

高世楫
俞燕山
编
著

Government
Regulation of Infrastructure:
Institutional Design
and Capacity Building

基础设施产业的政府监管
——制度设计和能力建设

 社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



图书在版编目 (CIP) 数据

基础设施产业的政府监管: 制度设计和能力建设/高世楫, 俞燕山编著.
—北京: 社会科学文献出版社, 2010.2

ISBN 978-7-5097-1011-1

I. ①基… II. ①高… ②俞… III. ①基础设施-监督管理-研究
IV. ①F294

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 158581 号

基础设施产业的政府监管

——制度设计和能力建设

编 著 者 / 高世楫 俞燕山

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 59367077

责任部门 / 财经与管理图书事业部 (010) 59367226

电子信箱 / caijingbu@ssap.cn

项目负责 / 周 丽

责任编辑 / 叶灼新 孙振远

责任校对 / 郭红生 马 剑

责任印制 / 董 然 蔡 静 米 扬

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部
(010) 59367080 59367097

经 销 / 各地书店

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

排 版 / 北京步步赢图文制作中心

印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 37.5

字 数 / 631 千字

版 次 / 2010 年 2 月第 1 版

印 次 / 2010 年 2 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-1011-1

定 价 / 98.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,
请与本社读者服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

前言与鸣谢

这是一本有关基础设施产业的政府监管体制的旧文结集。所收录的文章主要侧重于对政府监管的制度设计和能力建设的一般讨论，同时包括对电信、电力、铁路等网络产业领域政府监管实践的具体分析。文集体现了监管政策研究的多学科性质（涉及经济学、行政法学、政治学、公共政策分析），但就各章的具体内容而言，它们更应该归于政策研究的领域。选择这些政策研究导向的文章，一方面是因为国内关于监管/规制经济学的介绍已经有了不少著作（包括一些高质量的译著），而关于监管体制设计和能力建设的书并不多（有几本 OECD 出版物的译著或编译本）；另一方面，本书也反映了选编者的个人偏好。事实上，编者和一些同事自 2002 年以来参与了多项有关网络基础设施产业改革和监管体制设计的政策研究，接触到一些比较有价值的英文文献资料。这些文章首先作为课题研究的参考资料在课题组范围内交流使用过，其后一些文章还部分或全文出现在公开出版的书籍和学术杂志中。本文集主要是这些文章和一些研究报告的结集，意在为同道的研究工作提供一本方便查阅的参考资料。早期有关中国网络基础设施产业监管改革前景的详细讨论，可参见国务院经济体制改革办公室课题组编辑的报告集《中国基础设施产业政府监管体制改革》（中国财政经济出版社，2002）。

本文集的文章大体上按照基本概念框架介绍、政府监管一般原则、监管经验国际比较、具体产业监管分析的方式排列。导论一章主要阐明我们看待监管体制设计和监管改革的视角，而最后三章是对中国电力监管体制改革和监管程序的深入讨论。附录是 OECD 发布的有关监管改革和监管治理的指导原则。

由于这些文章都是在多项课题研究中逐步积累起来的，我们愿在此对

支持过这些研究工作的机构表示感谢：国家财政部以专项经费的方式，支持了国务院经济体制改革办公室、国家发展和改革委员会同 OECD 公共治理和区域部联合举行的有关监管体制改革的两次国际研讨会（2003、2004），OECD 负责邀请了来自其成员国的许多官员、学者参加会议并发言；亚洲开发银行、世界银行支持了有关中国电力体制改革和提高电力监管机构能力的研究；美国能源基金会支持了有关电力行业政府监管能力建设、电力行业污染排放监管的研究；国家电力监管委员会支持了有关电力改革和监管体制改革的研究。在此对指导和参与这些政策研究工作的国际机构和中国政府的官员、国际国内的学者表示感谢，我们在参与这些项目研究的过程中学到了多方面的知识和技能。

感谢 OECD 允许我们使用相关出版物；感谢世界银行允许我们使用 Prof. J. J. Laffont 和 Prof. Paul L. Joskow 在 ABCDE1998 (*Annual World Bank Conference on Development Economics 1998*) 报告的两篇文章，以及世界银行监管专家 Ioannis Kessides 提供的两篇文章。感谢美国加州大学 Prof. Pablo T. Spiller 概允我们使用他和世界银行专家 Brian Levy 合作的论文；感谢英国剑桥大学 Tooraj Jamasb 允许我们使用他的文章；感谢张昕竹、周汉华允许使用他们已经发表过的文章并为此文集所作的更新。这些文章在收录入本文集时，我们尽量保持每篇文章的完整性，包括详细的注释和参考文献。由于文章来源不同，我们保留了文章原来的注释方式和参考文献的格式而不讲求统一。

