

 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目



中国社会科学院文库 · 法学社会学研究系列
The Selected Works of CASS · Law and Sociology

政府规制：理论、政策与案例

GOVERNMENT REGULATION: Theory, Policy and Case

—
文学国
主編
何輝
副主編
—

中國社會科學出版社

 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目



中国社会科学院文库·法学社会学研究系列
The Selected Works of CASS·Law and Sociology

政府规制：理论、政策与案例

GOVERNMENT REGULATION: Theory, Policy and Case

文学国 主编 何辉 副主编



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府规制:理论、政策与案例/文学国主编、何辉副主编. —北京:
中国社会科学出版社, 2012. 11

ISBN 978 - 7 - 5161 - 1710 - 1

I. ①政… II. ①文…②何… III. ①国家干预—市场经济—研究
IV. ①F20

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 263564 号

出 版 人 赵剑英
选题策划 张 林
责任编辑 王 琪
责任校对 孙洪波
责任印制 戴 宽

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号(邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名:中国社科网 010 - 64070619
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2012 年 11 月第 1 版
印 次 2012 年 11 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 42
插 页 2
字 数 709 千字
定 价 88.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社联系调换

电话:010 - 64009791

版权所有 侵权必究

《中国社会科学院文库》出版说明

《中国社会科学院文库》（全称为《中国社会科学院重点研究课题成果文库》）是中国社会科学院组织出版的系列学术丛书。组织出版《中国社会科学院文库》，是我院进一步加强课题成果管理和学术成果出版的规范化、制度化建设的重要举措。

建院以来，我院广大科研人员坚持以马克思主义为指导，在中国特色社会主义理论和实践的双重探索中做出了重要贡献，在推进马克思主义理论创新、为建设中国特色社会主义提供智力支持和各学科基础建设方面，推出了大量的研究成果，其中每年完成的专著类成果就有三四百种之多。从现在起，我们经过一定的鉴定、结项、评审程序，逐年从中选出一批通过各类别课题研究工作而完成的具有较高学术水平和一定代表性的著作，编入《中国社会科学院文库》集中出版。我们希望这能够从一个侧面展示我院整体科研状况和学术成就，同时为优秀学术成果的面世创造更好的条件。

《中国社会科学院文库》分设马克思主义研究、文学语言研究、历史考古研究、哲学宗教研究、经济研究、法学社会学研究、国际问题研究七个系列，选收范围包括专著、研究报告集、学术资料、古籍整理、译著、工具书等。

中国社会科学院科研局

2006年11月

序

Regulation, or De-regulation, that's a question!

借用莎翁句式可以形象地描述政府规制作为平衡国家制度张力与压力的工具，在过去近百年西方国家的市场经济发展过程中此起彼伏交替作用的态势。

政府规制，这个始于经济学范畴的概念，随后不仅在政治学领域，而且在法学领域皆引起高度重视与热议。在过去数十年的学术研究中，虽然多种学科对政府规制予以多角度的研究，遗憾的是并没有形成统一而确切的定义，由此也可看出政府规制所具有的复杂性。毋庸置疑，政府规制学说的出现确实为跨学科间的对话提供了一个平台，经济学、政治学以及法学对政府规制的研究极为兴盛。特别是经济学界对其进行的丰富研究，不仅极大地推动了法学界的相关研究，而且造成了二者在一些领域的共生与融合。

政府规制理论的特色在于其矛盾并立发展的体系上。政府规制政策始于19世纪中叶，政府规制系统理论却直至20世纪70年代末80年代初才成形，其代表性著作，通常列举美国经济学家卡恩于1970年出版的《规制经济学》(*The Economics of Regulation*)。在这个漫长的经济发展过程中，政府规制是在不断完善法规法制和强化宏观政策调控的过程中向前发展的。但有趣的是，自20世纪80年代开始，西方发达国家的市场经济发展进入了“滞胀期”，故此经济学家们在该理论成熟之际又不得不开始重新审视政府的强化规制政策。规制成本过高、规制程序不公平、规制过程不民主等等，对政府规制失灵的批评使政府规制改革或称放松规制的思路甚嚣尘上。一时间，放松规制几乎成了发达国家包治百病的灵丹妙药，各种

