



首都经济贸易大学出版基金资助

SHOUDU JINGJI MAOYI DAXUE CHUBAN JIJIN ZIZHU

政府监管政策 绩效评估研究

ZHENGFU JIANGUAN ZHENGCE
JIXIAO PINGGU YANJIU

王 蕾 ◎ 著



首都经济贸易大学出版社
Capital University of Economics and Business Press

013058394



首都经济贸易大学出版基金资助

D630.1

212

政府监管政策 绩效评估研究

ZHENG FU JIANGUAN ZHENG CE
JIXIAO PINGGU YANJIU

王 蕾 © 著



北航

C1669250

D630.1

212



首都经济贸易大学出版社

Capital University of Economics and Business Press

· 北 京 ·

488820810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 223670 号

图书在版编目 (CIP) 数据

政府监管政策绩效评估研究/王蕾著. —北京:首都经济贸易大学出版社, 2012. 10

ISBN 978 - 7 - 5638 - 2027 - 6

I. ①政… II. ①王… III. ①国家行政机关—行政管理—评价—研究—中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 223670 号

政府监管政策绩效评估研究

王蕾 著

出版发行 首都经济贸易大学出版社
地 址 北京市朝阳区红庙 (邮编 100026)
电 话 (010)65976483 65065761 65071505 (传真)
网 址 <http://www.sjmeb.com>
E - mail publish@cueb.edu.cn
经 销 全国新华书店
照 排 首都经济贸易大学出版社激光照排服务部
印 刷 北京泰锐印刷有限责任公司
开 本 880 毫米 × 1230 毫米 1/32
字 数 211 千字
印 张 8.25
版 次 2012 年 10 月第 1 版第 1 次印刷
书 号 ISBN 978 - 7 - 5638 - 2027 - 6/D · 128
定 价 18.00 元

图书印装若有质量问题,本社负责调换

版权所有 侵权必究

前言

提高政府监管政策制定和实施的效率是目前世界各国政府共同努力的目标和面临的难题。系统化与科学化的政策评估显然是提升政府监管效能的重要前提及关键。西方发达国家的监管影响评估实践已经证明其是提高政府监管绩效的一种行之有效的工具。中国正在发展和完善社会主义市场经济体制,市场监管的实践和经验积累比较少,监管政策评估还处于初级阶段,还没有形成规范化、制度化的评估体系。基于此,本书将监管影响评估制度的理念引入政府监管绩效评估之中,探索如何在借鉴西方发达国家监管影响评估经验的基础上构建符合中国国情的并具有现实操作性的政府监管绩效评估框架。

本书以电信产业为例进行实证分析,是对改进中国电信监管政策效率的一项有益的尝试。随着经济全球化以及电信技术的飞速发展,中国电信业堪称中国转轨经济中改革发展最快、最深入、取得成效最为显著的行业之一,因此,本书以中国电信业监管政策的改革和发展为背景探讨政府监管理论和实践问题,具有典型意义和代表性特征。

迄今为止,对政府监管绩效进行全面评估的文献并不多见。因此,本书尝试构建政府监管绩效评估模型框架,运用计量经济学分析工具,对中国电信监管政策绩效进行实证检验,并以此指导中国政府监管改革的实践。

本书将在以下方面做出有益的尝试:

第一,系统构建政府监管绩效评估的理论分析框架。

本书在总结国外监管影响评估经验的基础上,对政府监管绩效评估进行较为系统的介绍。政府监管绩效评估对于完善监管政策过程,规范政府行为,提高监管效率,推进政府监管改革,具有十分重要的作用。本书试图构建一个符合中国国情的政府监管绩效评估框架,这对中国政府提高监管政策的效率,建立监管影响评估制度,无疑是大有裨益的。

第二,对政府监管绩效的内容做出更加全面的、新的解释。

本书在系统分析政府监管绩效评估对象的基础上,对政府监管绩效评估的内容进行了更为全面的定义与解释。当前大多数政府监管主要是从不对称信息下的监管激励角度进行论述,如果从整体监管改革的角度出发,监管绩效评估不应只被单纯地视做一种传统的成本效益分析工作。政府监管绩效评估如果只侧重于监管工具的选择或其经济效率的评估,则其显然忽略了监管本身可能是更为复杂的政治、经济、社会、文化与价值等方面的产物。本书是在一个更为宏观的分析架构中,纳入经济、社会、政治及官僚等多元观点来分析当前政府监管政策中

