



上海国家会计学院学术丛书

政府规制

理论 经验与中国的改革

夏大慰 史东辉等 / 著

ZHENGFU GUIZHI

Lilun Jingyan

Yu Zhongguo De

Gaige



经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府规制：理论、经验与中国的改革/夏大慰，史东辉等著. —北京：经济科学出版社，2003.3

(上海国家会计学院学术丛书)

ISBN 7-5058-3465-7

I. 政… II. 夏… III. 经济管理：宏观管理—研究—中国 IV. F123.16

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 015365 号

责任编辑：刁其武

责任校对：董蔚挺

版式设计：波视盈通

技术编辑：李长建

政府规制：理论、经验与中国的改革

夏大慰 史东辉等 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

北京密兴印刷厂印装

880×1230 32 开 12.125 印张 310000 字

2003 年 3 月第一版 2003 年 3 月第一次印刷

印数：0001—5000 册

ISBN 7-5058-3465-7/F·2790 定价：22.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序

经过一年多的努力，上海国家会计学院的第一套学术研究丛书即将陆续付梓出版。在 20 多年的学术生涯中，我虽然也出版了不少研究成果，但却从来没有如此激动与欣喜，心里充溢着自豪与喜悦。因此缀数语于卷首，为丛书序。

本套丛书的出版，标志着上海国家会计学院进入了一个崭新的发展时期，是上海国家会计学院成长历程中的一个重要的里程碑。在各级领导的关怀和指导下，在社会各界的大力支持下，上海国家会计学院已经从正式组建、艰苦创业，步入到目前的良性发展阶段。其间迈出的每一个步伐，留下的每一个足迹，取得的每一个成果，都凝聚了学院从上到下每一个员工对中国会计事业——为社会主义市场经济奠基的事业——的心血，体现了全体员工对事业的无限的忠诚、不懈的追求和无怨无悔的付出。

1995 年 6 月 22 日，朱镕基总理在有关基地建设的批示中指出：“举办注册会计师培训中心很有必要，这是根据泽民同志关于要培养 30 万注册会计师的指示提出来的。这是千秋万代的事业，是为社会主义市场经济奠基的一件极为重要的事情。”2000 年 9 月，在朱总理的亲自关怀和指导下，上海国家会计学院正式组建，成为全国性的注册会计师、总会计师（财务总监）、企业高层经理人员和经济管理干部职业后续教育基地。2001 年 4 月 16 日，一向

惜墨如金的朱总理在视察上海国家会计学院时，题写了著名的“不做假账”的校训。学院全体员工都深切地意识到了所肩负的重任和历史使命，力求在短时间内实现高层次、国际化、数字化的教育培训。经过两年多的兢兢业业的努力，目前已经达到了年均2万人左右的培训规模。上海国家会计学院的教育培训以CPA和CFO职业继续教育以及量身定做的企业委托培训为主体，此外还包括学位教育、公开课程培训和“APEC金融与发展”，项目的国际培训。与香港中文大学合作举办的MPAcc（专业会计硕士）项目和与美国ASU（亚利桑那州立大学）合作的EMBA项目，其师资力量之强大，学员层次之高，在国内屈指可数，深受工商业界精英的欢迎，获得了极大的成功；面向社会的公开课程、财务总监培训、非财务经理的财务与会计培训等已经成为社会公认的精品课程，为国内财务与会计培训建立了行业标准；“APEC金融与发展”，项目面向APEC各经济体的中高级官员的卓有成效的培训，得到了国际社会的高度认可。

课程开发与学术研究能力是一个学院核心竞争能力的重要方面。随着教育培训的发展，学院对科研提出了更高的要求，以保持学院的良性发展。毫无疑问，目前培训市场已经成为一块诱人的“蛋糕”，各类培训机构纷纷进入培训市场，可谓鱼龙混杂，鱼目混珠。在这种形势下，作为国家级的培训基地，切实提高学院科研能力，不仅仅是为了满足学院的发展，培育学院的核心竞争能力，提高学院的知名度，更重要的意义在于，此举可以规范培训市场尤其是财务与会计的培训市场，建立财务与会计培训的行业标准，提升中国财务与会计培训的整体水平，这是学院义不容辞的责任。

