

经济学前沿问题丛书

陈富良◎著

规制政策分析

规制均衡的视角

Regulatory Policy Analysis
From the Opinion of
Regulatory Equilibrium

发展中国家的工业化实际上是一个获取技术能力并把技术能力转变成持续的产品创新和工艺创新的过程。

中国作为处于工业化中期的发展中大国，正面临着如何实现由制造大国向制造强国转变的产业升级阶段，因此，如何提升中国制造业企业的技术能力，实现技术创新就成为中国制造业企业面临的关键问题。

 中国社会科学出版社
CHINA SOCIAL SCIENCES PRESS

经济学前沿问题丛书

规制政策分析：规制均衡的视角

陈富良 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

规制政策分析：规制均衡的视角/陈富良著. —北京：中国社会科学出版社，2007. 10

ISBN 978 - 7 - 5004 - 6599 - 7

(经济学前沿问题丛书)

I. 规… II. 陈… III. 产业政策—研究—中国

IV. F120

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 193363 号

策划编辑 卢小生 (E-mail: georgelu@vip.sina.com/georgelu99@yahoo.cn)

责任编辑 卢小生

责任校对 尹力

封面设计 久品轩

技术编辑 李 建

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮 编 100720

电 话 010 - 84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京新魏印刷厂

装 订 丰华装订厂

版 次 2007 年 10 月第 1 版

印 次 2007 年 10 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16

插 页 2

印 张 15.5

印 数 1—6000 册

字 数 246 千字

定 价 30.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

引 言

政府规制^①是公共政策的一种特定类型。由于种种原因,国内学者对公共政策过程所进行的分析大多专注于技术层面,比如,几种有代表性的专著对这一问题的处理。陈庆云的《公共政策分析》^②从第五章到第八章,分别从公共政策问题的构建、政策方案的制定、政策的执行,到政策效果评价等方面对政策过程进行分析;李成智的《公共政策》^③则利用第四章从政策议程、政策规划、政策执行、政策评估、政策反馈、政策终结等方面来分析政策过程;牟杰和杨诚虎的《公共政策评估:理论与方法》^④也是从政策制定环节、执行环节、评估与监控环节、政策终结环节等方面来分析政策过程的。而西方学者对中国公共政策过程的研究则经历了不同的时期,并得出了一些有意思的结论^⑤。

对于政府规制政策,在某种程度上说,已有的教科书和专著中几乎没有将规制政策过程纳入分析范畴,但在相关文献中,有许多文献又对具体规制政策的经济效果进行了实证检验。

本书借助于作者建立的一个关于政府规制的均衡分析框架^⑥,从成本约束、利益集团博弈、规则制约和制度变革的角度,重点对美国等西方发达国家的政府规制政策进行分析,但是,本书侧重对规制政策过程的分析,同时,也结合中国的规制实践,对中国的规制政策做了分析。规制政

① 规制是由英文 regulation 翻译过来的。有的译为管制,有的译为规制,而在国内的政策文献中,一般又称为监管。本书对这几种名称不作本质上的区分。

② 陈庆云:《公共政策分析》,中国经济出版社 1996 年版。

③ 李成智:《公共政策》,团结出版社 2000 年版。

④ 牟杰、杨诚虎:《公共政策评估:理论与方法》,中国社会科学出版社 2006 年版。

⑤ 薛澜、陈玲:《中国公共政策过程的研究:西方学者的视角及启示》,《中国行政管理》2005 年第 7 期。

⑥ 陈富良:《政府规制的均衡分析》,博士论文,2002 年。

策过程，不仅仅涉及规制政策方案的具体选择，而且也会涉及规制政策的实施及其评价问题。选择侧重对规制政策过程进行分析，主要是基于以下理由：

其一，政策过程本身就是一个从政策问题提上议事日程，到形成政策选择、做出政策决定、实施政策内容、评估和反馈政策效果及政策修正的一系列政策循环周期的总和，因而它必然要涉及政策的实施与评价问题。

其二，到目前为止，关于中国规制政策过程的系统的研究文献还很少出现，这可能与一些重大政策的决策过程和出台过程一般不为大众所知有关，因而，即使是一些常规政策，如产业政策过程，也很少进入人们的研究视野。

