

# 深化我国政府管制改革问题初探

罗后清, 王丽萍

(中南大学法学院, 湖南长沙, 410075)

摘要:我国现有的政府管制脱胎于计划经济体制,与市场经济的发展已很不适应。良好的政府管制必须坚持公共利益、独立、开放、有效、法治、简明等标准。我国目前的政府管制从内容和定位上看,管制内容过多、过滥与“越位、错位、缺位”并存;从管制的过程看,我国的管制无论从规则的制定还是执行上,既不透明也缺乏民主,更谈不上科学和规范;从管制的效果看,不仅成本高昂,而且存在较严重的“失灵”。构建我国新型的政府管制体制必须从完善管制法规和制度、放松管制、强化监督、培育和完善市场主体等方面深化改革。

关键词:政府管制;管制失灵;管制改革;政府职能;政府规制

中图分类号:F062.6

文献标识码:A

文章编号:1672-3104(2005)03-0363-05

## 一、问题的提出

所谓政府管制,按美国管制经济学家丹尼尔·史普博给出的定义,它是指行政机构制定并执行的直接干预市场机制或间接改变企业和消费者供需决策的一般规则或特殊行为。现代意义上的政府管制起源于19世纪末的美国,1887年为解决铁路运费问题,美国国会成立的第一个现代意义上的管制机构——州际商业委员会,被学者们认为是现代政府管制产生的标志。随着20世纪30年代大危机后政府作用的加强,政府管制扩展到社会生活的各个领域,以致于形成了所谓的管制国家。

根据政府管制内容的不同,一般可将其分为经济性管制和社会性管制两种类型。经济性管制是指对存在着自然垄断的部门,以防止无效率资源配置的发生和确保需要者的公平利益为主要目的,政府使用各种手段,对企业的进入、退出、价格、服务等方面的活动所进行的管制。社会性管制主要针对于外部性、非价值性物品等问题,由政府对企业进行限制,以防止公害,保护环境,保证健康和安全等。

尽管由于市场的外部不经济及信息不对称等原因需要政府对经济活动实施适当的干预,但市场失灵并非管制的充分条件。有西方学者指出,政府失灵反倒有可能是一种成本高昂的替代。由政府介入

其中造成资源无效配置的市场不乏其例。在运输业(如铁路、航空、公共汽车及出租车)中实行进入管制即带来行业价格上升和效率降低。更毋庸置疑的是,管制常常被政府用以取得某些目的,如收入的再分配和特殊产业的鼓励,而置经济效率于不顾。许多管制措施实质上是再分配,并且是政治过程的结果,以满足消费者或产业压力集团的自我利益<sup>[1]</sup>。二战后的西方随着政府管制的扩张,也带来了许多负效应。如寻租与腐败问题,受规制产业和企业的低效率问题,大量规制费用的发生和官僚机构的膨胀更加重了财政负担等。

为解决管制失灵问题,20世纪70年代后,西方国家一方面广泛进行放松管制的改革,另一方面对管制行为本身也进行了一些改良,如进行成本收益分析,使用激励性管制方法等。为规范管制行为,提高管制绩效,一些学者还提出了良好管制的一系列标准。如美国全美咨询中心将良好管制的原则归纳为五条:①独立:政府管制规则的制定与执行必须客观、中立、没有偏私;②开放:政府管制必须为公众所知,公众应有机会参与政府管制过程;③有效:管制同样需要追求高效率,最小投入、最大收效是良好管制行为的标志;④清晰:管制目标必须清晰,管制规则必须容易理解;⑤可靠:政府管制必须建立在充分研究和实践的基础上。我国有学者认为,良好的政

收稿日期:2004-10-12;修回日期:2005-05-20

作者简介:罗后清(1963—),男,湖南石门县人,中南大学法学院副教授,西南财经大学博士研究生,主要研究方向:政府经济学收入分配与社会保障。

府管制乃是真正实现经济效益与社会公正之价值的高质量管理,并综合提出了十余条标准,包括:公共利益、必要性、开放性、法治、协调、简明等<sup>[21]</sup>。

