

工商管理学术文库

# 中国电力

## 普遍服务供给规制研究

ZHONGGUO DIANLI  
PUBIAN FUWU GONGJI GUIZHI YANJIU

陈建华◎著



中国经济出版社  
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

# 中国电力普遍服务 供给规制研究

陈建华 著



中国经济出版社  
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

## 图书在版编目 (CIP) 数据

中国电力普遍服务供给规制研究/陈建华著.

北京: 中国经济出版社, 2013. 5

ISBN 978 - 7 - 5136 - 1793 - 2

I. ①中… II. ①陈… III. ①电力市场—商业服务—供给制—研究—中国  
IV. ①F426. 61

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 192437 号

责任编辑 严 莉

责任审读 霍宏涛

责任印制 常 毅

封面设计 华子图文

出版发行 中国经济出版社

印 刷 者 北京市媛明印刷厂

经 销 者 各地新华书店

开 本 880mm × 1230mm 1/32

印 张 8. 25

字 数 196 千字

版 次 2013 年 5 月第 1 版

印 次 2013 年 5 月第 1 次

书 号 ISBN 978 - 7 - 5136 - 1793 - 2/F · 9445

定 价 38. 00 元

中国经济出版社 网址 [www.economyph.com](http://www.economyph.com) 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010 - 68319116)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010 - 68359418 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390)

服务热线: 010 - 68344225 88386794

# 前 言

普遍服务就是对任何人都要提供无地域、无质量、无资费歧视且能够负担得起的产品服务,尽管围绕普遍服务始终存在各种争议,但让全体国民享受最基本的普遍服务早已成为各国政府的一项极其重要的公共政策。概括而言,普遍服务实际上主要包括三个方面的问题:谁受益?谁供给?谁规制?本书主要讨论竞争环境下中国电力普遍服务供给规制问题,很多人认为这是中国电力普遍服务政策的大方向。总体上,本书遵循规制经济学的研究路线与方法论,以放松规制与中国电力市场化改革为背景,结合中国电力普遍服务供给实践,借鉴网络型产业普遍服务供给规制经验,从逻辑基础、价值取向以及价值链等多维角度,对电力普遍服务供给“为什么规制”、“规制为什么”以及“如何规制”等问题展开研究,为竞争环境下中国电力普遍服务供给规制提供理论支撑和政策指导。

全文共分六章。第1章是绪论,提出问题并阐明研究意义、思路、方法论及创新之处。第2章剖析了中国电力普遍服务的内涵、外延及供给实践,论证了电力普遍服务供给规制的逻辑基础和价值取向,即“为什么规制”和“规制为什么”。第3章基于“用户市场结构”模型,理论上证明了电力普遍服务交叉补贴在垄断条件和竞争环境下的有效与失灵,提出了放松规制下电力普遍服务供给规制的困境及问题。第4章以国际和产业双重视域,审视并比较了放松规制下电力、电信以及邮政普遍服务供给规制实践,总结其经验和教训,以获取对竞争环境下中国电力普遍服务供给规制的启示。第5章提出了竞争环境下关于电力普遍服务供给的四个基本假设并予以证明,引入管理学中的“价值链分析模型”,建构了基于

价值链的竞争环境下中国电力普遍服务供给规制框架与选择,解决“如何规制”和“规制绩效”问题。第6章是结语,主要对整书进行总结概况,并指出不足及进一步研究方向。

本书尝试从普遍服务“用户市场结构”模型出发,用于电力普遍服务,并不断限制条件,对可能存在的情形展开假设、证明以及提出相应的规制选择。引入管理学中经典的“价值链分析模型”,建构基于价值链的中国电力普遍服务供给规制框架,可以视为本书最大创新点。如果把电力普遍服务供给看成一个价值链的话,那么其“基本活动”就是供给资金的投入、供给主体的选择和实施以及供给价格和质量的产出,相应的规制包括:电力普遍服务基金的监管体制和制度;高成本地区(农村)由原在位电力供给商来统一供电,对其电力普遍服务供给规制可采用“影子企业”与标准竞争以进行成本补偿;在低成本地区(城市),竞争性电力供给商与原在位电力供给商都可以提供电力普遍服务,对其电力普遍服务供给规制可采用拍卖、可转让的电力普遍服务特许权制度等激励性规制方法;对供给质量规制,除可采用质量标准、绩效公布、激励机制等外,还需要考虑电力监管委员会和电力普遍供给商之间不合谋与合谋情况下的博弈。除了上述“基本活动”,影响电力普遍服务供给的其他因素都可以看作是“支持性活动”,这可能包括普遍服务规制法律化、利益集团(对规制者的规制、电力企业社会责任、公众参与)、可再生能源分布式发电甚至开发性移民等,对此展开分析并提出相应的建议。

