

规 制

Regulation

加图研究所 (Cato Institute)

上海金融与法律研究院 (SIFL Institute) 编

第 1 辑

拥 堵 是城市病吗？

从公共政策看车牌政策和拥堵费
路权的分配



格致出版社 上海人民出版社

0140266
规 制

Regulation
Magazine

加图研究所 (Cato Institute)

上海金融与法律研究院 (SIFL Institute) 编

格致出版社  上海人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

规制. 第1辑/加图研究所,上海金融与法律研究院
编. —上海:格致出版社:上海人民出版社, 2013

ISBN 978-7-5432-2307-3

I. ①规… II. ①加…②上… III. ①微观经济—经
济政策—中国—文集 IV. ①F123.16-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 235678 号

责任编辑 高 璇

美术编辑 路 静

规制(第1辑)

加图研究所 上海金融与法律研究院 编

出 版 世纪出版集团 格致出版社
www.ewen.cc www.hibooks.cn
上海人民出版社

(200001 上海福建中路193号23层)



编辑部热线 021-63914988

市场部热线 021-63914081

发 行 世纪出版集团发行中心
印 刷 上海图宇印刷有限公司
开 本 635×965 毫米 1/16
印 张 16.75
插 页 2
字 数 235,000
版 次 2014 年 1 月第 1 版
印 次 2014 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5432-2307-3/C · 102

定 价 38.00 元

认真对待规制

大约是在 2004 年，我通过互联网看到一篇非常有趣的文章，题目是《被规制的一天》，作者是时任乔治梅森大学的苏珊·达德利（Susan Dudley）教授。作者在这篇文章中提供了一个非常让人震惊的信息，“在联邦所得税中，2003 年每一个公民平均花费超过 6500 美元”，但 2003 年每户家庭所负担的规制成本是 8000 美元。

山姆大叔收税我们已经习以为常，对每户家庭所要负担的规制成本还是大吃一惊。为什么要支付这么多的成本？但更惊奇的不止是规制的成本，而是规制的范围。用苏珊的话来说，“如果你知道你每天受到多少管制，或者这些管制如何影响到你作出的选择，保准你会大吃一惊”，“随着清晨起床的闹钟声一结束，被规制的一天就开始了”。闹铃、牙膏牙刷、床垫、洗发水、肥皂这些看起来稀松平常的日常用品实际上都是处在政府规制之下。

政府为什么要对此进行规制，其正当性何在？从 20 世纪 70 年代以来，已经有很多学者对此作出过解释。通常认为政府规制是为了弥补市场失灵而存在，但是如果细细深究，事实并非如此。规制俘获理论认为规制是政府被特殊产业界俘获的产物，因为“政府规制是由产业界获得，已经成为一项规律，而且它的设计和运转都是为了产业界的基本利益”。但随后很多研究者发现，许多政府规制是有损产业利益的，因此压力集团理论认为政府规

制是受到特定利益集团的压力，而不仅仅是为了产业界的利益。寻租理论则更是直接，认为私人和集团致力于稀缺资源的政治活动都是为了追求政府许可的垄断权。

无论是哪种理论，在现实中政府规制最终产生的后果都导致了产品或者服务的成本上升，最终都是由消费者承担。因此，我们就有必要认真考虑一个问题，那些为了环境、安全和卫生名义所作出的规制，是有助于社会福利改进还是相反？多年前弗里德曼比较了欧洲国家和美国的药品价格后就指出，美国药价之所以贵就是因为美国食品药品监督管理局（FDA）过于严苛的规制导致。回到文章开头，那就是每个家庭所要负担的 8000 美元规制成本是否恰当？

为此，苏珊在文章中指出，“正如税收支持的项目一样，规制带来的收益可能和成本一样高。尽管如此，规制的成本和收益，并没有经过辩论和详细审核，像对税收和政府相关的直接支出所做的那样。结果，大多数美国人浑浑噩噩，并没有意识到政府规制的范围和程度，没有意识到政府是在花他们的钱但却在限制他们作出自己选择的自由”。

