

中国现实经济热点问题系列



主编 刘秉镰
南开大学交通经济研究丛书

中国交通运输产业的 政府规制改革

Government Regulation Reform on Chinese
Transportation Industry

王燕 白雪洁 著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

中国现实经济热点问题系列



主编 刘秉镰

南开大学交通经济研究丛书

中国交通运输产业的 政府规制改革

Government Regulation Reform on Chinese
Transportation Industry



经济管理出版社

ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

中国交通运输产业的政府规制改革/王燕,白雪洁
著. —北京:经济管理出版社,2009.9

(南开大学交通经济研究丛书)

ISBN 978—7—5096—0631—5

I. 中… II. ①王…②白… III. 交通运输业—
经济体制改革—研究—中国 IV. F512.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 169890 号

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 11 层

电话:(010)51915602

邮编:100038

印刷:北京银祥印刷厂

经销:新华书店

组稿编辑:郭丽娟

责任编辑:郭丽娟

技术编辑:杨国强

责任校对:郭佳

720mm×1000mm/16

18 印张

343 千字

2010 年 1 月第 1 版

2010 年 1 月第 1 次印刷

定价:150.00 元(共四册)

书号:ISBN 978—7—5096—0631—5

· 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

总序

自古以来,人类文明的进步与交通运输的发展密切相关,交通运输承载着人们每天的生产和生活,交通运输的每一次革命,都拓展了人类活动的时空,推动着人类的全面解放和社会财富的迅速增长。在现代社会中,交通运输虽然是一个有着悠久历史的传统产业,但同时也是蕴涵着无限生命力并不断发展的战略性基础产业。交通运输中系统发展规律不仅要从技术进步的角度加以了解,还需要从经济学的视角去探寻、去发现、去揭示。

1987年,由旅美华人、哈佛大学博士、前联合国交通运输署高级专家桑恒康先生创办的南开大学交通经济研究所是我国综合性高校中首个从事交通运输经济研究的学术机构,依托南开大学雄厚的经济学研究基础和力量,开辟了从交通的角度研究经济发展、从经济发展的角度看交通的研究风格,并注重发挥交通经济研究理论联系实际的特点,直接参与国家层面交通运输发展战略决策咨询,成为国内高校中承担国家级和省部级交通研究项目最多的研究所之一。

南开大学交通经济研究所从成立开始就瞄准国内外重大理论和应用中的前沿问题开展研究工作。1989年,刚成立两年的交通所就成功主办了我国第一次交通运输项目评估国际研讨会,同年开始承担一系列前沿性交通重大攻关项目,如世界银行“中国国际集装箱多式联运系统研究”、“新亚欧大陆桥地区国际集装箱中转站综合规划”等,到1998年开始成为国家交通运输与物流最高战略决策部门的咨询支持单位,以及2000年交通经济研究在现代物流、产业经济和区域经济领域进一步延伸,成立现代物流研究中心和产业经济研究所。南开大学交通经济研究所的每一步成长,都是全体同仁在老所长“做人、做事、做学问”的精神感召下,勇于探索与辛勤付出的结果。而今日呈现在读者面前的这套“南开大学交通经济研究丛书”也是我们发展的又一次印证。

本套丛书包括《中国交通运输产业的改革与发展》、《城市群空间结构演化——交通运输业的作用及机理》、《中国交通运输产业的政府规制改革》和《中国交通运输业生产力与技术变动研究》等,全部由南开大学交通经济研究所的中青年教师撰写。丛书内容的总体安排是在全程扫描中国交通运输业改革与发展的基础上,分别从交通运输对城市群发展的作用、交通运输产业的规制

改革以及交通运输产业的效率评价方面对交通运输业做更深入的理论与实证研究。

与以往的交通运输产业研究著作相比,本套丛书具有以下几个特点:

第一,注重对交通运输产业研究热点问题的深入剖析。交通运输作为国民经济发展的基础性产业,其发展与经济社会发展紧密相随并息息相关,由此衍生出一系列值得探讨的理论和实践问题。例如,城市群发展与交通运输的关系,以及对交通运输产业的规制演进等,这些在以往研究中较少涉及的内容,均成为本丛书的研究主题。

