

江西财经大学国际经贸系列论丛

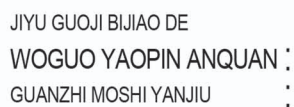
基于国际比较的 我国药品安全管制模式研究

JIYU GUOJI BIJIAO DE
WOGUO YAOPIN ANQUAN GUANZHI MOSHI YANJIU

吴晓东 著



江西高校出版社
JIANGXI UNIVERSITIES AND COLLEGES PRESS



JIYU GUOJI BIJIAO DE
WOGUO YAOPIN ANQUAN :
GUANZHI MOSHI YANJIU :

江西财经大学国际经贸系列论丛



基于国际比较的 我国药品安全 管制模式研究

JIYU GUOJI BIJIAO DE
WOGUO YAOPIN ANQUAN GUANZHI MOSHI YANJIU

吴晓东 著

图书在版编目(C I P)数据

基于国际比较的我国药品安全管制模式研究/吴晓东
著. —南昌: 江西高校出版社, 2014.10

ISBN 978-7-5493-2880-2

I. ①基... II. ①吴... III. ①药品管理-管理模式-
研究- 中国 IV. ①R954

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014) 第 250095 号

出版发行	江西高校出版社
社 址	江西省南昌市洪都北大道 96 号
邮 政 编 码	330046
总编室电话	(0791) 88504319
销 售 电 话	(0791) 88513417
网 址	www.juacp.com
印 刷	天津市天办行通数码印刷有限公司
照 排	江西太元科技有限公司照排部
经 销	各地新华书店
开 本	890mm×1240mm 1/32
印 张	5.875
字 数	170 千字
版 次	2014 年 11 月第 1 版第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-5493-2880-2
定 价	26.00 元

赣版权登字-07-2014-560

版权所有 侵权必究

目 录

导 论 / 1

一、问题的提出 / 1

二、国内外相关研究述评 / 4

三、本书的结构及内容安排 / 21

第一章 政府管制一般理论研究 / 23

一、政府管制和社会性管制 / 23

二、社会性管制的逻辑: 基于产权理论的分析框架 / 30

三、社会性管制的效率: 成本与收益分析 / 46

第二章 药品市场的特点及其安全管制的相关理论研究 / 56

一、药品市场的特点及其安全管制 / 56

二、药品安全管制的目标 / 62

三、药品安全管制的模式 / 65

第三章 中国药品产业发展及其安全管制体制沿革 / 70

一、中国药品产业发展状况及特征 / 70

二、中国药品安全管制体制沿革 / 74

第四章 中国药品安全管制立法模式分析	/ 83
一、药品安全管制立法模式的一般分析	/ 83
二、我国现行有关药品安全管制的法律法规 体系	/ 88
三、我国药品安全管制立法模式评析	/ 95
第五章 中国药品安全管制机构设置模式分析	/ 99
一、药品安全管制机构设置的一般分析	/ 99
二、我国现行药品安全管制机构的设置	/ 102
三、我国药品安全管制机构设置和职能配置模式的 评析	/ 107
第六章 中国药品安全管制执法模式分析	/ 112
一、药品安全管制执法模式的一般分析	/ 112
二、我国现行药品安全管制的执法体系	/ 121
三、我国药品安全管制执法模式特征分析	/ 128
第七章 国外药品安全管制模式的比较研究	/ 136
一、药品安全管制立法模式的国际比较——以美国 为对象	/ 136
二、药品安全管制机构设置模式的国际比较	/ 140
三、药品安全管制执法模式的国际比较	/ 144
四、国外药品安全管制模式变化的新动向	/ 150
第八章 中国药品安全管制模式变革和优化的建议	/ 152
一、立法模式的变革及其相关法律体系的完善	/ 152
二、药品监管机构领导体系和职能配置的调整	/ 155
三、不断提高全过程药品安全管制执法水平	/ 158
四、新形势下我国政府药品安全管制的创新	/ 166
主要参考文献	/ 173
后 记	/ 181

