

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 摇主编

上海财经大学出版社

摇摇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。

摇摇在规制改革方面,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1995年开始对各成员国的规制改革计划进行审查。自1997年发布《规制改革报告》以来,经济合作与发展组织规制改革计划对15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(15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。

摇摇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,暂分两册,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。这两册分别为:《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》。

摇摇《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。

摇摇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。

摇摇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

摇 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。

摇摇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 宰鞣之后,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 宰鞣的贸易政策审议机制的基础上,将经济学的成本-原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 宰鞣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发展环境。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 10 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。

摇摇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

摇 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 宰藉酌研究院院长摇张汉林
圆年 圆月 员日

目
录

总序 员

导论 员

上编 摇服务业规制改革

第一章 摇服务业发展与规制改革导论 苑

摇第一节 摇服务业分类及其与第三产业的区别 苑

摇第二节 摇服务业在国民经济中的地位及特点 圆

摇第三节 摇服务业规制改革与服务业发展 猿

第二章 摇电信服务业规制理论概述 缘

摇第一节 摇电信服务业规制的定义 缘

摇第二节 摇电信服务业规制的经济学分析 缘

摇第三节 摇电信服务业规制的主要内容与实现方式 远

第三章	国际电信服务规制改革的历程及原则	· · ·	缘
第一节	国际电信服务规制的演变	· · · · · ·	缘
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	· · · · · ·	愿
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	· · · · · ·	苑
第四章	主要电信服务业强国规制改革与绩效		
第一节	英国电信服务业规制改革	· · · · · ·	苑
第二节	日本电信服务业规制改革	· · · · · ·	怨
第三节	国外电信服务业规制改革的趋势	· · · · · ·	愿
第五章	中国电信服务业规制现状及存在的问题		
第一节	中国电信服务业规制的历史沿革	· · · · · ·	怨
第二节	中国电信服务业的发展及开放现状	· · · · · ·	愿
第三节	中国电信服务业规制改革过程中的焦点问题	· · · · · ·	苑
第六章	中国电信服务业规制改革策略分析	· · · · · ·	苑
第一节	中国电信服务业规制改革架构	· · · · · ·	苑
第二节	中国电信服务业资费规制改革及其策略	· · · · · ·	怨
第三节	中国电信服务业互联互通规制改革及其策略	· · · · · ·	苑
第四节	中国电信服务业市场准入规制改革及其策略	· · · · · ·	苑

摇摇·····	页源
摇摇第五节摇摇中国电信服务业普遍服务规制改革及其策略	
摇摇·····	页源
第七章摇摇公路运输服务业发展与规制的关系·····	页愿
摇摇第一节摇摇公路运输服务业分类及其特点·····	页愿
摇摇第二节摇摇制定公路运输服务业规制的重要性·····	页愿
摇摇第三节摇摇公路运输服务业规制的主要内容·····	页愿
摇摇第四节摇摇公路运输服务业规制及其改革的目的·····	页源
摇摇第五节摇摇公路运输服务业规制主要衡量标准及对规制 改革的影响·····	页愿
第八章摇摇美国公路运输服务业规制改革及发展 预期·····	页愿
摇摇第一节摇摇美国公路运输服务业发展概述·····	页愿
摇摇第二节摇摇美国公路运输服务业规制改革及发展预期	
摇摇·····	页愿
第九章摇摇欧盟公路运输服务业规制改革·····	页愿
摇摇第一节摇摇欧盟公路运输服务业及其规制概述·····	页愿
摇摇第二节摇摇欧盟主要成员公路运输服务业规制改革绩效	
摇摇·····	页愿
摇摇第三节摇摇欧盟公路运输服务业规制改革评价·····	页愿
第十章摇摇中国公路运输服务业规制改革·····	页缘
摇摇第一节摇摇中国公路运输服务业发展概述·····	页缘