第二,以实证研究丰富交通运输产业研究的内容。以往我国对交通运输产业的研究,理论分析重于实证分析,而交通运输作为占用大量经济和社会资源,同时又产生广泛经济和社会效益的产业,对其运行绩效进行评价,并指出提升其经济运行效率的途径是必要而迫切的。因此,本丛书中专设一本来研究交通运输产业的生产力与技术变动,希望借此弥补以往研究中对实证分析的不足。

第三,着眼加强我国交通运输产业发展的对策研究。对交通运输产业研究的根本目的还在于促进交通运输业自身以及我国经济社会的协调发展,在发展的主题下,无论是理论研究还是实证分析都只是工具,目的是提出有针对性的促进我国交通运输业高效、协调、有序发展的对策。因此,本套丛书特别注重对策研究。

交通的发展是人类社会普遍的、永恒的现象,也是经济学永恒的研究领域。南开大学交通经济研究所愿意与国内外同仁一道,在这条充满艰辛与乐趣的研究之路上持之以恒、孜孜不倦地探索下去。

前言

我国的交通运输产业是一个非常庞大而复杂的系统，其规制改革是一件极为不易的事情，制度上的路径依赖使得长期形成的计划经济痕迹难以轻易地消除，体制上的相互制约使得无论是哪项改革都有牵一发而动全身的困扰，中国的具体国情又使得发达国家的改革经验在我们这里并不能完全奏效和适用，但正是由于这种难度和挑战，赋予我国交通运输业规制改革研究的理论价值和现实意义。

交通运输产业属于网络型基础产业，该产业一直以来都是规制与竞争理论的主要研究对象。一般认为，交通运输产业的某些环节或领域具有自然垄断性质，因此，长期以来多数国家的政府一直对其实行垄断经营和严格的产业规制。但是由于传统规制产生的政府失灵问题越来越严重，受规制企业效率低下、人不敷出成为普遍现象，给各国政府造成巨大的财政负担。为了摆脱这种困境，自 20 世纪 70 年代和 80 年代开始，以欧、美、日等发达国家为先导，其他发展中国家紧跟其后，启动了一轮旷日持久的放松经济规制和加强社会规制的改革，我国的交通运输产业也从 20 世纪 90 年代开始加入改革行列。本书正是在这一背景下，以我国交通运输产业为研究对象，从经济、社会、法律等多个视角，全面探索了政府规制改革的一系列问题。

经济规制改革研究涉及四大领域：一是进入规制改革研究，主要分析如何打破原有的垄断经营市场结构，在市场中引入多个经济主体，形成有效的竞争格局；二是价格规制改革研究，主要侧重于在一定的市场结构下，如何通过激励性价格规制模式的选择与实施来刺激企业的竞争行为，以达到降低运营成本、提高生产效率、保护消费者利益等目标；三是投融资体制改革研究，主要讨论如何吸引多元化投资主体参与基础设施建设，以及如何引导社会资金流向交通运输这一重要领域；四是数量规制改革研究，主要针对我国交通基础设施的供给问题，从规划层面讨论交通基础设施建设的规制数量如何科学确定。社会规制系统研究涉及三大方面：一是环境规制，主要分析如何克服交通运输业发展所带来的环境负外部性，以及如何开辟保护环境和交通运输业协调发展的途径；二是安全规制，主要研究如何实现交通运输安全，确保所有交通运输参与者和公民的生命财产安全和身体健康等问题；三是质量规制，主要探讨如何

确保和提高交通运输服务的质量,以及如何防止交通运输服务因为放松经济性规制而出现的提供低劣产品或服务等问题。另外,由于交通运输产业是由铁路、公路、水运、民航等多方式共同构成的综合交通运输系统,因此本书还从法律建设的角度,以提升综合交通系统整体效率为目的,对制定我国《综合交通促进法》的必要性、法律定位以及内容框架等问题进行了一些探索。

本书是南开大学交通经济、产业经济学术团队多年来从事交通运输产业系统研究的成果,具有一定的理论高度和重要的应用价值,可作为交通运输经济专业、产业经济专业研究生的教学参考书,也能够为我国网络型基础产业的规制改革提供科学依据。全书共分为10章,第1~4章由王燕主笔,第5章由刘勇主笔,第6、10章由刘维林主笔,第7~9章由白雪洁主笔。另外,郑梅、卢洁、王愉超、王璐、林坦、谢蕊蕊、赵立青、赵婧、满晓明、房伟等研究生也参与了部分章节的写作工作,在这里一并向他们表示衷心感谢。由于作者水平有限,加之本研究领域尚处于不断探索的发展阶段,书中难免存在疏漏与不妥之处,敬请各位读者批评指正。

