

山东省社会科学规划研究项目文丛·重点项目

# 西方国家政府规制变迁 与 中国政府规制改革

张红凤 杨 慧 / 等著



XIFANG GUOJIA ZHENGFU GUIZHI BIANQIAN YU  
ZHONGGUO ZHENGFU GUIZHI GAIGE



经济科学出版社  
Economic Science Press

7-12B.1/4

山东省社会科学规划研究项目文丛·重点项目

---

# 西方国家政府规制变迁 与中国政府规制改革

张红凤 杨 慧 等著

---

经济科学出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

西方国家政府规制变迁与中国政府规制改革 / 张红凤, 杨慧等著. —北京: 经济科学出版社, 2007. 9

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6550 - 1

I. 西… II. ①张…②杨… III. ①经济体制 - 研究 - 西方国家②经济体制改革 - 研究 - 中国 IV. F113.1 F121

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 134232 号

# 山东省社会科学规划研究项目文丛

## 编 委 会

主任委员：李 群

副主任委员：张全新

委 员（以姓氏笔画为序）：

王兆成 尹慧敏 齐 涛 刘德龙

安世银 张 华 蒿 峰 颜世元

# 目 录

导言 .....	1
<b>第 1 章 政府规制的理论基础 .....</b>	<b>12</b>
1.1 政府规制的内涵 .....	12
1.2 政府规制的原因 .....	15
1.3 政府规制的机构、程序与方式 .....	25
1.4 政府规制的目标与效应 .....	37
<b>第 2 章 电信产业规制变迁与中国电信产业规制改革 .....</b>	<b>44</b>
2.1 电信产业经济特性与规制依据 .....	44
2.2 美国电信产业规制变迁 .....	49
2.3 中国电信产业规制现状及改革思路 .....	62
<b>第 3 章 铁路产业规制变迁与中国铁路产业规制改革 .....</b>	<b>73</b>
3.1 铁路产业经济特性与规制依据 .....	73
3.2 美国铁路产业规制改革实践 .....	77
3.3 中国铁路产业规制现状分析及改革思路 .....	91
<b>第 4 章 航空产业规制变迁与中国航空产业规制改革 .....</b>	<b>101</b>
4.1 航空产业经济特性与规制依据 .....	101
4.2 美国航空产业规制变迁 .....	103

4.3	中国航空产业规制现状分析及改革思路 .....	114
<b>第5章</b>	<b>电力产业规制变迁与中国电力产业规制改革 .....</b>	<b>118</b>
5.1	电力产业经济特性与规制依据 .....	118
5.2	美国电力产业规制变迁 .....	121
5.3	中国电力产业规制现状分析及改革思路 .....	136
<b>第6章</b>	<b>邮政产业规制变迁与中国邮政产业规制改革 .....</b>	<b>148</b>
6.1	邮政产业的经济特性与规制依据 .....	148
6.2	美国邮政产业规制变迁 .....	152
6.3	中国邮政产业规制现状及改革思路 .....	160
<b>第7章</b>	<b>金融产业规制变迁与中国金融产业规制改革 .....</b>	<b>168</b>
7.1	金融产业规制的理论依据 .....	168
7.2	西方国家金融产业规制变迁 .....	171
7.3	中国金融产业规制改革现状与未来发展思路 .....	185
<b>第8章</b>	<b>城市公用事业规制变迁与中国城市公用事业产业规制改革 .....</b>	<b>192</b>
8.1	城市公用事业特性与规制依据 .....	192
8.2	英美两国城市公用事业规制实践变迁与启示 .....	197
8.3	中国城市公用事业规制现状及改革思路 .....	206
<b>第9章</b>	<b>环境规制变迁与中国环境规制改革 .....</b>	<b>225</b>
9.1	环境规制的理论基础 .....	225
9.2	各国环境规制变迁 .....	228
9.3	中国环境规制现状分析及改革思路 .....	246
<b>第10章</b>	<b>劳动规制变迁与中国劳动规制改革 .....</b>	<b>254</b>
10.1	劳动规制的依据 .....	254