其三，从已有研究来看，中国政策过程的一些特点，也为我们研究规制政策过程提供了相应的启发。如政策目标追求模糊共识、政策决策过程讨价还价、政策执行过程表现出显著的差异性和多样性、政策变动周期不稳定等^①。这些一般性的特征能否适用于作为特定政策类型的政府规制政策过程，规制政策过程是否有其自身的一些特性，需要进行相应的研究并加以验证。

其四，严格意义上的政府规制是以市场体制为基础而实施的一项政府政策，中国社会主义市场经济制度的确立和建立过程是否强化了利益差异，政策过程是否表现为以利益差异为主要特征的决策模式等，也需要进行相应的探讨。

我们侧重讨论规制政策的决策过程，目的是为了探讨什么样的决策机制能够最大限度地保证规制政策过程的民主参与和科学决策。好的规制政策^②如何才能得到切实有效的实施，实施中的政策如何进行有效的反馈评估和修正，等等。

阅读本书，读者会发现，在本书中找不到艰深的数理模型。一方面是由于作者对数学本身缺乏信心，另一方面是作者对于用精确的数学工具来分析带有不确定性的公共问题同样缺乏信心。

^① 薛澜、陈玲：《中国公共政策过程的研究：西方学者的视角及启示》，《中国行政管理》2005年第7期。

^② Armstrong and Sappington 将规制政策分为好的政策和差的政策。见 M. Armstrong and D. Sappington, 2006. Regulation, Competition and Liberalization. *Journal of Economic Literature*, XLIV (2) pp. 325 - 366.

本书中的一些章节，已经在一些期刊上发表过，有些内容是与合作者一起完成的，书中对此都做了详细的标注。在此，向有关刊物和合作者表示感谢。

本书对政府规制政策的分析，并没有按照一般的公共政策的分析模式进行讨论。作为一种尝试，肯定会存在很多缺陷与不足，恳请大家指正。
(fuliangchen@163. com)

目 录

引言 / 1

第一章 导论 / 1

- 1.1 规制制度与规制政策 / 1
- 1.2 政府规制中的政策选择 / 5
- 1.3 规制政策过程与规制均衡 / 11
- 1.4 选题依据 / 13
- 1.5 研究角度与方法 / 18
- 1.6 写作思路与框架 / 23

第二章 规制政策分析的理论框架：规制均衡 / 26

- 2.1 一般政策分析框架与规制政策的分析模式 / 26
- 2.2 制度均衡 / 31
- 2.3 规制政策均衡 / 41
- 2.4 转型经济中规制政策均衡的特殊性 / 66
- 2.5 规制政策的分析框架 / 75

第三章 成本约束与规制政策 / 81

- 3.1 成本效益分析的逻辑起点 / 82
- 3.2 规制政策的成本 / 88
- 3.3 规制政策的效益 / 97
- 3.4 成本效益对规制政策的约束 / 106
- 3.5 小结 / 112

第四章 利益集团博弈与规制政策 / 116

- 4.1 利益集团理论与寻租理论 / 117

- 4.2 规制者之间的互动 / 120
- 4.3 被规制者之间的互动 / 130
- 4.4 规制者与被规制者的互动 / 139
- 4.5 不同利益主体与规制政策：以排污权交易为例 / 145
- 4.6 小结 / 150

第五章 规则冲突与规制政策 / 153

- 5.1 公共选择与政策形成 / 153
- 5.2 政府规制的法律框架与法律冲突 / 159
- 5.3 规则间的冲突与制度变迁 / 169
- 5.4 寻求在成本约束、利益集团博弈和规则冲突
之间的均衡——铁路票价听证的政治经济分析 / 175
- 5.5 小结 / 181

第六章 规制政策的演变与动态均衡 / 183

- 6.1 国外规制制度的演变 / 184
- 6.2 国外规制改革的内容 / 188
- 6.3 政府规制改革的原因与规制政策的动态均衡 / 192

第七章 规制政策设计 / 200

- 7.1 极小化规制制度的交易费用 / 200
- 7.2 信息、激励与防止规制收买 / 204
- 7.3 政府规制中的多重委托—代理 / 210
- 7.4 规制行为的制衡机制 / 221
- 7.5 从非正式约束到正式约束 / 231

