现代市场经济下政府、市场、企业和消费者的关系，研究政府如何对自由市场实施直接或间接的干预，以促进经济发展。20 世纪初特别是第二次世界大战以来，野蛮生长的自由放任的市场经济已经完成其历史使命，现代市场经济是政府管制下的市场经济。我国自 1992 年开始建设社会主义市场经济以来，政府管制作为市场经济制度的重要组成部分，其理念、法规和政策也逐步引入经济生活中的方方面面。从 20 世纪末到 21 世纪的前 10 年，我国市场经济体制不断完善和成熟，政府管制对经济增长、企业经营、消费者和劳动者权益保护、环境保护等方面的影响越来越深。在这种背景下，政府管制经济学无论从企业视角、政府行政视角以及公共政策研究决策视角来审视，都是具有重要意义的学科。

本教材在写作的过程中，广泛参照管制经济学发展史上的经典教材，考察发达国家和我国政府管制理论与实践的最新进展，结合作者本人相关研究成果和多年的教学经验，力求简洁明快、深入浅出，使授课对象在 36~54 学时中系统掌握本学科知识，能够运用理论分析现实，并且能够提出相应的管制政策建议。

一、教材的适用范围

1. 高年级本科

本书可作为公共管理和工商管理专业的高年级本科教材，也可面向经济学、新闻、法学、环境保护、社会学、贸易等其他本科专业作为跨专业选修课的教材。

2. 公共管理硕士（MPA）

当前我国政府管制的实践呈现快速发展的态势，制定和实施政府管制政策将日趋成为政府重要的行政职能，这使得政府管制经济学成为公共管理的基础

课程，为政府、非营利组织等公共部门的实际操作提供较好的知识储备和实践支持。在未来政府会承担更多的责任，经济管制、社会管制的职能会越来越强化，因此对于公共管理硕士教学来说，本课程又具备相当的前瞻性。

3. 工商管理硕士（MBA）

自 2008 年全球金融危机以来，各国政府对于市场经济的干预越来越明显，企业经营处于越来越深化的政府管制体系之中。单纯开拓市场、搞好企业内部经营管理，不问政府管制环境的做法，已经不合时宜。当代的企业经营者，特别是企业高级管理人员，必须掌握政府管制经济学的基本原理并且随时观察、把握政府管制政策走向。因此对于 MBA，特别是 EMBA 的教学，本课程具有较为重要的意义。

本教材也可供其他相关专业硕士和其他研究者作为教学和研究参考使用。

二、教材的特点

1. 注重实践

由于 MPA 和 MBA 属于实践性较强的学科，因此本书不偏重高深的经济学理论和数学模型，而是力求理论和实践相结合，力求理论的实用性和指导性。对于高年级本科来说，注重实践性也符合“宽口径、厚基础”的本科培养基本原则。

2. 注重教学

虽然加入了作者本人的一些研究成果，但本书并非研究性著作，而是规范性教材。本书在表述方式和编排上体现教学需要，每章配有“本章导读”、“重点问题”、“本章小结”、“关键术语”、复习思考题、“本章案例”、“思考与探讨的问题”，力求教学逻辑主线鲜明，使学生较为详尽系统地掌握章节知识，并且能够分析现实案例，对自己的实践有所帮助。

3. 立足国情、内容更新

教材的目的是把政府管制经济学教学本土化，借鉴现代管制经济学理论和发达国家成功经验，为我国的政府管制理论和实践提供支持。为此本教材选用众多我国近年来发生的案例，尽可能反映我国最新的政府管制实践。

三、教材的基本内容

本书从逻辑上分为三大部分，其内容框架如下：

第一部分是第1~3章，论述政府、市场和管制的关系。第一章界定管制、政府管制和政府管制经济学作为开篇；第二章论述政府和市场关系的一般理论，讨论政府管制的原因；第三章论述政府管制的基本内容框架。第一部分回答了什么是政府管制、政府为什么要管制以及政府如何管制。