作者

2009年7月于南开园

目 录

1 政府规制概述	1
1.1 政府规制的基本内涵	1
1.1.1 规制的名词释义	1
1.1.2 规制的一般概念	1
1.1.3 规制的主体和客体	3
1.2 政府规制的主要内容和审批过程	5
1.2.1 规制分类	6
1.2.2 经济规制	7
1.2.3 社会规制	9
1.2.4 规制的审批过程	11
1.3 政府规制的多重目标	12
1.3.1 经济规制目标	12
1.3.2 社会规制目标	14
1.3.3 规制目标的冲突和权衡	15
2 规制的相关理论	17
2.1 自然垄断理论	17
2.1.1 规模经济与传统自然垄断理论	17
2.1.2 成本劣加性的自然垄断理论	18
2.2 由市场失灵引发的公共利益规制理论	20
2.2.1 公共利益规制理论的起源	21
2.2.2 公共利益规制理论的主要观点	21
2.3 基于政府失灵的利益集团规制理论	22

2.3.1	对传统规制理论的质疑	22
2.3.2	规制俘虏理论	24
2.3.3	规制经济理论	25
2.4	为放松规制提供依据的可竞争市场理论	27
2.4.1	可竞争市场理论的基本假设与主要观点	27
2.4.2	对可竞争市场理论的两重争议	28
2.4.3	可竞争市场理论与放松规制	29
2.5	以激励性机制设计为特征的新规制经济学	29
2.5.1	新规制经济学的基础	29
2.5.2	政府规制中的激励机制设计	32
3	交通运输产业的运价改革与放松规制	38
3.1	规制价格的形成与价格规制可选模式	38
3.1.1	基于预算平衡的规制价格	38
3.1.2	两种典型的价格规制模式	40
3.1.3	折中的激励性价格规制模式	43
3.1.4	参照性的标尺竞争规制模式	45
3.1.5	主要价格规制模式的特征比较	46
3.2	中国交通运输产业价格规制改革的制度变迁	49
3.2.1	中国铁路运价规制改革的制度变迁	49
3.2.2	中国民航票价规制改革的制度变迁	51
3.3	中国交通运输产业价格规制现状分析	53
3.3.1	中国铁路运价规制结构与模式	53
3.3.2	中国民航票价的确定和幅度管理	61
3.4	交通运输价格规制改革的国际经验	63
3.4.1	发达国家铁路业放松价格规制的经验借鉴	63
3.4.2	发达国家民航业放松价格规制的经验借鉴	68
3.5	中国交通运输业价格规制改革的对策建议	71
3.5.1	中国铁路运价规制的改革思路	71
3.5.2	中国民航票价规制的改革建议	77

4 交通运输产业的进入规制与改革对策	80
4.1 进入规制基本理论	80
4.1.1 进入规制的内涵及类型	80
4.1.2 进入壁垒与进入规制	81
4.1.3 进入规制的实现手段	85
4.2 中国交通运输业的进入规制的现状分析	89
4.2.1 中国铁路的高度垄断与重组方案	89
4.2.2 中国民航放松进入规制后的竞争格局	91
4.3 发达国家交通运输业放松进入规制的改革经验	101
4.3.1 国外铁路各种重组模式的市场结构特征分析	101
4.3.2 中、美民航进入规制改革与市场结构变迁比较	104
4.4 中国交通运输业进入规制改革对策	108
4.4.1 逐步打破铁路高度垄断格局的基本途径	108
4.4.2 放松民航进入规制和调整市场结构的对策建议	112
5 交通运输产业的投融资体制改革研究	116
5.1 交通运输投融资有关的理论	116
5.1.1 公共产品理论	116
5.1.2 项目区分理论	118
5.2 交通投融资体制的演变	119
5.2.1 改革开放前中国交通投资体制	119
5.2.2 改革开放后中国交通投融资体制的演变	121
5.3 交通投融资体制现状与存在的主要问题	126
5.3.1 公路投融资体制现状及主要问题	126
5.3.2 水运投融资体制现状及主要问题	131
5.3.3 铁路投融资体制现状及主要问题	133
5.3.4 机场投融资体制现状及主要问题	136
5.4 国内外交通投融资经验	136
5.4.1 美国交通基础设施投融资机制	137
5.4.2 英国交通基础设施投资模式	138
5.4.3 法国交通基础设施投融资体制	139

