

三联评论



主编 吴士余 倪为国

放松规制与 强化规制

陈富良著



上海三联书店

三联评论



主编 吴士余 倪为国

放松规制与 强化规制

——论转型经济中的政府规制改革

陈富良著



上海三联书店

图书在版编目(CIP)数据

放松规制与强化规制:论转型经济中的政府规制改革/陈富良著. —上海:

上海三联书店, 2001

ISBN 7-5426-1527-0

I. 放... II. 陈... III. 国家机构 - 体制改革 - 研究 - 中国 IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 17516 号

放松规制与强化规制

——论转型经济中的政府规制改革

著 者 / 陈富良

责任编辑 / 吴士余 邱 红

装帧设计 / 姜 明

责任制作 / 钱震华

责任校对 / 李京林

出版发行 / 上海三联书店

(200235) 中国上海市钦州南路 81 号

<http://www.sanlian.com>

E-mail: sanlian@online.sh.cn

印 刷 / 华东师范大学印刷厂

版 次 / 2001 年 5 月第 1 版

印 次 / 2001 年 5 月第 1 次印刷

开 本 / 890 × 1240 1/32

字 数 / 82 千字

印 张 / 4.75

印 数 / 1 - 5100

ISBN 7 - 5426 - 1527 - 0

F·331 定价 8.50 元

十多年前,陈昕先生主持策划了上海三联版的经济文库。经四五年的努力,陆续推出了经济学术系列、经济学译丛系列近百余种,其不少著述至今仍在经济学界产生着影响。列入文库的作者林毅夫、樊纲、胡汝银、潘振民、史晋川、王新奎等均已成为著名学者或学科带头人。新闻媒体曾以“三联经济学派”的美称表示赞赏。姑且不论“学派”之称是否恰当,这毕竟是出版理念的一种创意。

跨千年之际,笔者又重新回到人文社科的出版岗位,主持上海三联的编务。接盘伊始,便有一个意愿,企求能为繁荣、活

FC08/32

跃中国学术文化尽绵薄之力。策划《三联评论》拟可视为上海三联出版理念的延续。自然,学术命题已不局限于经济学,将广伸到文、史、哲及社会人文学科的各个领域,特别是跨学科、跨文化的研究。王元化先生曾对目前知识界、教育界存在的“注重理工科、重实用,而轻文史哲”的倾向表示担忧,后者正是中国学术文化的重要构成。因此,《三联评论》的任务是将学界精英及中青学人的成果推向学界和公众社会。这一理念得到上海三联同仁的一致支持,为此,我感到欣慰,并充满着信心。

策划《三联评论》的初衷是旨在活跃学术文化。学术的本质意义是科学、是知识。作为学术研究,学术思想的探索有其相对独立性的品格。不否认,任何时代的学术文化都渗透着部分或局部的意识形态成分,意识形态也因不断吸取新的、优秀的学术思想而显示其活力,但学术文化毕竟不是泛义的意识形态,它有自身的知识体系和学术传统。《三联评论》丛书所追求的,是学术的原创性和多样化,鼓励有思想的学术,有学术价值的学理知识,充分显示学术研究的科学性和理性,在不违背主流意识形态所规范的秩序下,倡导学术文化的自由。这也是我们确定丛书基调的出发点与归宿。

2 放松规制与强化规制

鼓励有思想的学术,不仅仅是指学术理念、学术伦理价值和学术文化构建,还包括认识论、方法论的创新。我们不准在词章考据、文字训诂的传统学术方面开拓出版疆域,而是注重提升知识与思想之间的建设性张力,注重对新知识和新文化的建设。因此,收入《三联评论》的著述,可以是前沿性的思想文化研究,也可以是边缘性的学术探索;精英学术文化与大众学术文化并存,国学与西学互补;既欢迎某一领域的学理创新,也欢迎多元文化话语对政治学、经济学、历史学、社会学乃至文学、美学的讨论;学术思维方法不拘泥统一,实证的、微观的、宏观的,兼收并蓄。但有一点是强调的,学术研究的原创性应作为出版价值判断的依据。

