

法学论丛



公 法 系

论政府激励性管制

◆ 郭志斌 著

922.291.04
96

北京大学出版社

34

D922.2/.04
996

法学论丛
Law
公法系

系 列

论政府激励性管制

郭志斌 著

北京大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

论政府激励性管制/郭志斌著. —北京:北京大学出版社, 2002. 1
ISBN 7-301-05449-1

I. 论… II. 郭… III. 国家干预-激励-研究 IV. F20

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 001727 号

书 名: 论政府激励性管制

著作责任者: 郭志斌 著

责任编辑: 王继霞 杨立范

标准书号: ISBN 7-301-05449-1/D·0568

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区中关村 北京大学校内 100871

网 址: <http://cbs.pku.edu.cn> 电子信箱: zpup@pup.pku.edu.cn

电 话: 出版部 62752015 发行部 62754140 编辑部 62752027

排 印 者: 北京大学印刷厂

经 销 者: 新华书店

890 毫米×1240 毫米 A5 开本 5.625 印张 160 千字

2002 年 1 月第 1 版 2002 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 11.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,翻版必究

目 录

导言	(1)
一、本书的写作背景	(2)
二、本书的思路	(6)
三、本书的结构	(9)
四、本书的研究方法	(11)
五、本书的创新	(12)
第一章 政府管制变革的宏观背景:国企改革	(13)
第一节 国有企业的基本理论	(14)
一、国有企业的概念与性质	(15)
二、国有企业的定位与归类	(18)
三、国有企业的主要矛盾	(21)
第二节 现代企业制度:国有企业市场化的制度设计	(23)
一、中国国有企业改革制度变迁	(24)
二、现代企业制度的实质	(27)
三、现代企业制度下政企关系的三种形态	(29)
第三节 政府管制定位:重构政企关系	(32)
一、否定全面干预与肯定理性干预	(33)
二、政资分离与主体独立	(36)
三、政府管制定位的现实基础	(38)
四、现代企业制度与政府管制的对接	(41)
第二章 传统政府管制理论检讨	(47)
第一节 政府管制的传统含义与基本方式	(47)
一、政府管制的传统含义	(47)
二、传统管制的基本方式	(50)
第二节 政府管制的合理性	(54)
一、政府管制的理论基础	(55)
二、政府管制的实践依据	(56)

第三节 质疑管制的理论与东南亚金融危机的启示	(66)
一、两种质疑政府管制的理论主张	(67)
二、东南亚金融危机对质疑管制的印证	(72)
三、管制变革的趋向——构建激励性管制	(76)
第三章 激励性管制:政企关系重构的新路径	(81)
第一节 激励性管制的理论基础	(82)
一、行为学中的激励理论	(83)
二、行政法学中的制约与激励机制理论	(86)
三、经济学中的自然垄断理论	(92)
第二节 激励性管制的基本结构	(96)
一、激励性管制基本结构分析	(96)
二、博弈均衡与权力、权利平衡	(101)
第三节 激励性管制的行为模式	(106)
一、放松管制:建构激励性管制的基础	(106)
二、行政指导:传递激励性管制信息	(112)
三、行政合同:实施激励性管制方案	(113)
四、行政奖励:兑现肯定性法律责任	(119)
第四章 国企改革激励性管制的实证分析	(124)
第一节 垄断性国有企业与激励性管制	(125)
一、对自然垄断性国有企业实行激励性管制的依据	(125)
二、垄断性国有企业激励性管制目标	(128)
第二节 国企改革激励性管制实证	(130)
一、放松管制,引入竞争——中国电信改革的总体思路	(131)
二、放松管制,模拟竞争——中国民航改革的成功实践	(133)
三、放松管制,运网分离——中国铁路改革的趋向	(139)
第三节 国企改革激励性管制实证结论	(144)
余论: WTO 对激励性管制与政企关系重构的影响	(151)
一、WTO 与建构国企激励性管制	(151)
二、WTO 与政企关系重构	(152)
三、WTO:挑战与机遇并行	(154)
主要参考文献	(157)
后记	(165)

