

法学论丛

AW

公法系列

论政府激励性管制

郭志斌 著

北京大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

论政府激励性管制/郭志斌著. —北京:北京大学出版社, 2002. 1
ISBN 7-301-05449-1

I. 论… II. 郭… III. 国家干预-激励-研究 IV. F20

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 001727 号

书 名: 论政府激励性管制

著作责任者: 郭志斌 著

责任编辑: 王继霞 杨立范

标准书号: ISBN 7-301-05449-1/D·0568

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区中关村 北京大学校内 100871

网 址: <http://cbs.pku.edu.cn> 电子信箱: zpup@pup.pku.edu.cn

电 话: 出版部 62752015 发行部 62754140 编辑部 62752027

排 印 者: 北京大学印刷厂

经 销 者: 新华书店

890 毫米×1240 毫米 A5 开本 5.625 印张 160 千字

2002 年 1 月第 1 版 2002 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 11.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,翻版必究

内 容 提 要

本书是从行政法的角度探讨激励性管制以及政府与国有企业关系,以正确认识我国政府在建设社会主义市场经济体制中的地位与作用。

由于市场失灵与政府失灵同时存在,政府管制也有利有弊,因此,必须变革政府管制,构建激励性管制,以纠正市场失灵、防止政府失灵。当前,在中国国企改革的攻坚阶段,与政企关系相关的行政法律制度的构建与完善,也应该在现代行政法的理论基础之上,通过制约机制与激励机制的营造与完善,既制约政府经济职能的非理性膨胀,又制约国有企业滥用市场权力;既要激励政府理性干预市场,又要激励国有企业积极参与、影响政府决策,以建构起行政法中良性互动的政企关系。并在此基础上,兼顾国有企业的公共性与追利性,实现国有企业的行为目标,实现行政效率与企业效率、社会公益与企业利润的双赢。

本书由导言、正文、余论三部分组成。

导言简要地介绍了本书的写作背景、本书的思路、本书的结构、本书的研究方法、本书的创新等五个方面的内容。

正文分为四章,即政府管制变革的宏观背景:国企改革;传统政府管制理论检讨;激励性管制;政企关系重构的新路径;国企改革激励性管制的实证分析。

第一章:政府管制变革的宏观背景:国企改革。就其总体而言,国有企业改革就是一个渐次地承认国有企业经营自主权、逐步地收缩强制性行政权的过程。国有企业的经营自主权与政府的经济行政管理权是国企改革中的一对主要矛盾,中国二十多年的国企改革,基本上就是围绕着这对矛盾而展开的一系列的制度创设、制度变迁的过程:这既包括主要旨在营造微观经济主体自身的激励机制与制约机制的现代企业制度,又包括主要旨在建构政府与国有企业在经济行

政中的制约机制与激励机制;前者主要是民商法的责任与贡献,而后者则是对行政法的机遇与挑战。因此,在本章中,作者在介绍有关国有企业的基本理论——包括国有企业的界定、性质、行为目标、功能定位、分类等——之后,主要探讨现代企业制度对于国有企业的改造,以及由此而必然要正视的问题:政府管制如何在行政权既有退出、又有进入的态势之下,同现代企业制度实现全面对接?这既是二十多年来中国国有企业改革历程的一个浓缩,又是中国国有企业改革攻坚阶段的任务。

第二章:传统政府管制理论检讨。在市场经济体制下,政企关系是由于行政权介入市场而形成的行政主体与市场主体之间的关系,它是行政法律关系的重要形态之一。政府与市场、行政主体与市场主体、行政权与企业经营自主权等,展示出的是同一对矛盾的不同侧面,其核心是以行政主体与市场主体(企业)所形成的行政法律关系为载体的行政权与企业权利的配置结构,表现为政府管制与企业自主经营之间的矛盾。政府管制的基础是市场失灵。但是,经济发展史也同样表明,政府管制的合理性往往并不能完全弥补市场失灵,究其原因,主要由于传统管制从内容到形式,都已相当陈旧,难以适应现代市场经济与民主政治的需要——布坎南与施蒂格勒质疑管制的理论主张,就在很大程度上揭示了这个问题;东南亚金融危机再次实证了“政府与市场都不完美”的事实。政府与市场、行政主体与市场主体、政企关系,必须要在效益原则的指导下,通过行政法律制度体系的重建与完善而及时地重构。因此,公众如今对政府管制的态度是:不能不要,不能不改;管制必须变革,其方向是建构激励性管制。