感谢为翻译和校对这些文章付出劳动的（以姓氏拼音序）陈伟、封凯栋、罗燕明、邱艳娟、万岩、王水林、徐晓新、张安、张昕竹、赵培、赵越等，清华大学公共管理学院博士研究生胡廉颖对全书文稿进行了一次全面的编辑整理。感谢社会科学文献出版社的邹东涛教授将此书列入出版计划、感谢周丽主任和屠敏珠、朱莉对文稿所付出的心血、特别是对交稿延误的宽容。周玫为文集的编辑出版作了大量工作，特此感谢。必须坦诚地说明的是，本书大部分文章是英文译文，虽然译者和校对者都作出了巨大努力，但译文的质量还有诸多值得进一步完善的地方。

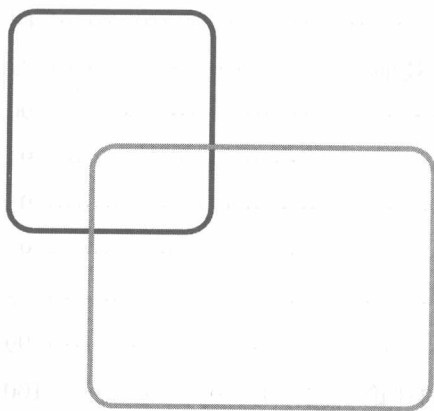
在从事监管改革和监管政策的研究中，我们有幸同一些监管专家、政策研究者和政府官员共事，同他们的合作使我们受益匪浅，为此要特别感谢（按姓氏字母序）Noureddine Berrah、Peter Bradford、陈伟、冯飞、蒋跃、Sohail Hasnie、Josef Konvitz、Peter Ladegaard、David Moskovitz、Rick Win-

ston、刘树杰、卢红、秦海、Jennifer Stein、孙耀唯、王强、王水林、王万兴、肖梦、熊云、许纲、薛澜、杨富强、余晖、张安、张新、张昕竹、张雅林、赵建平、周汉华等。

政府监管是复杂的市场能够有效运行的重要制度安排。世界各国在过去 100 多年中在改进政府监管方面进行了持续不断的探索。自 21 世纪初美国发生安然公司倒闭、加州电力危机等事件以来，人们对于监管问题的讨论开始逐渐摆脱了过去 30 多年曾经流行在经济学领域有关解除管制/放松管制（de-regulation）是改进经济效率的灵丹妙药的看法，重新考虑市场条件下政府监管的地位和作用。2007 年美国次贷危机所引发的全球金融危机，更进一步说明了重塑政府监管的重要性。在中国，建立与中国的制度和文​​化相适应的现代监管体系的工作还起步不久，但我们已经认识到监管体制建设是开放的市场条件下完善政府职能的重要内容，需要我们在实践中探索、在借鉴中创新。我们希望这本文集，能够为读者的学习和研究提供一点帮助。书中所出现的错误，由编者承担，并请读者不吝指正。

高世楫 俞燕山

2009 年 11 月 22 日



目 录

导论 市场扩张与政府监管改革	高世楫 / 1
一 引言：市场经济与监管国家的兴起	2
二 监管的本质与政府监管的地位	3
三 美国作为一个监管国家的演进	13
四 其他发达国家监管体系的演进	21
五 中国的监管改革：不一样的任务	29
第一章 基础设施产业政府监管的一般理论	张昕竹 / 39
一 政府监管的必要性	39
二 政府监管的目标	49
三 监管制度的设计原则	54
四 激励性监管	59
五 监管与反垄断	64
六 产业重组	71
第二章 竞争、信息与发展	Jean-Jacques Laffont / 82
一 引言	82

2 基础设施产业的政府监管

二 低效的税务系统	84
三 缺乏监督、审计、实施政策的专业技能	87
四 有限的科技知识	90
五 广泛的腐败	91
六 失效的信用市场	95
七 政府缺乏承诺能力	97
八 有私人目标的政府	98
九 结论	99
附录一 对于《竞争、信息和发展》的评论（之一）	100
附录二 对于《竞争、信息和发展》的评论（之二）	103
 第三章 监管问题的解决框架	Pablo Spiller & Brian Levy / 113
一 引言	113
二 分析框架	115
三 国家案例的制度背景	120
四 监管体制和效率	124
五 制度禀赋和监管承诺	126
六 某些未尽问题	136
 第四章 加强能力建设，确保监管质量	OECD 公共治理委员会 / 140
一 引言	140
二 监管政策：背景与重要性	142
三 旨在提高监管质量的能力建设：OECD 国家的现状如何	145
四 实际运用高质量监管：进展与挑战	169
五 鼓励为政策制定和政策目标设定更有效的监管框架	175
六 结论：更新行动计划	179
 第五章 监管型国家：英国与德国的比较	Ian Bartle 等 / 181
一 概要	181
二 引言	183
三 电信业：趋同案例	197

