



用可观测的信息来缓解呢？拜曼和德姆塞茨提出的标尺竞争（Yardstick Competition）理论，为解决信息不对称问题提供了可采用的实践机制（Baiman and Demski, 1980）。标尺竞争是一种使规制者能够观察到更多关于规制对象信息的方法，即规制者通过获取其他地区类似垄断企业的信息，来得到自己所规制的企业的更多信息。这在一定程度上改善了由于规制者与被规制企业信息不对称所造成的规制效率损失。标尺竞争不是处于同一市场上不同企业之间的直接竞争，而是不同地区市场上同类垄断企业业绩的比较。应用标尺竞争的前提是存在几个从事同类业务的地区性垄断企业，如自来水、煤气、电力企业等，它们的成本或规制所涉及的其他事项具有一定程度的相似性，这样，通过对不同地区企业成本的比较，规制者就可以得到更准确的有关自己所规制企业的成本信息。

广泛地应用于美国医护行业的相对绩效评估法，实际上就是一种标尺竞争监控机制。具体办法是一家医院某项医疗获得的补偿参照相似医疗单位治疗的平均成本。类似的，在电力行业中，让目标电力企业的定价按照其他可比的电力企业的燃料成本进行指数化，这样可以鼓励电力企业降低成本。

尽管相对绩效评估有很多优点，但要注意，作为一种规制方式，它存在着一定的局限性。主要是，被规制企业常常不具有可比性，也就是说，企业的个体特异性常常超过共同特征。另一个潜在问题是，企业之间存在合谋的可能性，在可进行比较的企业数目较少时更是如此。尽管如此，标尺竞争监控机制至少在被规制行业中的某些环节（如水和电的分销方面）有很好的应用前景。例如，西班牙电力行业的“Marco Estable”规制方案就是一种尝试。美国这方面较典型的例子是伊利诺伊电力公司（Illinois Power），其电价是按照其他 24 家中西部地区电力公司的资费进行指数化来制定的^①。在英国，区域性电力公司在购买成本以及其他成本方面使用标尺竞争监控机制也受到了关注^②。还有一个经常被引用的例子是法国的规制机构利用英国电信业提供普遍服务的成本信息来制定法国普遍服务的

^① [法] 让·雅克·拉丰、让·梯若尔：《政府采购与规制中的激励理论》，石磊等译，上海三联书店、上海人民出版社 2004 年版，第 70 页。

^② Vickers, J., and G. Yarrow, 1991, “The British Electricity Experiment”, *Economic Policy*, Vol. 12, pp. 188 – 232.



价格和补贴额^①。

4. 特许合约拍卖机制。在完全竞争条件下，市场价格能够传递消费者的需求信息和生产者的成本信息，因此，竞争机制无疑是消除信息不对称和降低成本的最佳机制。基于这一思路，很自然会考虑到规制者能不能在被规制企业之间模拟出一种市场竞争机制，迫使企业自动提供成本信息呢？德姆赛茨对这一问题进行了研究，他提出的特许投标（franchise bidding）可以看做是以拍卖机制来解决规制中信息不对称问题的一种方式^②。在特许投标方式下，企业就一段时期内生产某种产品或经营某种服务的权利进行投标。标的可以是针对有资格的经营者提供产品或服务的价格，规定出价最低者中标；也可以是一次性支付的特许权利费，规定出价最高者中标；还可以是提供相应服务所要求的政府补贴，规定出价最低者中标。特许投标可以视为在自然垄断行业中形成竞争压力的一种手段，因为产品或服务的价格能够在竞标中得到最大程度的降低（最理想的状况是价格达到最低的平均成本水平），或者政府通过收取特许权利费从企业抽取高额租金，或者政府支付最小补贴，从而降低公共服务成本。这种机制作为一种解决成本和效率方面信息不对称问题的有效方法日益得到重视。

拉丰和梯若尔的研究表明，在特许合约拍卖中使用二级价格拍卖机制可以使规制者选择效率最高的企业，而只需支付较低的信息租金。这一过程是这样的：让竞标企业报出各自愿意支付的价格，而让中标者支付次优竞标者的价格。这种机制可以诱导投标者显示真实的成本或效率，以自己能承受的最高价格或最低成本投标，如果中标，实际价格是次高的报价，因而，竞标者有“说真话”动机。拍卖的结果能够使规制者的信息不对称程度缩小到效率最高企业和效率次优企业之间效率差异的范围之内。这样，拍卖就同时解决了道德风险和逆向选择问题，因为被选中的企业会达到最优的努力程度，而其获得的租金非常小^③。

① [法] 让·雅克·拉丰、让·泰勒尔：《电信竞争》，胡汉辉译，人民邮电出版社2001年版，第47页。

② Demsetz, H. , 1968, “Why Regulate Utilities?” *Journal of Law and Economics*, Vol. 11, pp. 55 – 65.

③ Laffont, J. J. , and J. Tirole, 1987, “Auctioning Incentive Contracts”, *Journal of Political Economy*, Vol. 95 , pp. 921 – 937.



虽然特许合约拍卖机制运用于自然垄断行业有许多明显的优点，但也存在缺陷。

第一，组织拍卖要花费巨大的成本^①。规制者要花费成本来制定拍卖建议书，潜在的供应商也要花费大量时间和财力来准备投标书，同时规制者为了确保合约的完成，还必须对这些潜在供应商的声誉、行业竞争力等进行调查，这些都构成了巨大的程序成本。如果从规制者自身也是代理人（可以认为他们是公众或消费者的代理人）的角度来看，规制者还有被投标供应商贿赂的可能，因而需要建立相应的制度来制约这种收买。而对拍卖程序进行烦琐的监督和检查、建立多个独立的评估小组来增加透明度和公正性等，也要支付成本。而在重复拍卖下又会存在“动态成本”，即在位企业如果预期到将来会被替代，那么，它就不会在合约期间进行足够的投资^②。

第二，特许投标竞争可能不充分。有两方面的原因：一是投标企业之间可能进行串谋，在报价方面进行私下协商，当投标企业数目很少时，这种可能性就更大；二是如果某家企业在竞标中拥有战略性优势，其他企业就不敢与之竞争。例如，目前在位的供应商从过去经营活动中获得的经验就是一个巨大的优势，这一优势使它比其他企业更有可能获得新一轮的特许经营权，这种情况会妨碍其他企业参与竞标，因为它们知道难以在竞争中取胜。

第三，特许合约履行过程中的管理和监督问题。投标者在竞标时可以提供非常有竞争力的价格，但在获得特许经营权后往往降低产品质量、安全性和别的非价格方面的性能。为避免这种行为的发生，规制者需要在合约中非常精确地规定产品和服务的特性，这会增加前面提到的程序成本。即便如此，也不能穷尽所有的要求。在合约履行过程中，规制者还必须进行严密的监督，这无疑会增加规制者的监管成本。

第四，在新一轮的特许权拍卖中还有一个资产转让问题。这实际上

^① [法] 让·雅克·拉丰、让·梯若尔：《政府采购与规制中的激励理论》，石磊等译，上海三联书店、上海人民出版社 2004 年版，第 259—261 页。

^② Williamson, O. E. , 1976, "Franchising Bidding for Natural Monopolies—In General and with Respect to CATV", *Bell Journal of Economics*, Vol. 7, pp. 73 - 104.



一个双边垄断交易问题。在位的供应商在决定专用资产的成本方面有系统性优势。这是因为，如果在位供应商在新一轮特许权拍卖中获胜，它就不需要就转让资产的价格进行讨价还价；而如果另一个投标企业获胜，这个获胜者将面临讨价还价难题。从另一方面来考虑，这种资产转让结果的不确定性也会影响在位供应商的投资策略。因为，如果在位供应商认为新的中标企业在转让资产方面会支付较低的价钱，如果预期到在新一轮竞标中会失败，它就会在当前的特许经营期内谨慎投资，甚至造成投资不足。

从以上分析可以看出，特许合约拍卖机制在在位供应商优势比较小的情形下能够较好地发挥作用。换言之，在那些技术易于了解且相对稳定，产品和服务易于确定，资产在处置时易于估价的行业，特许合约拍卖机制比较有效。交通运输、清洁服务以及垃圾处理等行业具有这样的特征，这些行业也成功实施了特许经营。伦敦商学院的调查研究表明，英国地方政府在采用特许投标制度提供这些公共服务后，成本平均降低了 22%^①。但特许合约拍卖机制能否成功运用于电力或电信产业还有待于实践检验^②。

第三节 经济规制的发展趋势

一 新规制经济学

早期的规制理论暗含着两个假定：一是政府是“仁慈”的，以追求社会福利最大化为目标；二是信息是完全的，政府可以了解所需要的被规制产业的任何信息。但后来发生在规制领域的现象与这两个理论假设有很大不同，从而带来规制理论的发展。其中，规制俘获理论就是通过放松第

^① J. Vickers, G. Yarrow, *Privatization: An Economic Analysis* (Cambridge, Mass. 1988, MIT Press), p. 111.

^② 2000 年 3 月，英国政府第一个以竞拍形式出售 5 份 3G 许可证，从运营商那里获得 385 亿欧元。德国政府紧随其后，以 500 亿欧元的高额特许权利费发放了 6 张 3G 牌照。据统计，欧洲各国政府一共从各家电信公司手中收取了超过 1000 亿欧元之巨的 3G 牌照费。拍卖特许权的方式虽然促进了电信业的竞争和增加了政府收入，但是，由于 3G 技术前景和市场前景的不确定性，也使高额的投资成为欧洲各大电信公司的巨大负担，甚至已有一些公司陷入债务困境。这种方式今后能否在电信业成功运用，还有待于实践检验。



一个假定而发展起来的，它强调政府在规制过程中并不是“仁慈”和追求公共福利的，规制机构会被规制产业所“俘虏”和控制，从而使规制实际上成为生产者集团攫取巨额利润的工具。有的学者进一步对规制机构内部政治家的效用函数进行分析，认为规制的目标是追求政治支持的最大化。

近年来发展起来的新规制经济学与早期规制理论第二个假定的放松密切相关，它将激励问题引入到信息不对称条件下规制问题的分析中，运用委托—代理理论对规制者和被规制企业的目标约束、信息结构和可选工具进行描述，在此基础上分析双方的行为和最优权衡，为政府在现实约束条件下设计最优规制政策提供理论指导和可行工具。

早期规制理论更多地是解决规制的原因和目的这样一些理论问题，对于规制的政策建议涉及较少。拉姆齐—布瓦德模型因为简洁而受到重视，但其实施条件非常严格，付诸实践的可能性不大。新规制经济学者拉丰指出，拉姆齐—布瓦德定价需要对成本信息和需求信息有准确详细的掌握，而这一点对处于信息劣势的规制者来说是不可能的。更重要的是，这一定价模型几乎没有涉及被规制企业的激励问题。曾一度使用的服务成本规制模型也受到诸如因不能提供降低成本的激励和过度资本化而导致 A—J 效应等方面的批评。拉丰指出：“恰恰在传统的理论方法停滞不前的地方，崛起了新规制经济学：激励问题。”^①

新规制经济学对规制过程中的许多政策设计进行了深入探讨。例如，新规制经济学运用博弈论对规制过程中的承诺、棘轮效应和再谈判等动态问题进行了探讨，对现实中被规制企业和规制机构之间的相互关系做出了解释。拉丰等通过设计一个两期的重复博弈静态模型证明，缺少承诺和由此引起的企业和规制者之间的重复谈判会带来两个负效应，首先，规制者可能不会充分补偿企业的投资，从而导致企业不愿意投资；其次，会产生棘轮效应：如果企业当前的生产成本较低，规制者就会推断企业很容易达到更低的成本，因此，在下一次签约时会制定对企业要求更高的激励方案。也就是说，企业今天表现出有效率会损害它未来的租金。因此，如果

^① [法] 让·雅克·拉丰、让·梯若尔：《政府采购与规制中的激励理论》，石磊等译，上海三联书店、上海人民出版社 2004 年版，第 28 页。



规制者想激励企业做出最大努力，它就应当承诺在第二期不会改变第一期的激励方案^①。这就是说，对规制者而言，承诺不利用已观察到的企业绩效的信息是一种最优策略。可见，只有在规制者做出承诺，并且承诺是可信的，企业才有动力从一开始就达到最努力程度^②。

新规制经济学还在委托—代理框架内对早期规制理论中的规制俘虾示问题做出了新的解释。这一分析框架强调规制机构有可能通过隐藏信息来偏袒某一利益集团。为防止规制机构与被规制企业合谋，可以采取两种措施：一是对规制机构提供直接的激励，而且这种激励要强于任何被规制企业所能提供的贿赂；另一措施是选择对被规制企业激励强度较小的方案，虽然这会弱化企业增加利润和降低成本的动力，但是较少的租金也意味着合谋所能获得的潜在收益较小^③。

技术进步不可避免地导致传统被规制行业的产业结构发生变化，如电信、电力、天然气、交通等传统自然垄断行业中会分离出竞争性环节，与原有的垄断性环节并存。在这种情况下，如何对垄断性环节（又称为“瓶颈”环节）采取有效的规制政策，从而为进入者提供公平的竞争条件，同时又不对在位垄断运营商造成侵害，就成为规制实践中迫切需要解决的问题。这也是近年来新规制经济学的研究热点——接入定价规制。接入定价规制要达到的目标包括：促进“瓶颈”服务使用者有效地使用网络设施；促进“瓶颈”所有者在努力降低成本的同时，对网络进行投资和维护；在“瓶颈”环节形成有效的市场准入，同时在竞争领域顺利引入竞争^④。目前，理论界对接入定价规制要达到的目标已没有太大争议，提出的各种接入定价理论只是在这些目标的权衡上各有侧重。

① Laffont, J. J., and J. Tirole, 1988, “The Dynamics of Incentive Contracts”, *Econometrica*, 56, pp. 1153 – 1175.

② Laffon, J. J., and J. Tirole, 1990, “Adverse Selection and Renegotiation in Procurement”, *Review of Economics Studies*, 57, pp. 597 – 625.

③ Laffon, J. J., and J. Tirole, 1991, “The Politics of Government Decision Making: A Theory of Regulation Capture”, *Quarterly Journal of Economics*, 106, pp. 1089 – 1127.

④ 张昕竹等：《网络产业：规制理论与竞争理论》，社会科学文献出版社2000年版，第132页。



二 竞争与规制

(一) 自然垄断边界变化与放松规制

现代技术的发展和产业结构的演变一直在引起自然垄断边界的变化。自然垄断边界的变化可以从静态和动态两个方面来分析。

现代自然垄断行业以公用事业、基础设施产业为主，如电信、电力、自来水、天然气等。这些行业在技术特征上除了具有规模经济或范围经济特征外，还具有明显的网络性^①。但是，在这些行业中并不是所有业务都具有自然垄断性质。即使不考虑技术进步所带来的产业结构的变化，仅从静态观点来看，某一自然垄断行业中就有垄断性业务和非垄断性业务。例如，在电力行业，电力输送（包括电力配送与分销业务）是自然垄断性业务，而电力生产（发电）是非垄断性业务。不过，在美国的 20 多个城市中，有两个电力公司建立了自己的分销网络，结果提高了效率和降低了资费。一些学者据此认为，电力分销也不一定是自然垄断性业务^②。

如何划分电信、电力、铁路运输、航空运输、天然气、供排水系统等自然垄断行业中的自然垄断性业务和非垄断性业务？一般认为，这些行业中的输送网络业务属于垄断性业务。这是因为，这些环节需要大量的固定资产投资，其中相当部分形成沉没成本，在成本曲线上处于成本劣加性范围，如果由两家或两家以上企业进行重复投资，会造成资源浪费和网络系统使用的低效率。

从动态的角度看，20 世纪 70 年代以来信息技术和其他高新技术的发展为新企业进入传统自然垄断行业奠定了技术基础，从而推动了自然垄断边界的变化，这也是推动政府放松规制的直接因素。例如，在电信行业，新运营商能够以更低成本提供与在位运营商一样的业务，有时做得更好。在美国，微波技术的进步使得规模经济不再成为新企业进入电信市场的壁垒，这就为开放长途电信市场铺平了道路，最终导致 1984 年 AT&T 解体

^① [日] 植草益：《微观规制经济学》，朱少文等译，中国发展出版社 1992 年版，第 42—46 页。

^② Ray Evans, 1989, "Property Rights, Markets and Competition in Electricity Supply", in *Privatization and Competition: A Market Prospectus*, Billings & Sons Limited, pp. 135 – 143.



为 1 个长途电信运营商和 7 个区域性贝尔电话公司^①。在电力产业，技术进步对自然垄断性的电力输送业务也产生了影响，如“混合循环燃气轮机”技术改变了电力生产的规模经济优势，使得分散的高效小规模的发电和输电成为可能。在这些自然垄断行业里，因技术进步而引起的自然垄断性业务范围的变化对政府规制政策提出了新要求，即规制政策制定者不仅要考虑目前的产业状况，而且要预见到技术进步会对未来的行业状况产生怎样的影响。

技术革新还推动了产业间的替代性竞争和产业融合趋势，这也成为自然垄断边界变得模糊和放松规制的重要原因。近年来，广义的信息通信领域内的产业融合现象日趋明显，通信、信息处理、邮政、广播、新闻、出版等从事信息传输、积累、处理的各行业都属于这一领域。在当今信息传播、积累、处理技术迅速发展的时代，以上各行业之间的门槛越来越低，行业间的企业相互竞争则进一步加强，产业融合趋势使各行业原来意义上的自然垄断边界变得模糊，也使以前按各行业分别进行规制的政策失去了意义。

除了技术进步因素之外，市场需求范围的变化也会动态地改变自然垄断的边界。沃特森就认为，一个垄断行业不仅可以通过技术基础的改变，也可以通过需求的改变而演变为非垄断行业。如果需求不断增长，一个行业就完全可能从自然垄断状况中脱离出来。例如，如果两个地区之间的航空服务需求大增，那么，这种服务就会从自然垄断状态中脱离出来，成为由两家航空公司共同经营的寡头市场^②。现实中，我们也能观察到在一个地区经济发展水平由低到高的过程中类似的产业结构变化。由于电力、电信、煤气、供排水、交通运输等行业具有明显的地区性，在经济发展水平较低、需求较低，因而尚未形成较大范围的市场以前，这些行业具有自然垄断性，通常适合一家企业垄断经营。但随着经济发展水平的提高和居民收入的增加，这些行业的市场范围和市场需求将不断扩大，当市场需求量超过成本劣加性的范围之后，这些行业中的许多业务就不再具有自然垄断

^① [法] 让·雅克·拉丰、让·泰勒尔：《电信竞争》，胡汉辉译，人民邮电出版社 2001 年版，第 5 页。

^② Waterson, M., *Regulation of the Firm and Natural Monopoly*, Oxford: Basil Blackwell, 1988.



性。这时，随着新企业的进入，原来的垄断性市场结构就会向寡头结构或竞争性市场结构转变。这时，放松原来针对自然垄断性的规制措施就成为政府规制改革的方向了。

（二）放松规制、引进竞争的过渡方式：非对称规制

非对称规制指在一段时期内对市场支配者的规制较其他企业严格，以培育实力相当的对手，为最终引入竞争创造条件。非对称规制是具有网络外部性的基础设施产业在放松规制过程中常用的一种过渡方式，一般从四个方面展开：

第一，分拆主导运营商。对主导厂商进行纵向拆分和横向拆分，以此削弱主导运营商利用纵向一体化、规模经济和范围经济获取垄断力量的条件。

第二，非对称价格规制。由于存在网络规模效益特性，主导运营商在某些业务上的垄断地位很难打破，因此，需要按允许新进入者以较低的价格竞争的原则进行不对称价格规制。这一政策的缺陷是扭曲市场价格和资源配置，一般应在新进入者达到一定市场份额时加以取消。

对于电信行业而言，由于其网络特性，还有一个互联定价（或者接入定价）问题。新进入者为了提供竞争性的电信业务，必须与本地网互联；而传统电信经营者则认为，与新进入者网络互联不仅需要相当大的投资，原属于自己的用户还会被夺走。为了提高服务质量、降低资费、促进竞争，在互联定价的争执中，规制机构通常需要对传统电信经营者实施严格的规制，让其承担主要成本，而新进入者只承担可变成本部分。

第三，市场准入规制。在放松规制过程中，进入规制的放松对在位者和新进入者而言是有区别的。一方面，为了有效利用资源和原有设施，对于在位运营商经营的自然垄断性业务，仍然要限制新企业的进入；另一方面，竞争性环节完全对新进入者开放，但需要对原在位运营商的进入进行严格限制，以防止其通过纵向一体化排挤实力较弱的新进入者。

第四，普遍服务义务。普遍服务是各国通行的原则，指为低收入者或落后地区提供服务。这是因为，落后地区需求密度较低，无法实现规模经济效应，提供服务的成本较高，而且这些地区收入水平低，提高价格会进一步降低需求。如果按市场竞争原则行事，这些地区和人群就得不到相应的服务。实施普遍服务的关键是普遍服务成本由谁承担。在垄断经营条件下，普遍服务所需资金主要靠垄断经营者通过内部补贴来筹集。在美国，



电信业普遍服务的成本主要由 AT&T、MCI、Sprint 来承担。市场开放初期，为了确保市场份额少的新电信经营者，特别是中、小规模的企业有更多机会进入市场，一般规定，普遍服务义务由处于支配地位的经营公司承担。随着竞争市场的发展，规制部门会规定，占有一定市场份额的经营者也要承担普遍服务的义务。

（三）竞争条件下规制重点的转移：从经济规制到社会性规制

放松规制的根本目的就是要引进竞争。引入竞争有两种情形：一是在传统的自然垄断行业中引入竞争；二是随着技术的进步和市场范围的扩大，自然垄断行业的边界发生了变化，分化出了某些竞争性环节，在这些环节中引进竞争。总而言之，凡是能引入竞争的领域都要引入竞争，在原来被规制的领域，尽可能创造竞争的条件。

从总体上看，放松规制取得的成果是值得肯定的，但也出现了新的问题，主要体现在由于进入放松和竞争激化，某些行业发生部分企业破产退出的现象，基本服务的提供受到影响，以及某些产品或服务的质量下降，事故率提高。不过，放松规制主要是针对经济规制，所出现的问题不能通过加强经济规制来解决，而应诉诸于社会性规制。总体趋势是，把规制的重点由经济规制转向社会性规制。从世界范围看，已呈现出经济规制放松而社会性规制强化的趋势^①。社会性规制主要基于对劳动者和消费者健康、安全和权益的考虑，对环境污染、生产安全、产品质量（包括产品或服务的内容、质量、卫生和安全性能）实施规制，以纠正经济活动所引发的各种副作用和外部影响。当前，有关社会性规制的探索和改革在世界范围内方兴未艾。

三 放松规制

（一）放松规制的背景

20世纪80年代以来，规制政策导向发生了变化，最明显的是，由于被规制行业（主要是自然垄断行业）的技术进步和市场条件发生了变化，而规制失灵现象越来越普遍，放松规制在西方国家得到普遍实施。

^① 于立：《规制经济学的若干基本概念及其关联》，载《产业组织与政府规制》，东北财经大学出版社2006年版，第5页。



20世纪70年代以后，以美国、日本、英国等主要国家为中心，对电信、运输、能源等许多行业放松规制（deregulation）。放松规制意味着放松和取消诸多规制条款，例如，把进入规制从审批制或许可制放松为申报制，把价格规制的范围缩小到基础设施产业中的自然垄断环节，而取消已成为竞争性环节的价格规制等。需要指出的是，放松规制的对象主要是经济规制，而社会性规制则越来越成为规制的重点。

放松规制运动顺应了西方自由主义思想的回潮，也与社会主义国家放松计划控制、引进市场机制的改革浪潮遥相呼应。在理论上，放松规制受到克拉克的有效竞争理论和鲍莫尔等人的“可竞争市场理论”的影响。克拉克认为，虽然完全竞争的条件在现实中很难满足，但只要能够限制企业提高价格和排斥竞争对手的能力，从而遏制企业的不正当竞争行为，就可以实现有效竞争，改进市场效率^①。鲍莫尔等人则提出，放松进入规制，维持市场的可竞争性，能够使潜在进入者对在位企业的垄断行为产生“进入威胁”，迫使在位企业的定价从以获取垄断利润为目的转化为以补偿成本为目的^②。虽然放松规制运动受到了利益集团的反对，甚至在某些领域，规制放松不久又出现了重新规制的呼声，但实践证明，放松规制的效果是积极的。

（二）美国放松规制的经验^③

美国经济规制大体可分为三个时期。第一个时期为19世纪80年代到20世纪初，对自然垄断性质的铁路、电力、煤气及电话等产业进行规制；第二个时期为20世纪三四十代，大危机背景下规制领域扩大，规制被引入到银行、证券、广播、运输、航空等竞争性行业；第三个时期为20世纪50年代以来，主要以能源领域为对象，如天然气价格、输油管道、石油价格等，原来的规制领域呈现出放松规制的趋势。

^① Clark, J., 1940, “Toward a Concept of Workable Competition”, *American Economic Review*, 30, pp. 241–256.

^② 可参见 Baumol, W. J., 1982, “Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industry Structure”, *American Economic Review* 72, pp. 1–15 和 Baumol, W. J., Panzar J., and Willig R. D., 1982, *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, New York: Harcourt Brace Jovanovich。

^③ [日]植草益：《微观规制经济学》，朱少文等译，中国发展出版社1992年版，第168—184页。



在很长一段时间内，美国政府的规制职能分别由议会和法院来承担，现在则由相对独立的规制委员会来实施。规制委员会包括对跨州服务事业进行规制的联邦规制委员会和只对州内相关行业进行规制的州规制委员会两个层次。联邦规制委员会现有州际商业委员会、联邦电力委员会、联邦通信委员会、证券交易委员会和联邦航空委员会，州规制委员会设立对应的机构。

规制委员会以确保公共利益为目的，实施各种经济规制，但其实施过程和实施效果也受到不少批评。由于规制委员会拥有法规的制定权和司法权，规制的实施往往是强制性的，而且缺乏公平性，虽然这种状况随着行政手续法的不断完善而得到改善，但规制委员会拥有某种自由裁量权是一个不争的事实。再有，规制委员会的管理者相对于被规制企业而言，在成本、经营等信息以及专业知识上都处于劣势，这就为规制俘虏的产生创造了条件。还有就是行政费用的日益庞大，导致规制成本不断上升。这些因素都或多或少地造成了所谓的“规制失灵”，也引发了越来越高的要求进行规制改革的呼声，美国的许多规制改革方案就是在这种背景下提出的，结果是放松规制。

20世纪70年代后半期，美国相继在证券、航空、内陆运输、能源、银行、电信等行业进行了程度不同的放松规制改革，而以电信行业的规制放松改革最为典型。美国对电信行业的规制始于1910年，1934年颁布通信法，电信业的进入规制和价格规制框架得以确立。在这一规制框架下，美国电话电报公司（简称AT&T）控制国内长途通信，22家事业公司（BOCs）占据了本地通信服务的80%，在各自地区处于独家垄断地位。再加上承担通信设备制造的西部电器公司，构成了曾经被看做美国电信产业代名词的“贝尔系统”。

美国电信行业市场结构变化的最初起因是第二次世界大战后微波技术的开发。这一技术使得电视、电信信号的传输不再依赖于传统的地面传输网络，小范围的服务提供量已经使导致自然垄断的规模经济效益不再有效。1959年联邦通信委员会通过了《890法案》，允许企业可以将890兆以上的电波用于企业内部专线。后来，这些企业要求扩展业务，对市场上的其他用户提供专用服务。微波通信公司于1963年向联邦通信委员申请圣路易斯—芝加哥专线服务，但由于AT&T的阻挠，微波通信公司的申请



6年后才得到了联邦通信委员会的进入许可。这项许可也放开了其他企业的进入，终于把竞争引入到长途通信领域。

20世纪70年代末到90年代初是美国电信行业放松规制进程最快、范围最广的年代。随着计算机的发展，电信服务（以电话业务为主）与信息处理服务（加工处理信息）之间的界限已不明显。电信网、互联网甚至卫星网，几大网络在处理信息业务方面已经有相交叠的领域，即所谓的“产业融合”现象越来越突出。基于技术的变化和业务的融合，联邦通信委员会对于提供附加价值的电信业务不再进行规制，长途电话通信服务于是成了真正意义上的竞争性领域。但本地电话通信服务仍属于受规制领域，这样，长途电话和本地电话业务纵向一体化的贝尔系统就出现了新的问题。1982年，根据最高法院的判决，贝尔系统被一分为三，事业公司BOCs和西部电器公司相对独立出来，AT&T和其他长途电话通信公司一样，主要从事增值电信服务业务，通信终端设备（电话机）等的生产和销售则彻底实现了市场化。后来，本地电话市场出现了使用无线电的蜂窝式通信技术，这是一种替代性产品，导致本地电话市场竞争。但总体而言，本地电话市场仍受到较严格的进入规制。

美国放松规制取得了一些积极成果：

第一，价格水平大幅度下降。这一点在航空、证券、运输和电信行业非常显著。

第二，价格体系发生很大变化，价格组合方式多样化，价格结构趋于合理化。这一点在绝大多数行业都有所体现，在电信、银行、证券、铁路和航空业尤为明显。

第三，伴随价格体系的变化，新服务发展迅速，消费者在多种服务的价格与质量组合方面有了更大的选择权。

第四，放松规制后，企业效率有了很大提高。航空、电信、铁路等产业中的企业为降低成本纷纷削减劳动力，行政费用也得到普遍降低。

第五，放松规制也意味着规制机构“事必躬亲”的事务减少了，规制俘虏现象发生的机会减少了，规制成本大大降低。

第六，降低价格水平和放松新企业进入引致的需求扩大，对提高经济增长率做出了贡献。

但应该看到，美国这场放松规制的运动也出现一些负面影响，或者说



提出了一些新问题。由于进入放松和竞争激化，在某些行业发生部分企业倒闭的现象，这给一些基本服务的提供带来暂时困难。还有一个值得关注的问题，就是放松规制后，某些产品或服务的质量下降，或者事故率提高了。比如，航空业中乘客少时不起飞、机内服务质量下降，电力行业中由于维护不力及协调问题，大面积停电事故率上升等，这些都与企业在竞争条件下的利润考虑有关。因此，美国国内出现了重新回到严格规制的呼声。但大多数学者认为，应该客观看待放松规制所产生的问题，有“再规制”的必要，但重点应转向社会性规制。

（三）借鉴

经济规制改革是我国完善社会主义市场经济体制的重要任务之一，但我国规制改革的背景与市场经济发达国家有很大不同。计划经济体制用以解决自然垄断问题的方案就是在垄断行业实行国有化。不仅如此，在计划经济体制下，国有经济不仅仅限于自然垄断领域，在竞争性领域，也广泛存在国有经济。因此，放松规制实际上要在两大领域进行。

第一大领域是按照现代经济学观点不再具有自然垄断性质的那些竞争性行业。这些行业在计划经济时期，乃至目前仍被模糊地以自然垄断为由采取行政垄断经营形式。毫无疑问，在这些领域，经济规制应当取消，还之以竞争性行业市场运行环境。这些行业的规制改革应该在国有经济战略性重组的基础上进行，也就是使国有经济从“有所为有所不为”中的“不为”领域中退出，让位于民营经济，从而彻底解决行政性垄断问题。不过，在国有经济退出这些竞争性行业以后，还有继续实施经济规制的必要，这是因为，在这些领域仍存在信息不对称问题。金融、保险、高新技术等领域，信息不对称问题尤其明显，为规避与之伴随的高风险，政府仍有必要对这些领域进行某种形式的进入规制，但价格规制必须予以放松。同时，对这些行业实施进入规制的具体方式应有所变化，应当更多地侧重于社会性规制，比如对进入企业资质、信息公示、风险防范措施等进行规制。

第二大领域是按照现代规制理论垄断边界已经发生变化的传统自然垄断行业。这些行业规制改革的总方向是放松经济规制而强化社会性规制。随着技术的发展和市场范围的扩大，自然垄断行业不断分化出竞争性业务，形成一种竞争性环节与自然垄断性环节并存的局面。我国电信、电



力、航空这些传统自然垄断领域的技术发展水平与发达国家已基本相同。更为重要的是，我国的经济发展水平和国民生活水平目前都处于一个质的跃升时期，庞大的人口基数推动需求的数量和质量迅速提升，市场范围扩张推动自然垄断边界变化的因素在我国显得尤为突出。这就为我国在这些领域引入竞争创造了更为有利的条件。在规制改革的初期可采取非对称规制的方式，为引入竞争创造条件。对于具有网络经济性的电信、电力这些基础设施产业，需要从分拆主导运营商、非对称价格规制、市场准入规制及普遍服务义务几个方面入手。但是，非对称规制是一种过渡性的放松规制方式，其目的是创造竞争性市场环境，所以，从政府角度而言，规制期必须合理把握，一旦新进入企业获得了一定的竞争实力，就应当及时结束规制，否则就会形成新的不公平竞争。对于仍属于自然垄断属性的业务或环节，虽然不具备引入直接竞争的条件，但可以采取激励性规制，达到间接实现竞争的目的，如可采用价格上限规制、可选合约清单设计、特许合约拍卖机制、标尺竞争监控机制等。在放松经济规制的同时，强化社会性规制。社会性规制主要解决放松经济规制后出现，又不能通过重新强化经济规制来解决的那些问题。

参考文献

1. [日] 植草益：《微观规制经济学》，朱绍文等译，中国发展出版社 1992 年版。
2. [美] 丹尼尔·F. 史普博：《管制与市场》，余晖等译，上海三联书店、上海人民出版社 1999 年版。
3. [法] 让·雅克·拉丰、让·泰勒尔：《电信竞争》，胡汉辉译，人民邮电出版社 2001 年版。
4. 王俊豪：《自然垄断产业的政府管制理论》，浙江大学出版社 2000 年版。
5. [法] 让·雅克·拉丰、让·梯若尔：《政府采购与规制中的激励理论》，石磊等译，上海三联书店、上海人民出版社 2004 年版。
6. 于立：《规制经济学的若干基本概念及其关联》，载《产业组织与政府规制》，东北财经大学出版社 2006 年版。
7. 张昕竹等：《网络产业：规制理论与竞争理论》，社会科学文献出版社 2000 年版。
8. Baumol, W. J., and Willig, R. D., 1981, "Fixed Cost, Sunk Cost, Entry Barriers and Sustainability of Monopoly", *Quarterly Journal of Economics*, p. 96.