学术著作出版的创意,还想在文本及形式上作些尝试。我们将《三联评论》限定在8万到10万字的学术著述。相对皇皇宏论而言,它们只是“微型学术著作”。这是希冀学者将某一命题研究的精华熬成一书,在简约的著述中凸显其学术思想的含金量。这一出版理念也是想矫正90年代以来盛行学界的空疏、矫情之风,重树“理精而义明”的务实学风,以匡正文化消费主义、商业世俗化侵蚀学术而导致的浮夸与焦躁。求短、求精、求新,将是《三联评论》这一品牌的定格。现收入丛书的,既有学界名流的精品,又有新进学人的力作。正是学界朋友的鼎力支持才使策划人的意图得以实施。

编辑《三联评论》将一以贯之三联的出版传统。这就是三联创始人韬奋先生所提倡的,“文化的继承和时代的创新”。我们将把《三联评论》视作学术新人的一块园地,即使有的著述还不够成熟,但只要有一点建树和突破,我们都表示欢迎。同时,学术研究作为科学知识,有着自身的价值基准和游戏规则,对一家之言,也将持宽容、尊重的态度。有位学界朋友说得好,“中国人的现代化过程,就是中国人文化心理结构世界主义化过程。”对中国学术文化的耕耘和建设,应该是开放

性的、前瞻性的，决不能抱残守缺、拘泥传统，自然也不提倡抛弃传统。构建多元的、适应全球化的中国学术文化体系，将世界意识渗入到学术研究中去，应是中国学术文化发展的必然态势。这也是《三联评论》努力的方向和应尽的责任。

王元化先生在接受《新民周刊》记者的采访时，对学界知识分子提出一个希望：“学界不要让世纪末的时尚口号和花哨的旗帜所遮蔽，使相互认同产生障碍”，“要沉潜于自己的专业，为迎接新世纪做一些扎扎实实的工作，拿出真东西来”。我和上海三联的同仁将以先生的希望自勉，执着、努力，为社会多出版一些优秀的学术著述。

吴士余

2000年6月于上海

引 言

从 20 世纪 80 年代开始,我们已经目睹了世界范围内的通讯、铁路、航空、天然气、银行及证券代理等行业的放松规制。放松规制与规制改革的趋势也带来了相关文献的繁荣^①,在经济理论和政策文献中,规制和放松规制这两个词被使用得越来越广泛。但是,放松规制并不意味着政府规制结束的开始,这在发达的市场经济中是如此,在转型经济中则可以看得更加明显。

① 史普博,1999,《管制与市场》,上海:上海三联书店和上海人民出版社。在书中,史氏对有关文献进行了综述。

尽管随着政府的政策目标的变化,规制政策及应受规制的市场也在变化,但强化规制一直是与放松规制相伴相随的。

本文并不准备讨论世界范围的这种规制改革,而是侧重讨论转型经济中的放松规制与强化规制或再规制问题,以对转型经济中的政府规制体制作一个整体性描述,并试图回答下列问题:转型经济中政府有没有必要进行规制?转型经济中需要放松规制吗?转型过程中需要强化规制或再规制吗?放松规制的影响有哪些?规制变迁对市场结构可能产生什么样的变化?放松规制后政府的作用应限定在哪些方面以及由此而应当确立一个什么样的政企关系?转型经济中应当选择一个什么样的政府规制体制?这些问题都反映在本文的轮廓里。在第一部分里,讨论政府规制及其变迁的基本理论,在介绍规制理论模型与政策选择和分析的基础上,试图对规制制度变迁作出一个理论上的解释。在第二部分里,讨论政府规制改革的实践与经验,介绍美国的经济性规制改革并评价中国规制体制现状,在分析规制变迁对产业发展的影响之后,总结出经济性规制改革的基本经验。在第三部分里,讨论转型期政府规制体制的基本模式,确立转型经济中政府规制改革的基本路径,借鉴西方

国家放松规制和引入激励性规制改革的经验,建立在总体放松规制下局部强化规制的规制体制的基本模式,并进一步分析转型经济中政府放松规制与强化规制的必要性,最后给出一个转型经济中政府规制体制的目标模式。最后是结语,规制改革后,在政企分离的基础上重塑政府规制结构与规制职能。

