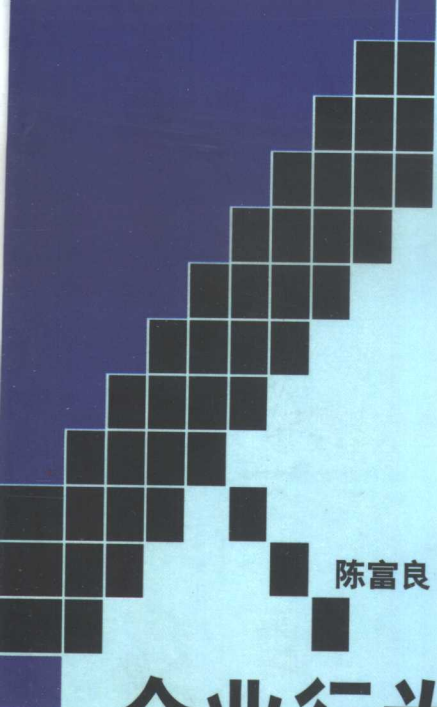
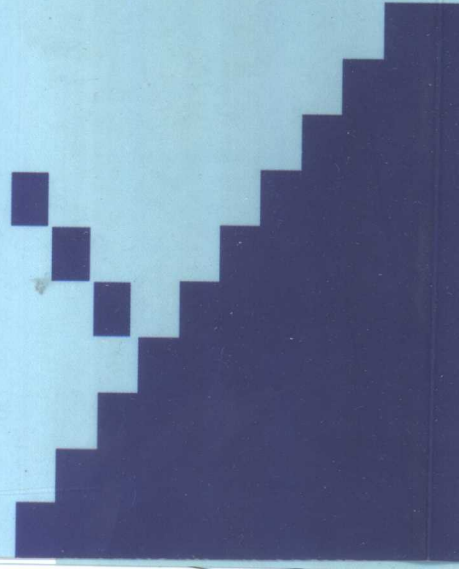




陈富良 万卫红 著

企业行为与政府规制



经济管理出版社

企业行为与政府规制

陈富良 万卫红 著

经济管理出版社

责任编辑 卢小生

版式设计 陈 力

责任校对 孟赤平

图书在版编目 (CIP) 数据

企业行为与政府规制/陈富良, 万卫红著. - 北京: 经济管理出版社, 2001.5

ISBN 7-80162-187-5

I. 企... II. ①陈...②万... III. 工商行政管理-研究
IV. F203.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 22626 号

企业行为与政府规制

陈富良 万卫红 著

出版: 经济管理出版社

(北京市新街口六条红园胡同 8 号 邮编: 100035)

发行: 经济管理出版社总发行 全国各地新华书店经销

印刷: 北京市银祥福利印刷厂

850×1168 毫米 1/32 10.75 印张 188 千字

2001 年 5 月第 1 版 2001 年 5 月北京第 1 次印刷

印数: 1-6000 册

ISBN 7-80162-187-5/F·179

定价: 18.00 元

·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社发行部负责调换。

通讯地址: 北京阜外月坛北小街 2 号 邮编: 100836

联系电话: (010) 68022974

导 论

20 世纪 70 年代以后，在西方经济学中逐渐发展起来一门新的学科——规制经济学，它主要是研究在市场经济体制下政府或社会公共机构如何依据一定的规则对市场微观经济行为进行制约、干预和管理。

1970 年以前，西方经济学文献中，经济学对政府规制的理论和经验的研究兴趣，主要是集中于考察对某些特殊产业的价格与进入的控制上，其中心是探讨在规模报酬递增的情况下的定价与费率结构问题，即所谓的经济性规制。体现这些研究成果集大成者首推 Kahn (1970) 教授的《规制经济学：原理与制度》。此后，Joscow 和 Noll (1981) 全面总结了竞争与非竞争产业的价格与进入的规制。后来，施蒂格勒 (1996) 又将政府规制的范围扩展到所有的公共私人关系中，不仅包括老式的公用事业和反托拉斯政策，还包括对要素市场的公共干预、举债和投资，以及对商品和服务的生产、销售或交易的公共干预。自 1970 年美国环境保护委员会建立，政府规制的重心即开始转向环境质量、产品安全及工作场所安全的规制，这种被称为社会性规制的浪潮波及各种行业，许多经济学家对此作了大量出色的研究。