结语：规制制度的重构与提高规制政策的执行效率 / 233

第一章 导论

自施蒂格勒的开创性研究^①以来，人们对政府规制问题的系统研究已有近 40 年的历史。从 20 世纪 90 年代开始，国内学者从最初的译介，进入到对中国政府规制制度与政策及其改革的分析。许多学者在关注中国自然垄断基础产业的政府规制改革，参与电信、铁路、电力、民航、城市公用事业等产业及其规制改革方案的讨论的同时，也在跟踪国外规制经济学的发展。众多的研究成果使规制经济学成为产业组织理论的一个重要分支。在规制经济学发展过程中，其研究主题主要有三个：一是为什么规制；二是如何规制；三是对具体规制政策的实证分析。对应第一个主题形成了规制的公共利益理论和部门利益理论；对应第二个主题，形成了激励规制理论（新规制经济学）；对应第三个主题，则形成了规制的替代竞争理论。

本章并不是要对这些理论做系统的梳理，而是在理清规制制度与规制政策等基本范畴的基础上，介绍相关的写作背景、研究角度与方法以及基本命题与写作框架。

1.1 规制制度与规制政策

1.1.1 规制与规制制度

政府规制主要是研究在市场经济体制下政府如何依据法律法规在特定的经济环境（如自然垄断、信息不对称、外部性）中对市场主体的微观

^① G. 施蒂格勒：《产业组织和政府管制》，上海三联书店、上海人民出版社 1996 年版，第 210～241 页。

经济行为进行制约、规范和管理。政府规制是由行政机构依据有关法律法规制定并执行的直接干预市场配置机制或间接改变企业或消费者的供需决策的一般规则或特殊行为^①。在经典的经济学辞书中，规制是指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、规定产品和服务的质量标准等。政府从事这种干预的目的是要努力制止不充分重视社会利益的私人决策，它包括政府为改变或控制企业的经营活动而颁布的规章与法律^②。

行政机构是规制政策的执行主体，而规制行为所依据的法律法规，既可能来源于宪法或其他由立法者制定的法律，也可能来源于行政机构依据授权原则制定的具体行政规章。在执行法规过程中，作为规制者的行政机构不断地做出各种命令、决定等裁决行为。然而，政府规制也只是政策制定的一个特殊类型，它与政府对经济的宏观调控既有联系又有区别。宏观调控和微观规制都是政府的经济行为，目的都在于创造一个有利于国民经济发展的客观环境，既能矫正市场缺陷，又有利于提高效率。区别在于，微观规制不具有宏观调控的一般性，而是个量的差别管理，是一般中的特殊，它直接作用于市场主体的过程。

在现代经济中，政府和企业是共同起作用的。在政府对企业的关系上，既有政府的间接的对市场的宏观调控，也有政府的直接的对企业的微观规制，规制和宏观调控应是相辅相成的统一体。如果像早期的经济理论和政策文献中那样，把政府规制理解为是国家以经济管理的名义进行干预，则会使规制的研究过于宽泛，这样，反而会妨碍作为政策制定的一种特定类型的规制理论的发展。梅杰奥尼（Majone）曾经指出，欧洲之所以没有像大西洋彼岸的美国那样形成完整的规制理论，首先就在于对政府规制一词界定的不同。欧洲人倾向于将政府规制理解为是立法、管理和社会控制的全部，这使得规制的研究跟法学、经济学、政治科学和社会学一样广阔，从而阻碍了规制理论的发展^③。因为，从本质上讲，宏观调控是间接的、总量上的调控，它借助财政、货币政策等直接作用于市场，

① 余晖：《政府与企业：从宏观管理到微观管制》，福建人民出版社1997年版，第39页。

② 见布雷耶尔和麦卡沃伊《管制和放松管制》，载《新帕尔格雷夫经济学大词典》（第4卷），经济科学出版社1992年版，第137～143页。

③ 见Majone, G, eds., 1990. Deregulation or Reregulation? Regulatory Reform in Europe and the United States, London: Pinter Publishers. p. 1.

