



经济管理学术文库·经济类

政府规制

——理论与实践

Regulation – Theory and Practice

臧传琴 / 著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE



经济管理学术文库·经济类

政府规制

——理论与实践

Regulation — Theory and Practice

臧传琴 / 著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

政府规制——理论与实践 / 臧传琴著. —北京:经济管理出版社,2014.12
ISBN 978-7-5096-3206-2

I. ①政… II. ①臧… III. ①市场经济—监管机制—研究—中国
IV. ①F123.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 143337 号

组稿编辑:王光艳

责任编辑:许兵 吴蓉

责任印制:司东翔

责任校对:张青

出版发行:经济管理出版社

(北京市海淀区北蜂窝8号中雅大厦A座11层 100038)

网 址:www.E-mp.com.cn

电 话:(010)51915602

印 刷:大恒数码印刷(北京)有限公司

经 销:新华书店

开 本:720mm×1000mm/16

印 张:13.25

字 数:245千字

版 次:2014年12月第1版 2014年12月第1次印刷

书 号:ISBN 978-7-5096-3206-2

定 价:58.00元

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书,如有印装错误,由本社读者服务部负责调换。

联系地址:北京阜外月坛北小街2号

电话:(010)68022974 邮编:100836

前 言

市场经济的特征之一是市场主体的自主性,即在市场经济条件下,每一个市场主体可以自主决策。在古典经济学家眼中,市场是完美的,市场机制可以自发地调节社会资源的配置,并使之达到帕累托最优,从而使有限的资源最大限度地满足人类无限的需求,特别是法国经济学家萨伊的“供给自动创造需求”观点,使古典经济学自由竞争的观点达到了顶峰。但是,1929~1933年的大危机使古典经济学的理论遭到了破产,主张政府干预的凯恩斯主义成为经济学的主流。相应地,政府规制也逐渐从只是针对战争、经济危机等特殊事件而采取的应急性的、临时性的举措走向制度化和规范化,其对经济社会的影响日益深远。

市场经济的另一个重要特征是法制性。在市场经济条件下,如果没有相应的法律法规来规范市场主体的行为,出于对私利的追求,人们很有可能会做出损人利己的行为,如假冒伪劣产品会直接损害消费者利益;垄断组织可能会滥用垄断势力侵蚀消费者剩余、阻碍技术进步和降低社会福利;资源会遭到掠夺式的使用以致枯竭;环境会遭到污染以致危及人类社会的生存和发展;等等。所以,市场经济本身亦是一种法制经济,它客观上需要政府制定相关的法律法规来规范、制约市场主体的行为,使其在追求自身利益的同时不会损害他人和社会的利益,并对具有正外部效应的行为给予鼓励,从而保证市场经济的健康、有序运行。因此,政府规制是其中必有之义。现实中我们可以观察到的是,市场经济越发达的国家,其法制越健全。

就中国的实际情况来看,一方面,尽管改革开放30多年来市场化程度日益提高,市场竞争日趋激烈,但垄断仍大量存在于许多行业,特别是



在电力、金融、通讯、烟草、石油石化等行业尤为突出。在这些垄断性行业中,既存在自然垄断,也存在行政垄断,并且行政垄断的色彩尤为浓厚,由此造成了资源配置不合理、效率低下、收入差距拉大等问题,受到社会各界的诟病。另一方面,在经济快速增长的同时,资源的迅速减少甚至枯竭使可持续发展的目标日益堪忧;严重的环境污染越来越威胁到人们的身体健康;产品质量安全事故和工作场所安全事故频发,给人们的身心健康带来了严重危害……

这些问题引起了国内外学者的极大关注。近年来,笔者也就此写了一些文章,做了几项相关的课题研究。但是,这些年来心中始终有这样一种感觉:自己以前的研究,做的文章或课题都只是针对某一个问题、从某一个角度进行的研究,难以形成一个系统、完整的体系,难免有点缺憾。所以,思之再三,再加上朋友的鼓励,决定写一本书,将自己对此问题的研究更加深入和系统地呈现出来,同时也迫使自己在以前没有涉及到的研究领域去进一步地探索,于是就有了这本书。

