

第 1 篇

政府规制概论篇

第 1 章 政府规制概论

规制 (regulation)^①是市场经济条件下国家干预经济政策的重要组成部分,是政府为实现某种公共政策目标,对微观经济主体进行的规范与制约,主要通过规制部门对特定产业和微观经济活动主体的进入、退出、价格、投资及涉及环境、安全、生命、健康等行为进行的监督与管理(监管)来实现。政府规制是现代市场经济不可或缺的制度安排。

1.1 政府规制与规制经济学理论研究

政府规制的产生是市场经济演进的结果。在 18 世纪和 19 世纪的大部分时间里,管得最少的政府一度被认为是最好的政府,政府甘当“守夜人”,采取自由放任的政策,不仅很少干预微观经济活动,而且在宏观层面上,也鲜有调控总量和结构的政策出笼。但市场机制配置资源不是万能的,存在一系列的功能缺陷和不足。比如,从微观经济运行看,在竞争的过程中,竞争引起的生产、资本集中会自发导致垄断的出现,损害资源配置效率;某些行业的经济技术特点造成一家企业满足全部市场需求的自然垄断状况,市场机制难以有效发挥作用;在许多竞争十分激烈的行业,由于信息不对称的广泛存在,某些微观经济主体在利益的驱使下,经常做出有损社会和公众利益的行径,如环境污染、假冒伪劣等等,会严重损害社会经济的有序进行,威胁公众的健康和生命安全,殃及经济社会环境的可持续发展。这使得主要市场经济国家的政府逐渐不再迷信市场机制可以引导微观经济主体自动实现资源优化配置,使微观主体在追求自身利益的过程中自动实现和满足社会公共利益的“市场乌托邦”。在现代市场经济条件下,政府对微观经济主体的有意识干预始于 19 世纪中后期,尤以发端于 19 世纪末的反垄断政策最为明显。1929—1933 年的大

regulation, 是一个英语词汇。我国学者把它翻译为管制,或参照日语的翻译方法,译为规制。在我国汉语中,管制有强制、统制的语义,与 regulation 政策作为政府对微观经济主体进行规范和制约措施的含义有一定的差距,而日语“规制”译法似乎更接近英文原来的词义。故本书使用规制的译法。相应地,把 deregulation 翻译为规制放松或规制缓和(参见谢地,从规制到规制放松:西方国家微观经济干预政策走势与我国公共经济政策的选择。当代经济研究,1998(2))。

危机以后，政府经济干预不仅强化了对微观经济主体的规制，而且逐步指向宏观，形成系统的宏观调控政策。所以，一般而言，在政府经济干预政策体系中，微观规制政策早于宏观调控政策。

依据微观经济干预政策性质的不同，可以把政府规制区分为经济性规制与社会性规制。经济性规制是指在自然垄断和存在严重信息不对称（信息偏在）的领域，为了防止资源配置低效和确保公民的使用权利，政府规制机构运用法律手段，通过许可和认可的方式，对企业的进入、退出及提供产品或服务的价格、产量、质量等进行规范和限制。经济性规制主要通过以下几种方式实施：一是通过发放许可证，或是制定较高的进入标准对企业进入及退出某一产业或对产业内竞争者的数量进行规制；二是对有关企业的产品或服务的价格进行规制，包括价格水平规制与价格结构规制；三是对企业提供产品或服务的产量进行规制，产量高低直接影响价格，关系到生产者与消费者的利益，通过产量规制可以限制或鼓励企业生产；四是产品或服务的质量规制。社会性规制是以确保居民生命健康安全、防止公害和保护环境为目的所进行的规制，是主要针对经济活动中发生的外部性的调节政策。社会性规制主要通过设立相应标准、发放许可证、收取各种费用等方式进行。

规制的主体是国家。按国家内部各部门行使职能的不同，又可细分为权力机构、司法机构与执行机构。其中，权力机构主要负责立法，确定是否要对某一产业进行规制，并有权指定实施机构及其职责；司法机构主要负责解决规制实施中产生的纠纷；实施机构包括政府下属部门或各种独立的规制委员会。上述部门分工不同，权力相互制约平衡有利于提高规制效率，但由于不同部门可能代表不同利益集团的利益，也会出现彼此相互掣肘的情况，给微观经济主体提供了“寻租”与游说的空间。

规制经济学是以政府规制为研究对象的应用经济学，是产业组织经济学的细化与发展，是近年来日益崛起的新兴经济学科。规制经济学的产生与发展是与近现代市场经济的演变、发展结合在一起的。