第三章:激励性管制:政企关系重构的新路径。本章主要讨论激励性管制的基本理论。建构激励性管制的思路主要包括:其一,行政权的进退市场应同步进行,以界定理性的行政权运作范围;其二,政府管制应制度化、法律化,遵循行政法调整,从管制主体、对象、权利(力)义务(职责)格局、管制程序,以及监督管制与管制救济等各个方面加以规范。激励性管制应以现代行政法理论基础为指导,确认政府管制与市场机制配置资源之间的互补性,以建构良性互动的政企关系。作者认为,激励性管制的理论基础主要包括行为学中的激励理

论、行政法学中的制约机制与激励机制理论、经济学中的自然垄断理论。激励性管制的结构平衡可归因于政企关系的博弈均衡；激励性管制的行为模式是以放松管制作为基础环节，以行政指导进行利益诱导，以行政合同作为实施手段，以行政奖励作为诱导回应，形成一个完整的制度运行体系。

第四章：国企改革激励性管制的实证分析。本章主要探讨对国企改革如何实施激励性管制问题。笔者以中国电信为例探讨放松管制、引入竞争，以运输业中的中国民航与中国铁路为例，分别探讨放松管制基础之上的“模拟竞争”与“运网分离”。本章力图说明以下问题：其一，中国国企改革的第一阶段——界定产权阶段——目前已告结束，现在所要解决的关键问题是如何变革政府管制——建构激励性管制；其二，中国行政法在建构激励性管制时，如何借鉴西方市场经济国家的相关做法；其三，如何通过激励性管制重构新型的政企关系，在良性互动的政企关系中，提高企业效率与行政效率，在最佳的社会资源配置格局下，取得最佳的效益。

余论主要讨论 WTO 与建构国企激励性管制；WTO 与政企关系重构；WTO 对中国国企改革和中国行政法而言，是挑战与机遇并行。

关键词：激励性管制 政企关系 重构

EXECUTIVE SUMMARY

This thesis discusses the relationship between government and state-owned enterprise by studying incentive regulation from the angle of administrative law, so as to correctly recognize the position and functions of the Chinese government in establishing socialist market economy.

It is needed to reform the government regulation, which has both, advantages and disadvantages and establish incentive regulation to prevent the coexisting market and government failure. At the present crucial period of the reform of Chinese state-owned enterprises, the establishment and perfection of the legal regime concerning government-enterprise relationship should be exercised through the establishment and perfection of the restrictive and incentive mechanism on the bases of the theory of modern administrative law. It should restrict either the government's irrational expansions of its economic function or the abuse of market power of the state-owned enterprise and encourage both the rational intervention of the government on market and the positive involvement and influence of SOE in the policy-making of the government. Therefore, the sound and interactive government-enterprise relationship indicated in the administrative law can be framed. On this basis, it is expected to realize the performance goals of SOE and achieve a win-win result between either administrative and enterprise efficiency or the social benefit and enterprise interest, giving the consideration to both the public and interest-seeking characteristics of SOE.

Three parts as introduction, text and conclusion compose this

thesis.

The introduction briefly introduces the background, idea, structure, methods of research, and innovation of research.

The text is divided into four chapters as Micro-background of the reform on Government Regulation; Reform of State-owned Enterprise; Critical Review on the Theory of Traditional Government Regulation; Incentive Regulation; New Ways for Restructuring the Government-enterprise relationship; Practical Analysis on the Incentive Regulation in State-owned Enterprise.

Chapter One: Micro-background of the reform on Government Regulation; Reform of State-owned Enterprise. Generally speaking, the reform of SOE is a process gradually recognizing the operational autonomy of enterprise and progressively contracting the compulsory administrative power. The contradiction between the operational autonomy of enterprise and the government's economic administrative right on management is the main contradiction in the reform of SOE. The two-decade-reform of SOE in China is a process of a series of creations and changes of the regime launching around this contradiction. It includes the modern enterprise system principally aiming at the establishment of incentive and restrictive mechanism of the micro-economic subject itself as well as the restrictive and incentive regulation of the government and enterprise in economic administration. The former is the main responsibility and contribution of the civil and commercial law while the later is the opportunity and challenge of the administrative law. Therefore, after introducing in this chapter the basic theory related to the SOE including the definition, characteristic, performance goals, functions and classification, the author mainly discusses the transformation of SOE in modern enterprise system and such inevitable problem therefrom as how the government regulation be fully interconnected with the modern

enterprise system in the situation of the coexistence of both access and exit of the administrative power. This is a concentration of the progress of the two-decade-reform of SOE in China and also the task in the crucial period of SOE reform.

