



产业组织与竞争政策前沿研究丛书

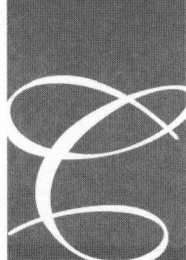
政府行为与规制治理： 制度影响视角的理论与实证分析

Government Operation and Regulatory Governance:
Theory and Empirical Analysis on Institutional Perspective

韩 超 著



中国社会科学出版社



产业组织与竞争政策前沿研究丛书

政府行为与规制治理： 制度影响视角的理论与实证分析

Government Operation and Regulatory Governance:
Theory and Empirical Analysis on Institutional Perspective



图书在版编目 (CIP) 数据

政府行为与规制治理：制度影响视角的理论与实证分析/韩超著.
—北京：中国社会科学出版社，2015.5
ISBN 978-7-5161-6122-7

I. ①政… II. ①韩… III. ①政府行为—研究—中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 106686 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 卢小生
特约编辑 李舒亚
责任校对 周晓东
责任印制 王 超

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>
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京市大兴区新魏印刷厂
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2015 年 5 月第 1 版
印 次 2015 年 5 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 13.5
插 页 2
字 数 234 千字
定 价 50.00 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发行部联系调换
电话：010-84083683
版权所有 侵权必究

资助项目：

国家自然科学基金青年项目（71303034）

教育部人文社会科学研究青年基金项目（13YJC790035）

东北财经大学产业经济学特色重点学科建设项目

序

规制经济学研究在 20 世纪 70 年代之前一直处于零散状态，仅有少数经济学家从事相关领域的研究，研究成果也乏善可陈。1970 年，美国经济学家艾尔弗雷德·E. 卡恩（Alfred E. Kahn）的《规制经济学：原理与制度》的出版标志着规制经济学作为一门学科的诞生。进入 20 世纪 70 年代，美国垄断行业与社会普通民众的利益冲突加剧，尤其是 AT&A 等行业巨头的存在，使得经济学家开始对这种资源分配模式效率进行思考。这一时期，著名经济学期刊《兰德经济学杂志》的前身《贝尔经济学杂志》相继发表威廉·鲍莫尔、沃尔特·奥伊、理查德·波斯纳、乔治施蒂格勒、威廉·维克蒂和奥利弗·威廉姆特（William Baumol, Walter Oi, Richard Posner, George Stigler, William Vickrey and Oliver Williamson）等著名经济学家的经典论文，这些文献对当时美国垄断规制模式进行了激烈的争论。此后，一批具有杰出才华的年轻经济学家，如伊丽莎白·贝利、约翰·潘扎、罗伯特·威利格和戴维·西布利（Elizabeth Bailey, John Panzar, Robert Willig and David Sibley）等也投入规制经济学的研究中来。这些经济学家的研究成果，使得规制经济学成为产业组织理论的重要分支。

规制可以分为经济性规制与社会性规制。其中，经济性规制以垄断竞争理论为基础，重点关注由于信息不对称以及自然垄断约束而产生的定价、进入退出等行为，来研究其相关政策以及社会福利影响。社会性规制也是由于外部性、信息不对称等市场失灵，政府在食品药品安全、控制环境污染等领域采取的旨在提高国民生活健康水平的行为。

从学科发展历程看，经济性规制一直占据重要地位，从产业组织的哈佛学派到芝加哥学派，再到拉丰与梯若尔共同开创的新规制经济学，同社会性规制相比，经济性规制的学科基础成熟，也更早融入新古典经济学框架中。由于社会性规制研究的问题更加广泛，大多研究以现实问题为基

础,因此在学科发展中一直没有形成完善的学科范式,一直延续到拉丰与梯若尔将委托—代理以及机制设计理论引入规制经济研究,社会性规制才有了相对完整的分析范式。从最近西方文献来看,对社会性规制的研究大多出现在20世纪30年代至90年代,最近的研究则比较少见。但从中国的社会性规制研究发展来看,近十年规制经济学日渐兴起。中外关于社会性规制研究的不同趋势基本契合了地区经济社会发展的现状。如果从以上对比来看,社会性规制问题貌似属于发展经济学问题,长期可以自然得以解决。社会性规制影响着国民经济社会生活的方方面面,其问题的解决并不能随着经济社会的发展自然得以解决,规制治理的每一个边际改善都需要科学规范的研究为基础。