自组建以来，学院一直注重科研队伍的建设，广纳贤才。针对不同的研究方向，学院教研部成立了财务总监研究中心、注册会计师研究中心、金融研究中心和产业经济与工商管理研究中心。各研究中心已初步形成了老中青相结合的、富有创新精神和责任感的、积极进取的科研队伍。他们广泛研究各种学术前沿理论，结合实

际，充分调研，深入分析，从实践中来，到实践中去，以严谨的治学态度，真诚的奉献精神，编写了这套丛书。

我们的研究力图从中国实际出发，以市场需求为导向，但又不拘泥于它们的限制，引入国际和国内已经被实践证明行之有效的先进的知识和方法，以引导企业改革与发展的潮流，建立符合中国自身的标准。相对于一般的高校而言，作为职业继续教育的基地，我们的研究的一大特色，就是希望能更加注重与实务界精英的密切合作，通过大量的实地研究，使理论与实务实现非常有机的融合。

此套丛书的出版得到了经济科学出版社罗志荣社长和刁其武主任等的大力支持。我为我们的真诚合作感到愉快，也为遇到了对中国经济有诸多共识的同仁感到高兴。在此，我对他们的支持表示衷心的感谢。

中国经济必将崛起！上海国家会计学院必将在中国经济发展大潮中取得长足的发展！让我们一起为了中国的繁荣而努力！

是为序！

夏大慰

上海国家会计学院

2003年3月1日

目 录

第一章	政府规制的基本理论与政策 (1)
	1.1 经济性规制的理论依据 (2)
	1.2 经济性规制政策概述..... (10)
	1.3 价格规制的内容与模型..... (18)
	1.4 社会性规制..... (26)
	1.5 政府规制的历史：三个重要特征..... (32)
第二章	政府规制改革的理论、背景与经验 (41)
	2.1 政府规制的主要问题：理论分析..... (42)
	2.2 激励性规制..... (54)
	2.3 放松规制的基本背景..... (61)
	2.4 规制改革的国际经验：综述..... (73)
第三章	中国政府规制改革的基本问题 (84)
	3.1 中国政府规制的现状与问题..... (84)
	3.2 中国政府规制改革的基本任务..... (93)
	3.3 中国政府规制改革需要注意的两个 重要问题 (103)

第四章	电信业的政府规制与改革	(109)
	4.1 电信业的基本特征	(109)
	4.2 电信业规制体系的一般性框架	(115)
	4.3 电信业的放松规制	(128)
	4.4 从自然垄断到多网竞争：我国电信业 直接规制体系的战略性转变	(132)
第五章	证券业的政府规制与改革	(146)
	5.1 投资者保护：证券业政府规制的 核心	(146)
	5.2 上市公司治理与投资者保护	(156)
	5.3 证券市场信息披露与规制	(170)
	5.4 证券欺诈行为与规制	(180)
第六章	电价规制与改革	(199)
	6.1 电力产业的产业组织特征与 公共规制	(200)
	6.2 电价水平与电价体系	(203)
	6.3 我国电力产业发展与电价问题	(216)
	6.4 我国电价改革的基本思路与对策	(222)
第七章	民航业的政府规制与改革	(239)
	7.1 民航业的政府规制：理论与经验	(240)
	7.2 当代民航业的放松规制：美国的 经验	(251)
	7.3 中国民航业规制现状、问题与改革 思路	(260)

第八章	中国出版业的政府规制与改革	(279)
	8.1 出版业与出版业规制的基本内涵 与特点	(279)
	8.2 中国出版业政府规制的历史与现状	(285)
	8.3 中国出版业政府规制的挑战与问题	(297)
	8.4 中国出版业政府规制改革的 基本思路	(307)
第九章	银行业的政府规制与改革	(318)
	9.1 银行业的政府规制与改革：基本理论 和经验	(318)
	9.2 银行业政府规制的主要内容及其改革 趋势	(330)
	9.3 中国银行业政府规制面临的挑战 与问题	(344)
	9.4 我国银行业规制改革的基本思路	(356)
	主要参考文献	(363)
	后记	(377)

第一章

政府规制的基本理论与政策

所谓政府规制 (government regulation 或 regulatory constraint), 是指在市场经济体制下, 以矫正和改善市场机制内在的问题为目的, 政府干预和干涉经济主体 (特别是企业) 活动的行为 (金哲良雄, 1980)。也就是说, 政府规制政策其实包容了市场经济条件下政府几乎所有的旨在克服广义市场失败现象的法律制度及以法律为基础的对微观经济活动进行某种干预、限制或约束的行为。政府规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。^①