Chapter Two: Critical Review on the Theory of Traditional Government Regulation. In market economic regime, government-enterprise relation is the relation between administrative subject and market subject caused by the access of administrative power into market, which is one of the important patterns of administrative legal relation. The relation between government and market, the relation between administrative subject and market subject and the relation between administrative power and the operational autonomy of enterprise show the different aspects of the same contradiction between government regulation and the operational autonomy of enterprise. The core of this contradiction is the allocation structure of administrative power and the rights of enterprise with the administrative legal relation formed by the administrative subject and the market subject (enterprise) as the carrier. The basis of government regulation is market failure. Nevertheless, the history of economic development shows that reasonable government regulation cannot remedy market failure completely. The main reason is that the traditional regulation is too obsolete in form and content to meet the need of modern market economy and the democratic politics. The theory of Buchanan and Stigler questioning regulation reveals this realistic problem to a great extent. The financial crises in Southeastern Asia demonstrate once again the fact that neither government nor market is perfect. The government-market relation, the relation between administrative subject and market subject and the government-enterprise relation should be restructured in time through the reestablishment and perfection of the administrative legal regime

under the guidance of the principle of interest. Therefore, the current attitude of the public towards government regulation is that it is indispensable and should be reformed to incentive regulation.

Chapter Three: Incentive Regulation: New Ways of Restructuring the Government-enterprise Relationship. This chapter mainly discusses the principal theory of incentive regulation. The main ideas of framing incentive regulation include: (1) The access or exit of administrative power into or from market should take place simultaneously, so as to define the rational operational scope of administrative power. (2) Government regulation should be institutionalized and legalized as well as be regulated by administrative law in such aspects as the subject and object of regulation, pattern of right and responsibility, procedure of regulation, supervision on regulation and regulation redress. Incentive regulation should be under the guidance of the theoretical basis of modern administrative law in confirming the mutual supplementation between government regulation and the allocating resource to market mechanism, so as to frame a sound and interactive government-enterprise relationship. The author believes that the theoretical basis of incentive regulation mainly contains the incentive doctrine in the behavior theory, the theory of restrictive and incentive mechanisms in administrative jurisprudence as well as the natural monopoly theory in economics. The structural balance of incentive regulation can be attributed to the game theory and equilibrium of the government-enterprise relationship. The behavioral pattern of incentive regulation is to establish an integrated operational system of regulations on the basis of deregulation, using the administrative guidance as the inducement of interest, the administrative contract as the method of implementation and the administrative award as the reply for inducement.

Chapter Four: Practical Analysis on the Incentive Regulation in State-owned Enterprise. This chapter discusses how to implement incentive regulation in SOE. The author takes China Telecom as an example to discuss deregulation and the introduction of competition, and discusses respectively the “simulated competition” and the “separation of the system of railway tracks and the operation of transportation” using the aviation and railway industry in China as examples. This chapter tries to explain the following issues: (1) As the first stage of the reform in Chinese SOE, the stage of property definition has come into an end, the present key problem to be solved is how to reform the government regulation and frame incentive regulation. (2) Ways of using the relevant practices of the western economies for reference in framing incentive regulation. (3) How can a new government-enterprise relationship be restructured through incentive regulation? How can enterprise efficiency be improved under a sound and interactive government-enterprise relationship? How can the optimum benefit be achieved under the allocation structure of social resource?

The conclusion discusses the following issues: WTO aims at weakening powerful regulation and framing incentive regulation, the rules of WTO demand the restructure of government-enterprise relationship, WTO means both challenge and opportunity to China.