我国目前的政府管制改革与西方有着不同的背景,一方面,我国政府必须转变经济管制职能,让位于市场,使之发挥对资源的基础性配置作用;另一方面,在市场机制不完善的情况下,又需要保持一个相对强势的政府,以促进经济的较快发展和防止出现重大的市场失灵,同时还需注意防范“政府失灵”问题。我国的政府管制改革可谓是在一个两难选择之中。我国的政府管制与西方国家的差异主要体现在管制主体、管制对象及管制作用的市场基础等方面<sup>[21]</sup>。此外,由于我国没有经历过市场经济大环境下的政府管制,因而决定我国现行的政府管制改革,实际是在创建一种新制度。我们既要学习西方国家的先进经验,更要结合国情有所创新。

## 二、我国现行政府管制问题分析

对比良好管制的标准和西方国家的经验,不难发现我国现有管制的诸多缺陷。我国现有的政府管制与市场经济的发展很不适应,急待加快改革步伐。首先,从管制的内容和定位上看,管制内容过多、过滥与“越位、错位、缺位”并存。转变政府职能是构建我国社会主义市场经济体制的重要任务之一。自从 20 世纪 80 年代开始经济体制改革以来,政府职能转变问题就一直是人们关注的热点。从一定意义上说,我国经济体制改革的关键就在于正确界定政府与市场的关系,能否尽早完成经济转型,首先取决于政府职能转变的快慢。虽然近 20 多年来政府职能转换一直是我们的重点,但由于其涉及的是政府自身的革命,至今还没有取得实质性进展。各种乱管制、乱收费、乱摊派、乱罚款已对我国市场经济的发展构成了重大阻碍,政府管制越位、错位和缺位的现象依然普遍存在。在四川一些地方,一个房地产开发项目,从立项、选址、修建、到竣工、卖房,要经过建委、国土、消防、人防、环保、房管、气象等 11 个部门。环保局光污水处理一项,就要 5 个科室审批,13 位分管领导签字。在这里,权力异化为一种资本,一种地位和荣耀。无所不在的行政审批,令投资者望而却步,使市场经济蜕变为审批经济或政府管制型经济。行政审批制度改革是近两年政府大刀阔斧推进的一项改革,且已取得初步成效,但这还只是管

制改革迈出的小小一步。行政审批制度哪些该减哪些该留我们还没有一个很清晰的标准,以致于在行动中表现出较大的随意性。有专家甚至认为减掉的多是些不怎么重要、收费较少的项目。而在有些地区则表现为一种时髦、一种跟风,有的甚至还玩起了数字游戏,风声一过,死灰复燃。我国的管制“错位、越位”现象较多地存在于经济领域;而在一些公共服务领域如公共卫生、环境治理及弱势群体的救助保护等方面则较多地存在“缺位”或不到位问题。

其次,从管制的过程看,我国的管制无论从规则的制定还是执行上,既不透明也缺乏民主,更谈不上科学和规范。如对自然垄断行业价格的制定,基本上是以企业上报的成本及该行业主管部门提出的调价方案为依据,缺乏科学成本预测及复核方法,也无明确的量化的效率提高标准可循,更无合理的产业利润率标准或投资报酬率标准;而且价格部门也不参与市场准入、需求管理及运行成本的监控,二者存在严重的信息不对称,使之在与企业的价格博弈中处于被动地位;加之缺乏一个对价格管理部门的监督体系,无法约束其滥用权力的行为,导致自然垄断行业定价存在随意性大的问题。还有一些行政许可只规定了一些原则条件,既无具体内容,又无详细标准,有的连一般的内部操作规范都没有,审批仅就习惯、经验、关系或个人获得好处多少决定批准与否,审批机关设租、审批对象寻租。

再次,从管制的效果看,管制的最终目的是维护社会公正,增进社会效益,实现社会福利最大化。一些西方国家为实现良好管制的目标,还要求对管制进行成本—收益分析,只有在收益大于成本时,行政机构才实施行政管理。管制的成本一般包括预算成本(即政府拨给行政管理机构管理与运行的行政经费)和服从成本(即执行和遵守中央政府规章的成本支出);收益一般包括经济收益、安全收益、健康收益和环境收益等。