后来我知道，刊登苏珊教授的这本杂志叫《规制》杂志，于 1977 年由美国企业研究所（AEI）创刊，现在则是由美国加图研究所（CATO）主办。据加图研究所现任董事会主席威廉·A. 尼斯卡宁（William A. Niskanen）介绍，《规制》杂志的目标读者群主要是那些忙于出席政策制定讨论会的听众，文章主要集中在规制、反垄断以及贸易等微观经济政策领域，聚焦联邦规制影响的特定行业的公司、企业和利益团体。平易近人、可读性强是这本杂志最为主要的特征，由于它的目标听众是它没有学术刊物的繁文缛节——通常不包含专业的技术分析和大量文献脚注，而讨论的问题却是大家所关心的。

创立这家杂志的 AEI 是美国右派的智库，所谓右派，在经济政策上的立场就是要求政府规模尽可能地小，而现在的主办者 CATO 也是一家右派。所以这本名为《规制》的杂志在很多人看

来就是要求尽可能地减少规制，而不是相反。它有明确的立场，要求政府的规制要有效率，要尊重企业和消费者的自由。当然，它也关注环境、安全和卫生，只不过它认为要实现这个目标需要通过市场自由选择达成。

自从2004年读到苏珊教授的那篇《被规制的一天》之后，我一直有个念头，能不能把《规制》杂志引进到中国。随着这几年民间要求政府监管的呼声越来越大，这个念头就越发强烈：什么样的规制才是我们所需要的？

面对当下日益严峻的环境污染危机，经常见诸报端的矿难事故，频频爆发的食品安全事件和药品不良反应事件，公众的第一反应往往就是要求政府加强监管，而政府也在很多场合表示要加强监管，保证人民群众的安全和健康。

不过，在众多要求加强政府监管的呼声的同时，我们有必要探究，政府规制的目的是什么？换言之，我们需要什么样的政府规制？在当下的法律制度中，不同的领域，政府规制有着不同的目标。例如，环境规制的目标是“保护和改善生活环境与生态环境，防治污染和其他公害，保障人体健康，促进社会主义现代化建设的发展”；药品规制的目标是为了“保证药品质量，保障人体用药安全，维护人民身体健康和用药的合法权益”；食品规制的目标则是“保证食品卫生，防止食品污染和有害因素对人体的危害，保障人民身体健康，增强人民体质”……但问题是，什么样的环境才能够保障人体健康，何种药品才是安全的，食品要卫生到哪种程度才会保障人民身体健康？遗憾的是，所有的这些，并不能够在法律条文中获悉答案。

《规制》杂志在某种程度上可以为我们提供借鉴。在过去26年中，《规制》杂志针对工业、农业、传媒、能源和金融等领域提供了大量的分析文章，并且对促成这些领域中“陈旧规制措施”的减少或者废除发挥了重大作用。很明显，这些问题在当下中国都或多或少存在，尽管这本杂志讨论的是美国问题，但对中国也有借鉴作用。

经过一年多的沟通，我们于 2012 年获得 CATO 授权在中国出版简体字版，同时还允许在每一期杂志上有 30% 的原创，专门讨论中国问题。

希望我们的努力能够为中国创建更有效率的规制尽一份绵薄之力，更希望我们的努力能够有更多的经济自由。

傅蔚冈

2013 年 11 月

《规制》25 周年的回顾

威廉姆·A. 尼斯卡宁*

对于任何一家机构来说，其成立纪念日都是一个非常合适的日子，我们可以在这一天反思我们所做的事业和我们所扮演的角色，以及我们为这个世界究竟做出了哪些贡献。加图研究所（Cato Institute）将带着上述反思庆祝它的 25 岁生日。多少有点巧合的是，《规制》杂志也将在今年迎来自己 25 岁的生日，它于 1977 年开始由美国企业研究所（AEI）出版，所以，这是一个非常好的供我们回顾其办刊历史，并讨论联邦规制发展历程的时机。

最开始，《规制》杂志的读者群目标主要是那些忙于出席政策制定讨论会的听众，它以发表在规制、反垄断以及贸易等微观经济政策领域的高质量文章为己任。它把自己聚焦在联邦规制影响的特定行业的公司、企业和利益团体，很少关注国家的宏大政治问题。因此，《规制》是以杂志的形式发行的，由于它的目标群体是参加政府会议的听众，所以它的文章通常不包含专业的技