全书共分为三大部分,细分为五章内容。第一部分包括第一章,是政府规制概述,概括地阐述了政府规制的内涵、政府规制的形成与发展以及政府规制方式的变迁,使读者总体上了解政府规制的基本情况,作为展开进一步研究的基础。第二部分包括第二章、第三章和第四章,研究政府规制的主要内容。政府规制包括经济性规制和社会性规制两个方面,其中经济性规制主要是指政府对市场竞争,特别是对垄断的规制,本书放在了第二章进行研究;社会性规制主要是指政府对环境、工作安全等影响人们身体健康方面的规制,本书分别放在第三章和第四章进行研究。在第二部分的研究过程中,本书结合了中国实际情况,特别是利用了中国的经验数据,借助于计量经济学的工具,对垄断行业改革问题、政府环境规制绩效、安全生产规制绩效等进行了实证研究,使研究结论更具针对性、真实性和说服力,这也是本书的特色之一。第三大部分包括第五章,主要研究政府规制的改革问题。实践是不断发展的,政府



规制也应与时俱进,不断调整和完善,以适应实践的变迁。参照世界其他国家,特别是发达国家政府规制改革的成功经验,结合中国的实际情况,本书对政府规制制度、政府规制机构、政府规制内容等方面的改革提出了一些建议,以期对中国的政府规制改革做出一点贡献,从而更好地促进经济社会的发展。

由于笔者水平有限,有些问题思考得可能还不够成就,真诚欢迎来自读者的任何评论、建议和意见交流!

臧传琴

2014年10月于济南

目 录

第一章 政府规制概述	1
第一节 政府规制的内涵	1
第二节 政府规制的形成与发展	7
第三节 政府规制方式的变迁	15
第二章 政府规制与市场垄断	21
第一节 垄断的形成与影响	21
第二节 政府规制与自然垄断	29
第三节 政府规制与行政垄断	48
第四节 经济全球化背景下反垄断问题	57
第三章 政府规制与资源环境	68
第一节 环境规制的必要性	68
第二节 环境规制方式与工具	77
第三节 环境规制绩效的影响因素	88
第四节 环境规制产生的影响	102
第四章 政府规制与生产安全	131
第一节 政府规制与产品质量(以食品安全为例)	131
第二节 政府规制与工作场所安全(以煤矿安全为例)	156



第五章 中国政府规制改革展望	172
第一节 政府规制制度改革	172
第二节 政府规制机构改革	175
第三节 政府规制内容改革	178
第四节 政府规制评价改革	187
参考文献	197

第一章 政府规制概述

政府规制由来已久，但是直到第二次世界大战之后，才日趋制度化和常态化，政府规制的广度和深度不断拓展。随着实践的发展，政府规制的重心、方式和工具也不断转移和演化。

第一节 政府规制的内涵

一、规制的含义

“规制”一词来自英文 Regulation，Regulation 在学界通常被译成“管制”或者“规制”。例如，在《新帕尔格雷夫经济学大辞典》中，Regulation 就被译为“管制”；也有一些学者更倾向于使用“规制”。而在实际部门，习惯使用“规制”，如金融规制、电力规制、公用事业规制，等等。需要指出的是，无论是“管制”，还是“规制”，它们在本质上都是一致的。本书中统一使用“规制”这个词。

针对规制的界定，不同学者给予了不同的解释。《新帕尔格雷夫经济学大辞典》对规制有两种解释：一种解释是指国家以经济管理的名义进行干预。在经济政策领域，按照凯恩斯（Keynes）主义的概念，规制是指经过一些反周期的预算或货币干预手段对宏观经济活动进行调节。^① 另一种解释是指政府为控制企业的价格、销售和生產决策而采取的各种行动，政府公开宣布这些行动是要努力制止不充分重视“社会利益”的私人决策。规制的法律基础由允许政府授予或规定公