存在的问题,着重从监管治理的角度来分析电信监管绩效,不仅重视最有经济效益监管工具的选择,更注重监管的合法性基础与民主统治精神的发扬。本书的创新之处在于从整体角度出发,不但关注监管的手段与工具,更重视监管的目的与价值。政府监管绩效评估不仅要从经济与成本效益的角度出发,找出最低监管成本的监管方式,更要从政治与官僚的角度出发,以彻底分析监管的真正目的,并在制度上做出设计与安排,以防止监管俘虏或政治俘虏等情况的发生。

第三,对中国电信监管政策的绩效进行实证检验。

本书运用政府监管绩效评估模型,对中国前一阶段的电信监管政策绩效进行实证检验与评估,这对更好地理解 and 提升中国电信监管政策的效率,认识中国电信监管改革的目标和路径,都具有一定的现实价值。

全书共分六章:

第1章:政府监管绩效评估概述。对政府监管绩效相关重要概念及研究进展进行界定和归纳,阐明本书的研究意义、研究框架和研究方法。

第2章:政府监管绩效评估理论综述。从市场失灵理论、政府规制理论、监管失灵理论和监管治理理论的角度说明监管绩效评估的理论基础和现实意义,从而为本书的分析奠定一个良好的理论基础。

第3章到第5章是本书研究的主体部分。第3章:国外监管影响评估的实践与启示。对国外具有代表性国家监管绩效评估的改革历程与经验进行概括、比较,并阐明

其借鉴意义,从中找出中国引入监管绩效评估的可行性依据,为中国监管绩效评估实践发展提供参照。第4章:政府监管绩效评估体系构建和探索。通过对政府监管绩效的价值判断和监管绩效评估各基本要素的分析,总结出政府监管绩效评估包括监管治理和监管激励(监管政策)两方面内容,在此基础上构建政府监管绩效评估模型,为本书的实证检验奠定评估体系基础。第5章:政府监管绩效评估制度构建。在借鉴国外监管影响评估经验的基础上,结合中国现实约束条件,构建适合中国国情的政府监管绩效评估制度。

第6章:中国电信产业监管绩效评估实证分析。这一章首先分析了中国电信业发展与监管变迁的历程,指出当前中国电信监管存在的主要问题及深层次原因,之后在第4章所构建的电信监管绩效评估模型的基础上,运用计量经济学方法对中国电信监管绩效进行实证检验,并得出评价结论与建议。

本书以笔者在北京师范大学管理学院攻读公共管理博士学位期间完成的博士论文为基础撰写而成。在本书写作过程中,笔者参阅了大量国内外专家学者的研究成果,在此表示衷心的感谢。同时,对首都经济贸易大学各位领导和老师所给予的大力支持和帮助表示由衷的敬意和感谢。对于经济学家来讲,研究政府公共政策是一项挑战,会遭受挫折,与此同时,对政府监管政策绩效评估的研究无疑也是一项富有挑战性的工作。书中还存在不少有待进一步完善和改进的地方,恳请各位专家学者批评指正。

目 录

第1章 政府监管绩效评估概述	1
1.1 政府监管的内涵分析	1
1.1.1 政府监管的概念	1
1.1.2 政府监管的特征	4
1.1.3 政府监管的分类	8
1.2 政府监管绩效评估	9
1.2.1 监管绩效	9
1.2.2 监管绩效评估	12
1.3 政府监管绩效评估研究的进展	16
1.3.1 监管绩效评估基本理论的研究	16
1.3.2 监管绩效评估实践的研究	20
1.3.3 电信监管绩效评估的相关研究	31
1.4 本书的研究意义、研究框架与研究方法	34
1.4.1 研究意义	34
1.4.2 研究框架与研究方法	40
第2章 政府监管绩效评估理论综述	44
2.1 市场失灵理论	44
2.1.1 公共物品	45
2.1.2 外部性	45

