

ZIFU DE ZHIDU
ZHENGFU GUANZHI DE ZHENGZHIXUE YANJIU

自负的制度

政府管制的政治学研究

徐邦友 著

 学林出版社

浙江省社科规划重点课题

浙江省委党校暨浙江省科学发展观与浙江发展研究中心出版资助项目

自负的制度

政府管制的政治学研究

ZIFU DE ZHIDU

ZHENGFU GUANZHI DE ZHENGZHIXUE YANJIU

徐邦友 著



学林出版社

图书在版编目(CIP)数据

自负的制度：政府管制的政治学研究/徐邦友著. —上海：学林出版社，2008. 3

ISBN 978 - 7 - 80730 - 555 - 2

I. 自… II. 徐… III. 国家干预—政治学—研究
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 025458 号



自负的制度：政府管制的政治学研究

著 者—— 徐邦友
特约编审—— 蔡才宝
责任编辑—— 钱丽明
封面设计—— 周剑峰

出 版—— 上海世纪出版股份有限公司
学林出版社(上海钦州南路 81 号 3 楼)
电话：64515005 传真：64515005

发 行—— 学林书店上海发行所
学林图书发行部(钦州南路 81 号 1 楼)
电话：64515012 传真：64844088

照 排—— 南京展望文化发展有限公司
印 刷—— 上海译文印刷厂

开 本—— 787×1092 1/16

印 张—— 24.75

字 数—— 37.5 万

版 次—— 2008 年 3 月第 1 版
2008 年 3 月第 1 次印刷

书 号—— ISBN 978 - 7 - 80730 - 555 - 2/D · 19

定 价—— 48.00 元

(如发生印刷、装订质量问题,读者可向工厂调换。)

作者简介

徐邦友，男，浙江金华人。2003年毕业于复旦大学，获政治学博士学位。现任职于浙江行政学院，从事政治学与政府管理教学研究。主持省规划重点及一般课题6项，参与国家级社科课题2项；出版学术专著《中国政府传统行政的逻辑》、《自负的制度：政府管制的政治学研究》，主编《公共行政学》，参与著作10部；在《中国行政管理》、《江苏社会科学》、《浙江社会科学》等省级以上核心期刊发表学术论文40余篇，其中有10篇被《新华文摘》、《高等学校文科学术文摘》、《人大复印资料·政治学》转载。《中国政府传统行政的逻辑》获浙江省社科优秀成果奖。

本书摘要

政府管制作作为一种理念非常古老。早在古希腊，柏拉图就曾论述过政府管制的必要性，并对政府管制有过初步的制度设计。后来的重商主义、空想社会主义和马克思主义也都曾有过政府管制的设想。然而，真正以弥补市场失灵为初衷的政府管制是在 19 世纪中后期的西方国家率先建立，并在 20 世纪的前三分之二时间里得到迅速的发展，自由资本主义一度变成管制资本主义。

出于弥补市场失灵的考虑而建立的政府管制制度并没有局限于市场经济国家，而是迅速扩展到世界各地。在类似于韩国和东南亚地区的一些新兴国家，在类似于中国的一些转型国家，政府主导的发展模式都使人们对政府管制有比其他地区更严重的倚重。对经济社会生活的任何一点失序，都会要求政府予以管制，把管制视为包治百病的万应灵丹。社会内部弥漫着对政府管制的迷信和非理性的期待，政府也以极为自负的态度要求着管制权力，似乎政府管制一到，社会弊病全消。然而，无论是西方发达国家还是发展中国家实践表明，事实远非如此。政府管制并没有像设计它的人们所期盼和从事它的人们所期许的那样有效，而是无可避免地存在着管制的失败，以解决经济社会问题的面目出现的政府管制却成了问题本身。正因如此，所以无论是西方发达国家还是其他地区的发展中国家自 20 世纪七八十年代以来，都有一个以削减针对经济社会生活的规章制度为核心性内容的放松管制的过程。我国始于 2000 年左右的政府行政审批制度改革也是放松政府管制的一种努力和尝试。