9. Baumol, W. J. , 1982, "Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industry Structure," *American Economic Review*, Vol. 72.
10. Baumol, W. J. , Panzar J. , and Willig R. D. , 1982, *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, New York: Harcourt Brace Jovanovich.
11. Baumol , W. J. , and D. F. Bradford, 1970, "Optimal Departures from Marginal Cost Pricing", *American Economic Review*, Vol. 60.
12. Boiteux, M. , 1956, "Sur la Gestion des Monopoles Publics Astreints a l'Equilibre Budgettaire", *Econometrica*, Vol. 24.
13. Clark, J. , 1940, "Toward a Concept of Workable Competition", *American Economic Review*, p. 30.
14. Demsetz, H. , 1968, "Why Regulate Utilities?" *Journal of Law and Economics*, Vol. 11.
15. Farrer, T. , 1902, *The State in Its Relation to Trade*, London: Macmillan.
16. J. Vickers, G. Yarrow, Privatization: An Economic Analysis, Cambridge, Mass, 1988, MIT Press.
17. Laffont, J. J. , and J. Tirole, 1987, "Auctioning Incentive Contracts", *Journal of Political Economy*, Vol. 95.
18. Laffont, J. J. , and J. Tirole, 1988, "The Dynamics of Incentive Contracts", *Econometrica*, 56, pp. 1153 - 1175.
19. Laffon, J. J. , and J. Tirole, 1990, "Adverse Selection and Renegotiation in Procurement", *Review of Economics Studies*, p. 57.
20. Laffon, J. J. , and J. Tirole, 1991, "The Politics of Government Decision Making: A Theory of Regulation Capture", *Quarterly Journal of Economics*, p. 106.
21. Mill, J. S. , 1848, *Principles of Political Economy*, London: Longmans.
22. Posner, R. A. , 1974, "Theories of Economic Regulation", *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 5.
23. Ramsey, F. P. , 1927, "A Contribution to the Theory of Taxation", *Economic Journal*, Vol. 37.
24. Ray Evans, 1989, "Property Rights, Markets and Competition in Electricity Supply", in *Privatization and Competition: A Market Prospectus*, Billings & Sons Limited.
25. Vickers, J. , and G. Yarrow, 1991, "The British Electricity Experiment", *Economic Policy*, Vol. 12.
26. William W. Sharkey, 1982, *The Theory of Natural Monopoly*, Cambridge University Press.
27. Williamson, O. E. , 1976, "Franchising Bidding for Natural Monopolies—In General



and with Respect to CATV", *Bell Journal of Economics*, Vol. 7.

28. Waterson, M., *Regulation of the Firm and Natural Monopoly*, Oxford: Basil Blackwell, 1988.



第七章 社会性规制

社会性规制（监管）是现代政府以保障国民安全、健康，以及保护环境、防止灾害为目的，对产品、服务的供给制定一定标准，并禁止、限制特定行为的规范与制约制度，是现代市场经济条件下政府干预经济社会生活职能的重要组成部分。在完善社会主义市场经济体制的过程中，如何通过有效的社会性规制，以人为本，贯彻科学发展观，实现经济、社会和环境的可持续发展，是中国政府面临的新课题。

第一节 社会性规制基本理论

一 社会性规制的内涵与外延

规制（regulation）是现代市场经济条件下，政府为矫正各种市场失灵，基于法律法规，服务于某些政策目标，通过特设机构对微观经济活动主体采取的各种规范、制约制度的总称。

日本经济学家植草益把规制分为间接规制（indirect regulation）和直接规制（direct regulation），后者又分为经济性规制（economic regulation）和社会性规制（social regulation）。目前，这种划分方法得到普遍接受。其中，经济性规制是指对存在自然垄断和严重信息不对称问题的部门，以防止无效率资源配置发生，确保需要者对产品和服务公平利用为主要目的，通过认可和许可等各种手段，对企业的进入、退出、价格、服务质量以及投资、财务、会计等方面活动所进行的规制。而社会性规制，植草益定义为“以保障劳动者和消费者的安全、健康、卫生、环境保护、防止灾害为目的，对物品、服务的质量和伴随着提供它们而产生的各种活动



制定一定的标准，并禁止、限制特定行为的规制”^①。

20世纪70年代以来，随着西方发达国家经济性规制的放松和改革，社会性规制日渐受到重视。例如，20世纪70年代以后，美国设立了职业安全与卫生协会、消费者产品安全委员会、环境保护局、国家高速公路交通安全管理局、职业安全与健康管理局，致力于有关健康、安全和环境保护等社会性问题的政府规制。80年代以来，在西方国家的政府规制中，社会性规制所占的比重越来越大，并成为研究热点。社会性规制所面对的公共安全、卫生、环保等都是经济社会可能遇到的最普遍的社会焦点问题。从社会性规制的立法与政策实践来看，中国社会性规制的内涵包括四个方面：一是健康卫生方面的规制，具体是对食品卫生、广告管理、药品管理、医疗机构管理、医疗事故处理、传染病预防、检疫、麻药、毒品、水道、废弃物的处理及清扫等方面立法和行政规制；二是环境污染的规制，控制大气、固体、液体等污染排放物，保护环境；三是安全方面的规制，包括防止劳动灾害和疾病、保护消费者权益、产品质量及标准化、确保交通安全、矿山安全、劳动安全及消防等立法和行政规制；四是公益活动的规制，主要指在教育、文化、福利等方面立法和行政规制。

二 社会性规制与经济性规制的区别

社会性规制与经济性规制存在若干区别。主要是：

1. 规制领域有所区别。经济性规制的对象主要是针对自然垄断行业及存在严重信息不对称（典型的如银行、保险、证券等）领域，具有纵向制约特点；而社会性规制主要是围绕外部性（某一经济主体的行为未经交易而对其他经济主体施加的成本或收益）和信息不对称引起的内部性（虽经交易，但拥有信息优势的交易方使处于信息劣势的交易方承担了未在交易合同中反映的成本或收益）问题展开，涉及社会生活诸多方面，如食品、药品、广告、安全、环境、知识产权，等等。与经济性规制相比较，社会性规制不以特定产业为对象，而是围绕一定的社会目标，实行跨产业、全方位的规制，具有横向制约特征。

2. 规制目的有所差异。经济性规制的目的主要是防止资源配置的低

^① [日]植草益：《微观规制经济学》，中国发展出版社1992年版，第82页。



效率，确保使用者对产品和服务的公平利用，同时防止由于信息不对称带来的损害。而社会性规制的目的在于确保国民健康、安全以及环境质量。

3. 规制的内容有所不同。经济性规制涉及进入、退出、价格、产品及服务质量、投资等许多具体的方面；社会性规制内容则主要是禁止特定行为、营业活动限制、资格制度、检查鉴定制度、信息公开制度、收费补偿制度以及标准认证制度，等等。

三 社会性规制的理论依据

社会性规制的理论依据从大的方面来讲，仍然是“市场失灵”。具体分析如下：

（一）外部性问题

“外部性”（也称外部效应或外部影响）是一个包括外在成本和外在收益的概念，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，即某一经济主体的活动对社会产生的一种不能由市场交易价格体系反映出来的影响。

按照外部性的影响效果，它可以分为负外部性（也称外部不经济）和正外部性（也称外部经济）两个方面。负外部性是指经济主体为其活动所付出的私人成本小于该活动所造成社会成本，即生产者（或消费者）的经济活动给社会其他成员带来了危害，但他自己却没有因此而支付足够抵偿这种危害的成本。负外部性可以根据经济活动的主体不同分为生产的负外部性和消费的负外部性。正外部性是指经济主体在其活动中得到的私人收益小于该活动所带来的全部收益，即生产者（或消费者）的经济活动给社会其他成员带来了好处，但他自己却不能因此而得到补偿。正外部性根据经济活动的主体不同可以分为生产的正外部性和消费的正外部性。

当存在外部性的时候，私人从事生产或消费所发生的全部成本不仅包括由私人承担的成本，还包括其行为对外部产生影响而导致的由社会承担的外部成本。

当外部成本为正时，说明社会承担的成本大于私人承担的成本（或私人收益大于社会收益），私人活动给社会造成了额外的负担，即处于外部不经济状况；当外部成本为负时，说明社会承担的成本小于私人承担的



成本（或私人收益小于社会收益），私人活动给社会造成了额外的利益，即处于外部经济状况。

如果采用边际分析方法，当某种经济活动产生了负的外部经济效果，如向空气中释放污染物，由于空气是一种公共资源，在不受限制的情况下，生产者会无约束地向空气中排污。那么，每生产一单位产品就不仅会发生边际私人成本，还会带来正的边际外部成本。

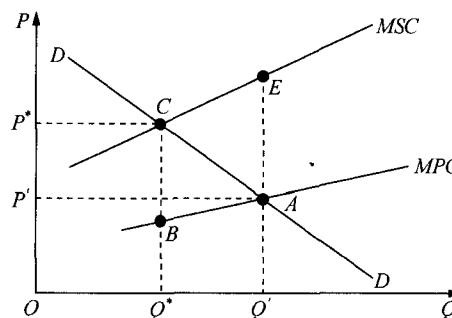


图 7-1 负外部性的解决方案

在图 7-1 中，由于排污带来负外部性，边际社会成本曲线 (MSC) 位于边际私人成本曲线 (MPC) 上方，并且边际社会成本曲线的斜率要大于边际私人成本曲线。生产者作为经济利益主体，生产目的是要实现自身利益最大化，它会按照边际私人成本等于边际私人收益的原则（图中需求曲线 DD 与 MPC 曲线的交点）决定产量 Q' 和价格 P' 。但当产量为 Q' 时，边际私人成本为 AQ' ，而边际社会成本则为 EQ' ，其差额 EA 即为边际外部成本。此时的价格 P' 并没有反映产量为 Q' 时的边际社会成本（存在着 EA 这一段正的边际外部成本）。解决这个问题就要以社会福利为出发点，按照边际社会成本与边际社会收益相等的原则（图中 DD 与 MSC 曲线）确定产量 Q^* 和价格 P^* ，使价格 P^* 能够充分反映边际社会成本。

相对于负外部性，某项经济活动可能产生正的外部经济效果，最明显的例子就是在河流上游植树。在河流上游植树，有利于水土保持、涵养水源，植树行为会给河流下游地区带来收益，具有明显的正外部性。在发生



正外部性情况下，经济活动主体可能会从自身利益最大化角度出发，减少其活动，相对于社会需求会造成供给不足的状况，从而使整个社会的资源配置出现低效率问题。

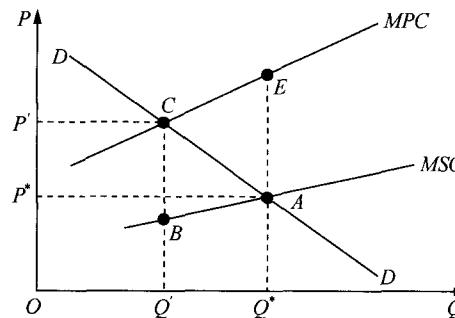


图 7-2 正外部性的解决方案

在图 7-2 中，边际私人成本曲线 (MPC) 位于边际社会成本曲线 (MSC) 上方，并且边际私人成本曲线的斜率要大于边际社会成本曲线。那么，作为经济主体的私人，为了谋取利润的最大化，必定按照需求曲线 DD 与 MPC 曲线决定产量 Q' 和价格 P' 。但从社会福利最大化的角度看，产量应该是由需求曲线 DD 与边际社会成本曲线 MSC 所决定的均衡点 A 所对应的产量 Q^* 和价格 P^* 。但 A 点上过低的价格 P^* 不能补偿私人所承担的全部边际成本，对于私人而言，多生产一单位产品所取得的边际收益小于他的边际成本，是生产的禁区。在这种情况下促使私人生产与社会福利的最大化相吻合，是解决问题的关键。

在现实经济活动中，经济活动主体所产生的外部性是普遍存在的，并且往往不受产业边界的限制。这就意味着即使社会处在完全竞争模型之下，但由于存在着外部性，某一经济活动对外部所造成的有害或有益影响，市场价格也不能反映出来。而由于价格扭曲、信息传递失真，势必造成具有负外部性的产品生产过多，而具有正外部性的产品生产不足的状况，进而导致市场价格调节机制失灵和社会资源配置失误。这就需要政府依照法律，通过有效的规制手段使微观主体经济活动产生的外部性内部



化，以克服市场失灵。

（二）信息不对称

传统的经济学理论假定：在完全竞争市场上，经济主体在进行市场活动之前，对市场已经充分认知，拥有做出正确决策所需要的所有信息，别人不能对其进行隐瞒和欺骗。比如，生产者充分了解要素价格信息、产品价格信息、消费者需求信息等；消费者充分了解市场上所有产品的价格、质量、用途和性能等信息。由于经济主体掌握了完备的信息，保证了完全竞争市场模型能够达到最高的经济效率，实现社会资源配置的帕累托最优。

显然，完备信息假定不符合实际。在现实经济活动中，大量存在的是市场交易者之间的信息不对称现象。由于信息不对称，即有关交易信息在相关经济主体之间非对称分布，占有较多信息的一方处于信息优势地位，占有较少信息的一方则处于信息劣势地位。通常情况下，在市场交易中，卖方掌握的信息较多，处于信息优势；买方掌握的信息较少，处于信息劣势。比如，在产品市场上，生产者由于专业化地进行某种产品生产，能够比较充分地掌握产品的成本、质量、性能等基本信息，相对于中间商和消费者处于信息优势；而中间商虽然没有直接深入生产过程，但由于长时间地从事产品的销售活动，对产品基本状况也相当了解，相对于消费者又处于信息优势；消费者在产品市场上则是掌握信息最少的群体，处于信息劣势。再比如，在劳动力市场上，雇员处于信息优势，他比雇主更了解自身的工作能力和敬业精神等情况，而雇主则只能依靠一些外在的表象来判断雇员的基本情况。在医疗场所中，医生与病人之间也存在严重信息不对称问题，对于为病人进行的诊断及所开的处方，医生处于信息优势，他比病人更了解处方的功效，而病人一般无法掌握该种信息，如果医生不对病人负责，他的诊治可能会延误病人的治疗，甚至可能夺去病人的生命。即使医生医术高明，但如果接受了药品生产企业的回扣，他很可能会将一些无关紧要的药品写到病人的处方中。

在另一些市场上，买方掌握信息较多，处于信息优势，而卖方掌握的信息较少，处于信息劣势。比如，购买劳动力从事具有安全要求的生产时，厂商拥有工作场所安全和健康方面的较多信息，但事先没有告诉被雇用者，被雇用者在履行劳动力买卖合同，即从事生产活动时可能会因此而



付出健康甚至生命的代价。另一个典型的例子就是保险市场。在保险市场上的信息不对称主要体现在保险的买卖双方对投保的不确定事件发生的概率所拥有的信息不对称，由于保险的买者直接面对这些不确定事件，因此他们通常对这些事件发生实际概率掌握更多的信息，处于信息优势。比如，医疗保险的购买者当然比保险公司更了解自己的健康状况和生病的概率。

信息不对称不仅存在于各种经济活动领域，在社会生活中也普遍存在。其发挥作用的场所广泛地涵盖于产品（尤其是最终消费品）市场、服务市场和有关安全、健康等领域。这些领域都会产生一系列危及信息劣势群体健康、安全的社会问题。比如，在商品质量、性能等方面，购买者相对于售卖者处于信息劣势，可能会购买到危及生命安全的商品——过期或变质、有毒的食品，而不合格的药品或不符合质量标准要求的药品可能直接危害患者的生命。

在市场经济条件下，市场的交易双方所掌握的信息是不对称的。在此基础上实现的均衡，对于社会而言是一种效率损失。从经济学角度来看，信息不对称导致效率损失的情况主要有逆向选择和道德风险两类。逆向选择是指由于交易签约之前的信息不对称，市场交易者在做出经济决策时往往会发生逆向判断，使差的商品（或行为）将好的商品（或行为）驱逐出市场的现象。道德风险是指由于交易签约之后的信息不对称，一方对另一方的行为无法有效地监督和控制，另一方就可能在单纯追求自身利益时做出不利于前者的行为。比如，个人在获得保险公司的保险之后，就会产生依赖心理，降低风险防范意识和努力，采取更冒险的行为，使发生风险的概率增大。

信息不对称是现代市场经济中存在的普遍现象，导致信息不对称的主要原因是：

第一，信息不对称是劳动分工和专业化存在、发展的必然结果，是劳动分工和专业化在信息领域的具体体现。劳动分工和专业化使每个社会个体专门从事某项特定的业务活动，从而使他们能够比较全面地掌握自己活动范围内的知识，同时也使他们难以全面了解他们并未涉及的领域。这就在不同主体之间形成了信息差别，即信息不对称。并且这种信息不对称状况会随着分工和专业化的发展而进一步加深。



第二，信息搜索成本的存在。由于价格在所有的市场都以不同的频率发生着变化，一个买主（或卖主）必须与各种各样的卖主（或买主）进行多次的接触、详细探讨之后，才能确定对自己最有利的价格，这是一个搜寻的过程。市场主体需要借助于信息做出正确的决策，即获得信息是有收益的（比如消费者购买到质优价廉的商品）。处于信息劣势的一方更要通过对信息的搜寻以改变在市场活动中的不利状况。但信息的搜寻是有成本的。比如，对消费者来说，搜寻成本近似地与其所接触到的买主（已经确认的）数目成比例，因为主要成本是时间。这种成本不一定对所有的消费者都完全等同，因为除了消费口味的差异以外，收入高的人时间价值自然也会较高。当搜寻成本等于其预期的边际收益时，就会得到最佳的搜寻次数。而当消费者认为信息搜寻的成本大于获得信息的收益时，就会停止搜寻信息的行为，从而在信息不对称的条件下就采取购买行为。这将加剧信息在市场交易者之间不对称分布问题。

第三，信息具有公共产品性质。当信息被生产出来或被出售以后，它就会以近乎于零的边际成本在需求者之间传递，消费者不需要支付代价就可以接受信息并据此做出决策，这表明信息具有一定的公共品性质，人们可以“免费搭车”。因此，社会上很难存在以追逐利益为目的的出售信息的私人公司。这使得在信息优势和信息劣势主体之间缺乏用以沟通信息的专业性桥梁，使信息搜寻和传递更加困难。

第四，拥有信息的交易者对信息的垄断。在市场经济活动中，处于信息优势的一方比处于信息劣势的一方容易取得主动权，这会使处于信息优势的一方为追逐自身利益的最大化而产生垄断真实信息的动机。一旦处于优势的一方对真实信息实施了垄断，其他交易者对真实信息的搜索成本必定增大，甚至趋向无穷，即使他们愿意花费很大的搜索成本，也难以获得充分信息。

美国学者史普博把这种由于信息不对称所引起的市场失灵问题概括为内部性，而与外部性概念对应起来。他认为，所谓内部性，是指虽经交易但交易一方使另一方承担或获得了未在交易合同中反映的成本或收益^①。如同外部性一样，内部性也可以分为负内部性和正内部性两种，前者如劣

^① [美] 史普博：《管制与市场》，上海人民出版社、上海三联书店 1999 年版，第 64 页。



质产品给消费者造成的损害并没有在交易合同中反映，后者如职工因培训而从中得到的好处也没能在劳动合同中反映出来。

信息不对称及其内部性问题的广泛存在，同样需要借助政府规制手段来促使永远不可能对称的信息尽可能地对称起来，以克服市场失灵。

第二节 社会性规制的目标、内容与方法

一 社会性规制的目标

社会性规制旨在规避人类活动中由于外部性和信息不对称所引发的各种问题，实现保护环境、防治公害、防止产业灾害、确保文化教育、福利和保障国民安全、健康、卫生等目标，从根本上增进社会福利。具体地说，社会性规制的目标主要有以下几个方面：

(一) 限制负外部性活动，保障人类社会可持续发展

在社会发展过程中，人类自身的活动对外部环境产生了大量的负面影响，致使环境、资源等难以再生的社会要素遭到严重的破坏，造成自然环境污染和自然资源枯竭等全球性的重大问题。这些问题的出现反过来又对人类的生存与发展造成了不利影响，人类必须面对由自身破坏行为所造成的资源枯竭的危险。

人类活动所引发的负外部性给人类社会造成了不安全问题，危及人类社会的可持续发展。这种状况依靠市场机制和个人行为难以解决，从而成为政府社会性规制的重要目标。

现以我国为例，说明规制负外部性活动所要实现的目标（见表 7-1）。

(二) 激励正外部性活动，促进社会全面进步

人类所从事的活动还可能对社会产生正的外部效果，使社会收益大于私人收益，其他人从中获益，进而增进社会福利。但如果这些具有正外部性的私人活动不能得到相应的补偿（即得不到适当的激励），就会使行为主体失去继续从事该活动的动力，转而从事其他活动。这对于社会而言便产生了损失，这部分损失可能继续转化为对社会的危害。同样的道理，市场对维持正外部性活动无能为力，必须依靠政府将其纳入社会性规制的目标中。



表 7-1 规制负外部性活动的目标

规制领域	目标
水土保持规制	预防和治理水土流失，保护和合理利用水土资源，减轻水、旱、风沙灾害，改善生态环境，发展生产
海洋保护	实施海洋环境监督管理，包括海洋生态保护、防治陆源污染物对海洋环境的污染损害、防治海岸工程建设对海洋环境的污染损害、防治海洋工程建设项目对海洋环境的污染损害、防治倾倒废弃物对海洋环境的污染损害以及防治船舶及有关作业活动对海洋环境的污染损害
水资源、河道保护	合理开发利用和保护水资源，加强河道管理，保障防洪安全，发挥江河湖泊的综合效益，防治水害，充分发挥水资源的综合效益，适应国民经济发展和人民生活的需要
森林资源保护	规范森林、林木的培育种植、采伐利用和森林、林木、林地的经营活动
野生动物保护	保护、拯救珍贵、濒危野生动物，保护、发展和合理利用野生动物资源，维护生态平衡
野生植物保护	保护、发展和合理利用野生植物资源，保护生物多样性，维护生态平衡
水产资源保护	渔业资源的保护、增殖、开发和合理利用，发展人工养殖，保障渔业生产者的合法权益，促进渔业生产的发展
矿产资源保护	加强矿产资源的勘察、开发利用和保护工作，保障社会当前和长远发展的需要
固体废弃物污染防治	防治固体废物污染环境，保障人体健康；对放射性废物和废放射源的管理，保护环境，保障人体健康；对废物进口的环境管理，防止废物进口污染环境
噪声污染防治	防治环境噪声污染，保护和改善生活环境，保障人体健康，促进经济和社会发展
大气污染防治	防治大气污染，保护和改善生活环境和生态环境，保障人体健康
水污染防治	防治水污染，保护和改善环境，以保障人体健康，保证水资源的有效利用
核能利用	保证核材料的安全与合法利用，控制和减少核事故危害，保护国家和人民群众的安全，促进核能事业的发展



现以我国为例说明规制正外部性活动所要实现的目标（见表 7-2）。

表 7-2 规制正外部性活动所要实现的目标

规制领域	目标
植树造林	加快国土绿化，发挥林木蓄水保土、调节气候改善环境和提供林产品的作用，适应社会主义建设和人民生活的需要
专利保护	保护发明创造专利权，鼓励发明创造，促进发明创造的推广应用，推动科学技术进步和创新

（三）保障信息劣势方权益

在社会经济活动中，由于信息不对称，信息优势方出于某种考虑可能会对信息劣势方构成威胁，使其应有的权益受到侵害，出现不安全、不健康的问题。因此，各国在社会性规制过程中都将信息劣势方权益保护作为重要目标，纷纷以立法的形式规定产品服务的质量标准、从业人员的执业标准和劳动场所安全标准等，力争保障信息劣势群体的权益，确保安全、卫生、健康。

现以我国保障信息劣势方权益的社会性规制实践为例，具体说明其目标（见表 7-3）。

表 7-3 保障信息劣势方权益规制的目标

规制领域	目标
消费者保护	保护消费者的合法权益，维护社会经济秩序，促进社会主义市场经济健康发展
食品质量	保证食品卫生，防止食品污染和有害因素对人体的危害，保障国民身体健康
药品质量	加强药品监督管理，保证药品质量，增进药品疗效，保障居民用药安全，维护居民身体健康
医疗器械质量	加强对医疗器械的监督管理，保证医疗器械的安全、有效，保障人体健康和生命安全
化妆品质量	加强化妆品的卫生监督，保证化妆品的卫生质量和使用安全，保障消费者健康



续表

规制领域	目标
执业资格审查	认可具有一定资格的人员方可从事特定行业的工作，确保服务质量，避免对消费者的伤害
执业行为监管	规范服务行业从业者的职业道德行为，保证执业质量
传媒	规范宣传活动，促进宣传业的健康发展，保护消费者的合法权益，维护社会经济秩序，发挥广告在市场经济中的积极作用
职业安全保护	预防控制劳动场所安全隐患，保护劳动者健康及其相关权益

二 社会性规制的内容

为了实现社会性规制的目标，规范可能给消费者、生产者和社会带来不健康或不安全问题的行为，社会性规制的内容主要有：禁止特定行为、对营业活动进行限制、资格制度、检查鉴定制度、信息公开制度、收费补偿制度、标准认证制度，等等。

禁止特定行为，是指直接禁止那些被社会公认为有可能引起危害或不良后果的行为。例如，有关麻药取缔的法规禁止麻药的随意使用；有关枪炮刀剑类持有的取缔法规严格限制其使用范围。禁止特定行为也包括对能够引起负外部性和使消费者受害的特定行为的禁止，比如，禁止企业生产废弃物的不正当排放。

营业活动限制，是指通过批准、认可制度，对与提供公共品和准公共品、非价值物品有关的事业者，及有可能因外部经济而受害的事业者进行营业活动的限制。构成社会性规制形态的有关法律法规都是规制机构实施营业活动限制的依据，规制机构依法具有营业活动方面的批准、认可权力。

资格制度，是指从事健康、安全、环境方面业务的行为主体，需要由国家对其专业知识、经验、技能等项指标进行认定、证明并发给资格认定证照的制度。它是限制特定营业活动的最常用的手段。

检查鉴定制度，是指为了确保产品的安全性、保证生产中机械设备能够安全运转和操作，规定从事该活动的行为主体具有实施各种检查（包括定期检查、使用前检查、使用后检查等）义务的制度。



信息公开制度，主要是针对拥有信息优势的企业或职业者而制定的，是指规制机构有权要求这些企业或职业者向消费者尽量详尽地公开与其所提供的产品或服务有关的信息；或按照有关法律的规定，消费者有权向这些企业或职业者索取自己应该知道的有关产品和服务的信息。比如，公开产品的原料、产地、保质期等信息。

收费补偿制度，是指对引起火灾、环境污染以及利用自然资源的经济行为征收定额费用及资源补偿费。目的在于通过收费补偿制度来使这种负外部性内在化为企业的生产成本，尽量减少对环境、资源的过度破坏。

标准认证制度，是指为了确保产品、设备操作和管理的安全性，对其质量、结构、性能等定出安全标准，对没有经过检验鉴定或没有符合标准标志的产品禁止销售或利用。比如，对压力锅、摩托车用头盔、瓶装碳酸饮料、婴幼儿用床、旱冰鞋、登山用绳索等设立安全标准，对符合标准的商品标上“质量安全（QS）”标志，发放销售许可。工业标准化法则将工矿业产品的形状、质量、性能、生产方法、检验方法等在全国统一起来，以确保产品的安全性和互换性为目的，制定出工业规格、标准等。

在以上的七种规制内容中，前三种为社会性规制的基本内容，后四种规制是对前三种的补充或具体化。

三 社会性规制的方法与手段

社会性规制的典型方法是有关安全性问题的直接规制，例如，各种检查、鉴定制度；有关商品的安全性、品质和经营的正当性等事先的评价和判断；根据药品管理法的规定，对医药类产品的生产资格的认可；根据食品卫生法对食品添加剂成分的规定；根据航空和铁路方面安全的法律，对飞机以及车辆运行的安全性等一些事后的监管。按照规制性质和对象的不同，社会性规制方法大体上可以分为以下八类：

（一）积极规制与消极规制

积极规制是通过制定和实施在交易或竞争中应为或可为的规则，从正面引导市场主体按照法定的有效要件实施市场行为；消极规制则是通过制定和实施在交易或竞争中不应为或禁止为的规则，从反面限制或矫正市场主体的不当行为。在规制过程中，往往需要积极规制与消极规制的配合。例如，对广告行为和招投标行为，《广告法》（1994年）和《招标投标



法》(1999年)主要是进行积极规制,而《反不正当竞争法》(1993年)主要是进行消极规制。

(二) 常规性规制与非常规性规制

常规性规制是指在常态情况下所采取的规制手段;非常规性规制是指在非常态情况下所采取的规制手段。一般而言,以常规性规制为主,非常规性规制为辅。《价格法》(1997年)所规定的价格规制手段大多属于常规性规制,仅在第30—32条规定了非常规性规制,即当重要商品和服务价格显著上涨或者有可能显著上涨,国务院和省级政府可以对部分价格采取限定差价率或者利润率、规定限价、实行提价申报制度和调价备案制度等干预措施;当市场价格总水平出现剧烈波动等异常状态时,国务院可以在全国范围内或者部分区域内采取临时集中定价权限、部分或全面冻结价格的紧急措施;在干预措施、紧急措施的情形消除后,应当及时解除干预措施、紧急措施。

(三) 事前规制、事中规制与事后规制

就规制功能而言,事前规制重在防范,事中规制则是防范与矫正并重,而事后规制在补救和惩罚中偏重惩罚。在规制实践中,某些规制对象需要全程规制。以《产品质量法》(2000年修正)为例,第13条所规定的对可能危及人体健康和人身、财产安全的工业产品实行国家标准和行业标准的制度、第14条所规定的企业质量体系认证制度和产品质量认证制度属于事前规制;第15—17条所规定的产品质量抽查制度属于事中规制;第18条所规定的根据违法嫌疑证据或举报,对涉嫌违反《产品质量法》的行为进行查处的制度属于事后规制。

(四) 刚性规制与弹性规制

刚性规制对受规制主体没有选择余地,而弹性规制则给受规制主体留下了一定的选择空间。在规制实践中,以刚性规制为主,弹性规制为辅。前者如《药品管理法》(2001年)第59条规定,禁止药品的生产企业、经营企业和医疗机构在药品购销中账外暗中给予、收受回扣或者其他利益;禁止药品的生产企业、经营企业或者其代理人以任何名义给予使用其药品的医疗机构的负责人、药品采购人员、医师等有关人员以财物或者其他利益;禁止医疗机构的负责人、药品采购人员、医师等有关人员以任何名义收受药品生产企业、经营企业或者其代理人给予的财物或者其他利



益。后者如《产品质量法》（2000年修正）第14条所规定的企业根据自愿原则申请企业质量体系认证和产品质量认证的制度、《标准化法》（1988年）第7条所规定的国家标准和行业标准中的推荐性标准制度。

（五）激励性规制与惩罚性规制

激励性规制的特点是利用增加可得利益的手段以鼓励受规制主体接受规制，惩罚性规制的特点是利用惩罚手段强制受规制主体接受规制。在社会性规制实践中，激励性规制适用面较窄，惩罚性规制的适用则具有普遍性。前者如《技术合同认定登记管理办法》（2000年）第2、6、7条规定，对技术开发合同、技术转让合同、技术咨询合同和技术服务合同实行认定登记制度，只有取得认定登记者才可享受国家对有关促进科技成果转化规定的税收、信贷和奖励等方面的优惠政策，未申请认定登记和未予登记者，则不得享受上述优惠。后者在立法中较为常见。

（六）结构规制与行为规制

结构规制是指以控制市场结构为目标，防止市场支配力过度集中的规制。如美国《谢尔曼法》第2条规定：“任何人垄断或企图垄断，或与他人联合，共谋垄断州际间或与外国间的商业和贸易，是严重犯罪。”依据英国《公平贸易法》第6—8条规定，当一种特定的货物或服务中不少于1/4由一个、一组相关的法人团体或两个和两个以上彼此限制竞争的人供应或被供应时，这种“垄断”就应当被禁止。行为规制是指不考虑市场结构而只对限制竞争行为所做的禁止或限制。在立法方面，日本反垄断法将限制竞争行为分为私人垄断、不当交易限制和不公正交易行为三种，德国反垄断法将限制竞争行为分为卡特尔合同或协议、企业联合、限制竞争的行为和歧视行为四种，分别予以规制。在反垄断法立法中形成了结构主义（以结构规制为主）与行为主义（以行为规制为主）两种模式。在经济全球化的背景下，各国反垄断立法纷纷转向或偏重于行为主义模式。

（七）自律性规制与他律性规制

与他律性规制相比，自律性规制的特点在于规制主体与受规制主体存在契约性组织隶属关系，规制的依据之一是团体章程或特定协议。例如，中国矿业联合会主要是由矿业企事业单位、各部门协会、地方矿业协会和与矿业有关的单位自愿联合组成的非营利性社会组织。依据《中国矿业联合会章程》（2000年6月26日）第3、6条规定，协助政府参与实施国



家矿业行业管理是该协会的宗旨之一，业务范围包括开展矿业权评估和参与矿产资源储量评审；制定行约、行规、技术标准并监督执行，促进企业公平竞争；维护矿业行业整体利益和会员单位合法权益；参与协调矿业权属纠纷等项规制职能。

（八）联合规制与单独规制

联合规制强调不同规制主体间的相互协调和配合，单独规制是指特定规制主体单独实施规制。由于规制对象的极端复杂性，牵一发而动全身，因而对同一规制对象有多个规制主体，它们之间的职能既有分工，又有交叉。如《互联网上网服务营业场所管理办法》（2001年）第3条规定，国务院信息产业主管部门和省级电信管理机构负责，并有责任组织协调和督促检查同级有关部门，在各自职责范围内，负责互联网上网服务营业场所的监督管理工作；省级电信管理机构负责互联网上网服务营业场所经营许可审批和服务质量监督；公安部门负责互联网上网服务营业场所安全审核和对违反网络安全管理规定行为的查处；文化部门负责对互联网上网服务营业场所中含有色情、赌博、暴力、愚昧迷信等不健康电脑游戏的查处；工商行政管理部门负责核发互联网上网服务营业场所的营业执照和对无照经营、超范围经营等违法行为的查处。在规制实践中，当不同规制主体就某一规制对象发生职责重合时，就需要联合规制。

上述方法概括起来，不外乎是法律手段、行政手段、经济手段和舆论手段的综合运用。法律手段指规制机构依据有关法律法规对被规制者的行为进行限制，以达到保障劳动者和消费者的安全、健康、卫生、环境保护等目的。社会性规制的法律手段，一是中央和地方各级立法机构制定的法律和法令，它们对社会性规制机构的法律地位、职责和权力以及规制的目标、政策、内容手段等问题做出明确规定，是进行社会性规制的基本依据；二是准法律规则，通常包括中央行政法规、部委规章和地方政府规章。中央行政法规是由国务院制定和颁布的条例、规定、办法等；部委规章是由国务院各部委根据法律、行政法规，在本部门的权限内制定的实施细则、命令、指示等；地方政府规章是各级地方政府机构依据国家法律、法规制定的地方性的条例、暂行规定、办法等。法律手段的主要特点是它具有权威性、强制性、严肃性、规范性和稳定性。

