

# 中西方政府规制的异质性分析及政府规制的重构

陈小安

(广东商学院 财税与公共管理学院, 广东 广州 510320)

**【摘 要】**西方政府规制从市场失灵角度出发,认为政府对经济和社会的规制,可以克服市场的缺陷,增加社会福利,而放松规制,则是对政府规制失灵的反应。我国政府管制是在计划经济条件下形成的,我国放松规制是在经济体制转型背景下进行的,我国规制形成的原因、放松规制和规制改革的障碍与西方有质的差异性。

**【关键词】**政府规制;放松规制;异质性;改革

**【中图分类号】**F810.2 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1673-1891(2007)04-0077-03

政府规制是现代市场经济不可缺少的制度安排。西方政府规制理论是从自然垄断、外部性和信息失灵等市场失灵出发分析政府规制的,认为政府对经济和社会的规制,可以克服市场的缺陷,降低社会成本,增加社会福利。而至 20 世纪 70 年代兴起的放松规制的运动,则是随着技术的进步、市场范围和规模的扩大对政府规制失灵的反应。我国从 20 世纪 70 年代末开始对外开放和经济改革,计划经济向市场经济转型,国有经济比例不断减少,政府对经济直接的干预力减弱。这与西方放松管制有相似的趋势。但我国政府管制是在计划经济条件下形成的,我国放松规制是在经济体制转型的背景下进行的,因此,我国规制形成的原因、放松规制和规制改革的障碍与西方有质的差异性。我们在学习西方规制实践的经验和理论时,应立足于我国的实际,构建符合国情的规制机制。

## 1 我国政府规制与西方政府规制形成的异质性

西方政府规制形成的理论依据是“市场失灵”,私有化的市场经济是其存在的制度基础。自亚当·斯密“看不见的手”的理论占统治地位后,主张小政府大市场一直是西方经济理论和实践的指南。自由放任是经济生活的主流,社会生活主要依靠自然和谐的次序得以维持。自由竞争带来了工业化和城市化,改变了人们的工作和生活条件,但也带来弊端。恶性竞争、自然垄断、外部性和信息失灵使人们对市场竞争的有效性开始怀疑。美国 19 世纪 70 年代的“格兰其运动”成功的在中西部地区通过了政府管制公用事业的格兰其法,从而导致了政府对私人企业直接进行控制的州管理委员会的诞生。此后,美国政府放弃了一贯的不干预市场经济的传统,开始了为弥补市场失灵的政府规

表 1 各种规制机构的成立

成立时间	名称	规制范围
1887 年	州际商务委员会 ICC	铁路运营、洲际汽车运输 (1935)、水运 (1940)
1920 年	联邦电力委员会 FPC	电力、天然气 (1938)
1910 年	联邦通讯委员会 FCC	通讯、广播电视 (1934)
1938 年	民用航空委员会 CAB	民用航空

制,成立了各种规制机构(表 1)。

值得注意的是,美国政府经济管制是为了克服市场竞争的无效性,并且不改变原有的产权私有性,主要通过进入和价格管制实现。这与英国的经济性

管制有所不同,它是通过对自然垄断行业实行国有化来进行规制的。20 世纪 40 年代末到 50 年代初,英国的自然垄断行业存在着一大批小规模生产经营者,无法实现规模效应,因此它对这些行业实行国有

收稿日期 2007-07-12

作者简介 陈小安 (1971-)男,湖南怀化人,财政学博士,讲师。

化,进行政府规制。

20 世纪后期,人们对工业化进行反思,对经济增长的代价开始怀疑。人们指责,市场经济的繁荣是建立在要夺环境和消费者及劳动者基础上的虚假繁荣。政府应为人们提供更好的生活环境。这标志着社会性规制的兴起。各国开始了对环境污染、水资源和消费安全的全面干预。