^①《新帕尔格雷夫经济学大辞典》第四卷，中译本，经济科学出版社，1996年版，第134页。



司服务权利的各种法规组成。维斯库斯 (Viscusi) 等学者认为, 规制是政府以制裁手段, 对个人或组织的自由决策进行干预的一种强制性限制。政府的主要资源是强制力, 规制就是以限制经济主体的决策为目的而运用这种强制力。^① 丹尼尔·F. 史普博 (Daniel F. Spulber) 则认为, 规制是行政机构制定并执行的直接干预市场机制或间接改变企业和消费者供需决策的一般规则或特殊行为。^② 而日本学者植草益对规制所下的定义是: 社会公共机构依照一定的规则对企业的活动进行限制的行为。这里的社会公共机构或行政机关一般被简称为政府。^③ 著名经济学家萨尔缪森则认为, 规制是政府以命令的方式改变或控制企业的经营活动而颁布的规章或法律, 以控制企业的价格、销售或生产决策。

国内学者对规制的定义与上述定义大同小异。在此, 本书借用王俊豪对规制的界定: 具有法律地位的、相对独立的规制者 (机构), 依照一定的法规对被规制者 (主要是企业) 所采取的一系列行政管理与监督行为。也就是说, 规制至少由这几个要素构成: ①规制的主体 (规制者) 是政府行政机关 (简称政府), 规制者通过立法或其他形式被授予规制权; ②规制的客体 (被规制者) 是各种经济主体 (主要是企业); ③规制的主要依据和手段是各种法规 (或制度), 明确规定限制被规制者的决策、如何限制以及被规制者违反法规将受到的制裁。

二、规制的主体与类型

1. 规制的主体

关于规制的主体, 日本学者植草益将其分为私人和社会公共机构两种形式。由私人进行的规制, 譬如私人 (父母) 约束私人 (子女) 的行动 (称为“私人规制”); 由社会公共机构进行的规制, 是由司法机关、行政机关以及立法机关进行的对私人以及经济主体行为的规制 (称为“公的规制”)。本书研究的是后者, 即“公的规制”。因此, 规制的主体应当是政府行政机关 (简称政府)。在新的规制实践不断发展的背景下, 规制主体还包括国际组织、区域性组织和行业自律性组

^① Viscusi W. K., J. M. Vernon, J. E. Harrington, Jr. *Economics of Regulation and Antitrust* [M]. Cambridge: The MIT Press, 2005: 375.

^② 丹尼尔·F. 史普博:《管制与市场》, 余晖等译, 上海三联书店和上海人民出版社, 1999年版, 第45页。

^③ 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1~2页。



织，核心是规制执行部门，而且各规制主体之间的联系日益加强，不能割裂开来，规制需要发挥各规制主体的协同作用，不能偏废。但是，政府规制机构是最主要和最重要的规制主体，是规制主体的核心。主要原因如下：

第一，随着经济的全球化，世界各国在经济、科技、文化等方面的联系日益加强，国际经济组织的协调作用日益增强。全球化进程的一个重要结果是，在“低政治化”国际事务中，参与者与决策者日趋多元化。在坚持平等主权的前提下，主权国家在自己领土范围内不再完全拥有绝对权力，对国家主权利力的适用范围、方式也同样应该有所限制，即从超越国家的利益和角度出发对国内公共机构也应进行一定程度的规制。规制不再单纯是一国之事，在某些规制领域，特别是环境保护、进出口贸易、资本市场和知识产权领域，国内政府的规制政策日益受到国际组织、区域性组织的影响乃至监督。最明显的是当今世界一体化程度最高的区域政治、经济集团组织——欧盟。例如，《欧盟条约》第85条第（1）款规定，企业之间的一切协议、企业团体所做的决定和协同一致的经营行为，如可能影响成员国之间的贸易并且具有阻止、限制或者扭曲共同市场内竞争的目的或者效果的行为，因其与共同市场不相容而均被禁止。对于中国而言，政府规制也日益受到全球化的影响。例如，结合世界贸易组织关于知识产权保护的《与贸易有关的知识产权协议》（简称 TRIPS 协议），中国修订了多项法律和法规，以加强对版权、商标和其他知识产权的保护。2002年12月，世界贸易组织的一个委员会审查了中国在加强知识产权保护方面的进展，对中国加入世界贸易组织后承诺的履行情况给予了肯定。但侵犯知识产权的行为依然猖獗，一些成员国希望中国进一步加强对知识产权的保护。此外，随着跨国并购浪潮的迭起，一国对反垄断的规制需要与他国和带有较多“超国家特征”的组织进行合作。例如，1994年11月，美国总统克林顿签署了《国际反托拉斯协助法》（International Anti-trust Enforcement Assistance Act of 1994）。根据这项法令，美国有关主管机构可以根据立法上的授权同外国签订反垄断双边协议，这将有利于促进美国与其他国家在反垄断法领域的协调与合作。