行政手段指规制机构根据法律授予的行政权力，通过制定和实施各种



行政命令、处罚、规定、许可证等方式，对被规制者的特定行为和营业活动进行禁止或者限制，以达到管制目的。行政手段的具体形式有：企事业单位登记制度、特种服务资格审查制度、工商行政管理检验制度以及技术标准、认证制度、许可证制度等。行政手段具有权威性、强制性、见效快等特点。

经济手段指规制机构利用价格、税收、补贴、奖金与罚款等经济杠杆，使被规制者从自身经济利益出发而自觉约束行为及其后果，从而实现规制目的。它具有间接性、有偿性、灵活性等特点，运用范围广泛，能够有效调动各有关机构、组织和个人的主动性和积极性。

舆论手段是指规制机构、公众和社会团体通过新闻媒介对被规制者的经营行为，也包括政府机构的规制行为进行舆论监督，既包括揭露和批评，也包括评价和建议。舆论监督是一种重要的社会监督形式，也是一种有效的社会性规制手段。重视和正确运用舆论监督手段，对保证社会的公平、公正和提高规制绩效具有重要作用。

第三节 我国社会性规制的现状、问题与改革

一 我国社会性规制的现状与问题

目前，我国已初步建立起涵盖健康、卫生、安全、环境保护、产业灾害防治、自然灾害防治、职业规范等领域的社会性规制体系，包括社会性规制的法律法规体系、规制手段体系和规制机构体系，对于维护社会主义市场经济秩序，保障国民的健康、生命和安全，实现社会和谐和可持续发展，发挥了重要的作用。但是，随着经济社会的发展，由于社会性规制缺失引发的矛盾也日益凸显，表明我国的社会性规制体制应该随着社会主义市场经济体制的建立、完善而不断改革和发展，以适应经济社会发展的需要。我国社会性规制体制的缺陷，集中表现在社会性规制的立法、执法等方面。

（一）我国社会性规制立法有待强化

1. 我国在社会性规制方面尚未形成完备的法律体系，与经济社会发展对社会性规制要求不相适应。改革开放以来，我国社会性规制领域的立



法进程明显加快，但主要是在某些领域颁布了一系列法规，缺乏细化的相关法律、法规的支撑。如我国1993年颁布的《产品质量法》，仅对产品质量规制问题做出了原则性规定，缺少相关法规和实施办法的补充。另外，我国社会性规制立法大多为部门立法。这种部门立法仅出于部门工作执法的目的，立法之间缺乏统一性和协调性，不利于提高执行效果。

2. 在不少法规中，并未明确执行机构的地位，降低了法律的权威性，影响执行效果。

3. 对于违规者缺乏有效的惩罚，没有起到法律威慑作用。一是不少法律法规对处罚规定较轻，降低了违法者的机会成本和风险，使违法者利欲熏心、胆大妄为地肆意侵犯他人权益；二是法律、法规粗放，缺乏细化的、可操作性的规定，使违规者容易钻法律的空子。

4. 我国社会性规制的法律主要源于计划经济时期的立法。改革开放以来，虽然不断进行修改和调整，但与剧烈变动的社会生活仍有相当的距离，明显呈现相对滞后性。这在很大程度上造成了社会性规制机构在执法过程中经常无法可依，执法依据缺乏的现象。

（二）我国社会性规制执法环节亟待改进

1. 从我国许多社会性规制法律法规来看，并未明确执法机构的法律地位，而是由某些国家行政管理部门按照各自的职能去执法，彼此之间的权力、责任缺乏明确的界定。因此，经常会出现这样一个问题：对特定对象的规制职权分散于多个行政管理部门之间，缺乏一个统一的、具有权威的执法机构。这势必导致各部门之间的职权不明，执法尺度不一，推诿责任和重复执法等现象。此外，地方政府和行政管理部门作为实际的规制执法者，在不断强化的地方和本位利益驱动下，往往对本地区和本部门的企业违法乱纪现象采取宽容态度，甚至给予一定的保护，必然产生相当大的执法差异，影响了执法效果。

2. 规制的执行人员缺乏相应的业务能力和专业素质，这和我国当前的干部人事制度有重要关系。传统的干部任用主要根据资历和政治表现，而较少考虑被任用者的工作性质所要求的知识背景和业务素质。这就造成了真正的技术型、专家型的执法人员在执法队伍中所占比例较低，大大影响了规制机构的执法水平。

3. 社会性规制是对微观经济主体和居民的管理行为，涉及有关各方



的经济利益，可能导致执法过程中执法人员的“寻租”和“创租”行为，从而偏离执法目的。更有甚者，某些执法人员可能与监管对象勾结起来，谋求私利，从而给市场秩序和社会福利造成更大的损害。

（三）无论是社会性规制的立法过程，还是社会性规制的执法过程，都缺乏与公众、社会团体之间的互动过程

在社会性规制立法方面，我国尚未真正建立起政府与公众、社会团体之间的互动机制。表现在政府改革和政策调整过程中的透明度和公众参与度过低，政府信息不为外界所知，而民意的表达渠道也不畅通。在公众对政策、法规制定公开化、民主化、程序化和科学化诉求越来越高的背景下，关系国计民生的重大事项，如社会性规制的立法和调整，特别需要建立起与公众、社会团体之间的良性互动机制。

在社会性规制的执法方面，表现在有关执法机构仅根据相关规章制度和上级的命令进行执法，而执法行为和执法程序是否合法、公正，公众并不知情，社会信息沟通机制不健全。这不仅与现代行政管理的积极行政理念相悖，丧失了行政活动的及时性和有效性，也会造成违规者逍遙法外，助长了违规者的投机、冒险心理。同时，也容易造成规制机构自身的执法行为脱离社会监督，助长某些执法人员的自利行为，影响执法的公正性，难以实现维护公众生命财产安全和可持续发展等社会性规制目标。

二 推进我国社会性规制改革与发展的若干政策建议

在完善社会主义市场经济体制的过程中，社会性规制改革的目标是建立“适度型”的社会性规制模式。

这里提出建立“适度型”的社会性规制模式，旨在纠正社会性规制的“越位”和“过多”，弥补社会性规制的“缺位”和“不足”。“适度型”社会性规制模式，就是要通过规范规制者职能和规制立法程序，以及适当引入竞争机制等手段，达到提高规制效率，降低规制成本的目的。按照这一模式的具体要求进行社会性规制改革，有利于实现由“经济建设型”政府向“公共服务型”政府的转型，对于解决国民健康、环境保护，以及医疗和教育公平等基本社会问题，加快构建和谐社会的步伐具有重大意义。

从“适度型”社会性规制模式出发推进我国社会性规制改革与发展，



有以下几个方面的问题必须解决：

(一) 适应建设社会主义和谐社会的要求，社会性规制应该强化，但社会性规制主体职能范围必须适度

作为一项由政府强制力保障实施的治理行为，社会性规制具有信息比较完全，执法队伍专业性程度较高，解决问题效率高、时间短、速度快，便于应付社会突发危机事件等优势。但社会性规制也有一些局限性：

(1) 社会性规制首先要通过一定的行政机关和执法人员来完成，这里面便隐藏着诸多不利因素，突出表现在巨额的规制成本支出。特别在我国，由于目前还没有形成规制成本—收益的管理理念，通常是为了短期内达到某个目的，不惜工本，临时增设一些机构，而费用支出问题则在很大程度上被忽略了。另外，由于执法人员良莠不齐，以及规制立法还不够完善等原因，执法过程中随意性很大，存在着很大的制度空隙，给寻租和设租行为提供了市场。

(2) 社会性规制的实施是以一定的法律法规作为依据的，但是，一方面，法律法规的制定和出台过程相对于社会现象的产生和发展，有一定的滞后性；另一方面，法律法规的规定难免“一刀切”。这就有可能限制企业的生产，减少产品种类，也因此限制了消费者选择的范围，使消费者福利水平下降。

(3) 规制机构制定的标准程序，将增加企业研制新产品的成本，从而延缓新产品的引进，并抑制企业的创新动力。

解决以上问题，就要求作为规制主体的政府主管部门职能范围必须“适度”。杜绝它们的越权行为，需要通过“激励—监督”机制的完善、审计规制的强制及民众的广泛监督才能实现。设计适度的社会性规制主体职能范围是防止上述弊病的主要办法。为此，以下几个方面的机制设计是必要的：

(1) 完善对规制者的规制。这里的规制者，主要指具体行使规制职能的政府有关部门。规制过程存在三层委托—代理关系：公众——政治委托人——政治委托人——规制者——规制者——被规制企业。规制者作为政治委托人的代理人，应该向政治委托人负责并接受其监督。但在现实中，长期以来我国的政府规制机构实行的都是对政府负责，而不是对代议机关负责，其机构设置与运行方式是独立于代议机关的。完善对规制者的规制，



要大力加强人民代表大会及其常委会对规制机构的监督作用。在一些重要的、技术性较强的规制领域，可以建立一批直属于全国人大的执法机构，在全国各地可设立垂直领导的分支机构，以排除其他干扰，真正承担来自宪法和法律所规定的责任，负责任地行使权力，并向所有公民及他们的代表机关负责，回应、满足和实现公民的正当要求。

(2) 加强审计规制。审计部门没有下属单位和自身经营管理的业务，没有市场利益和部门利益。审计机关可以以独立的地位和社会利益代言人的角色介入政府与其他利益集团的事务处理过程，具有较强的公信度和明显的胜任性；审计规制节约交易成本，包括节省机构建设成本、运行成本和时间成本；审计规制具有监督优势，可以督促政府将社会利益置于最佳位置，真正从社会整体利益和消费者利益角度来规划产业经济发展的走向，以效率原则协调各行业和企业在市场经济中的角色和作用。例如，环境审计是对外部不经济实施规制的重要举措。近几十年世界各国都竞相开发环境审计规制产品，形成了一整套行之有效的法律、政策和措施。环境审计体现的规制作用十分明显：有力地规范了企业的经济行为，限制了其对环境的有害影响，与社会性规制形成互补、互动；与此同时，环境审计超越社会性规制的范围，对政府经济管理行为及对环境的影响也实施规制，并将其与企业规制结合起来，以优化生态环境和市场环境。

(3) 注意发挥社会舆论的监督作用，呼唤公民的自我管理意识。例如，美国 1946 年通过的《行政程序法》就要求每一项政策规则都必须有一个以上的公共意见参与决策，采取的形式是“通告与评论”，公众可以在一定期限内对所发出的规定做出反应。或者在相关决策做出之前，必须举行开放性的公听会。我国目前的公共监督体系从公众意识到相关制度的建设都必须尽快提高和完善，只有置于公众有效监督之下的规制者，才有可能向公众负责，真正代表公众利益来行使政府的规制职能。

建立有效的规制体制，除了依法规制规制者，还必须打破政府及其职能部门的单级管理体制，实现多元共治。政府对有关公共利益的社会行为进行全面规制的理论前提是：政府是实现有效治理的唯一合法和有效率的组织。事实上，治理理论已经否认了这一理论前提和基础。治理理论 (the governance theory) 强调社会主体的多元性，多个主体针对社会公共问题而开展的分工合作协商的过程就叫多元共治。多元共治在承认政府作



为公共管理主体的优势的同时，也强调了单纯依靠政府的有害性，提出了必须依靠其他社会力量相互合作，共同解决危害公共利益的社会问题的主张。在一些无须政府直接实行规制的领域，完全可以引入非政府组织，以及市场杠杆等手段来实现公共利益的维护。

这样一来，社会性规制只是政府作为治理主体的主要组成部分来实现治理功能的一个过程。而其他社会主体的共同参与，则有利于弥补仅仅依靠行政管理来消除危害社会安全的单一性。这是因为：

(1) 多元共治承认行政强权的作用，但它并不依赖行政强权，而是主张通过市场与社会等其他综合性手段来解决社会公共问题，这样就克服了治标不治本的局限。换句话说，治理危害社会的洪流，光靠行政强权的堵是不够的，更为重要的是需要通过市场和社会的综合手段来进行疏导。

(2) 实现社会公共利益不仅仅是政府一个组织的义务，其他社会组织也应当有义务来维护社会公共利益，因此，实现社会公共利益的成本不应当仅仅由政府来负担，市场和社会组织也应当负担部分成本。多元共治提倡减少社会性规制行为，必然会带来行政成本的下降，下降的部分将会转移到市场和社会组织那里，由它们与政府进行合作，共同分担社会成本，这对于精简政府机构、提高行政效率都具有十分重要的作用。

(3) 降低社会性规制行为在社会公共管理中的地位，必然意味着政府原有行政权力在范围上的缩小，政府的社会管理权力进一步分散，这就为防止行政腐败、遏制政府寻租行为的扩大化趋势、降低规制行为的社会风险提供了制度保障。从政府公共管理的实践来看，多元共治在许多公共领域内已经开始与社会性规制政策进行合作了。例如，在环境保护方面，除了政府对环境破坏者予以严厉惩戒外，许多自发性的绿色环保组织纷纷成立，它们的活动对那些过度排放污染物的肇事者们已经形成了很大的压力。在西方国家的许多基层社区里，为了维护社区的环境质量，社区自治性组织也扮演着监督人的角色。此外，政府除了依靠传统的规制政策之外，还适当引入了一些市场机制来达到保护环境的目的。例如，推行“排污权交易制度”，从市场角度提高企业对待环保治污工作的积极性。这种政府、市场与社会之间的良性互动是多元治理活动的生动体现。政府没有通过规制性政策来单独垄断公共问题的解决途径，而是把一部分领域适当让给出社会与市场组织，充分发挥它们的积极作用，共同解决社会公



共问题，维护社会公共利益。需要补充说明的是，多元共治并不是单纯地排斥政府社会性规制的作用和地位，它承认社会性规制对于社会问题的解决有着不可取代的功能，但是它认为单纯地依靠社会性规制解决公共问题在今天的时代背景下已经不能尽如人意了。

（二）社会性规制立法程序必须规范化

一项社会性规制法规的出台，并不仅仅是表面看起来的那样，似乎是简单出于对社会秩序和公民权益的保护。实际上，其背后隐藏的往往是多个利益集团相互的斗争与妥协。如果在进行社会性规制立法的过程中，只注重了对市场微观行为主体（企业和消费者）的不法行为进行规范，而忽略了对立法过程，以及执法主体即政府本身进行必要的政治程序和法律的约束，则必将导致规制法规因缺少制约而出现先天的不足，如果在这一过程中存在政府俘获的话，此后的规制的合理性及有效性便无从谈起。规则制定的程序、应当遵循的原则从某种意义上决定了规制活动的效率和质量。因此，规制规则是否公正、合理，在很大程度上取决于这些规则的产生方式。

我国目前的规制法律法规主要由四个不同层次构成：一是正式的法律，由最高权力机关及其人大常委会制定和颁布；二是行政法规，即由国务院制定，以总理令的形式向全社会发布的条例、规定、办法等；三是地方性法规，由省、市、自治区人民政府颁布；四是行政规章，如由各部委根据法律法规在本部门权限范围内制定和颁布的实施细则、命令、指示、通知等。规制规则制定过程中存在的最大问题是立法过程的非程序化。主要表现为：规制改革无法可依，规制规则制定无序可循。比如，各级政府在制定和颁布直接影响公民和企业的经济利益的规范性文件过程中，普遍没有给利益相关人以充分陈述意见的机会，不能保证行政过程的透明和公开。在这样一个操作程序下确立起来的行政法规，当然也就不可能充分表达广大民众的利益诉求。因此，实现有效的规制模式的很重要的一个方面，就是要求规制规则制定程序的规范化。

在我国，规制立法程序的不规范集中表现为听证制度的不完善。听证制度是行政决策民主化、科学化、法制化的标志。作为一项法律制度，在国外已经有几十年的历史了。在美国，为了充分保证政府规制立法的公正性，建立了严格的规制立法程序，一项规制法规的出台往往要经过一系列



复杂的过程，如对建议法规的听证，法规的发布、实施后对市场均衡影响的仔细观察和评价，对现行法规进行修正的建议，等等。其中最重要的环节是对建议性立法举行公开的立法听证会。听证程序的法制化以及听证制度的逐步完善，是我国社会性规制立法实现规范化的必经之路。我国目前的听证制度自身存在着很多的问题。比如，政府主管部门在听证过程中的角色错位；听证过程往往流于形式；社会认知程度比较低；听证会操作技术匮乏等。完善听证会制度应当从以下几方面着手：

(1) 进一步加强立法听证。我国现在的听证会类型主要分为立法听证和价格听证。其中，价格听证相对来讲普及程度和社会认知度要高一些，而立法听证则薄弱得多。规制立法是各个利益集团博弈的结果。缺少民众代表参与的立法过程，很难真正代表民众利益。另外，从政策过程上看，听证主要集中在政策方案的规划阶段，在政策执行以及实施评估等阶段并没有引入听证制度。如果实现真正意义上的法制化，就要求今后在法律制定以及其后的实施过程中，都要引入民众的监督机制。

(2) 杜绝听证制度的形式主义。我国目前的听证制度看起来似乎很流行，政府出台一些与民众生活相关的法规时，也会大张旗鼓地举行听证会。但是现阶段的听证过程往往流于形式。主要有两方面原因。一是由于受到了利益集团的操纵，政府及其行政部门无法真正站在中立的角度客观予以决断。二是观念问题。一些行政主体把听证制度看成是“走过场”。虽然经历了听证过程，但是并没有认真对民众陈述的理由以及提供的证据进行必要的审查，听证之后仍然按照自己的主观判断一意孤行地决策。杜绝形式主义，必须加强社会监督。要求有关部门必须把听证结果予以公告，对于未能采纳的建议或者最终决定都要详尽地阐明依据和理由。

(3) 确立听证主持人的独立和合法地位。为确保听证主持人的素质，听证主持人的资格取得必须经过特定的程序。目前可以参照律师、法官、检察官、会计师等资格的选拔录用要求，通过考试的形式来取得听证主持人的资格，或者借鉴外国的“行政法官”制度，通过建立健全一套独立的听证主持人选拔、任免制度，把对听证主持人的管理从其他行政人员的管理中相对独立出来。同时，还要保证听证主持人的独立性，在行政行为需要听证的时候由政府法制部门统一选派主持人，以此来保障听证主持人的独立地位。



社会性规制与国民健康和安全息息相关，涉及领域细致而且广泛。这就对社会性规制的立法工作提出了很大的挑战。我国目前在社会性规制的立法方面虽然具备了一定的基础，但是与现实需要相比，差距还非常巨大。主要表现在三个方面：

(1) 规制立法不完善，缺乏完整的法律体系。在很多重要领域只颁布了一项或者几项比较笼统的基本法，缺乏对于具体违法行为的更有针对性的规定。这势必给执法工作带来巨大困难，甚至为寻租和设租行为提供了空间。比如，发达国家的食品安全立法比我国要完善得多，比如日本除了《食品卫生法》以外，还有专门的《养殖场法》、《农产品检查法》、《饲料安全法》、《肥料取缔法》、《农药取缔法》、《食用鸟类规制与检查法》以及《家畜传染病预防法》等更加详细的法律规定。这些法律有利于从食品的源头上对食品成分实现依法规制，从而确保食品安全。我国在今后的社会性规制制度完善过程中，也要逐步建立起完善的、有体系的规制性法规。

(2) 政策执行缺乏连续性和经常性。虽然对于某些违法行为在法律中已有明确的惩治规定，但由于地方保护主义的存在，以及对执法部门监督的缺失等原因，很多隐患常常在重大事件突发，社会舆论反映强烈的形势下，才引起足够的重视。比如始终禁而不止的小煤窑矿难，闻名全国的假酒、假药和有毒奶粉案件等，都是在人民生命财产遭受重大损失之后，才被紧急惩处。这些都反映了我国社会性规制能力的不足。

(3) 执法力度城乡差距很大。由于城区的各项食品和药品普遍置于监察部门的监督之下，市民消费的自我保护意识也比较强，因此，城市居民日常消费的食品和药品安全基本得到了重视和保障。而广大的农村则恰恰相反，一方面，由于地域广大，货源和销售方式不易受到监控，形成了部分执法盲区；另一方面，由于经济条件和消费观念等原因，农民的自我保护意识还不够强，这给不法商贩造成了可乘之机，农村成为假冒伪劣商品的主要消费市场，给广大农民的生命健康造成了巨大威胁。农民占我国人口的绝大多数，提高国民健康水平，必须真正重视农村，建立起城乡统一的社会性规制体系。

社会性规制的对象范围很广，各种行业的具体情况又各有其特殊之处，很多社会现象纷繁复杂而又变化多端。这就给社会性规制的有效实现



增加了难度。就目前而言，针对规制对象进行法律调整，必须解决以下突出问题：

(1) 市场准入方面，应在严格核实市场主体的法定必备条件（特别是财产条件和技术条件）的前提下，尽可能只以登记方式准入，大幅度减少行政性审批，对没有法律法规依据或可以用市场机制代替的行政审批，坚决予以废止；对于提供公共品或准公共品的市场，以及提供私人品但外部经济或不经济影响较大的市场，应以审批、许可、禁止和强制退出作为主要的市场准入方式。这些需要保留的行政性审批，要程序公开，手续简便，除法定规费外一律不准收费，按照审批权力与责任挂钩的原则建立审批责任追究制。

(2) 产品质量和生产安全规制方面，应确立地方各级政府的“打假”工作责任制，在《产品质量法》中增设惩罚性赔偿和精神损害赔偿的规定，加大查处假冒伪劣产品的力度；强化安全生产管理和监察，特别应抓紧对重点行业的安全整顿，对事故隐患及危险源的综合治理，坚决关闭不符合基本安全生产条件或整改无效的经营单位。

(3) 合同监管方面，应在有关法律、行政法规所限定的范围内，保留和加强有关主管部门对合同进行登记、审核、批准等事前监督方式，与《合同法》第123条和第127条相衔接，维护合同运行秩序。

(4) 中介规制方面，应修改《注册会计师法》等相关法律法规，确立中介机构的独立地位；对中介机构和中介业务人员从严实行资格管理，取消不具备条件者的中介资格，禁止无资格者从事中介活动；加强中介行业的纪律、合同和职业道德约束，从严查处中介机构出具虚假资信证明、评估、鉴证等欺诈行为和不正当竞争行为，对严重违规者实行禁入制度；要求中介机构对其信息误导给他人所造成的损失，承担连带责任。

(5) 消费者权益保护方面，应修改《消费者权益保护法》，增设保护住宅、医疗等特殊消费权益的罚责条款，设立小额诉讼、支持起诉和公益诉讼制度，同时应制定配套法规，使消费者权益内容细化，拓宽消费者协会、新闻媒体等社会力量保护消费者权益的途径。

(三) 社会性规制领域可以引入竞争机制，以提升规制质量、效率

社会性规制以保护消费者及劳动者的健康、安全以及全体国民赖以生存的自然环境质量为要务。这使得社会性规制有别于经济性规制。在当前



世界范围内经济性规制“缓和”浪潮中，一项很重要的规制改革，就是在传统自然垄断行业引入竞争机制作用，提高产业效率和消费者剩余，取得了显著的效果。但是，对于关乎国民生命和健康安全的社会性规制行业，是否也有必要引入竞争机制这一重要话题，却鲜有人问津。原因在于，政府进行社会性规制的理由就是诸如外部性、信息不对称等市场机制无法解决的问题，而且但凡涉及社会性规制的法律和条令规章等，都是从保护国民生命及财产安全出发的强制性规定，看起来根本不涉及是否需要引入竞争这样的问题。而实际上，一个完全脱离了市场，仅仅单纯依靠政府法律和行政命令来运行的社会性规制体系，是无法有效实现其预定的社会经济目标的。这涉及三个认识问题：

1. 竞争机制与消费者利益保护。在市场经济条件下，关于竞争机制的作用与消费者利益的实现问题，一般有两种不同观点：一种认为，在事关国民生命安全的重要经济领域，如果任由经营者自由竞争的话，必然难以避免外部性以及信息不对称等市场失灵的发生，以致对消费者权益造成损害；而另一种观点则认为，过度限制某些行业的竞争或者设置过多的经营标准和模式，就会阻碍行业的进一步发展。所谓对消费者权益的保护，也只是维护特权企业垄断利益的幌子，其真实结果是较高的价格和低质的服务，本质上是对消费者权益的一种损害。尤其是近年来随着人民生活水平的日渐提高，需求显示出了更多的变化，这不可能由政府完全预测出来。因而，过多的限制只能降低经济运行效率。市场失灵可能性并非只能通过政府对供给进行管理来克服。比如，在信息不对称的情况下，可以通过制度的设定，以及信息技术的发展来要求相关产业信息公开，并通过第三方监督机构对信息的真实性进行监控。这样，消费者就完全可以通过生产者提供的产品和服务的内容以及价格来进行更多的选择。

2. 竞争与公共服务经营效率的提高。传统上一些事关民众福利的医疗卫生机构都是由政府进行垄断经营。但是，事实上适当引入市场机制，不仅可以节约规制成本，更重要的是能够实现整体福利的提高。在这方面，美国有很多非常有效的实践值得我们借鉴。例如，美国亚利桑那州成年人精神卫生系统，让公立医院或机构直接同营利性以及非营利性的、按合同提供服务的私营组织竞争。在职业训练方面，公共机构同私营企业之间的竞争已比较普遍。田纳西州决定建造三所新监狱，一所交给一家私营



企业办，另外两所由州政府办，看看谁办得更好更便宜。这些创新的、高效的手段，在我国也有着重要的探索和实践意义。

3. 竞争机制与市场经济秩序。我国从 20 世纪 80 年代起，假冒伪劣商品大量出现，一直严重地干扰着市场经济秩序，“打假”也成为政府规制或治理过程中的主要任务之一。但是，假冒伪劣却总是“野火烧不尽，春风吹又生”。例如，在打击盗版这一问题上，尽管我们耗费了大量的人力、物力，一方面加强市场管理；另一方面呼吁消费者提高法制意识，结果却收效不大。从经济学的角度而言，只要有充分的、广大的需求市场存在，就总会产生供给。而作为消费者无疑是很现实的，在并不非常违背道德的前提下，大多数人可能还是利益当先，所以，过多地从提高觉悟的角度进行呼吁和批判并不能改变现状。但是，从 1999 年开始的某软件厂商为争取市场而掀起的国产软件的降价风暴，倒是实实在在地给了盗版软件以有力的一击，很多消费者都选择了虽然价格稍高但绝对保证质量的正版软件，软件厂商也培养了自己的消费群体，扩大了原来被盗版侵蚀到不及 2% 的市场。这里并非主张只靠价格取胜，但从这一变化中可以看出，市场的选择不是仅仅依靠法律规范和道德呼唤就能够改变的，利益机制是更实用的经济杠杆。关于软件产品应该如何定价的问题在此不做更多探讨，但是价格的威慑力却是显而易见的。也就是说，如果软件厂商把价格定在一个合理位置，把“消费者剩余”多让一些给消费者的话，造假者自然是难以生存的。

家电市场的发展历史也说明了这一点。短缺经济条件下，市场上充斥着良莠不齐、规模分散而又数量庞大的生产厂商。杂牌军、劣等品层出不穷，很难规范。自 20 世纪 90 年代末开始，消费者再到市场上购买家电用品时，一般都是选择知名度较高、有信誉的品牌商品。那些小企业生产的没有质量和服务保障的杂牌、甚至是假冒伪劣的产品，已经不知从何时起在市场上销声匿迹了。这种状况的出现，当然与消费者消费观念的更新、政府对市场的规范不无关系，但从根本上而言，是由于市场经济激励机制的作用，使得在生产技术水平提高条件下，家电商品的质量改进以及产量大幅增长成为可能，同等价格条件下消费者只会选择那些性能更优良的产品，并最终形成买方市场。当造假的成本接近甚至高于市场通行价格时，价格压力使得杂牌军和假冒伪劣商品无法生存，从而保证家电市场经济秩



序的良好运行。由此可见，竞争机制可以作为一种强制的过滤器，能够通过优胜劣汰来实现市场经济某种程度的“自洁”功能。

参考文献

1. [日] 植草益：《微观规制经济学》，中国发展出版社 1992 年版。
2. [美] 丹尼尔·F. 史普博：《管制与市场》，上海三联书店、上海人民出版社 1999 年版。
3. 王俊豪：《政府管制经济学导论》，商务印书馆 2001 年版。
4. 张红凤：《西方规制经济学的变迁》，经济科学出版社 2005 年版。
5. 王雅莉、毕乐强：《公共规制经济学》，清华大学出版社 2005 年版。
6. 谢地：《政府规制经济学》，高等教育出版社 2003 年版。
7. 陈富良：《放松规制与强化规制——论转型经济中的政府规制体制改革》，上海三联书店 2001 年版。
8. 张汉林、刘光溪：《规制改革与经济发展》，上海财经大学出版社 2005 年版。
9. 毛寿龙：《有限政府的经济分析》，上海三联书店 2000 年版。
10. 张昕竹：《中国规制与竞争：理论与政策》，社会科学文献出版社 2000 年版。
11. 余晖：《谁来管制管制者》，广东经济出版社 2004 年版。
12. 尹奕玉：《中国社会性规制模式探析》，《湖北经济学院学报》2006 年第 1 期。
13. 程启智：《国外社会性管制理论述评》，《经济学动态》2002 年第 2 期。
14. 李郁芳：《体制转轨期间政府规制失灵的理论分析》，《暨南学报》2002 年第 6 期。
15. 李郁芳：《转轨时期政府规制过程的制度缺陷及其治理》，《管理世界》2004 年第 1 期。
16. 刘辉：《转型期社会性规制研究：信息不对称与博弈分析》，《财经论丛》2006 年第 3 期。
17. 李雯：《西方规制理论评述》，《南开经济研究》2002 年第 3 期。
18. 周慧、许长新：《新规制经济学理论的发展》，《经济评论》2006 年第 2 期。
19. 方福前：《通过宪法改革解决政府失灵——宪法经济学的思路》，《经济评论》2003 年第 4 期。



第八章 金融监管

政府对金融活动实施监管的法规依据可以追溯到 1720 年 6 月英国颁布的旨在防止证券过度投机的《泡沫法》^①。20 世纪 30 年代大危机之后，世界各国普遍加强了对金融体系的监管。20 世纪 70 年代开始，美国等发达国家逐步放松了对金融部门的管制，许多发展中国家也开始实施金融自由化，放松管制成为全球金融监管的突出特征。进入 20 世纪 90 年代，在经历了多次金融风潮之后，“再管制”成为各国金融监管的主流。因此，可以将 20 世纪金融监管的演变过程浓缩成“管制（regulation）—放松管制（deregulation）—再管制（reregulation）”。金融创新过度，金融监管缺失，特别是对金融创新缺乏有效监管，是美国金融危机的重要根源，也正是此次美国金融危机引发了“百年一遇”的全球金融危机。本章将结合中国实际，探讨金融监管的有效性、金融监管体制和金融监管的国际协调与合作等问题。

第一节 金融监管的有效性

金融监管的有效性，就是指金融监管目标的实现程度。金融监管目标实现的程度越高，则金融监管的有效性越高；反之，有效性就越低。下面从理论与实践两个层面对金融监管有效性进行探讨，旨在分析金融监管无效或低效的根源，探寻实施有效金融监管的途径和方法。

一 金融监管有效性的理论阐释

金融监管理论可以分为两大类：一类是金融监管必要性理论，另一类

^① 白钦先：《20 世纪金融监管理论与实践的回顾和展望》，《城市金融论坛》2000 年第 5 期。



是金融监管有效性理论。一般来说，早期金融监管理论探讨的是金融监管的必要性，归纳起来有金融脆弱说、公共利益说、信息不对称理论等。21世纪初，伦敦经济学院的许成钢教授和美国哥伦比亚大学的卡塔琳娜·皮斯托正式提出了法律不完备性理论，为认识金融监管的必要性提供了一个新的视角^①。对金融监管的必要性的论证为金融监管实践提供了理论基础。然而，市场固然存在缺陷，政府同样也会失灵，金融监管也可能低效甚至无效，人们开始探讨金融监管的有效性，代表性的理论有监管成本论、监管俘获论、监管寻租论、监管宽容论等。

（一）监管成本论

监管成本论将成本收益分析方法应用到金融监管领域，认为金融监管是需要花费成本的，当监管成本大于监管收益时，金融监管就是不合算的、低效率的。金融监管的成本可以分为以下两大类：

1. 直接资源成本，包括行政成本和奉行成本。行政成本，即监管机构执行监管过程中所耗费的资源。设立专门的监管部门负责制定和实施各项法律法规、规章制度，需要花费相当的人力、物力。20世纪70年代美国各类型监管机构的运行成本一直处于上升之势，行政费用成倍增加。英国单是对原有的监管条例进行修改和推出新的条例就花费了不少开支，维持监管机构的运行更需巨额费用，而监管机构没有节约开支的动力。1999年英国金融服务局的监管预算约为1.5亿英镑，是英国金融业年营业额的0.003%^②。2006年，美国金融服务的监管成本高达52.5亿美元，大约是

① 许成钢和皮斯托认为，法律不可能实现最优设计，也就是说立法者不可能将所有可能的行为都考虑到，并将所有可能的有害行为都用明确的量刑或惩罚标准加以限制。在法律不完备时，仅依靠专门的立法机构立法是不够的，剩余立法权和执法权可以分配给法庭，也可以分配给监管者。监管者主动而灵活的执法可以弥补法庭被动执法的不足，监管是为解决法律不完备和法庭被动执法造成的法律救济不足而设计的。他们进而将“不完备性法律”（Incomplete Law）这一概念性分析框架应用到金融市场尤其是证券市场监管中，提出了认识金融监管在市场经济制度结构中重要作用的新视角，并从制度结构逻辑上解释了监管对金融及证券市场的重要作用。参见许成钢《法律、执法与金融监管——介绍“法律的不完备性”理论》，《经济社会体制比较》2001年第5期；[英]卡塔琳娜·皮斯托、许成钢《不完备法律（上、下）——一种概念性分析框架及其在金融市场监管中的应用》，《比较》（3）、（4），中信出版社2002年版；Katharina Pistor and Chenggang Xu, 2002, “Incomplete Law: A Conceptual and Analytical Frame and Its Application to Financial Market Regulation”, <http://www.ssrn.com>。

