

政府规制改革丛书

服务业及中小企业规制改革

FUWUYE JI ZHONGXIAOQIYE GUIZHI GAIGE

张汉林 施本植 主编



上海财经大学出版社

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

服务业及中小企业规制改革

张汉林 施本植 主编



上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

服务业及中小企业规制改革/张汉林,施本植主编. —上海:上海财经大学出版社,2005.3

ISBN 7-81098-293-1/F·258

I. 服… II. ①张… ②施… III. ①服务业-经济体制改革-研究-中国 ②中小企业-经济体制改革-研究-中国 IV. ①F719 ②279.243

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 015776 号

☐ 责任编辑 刘光本

☐ 封面设计 周卫民

FUWUYE JI ZHONGXIAOQIYE GUIZHIGAIKE

服务业及中小企业规制改革

张汉林 施本植 主编

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

2005 年 3 月第 1 版 2005 年 3 月第 1 次印刷

890mm×1240mm 1/32 12.375 印张 344 千字

印数 0 001—3 000 定价:24.00 元

总 序

自 20 世纪 80 年代末期以来,中国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需的法律体系、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中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,我们编著了政府规制改革丛书,暂分4册,对政府规制改革的理论与实证依据、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。这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》。

《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。

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成员中小企业规制负担、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、中小企业金融服务业规制改革等。

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以及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国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”以及“中国服务贸易发展与服务贸易立法”的成果,也是对外经济贸易大学中国世界贸易组织研究院与云南大学经济学院校际合作项目“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

表示感谢。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 2 月 19 日

目 录

总序	1
----------	---

导论	1
----------	---

上编 服务业规制改革

第一章 服务业发展与规制改革导论	17
------------------------	----

第一节 服务业分类及其与第三产业的区别	17
---------------------------	----

第二节 服务业在国民经济中的地位及特点	22
---------------------------	----

第三节 服务业规制改革与服务业发展	35
-------------------------	----

第二章 电信服务业规制理论概述	56
-----------------------	----

第一节 电信服务业规制的定义	56
----------------------	----

第二节 电信服务业规制的经济学分析	58
-------------------------	----

第三节 电信服务业规制的主要内容与实现方式	63
-----------------------------	----

第三章	国际电信服务规制改革的历程及原则	65
第一节	国际电信服务规制的演变	65
第二节	区域层次电信服务业规制——欧盟电信服务业规制的框架	68
第三节	多边层次电信服务业规制——世界贸易组织电信规制的框架	71
第四章	主要电信服务业强国规制改革与绩效	73
第一节	英国电信服务业规制改革	73
第二节	日本电信服务业规制改革	79
第三节	国外电信服务业规制改革的趋势	88
第五章	中国电信服务业规制现状及存在的问题	94
第一节	中国电信服务业规制的历史沿革	94
第二节	中国电信服务业的发展及开放现状	98
第三节	中国电信服务业规制改革过程中的焦点问题	102
第六章	中国电信服务业规制改革策略分析	106
第一节	中国电信服务业规制改革架构	106
第二节	中国电信服务业资费规制改革及其策略	109
第三节	中国电信服务业互联互通规制改革及其策略	116
第四节	中国电信服务业市场准入规制改革及其策略	

.....	124
第五节 中国电信服务业普遍服务规制改革及其策略	
.....	131
第七章 公路运输服务业发展与规制的关系	138
第一节 公路运输服务业分类及其特点	138
第二节 制定公路运输服务业规制的重要性	140
第三节 公路运输服务业规制的主要内容	142
第四节 公路运输服务业规制及其改革的目的	144
第五节 公路运输服务业规制主要衡量标准及对规制改革的影响	146
第八章 美国公路运输服务业规制改革及发展	
预期	150
第一节 美国公路运输服务业发展概述	150
第二节 美国公路运输服务业规制改革及发展预期	
.....	152
第九章 欧盟公路运输服务业规制改革	158
第一节 欧盟公路运输服务业及其规制概述	158
第二节 欧盟主要成员公路运输服务业规制改革绩效	
.....	159
第三节 欧盟公路运输服务业规制改革评价	162
第十章 中国公路运输服务业规制改革	165
第一节 中国公路运输服务业发展概述	165

第二节	中国公路运输服务业管理机构及职能·····	169
第三节	中国公路运输服务业发展的主要特点·····	170
第四节	中国公路运输服务业规制改革及预期目标 ·····	174
第十一章	航空运输服务业发展及规制改革 ·····	179
第一节	航空运输服务业发展及其地位和作用·····	179
第二节	航空运输服务业规制及其在航空运输发展中 的作用·····	184
第十二章	主要航空运输服务业强国规制改革及 发展 ·····	189
第一节	美国航空运输服务业规制改革及发展·····	189
第二节	欧盟航空运输服务业规制改革及发展·····	195
第三节	日本航空运输服务业规制改革及发展·····	202
第十三章	中国航空运输服务业规制改革及发展 ·····	210
第一节	中国民航管理机构及主要职责·····	211
第二节	中国民航服务业规制改革·····	217
第十四章	电力供给服务业规制改革与绩效 ·····	222
第一节	电力供给服务业总论·····	222
第二节	电力供给服务业特点、类型及其发展 ·····	225
第三节	电力供给服务业规制改革框架·····	230
第四节	电力供给服务业规制改革绩效评估·····	242

