

对外开放与商贸流通产业 政府管制方式变革

DUIWAI KAIFANG YU SHANGMAO LIUTONG CHANYE
ZHENGFU GUANZHI FANGSHI BIANGE

◆ 杜丹清 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大學出版社

- 教育部人文社科重点研究基地
浙江工商大学现代商贸研究中心资助项目
- 浙江省哲学社会科学规划课题研究成果

对外开放与商贸流通产业 政府管制方式变革

杜丹清 著

浙江大學出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

对外开放与商贸流通产业政府管制方式变革 / 牡丹清
著. — 杭州: 浙江大学出版社, 2006. 6
ISBN 7-308-04768-7

I. 对... II. 杜... III. 商业经济 - 国家干预 - 研究 - 中国 IV. F720

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 061935 号

对外开放与商贸流通产业政府管制方式变革
牡丹清著

责任编辑 严少洁
封面设计 刘依群
出版发行 浙江大学出版社
(杭州天目山路 148 号 邮政编码 310028)
(E-mail: zupress@mail.hz.zj.cn)
(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 浙江大学出版社电脑排版中心
印 刷 德清县第二印刷厂
开 本 787mm×960mm 1/16
印 张 16.5
字 数 279 千
版 印 次 2006 年 6 月第 1 版 2006 年 6 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 7-308-04768-7/F·639
定 价 26.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571)88072522



作者简介

杜丹清，女，浙江杭州市人，浙江工商大学经济学院经济系副教授。中国商业经济学会、中国价格协会会员。主要研究领域是流通经济、政府管制。近年来参与出版专著2部，其他著作、教材4部，在《中国经济导报》、《国际贸易问题》、《商贸经济》、《价格理论与实践》等各类报纸杂志上独立发表学术论文20余篇。主持浙江省省级研究项目2项，作为主要参与者参与国家社会科学基金、国家自然科学基金项目4项，省级项目多项。作为主要执笔人参与编制浙江省多个市（区）的商贸业发展规划。

内 容 摘 要

随着中国经济的发展,商贸流通产业日益发展成为国民经济的先导产业。中国加入 WTO,商贸流通产业面临着新的发展机遇,也遭遇了外资进入的严峻挑战。传统的政府计划管制体制,以及改革开放以来政府管制政策缺位,都不利于商贸流通产业的健康发展。本书分上、下两篇,上篇利用产业组织理论分析方法,剖析中国商贸流通产业组织结构现状,结合本人近年来参与的大量地方政府部门商贸业发展规划编制工作的实践感受,提出政府管制必要性与政府管制思路创新思想;下篇从管制工作实践出发,从商会制度的建立与完善、商业网点规划的编制、产业安全监测预警系统的构建、政府推进现代流通方式与业态的发展等角度剖析今后政府管制的具体工作内容。中国商贸流通产业国际竞争力的提升最终应借助于政府与市场双重力量的发挥。

目 录

导 言.....	1
----------	---

上篇 理论篇

第一章 政府产业管制的基本理论.....	7
----------------------	---

一、管制的基本内涵——广义的管制与狭义的管制	7
二、管制的经济学边界.....	11
三、管制的理论依据.....	19
四、管制的成本与效应.....	37
五、中国入世与政府产业管制方式变革.....	40

第二章 流通产业先导论	44
-------------------	----

一、流通产业先导论:理论回顾与分析	45
二、流通产业发展与经济结构、产业结构优化	49
三、中国商贸流通产业发展面临的机遇与挑战.....	61

第三章 垄断、竞争与市场绩效	
----------------	--

——中国商贸流通产业组织结构现状剖析	70
--------------------------	----

一、商贸流通产业组织结构分析方式.....	70
二、市场结构分析.....	71
三、企业市场行为分析.....	78
四、市场绩效评价.....	84

第四章 商贸流通产业发展与政府管制思想创新	91
一、政府产业管制的历史渊源	91
二、政府产业管制现状	99
三、政府管制思想的重新构建	
——从计划管制迈向市场化管制	104
四、WTO 背景下的政府产业管制	109