第二部分是第4~5章，论述政府管制的理论与实践。第四章从管制经济学一般理论出发，系统论述政府对法定垄断领域的经济性管制，包括进入管制和价格管制；第五章全面论述社会性管制的经济学理论和政府政策体系，特别对环境管制和产品质量管制进行了剖析。

第三部分是第6章，论述政府管制的改革与发展。第一节论述管制失灵的基本理论，基于更新理论认知，系统论述政府管制的固有缺陷以及政府管制失灵的产生机制。第二节讨论发达国家公用事业放松管制的基本规律和管制制度的重新构建。第三节讨论社会性管制中的政府失灵产生机制，介绍社会性管制的市场化改革思路和最新实践。

由于作者水平有限，本书在写作过程中可能会有一定的局限性，请专家和读者不吝赐教，本书中一切错误和疏漏均由作者本人负责。

目 录

第一章 绪 论	1
第一节 管理和管制	1
一、管理、管制和产权边界的关系	2
二、管理强调计划，管制强调规则	2
三、管理强调控制，管制注重引导	3
第二节 公共管制	4
一、市场经济体系	5
二、公共管制的主体	6
三、管制工具	9
第三节 政府管制	12
一、政府管制的含义	12
二、政府管制的过程	13
第四节 政府管制经济学概述	16
一、政府管制经济学的形成和发展	16
二、政府管制经济学的理论和实践意义	17
第二章 市场失灵和市场经济缺陷	24
第一节 自由市场理念	24
一、自由市场的经济宣言——亚当·斯密关于“看不见的手” 的经典论述	24
二、自由市场的政治宣言——独立宣言市场和政府关系的表述	27
三、我国古代自由主义思想	28
四、自由市场交易制度特征总结——看不见的手	29
第二节 市场失灵	31

一、公共产品 (Public Good)	31
二、外部性 (Externality)	33
三、市场势力 (Market Power)	35
四、信息不对称 (Asymmetric Information)	38
第三节 市场经济缺陷	41
一、经济波动	41
二、产业结构发展滞后	43
三、失业和收入分配两极分化	44
第三章 政府管制体系概论	51
第一节 微观管制	51
一、法定竞争领域——反垄断和反不正当竞争管制	51
二、法定垄断领域——经济性管制	54
三、社会性管制	59
第二节 宏观管制 (Macroeconomic Regulation)	63
一、宏观管制的目标	63
二、宏观管制的手段	66
第四章 经济性管制	77
第一节 经济性管制的成因和目标	77
一、自然垄断理论	77
二、公共产品理论	80
三、经济性管制的实质、意义和目标分析	88
第二节 价格管制	92
一、价格水平管制的原理	92
二、价格水平管制模型	95
三、价格结构管制	103
第三节 进入管制	108
一、“取脂”竞争管制	109
二、新企业进入	110
三、不对称管制	112

第五章 社会性管制	119
第一节 社会性管制的形成和发展	119
一、社会性管制的起源和形成——以美国 FDA 为例	119
二、发达国家社会性管制的概况	120
三、我国的社会性管制	123
第二节 环境管制	128
一、环境管制的基本理论	128
二、环境保护政策	133
三、我国环境管制的法律体系和制度安排	137
第三节 产品质量管制	141
一、逆向选择引发的产品质量下降和管制对策	141
二、信号显示的道德风险和管制对策	143
三、产品生产质量管理	146
四、产品流通销售的质量管制	147
五、产品售后管制	152
第六章 政府管制的改革与发展	160
第一节 管制失灵	160
一、利益集团理论	161
二、租金理论	164
第二节 公用事业的放松管制	174
一、私有化	174
二、网络型公用事业的拆分和竞争	177
三、需求多样性、多元化经营和替代品出现引发的放松管制	183
四、放松管制下公用事业管制的新模式	186
第三节 社会性管制的“新思维”	190
一、社会性管制的“政府失灵”	190
二、科斯定律	193
三、排污权交易——社会性管制的市场化模式	195
参考文献	213
后 记	217

第一章 绪 论

[本章导读]