5.4.4	德国交通基础设施政府投资模式	139
5.4.5	各国交通基础设施投融资经验的借鉴	140
5.5	交通投融资体制的构建	141
5.5.1	建立分类投资和运营制度, 理顺政企及市场的关系	141
5.5.2	拓宽融资渠道, 引入多元化资本	143
5.5.3	出台相关政策, 鼓励全社会资本投资交通	144
5.5.4	制定交通运输投资的区域性差别战略	145
6	交通运输产业的数量规制及发展规划	147
6.1	交通运输产业数量规制的动因和规制手段	147
6.1.1	数量规制的含义与应用的领域	147
6.1.2	交通运输产业数量规制的动因	149
6.1.3	数量规制的基本手段	150
6.2	中国高速公路网络建设的发展规划	153
6.2.1	发达国家的高速公路的发展历程及规划的依据	153
6.2.2	高速公路网络规划目标的影响因素	155
6.2.3	中国高速公路规划目标的测算方法	156
6.2.4	中国高速公路网络的规划目标	161
6.3	中国民航机场的建设与布局规划	162
6.3.1	民航机场规划目标的影响因素	162
6.3.2	民航机场的规划目标	163
6.3.3	民航机场规划的总体布局	164
7	交通运输产业的环境规制	165
7.1	环境规制的理由与主要手段	165
7.1.1	环境规制的含义	165
7.1.2	环境规制的理由	165
7.1.3	环境规制的基本手段	167
7.2	交通运输业环境友好的表现与影响因素	168
7.2.1	交通运输业环境友好的表现形式	168
7.2.2	影响交通运输业环境友好程度的客观因素	169

7.2.3 影响交通运输业环境友好程度的非客观因素	171
7.3 中国交通运输业环境规制的现状与问题	172
7.3.1 中国环境规制的发展脉络	172
7.3.2 中国交通运输业环境规制的现状	175
7.3.3 中国交通运输业环境规制存在的问题	177
7.4 美国交通运输业环境规制经验借鉴	180
7.4.1 命令与控制制度	180
7.4.2 基于市场的激励性政策	181
7.4.3 环境规制遵守公正性原则	181
7.4.4 环境规制过程中的多方参与	183
7.4.5 美国交通运输业环境规制的启示	183
7.5 增强中国交通运输业环境规制效果的对策	184
8 交通运输产业的安全规制	186
8.1 安全规制概述	186
8.1.1 安全规制的含义	186
8.1.2 安全规制的理由	188
8.1.3 安全规制的基本手段	189
8.2 交通运输业安全服务的表现与影响因素	190
8.2.1 交通运输安全的表现形式	190
8.2.2 影响交通运输安全的客观因素	191
8.2.3 影响交通运输安全的主观因素	195
8.3 中国交通运输业安全规制的现状与问题	198
8.3.1 中国安全规制的发展脉络	198
8.3.2 中国交通运输业安全规制的发展演变	202
8.3.3 中国交通运输安全的现状	205
8.3.4 中国交通运输安全规制存在的问题	209
8.4 国外交通运输安全规制的经验借鉴	211
8.4.1 美国交通安全规制体系	211
8.4.2 “9·11”事件后美国运输安全规制政策走向	213
8.4.3 主要发达国家交通运输安全规制的共同特征	214

8.5	加强中国交通运输安全规制的途径	215
8.5.1	继续推进大部制改革,建立统一管理的规制模式	215
8.5.2	明确相关机构的责、权、利,解决交通安全规制中的 职能交叉现象	216
8.5.3	加强交通运输法律体系的建设	216
8.5.4	加强对交通运输工具生产企业的规制	217
8.5.5	对交通运输各相关参与者的规制	217
9	交通运输产业的服务水平与质量规制	218
9.1	质量规制概述	218
9.1.1	质量规制的含义	218
9.1.2	质量规制在产品与服务上的不同体现	219
9.1.3	质量规制的基本手段	220
9.2	交通运输服务水平与质量的衡量及影响因素	222
9.2.1	交通运输服务水平与质量的多重表现	222
9.2.2	可能影响交通运输服务质量的客观因素	223
9.2.3	影响交通运输服务质量的非客观因素	224
9.3	中国交通运输服务质量规制的现状与问题	226
9.3.1	中国质量规制发展的脉络	226
9.3.2	中国交通运输业服务质量规制的发展演变	228
9.3.3	中国交通运输业服务质量规制存在的问题	232
9.4	改善中国交通运输服务质量规制的对策	235
9.4.1	发展综合交通运输体系作为提高服务质量的物质基础	235
9.4.2	将科技进步作为提高服务质量的技术保障	236
9.4.3	将完善相关的法律法规体系作为提高服务质量的 制度保障	237
9.4.4	完善制度,发挥交通运输服务人员的主观能动性	238
10	综合交通运输的法制化建设	239
10.1	中国综合交通运输法制化建设的现状与评价	239
10.1.1	中国交通运输法制化建设的现状	239