下篇 实践篇

第五章 政府—行业协会—企业的现代商业制度研究	123
一、商业制度及商业制度的构建主体	123
二、发达国家的行业协会及与政府关系研究	126
三、中国行业协会的起源、发展与现存问题研究	134
四、构建“政府—行业协会—企业”的政府间接管理模式	140
第六章 商贸流通产业发展规划的编制	147
一、商贸流通产业发展规划的基本理论	147
二、商业中心区功能与业态的结构规划	158
三、社区(居住区)商业建设与发展规划	166
四、专业市场的规划、建设与改造	170
第七章 商贸流通产业安全监测预警系统的构建	176
一、商贸流通产业安全与国家经济安全	176
二、商贸流通产业竞争力与产业安全度评价指标分析	179
三、商贸流通产业安全监测预警理论与模型	186
四、日本的流通产业安全监测预警系统	191
第八章 政府推进商贸流通产业现代化	194
一、流通现代化的基本内涵	194
二、现代流通方式与流通业态的引进与发展	198
三、中国商贸流通产业规模整合与结构重组	212

四、农村流通体制改革与政府农村商业连锁化发展战略	218
第九章 发达国家政府流通产业管制措施及中国的借鉴	225
一、世界三大产业发展模式与政府的作用	225
二、日本政府流通产业管制体制研究	228
三、法国政府流通产业管制体制研究	233
四、美国政府流通产业管制体制研究	238
五、德国政府流通产业管制体制研究	240
六、发达国家商贸流通产业发展对中国的启示	243
主要参考文献	251

导 言

中国经济的快速发展与人民收入水平的不断提高,国内产业结构进入了新的调整、升级阶段。在这一进程中,商贸流通产业已经从根本上突破了传统的单纯受制于生产的、仅为生产提供服务的功能地位,成长为国民经济的基础产业、先导产业。改革开放以后,随着中国市场化体制的推进,传统计划经济体制下政府对流通产业的严格管制措施绝大多数已被取消,二十多年短缺经济条件下的跳跃式自由发展,在带给中国流通企业数急速增加的同时,产业内部“散、小、弱”的弊病也暴露得越来越严重,国内流通市场竞争秩序十分不规范,流通产业未能担当起应有的责任。中国加入 WTO,融入世界经济一体化的潮流,使商贸流通产业所处的内部条件、外在环境均发生了巨大的变化,外资大量进入国内流通领域,本土传统流通企业缺乏国际竞争力,隐含了严重的产业安全乃至国家经济安全危机。在经历了从严格管制到自由放任的大起大落的波浪式发展道路后,面对中国已经进入全面开放与市场化运行的政治经济大环境,商贸流通产业政府管制的理由,政府管制政策措施的创新,是需要重点论证的两大课题。

经济环境的改变,原有的平衡就会被破坏,管制措施也就不得不重新建立。政府需要采取一些新行为方式来替代旧的做法,经济全球化本身意味着我们不得不改变平衡,我们需要在国际层面上采取更多的集体行动,防止反民主与社会公正的指责。中国目前正面临着一个全新的发展年代,如何在这样的年代里创造更辉煌的前景而不是埋下更多的隐患,这是经济学家与政府决策者们需要共同警惕与探讨的问题。

单靠市场的力量解决流通领域面临的现实问题是不明智的,政府适度、合理的干预、管制措施能实现产业发展在时间、成本、效率上的最优化。中国今天的挑战在于,如何在政府和市场之间,在地区、国家和全球水平的集体行动之间,以及在政府行为和非政府行为之间保持适当的平衡。中国在选择经济改革的方向时,要借鉴发达国家的经验教训,更多地结合中国的国情与经济发展的需要,多一些谨慎,少一些盲从,争取在政府和市场的

角色之间建立起一种平衡。要清醒地认识到,一个国家既可能由于过度管制而遭受损失,也可能由于缺乏管制而遭受损失;政府能够帮助稳定经济,但是设计不当的政策更可能给经济波动火上浇油。我们需要探索并选择一个更加关注一国社会经济生活中的现实问题的经济和社会体制,并在这个过程中,选择一条能够实现更加安全、更具有发展潜力与发展前景的道路。