此外,本书还有两个创新点:其一是关于“什么是电力普遍服务”的界定。本书在梳理和评价现有研究文献引用的关于中国电力普遍服务的定义后,基于电力产业放松规制的竞争环境,提出了从内涵和外延两个方面来比较完整地界定电力普遍服务。其二是关于电力普遍服务供给规制的价值取向问题。本书引入福利经济学的功利主义公平观、罗尔斯的权利主义公平观、市场主导公平观这三种现代社会主流的公平观点,提出电力普遍服务供给规制的公平价值取向路径是从功利主义公平到权利主义公平。

# | CONTENTS | 目 录

## 第1章 绪论 | 001

- 1.1 问题的提出及研究意义 / 001
- 1.2 文献综述 / 005
  - 1.2.1 关于政府规制与电力产业规制  
理论的文献回顾 ..... 005
  - 1.2.2 普遍服务及电力普遍服务领域  
的研究综述 ..... 025
- 1.3 研究思路与内容 / 034
- 1.4 方法论与创新点 / 037
  - 1.4.1 方法论 ..... 037
  - 1.4.2 本书的主要创新点 ..... 040

## 第2章 中国电力普遍服务政策及供给规制基础 | 042

- 2.1 关于普遍服务:内涵和理论基础 / 042
  - 2.1.1 普遍服务的内涵 ..... 042
  - 2.1.2 普遍服务的理论基础 ..... 054
- 2.2 中国电力普遍服务的定义和供给 / 067
  - 2.2.1 电力普遍服务的引入 ..... 067
  - 2.2.2 中国电力普遍服务的内涵与外延探讨 ..... 069
  - 2.2.3 电力普遍服务供给主体、对象、  
成效及问题 ..... 071
- 2.3 市场失灵与电力普遍服务供给规制的逻辑基础 / 080
  - 2.3.1 市场失灵与公共利益规制  
理论的基本假设 ..... 080

|            |                                      |            |
|------------|--------------------------------------|------------|
| 2.3.2      | 电力产业的自然垄断性 .....                     | 082        |
| 2.3.3      | 电力普遍服务的公共物品性 .....                   | 087        |
| 2.3.4      | 普遍服务的外部性 .....                       | 090        |
| 2.3.5      | 信息不对称 .....                          | 092        |
| 2.4        | 公平效率与电力普遍服务供给规制的价值取向 /               | 093        |
| 2.4.1      | 政府规制的目标:公平与效率的<br>选择问题 .....         | 093        |
| 2.4.2      | 从功利主义公平到权利主义公平 .....                 | 097        |
| <b>第3章</b> | <b>放松规制与电力普遍服务供给规制困境  </b>           | <b>102</b> |
| 3.1        | 放松规制与电力改革 /                          | 102        |
| 3.1.1      | 网络型产业放松规制 .....                      | 102        |
| 3.1.2      | 中国电力市场化改革路径 .....                    | 111        |
| 3.2        | 垄断条件下电力普遍服务交叉补贴<br>供给机制与最佳规制 /       | 118        |
| 3.2.1      | 理论分析 .....                           | 118        |
| 3.2.2      | 中国电力普遍服务的交叉补贴实证分析 .....              | 124        |
| 3.3        | 竞争环境下电力普遍服务交叉补贴<br>失灵与规制困境 /         | 132        |
| 3.3.1      | 吸脂效应与交叉补贴失灵的理論解釋 .....               | 132        |
| 3.3.2      | 其他需要规制的问题 .....                      | 135        |
| <b>第4章</b> | <b>国际与产业视域的普遍服务供给规制实践<br/>及其启示  </b> | <b>137</b> |
| 4.1        | 电力普遍服务供给规制的国际实践 /                    | 137        |
| 4.1.1      | 典型发达国家电力市场化后<br>对普遍服务供给的规制 .....     | 137        |
| 4.1.2      | 部分发展中国家的供给规制方法 .....                 | 143        |
| 4.2        | 其他网络型产业普遍服务供给规制实践 /                  | 145        |
| 4.2.1      | 国外电信普遍服务供给规制的<br>主要工具及比较分析 .....     | 145        |

