

政府规制改革丛书

发达国家规制改革与绩效

FADA GUOJIA GUIZHI GAIGE YU JIXIAO

王林生 张汉林 等著



上海财经大学出版社

教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目
“WTO 主要成员贸易政策体系与对策研究”成果
教育部全国高校人文社会科学
重点研究基地重点研究项目成果
政府规制改革丛书

发达国家规制改革与绩效

王林生 张汉林 等著



上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

发达国家规制改革与绩效/王林生,张汉林等著. —上海:上海财经大学出版社,2006. 1

(政府规制改革丛书)

ISBN 7-81098-485-3/F·438

I. 发… II. ①王… ②张… III. 发达国家-政治体制改革-研究
IV. D502

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 109993 号

☐ 责任编辑 张惠俊

☐ 封面设计 周卫民

FADA GUOJIA GUIZHIGAI GE YU JIXIAO

发达国家规制改革与绩效

王林生 张汉林 等著

上海财经大学出版社出版发行

(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

上海崇明裕安印刷厂印刷装订

2006 年 1 月第 1 版 2006 年 1 月第 1 次印刷

890mm×1240mm 1/32 13.75 印张 382 千字

印数 0 001—2 500 定价:29.00 元

总 序

自 20 世纪 80 年代末期以来,中国的社会主义市场经济制度不断完善,各级政府采取了各种积极的措施来完善市场经济必须的法律体系、信用基础和机构架构,取得了很大的成就。然而,在对市场经济的监管方面,中国的监管政策面临着诸多的问题和障碍,成为阻碍中国经济进一步发展的严重问题,也是下一步改革中需要重点突破的领域。经济合作与发展组织在 2002 年的一份报告“CHINA IN THE WORLD ECONOMY: THE DOMESTIC POLICY CHALLENGES”中对这些障碍进行了总结,主要是:第一,高度的监管风险增加了投资成本,减少了投资和竞争。第二,过于复杂、多层次、干预主义的监管环境使得腐败盛行,从而提高了交易成本。第三,中国很多部门在进入和竞争上都有坚固的内部和外部监管壁垒,而在其他一些领域则存在激励机制扭曲、资源分配不当等问题。第四,有些部门监管严重不足,缺乏必要的调节、监管和执行力度,这些都降低了消费者和投资者的信心。第五,制约和平衡机制。例如,缺乏司法执行的有效保障,以及国家和市场实体之间争议解决的有效程序。第六,部分由于缺乏面向市场的监管从而增加了经济体的市场成本。

由于中国法律和监管体系中的低效和高风险,使得我们不得不将关注的目光更多地投向中国的规制改革问题。政府

规制是现代市场经济不可或缺的制度安排。在市场经济运行过程中,企业不仅要受到市场的影响,还要受到政府所建立的规制环境和行政环境的影响。政府规制产生的最主要的理论依据是市场失灵的广泛存在,政府规制的作用主要是纠正因市场失灵而引起的资源配置效率的损失。然而,没有有效、透明和简洁的规制以及管理质量,就会带来负面作用,繁琐的规制给企业尤其是中小企业带来了沉重的负担,影响了企业乃至整体经济的发展。这就迫切需要进行规制改革。

在规制改革方面,经济合作与发展组织做了大量的努力,其成果值得关注和借鉴。应经济合作与发展组织部长会议的要求,经济合作与发展组织从1998年开始对各成员国的规制改革计划进行审查。自1997发布《规制改革报告》以来,经济合作与发展组织规制改革计划对16个国家的审查已告结束,陆续完成了一些数据库、综合性报告和分国家报告。主要包括:各国(16国)规制改革审查;电信、运输和能源产业分析报告;国际法规数据库;政府能力建设、竞争政策、市场准入与规制改革;与非成员的合作等。经济合作与发展组织还专门对中国的规制改革问题进行了研究,内容涉及中国规制改革的进程、进一步规制改革的必要性、透明度改革、规制改革的实施途径选择等。经济合作与发展组织的审查和分析还指出了目前存在的最佳做法。这些“最佳做法”指的是被审查的国家目前在规制决策领域的集体经验中可认知的模式,但并不意味着是一种适合于所有国家的规制方法。