按照政策目的和手段的不同, 政府规制一般又可以分作直接规制 (direct regulation) 与间接规制 (indirect regulation) 两个部分。其中, 以形成并维持市场竞争秩序的基础, 即以有效地发挥市场机制职能而建立完善的制度为目的, 不直接介入经济主体的决策而仅制约那些阻碍市场机制发挥职能的行为之政策, 属于间接规制的范

^① 需要说明的是, 这里所谓的“规制”一词, 来源于英文日译。英语原文为“regulation”, 其含义是指按一定的规则、方法或确立的模式进行调整, 依一定的规则或限制进行指导, 或受管理性原则或法律、法规的管辖。在一些相关的中文著作中, 它也被译作“管制” (如潘振民, 1989)。比较而言, 我们认为译作“规制”更能体现原文的本义和这种政策的实质。

畴。间接规制由司法部门通过司法程序来实施，其法律基础通常包括反垄断法、商法和民法等。而直接规制则是以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为目的，并且其具有依据政府认可和许可的法律手段直接介入经济主体决策的根本特点。直接规制由政府有关行政部门直接实施。

按照主流经济规制理论的分类，直接规制又可分为经济性规制和社会性规制两部分。其中经济性规制“是在存在着垄断和信息偏在（不对称）问题的部门，以防止无效率的资源配置的发生和确保需要者的公平利用为主要目的，通过被认可和许可的各种手段，对企业的进入、退出、价格、服务的质量以及投资、财务、会计等方面的活动所进行的规制”（植草益，1992，p.22）。经济性规制主要针对自然垄断与信息不对称问题，其对象包括电力、城市燃气、自来水、交通运输和金融等产业。而社会性规制处理的则主要是外部不经济、信息不对称和非价值物（即依照道德伦理规范而应在一定程度上或者是全面限制和禁止其生产销售的物品，如毒品、黄色书刊等）问题，“是以保障劳动者和消费者的安全、健康、卫生以及保护环境和防止灾害为目的，对物品和服务的质量以及伴随着提供它们而产生的各种活动制定一定标准，并禁止、限制特定行为的规制”（植草益，1992，p.22），具体包括安全性规制、健康规制和环境规制等。

1.1 经济性规制的理论依据

经济性规制是学术界所主要关注的政府规制措施。如上文已经指出的那样，在市场经济条件下，政府经济性规制的运用，主要是针对存在着自然垄断性和信息不对称问题的产业，目的在于努力克服由自然垄断性和信息不对称所造成的对资源配置效率和社会福利

的损害。通过政府规制才可能防止或抑制这种损害，则成为推行政府规制的不言而喻的基本前提。

自然垄断 (natural monopoly)

所谓自然垄断，是指由于存在着资源稀缺性和规模经济性、范围经济性及成本的劣加性 (subadditivity, 亦译作次可加性)，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)。自然垄断的存在以及它所导致的社会福利损失，一直被主流学说作为是政府规制的首要原因。

经济学上对自然垄断问题的讨论，可以追溯至 19 世纪中叶穆勒 (John Stuart Mill) 的研究。在 1848 年出版的《政治经济学原理》中，穆勒在比较大规模生产和小规模生产时，就已经观察到自然垄断的存在。他指出：“若在某一行业，根本不可能存在独立的小生产体制，或这一体制已被取代了，已完全确立了许多工人受一个机构管理的体制，那么在这种情况下，进一步扩大生产规模通常就是绝对有利的” (穆勒, 1991, p.166)。接着，他以伦敦的煤气和自来水业为例，强调如果由一家公司而不是由几家公司供应的话，那就会节省许多劳动。不仅如此，穆勒还进一步认为，在一家公司独占市场的条件下，它可以在保持利润率不变的同时降低收费；即使它不降低收费而获得了更高的利润，整个社会也仍然是受益者。反之，如果由多家企业共同提供服务，并认为“几家公司竞争会使价格不断下降，那就错了。在竞争者非常少的情况下，他们最终会达成协议停止竞争” (穆勒, 1991, p.166)。因此穆勒主张，“凡是对公众具有真正重要意义的事业，如果大规模经营才有利可图，以致几乎不允许自由竞争，那么维持几套昂贵的设施来向社会提供这种服务，就是对公共资源的一种不经济的分配。较好的办法是立即把它看做是公用事业，如果这种事业不适宜于政府经营，那就应将它全部交给能以最有利于公众的条件经营它的公司……但国