20 世纪 80 年代以来，在国外的经济理论和政策文献中，规制和放松规制这两个术语被使用得越来越广泛。政府规制问题已受到广泛重视。进入 90 年代以后，我国出现了许多介绍西方规制理论与实践的文献，如翻译出版了植草益 (1992) 的《微观规

制经济学》，张帆（载汤敏、茅于軾，1993，P20-39）等人发表了许多介绍西方规制理论与实践方面的文章，张宇燕（1995）等人则开始探讨我国公用事业的规制改革问题。余晖（1997）在其专著中，详细总结了新中国成立以来我国经济性规制和社会性规制及其效果。吕福新（1998）博士对我国转型时期几类特殊商品的市场化与政府规制进行了典型分析。王俊豪（1998，1999）博士则借鉴英国经验对我国基础设施产业的政府规制体制改革进行了专门研究。但是，国外规制的研究主要侧重于公用事业和自然垄断行业，缺乏一定的普遍性；后来社会性规制的发展，则侧重于环境保护和消费者保护等方面。尽管施蒂格勒等人将政府规制的研究对象扩展到所有竞争和非竞争产业的行为规制，但其研究重心则偏重于规制的起源。余晖在其专著中，详细评价了新中国成立后的经济性规制和社会性规制，但偏重于对应于国外的这两种规制进行比较研究。吕福新和王俊豪的专著则偏重于考察专门领域的政府规制问题。而对于我国企业的市场行为政府应实施哪些规制行为，既保障微观经济主体的合法权益，又能实现有效市场竞争；政府实施规制行为是否产生失效、存在哪些缺陷、如何加以矫正；社会主义市场经济下的政府规制模式有什么新特点和要求等，这一系列问题直接决定着政府角色的定位，但在我国理论界显然没有对这些问题进行理论上的归纳和论述。由此，引发了本课题研究的构想。本课题研究的主要内容是，借鉴西方规制原理，紧密结合我国政府规制实际，分析政府的现行规制及其效果，探讨规制的改革与完善措施，建立适应社会主义市场经济体制的政府规制模式，进而对政府角色进行定位。

需要说明的是，因为对于行政机构所发生的行政费用中哪些与政府规制相关很难界定，政府规制的效益也一时难以量化，因而对于政府规制的成本效益分析只是借鉴国外相关资料作一形象描述，而对我国政府规制的成本与效益则未进行定量分析。

目 录

导论/ 1

第一章 政府规制的一般理论与方法/ 1

第一节 政府规制与宏观调控/ 1

第二节 政府规制中的公共利益理论与部门利益理论/ 7

第三节 政府规制的理由/14

第四节 政府规制的内容与方法/22

第五节 政府规制政策的分析模式/33

小结/37

第二章 我国企业行为的特殊性/44

第一节 经济转型、企业改革及其对企业行为的影响/44

第二节 我国企业行为的特点/54

第三节 我国企业的垄断行为/62

第四节 我国企业的过度竞争与不正当竞争行为/90

第五节 信息不对称、外部性与企业行为扭曲/108

小结/126

第三章 政府对企业行为的现行规制评述/134

第一节 现行政府规制概要/134

第二节 针对垄断行为的政府规制述评/139

第三节 公平竞争规制述评/156

第四节 企业价格行为的政府规制概述/169

第五节 消费者保护、产品质量规制与环境规制/180

小结/196

第四章 政府规制的成本效益分析/204

第一节 政府规制的成本效益分析框架/204

第二节 政府规制的行政程序与成本/209

第三节 规制政策的影响与效益/215

小结/222

第五章 政府规制的改革与完善/224

第一节 政府规制改革/224

第二节 加强反垄断规制/231

第三节 完善对企业竞争行为的规制/275

第四节 强化对消费者的保护、完善产品质量规制与环境规制
/283

第五节 政府规制体制的目标模式/301

小结/313

结束语 新型政企关系的构建/319

参考文献/327

后记/337

第一章 政府规制的一般理论与方法

为克服市场失灵带来的社会和经济弊端，自第二次世界大战以后，西方国家政府越来越多地采取了法制、行政规章等各种手段，按照市场经济有效运作的客观要求，对大型公用企业、厂商实行规制^[1]。20世纪80年代以来，在国外的经济理论和政策文献中，规制和放松规制这两个术语被使用得越来越广泛，表明政府对企业的规制问题已受到广泛重视。