基于以上认识和考虑,在有关研究项目的支撑下,我们编著和译著了政府规制改革丛书,共6册,对政府规制改革的理论及实证依据、规制改革的核心原则、各国规制改革的实践、服务业规制改革、规制改革与中小企业、规制改革的经验与启示、中国开放型经济政策与法律体系等问题进行了分析。编著的4册分别为:《规制改革与经济发展》、《发达国家规制改

革与绩效》、《服务业及中小企业规制改革》、《中国开放型经济制度创新》，译著的两册为《国外经济规制改革的实践及经验》、《金融危机后韩国规制改革与竞争力重建》。

《规制改革与经济发展》分析了政府规制改革对社会经济发展的作用，指出了规制改革的理论依据，并经过实证研究证实了规制改革与经济增长之间的密切相关关系。同时，从决策的透明度和公开度原则、非歧视原则、避免不必要的贸易限制原则、运用国际统一措施原则、对等认可其他国家规制措施原则以及实施竞争的原则六个框架原则方面，综合分析了经济合作与发展组织成员的规制改革实践。

经济合作与发展组织成员的规制改革实践及其经验和启示是丛书的重点。《发达国家规制改革与绩效》研究了主要经济合作与发展组织成员规制改革的背景及其进程、规制改革的绩效、规制改革政策和核心原则及其实施、政策工具的选择、对规制影响的分析、政府规制改革的启示等。对规制改革及其启示进行了实例分析，公共管理改革以及各行业规制改革，典型的如英国燃气行业、意大利电力部门、加拿大电信业、日本金融业等。例如，对美国规制改革的研究重点分析了美国规制改革的基本框架、规制改革中国家机构和政策的地位与作用，以及典型部门规制改革及其绩效分析，包括电信行业、数字经济、信息技术产业、电子商务等领域。而译著《国外经济规制改革的实践及经验》，是从经济合作与发展组织的若干研究报告中精选了较为精辟分析其成员经济贸易方面规制改革的具体做法、成功的经验和教训。

由于服务业自身的特点，规制及规制改革对于服务业的发展尤其重要。同时，对于中小企业而言，规制所带来的影响巨大。因此，《服务业及中小企业规制改革》在上编分析了服务业规制改革与服务业发展，所挑选的典型行业包括电信、公路运输、航空运输以及电力供给，内容涉及规制的目标、规制

的基本内容、规制的实现方式、规制改革的影响、主要强国规制改革及其绩效、中国服务业规制焦点问题及改革策略分析等。该书下编着重研究了规制改革与中小企业发展的关系,内容涉及经济合作与发展组织中小企业规制负担、中小企业规制改革的必要性、经济合作与发展组织成员国中小企业规制改革进程、中小企业金融服务规制改革等。

译著《金融危机后韩国规制改革与竞争力重建》则将经济合作与发展组织对在亚洲金融危机后韩国所进行的系统全面的经济规制改革的历程、实践进行总结,并评估其竞争力的提高和管理绩效。

对经济合作与发展组织成员规制改革实践的研究彰显了中国规制改革的差距,也带来了重要的经验和启示。因此,《中国开放型经济制度创新》重点研究了中国开放型经济政策及法律体系的完善与创新问题。中国加入 WTO 之后,开始进入对外开放的新时期,我们称之为开放型经济发展时期。与世界上市场经济已经比较成熟的国家相比,我国市场经济的发展时间很短,在这样的基础上发展开放型经济,要求我们根据国际规则的要求对国内法律、政策体系进行较大规模的调整。本书共分为四个部分,分别为:开放型经济政策与法律体系的总体框架、主要国家经贸政策与法律调整案例分析、国内统一市场的建立与完善的法制环境、中国开放型经济下经贸政策与法律体系的基本框架。创新之处体现在:第一,有关开放型经济的研究在国内还比较少见,本书系统地提出了开放型经济的理论框架,对开放型经济的特征与要求进行了系统的研究。本书着眼于从世界范围的大视角对开放型经济的普遍特征进行研究,而不是仅局限于一国的情况,在研究方法上也充分体现了“开放”的特点。因此,本书提出的开放型经济的特征、开放型经济下政策与法律体系的基本原则与框架就具有了普遍性、前瞻性与指导性。第二,提出政策与法律的

