

产业经济研究丛书

CHANYE JINGJI YANJIU CONGSHU

改善中国规制质量的 理论、经验和方法

王云霞◎著

知识产权出版社

改善中国规制质量的理论、经验和方

王云霞 著

知识产权出版社

F12
W32

内容简介

在世界范围内,对规制改革问题的前沿研究已从放松经济性规制、局部领域内加强规制的规制改革进入到如何从总体上改善规制质量实现有效规制的新阶段。本书的特点是借鉴发达国家最新的规制研究成果、规制政策及相关的实践经验,为我国政府规制部门改善规制质量、提高规制效率提供依据。

责任编辑:兰 涛

图书在版编目(CIP)数据

改善中国规制质量的理论、经验和方法/王云霞著.北京:知识产权出版社,2008.3

ISBN 978-7-80247-034-7

I. 改… II. 王… III. 规制经济学—研究—中国
IV. F12

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第008812号

改善中国规制质量的理论、经验和方法

(Gaishan Zhongguo Guizhi Zhiliang de Lilun Jingyan he Fangfa)

王云霞 著

出版发行:知识产权出版社

社 址:北京市海淀区马甸南村1号

网 址: <http://www.ipph.cn>

发行电话:010-82000893 82000860 转 8101

责任编辑:010-82000860-8325

印 刷:知识产权出版社电子制印中心

开 本:880mm×1230mm 1/32

版 次:2008年3月第1版

字 数:218千字

邮 编:100088

邮 箱:bjb@cnipr.com

传 真:010-82000860-8325

责任编辑: Lantao@cnipr.com

经 销:新华书店及相关销售网点

印 张:9

印 次:2008年3月第1次印刷

定 价:25.00元

ISBN 978-7-80247-034-7/F·156

版权所有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

绪 言

目前,在世界范围内,对规制改革问题的前沿研究已从放松经济性规制、局部领域内加强规制的规制改革进入到如何从总体上改善规制质量实现有效规制的新阶段。要获得良好的规制结果,需要对规制体制进行高质量设计、实施和评估。创建高质量的规制制度,建立规制质量评估机制,进行合理的规制治理,增进规制效率,实现有效规制,进而提高社会整体经济绩效和福利水平,这是我国规制改革亟待解决的问题。

本书以“规制失灵”为逻辑起点,以实现有效规制为研究目的,其总体安排是:第1章是规制的初始理论与过程。在给出规制的基本含义的基础上介绍规制的初始理论——公共利益理论,分析规制失灵的主要原因以及政府规制的过程。第2章是规制失灵及修正理论。首先给出规制失灵的理论解释,接着探讨规制失灵的修正理论。第3章是规制的成本收益分析。首先提出了规制的成本收益分析框架,然后讨论了规制的行政程序与成本,接着分析了规制政策的收益与效率,最后探讨了规制的成本幻觉。第4章总结、归纳和分析了OECD成员国改善规制质量的改革实践及经验。主要包括OECD国家规制改革的背景和准则,着重探讨了OECD国家规制设计、实施和评估机制——规制影响分析(RIA)。第5章是中国的规制改革环境。主要分析了中国规制改革的行政环境、国际环境以及规制改革的历史和现状。第6章是构建高效的规制体系。提出了改善我国规制质量的机制设计。主

要内容为：规制者再造；建立完善的规制框架；把规制影响分析引入规制过程；提升政府规制透明度；建立完善的磋商机制以及规范行政程序等内容，为我国规制改革提出了明确的政策建议。

改善规制质量涉及经济学、政治学、法学、行政学等多学科领域，是一项复杂的系统工程。本书试图运用多学科知识构建出改善我国规制质量的整体框架，为我国的规制改革提供有价值的总体思路和具体操作经验。