导 言

二战以后,公众对政府的信心倍增了对政府的需求,要求政府做更多的工作,因此,工业国中福利国家增多了,许多发展中国家也采纳了政府主导的发展战略,以纠正市场失灵。由此而致的结果是:各国政府规模及其管辖事务范围都极度扩张。但是,政府的作用必须要与政府的能力相适,否则,政府管得越多,政府失灵的程度也就越严重。政府的能力,主要是指政府的精明强干以及因此而带来的政府行为的有效性。不过,我们不得不承认,政府行为的有效性与精明强干的政府往往并不是一回事,后者是指有效地实施并推动集体行动的能力,它包括法律与秩序、公共卫生以及基础设施等;而有效性则是指利用这些能力以满足社会对这些物品需求的结果。因此,一个政府也许精明强干,但是,如果这种能力不是用于社会利益上,那么它不仅无助于经济绩效,甚至会带来相反的局面。这正如我们今天都认识到的,隐含于政府干预市场的普遍性观念之中的机构理性假设可能过于简单,政府失灵与市场失灵一样地困扰着各国经济的发展;而且,各国实践显示:通过传统的制约与平衡制度来防止政府失灵并借此纠正市场失灵,经常事与愿违。

这就决定了当今世界公共行政改革的目标,既要通过重振公共机构活力来提高政府能力,又要合理定位并规范政府调控与干预的边界,并通过适当的行为方式来保证政府干预市场的有效性。这就意味着:要制定有效的规则和限制措施,制约武断专横的政府行为,与顽固的腐败作斗争;政府要对人民的需求作出更灵敏的反应,通过更广泛的参与及权限下放,使政府与人民保持更密切的关系;应将政府机构置于更激烈的竞争之中,以提高其效率;要改善政府机构的业

绩,完善收入分配及激励机制。^①

一、本书的写作背景

从亚里士多德明确提出“法治应当优于一人之治”^②直至20世纪末,法治主义在西方已经历了漫漫征程;在中国,由于建设社会主义市场经济体制的迫切需要,推行“依法治国”的治国方略现在已不再是一个纯粹的理论主张,而为宪法所确认。依法治国是一个宏大的社会系统工程,而依法行政乃是其重点、难点与核心。法律的实施无疑是所有国家机关和全体公民及各类社会的共同任务,但最主要的承担者是行政机关^③。依法行政要求,政府应遵循市场经济规律依法实施经济行政管理,以形成良性互动的政企关系。由于中国是以公有制为主体的社会主义国家,政企关系的核心是政府与国有企业的关系,因此,国有企业改革的方向与改革过程就必须要与行政法治原则和依法治国的要求相符。在中国共产党十四届五中全会上通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标的建议》中,明确指出,“把国有企业改革作为经济体制改革的中心环节”。国有企业改革的重要意义,一方面在于国有企业在国民经济中仍然处于支柱性的地位;另一方面在于,尽管20年的企业改革取得了巨大的成效,而且建立现代企业制度这一国有企业改革的方向也已经确定,但是,当现代企业制度的核心——产权制度——已经解决之后,政府应该采用何种方式来纠正市场失灵与政府失灵?公共行政如何与企业行政对接?政府通过何种方式既能提高企业效率,又能提高行政效率?现代市场经济与现代民主政府相结合而产生的政企关系应该是何种模式?等等,如何尽快地、有效地解决这些现实问题,无论对于理论界还是实务界而言,都显得格外重要。

众所周知,为克服市场失灵所带来的社会和经济危机,自二战结束以来,西方各国政府越来越多地采取了法律、法规、行政规章等各

① 参见世界银行:《1997年发展报告——变革世界中的政府》,蔡秋生等译,中国财政经济出版社1997年版,绪论部分。

② 亚里士多德:《政治学》,商务印书馆1981年版,第276页。

③ 皮纯协主编:《行政法学》,群众出版社2000年版,第357页。

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、厂商实行经济管制。客观地说,政府管制在一定程度上纠正了市场失灵,平抑了市场经济的周期性波动。但是,政府管制又集中地暴露了政府失灵的缺陷。西方一些经济学派甚至认为,正是由于大范围的政府管制,阻碍了市场机制对社会资源的有效配置,并由此而出现了“滞胀”局面。因此,从70年代至今,在世界范围内掀起了行政改革的汹涌浪潮。