第二，政府规制由于信息的不对称、政府官员的非专业性、规制法规的僵硬性和滞后性以及规制过度等原因，单纯政府规制的绩效已大打折扣。随着市场环境变化的加快、专业化分工的加强、规制产业技术含量的增加，单纯的政府规制已显得力不从心。政府规制日益迫切需要行业自律性组织，尤其是行业协会的配合和辅助。行业自律性组织对本组织内规制客体的规制在一定程度上可以弥补政府规制的这些不足。行业自律通过一致行动壮大了自身的力量，有效抗衡政府在



规制过程中的反市场行为,降低过度规制的发生概率。由于行业自律的主体——行业协会是由市场微观主体组成,它们对企业、经济运行更专业,对行业技术标准更为精通,对行会内的企业了解更为深入,信息不对称程度大大降低。例如,金融行业公会作为金融业自律的组织形式,发挥金融业自我规范、自我约束的作用,能够与政府规制当局共同维护金融业的安全与稳定。随着金融自由化的加强与金融创新的发展,各国都越来越重视金融业自律管理的作用。此外行业自律规则也比规制法规调整起来更为方便和灵活,从而更能适应经济形式的快速变化。行业组织协调自律的国际合作也在不断加强。例如,为整顿和规范新加坡国际劳务合作市场的经营秩序,根据商务部、中国驻新加坡大使馆的建议,由中国对外承包工程商会通过与新加坡有关行业组织建立工作机制,对国内企业加强行业自律。2003年开始实施由中国对外承包工程商会指定的《中国对外承包工程商会新加坡劳务合作协调管理暂行办法》,主要内容包括:优化经营主体,重新核定输入劳务经营企业资格(这实质上是进入规制);降低收费标准——经营公司应严格遵守承包商会制定的“每派出一名劳务人员向其收取的服务费及个人负担的各项费用总计不得超过每人19000元人民币(不含新加坡建设局要求的培训、考试及与其有关的食宿等费用)”的行业指导收费标准;加强行业自律;等等。

第三,国际组织、区域性组织创立的目的和宗旨大多是为了实现国家间利益,这些国家间利益是任何一个单独国家所难以实现的。所以,国际组织、区域性组织必须具有某种程度的超国家调节能力。“超国家因素”应与“超国家性”、“超国家特征”有所区别,至少从目前一体化程度最高的区域一体化组织——欧盟来看,仍然处在“超国家因素”不断增多、带有较多“超国家特征”的阶段,而不是从本质上具有了“超国家性”。只要国际组织、区域一体化组织的成员国具有退出组织的最终权力,那么该组织的松散性是必然的。所以,至少目前还没有真正意义上的“超国家性”的国际组织、区域性组织。国际组织、区域性组织从本质上来说,仍旧是国家工具的延伸。国际社会不存在凌驾于主权国家之上的政府机构,许多规则的实施和监督不仅依赖于成员国家对条约的相互信守,还需要借助于国际组织、区域性组织发挥一定的行政监督职能。因此,各国政府规制机构是最主要和最重要的规制主体,也是规制主体的核心。

第四,行业自律性组织,尤其是行业协会的规制规则必须符合法律规则和政府规制规则。而且,行业自律性组织也要接受政府规制。在整个规制体系中,政府规制居于权威地位,高于行业自律性组织的规制,如果将是否与政府规制法规相冲突作为标准的话,那么在行业自律性组织中凡是与法律规则、政府规制法规