导 论

一、问题的提出

(一) 研究背景

政府管制起先是政府针对因垄断、信息不对称和不完全、不充分竞争等引起的市场失灵状况而对特定产业的一种干预活动。这些特定的产业主要有航空、铁路运输、金融业、能源和电讯等,干预的措施主要作用在准入、价格、费率、投资等方面。这种管制是政府为了维护市场经济效率,根据产业行为特点而对市场施加的一种矫正措施,是一种纵向的制约机制,亦被称为经济性管制。由于经济增长方式、市场环境、竞争态势等多方面的变化,经济性管制也在过去 40 年来悄然改变,政府对市场的干预被淡化、削弱,市场力量在资源配置中的主导作用重新得以加强。如技术的进步已使许多自然垄断产业不再具有自然垄断的特征,从而失去了管制的理由;经济全球化使政府对产业行为更难以控制;新兴国家蒸蒸日上的经济增长势头使传统工业化国家面临着前所未有的压力,从而自觉不自觉放松对本国相关产业的管制,以免影响本国企业的竞争力。

自 20 世纪 70 年代以来,世界各国呈现出经济性管制日渐放松而社会性管制却日益加强的趋势(Luis and Robert, 1997)。社会性管制主要以环境保护、改善人类的生存空间、保障人们的安全和健康等为目标,植草益(中译本, 1992)给出了社会性管制较为宽泛的范围,即除了健康、安全和环境(Health、Safety and Environment, HSE)管制外,还包括教育、福利和文化等领域的政府干预,如强制性的义务教育和文物保护等。与经济性管制针对特定产业不同的是,社会性管制的管制对象没有明确具体的行业属性,任何企业或社会主体的行为,如果不利于社会公众的健康、安全,不利于提高环境质量,损害了社会福利,都要受到政府相关部门的管制,是一种横向的制约机制。

药品安全管制属于社会性管制的范畴,是各国政府履行社会管理和为公众服务职能的一项重要内容。1998 年我国对药品安全管制进行了重大改革,组建了独立的药品监管系统。新的监管体制运行十多年来,取得了不少成绩,积累了宝贵的经验,但也存在不少问题,特别是各级政府之间在药品安全管制的权力与责任划分上呈现出不对称的配置,从而导致上下级药品安全管制机构针对风险与收益而展开过度的博弈角力;在药品安全管制的理念、监管部门机构设置上出现反复摇摆的倾向,造成了监管系统和监管队伍的混乱和迷茫;加之药监高官群体性腐败案件的爆发,更增加了公众对药品安全的担忧。这些问题的存在,说明我国药品安全管制并非是单独哪一个环节、哪一个部门出现偏差,也绝非是某个领导人的个人因素导致,而应该从更深层的体制上寻找答案,以提高政府药品安全管制的效率,改善管制的质量,为人民提供一个相对安全的用药环境。故此,本人对我国药品安全管制这个社会性管制问题产生了浓厚的兴趣,并从药品安全管制的模式这一视角研究问题,以模式分析、模式变革优化作为行文的基本框架,为我国药品安全管制寻求一种良好的“系统性”和“制度性”的综合治理方案。

(二) 研究意义

研究我国药品安全管制的模式,从理论上说,首先是建设和谐社会的客观要求。

改革开放三十余年来,我国经济社会各方面取得了可喜的成绩。但是,城乡之间、区域之间的发展依然很不平衡;人口增长和资源环境承载能力之间的矛盾还很尖锐;收入分配、社会保障、就业、住房、医疗、教育、安全生产、社会治安等关系群众切身利益的问题还比较突出。人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾仍然是我国社会的主要矛盾,但这种矛盾更多体现在私人产品的质量不能满足需求和公共产品的短缺上面。中国共产党十六届六中全会通过《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,提出“社会和谐是中国特色社会主义的本质属性,是国家富强、民族振兴、人民幸福的重要保证”,指明构建社会主义和谐社会的指导思想是“按照民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、