② 郑振龙、张雯：《金融监管的制度结构研究》，《世界经济》2001年第12期。



英国金融服务局 6.25 亿美元的 9 倍，美国监管成本占被监管的银行非利息成本的 10%—12%^①。奉行成本，即被监管者为了遵守监管条例而耗费的资源，其中包括：为按照规定保留记录而雇用专人、配备办公设施等方面费用，聘请律师的费用，以及按规定交纳的各种费用等。

2. 间接效率损失。主要指因被监管者改变了原来的行为方式而造成的福利损失，即社会的整体福利水平可能因为监管的实施而下降。金融监管的间接效率损失来自以下四个方面：一是引发道德风险。金融监管可能引发私人部门行为的改变，它们或是有意冒更大的风险以谋取厚利，或是对风险疏于防范，结果使损失发生的可能性更大。例如，存款人相信政府会确保金融机构的稳定与安全，于是就失去了评价、选择、监督金融机构的积极性，金融机构面临的挤兑威胁大为减轻，可能促使金融机构从事高风险的金融业务。二是削弱市场竞争。金融监管中关于市场准入、收费标准等方面的规定，虽然本意是防止恶性竞争，但同时也人为地抑制了金融机构的竞争，对低效率的金融机构起着保护作用。三是妨碍金融创新。一些监管条例出台时是合适的，但如若不能随着金融经济形势的发展变化及时做出调整，就会成为金融创新的阻碍，不利于金融业的发展。四是导致金融业务流失。若一国金融管制过于严厉，可能迫使金融机构将业务转移到其他国家，对本国利益构成一定损失。

由监管成本论不难看出，监管目标的实现受监管成本的制约，于是监管的目标就应该转化为：在既定的成本条件下使系统风险最小，或者给定系统风险使监管成本最小。既然金融监管是有成本的，那么金融监管就应该存在适可而止的边界，其边界就在监管的边际成本等于边际收益之处。

不过，监管成本论虽然为考察金融监管的成本和收益提供了思路，但金融监管的成本与收益并不能像产品一样可以准确地衡量。此外，监管成本论是建立在存在金融监管的前提下，并没有对不存在金融监管的情况进行成本收益分析。

（二）监管供求论

监管供求论把监管看成是一种商品。作为一种商品，监管受供求法则

^① 廖岷：《从美国次贷危机反思现代金融监管》，《国际经济评论》2008 年第 7—8 期。



或规律的支配，任何监管安排是供求两种力量相互作用的结果。乔治·斯蒂格勒（George J. Stigler）开创性地运用经济学最基本的分析工具——供求分析方法分析管制问题。斯蒂格勒认为，影响一个产业对政府监管需求的主要因素是监管可以提供的多种收益：直接的货币补贴、控制竞争者的进入、获得影响替代品和互补品的能力以及定价能力。金融领域监管的例子有市场准入限制、业务活动限制、利率上限、禁止活期存款支付利息，等等。

依据监管供求论，政府部门提供某种监管并非如公共利益说所认为的那样是毫无成本、毫不犹豫地按照公共利益来进行的。监管的供给来自于那些千方百计谋求当选的政党，它们在决定是否支持某项监管行动时要考虑这一行动是否有助于自己当选或再当选。最后究竟是否采取某种监管政策，监管的范围有多大、程度有多深，完全取决于上述需求和供给两方面的互动。现实中，有着最高监管需求的集团往往是生产者集团，所以，生产者集团往往左右着监管的供给，而不是消费者。

（三）监管寻租论

监管寻租论也是从供求入手分析监管问题，但是，监管寻租论更侧重于揭示“寻租”过程中社会成本或社会效率的损失。寻租理论认为，“寻租”行为造成了经济资源配置的扭曲，“寻租”本身是非生产性的求利行为，没有创造任何社会财富，而仅仅是消耗社会资源。具体到金融监管领域，监管寻租论认为，在金融监管中存在着大量的寻租行为，破坏了金融竞争的公平，影响了金融效率。

金融监管领域存在的腐败现象是监管寻租论的一种证明。谢平、陆磊对金融监管腐败问题进行了研究，发现作为贿赂的供给者，金融机构存在两类行贿行为：一是为了开展新业务而不得不承受的监管当局的设租盘剥（胁迫）；二是为了对自己的违规行为寻求监管庇护而进行的主动行贿（共谋）。监管当局的受贿行为也相应分为两类：一是通过设租进行的贪赃而不枉法的行为，即行政审批中的受贿行为；二是通过收取贿赂而进行的贪赃枉法行为，即以保护违规机构换取个人好处。他们认为，金融监管腐败与被监管对象行为存在“下游关联”效应，下游被监管机构超额利润越高、违规动机越强，监管部门的腐败倾向就越高；监管腐败程度与监管权力介入市场的直接程度有关，能够直接决定融资便利性的监管部门被



腐败侵蚀的可能性最大^①。

（四）监管俘获论

监管俘获论是 20 世纪 70 年代中后期产生的一种新的监管理论。该理论认为，监管机构并非始终代表公共利益，而是保护了一个或几个特殊利益集团。随着时间的推移，被监管者会以各种手段对监管机构施加影响，监管机构可能逐渐转向迁就被监管者的利益，将其特殊利益置于公共利益之上，对被监管者采取消极的而不是积极的监管，甚至成为被监管者的代言人。有的监管机构的产生本身就是某些利益集团活动的结果，使它们能够借助管制获得保护，逃避市场竞争，监管提高的是被监管产业的利益，而不是社会福利。这样，监管机构就被特殊利益集团所“俘虏”。

（五）监管宽容论

日本学者清水克俊以 125 家金融机构高官任职情况为样本，以金融机构是否有高官任职作为监管是否充分有效的替代变量，分析监管的严密程度与银行风险的关系。样本银行的调查表明：1977—1998 年曾在 125 家金融机构担任重要职务的领导人中，来自大藏省和日本银行的退休官员为 180—200 名。这一数字自 1977 年至今几乎没有任何变化，说明已形成一种固定模式。为了以是否有高官任职与银行风险关系考察金融监管的严密性，可分别用事前风险——自有资本比率和事后风险——不良债权比率作为银行风险考察对象。125 家金融机构数据分析结果显示：20 世纪 80 年代前期有高官任职的金融机构自有资本比率约为 2.6%，无高官任职的为 3.5%。20 世纪 80 年代后期上述比率分别为 3.0%、3.5%。从 1996 年公布的不良债权比率看，有高官任职的金融机构不良债权比率为 4.0%，无高官任职的为 2.4%。以上数据说明虽然自有资本比率受有无高官任职影响较小，但不良债权比率却与高官任职的关系密切。也就是说，有政府退休高官担任领导职务的金融机构风险程度更高^②。

^① 谢平、陆磊：《利益共同体的胁迫与共谋行为：论金融监管腐败的一般特征与部门特征》，《金融研究》2003 年第 7 期。

^② [日] 清水克俊：《当务之急：清理金融监管的弊病——“高官下凡”与金融行政》，《日本经济新闻》1998 年 5 月 5 日。转引自陈虹《金融监管的制度背景效率机制——兼论金融自由化条件下日本金融监管的失误与教训》，《世界经济》1999 年第 8 期。在我国，金融监管部门官员到被监管金融机构担任领导职务的现象同样值得关注。



清水克俊将这种现象产生的原因归结为“监管的宽容”，即由于监管部门与金融机构长期的人事往来关系，监管者与被监管者关系过于密切，监管很少运用量化指标，从而形成了“人为裁度、随机变化”的监管方式。正是这种监管的宽容，导致了有政府金融主管部门退职高官担任最高领导人的金融机构风险程度更高。

二 影响金融监管有效性的因素

有效的金融监管可以促进金融机构稳健经营，提高其抗风险能力，降低金融风险的传染性，进而更好地促进经济发展和社会进步。阿布瑞姆斯和泰勒指出，任何监管改革都应该把巩固和提高监管能力和有效性作为首要目标。他进一步列举了有效监管的关键特征，它们是：明确的目标、独立性和职责、充足的资源、有效的强制力、监管的全面性、成本效益监管、有效标准和产业结构等^①。2006年10月，巴塞尔银行监管委员会发布了新版《有效银行监管核心原则》，明确指出，有效的银行监管体系取决于一些外部因素或前提条件，包括：稳健且可持续的宏观经济政策、完善的公共金融基础设施、有效的市场约束和适度的系统性保护机制（或公共安全网）。因此，金融监管能力如果能够计量的话，它必定是一个综合性指标。影响金融监管有效性的因素很多，下面择其主要进行分析。

（一）金融监管的组织架构

一个监管责任和目标明确、人力物力充足、能独立运行的监管组织体系是实施有效金融监管的重要前提之一。目前各国金融监管机构的设置既有采取分业监管的，也有实行统一监管的。事实上，任何一个金融监管组织架构的设计都是基于当时的金融体系而量身定做的，而金融体系总是处在不断变化之中，甚至可能发生很大的变化，从而可能使得原有的监管组织架构显得不合时宜，进而影响金融监管效率。

有效监管的基本特征之一是，监管必须全面而没有漏洞。也就是说，不应出现这种情况，即仅仅因为不知道由哪一个监管机构来监管，而使得

^① [美]理查德·K.阿布瑞姆斯、迈克尔·W.泰勒：《金融部门统一监管中的问题》，载《国际金融监管前沿问题》，中国金融出版社2002年版，第5—10页。



某些特定的经营活动或某种类型的中介机构逃避监管。监管全面性要求监管机构须对由其负责监管的机构实施有效的一体化监管，要尽可能消除监管机构间的权限漏洞，监管者必须对市场创新做出快速反应以确保监管框架保持更新而不失效，同时又不至于成为合法市场进步的障碍。即使是在统一监管体制下，要保证监管的全面性也不是一件容易的事情。

在一个存在金融监管差异的国际市场中，有可能出现两种现象：一是监管竞争；二是监管套利。所谓监管竞争，是指各国监管者之间为了吸引金融资源而进行的放松管制的竞争。监管竞争所导致的监管放松有可能引发金融危机。监管套利是指被监管的金融机构利用监管制度之间的差异获利。如果一个国家金融监管过于严格，该国的金融机构和业务活动会被其他监管宽松的国家所吸引而转往他国，从而导致该国金融监管失效，同时由于该国金融机构数量达不到理想中的竞争状态，资源的有效配置会受到影响。无论是监管竞争还是监管套利都可能影响监管的有效性。

（二）金融监管目标

金融监管的有效性以能否达到监管目标为依据，监管目标的定位是有效实施金融监管的前提和基础。只有明确了监管目标，才能围绕这一目标有针对性地对具体监管内容、对象、方式、技术、方法、手段以及监管组织形式进行选择取舍，才可能确保监管效率甚至整个金融系统运行效率的提高。明确的目标将有助于监管机构的高级管理人员正确决定如何有效地配置资源和对某一具体问题做出适当的政策反应。明确的目标还有助于防止监管机构采取过分的、超过必要限度的措施去纠正市场失灵。最后，目标明确还能提供某种机制，使得监管机构能对其决定和政策负责。

英国伦敦经济学院教授古德哈特（Goodhart, C. A. E.）等人认为，监管结构好坏的最终评判标准应当是这种监管模式在实现监管目标方面体现的效率和有效性，因此应当根据监管目标设立监管结构，因为只有将监管目标明确定义，并且准确无误地将实现监管目标的责任委托给监管机构，监管才有可能有效进行；监管机构只有明确各自的监管目标，才有可能产生明确的内部控制重点，才能找到监管目标冲突的解决办法。他们指出，监管格局可以监管目标为基础来设立，一个可能的模式是建立这样一个监管体系，它包括一个系统风险监管机构、一个审慎监管机构、一个零售金融业行为监管机构、一个批发金融业行为监管机构、若干自律组织、



一个竞争监督机构^①。

金融监管的目标在不同国家、不同时期会有所不同。一般来说，早期的金融监管注重安全，后来则出现了安全与效率目标的交替。20世纪30年代大危机之后，许多国家都对金融业实行严格监管，安全成为优先目标。20世纪七八十年代末属于许多国家的金融自由化时期，此时金融监管贯彻“效率优先”原则。从90年代开始，发达国家在监管目标上表现为安全与效率并重。

我国金融监管应该安全与效率并重，在安全与效率之间寻找均衡。具体来说，金融监管的目标表现在两个方面：一是维护金融体系的稳定和安全，保护社会公众的利益。金融监管机构要建立和维护金融交易秩序，监督金融机构稳健经营，降低和防范金融风险，维护公众对金融体系的信心，防止系统危机和市场崩溃的发生。银行存款人、证券市场普通投资者及其他金融机构的公众客户作为风险的承受者在信息拥有、资金规模等方面不占据优势，而这个庞大的群体者同时也是市场的支撑者，金融监管机构对他们的合法权益应加以保护。二是保护和鼓励竞争，提高金融效率。金融监管的关键是创造“公平竞技场”，确保各竞争主体在市场上展开公平竞争。通过保护和鼓励竞争，使金融监管的效率目标落到实处。

（三）金融监管法制与执法

金融监管必须严格按法律规定和法定程序实施，健全的监管法制与执法体系是金融监管最重要的公共基础设施之一^②。金融机构的各种经营管理活动必须有明确的法律规范，监管当局借此制定具体的监管规章或指导

^① Goodhart, C. , P. Hartmann, L. Lewellyn, L. Rojas – Suarez and S. Weisbrod (1998), *Financial Regulation: Why, How and Where Now?* Routledge: London and New York. 转引自郑振龙、张雯《金融监管的制度结构研究》，《世界经济》2001年第12期。

^② 根据巴塞尔银行监管委员会修订后的《有效银行监管核心原则》，完善的公共金融基础设施包括以下内容：有助于公平解决争议的长期实施的商业法律体系，其中包括公司法、破产法、合同法、消费者保护法和私有财产法；国际普遍接受的综合、明确的会计准则和规定；对规模较大的公司进行独立审计的体系，以确保财务报表的使用者（包括银行）相信各类账目能真实公允地反映公司的财务状况，各类账户应按照既定的准则制定，并且审计师对其工作负责；有效独立的司法部门和接受监管的会计、审计和律师行业；具备针对其他金融市场以及在适当情况下这些市场的参与者的明确规章制度和充分的监督；安全、有效的支付和清算系统，确保金融交易的清算，并且控制交易对手风险。



原则。金融监管机构必须对在其监管范围内的机构有全权的、有效的强制执行能力，这种强制执行能力必须有法律保障。监管者也应该受到约束和监督，以防止出现监管过度或监管松懈。监管过度是指监管者为了自身的声望或利益而过于强化监管，监管松懈则可能是因为监管者被俘获，与被监管者共谋，或是竞相放松监管，以免与被监管者发生冲突。因而，法律部门对监管者的行为也要予以制约。

随着《中华人民共和国中国人民银行法》、《中华人民共和国商业银行法》等法律、法规的修订和《中华人民共和国银行业监督管理法》等法律、法规的相继出台，我国金融监管的法律、法规框架已初步形成。但是，金融法制不健全仍是我国经济金融生活中的重要问题，体现在两个方面：一是法规不健全，一些金融法规还没有出台，已出台的一些金融法规没有与之相配套的实施细则，致使在处理具体问题时定性难、执行难，可操作性不强，给违规者以可乘之机；再是有法不依，执行不严，对监管者缺乏监督，不能保证金融监管的公正、合理，极大地影响了监管绩效。

（四）监管者队伍的素质、激励与约束

监管机构必须有足够的资源，以有效地行使其职责。人是监管的根本，有效监管需要有一支素质过硬的监管队伍。有效监管所需要的人才同时也很可能为私人部门所需要，这意味着监管机构必须有能力向其职员支付有竞争力的薪酬。美国等发达国家一般要求从事金融监管的业务人员具有审计工作经验或商业银行工作经验，必须经过系统的专业培训，其监管人员大多数是高薪从会计师事务所或著名的商业银行聘请过来的专门人才。

金融监管是一种公共品，而公共品的供给通常是缺乏效率的。监管当局是由一些有着自己独立利益的人组成的一个政府部门，其行为目标并不是或并不仅仅是公共利益的最大化，而是有着监管执行人自己的目标，他们会使自己的行为遵循某种组织程序和规则，并按照自己的标准来评估其行为的绩效，这些特点使监管当局具有了某种类似于私人组织的内在目标。同时，由于金融监管不像其他公共支出那样占用大规模的预算，因而，如何评价金融监管的业绩，建立一套合适的监管者的激励机制就甚为关键。

监管人员不仅需要激励，同时还要有约束，即存在一个监管者的监管



问题。英国为确保金融服务局（FSA）能够正确地行使《2000年金融服务和市场法》所赋予的权力，全面履行其负有的监管职责，同时也为了制止金融服务局在金融监管中可能发生的以权谋私、渎职行为，专门成立了金融监管制约机构“金融服务和市场特别法庭”，并于2001年12月1日开始运作。该法庭主要审理发生在金融服务局与被监管机构之间且经双方协商难以解决的问题。

（五）监管信息技术与方法

监管信息体系是公共金融基础设施的一个重要内容，一个完善的信息体系是有效监管的重要前提。计算机和网络技术在金融监管中被广泛应用和推广，监管当局充分利用计算机或计量模型监管系统来收集、处理各种监管信息，评价和预测金融运行状况，为监管者提供迅速而准确的决策参考。据说，美联储的技术设备之精良在美国政府部门中仅次于“五角大楼”。可见，先进的技术设备对于金融监管有多么重要，它可以扩大监管范围，降低监管成本，提高监管效率。相反，监管科技含量低和信息化程度低，必然会影响监管效率。

信息技术发展在降低监管成本、提高监管效率的同时，也增加了监管的复杂性，对监管提出了新的要求。新的金融业务、市场和机构相继诞生，不仅使整个金融体系变得更复杂，而且还加大了金融体系的风险，要求金融监管部门提升监管的科技含量，实现监管的科技化、信息化、现代化，建立起迅速反应机制。金融稳定问题专家、伦敦经济学院的古德哈特教授提出了“48小时法则”（48 hour rule），即当金融危机将要爆发时，政府最多只有48小时的时间来决定是否限制危机、如何处理危机，以及如何执行战略^①。

有效监管通常是激励相容监管，激励不相容的监管往往是无效的。监管者与被监管者的关系是一种委托代理关系，由于作为代理人的被监管者的目标函数与作为委托人的监管者的目标函数不一致，加上存在不确定性和信息不对称，被监管者会出于自身利益的考虑，采取有悖于监管当局最终目标的行动。解决代理人问题的关键在于使两者的目标尽可能保持一

^① 48小时是考虑到周六和周日以及世界各国的不同时区而确定的。参见钱颖一、黄海洲《加入世界贸易组织后中国金融的稳定与发展》，《视角》2001年第1卷第4期。



致。因此，激励相容监管最核心的特征，就是将被监管金融机构的经营管理目标融合进监管目标之中去，这样可以充分发挥金融机构自身监管的能动性，提高监管效率。

（六）金融机构内部控制与自律监管

现代金融监管的一个重要趋势是强调外部监管与内部控制相结合。外部强制监管是促进金融机构稳健经营的外因，内部控制与自律监管是金融机构稳健经营的内因。外部监管主体更加注重促使金融机构强化内部控制制度，提高其自我监控水平。同时，金融机构健全有效的内部控制也是外部监管的基础，金融监管的目标必须通过金融机构自身的稳健经营来实现。外部监管与内部控制是相辅相成的，两者并重是有效金融监管不可或缺的两个方面。“金融监管应该能够不失灵活性，同时也要求金融机构在保持活力的同时能够切实自律。在这个意义上，最理想的金融监制度应该能够尽可能地兼顾两者：既做到令行禁止，又保持激励相容”^①。

金融机构内控机制是金融监管体系的基础，它要求金融机构建立具有自我检查和约束功能的内部审计稽核部门，对自身的风险进行有效控制。香港金融管理局非常注重银行内部的风险约束机制，将外部监管作为对银行自律的监督、确认和补充。香港金融管理局认为，“审慎管理风险的责任主要落在银行的董事会和管理人员身上。金融管理局的监管目的，是制定和加强一套最低审慎标准以及监察银行内部的风险管理素质，从而加强银行管理层的自律和控制”^②。

自律监管不仅要依靠金融机构，还要依靠行业自律组织——行业协会。从世界各国金融同业自律制度建设的实践看，建立行业自律组织是金融业行业保护、行业协调与行业监管的需要。金融行业协会是金融监管当局与金融机构之间的纽带，在金融机构自我管理与约束、自律监管方面具有不可替代的作用。德国、法国、荷兰等国家的银行同业组织都具有对会员银行的监管职能，如德国的银行业协会建立了存款保险制度，法国银行

^① 刘宇飞：《国际金融监管的新发展》，经济科学出版社1999年版。

^② 刘晓波：《从香港金融监管的特点看其对我国银行监管的启示》，《南方金融》2002年第12期。



同业公会有权对会员银行违法活动提起诉讼，荷兰银行公会制定了银行与顾客关系“总则”，作为共同规范。我国也已在银行业、证券业、保险业内部建立了各自的行业自律组织，但由于行政主导，行业协会的技术性、独立性、民主性尚不健全，其行业自律监管的功效有待于进一步提高。

各类金融交易中心和交易所对其会员单位的监管也是自律监管非常重要的一个环节。金融交易中心和交易所的自律监管具有主动性、灵活性、专业性、相对不可诉性等特点^①，属于一线监管，是维护金融市场稳定与安全的第一道防线，是政府监管部门行政监管的必要补充，也是市场约束的前提和基础之一。我国应充分发挥全国银行间同业拆借中心、中国外汇交易中心、上海证券交易所、深圳证券交易所、上海期货交易所、中国金融期货交易所等自律监管的优势和作用，维护金融市场的公正、有效和透明。

（七）市场约束与社会监管

市场约束（market discipline）也可称为“市场惩戒”或“市场纪律”，是指市场机制自动发挥约束功能。有效的金融监管必须是外在约束和自我约束的有机统一，政府监管和市场约束都属于外部约束。政府监管与市场约束也是相辅相成、缺一不可的，即使是法律严格规定下的监管约束也不能完全有效地替代市场约束；相反，市场约束、市场机制作用的发挥可以减少对政府监管的依赖。市场之所以是市场经济中的“最佳风险管理”，主要在于市场力量所形成的对金融机构经营管理的市场约束，有着全面性、客观强制性、公平性和持续性等特点。正是认识到了市场约束所具有的不可替代的优势，《巴塞尔新资本协议》（The Basel II）才将市场约束作为其三大支柱（three pillars）之一。

要充分发挥市场约束的作用，金融监管就必须坚持和贯彻适度监管的原则，既要防止监管过度，又要避免监管松懈与不足。金融监管机构的职能空间或边界必须得到合理界定。如果市场在某些方面能比政府做得更好，政府就不要管，就应交给市场去做。让“看不见的手”充分发挥市场

^① 交易中心和交易所的自律监管整体上属于社团法人内部自治范畴，司法的介入通常十分慎重，因此，它们的自律监管活动事实上具有相对不可诉性。



调节作用，有利于金融体系更好地发挥提高资源配置效率和分散风险的作用，有利于整个经济的平稳运行。监管当局也不能无所作为，因为监管松懈与不足可能放大金融风险，从而不利于金融市场稳定，损害社会公众的利益。因此，监管过度与监管不足都是不可取的。

充分有效的信息披露是市场约束的重要内容，完善信息披露制度已成为世界各国加强金融监管的重要趋势。“阳光是最好的防腐剂，灯光是最有效的警察”，准确、及时、全面地披露各种信息，对于有效金融监管至关重要，是有效金融监管的一个基本前提。巴塞尔委员会和国际证监会组织技术委员会要求各国金融监管当局加强银行及证券公司从事金融交易，包括衍生性金融交易的信息披露制度建设，使监督当局能够通过不同的渠道取得与金融交易活动有关的各种资料，以便进行风险评估和监管。

世界上许多国家都非常重视利用社会监督机构对金融机构实施监管，矫正金融机构经营管理行为，促进其完善内部控制制度。社会监督是政府监管部门行政监管的重要补充手段。社会监督机构包括外部审计、会计师事务所、资产评估及资信评级、律师事务所等。社会监管作为宏观上对金融监管的重要手段，能够使监管当局处于超然的地位，不需要保持一支庞大的金融稽核队伍和支付高额的费用与成本，可以保证金融机构数据的真实性，用较少的人力资源达到较明显的专业化监管效果。英国、德国、澳大利亚、荷兰、西班牙等国的监管当局与外部审计机构之间的联系和对话相当密切，并以法律形式明确监管当局与独立审计机构的关系，让外部审计师更多地介入金融监管过程，对审计范围、程度和质量要求做出具体规定。如德国有 2045 家经济审计公司，11500 名经济审计师，受德国联邦金融监管局等部门的委托，或根据金融机构的特定需要依法对金融机构的合规性和风险管理的有效性进行审计。

第二节 金融监管体制

金融监管体制是指金融监管的职责划分与权力分配的方式和组织制度。广义上看，金融监管体制的要素包括监管主体、监管客体和监管手段，金融监管的主体和客体确定了由谁监管和对谁监管，监管手段则是解



决如何监管的问题。下面所分析的金融监管体制是狭义的，专门规范金融监管主体即政府监管机构的职责划分和权力分配。

一 金融监管体制的演变

各国的金融监管体制大致可以分为两类：一类是分业监管体制，即根据金融机构及其业务范围的划分，由多家专业监管机构分别进行监管。分业监管体制以美国为代表，我国现在实行的也是分业监管体制。另一类为统一监管体制，即由一家监管机构承担监管职责，将金融业作为一个互相联系的整体统一进行监管。统一监管体制以英国、日本等国家为代表。一些国家的金融监管体制既不完全属于分业监管，也不完全属于统一监管，如澳大利亚实行的是“双峰式”（twin peaks）监管模式^①。

（一）国外趋势：从分业监管到统一监管

随着经济、金融环境的变化，金融监管体制也在不断地进行适应性的调整和创新。20世纪80年代以来，在金融自由化和金融创新浪潮的冲击下，许多实行分业经营的国家纷纷走上混业经营道路。与之相适应，一些国家的金融监管体制也发生重大转变，具体来说，就是从分业监管向统一监管转变。

英国学者大卫·卢埃林（David Lewellyn）1997年对73个国家或地区的金融监管组织机构进行研究，发现有13个国家实行单一机构混业监管，35个国家实行银行、证券、保险业分业监管，25个国家实行部分混业监管，后者包括银行证券统一监管、保险单独监管7个，银行保险统一监管、证券单独监管13个以及证券保险统一监管、银行单独监管5个三种形式。他进一步指出，“虽然目前多数国家仍然实行分业监管，但是受到混业经营的影响，实行完全分业监管的国家在数目上呈现出减少趋势，不少国家的金融监管正向完全混业监管或部分混业监管的模式过渡。并且受

^① 所谓“双峰式”监管模式，就是根据监管目标设立两类监管机构：一类负责对所有金融机构进行审慎监管，控制金融体系的系统性风险，另一类机构是对不同金融业务经营进行监管。澳大利亚历史上由中央银行负责银行业的审慎监管。1998年开始改革，新成立的澳大利亚审慎监管局负责所有金融机构的审慎监管，证券投资委员会负责对证券业、银行业和保险业的业务进行监管。



金融混业经营的影响，指定专业监管机构即完全分业监管的国家在数目上呈现出减少趋势，各国金融监管的组织机构正向部分混业监管或完全混业监管（即全能型监管）的模式过渡”^①。

德国由于长期实行全能银行制度，银行可以同时兼营证券和保险业务，所以德国被认为是最早实行统一监管的国家。1961年以前，联邦德国没有专门的金融监管机构，中央银行集货币政策与金融监管职能于一身。1961年，联邦德国通过了《银行法》，授权建立联邦银行监督局，对银行业实施监管。联邦银行监督局总部设在柏林，隶属于德国财政部，2002年5月1日起更名为金融监管局（BaFin）。金融监管局设置了3个专业部门，分别监管银行、保险、证券业务。但金融监管局并非德国唯一的金融监管机构，德国中央银行——德意志联邦银行被要求参与银行监管。为了节约监管成本，提高监管效率，金融监管局在各地不设立任何形式的下属机构，地区的日常金融监管事务由德意志联邦银行的分支机构承担。德国还专门设立联邦证券交易监督局负责对证券交易所、证券交易业务的管理。因此，德国的金融监管是以金融监管局为主体、以德意志联邦银行与联邦证券交易监督局作为“两翼”的一元多头式的综合监管模式。

20世纪70年代以前，英国实行分业金融监管体制，即英格兰银行、证券与投资委员会、贸工部分别对银行业、证券业、保险业实施监管^②。70年代以后，英国政府放松了对银行业竞争的限制和对金融业的管制。特别是1986年英国的“大爆炸”（“Big Bang”）式改革，金融业呈现出混业经营的发展趋势，分业监管已逐渐不能适应金融监管的需要。1997年5月，英国工党政府宣布对金融监管体制进行重大改革，将包括英格兰银行、证券和期货监管局（SFA）、投资管理监管组织（IMRO）、私人投

^① 转引自王桂梅《国外金融监管组织结构的演变及我国的对策》，《国际金融研究》2000年第9期。

^② 银行业由英格兰银行进行监管，英格兰银行设立的银行业监督委员会（Board of Banking Supervision）是银行业监管的最高机构，具体的管理事务由英格兰银行下属的银行业监督局（Banking Supervision Division）负责。半官方性质的证券与投资委员会（The Securities and Investments Board, SIB）负责对从事证券和投资业务的金融机构进行管理，此外在证券市场上还有三家主要的独立于政府的自律组织，它们是英国证券交易所协会、收购与合并问题小组和英国证券理事会。贸工部负责对普通保险公司和人寿保险公司进行管理。



资监管局（PIA）等 9 家机构的金融监管职责移交给 1997 年 10 月成立的金融服务局（Financial Services Agency，FSA）。2000 年 6 月，英国正式批准了《2000 年金融服务和市场法》（Financial Services and Markets Act 2000），它被认为是英国建国以来最重要的一部关于金融服务的法律，也是规范金融业的一部“基本法”。2001 年 12 月 1 日起，原有的监管机构一律停止运作，原用于监管金融业的种种法规一律为《2000 年金融服务和市场法》所取代，金融服务局正式开始行使其全部职能。

金融服务局是英国唯一的金融监管机构，对金融机构、金融市场及服务于该市场的专业机构和个人、清算和支付系统进行谨慎监管的全部权力，都由金融服务局统一行使，金融监管的权力高度集中。金融服务局是一个独立的非政府团体，其董事会由财政大臣任命，包括 1 名主席、1 名执行总裁、3 名总经理和 10 名非执行董事。金融服务局能够比较有效地避开财政部的过度干预，主要是因为金融服务局有 4 项法律职责，即保持市场信心、推动公众对金融系统的认识、保护消费者和打击金融犯罪。此外，还有 11 项金融服务监管原则，这些职责和监管原则使金融服务局得以在明确的制度框架下运行。金融服务局的监管理念是：运用谨慎的规则来监管，而不是以“控制”为基础去实现监管；大量运用在“外部”的保持一定距离的监管，而不是以频频到银行内“查账”为基础去实施监管；在监管中充分重视被监管机构的会计报告；充分发挥专业技术人员的作用进行监管。

在日本，大藏省长期集财政与金融大权于一身，与日本银行共同履行金融监管职责。20 世纪 90 年代，日本金融机构接连倒闭，一系列大藏省金融腐败案被曝光，日本政府下定决心建立新型金融监管体制，实现金融与财政的分离。经过改革和调整，金融厅成为日本金融行政监管的最高权力机构，全面负责对所有金融机构的监管工作。金融厅是根据内阁府设置法的第 53 条第 3 项设立的，下设总务企划局、检查局、监督局 3 个职能部门，另设有金融审议会、汽车损害赔偿责任保险审议会、公认会计审查会、企业会计审议会、股票估算委员会、证券交易监管委员会 6 个专门委员会。金融厅的监管职能定位为：金融制度的策划和立案；金融机构的检查、监督以及金融发展态势的监视等项业务；对银行、证券和保险等各金融市场的统一监管，实现金融监管的一体化；与财务省一起共同对金融



机构的破产处置和危机管理进行立案等。财务省（地方财务局^①）以及劳动省、农林水产省等行政部门作为金融监管的协作机构，根据金融厅授权或相关法律规定对相关金融机构实施监管。日本银行和存款保险机构只负责对与其有交易行为的金融机构进行财务检查，其权力来源于双方最初签订的交易合同，与金融厅的监管权力来源有着本质上的不同。

在英国、日本改革监管体制的前后或过程中，还有一些国家由分业监管改为统一监管，或朝统一监管的方向迈进。1987年，加拿大根据《金融监管局法》成立了金融监管局（OSFI），金融监管局隶属于财政部，负责联邦注册金融机构的监管，包括所有银行、联邦注册的保险公司、信托和贷款公司、合作社协会以及联邦退休金计划等。1997年金融危机爆发后不久，韩国政府随即对其金融监管体制进行了大幅度改革，先是于1998年成立金融监督委员会（FSC），后又于1999年设立金融监督院（FSS），并以往分别隶属于韩国银行、财政部、金融货币运营委员会（银行监督院）、保险监督院、证券监督院的各类监管职能统统转移至金融监督委员会及其执行机构金融监督院以及附属的证券期货委员会（SFC），由这套统一的金融监管机构负责实施集中监管。此外，挪威于1986年、丹麦于1988年、瑞典于1991年、卢森堡于1997年、澳大利亚于1998年、冰岛于1999年成立了统一监管机构，或对其分业监管体制进行了改革，爱尔兰、以色列、拉脱维亚、墨西哥、奥地利、比利时和南非也有类似改革倾向，或将实行统一监管模式提上了日程。

美国的金融监管体系是世界上最复杂的，美国金融监管体制可以用六个字加以概括，即“双轨、分业、多头”。在联邦一级，有货币监理署（OCC）、联邦储备体系（FRS）、联邦存款保险公司（FDIC）、证券交易委员会（SEC）、储蓄机构监理署（OTS）、国家信用社管理局（NCUA）等监管机构；在州一级，还有基于州法设立的监管机构。州政府的银行监

^① 由于金融厅未设分支机构，金融厅直接监管对象主要限于大型金融机构，且以监管金融机构总部（一级法人）为主，财务省下属的地方财务局接受金融厅的委托，承担对地方中小金融机构的监管工作。具体监管流程是：金融厅直接授权地方财务局长，在地方财务局的理财部设立检查监理官，由检查监理官及其下属检查担当课具体实施监管工作，由检查监理官直接向金融厅负责。在证券交易监管方面，由金融厅的证券交易监管委员会委托地方财务局设立证券交易监视官，负责对证券机构的监管工作。



