

浙江财经学院 编
中国（海南）改革发展研究院

中国：

政府管制体制改革



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE



浙江财经学院 | 编
中国（海南）改革发展研究院

中国：

政府管制体制改革

★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★

 中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

中国：政府管制体制改革/浙江财经学院，中国（海南）改革发展研究院编．—北京：中国经济出版社，2007.8

ISBN 978 - 7 - 5017 - 8178 - 2

I. 中… II. ①浙…②中… III. 国家行政机关—行政管理—体制改革—研究—中国 IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 113585 号

出版发行：中国经济出版社（100037·北京市西城区百万庄北街3号）

网 址：www.economyph.com

责任编辑：苏耀彬（电话：010 - 6835 - 4197）

责任印制：石星岳

平面设计：白朝文

经 销：各地新华书店

承 印：北京金华印刷有限公司

开 本：880mm × 1230mm 1/16 印 张：24.25 字 数：550 千字

版 次：2007 年 9 月第 1 版 印 次：2007 年 9 月第 1 次印刷

印 数：3000 册

书 号：ISBN 978 - 7 - 5017 - 8178 - 2/F · 7176 定 价：48.00 元

版权所有 盗版必究 举报电话：68359418 68319282

服务热线：68344225 68369586 68346406 68309176

前 言

浙江财经学院“政府管制与公共政策研究中心”作为浙江省哲学社会科学重点研究基地，致力于研究我国政府管制的规律、体制和政策。中国（海南）改革发展研究院近年来一直把公共服务体制建设作为重点研究课题。2007年6月9~10日，浙江财经学院和中国（海南）改革发展研究院在杭州共同举办了“中国：政府管制体制改革”高层论坛。来自国内相关部委、高等院校、研究机构的官员、专家学者的代表60余人参加了会议。会议就“政府职能转型与管制体制改革”“垄断性产业政府管制”“社会性管制与公共政策”“利益集团与政府管制”“管制经济学学科建设与前沿问题研究”等议题展开了深入探讨。

为进一步深化管制体制改革，推进政府职能转型，本书在会议基础上，整理编辑了会议论文37篇，涵盖会议的主要议题，力图将会议内容全景式地呈现给各位读者。本书的出版希望能为政府管制体制改革和管制经济学学科建设作一些工作。在此，我们要感谢浙江省哲学社会科学规划办公室给予的指导和支持，感谢中国经济出版社对本书的出版所给予的支持和帮助。由于时间仓促，加之编者水平有限，书中不足之处在所难免，敬请各位读者批评指正。

目 录

前 言

总 论

加快推进垄断行业改革

- 在“中国：政府管制体制改革”高层论坛上的致辞 高尚全(3)

政府职能转型与管制体制改革

- 新阶段的政府管理体制改革的 迟福林(7)

从发达国家政府监管职能的扩张历程看市场经济中

- 政府职能演进 高世楫(17)

- 反思美国 20 世纪 70 年代滞胀的成因与对策 魏加宁(40)

- 政府职能转型与法治考量 王保树(53)

- 资源性产品价格改革与转变经济增长方式 杜传忠(66)

- 产业发展中的主导性制度：兼论政府职能的角色演变 杨永忠 张 望(72)

- 供求均衡分析框架下的政府规制改革 程 宇(84)

乡村治理视角下政府管制的思考

- 基于 H 乡政府抗击地下六合彩活动的尝试性解读 陈 朋(92)

发达的市场、完备的规制、规范的管理

- 美国个人征信业务的特征及启示 臧慧萍(102)

- 实质审查抑或形式审查？——政府与市场关系的考察视角 李政辉(110)

垄断性产业政府管制

- 关于推进垄断行业改革的几点认识 于 吉(125)

- 我国民航政府管制改革与航空自由化 刘伟民(131)

- 反垄断政策批评：知识约束及对过程竞争的威胁 王廷惠(147)

- 公交行业：管制政策与供求扩张 王自力(156)

- 北京市公用事业监管的现状、问题及对策 范合君 王文举 柳学信(162)

2 中国:政府体制管制改革

差价拍卖与响应定价:电力产业市场势力的防范与管制	郭 磊(170)
基础设施产业民营化改革与规制	柳学信(179)
公用企业滥用行为的反垄断政策	唐要家(188)
放松规制对中国电信产业发展的影响	吴一平(196)