我国目前还没有对管制活动进行专门的成本—收益分析,但从我国高昂的行政成本、垄断企业的低效益、消费者大量受到的不公正待遇与不法侵害及管制过多过滥导致的巨大服从成本与寻租腐败成本等情况看,其代价是可想而知的。据有学者估计,如果打破中国现有的垄断,废除不必要的行政审批,中国的 GDP 在未来几年将至少可再增加 30%。如我国的电力产业,2002 年原国家计委查出电力价格违规金额 27.4 亿元。尽管电力行业工业增加值逐年上升但资金利税率、销售利润率、产值利税率、成本

费用利润率及流动资产周转率等经济指标都呈下降趋势。资金利税率,1980年为23.18%,1997年为7.84%;同期产值利税率分别为44.38%和21.44%。垄断使电力产业占有巨大的可支配的经济资源,形成了一个相对独立的攫利集团。中国电力产业全系统累计投资额已达8000~12000亿元,2001年达到12650亿元,但从业人员仅有200万,每年象征性地向国家上缴利润80多亿元,如1999年上缴86亿,2001年92亿,其中隐性利润之大可想而知<sup>[4]</sup>。近两年,电力供求矛盾凸现,这与管制下的低效率不无关系。再如我国的民航业,不仅效率低,而且从绝对价格水平看,比国外同里程价要高得多,据有学者测算,因垄断而造成民航消费者的福利损失每年在75~100亿之间<sup>[5]</sup>。至于说到垄断企业提供给消费者的服务质量,则更令消费者有苦难言。

在受到垄断行业不公正待遇的同时,消费者的人身权利和生命健康还受到大量的假冒伪劣产品及污染物的侵害,这也是管制失效的又一突出表现。有医学专家指出,在我国癌症患者中有40%左右是“吃”出来的。这里的“吃”,应该不仅指不良的饮食习惯,而且与吃的东西质量低劣、污染严重、毒性较重有关。什么用敌敌畏泡火腿肠的、用病死猪肉加工香肠的、用泔水炼猪油的、用氨水泡粉丝的,还有生产劣质奶粉、假药、假酒的……,令人不寒而栗、惶恐不已。在眼下的市场,真不敢保证还有什么吃的东西能使人百分之百放心的。

### 三、深化我国政府管制改革的途径

#### (一) 放松管制

由于管制失灵及某些产业技术经济性质的变化致使竞争范围进一步扩展,放松管制在二十世纪七十年代成为一种世界潮流,一些西方国家在放松对垄断企业管制的同时,加强了社会性管制。我国放松管制与西方国家有着不同的背景和含义,我们面临着更加艰巨的任务。我们面临的是彻底改造计划经济下高度集中的管制体制,重塑适应社会主义市场经济的政府管制体系问题。市场经济条件下,具有公共服务性质的政府发挥作用的领域应主要集中在两个方面:一是市场和企业失灵的地方;二是外部性严重的地方。政府管得太多,不仅影响政府自身的信誉,出现力不从心管不到位的情况,甚至还有可能被管制对象“俘虏”,腐败、寻租也就多起来了。市

场能办好的事要交给市场去办,民间组织能做好的要交给民间组织去办,做到尽可能的市场,必要的政府。

据粗略估计,现在我国中央政府一年要完成行政规制约28000件,而在韩国大约只有3000件,日本2800件,我国要砍掉90%的项目,任务是十分艰巨的<sup>[5]</sup>。放松管制是一场政府自身的革命,这场革命能走多远,还面临着许多困难和阻力,还需要我们付出不懈的努力。眼下,我国政府职能正由管制性政府向服务型政府转变,从投资型的发展型政府走向公共服务型的经济促进型政府,其主要工作不是通过直接投资来发展经济,而是通过提供公共服务,制定公共政策,来为市场经济发展服务。服务型政府在本质上是社会本位、民本位,政府管什么、不管什么,全看公民和社会是否需要,并以此来做为政府职能定位的依据。它与传统的官本位、权力本位为特征的管制型相比较是两种不同的管制理念和管理方式。放松管制构造有限政府,政府首先必需找准自己在市场经济中的角色和位置,同时还需对政府权力加以严格限定和约束。

