

江西财经大学学术文库

政府对商业企业的 规制研究

陈富良 著

经济管理出版社



江西财经大学学术文库

政府对商业企业的 规 制 研 究

陈富良 著

经济 管 理 出 版 社

责任编辑 卢小生

版式设计 徐乃雅

责任校对 孟赤平

图书在版编目 (CIP) 数据

政府对商业企业的规制研究/陈富良著. - 北京: 经济管理出版社, 1999.8

(江西财经大学学术文库)

ISBN 7-80118-839-X

I. 政… II. 陈… III. 商业企业-规章制度-研究-中国 IV. F721

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 30019 号

政府对商业企业的规制研究

陈富良 著

出版: 经济管理出版社

(北京市新街口六条红园胡同 8 号 邮编: 100035)

发行: 经济管理出版社总发行 全国各地新华书店经销

印刷: 北京宏文印刷厂

850×1168 毫米 1/32 5.25 印张 118 千字
1999 年 8 月第 1 版 1999 年 8 月北京第 1 次印刷
印数: 1—6000 册

ISBN 7-80118-839-X/F·798

定价: 9.50 元

·版权所有 翻印必究·

(凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社发行部负责调换。

地址: 北京阜外月坛北小街 2 号 邮编: 100836)

序

公元 676 年，唐代诗人王勃去交趾探父，途经洪州（江西南昌），在都督阎伯屿的盛宴上写下了千古名篇《滕王阁序》，其中有“物华天宝，龙光射斗牛之墟。人杰地灵，徐孺下陈蕃之榻”赞誉江西的佳句。千年的历史证明，王勃之言并非客套的溢美之词，而是据实之言。从盛唐至宋，江西经济文化十分发达，唐宋八大家江西占了三家。从长江经鄱阳湖赣江，翻越大庾岭经梅关入广东，商旅不绝，十分繁荣。近年的江西，志士仁人辈出，尤其是土地革命时期，江西籍的革命烈士（有姓名记录者）达几十万人。如今，中国改革开放，又逢盛世，江西经济、文化和社会发展又临新机遇，京九铁路开通，大大改善了江西的区位条件，当初“襟三江而带五湖，控蛮荆而引瓯越”的优势重现，“雄州雾列，俊彩星驰”胜景盛况再来，江西这块交织着历史文化沉淀和革命传统的红土地，将展现新的风采。

江西财经大学是一所以经济、管理类学科为主，工、法、文学学科兼有的新型多科性经济类大学，始建于 1958 年。学校在“九五”期间的目标是以“在江西有优势，在华东有特色，在全国有影响”的第一流高等财经学府的姿态进入 21 世纪。作为学校“九五”发展规划的一部分，我们编辑出版《江西财经大学学术文库》（简称《学术文库》），以期展示检阅我校教师的科研成果，推动我校科研工作和学科建设迈上新的台阶。《学术文库》将收录我校专家学者多年潜心研究获得的学术成果，国家社科基

金项目的优秀研究报告，尤其是青年学者的力作。它们的内容涉及经济、管理学科前沿的许多重大理论问题，其中不乏对社会主义市场经济建设实践中现实问题的研究成果。《江西财经大学学术文库》将成为我国经济学百花园中的一支奇葩。

在此，我特别要感谢经济管理出版社副社长卢小生先生和各位编辑，由于他们对经济科学学术研究的深刻理解和大力支持，我校的《学术文库》才得以顺利问世。

史忠良

1998年7月16日

导论

20 世纪 70 年代以后，在西方经济学中逐步发展起来一门新的学科——规制经济学，它主要是研究在市场经济体制下政府或社会公共机构如何依据一定的规则对市场微观经济行为进行制约、干预和管理。

本书的目的不在于介绍西方规制经济学本身，而在于运用规制理论的一般原理探讨政府规制商业企业的有效途径和方法。本书选择政府规制作为主题，是因为这是政府机构改革所提出的紧迫命题。而选择政府对商业企业的规制这一领域进行研究，则是基于以下三个方面的考虑：

1. 规范地看，在市场经济运行过程中，由于市场机制自如运作所需要的条件很难具备，经济系统总是会产生许多失灵的情形，因而政府会通过“看得见的手”去弥补“看不见的手”的缺陷。政府对经济的介入，一方面是采取宏观调控的方式，运用宏观政策工具改变市场参数，通过市场影响企业。但仅有宏观调控是不够的，因为现实经济中还存在着许多不重视社会利益的企业决策与行为，需要政府直接介入。所以政府对经济的介入的另一方式是，依法对有关企业行为进行规制，规制是政府干预市场的手段之一。

