



政府规制改革丛书

韩国规制改革

——经济合作与发展组织考察报告

张汉林 蔡春林 等 编译

H A N G U O G U I Z H I G A I G E



上海财经大学出版社

教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目
“WTO 主要成员贸易政策体系与对策研究”成果
教育部全国高校人文社会科学重点研究基地
重点研究项目成果
政府规制改革丛书

韩国规制改革

——经济合作与发展组织考察报告

张汉林 蔡春林 等 编译



上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

韩国规制改革:经济合作与发展组织考察报告/张汉林,蔡春林编
译. —上海:上海财经大学出版社,2007.1

(政府规制改革丛书)

ISBN 978-7-81098-793-6/F·739

I. 韩… II. ①张… ②蔡… III. 经济体制改革-研究-韩国
IV. F131.261

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 141334 号

☐ 责任编辑 张小忠

☐ 封面设计 周卫民

HANGUO GUIZHI GAIGE

韩国规制改革

——经济合作与发展组织考察报告

张汉林 蔡春林等 编译

上海财经大学出版社出版发行
(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

上海崇明裕安印刷厂印刷装订

2007 年 1 月第 1 版 2007 年 1 月第 1 次印刷

890mm×1240mm 1/32 15.625 印张 420 千字

印数 0 001—2 000 定价:35.00 元

图字:09-2005-542

*OECD Reviews of Regulatory Reform-Regulatory
Reform in Korea*

Originally published by the OECD in English and in French
under the titles;

*OECD Reviews of Regulatory Reform-Regulatory Reform
in Korea*

*Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation-
La réforme de la réglementation en Corée*

© 2000, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris.

The quality of the Chinese translation and its coherence with
the original text is the responsibility of Shanghai University
of Finance & Economics Press.

© 2006 Shanghai University of Finance & Economics Press
for this Chinese edition.

Published by arrangement with the OECD, Paris.

2006 年中文版专有出版权属上海财经大学出版社

版权所有 翻版必究

经济合作与发展组织

根据经济合作与发展组织章程(该章程于1960年12月14日在巴黎签署,并于1961年9月30日正式生效)的第1款规定,经济合作与发展组织(OECD)应推进其政策的实施,以达到如下目的:

- 在确保成员国财政状况稳定的同时,帮助成员国寻求经济可持续性发展、就业率和生活水平方面的最大成功,进而推动世界经济的发展。
- 帮助成员国和非成员国实现经济的良性发展。
- 在多边原则、非歧视原则和国际义务原则基础上,推动国际贸易不断发展。

经济合作与发展组织创始成员国有奥地利、比利时、加拿大、丹麦、法国、德国、希腊、冰岛、爱尔兰、意大利、卢森堡、荷兰、挪威、葡萄牙、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、英国和美国。以下为各国加入经济合作与发展组织的具体时间:日本1964年4月28日,芬兰1969年1月28日,澳大利亚1971年6月7日,新西兰1973年5月29日,墨西哥1994年5月18日,捷克共和国1995年12月21日,匈牙利1996年5月7日,波兰1996年11月22日、韩国1996年12月12日。欧盟执委会也参与经济合作与发展组织的工作(请参阅经济合作与发展组织章程第13款的规定)。

总 序

自 20 世纪 80 年代末期以来,中国的社会主义市场经济制度不断完善,各级政府采取了各种积极的措施来完善市场经济必需的法律体系、信用基础和机构架构,取得了很大的成就。然而,在对市场经济的监管方面,中国的监管政策面临着诸多的问题和障碍,成为阻碍中国经济进一步发展的严重问题,也是下一步改革中需要重点突破的领域。经济合作与发展组织在 2002 年的一份报告“China in the World Economy: the Domestic Policy Challenges”中对这些障碍进行了总结,主要是:第一,高度的监管风险增加了投资成本,减少了投资和竞争。第二,过于复杂、多层次、干预主义的监管环境使得腐败盛行,从而提高了交易成本。第三,中国很多部门在进入和竞争上都有坚固的内部和外部监管壁垒,而在其他一些领域则存在激励机制扭曲、资源分配不当等问题。第四,有些部门监管严重不足,缺乏必要的调节、监管和执行力度,这些都降低了消费者和投资者的信心。第五,制约和平衡机制。例如,缺乏司法执行的有效保障,以及国家和市场实体之间争议解决的有效程序。第六,部分缺乏面向市场的监管增加了经济体的市场成本。