研究论文、著作实可谓汗牛充栋，蔚为大观。由此政府规制出台与着力点也从强化规制（regulation）开始转向放松规制（de-regulation）。体现这种转折的理论观点和政策主张引发了西方发达国家的政府规制改革，尤其是在美国 20 世纪 80 年代之后的经济发展过程中被演绎得淋漓尽致，从卡特政府简化规制开始一直到克林顿政府，特别是里根政府时期已将放松规制演绎至极点，持续不断的规制改革在使规制政策更加完善的同时，极大地刺激了 20 世纪 80、90 年代美国经济的发展。而政府规制理论也因此被分成两大类：强化规制与放松规制。

我国实行改革开放以来，具有中国特色的市场经济在摸索发展的过程中机遇伴随着问题层出不穷，仅仅重视宏观政策调控已远远不能满足经济发展的需要，微观经济管理中的政府规制政策已经是不可或缺的调控工具。随着近年不断发生在公共卫生、食品、电信、铁路等领域事故和问题，更彰显出我国政府规制政策的滞后，加紧对我国政府规制政策的研究，对推进和完善中国特色的市场机制具有十分重大的现实意义。

针对目前我国在政府规制方面的研究尚比较分散的状况，由文学国教授领衔的小组在以往教学与科研的基础上，进行了大胆的尝试，编撰了这本《政府规制：理论、政策与案例》，作为研究生用的教材。本人虽也从事经济学尤其是世界经济方面的教学与研究，但从未全面深入研究过政府规制问题，对本书稿的阅读实际上是一个很好的学习过程。简单概括起来，我以为本教材较为全面、系统地梳理了政府规制的概念、理论与发展，并配以延伸阅读、政策介绍与案例分析，不仅可以加深学生对政府规制的全面理解，进而促进学生展开深入思考。尤其是本书并不局限于对西方政府规制理论与发展的介绍，更是将目前中国在相关领域的发展状况依不同产业予以分类解读，在相应的章节中结合中国相关行业出台的规制政策分析其存在的问题，契合了当下中国市场经济的发展需要。在案例分析中，作者还深入结合近年对我们日常生活产生了重大影响的三鹿奶粉、电信行业的价格垄断、铁路运输安全、食品卫生标准等一系列典型社会公共事件，既显生动，更便于理解，作为研究生用的教材，这种编写法可以说是理论与实践相结合的一次很好的尝试。

作为此领域第一本研究生教材，本书较好地解读了政府规制中的经济性规制和社会性规制，而未涉及我国目前尚显薄弱的行政性规制，毫无疑问，这是需要作者认真关注的一个方面；此外，在探讨政府规制改革方

面，作者对规制改革所存在的问题的论述亦显欠缺，等等。希望这些问题在本书再版时能得到补充与完善。

需要顺便提一下的是，在中国，规制一词用在经济学领域，作为一个特定的学术范畴或概念，是一个舶来品，其正式登场，可追溯到1992年由中国经济出版社出版的日本东京大学教授植草益博士的《微观规制经济学》（日文原名为《公的規制の経済学》）。在法学领域，从目前所掌握的资料看，20世纪80年代末，国内已有学者发表论文探讨法律规制问题。但实际上规制原本就是中文的一个固有名词或概念，例如，历史学家在研究古代“驰道”或府衙时常探讨建筑规制，考古学家在发掘帝王墓葬时均研究陵园规制，而语言学家亦有对语法规制的探讨，戏曲学家更有关于穿戴规制的研究，等等。总之，关于规制的研究与探讨涵盖了众多的学科领域，其时空的跨越也非常大，虽然各个学科间探讨的规制内容各异，但法度与管控则是它们共同的脉络，政府规制理论让这一点表现得更为典型与充分。