政府管制从产生到现在，已经走过了一个多世纪，经历了产生、发展强化、放松管制的曲折历程。作为政府对经济社会生活的权利主体之自主性活动的微观干预，它的内在规定性和功能上的优劣已展现得非常清楚。人们在中微观层面对它的多角度研究也比较充分。这为我

们从宏观层面,从国家与社会关系角度,从利益集团博弈角度,从国家权力与公民自由角度透视政府管制提供了很好的基础。因此,本课题拟对政府管制进行政治学视角的研究,破除人们尤其是那些具有国家至上主义传统的国家中的人们对政府管制的崇拜和迷信。

第一章是对政府管制概念的解读,提出笔者对政府管制概念的理解:政府管制就是政府出于公共利益诉求而对社会权利主体自主性空间和自主性安排的权威性限制。中国的政府管制由于其形成环境的特殊性而具有一些有别于西方国家政府管制的特殊之处。目前对政府管制的经济学研究较多,政治学视角的研究相对较小;建构性研究较多,解构性研究相对较少(在我国尤其如此)。因此,本课题研究就在一定程度上显得必要而又有些艰难。

第二章回溯了政府管制的观念史和现实史。本文认为人类政府管制的思想由来已久,柏拉图、重商主义、空想社会主义、马克思主义都有对政府管制的设想和论述,他们的思想观点为19世纪中后期西方国家正式建立政府管制制度作了思想上的准备。伴随着西方国家政府管制从产生到强化的发展历程,是资本主义意识形态从自由放任到管制的转变,这种转变有其深刻的根源。

第三章指出:政府管制作作为一种约束性的制度安排,有其自身存在的逻辑基础,这就是公益与私益的矛盾。本文认为,公益与私益的矛盾使市场在协调利益关系时发生功能失灵,由此需要引入政府的力量,以权威手段来调节公益与私益的矛盾冲突,使社会成员追求私益的行为不至于产生损害公益的后果,并努力将这种行为引导到增进公益的方向上。政府正是凭借对公共利益的维护而介入到微观经济领域的直接干预,并使这种直接限制社会成员自主性努力的行为获得了政治上的合法性和道义上的正当性。这种以公共利益为宗旨取向的政府管制行为具有抑制市场权力、实现公平分配、保障生命健康与安全、维护环境资源的价值诉求,政府管制因此而确立自己在社会上以及人们心目中的存在地位。

公益与私益的矛盾只是使政府管制制度的建立有某种逻辑上的可能,使这种可能变成现实的还需要诸多社会条件。在第四章“政府管制:国家与社会”,本文以西方国家政府管制的产生为对象,分析政府管制产生的内在逻辑,即分析政府管制是如何在诸多社会条件的作用下

逐渐建构起来的。这里,全面性的大危机是政府管制建立的宏观背景,风起云涌的社会运动呼唤并推动着政府管制,悄然转变的政治文化是政府管制建立的重要条件,最后,政府管制的建立也与政治家的积极推动具有密切的关系。因此,从国家与社会的关系角度看,政府管制是诸多社会条件、社会力量相互作用的结果。政府管制主要是社会自身的选择。

第五章是从利益集团博弈的角度来审视政府管制。从某种意义上说,政府管制是一个制度平台,任何利益集团均可以利用这个平台追求自己的利益。因此,政府管制具有明显的利益再分配性质,任何一种政府管制政策都会导致利益关系的消长变化和利益格局的结构变动。为了获取更多的利益,各利益集团围绕着政府管制展开激烈的竞争和斗争。于是,我们看到,在政府管制过程中,充满了各利益集团之间的角力。期望从政府管制中获益的利益集团千方百计地争取管制,而受到管制负面影响的利益集团则竭力抵制管制。特定的政府管制便是这两股力量博弈的平衡,这种平衡常常以妥协的形式出现。而在各利益集团的力量博弈中,结构密致型组织,尤其是企业又占据了博弈的优势。