中国法律和监管体系中的低效和高风险使得我们不得不将关注的目光更多地投向中国的规制改革问题。政府规制是现代市场经济不可或缺的制度安排。在市场经济运行过程中,企业

不仅要受到市场的影响,还要受到政府所建立的规制环境和行政环境的影响。政府规制产生的最主要的理论依据是市场失灵的广泛存在,政府规制的作用主要是纠正因市场失灵而引起的资源配置效率的损失。然而,没有有效、透明和简洁的规制以及管理质量,就会带来负面作用,繁琐的规制给企业尤其是中小企业带来了沉重的负担,影响了企业乃至整体经济的发展。这就迫切需要进行规制改革。

在规制改革方面,经济合作与发展组织做了大量的努力,其成果值得关注和借鉴。应经济合作与发展组织部长会议的要求,经济合作与发展组织从1998年开始对各成员国的规制改革计划进行审查。自1997发布《规制改革报告》以来,经济合作与发展组织规制改革计划对16个国家的审查已告结束,陆续完成了一些数据库、综合性报告和分国家报告。主要包括:各国(16国)规制改革审查,电信、运输和能源产业分析报告,国际法规数据库,政府能力建设、竞争政策、市场准入与规制改革,与非成员的合作等。经济合作与发展组织还专门对中国的规制改革问题进行了研究,内容涉及中国规制改革的进程、进一步规制改革的必要性、透明度改革、规制改革的实施途径选择等。经济合作与发展组织的审查和分析还指出了目前存在的最佳做法。这些“最佳做法”指的是被审查的国家目前在规制决策领域的集体经验中可认知的模式,但并不意味着是一种适合于所有国家的规制方法。

基于以上认识和考虑,在有关研究项目的支撑下,我们编著和译著了政府规制改革丛书,共6册,对政府规制改革的理论及实证依据、规制改革的核心原则、各国规制改革的实践、服务业规制改革、规制改革与中小企业、规制改革的经验与启示、中国开放型经济政策与法律体系等问题进行了分析。编著的4册分别为:《规制改革与经济发展》、《发达国家规制改革与绩效》、《服务业及中小企业规制改革》、《中国开放型经济制度创新》,译著

的2册为《国外经济规制改革的实践及经验》、《韩国规制改革——经济合作与发展组织考察报告》。

《规制改革与经济发展》分析了政府规制改革对社会经济发展的作用,指出了规制改革的理论依据,并经过实证研究证实了规制改革与经济增长之间的密切相关关系。同时,从决策的透明度和公开度原则、非歧视原则、避免不必要的贸易限制原则、运用国际统一措施原则、对等认可其他国家规制措施原则以及实施竞争的原则六个框架原则方面,综合分析了经济合作与发展组织成员的规制改革实践。

经济合作与发展组织成员的规制改革实践及其经验和启示是丛书的重点。《发达国家规制改革与绩效》研究了主要经济合作与发展组织成员规制改革的背景及其进程、规制改革的绩效、规制改革政策和核心原则及其实施、政策工具的选择、对规制影响的分析、政府规制改革的启示等。(该册对规制改革及其启示进行了实例分析,包括了公共管理改革以及各行业规制改革,典型的如英国燃气行业、意大利电力部门、加拿大电信业、日本金融业等)。例如,对美国规制改革的研究重点分析了美国规制改革的基本框架、规制改革中国家机构和政策的地位与作用,以及典型部门规制改革及其绩效分析,包括电信行业、数字经济、信息技术产业、电子商务等领域。而译著《国外经济规制改革的实践及经验》,是从经济合作与发展组织的若干研究报告中精选了较为精辟分析其成员经济贸易方面规制改革的具体做法、成功的经验和教训。