Key words: Incentive Regulation, Government-enterprise Relationship, Restructure

目 录

导言	(1)
一、本书的写作背景	(2)
二、本书的思路	(6)
三、本书的结构	(9)
四、本书的研究方法	(11)
五、本书的创新	(12)
第一章 政府管制变革的宏观背景:国企改革	(13)
第一节 国有企业的基本理论	(14)
一、国有企业的概念与性质	(15)
二、国有企业的定位与归类	(18)
三、国有企业的主要矛盾	(21)
第二节 现代企业制度:国有企业市场化的制度设计	(23)
一、中国国有企业改革制度变迁	(24)
二、现代企业制度的实质	(27)
三、现代企业制度下政企关系的三种形态	(29)
第三节 政府管制定位:重构政企关系	(32)
一、否定全面干预与肯定理性干预	(33)
二、政资分离与主体独立	(36)
三、政府管制定位的现实基础	(38)
四、现代企业制度与政府管制的对接	(41)
第二章 传统政府管制理论检讨	(47)
第一节 政府管制的传统含义与基本方式	(47)
一、政府管制的传统含义	(47)
二、传统管制的基本方式	(50)
第二节 政府管制的合理性	(54)
一、政府管制的理论基础	(55)
二、政府管制的实践依据	(56)

第三节 质疑管制的理论与东南亚金融危机的启示	(66)
一、两种质疑政府管制的理论主张	(67)
二、东南亚金融危机对质疑管制的印证	(72)
三、管制变革的趋向——构建激励性管制	(76)
第三章 激励性管制:政企关系重构的新路径	(81)
第一节 激励性管制的理论基础	(82)
一、行为学中的激励理论	(83)
二、行政法学中的制约与激励机制理论	(86)
三、经济学中的自然垄断理论	(92)
第二节 激励性管制的基本结构	(96)
一、激励性管制基本结构分析	(96)
二、博弈均衡与权力、权利平衡	(101)
第三节 激励性管制的行为模式	(106)
一、放松管制:建构激励性管制的基础	(106)
二、行政指导:传递激励性管制信息	(112)
三、行政合同:实施激励性管制方案	(113)
四、行政奖励:兑现肯定性法律责任	(119)
第四章 国企改革激励性管制的实证分析	(124)
第一节 垄断性国有企业与激励性管制	(125)
一、对自然垄断性国有企业实行激励性管制的依据	(125)
二、垄断性国有企业激励性管制目标	(128)
第二节 国企改革激励性管制实证	(130)
一、放松管制、引入竞争——中国电信改革的总体思路	(131)
二、放松管制、模拟竞争——中国民航改革的成功实践	(133)
三、放松管制、运网分离——中国铁路改革的趋向	(139)
第三节 国企改革激励性管制实证结论	(144)
余论: WTO 对激励性管制与政企关系重构的影响	(151)
一、WTO 与建构国企激励性管制	(151)
二、WTO 与政企关系重构	(152)
三、WTO:挑战与机遇并行	(154)
主要参考文献	(157)
后记	(165)

导 言

二战以后,公众对政府的信心倍增了对政府的需求,要求政府做更多的工作,因此,工业国中福利国家增多了,许多发展中国家也采纳了政府主导的发展战略,以纠正市场失灵。由此而致的结果是:各国政府规模及其管辖事务范围都极度扩张。但是,政府的作用必须要与政府的能力相适,否则,政府管得越多,政府失灵的程度也就越严重。政府的能力,主要是指政府的精明强干以及因此而带来的政府行为的有效性。不过,我们不得不承认,政府行为的有效性与精明强干的政府往往并不是一回事,后者是指有效地实施并推动集体行动的能力,它包括法律与秩序、公共卫生以及基础设施等;而有效性则是指利用这些能力以满足社会对这些物品需求的结果。因此,一个政府也许精明强干,但是,如果这种能力不是用于社会利益上,那么它就不仅无助于经济绩效,甚至会带来相反的局面。这正如我们今天都认识到的,隐含于政府干预市场的普遍性观念之中的机构理性假设可能过于简单,政府失灵与市场失灵一样地困扰着各国经济的发展;而且,各国实践显示:通过传统的制约与平衡制度来防止政府失灵并借此纠正市场失灵,经常事与愿违。

这就决定了当今世界公共行政改革的目标,既要通过重振公共机构活力来提高政府能力,又要合理定位并规范政府调控与干预的边界,并通过适当的行为方式来保证政府干预市场的有效性。这就意味着:要制定有效的规则和限制措施,制约武断专横的政府行为,与顽固的腐败作斗争;政府要对人民的需求作出更灵敏的反应,通过更广泛的参与及权限下放,使政府与人民保持更密切的关系;应将政府机构置于更激烈的竞争之中,以提高其效率;要改善政府机构的业