我国政府规制形成的理论依据是“政府万能论”,国有计划经济是其存在的基础。新中国成立后,为了尽快建立我国的工业体系,采取了高度集中的全面管制的方法。以国有化为特征的社会主义改造完成后,基本上消除了生产上的私有制和市场经济,建立了政府全面管理社会经济的统制式政府规制体制。政府全面干预社会经济生活,通过计划和多层官僚组织结构管理经济,整个社会成为了一个大工厂。在改革开放前,我国从来没有建立真正的市场经济机制,通过审批制对进入进行严格的控制,计划价格和物资调拨控制资源的分配。这种制度的实行不仅体现在经济领域,也延伸到人们的私人生活空间。经济管制和社会管制的泛化,政府职能扩大到了极限。可以看出,我国的政府规制形成的原因、经济基础、理论依据和规制范围与西方国家有质的区别。

## 2 我国政府规制与西方政府规制改革的异质性分析

目前西方规制改革有以下的特点:一是全球放松经济性规制;二是激励性规制方法的不断创新和应用;三是社会性规制日益发展,规制领域不断扩大。因此,西方规制改革不能简单概括为放松规制。我国规制改革从改革开放以来一直在进行,主要表现为放松对经济的直接管制改革,政府对市场竞争有效领域逐步退出,实行了竞争的多元化。但在传统自然垄断领域仍实行严格的管制。

西方国家放松经济性规制的原因是,规制行业的技术进步、市场范围和规模的扩大,致使被规制行业自然垄断性变化,引起规制失灵,规制低效率,从而损害了公共利益。理论上对放松规制做了大量的论证。鲍莫尔等的可竞争性理论认为,消除进入障碍,使自然垄断性企业自发的把价格定在无超额利率的水平以阻止潜在的竞争者进入。斯蒂格里茨提出的管制俘获理论进一步揭示了低效的管制能存在的原因。实践上,撒切尔政府在 20 世纪 70 年代末,开始了

以公用事业私有化为主的放松规制改革。改革的目标是通过私有化提高自然垄断行业的效率。但是政府并没有放弃对这些行业的控制,而是采用非产权控制的方法来规制相应企业。美国在 1963 年放弃了对长途公路运输价格竞争的管制;1986 年取消了对民航规制,放开了对民航的竞争;对电信实行价格上限的规制方法。由于美国被规制行业本来就是私人公司,因此没有表现出私有化的特点。这表明,西方的放松规制并不是等同于私有化或民营化改革,而是为提高效率加强竞争而进行的一系列改革举措。

西方的社会性规制得到不断的加强,政府规制的范围不断扩大。任何行业或任何企业行为可能发生的不利于社会或个人的健康、安全,不利于提高环境质量,损害社会福利的行为,都要受到相应的社会性规制。例如,美国 20 世纪 70 年代后,相应设立了环境保护局、国家高速公路交通安全局、消费者安全与健康管理局和原子能管理委员会等政府机构,致力于有关健康、安全和环境保护等社会问题的政府规制。

而我国的政府规制表现出不同的特点:政府退出竞争性领域,但对自然垄断行业等规制仍然是以国家产权控制为主,政府规制的范围较西方大得多;规制方法有较强的计划性特征;社会性规制减弱了。

我国政府经济性规则的改革,是源于财政压力等外部压力的改革。首先,是对竞争性行业的管制放松。由于传统体制下,国有企业缺乏活力,效率低下,财政收入减少,负担加重。开始了在国有制基础上的经营方式改变,采取分成、承包等方式调动企业和地方的积极性,放松对企业的管制。地方政府由于财力的压力,开始了制度创新,民营经济在地方政府的默许下得到了发展。其次,对自然垄断行业的放松规制。开始,在一般竞争性领域取消政府控制,对自然垄断行业的管制却并未放松。自然垄断行业仍被各级政府牢牢控制,民间资本难以进入,国有资本相互进入也很困难。我国学者(顾乃华)认为,由于财政的困难,这些企业成了政府获取超额垄断利润的来源。同时,财政的困难使中央政府的直接投资减少,为了保证这些企业的发展,必须放松对这些企业的价格管制和国有经济进入控制。最后,由于 1997 年后的通货紧缩,社会有效需求不足,政府对城市基础设施建设民间资本进入的门坎放松了。我国加入 WTO 后,由于协议的条款到期,将会进一步减少准