|       |                                     |     |
|-------|-------------------------------------|-----|
| 4.2.2 | 一些国家的邮政普遍服务供给<br>规制政策及放弃规制的教训 ..... | 155 |
| 4.3   | 对中国的启示分析 / 162                      |     |
| 4.3.1 | 普遍服务供给规制需求刚性 .....                  | 162 |
| 4.3.2 | 明确普遍服务的基本内容和衡量标准 .....              | 162 |
| 4.3.3 | 法律与制度是普遍服务供给规制<br>的前提条件 .....       | 163 |
| 4.3.4 | 普遍服务基金及其相应的<br>筹资与分配规制设计 .....      | 164 |
| 4.3.5 | 设置相对完善和独立的<br>普遍服务规制机构 .....        | 166 |
| 第5章   | 竞争环境下中国电力普遍服务供给规制框架<br>与选择   168    |     |
| 5.1   | 假设与规制框架 / 168                       |     |
| 5.1.1 | 竞争环境下关于电力普遍服务<br>供给的基本假设与证明 .....   | 168 |
| 5.1.2 | 基于价值链的电力普遍服务<br>供给规制框架 .....        | 177 |
| 5.2   | 中国电力普遍服务供给规制选择 / 180                |     |
| 5.2.1 | 电力普遍服务基金的监管体制和制度 .....              | 180 |
| 5.2.2 | 高成本地区电力普遍服务供给规制：<br>成本补偿与标尺竞争 ..... | 186 |
| 5.2.3 | 低成本地区电力普遍服务的激励性规制 .....             | 191 |
| 5.2.4 | 电力普遍服务供给质量规制方法与博弈 .....             | 197 |
| 5.3   | 影响电力普遍服务供给规制绩效的<br>宏观因素与建议 / 209    |     |
| 5.3.1 | 可再生能源分布式发电、开发性移民与<br>电力普遍服务 .....   | 209 |
| 5.3.2 | 利益集团与规制绩效 .....                     | 215 |



|                            |     |
|----------------------------|-----|
| 5.3.3 电力普遍服务管制法律化的建议 ..... | 225 |
| <b>第6章 结语   229</b>        |     |
| 6.1 研究总结 / 229             |     |
| 6.2 有待进一步研究的问题 / 233       |     |
| 参考文献 .....                 | 235 |
| 后 记 .....                  | 252 |
| 索 引 .....                  | 254 |

# 第1章 绪论 ●●●●●

## 1.1 问题的提出及研究意义-----●

自从美国电话电报公司 (American Telephone and Telegraph Company, AT&T) 总裁 Theodore Newton Vail 在 1907 年首次提出“普遍服务”<sup>①</sup>的概念以来, 尽管普遍服务的定义和具体内容都发生了很大变化, 但对任何人都要提供无地域、无质量、无资费歧视且能够负担得起的产品服务始终是普遍服务的基本诠释。而这种对普遍服务的诠释已经成为世界多数国家电信、邮政、电力、供水、供热、煤气、铁路、民航等网络型公用事业<sup>②</sup>的重要义务和社会责任。随着私有化、民营化、全球化的进程, 网络型公用事业在资费 (价格)、许可证、市场准入等方面都逐渐放松规制的情况下, 对普遍服务的规制却越来越受到重视, 让全体国民享受最基本的普遍服务俨然已成为各国政府的一项极其重要的公共政策。

