

菩提



经济学文丛 第二辑 夏业良 主编

谁来管制管制者

余晖 著



广东人民出版社

菩提



经济学文丛 第二辑

夏业良 主编

谁来管制管制者

余晖 著



广东经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

谁来管制管制者/余晖著. —广州: 广东经济出版社,
2004.1

(菩提经济学文丛第二辑/夏业良主编)

ISBN 7-80677-618-4

I. 谁… II. 余… III. ①国家行政机关—职能管理—
研究—中国②行政管理—研究—中国 IV. D630.1-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 114285 号

出版 发行	广东经济出版社 (广州市环市东路水荫路 11 号 5 楼)
经销	广东新华发行集团股份有限公司
印刷	广东科普印刷厂 (广州市广花四路棠新西街 69 号)
开本	850 毫米×1168 毫米 1/32
印张	9.5 2 插页
字数	220 000 字
版次	2004 年 1 月第 1 版
印次	2004 年 1 月第 1 次
印数	1~5 000 册
书号	ISBN 7-80677-618-4 / F·973
定价	全套 1~5 册 定价: 90.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与承印厂联系调换。

发行部地址: 广州市合群一马路 111 号省图批 107 号

电话: [020] 83780718 83790316 邮政编码: 510100

邮购地址: 广州市东湖西路邮局 29 号信箱 邮政编码: 510100

(广东经世图书发行中心)

本社网址: www.sun-book.com

·版权所有 翻印必究·

序

盛 洪

我在社会科学院研究生院读博士的时候，曾与余晖住过一个宿舍。我的印象里，他很聪明，并且兴趣广泛。他在学术上取得成就，我不会惊讶。倒是他在拿到硕士学位后“下海”干了几年使我不解。我从来就认为他的“正路”是学术。说句实话，他今天的成就还低于我的预期。

与我这个万金油不同，余晖选择了专业化的道路。我猜想，他在选择时是很刻意的，不然怎么会选得这么好。所谓好，是说管制经济学近些年来始终处于理论的前沿，同时我国经济制度的变革，从管制角度讲，主要是市场进入管制的不断解除，从竞争性领域一直走到垄断领域，甚至一些公共物品领域，同时又需要政府在其它方面，如垄断行业的定价，公用事业进入的标准与程序，安全措施，技术标准的统一，公共资源的分配，和网络的互联互通等等方面改进和加强管制。然而管制谈何容易。它介于政府与市场的边界上，它体现着一种政府与市场的关系。这需要同时吃透市场和政府。对于市场来说，管制是对它失灵的补救；对于政府来说，管制又是它借助于市场的手段。市场在哪些地方失灵？政府又如何借助于市场？这显然是一门大学问，又关乎社会的繁荣。我记得阿马蒂亚·森曾说过，东亚的成功依赖于市场与政府的良性互动。而有关管制的知识，

对于我国理论界和政府部门来说还是崭新的。在这方面，余晖很有施展空间。

我曾说过，中国学者非常幸运，因为他们正经历着一场伟大的制度变迁，我们可以近距离地观察这一千载难逢的演变。然而学者们还不简单地只是观察者。在现实中，这一变迁并非一帆风顺。出现冲突很正常。尤其是要让管别人“管惯了”的政府官员退出市场领域，则要付出很高代价。在竞争性领域，官员们也在“抵抗”，但他们缺乏控制进入的技术手段，中央政府的放开政策，加上民营企业的大量涌入最终瓦解了进入管制。但是到了一些“特殊”领域，特殊性，包括自然垄断，普遍服务义务，安全，和公用性质等等，成了保持昔日权力的理由，而一些控制进入的技术手段则成为对抗市场化的有力武器。在这时，经济学者已不能再隔岸观火了。实际上，在我国产业打破垄断的过程中，学者们已经深深地介入。1996年天则所受托研究“电信业立法建议”时，余晖就加入了研究的团队。后来余晖的矛头几乎对准了所有的垄断行业和政府不当管制的部门。他批评民航总局对价格的干预，他抨击卫生部越权解释《消费者保护法》，将自己排除在责任之外，他质疑信息产业部和铁道部的价格听证会的合法性，他为挑战邮政垄断的民间企业辩护，他为揭露北京出租车管理垄断黑幕的记者叫好。