四 电力行业：分化案例	204
五 银行业：全球化案例	213
六 结论：持续的多样化	221

第六章 改革基础产业：民营化、监管与

竞争	Ioannis N. Kessides / 243
一 近几十年来，基础产业的融资和供给出现了新的模式	244
二 迄今为止，效果如何	246
三 新的模式风险重重，但预期收益也将巨大	254
四 对发展中经济体和转型经济体而言，如何制定良好的监管机制是一个巨大的挑战	259
五 有效的监管如何才能改善投资环境	262
六 一份行动日程表	263

第七章 发展中国家基础设施部门改革的

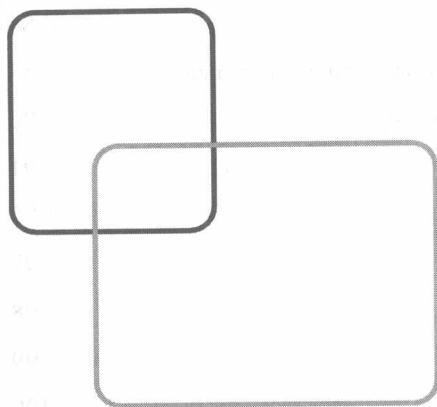
监管重点	Paul L. Joskow / 271
一 引言	271
二 受监管的基础设施部门的标准改革“处方”	273
三 改革模式的选择	275
四 对市场的竞争和市场中的竞争	279
五 普遍服务、收入分配和监管课税	279
六 监管机构的组织和程序	282
七 监管机制的设计	286
八 网络接入与竞争	295
九 结论	301
附录一 对保罗·L. 乔斯科文章的评论（一）	301
附录二 对保罗·L. 乔斯科文章的评论（二）	304

第八章 电信监管：制度结构和监管责任 OECD / 312

一 主要论点	312
二 引言	314

三	电信监管机构的形式	320
四	独立监管机构的行政管理结构	326
五	行业监管机构与一般竞争管理机构之间的关系	334
六	电信行业监管职责的划分	336
七	电信行业的业务融合与监管机构	351
第九章	发展中国家电力改革与监管	Tooraj Jamasb / 355
一	绪论	355
二	私有部门参与发展中国家电力发展	356
三	发展中国家的改革	363
四	聚焦具体改革	378
五	发展中国家电力改革所面临的特殊问题	384
六	结论	389
	附录	395
第十章	为公共利益而重构铁路监管	Ioannis N. Kessides, Robert D. Willig / 400
一	绪论	400
二	铁路领域当前的公共政策问题	401
三	纵向铁路结构的一般方案	419
四	结语	427
附录 A	技术和铁路成本结构	428
附录 B	铁路成本、收益与基础设施变化	436
第十一章	新世纪中国电力工业发展与改革	电监会课题组 / 440
一	电力改革稳步推进	440
二	电力基本建设持续加快	444
三	电源基本建设	445
四	电网基本建设	449
五	电力工程造价与定额	451
六	电力供需形势逐步好转	453

七 电力消费·····	458
八 电力安全生产和可靠性进一步加强·····	459
九 电价管理逐步规范·····	463
十 电力环境保护和资源节约明显加强·····	468
十一 电力科技实现新跨越·····	472
十二 电力企业生产经营得到好转·····	475
 第十二章 健全与社会主义市场经济相适应的	
电力管理体制研究 ····· 俞燕山 /	480
一 电力行业的特征与政府电力管理职能·····	481
二 国外政府电力管理体制·····	488
三 我国现行电力管理体制及其存在的主要问题·····	496
四 健全与社会主义市场经济相适应的电力管理体制的政策建议·····	514
 第十三章 现代监管度下监管权的配置与监管程序问题	
——以基础设施产业为例 ····· 周汉华 /	524
一 监管权的配置问题·····	524
二 监管程序问题·····	537
 附录 OECD 国家有关监管改革与监管治理的政策文件 ·····	551
一 1995 年 OECD 理事会关于改进政府监管质量的建议书及 监管决策参考指南 ·····	551
二 1997 年 OECD 关于监管改革的政策建议 ·····	564
三 2005 年 OECD 关于监管质量与监管绩效的指导原则 ·····	572
四 2005 年 APEC-OECD 关于监管改革的综合检查清单·····	578