(二) 健全管制法规和管理体制,规范管制行为,提高管制绩效

放松管制不是不要管制,需要政府有为的地方要坚决管住管好。我国目前的管制不仅过多过滥而且具有“强审批、轻监管”的特点,目前的管制立法都是原则立法,具体性不够,缺乏可操作性,急待完善。在管制立法主体资质方面,有学者建议,除了要加强人大审查能力、扩大社会参与外,最主要的改革应是行业立法不能由行业主管部门负责,要将行业管制立法的制定与立法的执行彻底分开,将主持立法的责任交给其他机构<sup>[7]</sup>。一部完善的管制法规除了规范被管制者的行为外,还要有约束和激励管制者行为的制度,真正做到“执法有保障,有权必有责,用权受监督,违法受追究,侵权须赔偿”。在公务员待遇问题上,我国的总开支并不低,但不公平问题突出,并未体现绩效原则,必须尽快革“薪”。

在管制体制改革方面,要突出解决好两个问题:其一是政企不分,管制机构缺乏独立性问题。从国外的管制体制看,有政企合一的、也有政企分开的及完全独立的。完全独立的具有准立法、司法职能,如美国的FCC和英国的OETEL等电信管制机构。我国现行管制体制政企不分问题比较突出,一些管制机构因此沦为垄断企业的利益维护者。另外,我国管制机构的人员力量也明显不足,现有人员不足以

支持有力管制。如我国的能源局只有 30 个行政编制,与美国能源部 4000 人规模相比,实难担此重任,况且管制机构的物力、财力也不够<sup>[7]</sup>。其二是管制权力分散问题。职能交叉导致职责不清,互相扯皮。有利可图的事都来插手,难办的事都互相踢皮球,导致政府在很多公共领域缺位,引发大量的公共问题。如对食品企业的生产行为,监管部门不可谓不多,包括工商管理、质量检验、卫生检疫等部门,据说仅仅是生猪屠宰就有七个以上部门管理,被人们戏谑为“七、八个部门管不住一头猪”。为改善政府管制行为,急待建立独立、权威、中立、统一、权责明确的管制机构,以保证管制机构能真正成为被规制市场中企业和消费者博弈的公正仲裁者。

美国的食品药品监督管理局(FDA)是最受公众欢迎的政府部门之一,其局长由总统任命,在全国设立 10 个大区和 22 个地区办公室,实行垂直领导的管理体制,使得 FDA 能独立执法,FDA 不同任何企业有经济利益关系,这保证了执法的公正性<sup>[8]</sup>。美国的经验值得我们借鉴。

### (三) 强化监督

近些年来,我国社会经济秩序比较混乱,市场失灵较突出,假冒伪劣产品猖獗,食物中毒事件、重大污染事件、重大安全事故、工伤事故不断,除了因管制制度失灵如法规对制假贩假惩罚力度不够,及管制机构人力财力缺乏、权力有限等客观因素外,主要还在于管制人员执法不力,工作责任心、主动性不够。管与不管,严管还是宽管、打假还是假打,一切都悉听尊便,有的甚至还猫鼠串通,沦为管制俘虏,严重的还成为黑恶势力的保护伞。除非是出了人命关天的大乱,引起中央领导的关注,才兴师动众作一番善后处理。2004 年在安徽阜阳查处的“大头娃娃”事件,早就有小孩因此患病住院,早就有群众反映到当地政府,当地媒体也曾有披露,可就是未引起地方公仆们的重视。可就是这些假冒伪劣品,什么质检合格证、经营许可证等一应俱全,有的甚至还被授予优质产品称号。

如何解决管制执行失灵问题?关键还在于要完善对管制人员的监督机制建设,正是由于对其监管乏力,才会导致其执法的随意性。现有的监督体系虽然形式上很完善,但实际上并未形成合力,并未真正到位。监督主体的过多过滥容易出现职权不清、职责不明、互相推诿,且监督权受制于执行权,自上而下的监督代替了平行制约的监督和自下而上的监督,造成“弱监、虚监”现象。香港的廉政公署重权在

握,所向披靡,令贪官们闻之色变。

我国的监督机制除了要进一步完善党内监督和行政、司法监督外,更关键的还要进一步完善人大监督制约机制,完善人民代表大会制度。为此,首先要强化人民代表大会及其常委会的权威和权力,使其真正成为人民意志的代表机关和国家权力机关。其次要解决好人大代表本身的激励和约束机制问题。人大代表要真正代表人民,要对人民负责,要有较高的素质,要积极有为。