目 录

绪 言	1
第 1 章 规制的初始理论与过程	1
1. 1 规制的初始理论	1
1. 2 规制失灵	10
1. 3 政府规制过程	20
第 2 章 规制失灵及修正理论	31
2. 1 规制失灵的理论解释	31
2. 2 规制失灵修正理论	56
第 3 章 规制的成本收益分析	69
3. 1 规制的成本收益分析框架	69
3. 2 规制的行政程序与成本	79
3. 3 规制政策的收益与效率	87
3. 4 规制的成本幻觉	89
第 4 章 OECD 国家规制体系改革经验	93
4. 1 OECD 国家的规制改革背景	94
4. 2 OECD 国家的规制改革准则	100
4. 3 OECD 国家的规制影响分析 (RIA)	109

第 5 章 中国的规制改革环境	140
5. 1 中国规制改革的行政环境.....	141
5. 2 中国规制改革的国际环境.....	156
5. 3 中国规制机构改革的历史和现状.....	160
第 6 章 构建高效的规制体系	181
6. 1 规制者再造.....	183
6. 2 建立完善的规制框架.....	214
6. 3 将规制影响分析引入规制决策过程.....	227
6. 4 提升政府规制的透明度.....	238
6. 5 建立完善的磋商机制.....	254
6. 6 规范行政程序.....	265
参考文献	274
后 记	281

第 1 章 规制的初始理论与过程

1.1 规制的初始理论

1.1.1 规制的含义

西方市场经济发展至今已经历了不同的发展阶段，但贯穿其中的始终是两大经济思潮，即经济自由主义和国家干预主义。其中国家干预主义主要在两个历史时期较盛行：一是从中世纪向现代过渡期间，西方各国主要实行的是重商主义的国家干预政策；二是从 20 世纪 30 年代中期起，面对严重的资本主义经济危机和国家垄断资本主义的发展，凯恩斯主义的国家干预思想成为主流，它成为各国制定经济政策的主要理论依据。

当代西方规制理论就是从国家干预主义理论中派生出来的。它主要研究在市场经济体制下政府或公共机构如何依据一定的法律、法规对市场微观经济行为进行制约、干预或管理，以实现增进社会福利的目的。这一理论体系也被称为规制经济学（Regulation Economics），其代表作是 1970 年卡恩著述的《规制经济学》。西方规制理论认为：市场的局限性和市场失灵是政府或公共机构进行规制的必要条件。政府或公共机构针对市场失灵的现象，应设计出相应的规制制度来调控市场，约束和规范经济主体的行为，以保证整个社会经济规范有序地运行。

规制（Regulation）在一些著作中又被称为管制。日本研究规制问题的专家植草益博士在其所著的《微观规制经济学》一书

中提出,政府规制是指政府依据一定的规则,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,如价格限制(既可设置“上限”,也可设置“下限”)、数量限制或经营许可(对“进入”某产业部门的生产者的数量进行限制),等等。在国外及国内学者的研究中,由于个人的研究角度以及对问题的见解不同,对规制的定义也是不同的。卡恩(Kahn)教授在其1970年的经典教科书中,认为“规制的实质是政府命令对竞争的明显取代,作为基本的制度安排,它企图维护良好的经济绩效”。谢泼德和威尔科克斯(Shepherd and Wilcox)在其1979年的著作中认为“规制只是规制者们的所作所为”。日本经济学家金泽良雄认为,规制还可定义为国家干预,其中包括政府对社会经济活动的主体进行单纯性限制的行为,还包括对社会经济活动参与和干预的多种形式(金泽良雄,1980)。斯蒂格勒(Stigler,1971)给出了一个传播最广的规制定义:“作为一种法规(Rule),规制是产业所需并依照其利益所设计和操作的。”在他看来,规制是国家“强制权利的运用”。本书在第2章第2节中,将对斯蒂格勒所强调的利益集团理论加以阐述。在我国,学者余晖认为,规制是指政府的许多行政机构以治理市场失灵为己任,以法律为依据,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。在认识了政府规制的含义之后,区分下面几种规制的不同有助于加深对政府规制这一概念的理解。