由于服务业自身的特点,规制及规制改革对于服务业的发展尤其重要。同时,对于中小企业而言,规制所带来的影响巨大。因此,《服务业及中小企业规制改革》在上编分析了服务业规制改革与服务业发展,所挑选的典型行业包括电信、公路运输、航空运输以及电力供给,内容涉及规制的目标、规制的基本内容、规制的实现方式、规制改革的影响、主要强国规制改革及

其绩效、中国服务业规制焦点问题及改革策略分析等。该书下编着重研究了规制改革与中小企业发展的关系,内容涉及经济合作与发展组织中小企业规制负担、中小企业规制改革的必要性、经济合作与发展组织成员国中小企业规制改革进程、中小企业金融服务规制改革等。

译著《韩国规制改革——经济合作与发展组织考察报告》则将经济合作与发展组织对在亚洲金融危机后韩国所进行的系统全面的经济规制改革的历程、实践进行总结,并评估其竞争力的提高和管理绩效。

对经济合作与发展组织成员规制改革实践的研究彰显了中国规制改革的差距,也带来了重要的经验和启示。因此,《中国开放型经济制度创新》重点研究了中国开放型经济政策及法律体系的完善与创新问题。中国加入 WTO 之后,开始进入对外开放的新时期,我们称之为开放型经济发展时期。与世界上市场经济已经比较成熟的国家相比,我国市场经济的发展时间很短,在这样的基础上发展开放型经济,要求我们根据国际规则的要求对国内法律、政策体系进行较大规模的调整。本书共分为四个部分,分别为:开放型经济政策与法律体系的总体框架、主要国家经贸政策与法律调整案例分析、国内统一市场的建立与完善的法制环境、中国开放型经济下经贸政策与法律体系的基本框架。创新之处体现在:第一,有关开放型经济的研究在国内还比较少见,本书系统地提出了开放型经济的理论框架,对开放型经济的特征与要求进行了系统的研究。本书着眼于从世界范围的大视角对开放型经济的普遍特征进行研究,而不是仅局限于一国的情况,在研究方法上也充分体现了“开放”的特点。因此,本书提出的开放型经济的特征、开放型经济下政策与法律体系的基本原则与框架就具有了普遍性、前瞻性与指导性。第二,提出政策与法律的绩效评估体系。本书在借鉴 WTO 的贸易政策审议机制的基础上,运用经济学的成本—收益比较理论对政

策、法律的实施效果进行评估,分析了制定政策、法律的成本,提出了衡量政策、法律收益的若干指标,在此基础上对建立与完善我国政策与法律的绩效评估体系提出了建议。第三,提出加速建立全国统一市场、完善内部市场机制的建议。加入 WTO 不仅影响到我国对外经济贸易方面的法律、政策的调整,而且将深入地影响到国内的经济体制、法律体系以至人们的思维方式。本书深入分析了我国市场机制的现状与与开放型经济的差距,探讨了形成市场分割状况的深层原因,指出发展开放型经济必须首先建立与完善全国统一市场体系,实现政策与法律的全国统一实施。第四,结合开放型经济的五大基本原则,对建立与完善我国开放型经济下政策与法律体系提出建议。开放型经济的一个显著特征就是一国经济全面地融入世界经济之中。发展开放型经济必须遵守我国已经加入的各种国际条约与协定,才能保证拥有一个有序的经济发展环境。本书紧密结合我国参与的国际条约与协定,特别是世界贸易组织规则的内容,探讨开放型经济下制定相关法律、政策应当遵守的基本原则,就完善我国的货物贸易、服务贸易、外商投资以及知识产权法律体系提出了有益的建议。第五,广泛吸取国外规制改革的经验教训。世界各国无论是发达国家还是发展中国家、转型经济国家,在过去 20 年的时间内均面临着根据变化的世界经济形势调整国内相关法律、政策的任务,大多数国家通过适时的政策、法规改革促进了经济的发展,为我国发展开放型经济提供了有益的借鉴。同时,我国开放型经济的发展又不能不考虑我们已有的经济基础与政策、法律基础,只有将两者有机地结合起来,才能提出既符合我国实际又科学可行的政策建议。