Contents

Introduction: Market Expansion and Regulatory Reform	<i>Gao Shiji</i> / 1
1. Introduction: Market Economy and the Rise of the Regulatory State	/ 2
2. The Essence of Regulation and Role of Government Regulation	/ 3
3. US as an Evolving Regulatory State	/ 13
4. Evolution of Regulatory Systems in other Developed Countries	/ 21
5. Regulatory Reform in China: Different Mission	/ 29
 Chapter 1 Introduction on Government Regulation of Network Utilities	 <i>Zhang Xinzhu</i> / 39
1. Why Government Regulation is Essential	/ 39
2. Goals of Government Regulation	/ 49
3. Principles for Designing Regulatory Systems	/ 54
4. Incentive Regulation	/ 59
5. Regulation and Anti-Monopoly	/ 64
6. Industry Restructuring	/ 71
 Chapter 2 Competition, Information and Development	 <i>Jean-Jacques Laffont</i> / 82
1. Introduction	/ 82

2 基础设施产业的政府监管

2. Inefficiency of the Tax System	/ 84
3. Lack of Expertise in Monitoring, Auditing, and Enforcement	/ 87
4. Low Education and Technological Knowledge	/ 90
5. Corruption	/ 91
6. Inefficient Credit Markets	/ 95
7. Lack of Commitment	/ 97
8. Governments with Private Agendas	/ 98
9. Conclusion	/ 99
Appendix 1, Comment 1	/ 100
Appendix 2, Comment 2	/ 103

Chapter 3 A Framework for Resolving the Regulatory Problem

Pablo Spiller & Brian Levy / 113

1. Introduction	/ 113
2. Analytic Framework	/ 115
3. Institutional Background of Case Countries	/ 120
4. Regulatory Systems and Efficiency	/ 124
5. Institutional Endowment and Regulatory Commitment	/ 126
6. Some Unsolved Issues	/ 136

Chapter 4 Building Capacity for Regulatory Quality OECD / 140

1. Introduction	/ 140
2. Regulatory Policy: Its Context and Relevance	/ 142
3. Building Capacities for Regulatory Quality: Where Do OECD Countries Stand Today?	/ 145
4. Putting High Quality Regulation to Work in Practice: Developments and Challenges	/ 169
5. Encouraging a More Effective Regulatory Framework for Policy-making and Policy Goals	/ 175
6. Conclusion: Renewal of the Action Plan	/ 179

Chapter 5 The Regulatory State: Britain and Germany Compared*Ian Bartle, et al.* / 181

1. Summary / 181
2. Introduction / 183
3. Telecommunications: the Case of Convergence / 197
4. Electricity: the Case of Divergence / 204
5. Banking: the Case of Globalisation / 213
6. Conclusion: Continuing Diversity / 221

Chapter 6 Reforming Infrastructure: Privatization, Regulation and Competition*Ioannis N. Kessides* / 243

1. Recent Decades Have Seen a New Model for Financing and Providing Infrastructure / 244
2. What Has Been the Record So Far? / 246
3. The New Model Poses Sizable Risks-But Also Holds Enormous Promise / 254
4. Developing Good Regulation Remains a Major Challenge for Developing and Transition Economies / 259
5. How Can Effective Regulation Improve the Investment Climate? / 262
6. An Agenda for Action / 263

Chapter 7 Regulatory Priorities for Reforming Infrastructure Sectors in Developing Countries*Paul L. Joskow* / 271

1. Introduction / 271
2. The Standard Prescriptions for Regulated Infrastructure Sectors / 273
3. Choice of Reform Models / 275
4. Competition for the Market versus Competition in the Market / 279
5. Universal Service, Income Distribution, and Taxation by Regulation / 279
6. Regulatory Agencies: Organization and Procedures / 282
7. Regulatory Mechanism Design / 286

4 基础设施产业的政府监管

8. Network Access and Competition	/ 295
9. Conclusions	/ 301
Appendix 1 Comment 1	/ 301
Appendix 2 Comment 2	/ 304

Chapter 8 Telecommunications Regulation: Institutional Structures

and Responsibilities OECD / 312

1. Main Points	/ 312
2. Introduction	/ 314
3. Forms of Telecommunications Regulator	/ 320
4. Administrative Structure of the Independent Regulator	/ 326
5. Relationship Between the Sector Specific Regulator and the General Competition Authority	/ 334
6. Division of Regulatory Responsibilities in the Telecommunications Sector	/ 336
7. Convergence and Regulatory Institutions in the Communications Sector	/ 351