绩,完善收入分配及激励机制。^①

一、本书的写作背景

从亚里士多德明确提出“法治应当优于一人之治”^②直至20世纪末,法治主义在西方已经历了漫漫征程;在中国,由于建设社会主义市场经济体制的迫切需要,推行“依法治国”的治国方略现在已不再是一个纯粹的理论主张,而为宪法所确认。依法治国是一个宏大的社会系统工程,而依法行政乃是其重点、难点与核心。法律的实施无疑是所有国家机关和全体公民及各类社会组织的共同任务,但最主要的承担者是行政机关^③。依法行政要求,政府应遵循市场经济规律依法实施经济行政管理,以形成良性互动的政企关系。由于中国是以公有制为主体的社会主义国家,政企关系的核心是政府与国有企业的关系,因此,国有企业改革的方向与改革过程就必须要与行政法治原则和依法治国的要求相符。在中国共产党十四届五中全会上通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标的建议》中,明确指出,“把国有企业改革作为经济体制改革的中心环节”。国有企业改革的重要意义,一方面在于国有企业在国民经济中仍然处于支柱性的地位;另一方面在于,尽管20年的企业改革取得了巨大的成效,而且建立现代企业制度这一国有企业改革的方向也已经确定,但是,当现代企业制度的核心——产权制度——已经解决之后,政府应该采用何种方式来纠正市场失灵与政府失灵?公共行政如何与企业行政对接?政府通过何种方式既能提高企业效率,又能提高行政效率?现代市场经济与现代民主政府相结合而产生的政企关系应该是何种模式?等等,如何尽快地、有效地解决这些现实问题,无论对于理论界还是实务界而言,都显得格外重要。

众所周知,为克服市场失灵所带来的社会和经济危机,自二战结束以来,西方各国政府越来越多地采取了法律、法规、行政规章等各

① 参见世界银行:《1997年发展报告——变革世界中的政府》,蔡秋生等译,中国财政经济出版社1997年版,绪论部分。

② 亚里士多德:《政治学》,商务印书馆1981年版,第276页。

③ 皮纯协主编:《行政法学》,群众出版社2000年版,第357页。

种手段,按照市场经济有效运作的客观要求,对大型公用企业、厂商实行经济管制。客观地说,政府管制在一定程度上纠正了市场失灵,平抑了市场经济的周期性波动。但是,政府管制又集中地暴露了政府失灵的缺陷。西方一些经济学派甚至认为,正是由于大范围的政府管制,阻碍了市场机制对社会资源的有效配置,并由此而出现了“滞胀”局面。因此,从70年代至今,在世界范围内掀起了行政改革的汹涌浪潮。

当代行政改革与过去的行政改革在总方向上截然相反——如果说以前的行政改革方向是政府职能的扩张和规模膨胀的话,当代行政改革则体现了政府的退缩和市场价值的回归,且各国在总方向上的趋同似乎超越了意识形态的差别。可以说,改革是对数十年来行政管理实践的检讨和反思过程^①。尤其是如何改革政府管制问题,成为各国行政改革与政府经济职能重新定位的关键所在。当前,在国外的经济理论和政策文献中,管制和放松管制这两个术语被使用得越来越广泛,公众与政府都普遍关心的是:政府为什么必须要变革传统管制?政府管制企业的范围与程度应如何确定?何种恰当的管制方式更有助于管制目标的实现?^②

正如美国学者 Kahn 教授所指出的那样,由于管制“压制技术革新,姑息无效率性,引起工资和价格螺旋式上升,发生严重的资源无效率配置,引起成本推动型通货膨胀那样的无益竞争扩大,拒绝采取在竞争市场中所提供的收费多样性和质量选择。这些想法,70年代初在中立的研究人员中占据了统治地位”^③。因此,70年代以后,以美国、日本、英国等主要国家为中心,对电信、运输、金融、能源等许多产业领域,都以放松管制作基础,建构激励性管制。管制方式变革的背景是^④:

① 参见周志忍:《当代国外行政改革比较研究》,国家行政学院出版社1999年版,序言部分。

② 参见陈富良:《政府对商业企业规制研究》,经济管理出版社1999年版,第3页。

③ A. E. Kahn: *The Economics of Regulation: Principles and Institutions* (Reprint Version), Cambridge, Mass.: MIT Press, 1988, p. 17.