* 威廉姆·A. 尼斯卡宁（William A. Niskanen），加图研究所主席，罗纳德·里根总统时期的经济顾问委员会代理主席。

术分析和大量文献脚注。《规制》杂志的出版人和编辑的政策目标是始终如一并十分有特点的：它希望向公众表明一个关于解除政府规制或者寻求其他更为有效率的政策工具的理念。基于这个理念，《规制》杂志一直以来都设法寻求一个超越党派之争的态度，它在批评政府政策或其他党派游说的同时，也赞赏他们的正确行为。

《规制》杂志的理念和立场是由一群非常有才华的编辑实现的。《规制》杂志的第一任主编是默里·韦登鲍姆（Murray Weidenbaum）和安东宁·斯卡利亚（Antonin Scalia）。韦登鲍姆于1981年被任命为里根总统经济顾问委员会主席，后来被聘至华盛顿大学出任经济学杰出教授。斯卡利亚于1988年开始在最高法院工作。20世纪80年代，《规制》杂志的第二任主编是沃尔特·奥尔森（Walter Olson）和彼得·胡贝尔（Peter Huber）；他们都致力于法律费用的研究，现在都供职于曼哈顿研究院（Manhattan Institute）。

当1986年AEI开始考虑停止对《规制》杂志的赞助时，美国信息与规制事务办公室的主任克里斯·德穆特（Chris DeMuth）获得了杂志的私人出版权，并任命卡洛林·韦弗（Carolyn Weaver）为其编辑；不久之后，德穆特升任美国企业研究所主席，他便将杂志的版权买回研究所。主编韦弗在任时写了许多关于社会保障政策方面的文章，后来他加入了比尔·克林顿政府以及乔治·W. 布什政府的社会保障咨询委员会。他的继任者安妮·布伦戴尔（Anne Brunsdale）保持了杂志一以贯之的理念和作风，并为供稿人和读者提供了良好的讨论氛围。

当1989年德穆特决定合并几个美国企业研究所发行杂志的时候，加图研究所获得了《规制》杂志的出版权。哈金斯（Hudgins）作为杂志的编辑从1999年开始，彼得·凡多伦（Peter Van Doren）成为杂志的编辑，他是第一任全职编辑。凡多伦是杂志25年来所有编辑当中最有责任心和创新精神的编辑，我们十分感激他为杂志所作出的贡献。还有其他许许多多才华的年

轻人（由于太多，这里不一一列名）为杂志的日常编辑做了大量的工作。我们这些曾经做过杂志编辑工作的人都从内心深处感谢他们。

无论现状是好是坏，联邦政府的规制自 1977 年以来确实发生了巨大的变化。大多数陈旧的经济领域的规制措施（有些可以追溯到 19 世纪）——包括工业、农业、传媒、能源、金融和交通领域——的规制都已被减少或解除。《规制》杂志在这一过程当中发挥了广泛的作用。在大多数情况下，这些产业领域规制的减少引起了产业产品价格的降低和质量的上升，既然广泛地受到欢迎。结果，从卡特政府开始，两党都转而支持对大部分产业进行放松管制。如今需要进一步放松管制的领域还有有线电视和电力系统。我们认为，这些产业当中的联邦规制已经被证明是错误和低效的。安然公司的崩溃是今后解除规制运动当中唯一存在的巨大威胁，因为安然公司的局面使政府相信企业的会计财务治理活动和公司股票交易需要更多的政府规制。

相比而言，从尼克松时代以来，在健康保健和环境安全领域出现了大量政府规制，其背后都有各种党派活动的身影。《规制》杂志的作者们通常对这类规制持批判态度，质疑政府规制操作的类型和程度是否切合科学和经济学标准。几乎在任何情况下，政府规制费用的增长已经开始超过由市场经济自我规制的费用，事实上，政府规制的费用通常占到整个 GDP 数字的 5%。