2. 从现实中看，我国市场化取向的改革已经历时二十年，市场失灵的情形也已经存在于现实的经济生活之中，客观上需要政府的宏观调控和微观规制。但是，政府如何有效运用宏观调控

和微观规制措施去弥补市场失灵，矫正市场缺陷，至今仍未形成一整套完整有效的方法，经济系统经常处在“一放就乱、一管就死”的不良循环圈中。在商业领域，市场繁荣与市场无序同时并存。为了搞活经济，要求完善对商业企业的进入、价格、垄断、竞争等行为的规制。

3. 从理论上，国外在政府规制自然垄断行业和公用事业方面已有较成熟的论述，形成了规制经济学，国内也开始介绍这方面的研究成果和经验。但是，对于政府对商业企业的规制问题，国内外都鲜有涉猎，国外的有关文献只在社会性规制中涉及消费者的保护问题。因而研究政府对商业企业的规制，对我国商业企业改革的深入、规范政府行为和市场秩序，无论在实践中还是在理论上都有重大现实意义。

本书的研究是以邓小平理论为指导，大胆借鉴西方经验，紧密结合我国商业企业的实际，采取从一般到特殊、规范分析和实证研究相结合的方法进行的。

全书共分五个部分：第一部分是规制一般，从规制的界定、规制的依据、规制的方法来阐述规制的一般理论与方法。第二部分是规制特殊，从我国商业企业中的垄断、竞争、信息不对称的角度来分析我国商业企业的行为特征与政府的规制领域和规制的客观必要性。第三部分是规制现实，针对上述规制领域，概述我国政府在价格（收费）规制、公平竞争规制、产品质量规制和消费者保护等方面所采取的主要规制立法情况。第四部分是规制失效，从规制成本与效益的角度分析了我国商业企业规制中的失效，并借鉴西方经验探讨了我国商业企业中的规制改革问题。第五部分是规制完善，从理顺政府与企业的关系、强化对商业企业垄断行为的规制、适当增加商业进入壁垒、强化对消费者的保护、确立和完善对规制者的规制等五个方面，探讨了完善政府对商业企业的规制的具体措施。

目 录

导论	(1)
----------	-------

第一部分 规制的一般理论与方法

1 政府规制的一般性问题	(3)
1.1 对政府规制的一般解释	(3)
1.2 微观规制与宏观调控	(8)
2 政府规制的理论依据	(10)
2.1 规范性的观点	(10)
2.2 政府规制是经济系统的一个内生变量	(15)
3 政府规制的内容与方法	(18)
3.1 规制的内容	(18)
3.2 传统的规制方法	(23)
3.3 行为规制与结构规制	(26)

第二部分 对我国商业企业进行规制的特殊性

4 我国商业企业中的垄断	(31)
4.1 垄断、行政垄断与市场垄断	(31)

4.2	我国商业领域中的垄断	(34)
5	我国商业企业中的低效竞争与不正当竞争	(41)
5.1	我国商业企业中的低效竞争	(41)
5.2	我国商业企业中的不正当竞争	(46)
6	我国商业企业中的信息不对称	(49)
6.1	市场信息行为	(49)
6.2	消费信息不对称与逆向选择	(51)
6.3	我国的“莱蒙”问题	(52)

第三部分 我国政府对商业企业的现行规制

7	价格(收费)规制	(57)
7.1	价格(收费)体系的确立	(58)
7.2	对不正当价格行为和价格违法行为的界定 与法律责任	(61)
7.3	价格管理制度的完善	(63)
8	公平竞争规制	(67)
8.1	不正当竞争行为的界定	(67)
8.2	反不正当竞争的行政执法机关	(73)
8.3	不正当竞争的侵权赔偿与程序	(74)
9	产品质量规制	(76)
9.1	产品质量法	(76)
9.2	标准化法	(79)
9.3	我国产品质量标准规制机构的演变	(79)
10	消费者保护	(81)
10.1	消费者权益与经营者义务	(81)
10.2	消费侵权赔偿	(85)