家决不应放弃控制权，而只能像在法国那样，给予暂时的特许权。”（穆勒，1991，p.167）另外，在全书最后部分论及自由放任或不干预原则的依据和所受到的限制时，穆勒再次强调了对于类似伦敦的煤气和自来水这样的产业，政府不仅必须改变由多家企业经营的状况，而且至少还必须“保留并自由行使规定最高收费的权力和经常变动最高收费的权力”（穆勒，1991，p.533）。

当然，穆勒并未对自然垄断问题作过系统的研究，甚至他对自然垄断这样的基本概念的理解也与当代经济学存在着明显的差异。在穆勒以后，经济学家们对自然垄断问题的关注直到20世纪上半叶才逐步形成专门的研究领域和理论体系。

经济学界对自然垄断产业较为系统的理论分析，是从规模经济性入手的。其中较具代表性的观点认为，自然垄断产业是指由于产业存在显著的规模经济性，产品平均费用曲线随产品市场容量的扩大而向下递减，单一一家企业独占市场将比任何数家企业分享市场而能够取得较低平均成本，从而使得社会总成本最小的产业（Kahn，1971）。但最近的观点则认为，自然垄断产业未必只能建立在规模经济性的基础之上，只要存在着所谓的成本的劣加性，该产业就是自然垄断产业（Baumol，Panzar and Willig，1984）。

为了便于分析起见，我们考虑单一产品的情况。我们将 q_i 表示第 i 个企业的产量，生产 q_i 所需的总成本用 $C(q_i)$ 表示。由于假定所有企业均采用同样技术，因此成本函数适用于所有企业。用 n 表示该产业中生产相同产品的企业数，用 Q 表示市场需求量，则有

$$Q = \sum_{i=1}^n q_i$$

如果

$$C(Q) < \sum_{i=1}^n C(q_i) \quad (1-1)$$

成立，那么成本函数 $C(Q)$ 满足成本的劣加性。也就是说，所谓

成本的劣加性,是指一家企业生产该产品市场全部需求量的成本,要低于由两家或两家以上的企业共同生产所花费的成本。显然,成本的劣加性是自然垄断性存在的条件。

不仅如此,下面的分析还将表明,当一个产业存在规模经济性时,必然满足成本劣加性条件。众所周知,规模经济性是指伴随产量增加而平均成本递减的状况。即对于两个不同的产量 q_i 和 q_j ($q_i > q_j$), 若平均成本

$$\frac{C(q_i)}{q_i} < \frac{C(q_j)}{q_j} \quad (1-2)$$

成立的话,那么该产业存在规模经济性。

由于

$$q_i < Q = \sum_{i=1}^n q_i$$

那么式 (1-2) 可改写成

$$\frac{C(q_i)}{q_i} > \frac{C(Q)}{Q} \quad (i=1, 2, 3, \dots, n)$$

即:

$$C(q_i) > \frac{C(Q)}{Q} q_i \quad (1-3)$$

将式 (1-3) 两边从 $i=1, 2, \dots, n$ 加总, 可得:

$$\sum_{i=1}^n C(q_i) > C(Q) \sum_{i=1}^n q_i / Q = C(Q) \quad (1-4)$$

由此可见,规模经济性是自然垄断性存在的充分条件。但需要指出的是,规模经济性并不是自然垄断的必要条件。当一个产业规模经济性不成立时,仍然可能存在着成本的劣加性 (Waterson, 1988), 因此其仍然满足自然垄断的条件 (参见图 1-1)。

在图 1-1 中, AC_1 是一家独占市场时的平均成本曲线。当产量 $Q < Q_0$ 时, 平均成本递减, 存在规模经济性; 当 $Q > Q_0$ 时, 平均成本递增, 规模不经济。而 AC_2 是两家企业共同分享市场时的平