《规制》杂志还讨论其他主题，比如过去 25 年来在反垄断和法律标准领域的一些进步都有赖于《规制》杂志的广泛支持。现在，反垄断当局和法院对私营公司使用反垄断诉讼时变得相当谨慎，对 IBM 和微软的最终裁决就是例证。最高法院还批准了针对联邦政府运用商业条款获取私人财产的条款，国会也批准了关于禁止在联邦犯罪案件中没收资产的议案。

最后，在过去几十年里，在国际贸易领域的政府规制显著减少，尽管在里根总统的第一任期和布什总统任期内有一定程度的倒退。由于国内两党的共同支持，全球贸易谈判回合获得成功并

设立了北美自由贸易区（NAFTA）。结果，美国的平均关税税率整整减少了一半，贸易占美国 GDP 的份额大约增加了一倍，这个全球最大的发达国家开始完全加入到世界贸易体系当中。美国的贸易政策引起的争吵主要存在于国内的不同党派之间，但即便如此，美国的对外贸易壁垒还是在逐步减少。

总的来说，过去 25 年的努力在取得了不小成绩的同时也发现了一些新的问题。新的问题将成为《规制》杂志和联邦政府规制官员共同面对的挑战。

目 录

序

《规制》25 周年的回顾	威廉姆·A. 尼斯卡宁	1
--------------	-------------	---

专 题

拥堵是城市病吗？ ——城市发展模式的环境与能源切面	于洋	1
从公共政策看车牌政策和拥堵费	钟鸿钧	11
路权的分配：汽车财产权，还是道路通行权？	刘远举	23

评 论

规制中世纪化	安德鲁·A. 施瓦茨	36
社会残疾保障：我们应该做什么？ 杰弗里·S. 沃尔夫 戴尔·D. 格伦迪宁		48
产品责任让我们更安全了？ ——司法系统自身的问题与陪审员偏见带来的不利结果	W. 奇普·维斯库思	61
为银行监管者的绩效付费 ——应该为监管者有效守护公共利益的行为支付奖金吗？ M. 托德·亨德森 弗里德里克·滕		78

性犯罪者登记法让我们更不安全了吗？ J. J. 普雷斯科特 93

行为经济学能用来治理肥胖症吗？

迈克尔·L. 马洛 谢佐德·阿布杜卡迪洛弗 108

经济与金融监管 亨利·G. 曼尼 120

运用与滥用——科学在决策中的角色 亨利·I. 米勒 131

书 评

一本有用并且令人生畏的书 约翰·哈斯纳思 152

征用经济学 伊利亚·苏明 158

不公正和失衡 大卫·R. 亨德森 165

残疾保险改革 乔治·里夫 172

美国医疗体系是否真的无效 H. E. 弗雷希三世 177

政府与美好社会 大卫·R. 亨德森 187

政治与石油 理查德·L. 戈登 192

拆毁围墙 大卫·R. 亨德森 196

走出贫穷 大卫·R. 亨德森 202

网络中立性：病急乱投医 蒂姆·布伦南 206

反垄断监管层和芝加哥学派

马尔科姆·B. 科特 杰弗里·H. 费舍尔 208

简 评

日益迫近的出租车特许经营制度

马特·索曼 艾克·布赖农 211

规制改革的首年成绩单	艾克·布赖农	山姆·巴特金斯	214
换汤不换药的福利国家		皮埃尔·勒缪	219
问诊欧洲		皮埃尔·勒缪	224
改革美国进出口银行	艾克·布赖农	伊丽莎白·罗维尔	230
进出口银行已无可救药		萨利·詹姆斯	234
一个小时的合规成本是多少?		山姆·巴特金斯	237
避免 PBGC 成为政府救助的下一个对象		托马斯·J. 希利	241
司机分心与监管困境		托马斯·A. 亨普希尔	244