第十五章 英国电力供给服务业规制改革	252
第一节 英国电力供给服务业概况	252
第二节 英国电力供给服务业改革进程	261
第三节 2000 年公共事业法案和 1998 年竞争法案下 的新规制构架	265
第四节 英国电力供给服务业规制改革的特定议题	272

下编 中小企业规制改革

第十六章 规制改革与中小企业发展的关系	281
第一节 一般界定中小企业的相对性原则	282
第二节 欧美关于中小企业的定义	286
第三节 经济合作与发展组织中小企业规制负担概述	289
第四节 中小企业规制改革的必要性	292

第十七章 经济合作与发展组织成员国中小企业 规制改革进程	309
第一节 简化规制的具体方法	310
第二节 一些国家中小企业规制改革的具体措施	328

第十八章 中小企业金融服务业规制改革	338
第一节 欧盟和美国商业银行采取的中小企业金融服 务业规制改革措施	338
第二节 日本支持中小企业的金融改革措施	355

第三节	国际金融公司针对中小企业所采取的改革措施.....	359
第四节	国际组织促进中小企业金融规制改革.....	362
第五节	一些国家中小企业金融规制改革的典型做法.....	366
参考文献		374
后记		380

导 论

规制改革起源于美国。30年前美国就出现了提高国家规制水平的改革措施。总体而言,最重要的趋势是20世纪70年代以来,由反对竞争的经济规制向社会规制的巨大转变。这种转变极大地提高了整个规制体系的效率,因为与经济规制相比,社会规制能够创造出更多的净收益。

美国规制改革的成功,极大地促进了美国经济的发展和新兴经济的繁荣,使美国占领了新世纪国家竞争的制高点。同时,这也极大地激励了其他经济合作与发展组织成员国和非成员国进行规制改革。20多年来,在全世界范围内掀起了规制改革的浪潮。规制对经济发展的影响越来越明显。本书从中观和微观的角度出发,分析了服务业和中小企业规制改革的实践、经验和发展趋势。

第二次世界大战以来,尤其是20世纪80年代以来,科学技术革命推动了生产力的发展,促进了社会分工的扩大和深化,加强了各经济部门之间和各经济部门内部的相互联系和依赖,这就要求有一种非生产的“要素”加入到生产过程中,以便协调各个生产经营活动之间的关系,合理配置生产要素。服务业就是所需要的这种要素,它应时崛起,成为生产经营活动不可缺少的成分。而且服务业在世界经济中发挥着越来越重要的作用。根据经济合作与发展组织的统计,2000年主要发达国家服务业对

经济的贡献率平均保持在 50% 以上,如 2000 年美国服务业对其经济的贡献率达到 63.8%,英国则达到了 74.7%,希腊服务业对其经济的贡献率达到了 75.4%。随着发展中国家服务业的迅速发展,服务业对其经济发展的贡献也呈逐步增强的趋势。同时服务业在解决就业方面也起到了很大的作用。从世界各国来看,就业率的高低在一定程度上反映了经济的发展状况,而服务业对提高各国就业率起着重要作用。值得指出的是,国际服务贸易也以惊人的速度发展,出现了空前的国际化浪潮和趋势。

与国际货物贸易自由化一样,国际服务贸易自由化也是一个以世界市场经济形成为前提,以生产社会化程度的提高及社会分工的深入和扩大为背景,以国际经济贸易行为为基础,以实现资源的合理、优化配置和获取最佳的经济效益为目的,以政府对贸易的干预弱化为标志的发展过程。由此我们可以看出,国际服务贸易自由化既是一个状态,更是一个过程。它既是指各国对服务进出口贸易不加以干涉和限制的状态,同时也是一国对服务贸易逐步放松限制、减少干预的发展过程。所以说,国际服务贸易自由化不是绝对的自由,而是向着自由化发展的一个过程。

从历史上来看,服务业无论是在发达国家还是在发展中国家都受到了高度的规制。其中的部分原因是由于在一些服务行业中存在着广泛的市场失灵,也是由于那些受保护的国外竞争压力影响的特殊利益集团的影响,这些利益集团会对服务业和服务贸易产生直接影响。在过去二十多年里,许多国家、许多行业的服务市场已经实行了广泛的自由化。而且在那些必须进行规制的领域,政府通常也对有关服务业的规制进行了彻底的改革。

需要说明的是,服务贸易自由化并不等于对服务业和服务贸易完全取消规制。由于服务业和服务贸易的复杂性要远远超过货物贸易,因此,有关服务业和服务贸易的规制也远比货物贸