当代行政改革与过去的行政改革在总方向上截然相反——如果说以前的行政改革方向是政府职能的扩张和规模膨胀的话,当代行政改革则体现了政府的退缩和市场价值的回归,且各国在总方向上的趋同似乎超越了意识形态的差别。可以说,改革是对数十年来行政管理实践的检讨和反思过程^①。尤其是如何改革政府管制问题,成为各国行政改革与政府经济职能重新定位的关键所在。当前,在国外的经济理论和政策文献中,管制和放松管制这两个术语被使用得越来越广泛,公众与政府都普遍关心的是:政府为什么必须要变革传统管制?政府管制企业的范围与程度应如何确定?何种恰当的管制方式更有助于管制目标的实现?^②

正如美国学者 Kahn 教授所指出的那样,由于管制“压制技术革新,姑息无效率性,引起工资和价格螺旋式上升,发生严重的资源无效率配置,引起成本推动型通货膨胀那样的无益竞争扩大,拒绝采取在竞争市场中所提供的收费多样性和质量选择。这些想法,70年代初在中立的研究人员中占据了统治地位”^③。因此,70年代以后,以美国、日本、英国等主要国家为中心,对电信、运输、金融、能源等许多产业领域,都以放松管制作基础,建构激励性管制。管制方式变革的背景是^④:

① 参见周志忍:《当代国外行政改革比较研究》,国家行政学院出版社1999年版,序言部分。

② 参见陈富良:《政府对商业企业规制研究》,经济管理出版社1999年版,第3页。

③ A. E. Kahn: *The Economics of Regulation: Principles and Institutions* (Reprint Version), Cambridge, Mass.: MIT Press, 1988, p. 17.

④ 参见〔日〕植草益:《微观规制经济学》,朱绍文等译,中国发展出版社1992年版,第166—168页。

第一,70年代发生了两次石油危机,各国经济处于停滞状态,财政赤字扩大。因此,各国都力求削减财政补贴,缩小行政费用庞大的政府管制部门,实现“小政府”目标。同时,还必须把政府管理下的无效率的企业和产业搞活,使之效率化。

第二,70年代以后,由于以信息技术和其他高技术为中心的技术革新发展,在以前的自然垄断和自然寡头垄断领域内形成了新企业加入所需要的技术基础,管制根据日益薄弱。

第三,70年代以后,各国在人、财、物、信息等所有方面都日益加强国际联系,迫切需要放松阻碍这些国际流动的管制。

除却美、日等发达资本主义国家主张在放松管制基础上构建激励性管制外,目前,变革管制、建构激励性管制,减少干预、提高效率的观点已被发展中国家所接受。英国《金融时报》(1990年10月31日)载文指出,在拉美,“取消控制和实行私有化已成为普遍的潮流”。美国《商业日报》(1989年3月28日)登载非洲项目发展机构的顾问委员会主席达米巴斯的话说:“国家干预越少越好。这是非洲新经济哲学的总结。”在亚洲,一向以“半管制经济”闻名的印度也开始放松管制,并于1991年放弃了工业许可证制度。而新加坡新近也采取了一系列放松管制的措施。发展中国家放松管制的背景,归纳起来,大致有三:

第一,七八十年代新自由主义占据了西方经济学的主导地位,政府管制被认为干扰了私人和企业选择最有利的投资方式的自由,从而导致了资源的无效配置。第三世界国家取得贷款和得以调整债务的先决条件,就是实行经济自由化。跨国资本为了打开发展中国家的市场,采取种种手段使发展中国家取消政府对经济活动的调控,公开支持某种政治安排,以利于增强它们影响这些国家政府的能力。

第二,没有接受国际金融组织调整性计划的国家,为了摆脱危机,制止经济停滞和衰退,促进经济发展,或者为了加快产业结构的调整和优化,推动本国经济跃上新台阶,都在进行程度不一的调整和改革,其共同点都是重视市场机制,这就必然要求放松管制。而且,事实上,许多国家政府财政的日益枯竭已使它无力维持一个全面干预的政府。