第一节 政府规制与宏观调控

一、各种文献对政府规制的不同表述

1970年以前，在西方经济学文献中，经济学对政府规制的理论和经验的研究兴趣主要集中于考察对某些特殊产业的价格与进入的控制上。这些产业包括：公用事业（电力、管道）、通讯、交通（公路货运、铁路、航空）与金融（银行、保险、证券）。这种政府规制被称为传统的经济性规制，其中心是探讨在规模报酬递增情况下的定价与费率结构问题。体现这些研究成果的集大成者，首推 Kahn 教授的经典教科书《规制经济学：原理与制度》。在这本书中，Kahn（1970，P3）对公用事业的政府规制做了如下定义：作为一种基本的制度安排，政府规制是“对该种产业的结构及其经济绩效的主要方面的直接的政府规定，比如，进入控制、价格决定、服务条件及质量的规定，以及在合理条件下服务所有客户时应尽义务的规定。”Kahn 的定义，一方面局限于公用事业，因而缺乏普遍性；另一方面，它是把对竞争市场的政

府干预当作一种市场外的制度来对待的。对此, Joscow 和 Noll (1981) 作了进一步的扩展, 他们全面总结了竞争与非竞争产业的价格与进入的规制, 以及对质量 (环境、健康、就业安全及产品质量) 的规制。当然, 传播最广的规制定义应属施蒂格勒 (Stigler) 在 1971 年提出的: “作为一种法规 (Rule), 规制是产业所需要的并为其利益所设计和主要操作的” (施蒂格勒, 1996, P210)。在他看来, 规制是国家强制权力的应用, 他列举了四项为产业所需而由国家提供的规制手段: 直接的货币补贴、对新进入的控制、对产业辅助品生产的鼓励及替代品生产的压抑、价格的控制。到 1981 年, 施蒂格勒又将规制的范围扩展到所有公共—私人关系中, 不仅仅包括老式的公用事业和反托拉斯政策, 还包括对要素市场的公共干预、举债和投资, 以及对商品和服务的生产、销售或交易的公共干预 (Stigler, 1981)。但施蒂格勒的理论主要偏重于规制的起源。因为在他看来, 如果一个人不能解释为何某些政府规制会出现而另一些政府规制则不出现的现象, 他就简直无法解决政府规制的基本问题。自 1970 年美国环境保护委员会的建立, 政府规制的重心即开始转向环境质量、产品安全及工作场所安全的规制。这种被称为社会性规制的浪潮波及各种行业。许多经济学家对此做了大量出色的研究^[2]。

与产业规制有关的行政法对政府规制的经济学研究有重大影响, 法律文献和相应的判例对于理解经济规制的法律框架及其演变具有重要意义^[3]。在法律文献中, 一个有广泛影响的规制定义是由 Gellhorn 和 Pierce (1982, P7-8) 提出的, 他们认为, 经济规制是“规制者的判断对商业或市场判断的决然取代”。他们还在直接规制与法律限制之间作了区分, 认为前者主要是规定的 (Priscriptive), 后者则是禁止的 (Proscriptive)。他们指出, 政府规制仅仅是对众多私人经济力量的法律控制形式的一种。法学上对规制的研究主要侧重于针对公用事业 (Utilities) 的规制政策,

尤其在于费率制定、服务质量及进入限制等。布雷耶尔 (Breyer, 1990) 则从 6 个方面对经典性规制做了如下定义: ①服务成本定价, 指选择用以保护那些具备适当的或公平回报率的受规制企业的价格; ②以历史为基础的价格规制, 指价格在初始成本的基础上制定并常常跨行业应用; ③以公共利益为标准的配置, 指经营许可证和服务权的授予, 取决于一系列市场进入标准而非竞争性投标; ④标准制定, 指在对环境污染、产品质量和工作场所安全控制时所需要指标的颁布和执行; ⑤以历史为基础的配置, 主要指稀缺资源的配置以以往的使用为基础, 而非通过市场竞争; ⑥个别审查, 指新产品 (如药物和食品添加剂) 或新的市场进入者必须满足通常是就事论事的复杂的技术或科学标准。

