



中华当代学术著作辑要



政府管制 经济学导论



基本理论及其在
政府管制实践中的应用

王俊豪 著



創于1897

商務印書館
The Commercial Press



中华当代学术著作辑要



政府管制经济学导论



基本理论及其在
政府管制实践中的应用

王俊豪 著



创立于1897

商务印书馆

The Commercial Press

2017年·北京

图书在版编目(CIP)数据

政府管制经济学导论:基本理论及其在政府管制
实践中的应用/王俊豪著. —北京:商务印书馆,2017
(中华当代学术著作辑要)
ISBN 978-7-100-13150-6

I. ①政… II. ①王… III. ①政府管制—研究
IV. ①F20

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第061390号

权利保留,侵权必究。

中华当代学术著作辑要

政府管制经济学导论

——基本理论及其在政府管制实践中的应用

王俊豪 著

商务印书馆出版
(北京王府井大街36号 邮政编码100710)
商务印书馆发行
北京冠中印刷厂印刷
ISBN 978-7-100-13150-6

2017年5月第1版 开本787×960 1/16
2017年5月北京第1次印刷 印张29

定价:75.00元

中华当代学术著作辑要

出版说明

学术升降,代有沉浮。中华学术,继近现代大量吸纳西学、涤荡本土体系以来,至上世纪八十年代,因重开国门,迎来了学术发展的又一个高峰期。在中西文化的相互激荡之下,中华大地集中迸发出学术创新、思想创新、文化创新的强大力量,产生了一大批卓有影响的学术成果。这些出自新一代学人的著作,充分体现了当代学术精神,不仅与中国近现代学术成就先后辉映,也成为激荡未来社会发展的文化力量。

为展现改革开放以来中国学术所取得的标志性成就,我馆组织出版“中华当代学术著作辑要”,旨在系统整理当代学人的学术成果,展现当代中国学术的演进与突破,更立足于向世界展示中华学人立足本土、独立思考的思想结晶与学术智慧,使其不仅并立于世界学术之林,更成为滋养中国乃至人类文明的宝贵资源。

“中华当代学术著作辑要”主要收录改革开放以来中国大陆学者、兼及港澳台地区和海外华人学者的原创名著,涵盖文学、历史、哲学、政治、经济、法律、社会学和文艺理论等众多学科。丛书选目遵循优中选精的原则,所收须为立意高远、见解独到,在相关学科领域具有重要影响的专著或论文集;须经历时间的积淀,具有定评,且侧重于首次出版十年以上的著作;须在当时具有广泛的学术影响,并至今仍富于生命力。

自1897年始创起,本馆以“昌明教育、开启民智”为己任,近年又确立了“服务教育,引领学术,担当文化,激动潮流”的出版宗旨,继上

2 出版说明

世纪八十年代以来系统出版“汉译世界学术名著丛书”后,近期又有“中华现代学术名著丛书”等大型学术经典丛书陆续推出,“中华当代学术著作辑要”为又一重要接续,冀彼此间相互辉映,促成域外经典、中华现代与当代经典的聚首,全景式展示世界学术发展的整体脉络。尤其寄望于这套丛书的出版,不仅仅服务于当下学术,更成为引领未来学术的基础,并让经典激发思想,激荡社会,推动文明滚滚向前。

商务印书馆编辑部

2016年1月

序

正好是两年前,我曾为王俊豪教授主笔的《中国政府管制体制改革研究》一书作序,据我了解,该书出版后引起了较大的社会反响,在推动我国自然垄断产业政府管制体制改革方面产生了良好的社会效益。比如,信息产业部的同志就曾向我打听,怎样才能找到王俊豪博士,以便向他咨询。我在为他写的那本书作序时,就希望他在政府管制经济学基础理论方面作深入研究,为促进这一新兴学科在中国的发展作出更大的贡献。今天,他主持的国家自然科学基金(管理科学)项目的研究成果——《政府管制经济学导论》将由著名的商务印书馆出版。我为这位中青年经济学家所取得的又一研究成果而感到由衷地高兴,并再次乐于为该书作序。

经济发达国家从 20 世纪 70 年代以来,在政府管制经济理论研究方面有了较大的进展,提出了许多新的管制理论与方法,特别强调在一些自然垄断产业中充分发挥市场竞争机制的积极作用,以增加企业活力,提高经济效率。这反映在政府管制实践上,从 80 年代以来,美国、英国、日本等经济发达国家,对电信、电力、铁路运输、管道燃气和自来水供应等具有物理网络的自然垄断产业,实行了重大政府管制体制改革,积极引进并不断强化市场竞争机制,打破了长期以来政府或企业垄断经营的格局,提高了经济效率。这从理论与实践上促进了政府管制经济学的形成与发展。但即使在经济发达国家,政府管制经济学也尚未成为一门较为成熟的学科。我国从 20 世纪 80 年代末,特别是进入