通过市场参数的改变,间接影响企业行为。而规制则是直接的、个量上的,它借助有关法律和规章直接作用于企业,规范约束和限制企业行为。

而规制制度则是整个规制体系的总称,它包括一个完善的规制体制、规制者、被规制产业的结构、规制工具、从事规制所依据的法律和规章,或者说,一个规制制度的概貌,至少应该包括规制机构的设置、规制的内容、规制的依据、与规制者的制衡机制等方面的内容。本书所讨论的规制政策,是指政府有选择的具有普遍效力的管理行为。这种行为具有明确的目标,并针对特定被规制对象;也可以看作是约束市场主体行为的规则,这与规范私人行为的各种规则的集合——制度,又有相似之处,因而,有时候,整个规制制度也可称为规制政策。

1.1.2 规制目标与规制工具

规制政策一般由两部分组成:确切的目标以及实现目标的手段,后者又称为政策工具。规制目标设定解决的是规制的强度或程度问题。规制目标与规制工具是相互联系的。比如说,为了保证自然垄断产业中的资源有效配置和企业效率以及相应产品或服务的有效供给(规制目标),政府采用审批、核准、备案等手段对企业进入和退出进行规制;为了不使这类产业中的企业以垄断地位为背景向消费者索取高价(规制目标),规制者以价格上限、公平报酬率、平均成本定价等方式对其价格进行控制;为了对消费食品设置一个安全的容忍水平,政府可能强制实施某一质量标准;为了达到环境清洁程度,政府又可能采取对污染者征税和征收排污费等手段。

然而,任何制度的确立和运行都需要成本。政府规制的特性表明,其成本效益的衡量非常困难。成本效益分析的结果,往往是产生对最优规制政策的选择问题。

制度经济学的研究表明,好的制度,通过对权利、义务、责任和程序的有效安排,可能降低交易成本,提高经济效率,并给人们带来实际的利益。例如,现代民商法普遍采用的物权法定主义和公平公正公开原则,就为当事人之间的交易提供了稳定的预期效用和自我避险机制,大大降低了市场中的不确定性和风险。但是,由于制度供给的有关约束条件的作用,好的制度本身又是一种稀缺资源。一项规制政策是利益集团博弈和规则冲

突的产物，当环境发生变化时，也要求规制政策能进行相应的改变。但是，规制改革的成本和条件会限制规制政策的适应空间，以至于一项既有的规制政策的实施，不可能达到最优水平和取得预期的成果。这样，由稀缺性引发的成本节约问题，便转化为对最优规制政策的慎重选择和效益化设计问题。

对规制可能导致的成本进行计算和估算，就是为了在可供选择的规制方案中选择最有效率的政策标准：它要求以收益超过成本以及社会净福利最大化作为衡量和评价规制绩效的标准。利用成本收益分析工具，可以权衡有限的资源如何在市场秩序的维护、环境保护与经济增长等各类用途中使用，从而可以告诉我们规制的程度到多少是适当的。从效率角度可以认为，规制应该以规制中增加的收益足以补偿规制导致的成本增加为临界点。

规制工具所要解决的则是在规制目标和标准已经确定的条件下，规制者选择达到既定目标的工具或工具组合。评估和选择规制政策工具有多种途径。比如，规制工具是否能达到规制所要求的目标和标准？是否以最小成本达到这一标准？是否为政府实施规制提供了足够的信息？是否足够灵活以适应技术和偏好的变化？是否为被规制企业从事研发和降低成本提供了动态激励等？政策工具的执行是否能够使规制的成本与收益公平分摊？政策工具在法律上和政治上是否可行等。

前五项标准都可概括为成本有效性标准。蒙哥马利（Montgomery），已经证明，在环境规制中，排污权交易这一市场导向的工具是一种具有成本有效性的工具，在环境污染总量控制前提下，它能以最小的社会总成本或最小的社会福利损失，达到既定的环境标准^①。

当然，由于成本收益分析的局限性，并不能仅仅以收益大于成本作为评估、设定和调整规制政策目标的依据或标准。因为，一方面，规制的规则千差万别，涉及不同领域和不同问题，对不同的地区、行业，甚至个体的影响也是不同的，有关成本和收益的计算存在很大的不确定性；另一方面，规制者也不能仅仅考虑规制的成本和收益比较，并以此作为决策基础，其他的如公平问题等也是必须考虑的。所以，成本效益分析只是为规

^① Montgomery, WE, 1972. Markets in Licenses and Efficient Pollution Control Programs. *Journal of Economic Theory*, 5, pp. 395-418.