1.1.2 规制的分类

通常,规制经济学所讨论的规制,是指政府依据一定的法律条文对经济生活中的微观客体进行的规范和限制。例如,价格管制、进入管制等规制手段所针对的仅仅是某一行业中的特定企

业。本书所探讨的规制的影响或是福利的得失，也仅仅局限在一个市场或是某几个相关市场之中，并不再包括更宽泛的范围，这种规制叫做“微观规制”。除此之外，人们所熟悉的政府对经济的干预还包括另外一种形式，即国家货币、财政当局应用货币、财政政策对经济总体进行的宏观调控，相对应于“微观规制”，又可以被称为“宏观规制”。

“宏观规制”与“微观规制”增进经济福利的思路不同。前者通过间接的、总量上的调控，借助货币、财政政策等直接作用于市场，通过市场参数的改变，间接影响企业行为。而后者则对企业发生直接的影响，企业对相关的法规也感受得更为真切，如果说宏观调控的作用机制是自上而下的，那么微观规制则正好相反，是以局部利益的增进来提高整体的福利水平。

依据规制目的和手段的不同，规制又可划分为“间接规制”和“直接规制”。其中，间接规制针对市场存在的垄断等不公平竞争行为，通过颁布反垄断法、商法和民法等法律，由司法部门通过司法程序进行实施，以达到维持市场竞争秩序的目的；直接规制则是由政府的有关行政部门直接实施，目的是为了防止发生与自然垄断、信息不对称、外部不经济及非价值物品有关的，在社会经济中不希望出现的市场结果。直接规制所涉及的范围更加广泛，使用更加灵活，相应地赋予了规制相关的政府部门更多的权力。因此在下文要介绍的规制失灵中，大部分属于直接规制的范畴，在规制改革中应该给予更多的关注。

直接规制又可大致分为“经济性规制”和“社会性规制”两大类。维斯卡西等学者（Viscusi W. K., J. M. Vernon, J. E. Harrington, 1995）认为，经济性规制通常是指政府在价格、产量、进入与退出等方面对企业决策实施的各种强制性制约。植草益认为，经济性规制是指在自然垄断和存在信息偏误的领域，主要为了防止发生资源配置低效率和确保资源的公平利用，政府机

关用法律权限对企业的进入和退出、价格、服务的数量和质量、投资、财务会计等方面的行为加以约束。从上述学者的定义可以看出，经济性规制所限定的是存在由于自然垄断性和信息不对称性造成市场失灵的行业，政府力图通过经济性规制克服由于以上原因所造成的资源配置扭曲以及福利的损失。

与经济性规制相对应，社会性规制主要限定于存在经济活动外部性的行业。植草益对社会性规制下的定义是：以保障劳动者和消费者的安全、健康、卫生、环境保护、防止灾害为目的，对产品和服务的质量及其相关生产活动制定一定标准，并禁止、限制特定行为的规制。与经济性规制相比，社会性规制的规制质量比较容易进行评估，并且在大部分国家中（包括我国），系统的社会性规制体系仍然没有建立起来，所以，即使在近几十年中各发达国家争相以放松规制为主要手段进行规制改革，但各国的社会性规制体系却依然在加强之中。

除了社会性规制以及经济性规制之外，美国经济学家罗伯特·W. 哈恩（Robert, W. Hanh）和托马斯·D. 霍普金斯（Thomas, D. Hopkins）认为还存在一种程序性规制（Process Regulation），即政府对企业的公文要求。近年来，程序性规制的成本已经逐渐成为各国规制的主要成本之一。而且，程序性规制的收益和影响也不像其他两种规制那样易于测算，因此，对程序性规制的研究仍然有必要进行下去，这种划分方式也具有一定的意义。

1.1.3 政府规制与市场失灵

政府规制为什么有存在的必要？从理论上讲，在市场完全竞争的状态下，通过亚当·斯密“看不见的手”的引导，资源能够自动实现有效的配置，达到帕累托最优状态。但是，在现实中，完全竞争市场的理想状态并不存在，市场更多地处于寡头垄断和