2.1.3	信息不对称	46
2.1.4	自然垄断	46
2.2	政府规制理论	49
2.2.1	公共利益规制理论	49
2.2.2	监管部门利益理论	50
2.2.3	激励性规制理论	51
2.2.4	可竞争性市场理论	52
2.3	监管失灵理论	53
2.3.1	信息不对称	54
2.3.2	监管俘虏	57
2.3.3	政治俘虏	59
2.3.4	监管成本	62
2.3.5	监管风险	64
2.4	监管治理理论	65
第3章	国外监管影响评估的实践与启示	70
3.1	美国的监管影响评估	70
3.1.1	美国监管影响评估的演变	70
3.1.2	美国监管影响评估的框架分析	73
3.1.3	美国监管影响评估的评价	76
3.2	OECD 国家的监管影响评估	76
3.2.1	OECD 国家监管影响评估的演变	76
3.2.2	OECD 国家监管影响评估的框架分析	78
3.2.3	OECD 国家监管影响评估的评价	82
3.3	对中国建立监管影响评估制度的启示	83
3.3.1	美国和 OECD 国家监管影响评估的比较	83
3.3.2	对中国的启示与借鉴	85
第4章	政府监管绩效评估体系构建和探索	88
4.1	政府监管绩效的价值判断	88
4.1.1	监管绩效评估价值取向的内涵	89

4.1.2	当前中国政府监管价值取向变化的方向	90
4.2	基本要素	93
4.2.1	评估主体	93
4.2.2	评估客体	97
4.2.3	评估标准	99
4.2.4	评估方法	108
4.2.5	评估的基本原则	118
4.3	评估的主要内容	120
4.3.1	监管治理	120
4.3.2	监管激励	129
4.4	政府监管绩效评估的模型选择	137
4.4.1	国外政策评估模式	138
4.4.2	政府监管绩效评估模型框架	140
第5章	政府监管绩效评估制度构建	145
5.1	影响监管绩效评估的障碍性因素	145
5.1.1	监管政策本身的因素	146
5.1.2	监管实施环境的因素	147
5.2	政府监管绩效评估制度构建的宏观策略	150
5.2.1	借鉴 OECD 国家的相关经验	151
5.2.2	立足于中国国情进行监管政策移植	159
5.2.3	推进相关配套制度改革	163
5.3	政府监管绩效评估的制度安排	169
5.3.1	转变思想观念,及早引入规范的政府 监管绩效评估理念	170
5.3.2	积极构建科学的政府监管绩效评估方法体系	170
5.3.3	制定相应的法律法规,完善监管绩效 评估的法律体系	172
5.3.4	建立独立的政府监管绩效评估机构	172

第6章 中国电信产业监管绩效评估实证分析	174
6.1 电信业政府监管的必要性	174
6.1.1 电信及电信业的概念界定	174
6.1.2 电信业的技术经济特性	178
6.1.3 电信监管的内容	185
6.1.4 电信业需要政府予以监管	186
6.2 中国电信产业发展与监管变迁的历程	188
6.2.1 严格监管阶段(1979年以前)	189
6.2.2 政策扶持阶段(1979~1993年)	190
6.2.3 引入竞争阶段(1993~1998年)	191
6.2.4 初步的全面竞争阶段(1998年至今)	193
6.3 当前中国电信监管的主要问题及深层次原因	205
6.3.1 主要问题	206
6.3.2 深层次原因	211
6.4 中国电信监管绩效评估实证检验	215
6.4.1 模型选择	215
6.4.2 全要素生产率的计算	216
6.4.3 监管变量的选取	220
6.4.4 模型检验	231
本书结论	235
参考文献	237

第1章

政府监管绩效评估概述

1.1 政府监管的内涵分析

1.1.1 政府监管的概念

从经济学角度讲,政府监管的起源一般是市场和政府关系的处理。“监管”(regulation)是一个难以精确定义的概念,这使众多学者特别是中国学者对监管的理解存在巨大差异。在国内学术界与具体实践领域中,对英文“regulation”一词的翻译有多种形式,如规制、管制和监管等。在理论学术界内,用于学术研究多用“规制”,而在具体实践领域或政策制定层面多用“监管”一词。例如,官方文件(包括近几年国务院的政府工作报告和党的“十七大”报告)以及新建监管机构的名称都采用了“监管”一词,但实质上规制与监管在本质含义上的指向是一致的。由于本书关于政府监管政策绩效评估的研究主要涉及实践与政策分析层面,因此,本书采用“监管”一词更符合当前中国对于政府监管政策与实践研究的惯例。

由于研究视角与侧重点的不同,对于监管的概念界定也不尽相同^①。

^① 为保证引文的准确,书中关于“regulation”的译法尊重译者或作者的观点。如无特殊说明,本书“规制”、“管制”和“监管”三个概念在同一层面上使用。

美国的卡恩(Kahn)教授在其多次再版的经典教科书《管制经济学原理与制度》中对政府管制下的定义,是对某种产业的结构及其经济绩效的主要方面的直接的政府规定,比如,进入控制、价格决定、服务条件及质量的规定,以及在合理条件下服务所有客户时应尽义务的规定^①。