管机构通常称之为DFI，主要负责对本州注册的银行尤其是本州注册的非联储会员银行的监管。各州在不违背联邦法律的前提下，有权制定证券法规和设立证券交易委员会，对本州的证券市场进行管理。在保险监管方面，由州保险厅对保险业进行监管，另外成立有全美保险厅长官联席会议（NAIC），其职责是综合各州保险厅的意见，制定样板法规，以保证各州保险法和保险监管在一定程度上的统一性。

面对金融业发展的新形势，美国也不得不对其金融监管结构进行改革。1993年，美国财政部提出“金融监督管理机关整合计划”，建议设立独立的“联邦银行委员会”（Federal Banking Commission, FBC）统筹监管全美银行，但该案并未实施^①。1999年11月，美国国会通过了《金融服务现代化法案》，允许以金融控股公司方式实现银行、证券公司、保险公司之间的相互渗透。为保证金融监管的健全性，该法案对金融监管框架进行了调整，采取了统一监管与分业监管相结合的模式。该法案规定，联邦储备体系作为统一监管的上级机构，对金融控股公司实施全面监管，必要时对银行、证券、保险等子公司的限制监管行使裁决权。若专业监管机构认为联邦储备体系的限制监管内容有重大恶劣影响，则专业监管机构拥有裁决权。联邦储备体系与各专业监管机构之间互通信息，以加强综合监管与分业监管之间的联系。

2008年3月31日，美国财政部长保尔森宣布美国政府将对金融监管体制进行全面改革。根据美国财政部制定的《金融监管结构现代化蓝图》（The Department of the Treasury Blueprint for a Modernized Financial Regulatory Structure，简称“保尔森计划”），改革计划的主要内容包括：（1）扩大美国联邦储备委员的监管权限，使其成为“市场稳定监管者”；（2）新建“金融审慎管理局”，整合银行监管权；（3）新建“商业行为监管局”，负责规范商业活动和保护消费者利益；（4）新建联邦委员会“抵押贷款创设委员会”，负责制定统一的抵押贷款经纪人执照发放标准；（5）新建“全国保险管理局”，逐步开始由联邦政府负责监管保险业；（6）扩大“总统金融市场工作小组”权限，由管理金融市场扩展到整个

^① 黄达业：《金融监督管理委员会之设立问题》（<http://www.taiwanncf.org.tw/seminar/20010721/20010721-3.pdf>）。



金融部门；（7）撤销财政部下属储贷机构监管办公室，其管理储贷机构职能由财政部货币监理署履行。奥巴马就任美国总统之后，提名盖特纳（Timothy Geithner）为新任财政部部长、夏皮罗（Mary Schapiro）为美国证券交易委员会（SEC）主席、金斯勒（Gary Gensler）为商品期货交易委员会主席。美国国会于2009年6月举行听证会，对盖特纳提交的金融监管体制改革方案进行听证。这是美国自20世纪20年代末30年代初“大萧条”以来最大的一次金融监管体制改革。

（二）中国实践：从统一监管到分业监管

与国外一些国家金融监管体制由分业监管向统一监管演变的趋势相反，我国金融监管体制改革的过程是由统一监管走向分业监管。这不能不引起我们的反思。

改革开放以前，我国实行的是大一统的人民银行体制，不存在真正意义上的金融监管。改革开放后，我国金融机构由单一化逐步走向多元化。为适应金融结构的变化，加强金融管理，中国人民银行于1982年设立金融机构管理司，负责制定金融机构管理办法，审批金融机构的设立和撤并。后来，金融管理司更名为银行司，并从中分设出条法司、非银行金融机构司、保险司，并成立了外资金融机构管理司与农村合作金融司。1986年，国务院颁布《中华人民共和国银行管理暂行条例》，明确指出中国人民银行是国务院领导和管理全国金融事业的国家机关。由此可见，1992年以前，我国对金融业实行的是统一监管体制，中国人民银行是唯一的金融监管部门。

我国金融监管体制由统一监管走向分业监管，以1992年中国证券监督管理委员会成立和1998年中国保险监督管理委员会成立为标志。1992年成立的国务院证券委员会及其监管执行机构中国证券监督管理委员会履行证券监管职能，相当一部分证券监管职能从人民银行分离出来。1998年3月，国务院证券委员会撤销，其职能转由中国证券监督管理委员会（简称“中国证监会”）行使，中国证监会成为我国证券、期货市场的主管机关。1998年11月，国务院设立中国保险监督管理委员会，专门负责对保险业实施监管，保险监管的职能也从人民银行分离出来，人民银行的监管职能部门相应调整为银行监管一司、银行监管二司、非银行金融机构监管司、合作金融机构监管司。人民银行、证监会、保监会分别对银行



业、证券业、保险业实行监管，从而确立了分业监管体制。

2003年3月，第十届全国人民代表大会第一次会议通过《关于国务院机构改革方案的决定》，批准国务院成立中国银行业监督管理委员会（简称“中国银监会”）。4月26日，第十届全国人民代表大会常务委员会第二次会议通过《全国人民代表大会常务委员会关于中国银行业监督管理委员会履行原由中国人民银行履行的监督管理职责的决定》，确定中国银监会履行原由中国人民银行履行的审批、监督管理银行、金融资产管理公司、信托投资公司及其他存款类金融机构等的职责。4月28日，中国银监会作为国务院直属正部级事业单位正式对外挂牌，标志着我国金融监管的体制、机制向着专业化、市场化和国际化方向又迈出了新的一步。至此，中国人民银行、银监会、证监会和保监会分工明确、互相协调的金融分工监管体制在我国最终形成。

二 分业监管与统一监管的利弊分析

金融监管体制并非一成不变，也没有公认的最佳模式。无论是分业监管还是统一监管，都各有利弊。分业监管的优势通常是统一监管的劣势，分业监管的弊端可能就是统一监管的优点。阿布瑞姆斯和泰勒2000年在《金融部门统一监管中的问题》一文中对支持和反对统一监管的理由做了详细的阐述，结果发现“反对统一监管的理由差不多与支持统一监管的理由一样多”。他们指出，金融部门的统一监管——指由单一机构负责对银行、证券及保险业实施统一监管——在现实世界中还不多见；尽管完全统一的监管机构能够比独立的监管机构具有更多的优势，但这些优势似乎因各国的情况差异而迥然不同^①。

为了实现有效监管的目标，各国和地区应根据本国、本地区金融业的发展需要、政治经济体制和法律框架的要求，以及金融体系的规模、金融部门的集中程度、金融机构和金融市场的发育程度、金融变革和创新的速度、是否存在金融集团等因素，选择适应本国、本地区特色的金融监管体

^① Richard K. Abrams and Michael W. Taylor, “Issues in the Unification of Financial Sector Supervision”, IMF WP/00/23, 2000。参见刘仁伍、吴竞择编译《国际金融监管前沿问题》，中国金融出版社2002年版，第2、18、34页。



制。不过，随着金融创新和混业经营的不断发展，分业监管的缺陷会越来越明显，统一监管的优势则越来越突出。正是因为这个缘故，实行统一监管的国家趋向增加。

（一）分业监管的利弊分析

分业监管体制的优点是：（1）具有专业优势。现实经济生活中，专门从事某类金融业务的专业型金融中介机构在数量上远远超过综合型金融集团，专业监管机构负责不同领域的监管，职责明确，分工细致，具有监管的专业化优势，有利于达到监管目标，提高监管效率。（2）具有安全优势。20世纪30年代大危机发生后，美国之所以率先实行分业经营，是因为美国国会经过调查后认为，此次经济危机是以大量银行倒闭为特征的金融危机，而银行倒闭的重要原因是银行从事了高风险的证券业务。分业经营避免了金融风险在金融机构之间相互传递，从而有利于金融体系的稳定。（3）具有竞争优势。尽管监管对象不同，但不同监管机构之间存在竞争压力，监管机构之间的竞争有助于提高监管效率。如在监管信息的搜集方面，各监管部门既竞争又合作，可以保证监管信息的充分、完整和有效。

分业监管体制的缺点是：（1）容易产生监管真空或监管重叠。由于金融创新和混业经营的发展，一些新的交叉业务以及边缘业务由哪一家机构监管，就可能成为问题。如果分工不明确，就可能出现各监管机构都不管，进而出现监管真空，产生金融风险。而如果两家甚至两家以上的监管机构都管，又会形成监管重叠，导致人力物力财力的浪费。（2）容易产生监管纠纷和监管套利行为。金融机构日益多样化，传统的职能分工已经或正在逐步走向消失，如金融控股公司、金融集团由谁监管，这在分业监管体制下就成为一个问题。而且多重监管机构之间难以协调，可能引起“监管套利行为”，即被监管对象有空子可钻，逃避监管。若设立多重目标或不透明的目标，容易产生分歧，使被监管对象难于理解和服务。（3）可能出现监管规模不经济。分业监管体制下，存在多个监管机构，而且各成体系，监管成本较高，监管规模不经济。

（二）统一监管的利弊分析

统一监管体制的优势体现在：（1）有利于对金融控股公司（或金融联合体）和创新业务的有效监管。金融业务创新日新月异，统一监管体



制可迅速适应新业务，避免监管真空，降低新的系统性风险，减少多重监管制度对金融创新的阻碍。（2）实现监管的规模经济效应和范围经济效应，减少成本。监管者可以更有效地集中利用有限的监管技术和资源，被监管者只需与一家监管机构接触，减少了其运行成本。（3）具有一致性和协调性，如统一的监管标准，更适应金融混业经营的发展趋向，更有效地察觉被监管者的风险所在。提供统一的监管制度，避免由于多重监管者的监管水平、强度不同，使被监管者面临不同的监管制度约束，即统一监管避免了被监管者对多重机构重复监管及不一致性而导致的无所适从。（4）监管职责明确、固定，可防止不同机构之间互相推卸责任，避免监管的重复交叉与遗漏。

统一监管体制的弊端主要有：（1）统一的全能的监管机构并不一定比目标明确的特定监管机构更为有效。因为由统一的机构监管所有类型的金融机构，很难有明确、集中的目标，容易出现重大的差异冲突。（2）在可预见的将来，银行业、证券业和保险业仍将保持重要的区别。统一的或全能的监管机构不可能在不同类型的机构和业务之间制定必要的区别。（3）可能导致监管无效率。阿布瑞姆斯和泰勒分析了统一监管可能导致规模不经济或监管无效率的两个原因：一是统一监管机构在本质上是一个监管垄断者，很可能导致通常与垄断相联系的 X 无效率；二是统一的监管机构有可能被赋予越来越多的职能，出现“圣诞树效应”^①。（4）单一全能监管机构权力巨大而且过于集中，处于监管垄断地位，容易产生官僚主义和道德风险，可能导致损失潜在的有价值的信息，对潜在问题反应迟缓。

三 分业监管体制下的金融监管协调机制

在一般人看来，金融监管协调只存在于分业监管体制下。实际上，统一监管体制也存在金融监管协调问题，这种协调主要存在于金融监管部门与中央银行、财政部等相关部门之间。在德国，金融监管局需要与德意志

^① Richard K. Abrams and Michael W. Taylor: “Issues in the Unification of Financial Sector Supervision”, IMF WP/00/23, 2000。参见刘仁伍、吴竞择编译《国际金融监管前沿问题》，中国金融出版社 2002 年版，第 21—22 页。



联邦银行、联邦证券交易监督局协调配合；英国在金融服务局成立不久就发布了《财政部、英格兰银行和金融服务局之间的谅解备忘录》，建立了财政部、英格兰银行和金融服务局之间分工协作的制度性框架^①；在日本，金融厅需要与财务省、日本银行等协作监管部门进行密切合作。

在分业监管体制下，金融监管协调问题显得更加重要、更为突出。金融监管协调不仅存在于金融监管部门与中央银行、财政部等部门之间，更存在于各金融监管部门之间。随着经济和信息技术的不断发展，金融创新与金融深化的不断推进，金融业从分业经营到混业经营、交叉经营、跨业经营，金融一体化的趋势越来越明显，金融机构和金融市场的边界日趋模糊，银行、证券、保险之间边缘业务日渐增多，客观上需要金融监管部门加强协调与配合，这为金融监管协调奠定了现实基础。事实上，“在大多数国家，监管机构之间的合作已经从许多临时性、随机性、个案性、程序性的安排，转化为制度化、常规化、有实际决策内容的安排”^②。

（一）金融监管协调机制：国际经验

为了加强金融监管部门之间的协调，成立专门的金融监管协调机构是必要的。阿布瑞姆斯和泰勒早在2000年就指出，保留现有的监管结构，但在其上新设立一个联合监督委员会，这是完全统一监管的替代方案，而且这种方案变动最少。他们进一步指出，监督委员会可以仅由各个现有监管机构的首脑组成，也可以包括第三方如财政部和中央银行的代表。该委员会可以设立一个论坛以加快各机构间的信息共享和交流，或者可以授权进行某些可执行的决策，包括制定政策。那些拥有相对较大的金融市场，金融联合体是金融体系的一个重要组成部分，同时整个市场的规模又大到

^① 英国金融货币当局的协调机制主要是通过财政部实现的。一方面，英格兰银行、金融服务局和财政部之间的分工十分明确：英格兰银行负责货币政策的制定和支付系统的稳定，并且是银行的最后贷款人；金融服务局负责金融监管和市场救援，它是英国银行、证券和保险市场的唯一监管者；而财政部负责公共财政和相关立法。另一方面，英格兰银行、金融服务局和财政部之间建立了一种三方会谈机制：英格兰银行提供货币政策的走向，金融服务局提供金融市场的情况，财政部反馈议会和社会的情况，并且当英格兰银行和金融服务局的意见无法统一时，由财政大臣进行裁决。

^② 巴曙松：《“一行三会”成铁路警察 金融监管各管一段？》，《中国经济周刊》2005年2月6日。



足以支撑一定数量监管机构的国家最适合建立监督委员会^①。

美国的金融监管体制非常复杂，监管协调任务更为艰巨。1978年，美国颁布了《金融机构管制法》，根据此法成立了金融监管部门之间的协调机构——联邦金融机构检查委员会。联邦金融机构检查委员会（Federal Financial Institutions Examinations Council, FFIEC）是一个官方的多机构间的协调组织，负责协调和统一各监管机构的检查活动，还负责协调和统一联邦监管机构和州银行厅的监管政策和业务。联邦金融机构检查委员会由货币监理署总监、联储理事会成员、储蓄机构监理署主任、联邦存款保险公司总裁和全国信用社管理局局长组成。主要任务和职责是：为金融机构的监管制定统一的原则、标准以及报告形式；订立金融机构统一评级制度，统一监管机构对金融机构进行检查评级的标准及方法^②；促进金融监管事务的一致性；设立培训学校，对监管人员进行培训。在联邦金融机构检查委员会的协调下，联邦银行监管机构在对银行进行现场检查时，经常采取统一行动，共同检查，报告共享以节省监管资源，并减轻监管对象的负担。

1988年，美国总统金融市场工作组宣告成立。总统金融市场工作组（President's Working Group on Financial Markets, PWG）是一个跨机构协调部门，主要负责金融市场的监管和政策协调问题，成员主要包括财政部、联邦储备委员会和证券交易委员会（SEC）的负责人。在财政部拟定的改革方案中，财政部建议总统金融市场工作组应作为一个长久的机构予以保

^① Richard K. Abrams and Michael W. Taylor: "Issues in the Unification of Financial Sector Supervision", IMF WP/00/23, 2000。参见刘仁伍、吴竞择编译《国际金融监管前沿问题》，中国金融出版社2002年版，第27—28页。

^② 美国联邦金融机构检查委员会于1979年颁布实施金融机构统一评级制度（Uniform Financial Institutions Rating System, UFIRS）。这套评级制度包括五个基本项目，即：资本充足率（Capital adequacy）、资产质量（Assets quality）、管理能力（Management）、盈利性（Earning）和流动性（Liquidity）。由于这五个项目的第一个字母组成CAMEL一词，因此通常被称做“骆驼评级体系”。1986年7月12日，联邦金融机构检查委员会提出了修改建议，并征求各方面意见。1996年1月2日批准了修改建议，并从1997年1月1日起施行。此次修改的内容主要包括：增加市场风险敏感性（Sensitivity to market risks）的评级项目；强调风险管理（Risk management）的重要性，要求每一评级项目都要对风险的管理过程加以详细评估和说明；对综合评级，要求在各项目评估基础上对管理、营运、财务及遵纪守法等各方面情况进行综合评价，对风险管理的质量做总体评述，以便求得总评结果，反映金融机构在总体上的经营水平和资信级别。



留，而且应当扩大到整个金融部门，成员应扩大至商品期货交易委员会（CFTC）、联邦存款保险公司（FDIC）以及储贷机构监管办公室（OTS），职责包括化解系统性风险，维护金融市场的健全运作，保护消费者和投资者，提高资本市场效率和竞争力。

加拿大金融监管体系由加拿大财政部、加拿大银行、金融监管局、存款保险公司四家联邦监管机构和省级金融管理机构组成。为协调金融监管政策，加拿大建立了3个金融监管协调机构。一是金融机构监管委员会（FISC）。该委员会根据《金融监管局法》设立，由金融监管局局长任主席，成员为财政部副部长、存款保险公司总裁、加拿大银行总裁。委员会至少每季度开一次会，着重研究金融监管问题。二是高级顾问委员会（SAC）。该委员会由财政部副部长任主席，成员为金融监管局局长、存款保险公司总裁、加拿大银行总裁。高级顾问委员会着重研究影响金融机构的政府政策问题。三是存款保险公司董事会。由存款保险公司总裁任主席，成员有金融监管局局长、财政部副部长、加拿大银行总裁^①。

澳大利亚金融监管理事会是一个合作主体，成员主要由3个金融监管机构构成：澳大利亚储备银行（the Reserve Bank of Australia, RBA）、澳大利亚审慎监管局（the Australian Prudential Regulation Authority, APRA）和澳大利亚证券与投资委员会（the Australian Securities and Investments Commission, ASIC）。三个监管机构各司其职，并共同组成了金融监管理事会，进行机构之间的沟通与协调，共同维护金融体系的高效性、竞争性与稳定性。1998年之前，澳大利亚储备银行的两项主要职能是实施货币政策、对银行业进行审慎监管。从1998年7月1日起澳大利亚储备银行不再负责对银行业的审慎监管，而是将这项职责转交给新成立的澳大利亚审慎监管局。澳大利亚储备银行目前的主要职责体现在三个方面：负责制定实施货币政策；维护金融体系的稳定性；监管支付清算体系。自1998年7月1日成立以来，澳大利亚审慎监管局负责监管指定储蓄存款机构、友好协会、保险和养老基金。澳大利亚证券与投资委员会实施并执行立法条文中有金融市场监管、金融中介机构、金融产品等的规定，其基本职能体

^① 刘家德、张天强等：《如何建立合理的金融监管体系（上）》，《财政研究》2001年第3期。



现在维护市场诚信和保护消费者权益方面^①。

此外，意大利政府在中央银行、股票和资本市场监管委员会、国家垄断局等相互独立的金融监管机构之间建立“常设协调委员会”，以最大限度保护投资者的利益，克服监管分散的缺陷。巴西在多重监管主体之间建立及时磋商和协调机制，指定国家货币委员会作为牵头监管者，负责协调中央银行、证券和外汇管理委员会、私营保险监理署和补充养老金秘书局分别对商业银行、证券公司和保险公司进行监管。

在分业监管体制下，各金融监管部门之间必须有明确的分工，分工是协调的前提和基础，而且各金融监管机构的分工或职责必须有法律依据。美国各监管机构均依法设立，且分工明确，因此监管效率是较高的。货币监理署、联邦储备体系和联邦存款保险公司是美国三大联邦银行监管机构。货币监理署 1863 年依《国民银行法》创建，是在联邦注册的国民银行的首要监管机构，负责对国民银行的监管，包括审批、监督、检查、合并等监管事项；联邦储备体系是根据 1913 年《联邦储备法》设立的银行监管机构，其监管的范围是参加联邦储备体系的州立会员银行和银行持股公司；联邦存款保险公司根据《1933 年银行法》建立，负责对非联邦储备体系会员的州注册银行的监管。当然，上述分工只是相对的，事实上，美国各监管机构之间需要相互配合才能完成监管任务。比如，联邦存款保险公司虽然有权对州注册的非美联储会员的银行实施监管，但它并没有吊销银行执照的权力。确需吊销执照时，还得州监管机构出面。

除了建立专门的金融监管协调机构，美国还有不同形式的金融监管协调机制。美国 1999 年通过的《金融服务现代化法案》（GLB 法案）对各监管机构之间的协调合作做出了明确规定，确立了各监管机构之间的信息共享机制、共同协商机制、相互守法机制、冲突解决机制。

（二）金融监管协调机制：中国的选择

随着我国金融监管体制由统一监管向分业监管转变，金融监管协调问题就现实地提了出来。由于金融监管部门越分越多，而金融业混业经营的趋势越来越明显，金融监管协调机制建设就越来越迫切。我国目前还没有必要建立超级金融监管部门，分业监管体制仍将实行一段时间，金融监管

^① 李博楠：《澳大利亚金融监管概况》，《河南金融管理干部学院学报》2003 年第 2 期。



协调机制建设任重而道远。

早在2000年9月，中国人民银行、证监会和保监会就共同建立了监管联席会议制度。2003年6月，中国银监会、中国证监会、中国保监会成立了专门工作小组，起草了《中国银行业监督管理委员会、中国证券监督管理委员会、中国保险监督管理委员会在金融监管方面分工合作的备忘录》，并于2003年9月召开了第一次监管联席会议。2003年12月，第十届全国人民代表大会常务委员会第六次会议通过了《中华人民共和国银行业监督管理法》、《关于修改〈中华人民共和国中国人民银行法〉的决定》、《关于修改〈中华人民共和国商业银行法〉的决定》，将金融监管协调问题提升到法律的高度。如《中华人民共和国银行业监督管理法》第6条规定，“国务院银行业监督管理机构应当与中国人民银行、国务院其他金融监督管理机构建立监督管理信息共享和监督管理协调机制”；《中华人民共和国中国人民银行法》第9条规定，“国务院建立金融监督管理协调机制”。

我国金融监管协调机制建设的目标是要构建一个“无缝式”（seamless）金融监管体系^①，既防止监管真空，又避免监管重叠。金融监管协调的主体既包括“一行三会”^②四大金融监管部门，也应包括财政部、国家发改委、审计署等部门。代表国家行使对重点金融企业出资人的权利和义务的中央汇金公司也可以成为金融监管协调的主体。存款保险机构一旦建立，也必须履行相应的监管职能^③。从协调的频率来看，大量协调事务发生在“一行三会”及其分支或派出机构之间，其中，人民银行与银监会之间以及“三会”之间更应加强协调。财政部作为财务监管机关，在

① Kenneth Spong在《银行监管：目标、执行与影响》第五版中使用了“无缝式”金融监管体系（“seamless” supervisory system）这一概念。

② “一行三会”指中国人民银行、中国银监会、中国证监会、中国保监会。

③ 美国联邦存款保险公司（FDIC）拥有广泛的监管权。它的监管权一方面来自法律的直接规定，另一方面来自存款保险合同的约定。联邦存款保险公司可以对有问题的投保银行采取如下处罚措施：拒绝承保、发出禁止令、撤换或停止董事、经理职权、终止保险。联邦存款保险公司并无权限命令投保银行停业，但它却握有一项最严厉的“杀手锏”，就是终止投保银行的保险资格（Insured Status）。联邦存款保险公司在银行破产方面也发挥着巨大的作用，它在银行破产过程中具有四种身份：保险人、最大债权人、破产接管人和破产清算人。参见潘修平《存款保险法律制度的理论与实务》，法律出版社2005年版，第78、90页。



对金融机构的财务监管方面要与“一行三会”、审计署密切合作。国家发改委在企业债的发行等方面也拥有监管职责，证监会要与国家发改委就企业债的发行进行沟通和协商^①。

金融监管协调重在机制建设，而不在建立专门的协调机构。完善的金融监管协调机制应包括以下内容：

1. 立法合作机制。各金融监管机构应该在相关金融监管法律、行政法规、规章甚至指引的制定、修订方面通力合作，使金融监管法制健全，具有可操作性，并能与时俱进，同时相互遵守。如果在立法过程中监管部门之间存在分歧或产生冲突，可以提请全国人大或国务院进行协调或裁断。

2. 牵头监管机制。牵头监管机制是要明确监管职责，解决监管真空或盲点问题。它主要针对新的金融组织如金融控股公司或金融集团、新的交叉或边缘业务，明确一个监管机构为牵头监管者，有效协调各监管机构的监管行动，并重点负责对该类机构或业务的监管。牵头监管者的确定原则是：（1）中国人民银行承担维护整个金融体系的稳定和防范化解系统性金融风险的职责，在金融监管协调机制中应发挥重要的作用；（2）对于主业优势明显的多元化金融机构，可以由其主业所归属的监管机构担任牵头监管者；（3）对金融各业规模比较均衡的金融集团，可以由相关监管机构联合成立监管协调小组，负责牵头监管。

3. 联合行动机制。金融混业经营的发展使任何一家监管机构采取监管行动，都有可能波及业外金融部门，影响其他监管机构的监管效果。相关监管机构联合行动，灵活配合，可以形成监管合力，提高监管效率。联合行动机制包括以下内容：一是金融机构设立和退出的联合审核制度。这样有利于强化监管责任，全面监控金融机构的风险来源。二是新业务的联合审批制度。通过对涉及不同金融部门或行业的新业务的联合审批，制定科学的业务规程，增加透明度，可以明确各监管机构监管的重点。三是联

^① 我国企业债的额度与发行监管由国家发改委全面负责，企业债利率由中国人民银行负责管理，企业债上市审批由证监会和证券交易所负责。因此，通常情况下，一家企业发债的审批时间长达1年甚至18个月。今后企业债可以交由证监会监管，发改委只负责与项目融资相关的企业债的发行监管，这样有助于提高审批效率。参见刘雪梅《证监会明确统一监管思路或将主导公司债发行》，《第一财经日报》2007年1月17日。



合纠偏制度。当金融领域出现紧急情况或突发事件时，各监管机构能够保持行动上的一致性和相互支援。四是联合检查制度。两家或两家以上的监管部门可以联合对一家金融机构或某一项金融业务开展检查，以保证检查工作取得更好的效果，同时节省被检查单位的成本。五是相互报告制度。

4. 信息共享机制。随着金融创新，不同金融机构之间的业务日益交叉，为避免监管重复和监管缺位，需要各个监管机构根据各自职能分工，分别向其监管对象收集信息和数据，并负责统一汇总、编制各类金融机构的数据和报表。然而，由于监管客体的发展变化，任何一家监管机构单靠自身能力所能占有的信息量远远不够。这就要求监管机构开展信息沟通和交流，建立信息共享机制，联合建立信息平台，使用统一的数据库。信息共享机制是分业监管协调机制最基础的内容，它包括互相提供相关数据支持和咨询便利、各种定期和非定期的信息通报和反馈制度、建立信息联网服务系统等。各监管机构要在统计口径和统计科目的设计方面进行全面合作，本着“数据源基本相同，各自进行后续加工”的原则，最大限度地使统计科目的内涵、生成方式以及统计报表的报送时间协调一致。

第三节 金融监管的国际协调与合作

20世纪70年代以来，许多国家的金融政策倾向于对外开放，跨国金融机构的发展势头迅猛，各国内外金融市场与国际金融市场日趋融合，金融全球化的趋势越来越明显，金融监管的国际协调与合作也日趋频繁。美国次贷危机爆发后，20国集团领导人先后在华盛顿和伦敦举行两次金融峰会，探讨如何应对国际金融危机，改革国际货币体系，加强国际金融监管。

一 金融监管国际协调与合作的必要性

金融全球化包括金融机构全球化、金融市场全球化，甚至包括了金融风险全球化。金融全球化是一把“双刃剑”。金融全球化有利于实现资源在世界范围内优化配置、提高各国金融主体的素质和效率，但同时也使各国金融监管当局面临更大的挑战。传统的各自为政的金融监管模式与金融全球化的趋势不相适应，在此背景下，迫切需要进行金融监管的国际协调。



与合作。1999年2月，美国白宫发表的《总统经济报告》认为，“传统上，金融体系的监管应以国内金融市场为基础。但是金融市场的日益全球一体化和从事跨境交易的机构的增多，要求改善对国际金融的监管”^①，“金融自由化和金融创新已经使得国家之间的边界无关紧要。如果在一国范围内进行监管是必要的，那么现在（至少）在国际市场上也是同等重要的。”^②

1. 国际金融体系的系统性风险加大，单凭一国的监管力量难以控制。由于各国金融机构之间的业务联系、债权债务关系更加密切，各国金融市场的资金供求、交易规模、市场价格等呈现联动的态势，一国金融风险或危机不再局限于一国境内，而可能通过各种途径传播到其他国家。如果各国间缺乏金融监管的有效合作，那么一国金融崩溃可能引发周边地区甚至世界范围的金融危机，导致区域经济增长减缓甚至倒退以及世界经济增长率下降。

2. 国际金融活动跨越多国国境，造成各国的监管管辖权范围不明确。一方面，由于国际金融活动超越了一国的行政管辖权，因而容易出现监管真空。跨国金融机构总部所在的母国对其海外分支机构的经营活动难以进行监管，而分支机构所在的东道国虽然能够对自己境内的分支机构进行监管，但却无法对跨国金融机构的整体经营状况进行监管。跨国金融机构倒闭后的赔偿责任也不明确。另一方面，各国监管当局从本国利益出发对其海外金融机构进行管理，也可能与海外金融机构所在的东道国之间出现冲突。

3. 各国金融监管制度的差异导致国际金融市场上的不公平竞争。由于各国对其国内金融业的监管覆盖面、标准、政策差别过大，如果缺乏金融监管的国际协调，就无法形成公平的国际竞争环境。从某一国家的角度看，若监管松懈，可能导致本国金融风险失控；若监管严格，又可能使金融机构及其业务活动转往其他国家，监管当局往往陷入两难境地。目前金融监管国际协调与合作已由大国之间的政策意向协调进入到统一监管理度

^① [英] 约翰·伊特韦尔、[美] 艾斯·泰勒：《全球金融风险监管》，成家军、关薇译，经济科学出版社2001年版，第6—7页。

^② 同上书，第18页。



框架安排阶段，金融监管标准的国际统一性在提高。

4. 打击国际金融犯罪需要加强金融监管的国际协调与合作。金融犯罪的跨国特征越来越明显，运用现代金融工具进行国际间的金融犯罪活动时有发生，洗钱活动非常猖獗，国际金融恐怖事件也可能出现。防止犯罪集团利用国际金融体系从事犯罪活动、打击国际金融恐怖事件，非一国监管当局所能解决，必须通过国际性的监管合作共同预防和打击。

5. 预防和化解国际金融危机需要加强金融监管的国际协调与合作。此次由美国次贷危机引发的全球金融危机，涉及范围之广，影响强度之深，持续时间之长，出乎人们的预料。即使这次国际金融危机结束了，将来全球性金融危机肯定还会发生。全球性金融危机使越来越多的国家和国际金融组织认识到加强国际金融监管协调与合作的紧迫性和重要性，国际金融监管协调与合作已是大势所趋。

二 金融监管国际协调与合作的组织架构

金融监管国际协调与合作的主体既包括国际金融监管组织，也包括各国金融监管当局。国际金融监管组织之间、各国监管当局之间以及国际金融监管组织与各国监管当局之间开展了各种形式的国际协调与合作，推动了国际金融体系稳定和安全发展。其中，巴塞尔银行监管委员会、国际证券委员会组织、国际保险监管者协会等国际金融监管组织在金融监管的国际协调与合作中起到了积极的作用。

设在国际清算银行的巴塞尔银行监管委员会是推动金融监管国际协调与合作的最重要的国际组织之一。1975年2月，在国际清算银行的发起和主持下，10国集团^①及瑞士、卢森堡共同成立了“国际清算银行关于银行管理和监督行动常设委员会”，后更名为“巴塞尔银行监管委员会”，简称“巴塞尔委员会”。巴塞尔委员会的目的是促进国际金融监管的合作，并就国际银行业的监管问题制定统一的标准与纲领。1975年，巴塞尔委员会达成了《巴塞尔条约》(the Basel Concordat)，提出国际协调与合作的基本目标是确保外国银行能够受到充分的监管。1988年7月，巴

^① 10国集团是指英国、美国、法国、德国、意大利、日本、荷兰、比利时、加拿大、瑞典10国。



塞尔委员会颁布《关于统一国际银行的资本衡量和资本标准的协议》，即《巴塞尔协议》。该协议为银行资本的界定和最低资本标准提供了统一的监管范本。1997年4月，巴塞尔委员会发布《有效银行监管的核心原则》，将有效银行监管的原则归纳为25项。2001年5月，巴塞尔委员会发布《加强银行监管者之间合作声明书的基本要素》，认为，有效的监管合作必须具备四大基本要素：信息分享、现场检查、信息保护和持续协调。2004年6月，巴塞尔委员会颁布《新巴塞尔资本协议》(the Basel II)，并于2006年年底在10国集团等国家开始实施。巴塞尔委员会还就国际银行业并表监管、市场准入、监管当局信息交流、市场风险管理、衍生工具风险管理等方面颁布了相应的条例。虽然这些文件不具备法律约束力，但产生了广泛的国际影响。

国际证券委员会组织(IOSCO)创建于1984年，是一个常设的国际非营利性组织，秘书处设在加拿大蒙特利尔市。它的前身是创立于1974年的旨在推动拉美证券市场发展的“国际证券委员会及类似机构国际协会”。其宗旨是：相互合作以确保在国内和国际层次上实现更好的监管，以维持公平和有效的市场；就各自的经验交换信息，以促进国内市场的发展；建立国际证券交易的标准和有效监管；提供相互援助，通过严格采用和执行相关标准确保市场的一体化。IOSCO下设主要由发达国家组成的技术委员会和主要由发展中国家组成的新兴市场委员会。IOSCO为各国证券业监管者提供了一个交流协商的论坛，已成为国际证券业监管者合作的中心。

国际保险监管者协会(IAIS)成立于1992年，是一个推动各国保险监管国际协调的组织。其秘书处原本设在华盛顿的美国全国保险监管者委员会，后根据国际保险监管者协会1996年决议，新成立的秘书处已于1998年年初迁往国际清算银行(BIS)。IAIS致力于保护投保者的利益和保险市场的稳定与效率，推动国际保险业更为广泛的监管合作。