制机构制定和执行规制政策提供了一个可供参考的评估标准,即估计出哪一个政策能带来社会利益的最大增加。在实践中,这种分析也并没有完全影响到政府的政策选择和评价。哈恩指出,对收益和成本的总量分析掩盖了一些与单项规制条例相关的重要信息,诸如,存在很多环境规制条例并不能通过标准的收益成本检验的相关证据。他指出,利用美国联邦政府自己提供的数据,在1982~1996年间的联邦环境质量规制条例,有2/3以上不能通过严格的成本收益检验。在所分析的70个最终颁布的美国环保局的规制规则中,只有31%的规制规则的货币收益超过成本^①。显然,成本收益分析不是政府进行规制目标决策的唯一参照系和评估标准,但它是一个主要的标准,它要求政府在制定规制政策时,必须考虑到规制政策可能给社会带来的总成本和总收益,必须考虑到规制的效率问题。

1.2 政府规制中的政策选择

规制经济学的传统观点认为,政府规制是对市场失灵的最通常的反⁵应,即应当采取规制手段来纠正市场的主要失灵之处,如对卖方垄断权力的回应、对外部效应的内部化、对不充分信息的补偿等。而施蒂格勒所开创的经济规制理论则认为,政府规制是经济系统的一个内生变量,它就像一种特殊的商品,也是供求相互作用的结果^②。政府规制的内容包括准入规制、价格规制、投资规制和质量规制等。但是,根据政府规制取代市场机制、影响企业决策及增加受规制产业的成本的程度的不同,规制者可支配的政策工具常常会发生变化。他们常用的政策手段包括:禁止;特许;价格、费率和数量限制;产品标准;技术生产标准;绩效标准;补贴;信息提供;产权与权利界定^③。

对规制者来说,其可用的最强硬的政策手段也许就是引入法律禁止。例如,环保机构禁止某种杀虫剂包括DDT的生产和使用。其他产品禁止

① 哈恩:《经济学对环境政策的影响》,《比较》(20),中信出版社2005年版,第26页。

② G. 施蒂格勒:《产业组织和政府管制》,上海三联书店、上海人民出版社1996年版,第210~241页。

③ 陈富良:《放松规制与强化规制:论转型经济中的政府规制改革》,上海三联书店2001年版,第18~27页。

则包括禁止人体器官的买卖、禁止毒品的生产与买卖。近年来，美国的规制政策已开始禁止基于内部信息的股票和期货的交易活动。

规制者也可以建立一种特许制度来控制企业进入某一行业，并把确保经营主体符合标准视为满足特定规制目标的必要条件。比如，在银行业，规制者要求金融机构符合特定的资本化和储备要求；同样，核电厂在拿到政府颁发的运营执照之前，必须证明确实需要增加发电能力，并满足特定的安全标准。特许制度不仅应用于高技术领域，而且已经扩展到从美容业到园艺的各个领域。

政府使用价格、费率和数量规制具有很长的历史。价格控制和费率设定是航空规制、长话服务规制、银行业规制、电力规制等中的重要组成部分。规制者设定价格和费率是基于这样的假定的：缺乏市场竞争会导致超额利润并使生产达不到最优水平，或者是过度竞争会导致被规制者为了短期市场份额而放弃长期安全目标。对物品生产的数量控制主要应用于农产品领域和自然资源领域。比如，通过销售订单和生产定额，美国农业部限制土豆、鲜牛奶和其他商品的州际销售量；而美国能源部则在过去几十年里一直在限制各种燃料的进口和生产。