通过上述分析,笔者期望在对转型经济中政府规制体制改革进行整体描述的基础上,构建一个转型经济中的政府规制理论的基本框架。

目 录

引 言

一 政府规制及其变迁理论简述

政府规制理论

政府规制中的政策选择

政府规制政策的分析模式

对规制变迁的理论解释

1	18	27	33
---	----	----	----

结 语：在政企分离的基础上重塑政府规制结构与规制职能

转型经济中政府规制体制的目标模式

转型经济中强化规制的客观要求

转型经济中放松规制的动因

转型经济中有必要规制吗？

政府规制改革的途径

三 转型经济中政府规制体制的基本模式

基本经验：垂直一体化的分解与竞争结构的形成

规制变迁与产业发展：以电信为例

中国政府规制体制现状

美国的放松规制与规制改革

二 政府规制改革：现状与经验

49 53 71 73

77 85 93 103 113

Introduction

1. A Primer on the Theories of Regulation and Regulatory Changes

Theories of Regulation

Policy Choice of Regulation Politics

Analysis Methods of Regulatory Policy

Explaining Regulatory Changes

2. Regulatory Reform: Practice and Experience

Regulatory Reform in the United States

Regulatory Reform in China

Regulatory Changes and Industrial Development

Conclusion: Vertical Structure and Horizontal Competition

3. Regulatory Institutions in a Transition Economy

Path of Regulatory Reform

Why Regulation

Reasons for Deregulation

Necessary for Re-regulation

Choices of Regulatory Institutions

Conclusion

政府规制理论

什么是规制

为克服市场失灵带来的社会和经济弊端,自第二次世界大战以后,西方国家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^①。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,表明政府对企业的规制问题已受到广泛重视。

在西方经济学文献中,1970年以前,经济学对政府规制的理论和经验的研究兴趣主要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)。这种政府规制被称为传统的经济性规制,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》^②。自1970年美国环境保护委员会建立,政府规制的重心即开始转

① 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。我们认为,在汉语词汇中,管制很容易使人联想到统制和命令经济形式,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。为了体现规制与管制的这一区别,在论及计划经济体制时,使用政府管制;在论及市场经济体制时,使用政府规制。

② Kahn, A. E., 1970, *The Economics of Regulation: Principles and Institutions*, New York: Wiley.

本书编制与强化控制 11

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^①。

与产业规制有关的行政法对政府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具有重要意义^②。法学界关于政府规制的讨论主要是集中于行政管理程序以及对规制机构行为的司法控制上。行政程序受到立法、执法及司法三方面的控制。规制机构的行为必须遵守授予其权力的成文法及有关行政程序法规。

政治科学的文献对政府规制的分析,既强调公共利益,也强调利益集团的讨价还价,同时也考虑到了集团冲突对公共利益的决定。集团冲突或者以强制或欺诈为特征,或者以争夺对政策制定的资源和地位的控制为特征^③。在规制政策的执行过程中,无论是政府机构对特许权或服务权的分配,还是设立一系列条件以控制私人行为从而保护

① 如 P. W. MacAvoy (1979, *The Regulated Industries and the Economy*, New York: Norton) 和 M. L. Weidenbaum (1980, *The Future of Business Regulation: Private Action and Public Demand*, New York: AMACOM) 的教科书; W. J. Baumol & W. E. Oates (1979, *Economics, Environmental Policy, and the Quality of Life*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall) 关于环境规制与政策的论述; W. K. Viscusi (1983, *Risk by Choice: Regulating Health and Safety in the Workplace*, Cambridge (MA): Harvard University Press) 关于强化作业场所安全的论述。

② 史普博认为,有秩序的市场交易理当有赖于法律规制。对受规制市场的研究必须从市场规则的研究入手,这是法学和经济学的接壤之处。通过研究市场得以运转于其中的制度框架,人们也许能更好地描述特殊的规制制度的效果。更进一步地,人们也许可以对政府规制是否能促进市场配置作出估价,并决定采取何种形式的规制。他进一步指出,市场交易和市场的政府规制是资源配置的两种可替代方法,政府规制可以被理解为是政府对资源的直接参与,但这并非政府规制的唯一形式。在某种情况下,与普通法相比,政府规制也许能为市场交易提供一个成本更低的基础。见史普博,1999,《管制与市场》,上海:上海三联书店和上海人民出版社,第31页。

③ Mitnick, B. M., 1980, *The Political Economy of Regulation*, New York: Columbia University Press, P271.