第三,发达国家政府改革对发展中国具有示范效应。^①

由于政府管制对象基本上是自然垄断企业,其中的大多数是国有企业(或公有企业),因此,管制与放松管制的问题,在很大程度上就表现为政府采用何种方式干预国有企业的运营。自60年代以来,西方国家的经济学界、政治学界、法学界与实务界,都一直在努力探索并创设各种针对国有企业的管制方法,旨在通过控制国有企业来影响、协调国民经济的发展。各国大都逐步采取法制与行政手段,按照市场经济原则和微观经济理论,对大型公用性企业、事业单位和厂商实行管制。

政府管制国有企业的一个核心问题是:政府对国有企业在多大范围内有发出的“指令”的权力、国有企业在多大范围内保留自主权。自主权的程度在不同国家与不同时期是各不相同的。通常而言,政企之间的关系是:国有企业具有独立的管理权,由国家为其确定一些目标,并且受到某些规定的约束条件的限制。在大多数国家中,政府对国有企业自主权的控制采用双层结构法,在这种结构下的国有企业的决策具有两阶段性质:第一,政府规定企业目标和约束条件;第二,企业决定其定价政策,以便在约束条件限制下使其目标函数达到最大^②。

政府与国有企业之间因管制而形成的政企关系,以及在放松管制基础上的建构激励性管制而出现了政企关系重构,是经济行政法律制度创设与制度变迁的原因与结果。如何构建合理的政企关系,这是经济学界数百年来一直未能停止争论的重要课题。但是,遗憾的是,各国行政法学界却一直未能对此作认真的思考与系统的探讨。

众所周知,市场失灵的理论与实践使政府管制成为必要,这已被20世纪20年代以来各国经济活动实践所证实,在西方经济学中也基本达成共识。但是,政府管制必须遵循制度化要求,行政法必然要对政府管制如何定位、如何规范行政权运作等作出回应。否则,不仅

^① 参见周志忍:《当代国外行政改革比较研究》,国家行政学院出版社1999年版,第463—464页。

^② 参见华民:《世界主要国家国有企业概览》,上海译文出版社1994年版,第60—61页。

是该国行政法不完善的表现,而且,未经行政法调整的政府管制,也并非真正意义上的“管制”。

笔者认为,政府与市场的关系,不仅是经济学,而且是行政法学所应备加关注的一个基本问题。特别是亚洲金融危机促使我们不得不再次认真思考政府在市场经济中的一些基本问题:它的作用应是什么、它能做什么和不能做什么,以及如何更好地做这些事情。^①正因为如此,如何理性界定政府管制的边界,构建良性互动的政企关系,从而带来尽可能多的行政效益、经济效益与社会效益,是现代行政法所必须正视的问题;也正因为如此,深入探讨政府管制问题,是现代行政法学所责无旁贷的。

对于正处于攻坚阶段的中国国有企业改革、正处于解构与重构运动之中的中国行政法而言,如何理性地认知、定位、规范政府管制,显得尤其迫切而艰难。对于年轻的中国行政法学而言,肩负着如何实现管制中激励机制与制约机制的最佳整合,从而使得中国行政法在我国国有企业改革攻坚阶段,促成公共行政的制约、激励机制与企业私行政的制约、激励机制的全面对接,构建与法治行政相适的良性互动的政企关系,以实现国企的扭亏为盈,实现国民经济持续、稳定、健康的增长。

二、本书的思路

通过对政府与市场关系的理论实证与经验实证,笔者发现:经济学理论、行政法理论基础、行政法律制度、行政权边界、政府管制方式等若干问题之间,存在着天然的联系。其中任何一项的变动,都会波及其他诸项:要么是作为前项的结果出现,要么是作为后项的原因存在。

从不同的角度,可以将政府管制分为不同的种类。一般而言,政府管制可以分为间接管制与直接管制,直接管制又可分为经济管制与社会管制,经济管制的对象主要是国有企业(或公有企业)。因此,

^① 罗豪才:“法治政府的建设与制度资源的多样性——‘法国公法与公共行政名著译丛’代序”,见〔法〕莫里斯·奥里乌著:《行政法与公法精要》,龚觅等译,辽海出版社1999年版,序言,第1页。