Breyer (1982) 还考虑了传统规制的替代方式, 包括诸如反垄断及民法义务规则的法律制度, 如环境规制中具有税收性质的排污收费, 及通过可市场化的准许或许可达到稀缺资源的配置。Heffron (1983) 区别了三类规制: 经济的、社会的和辅助的 (Subsidiary)。在他看来, 经济规制涉及产业行为的市场方面 (费率、服务的质量和数量、竞争行为等); 社会性规制用以纠正不安全或不健康的产品, 以及生产过程中的有害副产品; 而所谓辅助性规制则仅指与执行各类社会福利计划 (如社会保险、公费医疗、药品、食品标签) 有关的规制措施, 对健康护理业 (医疗、医院、家庭护士及药房等) 的控制就是一个例子^[4]。

政治科学的文献对政府规制的分析, 既强调公共利益, 也强调利益集团的讨价还价。Mitnick (1980, P7) 将规制定义为是针对私人行为的公共行政政策, 是从公共利益出发而制定的规则。他也考虑到了集团冲突对公共利益的决定, 集团冲突或者以强制或欺诈为特征, 或者以争夺对政策制定的资源和地位的控制为特征 (Mitnick, 1980, P271)。Ripley 和 Franklin (1986) 将规制政策分为竞争性和保护性两类, 前者指政府机构对特许权或服务权

的分配，后者则为通过设立一系列条件以控制私人行为而达到保护公共利益的政策。在这两种情况下，在规制政策的执行过程中都大量存在利益集团的干扰和讨价还价现象。Meier (1985, P8) 则将规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。他还列举了价格规制、特许权、标准设定、资源的直接配置、补贴的提供和公平竞争的鼓励等一系列规制方法。

在经济学的经典词书中，政府规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。^[5]

我国学者余晖 (1997, P1) 则给出了一个比较通俗的规制定义。他认为，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。

而较为广义的规制，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。由于实施规制行为的主体有私人和社会公共机构两种类型，又分为由私人进行的规制，如私人约束私人（像父母约束子女）的行为，则称之为私人规制；由社会公共机构进行的规制，如政府部门对私人以及其他经济主体行为的规制，植草益 (1992, P2) 称之为公的规制或公共规制。

上述文献所揭示的种种规制形式，可以按标准的市场模型分为以下三类：一是直接干预市场配置机制的规制，如价格规制、产业规制和合同规制；二是通过影响消费者决策从而影响市场均衡的规制，如汽车尾气排放量限制及购买保险条件等；三是通过干扰企业决策从而影响市场均衡的规制，如产品特征的限制、企

业投入和产出或生产技术的限制、进入限制、税收和补贴等。由此，我们可以得出一般的规制定义，从资源的市场配置、企业和消费者的决策以及消费者与企业通过规制制度所发生的关系来看，规制，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。这一定义表明：规制是由特定的行政机构执行的；规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，规制者（机构）不断地作出各种命令、决定等裁决行为。

本书讨论的政府规制，是指政府部门，有时也包括一般的社会公共机构和组织，依据有关的法规，通过许可和认可等手段，对企业的垄断和竞争、进入和退出、价格、服务的数量和质量、投资、财务会计等有关活动及外部性行为施加直接影响的行为。

这种规制是由政府部门或公共机构来维持、推行和强化的。一方面，它表明规制并不是通过简单地颁布一部法律而实施的，而是要求规制者拥有关于受规制活动的详细的知识和信息。因为规制一个产业是一门艺术，它不仅需要有关于企业经营的详细信息和知识，而且需要有总结分析政策的能力。规制，只是政策制定的一个特殊类型。另一方面，政府维持或强化对企业行为的规制，有可能产生企业和个体的寻租行为，这样，规制者也应受到规制。

二、微观规制与宏观调控

关于政府规制的界定，还有一点需要说明的是，它与宏观调控究竟是一种什么样的关系。^[6]

从政府的经济职能上看，政府规制是政府经济职能的内在的组成部分。在市场经济条件下，政府的经济职能大致可以分成三类：一是基础性职能，如提供产权界定、管理社会经济事务、为

市场经济有序运行提供最基本的条件；二是调节性职能，如政府通过财政、货币政策对市场进行干预，以影响市场参数，影响市场条件，也就是人们所说的狭义的宏观调控；三是规制性职能，即政府为实现特定的目标，对某些企业及其他市场主体的部分行为直接施加影响和作用。可见，政府对企业的规制，是政府经济职能的内在组成部分。