## 目 录

10.2	西方国家劳动规制变迁 .....	256
10.3	中国劳动规制现状及改革思路 .....	266
<b>第 11 章</b>	<b>职业安全与健康规制变迁与中国</b>	
	<b>职业安全与健康规制改革 .....</b>	<b>280</b>
11.1	职业安全与健康规制依据 .....	280
11.2	美国职业安全与健康规制实践 .....	283
11.3	中国职业安全与健康规制现状及改革思路 .....	296
<b>第 12 章</b>	<b>医疗服务市场规制变迁与中国</b>	
	<b>医疗服务市场规制改革 .....</b>	<b>306</b>
12.1	医疗服务市场规制依据 .....	306
12.2	美国医疗服务市场政府规制变迁 .....	311
12.3	中国医疗服务市场规制现状分析及改革思路 .....	329
<b>第 13 章</b>	<b>土地利用规制变迁与中国土地利用规制改革 .....</b>	<b>336</b>
13.1	土地利用规制依据 .....	336
13.2	美国土地利用规制变迁 .....	339
13.3	中国土地利用规制现状分析及改革思路 .....	358
<b>第 14 章</b>	<b>结论：西方国家政府规制变迁的启示与</b>	
	<b>中国政府规制体制重构的基本思路 .....</b>	<b>366</b>
14.1	西方国家政府规制变迁历程及启示： 以美国为例 .....	366
14.2	中国规制体制改革存在的问题与体制重构 .....	380
	<b>参考文献 .....</b>	<b>394</b>
	<b>后记 .....</b>	<b>415</b>

# 导 言

政府与市场的合理边界在哪里，政府在市场经济中发挥什么作用，一直是经济学界无法回避的一道难题。随着市场经济由古典类型向现代类型变迁，越来越多的经济学家认识到，光靠市场“看不见的手”会出现失灵，经济资源无法达到最优配置；在一个现代经济体的公共部门和私人部门之间，要寻找恰当的平衡。萨缪尔森（Samuelson）、斯蒂格利茨（Stiglitz）等人提出一种新的市场观：现代经济是混合经济，既要承认市场的作用，又要承认政府的作用，二者是互补关系而非替代关系。因此，需要政府这只“看得见的手”，从微观和宏观两个层面上干预市场经济，以矫正“市场失灵”。其中微观层面上的政府干预叫做政府规制，简称规制（Regulation）<sup>①</sup>。

政府规制的实践在市场经济国家由来已久。随着市场经济由古典类型向现代类型的转变，规制日趋重要。迄今，经济性规制经历规制、放松规制、再规制与放松规制并存的动态变迁过程，而社会性规制自 20 世纪 60 年代以来一直呈现持续加强的态势。如美国现代意义的经济规制可以追溯到 1887 年美国国会创建州际商业委员会（ICC）时起，至今已有一百多年。其间，经历几次大的变化：1909～1916 年进步党时期出现第一个规制立法高峰期；“一战”

---

<sup>①</sup> 在中国现阶段，规制又称管制、调节、管理、监管等。学术界用得较多的是规制、管制，政策层面上用得较多的是监管。需要交代的是，笔者在引用的大量文献、遇到对应规制的“管制”、“监管”、“调节”等词时，为了避免用词混乱，一般用规制代替它们，恕不一一说明。



