

第一章 政府规制的一般理论与方法

为克服市场失灵带来的社会和经济弊端，自第二次世界大战以后，西方国家政府越来越多地采取了法制、行政规章等各种手段，按照市场经济有效运作的客观要求，对大型公用企业、厂商实行规制^[1]。20 世纪 80 年代以来，在国外的经济理论和政策文献中，规制和放松规制这两个术语被使用得越来越广泛，表明政府对企业的规制问题已受到广泛重视。

第一节 政府规制与宏观调控

一、各种文献对政府规制的不同表述

1970 年以前，在西方经济学文献中，经济学对政府规制的理论和经验的研究兴趣主要集中于考察对某些特殊产业的价格与进入的控制上。这些产业包括：公用事业（电力、管道）、通讯、交通（公路货运、铁路、航空）与金融（银行、保险、证券）。这种政府规制被称为传统的经济性规制，其中心是探讨在规模报酬递增情况下的定价与费率结构问题。体现这些研究成果的集大成者，首推 Kahn 教授的经典教科书《规制经济学：原理与制度》。在这本书中，Kahn（1970，P3）对公用事业的政府规制做了如下定义：作为一种基本的制度安排，政府规制是“对该种产业的结构及其经济绩效的主要方面的直接的政府规定，比如，进入控制、价格决定、服务条件及质量的规定，以及在合理条件下服务所有客户时应尽义务的规定。”Kahn 的定义，一方面局限于公用事业，因而缺乏普遍性；另一方面，它是把对竞争市场的政

府干预当作一种市场外的制度来对待的。对此，Joscow 和 Noll (1981) 作了进一步的扩展，他们全面总结了竞争与非竞争产业的价格与进入的规制，以及对质量（环境、健康、就业安全及产品质量）的规制。当然，传播最广的规制定义应属施蒂格勒 (Stigler) 在 1971 年提出的：“作为一种法规 (Rule)，规制是产业所需要的并为其利益所设计和主要操作的” (施蒂格勒，1996, P210)。在他看来，规制是国家强制权力的应用，他列举了四项为产业所需而由国家提供的规制手段：直接的货币补贴、对新进入的控制、对产业辅助品生产的鼓励及替代品生产的压抑、价格的控制。到 1981 年，施蒂格勒又将规制的范围扩展到所有公共—私人关系中，不仅仅包括老式的公用事业和反托拉斯政策，还包括对要素市场的公共干预、举债和投资，以及对商品和服务的生产、销售或交易的公共干预 (Stigler, 1981)。但施蒂格勒的理论主要偏重于规制的起源。因为在他看来，如果一个人不能解释为何某些政府规制会出现而另一些政府规制则不出现的现象，他就简直无法解决政府规制的基本问题。自 1970 年美国环境保护委员会的建立，政府规制的重心即开始转向环境质量、产品安全及工作场所安全的规制。这种被称为社会性规制的浪潮波及各种行业。许多经济学家对此做了大量出色的研究^[2]。

与产业规制有关的行政法对政府规制的经济学研究有重大影响，法律文献和相应的判例对于理解经济规制的法律框架及其演变具有重要意义^[3]。在法律文献中，一个有广泛影响的规制定义是由 Gellhorn 和 Pierce (1982, P7-8) 提出的，他们认为，经济规制是“规制者的判断对商业或市场判断的决然取代”。他们还在直接规制与法律限制之间作了区分，认为前者主要是规定的 (Priscriptive)，后者则是禁止的 (Proscriptive)。他们指出，政府规制仅仅是对众多私人经济力量的法律控制形式的一种。法学上对规制的研究主要侧重于针对公用事业 (Utilities) 的规制政策，

尤其在于费率制定、服务质量及进入限制等。布雷耶尔 (Breyer, 1990) 则从 6 个方面对经典性规制做了如下定义：①服务成本定价，指选择用以保护那些具备适当的或公平回报率受规制企业的价格；以历史为基础的价格规制，指价格在初始成本的基础上制定并常常跨行业应用；以公共利益为标准的配置，指经营许可证和服务权的授予，取决于一系列市场进入标准而非竞争性投标；标准制定，指在对环境污染、产品质量和工作场所安全控制时所需要指标的颁布和执行；以历史为基础的配置，主要指稀缺资源的配置以以往的使用为基础，而非通过市场竞争；⑥个别审查，指新产品（如药物和食品添加剂）或新的市场进入者必须满足通常是就事论事的复杂的技术或科学标准。