人与自然和谐相处的总要求,以解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题为重点,着力发展社会事业、促进社会公平正义、建设和谐文化、完善社会管理、增强社会创造活力,走共同富裕道路,推动社会建设与经济建设、政治建设、文化建设协调发展”^①。建设社会主义和谐社会要求我们改变思路,从片面以经济增长为中心转移到经济社会的协调发展上来,更多地关注社会公平正义、环境保护和生态资源可持续、人的安全健康全面发展等问题。政府社会性管制具有纠正市场失灵、维护社会公共利益、保障社会安定有序等功能,体现了建设社会主义和谐社会以人为本、实现社会福利最大化和资源有效配置的目标和价值取向。药品安全管制,是社会性管制的重要内容。现阶段,我国药品的安全性问题依然十分突出,具体表现在制售假药、劣药现象屡禁不绝,造成严重后果的药害事故时有发生,药品的不合理使用普遍存在等方面。药品安全性问题,关系到大部分国民的利益,具有广泛的社会关注度。从某种意义上说,药品安全问题具有社会问题的性质,处理不好会影响(或妨碍)社会生活的正常秩序。因此,研究我国药品安全管制的模式是建设社会主义和谐社会的客观要求;优化我国药品安全管制的模式,给人民群众提供安全的用药环境是和谐社会建设的重要举措;解决好药品的安全性问题,对提高社会福利水平、化解社会矛盾、促进和谐社会的建设具有十分重要的意义。

其次,研究药品安全管制模式问题可以填补我国社会性管制研究领域的局部空白。我国经济体制改革的总体目标是建立与完善社会主义市场经济体制,实现由传统计划经济体制向市场经济体制的转轨。社会性管制所面对的公共安全、卫生、环保、福利等都是转型社会和转型经济可能遇到的最普遍的社会焦点问题,尚不完善的市场机制不能有效地解决因外部性、信息不对称等原因造成的资源配置失衡和社会福利受损等问题。到目前为止,我国社会性管制的体制、水平、模式与社会的要求仍有相当的距离,国内系统研究社会性

^① 新华网《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》http://news.xinhuanet.com/politics/2006-10/18/content_5218639.htm

管制方面的理论成果尚不丰硕,特别是在有关基础理论上的薄弱,使我国社会性管制实践深受其害,导致近年来矿难、食品中毒、假药劣药、流行病失控、水域水质普遍下降、大气污染等事故频繁发生。这些问题的存在,迫切要求政府自身进行改革,完成历史性转型,这需要社会性管制领域的理论研究上有所突破、有所创新。基于这样的考虑,作者以我国药品安全管制的模式作为选题,试图能在有限的范围内,对某些局部空白的领域做些微薄、但却有益的填补。

从实践上说,药品安全管制模式研究具有代表意义。药品与人的健康乃至生命息息相关,是一种特殊的商品,其特殊性不仅体现在因较强的专业性、不确定性而导致的信息不对称、信息不完全,而且还体现在其既可以治病、也可致病甚至致命的二重性上。药品市场的失灵现象,是信息不对称和信息不完全、内部性、外部性等问题的集中体现,是社会性管制领域的典型代表。如何根据经济社会的发展水平制定完善的法律法规、确定合适的管制目标,如何设置职责明确、运转顺畅的管制机构,如何推动高效的执法、确保人民群众用有药可用和用药安全,是一个政府社会治理智慧的集中体现。因此,研究药品安全管制的模式问题,可以为政府社会性管制领域提供一个可以借鉴的范例。

二、国内外相关研究述评

(一) 政府管制及社会性管制

1. 管制的起源及其内涵

政府管制的思想渊源可以追溯到古罗马时代政府为特定的工商企业的产品和服务而制定的“公平价格”(Hirsh, 1999)。随着西欧封建制度解体和资本主义生产方式产生而诞生并盛行于16、17世纪的重商主义,进一步强化了政府对经济活动干预。但是,18世纪以后,在新古典经济理论的统治下,管得越少的政府一度被认为是最好的政府,自由放任的经济秩序成了主流。政府也乐于充当“守夜人”的角色,很少干预微观经济主体的活动,也鲜有宏观调控总量和结构的政策。然而,市场机制配置资源并不是万能灵药,存在一系列的缺陷与不足。比如,在微观经济领域,竞争引起的生产和资本集中导致垄断的出现,损害资源配置效率;某些行业的技术经济特点造成一家企