1. 规制经济学的萌芽和最初发展：规范分析的观点（19世纪中后期—20世纪50年代）

随着产业革命的深化，新技术被不断发明和运用于生产过程。与此同时，自由放任的市场经济也日益暴露出自身无法解决的弊端，如垄断、外部性问题的存在等等。进入19世纪中后期，微观经济运行的各种弊端越发明显。政府应该干预经济，特别是微观经济活动的思想——政府规制的经济理论逐步形成。

伴随技术革命产生的新发明，尤其是铁路运输的发明与推广，引起了

人们对自由放任经济有效性的质疑。由于铁路建设需要巨额资金，投资的沉没成本很大，运营过程的竞争会给安全带来隐患，导致政府规制的产生。人们开始就生产者福利、消费者福利及政府规制的必要性、绩效等问题进行讨论，推动了微观经济学的发展。先后出现的自然垄断理论、外部性理论及福利经济学的观点等为政府规制提供了充足的理论依据。发端于 19 世纪末的反垄断政策，更代表着政府规制的强力登场。从 1929 年开始的经济危机给西方发达国家带来很大冲击，经济出现急剧衰退，市场机制对这种衰退已无能为力，需要新的理论与政策来引导经济走出危机。美国从 1933 年开始实施以凯恩斯主义为基础的“罗斯福新政”。除了宏观的刺激需求的政策外，对具有自然垄断特征的公用事业部门加强规制也是罗斯福新政的重要内容。在实施新政以前，电力、铁路等大型垄断公司，为获取高额垄断利润，人为制定过高的垄断价格，损害了消费者福利。因此，联邦政府对交通运输和公用事业实行政府规制政策，并成立各种委员会，如铁路管理委员会、电力管理委员会，来规制相应的自然垄断部门的运费、电价等。这些措施限制了垄断部门赚取高额垄断利润，促进了经济发展。这一时期，主张政府应该对微观经济活动进行规制的经济学观点逐步形成了规制经济学的规范分析学派。

规范分析学派产生于 19 世纪中后期，主要代表人物有查得威克、马歇尔、庇古、德姆塞茨、威廉姆森等。规制规范分析学派的主要观点是：由于市场机制不完善及存在市场失灵，如自然垄断、外部性等，应该对企业活动进行规制，规制的目的是在确保资源配置效率情况下，保证公众利益不受损害。

2. 规制经济学的进展：实证分析的观点（20 世纪 60 年代）

进入 20 世纪 60 年代，认为政府应该对微观经济活动进行规制的政策主张已经占据主流地位。但不容忽视的事实是：一些国家的政府规制出现了重大失败，如制度僵化、腐败问题严重、规制成本增加；企业内部人浮于事，技术创新缓慢等。这引发了人们对政府规制效率问题的重新思考，经济学家也开始怀疑政府规制的有效性，并着手进行实证研究。

1962 年，施蒂格勒在《规制者能规制什么》一文中提出一个简单却很根本的问题：规制者能够规制什么？施蒂格勒强调应将政府规制目标与规制实际效果分开，规制者愿望与制定规制政策是一回事，而规制是否能对被规制行业产生预期效果则是另外一回事。施蒂格勒对电力部门的规制效率进行了研究，结果发现规制并没有降低收费标准，也没有解决价格歧视，对利润的提高也没有显著影响。显然，这一结论与规制可以改善社会福利与效率的传统观点是矛盾的，难以实现所谓维护公共利益的目标。

既然规制不能取得预期的实际效果，那么除了保护公共利益动机之外，必然存在着进行规制的其他原因。规制是规制者所生产的一种“商品”，是利益集团对规制“商品”的需求与规制者对规制“商品”的供给之间的结合，以实现利益的再分配。政府官员通过提供规制“商品”可以获得选票以实现留任的目的或是取得其他形式的回报，而被规制者则可通过游说贿赂来左右政府的规制政策，以达到利己的目的。

对政府规制进行实证研究，形成的主要观点是：政府规制的目的并非是为了保护公共利益，而是为了维护个别集团的利益，是规制者与被规制者之间的相互利用。规制的公共利益动机只是一种理想主义观念，而真正目的是政治家对规制的“供给”与产业部门对规制的“需求”相结合，以谋求各自的利益。

对政府规制实证分析的若干结论，突破了传统的思维定式，使规制理论有了实质性的进展。这在很大程度上也得益于“公共选择”学派的理论观点。

3. 规制经济学研究的拓展：公共选择学派的观点

关于政府规制的规范分析的最基本依据，也是传统经济学的的一个基本假设是：企业追求利润最大化，个人追求效用最大化，政府则是追求社会利益最大化。言外之意，企业与个人是“经济人”，是自私自利的，而政府则是“社会人”，是无私的，没有自己独立的利益。这一看似很对称的假设，却难以得到现实的佐证。政府并不是抽象地存在，而是由某些特殊的党派、政客和官僚集团构成的实体，每个成员都有独立的利益，为什么单个“经济人”组合起来的政府就成了“社会人”？这种假设显然是很牵强的。