Breyer (1982) 还考虑了传统规制的替代方式，包括诸如反垄断及民法义务规则的法律制度，如环境规制中具有税收性质的排污收费，及通过可市场化的准许或许可达到稀缺资源的配置。Heffron (1983) 区别了三类规制：经济的、社会的和辅助的 (Subsidiary)。在他看来，经济规制涉及产业行为的市场方面（费率、服务的质量和数量、竞争行为等）；社会性规制用以纠正不安全或不健康的产品，以及生产过程中的有害副产品；而所谓辅助性规制则仅指与执行各类社会福利计划（如社会保险、公费医疗、药品、食品标签）有关的规制措施，对健康护理业（医疗、医院、家庭护士及药房等）的控制就是一个例子^[4]。

政治科学的文献对政府规制的分析，既强调公共利益，也强调利益集团的讨价还价。Mitnick (1980, P7) 将规制定义为是针对私人行为的公共行政政策，是从公共利益出发而制定的规则。他也考虑到了集团冲突对公共利益的决定，集团冲突或者以强制或欺诈为特征，或者以争夺对政策制定的资源和地位的控制为特征 (Mitnick, 1980, P271)。Ripley 和 Franklin (1986) 将规制政策分为竞争性和保护性两类，前者指政府机构对特许权或服务权

的分配，后者则为通过设立一系列条件以控制私人行为而达到保护公共利益的政策。在这两种情况下，在规制政策的执行过程中都大量存在利益集团的干扰和讨价还价现象。Meier (1985, P8) 则将规制定义为政府控制市民、公司、或准政府组织行为的任何企图。他还列举了价格规制、特许权、标准设定、资源的直接配置、补贴的提供和公平竞争的鼓励等一系列规制方法。

在经济学的经典词书中，政府规制指的是政府为控制企业的价格、销售和生产决策而采取的各种行为，如控制定价水平、规定产品和服务质量标准等。政府公开宣布，这些行动是要努力制止不充分重视社会利益的私人决策，它包括政府为改变或控制企业的经营活动而颁布的规章和法律。^[5]

我国学者余晖 (1997, P1) 则给出了一个比较通俗的规制定义。他认为，规制是指政府的许多行政机构，以治理市场失灵为己任，以法律为根据，以大量颁布法律、法规、规章、命令及裁决为手段，对微观经济主体（主要是企业）的不完全是公正的市场交易行为进行直接的控制或干预。

而较为广义的规制，是指依据一定的规则，对构成特定经济行为（从事生产性和服务性的经济活动）的经济主体的活动进行规范和限制的行为。由于实施规制行为的主体有私人和社会公共机构两种类型，又分为由私人进行的规制，如私人约束私人（像父母约束子女）的行为，则称之为私人规制；由社会公共机构进行的规制，如政府部门对私人以及其他经济主体行为的规制，植草益 (1992, P2) 称之为公的规制或公共规制。

上述文献所揭示的种种规制形式，可以按标准的市场模型分为以下三类：一是直接干预市场配置机制的规制，如价格规制、产业规制和合同规制；二是通过影响消费者决策从而影响市场均衡的规制，如汽车尾气排放量限制及购买保险条件等；三是通过干扰企业决策从而影响市场均衡的规制，如产品特征的限制、企

业投入和产出或生产技术的限制、进入限制、税收和补贴等。由此，我们可以得出一般的规制定义，从资源的市场配置、企业和消费者的决策以及消费者与企业通过规制制度所发生的关系来看，规制，是由行政机构依据有关法规制定并执行的直接干预市场配置机制或间接改变企业或消费者的供需决策的一般规则或特殊行为。这一定义表明：规制是由特定的行政机构执行的；规制行为的依据是相应的法规，这些法规可能来源于宪法或其他由立法者制定的法律，也可能来源于行政机关依据授权原则制定的具体规章。在执行法规的过程中，规制者（机构）不断地作出各种命令、决定等裁决行为。