现代市场经济是有管制的市场经济。在全书的开篇，首先需要回答以下五个问题：一是到底什么是管制？企业家对企业进行管理与政府等公共部门对企业进行管制有什么区别？二是市场经济由谁来管制？公共部门由谁来组成，它们之间是如何分工的？三是公共部门如何对市场经济实施管制？四是政府管制在整个公共部门管制体系中处于什么位置？政府管制的职能如何行使？五是政府管制经济学是一门什么样的学科？

本章第一节在和管理的对比中对管制作出定义；第二节论述公共管制体系和公共管制工具；第三节论述政府管制的含义和管制过程；第四节对政府管制经济学的学科脉络和理论、实践意义进行探讨。

[重点问题]

- 管制和管理的区别
- 公共管制的主体和客体
- 公共管制的工具
- 政府管制的过程
- 管制经济学的意义

第一节 管理和管制

要理解什么是管制，首先需要把握管理和管制的区别。

管理是管理者在一定的外在环境下，通过计划、组织、控制、领导、协调和创新等手段，对组织机构所拥有的资源（包括人、财、物、时间、信息）进行合理配置和有效使用，以实现计划目标的过程。例如，家庭理财管理、公司人力资源管理、政府内部行政管理，等等。

管制是管制者（管制主体）根据一定的规则，对消费者、企业和社会组织（被管制者）的活动进行限制，以期达到预期效果的行为。管理和管制这两个概念具有本质差别。

一、管理、管制和产权边界的关系

如图 1-1 所示，管理是组织机构（如家庭、企业和社会组织）对其拥有产权的资源进行主观配置、对其产权边界以内的事务进行掌控。管制是管制者对另一个产权主体，如消费者、企业和社会组织的外部决策进行限制。

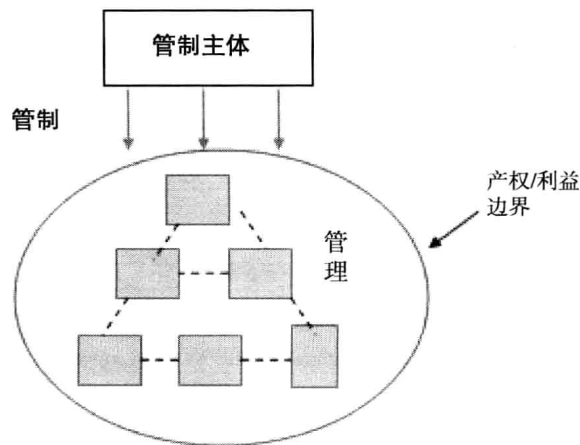


图 1-1 管理和管制的概念辨析

二、管理强调计划，管制强调规则

管理是以计划为核心的，管理的过程涉及制订计划、执行计划、检查计划执行情况和总结改进。管制是以规则为核心的，管制的过程涉及规则的制定、规则的执行、规则的改进修正。管制规则具有三个层次的含义：

1. 管制规则的制定具有客观性

家庭、企业等的管理计划的制订程序和计划内容带有一定的主观性，由组织内部的权威决定，无须通过被管理对象认可。管制是国家的公共事务，管制规则的确定依靠客观存在的公共选择程序来汇集多方管制诉求，最后得以确定。任何利益团体无权依照自身的主观愿望单独确立管制规则。

2. 管制规则是一种国家制度

管制主体并没有超越被管制者的地位，管制主体和被管制者在管制规则面前是平等的。

3. 管制规则的修订具有特定的规则

管制主体无权任意修改管制规则，管制规则的修订条件、修订程序等，同样需要由公共选择决定。

三、管理强调控制，管制注重引导

管理的目的是直接控制运行状态以达到计划要求，管制是通过规则间接引导以达到预期目标。例如，近年来我国大城市在拥堵治理中，“管理”的方式是政府计划指标直接控制每年新增小汽车数量，并且实施“尾号限行”。“管制”的方法是按照民主程序制定停车费、公共交通价格和收取拥堵费等系列规则，用规则间接引导小汽车的使用，使拥堵程度达到社会可以接受的范围之内。显然，管制更加尊重消费者的购买权和财产使用权，是一种更加进步的方式。