规制者也可以建立和实施产品质量标准以期达到产品安全与有效。食品和药品规制及消费者保护在很大程度上仰赖这些标准。比如，农业部门实施质量标准以确保初级食品的安全供应；药品管理局要求所有药品在销售前被确保是安全和有效的。产品质量标准也已被应用到非消费品领域，比如，美国高速公路交通管理局建立的汽车安全标准。

如果说建立产品标准是要确保产品本身的质量与安全的话，建立技术生产标准则是对特定产品的生产程序或过程提出要求。职业安全与健康政策及环保政策就是认识这种政策目标的恰当的领域。对于前者，雇主被要求设置特定的安全装置或提供一定层次的安全培训以降低工作场所的伤亡发生率；对于后者，企业被要求建立减少排放到环境中的污染的特定设备。在这两种情形中，技术生产标准改变了产品生产过程。

最近，规制者开始把绩效标准作为规制的一个工具进行试验。在绩效规制下，规制者可以建立规制目标，如减少工作事故或降低污染排放，并授权被规制者找出最有效的方式来达到这些目标。这里的假设是企业能够以较低的成本来满足规制目标，因为它们拥有关于生产过程中的技术的全面知识以及使成本最小化的激励。绩效标准近年已被应用到环境政策领

域，因为规制者寻求使用激励而不是控制政策以降低空气污染^①。

另一个通用的规制工具是使用补贴。如用工补贴，规制者要补偿企业一定比例的成本，或者是直接支付这些成本。规制者发放这些补贴以确保特定产品或服务的生产不会低于正常的市场条件。补贴可以是直接的，如美国农业部补贴农民以休耕；能源部支付核电厂为充实铀燃料而花费的成本。补贴也可以是间接的，比如，政府规制者允许企业在长话服务中收取较高的价格以努力降低地区电话服务中的费用（通常所谓的交叉补贴）。

信息稀缺是政府规制的一个普通的理由。规制者用来旨在弥补这种市场失灵的工具之一，就是向消费者提供信息。政府本身可以在很少或没有成本的基础上向消费者提供信息，如美国政府通过商务部的《消费者信息手册》向消费者提供信息。然而，更一般的情况是，规制者要求企业按照明码标价的法律通过产品信息标识来直接向消费者提供信息。决策依赖于信息而不是产品质量，所暗含的是这样的一个信念：存在着且应当有一个低价和低质量产品与服务的市场。

规制者可使用的再一个政策工具是为有欠缺或有害产品造成的伤害界定产权和权利。根据许多学者的看法，多数市场失灵是可以建立清晰的产权和权利标准而得到弥补的，而这种产权将使得民事补救和合同法更容易应用。例如，个体受到企业行为，或不健康的产品；或不诚实的合同条款所损害，可以通过法院来寻求赔偿。以这种方式，这些有害的企业行为将被驱逐出市场，而不需要政府附加别的规制行为。尽管这一规制政策工具很少单独使用，但它却是在诸如消费者保护、职业安全与健康、环境保护及不断增多的金融与证券规制等领域中规制工具组合的重要组成部分。

1.2.1 规制理由与规制工具之间的关系

人们应当相信规制工具具有连续性，并且使用过程中具有重叠性。例如，不管出于什么意图，零数量规制就是一种禁止；同样，特许和认证程序也是一种间接的信息提供的形式。如美国农业部通过检测和分级认证把有关食品的质量和健康的健康性的信息提供给了消费者。事实上，规制工具与其

^① M. A. Eisner, J. Worsham, and E. J. Ringquist, 2000. *Contemporary Regulatory Policy*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc., p. 15.

他政策工具一样，都可以用来完成同一任务。补贴、生产技术标准和绩效标准，都可用来保护工人的健康与安全。

不同的规制工具应该能够很好地与特定目标相匹配。事实上，规制的理由与适当的规制工具之间存在着密切的联系。例如，在对付负外部性方面，补贴是一种很差的选择。出资给企业让它们减少污染可能鼓励它们实际上采用更加带有污染性的生产程序。假如给降低污染的补贴足够多，这又可能提供一种激励：使更多的企业进入这一市场，这样又会导致过度生产。界定权利与依赖民事赔偿法对于保护金融投资者也是一种不好的选择，因为既然这些投资者有权为他们管理上的失误而寻求赔偿，要对这些赔偿负责的金融实体就可能经常遭遇破产的命运。事实上，对于消费者或企业遭受的损害不可能轻易撤销的时候，界定产权和权利，都是一种不好的选择。