本着这样的基本思想分析中国商贸流通产业政府管制的必要性,我们看到,对外开放条件下,中国商贸流通产业目前存在的一些具体问题客观上对政府提出了新的产业管制要求:中国商贸流通产业目前正面临着自身发展壮大与防止国外企业控制国内市场的两大既矛盾又统一的现实问题,如何在不违反国际贸易基本准则的基础上,打一场时间差战役与地域差战役,小则涉及中国企业的生死存亡,大则关系到国民经济整体的健康、稳定、协调发展及未来在国际市场上的竞争力。政府的作为应该超越一般意义上的控制与限制,一方面应积极鼓励、扶持市场及企业作用的自我建立与完善,为产业发展创造良好的市场环境;另一方面政府应站在国家宏观经济发展整体的角度,全面、综合地参与到产业发展活动中去。本书在摒弃传统的行政计划管制手段的基础上,提出政府需运用规划、引导、扶持、限制等一系列广义的管制措施引导国内产业发展,构筑起一套适应本国产业发展需要的结构合理、组织优化、绩效优良的商贸流通产业体系,实现本国产业国际竞争力的整体提升。

目前国内对政府管制问题的研究重点在于自然垄断产业、公共产品领域,从产业组织角度分析,商贸流通产业是竞争性产业,一般具有较为彻底的竞争性,理论上说政府的作用是尽可能维护其竞争性,除了必要的反垄断、维护市场竞争性的政策措施外,一般无须采取其他诸如对于自然垄断性产业常常采取的进入管制、价格管制等措施,故而政府管制理论对商贸流通领域的管制问题涉猎不多;而目前学界对全面开放以后的中国流通产业的研究重点较多地集中在研究新形势下中国商品流通的现状特点、转轨过程中的商业现象以及流通现代化问题,较少从政府管制角度去分析流通产业。本书的基本写作意图是结合政府管制理论与中国商贸流通产业现状两个层面,从理论上剖析政府商业管制的必要性,从实践上结合本人近年来参与的大量实际部门商贸业发展规划编制的工作经验,提出管制工作的具体思路,从而使中国商贸流通产业在产业结构升级与全面开放的新环境下,在市场作用的充分发挥与政府管制措施的合理引导下,快速提升竞争力。本书针对商贸流通产业的政府管制理论与市场化管制实践进行了较为深入、系统

的理论研究,目的在于推动中国商贸流通产业政府管制思路的创新,以期取得最佳的管制效果。

本书的结构体系分上、下两篇,共9章。上篇是商贸流通产业政府管制理论部分。在充分论证当前中国商贸流通产业在国民经济中的先导地位的基础上,主要运用管制经济学原理及产业组织分析的基本方法,剖析中国商贸流通产业的市场结构、行为与绩效现状,阐述政府管制的必要性。下篇是商贸流通产业政府管制实践部分。主要是围绕具体的管制措施,强调政府管制方式应从行政性、计划性的传统管制思路中跳出来,转入市场化管制,重视立法管制,规范管制行为;要借助地区商贸流通产业发展规划的编制,完善计划管制;引导、培育行业协会,强化行业内部自我管理;树立现代流通理念、引入现代流通方式,提升商贸流通产业国际竞争力;完善流通产业信息统计、建立流通产业安全预警系统等等。基本研究思路是:首先,分析某种管制措施的基本内涵(含义与特点);其次,阐明该政策措施区别于计划与行政等传统管制手段,所具有的现实与长远意义;再次,研究国内目前在这一领域存在的问题;最后,提出完善这种管制措施的基本思路。全书的最后部分分析了日本、法国、美国、德国等发达国家政府商业管制的一些基本做法,剖析了其对中国政府管制实践的经验和教训。

本书项目的研究与完成,首先得益于笔者近年来参与浙江财经学院院长、浙江工商大学博士生导师王俊豪教授主持的多个有关政府管制理论与实践的国家社会科学基金、国家自然科学基金项目的锻炼与启发,使笔者对政府管制领域有所涉猎,产生了浓厚的兴趣,在阅读了相关著作的同时,开始有了自己的一点想法。2002年以来,受地方政府部门委托,笔者作为主要成员,连续参与了由浙江工商大学经济学院王传维教授主持的浙江慈溪、余姚、临安、海宁、宁海和宁波市的北仑、镇海等七个市(区)的商贸业发展规划的制定,在这期间实地调研了国内许多城市商贸流通业发展现状,看到了零售业开放以后外资企业在国内的快速扩张,而国内零售企业尤其是农村商贸业发展的滞后性。面对加入WTO后国内流通领域发生的各种变化,深切地感受到国内商贸业发展在许多方面需要重新规范、重新整合,市场的作用固然巨大,但政府在这一领域的职能缺位或越位,最终仍是不利于一个开放的经济环境中维护产业的健康发展的。于是设想应重新确立流通领域政府管制理念,尤其是强化政府管制思路创新,这是中国商贸流通产业提升竞争力的客观需要。