20世纪60年代发生的“公共选择革命”，撼动了上述假设及其结论。公共选择学派的重要代表人物是布坎南。公共选择学派重新审视了政府的性质与作用，将“经济人”概念进一步延伸到那些以投票人或国家代理人身份参与政治或公共选择的人们的行为中，即承认政府追求的也是某种特殊利益，而不是所谓的公共利益。这有助于解释为什么现实中政府的决策并不总是符合公众愿望，为什么会出现腐败，为什么出于公共利益考虑的政府规制却出现了低效率。但也有的学者针对公共选择理论的“经济人”进行了系统的批判，认为个人的行为动机是复杂多样的，不能简单地地区分为是利己或利他。公共选择理论家们只从起作用的许多动机中选择一种动机，并且以此为基础得出的关于政府的结论也是不科学的，

“东西方和南方的国民经济都需要明智的政府”。^①

4. 规制经济学的新发展及趋势

近三十年来，一方面，对政府规制的规范分析和研究取得了一定进展，自然垄断继续成为各种形式规制的理论依据。但由于技术进步，自然垄断对规制的影响已逐渐减弱，与外部性、信息非对称性有关的委托代理问题正逐渐取代自然垄断成为规制的理论依据。另一方面，对政府规制进行实证研究的各种理论和观点层出不穷，丰富了规制经济学的内容，并且对各国的规制实践也产生着越来越重要的影响。

作为政府规制动机的一种解释，施蒂格勒在 20 世纪 70 年代初提出了规制“俘虏”理论。他通过对 19 世纪以来美国政府规制的历史考察揭示出规制与市场失灵并不存在必然的关联。经验研究也表明规制是照顾生产者利益的，通过规制可以限制竞争者进入，提高行业内生产者的利润，并允许超额利润的存在。这些实际资料的存在为规制俘虏理论提供了证据。规制俘虏理论揭示了政府与特殊利益集团之间的相互利用关系。该理论认为：立法机构的规制立法是为满足产业对规制的需要（即立法者被产业者俘虏），而规制实施机构最终会被产业所控制（即执法者被产业者俘虏）。其结果是：具有特殊影响力的利益集团（被规制企业）会不断进行寻租活动，从而使政府规制成为企业追求垄断利润的一种手段。这一理论最初只是强调了生产者对规制者的俘虏，而未说明其他的利益集团，如产业工人、消费者等对规制的影响，因此也被称为“纯规制俘虏理论”。它只是作为一种推测被提出来的，缺乏充分的理论与实际证据，因此受到了政府规制规范分析学派的质疑：受规制影响的利益集团不只是生产者，还有消费者及产业工人。为什么规制者没有受到其他利益集团的控制？为什么许多产业部门的利润因为规制反而降低了？为什么一些产业最初受到规制，而后来又放松了规制。

20 世纪 70 年代，施蒂格勒与帕尔兹曼对“纯规制俘虏理论”中“为什么规制者容易被生产者俘虏？”的问题做出了解释。他们认为，组织完善、规模较小的集团更容易俘虏规制者，从规制中受益。因为符合这些条件的利益集团更容易迅速组织起来形成各种决策，来决定支持和反对规制者的政策。而规模较大的集团形成决策的成本较高，俘虏规制者的活动具有正外部性，会产生严重的“搭便车”行为。由于俘虏规制者的成本由一人承担而收益却由全体成员共享，使集团中成员缺乏足够的激励来

休·史丹顿，来昂内尔·奥查德。公共物品、公共企业和公共选择：对政府功能的批评与反批评的力量纷争。北京：经济科学出版社 2000

维护本集团利益。集团规模越大，“搭便车”现象就会越严重。由于消费者利益集团的规模要远远大于生产者利益集团，因此生产者更容易俘虏规制者，从规制中获得收益。

施蒂格勒、帕尔兹曼、贝克尔是规制实证分析学派的主要代表人物，他们对规制理论所持基本观点相同，但在研究角度、论证方法等方面各有特色，共同推动着现代规制经济学的发展。