与西方有关社会性规制相比,中国的规制问题更具有特殊性。中国正经历全面深刻的经济转型与社会变革,这一过程充斥着各种利益纠葛以及矛盾冲突,必然对社会性规制体系构建以及运行产生影响。不仅如此,西方规制体系是由市场发展到一定程度后,为弥补市场不足而构建的机构体系,中国的社会性规制机构则大多是由管理部门逐步转变而来。受制度路径依赖的影响,不同的规制制度变迁可能产生不同的运行机制以及实施效果。在此背景下,本书研究制度因素对规制治理以及实施效果的影响具有重要的理论与现实意义。本书虽然探讨社会性规制问题,但是其研究视角以及分析框架对于其他中国问题的分析也具有参考价值。

进行中国社会性规制问题研究有三个“瓶颈”需要突破:一个是现象上升到理论的抽象过程;再一个是模型构建的适用性;最后一个是经验分析的数据获得问题。社会性规制往往充斥着很多现象以及案例,而且我们身处这样的环境中,比西方学者具有更直接的感知与体会,这是中国学者研究规制问题的优势之一。但是,由于学术积累、工具运用等因素的制约,我们在模型设定,尤其是数理模型解释现实问题方面稍显欠缺。再者,就是相关规制问题的量化以及经验分析也限制了很多问题研究的范围与深度。本书在观察中国的现实基础上,尝试进行一些关于制度影响规制运行的思考,是一个非常有益的尝试。本书提出了一些基本概念,如“规制竞争”,虽然展开分析稍显不够,但这并不代表作者没有进行深入研究。从这些概念的提出可以看到未来在这个领域的研究趋势以及可能的研究视角等。此外,为了更完整地呈现规制问题,作者主要以环境规制为例进行分析,但在具体问题上,作者也对煤矿安全规制等进行了分析,以

此研究劳动者安全防护道德风险等问题。姑且不论文中的观点正确与否，作者为此做出的系列尝试与努力至少给广大研究社会性规制问题的学者提供了一个可参考的思路。

总体来看，本书行文逻辑清晰，使用方法科学规范，结论可靠。但并不代表本书没有缺点。书中研究的许多问题与现实相距较远，缺乏具体案例的有力支撑。与经济性规制不同的是，社会规制问题更能体现跨学科研究的特点，其不仅是产业组织问题，也是公共治理、新政治经济学问题，因而更需要补充案例的分析。当然，作为青年教师，作者在本书中表现出研究思维以及对科学规范方法的掌握仍然值得肯定，希望作者在未来的研究中在规范研究方面不断进步，取得更大的成绩。

肖兴志

2014年11月

目 录

第一章 导论	1
第一节 日渐严峻的社会性规制问题	1
第二节 制度环境约束下的社会性规制	5
第三节 关于本书几个概念的说明	11
第四节 研究思路	15
第五节 主要内容与结构安排	18
第二章 制度约束下社会规制实施与失效	
——理论框架	21
第一节 社会性规制中的市场竞争	21
第二节 社会性规制的建立逻辑：规制是否带来良好效果	27
第三节 规制竞争：制度影响的一个典型表现	31
第四节 中国规制失效的表现与影响因素	39
第五节 总结性评论与启发	45
第三章 政府行为干扰与产业发展	47
第一节 政府干预行为与产业发展：战略性新兴产业 补贴问题	47
第二节 模型设定、变量选择与数据来源	51
第三节 模型估计与初步分析	55
第四节 进一步估计与分析	58
第五节 主要结论与启示	63