近年来,笔者对商贸流通产业政府管制问题陆续有一些研究成果发表,

一直期盼着能把这些散碎的心得汇集起来,本书的写作完成,使我心愿得遂。本项目的立项、研究完成,得益于浙江省哲学社会科学规划课题的立项资助。本书的顺利出版,得到了教育部省属高校人文社会科学重点研究基地——浙江工商大学商贸研究中心的资助。浙江大学出版社的领导和有关同志为本书的及时出版给予了大力的支持。本书汲取和引用了国内外许多专家学者的研究成果,并尽可能在书中作了说明与注释,在此对有关专家学者一并表示感谢。

本书是笔者主持的浙江省哲学社会科学规划课题“对外开放与商贸流通产业政府管制方式变革研究”(课题编号:N04LJ05)的最终研究成果。在本书中,浙江工商大学经济学院讲师、浙江大学博士生程艳参与了第二章部分内容的写作。

中国加入WTO,在商贸流通领域如何创新政府管制理念,完善政府具体工作,这是涉及许多理论与实践的问题,而且随着中国经济的发展,又不断有新情况、新问题出现,虽然作者尽了很大的努力,但由于个人水平有限,难免存在着许多不足,敬请广大读者批评指正。

上篇 理论篇

第一章

政府产业管制的基本理论

传统政府管制理论重在研究政府对市场失灵的纠正,例如削弱垄断性定价、减少环境污染、促进产品质量或作业场所安全等,目的是提高资源配置的效率。自然垄断产业、公共产品领域基于其所提供产品或服务的网络经济性、巨大的规模经济性、成本沉淀性等,客观上不适宜过多地强化竞争,因而是政府管制的重要领域;在竞争性产业领域,政府管制则呈现出多样性特征。现代市场经济不应排斥政府的作用,政府管制也不应凌驾于市场经济之上,政府与市场在完善市场机制方面都有其一方作用天地。现代经济学的发展,经历了从亚当·斯密的“自由竞争论”到凯恩斯主义的“政府干预论”的演变历程;至 20 世纪 70 年代,又出现了放松管制的“芝加哥革命”;进入 21 世纪,现代经济学的“政府有限干预论”思想受到越来越多的人的认同。可以说,对整个经济学理论的研究无不贯穿着管制与放松管制的争议。在世界经济一体化的大潮中,政府管制理论更面临着新的挑战,需要从管制理论、管制实践等各方面进行创新研究。

一、管制的基本内涵——广义的管制与狭义的管制

(一)狭义政府管制理论及其基本特征

狭义的政府管制概念来源于英文 Government Regulation 或 Government Regulatory Constrain,解释为具有法律地位的、相对独立的政府管制者(管制机构),以治理“市场失灵”为己任,依照一定的法规,对被管制者(主要是企业)的市场进入与退出、价格、数量、质量、投资、财务会计等,进行限制性的行政管理与监督行为。“管制通常是对经济事件或市场失灵感应的特

殊回应”。^①“它通过修正或控制生产者或消费者的行为,来达到某个特定的目的,这是衡量政府和市场之间相互作用的一个尺度,政府管制可以决定商品的价格,或者对生产什么及生产多少产生影响”。^②日本的一些学者为区别于计划经济体制下的政府行政管理,通常更多地从规范性、立法性角度出发,将政府管制称为“政府规制”。“通常意义上的规制,是指依据一定的规则对构成特定社会的个人和构成特定经济的经济主体的活动进行限制的行为”。^③“管制”和“规制”两个术语在学术界使用较多,而在政府层面上,一般较多用的词是“监管”,专指监管机构根据一定规则对被监管者的相关行为进行限制。