政府管制作为对经济社会生活权利主体的直接干预,毫无疑问会涉及到与公民自由的关系。第六章就着力分析政府管制与公民自由之间的关系。自由是人类最首要的价值追求,个人首创性和社会有效性的主要决定因素,是一项最能产生奇迹性硕果的艺术。自由既具有工具性价值,也具有超越工具价值而存在的本体价值,也就是说自由既因其有用而可欲,更因其自身而被追求。然而自由也是最难学习与掌握的行为艺术。其困难之处在于如何自由地行动而又不侵犯他人的自由。政府管制是解决这一困难的一种制度安排。政府管制对自由的作用是双重的,既有保护性作用,又有限制性作用。后者因与政府管制自身的性质相一致而更为常见,尤其在人们出于纯功利或便利的考虑而过度地使用政府管制时,更是如此。因此,如何实现自由与功利的统一,是我们在建立政府管制之初必须认真考虑的问题。

第七章着重分析政府管制的失败现象。政府管制是以其维护公共利益的功能优势而被人们所期待,然而,政府管制的实践却令人遗憾地呈现出失败的景象。政府管制的失败主要表现在管制目的的失落,管制成本的重压,管制权力的腐败,以及政府对市场理性和市场机制发育

的阻抑。政府管制失败的原因是多方面的，政府知识理性的有限性、政府行为选择的自利性、管制体制的非合理性以及社会心理的阻抗是导致政府管制失败的主要原因。有鉴于政府管制失败的逻辑必然性，本文主张更充分地发挥市场机制的作用，严格界定政府管制的范围，提高政府管制的透明度，强化对政府管制行为的监督与约束。

最后一章分析了西方国家放松管制的历程，并揭示其内涵的价值意义。文章指出：政府管制的失败引发了管制信仰的危机。人们要求放松管制，呼吁回归市场，让市场机制发挥更大的作用。面对风起云涌的新自由主义思潮，政治家们迅速作出了回应。从英国到美国，从加拿大到新西兰，再到东亚的日本，政府迫于社会的压力对管制体系进行了大刀阔斧、波澜壮阔的改革，“放松管制”成了西方政府改革中最靓丽的风景线。西方国家的这场“管制革命”有其深厚的背景和曲折的历程。而放松管制绝非仅仅是政府职能的应时性调整，也不是政府行政触角的暂时性回缩，它昭示的是人类自由的回归，是向更大自由的发展。

目录

第一章 政府管制导论	1
一、政府管制的概念解读	1
二、中国政府管制的特殊性	12
三、政府管制的研究状况	24
四、本课题研究的设想	31
第二章 政府管制的历史溯源	37
一、政府管制：一种古老的治理理念	37
二、从放任到管制：资本主义经济意识形态的转变	59
三、政府管制发展历程的考察	77
第三章 政府管制的逻辑基础和价值诉求	91
一、私益与公益的冲突：政府管制的逻辑基础	91
二、政府管制的价值诉求	109
第四章 政府管制：国家与社会	129
一、全面性的社会危机：一曲自由放任的挽歌	129
二、风起云涌的社会运动：对政府管制的呼唤	140
三、悄然转变的政治文化：政府管制的文化条件	151
四、政治家的强力推动：政府管制的最终确立	157
第五章 政府管制：国家与利益集团	165
一、政府管制的利益分配性质	166
二、政府管制中利益集团博弈的主要场域	173
三、妥协与平衡：政府管制中利益集团博弈的结果	188

四、政府管制博弈中结构密致型组织的特殊影响力	199
第六章 政府管制：国家权力与公民自由	208
一、自由：创造奇迹的艺术	208
二、保护与限制：政府管制对公民自由的双重影响	226
三、政府管制法治化：自由与功利的统一	242
第七章 政府管制失败	256
一、政府管制失败的表现	256
二、政府管制失败的原因分析	284
三、政府管制失败的缓解	296
第八章 自由的回归：放松管制的历程和意义	310
一、管制革命的背景考察	310
二、放松管制的历程与成就	327
三、放松政府管制的价值与意义	352
结语 政府管制：一个治理神话的破灭	366
主要参考文献	371
后记	384