利益集团与政府管制

我国预算软约束问题探究

——基于政府、国有控股商业银行和国有企业三方的研究	江晶晶(209)
政府管制与寻租行为	温晓丽(224)

社会性管制与公共政策

绿色农产品产业政府管制探析	新 明 邓广华(233)
食品安全问题的博弈分析与管制政策建议	邱 风 林学素(244)
基于成本收益分析的食品安全管制	周小梅 陈楠希(256)
浅论自然资源与生态环境的政府管制	徐保根 鲍海君(265)
管制与市场:对中国煤矿安全管制的审视	陈云凡(270)
垃圾外部性:本质特征、经济解释和管制政策	王建明(281)

管制经济学学科建设与前沿问题

管制经济学学科建设的若干理论问题

——对这一新兴学科的一个基本诠释	王俊豪(295)
规范政府竞争 促进结构调整	
——简析政府竞争中的“诸侯”和“王爷”	张曙光(306)
政府管制体制改革需要深入研究的几个问题	冯 飞(312)
监管热的冷思考	余 晖(315)
未来中国行政体制改革的趋势与十七大的使命	汪玉凯(331)
中国国有经济垄断部门改革与行政管理体制改革	常修泽(336)
规制经济学的变迁、学科定位及其整体评价	
——兼论中国学者面临的规制背景与任务	张红凤(340)
规制经济学研究范式的分异与融合	马云泽(362)
规制经济学的演进与发展	范合君 王文举(374)



总 论

加快推进垄断行业改革

——在“中国：政府管制体制改革”高层论坛上的致辞

高尚全^①

各位专家，上午好！很高兴各位能来参加由浙江财经学院和中改院共同主办的“中国：政府管制体制改革”高层论坛。首先，请允许我代表会议主办机构中改院，向与会代表表示热烈的欢迎！

当前，推进政府管制体制改革对深化改革相当关键。随着改革开放的逐步深入，政府改革越来越成为新阶段改革的重点。中共十六届五中全会关于制定“十一五”规划的建议中，明确提出“加快行政管理体制改革，是全面深化改革和提高对外开放水平的关键”。加快建立符合我国国情的政府管制体制，既是行政管理体制改革的重要内容，又是推进垄断行业改革的重要保障。作为会议的主办机构之一，中改院一直很重视政府管制体制的研究。从1999年到2003年，曾连续主办了五次“中国基础领域改革国际论坛”，每一次论坛都取得了很好的社会反响，所产生的研究成果也对我国基础领域改革的实际进程产生了积极影响。此次研讨会以“政府管制与垄断行业改革”为主题，对政府转型与管制体制改革、垄断行业政府管制、社会性管制与公共政策、利益集团与政府管制、管制经济学学科建设与前沿问题研究等重大议题进一步深入讨论，不仅重要，也是相当及时。这些年，垄断行业改革的滞后，给现行政府管制体制的压力越来越大。越来越多的矛盾和问题表明，垄断行业改革远远滞后于整个市场化改革进程，并直接影响我国可持续发展全局。

下面，我就加快推进垄断行业改革，谈几点看法：

一、垄断行业改革对实现可持续发展意义重大

目前我国的经济增长仍然是粗放式的增长。资源消耗速度、环境污染速度不断加快，使可持续发展面临极为严峻的挑战。垄断行业的行业利益已经成为阻碍经济增长方式转变的一个重要因素。行政垄断是一种制度性的缺乏竞争的体制，政府往往运用各种行政手段构筑进入壁垒，维护国有企业在资源开发使用、市场进入等方面的垄断地位，甚至用某些法规实现其垄断利益的合法化。由此，要转变经济增长方式，必须打破行政垄断，实现政府主导型的增长向市场主导型的增长转变，进一步发挥市场在资源配置中的基础性作用。

^① 作者系中国经济体制改革研究会会长、中国（海南）改革发展研究院院长。

二、垄断行业改革成为当前市场化改革的重点和难点

经过近30年的改革和发展，目前我国已初步建立了社会主义市场经济体制，社会生产力大大发展，国家的实力显著增强，人民生活水平普遍提高。但不能认为在市场经济体制初步建立后，市场化改革就结束了。当前，经济不发达和社会主义制度的不够成熟、不够完善仍然是我国的基本国情，仍然需要继续扫除市场化改革的障碍，以形成生产力持续发展的体制保障。垄断行业改革中最突出的问题是行政垄断和自然垄断的结合，成为推进市场化改革的桎梏。历史地看，行政性垄断在发展初期有其必要性和必然性，但在市场经济体制已经初步建立的条件下，行政性垄断损害了消费者的利益，阻碍了技术进步和产业升级，增加了开放市场与引进竞争的成本和难度。