相冲突的规制行为都是非法的，政府有权令其取消。行业自律性组织规制，只有在不与政府规制相冲突的前提下才能施行。因此，政府规制机构在各类规制中处于权威地位。

第五，政府规制是一种强制性规制。政府的主要资源是强制力，这也是政府机构区别于其他机构的最主要特征。如果被规制者违反了政府的相关规定，或者是被规制者不服从政府规制，政府可以借助于警察、法庭、监狱等工具对被规制者进行惩处，而其他任何一个机构或个人都不具备这种权力和能力。所以，政府规制的这种强制性规制是其他任何规制组织都无法匹敌的，这也就从根本上决定了政府在各种规制组织中不可动摇的主体和核心地位。

2. 规制的类型

根据不同的标准，规制可以分成不同的类型。

(1) 根据规制的内容不同，可以将规制划分为经济性规制和社会性规制。

1) 经济性规制。也称“行业特别规制”(Sector-specific Regulation/ Industry-specific Regulation，以下简称“行业规制”)，是指在自然垄断和存在信息不对称的领域，为了防止资源配置的低效率以及确保资源的公平使用，由政府机构根据相关法律法规，对企业的进入和退出、价格、服务的数量和质量、投资、财务会计等有关行为加以限制。经济性规制的对象包括以下内容：

第一，价格规制。政府对具有自然垄断性产业的产品或服务的价格进行规制，包括价格水平规制与价格结构规制。

第二，进入和退出市场规制。通过发放许可证，或是制定较高的进入标准对企业进入及退出某一产业或对产业内竞争者的数量进行规制。

第三，质量规制。^①许多产品或服务的质量具有综合性，不容易简单定义，如航空服务质量包括准时性、安全性、机上服务等方面，在规制实践中，很难将这些质量要素进行综合。因此，在一些被规制产业中，往往不单独实行质量规制，而是把质量和价格相联系。

第四，产量规制。产量高低直接影响价格，关系到生产者与消费者的利益，通过产量规制可以限制或鼓励企业生产。

2) 社会性规制。是指以保障劳动者和消费者的安全、健康、卫生、环境保护、防止灾害为目的，对产品和服务的质量以及随之而产生的各种活动制定一定

^①王俊豪：《政府规制经济学导论》，商务印书馆，2003年版，第33页。



的标准，并禁止、限制特定行为的规制。^① 社会性规制偏重于处理行为主体的活动，这可能给消费者、生产者和社会带来不健康或不安全的问题。

(2) 根据规制方式不同，规制可划分为直接规制和间接规制。

1) 直接规制，是指以防止发生与自然垄断、外部不经济及与非价值性物品有关的、在社会经济中不期望出现的市场结果为目的，政府依据具体的法律法规直接实施的干预行为。例如，命令—控制型规制就属于典型的直接规制方式。

2) 间接规制，是指以形成和维持竞争秩序为目的，政府不直接介入市场主体的生产经营决策和行为，而仅排除市场主体阻碍市场机制发挥作用的某种行为，或者促进市场机制发挥功能所不可缺少的信息的有效供给。例如，基于市场的激励型规制就属于典型的间接规制。

(3) 根据规则强制力不同，可将规制划分为强规制和弱规制。规则是以语言、文字等方式表现的对人的行为提出约束性要求的信息。人类社会实践表明，人们通过对各种行为加以辨别、评价，表示出对这些行为赞成或反对的态度，并进而以语言或文字的形式将这种对不同的行为的赞成或反对态度总结、表达为行为规则，从而使这种对不同行为的赞成或反对态度得到相对固化的表现形态。^② 规则可以大致分为法律规则与非法律规则。当人们感到某些规则是如此之重要，以致不遵守这些规则，人类社会就无法继续存在，从而产生要求社会组织利用权力来强迫人们遵守这些规则时，这些规则就转化为法律规则。法律规则规范着人们在社会生活中的一些最基本、最重要的关系领域中的涉及他人的行为，并通过公共权力机关对违法者进行惩处、制裁来要求人们遵守该规则体系。