④ 参见〔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,第166—168页。

第一,70年代发生了两次石油危机,各国经济处于停滞状态,财政赤字扩大。因此,各国都力求削减财政补贴,缩小行政费用庞大的政府管制部门,实现“小政府”目标。同时,还必须把政府管理下的无效率的企业和产业搞活,使之效率化。

第二,70年代以后,由于以信息技术和其他高技术为中心的技术革新发展,在以前的自然垄断和自然寡头垄断领域内形成了新企业加入所需要的技术基础,管制根据日益薄弱。

第三,70年代以后,各国在人、财、物、信息等所有方面都日益加强国际联系,迫切需要放松阻碍这些国际流动的管制。

除却美、日等发达资本主义国家主张在放松管制基础上构建激励性管制外,目前,变革管制、建构激励性管制,减少干预、提高效率的观点已被发展中国家所接受。英国《金融时报》(1990年10月31日)载文指出,在拉美,“取消控制和实行私有化已成为普遍的潮流”。美国《商业日报》(1989年3月28日)登载非洲项目发展机构的顾问委员会主席达米巴斯的话说:“国家干预越少越好。这是非洲新经济哲学的总结。”在亚洲,一向以“半管制经济”闻名的印度也开始放松管制,并于1991年放弃了工业许可证制度。而新加坡新近也采取了一系列放松管制的措施。发展中国家放松管制的背景,归纳起来,大致有三:

第一,七八十年代新自由主义占据了西方经济学的主导地位,政府管制被认为干扰了私人和企业选择最有利的投资方式的自由,从而导致了资源的无效配置。第三世界国家取得贷款和得以调整债务的先决条件,就是实行经济自由化。跨国资本为了打开发展中国家的市场,采取种种手段使发展中国家取消政府对经济活动的调控,公开支持某种政治安排,以利于增强它们影响这些国家政府的能力。

第二,没有接受国际金融组织调整性计划的国家,为了摆脱危机,制止经济停滞和衰退,促进经济发展,或者为了加快产业结构的调整和优化,推动本国经济跃上新台阶,都在进行程度不一的调整和改革,其共同点都是重视市场机制,这就必然要求放松管制。而且,事实上,许多国家政府财政的日益枯竭已使它无力维持一个全面干预的政府。

第三,发达国家政府改革对发展中国家具有的示范效应。^①

由于政府管制对象基本上是自然垄断企业,其中的大多数是国有企业(或公有企业),因此,管制与放松管制的问题,在很大程度上就表现为政府采用何种方式干预国有企业的运营。自 60 年代以来,西方国家的经济学界、政治学界、法学界与实务界,都一直在努力探索并创设各种针对国有企业的管制方法,旨在通过控制国有企业来影响、协调国民经济的发展。各国大都逐步采取法制与行政手段,按照市场经济原则和微观经济理论,对大型公用性企业、事业单位和厂商实行管制。

政府管制国有企业的核心问题是:政府对国有企业在多大范围内有发出的“指令”的权力、国有企业在多大范围内保留自主权。自主权的程度在不同国家与不同时期是各不相同的。通常而言,政企之间的关系是:国有企业具有独立的管理权,由国家为其确定一些目标,并且受到某些规定的约束条件的限制。在大多数国家中,政府对国有企业自主权的控制采用双层结构法,在这种结构下的国有企业的决策具有两阶段性质:第一,政府规定企业目标和约束条件;第二,企业决定其定价政策,以便在约束条件限制下使其目标函数达到最大^②。

政府与国有企业之间因管制而形成的政企关系,以及在放松管制基础上的建构激励性管制而出现了政企关系重构,是经济行政法律制度创设与制度变迁的原因与结果。如何构建合理的政企关系,这是经济学界数百年来一直未能停止争论的重要课题。但是,遗憾的是,各国行政法学界却一直未能对此作认真的思考与系统的探讨。

众所周知,市场失灵的理论与实践使政府管制成为必要,这已被 20 世纪 20 年代以来各国经济活动实践所证实,在西方经济学中也基本达成共识。但是,政府管制必须遵循制度化要求,行政法必然要对政府管制如何定位、如何规范行政权运作等作出回应。否则,不仅

① 参见周志忍:《当代国外行政改革比较研究》,国家行政学院出版社 1999 年版,第 463—464 页。

② 参见华民:《世界主要国家国有企业概览》,上海译文出版社 1994 年版,第 60—61 页。