本书讨论的政府规制，是指政府部门，有时也包括一般的社会公共机构和组织，依据有关的法规，通过许可和认可等手段，对企业的垄断和竞争、进入和退出、价格、服务的数量和质量、投资、财务会计等有关活动及外部性行为施加直接影响的行为。

这种规制是由政府部门或公共机构来维持、推行和强化的。一方面，它表明规制并不是通过简单地颁布一部法律而实施的，而是要求规制者拥有关于受规制活动的详细的知识和信息。因为规制一个产业是一门艺术，它不仅需要有关于企业经营的详细信息和知识，而且需要有总结分析政策的能力。规制，只是政策制定的一个特殊类型。另一方面，政府维持或强化对企业行为的规制，有可能产生企业和个体的寻租行为，这样，规制者也应受到规制。

二、微观规制与宏观调控

关于政府规制的界定，还有一点需要说明的是，它与宏观调控究竟是一种什么样的关系。^[6]

从政府的经济职能上看，政府规制是政府经济职能的内在的组成部分。在市场经济条件下，政府的经济职能大致可以分成三类：一是基础性职能，如提供产权界定、管理社会经济事务、为

市场经济有序运行提供最基本的条件；二是调节性职能，如政府通过财政、货币政策对市场进行干预，以影响市场参数，影响市场条件，也就是人们所说的狭义的宏观调控；三是规制性职能，即政府为实现特定的目标，对某些企业及其他市场主体的部分行为直接施加影响和作用。可见，政府对企业的规制，是政府经济职能的内在组成部分。

从政府与市场主体的关系上看，政府与企业是交互作用的，规制是政企关系的组成部分。在社会主义市场经济条件下，市场机制要在资源配置中起基础性作用，但这并不是说，政府与市场主体是绝对分离的，即使在发达的资本主义社会中，现代经济也是政府和企业交互作用的混合经济。政府和企业是现代社会两大活跃因素，两者之间不断变化和日益复杂的关系，对经济绩效和居民生活都产生了重大影响。政府和企业以多种方式相互作用，其中，政府通过税收、支出方案和规制来影响市场和企业。

显然，在政企关系这一问题上，政府如何规制企业直接关系到政企关系的合理性和有效性，政府对企业的作用，既有宏观调控，也有直接规制。

然而，由于政府（和公共机构）干预经济活动的广泛性，人们很容易将规制与政府对经济的宏观调控等同起来。在现代经济中，政府并不仅是单纯地限制经济主体的活动，而是以多种多样的形式参与和干预经济活动，也就是说，政府为了实现宏观经济的稳定和充分就业、充分就业和公正分配，以财政和货币政策为主要手段参与和干预经济活动。此外，在市场经济中，由于存在着不能保证充分地向居民提供必需的物品、服务及资本设备等问题（公共物品问题），故而政府又以提供这类物品和服务的形式介入和干预经济。进一步地讲，现代政府还在很大程度上参与了对产业的保护、扶持和产业结构调整等。在早期的经济理论和政策文献中，规制被理解为是国家以经济管理的名义进行干预，认为

规制是指通过一些反周期的预算和货币干预手段对宏观经济活动进行调节。事实上，也就是将规制等同于宏观调控。

但是，将政府规制与政府的宏观调控相等同，这一概念的这种广义的使用，会使得规制的研究过于广阔，这样反而会妨碍作为政策制定的一种特定类型的规制的理论的发展。^[7]因为，从本质上讲，宏观调控是间接的、总量上的调控，它借助财政、货币政策等工具直接作用于市场，通过市场参数的改变，间接影响企业行为。而规制则是直接的、个量上的，它借助有关法律和规章直接作用于企业，规范约束和限制企业行为。