亚洲金融危机爆发后，日本在1998年建议通过合并国际货币基金组织、世界银行和国际清算银行的监督部门组成一个国际监督机构，英国政府也提出了将上述三大机构合并为一个超级国际监管者的设想。英国剑桥大学教授约翰·伊特韦尔(John Eatwell)和美国纽约纽斯大学教授兰斯·泰勒(Lance Taylor)在他们2000年合著的《全球金融风险：国际管



制案例》^①一书中，建议成立世界金融管理局（World Financial Authority，WFA），就像某国金融当局监管本国市场一样，世界金融管理局监管世界金融市场。他们认为，建立世界金融管理局有一个天然条件，即以位于巴塞尔的国际清算银行已经实施的全球金融监督和管理框架为基础组建^②。

2009年2月6日，巴塞尔银行监管委员会主席、荷兰中央银行行长努特·韦林克在第44届东南亚国家央行行长会议上指出，全球金融监督部门应强化合作。根据他的介绍，国际货币基金组织（IMF）和金融稳定论坛（FSF）彼此加强联合，互相支持对方工作。IMF将其所监测的影响金融稳定的风险因素向FSF汇报，并以FSF相关结论的精神关注于自己的双边和多边斡旋工作；在欧盟范围，各国中央银行的银行监管委员会和欧洲银行监督官委员会（CEBS）之间的合作也正在逐步成型；欧盟委员会已经专门设立了一个由前法兰西银行行长雅克·拉罗西埃领衔的高层工作组，以推进欧盟金融监管的进一步强化。这一动向可能会有两种结果：一为合作的渐进强化——在现有的CEBS的基础上扩展新功能；二为合作的突进强化——成立“欧洲金融监督总局”之类的新部门^③。

2009年4月2日，20国集团领导人在英国伦敦举行金融峰会。在加强金融监管方面，峰会要求对所有具有系统性影响的金融机构、金融产品和金融市场实施监管和监督，并将对冲基金、信用评级机构和企业高管薪酬等置于金融监管之下，同时完善会计准则和金融企业资本金要求。在改革国际金融机构方面，峰会发布了一份名为《加强金融系统》（Strengthening the Financial System）的宣言，决定新建金融稳定委员会（Financial Stability Board，FSB）取代现在的金融稳定论坛（Financial Stability Forum，FSF），其成员将包括20国集团所有成员、金融稳定论坛现有成员、西班牙和欧盟委员会。新的金融稳定委员会的地位将得到强化，并与IMF一道对全球宏观经济和金融市场上的风险实施监测，发挥预警作用。

① 该书英文版 *Global Finance at Risk: The Case for International Regulation*, 2000 年由 The New Press 在纽约出版，中文版被译为《全球金融风险监管》，经济科学出版社 2001 年出版。

② [英] 约翰·伊特韦尔、[美] 艾斯·泰勒：《全球金融风险监管》，成家军、关薇译，经济科学出版社 2001 年版，第 1—2 页。

③ [荷] 努特·韦林克：《金融监管安排：危机中的教训》，《中国金融》2009年第5期。



三 加强金融监管的国际协调与合作，保障我国金融体系的稳定和安全

在金融全球化进程中，我国并非完全置身在外，相反，我国正在逐步融入金融全球化的大潮之中。2006年12月11日开始，我国加入世界贸易组织后的五年过渡期结束，金融业对外资全面开放，来华设立机构、开展业务和投资参股的外资金融机构不断增加。到2006年9月底，22个国家和地区的73家外资银行在华设立283家营业性机构，27家境外战略投资者参股20家中资银行；13个国家和地区的30家金融机构在华设立30家合资证券公司和基金公司；15个国家和地区的44家外资保险公司在华设立115个营业性机构^①。以加入世界贸易组织过渡期结束为标志，我国金融业对外开放进入了新阶段，我国开始全面融入金融全球化进程之中。

金融全球化对我国是机遇与挑战并存。我国金融领域对外开放的不断扩大，不仅吸引了资金，更重要的是引进了国外先进的金融管理经验和技术，促进了金融业改革发展。然而，金融全球化过程中，发展中国家明显处于劣势，其市场基础设施、金融体系和金融监管都不完善，如果不加限制地开放金融市场，参与金融全球化进程，有可能要付出沉重的代价。金融全球化会使我国金融安全受到威胁，甚至引发金融危机。“金融危机是和平时期威胁国家安全的头号杀手，金融核弹是比航空母舰、原子弹、氢弹更具杀伤力的‘武器’”^②。因此，我国既要积极稳妥扩大金融对外开放，同时又要注意维护国家金融安全，为此必须加强金融监管的国际协调与合作。

我国政府和有关部门应通过加强金融监管的国际协调与合作，处理好“三对矛盾”：（1）维护人民币汇率基本稳定与保持汇率弹性之间的矛盾。在金融全球化的背景下，影响人民币汇率变动的国际因素更多、更复杂，因而要保持人民币汇率的基本稳定变得更加困难。（2）开放资本账户与独立执行货币政策之间的矛盾。中央银行的主要任务是制定和实施货币政策，保持币值稳定并以此促进经济增长。金融全球化要求我国逐步开放资

^① 温家宝：《全面深化金融改革 促进金融业持续健康安全发展》，《求是》2007年第5期。

^② 孙健主编：《金融危机与国家安全》，经济科学出版社1999年版，第36页。



本账户，但在资本账户开放的条件下，由于国际资本的流动，中央银行调节货币供给的能力将会降低，有时甚至还会丧失。（3）开放金融市场与提高国内金融业竞争力之间的矛盾。金融全球化要求开放金融市场，而金融市场开放之后，国内金融业将面临外资金融机构的激烈竞争。我国金融机构的国际竞争力不强，而提高其竞争力也不是短时间内能做到的，在这种情况下，开放金融市场有可能对国内金融业造成较大的冲击。

协调人民币汇率、控制国际短期资本流动，以及共同防止国际性金融犯罪，是目前我国金融监管国际协调与合作的三大重点。墨西哥和东南亚金融危机深刻表明，国际短期资本流动可能对一国或多国金融带来极大冲击，甚至给全球经济造成严重影响，必须加大国际协调力度。现在，国际上有巨额的短期资本，借助现代投资手段和技术到处投机造市。要稳定国际汇率，有关国家必须进行货币政策的协调干预。

由于资本较贸易要复杂得多，资本市场的开放尤其要谨慎，因为对资本项目下自由兑换的限制，往往是金融体系较为脆弱的国家抵御国际投机资本攻击的最后一道防线。资本市场一旦开放，再要完全管住资本项目是相当困难的。根据其他国家实行金融领域对外开放的经验和教训，我国实行金融自由化一定要充分考虑到国家的宏观控制能力、经济运行机制的适应能力、我国对外贸易开放的程度以及国际金融市场的基本状况。在引进外资、对外开放时，加强对跨境短期资本流动特别是投机资本的有效监控。

总之，在金融全球化加速发展，金融危机频繁发生的新形势下，我们必须根据自己的时间表实行渐进的金融开放，必须同广大发展中国家一道为改革现行国际金融秩序、建立能体现发展中国家利益的国际金融新秩序而斗争，从而更积极、更有效地维护我国的金融安全。

参考文献

1. 白钦先：《百年来的金融监管：理论演化、实践变迁及前景展望》，《国际金融研究》2000年第1—2期。
2. 北京奥尔多投资咨询中心主编：《奥尔多投资评论》第3辑，中国财政经济出版社2006年版。
3. 陈建华：《金融监管有效性研究》，中国金融出版社2002年版。



4. 陈学彬主编：《金融监管学》，高等教育出版社 2003 年版。
5. 邓翔、李雪娇：《“次贷危机”下美国金融监管体制改革分析》，《世界经济研究》2008 年第 8 期。
6. 何德旭：《金融监管：世界趋势与中国的选择》，《管理世界》2003 年第 9 期。
7. 廖岷：《从美国次贷危机反思现代金融监管》，《国际经济评论》2008 年第 7—8 期。
8. 刘仁伍、吴竞择编译：《国际金融监管前沿问题》，中国金融出版社 2002 年版。
9. 刘宇飞：《国际金融监管的新发展》，经济科学出版社 1999 年版。
10. 钱小安：《金融开放条件下货币政策与金融监管的分工与协作》，《金融研究》2002 年第 1 期。
11. 秦国楼：《现代金融中介论》，中国金融出版社 2002 年版。
12. 宋清华：《金融体系变迁与现代化——商业银行与资本市场的关系研究》，中国财政经济出版社 2007 年版。
13. 宋清华：《金融监管协调机制：国际经验与中国选择》，《武汉金融》2007 年第 12 期。
14. 温家宝：《全面深化金融改革 促进金融业持续健康安全发展》，《求是》2007 年第 5 期。
15. 吴凤云、赵静梅：《统一监管与多边监管的悖论：金融监管组织结构理论初探》，《金融研究》2002 年第 9 期。
16. 谢平、陆磊：《利益共同体的胁迫与共谋行为：论金融监管腐败的一般特征与部门特征》，《金融研究》2003 年第 7 期。
17. 许成钢：《法律、执法与金融监管——介绍“法律的不完备性”理论》，《经济社会体制比较》2001 年第 5 期。
18. 张忠军：《金融集团的法律监管研究》，《中国人民大学学报》2000 年第 4 期。
19. 张俊喜：《银行监管的组织架构研究》，《金融研究》2001 年第 12 期。
20. 郑振龙、张雯：《金融监管的制度结构研究》，《世界经济》2001 年第 12 期。
21. 朱孟楠：《金融监管的国际协调与合作》，中国金融出版社 2003 年版。
22. [英] 理查德·德尔：《金融市场风险及监管——欧、美、日的经验与规定》，宇航出版社 2003 年版。
23. [美] 哈维尔·杰克逊、小爱德华·西蒙斯编著：《金融监管》，中国政法大学出版社 2003 年版。
24. [美] 默顿·米勒：《默顿·米勒论金融衍生工具》，清华大学出版社 1999 年版。



25. [英] 卡塔琳娜·皮斯托、许成钢：《不完备法律（上、下）——一种概念性分析框架及其在金融市场监管中的应用》，《比较》第3、4辑，中信出版社2002年版。
26. [美] 施泰因赫：《金融衍生品的发展与监管》，上海远东出版社2003年版。
27. [美] 蒂米奇·威塔斯主编：《金融规管——变化中的游戏规则》，上海财经大学出版社2000年版。
28. [荷] 努特·韦林克：《金融监管安排：危机中的教训》，《中国金融》2009年第5期。
29. Diamond, Dougias W. , and P. H. Dybvig, 1983, "Banking Runs, Deposit Insurance and Liquidity", *Journal of Political Economy*, Vol. 91, pp. 401—419.
30. Goodhart, C. A. E. , etc. , 1997, "Financial Regulation: Why, How and Where Now?" *Bank of England*.
31. Grossman, S. J. , and Joseph E. Stiglitz, 1976, "Information and Competitive Price System", *American Economic Review*, 66 (2), pp. 3246 – 3253.
32. Kane, E. J. , 1981, "Impact of Regulation on Economic Behavior", *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 9, pp. 355 – 367.
33. Kane, E. J. , 1994, "A Market Perspective on Financial Regulation", *CATO*, Vol. 13, pp. 333 – 338.
34. Kaufman, G. , 1996, "Bank Failures, Risk, and Bank Regulation", *CATO Journal*, Spring/ Summer, Vol. 16: 17—46.
35. Kose, J. , and Wallace Neil, 1983, "Deposit Insurance and Bank Regulation: A Partial Equilibrium Exposition", *Journal of Business*, July, Vol. 51, pp. 413—438.
36. Kose, J. , Anthony Saunders and Lemma W. Senbet, 2000, "A Theory of Regulation and Management Compensation", *The Review of Financial Studies*, Vol. 13. No. 1.
37. Minsky, Hyman P. 1982, "The Financial Instability Hypothesis: Capitalist Processes and the Behavior of The Economy", In *Financial Crises: Theory, History, and Policy*, edited by Charles P. Kindle Berger and Jean - Pierre Laffargue, pp. 13 – 38. Cambridge: Cambridge University Press.
38. Stiglitz, J. E. , and Andrew Weiss, 1981, "Credit Rationing in Market With Imperfect Information", *American Economic Review*, 73 (3), pp. 393 – 410.



第九章 国有资产监管

国有资产是为解决因市场失灵而出现的市场本身不能解决的诸多公共问题而存在的，公共性（非经营性）是国有资产存在的根本原因。然而，在各国发展的不同历史时期，国有资产在非公共或竞争性（经营性）领域也发挥着不尽相同的作用。中国由于特殊历史和国情，尤其是目前还处于社会主义市场经济的初级阶段，因此国有资产所发挥的作用更加广泛，也有必要。由于目前国有资产兼有公共性和竞争性两种作用，对其监管便具有特殊性。

国有资产的载体，一是国有企业，二是政府组织。国有资产产生之初，它主要存在于政府组织中，国有资产主要是政府资产。而后随着公共领域范围的扩大及其对国民经济影响的深化，国有资产便越来越多地存在于国有企业中。再后来，随着市场体系和市场规则的成熟，国有资产又开始逐步从竞争性企业中退出，更多地存在于非营利性或公共性领域中。这可以看做一个否定之否定的过程。由于中国国有资产的载体主要是国有企业，所以本章的讨论除特别说明外，将不具体区分国有资产和国有企业。

第一节 国有资产的作用

一 西方发达国家国有资产的作用

（一）西方发达国家国有企业作用的演变

西方国有企业的产生是资本主义国家克服其内在矛盾的结果，主要以缓解周期性经济危机和实现国民经济的稳定发展为目的。第二次世界大战后，西方发达国家出于冷战的需要，以及受凯恩斯主义的影响，大力发展战略性国有企业，国有企业规模急剧扩大，分布领域越来越广，有些国家的国



企业几乎控制了国民经济的主要命脉，经济性作用非常明显。目前，西方发达国家的国有企业在经历了 20 世纪 80 年代开始的大规模私有化后，已经基本上退出了竞争性领域，主要存在于公共服务性领域，其作用一方面是解决因国民经济不均衡发展而引起的就业和社会保障等宏观经济问题，另一方面则是提供公共服务。

具体来说，西方发达国家国有企业地位和作用的演变可分为三个主要阶段：第二次世界大战前和第二次世界大战期间、第二次世界大战后至 20 世纪 80 年代前、20 世纪 80 年代至今。其间国有企业经历了从产生到发展再到大规模私有化的过程。

1. 第二次世界大战前和第二次世界大战期间西方发达国家国有企业的产生。西方发达国家发展的早期，资本主义生产方式本身产生了国家所有制，这主要是私人资本积累不足的结果，也是在战争和经济危机期间国家为应对战争而对全国的物力和财力资源实行严格控制，或为摆脱经济危机困境而采取的一种临时性措施。这时的国有企业仅仅是为政府的宏观调控服务，为国家的经济利益服务。如 19 世纪末德国为了弥补私人资本积累的不足就曾采取国有化政策，由国家直接经营一些矿山、钢铁、制盐等企业。两次世界大战期间，英国的国家所有制也获得了较大发展，铁路和军火企业暂归国家经营，政府还拨款建造了许多军需工厂，而战后许多军工厂都廉价卖给了资本家。在 20 世纪 30 年代的世界性大危机中，一些国家开始对经济进行广泛的干预，相继建立了诸如中央电力局和海外航空公司这样的大型国有企业。

2. 第二次世界大战后至 20 世纪 80 年代前西方发达国家国有企业的发展。第二次世界大战后西方发达国家发展的一个显著特点，就是国有化的长足发展，尤其是 50 年代以后，随着第三次科技革命浪潮的出现，国有化不再是战争或经济危机期间的一种应急措施，而成为国家直接控制和干预经济生活的重要手段和工具。在这一时期，凯恩斯主义的国家干预论几乎统治了西方资本主义世界，各国政府为摆脱经济危机，都以其为指导来制定刺激需求的扩张性政策，加速经济的恢复和发展，从而导致国家投资在社会投资中的比重显著提高，国有化的程度大大增强。

国有企业作为国家最直接的调控手段在第二次世界大战后获得了充分发展的机会，国有企业与其他类型的企业一样成为资本主义经济制度的内



在组成部分。国有经济发挥着调控作用，并扮演着为私人经济服务的角色。不论是在煤炭、铁路、钢铁和基础设施建设等传统的国民经济主导部门，还是在新兴的主导产业——高科技产业中，国有经济均在很大程度上支撑着整个国民经济的发展。而且在此后的 30 年间，国有企业的迅速发展，不仅对战后西方资本主义经济的复苏，而且对整个经济的稳定与增长都发挥了十分重要的作用。主要表现在以下几个方面：

第一，基础设施领域和基础工业部门的国有企业为私人部门和居民提供价格低廉和数量充足的产品和服务，这有利于私人部门降低成本和居民福利水平的提高，有利于生产和生活的正常和稳定运行。

第二，推动了国家产业结构的优化和升级。西方国有企业在 20 世纪五六十年代发展钢铁工业，以及在六七十年代发展汽车工业过程中都发挥了重要作用。而且，国有企业通过承担私人无力或不愿承担的大量科研项目，推动了整个社会新技术和新产品的开发、推广及国家产业的升级和换代，这也是第三次科技革命在 20 世纪 80 年代乃至整个 90 年代出现第二次高潮的重要推动力。

第三，通过承担社会福利任务，在落后地区投资设厂等方式帮助政府实现就业、稳定与均衡的发展目标。这与我国目前在西部大开发和振兴东北老工业基地中利用国有资本大力投资基础设施建设，实现地区发展平衡的作用非常类似。

第四，建立庞大的国有金融体系，加强金融调控，稳定经济。发达国家均利用投资政策性金融机构来保证关键产业的资金需要，推动经济发展。

第五，防止外国资本控制本国关键行业，保证国家经济安全。对本国在激烈国际竞争中处于劣势的产业部门，西方国家往往通过发展强大的国有企业与外国资本抗衡，这在欧洲国家表现得更为普遍。同时为了确保国家安全，军工企业、高新技术和战略能源企业也往往采取国有形式，使其牢牢掌握在国家手中。

3.20 世纪 80 年代以来国有企业的私有化及其布局。20 世纪 80 年代以后，西方发达国家出现了“国有企业私有化”浪潮，国有经济开始逐步从煤炭、煤气、钢铁、汽车、造船和航空等领域退出。先是金融、制造业的国有企业进行私有化，然后对电信、能源、军工、机场、高速公路



等基础设施和基础工业部门进行私有化，最后对供水、供电、供气、地方公用性事业等基础部门进行私有化^①。私有化的直接原因是多数国有企业效率低、亏损严重，国家财政赤字连年增加，私人资本发展受到很大的影响。经过改革，国有企业在国民经济中的比例显著降低，私有化程度显著提高。例如，1982年，西欧国家国有经济在国民经济中的比重，法国为22.9%，联邦德国为14.0%，意大利为20.0%；日本的国营企业约1万多个，1975年占全国净资产总额的9.2%，就业人数的4.2%；美国的纯粹国有企业为数较少，其职工约占全国总就业人数的1.5%左右；在美国和日本，国有企业主要集中在交通、邮电、公用事业和银行等产业，这些大都是基础设施和公共服务类产业；英国国有企业产值占国内生产总值的比例，从20世纪70年代后期的10%，下降到2001年的2%^②。在这个时期，西方国家国有企业的布局及其作用主要体现在以下几个方面：

第一，通常情况下，各国国有企业主要分布在公共事业、基础设施和国家安全等领域。一些公用事业和基础设施企业，如邮政、交通、港口、供水、供电等，由于建设周期长、投入资金巨大、投资回收期长、风险较高等特点，私人资本无力或不愿投入，而国有企业却可以在很大程度上解决私人企业投资不足和外部性问题。另外，涉及国家安全的军事工业也掌握在国家手里，因为这类国有企业在国民经济发展过程中发挥着基础性和保障性作用，而且其作用长期不会发生变化。

第二，在一定时期和一定条件下，国有企业分布在某些支柱产业和高新技术产业等一些竞争性领域。这是国家为提高国家竞争力、保护本国企业而采取的一种战略布局。在国民经济发展的特定阶段，国家制定不同的产业政策，对某些支柱产业和高新技术产业进行直接投资，如对钢铁、机械、汽车制造、新电子技术等产业的投资。随着高科技在国民经济发展中的地位和作用的提升，国有经济向科技含量高、收益大、风险高的产业倾斜成为一种趋势。

^① 国务院国资委课题组：《关于中央企业国有经济布局和结构调整若干重大问题的研究》，《探索与研究》，中国经济出版社2007年版。

^② 杨德明：《我国中长期经济发展模式——历史的国际的批判的比较分析》，《中国与世界》2002年第2期（增刊）。



第三，各国对国有企业的控制性加强，成效也很显著。国有企业几乎都配置在那些最重要、最需要国家参与和支持的领域。各国政府为实现其社会职能和经济调控目标，不断加大对国有企业的控制力度。通过国家控股、特许经营或授权经营的形式，以及严格的财务管理和审计制度，使企业按照股份制和市场机制运转。从英国、意大利等国家国有企业的发展过程来看，企业的经营业绩有了较大的改善，社会职能和发展经济的职能也得到了较好的发挥。

第四，近年来，大多数发达国家的国有企业改革以调整国有资本存量和结构为重点，采取了国有资本与民营资本融合的办法，即大力吸收民营资本参与国有企业的改造。这种融合主要通过两条途径实现：一是国有企业通过上市纳股、吸收职工参股、向民间企业转让股权等形式吸收民营资本；二是政府和国有企业通过购买民营企业的股票、将贷款或其他债权转为私人企业的股权等方式向民营企业投资。通过以上的途径，在发达资本主义国家形成了以政府资本为主的政府控股企业和以民营资本为主的政府参与企业这两种官民混合企业。在发达国家，国有经济发展的一种重要趋势是：政府独资企业日益减少，官民混合企业日益增多；在混合企业中，国有资本为主的企业日益减少，而民营资本为主的企业日益增多。实践证明，发展官民混合企业有助于更好地实现国有经济的职能，增强国有经济的控制力，有助于盘活国有资产，也有利于国有企业经营机制的转换。

（二）国有资产存在的依据

1. 国有企业从本质上是为解决市场失灵问题而存在的。根据现代经济学的观点，市场经济是一种运行效率优于计划经济的资源配置方式，因为它相对于计划经济来说有较低的交易费用。但是，市场经济的高效运行是以完全竞争市场和产权清晰为前提的。

首先，完全竞争市场是具备下列条件的市场：众多的买者和卖者，并且都是价格的接受者；买者和卖者具有完全理性和完全信息；产品完全同质；所有资源都可自由流动，即能自由进入或退出市场。福利经济学第一基本定理认为，只有在这种完全竞争的市场条件下才能实现社会资源配置的帕累托最优^①；或者说，只有在完全竞争的市场条件下才能实现资源配置

^① [美] 安德鲁·马斯-科莱尔等：《微观经济学》，中国社会科学出版社2001年版。



置效率的最优化和社会福利的最大化。但现实中完全竞争市场的条件难以具备，比如买者和卖者经常做不到完全理性，信息往往不对称，各种产品差异和垄断现象大量存在，各种地方保护主义对资源自由流动的限制等。因此，市场经济并不能保证社会资源配置的帕累托最优和社会福利的最大化，市场存在失灵。这种市场失灵在宏观上主要表现为：国民经济的不稳定发展问题、通货紧缩或通货膨胀问题、失业和贫富分化问题等。市场本身是不能解决市场失灵问题的，解决市场失灵的主要手段就是国家的宏观调控，而国有企业正是国家实施宏观调控的一个重要政策工具。

其次，产权清晰为市场经济的运行提供了激励和责任保障，促使产权主体在追求自身利益最大化和降低运营风险两方面实现均衡，从而自发地推动市场经济的有效运转。比如私人企业在提供私人产品方面具有高效率主要是因为产权清晰。但在公共领域，比如国防、公共交通、城市供水、供电、管道燃气、环保工程、基础和公共设施、义务教育、医疗卫生保健，产品或服务的消费具有非排他性和非竞争性，有些在技术上难以进行分割，因而清晰界定产权的费用非常高或根本不可能。对于这些产权不能清晰界定的产品或服务，私人企业是不愿意提供的，因为“搭便车”和外部性现象大量存在，私人企业提供将无利可图，所以私人企业不能实现公共产品的有效供给。这种产权不清晰造成的非帕累托最优是市场失灵在微观上的一种表现，解决它的办法就是由具有公共产权性质的国有企业来提供公共产品和服务。

从所有制角度来看，最早出现的企业是私人企业，随着这种企业制度的不断完善，尤其是现代股份制企业的出现，极大地推动着人类社会的进步和发展。但由于市场失灵的存在，这种私人企业制度并不能解决市场经济中的一切问题，于是国有企业应运而生，它是国家在宏观上调节国民经济健康稳定发展和在微观上提供公共产品和服务的重要手段和工具。

一方面，国有企业通常是政府进行宏观调控的手段：其一，国有企业可以被用做一段时期内实现国家社会经济发展战略，或者是改善一个国家国际市场竞争地位的有效手段；其二，国有企业可以被用于解决某个时点上的经济结构失衡问题，促进经济结构合理化和优化；其三，国有企业还



可以被用做平抑经济周期的稳定器^①。

另一方面，国有企业的本质特征是公共性，存在目的之一是提供公共服务。由于公共领域难以克服搭便车和外部性问题，私人企业不愿意进来，因为进来后无利可图，但公共品对于公众又是不可或缺的，这就决定了只能由国有企业来生产这些公共品^②。

综上所述，无论是在宏观上具有的调控作用，还是在微观上具有的提供公共产品和服务的功能，国有企业是为解决因市场失灵而出现的市场本身不能解决的诸多公共性问题而存在的。公共性是国有企业的根本属性。从国外国有企业地位和作用的演变历史可以明显看出，虽然历史上国有企业在不同国家的不同发展阶段其作用和地位并不完全相同，但公共性的本质是始终不会改变的，而且随着现代市场经济的不断发展，国有企业的公共性作用更为明显。

2. 在特定经济发展阶段，国有企业具有孵化器和加速器的功能。虽然国有企业因产权不清晰容易造成经营效率低下，但国有企业却具有私人企业所不具备的优势：一是资金优势。国有企业通过巨额资金投入能迅速建立或培育新的产业，加快一个国家产业结构的调整。二是强制力优势。国有企业可以利用国家力量发展和引进高新技术，加快新产品和新技术的研究开发步伐，迅速推进产品和技术的更新换代，提升自主创新能力，加速产业结构的优化和升级。国有企业的这两个优势在特定历史条件下能实现国民经济的迅速发展。对于落后国家来说，国有企业的这种功能更加显著。例如，日本明治维新时期，国家通过建立和发展国有企业迅速开始了工业化进程，逐步改变了日本落后的局面；苏联在发展初期，国有企业也是迅速实现国家工业化的最重要力量。实际上，现代许多发展中国家的“后发”优势在很大程度上都是得益于国有企业的发展。但由于国有企业在总体上经营效率低于私人企业，国有企业的这种特定功能只能在特定历史发展阶段和特定发展时期才能发挥作用。从长期来看，随着市场经济体制趋于完善，国有企业会逐步退出竞争性领域，而专门致力于其公共性作

^① 黄速建、余菁：《国有企业的性质、目标与社会责任》，《中国工业经济》2006年第2期。

^② 高明华：《国有企业是做什么的》，《经济学家茶座》2007年第4期。



用。因此，国有企业在特定历史发展阶段可以作为经济发展的孵化器和加速器来发挥作用。

二 中国国有资产的作用

（一）中国国有企业的特殊性质和地位

中国的国有企业是在社会主义制度建立后基于马克思主义的计划经济理论和苏联模式而建立起来的全民所有制企业。建国后，中国在面临全面封锁的国际环境下，出于迅速工业化的需要和受苏联模式的影响，进行了大规模的社会主义改造，国有企业占据了国民经济的绝大部分领域，分布十分广泛。通过国有企业，国家控制了国民经济的主要命脉，国有企业在工业化进程和国民经济发展中发挥了巨大作用。20世纪80年代后，计划经济体制的弊端不断暴露，国有企业的低效率日益明显，企业亏损日益严重。随着市场经济体制改革的不断深入，人们对国有企业的地位和作用有了许多新的认识，于是，国有企业的市场化改革便拉开了序幕，并且程度不断加深，数量也不断减少。但由于中国的特殊国情和诸多利益矛盾的存在，国有企业仍分布在国民经济的很多领域，在国民经济中仍处于主导地位。

从理论上来说，在成熟的市场经济体制下，国有企业只是作为一种解决市场失灵的组织机制而存在。然而，中国是在经济发展水平十分落后的条件下进行市场化改革的，尽管经过了30年的改革，但中国仍处于社会主义市场经济的初级阶段。在这种情况下，中国不可能像发达国家那样按市场经济自然发展的轨道来走，而是仍然需要发挥国有企业孵化器和加速器的功能。另外，中国在坚持市场化改革趋向的同时，还需要权衡在计划经济时期形成的各种利益格局，需要协调好各种利益矛盾，解决许多历史遗留问题，以在稳定中求发展，尽可能减少改革成本，这也是中国之所以选择渐进式改革道路的重要原因。在这一特殊的历史背景下，中国的国有企业与发达市场经济体制中的国有企业之间的性质和地位显然是有区别的。这种区别集中体现在，在社会主义市场经济的初级阶段，国有企业不仅是政府调控国民经济的手段，也是政府参与国民经济的重要手段，是推动国民经济发展和经济体制改革的主导力量。

总之，在社会主义市场经济的初级阶段，国有企业还不能完全退出竞



争性或营利性领域，国有企业仍将在培育市场经济体制、提供就业岗位、调节收入分配、维护市场秩序、保持国民经济稳步发展等方面发挥主导作用。进一步说，国有企业在整个国民经济中仍将发挥控制力、影响力和带动力的作用。

从以上论述中可以看出，国有企业的地位和作用应与一个国家经济发展的阶段相适应。中国国有企业经过 30 年的改革，已经取得了很大的成绩。从效益上看，国有企业经过 1997—1999 年的“三年脱困”后，利润逐年大幅度提高，尤其是新型国有企业表现出较强的盈利能力。同时在保持国有企业对国民经济控制力的前提下，市场经济体制的基本框架逐步建立，提高国有企业活力、保证国有资产保值增值，进而发展壮大国有经济等发展目标已基本实现^①。

（二）中国国有企业的类型

由于历史和现实国情，中国国有企业分布领域还比较广泛。不同类型的国有企业，地位和作用不尽相同，因此，有必要对国有企业进行分类。这种分类既有助于对不同类型国有企业的绩效进行考核，也有助于产业结构的调整和优化，更有助于确立不同类型国有企业的改革方向。

1. 基于行业性质的分类。根据我国国有企业所处行业，可以将国有企业分为公益性国有企业、垄断性国有企业和竞争性国有企业。

公益性国有企业是提供公共产品和公共服务的国有企业。公益性国有企业不以营利为目的，其绩效衡量标准应是社会或公共绩效，即评价的标准是向公众提供高质量的公共产品和公共服务。但是，对于公益性国有企业，目前存在过度市场化倾向。

垄断性国有企业是处于自然垄断和部分资源性行业的国有企业。自然垄断行业具有规模报酬递增的特征，基于这种特征，其产品或服务应该按边际成本来定价，最多也只能按平均成本来定价，按此定价方法，企业显然没有盈利，或者仅仅是收支平衡，但可以保证实现社会福利的极大化。而如果由私人资本控制，则产品或服务的价格因为垄断很有可能会大幅度上升，从而影响消费者福利的提高。对这类企业，应当主要以公共绩效同时辅之以财务绩效（以成本控制为主要指标）进行评价。部分资源型垄

^① 金碚、黄群慧：《新型国有企业现象初步研究》，《中国工业经济》2005年第6期。



断国有企业应由市场供求状况来决定价格，以反映资源的稀缺情况，但国家必须利用税收和相关法律法规来保证公平和防止过度开发，以保证资源的有效利用。

竞争性国有企业是处于竞争性行业的国有企业。竞争性行业十分广泛，包括制造业、商业、服务业等，是私人资本大量存在的领域。目前，在竞争性行业保留部分国有资本，主要基于以下考虑：一是实现政府调控经济的职能。政府为了实现调控经济的目标和发展规划，需要部分国有企业分布在一些对经济发展具有战略意义的竞争性行业，并保持一定的控制力。二是维护经济稳定。中国还处于向成熟市场经济的过渡阶段，市场发育程度还不充分，私人资本力量有限，国有企业还有必要保留一部分在竞争性行业中以维护经济稳定，避免过快退出给经济带来的影响。三是加快产业结构的调整和优化。国有企业能够通过资金和技术优势迅速培育新的产业，推动国家产业结构的调整和优化，加快经济的发展。竞争性国有企业以营利为目的，能够实现国有资产保值增值和政府调控目标，因此对竞争性国有企业应当主要以财务绩效进行评价，同时适当考虑其承担政府职能所产生的公共绩效。

2. 基于产权特殊性的分类。根据产权特殊性，可将国有企业分为特殊法人企业、国有独资公司、国有控股公司和国有参股公司。

特殊法人企业是指依照专门法律设立和经营的具有专门职能的国有独资企业。特殊法人企业是相对于普通商事企业而言的。其特殊性表面上在于其受特别法律规范，经营管理方式特别，本质上在于其具有特别职能。从产权角度来说，特殊法人企业由国家单独出资，出资人唯一，这与国有独资公司一致。但特殊法人企业不采取公司形式，不受《公司法》和一般商法规规范的约束。特殊法人企业依照专门法律设立，受专门法律调整，一般不要求做商事登记，具体组织机构也由特别法规定。专门立法有利于规范政企关系，避免政府行为的随意性，将政府对企业的控制纳入法治轨道；公开、透明的立法也有利于公众对其监督，使其更好地服务于社会公益。在西方发达国家，特殊法人企业甚至是一企一法。在经营上，特殊法人企业独立核算，但不负盈亏而靠财政维持，若有亏损由财政弥补。政府依法对其产品价格进行控制。应当指出的是，目前在我国，特殊法人企业还停留在理论概念上，应当借鉴西方发达国家经验，推进特殊法人企业的



专门立法，建立特殊法人企业制度。

国有独资公司是指国家单独出资、由国务院或者地方人民政府授权本级人民政府国有资产监督管理机构履行出资人职责的有限责任公司。国有独资公司是为我国《公司法》承认和规范的一种特殊的有限责任公司，其组织和行为都必须遵循《公司法》和一般商法的规定。国有独资公司的特殊性在于公司只有一个股东——国家，因此，国有独资公司不设股东会，由国有资产监督管理机构行使股东会职权。国有独资公司设董事会，董事会成员由国有资产监督管理机构委派，董事会成员中应当有公司职工代表和独立董事。董事长、副董事长由国有资产监督管理机构从董事会成员中指定。国有独资公司设监事会，监事会成员由国有资产监督管理机构委派，监事会成员中应当有公司职工代表。监事会主席由国有资产监督管理机构从监事会成员中指定。国有独资公司由于其股东的唯一性，不能申请上市。