政府规制理论让我们深刻地体会到，世界上的任何事物都是矛盾的统一体，体现的是既对立又统一的关系。明晰这种关系可以促使我们以批评和发展的观念辩证地学习与思考。

是为序。

中国社会科学院研究生院教授

黄晓勇

2012年4月17日于良乡

目 录

第一编 总论

第一章 政府规制概论	(3)
第一节 规制的概念与规制的历史	(3)
第二节 政府规制的普遍性与合理性	(15)
第三节 政府规制的学科发展与内容界定	(21)
第二章 政府规制的经济分析	(34)
第一节 政府规制的需求与供给	(34)
第二节 政府规制的成本收益分析	(47)
第三节 政府规制的有效性	(56)
第三章 政府规制的理论流派及演变	(63)
第一节 政府规制理论的主题转换	(63)
第二节 规范分析和公共利益理论	(65)
第三节 实证分析和规制理论	(71)
第四节 政府失灵和放松规制	(87)
第五节 激励性规制理论	(92)

第二编 经济性规制

第四章 经济性规制概论	(97)
-------------------	------

第一节	经济性规制的概念、特征与功能	(97)
第二节	经济性规制的目标和对象	(103)
第三节	经济性规制的工具	(106)
第四节	经济规制过程	(112)
第五章	自然垄断与政府规制	(118)
第一节	自然垄断的概念与特征	(118)
第二节	自然垄断规制的政策方案	(125)
第三节	我国自然垄断行业与政府规制	(133)
第四节	案例分析:“7·23”动车事故与我国铁路行业规制	(138)
第六章	价格规制	(152)
第一节	价格规制的概念、理由与政策目标	(152)
第二节	价格水平规制	(156)
第三节	价格结构规制	(163)
第四节	中国的价格规制	(169)
第五节	案例分析:我国城市自来水价格规制	(176)
第七章	进入规制和可竞争市场	(186)
第一节	进入规制和可竞争市场	(186)
第二节	进入壁垒和排他性行为	(193)
第三节	不对称规制	(196)
第四节	我国进入规制现状及存在的问题	(206)
第五节	案例分析:我国出租车行业的规制	(210)
第八章	激励性规制	(231)
第一节	激励性规制理论	(231)
第二节	特许经营权投标	(239)
第三节	竞争与激励	(248)
第四节	案例分析:特许经营权与城市水务规制改革	(256)

第三编 社会性规制

第九章 社会性规制概论	(271)
第一节 社会性规制的概念、理论渊源与理由	(271)
第二节 社会性规制的目标和政策工具	(287)
第三节 社会性规制和经济性规制的比较	(300)
第四节 中国社会性规制的法规和体系	(304)
第十章 工作场所安全规制	(309)
第一节 工作场所安全规制理论	(309)
第二节 工作场所安全规制过程、机构和方法	(319)
第三节 工作场所安全规制实践	(325)
第四节 案例分析:我国矿难现状及原因分析	(333)
第十一章 卫生健康规制	(342)
第一节 信息不对称下的卫生健康规制	(342)
第二节 食品质量规制	(351)
第三节 药品质量规制	(382)
第四节 药品价格规制	(393)
第五节 国家基本药物制度	(399)
第六节 医疗卫生服务规制	(402)
第七节 案例分析:三鹿奶粉事件	(411)
第十二章 环境规制	(418)
第一节 环境规制的必要性	(418)
第二节 环境规制的方法	(427)
第三节 环境规制的内容	(434)
第四节 环境价值评估方法	(485)
第五节 案例分析:环境污染与血铅超标	(489)

第四编 反垄断规制

第十三章	反垄断规制	(501)
第一节	反垄断基本理论	(501)
第二节	反垄断法的规制体系	(509)
第三节	案例分析:可口可乐收购汇源案	(532)

第五编 政府规制改革

第十四章	美国、英国、日本、韩国政府规制改革	(543)
第一节	国际规制改革概要	(543)
第二节	美国政府规制改革	(551)
第三节	英国政府规制改革	(560)
第四节	日本政府规制改革	(566)
第五节	韩国政府规制改革	(574)

第十五章	中国自然垄断产业规制改革	(582)
第一节	中国政府规制现状和问题	(582)
第二节	电信业规制改革	(597)
第三节	电力规制改革	(610)
第四节	铁路规制改革	(625)
第五节	民航规制改革	(630)

参考文献		(646)
------	-------	-------

后记		(658)
----	-------	-------

— 16 —

第一章

政府规制概论

本章主要阐述政府规制的概念与规制的历史、政府规制的普遍性和合理性、政府规制的学科发展与内容界定。通过本章内容的介绍，读者将会对政府规制理论与实践有一个基本了解，为学习与研究政府规制理论与实践构建基本的知识基础。