垄断竞争状态之间。在大多数情况下，市场都存在自身所不能克服的盲目和不足，这些情况统称为“市场失灵”。在市场出现失灵时，就需要一种外力及时修正市场机制所不能解决的问题，最大程度地发挥市场机制的资源配置作用，避免各种市场缺陷所带来的资源配置扭曲。这时，政府规制就有了存在的必要。

可以看到，从公共利益的角度出发，任何存在市场失灵的领域，政府规制都有其存在的必要性。因此，要了解政府规制，首先要了解到底在哪些方面，市场机制不能有效地发挥作用。通常认为，市场机制在如下几种情况下存在失灵现象。

1. 自然垄断

自然垄断是指由于经济中存在资源稀缺性、规模经济性、范围经济性及成本的劣加性，使提供单一物品和服务的企业或联合起来提供多种物品和服务的企业形成一家公司（垄断）或极少数公司（寡头垄断）的概率很高（植草益，1992）。格林沃尔德（Greenwald，1994）在其主编的《现代经济辞典》中指出，自然垄断是一种自然条件，它恰好使市场只能容纳一个有适度规模的公司。在现实经济中，许多行业都存在这种情况，如电信业、运输业、燃气服务业等。这些行业往往具有规模经济性，这意味着通过使一个或者少数几个大企业提供相关服务可以有效地降低企业的运营成本。另外，这些行业通常还具有巨大的沉没成本，从而构成了较高的进入壁垒。因此一旦在该行业中存在过度竞争，造成企业在竞争中遭到淘汰，那么由于其资产专用性强，难以转作其他用途，造成该专用资产的巨大浪费。即使行业的其他企业能够收购破产企业的资产，也会由于购买企业在买方市场的垄断地位而造成资源配置的低效率。因此，自然垄断的特性决定行业中由一家或少数几家企业提供特定的产品或服务能使成本极小化。但是，一旦一家企业在市场上具有了垄断力，它就会本能地追逐自身的利益最大化，遵循 $MR=MC$ 的原则定价，按照福

利经济学的分析，这种定价方式是低效率的。因此，在自然垄断市场需要施加政府规制。总体而言，自然垄断市场的政府规制可以分为两类：

(1) 价格规制。在垄断市场中，由于垄断企业具有垄断力，它具备了制定价格的能力，不再像完全竞争市场中的企业一样，仅仅是价格的接受者。它制定的价格可能会远远高于成本，从而获得超额利润，造成资源分配的扭曲。在这种情况下，政府应该对垄断企业实施价格规制，使企业所制定的价格等于或略高于生产成本。视不同情况，定价所依据的成本可能是平均成本，也可能是边际成本，从而达到维护社会分配效率的目的。

(2) 进入、退出规制。自然垄断的特性决定，具有自然垄断性质的市场仅有一家或少数几家企业提供产品或服务是有效率的。因此，政府必须通过特别许可、注册制度、申报制度等规制手段，仅只允许特定的一家或者少数几家企业进入，从而防止市场出现过度竞争而造成资源浪费的情况。另外，许多自然垄断产业所提供的都是至关重要的公共物品，如电信、电力、铁路运输、煤气和自来水供应等。为了保证这些公共物品的供给具有稳定性，必须对相关产业设置一定的退出壁垒，从而保证社会生活的安全和稳定。

2. 外部性

所谓外部性，是指一定的经济行为对外部的影响，造成私人（企业或个人）成本与社会成本、私人收益与社会收益之间相背离的现象。外部性可以是正的，即经济主体的行为使社会在不支付费用的情况下得到效益，又称外部经济或效益溢出；外部性也可以是负的，即某一经济主体的行为在不支付代价的情况下提高了另一经济主体的运作成本，又称外部不经济或成本溢出。由于在外部性发生的时候，私人成本（收益）与社会成本（收益）发生了偏差，所以在个人进行决策时，个体理性的产量往往不是社