在改革开放之前的计划经济模式中，政府和市场的关系是管理和被管理的关系，政府通过事无巨细的计划，将个人家庭消费、就业、企业生产经营行为等都纳入国家计划体系中，经济主体没有产权边界和自主决策权，政府把经济活动作为可以任意支配的计划指标。在社会主义市场经济体制的构建中，消费者的决策权和财产权受到保护，企业的产权、公司的法人财产权和自主经营权受到保护，政府和市场经济的关系不是管理和被管理的关系，而是管制和被管制的关系。政府不能直接去管理企业和消费者，不能直接干预市场经济主体决策，只能通过民主程序为市场经济运行设定管制规则，达到公众所期望的效果。

从政府管制经济学的角度看，诸如“国民经济管理”、“社会管理”等提法并不规范，应当转变到“管制”的思维模式，政府是“经济和社会管制服务的提供者”。计划经济向市场经济的转变，就是使政府职能从对国民经济进行计划管理转变到提供管制服务。

从文字上看，管理的英文是“Management”，具有人进行“主观掌控”的意境，管制的英文是“Regulation”，具有“规则限制”的意境。因此，

“Regulation”在很多时候被翻译为规制，更加准确地表达了“运用规则进行限制，最终达到社会良好治理”的含义。从这个角度看，“Regulation”应该译为“规制”，翻译为“管制”是不准确的，保留了“管理式思维”，很容易使人联想到“管理+制约”，而误认为政府可以对产权主体进行管理。

本书之所以采用“管制”的称谓，基于以下两个原因：①在我国官方文件和实践中，大多出现的是“管制”，在具有学术性、研究性的场合称“规制”。本书并非研究性著作，侧重于系统讲授我国政府管制的理论基础和实际应用，故采用“管制”的称谓。②“规制”的译法多见于日文文献，如植草益的《微观规制经济学》；权威的《新帕尔格雷夫经济学大辞典》中译为“管制”，卡恩、施蒂格勒的论著也译为“管制”，我国较为著名的管制经济学学者如王俊豪等人，也采用“管制”的称谓。

第二节 公共管制

日本经济学家植草益认为，通常意义上的规制（管制），指依据一定的规则对构成特定社会的个人和构成特定经济的经济主体的活动进行限制的行为。

当管制主体为私人部门时，称为“私人管制”。例如，父母对成年子女的管制，成年子女作为独立的有民事行为能力的自然人，父母不能对其事务进行直接干涉，而是设定规则进行引导。再例如，总公司对子公司的管制，总公司作为私人部门，设定规则对具备独立法人资格的子公司的决策进行引导，以期达到理想绩效^❶。

管制经济学的研究对象是公共管制，有两重含义：一方面，管制主体是公共部门；另一方面，只研究公共部门对被管制者经济行为的管制，其他诸如刑事犯罪、违反社会秩序、妨害国家安全等非经济行为不涉及。经济行为指参与市场经济的微观主体通过对其拥有资源配置使用，进行商品或要素的生产和交换，获取最大化利益的行为。公共管制体系见图1-2：