均成本曲线（两家企业各分担 $Q/2$ 时，总成本最小）。从经济性角度出发，图中 Q' 是由一家独占市场还是由两家企业共同分享市场的分界点。当市场需求量 Q 大于 Q_0 小于 Q' 时，虽然平均成本递增，出现了规模不经济，但仍然是一家企业独占市场比两家企业共同分享生产成本要低，即存在着成本的劣加性。

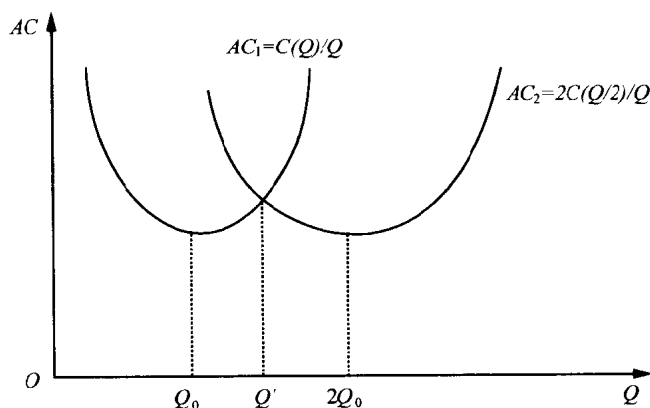


图 1-1 规模经济性与成本劣加性

成本的劣加性还可以推广到传统的规模经济性观点所不能解释的存在联合生产的经济性，即范围经济性的多产品生产。在多产品生产条件下，即使规模经济性不存在，每样产品的平均成本曲线上升，只要一家企业生产所有产品的总成本小于多家企业分别生产这些产品的成本之和，由一家企业独占市场的社会总成本仍然最小，该产业仍然是自然垄断产业。

政府对具有自然垄断属性的产业进行规制的根本目的，是因为在这类产业中实行独家企业垄断或少数几家企业寡头垄断在技术经济上可达到更高效率，因此很多国家的政府都赋予特定的企业垄断供给权，并通过限制其他企业进入（即所谓进入规制）来维持垄断性结构。同时另一方面，由于处于自然垄断状态的企业的产品、服务价格和有效供给量往往不是市场竞争的结果，因此政府就有必要

通过价格干预（价格规制）和其他规制手段来维护消费者利益，以防止形成垄断价格，抑制垄断弊端的发生。

不过需要指出的是，一个产业是否具有自然垄断性，除了规模经济性、成本的劣加性或范围经济性之外，市场容量的大小也是一个极为重要的因素。众所周知，近代以来长期的贸易壁垒的存在，致使许多产业的市场其实是以国境线为边界的。各国人口数量、土地面积以及收入水平的鲜明差异，造成了同一个产业在不同国家往往具有不同的竞争性质。同样，即使在一个国家之内，由于运输成本、交易费用、人口分布、市场需求和供给成本的差异，也会使得部分产业在若干区域市场上具有较显著的自然垄断性，而在另一些区域性市场上则并不显著，甚至还属于竞争性产业。因此，对于当代社会来说，随着世界经济一体化进程的深入，国际贸易壁垒的逐步消除，必然会导致部分国家中某些产业的所谓自然垄断性发生根本的变化。

信息不对称 (asymmetric information)

信息不对称是指市场交易一方比另一方拥有更多信息的状态，它对市场的运行有很大影响。对信息不对称的系统分析最初源于乔治·阿克劳夫 (George A. Akerlof, 1970) 对旧车市场调查基础上建立的“柠檬”市场模型 (the market for “lemons”)。^①

假定有两种旧车——高质量车和低质量车，在完全信息对称条件下由于买方和卖方都知道哪种是高质量的，哪种是低质量的，这样就会有图 1-2 中 a 和 b 两个市场。图中 S_H 和 D_H 分别是高质量车的供给曲线和需求曲线， S_L 和 D_L 分别是低质量车的供给曲线和需求曲线。买方能够在高质量车和低质量车之间进行选择。有些人会选择低质量车，因为它的价格较低，而另一些人则愿意为高质