综上所述,狭义的“管制”一般有严格的限定作用领域与作用内容,归纳起来有以下基本特征:

(1)管制主体的公共性。它是在以市场机制为基础的经济体制下,由政府干预市场主体(特别是企业)活动的行为,而且随着社会经济的发展,非政府部门的一些社会公共机构正越来越多地担当起管制主体的责任。

(2)管制目的的单—性。管制的目的主要是为了矫正或改善市场机制内在的问题,或者说是解决广义的“市场失灵”问题。

(3)管制方式的限制性。政府或公共机构干预经济活动有积极指引和消极限制两种角度。通常所说的产业市场管制专指后者,即为了维护公共利益,通过限制市场主体的主观行为,对阻碍市场机制发挥应有功能的现象加以限制,如价格限制、数量限制或经济许可等。

(4)管制范围的微观性。狭义的市场管制虽然对宏观经济会产生影响,但其直接管制对象是微观企业的经济行为。

(5)管制标准和程序的合法性。无论管制主体是政府还是非政府部门的公共机构,在履行市场管制职能时,必须遵循一定的客观标准和办事程序。

(6)管制政策的动态性。由于市场的不确定性,市场管制始终处于动态之中。作为经济政策的一部分,管制政策的选择——如对什么进行管制,对什么不进行管制,从紧管制还是放松管制,管制的松紧如何结合,等等,随着社会经济形势的变化而呈现动态变化。

① [美]丹尼尔·F·史普博:《管制与市场》,上海三联书店 2003 年版,第 15 页。

② [美]小贾尔斯·伯吉斯:《垄断和反垄断经济学》,上海财经大学出版社 2003 年版,第 4 页。

③ [日]植草益:《微观规制经济学》,中国发展出版社 1992 年版,第 1 页。

(7)管制内容的经济性。狭义的市场管制是以克服“市场失灵”为出发点的经济性管制,以反不正当竞争、反垄断和保护消费者权益为着力点,维护市场秩序。

(二)广义的政府管制理论与产业政策

广义的政府管制理论是基于政府公共机构的全部作为展开的,其内涵包括政府对经济活动的扶持与限制两个方面。

在现代经济社会中,公共机构并不仅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经济生活。例如,政府为了实现宏观经济的稳定增长、充分就业和公正分配,会更多地以财政金融政策为主要手段参与和干预经济;同时,在市场经济中,由于市场失灵的存在,市场同样不能充分保证公共产品的供应,政府必须以提供这类产品与服务的形式介入和干预经济,现代政府正越来越多地参与了对产业的保护、扶持及合理化转换等。所以,政府在市场经济中的作为不是简单的公共机构对经济主体活动的“限制行为”,更多地应看成是广义的“国家干预”。^①从这一角度去认识现代管制,管制就是产业政策层面上的政府或社会公共部门为了实现一定的经济和社会目标而对产业的形成和发展进行的各种形式的干预措施,这里的“干预”,亦即广义的政府管制,是政府依据一定的规则,对构成特定社会的个人和构成特定经济的市场主体的活动进行限制或鼓励的行为,它通常包括政府狭义的市场管制与宏观经济调控,具体包括政府对产业的规划、引导、促进、调整、保护、扶持、限制等涉及产业政策的多方面内容。

产业政策是20世纪70年代以来才在世界各国广泛使用的概念,但事实上,产业政策的实践伴随着最古老的产业——农牧业的出现和国家的诞生就已经存在了。鼓励农牧业发展、抑制商业的传统思想在一些国家根深蒂固,尤其在中国,受历代统治者治国思想的影响,历史上“重农轻商”的思想十分严重,千百年来传统产业政策措施实施的直接后果就是鼓励与扶持农牧业发展,压制商业发展,这是统治者对产业发展的一贯政策导向。

“产业政策一般以各个产业为直接对象,保护和扶持某些产业,调整和整顿产业组织,其目的是改善资源配置,实现经济稳定增长,增强国际竞争力,改善与保护生态环境等。为了实现这些经济性的或社会性的目标,产业政策要求政府对每个产业和企业的生产活动、交易活动进行积极或消极的

^① [日]植草益:《微观规制经济学》,中国发展出版社1992年版,第2页。