业满足全部市场需求的自然垄断状况,市场机制难以发挥作用;由于信息不对称的广泛存在,某些微观主体在利益的驱使下经常做出有损社会和公众利益的行径,如环境污染、假冒伪劣等等,威胁公众的健康和生命安全,殃及经济社会的可持续发展。在19世纪末、20世纪初,政府从“守夜人”走向前台,开始对微观主体进行一定的规范、制约或限制,以弥补市场配置资源功能的缺陷,政府管制由此产生。从一定意义上说,现代政府管制的产生是市场经济演进的结果。

对政府管制的内涵,不同的学者根据自己的研究领域或学术背景而有不同的理解。按照《新帕尔格雷夫经济学大辞典》的定义,政府管制是国家以经济管理的名义进行干预。卡恩(Kahn, 1970)认为,管制作为一种基本的制度安排,是为了维护良好的经济绩效,其实质是政府命令对竞争的取代,特别地,他对公用事业的管制做了如下定义:“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,如进入控制、价格决定、服务条件及质量的规定以及在合理的条件下服务所有客户时应尽义务的规定”。斯蒂格勒(Stigler, 1971)提出,管制作为一种规则,是对国家强制权的运用,是应利益集团的要求为实现其利益而设计和实施的。植草益(中译本, 1992)将管制称为“公的规制”,并将其定义为:社会公共机构依据一定的规则对企业活动进行限制的行为。史普博(中译本, 1999)在讨论经济学、法学、政治学中对管制不同的定义的基础上,给出一个相对综合的管制定义:“管制是由行政机构制定并执行的直接干预市场配置机制或间接改变企业和消费者的供需决策的一般规则或特殊行为。”我国学者余晖(1997)从行政法角度定义的政府管制是指政府行政机构根据法律授权,采用特殊的行政手段或准立法、准司法手段,对企业、消费者等行政相对人的行为实施直接控制的活动。王俊豪(2001)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,对被管制者所采取的一系列行政管理和监督行为。茅铭晨(2005)认为,政府管制是管制性行政主体根据法律法规的授权,为追求经济效益和社会效益的帕累托最优及维护社会公平和正义,对经济及外部性领域和一些特定的非经济性领域采取的调节、监管和干预等行政行为。

2. 管制的逻辑

(1) 市场失灵理论

以亚当·斯密为代表的古典经济学家认为,每个人对自身利益追求的同时,会被一只看不见的手牵引着去利他,最终将促进整个社会的利益。因此,政府在经济活动中只需扮演“守夜人”的角色,对自由竞争的任何干预都是有害的。也就是说,无须政府操心,自由放任的市场交易就能实现资源的有效配置。在这种理论的支配下,西方社会的自由市场经济也确实取得了骄人的成绩,经济增长速度达到前所未有的水平,经济总量也不断刷新纪录。

然而,20世纪30年代,起源于美国并波及整个世界的大萧条让人们意识到古典经济学理论的不足。由于外部性、信息不对称、不充分竞争等先天缺陷,市场在配置资源的过程中会出现失灵,从而影响配置的效率。市场失灵不但影响到经济增长,还导致诸如环境污染、坑蒙拐骗、失业、财富两极分化等经济社会问题。凯恩斯推翻了斯密推崇的自由主义理论,提出了国家主动干预经济以实现经济增长和充分就业的政策主张,并使多个国家走出衰退取得成功。由此,政府干预经济就成为弥补市场不足的重要手段,凯恩斯理论也为日后欧美国家大规模政府管制奠定了基础。