激励性管制直接关系建立何种政企关系,政企关系的性质直接关系着整个行政法律关系的特质,行政法律关系的特质直接反映着一国行政法的功能定位、价值取向,并进而体现与之相匹配的特定的行政法理论基础。

由此,本书所要讨论的问题,呈现为一个闭合的环:行政法理论基础——行政法——行政法律关系——政企关系——政府管制国企——政企关系——行政法律关系——行政法——行政法理论基础。这就决定了本书所要解决的主要问题,不外乎两点:其一,探讨整个系统的形成并予以解释;其二,探讨各环节之间的衔接并解释各环节之间的关系。有鉴于此,本书需要解决以下几个问题:

1. 确定以何种行政法的理论基础贯穿全书?笔者通过对政府与市场关系的系统考察,确认现代行政法的平衡理论可为本书提供价值观与方法论:现代行政法的价值取向在于促进经济发展与社会进步;现代行政法机制系由制约机制与激励机制整合而成。

2. 规范政府管制与政企关系行政法的主要内容由什么决定?政府与市场都是配置社会资源的手段,但在市场经济体制下,市场机制应作为社会资源配置的基础性手段;与此同时,政府应能弥补市场失灵缺陷。行政法所要做的就是为最佳社会资源配置格局的形成提供规则,并对规则予以确认。

3. 由现代行政法调整所形成的行政法律关系的主要特征是什么?现代行政法应有助于形成均衡的权力(利)结构,促进行政主体与市场主体之间的沟通,在良性互动的行政法律关系中,实现社会公益与市场主体私益的双头增长。因此,必须对行政主体与市场主体既要加以制约,又要加以激励。

4. 市场经济下的政企关系如何区别于计划经济下的政企关系?行政主体与市场主体之间由于行政主体的或宏观调控、或微观管制所形成的政企关系,必须同时又是受行政法调整的行政法律关系,否则,就与依法治国与法治行政相悖。市场经济条件下政企关系的最大特征就在于,市场主体在法定或约定的范围内享有经营自主权,行政主体不能随意干预,行政权的运作界限与行政行为模式,都应是法定的。

5. 政府管制变革与国企改革之间是什么关系? 这是本书所要解决的核心问题。笔者从以下几个方面对此作答:

其一, 国企改革的双线思维: 依靠现代企业制度来改造国有企业, 以营建企业行政的制约、激励机制; 通过构建激励性管制来改造传统管制, 以构建起政府行政的制约、激励机制。二者之间是良性互动的, 因为, 政府管制方式的每一次变革, 都为国企现代企业制度的进一步确立提供了契机; 而现代企业制度的每一次完善, 又为政府管制方式新的变革提供了前提与基础。因此, 政府管制方式的变革与国企改革, 以及现代企业制度的建立紧密相联。与此相对应, 行政法的调整范围与调整方式的每一次改变, 都或多或少被视做是对国企改革过程中, 以及对改革后国企的管理方式——政府管制——的一种回应。行政法以其制度化形式的优越性, 为国企改革中政府管制方式的演进提供了标准与保证。因此, 行政法必然要正视国企改革与政府管制方式之间的关系。

其二, 从世界范围来看, 由国有企业(公有企业)改革所形成的主线, 与由政府管制方式变革所形成的另一条主线往往是交织在一起的。经验性事实表明: 国有企业(公有企业)改革每向前推进一步, 必然就有政府管制(范围或方式)的一次大变革, 就有一次公共行政改革与之相对应; 同样, 公共行政的每一次重大改革, 总是意味着政府管制(范围或方式)经历一次变革, 并促进了公有企业改革再上一个新台阶。

其三, 政府管制是一种建立在市场经济体制基础之上的微观行政管理手段, 因此, 政府管制——即便是传统的强制性政府管制, 也严格区别于计划经济下的强制性行政管理; 市场经济下的政府管制承认市场机制作为配置社会资源的基础性手段, 而计划经济下的强制性行政管理则拒绝市场机制的存在。正因为如此, 中国国企改革与管制定位、管制变革之间的关系就更具特色: 第一, 针对计划经济体制下政府对企业所实行的全方位强制性行政管理, 转型时期的政企分开主要是政府放权。中国目前定位管制的主要问题是, 如何将计划经济下政府的强制性行政管理职能转换成市场经济下的政府管制职能。由于两种类型政府行为的主体、权限、程序、监督、救济等都存在