后, 规制停滞不前; 1929 ~ 1933 年大危机之后是大规模的规制高潮期; 自 20 世纪 70 年代后期至 90 年代, 是大规模的放松规制浪潮期; 20 世纪 90 年代后期至今, 出现再规制的动向, 形成当代的再规制与放松规制并存期。社会性规制方面, 20 世纪初期发达国家首先在食品、药品等方面进行规制, 到 60 年代呈现持续加强的态势。如美国于 70 年代后设立环境保护局消费者安全委员会、职业安全与健康管理局和原子能规制委员会等。由此, 社会规制如环境规制、生产和工作场所的安全规制、医药产业的价格和进入规制、金融信息的披露规制、劳动合同 (特别是种族和性别报酬歧视) 的执行等得到发展和壮大。在动态变迁过程中, 政府规制不是回复原位, 而是螺旋形的, 力求沿着市场经济最优功能的方向迈进, 对经济增长和发展发挥着重大作用。以美国规制变迁过程中经济的戏剧性变化为例来说明。根据 Kotz (2003)<sup>①</sup> 的研究, 1900 ~ 2001 年分为四种制度结构, 即进步党时代的规制主义制度结构, “二战”后的规制主义制度结构, “一战”后的自由主义制度结构, 当代自由主义的制度结构。在这四种制度结构之下, GDP 增长率是不同的, 如表 1 所示。

表 1 美国四种制度结构下的国内生产总值的年增长率

时期划分	增长率/ 时期	进步党时代 的规制主义 制度结构	“一战”后的 自由主义制度 结构	“二战”后的 规制主义制度 结构	当代自由主义 的制度结构
1. 制度划分	增长率	3.70	0.31	3.98	3.05
	时期	1900 ~ 1916	1920 ~ 1932	1947 ~ 1973	1980 ~ 2001
2. 波峰至波峰	增长率	3.64	1.84	3.96	3.03
	时期	1899 ~ 1916	1919 ~ 1937	1948 ~ 1973	1979 ~ 2000
3. 波谷至波谷	增长率	3.32	0.32	3.65	3.05
	时期	1900 ~ 1917	1921 ~ 1933	1947 ~ 1975	1980 ~ 2001
4. 最佳 10 年 (波峰至波峰)	增长率	3.46	3.48	4.41	3.20
	时期	1903 ~ 1913	1919 ~ 1929	1959 ~ 1969	1990 ~ 2000

资料来源: Maddison (1995: 150 - 151); U. S. Bureau Analysis (2002); National Bureau of Economic Research (2002).

<sup>①</sup> David M. Kotz, 2003, Neoliberalism and the Social Structure of Accumulation Theory of Long-Run Capital Accumulation, *Review of Radical Political Economics* 35 (3), p. 267.

从表 1 可以看出, 规制主义制度结构的两个时期与美国规制出现和规制形成高潮两个时期基本吻合, GDP 取得较高速度的增长, 优于两个自由主义制度结构时期。“二战”后的规制主义制度结构的 GDP 增长速度竟然比“一战”后的自由主义制度结构高 3.67 个百分点。这主要因为政府在规制主义制度结构时期更多地介入经济。比如在进步党时代 (Progress Era) 一系列新的政府经济职能出现, 如规制某些产业 (包括食品制造、药品生产和电力)、反垄断政策的实施以及对金融部门的规制。“二战”后, 大量新的政府干预经济的形式出现, 如高度规制主要垄断产业。但是, 20 世纪 70 年代后期, 出现规制无效率, 加上思潮转向和技术变迁等因素的影响, 规制高潮终止, 放松规制 (主要是经济规制) 势头出现。从放松规制的效果来看, 它释放了自由竞争的空间, 提高效率, 同时带来恶果。美国加州——第一个大规模放松电力零售市场的州, 在 2000 年 10 月到 2001 年 4 月期间, 美国的纽约和加拿大的多伦多在 2003 年, 发生了历史上最严重的大停电事故, 造成巨额经济损失和社会危害。如当时许多医院、市政水处理和控污等部门面临断电的预期, 被迫做出一些影响人们生命安全的选择; 加州最大的公用事业单位——太平洋天然气和电力公司在 2001 年宣布破产 (Rossi, 2002; Navarro, 2004); 在航空、银行、有线电视等行业中, 由于放松规制, 有保证的公平价格、高质的服务和市场中的诚信受到威胁和挑战; 从全球范围来看, 亚洲金融危机以及与之类似的金融恶性事件频频发生。这些事例都与政府放松规制, 不能充分行使适当的规制职能有关, 从而从反面论证了政府规制的重要意义。目前, 种种迹象表明西方国家放松规制的钟摆已经摆到终点。因此, 现代市场经济只有在它是混合经济的时候才能取得成功。没有市场, 没有民间工商企业, 政府就不能兑现它对公民所作的创造和维护繁荣的承诺。同样, 如果没有政府适当的规制, 市场和工商企业就不能良性运转 (张红凤, 2005)。