第一章 政府管制导论

政府管制是 19 世纪中后期首先在西方发达国家出现的一种重要社会现象。它从产生之日起即受到人们的重视与关注,围绕着的它的利弊优劣以及针对它所应采取的态度,人们展开长时期的理论分析与政策论争,至今也从未停息。在争论中,各种观点聚讼纷纭,莫衷一是。政府管制也就在这种争论中走过一个从产生到强化,再从强化到缓和的曲折历程。从世界范围看,政府管制并不是西方发达国家仅有的社会现象。它作为一种在西方国家首先建立的制度安排,比其他的一些制度安排如自由、民主、选举、法治、分权等,更快更普遍地传布到非西方世界。遍览世界各地,无论是西方国家还是东方国家,无论是发达国家还是发展中国家,都有很多声音在呼唤着或者强调着政府管制。在这种声音面前,那种要求对政府管制抱以怀疑和警惕的声音是如此之弱,以至于让许多人误以为政府管制是所有人的共同心声,是包治百病的最优制度选择。政府管制也在其自身的路径依赖规律作用下不断强化和极化。物极必反,否极泰来。这一辩证法的伟大规律在政府管制上也同样有所体现。20 世纪的 70 年代末,无论是西方发达国家还是发展中国家,不约而同地都出现了放松政府管制的潮流趋势。这尽管是在很不相同的制度背景下展开的,但它们有一个共同的特点,那就是让社会——企业——公众拥有更多的自由和自主。政府管制已走过一个多世纪的历史,它作为一种制度安排已经充分展开,我们可以在一个更根本的层面对它取得一个更深入的认识。

一、政府管制的概念解读

政府管制是一个颇有争议的概念。维斯卡西等学者认为,政府管制是政府以制裁手段,对个人或组织的自由决策的一种强制性限制。政府的主要资源是强制力,政府管制就是以限制经济主体的决策为目

的而运用这种强制力。^① 史普博则认为,政府管制是行政机构制定并执行的直接干预市场机制或间接改变企业和消费者供需决策的一般规则或特殊行为。^② 而日本学者植草益认为通常意义上的管制是指依据一定的规则,对构成特定经济行为(从事生产性和服务性的经济活动)的经济主体的活动进行规范和限制的行为。由于实施管制行为的主体有私人和社会公共机构两种类型,因此,管制可分为私人管制和公共管制。由私人进行的管制如私人(父母)约束私人(子女)的行动,称为私人管制;由社会公共机构进行的管制,是由司法机关、行政机关以及立法机关进行的对私人以及经济主体行为的管制,称为“公的管制”。植草益把公共的管制定义为社会公共机构依照一定的规则对企业的活动进行限制的行为。这里的社会公共机构或行政机关一般被称为政府。^③ 因此,公共的管制亦通称为政府管制。政府管制是政府参与和干预经济社会生活的重要方式。另一个日本学者金泽良雄则倾向于把政府管制宽泛地理解为政府对经济社会生活的干预。他认为不能把政府管制简单地看作是由公共机构对经济主体活动进行的“限制行为”,而应广义地看作是“国家干预”。由此,他认为:政府管制即是指在市场经济条件下,政府以矫正和改善市场机制内在的问题而干预经济主体(主要是企业)活动的行为(金泽良雄,1980年)。政府管制的目的是为了维护正常的市场经济秩序,提高资源配置效率,增进社会福利水平。萨缪尔逊认为管制是由政府命令企业改变其经营行为的各种规定组成,管制的基本内容是制定政府条例和设计市场激励机制,以控制厂商的价格、销售或生产等决策。他指出:“管制的主要形式是直接干预,即政府发出命令和控制性指令。通过这样的管制,政府命令人们从事或放弃某些经济行为。例如,政府可能要求企业只能在商业区选址,不得将化学废料倒入河流和湖泊。而今天,政府命令几乎包罗万象,不仅包括污染和土地规划,还包括信息披露、劳动工资和时间标准;在某些产业,在诸如使用杀虫剂、制造新药、从事国际贸易等方面,也都有许多具体的管制措施。”透过这些管制现象,可以看到,管制其实是“对企业无节制的市

① Viscusi W J M Vernon, J E Harrington, jr, 1995, *Economics of Regulation and Antitrust*, The MIT Press, p. 295.