依据法律规则的规制属于强规制，依据非法律规则的规制属于弱规制。依据法律规则的规制主体和被规制者的行为，如果违反相关规制的法律规则，将受到法律的制裁。制裁根据行为性质的不同，分为刑事制裁、民事制裁和行政制裁。其中，刑事制裁是对违反社会生活中的一些最重要、最基本义务的行为的惩罚，它以剥夺自由刑罚为主，是最严厉的制裁方式，由司法机关强制执行。因此，涉及刑事制裁的规制是强制力最大的规制。而依据非法律规则的规制是弱规制，是建立在依据法律规则的规制的基础之上的，不具有强制力，而只是具有一定程度的约束力，被规制者没有必须接受此种规制的义务，如行业协会成员接受的行业自律并不具有法律强制力，属于弱规制。

① 植草益：《微观规制经济学》，中国发展出版社，1992年版，第27～28页。

② 张恒山：《法理要论》，北京大学出版社，2003年版，第33～34页。



第二节 政府规制的形成与发展

一、政府规制的形成

政府规制实践由来已久。可以说,有了市场经济,就有了相应的政府规制。不过,早期的政府规制实属偶然发生(譬如经济危机期间、战争期间等),规制的范围和深度都较小,属于一种应急性规制。一旦突发事件过去了,政府规制也随之弱化甚至消失。其中的原因主要是受古典经济学思想的影响。

古典经济学认为,世界上纷繁复杂的各种各样的交换活动是借助于价格机制而得以平衡的。通过价格机制,即通过生产成本、价格和利润三者之间的相互影响和不断变化来调节一切经济活动。其作用机制如下:随着一种产品需求量的增加,该产品的价格会相应上升,从而诱导生产者增加投资,或者吸引新的投资者加入该产品的生产,进而带动资本、劳动、原材料等生产要素流向该产品。随着产量的增加,该产品将逐渐由供不应求转变为供过于求,于是价格开始下跌,生产者的利润趋于下降,甚至出现亏损。此时,有些生产者会退出该产品的生产,从而带动各种社会资源退出该产品,流向利润率更高的产品。这样,在价格机制、竞争机制、供求机制的共同作用下,社会资源在不同部门之间流入和流出,而供求关系也从平衡到不平衡再到平衡,循环往复。各种社会资源在寻求发挥其最大效用的过程中,实现了资源的优化配置,最大限度地满足着人类的需求。

价格机制如此重要,以致古典经济学的鼻祖——亚当·斯密将其比做一只“看不见的手”。如果说社会是一部大机器,那么每个生产者、消费者就像社会中的一个零件,人们之间彼此连接,相互影响,共同推动着社会的发展。那么,控制这部大机器顺利运转的就是这只“看不见的手”。

在斯密看来,市场中的每个人都在力图用他的资本去完成自愿交易,各自谋求自身利益。但是,在追逐自己利益的同时,他也在无意间促进了社会利益,其效果要比他真正想促进社会利益时所得到的效果更大。这背后,仿佛有一只“看不见的手”在操控着一切,使得整个社会实现幸福和谐。正如斯密所言:“他受着一只‘看不见的手’的指导,去尽力达到一个并非他本意要达到的目的。也并



不因为并非出于本意，就对社会有害。他追求自己的利益，往往使他能比在真正出于本意的情况下更有效地促进社会的利益。”

不管生活在什么时代，古典经济学家们基本上一致认为：市场机制，或者那只“看不见的手”，对整个社会经济运行有“自动纠错”的功能，可以保证经济整体运行不偏离均衡水平。当然，这种均衡的前提是“完全自由的市场竞争”。反之，任何人为的干预都会打破这种平衡。所以，政府干预是不必要的。因为生产要素在任何时候都是有限的，当经济处于均衡状态时，某个行业的扩张，必然要以其他行业的牺牲为代价。只有当劳动力、土地和资本，从原来的行业转移到了某个行业，某个行业才能够扩张。人为制造的繁荣，不过是俗语中所谓的“拆东墙补西墙”的笑话。所以，政府不要干预经济，而是做一个市场经济的“守夜人”即可。