会理性的。具体来说,存在外部不经济的企业,产品或服务的产量会大于社会最优产量;而存在外部经济的企业,产品或服务的产量会小于社会的最优产量。因此,必须在政府规制的干预下,通过征税或补贴等措施,使个体理性与社会理性重归一致。

在讨论到外部性问题时,最重要的一个问题就是环境问题。因为自然环境是经济活动进行的天然场所,每一个企业的生产活动都或多或少地对周围的环境造成负面影响,如果这种影响超出了一定的范围,就可以称为污染。例如,化工、印染、冶炼等企业会向周围的环境排放废气、废料造成空气和水源的污染;造纸企业过度砍伐会造成森林面积的降低从而破坏生态平衡;城区的重工业企业开工时会造成噪声污染等。在对这些行为没有任何规制的时候,这些企业或个人实际上是以损害社会利益为代价获得了低成本竞争的优势,反而使重视环境保护的正常企业处于高成本的竞争劣势,造成不平等竞争。虽然从现代企业理论来看,外部性的产生在于产权界定不清,外部性是产权界定不清的结果。而科斯定理实质上表明,在外部性问题上规制是不必要的。只要界定产权,市场可以自己回归最优的平衡状态(当然可将产权清晰化视为一种特殊的规制方式)。但是在现实生活中,清晰的产权界定往往意味着十分高额的交易成本。因此,在无法界定产权而经济又存在外部性的领域,政府规制就有了存在的必要。

3. 信息不对称

在完全竞争市场的假设中,经济中各方的信息是完全的,这是推出瓦尔拉斯均衡以及帕累托最优的重要假设,但是,完全信息在现实中并不存在。所有经济参与人在任何时刻都能够获知任何地点的任何信息这一假设过于完美和理想化,建立在这一假设上的模型在许多情况下都不能够有效地解释现实。1970年,乔治·阿克劳夫(George A. Akerlof)第一次提出了建立在旧车市场调查基础上的“柠檬”市场模型,正式开始了对信息不对称

理论的研究。该理论认为,信息不对称对经济造成的最大危害就是产生了“逆向选择”行为,坏的商品在人们不能得到有效的信息时有可能把好的商品挤出市场,造成资源配置的无效率。另外信息匮乏还可能增加市场风险,引致市场失灵。经济中,诸如银行、保险、证券等行业对信息发布的要求很高,因为这些产业与普通民众的经济生活密切相关,而且服务种类繁多,不容易被人们所把握,消费者可能由于不能充分地了解企业的经营内容和财产状况,最终会由于企业破产遭到巨大的损失,也可能由于供求双方的信息不平等蒙受欺骗。因此,针对信息要求的政府规制必不可少,例如对公司或企业财务状况的披露就是信息规制的重要内容之一。但是,这并不意味着政府规制是解决信息不对称问题的唯一途径。斯蒂格利茨(J. Stiglitz)和罗斯查尔德(M. Rothschild)在1976年的研究中就认为能够通过激励合同以及信息甄别等方法解决信息不对称问题。当然这些方法的应用有其局限性,在多数情况下,政府规制仍是克服信息问题的首选方法。

政府规制集中体现在上述三种市场失灵存在的情况。除此之外,许多其他情况也需要政府规制的存在。例如,制约垄断企业进行不正当的竞争;确保垄断企业所提供的产品质量等。从公共利益的角度,这些领域无疑也要求政府规制的存在。

1.1.4 公共利益理论

前面对规制起源的分析体现出这样一种思想,政府规制代表了全社会的公共利益,政府对社会进行规制是为了克服市场的缺陷和不足,改进全社会的福利水平。这是人们对规制目标的传统认识,也是规制理论发展的逻辑起点。这种理论在规制经济学中称为公共利益理论。