政府规制改革丛书是王绍熙教授、王林生教授和张汉林教授主持的教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“入世与中国开放型经济政策及法律体系的完善与创新”、“入世与中国对外经济贸易理论与政策创新”、“中国服务贸易发展与服务贸

易立法”的成果,也是以张汉林教授为首席专家的教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“WTO 主要成员贸易政策体系与对策研究”的中期成果及对外经济贸易大学与云南大学校际合作项目“合作建设国际贸易学科”成果的一部分。在丛书编写过程中,我们始终得到了校内外专家学者的鼎力支持,在此一并表示衷心的感谢,并对经济合作与发展组织的翻译授权及提供的文献资料帮助表示感谢。同时,由于编写时间仓促,书中错误和纰漏之处还请学界前辈同仁指正。

前 言

《韩国规制改革——经济合作与发展组织考察报告》是依据经济合作与发展组织规制改革计划而实施编写的国家系列报告中的一本,该计划在经济合作与发展组织部长会议授权下于1998年正式启动。

规制改革计划旨在帮助各国政府提高监管水平,即在确保现有规章制度能够有助于实现重大社会目标的同时,改革不利于竞争、创新和增长的规章制度。

经济合作与发展组织广泛开展了旨在帮助各国实现可持续性经济发展、创造就业机会和提高政府管理水平的工作,上述计划就是其中之一。它与我们所做出的其他工作是相辅相成的,如国家经济状况年度调查、就业战略、公司管理过程中的经济合作与发展组织原则及与腐败、行业垄断和有害的税收竞争所作的斗争。

规制改革计划的实施需要我们对各国进行深入的考察,这是一个牵涉到多学科知识的复杂过程,参考依据主要是各国的自我评估和专家评估。其中,专家评估由经济合作与发展组织下属的几个委员会和国际能源机构(IEA)的专家成员负责实施。该计划同时借鉴了《提交部长会议之规制改革报告》(经济合作与发展组织,1997年)中对优秀监管措施的分析及相关的建议。

国家考察报告主要考察了规制改革的关键问题,而非对各个方面都进行研究。考察报告的结构都是一样的,包括三个主要章节,其考察重点分别是监管机构和政府工作程序的效率,市场竞争政策及其执行,以及通过规制改革提高市场公平程度。此外,报告还包含对诸如电力和电信行业进行研究的章节,以及对所考察国家之宏观经济环境的评估。

得益于大范围的咨询工作,国家考察报告顺利完成。咨询对象主要是所考察国家的政府官员(包括选举产生的官员)、商业和贸易联合会的代表、消费者团体和不同专业背景的技术专家。

上述考察报告明确地表明,在许多情况下结构完善和执行顺利的规制改革能够降低价格,给消费者以更多的选择,有助于刺激创新、投资和新兴行业的成长,从而推动经济发展并创造更多就业机会。相对于渐进的改革,全面的规制改革能够更为迅速地产生效果,并且在长期内将有助于相关国家根据多变的环境和外部冲击做出更为迅速和方便的调整。同时,力求平稳的改革计划必须考虑到公众可能会关注到的主要问题。改革某些部门的成本可能是巨大的,虽然经验表明在改革过程中实施缓冲性和支持性政策(包括劳动力市场政策)的做法可以减少上述成本。