❶ 进一步理解，如果是未成年子女或者公司的办事处，由于其不具备法定的产权利益边界，父母对于未成年子女及公司总部对其办事处，就是管理而非管制的关系了。

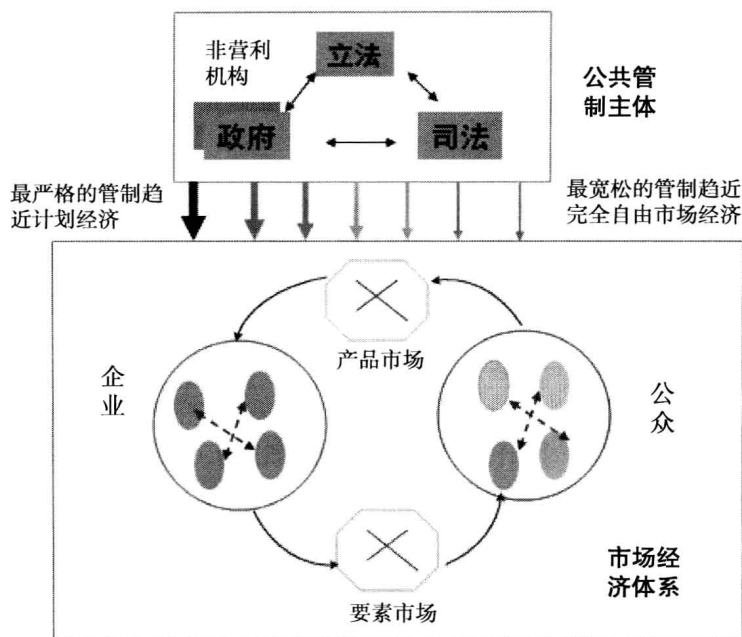


图 1-2 公共管制体系

一、市场经济体系

如图 1-2 所示，市场经济体系是由两个主体（企业和公众）和两个市场（产品市场和要素市场）组成的。公众（也称为消费者，以个人或家庭为单位）具有双重身份，在产品市场上是产品的消费者；在要素市场上，是要素的供应者。企业（也称为厂商，包括有形产品提供者和医疗、教育等公共服务提供者）也具有双重身份，在产品市场上是产品生产者；在要素市场上，是要素购买者。

1. 产品市场的交易

产品市场上企业和公众交易消费品，公众支付货币给企业，企业制造消费品出售给公众。

2. 要素市场的交易

在要素市场上公众和企业交易要素，要素包括：资本（股权、债权和信

贷等)；劳动力；土地；企业家才能^①；专利；等等。公众购买企业的股票、债券和（通过储蓄）提供信贷融资，获取股息、债息和储蓄利息；公众给企业提供劳动力，获取工资；公众给企业提供土地，获取地租；公众给企业提供企业家才能，获取高管薪酬；等等。

市场经济体系的货币流向，图 1-2 中逆时针箭头所指，公众获取要素收入用于购买产品，厂商获取销售收入再购买要素，构成一个自循环系统。

3. 厂商和家庭系统内部的交易

现实中企业和公众是由多个企业和公众组成的系统。

如图 1-2 所示，企业系统中存在多个产业，每个产业又都是由多个厂商组成的产业链。企业系统内部也存在产品市场和要素市场，产业链条的上中下游、不同的产业之间进行生产资料和要素交易，由图 1-2 厂商中的虚线表示。例如，铁矿石厂商在（生产资料的）产品市场向钢铁厂出售矿石，现金充沛的白酒公司在（企业间的）要素市场向房地产商提供资本支持，等等。企业系统内部的交易最终都是为企业作为一个大系统，同公众进行交易服务的。同理，公众系统内部也存在互通有无的产品和要素交易。

4. 自由交易

市场经济体系的交易是完全自由的。例如，在产品市场，企业生产什么、生产多少、为谁生产、销售价格，公众消费什么、消费多少、向谁购买、购买价格，都是自主决策，在市场上自由选择，进行竞争性交易。要素市场和企业、公众系统内部市场也具有相同的性质。

二、公共管制的主体

政府不是唯一的公共部门，公共管制的主体是多元化的，形成立法、政府、司法和非营利组织 4 个管制权力中心。

（一）立法

立法是立法机关（如美国的国会和州议会、我国人民代表大会及其常设

① 企业家才能（Entrepreneurship）指企业管理人员的组织能力、管理能力与创新能力。企业家才能使得厂商的资本、劳动力、土地等要素高效率地配置和使用，因而作为一项单独的要素存在，并获取报酬。

机关)按照法定程序,创建、修改和废止法律的专门活动,一项管制活动得以实施,首先需要管制立法,这是整个公共管制的合法性基础。

管制立法授权给政府、司法等其他管制主体管制权力,包括以下几方面要素:①被管制者及其经济行为。确定将哪些市场经济主体的哪些行为纳入管制。②确定管制机构的职责和权力。采取政府行政管制还是司法管制,如果是行政管制,授权给哪个部门或者新组建什么样的部门从事该项管制行为,政府的行政管制部门具有什么样的权限等。③管制规则及其实施。或者从立法上明确管制规则,或者授权政府管制部门制定行政法规,而且立法要明确确保管制规则实施的机制。