第四章 不考虑制度影响的规制对产业发展与规制效果的影响

——以煤矿安全规制为例 66

第一节 煤矿安全规制问题的提出 66

第二节 规制对产业发展的影响 67

第三节 规制效果的验证 71

第四节 总结性评论与启发 77

第五章 规制权利配置、均衡影响与规制体系的完善 79

第一节 规制权利配置 79

第二节 规制分权与规制集权比较分析 80

第三节 基于中国现实的分析 85

第四节 纵向规制制度安排启示 87

第六章 规制竞争形成的内在逻辑

——基于地方政府行为的分析 90

第一节 地方政府定位之疑 90

第二节 地方政府竞争与规制失效模型 97

第三节 结论：均衡与规制失效 104

第四节 模型解读与启示 108

第七章 地区竞争与规制影响

——以环境规制为例的省级政府分析 111

第一节 经济发展、规制影响与劳动者报酬内在逻辑 111

第二节 地区竞争的存在性 125

第三节 实证分析：地方政府竞争与规制失效 133

第四节 小结与启示 141

第八章 环境规制影响的非对称效应 143

第一节 规制影响非线性问题的提出 143

第二节 数据说明与变量选择 147

第三节 实证检验 150

第四节 结论与启示 158

第九章 规制体系建设的国际经验·····	160
第一节 国际比较的基本思路·····	160
第二节 美国“联邦主导”下的环境规制体制·····	161
第三节 德国“州和地方主导”的环境规制体制·····	165
第四节 印度的环境规制体制·····	168
第五节 环境规制体制的国际特点与中国环境规制体制现状·····	170
第六节 完善中国环境规制体制的主要启示·····	174
参考文献·····	177
后记·····	203

第一章 导论

中国正处于发展与转型的战略关键期，各种冲突与矛盾，不稳定因素大大增加，而煤矿安全、环境污染等就是这些冲突中的部分代表。煤矿安全、环境污染等事件的频繁发生，侵害了消费者的正当权益，也损害了中国的国际形象。煤矿安全、环境污染等属于社会性规制范畴，如何认识当前的社会性规制事件，是进行规制改革乃至整个经济社会进一步健康发展的重要条件。本章给出本书的研究背景、研究动机，提出研究命题与结构框架，并对主要概念进行说明。

第一节 日渐严峻的社会性规制问题

改革开放以来，中国经济保持了年均超过9%的增长速度，在世界各国名列前茅，而这个速度是同期世界经济增长速度的3倍。GDP逐年递增，连续超过德国与日本，也使得中国成为仅次于美国的世界第二大经济体，取得了瞩目的成就，虽然存在不少争议^①，但也确实堪称奇迹。但是，中国社会中也充满着环境污染、煤矿事故频发、结构性产能过剩等社会问题。更有一些公共安全恶性事件，如地沟油、三聚氰胺奶粉等一连串事件，令人毛骨悚然。以煤矿安全为例，多年来，中国煤炭产量位居世界前列，煤炭增产速度在世界矿业史上也是很少见的。如此高速增长的煤炭产量背后，却是频发的煤矿安全事故。近年来，各大媒体上，“矿难”一词频频撞击着人们的眼球与脆弱的神经，一次事故往往造成数十人乃至上

^① 克鲁格曼（1994）则明确提出包括“东亚无奇迹”的论断，认为东南亚许多经济体的增长就像当年的苏联，是靠资源投入带动的，从而它们的增长也将像苏联那样陷入停滞。学界对于中国经济增长的质疑主要是针对中国的经济增长方式。很多学者认为，中国的经济增长过多地依赖于要素投入、外资引入与对外贸易，经济增长质量不高，难以维系长久的快速发展。

百人的伤亡,同时,对国家和煤矿企业造成巨大的经济和财物损失。据国家安全生产监督管理总局统计,2001年至2007年12月16日,全国煤矿共发生事故23589起,死亡39355人,平均每年发生各类事故约3227起,死亡约5622人。2005年煤矿企业发生重大事故210起,死亡886人;特重大事故58起,死亡1739人,一次死亡百人以上的事故有4起。2006年全国煤矿发生重大事故237起、死亡1072人,同比增加27起、死亡人数增加195人,分别上升13.9%和22.2%。2007年全国煤矿事故死亡人数为3786人,接近全世界煤矿事故伤亡总人数的80%,百万吨死亡率高达1.485。2009年山西屯兰“2·22”特大煤矿安全事故又一次吞噬了74名煤矿矿工生命,煤矿事故频发已经是中国经济社会发展过程不容回避的问题,这一切引起媒体、学者的深刻思考。

与此同时,水污染、大气污染、噪声污染等系列环境问题始终困扰我国经济社会的进一步发展。从发展的视角看,这些问题在某种程度上具有其阶段性与必然性,但是,我们不能忽略多年来为治理污染所进行的庞大投入,更不能因为某种必然性就忽视环境问题的制度缺陷。近年来,政府不断加大环境保护和治理的投入,就在2013年3月“两会”期间,有人大代表指出,根据《政府工作报告》保守估计,近10年环保投入在4万亿元左右^①,仅2013年,全国环保部门预算就达到40亿元,机构达到13225个,工作人员达205334人(韩超,2014)。环境污染与污染治理成为中国发展中不能忽视的巨大而现实的问题,中国环境规划院(2010)测算表明,环境污染与生态破坏的退化成本迅速增加,7年间这一数值占GDP比例由3.05%上升到3.5%(郑思齐等,2013),如果考虑综合因素,环境污染带来的经济代价,至少占GDP的8%—15%(冉冉,2013)。表1-1列示了环境规制体系的演进,从中可以发现,在环境规制领域中既有体制方面的环保局系统,又有法律方面的《循环经济促进法》、《水污染防治法》、《固体废物污染环境防治法》、《环境影响评价法》等,从规制工具选择方面则有环境影响评价、排污权交易及环境税等手段,也有限期治理的强制性行政手段。可以说,在形式上,中国已经构建了相对完备的规制体系,但其治理规制效果却没达到预定目标。