入的限制。

从规制改革面临的问题看,西方国家是建立在私有制基础上的完善市场经济,被规制企业大多完成了私有化的改革。政府是作为中立者在社会效益和经济效益之间进行选择。政府规制难点就是如何设计激励性的制度,保证被规制企业的经济效率。

我国是从计划经济向市场经济过渡来的改革政府规制。一方面,要建立完善的市场经济体制,提供规制的市场基础。另一方面,要建立相应的规制机制,明确市场经济的规制范围,发现有效的规制方法。目前面临的主要困难在于:1. 由于我国被规制的对象与政府规制部门有天然血缘联系,行政垄断和自然垄断相互交织。被规制部门往往是相关规制部门的财源,利益上的一致性使规制难以有效。2. 我国财政的困难制约规制改革的深化。社会性规制,如对环境、卫生、安全的规制,由于财力的限制,难以得到相应的提高。

### 3 结论与建议

我国的经济性规制和社会性规制由于形成于统制式的计划经济,严格的意义上说,还并不是西方所说政府规制。政府规制的理论依据是政府万能论,政

府规制的范围具有全面性,规制的方式是直接的国有国营。我国的规制改革是在向市场经济转型过程中政府规制的重建过程:竞争性领域完全放开,由市场决定资源的配置;政府干预的范围大大缩小,但自然垄断行业仍然是政府直接控制,如果有放松,也是在财力紧张的情况下的应急性调整;自然垄断和行政垄断交织,行政垄断成了自然垄断改革的最大障碍;社会性规制在转型过程中实际上是放松了。因此,我们应建立与市场经济相一致的规制机制:

首先,加快市场经济改革的步伐,建立现代规制的市场环境。主要是合理的界定政府和市场的范围。当前应进一步发挥市场的资源配置作用,政府对经济的干预范围应合理减小。

其次,消除行政性垄断和自然垄断的联系,实行严格的政企分开,为对自然垄断行业的规制提供制度保障。

再次,加快对经济规制的核心部门——自然垄断部门的规制改革。对自然垄断部门进行促进竞争的改革,降低进入障碍,允许更多的社会资本进入,实行价格上限、特许经营等激励性的规制方法,而不是传统的所有制控制。

最后,调整规制的结构,政府应承担更大的社会责任,加强在社会性规制方面的作用。

参考文献:

- [1]小贾尔斯·伯吉斯. 垄断与反垄断经济学[M]. 上海财经大学出版社, 2003.
- [2]谢池. 政府规制经济学[M]. 北京:高等教育出版社, 2003.
- [3]顾乃华. 中国自然垄断行业规制的特异性及改革动力塑造[J]. 改革, 2005 (3): 18-22.

## Analysis on Different Natures of Chinese and Western Governmental Regulation and its Reconstruction

CHEN Xiao-an

(Taxation and Public Finance Administration, Guangdong University  
of Business Studies, Guangzhou, Guangdong 510320)

**Abstract:** From the perspective of market failure, western governmental regulation considers that the governmental regulation of economy and society may overcome market shortcomings and increase social welfare. Releasing regulation is a reaction to the failure of governmental regulation. Our nation's governmental regulation is formed under the conditions of planned market and our releasing regulation is carried out on the context of the transformation of economic system. Thus, the reasons of our regulation's formation, the barriers of our releasing regulation and regulation reform are somewhat different from the western ones in nature.

**Key words:** Governmental regulation; Releasing regulation; Difference in nature; Reform (责任编辑:张荣萍)