当然在这些领域引进竞争，并非是简单放开。在自然垄断的行业中，任由企业自行定价就会出现垄断高价；在只有少数竞争者的产业中，很可能出现恶性竞争，在另一方面又可能出现价格卡特尔；没有统一调度和安全管制，铁路和航空运营的竞争也许就乱了套；如果仅把医疗看作是纯粹的商业服务，医生就有可能以病人的生命为要挟索要高价；在劳动力无限供给的情况下，煤矿间的竞争会倾向于压缩安全成本，导致恶性事

故。因此，正如余晖所说，“开放与监管一个也不能少”。管制不仅是开放的补充，更是它的前提。而监管或管制，至少比计划经济时期的行政管理要考究得多，复杂得多。一方面，它表现为技术手段，如自然垄断行业的定价，执照数量的确定，特许经营权的拍卖，安全标准的确立，和技术接口的统一等等。除了相关技术以外，还需要大量管制经济学的知识。在另一方面，它又是一个宪政问题。

谁有资格施行管制？什么可以保证管制机关的管制措施是恰当的？如果管制机关对市场进行了不当干预，又有谁来纠正？管制机关与被管制者合谋，共同寻租，又怎么办？一句话，就是本书的主题：“谁来管制管制者”？这是一个宪政经济学的问题。按照布坎南的假定，政府不是一个一心为公的仁慈的君主，而与一般经济人无异。如果没有外在的约束，我们很难保证政府官员不去设租寻租。于是，我们就可以理解，为什么卫生部越权解释《消费者保护法》给自己免责；北京出租车的“份儿钱”总是降不下来；民航总局总不甘心放弃对价格的干预。我们不能批评这些部门的官员有私心，因为只要没有外在约束，他们“越界”是很自然的。因此我们可以根据行政部门权力过大的事实推定，在我国的宪政体制中恰恰没有对行政部门权限的明确界定，也缺乏制衡它们的机构和手段。近两年来行政审批制度改革的事实又证明，那种想依靠行政部门自己改革的想法注定要失败。目前我国审批制度弊端的关键问题不在于审批项目的多寡，而在于行政部门有自我授权“创造”这些审批项目的实际权力。所以审批制度的根本改革是宪政改革，即在宪法赋予的自由裁量权之外，剥夺行政部门的自我授权的权力。

学者需要冷静，但他也是一个血肉之躯。在余晖的学术言词后面，也不时流露出血性和激情。当他读到北京的高级法院

明令不受理司机的维权诉讼的报道时，“禁不住潸然泪下”；论罢煤矿安全管制问题后，他“愿死于各种安全生产事故的无辜受害同胞的亡灵，在九泉之下得以早日安息！”当经济学的严密逻辑加上壮怀激烈的正义感，“效率”就更有人文色彩。一个经济学家不仅可以成为超越书斋的学者，他写的文字，既可以帮助我们思考，还能激发我们的豪情。

2003年6月13日于北京郎家园

自序

收在本集子中的文字，都在报刊等媒体上发表过，虽然有的已经记不清具体日期了（只注明写作日期）。也曾有几家出版社想把它们要去出版，但自觉见不得人，便像何帆兄说的那样让它们“付之流水”，留在网站上沉浮。

但中国这几年改革和发展的环境发生了很大的变化，而我个人以为未来的十年，乃中国能否真正繁荣强大并为世界和平发展做出贡献的最关键的十年。而在这十年中，中国必须启动宪政改革，才可能为国内经济社会的稳定奠定制度基础。这期间政府的改革和政治文明的建设乃至为重要的事业。因此我愿意出版本书并以《谁来管制管制者》名之，其目的就是想告诉读者我近十年来反复强调的一个观点，即在目前的政治制度下，强调对行政管制者的管制，其意义比强调管制者对行政相对人的管制更有意义。

正如我在开设公共政策专栏时所写的一段话：“本专栏所讨论的公共政策，主要包括社会经济活动中的政策和法律规约，系指经由国家或其他权威组织（如行业协会等非政府组织）所发动的公共选择过程，涉及其生命周期中的起议、拟订、谈判、执行及终结等各个阶段。专栏的目的很简单，就是要同作为公共权力之源的普通百姓一道，去关注那些已经和即将影响其生成状况和福祉的各种管制规则，去发现其权利在何种程度上受到了保护和侵害，以及当权利受到和可能受到侵害时可依赖的道德、理性和法律的援助。”我更愿意把国家或政府视为社会经