在西方国家规制动态变迁的背景下, 中国政府规制也发生着深

刻的变革。在计划经济时代，政府经济性规制表现为，政府通过市场准入限制、价格规制、数量限制等规制方式直接对微观经济活动进行全面、深入的干预，指导和调控企业的经济活动。相应地，凭借行政权力形成的垄断（“行政垄断”）广泛存在于公用事业或网络产业中。这些行业或者是由国家所有制、政府某一部门独家经营而形成的，或者是从政府的一个部门转化而来，因而能够依靠行政资源保持高度集中和垄断，享有高额垄断利润。而社会性规制则表现为缺乏法律基础，且规制职权分散于多个行政管理部门，约束力较弱。所以，市场化改革以来，中国政府规制面临着从计划经济条件下的强经济规制及其相应的行政性垄断向有关产业旧体制内行政垂直管理的规制放松与新兴市场发育所需要的规制重构转换，从缺乏法律基础的弱社会性规制向建立在完善法律基础上的强社会性规制转换。因此，中国政府规制改革与西方国家政府规制的动态变迁有着某种相似性。这为考察西方国家政府规制动态变迁，挖掘其启示，并结合中国政府规制的现状及存在的问题，来探求政府规制改革思路和体制重构提供可能性。

本书将首先介绍政府规制的基础理论，然后按照经济性规制和社会性规制的顺序，分别阐述不同产业和社会不同领域的西方国家政府规制变迁与中国规制改革，最后得出西方国家政府规制变迁的启示与中国政府规制体制重构的基本思路。本书基本框架如下：

第1章“政府规制的理论基础”。本章主要介绍政府规制的相关理论，提供了全书主体部分——规制实践的理论基础。本章着重指出：政府规制通常是指在市场经济条件下，政府（或规制机构）利用国家强制权依法对微观经济主体进行直接的或间接的经济、社会控制或干预。政府为何规制是规制领域最早关注的重心问题。从规范角度看，规制动因是矫正市场失灵（如自然垄断、外部性、公共品、信息不对称等）的公共利益；从实证角度看，规制动因是为财富再分配而俘获政治程序或主动创租、抽租的特殊利益，从而将政治行为纳入到经济学的供求分析框架下，解释了现实生活

中利益集团为谋求自身利益最大化是如何控制或影响规制的。政府“怎样规制”是一个非常强的实践问题，20世纪70年代末80年代初以来，成为规制经济学关注的重心。怎样规制涉及政府规制的机构、程序与方式等内容，这些内容在本章中得到专门论述。规制机构的设立和规制程序要遵循合法性、独立性、可问责性、可信性、高效性等原则。规制方式包括价格规制、进入规制、数量规制、质量规制等组成的经济性规制和确保健康、卫生、环境保护和教育、文化、福利等方面的社会性规制，以及规制替代方式——各种规制框架下的竞争方式。规制目标与好的效应，以及避免政府失灵是实施规制的最终归宿。所以本章最后对相关问题做出解析。

第2章“电信产业规制变迁与中国电信产业规制改革”。电信产业由于具有规模经济效应、范围经济效应、高进入壁垒与高退出壁垒、强烈的网络效应、全域生产性、普遍服务的公益效应等特性，具备了政府规制的基础条件；美国电信产业规制经历了多年循序渐进的改革，从垄断经营逐步走向市场竞争，为全球电信引入竞争提供先例，并取得资费降低、消费者福利增加等绩效，形成了由美国联邦通信委员会、各州公益事业委员会和司法机构共同构成的三位一体的规制体系。中国电信产业的改革由放松价格规制和进入规制入手，通过两次战略性重组，初步实现了政企分开和竞争性市场结构。本章最后指出，应借鉴美国经验，制定合理的《电信法》和《反垄断法》，充分发挥电信监管部门的作用，打破不同产业间的界限，推动产业的融合，让技术进步的优势真正显现出来。