施蒂格勒分析基于以下前提：一是国家拥有的基本资源是政治强制力。如果一个利益集团就能说服国家使用这一强制力为自身利益服务，那么这个利益集团就会增加自身财富；二是经济主体在选择效用最大化行为时是理性的。根据这两个前提所做的一个假设是：规制是应利益集团的需要而提供的，通过规制的实施，利益集团可实现收入最大化。施蒂格勒的主要观点是：政治体系是理性的设计，是规制政策的载体，企业将政府规制政策作为企业外部环境变量；产业寻求政府的规制保护也是要付出成本的，如为政府官员提供选票、竞选经费及活动经费等，而从规制中所获得的收益则是通过有利于自身的规制政策，如进入规制政策、定价政策等获得较高的回报，企业在决策时要通过成本与收益分析来进行决策。施蒂格勒对规制制度的分析改变了传统上将政府规制作为决策外生变量的做法，运用经济学的基本范畴和方法来分析政府规制行为，这是一项开创性的研究。

帕尔兹曼的观点主要反映在其 1976 年发表的《迈向规制的更一般理论》一文中，其分析不是简单地描述影响规制需求与供给的因素，而是形成了一个正式的静态模型来说明这些影响因素。帕尔兹曼的重要结论包括：第一，规制者可从纯竞争性或纯垄断性的市场中获取较多收益，而从寡头垄断市场所得到的收益较少；第二，政治家通常会将规制价格定于利润最大化与竞争价格之间的某一点，以平衡消费者与生产者利益；第三，将“纯俘虏”理论向所涉及的利益集团进行推广，即认为对规制的支持或反对可能来自于生产者之外的其他利益集团；第四，影响被规制企业获利水平的成本变化也会改变政治均衡。一般来说，消费者会部分承担产业利润下降的成本或分享利润上升的收益。帕尔兹曼的理论是继施蒂格勒之后，政府规制理论的最重要发展。

施蒂格勒与帕尔兹曼的规制理论主要侧重说明，立法者或规制者可以选择规制政策，以便获得政治支持最大化。

实证分析学派的另一代表人物贝克尔的研究角度则有所不同，贝克尔主要关注利益集团之间的竞争。他假设利益集团对规制部门总的影响是固定的，规制有利于增加更有影响的利益集团的福利。在利益集团存

在的背景下，贝克尔将对政府规制问题的规范分析与实证分析结合起来。他认为，凡是存在市场失灵的领域，某一利益集团就会从规制中获得潜在收益，因为存在市场失灵的领域中，对产业进行规制的压力要大一些。但与规范分析不同的是，贝克尔并不认为只有存在市场失灵的领域才需要进行规制，政府规制另有动机。决定规制制度倾向性的是利益集团的相对影响，它不仅由规制的福利效应决定，而且也是由利益集团整体在给立法机构或执行机构施加压力时的相对效率决定的。

在跨时代的制度变迁研究中，熊彼特的观点对规制经济学产生了相当程度的影响。与新制度学派观点不同，熊彼特强调了市场通过合同或其他与市场相关的制度安排进行自我调节的能力，并认为政府规制是一个福利递减的政治过程，政府是惟一的造成垄断的长期源泉。他认为市场效率必须在动态的非帕累托环境下进行衡量，规制是一种天生就有缺陷的制度。从长期来看，伴随着技术变迁的竞争过程会逐步消除垄断。公开的竞争体系尽管存在着高成本与不完善等问题，但仍要优于会促成垄断的规制制度。熊彼特从长期动态角度考虑了规制对经济的影响，指出了规制的本质缺陷，对政府规制实证研究做了进一步完善和发展。

经济学家对政府规制进行实证研究形成的若干理论对政府规制低效率现象具有较强的解释和说明能力，在近年来的激励性规制与放松规制浪潮中也得到部分验证。政府规制的实证研究在批判政府规制低效率的同时，也是在为完善政府规制政策“开处方”，从而与政府规制的规范研究论者不谋而合。

近年来，作为规制经济学研究对象的政府规制活动有许多新的发展，主要是：激励性规制与放松规制在全球的兴起；社会性规制日益发展，其规制领域不断扩大；政府规制方法更着重体现市场的原则，出现了政府规制活动与市场机制相融合的趋势等等。在政府规制政策实践与规制理论研究的互动中，规制经济学也在不断发展。

经济学家们进一步认识到，政府规制低效或无效，一方面可以用规制俘虏理论来解释；另一方面，即使不存在规制俘虏问题，由于政府与企业之间存在着信息不对称，也会导致规制制度本身的缺陷。但在政府规制低效与市场失灵同时存在的情况下，完全放弃规制或实行私有化也并非解决问题的万全之策，因此实行激励性规制与部分放松规制便成为政府规制的发展方向。