摇 摇第二节摇中国公路运输服务业管理机构及职能·····	员怨
摇 摇第三节摇中国公路运输服务业发展的主要特点·····	员园
摇 摇第四节摇中国公路运输服务业规制改革及预期目标	
摇摇·····	员源
第十一章摇航空运输服务业发展及规制改革·····	员怨
摇第一节摇航空运输服务业发展及其地位和作用·····	员怨
摇第二节摇航空运输服务业规制及其在航空运输发展中 的作用·····	员源
第十二章摇主要航空运输服务业强国规制改革及 发展·····	员怨
摇第一节摇美国航空运输服务业规制改革及发展·····	员怨
摇第二节摇欧盟航空运输服务业规制改革及发展·····	员缘
摇第三节摇日本航空运输服务业规制改革及发展·····	圆园
第十三章摇中国航空运输服务业规制改革及发展	
摇摇·····	圆园
摇第一节摇中国民航管理机构及主要职责·····	圆员
摇第二节摇中国民航服务业规制改革·····	圆苑
第十四章摇电力供给服务业规制改革与绩效·····	圆圆
摇第一节摇电力供给服务业总论·····	圆圆
摇第二节摇电力供给服务业特点、类型及其发展·····	圆缘
摇第三节摇电力供给服务业规制改革框架·····	圆苑
摇第四节摇电力供给服务业规制改革绩效评估·····	圆圆

第十五章 英国电力供给服务业规制改革	15
第一节 英国电力供给服务业概况	15
第二节 英国电力供给服务业改革进程	15
第三节 1989年公共事业法案和 1998年竞争法案下 的新规制构架	15
第四节 英国电力供给服务业规制改革的特定议题 摇摇	15

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	16
第一节 一般界定中小企业的相对性原则	16
第二节 欧美关于中小企业的定义	16
第三节 经济合作与发展组织中小企业规制负担概述 摇摇	16
第四节 中小企业规制改革的必要性	16

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	17
第一节 简化规制的具体方法	17
第二节 一些国家中小企业规制改革的具体措施	17

第十八章 中小企业金融服务业规制改革	18
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	18
第二节 日本支持中小企业的金融改革措施	18

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

导摇论

摇摇规制改革起源于美国。猿园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 圆园世纪 苑园年代以来,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。

摇摇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。圆园多年来,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。

摇摇第二次世界大战以来,尤其是 圆园世纪 愿园年代以来,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,圆园园年主要发达国家服务业对

摇经济的贡献率平均保持在 50% 以上,如 1995 年美国服务业对其经济的贡献率达到 58%,英国则达到了 47%,希腊服务业对其经济的贡献率达到了 50%。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。摇摇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。

摇摇从历史上来看,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不受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。

摇摇需要说明的是,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

易的复杂。从世界范围来看,无论是发达国家还是发展中国家,服务业和服务贸易所受到的规制程度都远远超过了货物贸易。需要说明的是,规制并不等于壁垒。规制的制定是为了满足一定的政策目标,既有经济目标,也有非经济的社会目标。国内规制会对服务贸易产生深刻的影响。一方面,规制如果运用不好,本身有时会成为服务贸易的障碍。另一方面,有效的规制通常是服务贸易成功进行的先决条件。合理的规制能保证贸易顺利进行,提高经济效率。因此,对服务业和服务贸易进行规制并不总是会对新的厂商或外国厂商造成进入壁垒或是贸易壁垒。同样,也不能简单地将服务贸易自由化理解为自由贸易,完全不需要规制。贸易自由化是一种趋势,是一个发展的过程,这个过程的顺利进行和良好发展,恰恰需要合理的规制,以实现其经济和非经济目标。

摇摇在本书上编,我们选取了服务业中的电信、公路运输、航空运输和电力供给服务业等几个重点行业,对这几个服务业规制改革的情况进行介绍。除上述几大服务行业多属于大型企业之外,其他服务行业多属于中小企业,因此,本书下编主要分析中小企业规制改革及其发展的情况。

一、电信服务业

摇摇电信服务业从本质上来讲并不是一个完全竞争性的产业,它具有明显的规模经济、范围经济及较强的投资沉淀性。这些性质使其成为一个具有很强自然垄断性的产业。因此,从理论上讲,电信服务业最有效率的运营方式是将整个电信网交由某个单一运营商经营,特别是在资源有限的前提下,有些业务领域不可能存在太多的运营公司,市场势力的存在也是在所难免的。但是垄断会造成资源浪费和效率低下,因此必须对电信服务业进行规制,以对电信资源进行有效分配,同时防止电信运营公司滥用垄断力量进行抬高资费、破坏互联、进行价格倾销等不正当