^① 《10年花4万亿 为何没换来天蓝水甜》, http://www.morningpost.com.cn/szb/html/2013-03/08/content_213584.htm?_sfinaPub-ins,《北京晨报》2013年3月8日。

表 1-1 中国环境规制体系演进

时期	机构设置	法律法规	代表性规制工具
1949— 1979 年	无明确规制机构	《中华人民共和国环境保护法 (试行)》	环境影响评价制度； 明确规定排污收费制度
1980— 1989 年	国务院环保委员会、城乡 建设环保部环保局改组国 家环保局	无显著的法律法规颁布	超标排污收费制
1989— 1996 年	无新的机构变化	《中华人民共和国环保法》、《中 华人民共和国水污染防治法》、 《中华人民共和国大气污染防治 法》、《中华人民共和国环境噪声 污染防治法》、《固体废物污染环境防 治》等	限期治理制度
1996— 2009 年	国家环保总局（部级）并 改组为国家环境保护部； 确立建设“资源节约型、 环境友好型”社会	《排污费征收使用管理条例》、 《排污费征收标准管理办法》、 《排污费资金收缴使用管理办法》	强化排污收费环境税 费、排污许可证制度、 可交易许可证

资料来源：笔者整理。

显然，中国的规制并不单单是增加投资与规制人员等经济问题，作为一项制度安排，规制制度、法律法规与风俗习惯等制度之间的相互作用过程及其均衡结果深刻影响环境规制的实施效果。环境规制的实施效果一方面受具体“点”上的制度安排的影响，另一方面也受历史维度规制制度变迁以及由此产生的制度路径依赖的干扰（韩超，2014）。同时，环境规制还具有博弈的属性，其中既有政府、企业、公众，还有社会团体等参与人，每一个团体都有自己的利益偏好，其博弈均衡结果即是环境规制的作用结果。^① 具体来说，中国的环境规制问题与诸多制度安排密切相关，分税制改革后，地方发展经济的积极性得以有效激励。随后，1998年初步

① 当然，如果环境规制能够具有完全独立性，那么很多问题就可迎刃而解。从全球来看，独立性是每个经济体追求的理想规制目标，但又很少有国家真正意义上将规制完全独立于政府、企业以及消费者。独立性较高的规制体系大多直接向国会负责，但其行为则难免会受政府的制约。发展中国家普遍行政力量较强，规制完全独立的例子更是少见。但是，许多研究表明，环境规制独立性在大部分经济体中都不能完全满足（韩超，2014）。

确立了以《党政领导干部考核工作暂行规定》为核心的政绩考核与晋升制度,逐渐形成地区间以GDP为核心的晋升竞争的局面^①,为晋升展开的辖区间竞争使得地方政府动机明显发生扭曲,地方官员为了晋升而发展经济在系列研究中得以证实(Maskin et al., 2000; 周黎安, 2004, 2007; Li and Zhou, 2005),地方政府将整合各种资源,以推动辖区的经济发展,环境规制就会成为系列政策工具的一项选择(杨海生, 2008; 韩超、王海, 2014)。

为增长而竞争的事实在中国已经不是什么新闻,中央为此已经从指导方针、发展道路、具体规定等多个方面出台系列规定^②,要求地方在发展经济的同时,重视民生建设,并颁布了“一票否决制”,将环境保护、安全生产、食品安全、计划生育等事项纳入“一票否决”范畴^③,但由于一票否决制的泛滥,地方政府疲于应付,而且在自上而下的压力型政治治理体制约束下,地方政府由于缺乏有效的制度配套与激励,实施效果并不明显。就环境规制而言,当前制度下环境法律法规以及规制实施非常有限,环境规制机构实质处于以短期经济发展而非长期可持续发展为目标的地方政府的领导之下(Lieberthal, 1997; 冉冉, 2013),结果使环境规制进入“选择性政策执行”的范畴。^④产生这个现象的一个主要原因是,中国的环境规制采取的是自上而下的压力型治理方式,地方政府将环境保护与规制作为一项任务完成,缺乏建立长期有效的环境治理机制的激励(齐晔, 2013; 郑思齐等, 2013)。