实施激励性规制政策旨在通过设计合理的制度来克服传统政府规制所存在的缺陷，给予被规制企业提高内部效率的激励，从而减少规制成本，提高企业资源配置效率。激励性规制主要有如下几种形式：特许投标

制度、区域竞争（或称为标杆竞争）制度、价格上限规制、社会契约制度等。尽管上述激励性规制也存在着不同程度的缺陷，但很大程度上改善了传统规制存在的问题，在欧美一些国家的实践中取得了较好效果。

放松规制意味着放宽或取消原有的规制制度，如将行业禁入改为自由进入，取消价格规制等。放松规制的首要目的在于引入竞争机制，减少规制成本，促进企业提高效率、改进服务。20 世纪 70 年代以后，美国、日本、英国等国家都对电信、运输、金融、能源等产业都实行了放松规制的政策。各国放松规制的具体方式有所不同。例如，英国的放松规制是与自然垄断行业国有经济的民营化（私有化）过程同步展开的，部分或全部出售了英国电信公司、英国煤气公司、自来水公司等国有企业。

应当指出，本书关于政府规制经济学理论产生与发展过程的描述主要是以经济性规制为观察对象的。因为相对于社会性规制而言，经济性规制起源较早，体系较为完善，发展较为成熟，在早期政府规制中占据着主导地位。近年来，随着经济发展水平的提高，对生活质量、社会福利等问题的关注程度日益加强，各国政府在逐步完善经济性规制，对相关产业实施经济性规制放松或“规制缓和”政策的同时，将规制的重点更多转向社会性规制领域。社会性规制在政府规制中的地位与作用日益增强，领域不断扩展，方法和手段也在不断改进。政府对社会性规制的重视在某种程度上是社会进步、生活质量提高的反映，体现了对消费者利益的保护与对社会可持续发展问题的关注。

1.2 政府规制的理论依据

撇开关于政府规制利弊得失的理论纷争，政府规制实际上是对市场失灵的反应，是克服市场配置资源缺陷的一种不可或缺的制度安排。同时，也是整个经济系统的一个内生变量。

从理论上讲，竞争性市场会导致资源的有效配置。在竞争性市场上，竞争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购买的产品或服务。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。现实中的竞争很难满足这一条件，市场失灵是广泛存在的。所以，政府规制首先是对市场失灵的一种回应。

1.2.1 政府规制是解决垄断问题的需要

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

生产资本积聚和集中，进而自然产生垄断，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，有损资源配置效率。这里所谓的垄断包括两种情形：一是竞争性行业，随着竞争引起的生产和资本集中，垄断势力支配生产数量和价格的能力增强，需要政府实施相应的反垄断政策加以调节。所以，反垄断政策可以归为政府微观规制政策的一部分。二是在某些公共生产和服务部门，技术经济特征决定了一家企业满足全部市场需求的某种合理性，形成自然垄断，作为允许其垄断经营的一种交换条件，典型的政府规制回应是对垄断企业设定价格（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。

1.2.2 政府规制是使外部性内部化的需要

外部性是西方经济学产权理论中一个包括外在成本和外在收益的模糊性概念，是指从事一项经济活动的私人成本与社会成本，或私人收益与社会收益不一致的现象。外部性又分为负外部效应和正外部效应。其中负外部效应是指当私人成本低于社会成本时，将导致资源存量的浪费，或当私人收益低于社会收益时，将致使经济活动激励的失灵。因此，产权理论认为，产权格局的调整，意义在于将这些与外部效应相关的成本纳入当事人的私人成本和私人收益之中（内部化），使之与社会成本和社会收益接近或相等，从而改变当事人的决策行为，提高资源配置的有效性。

例如，有些经济活动给企业带来很多收益，但却因为污染破坏了周围的环境，即产生负的外部性或外部不经济。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。

另外，当某种经济活动使第三方受益的时候，当事人的个人收益小于社会收益，即产生了正的外部性或外部经济，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，开始的时候社会总收益可能是不变的，但在接下来的过程中，当事人的投资就将减少，导致社会总收益的减少，这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。专利制度和知识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。政府规制是使外部成本和外部收益内部化的比较有效的解决办法。