第一节 规制的概念与规制的历史

一 规制的概念

对于中国人来说，规制一词是外来语，由英文 regulation 翻译过来。在我国学术界，这个英文单词有两个中文词语对应：规制与管制，政府部门的工作人员还常用“监管”概念，也是同样的意思。一般来说，法学界的学者常使用规制，含有通过法律法规进行管理的意思；而经济学界则常用管制，“管制经济学”现已经发展成为一门学科。规制一词最早是日本学者使用。近代以来，我国社会科学的大量术语来自日文，中国学者直接使用日文中的汉字概念，不仅方便，而且意思也一目了然。中国学者接受规制概念，与日本学者植草益的《微观规制经济学》较早地被我国学者介绍到国内有关。^① 为

^① 植草益为日本著名的产业经济学家、日本东京大学经济学教授，他的著作《微观规制经济学》由我国著名经济学家朱绍文教授翻译成中文介绍到国内，见〔日〕植草益《微观规制经济学》，朱绍文等译，中国发展出版社1992年版。

了叙述的方便与全书的统一,本书使用规制概念,与管制、监管等概念通用。

关于规制的概念,不同的学者有不同的理解,下面介绍几种有代表性的观点:

(1) 美国学者丹尼尔·F. 史普博的观点:规制是由行政机构制定并执行的直接干预市场配置机制或间接改变企业和消费者的供需决策的一般规则或特殊行为。史普博认为,市场中存在三种类型的规制:第一种类型是直接干预配置机制的规制,如价格规制、产权规制及合同规制等;第二种类型是通过影响消费者决策而影响市场均衡的规制,如限制汽车的尾气排放量及购买强制性保险等;第三种类型是干扰企业决策从而影响市场均衡的规制,如规定产品质量标准、环境规制等。^①

(2) 美国学者小贾尔斯·伯吉斯的观点:政府规制就是政府采取的干预行动。它通过修正或者控制生产者或消费者的行为,来达到某个特定的目的。^②

(3) 日本学者植草益的观点:规制是社会公共机构依照一定的规则对企业的活动进行限制的行为。这里的社会公共机构或行政机关一般被简称为政府。^③

(4) 我国学者王健的观点:政府规制是政府为了公众利益、纠正市场失灵,依据法律和法规,以行政、法律和经济等手段限制和规范市场中特定市场主体活动的行为,确立市场竞争秩序,促进市场经济健康发展。^④

(5) 我国学者王俊豪的观点:具有法律地位的、相对独立的规制者(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。^⑤

① [美] 丹尼尔·F. 史普博:《管制与市场》,余晖等译,上海三联书店、上海人民出版社1999年版,第44—45页。

② [美] 小贾尔斯·伯吉斯:《管制与反垄断经济学》,冯金华译,上海财经大学出版社2003年版,第4页。

③ [日] 植草益:《微观规制经济学》,朱绍文等译,中国发展出版社1992年版,第1—2页。

④ 王健等:《中国政府规制理论与政策》,经济科学出版社2008年版,第4页。

⑤ 王俊豪主编:《管制经济学》,高等教育出版社2007年版,第4页。

综合以上学者所下定义,根据政府规制的目标与本质,我们认为,政府规制是政府为了维护不同市场参与者之间的利益均衡与利益分配的公平合理,依照法律法规,对市场参与者实施的干预措施。政府规制的目的或者本质,不是为了公共利益或者私人利益,政府规制的目的或者本质在于利益分配的正义性。如果将市场竞争原则视为一种分权式的利益分配机制,政府规制可以视为一种集权式的利益分配机制,通过政府的公权力,校正分权式的利益分配机制所产生的不公平性,进而追求利益分配上的一种实质正义。