可见，政府规制与政府的宏观调控既有联系也有区别。宏观调控和规制，都是政府的经济行为，目的都在于创造一个有利于国民经济发展的客观环境，既能矫正市场缺陷，又有利于提高效率。区别在于，规制不具有宏观调控的一般性，而是个量的差别管理，是一般中的特殊，直接作用于市场主体的过程。在现代经济中，政府和企业是共同起作用的。在政府对企业的关系上，既有政府的间接的宏观调控，也有政府的直接的对企业的规制，规制和宏观调控应是相辅相成的统一体。

从以上分析可以看出，规制是政府部门依法对企业的有关活动施加影响的行为，作为政府经济职能的组成部分，它与政府对经济的宏观调控既有联系也有区别。

第二节 政府规制中的公共利益论 与部门利益理论

由于政府规制采取了许多不同形式并以多种方式影响到企业和消费者的决策，任何单一的一种理论要解释政府规制为何产生及其主要效果，都显得很不充分。正因为如此，在西方的政府规制研究中，许多学者从不同角度应用了不同的理论来进行分

析。在这里，我们将这些理论粗略地归为两类：一类是政府规制的公共利益理论；一类是政府规制的部门利益理论。

一、政府规制的公共利益理论

政府规制的公共利益理论 (Public Interest Theory of Regulation) 主张政府规制是对市场失灵的回应。它在一个很长的时期内一直以正统的理论而在规制经济学中居于统治地位。这一理论假定政府规制的目的，是通过提高资源配置效率，以增进社会福利，并假定规制者专一地追求这一目标。这一理论把政府规制看作是政府对一种公共需要的反应，它或明或暗地包含着这样一个前提，即市场是脆弱的，如果放任自流，就会导致不公正或低效率。政府规制是对社会公正和效率需求所作出的无代价、有效和仁慈的反应。^[8] 所以，政府规制是针对私人行为的公共行政政策，是从公共利益出发而制定的规则 (Mitnick, 1980, P7)，目的是为了控制受规制的企业对价格进行垄断或者对消费者滥用权力，具体表现为控制进入、决定价格、确定服务条件和质量及规定在合理条件下服务所有客户时的应尽义务等；并假定在这一过程中，政府可以代表公众对市场作出一定理性的计算，使这一规制过程符合帕累托最优原则。这样，不仅能在经济上富有成效，而且能促进整个社会的完善。随着政府规制范围的扩大——从经济性规制扩大到社会性规制，公共利益理论几乎被用来解释所有的政府规制问题。无论是 Utton (1986, P6)、Breyer (1990)、植草益 (1992, P19)，还是 Weidenbaum (1995, P24)，都是把政府规制看作是对市场失灵的反应。他们通过对市场失灵的分析，表明市场失灵会导致资源的误置，那么根据公共利益理论，政府应通过实施规制政策而采取行动以矫正这些失灵。比如，在自然垄断情况下，为避免垄断者限制产出并提高价格而使公众承受垄断价格，政府就应实行价格规制。^[9] 同样，对于厂商通过合谋、控制对产业的进入而造成的人为垄断，政府可采用反托拉斯政策使合

谋非法，并促使市场向竞争开放。还有，对于一个群体要承担另一个群体的外部性行为所导致的成本，政府就可以采用税收形式使外部性内部化，并促使外部性的产出降低到社会合理水平。总而言之，在他们看来，政府规制是政府在存在市场失灵的领域的直接干预，以防止无效率的资源配置的发生和确保需要者的公平利用为主要目的。^[10]也就是说，政府规制是从公共利益观点出发，以纠正市场失灵下发生的资源配置的非效率性和分配的不公正性，以及维护社会秩序和社会稳定为目的的。所以，哪里有市场失灵，政府规制的公共利益理论就主张在哪里实施相应的政府干预，以矫正市场缺陷。但由于竞争市场的条件很难达到，市场失灵不可避免，因此，按照公共利益理论，政府规制的潜在范围也就几乎是无边界的。尽管人们已逐步认识到在某些场合，政府规制的成本可能比政府矫正市场缺陷的潜在收益要大得多，但政府对产业的规制仍然在广泛地实施。