^① 柠檬 (lemon) 在美国俚语中表示次品或不中用的东西，故“柠檬”市场模型亦称作“次品市场模型”或“劣质品市场模型”。

量支付较多的钱。这时高质量车的市场价格为 10 000 美元，低质量车的价格为 5 000 美元，每种车售出 50 000 辆。但在实际生活中，由于信息不对称，旧车的卖者对他们的车有比潜在买者更多的信息。当买者事先不具备分辨旧车质量的能力时，他们只能把所有的车都看做是中等质量的。在图 1-2 中，对中等质量车的需求用 D_M 表示，它低于 D_H 但高于 D_L 。这时，高质量车的销售从 50 000 辆下降到 25 000 辆，而低质量车从 50 000 辆上升到 75 000 辆。当买者开始明白，售出的大多数车都是低质量车时，他们的需求转移了，新的需求曲线可能是 D_{LM} 。这一移动会持续下去，使旧车的组合进一步转向低质量，直到最终由于市场价格太低而不能使任何高质量车进入市场出售，市场中售出的只有低质量车。信息不对称使低质量商品把高质量商品逐出市场。因此，当市场上被交易对象的质量在很大程度上受控于拥有隐藏信息的一方时，就产生了所谓的逆向选择问题，交易中一方希望得到高质量产品，而另一方却只愿意提供低质量产品。

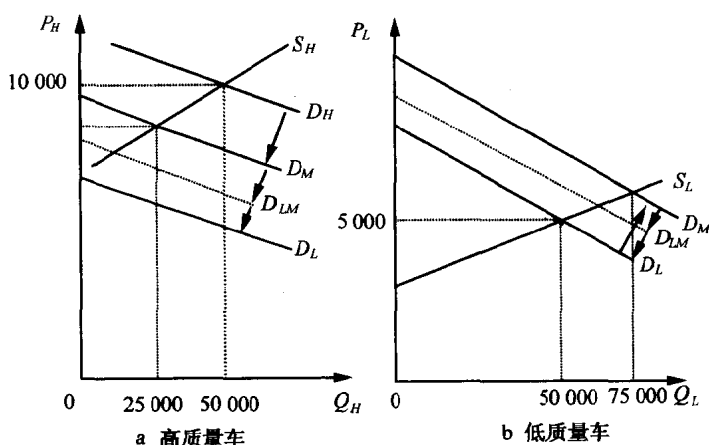


图 1-2 柠檬市场

“柠檬”市场的例子说明了信息不对称是如何导致市场失灵的。

实际上对于那些虽然具有竞争性的市场结构，但消费者在自由选择问题上还不能保证得到充分的信息的产业，由于信息不对称极易导致消费者利益的损失，因此有必要由政府对这些产业中的企业行为实施规制。如在银行、保险、证券和运输业，在这些产业中存在很多企业，提供各种各样的服务，并收取各种不同的费用，而消费者却未必拥有充分的信息以决定在多种多样的服务和价格中选择哪种为好，结果难以实现帕累托意义上的资源配置效率。同时，这些产业虽以保全、运用和运输消费者的财产为业务，但由于消费者不可能充分知道这些产业中企业的经营内容和财产状况，一旦竞争的结果使企业发生倒闭时，消费者还会因此蒙受损失。为预防这类现象和事态的发生，需要政府从一开始便对有关产业的进入和具体市场行为进行干预，以解决信息不对称问题。因此，信息不对称成为政府对金融和交通运输等竞争性产业实施规制的重要依据。

当然，也并不是所有的信息不对称问题都需要通过政府规制的途径解决。例如斯蒂格利茨（J. Stiglitz）与罗斯查尔德（M. Rothschild）合作撰写的关于保险市场逆向选择理论的经典论文中（Rothschild & Stiglitz, 1976），就讨论了当保险公司不知道客户的风险状况这一典型信息不对称问题的解决方式。作为对阿克劳夫理论的补充，它考察了处于信息劣势的一方如何应对信息问题的情况，并证明了保险公司可以通过提供给客户一组合同，让客户自己选择这样一种所谓的筛选过程为客户提供有效的激励，使客户显示出他的风险信息，以区分风险不同的客户。对于这样一种市场能够解决的信息不对称问题，自然就不需要来自政府的规制。

综上所述，自然垄断和信息不对称是引起政府经济性规制的两个主要原因，也是长期以来政府规制论者所坚持的基本依据。即使在 20 世纪 90 年代以来放松规制（deregulation）似乎已成为大多数国家政府规制改革潮流的背景下，也没有人能够真正置疑自然垄断和信息不对称是否足以成为政府经济性规制的主要依据，受到怀疑的只是某些产业在当代是否真的如以往的主流看法那般具有自然垄