国有控股公司是指国有资本占控制地位的股份有限公司，包括国有资本比例占 50% 以上的绝对控股公司和国有资本比例虽在 50% 以下但对企业拥有实际控制权的股份有限公司。国有控股公司受《公司法》和一般商法调整，组织机构严格按照《公司法》的规定设立，行为也必须遵守《公司法》的规定。国有控股公司可以采取发起设立和募集设立两种方式，其中采取募集设立方式的可以申请公司上市。

国有参股公司是指有国有资本参与但国有资本不占控制地位的股份有限公司，受《公司法》和一般商法调整，组织与行为都必须符合法律法规。国有参股公司严格来说应该称为“国家参股公司”或“政府参股公司”，政府只是普通参股者，应当存在于一般竞争性行业。从严格意义上说，这类企业不属于国有企业。

3. 两种分类的有机联系。以上两种分类虽然标准不同，却是相互联系、相互对应的。一方面，不同行业的国有企业总是要采取相应的产权特征的企业组织形式。例如，公交、环卫、地铁等属于公益性行业，政府应全额出资设立特殊法人国有企业，由特别立法调整而不受一般公司法约束；自来水、输电、管道燃气、水利等属于自然垄断行业，采取国家独资公司这一产权特征更有利于政府的控制和调节，石油、发电等部分较多涉及公共利益的资源类行业也应该采取国有独资公司形式；电信、机场、汽车、电子、钢铁、装备制造、新型建材、医药等现代制造业和流通、旅游



服务、房地产、租赁、金融、建筑以及文化创意等现代服务业属于竞争性行业，国有企业可以采取国家控股公司或国家参股公司形式，这有利于提高企业经营效率。另一方面，不同产权特征的企业组织形式总是对应地存在于国有企业布局的不同行业中。例如，特殊企业法人的产权特征是政府全额出资，用于提供纯公共品，它不会存在于竞争性国有企业；自来水、输电、管道燃气等国有独资企业由于用于提供准公共品或属于自然垄断性行业，采用政府垄断经营可保证公平和应对紧急事态；国有控股和参股企业只能存在于竞争性行业，以保障经营效率。因此，可以基于行业性质和产权特殊性的双重维度对国有企业进行分类（见表 9-1），这样能够更准确地分析和评价国有企业的地位和作用，从而对国有资产的整体布局做进一步的战略重置。

表 9-1 国有企业类型：基于双重维度的划分

类型	行业维度	产权维度	举例
I	公益性行业	特殊法人	公交、地铁、环卫、国防设施、公共卫生保健、义务教育
II	自然垄断性行业	国有独资	输电、管道燃气、自来水、铁路、水利
	部分资源性行业	国有独资	石油、发电、矿产开采
III	竞争性行业	国有控股	电信、汽车、电子、钢铁、装备制造、新型建材、医药、金融
IV	竞争性行业	国有参股	建筑、房地产、租赁、流通、旅游、文化

（三）中国国有企业基本作用和历史使命

中国国有企业的基本作用。基于国有企业的特性、地位及现实国情，中国国有企业的基本作用主要表现在两方面：

（1）公共性作用。公共性作用是由国有企业的本质属性决定的。一方面，国有企业作为国家宏观控制的重要工具，可以在调节国民经济健康稳定发展、解决失业和社会保障等方面发挥重要作用；另一方面，国有企业作为提供公共产品和公共服务的一种主要机制，可以实现公共品的有效供给，保证公众的公共需要。

（2）经济性作用。经济性作用是由中国的特殊国情决定的。国有企业作为公有制的实现形式之一，体现了公有制经济在当前国民经济中的主导力量，体现了社会主义国家对国民经济的战略控制。政府通过在某些重



要行业的投资，实现国民经济的协调和快速发展，发挥国家对整个国民经济的主导性作用，壮大国有资产实力，如政府对电子、汽车、石油化工、新材料、新能源、海洋工程、生物工程和高科技等领域的投资，均具有这方面的重要作用。

公共性作用体现了国有企业在市场经济中的本质属性，经济性作用体现了社会主义市场经济的特殊性质和发展阶段，只有这两个方面作用的结合才能持续保持国有企业的控制力、影响力和带动力。不过，不同类型的国有企业在发挥这两个作用时应该有所侧重。在表 9-1 中，基于产权和行业双重维度划分的四类国有企业的目标和作用是不尽相同的^①。

第Ⅰ类企业应赋予强制性社会公共目标，没有经济性目标，也就是说，它们不以营利为目的，其作用是直接提供公共服务，以社会和谐和稳定为唯一目标。

第Ⅱ类企业以社会公共性作用为主，经济性作用居次。这类企业主要是典型的自然垄断企业和部分资源类企业，前者通过收支平衡来保证公众福利的极大化，后者则通过资源供求和价格机制来保证资源的有效利用。

第Ⅲ类企业基本发挥经济性作用，以追求利润最大化为首要目标。这类企业主要存在于国民经济发展的支柱产业和涉及公众基本利益的产业，以充分发挥国有企业在这些产业中的带动和示范作用。通常情况下，它们不直接提供公共服务，而是通过向国家财政上交股息和红利，间接提供公共服务。不过，在特殊情况下，也直接承担部分社会公共性职能，如发生通货膨胀时，国有粮食企业应该发挥平抑粮价的作用。

第Ⅳ类企业与一般竞争性企业无异，没有任何强制性社会公共目标，经济目标居绝对地位。如果它们自觉提供公共服务，那是它们履行企业社会责任的行为，应该予以鼓励和支持。如果政府强制性地让它们承担部分公共职能，政府则必须按可比价如数给予全额补偿。通过这种参股，谋求提高国有资产的实力，进而加强对关键领域的控制和带动作用。

总之，国有企业在社会主义市场经济的初级阶段具有双重的基本作用和历史使命：一方面它是推动国民经济发展的支柱力量，国有企业的控制力、影响力和带动力作用主要通过第Ⅲ类企业和第Ⅳ类企业来实现，因而

^① 高明华：《重新认识国有企业的作用》，《国企》2007年第7期。



这类国有企业应当成为与市场经济相适应的有活力的经济主体。另一方面，国有企业是公共产品或服务的提供者，肩负着调控国家宏观经济、为公众提供服务、推动和谐社会进程的历史使命，这些作用主要通过第Ⅰ类企业和第Ⅱ类企业来实现。

第二节 国有资产监管：目标、框架与职能^①

一 国有资产监管目标

国有资产的本质是全民所有的财产，采取国有形式，是因为全民资产必须通过国家政权才能实现。基于中国国有资产广泛存在于非经营性和经营性领域，且数额庞大的现实，调整管理国有资产的目的，完善国有资产监管体制就成为亟待解决的问题。而完善国有资产监管体制必须首先明确国有资产监管的目标，它包括以下三个方面：

第一，对于业已存在的国有资产，要做到有效利用和保值增值，防止国有资产流失。对于非经营性国有资产，要通过有效利用，尽最大可能实现既定的社会目标；对于经营性国有资产，则要通过有效利用，保证极大化增值。同时，要防止因无效或低效使用、非法转移、不平等交易而引起的国有资产流失。

第二，要把国有资产当做一种全民财富进行积累和价值储蓄。国有资产是全民所有的一笔财富，与私人所有的财富一样，具有积累和价值储蓄效应。通过监管，一方面要保护这种积累和价值储蓄；另一方面，所有者可以通过法定程序收回并重新配置使用这笔财富。也就是说，经营性国有资产保值增值的目的，不是要使经营性国有资产永远无限地增长下去，经营性国有资产不是越多越好，而是要根据全民福利最大化的原则、根据情况的需要而不断地加以调整。

第三，通过国有资产的买卖、处置和使用方式的改变等形式，增加财政收入，补充公共建设资金和社会保障支出，推进公共事业和公共服务的

^① 本部分借鉴了樊纲、高明华《国有资产监管的目标模式》，全国人大财经委员会委托课题成果，2004年。



发展，保持社会稳定。国有资产存在的核心目的在于为全民所用。通过国有资产的买卖、处置和使用方式的改变等形式，增加财政收入，补充公共建设资金和社会保障支出，推进公共事业和公共服务的发展，保持社会稳定，是国有资产为全民所用的重要方面。需要监管的是这种买卖、处置和使用方式的改变是否合法、是否符合市场规则。

过去设计的国有资产监管模式所忽视的一个问题是：只注重如何使现有的国有经营性资产的保值增值，而没有把它真正当成全民或国家所拥有的这笔财产和资源，思考如何对其配置和重新配置。而如果不是把它当成一种财产，当成一种可以在多种形式上加以变换和使用的资源，使用国有资产就会是一个目标不清楚的事情，相应地，监管体制也不可能完善。

而且，随着市场化改革的深入，我们最终可能会将越来越多的国有资产转化到非经营性资产的用途上来，在全社会的范围内最终缩小国有资产中经营性资产所占的比重。因此，将转换、处置、重新配置等职能纳入国有资产监管的体制之中，具有重要的现实意义。

二 国有资产监管基本框架

在物权法中，一个被证实了的基本原理是，资产的所有者是最有权利也是最有动力来行使所有产权能，从而最大程度实现资产的保值和增值的，这也是交易成本最低的一种制度设计。但是，作为国有资产所有者的全民是一个集合和抽象概念，他们不可能直接行使国有资产所有权。在这种情况下，就只能委托全民的代表，即全国人大来履行这一职能。于是出现国有资产所有权行使的第一层委托—代理关系。而由政府行使国有资产所有权则缺乏理论基础，这有以下两方面的原因：

一方面，政府是由一系列的官员构成的，在行政机构的不同部门中工作与晋升，而不是由全体人民选举产生的，因此，由政府监管国有资产容易导致与全民利益的脱节，政府机构甚至可能借助行政权力，以牺牲全民的利益来谋取本部门和个人的利益。相反，全国人大代表是全体人民选举产生的，尽管“个人代表”也具有“经济人”本性，但由于人民可以按照法定程序罢免人大代表，这就在相当程度上产生了对人大代表的约束力。

另一方面，国有资产所有权是一种财产权利，而不是行政权力。财产权利主要是由民商法所确认的一种权利形式，而行政权力则是由宪法和行



政法等法律所规定的权力；财产权利体现的是所有人与非所有人之间对财产的占有和支配关系，它可以分解和转移，可以进入市场进行平等交易，而行政权力体现的则是政府机构对个人和社会组织的支配关系，它具有强制性，不能进入市场进行交易。如果让政府机构行使国有财产权，则极可能使国有财产权的行使具有某种行政强制性质，加之政府机构不是真正的国有资产所有者，从而极易侵害市场交易主体双方的利益。

然而，全国人大不是全日制工作机构，而是一种代议和立法机构，由全国人大直接行使国有资产所有权是不现实的。但不直接行使所有权并不意味着放弃对所有权行使的监督。当然，这种监督不是日常监督，而是规则监督。鉴于国有资产的庞大，有必要在全国人大内设立一个类似于预算委员会的专门委员会，可以称为国有资产委员会（以下称为“全国人大国资委”），专司国有资产监管和所有权行使的法律、规则起草，以及相应的守法、守规的检查工作，行使国有资产“处置权”，决定利润的分配与使用。

有立法者和规则制定者，就要有法律和规则的执行者，于是便有国有资产所有权行使的第二层委托—代理关系，即全国人大需要委托一个专门机构来执行国有资产的法律和规则，这个专门机构可以称之为国有资产监督管理委员会（以下称为“国资监管委”）。该委员会是全国人大派出的事业性单位，由全国人国资负责监督，由国务院代管，作为国有资产出资人代表，实施国有资产所有权管理，使经营性国有资产产生利润，使非经营性国有资产得到合理配置和有效利用。

国资监管委作为一个事业性机构，不具有行政权力，即它行使国有资产所有权不能依靠行政权力。但是，既然全国人大和国务院都是国家权力机关，国资监管委就不可避免地拥有某些政治优势，简单地规定它不具有行政权力并不能完全消除它对企业政治影响力。为了彻底割断行政权力对企业国有资产（即经营性国有资产）市场运作的渗透，还必须规定国资监管委不具有直接经营国有资产的权利。而且，国有资产分布十分广泛，国资监管委也不可能直接经营国有资产。

实际上，国有资产监管机构不直接经营国有资产是国际通行的做法。于是就有国有资产所有权行使的第三层委托—代理关系，即国资监管委将部分股东权利授予国有资产经营公司（以下简称“国资公司”），由国资公司完全按照商法和市场原则来经营国有资产。需要强调的是，授予国资



公司的权利不是所有权，所有权是财产权（即所谓“产权”）的一种权能，所授予的权利主要是投融资权、一定的资产处置权和资产收益使用权、选择管理者权（主要是通过向国资公司的全资和控股子公司委派董事控制其董事会，对于参股企业则仅仅是派出董事）。在国资监管委授权的基础上，国资公司与国有资产实体占用企业之间完全按照市场规则形成国有资产所有权行使的第四层委托—代理关系。

另外，非经营性国有资产也应当纳入国资监管委的监管范围，但监管目标与经营性国有资产不同。正如前面指出的，经营性国有资产的监管是保证其极大化增值，而非经营性国有资产的监管则是立足于实现社会目标，或者说，直接为民所用，前者构成后者的基础之一。

根据以上论述，国有资产监管的目标模式框架如图 9-1 所示。

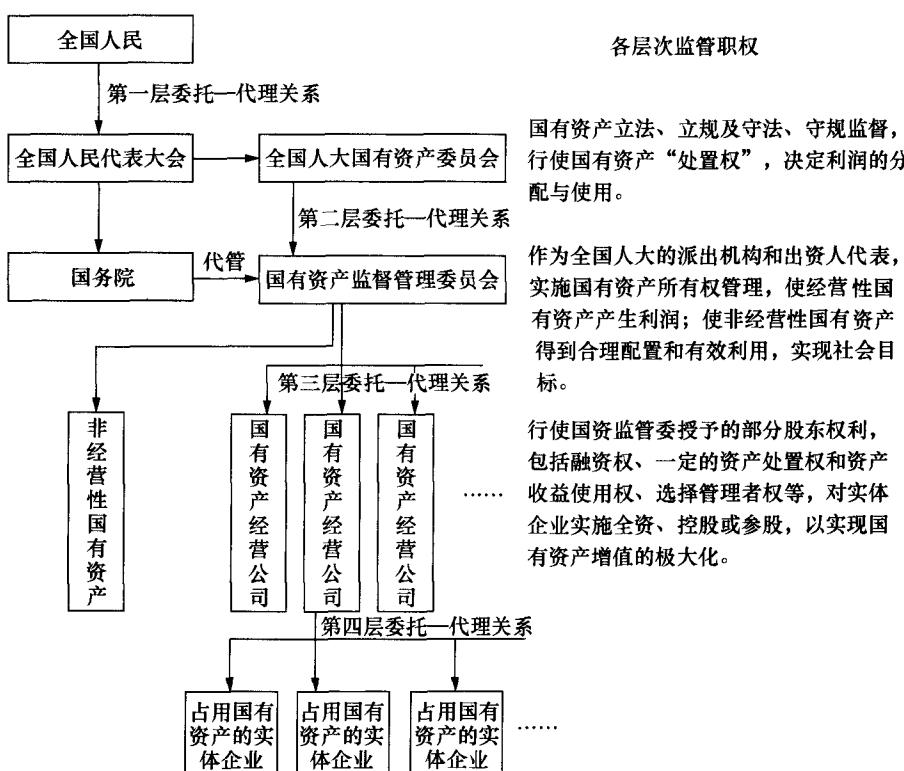


图 9-1 国有资产监管基本框架



三 全国人大国有资产委员会职权定位

全国人大国资委是接受全国人大的授权，进行国有资产相关法律、规则的组织起草，以及对国资监管委和国有企业监管和运营国有资产中的守法、守规情况进行监督。在一些西方国家，国会对国有资产行使立法及守法监督职能有不少成功之处，其中美国和英国比较典型。美国对政府公司的监督方式主要有：（1）听证会制度，政府公司必须接受国会的质询；（2）公民举报和调查制度，对有价值的举报，国会将进行调查；（3）审计制度，联邦审计局是行政机构，但对国会负责^①。英国国会对国有资产也拥有监督职权。首先，国会作为立法机构，有权通过有关国有资产经营原则、国有企业地位和发展方面的法律；其次，在法律上，国会是国有资产的最终所有者，它有权以所有者身份对所有国有企业的经营活动进行监督；再次，国会作为民意代表机构，它有权以全体公民和全体纳税人的身份对国有企业的经营状况进行监督和检查。为此，英国国会在其下院设立了“国有化企业特别委员会”，专门从事有关国有企业发展和管理方面的调查研究，并以此为依据向国会提供国有企业发展的有关报告和相应的政策建议，供国会制定有关的法令和决定。该委员会不直接给企业下达指示，也不干涉企业的经营活动，但它有权检查企业的各种报告，特别是财务报告。它的报告除向国会和政府有关部门提供外，有时还公开出版，社会影响相当大。它作为一个调研、咨议性机构，相当有权威^②。与此同时，英国国会与政府主管部门和国有企业之间还建立有各种报告和监督制度，各主管大臣必须对其法律权力的实施和其权力范围内的决策向国会负责。

借鉴美英等国的成功经验，中国全国人大国资委应具有如下职能：

1. 负责组织国有资产和国有企业相关法律、规则的起草工作，包括国有资产法和各种专门立法，后者如金融性国有资产管理法、资源性国有资产管理法等。特别需要指出的是，在资源性国有资产管理法中，应有使

① 王汉亮：《中国国有企业产权问题的法学分析》，博士学位论文，北京大学，2002年。

② 王金存：《破解难题——世界国有企业比较研究》，华东师范大学出版社1999年版。



用税、溢价税之类的条款^①。要通过立法，把国有资产的监管和运营制度化、规范化。

2. 负责组织讨论国有资产监管和运营中的重大问题，如国有资产的范围、国有资产处置的规则和程序、国有资产的收益分配、国有资产预算格式和编制程序，都要由全国人国资委组织人大代表、有关专家和部门讨论，由国资委负责执行，有些甚至要提交全国人大讨论或立法。特别需要强调，国有资产的处置权和收益分配权必须由全国人国资委行使。比如，全国人国资委必须决定当年国有资产的利润有多少需上缴国库，多少需返还企业作为发展资金；在下一年度中把多少经营性国有资产进行出售，以补充国家基础设施投资的不足，或投入社保基金，以用于社会稳定，等等。

3. 不定期或随时检查国资委和国有企业的各种报告，尤其是财务报告。在国资委的财务报表中，要着重检查国有资产的收益分配和资产处置情况。比如国家财政提取的比例和再投资比例、在什么领域出售了国有资产、出售收入的用途等。全国人国资委要通过检查财务报表来判断国资委是否以规则和在授权范围内行事。检查的结果，可以发表。

4. 定期或不定期向全国人大或其常委会提交书面报告，对国资委和国有企业提出质询并检查它的承诺和落实情况。其中对国资委的质询中，要特别关注经营性国有资产的增值和非经营性国有资产实现社会目标的情况，以及国有资产收益和处置的依法运用情况。通过质询，以使国有资产的处置和收益分配符合全民利益^②。

5. 督促国资委编制统一、规范的国有资产预算，规定国资委公开财务报表和其他相关信息，以接受大众监督。

6. 对国资委实施问责。当国资委因监管不力而造成国有资产损失或低效时，全国人国资委有权向全国人大提请处罚，包括罢免相

^① 2003年，中国石油公司的纯利润因国际石油价格的上涨而大幅增加了1倍多，美国人巴菲特由于投资购买了中石油13%的股权而赚走近24亿元人民币。而国际惯例是，资源涨价的收益要通过特许使用税（Royalties）收归国家财政所有，即归全民所有。

^② 樊纲：《国有资产管理体制的改革》，《驾驭脆弱的世界》，郑州大学出版社2004年版。



关领导人；对于触犯刑律的，移交司法机关予以惩处。为便于实施问责制度，国资监管委要有明确的责任目标，包括明确的财务目标，责任要尽可能体现在财务指标上，这样容易发现问题，增强约束力。

四 国有资产监督管理委员会职权定位

设立专司国有资产所有权运作管理的机构是许多国家的普遍做法。如意大利有国家参与部，法国有经济、财政与预算部，英国工业部内设有国有企业局，日本在财务省（原大藏省）理财局下设有国有资产总括课、国有资产审查课、国有资产第一、二课、国有资产鉴定课。除了意大利等国家设有独立的国有资产管理部门，英、美等国家由国会行使国有资产所有权外，绝大部分西方国家都把国有资产所有权管理机构设在财政部门，道理很简单，因为西方国家国有资产的绝大部分是非经营性的，这是与我国最大的不同。也正是因为国有资产大都是非经营性的，除了美国等极少数国家外，国有资产所有权管理机构基本上都是行政部门。俄罗斯在实施“私有化”政策之前，没有专门的国有资产管理部门，后来由于“私有化”运动造成了巨大的社会动荡和国有资产大量损失，遂于1997年成立了国有资产监督管理委员会，该委员会也是行政部门。之所以设为行政部门，是因为它的职责不是经营国有资产，而是有序地推进国有资产私有化。所谓“有序”，即在推进国有资产私有化过程中不至于造成国有资产流失。但要注意的是，尽管西方国家的国有资产所有权管理机构是行政机构，但所有权行使的法律依据却大都是商法。

国资监管委作为全国人大的代理机构，以出资人身份，负责国有资产所有权的运作管理。既然是所有权管理，以行政权力来行使所有权就是不合适的^①。那么，是否可以将国资监管委设为商业性部门？回答也是否定的。尽管国资监管委是代表全民实施国有资产所有权管理，但这个“代表”与作为直接所有人的个人和企业具有本质的区别。作为直接所有权人，它谋求收益最大化是其“经济人”本性使然，也是符合市场规则的。而作为出资人“代表”的国资监管委，它所掌握的资产的最终所有权人是全民，全民作为一个整体，不仅仅追求所有权的物质收益，而且还

^① 高明华：《权利配置与企业效率》，中国经济出版社1998年版。



有社会稳定、弥补市场机制不足等要求。而且，如果把国资监管委设为商业性机构，必须要有足够的物质刺激才能促使其有效地履行国有资产所有权监管职能，这种物质刺激既与它作为国家权力机关派出机构的性质不协调，也与全民利益的要求不吻合，还与它同时监管非经营性国有资产的目的不一致。

有鉴于此，将国资监管委设为事业性机构比较合适，它不以营利为目的。对它的刺激与国务院其他部委一样，来自于行政职务的晋升。尽管国资监管委组成人员不是国家公务员，但他们与国家公务员是相通的。另外，要从有效监管的角度合理设计国资监管委的组织结构。可以考虑在国资监管委内部建立审计委员会、投资委员会、国有企业董事局等专门机构，人员组成应主要是经济、法律、会计、审计等方面专家，并且本着公开、公正、竞争的原则从社会上选拔。这种设置可以淡化国资监管委监管中的行政指令色彩。

国资监管委的监管对象是所有国有资产，包括经营性国有资产（含金融类国有资产）、非经营性国有资产和资源类国有资产^①，但在监管方式上要体现不同类型国有资产的特殊性。这里主要就国资监管委对非金融类经营性国有资产的监管职权进行分析。

（一）关于“管资产”、“管人”和“管事”的权利界区

中共十六大确定的国有资产管理体制是“管资产与管人、管事相结合”。然而，国资监管委如何在“管资产”、“管人”和“管事”方面做到不越位、不错位、不缺位，却并非轻而易举。

实际上，“管资产”、“管人”和“管事”三者之间并没有严格的界限。从现代企业出资人角度，“管资产”涵盖着“管人”和“管事”，就是说，出资额度的大小决定着出资人在企业中的话语权，这是公司治理的基本原则。国资监管委作为国有企业的主要甚至独家出资人（代表），享有的权利是全国人大授予的国有资产所有权以及由此决定的收益权、处置权和监督权，收益极大化是最终目的。需要指出，国资监管委所享有的国有资产所有权以及由此所决定的收益权、处置权并不是完全的，因为国有

^① 实际上，资源类国有资产也分为经营性和非经营性两类，也就是说，经营性和非经营性国有资产中已经涵盖了资源类国有资产。



资产的最终处置权和收益分配权要由全国人大国资委掌握。对于经营性国有资产来说，管资产的核心是价值管理，即只考虑国有资产增值而不必太在意采取何种方式实现这种增值。尤其是其中具有充分竞争性的国有资产，更是如此。至于国有资产增值大小的评价，则可以参照行业平均利润率。

在“管人”方面，法国的做法值得借鉴。法国国有资本占90%以上的企业董事长、总经理由政府直接任命；国有资本占50%以上的企业董事长、总经理由企业董事会选举产生，但需获得主管上级认可；国有资本占50%以下的企业董事长基本上通过选举或协商产生，政府发言权的大小随国有资本比重的大小而变化，总经理则采用聘任制，无须上级批准。在总经理选聘中，成功的私有企业家是主要的人选。实际上，由于股权的分散，政府往往只占1/3左右的股权就可居实际的控股地位，因此，除了部属或一级国有大企业外，大部分国有控股企业董事长和总经理的选择有相当的自由度，政府主要是通过委派董事（即政府董事）对企业实施控制。

国资监管委作为出资人，对于全资和控股的公司（包括国资公司），也应按照法律程序选择自己的代理人进入企业董事会，所谓监管实际上就是对董事的监管。企业的董事长和总经理，除了少数独资和绝对控股企业外，大部分应由董事会选举和聘任，其中总经理人选应由董事会说了算，董事会甚至可以聘任有能力的民营企业家。而如果国资监管委直接任命企业高管人员，则既不合法，又使董事会不必承担选错经营者的风险和责任。当然，在国有企业改制前和改制初期，国资监管委直接任命部分高管人员则是有必要的。需要指出，国资监管委对自己派出的董事的监管并不意味着对企业董事会实施全面控制。国际经验表明，有适当独立性的董事会可以提高国有资产的运营效率^①。为了提高董事会的独立性，许多国家的国有企业（包括国有独资公司）董事会中都引入了适量的独立董事。

在“管事”方面，国资监管委存在更大的“越权”干预空间，因此，管事应特别慎重，应该通过相关规则严格界定清楚“管事”的范围。一

^① 高伟彦、张春霖：《改革国有资产管理：从国际经验看中国》，《世界银行政策分析报告》2002年12月23日。



般而言，国有企业的具体经营活动，国资监管委不可干预。国资监管委所要做的“事”应严格限定在作为外在出资人进行有效监管方面，如规定国有企业必须引进独立董事制度，必须定期向出资人披露真实财务状况，必须聘请有专业资格的会计师事务所、审计师事务所对企业进行审计，必须报告涉及出资人利益的重大事项，如关联交易、合并、重组等。对于国有资产运营中的重大问题，国资监管委要提交全国人大国资委讨论，国资监管委只能在规则和授权范围内行事，无权自行决定。

（二）关于国家国资监管委和地方国资监管委的关系

在宪法中，国有资产没有中央所有和地方所有的规定。但是，中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责则是可以的。所有权是唯一的，但包含所有权的产权是可以分割的。就是说，国有资产唯一的所有者是国家，或者说，唯一的出资人代表是国家国资监管委，地方国资监管委并非地方占用的国有资产的最终出资人代表。国家国资监管委和地方国资监管委之间的关系可以看成类似于企业集团中母公司与子公司之间的关系。当然，母公司与子公司之间是单纯的控股关系，而国家国资监管委与地方国资监管委之间是国有资产监管中的整体与部分的关系，这两种关系从本质上是不同的，但这不影响模式上的学习和借鉴。

学习和借鉴的一个重要方面是地方国资监管委对本地国有资产的监管应具有相对独立性。尽管地方监管的国有资产是全国国有资产的一部分，但这并不意味着国家国资监管委与地方国资监管委之间是上下隶属关系，地方国有资产的监管必须具有相对独立性。原因在于：第一，新的国有资产管理体制必须要调动中央和地方两个积极性，而地方的积极性显然有赖于本地国有资产监管的独立性。第二，中国国有资产数额庞大，其中地方占用超过一半，将其集中统一监管，非国家国资监管委能力所能及，无法实现国有资产增值极大的最终目的。第三，我国的财政体制已形成事实上的分级体制，市场经济体制公认的“谁投资谁所有”的基本原则也已得到公认，在这种情况下，各级政府投资形成的国有资产，或者虽是上级政府投资，但“下放”地方历史较长的国有资产，由地方国资监管委监管更符合效率原则。与地方国有资产监管的相对独立性相对应，地方国资监管委对本地国有资产拥有经济上的所有权（法律上的所有权归国家，由国家国资监管委代表），以及相应的收益权、处置权等相关权能。



但是，对于国有资产运营中的重大问题，地方国资委与国家国资委一样，没有决定权，它们均作为执行者，按照全国人大制定的规则和授权行使相关权力，并随时接受全国国资委的质询。但是，国家国资委对地方国资委的守法、守规应有监督权，这一权力由全国人大授予国家国资委。

（三）关于国有资产预算的编制

国有资产的最终所有者是全国人民，国有资产的运营情况关系到全国人民的根本利益，全国人民应享有充分的知情权并能够通过人民代表来表达自己的意见。因此，应当借鉴全国人大审议预算案等专项政府报告的机制，建立由国资委编制国有资产预算并向全国人大报告该预算及其执行和监管情况的制度，由全国人大代表对该预算报告进行审议，以此把国有资产监管和运营状况的审查提高到由全国人大进行审查的高度。

独立的国有资产预算由国资委在每年年初做出，预算范围包括所有国有资产，但可以分类编制。预算内容主要包括上年度的预算执行情况总结、国有资产总量和构成、本年内国有资产如何运作、目标存量是多少、实现目标的手段是什么等。对于经营性国有资产，尤其要关注其收益分配和处置情况；对于非经营性国有资产，尤其要关注其利用是否符合全民利益，是否实现了既定的社会目标。全国人大通过对国有资产预算进行审议，以审核国资委对法律、规则的履行情况。

对于地方国有资产预算，由于国有资产所有权是唯一的，根据物权法的基本原理，地方人大并不能对于其不享所有权的国有资产进行调整和处分，因此，地方国资委没有向本地人大报告的义务，而是应该把本地国有资产预算及监管执行情况汇总到国家国资委的预算中，统一向全国人大进行报告^①。

五 国有资产经营公司设置与运作

国资委是按照“政资分离”和“政企分开”的原则而设立的。从“政资分离”的角度，国资委是企业占用的国有资产的唯一出资人代表，而不是行政管理机构；从“政企分开”的角度，国资委不

^① 石明磊：《论人大对国有资产的监管》，《人大研究》2003年第10期。



能直接插手企业占用的国有资产的经营，而是以出资人或股东的角色对国有资产经营予以监管。然而，国有资产数额庞大，且分布广泛，如果国资委直接监管所有经营性国有资产的运营，则力不能及，还容易导致国有资产运营低效率。因此，应当在国资委和国有资产实体占用企业（以下简称“实体企业”）之间建立一批中介性质的国有资产经营公司（以下简称“国资公司”），以实现监管和经营的分开。在现代社会，财产权利（产权）被分解为价值形态的权利和实体形态的权利，国资公司享有的就是对价值形态的国有资产的经营权。如前所述，国资委“管资产”的核心是价值管理，但这种资产价值管理与国资公司的资产价值经营具有明显的区别：国资委是单纯的出资人，而不是资产经营者；国资公司则既是出资人（向实体企业投资），又是资产经营者，是典型的企业组织。

国资公司一般有两种产权构造：一是国有独资；二是国有控股。在西方国家，国有独资曾经是国资公司主要的产权构造模式，但后来逐步演变为国有控股模式。不管是国有独资还是国有控股，都普遍采取控股公司形式，且大都根据商法设立。这里所谓的控股公司形式，是指国资公司在国资管理机构授权范围内，对其控股的企业履行股东权利，根据国家政策及市场情况进行资本运营。借鉴西方国家的通行做法，同时考虑到我国市场经济发育尚不成熟，国有资产大部分是经营性资产，我国国资公司可以同时采取国有独资和国有控股两种产权构造模式。对关系国民经济命脉和国家安全的国有企业的国有资产，国资委授权国有独资或国有绝对控股的国资公司来经营；对于其他企业的国有资产，则授权国有相对控股的国资公司来经营。但是，至于这两类国资公司是否一定要采取控股公司形式，则不予强制性规定，即国资公司对实体企业可以控股，也可以不控股。除了对关键领域的企业需要控股外，对其他企业控股与否，绝对控股还是相对控股，由国资公司根据自己的实际和市场状况，从投资收益最大化角度，自行决定。

国资委与国资公司之间的关系是完全所有或控股关系，即国资委必须拥有国资公司 100%，或 50% 以上，或相对多数的股份，以及相应的对国资公司董事会成员的任免权，这种完全所有或控股关系以及董事任免权可使国资委能够有效地将国家的目标指向传导给国资公司，保



证国资公司的资产运营符合所有者的利益追求。然而，既然是公司，国资公司就应享有《公司法》规定的一切权利，国资监管委是通过 100% 或相对多数的股权来对国资公司实施监控，其行为必须限定在法律框架内，没有直接干涉的行政权力。

与此同时，作为经营国有资产的专业公司，应由《国有资产法》授予其一些特殊的权利，如享有国有资产出资人的特殊法人地位；对外投资允许超过其净资产的 50%；在国资监管委关于国有企业长远发展的规划范围内，允许自主决定投融资计划；根据国家宏观调控和有关政策可以自主进行对外投资，对国有资产进行处置^①；对控股的实体企业的董事有任免权，国资监管委不能干预，等等。

国资公司的组建可以有以下两种方式：

1. 对于目前既有的大型或重点企业集团，由国家国资委或地方国资委直接授权集团的母公司（即集团公司）负责国有资产所有权的运营，如中央直接监管的 130 余家大型企业即属此列。这类企业集团的母公司具有以下两个特点：

（1）集团公司既有资本运营，又进行生产经营，但以前者为主。严格意义上的国资公司应只进行专业化的资本运营，是一种投资管理公司，它负责把国有资本（包括国有资本支配的其他所有者资本）投资到最有价值的企业和领域。但对于既有的大型或重点企业集团来说，无论是进行资本运营，还是进行生产经营，它们都积累了丰富的经验。如在其上再组建一个国资公司，无异于增加一个“婆婆”，加大资本的运作成本和管理冲突。而且，既有的大型或重点企业集团大都有一些历史遗留问题，这也要求集团公司在资本运营和生产运营的基础上，在符合规则的前提下，有序地予以解决。另外，一些企业集团已经完成股份制改造并成功实现整体上市，国有资本运营比较成功，无须再加一个国资公司干扰其正常运作。