绩效评估体系。本书在借鉴 WTO 的贸易政策审议机制的基础上,将经济学的成本—收益比较理论运用于对政策、法律的实施效果进行评估,分析了制定政策、法律的成本,提出了衡量政策、法律收益的若干指标,在此基础上对建立与完善我国政策与法律的绩效评估体系提出了建议。第三,提出加速建立全国统一市场、完善内部市场机制的建议。加入 WTO 不仅影响到我国对外经济贸易方面的法律、政策的调整,而且将深入地影响到国内的经济体制、法律体系以至人们的思维方式。本书深入分析了我国市场机制的现状与开放型经济的差距,探讨了形成市场分割状况的深层原因,指出发展开放型经济必须首先建立与完善全国统一市场体系,实现政策与法律的全国统一实施。第四,结合开放型经济的五大基本原则,对建立与完善我国开放型经济下政策与法律体系提出建议。开放型经济的一个显著特征就是一国经济全面地融入世界经济之中。发展开放型经济必须遵守我们已经加入的各种国际条约与协定,才能保证拥有一个有序的经济环境。本书紧密结合我国参与的国际条约与协定,特别是世界贸易组织规则的内容,探讨开放型经济下制定相关法律、政策应当遵守的基本原则,就完善我国的货物贸易、服务贸易、外商投资以及知识产权法律体系提出了有益的建议。第五,广泛吸取国外规制改革的经验教训。世界各国无论是发达国家还是发展中国家、转型经济国家,在过去 20 年的时间内均面临着根据变化的世界经济形势调整国内相关法律、政策的任务,大多数国家通过适时的政策、法规改革促进了经济的发展,为我国发展开放型经济提供了有益的借鉴。同时,我国开放型经济的发展又不能不考虑我们已有的经济基础与政策、法律基础,只有将两者有机地结合起来,才能提出既符合我国实际又科学可行的政策建议。

政府规制改革丛书是王绍熙教授、王林生教授和笔者主

持的教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“入世与中国开放型经济政策及法律体系的完善与创新”、“入世与中国对外经济贸易理论与政策创新”、“中国服务贸易发展与服务贸易立法”的成果,也是以笔者为首席专家的教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“WTO 主要成员贸易政策体系与对策研究”的中期成果及对外经济贸易大学与云南大学校级合作项目“合作建设国际贸易学科”成果的一部分。在丛书的编写过程中,我们始终得到了校内外专家学者的鼎力支持,在此一并表示衷心的感谢。并对经济合作与发展组织的翻译授权及提供的文献资料帮助表示谢意。同时,由于编写时间仓促,书中错误和纰漏之处还请学界前辈同仁指正。

对外经济贸易大学中国 WTO 研究院院长 张汉林

2005 年 4 月 19 日

目 录

总序	1
----------	---

第一篇 美国规制改革与绩效

第一章 美国规制改革基本框架及运行机制	3
一、完善政府职能以确保高效的政府规制	3
二、美国行政管理的特点与法律环境	4
三、以提高公共行政管理能力为核心进行规制改革	7
四、规制改革中国家政策和机构的地位与作用	9
五、提高制定高质量新规制的行政能力	15

第二章 美国电力服务业规制改革	21
一、美国电力服务业规制改革的原因	21
二、美国电力服务业及其改革的主要特征和政策目标	22
三、美国电力服务业规制改革的具体内容	25
四、美国电力服务业的市场结构	45
五、美国电力服务业规制改革的绩效评价	52
六、美国电力服务业规制改革的综合评价	54