煤矿安全、环境污染等属于社会性规制范畴,但却在中国的土壤中始终难以得到有效治理。中国的社会性规制几乎成为黑色幽默,引起众多网友感叹“生长在一个百毒不侵的社会中”,甚至当日本福岛核辐射扩散

① 其中,第三条规定的考核原则之一是注重实绩,且是最核心的原则。“注重实绩”的具体解释是:“地方县级以上党委、政府领导班子的工作实绩主要包括:各项经济工作指标的完成情况,经济发展的速度、效益与后劲,以及财政收入增长幅度和人民生活水平提高的程度。”有研究给出了经验证据:省级领导职务升迁和该省的经济表现具有显著的正相关性(Li and Zhou, 2005)。

② 胡锦涛任中国共产党总书记时一直强调“科学发展观”,强调经济、社会与环境的全面发展观,以此引导地方政府间的竞争行为。习近平任总书记后,将生态文明建设提到与经济发展等共同的高度上来,并为此展开了新一轮多层次综合改革。

③ 对于一票否决制的泛滥,媒体已经提出质疑。该否决的是“一票否决”的泛滥,2013年11月5日新华每日电讯, http://news.xinhuanet.com/mrdx/2013-11/05/c_132858753.htm。

④ 选择性政策执行的提法最早见Brien和Li(1999)。

时,有网友笑言“世界上,也许只有中国人民,不用怕核辐射,因为咱们整天吃着地沟油,喝着三聚氰胺,呼吸着有毒气体”。另外,中国已经建立了比较完善的社会性规制体系。我国《刑法》第一百三十四条规定了重大责任事故罪,第一百三十五条规定了重大劳动安全事故罪,《煤炭法》、《矿山安全法》也对矿山的安全生产予以法律规范,国务院下发了《关于特大安全事故行政责任追究的规定》及《关于预防煤矿生产安全事故的特别规定》,各级地方政府也出台了一些行政法规对煤矿生产的安全事故进行经济上以及行政上的处罚。虽然中国立法机关的一系列法律法规对遏制煤矿安全事故的发生起了一定的作用,但效果并不明显,煤矿事故并未得到有效控制。

规制发挥作用要受到经济、制度环境的约束:A情形下的最优规制手段在B情形下可能效果恰恰相反。为了实现预期效果,在规制政策设计中,重要的是如何将影响规制作用的约束条件一一确定。本书认为,社会性规制失效的根本原因不在于规制体系,而在于中国式的制度安排。

第二节 制度环境约束下的社会性规制

在中国,社会性规制体制经历了从无到有,由弱到强,由不健全到相对完善的发展道路。与这一发展过程并行的,中国的经济与政治体制也经历了由计划经济向市场经济,由政府独大到逐步放权的渐进过程。持续的经济增长与中国式分权有紧密的关系,社会性规制实施与影响也受制度环境方面改革的影响。

一 中国社会性规制体制的共性缺陷

社会性规制的实质是包含多个主体的契约,契约参与人有:政府(分中央与地方)、企业、工人、普通民众等。最优契约的均衡结果建议在完全信息、平等谈判的条件假设下,各参与人讨价还价的结果。社会性规制过程还受市场经济与制度改革的深刻影响,其直接影响是完全信息与平等谈判势力等最优契约签订条件的实现。在当前中国式制度环境下,社会性规制过程也暴露了不少缺陷,甚至影响规制机制的有效运行。

(一) 规制契约中参与主体的非对称性

假设政府是中性的,完全居于裁判者的角色。居于中间裁判人角色的

政府将面临企业与工人、普通民众等利益冲突的仲裁。然而，中国的社会性规制契约中，工人、普通民众等谈判主体却始终处于弱势地位，甚至处于缺位的状况。因为现行社会性规制过程中，缺乏民众与工人参与规制的渠道。虽然，“搭便车”问题依然会困扰着工人与普通民众形成其规制责任，参与规制契约的签订，但这却是另一个命题。现在的制度设计中，公众的规制参与权利在制度上没有得以保证，甚至没有一个合理的渠道可以传递公众的偏好信息。在这样一个缺少契约谈判对等势力制度环境中，企业将获得强大的力量，社会性规制契约的均衡结果自然不可能最优。当然，政府可以代表公众行使规制过程谈判职能，但谁又能保证政府派出的代理人能够真正履行谈判责任呢？