管制立法需要严格按照宪法程序,考虑厂商、消费者、劳动者以及其他利益相关者的利益诉求,达成有效的集体选择决策。管制法律的颁布涉及社会多方利益,在立法阶段各利益团体都会对立法机构和立法人员进行游说,争取管制立法维护既得利益并获取新的利益。

(二) 政府行政

政府是最重要的公共管制主体,承担了大部分公共管制职能。管制立法确立的管制政策,一部分交由政府管制,另一部分交由司法管制。交由政府管制的部分,政府设立管制机构,执行法定的管制权力。政府管制机构包括两类:

1. 强力管制机构

该类机构直接从事管制活动,依照法律授权对某领域的经济活动实行政治性管制,其管制行为具有法律强制力。该类机构还可在法律授权下具备法律解释权、制定行政性法规权(管制规则和实施细则权),并具备较大的自由裁量权。属于强力管制机构的管制领域,往往排除司法管制,只能通过行政申诉的方式解决矛盾。例如,在美国,某些受到(政府)管制机构管制的交易,可以免除反垄断司法审查;又如日本规定(政府管制机构实施管制的)铁路、电力、煤气及其他性质上为当然垄断事业的领域,不适用于《禁止私人垄断及确保公正交易法》。

2. 司法管制的协助机构

这类机构不具备直接管制市场经济的行政权力,其职责是协助发起司法诉讼,最终需要司法管制裁决。例如,政府环保管制机构发起对污染企业的诉讼。这一类管制的本质是司法管制,政府管制机构是司法公正的促进者。

（三）司法

在发达国家大量公共管制政策由司法管制实施，例如，发达国家的反垄断管制是司法管制而非政府管制。司法是指司法机关及司法人员依照法定职权和法定程序，具体运用法律处理案件的专门活动。

司法并非是对立法和政府行政法规的消极执行，成为独立的权力中心，体现在：①司法对立法和行政进行违宪检查，可以撤销违反宪法的管制法律和政府管制行为。②英美法体系国家，司法事实的判定依靠陪审团^①，以作出有罪还是无罪裁决。美国的陪审团具有“造法（Make Law）”功能，可以作出和现行法律相冲突的裁决，使“恶法”失效。

因此，在发达国家的公共管制领域，司法管制是独立的管制力量，形成对立法和政府管制的有效制衡。以美国电报电话公司（AT&T）为例，虽然1934年美国国会授权FCC（联邦通信委员会）对美国电信市场进行政府管制，并授权AT&T垄断美国电信市场。但从第二次世界大战后，美国司法部作为反垄断司法管制协助机构，一直试图对AT&T的垄断地位及其政府管制发起反垄断诉讼，最终经过联邦法院裁决，否决了FCC对美国电信市场的行政管制和AT&T的垄断权，于1984年终结了AT&T的垄断地位，对其实施拆分。

（四）非营利组织

非营利组织是不以营利为目的，而是服务于社会的非政府组织，其收入部分来自服务收费，部分来自成员会费和社会赞助，盈余不能分配^②。

非营利组织往往是民间自愿成立的自我管理的正式组织，其目的是为社会提供公共服务，综合联合国、原欧共体等国际分类标准，非营利组织可分类如下^③：①教育研究：各层次教育机构、研究发展机构等；②医疗健康：各类医疗、康复、心理咨询机构等；③社会服务：紧急救护、就业训练、社区发展机构等；④文化娱乐：图书馆、博物馆、动物园、娱乐设施等；⑤慈善中介与自愿性服务；⑥宗教；⑦法律宣传与政治：公民与宣传组织，法律服务机构、政

① 陪审团由普通民众组成，大陪审团由23人组成，用于审理刑事案件，小陪审团由6~12人组成。

② 根据美国联邦国内税法的定义：“非营利组织本质上是一种组织，限制其将净盈余分配给任何监督与经营该组织的人，诸如组织的成员、董事或理事等。”

③ 整理自张成福、党秀云：《公共管理学》，中国人民大学出版社，2001年第1版，第302~303页。