90年代以来,对电信、电力等自然垄断产业的政府管制体制进行了初步改革,如采取逐渐实行政企分离,放松进入管制,培育市场竞争力量,推行股份制等改革措施,并取得了一定的成效。但由于我国的政府管制体制改革在整体上还处于初始阶段,在投资管制、价格管制、进入产业的管制以及对企业竞争行为的管制等方面都面临着许多实际问题,需要相应的理论指导。而我国目前对政府管制经济理论的研究还处于起步阶段,缺乏系统研究,存在不少理论上的“空白点”。《政府管制经济学导论》一书在作者前期研究成果的基础上,结合实际对政府管制经济理论作了较为系统的、开拓性的研究,因此,它不仅具有相当的理论价值,而且具有重要的实用价值。

我认为,该书在以下几个方面颇有特色:

第一,理论体系完整。该书的框架结构由总论、经济性管制、社会性管制和对中国政府管制的展望四部分组成。这些内容既有相对独立性,又相互联系,融为一体,从而形成了比较完整的理论体系。

第二,内容比较新颖而有深度。如该书运用经济学理论,对政府管制的需求与供给、成本与收益的分析,对中国政府管制发展趋势及其政策思路的探讨等,都颇有新意。对自然垄断理论、投资管制理论、价格管制理论、进入管制理论和竞争理论等的研究都有相当的深度,读后能给人以启发。

第三,重视理论的应用性。该书不仅联系实际阐述政府管制的基本理论,而且对电信、电力、自来水供应这3个自然垄断产业的政府管制实践问题作了较为系统的探讨。并以中国的现实情况为主要背景,讨论了政府对环境污染的管制和对产品质量的管制问题。这些都显示了重视理论的应用性。

第四,前期研究比较深厚。作者曾作为访问学者去英国做学术研究工作,主要研修政府管制经济理论,先后出版《英国政府管制体制改革

革研究》、《中国政府管制体制改革研究》等专著,在《经济研究》等杂志上发表了多篇有关政府管制的学术论文,研究成果相当丰富。同时,作者还主持了多项国家级、省部级研究课题,为有关政府部门制定管制政策提供理论依据。这些前期研究都使该书具有了良好的理论与实践基础。

需要指出,该书对社会性管制的研究相对薄弱,该书提出的某些理论观点和方法也需要实践检验。

政府管制经济学在我国还是一个新的研究领域,据我了解,该书是我国最早系统研究政府管制经济学的著作。我相信,这本具有相当学术水平的专著由商务印书馆出版,将会对我国政府管制经济学的研究与应用,产生积极的推动作用。希望该书会得到理论界与实际部门的重视和广大读者的欢迎。

张卓元

2001年3月10日于北京

自序

——写在本书第八次印刷之际

本书自 2001 年出版以来,得到理论界和实际部门许多读者的关注和重视,特别是 2002 年本书荣获中国经济学最高奖——孙冶方经济学奖,这是对本书学术价值和应用价值的充分肯定。在电子图书方兴未艾、纸质图书销量相对下降的时代,本书能多次印刷,我感到十分欣慰。近日接商务印书馆通知,本书已入选“中华当代学术著作辑要”,将第八次重印发行,趁此机会,我想谈谈对管制经济学的几点认识,以期增进大家对这一新兴学科的理解,促进其在中国的发展和完善。

“管制”是英文 regulation 的翻译,regulation 在学术界通常被译成“管制”、“规制”或者“监管”。例如,在《新帕尔格雷夫经济学大词典》中,“regulation”就被译为“管制”;也有一些学者更多地使用“规制”。而在实际部门,习惯使用“监管”,如市场监管、金融监管、电力监管、公用事业监管,等等。需要指出的是,无论是“管制”,还是“规制”或者“监管”,它们在本质上是基本一致的。只是一些实际工作者将“监管”理解为是“监督与管理”的简称,这样,凡是政府机关的行政监督与管理行为都被泛称为监管,因此,将监管使用的范围泛化了。这是值得注意的。

需要强调的是,中国在计划经济体制下,不存在现代管制经济学所讲的管制问题,不能把计划理解为管制、把计划经济体制理解为传统管制体制。因为市场是对计划的替代,而管制是对市场失灵的校正和补

充。管制是由法律授权、具有相对独立性的管制主体(政府机构),依据一定的法规对被管制对象实施的特殊行政管理与监督行为。管制和计划不相关。否则,就没有必要讨论管制经济学在中国的发展,也没有必要讨论通过深化改革如何建立高效率的管制体制问题。