---

① “普遍服务”这一术语最早由美国 AT&T 总裁威尔先生在 1907 年年度报告中提出, 其原话为“一种政策, 一种体制, 普遍服务” (One Policy, One System, Universal Service)。

② 在现有研究文献中, 出于不同的论述视角和不同的研究目的, 公用事业有不同的称谓或分类, 如“城市公用事业”、“市政公用事业”、“网络型公用事业”等。所谓网络型公用事业, 一般是以实体网络为基础进行经营的产业, 在产品或服务的生产、传输、分销和用户消费等环节具有很强的纵向关系, 借助于传输网络, 生产厂商才能将其产品或服务传递给用户, 用户也才能使用厂商生产的产品或服务, 如电信、铁路、航空、供水、电力、煤气、热力供应等产业。

从字面上理解,普遍服务至少应遵循两个原则:普遍性原则和非歧视性原则(Chone、Flochel 和 Perrot, 2000; Cremer、Gasmi 和 Laffont, 2001; Hultkrantz, 2005)。普遍性原则意味着每个消费者都应该接入网络,网络应该覆盖整个市场,尽管对高成本地区消费者制定的价格很可能低于为其服务的成本;非歧视性原则意味着不管消费者处于什么位置、连接成本是多少,都应该给所有的消费者提供同样的价格,运营商不能对不同类型用户和不同地理位置实行价格歧视,普遍服务旨在保证服务在时间尤其是空间上的连续性,这实际上是普遍性的另一个方面,即在给定的领土上为每个地方提供同样质量要求的服务(Rapp, 1996)。

从经济学角度,如果服务对象以收入(高收入和低收入两类人群)和成本(高成本和低成本两个地区)为划分标准,那么一共有四种情况<sup>①</sup>(见图 1-1)。

|     | 高成本地区 | 低成本地区 |
|-----|-------|-------|
| 高收入 | I     | II    |
| 低收入 | III   | IV    |

图 1-1 用户市场结构

第 I 情况:高成本地区的高收入者。由于生活和经营的高成本,即便是高收入者其净财富也将有可能趋于降低,为了寻求收入与成本之间的平衡,可以选择地域性迁移,这样的结果将导致该地区的景气趋于下降。

第 II 情况:低成本地区的高收入者。一方面,高收入者的净财富将趋于增加,承受成本的能力较强;另一方面,由于报酬递增机制的导向作用,最终导致该地区的景气不断增加。

第 III 情况:高成本地区的低收入者。由于收入约束处于较低

<sup>①</sup> 参阅:胡汉辉,刘怀德. 产业开放背景下的普遍服务问题之我见[J]. 东南大学学报(哲学社会科学版),2002,(3);任若梦,罗国亮. 浅析我国电力普遍服务[J]. 电力技术经济,2005,(6).

水平,其生活质量本就处于低水平状态,加之地区的高成本使景气降低并持续恶化,如果再考虑到迁移能力低,因此基本上难以从贫困中得到解脱。

第Ⅳ情况:低成本地区的低收入者。相对于生产和经营的静态低成本,其收入固然处于低水平,但往往具有动态增加性,故其净财富状况可能趋于缓慢改善,生活水平将有所提高,但是也存在一些极端的贫困者,如果没有援助,将始终游离于基本服务范围之外。

从经济意义上看,普遍服务的重点对象就是图 1-1 中Ⅲ和Ⅳ的贫困者。这就是普遍服务的受众对象问题。

对于厂商而言,假设在忽略变动成本情形下其固定成本为  $C$ ,那么在某一个既定价格  $P$  的基础上,则保本销售量可以表示为:

$$Q_0 = \frac{C}{P} \quad (1-1)$$

对于消费者而言,假设其最大可用于特定服务消费的个人财富为  $R_1$ ,则在某一价格  $P$  下的购买量为:

$$Q_1 = \frac{R_1}{P} \quad (1-2)$$

根据式(1-1)和(1-2),在高成本地区,由于成本过高,可能存在保本销售量低于购买量的情况,基于理性经济人利润目标的追求,将迫使厂商退出服务的供应;同样,即使在低成本地区,由于低收入者需求量少,厂商也可能放弃为其服务。也就是说,对于低成本地区的低收入者和高成本地区的低收入者而言,仅仅凭他们本身的低收入水平事实上是难以享受到基本服务。但是,这些基本服务往往又是必需品。因此一个可行的办法是补贴:或者直接补贴消费者,从而使消费者增加购买量至  $Q_0$  (此时补贴水平  $r \geq C - R_1$ );或者补贴厂商,使厂商可以降低基本服务价格 ( $P = R_1/Q_0$ ),也使消费者增加消费量至  $Q_0$ ,或者按原价  $P$  提供基本供应量  $Q_1$ 。补贴资金的来源渠道可以通过社会性补助(如无息或低息贷款、财政援助、特殊税收和倾斜政策),也可以通过内部补助(即交叉补贴),以及外部补助的方式(如普遍服务基金)。这就是普遍服务的补偿问题。

当然,上述问题都离不开政府部门的干预,这就是普遍服务的规制问题。

因此,概括而言,普遍服务实际上主要包括三个方面的问题:谁受益(受众对象)?谁供给(实施主体)?谁规制(为什么规制、规制为什么、如何规制等)?

就中国而言,尽管电力普遍服务早在2002年已经写入中国的政府文件和相关法规,但就“什么是电力普遍服务”这个最基本的问题而言,无论是中国政府还是电力监督委员会的官方文件至今都没有明确。此外,中国到底还有多少无电户,至今也没有一个官方统计数据。但是,中国13亿人口中有9亿农村人口,如果按照政府的贫困线<sup>①</sup>划分,目前大约有4000万贫困人口,如果按照世界银行每人每日1.25美元的贫困线标准<sup>②</sup>,中国的贫困人口将更多,这些数字都意味着中国电力普遍服务供给任务极其繁重。

更值得关注中国电力普遍服务的是,随着厂网分开等一系列电力市场化改革措施的实施,过去的独占垄断电力企业逐渐分拆成不同的发电企业和电网企业,电力普遍服务供给主体已经不必然是原在位电力供给商,而“吸脂”效应将直接导致交叉补贴补偿失灵,如果没有政府规制,最终的结果将是电力普遍服务供给困难。

表面上看来,普遍服务是一个简单的由企业来承担政府职能问题,因此在竞争环境下,只需把这些社会负担从商业化的企业中剥离,而交由政府来承担这些负担。但是,较高的公共资金成本和网络外部性等原因以及财政支付的政治经济因素,使得简单的财政支付手段既不一定有效,同时也很可能不可行。正是在这样复

---

① 1985年,中国首次确定人均年纯收入200元作为贫困线,2009年,将贫困线提高至人均年收入1196元。

② 世界银行网站,2008年《关于发展中国家的最新贫困人口测算数据》。世界银行使用“购买力平价”(PPP)的方法,将世界贫困线标准从1美元提高至1.25美元。具体见<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTCHINESEHOME/EXTCOUNTRY-CHINESE/EXTAPINCHINESE/EXTAPCHINAINCHINESE/0,contentMDK:21883053~menuPK:3885768~pagePK:2865066~piPK:2865079~theSitePK:3885742,00.html>。

杂的背景下,政府在明确普遍服务目标的同时,必须开始重新考虑普遍服务政策的实施问题。因此,如何设计最优的激励机制鼓励电力企业为所有用户提供普遍服务,这是当前电力产业实行市场结构重组与投资主体多元化改革后面临的重大问题,也是中国建设和谐社会的客观要求。

可是迄今为止,国内尚未出现有关中国电力普遍服务政府规制的专题性理论研究成果,涉及电力普遍服务的现有研究大多是将其作为一个特例在论证自然垄断和政府规制的相关研究中顺带提及,或是从中外对比视角针对个别问题进行定性分析,提出相应政策建议,没有从揭示内在发展机理的角度来解决电力普遍服务政府规制何去何从的问题,研究整体来看都不系统、不深入。有鉴于此,本书决定利用规范的公共规制经济学理论、信息经济学理论和博弈论对开放竞争条件下电力普遍服务的政府规制展开研究,希望从根本上回答电力普遍服务供给规制“为什么规制”、“规制为什么”、“如何规制”、“规制绩效”等问题,以从学术研究角度为竞争环境下电力普遍服务供给规制提供理论支撑和政策指导,这无疑具有重要的理论价值和实践意义。