但是，事实上市场并不是万能的，“市场失灵”大量地存在，从而导致市场并没有出现人们期望的高效率和良好的结果。为了应对“市场失灵”，政府规制应运而生。这主要表现在以下方面：

1. 抑制垄断

市场机制只有在竞争状态下才能最有效地发挥作用，但竞争会导致生产的积聚和集中，从而形成垄断。而不受规制的垄断会导致社会损失，因为垄断会限制产出而提高价格，这样的垄断价格会使生产经营者以牺牲消费者为代价而暴富。中国在改革开放初期，许多商业企业由于拥有某些重要商品的垄断供给权（如行政性垄断以及价格双轨制），就曾大量出现过这种情形。因而，抑制过度垄断，保证适度竞争，成为政府行为的重要组成部分。在这里，政府干预行为主要表现为制定与实施维护市场正常交易秩序的法规，如反垄断法、反托拉斯法。21世纪以来，人们也逐步认识到，只有依靠政府来抑制垄断才能使市场保持良好的竞争状态。

就规制的角度而言，其典型的规制是对垄断者（公司）设定价格（费率），并限制竞争者的进入，即提高市场准入条件，以维护消费者的利益，减少社会福利损失。

2. 外部效应的内部化

规制作为政府干预的一种形式，也是可以迫使企业或个人考虑外部成本或外溢效应的一种方式。当消费单位的效用不仅取决于该单位的消费，而且取决于其



他单位的效用时，就存在着消费中的外部性（戴维斯和诺斯，1991）。这种外部性是指有些经济活动的社会效用与个体效用之间、社会成本与个体成本之间存在差别，这些差别难以通过市场评价表现出来。如有些经济活动给企业带来了极大的经济效益，但破坏了周围的环境，产生了污染。然而这种环境污染的治理成本并不能在企业的内部成本中表现出来，市场机制不能对这种外部不经济做出评价，而只有通过某种制度的安排，如征收污染税、排污费，或提供产权界定，将外部不经济转化为企业内部成本。因而，企业的外部不经济行为只能由政府干预或社会管理来解决，把外部不经济转化为企业内部成本的工作也只能由政府或社会机构来实施。

当第三方受益时，当事人的个人收益小于社会收益，这在当事人的经济核算中也是无法表现出来的。因而，在分配结构中，当存在第三方受益的情形时，如果缺乏政府规制，开始时社会总收益可能是不变的，但在下一轮的经济活动中，当事人的投资就将减少，导致社会总收益减少，这也就是第三方受益的社会成本。在某些情况下，社会收益大于个人收益的行为会受到鼓励，但好的制度安排，应该最大限度地使个人努力与个人收益具有正相关性，从而使当事人拥有足够的激励，去从事创造性的生产活动。对这类外部性问题的内部化，明确产权界定和制度保证是其核心。在这里，一种典型的政府规制行为就是依据专利法和专利制度，实施知识产权保护。专利制度和产权保护的优越性就在于，它通过应用新技术的人向发明新技术的人付费的方式，使科技进步的收益部分地内部化，使发明者的个人收益与创新活动和技术应用所带来的经济效益具有了较强的正相关性。因而，政府规制可以使外部成本和外部效应内部化。

3. 解决信息不充分问题

斯蒂芬·布雷耶尔和保罗·W. 麦卡沃伊（1992）指出，有时候，规制的目的在于降低得到信息的成本，特别是在以下三种情况下需要政府的规制：一是供给者通过使消费者上当受骗而获得利润，而这时，消费者可得到的诸如由民事法庭判定的法律补偿比规制的代价更高；二是消费者不可能轻易地对收集到的信息做出评价，而犯错误的代价很高，如在潜在的药物效力方面，或在某一特定的航线上的安全方面；三是根据某些理由，市场的供给方面不能（在以成本为基础的价格上）提供所需要的信息。

相应地，政府采取了两种规制方式：一种规制方式是政府设法提供这些信息，或要求经营者提供这些信息。例如，在消费者评价产品的准确信息不是很难