公共利益理论认为市场是脆弱的、有缺陷的,如果放任自

流,就会导致不公正和低效率。而政府是公共利益的无私代表,能够对社会公正和效率需求作出无代价的、有效的和仁慈的反应。公共利益的规制思想起源于18世纪末英国的工业革命,工业革命推动了科技的巨大发展,但同时却带来了另一个问题:科技成果在向生产力转化的过程中如何筹集到巨额资金?以英国的铁路运输为例,蒸汽机车的发明需要大量固定资本投资才能使之成为现实的生产力,英国政府显然看到这一技术的巨大潜力,而在当时的自由竞争市场下很难迅速融资,这引起了对亚当·斯密倡导的自由放任经济的质疑。就在这一时期,英、美两国政府成立了规制部门,就铁路运输中的资金问题、固定成本与沉没成本问题展开了激烈的讨论,进而提出规制效果、生产者福利、消费者福利等问题。正是对这些问题的研究奠定了规制规范分析的基础。这一时期也出现了规制实证分析的萌芽。法国经济学家迪普特对政治家与利益集团相互勾结的质疑,可以说是实证分析萌芽的代表。

在此后的一段时期,市场失灵理论的确立带动了公共利益理论的蓬勃发展。首先是1890年左右马歇尔把当时经济学的各种不同理论,如供求论、节欲论、生产费用论、边际效用价值论等融合在一起,形成了一个以边际效用为主导的“折中的理论体系”,其中包含了对“外部性”理论的阐述;1933年,张伯伦和鲁宾逊夫人提出“市场垄断理论”;连同上文中提到的1970年乔治·阿克劳夫第一次提出了建立在旧车市场调查基础上的“柠檬”市场模型,正式开始了对信息不对称理论的研究。这些理论为公共利益下的规制发展提供了有力依据,按照公共利益理论的认识,凡是存在市场失灵的领域,都应该有政府规制的存在。然而这些理论却较少地认识到,政府规制的成本可能要比政府矫正市场缺陷的收益大得多。

20世纪30年代,资本主义世界的大萧条给西方国家带来很

大冲击，经济急剧衰退，市场机制对此无能为力，资产阶级国家日益以解决失业问题为目的来干预经济生活。美国从1933年开始实施以凯恩斯主义与制度学派观点为基础的“罗斯福新政”，对具有自然垄断特征的公用事业部门加强规制是其主要内容。新政对交通运输和公用事业实行联邦管制，并成立了与各种委员会规制相应的自然垄断部门，特别对运费、电价等实行联邦管制价格。这些措施限制了垄断部门赚取高额垄断利润，促进了经济发展。以罗斯福新政为起点，由于政府对行业的规制带来了经济的发展与政治的稳定，经济学家对具有自然垄断特征的行业进行规制普遍持支持态度。这一阶段是规制规范分析大发展的时期。

应该说，公共利益理论在一个特定的历史时期出现，对社会经济做出了很大的贡献，这种贡献是与当时的科学技术发展程度分不开的。但是，政府规制对经济发展的巨大促进作用却也掩盖了公共利益理论的一些缺陷，主要是理论假设上的不足。公共利益理论认为政府能够在所有市场失灵的领域发挥纠正作用。其理论背后的逻辑是公共福利最优化是规制的目标，政府是公共利益的自然代表，而忽略了政府官员“自私”的自然人属性，忽略了社会利益集团对立法、司法公正的影响，忽略了高额的行政成本。在许多情况下，对公共利益理论的过分依赖导致了“规制失灵”现象的发生。

1.2 规制失灵

“规制失灵”，又称“规制失效”，一般是指用规制活动的最终结果判断的规制活动过程的低效性和活动结果的非理想性，是政府干预经济的局限、缺陷、失误等可能对社会经济造成的负面影响。换句话说，它是指政府干预达不到弥补“市场失灵”的预期目标，或是虽然能达到目标，但其代价却超过“市场失灵”所