1.2.3 政府规制是解决信息偏在或信息不对称问题的客观需要

众所周知，在市场交易中，参与交易的双方占有的关于交易对象（商品或劳务）的信息是不对称的。其中一方可能具有信息优势，而另一方却处于信息劣势，从而产生了所谓“信息偏在”。在以下几种情况下，政府规制可以降低得到信息的成本，克服信息偏在。一是诉讼成本高于规制成本，比如供给者通过使消费上当受骗而获得利润，但消费者得到的诸如由民事法庭判定的法律补偿比规制的代价更高；二是消费者不可能轻易对收集到的信息作出评价，而犯错误的代价极其高昂，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；三是市场的供给方面不能提供所需要的信息。相应地，政府可以采取两种规制方式：一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，规制要求对产品作出确切的标识，禁止误导性的陈述或宣传广告。二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。这些因为：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资料。在这些产品向公众出售之前，规制当局就应当建立或实施有关标准，符合标准的产品或服务才能进入市场销售。

1.2.4 政府具有解决市场失灵问题的某些独特优势

应当指出，市场失灵并非一定要通过政府才能解决，如有些外部性，通过当事人双方的私人协议安排，也可以解决。但是，在矫正市场失灵时，政府还是具备某些特殊的优势。这表现在以下几个方面：一是政府具有征税权。假定一家保险公司认识到吸烟会增加其所提供险种风险的发生率，它自然特别希望减少吸烟行为，但不可能去干预或监督人们的吸烟行为，更不能对烟草课税，而政府却可以做到这一点。政府虽然无法监督人们的吸烟量，却可以通过征税来调节烟草的生产。二是政府具有禁止权，能够禁止某些经济行为。但对微观经济主体（企业、居民、农户）而

言，除非得到国家的特许权，否则就不能禁止其他主体进入某一商业领域或从事某种行为。三是政府具有惩罚权。在现行法律安排下，与私人间的合约相比，政府能够执行一系列严格的惩罚。四是政府规制能节约交易成本。在解决某些市场失灵问题时，政府在交易成本方面占据一定的优势。例如，不需要再花钱去建立一个自愿组织去处理某些特殊的市场失灵，而只需向现成的政府机构付费即可，因而可以降低组织成本；政府提供公共物品（如某些公共产品或准公共产品的供给通过国有企业或公营企业来提供，实际上是对政府规制的某种替代）能够避免人们“搭便车”行为引起的成本；政府还可以通过直接或间接提供公共信息来降低由于信息不对称而产生的交易成本。

政府在处理市场失灵时之所以具有这些优势，是因为它具备两个突出特征：成员的普遍同质性和强制性权力（Stiglitz 1989）。现代市场经济的运行事实上是依赖于政治制度的各种强制性权力。国家运用这些权力，建立并保障市场上的权力，直接提供某些基本的服务，并间接地创造出信任、理解和有安全保障的环境，这种环境对企业的日常生活是生死攸关的（奥肯1987）。

以上从克服市场失灵角度分析了政府规制的必要性。但实际上，政府规制不仅仅是解决市场配置资源缺陷的一种外在、强加的制度安排，而且是整个经济系统的一个内生变量。这是因为：

第一，政府对微观经济主体的规制，是有效进行宏观调控的需要。在现代市场经济条件下，政府干预经济政策主要涉及两个方面：一是微观规制政策；二是宏观调控政策。而且微观规制政策早于宏观调控政策开始实施。微观规制和宏观调控是一个相互联系又相互补充的统一体。政府要对复杂的、变动不居的社会经济体系进行宏观调控，没有必要的微观规制，是不可想象的。例如，产权制度安排，是政府采取财政税收及其他各项宏观调控政策的基础；对某些进出口商品实行数量限制，是实行总供给与总需求平衡的保证；有些微观经济规制措施，就是直接实现宏观经济目标的手段，如必要的价格、工资规制是遏制严重的通货膨胀的手段；强制社会保险制度可以为社会稳定发展提供安全保障；经济性规制和社会性规制的某些具体措施是维护市场经济秩序的手段，为有效的宏观调控创造条件等等。

第二，政府规制是市场交易的一种制度安排。通常认为，市场交换活动需要两项基本制度：一是产权制度，使各种生产要素的所有者产生相互交换各自的商品或生产要素的需要；二是契约或合同制度，使参加市场交换的交易者之间能够达成交易的协议，使交易得以完成。但产权和契约

制度并不是先验的、从来就有的，而是需要由政府来制定并监督实施的。随着市场规模的扩大和市场交易日益复杂，市场交易成本也不断增大，市场在运行过程中出现了种种失效，对政府在维护公平市场交易及平等竞争秩序方面的功能也就产生越来越多的要求。