10.1.2 中国综合交通立法现状评价·····	241
10.2 综合交通运输法制化建设的必要性·····	244
10.2.1 交通运输市场化改革的必然要求·····	245
10.2.2 交通运输规制政策实施的必然要求·····	245
10.2.3 交通运输管理体制改革的必然要求·····	246
10.2.4 交通运输自身协调发展的必然要求·····	247
10.2.5 统筹协调交通运输发展与资源环境之间关系的 必要手段·····	247
10.2.6 实现综合交通法律体系的协调与衔接的重要环节·····	248
10.3 中国综合交通运输法律体系建设构想·····	248
10.3.1 综合交通法律体系的总体构想·····	248
10.3.2 《综合交通促进法》的立法模式选择 ·····	250
10.4 《综合交通促进法》的内容设计构想·····	253
10.4.1 立法依据与条件·····	253
10.4.2 立法的指导思想与基本原则·····	255
10.4.3 促进法的属性特征与调整方法·····	256
10.4.4 立法的主要内容·····	258
10.4.5 立法组织工作建议·····	259
参考文献 ·····	263

1 政府规制概述

规制几乎是所有国家政府用来干预经济活动主体行为的重要手段，其最主要的作用表现在克服自然垄断、信息不对称所导致的市场失灵，抑制外部性所导致的不良后果，以及公共物品所导致的供给不足等方面。本章将重点介绍规制的内涵和政府规制的多重目标，其中规制目标将作为本书政府规制改革研究的重要指向。

1.1 政府规制的基本内涵

规制的内涵将回答什么是规制，谁是规制者和被规制者，规制包含哪些类别和内容等问题，通过明确规制的概念、要素、结构和范围，可以使我们对规制系统有一个更清晰的认识。

1.1.1 规制的名词释义

“规制”一词来源于日本经济学家对英文“Regulation”或“Regulatory Constraint”的翻译。我国学者朱绍文在翻译植草益所著的《微观规制经济学》一书的译后记中对“规制”一词做了详尽的解释，他指出“Regulation”或“Regulatory Constraint”的含义是有规定的管理或有法规条例的制约，若将其翻译成为“管制”、“管理”、“控制”、“制约”、“调整”、“调控”、“规定”等都不符合原意。虽然许多文献在论及计划经济体制时习惯使用“政府管制”，在论及市场经济体制时习惯使用“政府规制”，在论及金融和电力市场时常用作“监管”，在论及电信市场时常用作“规制”，但比较起来，“规制”带有依照规则行事的含义，更接近英文原来的词义，它所强调的是政府通过实施法律和规章制度来约束和规范经济主体的行为，比较准确地表达了政府对于市场经济活动的影响力。鉴于“规制”具有政府管理市场经济的一般意义，因此本书将采用“规制”来表明“Regulation”或“Regulatory Constraint”的含义。

1.1.2 规制的一般概念

对于规制，很多学者都阐述了自己的见解。

日本经济学家植草益认为：规制是在以市场机制为基础的经济体制条件下，以矫正、改善市场机制内在的问题为目的，政府干预和干涉经济主体（特别是对企业）活动的行为^①，从广义“市场失灵”的角度对规制进行了具体解释。

马基尔（Magill）认为：规制是通过设立政府职能部门来管理经济活动，通过对抗性的立法程序而不是毫无束缚的市场力量来协调产生于现代产业经济中的各种经济冲突。因此，规制这种社会管理方式，存在于政府所有制和自由放任的市场这两个极端的体制之间，产生于当立法者相信存在市场失灵并可通过立法管理形式带来经济和社会合意结果之时。规制反映了在一个“混合经济”中，经济决策一部分是由市场经济主体做出的，另一部分是由公共政府官员做出的^②，从政府与企业相互作用和公共政策的角度对规制给予了体现混合经济思想的解释。