第四部分 规制失效与规制改革

11	规制的一般均衡	(91)
11.1	政府的规制行为	(91)
11.2	规制成本	(92)
11.3	规制的博弈与均衡	(93)
12	规制的效率损失	(95)
12.1	企业内部无效率的产生	(95)
12.2	规制当局的自主裁决与寻租	(96)
12.3	由规制滞后产生的企业损失	(96)
13	我国政府规制的效果	(98)
13.1	政府对产业的纵向规制效果	(98)
13.2	政府对产业的横向规制效果	(100)
13.3	反不正当竞争的效果	(101)
14	我国商业企业的规制改革	(102)
14.1	放松规制：西方规制改革的经验	(102)
14.2	激励性规制	(103)

第五部分 完善政府对商业企业的规制

15	政府规制与理顺政府与商业企业的关系	(109)
15.1	政企关系的一般性描述	(109)
15.2	政府规制中的政企不分问题	(112)
15.3	政企关系的理顺	(115)
16	强化对商业企业垄断行为的规制	(118)
16.1	充分认识反垄断法的意义	(118)
16.2	国外规制垄断的政策主张与反垄断法的演变	

.....	(120)
16.3 规范与完善对垄断性行业价格行为的规制.....	(122)
16.4 我国商业领域反垄断的重点.....	(124)
17 完善对商业竞争的规制.....	(128)
17.1 完善反不正当竞争规制.....	(128)
17.2 适当增加商业进入壁垒.....	(134)
18 强化对消费者的保护.....	(138)
18.1 消费者权益的立法保护与消费者主权的确立	(138)
18.2 完善产品和服务质量标准体系.....	(141)
18.3 提供信息.....	(142)
18.4 发挥消费者组织的作用.....	(143)
19 确立和完善对规制者的规制.....	(145)
19.1 合理设置政府的商业管理机构.....	(146)
19.2 行政程序法典化.....	(147)
参考文献.....	(150)
后记.....	(155)

第一部分

规制的一般理论与方法

规制是政府部门依法对企业的有关活动施加影响的行为，作为政府经济职能的内在组成部分，它与政府对经济的宏观调控既有联系也有区别。

规范地看，政府规制是对市场失灵所作出的最通常的回应；而运用经济学的基本范畴和方法来分析，它又是经济系统的内生变量，是供求相互作用的结果。

规制的主要方式是价格规制和准入规制，但对于特定产业来说，既可以实行结构规制，也可以实施行为规制。

1 政府规制的一般性问题

为克服市场失灵所带来的社会和经济弊端，自第二次世界大战结束以来，各国政府越来越多地采取了法制、行政规章等各种手段，按照市场经济有效运作的客观要求，对大型公用企业、厂商实行规制。80年代以来，在国外的经济理论和政策文献中，规制和它的反义词放松规制这两个术语被使用得越来越广泛，政府对企业的规制问题已受到广泛重视。

1.1 对政府规制的一般解释

(1) 一般描述

规制，是由英文 Regulation 翻译过来的，意为以法律、规章、政策、制度来加以控制和制约，《新帕尔格雷夫经济学大词典》译为管制，其反义词，放松规制 Deregulation，译为放松管制或放松规章限制。作者认为，在汉语词汇中，管制使人联想到统治和命令经济方式，而规制更接近英文原来的词义，它所强调的是政府通过实施法律和规章制度来约束和规范经济主体的行为，故译作规制更为恰当。

至于什么叫规制，各种文献（经济的、法律的和政治的等）各有不同的表述：

在美国，规制指的是政府为控制企业的价格、销售和生产决

策而采取的各种行为，如控制定价水平、规定产品和服务质量标准等。政府公开宣布，这些行动是要努力制止不充分重视社会利益的私人决策，它包括了政府为改变或控制企业的经营活动而颁布的规章和法律（布雷耶尔和麦卡沃伊，1992）。

余晖（1997）给出了一个较通俗的规制定义，认为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、法规、规章、命令及裁决为手段，对微观经济主体（主要是企业）的不完全是公正的市场交易行为进行直接地控制或干预。

而较广义的规制，是指依据一定的规则，对构成特定经济行为（从事生产性和服务性的经济活动）的经济主体的活动进行规范和限制的行为。由于实施规制行为的主体有私人和社会公共机构两种类型，又分为由私人进行的规制，如私人约束私人（像父母约束子女）的行为，则称之为私人规制；由社会公共机构进行的规制，如政府部门对私人以及其他经济主体行为的规制。有人称之为公的规制或公共规制（植草益，1992）。