第3章“铁路产业规制变迁与中国铁路产业规制改革”。铁路产业具有规模经济性、密度经济特性以及不可分割等特性，基于以上特性，铁路产业被认为具有因成本递减而导致的自然垄断特性，因而需要受到政府的规制。但是，随着产业经济理论的发展以及实践的进展，严格规制铁路产业的观点和举措受到了质疑和挑战。实践中，由于多种航空、公路等多种替代运输方式的发展，许多国家为了提高铁路业的竞争力，先后对其进行了放松规制的规制改革。

美国政府对铁路产业的监管正是经历了从严格规制到放松规制的过程，这主要通过一系列法规的颁布实施得以体现。放松规制后，美国铁路公司的经济效益明显得以改善。中国对铁路的规制改革大体分为三个阶段：实行经济承包制阶段、建立现代企业制度进行试点阶段、实行资产经营责任制阶段。经过这一系列的改革，调动了铁路企业的生产积极性，也促使铁道部政府职能的转变，但是长期实行的“政企合一”的规制体制并未得到根本性改变，铁道部仍然集规制职能、国有资产管理职能和产业规划功能于一身。因此，中国的铁路规制改革需要建立独立的规制机构，并按照规制法律来对其进行管理，在自然垄断环节建立起科学的规制框架，而在非自然垄断环节则由“看不见的手”进行市场调节。

第4章“航空产业规制变迁与中国航空产业规制改革”。美国的航空业最早经历了从严格规制到放松规制的转变。1978年以前，美国政府为了防止航空业的毁灭性竞争而导致的重复浪费和低劣的服务，对其进行了严格规制；之后，美国对航空运输管理体制进行以自由竞争为核心的市场化改造，规制政策开始从限制竞争走向鼓励竞争，改革取得了明显的效益。中国的民航业大体经历了军事化管理、走向企业化、放开竞争三个阶段。经过渐进式的行业准入和价格方面的规制改革，民航业的竞争格局有了重大变化，但政企合一的管理模式没有得到根本改变，今后的主要规制改革目标是实现政企分开，建立现代企业制度，规范有关法律法规。

第5章“电力产业规制变迁与中国电力产业规制改革”。电力产业是典型的自然垄断产业，规制传统由来已久。美国电力产业规制变迁是以一系列法律法规的实施为指导，采取联邦政府与州政府相结合的规制方式，美国电力产业在发电、输电、配电等环节不断尝试引入竞争、开放市场，有效地提高了美国电力产业的运营效率，服务质量也得到明显改善，但是期间由于改革措施失当，也曾经产生过严重的电力危机。中国电力改革的历程大体经历了三个阶段：初期的规制探索阶段；政企分开、部分省市市场化改革试点阶

段；实行行业拆分，推行“厂网分开，竞价上网”阶段。电力改革之后，中国电力行业的主管部门是国家电力监管委员会和国家发展和改革委员会。规制改革为电力工业发展带来了活力，取得了显著的效果。但是要打破垄断、提高效率，建立运转高效的电力市场，改革还需进一步在发电、售电环节引入竞争，在输电、配电环节保持不同程度的相对垄断性；加强对电力产业的环境规制；建立相对独立的、高效透明的专业规制机构。