适用公共利益理论对政府规制进行解释的一个重要政策领域就是反托拉斯和竞争政策。与自然垄断对应的人为垄断，不管是只涉及一个公司还是涉及多个公司的合谋行动，都会导致多种形式的市场失灵。而用以规制私人垄断行为与绩效的反托拉斯政策，确实是在关注对效率和资源配置的改进。这一政策的设计，并不偏向于哪一个利益集团，或牺牲哪一方面的利益，只要法院认为出现了人为垄断，即可在产业中运用这一政策^[11]。因而可以说，反托拉斯政策是最接近于政府规制的公共利益理论的原则的。但是，人们也逐渐认识到，特别是在美国，规制机构的表现并不完全像这一理论所预示的那样，因而人们对这一理论也提出了许多批评。

对政府规制的公共利益理论的最大批评是，作为一种经济规制理论，公共利益理论本身是不完善的。这一理论缺乏这样一种机制：它无法解释清楚市场失灵一旦出现，是通过什么而成为修

正性政策的对象的。众所周知，市场失灵可以采取多种形式在许多不同场合出现，而一种具备预见性的完整理论应当能够解释经济中的规制的影响范围。另一方面，结合英国政府规制的实际进行考察，公共利益理论也是缺乏说服力的（Utton, 1986, P18）。例如，如果公共利益理论是正确的，我们就应当可以解释在市场失灵方面对航空运输、公共汽车客运、牛奶销售、眼保健服务等产业中的政府干预。而借助公共利益理论，又很难对上述领域的问题作出解释。为了在竞争性航线之间分配有限的空间，某些政府规制是必要的。但在第二次世界大战以后的很长一段时间里，英国的空中运输线路一直是由国家航空公司垄断经营的，其他公司几乎不可能进入。这样，某种形式的政府规制，在很大程度上就是为了竖起防止竞争的进入壁垒。同样的情形在公共汽车客运中也存在。英国的长途和短途运输的严格的特许制，在很长时期里也是被用来阻止竞争，尽管已经没有人认为公共汽车客运产业表现出强烈的自然垄断特征。英国通过垄断机构对牛奶销售的规制，看来也主要是为了帮助牛奶生产商而不是为牛奶消费者而设计的。因为在这一领域，人们已不再认为如果没有防止市场进入，就不能有效地维护安全标准。同样，人们对维持眼保健服务标准的关心，也不经意地转向了一种有效的规制性进入壁垒和远远高出成本的价格结构。Utton (1986, P18) 还列举了英国采煤和汽车制造业的政府规制的类似情形。在这些例子中，人们很难认为把影响产业绩效的规制政策^[12]与市场失灵相联系是为了公共的利益；相反，在规制结构下，许多相关部门在牺牲消费者利益的基础上获利不少。人们也并不认为这类规制是没有必要的，而是认为，从市场失灵推导出来的公共利益理论未能说明这类规制问题。仅仅以福利经济学和市场失灵为基础的政府规制的公共利益理论，根基过于狭窄。因而导致了一种替代方法的出现。

二、政府规制的部门利益理论

通过考察政府规制在美国的发展，一些学者对政府规制的起源及其效果形成了许多不同的解释。其中一个主要观点是用部门利益来解释政府规制。

政府规制的部门利益理论 (Sectional Interest Theory of Regulation) 是施蒂格勒首先在 1971 年发表的一篇重要论文^[13]中提出，随后由 Peltzman (1976) 和 Posner (1974) 予以发展的。这一理论是与公共利益理论完全相左的，它认为，确立政府规制的立法机关或政府规制机构仅代表某一特殊利益集团的利益，而非一般公众。施蒂格勒的中心思想是，作为一种制度，政府规制是产业所需并为其利益服务而设计和实施的。他使用标准的经济供求分析来解释政府规制的存在，确立了一个以工商企业或消费者为需求方，政府为供给方的供求分析框架，从供求条件的变化就可以观察到规制政策究竟是为谁服务的。他并观察到在美国的情形中，政府规制在许多场合并不符合公共利益理论，许多产业总是试图谋求政府的强制力。他列举了四种产业所谋求的政府的强制力（规制手段）：政府对特定产业的税收优惠和直接的货币补贴；控制产业进入；控制替代品和互补品的生产；固定价格（价格控制）。但他强调的是前两种，在某些场合，这两者也是有关联的。如果进入自由，对产业的补贴就是一种浪费。控制进入可采取多种形式。如严格控制厂商数量的特许、有效降低市场供给量的关税和配额。对这类规制的需求，主要来自能从中获利的集团。在有大量厂商的产业中，即使没有反托拉斯政策，人们也会发现很难维持价格协议，^[14]虽然在一定程度上，卡特尔能使价格高于竞争水平，但将受到新进入的威胁。而如果产业内厂商数目少，再加上控制进入，情况就不一样了。所以，在厂商容易进入的产业中，对政府规制的需求就非常强烈。施蒂格勒列举的例子有职业特许，如律师、药剂师、牙医、注册美容师等。由于政