## 1.2 文献综述

### 1.2.1 关于政府规制与电力产业规制理论的文献回顾

#### 1.2.1.1 规制及其理论发展

一般认为,规制经济学从20世纪70年代由斯蒂格勒(George J. Stigler)开创并逐渐发展起来。纵观规制理论发展历程<sup>①</sup>,基本上就是沿着“什么是规制”、“为什么规制”、“如何规制”以及“规制绩

<sup>①</sup> 一般认为,规制理论的演进经历了规制公共利益理论(The Public Interest Theory of Regulation)、规制俘虏理论(The Capture Theory of Regulation)、规制经济理论(The Economic Theory of Regulation)三个阶段。

效”的争论展开。

### (1) 什么是规制

“规制”一词来源于英文“Regulation”<sup>①</sup>, 本为规范制约之意。由于现实中政府的规制行为涉及政府干预市场的法律基础、政治影响、机构设置、经济激励等多个方面, 因此需要从经济学、法学、政治科学等不同角度进行研究和加以理解, 这也体现了规制分析的多学科和交叉学科的高度综合特性(Baldwin 和 Cave, 1999)。

在西方经济学文献中, 卡恩(Kahn)认为“规制可以被看作一种基本的制度安排, 是直接针对一个国家主要的产业结构及其经济绩效的准入、价格、服务、质量以及在合理条件下服务所有消费者时应尽义务的政府规定”<sup>②</sup>。斯蒂格勒(George J. Stigler, 1971)对规制的定义是这样理解的, “作为一种与市场不同的治理方式, 规制是产业所需要的并为其利益所设计和主要操作的行为”<sup>③</sup>。日本学者植草益(1992)认为: “通常意义上的规制, 是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。”<sup>④</sup>关于规制的定义还有很多, 总之从诸多对政府规制的定义可以看出, 即使在西方规制经济学的内部, 至今也还没有形成

---

① 英文 Regulation 在学术界通常被译成“管制”或者“规制”。从我国学者的著作和文章看来, 目前我国学界对使用规制还是管制一词, 尚无达成一致共识。例如, 有的学者译为管制, 在《新帕尔格雷夫经济学大词典》中, Regulation 就被译为“管制”, 中国台湾地区学者翻译的卡恩的《管制经济学》、余晖翻译的丹尼尔·F. 史普博的《管制与市场》、冯金华翻译的小贾尔斯·伯吉斯的《管制和反垄断经济学》也是如此; 但也有些学者更多地使用“规制”, 如朱绍文翻译的植草益的《微观规制经济学》; 而在实际部门, 习惯使用“监管”, 如金融监管、电力监管、公用事业监管等。本书认为不同的译法并无本质性区别, 这一方面与该理论是引进理论有关, 另一方面又与我国传统的计划经济形成的对政府职能的特殊理解有关, 本书选择“规制”一词。

② A. E. Kahn, The Economics of Regulation: Principles and Institutions [M]. New York: Wiley, 1971.

③ [美] G. J. 斯蒂格勒. 产业组织与政府管制[M]. 潘振民, 译. 上海: 上海人民出版社和上海三联书店, 1996: 210-240.

④ [日] 植草益. 微观规制经济学[M]. 朱绍文, 译. 北京: 中国发展出版社, 1992-01.