取消与改革不合时宜的规章制度是大范围规制改革的重要组成部分。此外,相关国家的改革经验也表明,在竞争程度和效率较高的市场,有时候需要实施新的规章制度,设立新的机构,以确保私人的不利竞争行为不会推迟或阻碍改革的进程,并且确保健康、环境和消费者权益得到保护。在寻求改革的国家,鉴于改革通常会受到既得利益者的反对,改革的进程是困难的,因而连续一贯的政治领导是改革成功的重要保障,同时政府也有必要就改革所带来的利益和成本同公众进行透明和公开的对话,以建立并维持公众对改革的广泛支持。

考察报告中所载若干备选政策方案可能会给相关国家的政策选择带来不便,但上述政策的制定已经考虑到了国家之间文化、法律及传统制度和经济环境的巨大差异。考察报告的深刻性及对受影响人实施的大范围咨询工作体现了经济合作与发展组织该计划的工作重点,即确保所提出的备选政策方案符合所考察各国的具体情况和政策重点,并确保其可行性。

《韩国规制改革——经济合作与发展组织考察报告》在经济合作与发展组织秘书长指导下付梓完成。书中所载之政策备选方案和相关分析融合了在专家考察(专家来自所有 29 个经济合作与发展组织成员国和欧盟)和向其他相关团体咨询中获得的意见和评估。

在此,本秘书处对韩国政府给予经济合作与发展组织规制改革计划的支持及其在考察过程中一贯的合作表示衷心感谢。此外,亦感谢多位经济合作与发展组织委员会代表及相关国家的政府代表,特别是来自经济合作与发展组织贸易联合顾问委员会(TUAC)和商业及工业顾问委员会(BIAC)的代表,以及曾对本报告提出宝贵意见和建议的其他专家。

鸣 谢

《韩国规制改革——经济合作与发展组织考察报告》在副秘书长康多诚一(Seiichi Kondo)的指导下付梓完成。韩国考察报告即《韩国规制改革——经济合作与发展组织》凝聚了许多部门及工作人员的心血,包括韩国政府、经济合作与发展组织及国际能源机构下属若干委员会、成员国的政府代表、经济合作与发展组织贸易联合顾问委员会(TUAC)和商业及工业顾问委员会(BIAC)的成员及其他相关组织。经济合作与发展组织跨学科规制改革的专家于2000年3月对本报告进行了审核。

以下名单系为经济合作与发展组织秘书处的工作人员,他们对韩国考察报告的完成做出了巨大贡献。

计划主管及报告主要起草人:斯科特·加科布斯(Scott H. Jacobs);

资料准备:詹尼弗·斯坦(Jennifer Stein);

经济研究部:第一章主要由兰德尔·琼斯(Randall Jones)执笔;

公共管理服务:罗克斯·戴唐—史密斯(Rex Deighton-Smith);

贸易理事:科亚·丽达(Keiya Lida),索菲·比兹穆特(Sophie Bismut),金度勋(DoHoon Kim),安东尼·科雷兹(Anthony Kleitz);

金融、财政及公司事务理事：帕特丽夏·埃里亚尔·迪布雷伊(Patricia Heriard-Dubreuil)，伯纳德·J. 菲利普(Bernard J. Phillips)，沙莱·范·西克林(Sally Van Siclen)，迈克尔·维奇(Michael Wise)；

科技及产业理事：民元基(Wonki Min)，德米勒·亚帕斯兰提(Dimitri Ypsilanti)；

秘书长：丹尼尔·布卢姆(Daniel Blume)；

以及来自国际能源机构的工作人员：彼得·佛瑞瑟(Peter Fraser)，金文万(Jungwan Kim)，卡罗琳·华莱(Caroline Varley)。

目 录

总序	1
前言	1

第一编 韩国的规制改革

概要	3
第一章 韩国的规制改革回顾	10
第二章 政府实施高效监管的能力	60
第三章 竞争政策在规制改革中所起的作用	76
第四章 通过规制改革提高市场开放程度	90
第五章 电力行业的规制改革	105
第六章 电信行业的规制改革	120
第七章 韩国规制改革的总结及其政策建议	135
参考文献	159

第二编 韩国规制改革的背景报告

第八章 政府实施高效监管能力的背景报告	163
---------------------------	-----