维斯库斯(W. Kip Viscusi)、弗农(John M. Vernon)和小哈林顿(Joseph E. Harrington, Jr)合著的《反垄断与管制经济学》一书认为,政府管制是政府以制裁手段,对个人或组织的自由决策的一种强制性限制,政府的主要资源是强制力,政府管制就是为限制经济主体的决策而运用这种强制力^②。

美国著名经济学家丹尼尔·史普博(Daniel F. Spulber)在其经典教科书《管制与市场》中,分别从经济学、政治学和法学角度对监管定义进行了详尽的评述和梳理,认为监管是行政机构制定并执行的直接干预市场机制或间接改变消费者和企业供需决策的一般规则或特殊行为^③。

植草益在《微观规制经济学》一书中认为,管制是指在以市场机制为基础的经济体制条件下,以改善、矫正市场机制内在的问题(广义的“市场失灵”)为目的,政府干涉和干预经济主体(特别是对企业)活动的行为。根据这个定义,监管包括全部与市场失灵(宏观经济领域内和微观经济领域内)相关的法律以及以法律为基础制定的公共政策,既包括微观经济政策,也包括宏观经济政策^④。

① Alfred E Kahn. The Economics of Regulation: Principles and Institutions[M]. Cambridge, MA, USA: The MIT Press, 1998.

② W Kip Viscusi, John M Vernon, Joseph E Harrington, Jr. Economics of Regulation and Antitrust[M]. Cambridge, MA, USA: The MIT Press, 2000.

③ 丹尼尔·史普博. 管制与市场[M]. 余晖,等,译. 上海:上海三联书店,2001.

④ 植草益. 微观规制经济学[M]. 北京:中国发展出版社,1992.

中国学者王俊豪认为:“政府管制是指具有法律地位的、相对独立的政府管制者(机构),依照一定的法规对被管制者(主要是企业)所采取的一系列行政管理与监督行为。”^①

余晖对政府管制给出的定义是,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,以大量颁布的法律、法规、规章、命令及裁决为手段,对微观经济主体(主要是企业)的不完全公正的市场交易行为进行直接的控制或干预^②。

美国管理和预算办公室(OMB)的定义:“监管是指政府行政机构根据法律制定并执行的行为和规章。这些规章是一些标准或命令,涉及的是企业、个人和其他组织能做什么和不能做什么。监管的目的是为了解决市场失灵,促进市场竞争,维持市场经济秩序,扩大公共福利。”^③

经济合作与发展组织(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)将监管定义为政府对公民、企业以及政府自身的一种限制手段,包括社会性监管、经济性监管和行政性监管三部分。其中,社会性监管维护诸如健康安全、环境保护等社会价值,经济性监管直接干预市场运行与企业行为,行政性监管关注政府内部的规程与运行机制^④。

综合上述有关政府监管的定义,我们可以发现对监管的定位至少应该包括以下几点^⑤:①政府监管的主体是政府行政机关,监管主体的地位以立法的形式被确认,通常被称为管制者;②政府监管的客体是各种经济主体(主要是企业),通常称为被管制者;

① 王俊豪.政府管制经济学导论[M].北京:商务印书馆,2001:1.

② 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.

③ OMB, OIRA. The Regulatory Plan and the Unified Agenda of Federal Regulations [R]. Washington: Government Printing Office, 2001.

④ OECD. The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis [R]. Paris: OECD, 1997.

⑤ 王俊豪.政府管制经济学导论[M].北京:商务印书馆,2001.

③政府监管的主要依据和手段是各种规则(或制度),明确规定限制被管制者的什么决策,如何限制以及被管制者违反规则将受到的各种制裁;④政府监管有明确的目标(包括经济目标和社会目标),而不是为了限制(或激励)被监管对象,监管只是一种手段或过程;⑤政府监管的目的是干预完全的市场机制配置,为市场经济条件下的正当竞争扫清障碍。

至此,本书对监管定义如下:监管是政府行政机构在市场机制的框架内,为矫正市场失灵,依据有关法律、规章,通过各种行政手段(包括裁决、许可、政策等),对市场主体的经济活动以及伴随其经济活动而产生的社会问题进行的微观层面上的控制和干预活动。

1.1.2 政府监管的特征

以上政府监管的含义体现出政府监管具有以下几点主要特征:

(1) 公共性

萨缪尔森认为,公共产品具体的判定标准主要是非竞争性和非排他性。非竞争性包括两个方面的含义:一是边际生产成本为零;二是边际拥挤成本为零。非排他性包括两个方面的含义:一是在技术上不能将不付费的受益者排除在外;二是虽然在技术上可以排他,但排他的成本十分昂贵,以致在经济上不可行。凡是能够完全满足以上两个基本特征的产品和服务就可以判定为公共产品^①。

首先,从非竞争性来看,一项政府监管措施提供给被监管对象的边际生产成本和边际拥挤成本为零。例如,由于某企业的污染排放量大,严重影响到了附近消费者的正常生活,政府决定对该企

① 肖兴志,王倩倩.公共产品视角下的政府规制及最优供给研究[J].现代财经,2008(10):3-8.

业污染进行监管。政府承担了监管的制定成本,政府可以将制定的准则运用于同一类型的所有企业,被监管的企业从10个增加到20个并不会增加这项政府监管的供给成本。同时,由于既定的政府监管法律、制度、规则可以以边际成本提供给所有企业,对一个企业的监管范围和程度不会影响对其他企业的监管效果,因此,政府不存在拥挤问题,提供这项政府监管的边际拥挤成本为零。政府监管满足公共产品的两个基本特征,因此具有典型的公共性。

其次,从非排他性来看,政府监管作为一种制度安排,主要依据各种规则发挥作用。规则是针对其限定范围内的所有经济主体,而非针对某一经济主体,因此不存在排他性问题。如政府通过制定一定的标准来进行食品的安全与质量监管,这个标准一经制定,所有企业必须按照这个标准进行生产,不能将任何企业排除在外。

相对于一般公共产品而言,政府监管还具有一定的特殊性,主要表现在:

第一,政府监管是非实物形态的公共产品。通常,大多数公共产品基本处于某种实物状态(如灯塔、桥梁等),具有直观、生动、易于被感知的特点,政府一般通过提供专项资金来供给此类公共产品。同时,这些公共产品基本具有正的社会效益,相应的社会需求量较大。因而,这些公共产品面临的主要矛盾是在财政资金约束下的供给不足问题。但是政府监管没有具体的实物形态,较为抽象,因此,只能通过静态的时点来加以考察。从投入角度来看,政府监管一般表现为法律、制度、规则等,从产出角度看,则表现为社会效益或非社会效益。

第二,政府监管效用具有多元性。政府监管对不同的利益集团会产生不同的影响,对一些利益集团有利的监管可能会使另一些利益集团蒙受损失(王俊豪,2001)。比如,进入监管通常能够给在位的垄断企业带来收益,但对于其他希望从事该行业的企业

来说则是不利的。

第三,政府监管具有某种程度的成本与收益非对称性。财政是通过向社会提供公共产品来执行政府干预经济职能的手段。提供公共产品的成本主要通过税收补偿,税收具有一般报偿性的特点,即从公共产品中获得的收益与承担的公共产品成本(特定税收)具有对应关系。而政府监管的成本与收益却存在着某种程度的分离性,比如,公用事业的财政补贴资金主要来源于税收,而补贴对象却往往不是税收的直接承担者。政府监管的这种性质使政府缺乏节约监管成本的激励。

第四,政府监管是一种约束型公共产品,通过对被监管对象的限制来实现其公共产品效用。例如,资源、环境监管约束了企业的活动范围,但却具有较高的社会效益。而一般公共产品可以直接为消费者带来满足,为消费者提供激励性效用。

第五,政府监管是一种手段型公共产品,企业和消费者并不能从政府监管本身得到满足,而是从政府监管的客观效果中获取收益。无论是企业还是消费者,最终需要的不是政府监管政策本身,而是政府监管政策所赋予的权力。自然垄断企业对进入监管有需求,是为了获得限制其他企业分享利润的权力,进而保护其垄断地位,维持其垄断利润。

第六,政府监管具有一定的“地域专用性”。政府监管受价值观、意识形态、政治制度等多种因素的影响,在一国被认为是成功的政府监管,在另一国不一定适用。因此,任何国家都不能简单照搬他国的政府监管模式。

第七,政府监管具有消费的强制性。一般的公共产品,需求者有选择性消费的权利。而政府监管则是单方面决定执行的合同,相关方只有依照合同规定进行相应活动的义务,没有不履行或修改合同的权利。政府监管一般通过立法和公共政策来实施,法律和政策一旦制定,被监管对象必须执行,而其他相关主体也必须服从。