着本质上的区别,因此难以进行直接切换。第二,中国要推行市场经济体制,就必然需要政府管制。政府管制主要是针对自然垄断企业,自然垄断企业主要是国有企业,相形之下,西方国家的国有企业较少,而中国的国企地位举足轻重,因此,建构与完善政府管制体系,在中国显得更加重要。第三,转型时期的中国公共行政改革既要顾及行政传统,又要兼顾国际现行的管制变革趋势。第四,中国的国企改革处于“转型发展”时期而表现为三位一体^①:逐步地改造旧的计划经济管理方式、借鉴西方市场经济发展史的经验教训、吸纳最新的合理的政府管制理论与实践经验。亦即,中国在引进管制以避免市场失灵的同时,又要进行管制变革以避免管制失灵的出现。第五,中国加入WTO后,中国的国有企业显然是受WTO冲击最大的市场主体之一,中国市场自然要与国外市场对接,中国的政府管制必然要与国外的政府管制相适,因此,中国在进行国企改革时,不得不正视这个问题。循着这样的思路,笔者从三个方面构架全书。

三、本书的结构

本书由导言、正文、余论三部分组成。

导言简要地介绍了本书的写作背景、本书的思路、本书的结构、本书的研究方法、本书的创新等内容。

正文分为四章,即政府管制变革的宏观背景:国有企业改革;传统政府管制理论检讨;激励性管制;政企关系重构的新路径;国有企业激励性管制的实证分析。

第一章:政府管制变革的宏观背景:国有企业改革。就其总体而言,国有企业改革就是一个渐次地承认国有企业经营自主权、逐步地收缩强制性行政权的过程。国有企业的经营自主权与政府的经济行政管理权是国企改革中的一对主要矛盾,中国二十多年的国企改革,基本上就是围绕着这对矛盾而展开的一系列的制度创设、制度变迁

^① 厉以宁教授认为,目前中国正处于“转型发展”时期,这一时期的任务有两个:一是经济体制的转型;二是社会经济的发展。因此,“无论是中国经济发展还是中国经济改革,都必须从不平衡状态开始。中国经济的不平衡增长不取决于人们的主观愿望,而是一种客观规律”。参见厉以宁:《转型发展理论》,北京:同心出版社1996年版,第11页。

的过程;这既包括主要旨在营造微观经济主体自身的激励机制与制约机制的现代企业制度,又包括主要旨在建构政府与国有企业在经济行政中的制约机制与激励机制;前者主要是民商法的责任与贡献,而后者则是对行政法的机遇与挑战。因此,在本章中,作者在介绍有关国有企业的基本理论——包括国有企业的界定、性质、行为目标、功能定位、分类等——之后,主要探讨现代企业制度对于国有企业的改造,以及由此而必然要正视的问题:政府管制如何在行政权既有退出、又有进入的态势之下,同现代企业制度实现全面对接?这既是二十多年来中国国有企业改革历程的一个浓缩,又是中国国有企业改革攻坚阶段的任务。

第二章:传统政府管制理论检讨。在市场经济体制下,政企关系是由于行政权介入市场而形成的行政主体与市场主体之间的关系,它是行政法律关系的重要形态之一。政府与市场、行政主体与市场主体、行政权与企业经营自主权等,展示出的是同一对矛盾的不同侧面,其核心是以行政主体与市场主体(企业)所形成的行政法律关系为载体的行政权与企业权利的配置结构,表现为政府管制与企业自主经营之间的矛盾。政府管制的基础是市场失灵。但是,经济发展史也同样表明,政府管制的合理性往往并不能完全弥补市场失灵,究其原因,主要由于传统管制从内容到形式,都已相当陈旧,难以适应现代市场经济与民主政治的需要——布坎南与施蒂格勒质疑管制的理论主张,就在很大程度上揭示了这个问题;东南亚金融危机再次实证了“政府与市场都不完美”的事实。政府与市场、行政主体与市场主体、政企关系,必须要在效益原则的指导下,通过行政法律制度体系的重建与完善而及时地重构。因此,公众如今对政府管制的态度是:不能不要,不能不改;管制必须变革,其方向是建构激励性管制。