中国作为一个从计划经济体制向市场经济体制过渡的转型国家,政府管制是在建立与完善社会主义市场经济体制的过程中不断加强的一个政府职能。传统经济理论认为,自然垄断产业、公用事业等基础设施产业是市场失灵的领域,市场机制不能发挥作用,主张直接由国有企业实行垄断经营,以解决市场失灵问题。在实践中,长期以来中国对这些基础设施产业实行政府直接垄断经营的管理。但是,新的经济理论与实践证明,国有企业垄断经营必然导致低效率,并强调在这些产业发挥竞争机制的积极作用。因此,从20世纪90年代以来,中国借鉴一些国家的成功经验,对这些产业逐步实行两大改革,一是引进并强化竞争机制,以形成有效竞争的格局;二是积极推行民营化,在这些产业形成许多混合所有制的经营主体,一定数量的民营企业还成为这些产业的独立经营主体,以适应市场经济体制的需要。这样,政府就不能用过去管理垄断性国有企业的方式去管理具有一定竞争性的混合所有制企业或民营企业,而必须转变政府职能,建立新的政府管制体制,对这些产业实行有效管制。同时,中国在经济发展的基础上,日益强调对环境保护、卫生健康和工作场所安全等方面的管制。这些都使政府管制职能具有不断强化的趋势。为此,党的十六大明确提出政府的四大基本职能是经济调节、市场监管、社会管理和公共服务,首次把市场监管(政府管制)作为一个重要的政府职能。为完善社会主义市场经济体制,党的十八大三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,更是高度重视市场监管问题。可见,理论与实践都证明,市场监管(政府管制)是适应中国市场经济体制的需要而产生并不断

加强的一个重要政府职能。

进一步说,在市场经济体制下,加强有效的政府管制是提高政府治理能力的核心内容。大家知道,政府治理、市场治理和社会治理是现代国家治理体系中三个最重要的次级治理体系,其中,政府治理的主体是政府,它是政府行使政治、经济和行政的权力对社会事务实施管理的一套制度、机制。政府治理要通过政府职能来实现,而政府管制是市场经济体制下政府的一个重要职能。从目前政府管制的现状看,中国在不少垄断性产业存在成本和价格过高、利益分配扭曲等生产与分配的低效率问题;在食品药品安全、水污染、空气污染、垃圾处理、生产安全等方面更是面临着一系列严重的社会性问题。这些问题集中反映了政府治理能力还不能较好适应现实社会经济发展的需要,但在相当程度上导源于政府管制职能不到位,缺乏有效的政府管制。可见政府管制效率和政府对社会经济的治理能力密不可分,要从根本上解决上述突出问题,需要通过完善政府管制的法规体系、建立高效率的管制机构体系、形成多元化的管制监督体系、构建科学的管制绩效评价体系,以实现有效的政府管制,从而提高政府治理能力。这迫切需要我们加强对政府管制理论与实践问题的深入研究,为制定与实施科学的政府管制政策提供理论依据。

需要说明的是,管制不同于一般的行政管理。首先,从对象上看,行政管理发生在政府部门内部,其对象是政府部门的下级(下属)单位。而管制的对象则是独立的市场主体(企业和个人)。其次,从主体与客体的相互关系看,行政管理是政府部门与政府部门的关系,主体和客体之间往往是上下级关系,并不是完全独立的。而管制实际上是政府与市场主体(企业和个人)的关系,其主体与客体之间是完全独立的。最后,从手段上看,行政管理通常依靠(主观的)行政命令直接控制下级(下属)单位,而管制主要依靠(客观的)法规来规范和约束经济

上、法律上独立的市场主体。因此,应该将政府的管制职能和行政管理相区别,由相对独立的政府机构专司管制职能。

管制经济学是以经济学原理研究政府管制科学性的一门新兴应用性学科。从管制经济学产生和发展的过程看,它是应实践的需要而产生与发展的,其理论研究紧密结合现实社会经济问题,具有明显的应用性学科性质。这要求我们对管制经济学的理论研究要以现实问题为导向,紧密联系实际,为实践服务。同时,管制经济学涉及经济、政治、法律、行政管理等方面的内容,这又决定了管制经济学是一门边缘性交叉学科。因此,需要不同学科的学者共同努力,实行跨学科研究,协同促进这一学科在中国的快速发展。