此外,舆论监督和群众监督也是十分有效和必不可少的监督形式。近年来,在有些地方实行的民主评议制度,就收到了较好的效果。2001 年 11 月,南京市委市政府在“开门评议机关、强化作风建设”活动中,对全市 88 家局级部门单位进行了 6 个方面、全市范围的民主评议,并对排名末位的 5 家单位亮起了红灯。房产局局长、市容局局长因此被免职。群众民主评议制度是一种较具威慑力的有效监督形式,但要真正评出先进和落后,还有很多环节需要完善,如要实行政务公开,充分保证群众的知情权,要让群众熟悉了解被评议者,防止评议流于形式,要防止评议中的徇私舞弊行为,确保评议结果的公正性等等。

### (四) 培育和完善的主体

政府规制过程是一系列相关主体的博弈过程,发达的民间组织为一个健全的公民社会所必需。我国政府规制过滥与缺乏制衡力量也不无关系。近年来我国社会矛盾日趋紧张亦缘于此。在我国的温州,其民间行业协会就起到了很好的自我管理作用。这些行业商会不用政府一个编制、一分钱,在规范行业行为、维护市场秩序,拓展国内和国际两个市场,配合“质量立市”,建设“信用温州”等方面发挥了重要的作用<sup>[9]</sup>。

相比温州自发生、作用显著的诸多行会,在我国许多地方,长期以来也存在一套旧有的行业协会系统,但其角色模糊、行为乏力,具有强烈的官方色彩和依附倾向。正如去年初上海市市长韩正在该市一次工商业会议上所批评的:“政府要改革,不能什么都包揽。一些政府部门主管的行业协会养了一堆人,然后向企业收费,增加企业负担。有些部门名义上是改革了,却将不方便做、不敢做的事交给行业协会,这些行业协会成了‘二政府’,成了政府部门收费的载体!”<sup>[10]</sup>上海关于行业协会的大规模改革始于 2002 年,2002 年 1 月 11 日,新成立的上海市行业协

会发展署挂牌办公。2002年上海市仅国民经济行业分类就有几百个,而行业协会仅有130多家,其数量仅相当于解放前的1/5,还需大量发展。

#### 参考文献:

- [1] 丹尼尔·F·史普博. 管制与市场[M]. 上海:上海三联书店、上海人民出版社,1999. 45.
- [2] 张成福,毛飞. 论政府管制以及良好政府管制的原则[J]. 北京行政学院学报,2003,(3):1-7.
- [3] 韦曙林. 论西方政府规制理论与中国规制实践之差异[J]. 经济问题,2003,(10):4-6.
- [4] 张平. 中国电力产业的垄断与政府管制体系的改革[J]. 经济评论,2003,(6):110-114.
- [5] 曹建海. 自然垄断行业的竞争与管制问题研究[J]. 中国工业经济,2002,(11):38-46.
- [6] 王屹. 用规则限制自由——就行政审批改革与国家行政学院杜钢建教授的对话[J]. 中国改革,2003,(3):35-37.
- [7] 王学庆. 垄断行业的政府管制问题研究[J]. 管理世界,2003,(8):63-73.
- [8] 储亚萍. 从阜阳奶粉事件看我国政府的食品管制[J]. 厦门特区党校学报,2004,(3):36-39.
- [9] 叶正积. 新经济格局下政府的管与不管[J]. 宏观经济研究,2003,(4):16-18.
- [10] 刘建平. 上海:全国最大规模 NGO 改革[N]. 南方周末,2004-03-25(A4).

## A probe into reform about government regulation

LUO Hou-qing, WANG Li-ping

(Law School, Central South University, Changsha 410075, China)

**Abstract:** Our country's government regulation started with the planned economy system. It does not suit the market economy. A good government regulation must be stuck to public interests, independence, opening, validity, simplicity, and ruled by law. The defects concerning government regulation involve: undue location, incomplete procedure and high cost. In order to construct a new government regulation system, we want to reform by perfecting law and regulation system, loosening regulation, intensifying supervision and perfecting market subject ect.

**Key words:** government regulation; regulation failure; regulation reform; government function

[编辑:汪晓]