第三章 美国电信服务业规制改革	59
一、美国电信服务业概述	59
二、电信服务业的规制改革	86
三、美国电信服务业规制改革的绩效分析	95
四、对美国电信服务业改革的评价	99

第四章 美国数字经济规制改革及其绩效	104
一、美国数字经济的兴起与发展	104
二、美国数字经济发展与规制改革间的同步性	109
三、美国信息技术产业的规制改革及其绩效分析	117
四、美国电子商务规制改革及其绩效分析	132

第二篇 英国规制改革与绩效

第五章 英国规制改革的背景及其进程	139
一、英国规制改革的背景	139
二、英国规制改革的进程	140
三、英国规制改革的绩效简述	144

第六章 英国规制改革的基本框架	147
一、规制改革政策和核心原则及其实施	147
二、公共行政部门为促进规制改革而建立的 相应机制	160
三、政策工具的选择	166
四、英国规制决策过程	168
五、设立规制机构	170
六、对规制影响的分析	172

七、保持规则及措施的及时性	178
八、英国现行政府规制的启示	183

第七章 英国规制改革的实例分析

——燃气服务业的规制改革	186
一、英国燃气服务业规制改革简述	186
二、长期而艰难的改革历程	187
三、英国燃气服务业规制改革的启示	191

第三篇 意大利规制改革与绩效

第八章 意大利规制改革背景与行政框架	197
一、意大利经济发展简要回顾	197
二、规制改革的必要性——巩固宏观经济发展成果 ...	200
三、规制改革前意大利的行政和法律环境及其成因 ...	203
四、规制改革——走出行政、法律困境的决心和实践 ...	205
五、意大利规制改革的核心原则	207
六、规制改革中意大利议会的角色	210
七、促进规制改革的行政框架	212

第九章 意大利公共管理改革与绩效	220
一、意大利公共管理改革动力	220
二、意大利公共管理改革步骤	221
三、意大利公共管理改革具体内容	224
四、意大利公共管理规制改革主要法律法规	232

第十章 意大利行业规制改革	235
一、私有化改革:行业改革的重中之重	235
二、意大利电力服务业规制改革	239
三、意大利主要行业规制改革措施一览	249

第四篇 加拿大规制改革与绩效

第十一章 加拿大规制改革历程与绩效	257
一、加拿大规制改革的宏观经济背景	258
二、加拿大规制改革的具体表现	263
三、加拿大规制改革评估	280

第十二章 加拿大规制改革与市场开放度	285
一、市场开放的政策和经济环境	285
二、市场开放的政策构架	287
三、加拿大规制改革评估与未来改革方向	293

第十三章 加拿大规制改革与竞争政策 及其实施	296
一、加拿大竞争法改革背景和发展历程	296
二、竞争法的主要内容	298
三、竞争法的实施	301
四、竞争政策的限制	303

第十四章 加拿大电信服务业规制改革	
与产业竞争力	305
一、加拿大电信服务业规制改革基本概况	305
二、加拿大电信服务业改革的绩效评估	314

第五篇 日本规制改革与绩效

第十五章 日本规制改革总论	323
一、日本规制改革背景	323
二、日本规制改革进程	332
三、日本规制改革的驱动器：国家政策和机构	337

第十六章 日本规制改革与提高市场开放度	344
一、日本有关市场开放度的政策环境	345
二、提高市场开放程度的政策框架：“六个有效率的规制原则”	349

第十七章 日本规制改革与透明度原则	380
一、有关透明度原则的背景	380
二、透明度和磋商机制的内容	383
三、体验透明度和磋商机制	385
四、磋商和透明度机制的益处及局限性	387

第十八章 日本金融服务业规制改革	389
一、日本金融服务业规制改革背景	389

二、日本金融服务业规制改革的内容	392
三、日本金融服务业不良债权问题	411
参考文献	418
后记	423

第一篇

美国规制改革与绩效