② 史普博:《管制与市场》,上海三联书店、上海人民出版社1999年版,第45页。

③ 植草益:《微观规则经济学》,中国发展出版社1992年版,第1页。

场权力的一种限制。”^①在经济学的经典辞书中,政府管制指的是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、规定产品和服务质量标准等。政府公开宣布,这些行动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和法律。^②

与经济学家对政府管制的理解偏重于矫正市场失灵稍有不同,政治学家对政府管制的理解则侧重于对经济社会生活权利主体行为的限制上。比如詹姆斯·伯恩斯认为:管制是指政府插手和改变开放市场的自然程序以达到所期望的某种目的。政府管制的主要任务是,当市场没有或不能有效地发挥作用时就改善之或取代之。在这个意义上,管制是介乎社会主义或政府所有制和“自由放任”或“不干涉”政策之间的一种中间立场。开放市场的特点是自我调节,或自然调控。政府管制则把政治目标与价值以指导市场行为的规则形式注入经济。由此看来,“政府管制是对个人或组织的自决权加以限制,并以政府使用警察权力为后盾,它意味着对人们或群体予以限制,直接强迫他们采取或不采取某种行动。”^③密尔则在《管制:政治学、官僚机构和经济学》一书中,将政府管制定义为政府控制市民、公司或准政府组织行为的任何企图。他还列举了价格管制、特许权、标准设定、资源配置、补贴的提供和公平竞争的鼓励等一系列的管制方法。^④美国行政管理预算办公室把管制定义为“政府机构根据法律制定并执行规章的行为,这些规章或者是一些标准,或者是一些命令,关系个人、企业和其他组织能做什么和不能做什么。”^⑤

国内学者对政府管制的研究起步较晚。仅就政府管制的英文名称 Regulation 译法就很不相同。有译为政府管制的,如王俊豪;也有译为政府规制的,如夏大慰、陈良富等;还有译成政府调节的,如杨祖功、田春生等。本文认为不同的译法并无本质性区别,为方便起见,本文一概

① 萨缪尔逊:《经济学》,华夏出版社1999年版,第246页。

② 布雷耶、麦卡沃伊:《管制与放松管制》,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 詹姆斯·伯恩斯等:《民治政府》,中国社会科学出版社1996年版,第922页。

④ K. J. Meier, Regulation: Politics, Bureaucracy and Economics. New York: St. Martin's Press, p. 8.

⑤ 转引自席涛:《美国政府管制成本与收益的实证分析》,载《经济学理论与经济管理》2002年第11期。

以“政府管制”名之。对于政府管制,国内学者的认识还是有所差异。王俊豪认为政府管制是具有法律地位的、相对独立的政府管制者(机构),依照一定的法规对被管制者(主要是企业)所采取的一系列行政管理与监督行为。^①余晖则给出了一个比较通俗的管制定义。他认为,管制是指政府的许多行政机关,以治理市场失灵为己任,以法律为根据,以大量颁布法律、法规、规章、命令及裁决为手段,对微观经济主体(主要是企业)的不完全是公正的市场交易行为进行直接的控制或干预。^②陈良富认为政府管制是指政府部门依据有关的法规,通过许可和认可等手段,对企业的市场活动施加直接影响的行为,或者说是由行政机构依据有关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。管制是由特定的行政机构执行的,管制行为的依据是相应的法规,这些法规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关依据授权原则制定的具体规章。在执行法规的过程中,管制者不断作出各种命令、决定等裁决行为。^③曹堂哲认为,管制一般会涉及三个问题,即为什么需要管制、管制代表谁的利益、评价管制的效果。^④这三个问题的回答,都是在管制过程中实现的。管制过程就是“由被管制市场中的消费者和企业,消费者偏好和企业技术,可利用的战略以及规则组合来界定的一种博弈。”^⑤在这种博弈格局中,市场主体与公众构成了利益的两端,政府则在发生交互作用的过程中通过制度安排实现利益的动态平衡。据此曹堂哲认为政府管制是政府干预经济的方式之一,这种方式的特点在于,行政机关依据法律或依据法定授权,通过制定和执行法规、规章、许可证、命令、处罚、援助、行政裁决等行政行为直接干预市场资源配置或间接改变企业和消费者供需决策的一般规则或特殊行为。^⑥