市场失灵理论是政府管制制度的基础理论或起点逻辑,既可以支持政府施加的经济性管制,也可解释社会性管制,还总括了下文各种主张政府干预市场论调的基本内容。

(2) 信息不对称理论

20世纪历史年代以来,由斯蒂格利茨、阿罗、詹姆斯·莫里斯、威廉·维克瑞等一系列诺贝尔经济学奖得主开创并持续深入研究的信息不对称理论及信息经济学,取得了丰硕的成果,成为经济学重要的分支。其最重要的贡献,在于推翻了自斯密以来一直被视为正统的“交易各方拥有完全的信息”这样一个完全竞争的市场假设条件,揭示了不对称和不完全信息状态下的市场失灵现象,对一般均衡理论做出了重要的修正。信息不对称是指市场交易双方对交易标的、交易条件等拥有不同质量的信息或一方拥有另一方不拥有。不对称信息现象存在的原因可能与市场参与者拥有的信息存量有关,也可

能是他们获取信息的能力、效率、条件不同。在自由市场经济中,信息不对称现象通常导致信息偏在方的“败德行为”和信息弱势方的“逆向选择”。因此,信息不对称造成了信息偏在方对信息弱势方的利益侵害,破坏了社会的公平正义,降低了市场配置资源的效率,其实质也是一种市场失灵。

因信息不对称而引起的市场失灵,广泛存在于产品市场、劳动力市场、医疗保健市场、保险、证券、信贷等金融市场以及资源和环境保护等方面。从经济学的角度看,这需要政府出手干预,以弥补市场机制的缺陷,提高资源配置的效率;从法学或政治学的角度看,这也需要政府作为公平正义的代表,矫正这种不当行为,以保护弱者并对利益受损者进行救济。由此,殊途同归,不管是从经济学、法学、还是政治学的角度,政府对信息不对称而引起的市场失灵进行管制都有了充足的理由。特别地,信息不对称理论对以保护产品和服务的消费者、劳动力市场的受雇者、患者、环境污染受害者等信息弱势方的权益为主要职能的政府社会性管制提供了坚实的理论基础。

(3) 外部性理论

外部性问题最早由马歇尔于 1890 年在其《经济学原理》一书中首先提出,后来经庇古等学者发展和完善,最终形成外部性理论。所谓外部性是指某一经济主体的行为未经交易而对其他经济主体的利益或成本造成的影响。它包括正外部性和负外部性,若某一经济主体未通过交易而对他人造成不利影响而无须补偿就是负外部性;若造成的影响是有利的且受益的他人无须为此支付报酬则就是正外部性。外部性理论认为:不论是正外部性还是负外部性,由于其行为未通过交易定价,那么就会导致其私人成本与社会成本或者私人收益与社会收益的不一致,进而扭曲市场主体的决策行为,降低资源的配置效率。因此,需要政府对这种因外部性导致的市场失灵现象进行管制。但是,一般地,因为正外部性能改善社会公众的福利,政府对此无须干涉,反而应当给予适当的激励或者以公共品的形式提供,需要管制的重点是负外部性问题造成的市场失灵,以防止某些经济主体为一己之私而滥用公共资源,损害社会他人的福利。

(4) 公共利益理论

公共利益理论的基本原理早就存在于法学、政治学、经济学当中,其成型于“市场失灵与政府的矫正措施”这一管制经济学最初的研究主题,并经产业组织理论的哈佛学派发扬光大。公共利益理论得到了许多著名学者的认可和支持,其代表性人物有卡恩(Kahn)、波斯纳(Posner)、布雷耶(Breyer)、植草益等。公共利益理论以市场失灵理论和福利经济学为基础,认为政府是公共利益的代表,应该对因垄断、信息不对称、外部性等引致的无效率和显失公平的市场失灵现象进行干预,以提高资源配置效率,实现社会公平正义和公众福利最大化。卡恩(Kahn,1970)认为,政府管制能维护良好的经济绩效;波斯纳(Posner,1974)认为市场若自由放任运行的话将极其脆弱并且无效率,政府对其管制根本无须花费成本。欧文和布劳第根(Owen & Braentigam,1978)将管制看作是一种降低市场运行风险的方式,并能满足公共的需要。显然,上述论调隐含着这样一些前提,即政府没有私心杂念全心全意为公众服务;政府在对失灵的市场进行矫正的时候拥有完全或充分的信息;政府有能力低成本甚至零成本解决市场自身不能解决的问题。如果这些前提为真,那么不管是经济性管制还是社会性管制领域,公共利益至上都是政府出手的最好理由,政府公共利益理论几乎可以解释并支持所有的政府管制问题。比如,垄断者利用其市场垄断地位限制产量抬高价格,侵吞消费者剩余,并最终降低经济效率,损害公共利益,因此,从公共利益出发政府应该实行反垄断管制;信息不对称、负外部性等往往导致对环境的破坏、影响劳动者和消费者的安全和健康等问题,损害的也是公共利益,因此政府必须要加强社会性管制。