第三，政府规制是市场供求机制作用的客观结果。通常情况下，在市场经济条件下，任何一个产业部门或行业的成员都以利润或收益最大化为目标，通过“成本—收益”分析来选择自己从事经济活动的环境，为了使竞争不至过于激烈，需要政府规制来控制产业进入。而构建这种经营环境是有成本的，因为某些政府规制并不是免费提供的，政府规制的需求者必须向供给者（政府官员）支付“价格”，比如，为能够提供有利规制的政党或政治家提供活动经费、竞选经费，为其当选或重新当选组织选票。产业在进行各种选择的成本收益比较后，必然选择净收益最大方案。当然，如果他们得到了政府保护或组成了卡特尔，会有损于其他有关集团（比如消费者）的利益。后者也面临类似选择，或听之任之，或自己组织起来对抗（如某些消费者团体），或也要求政府保护。他们也按照同样的原理作出自己的选择。各集团的情况不同（如不同产业的企业数量、供求条件的差异等），成本、收益就不同，从而选择的结果也不同。所以，在整个经济中，某些集团要求并得到了政府的保护，但另一些集团则无法要求或未能得到政府的保护；一些集团得到的保护多一些，另一些集团则少一些。这样，规制就成了经济系统的一个内在的变量，它就像一种特殊的商品之所以出现在市场上的情形，也是供求相互作用的结果。这种情况的存在，虽然已经成为主张政府规制放松或取消的重要理由，但仍然是不以人们的好恶为转移的客观经济现象。

从政府规制最初的起源看，由政府对市场进行规制，确实不是政府的主动行动，而是作为被规制对象的企业的要求。美国联邦政府对行业的规制始于 1887 年州际贸易委员会的成立及其对铁路运输业的规制。19 世纪下半叶，美国铁路运输业发展很快，发生过度竞争。例如，1880 年在圣路易和亚特兰大之间有 20 条铁路在营运，过度竞争使票价猛跌，企业亏损。企业企图通过组织卡特尔来提高票价，但卡特尔很不稳定，短期内就纷纷垮台。百般无奈的铁路公司只好求助于政府，要求政府对票价作出必要的规定，以免票价过低使公司亏损，于是才有政府对铁路运输业的规制（张帆，1995）。

1.3 政府规制的内容与方法

政府规制的内容非常广泛，主要有：进入（退出）规制；价格（收费）规制；数量、质量规制；资源、环境规制等等。

1.3.1 政府规制的内容

1. 进入（退出）规制

政府对各种微观经济主体进入某些部门或行业进行规制，一是旨在将微观经济主体纳入依法经营、接受政府监督的范围；二是控制进入某些行业，主要是自然垄断领域及存在明显的信息不对称的部门（如金融、保险）的企业数量，以保证企业资质，同时防止过度竞争，降低不确定性和风险。为此，政府通常采用两种措施：一是对一般竞争性行业的所有微观经济主体实行注册登记制度，即按照有关法律、法规限定的微观经济主体必须具备规定条件，经政府有关部门认可，履行注册登记手续，领到营业执照，方可从事生产经营活动；二是对某些特殊行业（如自然垄断领域）实行申请审批制度或特许经营制度，即在一些行业中，企业需履行特殊报批手续，经政府有关部门赋予特许经营的权利，才能进入这些行业开展经营活动。前者属于一般的行业进入规制，而后者则属于特殊的行业进入规制。

自然垄断行业主要包括邮政、电信、铁路、航空、电力供应、城市给排水等行业。这些行业的产品和服务大多属于准公共物品，通常有明显的规模经济和范围经济效应，因而由一家或少数几家企业经营比由多数企业经营更有效率。控制进入这些行业的企业数量，维护这些行业一定程度的垄断经营，可以避免不必要的重复投资。同时，赋予进入企业以相应的供给责任，限制其退出，从而保证该行业的商品和服务的有效供应。

在某些行业，企业由于缺少对产品供求的准确信息而盲目进入，经常会引起过度竞争，造成资源配置的损失。这就需要政府在必要时对进入某些行业企业的数量加以限制，以避免资源的浪费。政府在实行进入数量规制时，也可能出现两方面的问题：一是如果政府对商品供求现状或趋势的判断发生失误，则对行业进入的规制可能会导致更糟糕的后果；二是由于进入规制总是对原有企业有利，因而代表原有企业的利益集团可能利用各种方式，通过政治程序迫使政府作出并非必要的行业进入规制。因为规制或许正是一个产业所积极寻求的，规制设计与实施主要是为受规制产业的利益服务的。因此，针对某些行业由于企业过多进入可能出

现的过度竞争，政府主要应该采取提供信息、指导、劝说等手段，只有在特殊情况下，才使用特殊的行业进入规制措施。

2. 价格 收费 规制

大多数商品、服务和生产要素的价格是在竞争中形成的。但是，在某些产业部门的商品或劳务价格形成过程中，竞争机制、供求机制是难以发挥作用的，即存在市场失灵。这为政府实行价格和收费规制提供了必要性。价格（收费）规制内容包括：