国内外不同学者对政府管制的理解定义以及文字表述虽然有一些细微的区别,但总体上看仍然有相当多的共识。第一、政府管制是政府

① 王俊豪:《政府管制经济学导论》,商务印书馆2001年版,第1页。

② 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1页。

③ 陈良富:《放松规制与强化规制》,上海三联书店2001年版,第6页。

④ 斯蒂格勒:《产业组织与政府管制》,上海三联书店、上海人民出版社1996年版,第2页。

⑤ 史普博:《管制与市场》,上海三联书店、上海人民出版社1999年版,第45页。

⑥ 曹堂哲:《试论现代政府管制能力》,载《国家行政学院学报》2003年第3期。

负责实施的一种权威性组织行为,政府是政府管制的法定主体。它有广义与狭义之分。广义的政府管制主体包括立法机关、行政机关和司法机关,而狭义的管制主体则仅指政府行政机关,包括普通行政机关和依管制法而成立的独立管制机构。这些行政机关通过立法或其他形式被授予管制权,通常被称为管制者。第二、政府管制的对象是经济生活和社会生活的权利主体,即各种类型的社会组织、经济组织如企业以及公民个人,而企业又是政府管制的重点关注对象,它们通常称为被管制者,而与管制者处于复杂的矛盾关系中。第三、政府管制的行为客体是企业和公民在谋取自身利益过程中作出的涉及他人和社会利益的自主性行为,只涉及行为人自身而与他人无涉的行为不在政府管制范围之内。第四、政府管制体现的是一种权威意志,不管这种意志是源于哪个阶级、集团或个人,它都具有共同体意志的外观,并因此而具有权威性,对于与之相对的个体意志,它总是意味着限制和规约。因为政府管制规定了被管制者的行动范围、行动方式以及违反管制规则将会受到的制裁。也许有人会从管制中获益,但利益结果上的得失并不影响政府管制行为本身的限制性质。第五、政府管制的主要形式是直接的干预,通过设定标准、资格,发布指示命令,要求管制相对人作出或不作出某种特定的行为,以期达到管制者的主观意图和所预谋特定结果。因此,从表面上看,通过管制所达到的是管制的主观图景。第六、政府管制是以市场失灵为逻辑理据并以资源配置的更高效率和独立于私人利益的公共利益实现为逻辑旨归。据此分析,我们倾向于把政府管制理解为政府出于公共利益诉求而对社会权利主体自主性空间和自主性安排的权威性限制。

政府管制与我国人们所熟知的行政审批或行政许可有密切的联系。在此,我们先就行政审批与行政许可的关系作一说明。行政许可是指在法律一般禁止的情况下,行政主体根据行政相对人的申请,通过颁发许可证或执照等形式,依法赋予特定的行政相对人从事某种活动或实施某种行为的权利或资格的行政行为,它具有授益性特点。行政许可的存在前提是法律的一般禁止,这里所说的一般禁止,是指不经过个别批准、认可或资质确认便不能从事的活动。^①而行政审批,人们一

^① 姜明安主编:《行政法与行政诉讼法》,北京大学出版社、高等教育出版社1999年版,第182页。

一般都把它理解为行政机关根据自然人、法人或者其他组织依法提出的申请,经依法审查,认可其资格、资质,准予其从事特定活动的行政行为。从性质上讲,行政审批是行政机关依法管理经济社会事务的一种事前控制手段,是使相对人取得或者行使某种权利,或者对相对人的某种权利、资格、资质和法律关系予以确认的行为。^①从概念分析看,行政审批(不包括上级机关对下级机关所请求事项的审批)与行政许可是两种具有相同性质和功能的行政管理行为。我国学术界多数同志认为行政审批与行政许可是同一概念,只是使用的习惯不同,公共行政习惯用行政审批,而在行政法学,则习惯称行政许可。目前我国用来规范行政审批行为的法律也采用《行政许可法》的名称。但另有一种意见认为,许可与审批有交叉,重要部分是重合的。还有一种意义认为,许可是对经营活动能力的持续性授予,审批是对特殊活动能力的一次性授予,实践中的行政审批制度主要由行政许可(持续性授权)、行政审批(一次性授权)、行政登记(确认权力能力或行为能力)和行政认证(认证自然人的从业资格或法人的从业资质)四大审批体系构成。^②在三种意见中,笔者比较倾向于第一种意见,即把行政审批与行政许可视为同种性质与功能的政府管理行为,它们都是政府直接干预经济社会生活权利主体自主性活动的重要手段,是政府管制的具体制度表现形式。