第6章“邮政产业规制变迁与中国邮政产业规制改革”。邮政产业由于其普遍服务性、劳动密集性、弱规模经济性、低进入壁垒和高退出壁垒等特性，一直以来被实行严格的政府规制。美国邮政产业的改革历程可以分为国有企业阶段和政企分开两个阶段。改革后，美国邮政继续保持类似公共企业的性质，不推进邮政公司化；营运状况亏损的局面有了很大的改观，在很多年度还有巨额的盈利。中国邮政产业的规制改革起步较晚，普遍服务的公益性特点加上与生俱来的行政垄断带来了持续的亏损循环，来自一些替代品产业的竞争更加剧了该产业的低效率。针对以上问题，中国政府于2005年出台《国务院邮政改革方案》，实行政企分开，重组国家邮政局，组建中国邮政集团公司；改革邮政主业和邮政储蓄，由中国邮政集团公司控股；完善普遍服务机制、特殊服务机制、安全保障机制和价格形成机制。目前中国邮政产业虽然初步实现了政企分开，但仍需借鉴国外规制改革经验，重建邮政规制体制，进一步引入竞争、提高效率。

第7章“金融产业规制变迁与中国金融产业规制改革”。与一般的市场失灵和规制俘获等规制起因不同，金融产业规制特殊性还源于其特有的脆弱性与金融危机，而强有力的规制制度环境可以降低这类金融市场的不稳定性。美国20世纪70年代和80年代所发生的金融危机推动了金融规制改革：一方面放松金融市场方面的规制，另一方面确立并强化了针对金融企业的规制。期间经历了由初级阶段的混业经营混业监督管理——发展阶段的分业经营分业规

制——发达阶段的混业经营混业规制的发展过程。以日本和德国为代表，对银行主导型金融产业的规制也因金融自由化浪潮和银行危机发生了相应的变化。各国的实践经验表明，金融安全问题与金融创新始终与金融规制制度的变迁相伴相生。中国的金融产业规制已经由混业经营混业监管过渡到了分业经营分业管理阶段。现行的分业规制体制模式自运行以来，中国的金融产业规制工作不断加强、规制水平也大有提高。但是，面对国内外经济金融形势的飞速变化，这一规制体制也暴露出许多弊端，需要在规制机构设置、金融制度基础建设、法律法规的运用等方面加以完善。

第8章“城市公用事业规制变迁与中国城市公用事业产业规制改革”。城市公用事业部门所涉及的领域都是关系国计民生的基础产业部门，本章首先介绍了城市公用事业的技术经济特征，以水务行业为例，对其实施经济性规制和社会性规制的经济学依据进行了详细分析。通过对比分析英、美两国水务行业的政府规制变迁历程，得出有益启示。即产权结构的多样化，模拟竞争以提高效率，合理的价格形成机制，法制建设为政府规制提供依据，政府规制机构的设置遵循独立性和反垄断的基本原则，且职能明确。随后分析中国城市公用事业规制现状，指出中国公用事业领域的供需失衡除因资源限制外，企业效率低下是主要原因。由此提出改革思路：加速政企分离，使水企业成为自主经营、自负盈亏的独立企业；减少政府的直接干预，依法对公用事业企业进行规制；降低进入、退出壁垒，尤其是人为的行政性壁垒；采用“横向分割”——引入区域间竞争，与“纵向分割”——实现厂网分离，促进有效竞争格局的形成。

第9章“环境规制变迁与中国环境规制改革”。本章指出，世界各国环境规制变迁先后经历了三个阶段，主要依靠命令与控制政策进行规制、基于市场的环境规制政策、以信息披露为特点的政策创新。三类环境规制政策在静态效率、动态效率、适用范围等方面具有不同特点。目前虽然命令与控制政策仍是世界各国主要的环境规制政策，但是基于市场的环境规制政策和以信息披露为特点的创

新性政策正得到越来越多的运用，各国的环境规制政策通常是由针对不同环境问题设计的规制政策组成的政策体系，政策制定中成本收益分析得到了普遍应用。中国在环境规制方面已经制定实施了一系列法律法规，并建立了从中央到地方的各级环境保护机构。然而随着经济快速发展，中国环境污染仍然日趋严重，因此应通过借鉴世界各国环境规制变迁经验，完善中国环境规制政策体系，改革环境规制制度，以此实现中国经济发展与环境规制的双赢。