对于政府规制的统一认识,这事实上对政府规制的研究和实践都造成了一定影响。

在法学文献中,一个有广泛影响的规制定义源于 Anthony I. Ogus 在《规制、经济学与法律》中的论述,即“相比较于经济学家小心谨慎地定义‘规制’,并把规制用于几乎可以覆盖到任何行业与企业的外部性政府控制;法学家们则普遍认为规制应该具有更加准确的范畴与内涵,概况而论,规制被认同为公法工具,它可以通过政府部门直接进行强制,或者通过属于公共部门的半自治代理机构来进行间接强制”(Ogus,2001)。

在政治科学文献中,从广义角度而言,政府规制几乎就等同于公共行政(Rosenbloom 和 Kravchuk, 2004)。著名行政学家梅尔就曾提出,“规制是政府控制市民、公司或准政府组织行为的任何形式上的可能企图,是与政治家寻求政治目的一个政治过程”<sup>①</sup>。从狭义角度对政府规制的理解,除了强调公共利益外,一般还强调所谓利益集团之间的讨价还价,并且同时也考虑到了利益集团之间的冲突可能对公共利益的界定。

在综合经济学、法学、政治学定义的规制的基础上,丹尼尔·F. 史普博在其经典教科书《管制与市场》中认为:“规制是由行政机构制定并执行的直接干预市场配置机制和间接改变企业与消费者的供需决策的一般性规则或特殊性行为;规制的过程是由被规制的消费者和企业、消费者偏好和企业技术,可利用的战略以及规则组合来界定的一种博弈”(Spulber,1999)<sup>②</sup>。

总之,西方经济学研究规制的方式、工具、成本、收益;法学研究规制机构的法律地位、行政程序和司法干预;政治学研究规制的规则形成过程以及执行过程中的博弈程序和利益格局。传统经济学意义上的规制定义侧重于纠正市场失灵;规制的法学定义则明

---

① 转引自[美]丹尼尔·F. 史普博. 管制与市场[M]. 余晖,等,译. 上海:上海三联书店出版社,1999:37-39.

② [美]丹尼尔·F. 史普博. 管制与市场[M]. 余晖,等,译. 上海:上海三联书店出版社,1999:2-47.



确了行政程序的重要性及官僚机构制定法规的法律框架;规制的政治学定义则强调公共选择和规制的行政政策方面。

在对规制含义的界定上,我国一些学者在引进西方学者基本观点的基础上提出了一些自己的独到见解。余晖提出“规制是指政府的许多行政机构,以治理市场失灵为己任,以法律为根据,以大量颁布法律、规章、命令及裁决为手段,对微观经济主体的不完全是公正的市场交易行为进行直接的控制和干预”<sup>①</sup>。王俊豪认为“政府规制是具有法律地位的,相对独立的政府规制者(机构),依照一定的法规对被规制者(主要是企业)所采取的一系列行政管理与监督行为”<sup>②</sup>。于立、肖兴志认为“规制是指政府对私人经济活动所进行的某种直接的、行政性的规定和限制”<sup>③</sup>。曾国安认为“规制是基于公共利益或其他目的依据既有的规则对被规制者的活动进行的限制”<sup>④</sup>。还有研究者认为“规制是市场经济条件下国家干预经济政策的重要组成部分,是政府为实现某种公共政策目标,对微观经济主体进行的规范与制约,主要通过规制部门对特定产业和微观经济活动主体的进入、退出、价格、投资及环境、安全、生命、健康等行为进行的监督与管理来实现”<sup>⑤</sup>。

从以上的西方及我国学者对规制含义的界定来看,其实不外乎这样几个角度,即规制主体、规制客体、规制目的、规制依据以及规制手段等。事实上,在人类社会生产力发展的不同阶段,在不同的社会制度、不同的经济体制下,都必然存在着规制,而且,不同阶段的政府规制既有内生性、多角性、层次性、强制性、权威性的共同点,也有规制范围、规制规模、规制手段、规制赖以存在的制度基础

---

① 余晖. 政府与企业:从宏观管理到微观管制[M]. 福州:福建人民出版社, 1997. 导言.

② 王俊豪. 政府管制经济学导论[M]. 北京:商务印书馆, 2001: 14-30.

③ 于立,肖兴志. 规制理论发展综述[A]. 见于立、肖兴志主编. 产业经济学的学科定位于理论应用[C]. 长春:东北财经大学出版社, 2002: 119.

④ 曾国安. 管制、政府管制和经济管制[J]. 经济评论, 2004(1).

⑤ 谢地. 政府规制经济学[M]. 北京:高等教育出版社, 2003: 5.