第三章:激励性管制:政企关系重构的新路径。本章主要讨论激励性管制的基本理论。建构激励性管制的思路主要包括:其一,行政权的进退市场应同步进行,以界定理性的行政权运作范围;其二,政府管制应制度化、法律化,遵循行政法调整,从管制主体、对象、权利(力)义务(职责)格局、管制程序,以及监督管制与管制救济等各个方面加以规范。激励性管制应以现代行政法理论基础为指导,确认政府

管制与市场机制配置资源之间的互补性,以建构良性互动的政企关系。作者认为,激励性管制的理论基础主要包括行为学中的激励理论、行政法学中的制约与激励机制理论、经济学中的自然垄断理论。激励性管制的权力、权利结构平衡可归因于政企关系的博弈均衡;激励性管制的行为模式是以放松管制作为基础环节,以行政指导进行利益诱导,以行政合同作为实施手段,以行政奖励作为诱导回应,形成一个完整的制度运行体系。

第四章:国企改革激励性管制的实证分析。本章主要探讨对国有企业如何实施激励性管制问题。作者以中国电信为例探讨放松管制、引入竞争,以运输业中的中国民航与中国铁路为例,分别探讨放松管制基础之上的“模拟竞争”与“运网分离”。本章力图说明以下问题:其一,中国国企改革的第一阶段——界定产权阶段——目前已告结束,现在所要解决的关键问题是如何变革政府管制——建构激励性管制;其二,中国行政法在建构激励性管制时,如何借鉴西方市场经济国家的相关做法;其三,如何通过激励性管制重构新型的政企关系,在良性互动的政企关系中,提高企业效率与行政效率,在最佳的社会资源配置格局下,取得最佳的效益。

余论主要讨论 WTO 与建构国企激励性管制;WTO 与政企关系重构;WTO 对中国国企改革和中国行政法而言,既有挑战,又有机遇。

四、本书的研究方法

第一,比较的方法。本书对中国与西方主要市场经济国家的市场失灵与政府失灵、竞争性国有企业与垄断性国有企业、现代企业行政与政府行政、传统管制与激励性管制、政企关系的历史形态与重构趋势等若干重要问题进行了比较研究。

第二,实证的方法。笔者分别对中国、美国、日本、法国等有关电信、民航、铁路等公有企业所采取的传统管制与激励性管制方式作了较为详细的实证分析。

第三,借鉴的方法。本书除运用行政法学的基本理论对激励性管制与政企关系重构问题进行探讨以外,还借鉴了与之相关的经济学、

行为学、管理学等其他学科的基本理论。

五、本书的创新

第一,本书立足于行政法学,兼用比较、实证、借鉴的方法,第一次在理论和实践两个层面,对政府激励性管制的建构进行了跨学科的研究。本书所作的跨学科尝试丰富了现代行政法的制约与激励机制理论^①,丰富了行政法律关系理论,尤其是经济行政法律关系理论。

第二,政府管制作作为市场经济体制下政府纠正市场失灵的必要手段,自20世纪初以来一直为西方经济学所关注,但是,至今尚未见从行政法的角度来系统地探讨政府管制问题。本书首次以重构政企关系的行政法视角,系统地探讨了政府管制问题。

第三,本书在系统地归纳政府失灵与市场失灵、政企关系的历史形态、传统政府管制的类型及其弊端的基础上,提出激励性管制的基本行为模式、基本结构与运行方式,并在实证分析的基础上提出如何在我国国企改革中建构激励性政府管制、重构良性互动的政企关系。

第四,面对WTO对中国国有企业和政府管制方式的冲击,提出了中国行政法应当适应中国加入WTO紧迫形势的新命题。

^① 罗豪才教授近来提出,现代行政法机制由制约与激励机制整合而成,制约与激励机制是平衡论的重要组成部分。参见罗豪才:“依法行政与行政法学”,载《国家行政学院学报》,2000年第1期。