府规制可采取的形式多样性——直接补贴、控制进入、关税和配额、固定价格等，公司便有了确保或强迫政府通过它们最需要的政府规制形式的利益驱动。^[15]后来，Peltzman (1976) 推导出施蒂格勒理论中隐含的数学模型。这一模型假定，立法者和规制者追求选票多数的极大化。^[16]规制市场的均衡要求财产转移受益人的边际（政治）收益应当等于对其他人征税的边际（政治）成本。

部门利益理论的一个直接派生物是政府规制俘虏理论（Capture Theory of Regulation）。它认为，俘虏政府规制即促使政府进行规制的，或是规制对象本身，^[17]或是其他有可能从中获益的人。^[18]政府规制与其说是为了社会公共利益的目的，毋宁说是特殊的利益集团寻租的结果。也许在某些时候，政府规制会给一般公众带来一些有益的因素，但这并非政府规制实际的初衷，它充其量不过是规制的意外结果而已。关于政府规制俘虏理论的较详细的介绍可参见王俊豪（1998，P36-45）或王俊豪（1999，P132-141）。政府规制俘虏理论的总体影响是增强了反政府规制的倾向，英美国家出现的放松规制（Deregulation）运动，不能说与此无关。但这一理论也为政府科学地制定和实施规制政策敲响了警钟，因为在政府规制过程中确实存在着寻租与创租的情形。

作为部门利益理论的一种扩展形式，20世纪70年代兴起的公共选择理论（Theory of Public Choice）也被应用到政府规制的研究中来。当用公共选择理论解释政府规制时，就是在把政府规制政策的形成看作是一个类似于市场交易的过程，那些需求政府规制的人（如消费者）与那些被规制的人（如产品和服务的供应商）经过讨价还价达成了协议。在此过程中，还涉及到选民、立法机关、行政机构、法院、独立的专家等政治力量，它们都可以参与到讨论中来，并力图说服对方。但是，在这一过程中，产品和服务的供应商可能占据上风，因为它们在政府规制中所具有的

巨大经济动力会比一般的公民或政府机构更多地影响规制决策。

政府规制的部门利益理论是建立在以下假设基础之上的：政府的基本资源是权力，利益集团能够说服政府运用其权力为本集团的利益服务。规制者也是经济人，能理性地选择可使效用最大化的行动。政府规制是为了适应利益集团实现收入最大化所需要的产物。这些假定都很难经得起检验。^[19]所以，尽管部门利益理论可能解释一些特定产业如美国的航空运输、部分农业、某些职业及道路运输的规制方式，但对某些规制，尤其是近 20 年中出现的某些规制它就缺乏解释力。如旨在保护消费者的产品安全规制或旨在改善环境的某些规制，并不是利益集团压力下的结果，其成本由现有厂商承担，而利益却广泛分散到社会公众，并且公众与这些规制的引入并没有多大的关联。当然，这一理论对规制过程本身的注重，有助于规制政策的科学制定和对规制者行为进行规制的分析。