(5) 市场无能理论

程启智(2011)对健康和安全领域社会性管制的产生源于市场失灵的这一新古典范式提出了质疑。他从考察市场失灵现象早在资本主义市场经济诞生之初就存在,为什么直到20世纪70年代西方国家才重视健康和安全管制这一现象出发,指出了新古典范式在解释健康和安全管制源于市场失灵这一理论逻辑上的困境。更进一步,他通过以交易后是否可能造成人身伤害风险为标准,将产品和劳动力市场划分成无风险交易市场 and 风险交易市场两类;阐明最优配置

理论和市场失灵理论只能解释第一类无风险交易市场而不能简单地用于第二类风险市场;进而得出下面两点重要的结论:政府的健康和安全管制职能在本源上,并非产生于“纯科学”的新古典经济学的市场失灵理论,而是产生于包含人文社会因素分析在内的政治经济学的市场无能理论;由于第二类产品 and 劳动力交易及其市场上的外部性属于社会和政治层面的因素,因此其外部效应的大小,取决于国家对它的重视程度,亦即整个社会和政治的进步程度,进步程度越高,其外部性就越大,反之,就越小。所以,早期这一外部性几乎是不存在的,或者说即使存在也被忽略,但在现代社会,由于整个社会和政治的进步程度较高,这一外部性便越来越受到全社会的重视,进而国家才不断重视和加强对第二类市场健康和安全的干预。这一研究,不但弥补了新古典范式在这个问题上的缺陷,解释了健康和安全领域社会性管制产生的真正缘由,也印证了当今世界在健康安全管制领域不断加强的实践。

3. 放松管制的逻辑

(1) 政府失灵理论

源于公共选择理论政府失灵理论是相对于市场失灵理论而言的。布坎南(中译本,1988)通过对政治决策、政治行为过程的政治经济学分析,得出如下结论:在现代代议制民主政治中,政府并不能满足公众的公共物品需求;政府在行政过程中总是滥用社会资源、浪费公众财富;其对社会福利的作用是削弱而不是改善。政府失灵由此产生,政府的缺陷并不小于市场。政府失灵原因主要有:政府在决策过程中信息也非完全或充分;政府迫于选民“短见”和“理性而无知”的压力而做出错误决策;缺乏竞争压力、降低成本的激励和监督机制导致政府运行的低效率;各部门追求预算最大化的癖好使政府扩张成为一种常态;特殊利益集团倾向于和政府合谋寻租,损害公共利益;等等。毛寿龙(1996)也赞同上述观点并进一步认为,政府并不具备信息比较优势;政府管制机构和管制官员与管制对象之间可能本来就有利害关联、从而无法考证管制动机的公正合理;在政治利益驱动下,政府极易滥用管制权。

张维迎先生(2010)在其新作《市场的逻辑》中发出“捍卫市场经

济”的呼吁,提防落入“管制的陷阱”。他认为,人们把新古典经济学市场理论的缺陷当成市场本身的缺陷,因而所谓市场的缺陷是市场批评者的臆想和政府对市场不合适干预的结果。市场是靠人运作的,人的不完美决定了市场可能会有错误的结果,在这种情况下,要靠市场自身的纠错机制去实现优胜劣汰,让市场去选择最有效率的方式。许多人觉得市场一混乱就希望有一个神通广大的全能政府帮助我们不犯错误,其实政府介入得越多市场就越混乱,最后就是恶性循环。个中原因就在于:和市场一样,政府也是依靠并不完美的人操作,但企业家这个市场主体决策失误的话要承担责任,而政府决策失误的话很难或者根本无须承担责任,任何人都很难相信一项不用担责的决策会是好决策。因此,政府干预可能会导致更大的市场失灵,更多的资源浪费,更低的效率。就像如果只有一个医生,他把你的身体状况治得越糟糕,你就越要依靠他,很多市场的失败就是“卖拐”卖出来的。