Chapter 9 Reform and Regulation of the Electricity Sectors in

Developing Countries

Tooraj Jamasb / 355

1. Introduction	/ 355
2. Private Sector Participation in Electricity Sectors of Developing Countries	/ 356
3. Reform in Developing Countries	/ 363
4. Focus on Selected Reforms	/ 378
5. Special reform issues in developing countries	/ 384
6. Conclusions	/ 389
Appendix	/ 395

Chapter 10 Restructuring Regulation of the Rail Industry for the Public Interest *Ioannis N. Kessides, Robert D. Willig / 400*

- 1. Introduction / 400
- 2. Current Issues of Public Policy in the Rail Industry / 401
- 3. The Generic Options for Vertical Railway Structuring / 419
- 4. Concluding Remarks / 427
- Appendix A Technology and the Structure of Railroad Costs / 428
- Appendix B Rail Costs, Profitability and Infrastructure Changes / 436

Chapter 11 Reform and Development of China's Electricity Industry *SERC Team / 440*

- 1. Reform Pushed Forward Progressively / 440
- 2. Development Speeded Up / 444
- 3. Generation Capacity Development / 445
- 4. Grid Development / 449
- 5. Costing of Electrical Engineering Project / 451
- 6. Demand-Supply Balanced Gradually / 453
- 7. Electricity Consumption / 458
- 8. Reliability and Safety Further Fortified / 459
- 9. Pricing Mechanism Adjusted and Improved / 463
- 10. Environment Protection and Resource Saving Toughened / 468
- 11. Rapid Technical Progress Achieved / 472
- 12. Company Performance Improved / 475

Chapter 12 A Study on Improving the Governance of China's Electricity Industry *Yu Yanshan / 480*

- 1. Government's Role in Managing the Electricity Sector / 481
- 2. International Practices in Electricity Regulation / 488
- 3. Major Issues Facing China's Current Regulatory System for Electricity / 496
- 4. Policy Proposals for Improving China's Electricity Regulatory System / 514

**Chapter 13 Division of Regulatory Power and Regulatory Procedure:
based on Network Utilities** Zhou Hanhua / 524

1. Division of Regulatory Power / 524
2. Regulatory Procedure / 537

**Appendix: OECD Principles for Regulatory Reform
and Regulatory Governance** / 551

1. Recommendation of the Council of the OECD on Improving the
Quality of Government Regulation and The OECD Reference
Checklist for Regulatory Decision-Making / 551
2. The 1997 OECD Recommendation for Regulatory Reform / 564
3. OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance / 572
4. APEC-OECD Integrated Checklist on Regulatory Reform:
Addressing Regulatory, Competition Policy and Market
Openness Policy Issues / 578

导 论

市场扩张与政府监管改革*

从发达国家政府监管职能的扩张历程看
市场经济中政府职能演进

高世楫

美国 2007 年的次贷危机迅速演化为全球性的金融危机和经济衰退，暴露了现有市场经济的一些内在体制缺陷，也表明现存国际经济秩序的某些不合理性。各国政府纷纷调整国内经济政策以积极应对当前危机和着眼于未来的长期发展，同时也努力寻求国际层面的合作与协调，共同面对经济市场化、全球化所带来的新问题。在经济理论和经济政策研究领域，人们也开始进行深刻的反思。一些经济学家认为这次危机再次说明，“资本主义是不稳定的”（Galbraith，2009）。马克思主义经典作家的著作，在这场巨大的经济危机中再次引起了人们的重视，许多学者建议重读马克思、斯密和

* 本文基于作者承担国家电监会“电力监管体制建设”课题所作的研究报告，其主要内容在 2006 年 6 月国家电监会组织的一次内部会议上作过交流，并以“从发达国家政府监管职能的扩张历程看市场经济中政府职能演进”为题，于 2007 年 6 月在浙江财经学院和中国（海南）改革发展研究院共同主办的“中国政府管制体制改革”研讨会上报告过（论文收入该次会议的论文集）；还在 2008 年 11 月 24 日清华大学产业发展与环境治理研究中心（CI-DEG）2008 学术年会“转型时期的政府治理”上报告过，感谢评议人张春霖博士、季卫东教授和其他与会者的评论。这里要表达的主要观点在作者与秦海合作发表于吴敬琏、江平主编的《洪范评论》第 4 辑（2005）“从制度变迁的角度看监管体制演进：国际经验的一种诠释和中国改革实践的分析”一文中得到系统阐述，本文的部分内容发表于《理论前沿》（2009 年第 7 期）。本文在上述几个版本上进行了修改和更新。作者为国务院发展研究中心发展战略和区域经济研究部研究员。文章观点和存在的错误，与所供职单位无关。