济治理结构中的一种制度安排，它与来自民间自发的治理机制，如企业、市场、社群以及社团等，乃相互补充、合作、竞争和替代的关系，而这正是宪政的基础。

因此，读者在本书中所读到的文字，是按照管制经济学对管制行为的划分，如“经济性管制”、“社会性管制”、“反垄断和反不正当竞争”、“行政审批和政府机构改革”、“行政程序”以及“社会自律和管制替代”来归类的。在沉重的话题之后，我附上三则随笔，有助于读者诸君了解我的人生态度和学术背景。总之，这些文字体现了我十年来对政府管制和非政府组织研究的一些心得体会，也许对与这两个领域有关的学者学生、行政机构及其官员、媒体记者、受管制的和有意参与自律的社会个体和组织会有所帮助。因为，这些文字的确也多少引起了这些群体的善意关注。

借此机会，我要衷心感谢慷慨刊发这些文字的报刊和媒体，它们主要有《中国经济时报》、《经济观察报》、《南方周末》等。我也要衷心感谢这些媒体的一些记者和编辑，他们有黄钟、杨良敏、王克勤、徐钟、马克、何军等。在与这些媒体和记者的愉快合作中，我受益匪浅。

当然，我还要衷心感谢广东经济出版社和“菩提经济学文丛”的主编夏业良学兄的热心推荐。夏兄对公共领域的长期不懈的关注，使我深感在中国的公共知识分子中，不乏同道之人。

余 晖

2003年6月

目 录

序	盛洪
自序	1

1 什么叫政府管制

政府经济治理结构中的行政管制（演讲稿）	3
---------------------------	---

2 经济性管制

机票禁折：政府与市场的较量	27
民航改革需要“政策企业家”	31
“全球最差企业”中国电信的命运	35
七问中国电信重组	40
拆分中国电信的理由何在	44
移动通讯：即将来临的价格卡特尔	48
谁来管制信息产业部：写在电信管理条例颁布之初	52
新媒体时代的中国有线电视：重提数网竞争	56
有线电视产业化及其管制问题	60
在基础设施产业建立政府监管体制：以铁路为例	64
谁来查处盗窃电能行为	69
我们需要一个合法的电监会	73
政府管制失败的经典案例	77
出租车业改革：是公司化还是个体化	82

3 社会性管制

卫生部与“3·15”	89
寻求医改新动力：全方位开放市场和引入竞争	93
药品价格管理新法能否走出老误区	99
安全生产怎么了	103
“责任重于泰山”的制度安排	107
寻找“自然之友”	113
墙院与堵车	117
美丽的心灵哪里去了	121
高考问题	125

4 反垄断和反不正当竞争

反垄断法应暂缓出台	135
透析“行业自律价”	138
猫鼠羊的游戏规则——论打假的制度竞争	146
中国 2001：反垄断遭遇“堵车”	151
被“绿阴”遮蔽的“阳光”	155
行政性垄断如何终结	158

5 行政审批和政府机构改革

从行政审批改革到全面行政管理体制改革	175
透视第五次政府机构改革	179

6 行政程序

价格听证任重道远	191
质疑电信价格听证会的合法性	195

听证会,想说爱你不容易	199
如何“审批”行政审批	204

7 社会自律与管制替代

找一根金线把闪亮的珍珠串起来	211
社会合法性是行业协会的生存基础	234
重视对经济治理结构的研究	238
向通产省学习什么	242
反倾销:我们准备好了吗	247
警惕合法“帮会”的发展	257
行业协会的未来形态	261
美国的行业协会和商会	266
如何治理当代资本主义	271

8 随笔三则

像叶像云又像帆	279
海上钢琴师	282
以译为学,以友为师	286

谁来管制管制者

菩提经济学文丛

1 什么叫 政府管制



政府经济治理结构中的 行政管制（演讲稿）

非常感谢北京大学政府管理学院研究生会给我这样一个机会跟大家交流“政府经济治理结构中的行政管制”这个问题，同时也感谢诸位牺牲宝贵的周末休息的时间来跟我共享这个题目。我这次来北大，代表中国社会科学院工业经济研究所，同时也代表另一个组织，就是“博士咖啡”。可能在座有人听到过博士咖啡，它就是我跟我的八位经济学界的朋友一起创办的一个自由论坛性质的俱乐部。我们有自己的网站，www.doctor-cafe.com，欢迎大家登录访问。我们近期也曾在一些大学做过演讲。