伯吉斯（Burgess）则从比较狭义的角度对规制的含义进行了描述，他认为政府规制是指政府通过修正或控制生产者或消费者的行为来达到某种特定目的的干预行为，它是衡量政府与市场之间相互作用的一个尺度。政府规制可以决定商品的价格，或者对生产什么及生产多少产生影响。在一些特殊的情况下，政府规制甚至能决定由谁和怎样来生产商品或服务^③。

维斯库兹（Viscusi）等学者认为，政府规制是政府以制裁手段，对个人或组织的自由决策的一种强制性限制。政府的主要资源是强制力，政府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^④。

史普博（Spulber）认为，政府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政策的一般规则或特殊行为^⑤。

梅尔（Meier）认为规制是指政府控制公民、公司或下级政府行为的尝试，在某种意义上，是指政府对社会范围内公民选择的限制^⑥。

我国学者王俊豪认为，政府规制是具有法律地位的、相对独立的政府规制者（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^⑦。

① 植草益．微观规制经济学．中国发展出版社，1992：19

② Frank N. Magill. Survey of Social Science—Economics Series. Vol. 4. Salem Press Inc., 1991: 1973~1974

③ Gile H. Burgess. The Economics of Regulation and Antitrust. Portland State University, 1995: 4

④ Viscusi W. K., J. M. Vernon, J. E. Harrington, Jr.. Economics of Regulation and Antitrust, The MIT Press, 1995: 295

⑤ 丹尼尔·F. 史普博．管制与市场（中译本）．上海三联书店，上海人民出版社，1999：45

⑥ Meier, K. J.. Regulation: Politics, Bureaucracy and Economics. New York: St. Martins Press, 1985: 10

⑦ 王俊豪．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．商务印书馆，2001：1，98~99

我国学者张红凤认为,现代通常意义上的规制是指政府(或规制机构)利用国家强制权依法对微观经济主体进行直接的经济、社会控制或干预,其规范目标是克服市场失灵,实现社会福利的最大化,即实现“公共利益”,而实证目标则是实现利益集团的利益^①。

综上所述,本书所研究的政府规制是指社会公共机构(主要指政府)为了实现一定的政策目标,依照一定的规则,通过运用法律、法规、政策、行政等手段,对市场经济主体(主要指企业)的活动进行限制的行为。即规制就是在以市场机制为基础的经济体制下,以矫正和改善市场机制内存在问题为目的,政府根据相应的规则对微观经济主体行为实行的一种直接干预。

1.1.3 规制的主体和客体

规制是由规制机构、消费者和企业三方共同参与的,这三个行为主体相互作用,相互影响。规制的主体是特定的行政机构,规制的客体是微观经济主体,包括企业和消费者,其中企业是被规制的主要对象。

(1) 规制的主体

政府对自然垄断企业行为的管理必须由相应的规制主体来实施,根据规制的概念界定,规制主体应是以政府为主要代表的社会公共机构,而实施规制的社会公共机构将涉及行政机关、立法机关和司法机关等多个层面。其中,立法机关主要负责立法,确定是否对某一行业进行规制,并指定规制的实施机构及其职责;司法机关主要负责解决规制实施过程中产生的纠纷;行政机关则主要指具体执行规制的政府部门及下属部门。

1) 规制主体的权威性。作为规制实施的主体,规制机构的权威性主要表现在以下几个方面:首先,规制机构有权根据总的规制政策和目标,制定详细规则,行使类似于立法权的权力;其次,规制机构有承担从信息搜集到法律执行的各种行政任务的行政权力;最后,规制机构具有对违法行为进行裁决的权力,这类似于司法权力。如我国的《中华人民共和国证券法》第180条规定,经国务院证券监督管理机构主要负责人批准,证监会可以冻结和查封与被调查事件有关单位、个人资金账户、证券账户和银行账户。这无疑是对证监会这个规制机构的“准司法权”的授予。不过,规制机构作为执行规制的主体,也面临着双重约束:一方面,规制机构的规制必然受到政治力量的控制和利益集团的影响;另一方面,规制目标一般均以公共利益为重进而实现社会福利最大化,所以要求规制机构能尽量减少政治或行政因素的影响,避免政府干扰规制机构依法公正地行使权力。

^① 张红凤.西方规制经济学的变迁.经济科学出版社,2005:8