从政府与市场主体的关系上看，政府与企业是交互作用的，规制是政企关系的组成部分。在社会主义市场经济条件下，市场机制要在资源配置中起基础性作用，但这并不是说，政府与市场主体是绝对分离的，即使在发达的资本主义社会中，现代经济也是政府和企业交互作用的混合经济。政府和企业是现代社会两大活跃因素，两者之间不断变化和日益复杂的关系，对经济绩效和居民生活都产生了重大影响。政府和企业以多种方式相互作用，其中，政府通过税收、支出方案和规制来影响市场和企业。

显然，在政企关系这一问题上，政府如何规制企业直接关系到政企关系的合理性和有效性，政府对企业的行为，既有宏观调控，也有直接规制。

然而，由于政府（和公共机构）干预经济活动的广泛性，人们很容易将规制与政府对经济的宏观调控等同起来。在现代经济中，政府并不仅是单纯地限制经济主体的活动，而是以多种多样的形式参与和干预经济活动，也就是说，政府为了实现宏观经济的稳定和充分就业、充分就业和公正分配，以财政和货币政策为主要手段参与和干预经济活动。此外，在市场经济中，由于存在着不能保证充分地向居民提供必需的物品、服务及资本设备等问题（公共物品问题），故而政府又以提供这类物品和服务的形式介入和干预经济。进一步地讲，现代政府还在很大程度上参与了对产业的保护、扶持和产业结构调整等。在早期的经济理论和政策文献中，规制被理解为是国家以经济管理的名义进行干预，认为

规制是指通过一些反周期的预算和货币干预手段对宏观经济活动进行调节。事实上,也就是将规制等同于宏观调控。

但是,将政府规制与政府的宏观调控相等同,这一概念的这种广义的使用,会使得规制的研究过于广阔,这样反而会妨碍作为政策制定的一种特定类型的规制的理论的发展。^[7]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、货币政策等工具直接作用于市场,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。

可见,政府规制与政府的宏观调控既有联系也有区别。宏观调控和规制,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,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,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,既有政府的间接的宏观调控,也有政府的直接的对企业的规制,规制和宏观调控应是相辅相成的统一体。

从以上分析可以看出,规制是政府部门依法对企业的有关活动施加影响的行为,作为政府经济职能的组成部分,它与政府对经济的宏观调控既有联系也有区别。

第二节 政府规制中的公共利益理论与部门利益理论

由于政府规制采取了许多不同形式并以多种方式影响到企业和消费者的决策,任何单一的一种理论要解释政府规制为何产生及其主要效果,都显得很不充分。正因为如此,在西方的政府规制研究中,许多学者从不同角度应用了不同的理论来进行分

析。在这里，我们将这些理论粗略地归为两类：一类是政府规制的公共利益理论；一类是政府规制的部门利益理论。

一、政府规制的公共利益理论

政府规制的公共利益理论 (Public Interest Theory of Regulation) 主张政府规制是对市场失灵的回应。它在一个很长的时期内一直以正统的理论而在规制经济学中居于统治地位。这一理论假定政府规制的目的，是通过提高资源配置效率，以增进社会福利，并假定规制者专一地追求这一目标。这一理论把政府规制看作是政府对一种公共需要的反应，它或明或暗地包含着这样一个前提，即市场是脆弱的，如果放任自流，就会导致不公正或低效率。政府规制是对社会公正和效率需求所作出的无代价、有效和仁慈的反应。^[8]所以，政府规制是针对私人行为的公共行政政策，是从公共利益出发而制定的规则 (Mitnick, 1980, P7)，目的是为了控制受规制的企业对价格进行垄断或者对消费者滥用权力，具体表现为控制进入、决定价格、确定服务条件和质量及规定在合理条件下服务所有客户时的应尽义务等；并假定在这一过程中，政府可以代表公众对市场作出一定理性的计算，使这一规制过程符合帕累托最优原则。这样，不仅能在经济上富有成效，而且能促进整个社会的完善。随着政府规制范围的扩大——从经济性规制扩大到社会性规制，公共利益理论几乎被用来解释所有的政府规制问题。无论是 Utton (1986, P6)、Breyer (1990)、植草益 (1992, P19)，还是 Weidenbaum (1995, P24)，都是把政府规制看作是对市场失灵的反应。他们通过对市场失灵的分析，表明市场失灵会导致资源的误置，那么根据公共利益理论，政府应通过实施规制政策而采取行动以矫正这些失灵。比如，在自然垄断情况下，为避免垄断者限制产出并提高价格而使公众承受垄断价格，政府就应实行价格规制。^[9]同样，对于厂商通过合谋、控制对产业的进入而造成的人为垄断，政府可采用反托拉斯政策使合