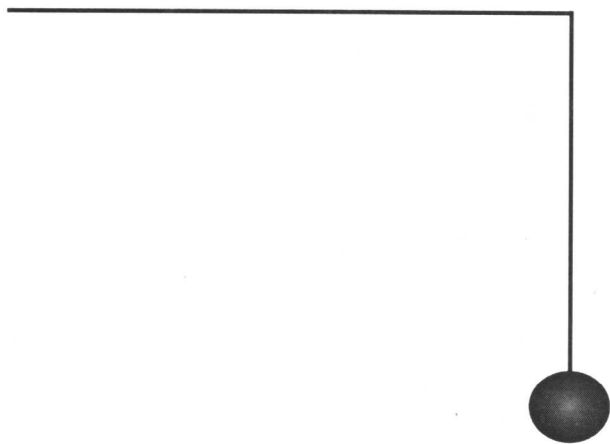
三、充分估计垄断行业改革对解决公平分配中的重要作用

垄断行业改革不仅是一个经济问题，还是一个社会问题。近几年收入不平等加剧、民生问题凸显，老百姓对分享改革发展成果的呼声越来越高、越来越强烈，公共服务面临的压力也越来越大。中改院近年来在公共服务体制建设上的一些研究成果已经得到了中央的高度认同、也产生了广泛的社会影响。来自国家劳动与社会保障部的数据说明，现在电力、电信、水电气供应、烟草等垄断行业平均工资水平是其他行业平均工资的2-3倍。如果加上公共服务等社会福利，实际收入差距可能在5~10倍之间。关键的问题在于，垄断在初次分配领域造成的不平等，给政府的再分配和社会性管制造成了很大压力，而且也难以通过再分配和社会性管制来得以有效根治。

四、加快推进垄断行业改革， 关键在于政府管制体制改革相配套

在我看来政府管制体制改革的实质是实现政府由“管制型政府”向“服务型政府”的转变。在经济领域，政府管制主要是为实现市场配置资源、公平竞争的秩序创造良好的制度环境。政府要从根本上改变计划经济时期形成的政府主导型经济发展思路，大力削减行政权力对市场运行的过度干预，让市场成为经济发展的主体力量，增强经济发展的内在动力。同时，在社会领域，政府管制主要是强化政府的社会管理和公共服务职能，加快建立公共服务体制，让全体人民共享改革发展成果。

今天，无论是从进一步完善市场经济体制、实现可持续发展看，还是从社会的稳定和谐看，都对加快垄断行业改革提出了更为现实、迫切的要求。在我看来，在这样一个大背景下，此次论坛深入探讨政府管制体制改革等问题，无论是对对中国垄断行业和政府管制体制的改革实践，还是进一步推动我国管制经济学的学科建设，都非常有意义。最后，我预祝此次论坛取得圆满的成功！谢谢大家！



**政府职能转型
与管制体制改革**

新阶段的政府管理体制改革

迟福林^①

中共中央“十一五”规划的《建议》提出，“加快行政管理体制改革，是全面深化改革和提高对外开放水平的关键”。这是一个十分重要的判断，客观地反映了改革新阶段的主要特点。

当前，政府管理体制比改革开放以来历次机构改革都更具深刻性和复杂性：面对经济持续快速增长同发展不平衡、资源环境约束的突出矛盾，着力推进政府管理体制是实现经济增长方式转变的关键；面对全社会公共需求全面快速增长同公共服务不到位、公共产品短缺的突出矛盾，着力推进政府管理体制是建立公共服务体制、逐步实现基本公共服务均等化的关键；面对行政成本不断增大、行政效率比较低、机制性腐败比较突出的问题，着力推进政府管理体制是改善公共治理结构的关键。