(2) 利益集团理论

利益集团理论在研究管制政策的政治原因这一主题下产生,包括管制俘获理论、管制经济理论、新管制经济理论、内生管制变迁理论以及利益集团政治的委托—代理理论等一系列子系统。利益集团理论将“经济人”假设引入对政府及政府官员的行为考察,把管制置于供求分析的框架中,从而开创了在市场失灵背后为什么管制这一命题研究的新天地,不仅将政府管制内生于经济模型,而且政府管制的变迁也作为一个内生变量被纳入经济系统之中。与公共利益理论针锋相对,利益集团理论认为政府管制的动因是利益集团为了财富再分配而俘获政治程序,管制的结果自然而然会是有利于某些特定的利益集团,因而政府管制使社会福利最大化成了美丽的谎言。市场失灵的存在是政府干预的理由,也是一些特定的利益集团可资利用的绝好托词,通过政府对相关领域进入、投资、价格等方面的管制得到安稳的市场环境和额外的利益,而牺牲的是潜在竞争者的市场机会和广大公众的福利。斯蒂格勒(Stigler, 1971)认为,政府拥有的强制权,有能力选择性地帮助或损害部分行业,利益集团就会使出浑身解数,使政府的强制权为本集团利益服务。因而,政府管制经常会

以缺乏效率的方式在社会群体或阶层间进行福利转移,其结果并非社会福利增加,而是改变了利益分配格局,促进了部分人的私人利益,由于效率低下和无谓损失,社会福利的总量会减少。佩尔兹曼(Peltzmann, 1976)进一步认为,在“政府管制市场”上,特别是立法和执法这两个层次,只要收益大于成本,被管制者总会千方百计进行“寻租投资”,而管制者通常会被“俘获”。林德布洛姆(Lindblom, 1977)认为,政府官员受到来自公众和企业家集团的压力,在这两种压力的博弈中,相对于数量虽众多但并不一定齐心协力且有“搭便车”心理的公众,企业家集团因拥有资金、特殊地位等方面的优势而容易胜出。因而,政府的决策被转移到企业家集团手上,管制的供给是应管制对象的需求而产生。

王俊豪(2001)也曾做过如下评述:在利益集团强大的攻势下,管制当局被“收买”,管制者被管制者所“俘获”,应当为公共利益服务的政府管制迷失了方向,变成了为私人利益效劳,放松甚至解除管制就应当在情理之中。

(3) 运用市场机制理论

运用市场机制理论目前尚未有统一的概括,但其核心思想非常清晰,就是运用市场机制解决市场运行中出现的问题。虽然这些理论的政策主张有不同的着力点或侧重点,但在反对用政府管制来解决市场失灵问题却表现得惊人的一致。科斯(中译本 1991)在这方面进行了开创性的研究,在其著名的《社会成本问题》一文中得出如下结论而被后人命名为科斯定理:只要产权界定清晰,外部性造成的权益损害问题可以通过当事人之间的谈判得到解决而无须政府插手其间,从而实现外部性问题内部化。当然,这需要苛刻的假设前提,不但产权清晰界定,还要交易费用低廉甚至为零。虽然科斯定理在现实中似乎并没有多少价值,但其从产权角度解决外部性问题的主张,为运用市场机制解决市场失灵特别是外部性问题导致的市场失灵开辟了更广阔的思路。

在科斯定理的启发下,戴尔斯(Dales, 1968)设计了排污权交易制度:政府作为公众利益的代表或公共环境资源的所有者,核定环境可承受污染的最高限度,在此限量值范围内分割一定数量的排污