谋非法，并促使市场向竞争开放。还有，对于一个群体要承担另一个群体的外部性行为所导致的成本，政府就可以采用税收形式使外部性内部化，并促使外部性的产出降低到社会合理水平。总而言之，在他们看来，政府规制是政府在存在市场失灵的领域的直接干预，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的。^[10]也就是说，政府规制是从公共利益观点出发，以纠正在市场失灵下发生的资源配置的非效率性和分配的不公正性，以及维护社会秩序和社会稳定为目的的。所以，哪里有市场失灵，政府规制的公共利益理论就主张在哪里实施相应的政府干预，以矫正市场缺陷。但由于竞争市场的条件很难达到，市场失灵不可避免，因此，按照公共利益理论，政府规制的潜在范围也就几乎是无边界的。尽管人们已逐步认识到在某些场合，政府规制的成本可能比政府矫正市场缺陷的潜在收益要大得多，但政府对产业的规制仍然在广泛地实施。

适用公共利益理论对政府规制进行解释的一个重要政策领域就是反托拉斯和竞争政策。与自然垄断对应的人为垄断，不管是只涉及一个公司还是涉及多个公司的合谋行动，都会导致多种形式的市场失灵。而用以规制私人垄断行为与绩效的反托拉斯政策，确实是在关注对效率和资源配置的改进。这一政策的设计，并不偏向于哪一个利益集团，或牺牲哪一方面的利益，只要法院认为出现了人为垄断，即可在产业中运用这一政策^[11]。因而可以说，反托拉斯政策是最接近于政府规制的公共利益理论的原则的。但是，人们也逐渐认识到，特别是在美国，规制机构的表现并不完全像这一理论所预示的那样，因而人们对这一理论也提出了许多批评。

对政府规制的公共利益理论的最大批评是，作为一种经济规制理论，公共利益理论本身是不完善的。这一理论缺乏这样一种机制：它无法解释清楚市场失灵一旦出现，是通过什么而成为修

正性政策的对象的。众所周知，市场失灵可以采取多种形式在许多不同场合出现，而一种具备预见性的完整理论应当能够解释经济中的规制的影响范围。另一方面，结合英国政府规制的实际进行考察，公共利益理论也是缺乏说服力的 (Utton, 1986, P18)。例如，如果公共利益理论是正确的，我们就应当可以解释在市场失灵方面对航空运输、公共汽车客运、牛奶销售、眼保健服务等产业中的政府干预。而借助公共利益理论，又很难对上述领域的问题作出解释。为了在竞争性航线之间分配有限的空间，某些政府规制是必要的。但在第二次世界大战以后的很长一段时期里，英国的空中运输线路一直是由国家航空公司垄断经营的，其他公司几乎不可能进入。这样，某种形式的政府规制，在很大程度上就是为了竖起防止竞争的进入壁垒。同样的情形在公共汽车客运中也存在。英国的长途和短途运输的严格的特许制，在很长时期里也是被用来阻止竞争，尽管已经没有人认为公共汽车客运产业表现出强烈的自然垄断特征。英国通过垄断机构对牛奶销售的规制，看来也主要是为了帮助牛奶生产商而不是为牛奶消费者而设计的。因为在这一领域，人们已不再认为如果没有防止市场进入，就不能有效地维护安全标准。同样，人们对维持眼保健服务标准的关心，也不经意地转向了一种有效的规制性进入壁垒和远远高出成本的价格结构。Utton (1986, P18) 还列举了英国采煤和汽车制造业的政府规制的类似情形。在这些例子中，人们很难认为把影响产业绩效的规制政策^[12]与市场失灵相联系是为了公共的利益；相反，在规制结构下，许多相关部门在牺牲消费者利益的基础上获利不少。人们也并不认为这类规制是没有必要的，而是认为，从市场失灵推导出来的公共利益理论未能说明这类规制问题。仅仅以福利经济学和市场失灵为基础的政府规制的公共利益理论，根基过于狭窄。因而导致了一种替代方法的出现。