一、转变经济增长方式与政府管理体制改革

这些年来，我国经济增长方式转变难以有所突破，重要根源在于政府转型的滞后。当前，需要务实讨论的问题是：经济增长方式要不要由政府主导向市场主导转变？继续实行政府主导型的增长方式是利大还是弊大？改变政府主导型的增长方式对政府管理体制提出哪些现实需求？

（一）在初步建立市场经济体制的背景下，政府主导型经济增长方式弊大于利，难以为继

1. 造成了投资过度、产业结构不合理。2003~2005年，我国固定资产投资由4.35万亿元增加到8.86万亿元。投资总规模翻了一番，年均增长高达25%以上^②。投资的持续快速增长，形成产业结构的不合理。按世界银行标准，人均GDP达到1000美元以上的发展中国家，一般三次产业结构的比例是14:35:51，而我国2005年为15.2:53:31.8，服务业发展明显滞后。

2. 造成了地区间、城乡间发展严重不平衡。这些年，西部大开发、振兴东北取得明显的进展，但东西部的差距不是在缩小而是有所扩大。尤为突出的是，与其他同等发展水平的国家相比，我国城乡发展的差距逐步拉大，并已成为城乡差距比较严重的国家

^① 作者系中国（海南）改革发展研究院执行院长。

^② 房维中：“记取历史经验，坚持稳步前进”，《当代中国史研究》2006年第5期，2006年9月25日。

之一。

3. 形成了高增长，低就业的格局。近些年，经济快速增长与就业增长率逐年下降之间的矛盾突出。20世纪80年代以来，我国的就业增长率逐年下降（如表1）。目前，我国城市每年只能提供1000万左右的就业岗位，却要面临近3000万就业与再就业的巨大压力。

表1 1980~2004年间就业增长率的变化

年份	就业增长率
80年代	3%
1991年~1995年	1.2%
1996年~2000年	0.9%
2001年~2004年	0.7%

注：以上数据根据《2005年中国统计年鉴》相关数据计算所得。

4. 使能源供求矛盾日益突出。2003~2005年，3年间我国的能源消耗总量增加了46.6%，年均消耗增加量为13.6%^①。2005年我国GDP总量只相当于世界的4%左右，却成了世界主要能源消费国之一。

5. 使环境污染问题越来越严重。2003年~2005年，我国的主要污染物二氧化硫的排放量增长了31.4%，年平均增长9.5%~10%左右^②。

从“十五”时期经济发展的实践看，我国经济的快速增长与发展不平衡、资源环境约束之间的矛盾日益突出，并开始对经济的中长期发展形成严重挑战。目前，我国的通货膨胀率还比较低，宏观经济形势也比较稳定。但能源问题、环境问题对经济的可持续增长危害性相当大。对此，应当有清醒的估计。

（二）实现经济增长方式转变，关键在于政府要由经济建设主体转变为经济性公共服务主体

政府的经济职责何在？我认为主要是经济性公共服务。其基本内涵是，在初步建立市场经济体制的特定背景下，要把政府以投资建设为主的经济管理职能转到主要为市场主体服务和创造良好的发展环境上来。

1. 中长期发展规划的科学性和约束性。近些年，我国经济发展中的波动，大都同中长期发展规划相关。比如，前几年，建立在对电力过剩判断前提下做出的三年内不新建火力发电厂的决定，使电力行业投资增长急剧下降，新增装机总量从1997年的2000万千瓦骤然降到1999年的1021万千瓦，2000年降至600万千瓦^③。由此，2002年开始电力严重短缺。这说明，要保持市场经济条件下宏观经济的稳定发展，重要的是要确保中长期发展规划的科学性和约束性。

① 房维中：“记取历史经验，坚持稳步前进”，《当代中国史研究》2006年第5期，2006年9月25日。③

② 房维中：“记取历史经验，坚持稳步前进”，《当代中国史研究》2006年第5期，2006年9月25日。

③ 朱中原：“‘电荒’=另类‘SARS’？”，《中国报道》2006年第4期。

2. 宏观经济政策的稳定性和有效性。我国仍处在经济体制转轨和社会转型的关键时期，保持宏观经济政策的稳定性和有效性对防止宏观经济波动和实现经济的可持续增长十分重要。以房地产为例，房地产市场的波动在一定程度上反应了房地产的基本政策缺乏稳定性。