总而言之，在政府规制的公共利益理论看来，政府是公共利益的守护者，无论哪里出现市场失灵，政府都应当进行规制。政府规制的工具可能不同，但只要市场需要，政府就应当采取相应的行动。如果公共利益理论能够成立，我们就可以在产业的许多方面看到政府的规制政策：存在自然垄断或人为垄断的地方、存在外部性的地方和公共物品供给不足的地方。在讨论政府规制的这一解释时，我们也应当意识到，它只是以公共利益的狭窄的观点为基础的。政府除了矫正市场失灵之外，还经常有许多其他微观经济目标，所以我们经常看到政府对市场的干预中只有一小部分是与我们所理解的市场失灵相联系的。与政府规制仅仅是对市场失灵的反应所不同的是，政府规制的部门利益理论主张政府规制是特殊利益集团的需要，因为有许多理由使它们指望能通过政府行为^[20]而获得更大的利益，因而特定的结构特征会使得一些产业热衷于寻求政府规制以确保自身优势。根据施蒂格勒

(1996) 规制者会被受规制者（产业）所俘虏，而反过来为产业利益服务。部门利益理论也能解释英美一些产业中的现象，但不能对政府规制政策作出一般性的解释（Utton, 1986, P14）。我们必须承认，规制形式多样、规制范围广泛，并非任何一个单一的理论假说就能解释所有问题，^[21]而必须借助两者进行综合解释。

人们关于政府规制的讨论也开始关注政府规制的失效问题。很长时期里，人们在分析市场失灵与政府的相应对策时，总是假定，首先，政府政策一旦实施就能取得预期的结果；其次假定矫正市场失灵的过程是无成本的。而部门利益理论则强调，规制政策也许只满足了狭隘的部门利益，事实上还可能使得原本打算要弥补的市场缺陷更严重。而且，官僚政治理论的发展也表明，规制政策还可能使社会承受重负损失（Deadweight Loss）。因此，关于政府规制的讨论还必须从成本—效益分析角度去考虑政府规制是否产生了有效的结果。

第三节 政府规制的理由

正如前面所述，政府规制，是政府根据有关法律法令、规章制度，对市场主体，包括公共部门和私人部门的企业组织、事业单位及个人的经济活动进行规范和制约的一种管理方式。因此，从本质上讲，规制问题是政府与企业组织、政府与事业单位、政府与居民个人的关系问题。这里，我们要讨论的是，政府为什么要进行这种规制。

对于政府为什么要规制企业的经济活动，从 Utton (1986, P6)、Breyer (1990)、施蒂格勒 (1996, P210) 到 Weidenbaum (1995, P24) 和植草益 (1992, P19)，许多学者从不同方面提出了多种理论来解释政府对经济的这种干预。^[22]按照上节对政府规

制中的两种理论的描述，我们将政府规制的理由分为两类。

一、规范性的观点

关于政府规制的理论依据的传统的经济学观点是规范性的，认为政府规制是对市场失灵的最通常的反应，即应当采取规制手段来纠正市场的主要失灵之处。

在通常情况下，竞争性市场会导致资源的有效配置，至少从理论上讲，在这种市场中，竞争的主体只会以消费者愿意购买的数量，以生产成本最小的方法，生产那些消费者认为最值得的产品和服务。但这种竞争只有在没有任何一个供给者或消费者可以影响市场价格时才会存在，这就要求具备以下一些条件：市场参与者的理性行为（效用最大化）；完全信息（不存在信息不对称）；市场的完全流动性（即没有交易费用的自由竞争）；固定偏好和技术；物品和服务价格反映全部成本（没有未受评价的外部性）。

然而，现实中的世界很难做到这些，事实上经济系统总是会产生许多市场失灵的情形。我国的市场化取向的改革已经历时二十余年，市场失灵的情形也已经存在于现实的经济之中。在这些情形中，竞争性的市场力量并不总是有效运转。这些市场失灵以多种形式出现，而政府的规制，就是一种对这类失灵所作出的最通常的反应。

（一）对卖方垄断权力的回应

市场机制只有在竞争状态下才能最有效地发挥作用，但竞争会导致生产的积聚和集中，从而形成垄断，而不受规制的垄断会导致社会损失，因为垄断会限制产出而提高价格，这样的垄断价格会使生产经营者以牺牲消费者为代价而暴富。我国改革初期许多企业由于拥有某些重要商品的垄断供给权（如行政性垄断以及价格双轨制），就曾大量出现过这种情形。因而，抑制过度垄断，保证适度竞争，成为政府行为的重要组成部分。在这里，政府干