（2）西方经济学文献中的规制

在西方经济学文献中，1970 年以前，经济学对规制的理论和经验的研究兴趣集中于考察对某些特殊产业的价格与进入的控制上。这些产业包括：公用事业（电力、管道）、通讯、交通（公路货运、铁路、航空）与金融（银行、保险、证券）。这种规制被称为老式的规制。其中心是探讨在规模报酬递增情况下的定价与费率结构问题。体现这些研究成果的集大成者，首推 Kahn 教授多次再版的经典教科书《规制经济学——原理与制度》。在书中，他对公用事业的规制做了如下定义：“对该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。”（Kahn 1988）Kahn 的定义，一方面局

限于公用事业，因而缺乏普遍性；另一方面，它是把对竞争市场的政府干预当作一种市场外的制度来对待的。Joscow 和 Noll (1981) 对此作了进一步的扩展，他们全面总结了竞争与非竞争产业的价格与进入的规制，以及对质量（环境、健康、就业安全及产品质量）的规制。当然，传播最广的规制定义应属施蒂格勒在 1971 年提出的：“作为一种法规，规制是产业所需要的并为其利益所设计的和主要操作的。”在他看来，规制是国家强制权力的应用，他列举了四项为产业所需而由国家提供的规制手段：直接的货币补贴、新进入的控制、对产业辅助品生产的鼓励及替代品生产的压抑、价格的控制。到 1981 年，施蒂格勒又将规制的范围扩展到所有公共—私人关系中，不仅仅包括老式的公用事业和反托拉斯政策，还包括对要素市场的公共干预、举债和投资，以及对商品和服务的生产、销售或交易的公共干预。但其理论主要偏重于规制的起源。自 1970 年美国环境保护委员会的建立，规制的重心即开始转向环境质量、产品安全及工作场所安全的规制。这种被称为社会性规制的浪潮波及各种行业。许多经济学家对此做了大量出色的研究。

(3) 西方法学文献中的规制

与产业规制有关的行政法对规制的经济学研究有重大影响，法律文献和相应的判例对于理解经济规制的法律框架及其演变都是必需的。在法律文献中，一个有广泛影响的规制定义是由 Gellhorn 和 Pierce (1982) 提出的，他们认为，经济规制是“规制者的判断对商业或市场判断的决然取代”。他们还在直接规制与法律限制之间作了区分，认为前者主要是规定的，后者则是禁止的。他们指出，政府规制仅仅是对众多私人经济力量的法律控制形式的一种。法学上对规制的研究主要侧重于针对公用事业的规制政策，尤其在费率制定、服务质量以及进入限制等。Breyer (1982) 从 6 个方面对经典性规制作了如下定义：①服务成本定

价，指选择用以保护那些具备适当的或公平回报率的爱规制企业的价格；②以历史为基础的价格规制，指价格在初始成本的基础上制定并常常跨行业应用；③以公共利益为标准的配置，指经营许可证和服务权的授予，取决于一系列市场进入标准而非竞争性投标；④标准制定，指在对环境污染、产品质量和工作场所安全控制时所需要指标的颁布和执行；⑤以历史为基础的配置，主要指稀缺资源的配置以以往的使用为基础，而非通过市场竞争；⑥个别审查，指新产品（如药物和食品添加剂）和新的市场进入者必须满足通常是就事论事的复杂的技术或科学标准。

在同一本书里，Breyer 还考虑了传统规制的替代方式，这些包括诸如反垄断法及民法义务规则的法律制度，如环境规制中具有税收性质的排污收费，以及通过可市场化的准许或许可以达到稀缺资源的配置。Heffron（1983）区别了三类规制：经济的、社会的和辅助的。在他看来，经济规制涉及产业行为的市场方面（费率、服务的质量和数量、竞争行为等）；社会性规制用以纠正不完全或不健康的产品，以及生产过程中的有害副产品；而所谓辅助性规制则仅指与执行各类社会福利计划（如社会保险、公费医疗、药品、食品标签等）有关的规制措施。对健康护理业（医师、医院、家庭护士及药房等）的控制就是一个例子。

（4）西方政治学文献中的规制

Mitnick（1980）在一篇文章中将规制定义为是针对私人行为的公共行政政策，是从公共利益出发而制定的规则。Ripley 和 Franklin（1986）将规制政策分为竞争性和保护性两类，前者指政府机构对特许权或服务权的分配，后者则为通过设立一系列条件以控制私人行为而达到保护公共利益的政策。Meier（1995）则将规制定义为政府控制市民、公司或准政府组织的行为的任何企图。他还列举了价格规制、特许权、标准设定、资源的直接配置、补贴的提供和公平竞争的鼓励等一系列规制方法。