3. 严格的市场监管和良好的市场秩序。最近几年，药品、食品的安全问题越来越突出，市场监管和市场秩序已经触及到社会生活的底线，并有可能成为引发社会矛盾和社会问题的导火索。所以，严格的市场监管和良好的市场秩序对政府履行经济性公共服务职能的现实需求，比以往任何时候都更为迫切。

4. 经济信息的公开性和及时性。

5. 重要的基础设施建设。

（三）经济增长方式转变对政府管理体制改革的现实需求

1. 按照经济增长方式转变的要求，有效地发挥政府的经济调节职能。适应经济增长方式转变的新形势，下一步应重点改善和加强政府的经济调节职能。

加强政府中长期战略规划职能。近些年，中长期发展规划的科学性和宏观经济政策的稳定性，在保持宏观经济稳定中的作用越来越大。为此，建议成立专司中长期规划及重大经济政策决策的国家经济部或国家经济发展委员会，以提高中长期发展规划的科学性、约束性和经济政策的有效性、稳定性。

提高货币政策在经济调节中的地位。利率和汇率是市场经济条件下经济调节的基本工具。为此，应当明显增强央行的货币政策决策职能，并完善央行运行的体制机制。

确保经济信息统计的准确性。准确的经济信息是保证经济政策有效性的前提。建议通过相关立法，进一步完善制度和改进方法，提升国家统计局的权威性，以增强经济信息的客观性。

2. 加强国家的经济战略职能。我国已经成为世界上第四大经济体，加强国家整体经济战略规划的任务比以往更为紧迫。

大大强化国家能源战略职能。我国现行的能源战略规划、机构设置与经济大国的地位不相适应。为此，应当尽快组建国家能源委员会，专司国家能源战略职能。此外，最大的三家国有控股能源公司既具有执行国家能源战略的某些职能，又都是上市公司。这样，不可避免地导致资本盈利性和国家能源战略职能之间的体制性矛盾。由此，尽快组建国家能源控股公司有着十分迫切而重大的现实需求。

强化对外经济战略职能。我国是世界第三大贸易国，但政府的对外经济战略职能还比较薄弱，并且履行对外经济战略职能又缺乏较强的统一性，相当一部分政策的制定和责任落在不同的机构。为此，应加强国家的对外经济战略职能，以强化对外经济战略职能的统一性和协调性。

将国有资产管理纳入国家的经济战略职能。我国的基本经济制度决定了国有经济要在一些重要工业部门保持主导作用。与此相对应，国有资产管理应当始终作为国家经济

战略职能的重要组成部分。

3. 强化政府的市场监管职能。最近几年，药品、食品安全等方面的问题越来越突出。应尽快从体制机制入手，提高政府市场监管的效能。

加强市场监管的统一性。市场监管的统一性来源于市场统一的本质特性。在我国初步建立市场经济体制的背景下，统一的市场监管应该成为中央政府的主要责任。为此，建议把市场监管部门列入国家的行政序列，并实行中央政府对市场监管的垂直领导。

尽快实现市场监管的统筹协调。要从市场监管的有效性出发，整合市场监管机构。

由分业监管走向综合监管。从国际经验看，分业监管过渡到综合监管是个趋势。应当在条件成熟的情况下，逐步由分业监管向综合监管过渡，同时把综合监管纳入到国家的行政序列。

4. 扩大国家的环境保护职能。2006 年度中国公众环保民生指数^①显示，86% 的公众认为，环境污染对人的健康造成了很大的影响。39% 的人认为，环境污染对本人和家人的健康造成了很大或较大影响。越来越严峻的环境问题不仅影响和制约了人们的生产和生活，而且还直接威胁到了人类自身和子孙后代的生存和发展。因此，应当大大强化各级政府的环境保护职能。

在发挥中央地方两个积极性的基础上，强化中央对地方环境保护的监管职能。严格纠正一些地方政府重经济增长而轻环境保护的倾向。由此，应当积极探索绿色 GDP 评价体系，使其逐步成为评价地方政府经济业绩可操作性的指标体。

二、建立公共服务体制与政府管理体制改革

与过去 28 年不同，当前全社会公共需求全面快速增长对政府管理形成巨大压力和挑战。由此，在完善市场经济体制的同时，以满足广大社会成员的基本公共需求为目标，加快建立公共服务体制，是协调改革进程中各种利益关系的根本举措，是落实科学发展观、建设和谐社会的重要体制保障。