第10章“劳动规制变迁与中国劳动规制改革”。随着劳资雇佣关系在社会生活各个领域的扩展，对劳动进行规制的问题提上了日程。本章第一部分讲述了劳动规制的依据，提出劳动规制主要包括劳动力工资规制、劳动力就业规制和社会保障规制三个方面。第二部分分别从这三个方面讲述了西方劳动规制变迁及其给我们的启示：劳动力工资规制方面，建立最低工资制度是各国通行的保障低收入群体权益的一项重要措施；劳动力就业规制方面，各国制定和实施积极的劳动力就业规制政策，寻找适当途径控制失业率，积极促进就业；社会保障规制方面，社会保障规制的起点、范围和采取的形式与各国的国情和国力紧密相关，规制政策的设计应循序渐进。最后一部分论述中国劳动规制现状及改革思路。针对中国在劳动者权益保护上存在诸多问题，劳动立法不健全，就业困难群体持续扩大等问题，就加强劳动者权益保护、促进就业、加快社会保障规制改革等方面提出了较为详尽的政策建议。

第11章“职业安全与健康规制变迁与中国职业安全与健康规制改革”。本章首先介绍了职业安全与健康规制的理论依据，即市场信息不充分造成的个人决策的不确定问题及外部性等。其次，重点就美国职业安全与健康规制变迁及特点加以阐述，其中包括美国劳工部职业安全卫生监察局（OSHA）及其规制体系的设立与不断完善，规制手段中强制性措施、引导支持性措施、合作措施的实施状况，指出美国职业安全与健康规制具有相对完善的法律体系，具有加以制衡的权力，多样化的安全计划，政府规制和法律诉讼



的联合使用等特征。以上规制实践的最大绩效是人们的职业安全与健康理念发生变化，认识到职业安全与健康对企业管理的重要性，由此带来了事故率的明显下降。本章随后对中国职业安全健康规制的现状、改革思路以及美国职业安全与健康规制对中国的启示等问题做了论述，认为目前中国职业安全与健康管理体系（OSHMS）也在逐步设立和完善之中，有必要借鉴美国经验，激发地方政府参与的积极性，政府规制和法律诉讼结合使用、开展形式多样的职业安全与健康规制方法。

第12章“医疗服务市场规制变迁与中国医疗服务市场规制改革”。本章首先分析医疗服务市场政府规制的依据——与医疗服务市场的特殊性紧密相关的市场失灵，主要包括信息不对称与供给者诱导需求、医疗服务的公益性和公平性、第三方支付制度、医疗服务市场的垄断性等，指出医疗服务市场政府规制的必要性。然后重点介绍了美国医疗服务市场中的医疗服务供给者资本支出规制（必要的资格认证、1122计划）、医疗服务价格规制以及医疗服务质量规制政策的演变情况，并结合国外学者的相关研究，分析了美国医疗服务市场政府规制的绩效，提出美国医疗服务市场政府规制政策及其变迁对中国医疗服务市场政府规制体系的构建具有重要启示。表现为：注重立法在医疗服务市场政府规制的作用；规制权力的分散不利于规制效率的提高；在医疗服务市场政府规制过程中充分发挥行业自律性规制的作用；根据市场环境的变化决定是否放松规制或者加强规制。本章的最后一部分在借鉴美国医疗服务市场政府规制政策演变的经验基础上，结合中国医疗服务市场政府规制的现状，提出了中国在该领域的改革思路。

第13章“土地利用规制变迁与中国土地利用规制改革”。本章首先阐述了土地利用资源稀缺性与外部性，以及由此引发的社会性和政治性问题，共同构成了实施土地利用规制的重要依据。随后，着重介绍了美国土地利用规制变迁历程、机构设置与功能、规制体系的分权状况以及实施绩效，得出的有益启示。即规制内容方面，