现在我想了解一下各位的研究领域的背景，学经济学的有多少同学？请举一下手！好的，大概有 1/5，学法律的呢？那么剩下的可能就是学政府管理的以及少部分其他学科的同学了。经济学、法学、政府管理学这几个学科之间有密切的关系，我今天要讲的话题“政府经济管理中的行政管制”就是一个跨学科的研究，谈“经济管理”自然要涉及一些经济学背景的知识；同时，讲“行政管制”也要用到政府管理学的知识，它还与行政法有关。所以说，这个话题适合这几个学科的同学。

先讲一下今天要讨论的内容，共有五部分内容：（1）为什

么要关注政府管制；（2）什么是政府管制；（3）政府管制的理由是什么；（4）我国政府管制现状；（5）政府管制改革的原则和方向。中间会穿插两个案例。因为这个讲稿是一年多以前的，所以今天除了讲一个关于电力监管的案例外，还会讲另外一个案例，这个案例是前几天我的一位记者朋友交给我的一份长达3万字的报告，叫《北京市出租车管理的黑幕》，我想从这两个案例揭示中国目前政府管制的严重失灵现象和建立现代政府管制的艰巨性。

为什么要关注政府管制

先讲一下我为什么要讲“政府管制”这个问题。改革开放以来，这个问题一直不是那么突出的，它真正浮出水面、受到关注是在20世纪90年代，尤其是1998年的时候。那么为什么要关注这个问题呢？大家知道，在计划经济的时代，政府对社会是全面管制，公民的任何行为都要受政府的管制，不能有自己的作为；改革开放后，中国开始由计划经济向有计划的商品经济转型，现在也叫“有中国特色的社会主义”，总之，政府传统的管理方式开始改变，由管得很细的条块结合的管理开始松动，即放松管制。我们关注这个问题是因为现实对制度和理论提出了挑战。

比如，先谈一下行政审批的改革。在计划经济时代，实行严格的管制和配给制度，比如公民的商业行为要受政府的管制；生小孩也要受政府管制，要计划生育政策；直到现在，盲人开按摩诊所还需要政府的审批。改革后，政府的任务除了审批外还要做审批后的监管工作。这个问题大家一直在讨论，加入WTO后它就更严重了，因为WTO要求中国要给外国的公司国民待遇，就是像对待中国的公司一样对待外国的公司。因为很



多的行业准入都有很多门槛。这次的审批改革就取消了 780 多个项目，而这才占有中央行政审批项目的 1/6，中央的行政审批项目大概有 4200 多项。这样大量的行政审批阻碍了人们正常的市场竞争和发展。我本人就作为国务院行政审批改革领导小组的专家组成员，从今年 4 月至今共参加了有关 620 多项审批项目的预审，涉及经贸委、银行、证券、保险等。原来政府管制很多，有很多是文件性质的，由某司某处拟订，每个部门都有一二百个政府审批项目，老百姓想做件事就很难，有很多门槛，要一道道跨过去。特别是我们加入 WTO 后，将国民待遇给了外商，但却没有给我们的民营企业。

我们还看到一个现象，就是生产事故。这几年煤矿爆炸的事故频频发生，这也是政府的管制的对象，企业在生产前应该达到一定的安全生产的标准，要做到最大限度地减少事故发生的概率。但是这几年，生产事故很多，煤矿经常爆炸，这就说明安全管理一定有问题。我国的安全生产管理有两条线：一是经贸委，1998 年改革之后这项管理由劳动部和煤炭等工业主管部门转移过来，它管理许可证的发放，包括对企业安全设施的审查以及对厂长本人的资格审查等；另一个就是安全生产管理局，但它没有审批权，只有检查权，只能建议企业停产整顿，而没有直接关闭企业的权力。

第三方面谈一下整顿市场经济秩序。去年 18 个部委联合行动，打击假冒伪劣商品，打击行业不正之风。“打假”，1998 年后已经成为大家很熟悉的话题了。但政府打假的效果非常的差，甚至还不如一个王海。

第四是行政性垄断的问题。电力、电信、铁路、民航这些部门这几年也在改革。过去在传统公用事业上，都是由国家直接投资和经营的，但是现在人们意识到在这些部门的某些生产