二 工业革命前政府与市场的关系

可以说,自从有了市场,就有了政府规制。但是在东西方,不同的国家有不同的历史传统与文化以及不同的商业文明程度,政府规制的方法与程度都是不同的。

在中国古代,土贡政策与禁榷制度就是一种典型的政府规制措施。土贡政策起源于原始社会末期,是对部落酋长对本部落公益事业付出劳动的一种报偿。^①商汤王时,制定《四方献令》,令东、南、西、北各国进贡。西周时期,周天子要求各诸侯国向其朝贡。到了汉代,贡与赋税分开,成为国家的一种独立的经济制度。唐朝时期,土贡政策日益规范化与制度化。至清朝灭亡,土贡制度彻底消亡。这一制度的主要内容是,由封建王朝指定,各地区都将当地的土特产和奢侈品(这些贡品价值一般很高)编为贡品目录,年年上贡于朝廷,具体由当地地方官来执行,私人不得随便买卖。

禁榷制度是指政府掌握某些商品的专卖权,私人不得随意进行买卖的政策。例如盐、铁、药等。汉武帝为了增加政府的财政收入,将盐、铁等稀缺品、紧俏品的经营权收归“国有”,实行政府垄断经营,由政府设置专门的机构进行专卖。汉武帝任命齐地的大盐商东郭南阳和南阳的大冶铁孔仅为大司农“领盐铁事”,在大司农之下设盐铁丞,总管全国盐铁经营事业,于地方各郡县设盐官或铁官经营盐、铁产销。到了西汉末年,全国

^① 尤洪辉、齐田兵:《中国古代土贡制度发展史初探》,《齐齐哈尔师范高等专科学校学报》2008年第3期。

共设有盐官 36 处、铁官 49 处。盐官营的办法是：民制、官收、官运、官销。募民自备生产费用煮盐，政府提供主要的生产工具——牢盆（煮盐用的大铁锅）以间接控制其生产，产品由官府收购。铁的官营官府控制更紧，包括直接组织开矿冶炼，铸造器物及销售，即控制了生产和流通的全过程。民间私自煮盐和铸铁会受“鈇左趾，没入其器物”的处罚。除盐、铁之外，汉武帝的专卖制度还涉及酒类。酒类专卖在当时称为“榷酤”、“榷酒酤”、“酒榷酤”，“榷”的意思为独木桥，即酒类的生产与经营只能官府专卖，民间不得经营。禁榷制度虽然在增加国家财政收入、平准物价、改进与推广先进技术方面起了积极作用，但抑制了商业的繁荣与发展，这些产业具有政府垄断经营的共有弊病，成本高企，生产率低下，如不少铁器质量低劣，规格不合要求，价格昂贵，还有强迫人民购买及强征人民作役的弊病。在我国几千年的封建社会，这种政府专卖制度由当初的政府直接专卖发展到后来的政府间接专卖。清代官私合营的同仁堂就垄断了当时中国的药材市场。禁榷是我国早期封建社会政府干预市场的政策，一方面增加了政府的财政收入，另一方面却抑制了商业的发展。

在欧洲，民族国家和国家体系发端于 15 世纪左右，此后至 19 世纪末，农业是欧洲经济的中心，国家对经济生活的规制相当有限。欧洲在工业革命以前，交通非常不发达，那时陆路货车运输的真正限度与人力运输的限度差不多也就 20 英里，商品的交换也就这个范围内发生，所有的微观经济中的经济的、社会的和政治的生活在实质上都是以一个被方圆 20 英里左右的农业腹地所环绕的市镇为中心。直至 1835 年，法国消费的大约 1.73 亿吨产品，其中只有 1500 万吨通过水路运输。大约 1.27 亿吨在生产地就消费掉了，剩下的 4600 万吨在平均 37 英里远的地方被消费掉了，这部分算是在距生产地 20 英里以外的地方被消费掉的。由水路运输的那部分算是长途消费。

由此可见，无论东方还是西方，在现代市场经济产生之前，农业的生产经营活动一般都囿于一个很小的范围与空间，不同的只是中国很早就进入了封建社会，封建皇权很早就开始以国家的名义干预人们的经济生活。

当现代生产方式初显端倪之时，天才经济学家亚当·斯密于 1776 年发表了划时代的著作《国富论》，论证了市场经济的合理性及市场机制这只无形之手的威力。他认为，市场机制具有天生的自我修复功能，市场机制近乎完美。市场主体以价格为信号，在考量生产成本与市场价格之间的