（一）在全社会公共需求全面快速增长的特定背景下，加快建立公共服务体制既有现实性，又有迫切性

我国正处在从初步小康向全面小康社会过渡、从生存型社会向发展型社会转变的关键时期。现实情况表明，广大社会成员公共需求呈全面快速增长的趋势。在这个过程中，以人的全面发展为目标，必须关注和满足社会成员的基本公共需求。因此，尽快建立公共服务体制，提供有效的公共产品和公共服务，是新阶段解决社会矛盾的内在要求。

1. 当前，公共需求的全面快速增长与公共服务不到位已经成为我国突出的社会矛盾，这对建立公共服务体制提出了越来越迫切的现实要求。伴随着经济的持续快速增长，我国社会也在加速转型。显著的标志就是广大社会成员的公共需求全面快速增长。义务

^① 孙秀艳：“公众环保：要关注更要参与”，《环境时事》2007 年第 02 期，2007 年 2 月 5 日。

教育、公共医疗、就业与再就业、社会保障、公共安全、环境保护以及利益表达的需求越来越成为全社会普遍关注的焦点。

面对城乡居民全面快速增长的公共需求，公共产品供给远不能适应这个变化趋势。从财政支出结构看，近年来财政支出增长速度很快，基本保持在每年15%左右。但科教文卫等方面支出占财政总支出的比例，从1992年至2003年却基本没有增长。总的来说，由于政府转型的滞后，我们对强化公共服务职能缺乏深刻的理解和紧迫感，公共产品供给的体制机制尚没有建立起来，这使得政府的公共服务功能相对薄弱。

2. 适应收入分配体制改革的客观要求，充分估计公共服务在缓解收入分配差距中的重要作用。在经济社会转型的过程中，收入分配差距的扩大有其客观必然性。当前，我国已经成为世界上收入分配差距比较严重的国家之一，广大社会成员对缓解收入差距、实施再分配的公共需求比以往任何时期都更强烈。从现实情况出发，应当及时控制并有效缓解收入差距扩大的趋势。

客观地分析，要有效缓解不断扩大的收入分配差距，一方面要靠进一步的市场化改革来规范初次分配；另一方面，必须高度重视政府的再分配功能。这些年基本公共服务上的个人承担费用上涨太快，大大超过中低收入家庭可支配收入的增长速度，这是贫富差距持续扩大的重要原因之一。相关研究表明，在导致收入分配差距的各种因素中，教育因素占20%左右。目前，城乡之间的差距不仅表现在经济发展水平和居民收入方面，更反映在城乡居民享受基本公共服务和公共产品方面的差距。2004年，我国名义城乡收入之比为3.2:1，若把义务教育、基本医疗等因素考虑在内，城乡实际收入之比为5~6:1。按照这个分析，公共服务在城乡实际收入差距中的影响高达30%~40%。为此，应当充分认识到，缩小城乡差距不仅仅是缩小城乡经济总量的差距，重要的是要逐步缩小城乡居民在基本公共服务方面的过大差距，并通过公共服务来提高农村人口素质。因此，“十一五”时期，各级政府要在控制并缓解收入分配差距方面有所作为，现实的途径在于加快建立公共服务体制，以为全体社会成员提供基本的公共产品和逐步实现基本公共服务的均等化。

3. 我国正处在社会转型的关键时期，相当多的社会矛盾和问题都在不同程度上与公共服务短缺相关联。为此，应当充分估计建立公共服务体制对化解社会矛盾和建立和谐社会的重大作用。随着市场经济体制的初步形成和不同利益主体的出现，合理、正当的利益表达和利益诉求开始成为广大社会成员、特别是困难群体的公共需求。比如，在一定程度上劳资关系失衡的深层次原因是劳动者缺乏基本的利益诉求表达机制。当前失地农民问题成为农村社会中一个突出矛盾，其关键问题在于农民土地权益得不到有效的保护。在农村基本公共产品没有保障的情况下，失地农民的生产与生活均受到严重影响，从而引发了诸多矛盾。在这种情况下，加快建立公共服务体制将成为有效协调劳资关系、化解农村社会矛盾的一项基础性工程。

4. 我国正处在经济增长方式转变的关键时期，应当充分估计公共服务对提高消费率，促进国民经济健康发展的重要作用。在市场经济条件下，经济增长的主要驱动力来