公众参与是公民权利的体现与运用，也是现代民主的重要特征之一。社会性规制是一种准公共品，关系着每一个人的权益，也是政府能够切实发挥公众参与的重要领域。20世纪90年代，美国就曾制定规制中的“讨价还价”机制，旨在引导公众参与规制过程，为其提供参与规制的渠道。西方的规制理论更是把规制视为政府规制机构、企业与公众（普通民众和工人）之间的互动关系，是一个谈判机制，缺一不可（史普博，1999）。公众的参与不仅可以提高谈判过程中的利益均衡，有利于达到最优的契约均衡状态，还可以丰富规制机构的信息条件和了解公众的显示偏好，可以影响规制机构的目标函数选择与规制的实施。

（二）规制机构的非独立性

社会性规制有效规制的一个前提是构建独立、透明的规制机构，受公众监督，为公众利益负责。规制机构的独立性主要体现在：规制机构与企业之间独立；规制机构与其他政府机构独立。因此，规制机构的独立性首先要求政企分开，割裂政府规制机构与企业的利益联系。独立性要求规制机构应该独立于政府一般行政职能之外，不受其他政府职能的影响，理论上说，应当可以客观、中立地对规制问题做出裁决，并实施规制政策。做到这几点需要满足几个条件：必须具备法律授权独立、人事独立、职权独立与经费来源独立。

实践中，中国社会性规制并不具有独立的特征。一方面，中国社会性规制机构存在着规制重叠、责权不清晰等问题，如环境规制的部分职能由环境保护部与林业局系统共同行使。由于规制机构之间各自为政，缺乏沟通，规制职能重合将有可能引发一系列矛盾和冲突，不利于规制最优状态

的实现。另一方面,中国社会性规制机构一般具有垂直管理与地方管理相结合的原则。中央层面具有总的规制机构,如负责环境规制的环境保护部、负责煤矿安全规制的国家煤矿安全监察局、负责食品药品安全规制的国家食品药品监督管理局等,履行全国层面的规制职能。而在地方层面,根据行政划分,各地均设有相应的规制机构,如地方煤监局、环保局、食品药品监督管理局等。地方层面的规制机构,一方面受中央总局的领导,并接受其指导意见;另一方面它们也属于地方政府机构的组成部门,受各地方党委及政府的直接领导,是市委及市政府的下属机构,其资金经费也源于地方财政收入。在社会性规制实践中,中央层面的规制总局不可能进行全国的全面规制,实质的规制权力则在地方规制机构中。一定程度上,地方规制可以更方便地把握地方特点,实施特点鲜明适合的地方规制政策。

社会性规制机构依附于地方政府将使规制机构的独立性受极大影响,这意味着,规制机构的规制政策易受地方政府偏好的影响。反过来,在完善的市场经济体制与成熟的服务型行政体制下,地方政府将充当“守夜人”角色,行使维护市场经济秩序,提供基本公共服务等职能,地方规制政策将不会扭曲规制政策。但是,如果地方政府具有干预经济的动机,那么社会性规制将难免受到影响,规制将让位于地方政府,充当地方政府干预经济的工具。

(三) 规制手段的非规范化

实质上,中国现行社会性规制体制是以地方规制机构依附于地方政府进行规制典型特征的规制方式,在具体规制行为中主要体现为标准的制定与处罚,具体包括制定标准、实地监察、专项整治,以及各种形式的排查、联合执法等。如果严格按照这些规制方式履行规制责任,有可能取得一定的规制效果。实践中,社会性规制并没有处于持续的规制状态,经常采取取缔、处罚、专项整治等强制性行政手段。这与规制的本意有比较大的出入。规制的字面解释可以视其为规则的遵循与控制,因此依据规则进行规制实施是社会性规制的本质要求与内在属性。

中国的社会性规制法律法规零散,没有形成系统的社会性规制法制框架。更加缺乏专门明确社会性规制过程各参与主体权利与义务的规制法,因而,难以实现真正的依法规制,一定程度助长了社会性规制中过大的行政自由裁量权与官僚自主权,带来社会不和谐事件的频繁发生。社会性规