第一，对垄断行业的价格规制。垄断及自然垄断行业的企业，在追求其利益最大化时，会以垄断价格获取垄断利润，从而影响到资源的有效配置，损害非垄断行业和消费者的利益。因此，政府对垄断行业需实行价格规制，即由政府确定垄断企业产品或服务的价格。

第二，对保护行业的价格规制。为使得生产周期长的大宗商品的价格相对稳定，政府需要对一些农产品和矿产品的生产行业实行保护性的价格规制，由政府以专项基金和专门储备制度为基础，对这类商品设定最高价格和最低价格作为指导价格。

第三，对金融等行业的价格规制。在银行、证券、保险等金融业以及大部分运输业等由多数企业构成的产业中，由于消费者未必拥有充分的信息以决定在多种多样的服务和价格中选择哪种为好，难以实现资源配置效率。一旦竞争的结果使企业发生倒闭时，难以保证消费者的资产安全。因此，政府有必要对利率、保险利率等金融产品价格进行规范和制约。

第四，对通货膨胀时的价格规制。通货膨胀是一种宏观经济现象。但治理通货膨胀往往需要从微观上采取一些措施，价格规制就是其中较强硬的一种。当通货膨胀发生时，政府可以对各类商品、服务和生产要素采取的价格规制包括：冻结全部或部分物价，实行最高限价，规定价格上涨率等。

第五，对不正当价格行为的规制。由于存在着信息不对称，市场上还经常出现不正当价格行为，如价格欺诈。对此，需由政府制定物价管理法规，对物价的一般水平和浮动幅度加以限制，对价格欺诈行为进行处罚等，采取措施解决信息不对称问题。

第六，对事业单位收费的规制。为了防止事业单位出现乱收费，政府对收费实行规制，规定事业单位按平均成本确定收费水平，并严格监督执行。

3. 数量、质量规制

数量规制主要是指政府对企业生产和供应的产品的数量加以限制，

以及对进口和出口的商品数量进行限制等。在市场经济条件下，政府对企业生产和供应的产品数量的规制一般只限于少数物品，如武器装备，政府实行垄断经营的能源供应、运输服务等。数量规制的一个重要方面是对有害物品生产和供应的规制，例如，对烟草、烈性酒、有害出版物等；对进出口商品的数量实行规制，主要是为了保护国内的新兴产业，调节国内市场的供求。质量规制是政府为保护消费者（生产消费与生活消费）利益而实行的规制。质量规制的目的，一是为了提高商品、服务的总体质量水平，提高资源配置的效率；二是为了维护人们的安全和健康，提高人们的生活水平。

4. 资源、环境规制

鉴于经济发展过程中存在着大量的资源浪费、环境污染、生态破坏等负的外部性，需要通过政府规制来解决这些负的外部性。例如，矿产资源的采掘，需要在政府的统一规划下，选择适当规模的有一定技术水平的企业进行开采；对国有森林的采伐，必须规定采伐量及采伐后的造林护林任务；在公共的江河湖海中捕鱼，可能会出现过量捕捞问题，都需要政府通过一定的规制，例如“禁渔”措施来解决。政府对自然资源的使用实行的规制措施，除征收资源税和地租外，主要有：通过资格审查等方式控制使用资源的企业数量；规定资源开采使用的标准；划定资源使用范围，并与企业签订承包合同，督促企业合理开发利用资源等。政府依据环境方面的法律法规，对工厂排放废水、废气等有害物质所造成的环境污染问题进行规制，正在成为政府规制中越来越重要的组成部分。

此外，现代市场经济条件下，政府规制中还包括会计和统计规制、社会保障规制等方面的内容。会计、统计规制是政府通过有关财务会计、统计、审计等法律法规，责成企业定期向政府如实报告生产经营情况的过程。这既是实行微观规制的需要，也是为宏观调控提供必要的客观依据。社会保障规制即通过强制征收社会保险税，建立社会的保险基金，用于失业救济、退休津贴、医疗教育补助等福利的政府行为。

1.3.2 政府规制的方法

在各种由政府实施的规制当中，最主要的、最基本的内容是价格规制和进入规制。这决定了政府规制的传统方法，实际也是价格规制和进入规制的方法。具体方法是：

1. 以公平报酬率为依据确定产品和服务的价格

公平报酬率即以完全竞争中形成的均衡价格为基础确定的正常利润率。按照公平报酬率进行规制，一是要确定生产经营成本；二是要确定准