就现实需要看,中国从20世纪90年代以来,先后在航空、电信、电力、铁路、城市公用事业等领域不同程度地进行了体制改革,但不少领域的改革效果并不理想,这些改革还需要不断深化。这迫切需要在管制理论的理论指导下,建立高效率的管制体制,实现有效管制,以取得较为理想的改革效果。特别是近年来,中国越来越强调对以环境污染、卫生健康、工作场所安全为核心内容的社会性管制,以应对这些领域面临的严重挑战。这些都要求我们加强政府管制经济学理论研究,为政府制定与实施相关管制政策提供政策思路与实证资料。这为中国学者学习、研究管制理论提供了对象和丰富的资料,必将激起理论界对这一领域的研究热情。因此,我们不难预料并期待着在不久的将来,中国在管制经济学领域将有较大的发展,管制经济学将成为中国经济学的一个重要组成部分。

王俊豪

2016年10月25日

目 录

导 言	1
-----	---

第一篇 总论

第一章 政府管制的经济分析	9
第一节 政府管制是一种特殊公共产品	9
第二节 政府管制的需求与供给	11
第三节 政府管制的成本与收益	23
第二章 政府管制概述	34
第一节 经济性管制与社会性管制	34
第二节 政府管制过程	43
第三节 信息不对称下的政府管制理论	50
第四节 政府管制俘虏理论	56

第二篇 经济性管制

第三章 自然垄断的基本理论	69
第一节 自然垄断理论的演进	69
第二节 自然垄断的经济特性	74
第三节 自然垄断的可维持性	79
第四节 自然垄断的边界	83

第四章 投资管制理论	86
第一节 A-J 效应	86
第二节 政府管制滞后效应	91
第三节 投资管制的可信性	94
第五章 价格水平管制理论	96
第一节 价格水平管制的三维政策目标	96
第二节 价格水平管制目标与定价方式的关系	98
第三节 价格水平管制模型	100
第六章 价格结构管制理论	112
第一节 需求结构与价格结构	112
第二节 线性定价与非线性定价	113
第三节 两部定价	115
第四节 高峰负荷定价	117
第五节 差别定价	120
第六节 对多种产品经营企业的价格管制	126
第七章 进入管制理论	134
第一节 可竞争市场理论	134
第二节 原有企业阻碍新企业进入的行为分析	141
第三节 对原有企业与新企业的不对称管制	142
第八章 自然垄断产业的竞争理论	146
第一节 有效竞争:自然垄断产业竞争的目标导向	146
第二节 特许投标竞争理论	153

第三节	区域间比较竞争理论	159
第四节	自然垄断产业的直接竞争理论	165
第九章	电信产业的政府管制	170
第一节	电信产业的政府管制需求	170
第二节	电信产业的市场结构管制	176
第三节	电信产业的进入管制	180
第四节	电信产业的价格与质量管制	184
第五节	电信产业的联网管制	195
第六节	中国电信产业的政府管制实践	202
第十章	电力产业的政府管制	218
第一节	电力产业的政府管制需求	218
第二节	电力产业的市场结构管制	224
第三节	电力产业的进入管制	229
第四节	电力产业的价格管制	236
第五节	电力产业的环境管制	243
第六节	中国电力产业的政府管制实践	246
第十一章	自来水产业的政府管制	256
第一节	自来水产业的政府管制需求	256
第二节	自来水产业的市场结构管制	259
第三节	自来水产业的进入管制	264
第四节	自来水产业的价格管制	268
第五节	自来水产业的环境与质量管制	274

第六节	自来水产业的区域间比较竞争管制	278
第七节	中国自来水产业的政府管制实践	283

第三篇 社会性管制

第十二章	外部性理论	297
第一节	外部性及其普遍性	297
第二节	外部性下的社会成本与私人成本的偏差分析	299
第三节	外部性与政府管制	303
第四节	解决外部性问题的政府管制政策	307
第十三章	信息不对称理论	317
第一节	信息不对称及其普遍性	317
第二节	逆向选择与道德风险	321
第三节	利用市场机制缓解信息不对称	325
第四节	信息不对称与政府管制	330
第十四章	政府对环境污染的管制	333
第一节	环境污染的政府管制需求	333
第二节	政府对大气污染的管制	335
第三节	政府对水污染的管制	343
第四节	政府对固体废物污染的管制	352
第五节	政府对环境噪声污染的管制	358
第十五章	政府对产品质量的管制	365
第一节	产品质量的政府管制需求	365
第二节	政府对广告的管制	369

第三节	政府对名牌产品的管制·····	378
第四节	政府对产品“三包”的管制·····	385
第五节	政府对食品与药品质量的管制·····	390

第四篇 展望

第十六章	中国政府管制的两大趋势及其政策思路·····	405
第一节	中国放松经济性管理的趋势·····	405
第二节	中国放松经济性管理的政策思路·····	409
第三节	中国加强社会性管理的趋势·····	422
第四节	中国加强社会性管理的政策思路·····	427
主要参考文献	·····	433
后 记	·····	440