作为一种具体的管制行为,行政审批与政府管制有密切联系。^③它使政府能够在某些领域设置最低标准和资格条件。比如如果你想获得一本驾驶执照,或者想从事医疗与法律服务、买卖地产、在公立学校教书,哪怕你想做一个理发师,你就必须达到特定的政府标准。在美国和其他一些联邦制国家,这些标准常常由各州政府规定。在英国和德国,中央政府负责设置标准度主持考试。即使在美国,一些执照也是由联邦政府颁发的。比如经营一个电视台或广播电台就必须获得联邦通讯委员会颁发的执照。在实践中,行政审批表现为政府管制的一种具体制度表现形式,或者说是政府管制的一种政策手段。政府管制除了行政审批这种政策手段外,还包括禁止特定行为,如根据反垄断法,禁止

① 谢明：《我国行政审批制度改革若干问题探讨》，载《四川师范学院学报》2002年第2期。

② 参考李殿勋：《行政审批制度改革——中国政府应对人世挑战的战略选择》，载《探索》2001年第5期；张兴祥：《强力推进行政审批改革》，载《行政与法制》2001年第4期。

③ 迈克尔·罗斯金：《政治科学》，华夏出版社2001年版，第333页。

谋求垄断地位,禁止垄断性的市场结构和垄断行为,禁止各种不正当的交易限制,而根据有关毒品管制法规,禁止一般性社会组织和个人生产、持有、买卖和使用毒品,除依法获得授权者外;包括对产品与服务的内容和设备的标准进行认证、审查和检验制度或者与企业签订以控制价格、限制供给等为目的的契约。除此之外,类似征税、财政补贴、政府融资、劝告、指导、说服等行政指导、提供信息等也都是政府管制的政策手段。^①

政府管制与宏观调控既有联系也有区别。在现代社会,宏观调控与微观干预(亦即政府管制)是政府影响经济社会生活的两个基本层面。从目的上看,两者都是为了纠正市场失灵、维护市场竞争秩序、提高资源配置效率、确保经济社会生活健康、稳定、协调和可持续发展,进而增进社会福利。从权力作用路线上看,政府管制与宏观调控都是作为权威性管理组织的政府对经济社会生活之权利主体的自主性活动的影响,权力作用的路线是单向性的和自上而下式的。从前提假设上看,政府管制与宏观调控两者也都以政府拥有比任何组织和个人更丰富的知识和更高度的理性为自身存在的知识性基础。因为政府比任何组织和个人都懂得的更多且始终能准确理性的判断各种利益问题、权衡复杂的利益关系,所以,政府既能够在宏观上调控这个社会的复杂事务,影响社会的总体发展,又能够在微观上规约每一个市场主体的经营性活动,不仅告诉他们什么是不能做的,而且还要告诉他们什么是能做的以及他们该做什么。虽然有如此之多的相似,但在很多方面,政府管制与宏观调控还是有明显区别。从本质上讲,宏观调控是间接的、总量上的调控,它借助财政、货币政策等工具直接作用于市场,通过市场参数的变化,间接影响企业行为;而管制则是直接的、个量上的,它借助有关法律和规章直接作用于企业,规范、约束和限制企业的行为。政府管制不具有宏观调控的一般性,它是个量的差别管理,是一般中的特殊,直接作用于市场主体的过程。宏观调控只是改变微观市场主体经营决策的大环境,通过市场参数的变化,驱使或诱导市场主体作出符合政府主观意图的经营决策,如通过提高税率来限制一些夕阳产业的发展。可见,宏观调控只是提

^① 植草益:《微观规制经济学》,中国发展出版社 1992 年版,第 23 页。