结 语

给国家运输安全委 (NTSB) 的一封信	马尔·苏普科夫	249
止赎废墟	蒂姆·罗兰	252

拥堵是城市病吗？

——城市发展模式的环境与能源切面

于洋^{*}

一、引论

拥堵一般被认为是现代城市和交通发展过程中一个严峻的问题，也是现代城市和交通体系最为其居民和使用者诟病之处，常被称为“城市病”。然而，以经济学视角深究这一问题，笔者认为，拥堵只是在现代交通市场管理框架下，供求双方各自的特点导致的一个市场现象。对不同国家和地区的拥堵进行比较分析，仅停留在对拥堵这一现象本身进行比对的表层对比是不够的，由此得出的结论和政策建议也是颇值得一议的。而只有在对拥堵这一现象的成因有深刻体认的基础上，才能够对不同管制框架和交通市场出行特点背景下拥堵是否可以类比，其他国家和地区经验是否能为本国或地区拥堵管理有借鉴意义以及如何理解和管理拥堵等问题有清晰而深刻的认识。

交通拥堵这一现象的产生、特征和严重程度，或源于现代居民的出行需求特征，或可归咎于交通市场管理框架缺漏，甚或间

^{*} 于洋，美国斯坦福大学土木与环境工程系博士生。

接决定于其他影响居民出行行为的政策等因素。对拥堵是否是交通市场无效率的体现这一问题，不能一概而论。如果将拥堵依据其导致因素分类，我们可以看到：有一些类型的拥堵正是最有效率的均衡。进一步地，将分析的视野扩大到交通出行的环境影响和能源消耗的角度，一些类型的拥堵更可以被看做相对清洁和节能的。



本文将从拥堵的成因切入，介绍经济学框架下如何解析拥堵是否是市场失灵的结果这一问题，并在此基础上，引入环境和能源视角，讨论如何框架化地界定拥堵的环境能源影响。本文的剩余部分安排如下：第二部分是关于交通拥堵的经济学分析框架的回顾和介绍；第三部分将引入环境和能源视角对交通拥堵评价；第四部分是总结。

二、拥堵的经济学分析简介

针对拥堵问题的研究汗牛充栋，基本模型都源自 1996 年诺贝尔经济学奖得主、康奈尔大学教授威廉姆·维克里（William Vickrey）1969 年在 *Congestion Theory and Transport Investment* 一文中提出的瓶颈理论^[1]，就此奠定了模型化拥堵、交通延迟损

[1] William S. Vickrey, 1969, *Congestion Theory and Transport Investment*, *The American Economic Review*, Vol. 59, No. 2.

失和公路投资的缓解拥堵价值的框架。这部分的研究，着眼于给定交通需求及特点的情境下，如何设计相应的机制，解决由于个人出行的外部性带来的无效率。

另一个重要的研究领域集中在对交通出行需求和交通供给及其特点如何形成这一问题上。人口密度和收入结构、城市规划和大众交通运输体系等被认为是决定和影响一个地区交通出行需求和供给的重要因素。这些因素形塑了该地区的交通需求和供给的特点后，价格或控制命令性政策就只能在给定的市场结构下发挥作用。例如因为中国的春节交通需求是刚性的，所以价格政策对需求量的调控作用就非常有限。

针对不同城市规划和大众交通运输体系投入下拥堵现象的分析，就不宜仅限制交通市场框架内的权衡，还需要将这一问题放置于更大的视野下审度。无疑地，交通能源消耗和环境影响是讨论这一问题的重要视角。

（一）拥堵中的个人行为模型和市场失灵

在交通拥堵的分析中，公路体系被模型化为网状图。个体选择出行线路和出行模式以最小化给定出发点和终点的交通出行成本。居民出行消费的个人成本函数中包括出行的燃料成本和时间耗费等。个体在选择出行与否、出行时间和出行方式时，主要考虑的就是出行给自身带来的收益和个人成本。市场均衡由居民各自最优化自己的出行策略形成。而交通市场的供给的特点（如公路数量、大众运输体系水平等）在短期内是一定的。

然而，和一般市场不同，个人出行对自身造成的成本和其带来的社会成本是不一致的。除了燃料成本和自身花费在出行上的时间成本外，个体出行造成的社会成本还包括个人出行造成他人出行速度下降带来的损失和个人出行造成排放带来的损失。如果没有政策的干预和纠正，由于居民出行的个人成本低于社会成本，由市场机制形成的个人出行决策就会导致市场均衡偏离最符合社会总体利益最优的选择，造成过度出行这一市场失灵现象，并引起无效率。