技术和社会变革也常常既影响到规制的理由，又影响到规制工具。以电信为例，长话服务曾被认为具有自然垄断性，因而美国联邦政府曾经对美国电报电话公司设定费率。然而，随着计算机和光纤技术的改进，长话服务的自然垄断基础逐渐消除，并为竞争确立了可能性。为此，在 20 世纪 80 年代联邦政府取消了对长话费率的规制。我们今天也从发电领域看到了类似的情形。技术的改进使得电力零售的竞争成为可能，随后电力的批发与零售的买主可以选择自己的供货者，结果以竞争取代了价格和费率规制^①。在另一些领域，如环境保护领域，由于相关技术的改进，使得污染的检测更容易、更精确，这些进展，使得在需要不断监测污染排放而到目前为止还做不到这一点的污染控制中可以考虑采用绩效标准。

1.2.2 作为政策工具之一的放松规制

放松规制——减少或消除政府规制的过程——在现代规制实践中是一个争论激烈的话题。放松规制的支持者提供了放松规制的三个理由：首先，即使有正当动机的规制（如保护公共利益或弥补市场失灵），一旦实施，它们仍然不会产生预期的或有害的效果。其次，其他观察者则从政治上批评规制，认为规制被用来奖励政治同盟，并保护产业集团的利益。最

^① M. A. Eisner, J. Worsham, and E. J. Ringquist, 2000. *Contemporary Regulatory Policy*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc., pp. 233 - 270.

后，其他学者则相信，政府解决社会和经济问题的任何努力，与自由市场相比，都会产生非最优的结果。

尽管这些热忱的支持者把推动放松规制当作是解决许多经济问题的万灵药，但把放松规制仅仅看作是一个简单的规制工具可能更为确切。因为它对付某些问题时，可能比其他工具更合适。例如，随着某些领域的自然垄断性质的消除，20世纪70年代和80年代，长话费率和机票价格的放松规制从整体上看是适宜的。另一方面，放松规制（或强化竞争）作为对负的外部性的一种弥补就不太合适。放松规制并不总是意味着从规制到不规制，认识这一点也是很重要的。通常，放松规制只是简单地涉及以一种规制工具取代另一种工具。例如，以美国对婴儿睡衣的可燃性规制的近期变化为例，制造商现在只是简单地提供标签以证明衣服的抗燃性，而不是去符合政府确立的抗燃性级别，即以信息提供取代了产品标准。即使对一个产业在某一方面已经完全放松了规制（如航空票价），在另一些方面则仍然保持了规制（如航空安全标准）。因此，考虑放松规制时，我们也必须像评价其他政策工具一样，对它进行评估：对于解决手头上的问题，这是否适宜。

1.2.3 行为主义与结构主义

目前，世界上对于垄断的规制主要有三种法律模式。一是结构主义的规制制度。这是一种为了控制产业集中度而对产业集中状态进行规范的垄断控制制度。这种垄断控制制度为了维护有效的市场竞争，不仅规范占市场支配地位企业的市场行为，而且还担负着对阻碍了市场竞争的市场结构予以调整的任务，日本的私人垄断法即属于这一类型。二是行为主义的规制制度。这种垄断控制制度仅规范占市场支配地位企业的市场行为，而并不关心产业的集中程度，如德国、英国、法国等欧洲各国和欧盟的反垄断法。三是准结构主义的规制制度。如美国的《谢尔曼法》和《克莱顿法》，美国的垄断规制制度在设置目的和规制要件上皆与调整产业结构无关，只是制裁措施具有调整产业结构的功效，介于结构主义与行为主义之间，故称之为准结构主义的垄断规制制度。这里，我们主要讨论结构主义与行为主义的规制制度。

行为规制指的是关注于企业如何在其所选择的行为中行事的方法，包括：防止占市场支配地位的企业的反竞争行为的方法；价格控制；针对广