预行为主要表现为制订与实施维护市场正常交易秩序的法规，如反垄断法、反托拉斯法。20世纪以来，人们也逐步认识到，只有依靠政府来抑制垄断才能使市场保持良好的竞争状态。

在自然垄断领域，就政府规制的角度而言，其典型的规制回应，则是对垄断者（公司）设定价格（费率），并限制竞争者的进入，即提高市场准入条件，以维护消费者的利益，减少社会福利损失。

（二）对外部效应的内部化

政府规制作为政府直接干预的一种形式，也是可以迫使企业或个人考虑外部成本或外溢效应的一种方式。当消费单位的效用不仅取决于该单位的消费，而且取决于其他单位的效用时，就存在着消费中的外部性^[23]。这种外部性是指有些经济活动的社会效用与个体效用之间、社会成本与个体成本之间存在着差别，这些差别难以通过市场评价表现出来。如有些经济活动给企业带来了极大经济效益，但却破坏了周围的环境，产生了污染。然而，这种环境污染的治理成本并不能在企业的内部成本中表现出来，市场机制不能对这种外部不经济作出评价，而只有通过某种制度安排，如征收污染税、排污费、或提供产权界定，将外部不经济转化为企业内部成本。因而，企业的外部不经济行为只能由政府干预或社会管理来解决，把外部不经济转化为企业内部成本的工作也只能由政府或社会机构来实施。

当第三方受益的时候，当事人的个人收益小于社会收益，这在当事人的经济核算中也是无法表现出来的。因而，在分配结构中，当存在第三方受益的情形时，如果缺乏政府规制的话，开始的时候社会总收益可能是不变的，但在下一轮，当事人的投资就将减少，导致社会总收益的减少，这也就是第三方受益的社会成本。在某些情况下，社会收益大于个人收益的行为会受到鼓励，但好的制度安排，应该最大限度地使个人努力与个人收益具有正

相关性，从而使当事人拥有足够的激励，去从事创造性的生产活动。对这类外部性问题的内部化，明确产权界定和制度保证是其核心。在这里，一种典型的政府规制行为就是依据专利法和专利制度，实施知识产权保护。专利制度和产权保护的优越性就在于它通过应用新技术的人向发明新技术的人付费的方式，使科技进步的收益部分地内部化，使发明者的个人收益与创新活动和技术应用所带来的经济效益具有了较强的正相关性。因而，政府规制可以使外部成本和外部效应内部化。

（三）对不充分信息的补偿

斯蒂芬·布雷耶尔和保罗·W·麦卡沃伊（1992）指出，有时候，规制的目的在于降低得到信息的成本，特别是在以下三种情况下，需要政府的规制：供给者通过使消费者上当受骗而获得利润，而这时，消费者可得到的诸如由民事法庭判定的法律补偿比政府规制的代价更高；消费者不可能轻易地对收集到的信息作出评价，而犯错误的代价很高，比如在潜在的药物效力方面，或在某一特定的航线上的安全方面；根据某些理由，市场的供给方面不能（在以成本为基础的价格上）提供所需要的信息。

对此，政府采取了两种规制方式：一种规制方式是政府设法提供这些信息，或要求经营者提供这些信息，比如在消费者评价产品的准确信息不是很难或不昂贵的时候，规制当局要求对产品作出确切的标识，禁止误导性的陈述、广告，如对食品，要求信息标识能准确地告诉消费者有关特定食品的脂肪、葡萄糖、卡路里含量等。

然而，对于不完全信息，并不是简单地提供更多的信息就能解决的。当人们很难理解产品所涉及的技术数据时，对政府部门来说，采取的另一一种规制方式是，建立或实施产品质量标准或向生产厂商发放生产经营许可证。通常，并不能指望所有消费者都能具有评价不同产品成分所需的专业知识或技能，那么，在这些