（2）集团公司母公司的董事长要从国资委派出的董事中产生。对于整体改制尚未完成的企业集团，母公司总经理也由国资委委派，或从派出的董事中产生。至于委派的总经理人选，可以从社会上选聘。对

^① 刘仪舜：《怎样完善国有资产出资人制度？》，《南方周末》2003 年 6 月 27 日。



于整体改制已经完成的企业集团（如包钢），总经理应由董事会负责选聘，以符合现代企业的运作规范。

2. 对于分散的占用国有资产的实体企业（国有企业或混合所有制企业），在国资监管委的协调组织下，通过新建一些国资公司，将这些分散的国有资产纳入统一的监管和运营中。为便于资本运营，这些实体企业要加快股份制改造，以便形成规范的国资公司对实体企业的控股或参股关系。这些国资公司有以下三个特点：

(1) 这些国资公司只进行资本运营，不进行生产经营，是典型的投資管理公司。国资公司作为实体企业的出资人，本着投资收益最大化原则和市场原则，可以对实体企业的国有资本进行买卖转移，以重新投入到最有价值的企业或领域。

(2) 这些国资公司开始组建时是国有独资公司，但随着条件的成熟，可以吸收社会法人或个人入股，但要保证国资公司的控股地位。

(3) 国有独资时期的国资公司，董事长应从国资监管委派出的董事中产生，总经理则由董事会选聘；当转化为国有控股公司后，国资监管委只向国资公司派出董事，董事长由董事会选举产生，外部董事也可以担任董事长，总经理仍由董事会选聘。

六 财政部门与国资监管委的关系

财政部门和国资监管委对国有资产的管理具有完全不同的性质，前者是资金流量管理，后者是所有权及其运营管理。但是，由于国资监管委只是全国人大委托的国有资产所有者代表，本身不是真正的所有者，因此，从理论上说，国资监管委对于其获取的各种所有权收入，如股息收入、出售收入和溢价收入等，不应自行处置，应当全部上缴国库，即上缴国家财政，通过国家财政来满足全民的整体利益，如补充公共建设资金和社会保障支出，推进公共事业和公共服务的发展，保障国家安全等。

然而，实际上，国资监管委获取的国有资产所有权收入是不可能全部上缴国家财政的。原因在于：国资监管委监管的国有资产半数以上是经营性资产，具有增值属性，而且相当一部分是关系国民经济命脉和国家安全的资产。在这种情况下，一方面，国家希望国有资产能够不断增值；另一方面，国家还要通过对关键领域的国有资产的控制来调控宏观经济，保障



国家的安全和稳定。显然，国资监管委势必会留下一部分收入用于再投资。不过，这里需要强调，国资监管委用于再投资的这部分收入，不应看做是国资监管委的盈利所得，它的性质仍是国家财政收入，是国家财政支出的一个方面。至于这部分再投资所占比例的大小，则由全国人大国资委论证后决定，甚至要经全国人大讨论通过。

对于国家财政来说，财政支出一旦发生，就会形成国有资产；一旦形成国有资产，就要纳入国资监管委的监管范围；其中经营性国有资产一旦付诸运营，由此所得的所有权收入就又复归财政；非经营性国有资产一旦经财政投资付诸使用，则国资监管委就要监管该部分财政投资的目的是否得到实现。很显然，国家财政与国资监管委之间构成一种相互衔接的链条关系。

第三节 国有企业作用评价：国有资产监管的核心

对国有企业的作用进行评价是国有资产监管的核心内容之一。要准确地对国有企业的作用做出评价，就必须确立科学的评价体系，设计适当的评价指标和合理的指标权重。

一 国有企业作用评价体系设计的基本依据与原则

(一) 基本依据：国有企业的双重作用

如前所述，基于国有企业的特性、地位及现实国情，中国国有企业在社会经济发展中具有双重作用，即公共性作用和经济性作用。据此，国有企业作用评价体系设计的根本出发点应当是科学地反映国有企业的这种双重作用，使之能为国有资产监管部门正确考核国有企业提供现实依据。基于这一出发点，全面评价国有企业的作用必须从经济绩效和公共绩效两个方面来进行。

经济绩效主要针对竞争性国有企业作用的评价。经济绩效的实现状况可以从财务表现能力、财务活动能力和未来财务增长潜力三个方面来考察。财务表现能力反映了企业的财务资源、财务状况，是对企业绩效的基础性评价；财务活动能力反映了企业对现有物质基础的综合运用能力，进而反映出企业获得和保持经营成果的能力以及企业的稳定程度；未来财务



增长潜力则反映了企业未来可能拥有的增长空间和支持这些增长的条件。由此，对国有企业经济绩效的评价就转变成对国有企业财务表现能力、财务活动能力和未来财务增长潜力三个方面的评价。这里，借鉴现行的《国有资本金效绩评价办法》和《中央企业负责人经营业绩考核暂行办法》里的相关规定，从盈利能力、资产运营能力、偿债能力、发展能力四个方面分别评价这三个方面，设计相应的经济绩效考核指标^①。国有企业的财务表现能力可以用企业的盈利能力指标和偿债能力指标来度量；财务活动能力可以用企业的运营能力指标来评价；未来财务增长潜力则可以通过企业的发展潜力指标来衡量。

公共绩效主要针对公益性和垄断性国有企业。公共绩效的实现状况可以从国有企业的宏观调控能力和社会稳定能力两个方面来考察。宏观调控能力反映了国有企业在调节国家产业结构、解决就业问题、承担国家政策性支出等方面的能力；社会稳定能力则反映了国有企业通过提供公共产品和服务，实现社会稳定发展的能力。这样，对国有企业公共绩效的评价就转变成对国有企业的宏观调控能力和社会稳定能力的评价。而这两方面能力主要可以用社会影响指标和环境影响指标来衡量（见表 9-2）。

表 9-2 国有企业作用评价指标体系选择的基本依据

国有企业的作用	作用绩效	作用的体现	作用评价指标
经济性作用	经济绩效	财务表现能力	盈利能力指标
		财务活动能力	运营能力指标
		未来财务增长潜力	发展潜力指标
		宏观调控能力	社会影响指标
公共性作用	公共绩效	社会稳定能力	环境影响指标

^① 国务院国有资产监督管理委员会业绩考核局：《中央企业经营业绩考核暂行办法辅导讲座》，经济科学出版社 2004 年版。



（二）评价体系设计的原则

1. 科学性原则。国有企业作用评价指标体系要建立在科学基础之上，评价指标选取、指标权重设计、数据获取渠道等必须以公认的科学理论为依据，以客观的综合性指标准确地反映国有企业在社会和经济中发挥的作用。
2. 可操作性原则。国有企业作用评价指标体系应该是一个可操作性强的方案，在指标的选择上应该做到口径一致，核算方法统一，保证指标比较结果的合理性、客观性和公正性。
3. 代表性原则。即在众多可以用来评价国有企业在社会和经济发展中的作用的相关指标中，选择最具有代表性的指标，能够反映国有企业在社会和经济发展中的作用的主要方面。
4. 系统性原则。指标体系设计要尽可能全面地反映国有企业作用的特征，防止片面性，各个指标之间要相互配合，互有侧重，形成有机整体，从不同角度反映国有企业在社会和经济发展中的实际作用。

二 国有企业作用评价指标选择

从国有企业在社会和经济发展中所发挥的双重作用出发，遵循指标体系设计的基本原则，我们分别针对经济绩效和公共绩效两大类绩效评价选取了具有代表性的指标。具体而言，国有企业作用评价指标可以分为三个层级（见表 9-3）：一级指标为经济绩效和公共绩效。其中经济绩效指标反映国有企业的经济产出，体现国有企业与一般企业的共同性；公共绩效指标反映国有企业的公共责任，体现国有企业的特殊性。二级指标主要是表现一级指标所蕴涵的细分领域，分别从不同角度体现一级指标。其中经济绩效指标由盈利能力、营运能力、偿债能力和发展能力四个二级指标构成；公共绩效指标由社会影响和环境影响两个二级指标构成。三级指标是最终衡量国有企业作用的数量指标，根据重要程度将其划分为核心指标和从属指标。按照上述划分，最终得到由 21 个核心指标和 16 个从属指标构成的国有企业作用评价指标体系。从数据可获得性以及简化分析的角度考虑，这里只研究核心指标，从属指标可留待以后条件成熟时再纳入。



表 9-3 国有企业作用评价指标体系

一级指标	二级指标	三级指标			指标说明
		指标类别	指标编号	指标名称	
经济绩效	盈利能力指标	核心指标	1	净资产收益率	反映国有企业所有者权益的投资报酬率
			2	资产净利率	反映公司资产利用的综合效果
			3	每股收益	反映普通股的获利水平
	从属指标		1*	销售利润率	反映每一元销售收入的收益水平
			2*	人均利润	反映人均创造价值的程度，反映了企业技术领先状况和生产效率状况
	营运能力指标	核心指标	4	总资产周转率	反映资产总额的周转速度
			5	流动资产周转率	反映流动资产的周转速度
			6	全员劳动生产率	反映企业的经营活动是否在最大范围内形成合力，体现了整体效益
		从属指标	3*	存货周转率	反映公司存货的管理和利用的效率
			4*	应收账款周转率	反映公司管理应收账款方面的效率
发展能力	偿债能力指标	核心指标	7	资产负债率	反映公司经营中的风险程度
			8	现金债务总额比	反映每一元负债含有的现金净流入作为保障的程度
		从属指标	5*	现金到期债务比	反映企业及时偿还本期到期债务的能力
			6*	已获利息倍数	衡量偿付借款利息的能力（也称为利息保障倍数）
			7*	流动比率	反映公司的短期偿债能力
	发展能力指标	核心指标	9	技术创新投入率	反映每一元净利润中技术创新的贡献率，也从一个侧面衡量生产要素有机构成的提高程度
			10	营业收入增长率	反映企业营业收入的增长速度
			11	公司治理	反映国有企业的公司治理指数
		从属指标	8*	净资产增长率	反映企业净资产的增长速度
			9*	主营业务市场份额	反映产品在市场上的竞争能力，表明其在市场上的竞争地位
			10*	培训支出比率	衡量企业在人力资源方面投资的状况



续表

一级指标	二级指标	三级指标			指标说明
		指标类别	指标编号	指标名称	
公共绩效	社会影响指标	核心指标	12	就业率	反映每单位资产提供的就业机会
			13	税收上交率	反映国有企业的社会贡献程度
			14	企业诚信状况	反映国有企业的资信状况，用是否为当地政府守信企业来衡量
			15	是否承担政策性支出	反映国有企业承担政策性支出情况。政策性支出是指政府指派企业承担的公共职责或服务方面的支出，例如突发性事件的支出（如“非典”、重要会议）
			16	重大价格调整是否举行听证	反映国有企业在维护社会稳定上做出的努力
			17	社会保险覆盖率	反映参加“四险一金”员工人数占企业平均从业人员比重
			18	消费者满意度	反映国有企业与消费者之间的关系
		从属指标	11*	公益性捐赠	此指标是直接反映国有企业创造社会福利的指标
			12*	是否公平竞争	此指标反映国有企业在维护市场有效竞争上做出的努力
			13*	意外事故发生频率	此指标用来衡量职工工作安全程度
			14*	女性在高管中所占比例	此指标用来衡量国有企业在无性别歧视上所做的努力，其中高管包括董事会成员、监事会成员、工会主席、总经理、副总经理和董事长秘书
	环境影响指标	核心指标	19	环境治理	反映国有企业的环境治理和保护投入程度
			20	每万元产值能源消耗量	每万元产值消耗多少吨标准煤（吨标准煤/万元）
			21	每万元产值耗水量	每万元产值消耗多少吨水（吨/万元）
		从属指标	15*	废水处理率	经过处理的废水量/废水排放总量×100%
			16*	每万元产值污水排放量	每万元销售收入的污水排放量（吨/万元）



三 国有企业作用评价体系权重的确定

前面从理论规范分析的角度，已经建立了一种二维划分标准，即按产权特征和行业特征的标准对国有企业进行了分类。不过，从确定指标权重角度，按行业特征区分国有企业更具有现实意义。前面按行业特征把国有企业划分为三类，即公益性国有企业、垄断性国有企业和竞争性国有企业，但由于实践中一些垄断企业也处于竞争性领域，所以为了更客观地评价国有企业的作用，可以把垄断性国有企业进一步分为自然垄断性国有企业和垄断经营性国有企业，^①这样就有了四类国有企业，即公益性国有企业、自然垄断性国有企业、垄断经营性国有企业和竞争性国有企业。每类企业都分为经济绩效和公共绩效两类指标，这属于一级指标。其中，经济绩效指标包括盈利能力、营运能力、偿债能力和和发展能力四类二级指标；公共绩效指标包括社会影响指标和环境影响指标两大类二级指标。

为了确定指标权重，我们对 50 位专家发放了问卷，回收有效问卷 35 份，回收率为 70%。

（一）公益性国有企业作用评价体系的权重确定

公益性国有企业作用评价体系的权重如表 9-4 所示。

表 9-4 公益性国有企业作用评价体系的权重

目标层	准则层		方案层	
	因素	权重	因素	权重
公益性企业	经济绩效	0.16	盈利指标	0.03
			营运指标	0.07
			偿债指标	0.02
			发展指标	0.04
	公共绩效	0.84	社会影响	0.57
			环境影响	0.27

^① 这种划分与前述分类并无二致，这里是根据实际情况做的进一步区分。自然垄断性企业与垄断经营性企业最大的区别在于前者是由于经济力量的必然要求，而后者更多地是由于人为和历史因素所造成的客观现实，自然垄断性企业更多地依靠政府的规制，而对垄断经营性企业而言，则需要政府尽可能消除垄断。



计算结果显示，在对公益性企业的作用评价中，公共绩效占 84%，经济绩效仅占 16%。其中，在经济绩效中，营运指标占 7%，发展指标占 4%，盈利指标和偿债指标分别占 3% 和 2%；在公共绩效中，社会影响指标为 57%，环境影响指标为 27%。

这表明对公益性企业来说，应该主要考虑其公共绩效，经济绩效中主要考察其营运能力和发展能力，公共绩效中应侧重于考察其社会影响指标。

（二）自然垄断性国有企业作用评价体系的权重确定

自然垄断性国有企业作用评价体系的权重如表 9-5 所示。

表 9-5 自然垄断性国有企业作用评价体系的权重

目标层	准则层		方案层	
	因素	权重	因素	权重 ^①
自然垄断性企业	经济绩效	0.22	盈利指标	0.05
			营运指标	0.09
			偿债指标	0.03
			发展指标	0.06
	公共绩效	0.78	社会影响	0.52
			环境影响	0.26

注：①由于计算误差，权重总数不等于 1。

计算结果显示，在对自然垄断性企业的作用评价中，公共绩效占 78%，经济绩效仅占 22%。其中，在经济绩效中，营运指标占 9%，发展指标占 6%，盈利指标占 5%，偿债指标占 3%；在公共绩效中，社会影响指标为 52%，环境影响指标为 26%。

这表明对自然垄断性企业来说，也应该主要考虑公共绩效，经济绩效中主要考察其营运能力和发展能力，公共绩效中强调考察其社会影响指标。这表明在对自然垄断性企业和公益性企业的作用评价中存在着很大的共性，它们都应该是公共利益导向型的企业。

（三）垄断经营性国有企业作用评价体系的权重确定

垄断经营性国有企业作用评价体系的权重如表 9-6 所示。



表 9-6 垄断经营性国有企业作用评价体系的权重

目标层	准则层		方案层	
	因素	权重	因素	权重 ^①
垄断经营性企业	经济绩效	0.6	盈利指标	0.25
			营运指标	0.14
			偿债指标	0.08
			发展指标	0.12
	公共绩效	0.4	社会影响	0.32
			环境影响	0.08

注：①由于计算误差，权重总数不等于1。

计算结果显示，在对垄断经营性企业的作用评价中，经济绩效占60%，公共绩效仅占40%。其中，在经济绩效中，盈利指标占25%，营运指标占14%，发展指标占12%，偿债指标占8%；在公共绩效中，社会影响指标为32%，环境影响指标为8%。

这表明对垄断经营性企业来说，应该主要考虑其经济绩效，但同时也不能忽视其公共绩效。经济绩效中主要考察其盈利能力、营运能力，公共绩效中也是强调考察其社会影响指标。

(四) 竞争性国有企业作用评价体系的权重确定

竞争性国有企业作用评价体系的权重如表9-7所示。

表 9-7 竞争性国有企业作用评价体系的权重

目标层	准则层		方案层	
	因素	权重	因素	权重 ^①
竞争性企业	经济绩效	0.8	盈利指标	0.34
			营运指标	0.22
			偿债指标	0.14
			发展指标	0.09
	公共绩效	0.2	社会影响	0.12
			环境影响	0.08

注：①由于计算误差，权重总数不等于1。



计算结果显示，在对竞争性企业的作用评价中，经济绩效占 80%，公共绩效仅占 20%。其中，在经济绩效中，盈利指标占 34%、营运指标占 22%、偿债指标占 14%、发展指标占 9%；在公共绩效中，社会影响指标为 12%，环境影响指标为 8%。

这表明对竞争性企业来说，应该主要考虑其经济绩效，但同时也要考虑其公共绩效，因为国有企业的所有制特征决定了其应该或多或少地承担公共义务。其中，在经济绩效中主要考察其盈利能力与营运能力，公共绩效中强调考察其社会影响指标。

参考文献

1. [美] 安德鲁·马斯-科莱尔、迈克尔·D. 温斯顿、杰里·R. 格林：《微观经济学》，中国社会科学出版社 2001 年版。
2. 樊纲：《国有资产管理体制的改革》，《驾驭脆弱的世界》，郑州大学出版社 2004 年版。
3. 樊纲、高明华：《国有资产监管的目标模式》，全国人大财经委员会委托课题成果，2004 年。
4. 高明华：《权利配置与企业效率》，中国经济出版社 1998 年版。
5. 高明华：《国有企业是做什么的》，《经济学家茶座》2007 年第 4 期，山东人民出版社。
6. 高明华：《重新认识国有企业的作用》，《国企》2007 年第 7 期。
7. 高明华：《北京市国有资产监管体系研究》，《调查与研究：北京市国资委 2004—2005 年度调研成果汇编》，新华出版社 2007 年版。
8. 高明华：《北京市国有资产授权经营制度研究》，《调查与研究：北京市国资委 2004—2005 年度调研成果汇编》，新华出版社 2007 年版。
9. 国务院国资委课题组：《关于中央企业国有经济布局和结构调整若干重大问题的研究》，《探索与研究》，中国经济出版社 2007 年版。
10. 高伟彦、张春霖：《改革国有资产管理：从国际经验看中国》，《世界银行政策分析报告》2002 年 12 月 23 日。
11. 黄速建、余菁：《国有企业的性质、目标与社会责任》，《中国工业经济》2006 年第 2 期。
12. [英] V. V. 拉马兰德哈姆：《国有企业组织结构研究》，东北财经大学出版社 1991 年版。
13. 刘仪舜：《怎样完善国有资产出资人制度？》，《南方周末》2003 年 6 月 27 日。



14. [英] 亨利·帕里斯等:《西欧国有企业管理》,东北财经大学出版社1991年版。
15. 石峰等:《市场经济国家的国有林发展模式与发展道路》,中国林业出版社1998年版。
16. 石明磊:《论人大对国有资产的监管》,《人大研究》2003年第10期。
17. 王汉亮:《中国国有企业产权问题的法学分析》,博士学位论文,北京大学,2002年。
18. 王金存:《破解难题——世界国有企业比较研究》,华东师范大学出版社1999年版。
19. 杨德明:《我国中长期经济发展模式——历史的国际的批判的比较分析》,《中国与世界》2002年第2期(增刊)。
20. 许新主编:《转型经济的产权改革——俄罗斯东欧中亚国家的私有化》,社会科学文献出版社2003年版。
21. 张文魁:《新国资体制核心:中央和地方的产权边界划分》,《21世纪经济报道》2003年6月2日。
22. 周林彬:《试论国家所有权的行使》,《WTO与中国市场经济法制》,社会科学文献出版社2002年版。
23. 金碚、黄群慧:《新型国有企业现象初步研究》,《中国工业经济》2005年第6期。
24. 国务院国有资产监督管理委员会业绩考核局:《中央企业经营业绩考核暂行办法辅导讲座》,经济科学出版社2004年版。
25. Claude Menard and Mary M. Shirley (edited), *Handbook of New Institutional Economics*, Springer, 2004.
26. Michael J. Whincop, 2005, *Corporate Governance in Government Corporations*, Ashgate Publishing Limited.



第十章 产业政策和竞争政策

政府如何通过经济政策对经济活动进行有效干预是经济学中一个长盛不衰的研究领域。在主流经济学看来，政府的干预领域应当局限在宏观调控和维护竞争秩序上，但以日本等东亚国家和地区为代表的政府主导型经济体制和以政府直接干预产业发展为特征的产业政策曾经挑战了这种观念。东亚持续的经济增长以及亚洲金融危机暴露出的产业政策后遗症，使人们逐渐认识到，对于后发工业化国家来说，尽管产业政策在特定时期和特定条件下能够推动“蛙跳”式的经济增长，但随着市场的不断发育，市场机制在资源配置中的作用得到越来越充分的发挥，以推动产业成长、增强产业国际竞争力为目的的经济政策有必要进行适应性调整，选择性产业政策应当逐渐让位于旨在促进和维护市场竞争的竞争政策。

第一节 产业政策的作用机制和绩效

一 功能性产业政策与选择性产业政策

在主流经济学看来，市场经济的有效运行建立在个人和企业的自由决策和自主行动的基础之上。在市场经济制度下，通过市场机制的有效运转和企业之间的激烈竞争，最终能够实现资源的有效配置、技术进步和生产力的提高。这种理论框架将市场机制置于其他一切因素之上，政府干预的领域和作用非常有限。但以日本为代表的东亚经济发展模式则对此提出了挑战。在经济发展过程中，东亚政府对某些重要产业部门实施积极干预的产业政策，通过有意识的限制自由贸易和约束国内竞争，反而推动了幼稚产业的成长及其国际竞争力的提高，并最终带动了整个国民经济的持续高速增长。



产业政策作为经济政策体系的重要组成部分，已经被很多国家所认可和实施，产业政策的概念也被广泛使用，但它至今没有一个广泛认同的明确定义。对产业政策的不同界定会导致对它的不同评价。从现有文献看，产业政策大体可以分为广义产业政策和狭义产业政策。广义产业政策“属于政府的规制，具有共性，所有的经济主体都必须遵循，例如，市场准入标准、竞争规则、关税政策、国际贸易规则等”；狭义产业政策“是带有特殊性的、针对个别产业制订的发展规划、投融资和税收等政策”^①。这两种产业政策也可以分别称之为“功能性”产业政策和“选择性”产业政策^②。

发达国家所讨论的产业政策，通常指政府通过提供人力资源培训和研究开发补贴等方式来提高产业部门国际竞争力的政策，即“功能性”产业政策。功能性产业政策建立在“市场失灵”理论的基础上，目的是弥补市场机制的缺陷。除了个别情况外，如欧盟对空中客车公司的产业政策，功能性产业政策一般没有特定的产业指向，它在整个经济政策体系中不占主要地位。“选择性”产业政策也就是日本式的产业政策，其作用是主动扶持战略产业和新兴产业，缩短产业结构的演进过程，以实现经济赶超目标。由于它有着特定的产业指向，因此被称为“选择性”产业政策或“部门性”产业政策。与“功能性”产业政策注重市场机制在资源配置中的基础作用不同，选择性产业政策更加强调政府在资源配置中的作用。小宫隆太郎就曾指出，产业政策是“政府为改变产业间的资源分配和各种产业中私营企业的某种经营活动而采取的政策。换句话说，它是为促进特定产业中的生产、投资、研究开发、现代化和产业改组而抑制其他产业中同类活动的政策”^③。国内学术界讨论的产业政策通常指的是选择性的产业政策，即在经济发展的某些阶段，政府为了实现某些既定目标而针对特定产业及产业内企业实施的扶持和管制等干预政策，其目的是推动这些产业及企业迅速形成能够参与市场竞争的核心竞争力，进而推动

① 吕政：《完善我国产业政策需要明确的问题》，《中国社会科学院院报》2004年5月27日。

② Sanjaya Lall, 2000, “Selective Industrial and Trade Policies in Developing Countries: Theoretical and Empirical Issues”, QEH Working Paper Series QEHWPS48, University of Oxford.

③ [日] 小宫隆太郎：《日本的产业政策》，国际文化出版公司1988年版，第3页。



国内产业结构的升级并带动国民经济的全面发展。

产业政策不是某一类型的单项经济政策，而是由一组相互关联的经济政策构成的有机整体。一般认为，产业政策主要由产业结构政策、产业组织政策、产业技术政策和产业布局政策四部分组成。而从作用对象和目的来看，产业政策大体可以分为对主导产业或者新兴产业的扶持政策和对衰退产业的援助政策两大类。后发工业国的政府通常采用的产业政策工具包括：贸易政策（特别是进口保护或出口推动政策）、金融政策（影响对产业信贷的供求）、税收优惠、投资激励、政府直接投资及所有权、对外国直接投资的严格控制、鼓励产业规模化的政策、劳动力市场监管等^①。

二 选择性产业政策的作用机制

（一）产业政策的逻辑起点

在新古典经济学看来，在市场机制这只“看不见的手”指引之下的资源合理配置，将会有效地推动产业成长和经济发展。政府干预的领域应局限于纠正市场失灵，选择性的产业政策会扭曲价格机制和竞争过程对资源配置的调节作用。但也有一些经济学家认为，发展中国家在经济发展的起步阶段，通常面临技术落后、国内储蓄不足、产业部门残缺不全、国内市场容量有限等不利情况，市场机制不能充分发挥资源配置的作用，因此，政府的积极干预会有效地弥补市场机制的不足。后发工业化国家的经济发展历程通常体现为产品结构从单一到多样化的过程，这些国家在力图实现产品结构多样化的时候，通常面临着信息外部性和协调外部性的问题，在这些领域市场力量是无能为力的。对于后发工业国来说，形成新的产业部门或者创造新的产品需要开拓型企业家的投资。而企业家在准备投资于新的产业或者新的产品前，对于这项投资的成本结构和投入产出比并不清楚，从国外引进的技术也必须经过适应性的改进才能适应本国市场的需求，企业家进行开创性投资的过程被称为“自我发现”。对于企业家来说，一旦投资失败，他将独自承担全部经济损失；而一旦投资成功，如果没有足够的进入壁垒，他通过“自我发现”了解到的关于进入这个产业

^① Bijit Bora, et al., 2000, “Industrial Policy And The WTO”, United Nations Conference on Trade And Development, Policy Issues In International Trade And Commodities Study Series, No. 6.



或者投资这个产品的相关知识将可能通过某些渠道外溢，模仿者的蜂拥而至将使企业家通过创新实现的垄断租金很快丧失。因此，如果经济运行完全由市场自发调节，由于个人成本和社会收益的不对称，后发国家的企业家将不会有足够的热情去从事“自我发现”，从而阻碍这些国家的产业升级和动态比较优势的形成。除了存在信息外部性以外，后发工业化国家在产业发展中还面临着协调外部性的问题。任何一个产业部门都是由一条完整的产业链构成的。对一个新产业或者一项新产品的投资，如果想产生利润，往往需要生产配套产品的上下游部门或企业同时进行投资。在后发工业国经济发展的早期阶段，跨部门的互补性投资规模十分巨大，超出了民间部门的投资能力，这就需要由政府出面协调民间部门的投资行为^①。林毅夫从另外一个角度探讨了产业政策的必要性。发达国家的工业发展通常是沿着现有产业链逐渐实现产业升级，而后发国家的企业能够从先行国家的产业发展中获得充分的信息，对下一个发展阶段具有市场前景的产业或者投资领域产生共识，对投资回报率产生很高的预期，从而导致趋同性的投资，形成投资中的“潮涌现象”，结果导致相关产业的产能严重过剩，最终会极大地降低投资回报率。由于政府相对于企业拥有更多的信息优势，更加了解市场需求和全社会的投资、信贷总量，政府有必要通过推行产业政策让企业了解相关信息，并通过设定市场准入条件和银行信贷标准来引导企业的投资方向，以避免企业过度的重复投资^②。这些经济发展的初始条件构成了后发工业国政府通过产业政策扶持产业发展的逻辑起点。

（二）选择性产业政策的作用机制

1. 选择并扶持主导产业。对于后发工业化国家而言，在某些条件下，有效的产业政策能够大大缩短这些国家产业结构升级和产业演进的过程。霍夫曼、克拉克、库兹涅茨等经济学家运用统计方法对经济发展过程中产业结构的变化进行了研究，发现在产业结构演进过程中三次产业依次在产业结构中占据主导地位的演变规律，这些研究成果为后发工业国选择支柱产业、制定产业政策提供了理论依据。在战后经济高速增长时期，日本通

^① Dani Rodrik, 2004, “Industrial Policy for the Twenty – First Century”, Discussion Paper No. 4767, Centre for Economic Policy Research, London, November.

^② 林毅夫：《潮涌现象与发展中国家宏观经济理论的重新构建》，《经济研究》2007年第1期。



通过对发达国家经济发展历程和经济结构变迁规律的研究和模仿，在经济发展的不同阶段，由政府选择某些具有较强关联效应、技术和资金较为密集的产业，通过保护性的贸易政策和财政、金融、税收、外汇等倾斜政策，扶植这些产业发展，从而改变国家经济的竞争优势。从战后到 20 世纪 70 年代，日本先后实现了从劳动密集型产业到资本技术密集型产业的有序替代，在主导产业更替的过程中实现了持续的经济增长。第一次石油危机之后，面对国际经济环境的剧烈变化，日本又开始推动产业结构从高能耗、低附加值的重化工业向相对低消耗、高附加值的知识密集型产业的升级。在政府的引导和市场的压力下，日本制造业不仅注重生产过程中的节能降耗，还积极开发面向国内外市场的节能型新产品，从而大大提高了日本产品的国际竞争力。日本的汽车工业正是凭借低油耗的小型汽车打开了美国市场，并逐步成长为日本最有国际竞争力的制造业部门。

日本这种通过“挑选主导产业”促进产业结构高级化的产业政策被韩国和中国台湾相继效仿。这些东亚国家和地区在经济发展初期，面对本国和本地区资源禀赋的初始状态，制定了由政府推动的不平衡发展战略，并制定和实施建立在这一战略基础之上的产业政策，推动了主导产业的成长和产业结构的升级。随着经济增长不断演进和渐次的产业升级，后发工业国的比较优势沿着资源密集型—劳动密集型—资本和技术密集型产业的方向演进，与此同时，产业政策扶持的产业领域也发生了相应的调整（见图 10-1）。

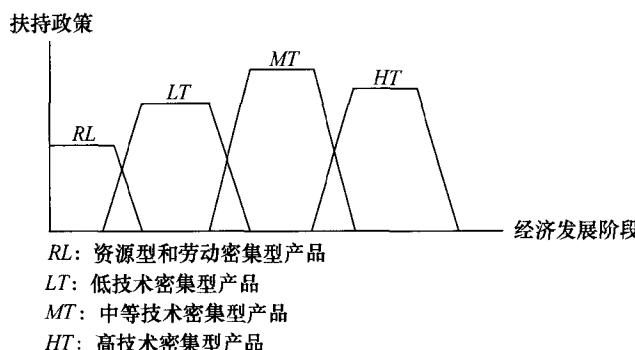


图 10-1 经济发展阶段对不同产业领域扶持政策的演变

资料来源：United Nations Conference on Trade And Development：“Trade and Development Report 2006”，p. 159.



2. 组织企业竞赛并挑选优胜者。选择性产业政策的关键在于，为了实现特定的经济发展战略目标，产业政策不仅要根据产业结构演进规律选择有待扶持的主导产业，还要根据某种游戏规则选择主导产业中的优胜企业。政府通过中间组织或者直接与企业沟通，制定出能够为企业所接受的明确的、透明的游戏规则。在此基础上，政府通过组织企业间的竞赛，根据竞赛的结果选择需要扶持的目标企业并给予支持。政府是竞赛的组织者和裁判员。在日本，通产省（现改为经济产业省）是产业政策的协调人，而韩国的企业竞赛裁判员则是经济企划厅。

政府在产业政策框架内组织的企业竞赛表现为两种不同的类型：一种是在经济发展的早期阶段，在劳动密集型的传统产业部门内进行的以出口能力为优胜标准的企业竞赛。政府根据企业的出口业绩辨别竞赛的优胜者，并给予银行信贷、税收优惠、外汇额度等奖励。在设置激励机制的同时，政府还建立了严格的惩罚机制，业绩没有达到政府设定最低目标的企业，将被逐出优胜者之列，政府给予的种种优惠也会随之取消。另一种类型的竞赛发生在重化工业时期。由于石化、汽车等重化工业部门技术和资本密集，并且上下游产业之间的关联十分紧密，民间部门难以承担规模巨大的跨部门互补性投资，这就需要由政府出面协调民间部门的投资行为。政府根据企业过去的经营业绩，挑选出一些具有一定经营规模和技术能力的企业，向它们颁发重化工业部门的生产许可证。为了吸引企业从事重化工业领域的投资和生产，政府通过许可证管理设置了严格的行政准入制度，以保证政府挑选的这些企业能够获得足够的利润。在市场准入壁垒的保护下，重化工业领域的在位企业不仅可以获得政府给予的各项补贴，还能够在垄断性的市场结构中获得超出竞争性市场中正常利润的额外收益。但这必然会吸引更多的企业争取进入这些行业。在有限的市场容量下，产业中的企业数量越多，则企业平均经营规模越小，以致达不到重化工业部门的最小经济规模。在东亚地区的政府看来，企业的过度进入必然会导致恶性竞争，产生重复投资和资源浪费，这不仅会降低产业的平均利润率，而且会导致产业生产能力的过剩。但如果实行严格而僵化的市场准入管理，在位企业在保护性的市场环境中又会减弱降低成本和技术创新的努力。因此，日、韩等国在产业结构向重化工业升级的过程中，对资本和技术密集型产业部门实行了“延缓进入”的动态市场准入管理。



制度^①。在位企业通常被要求协调其投资规划，以控制生产能力的过度增长，产业政策的主管当局还从技术创新能力、市场份额、财务状况等方面对在位企业提出了严格的绩效标准，达不到标准的企业将不能享受产业政策所提供的种种优待。同时，政府在市场准入问题上也会发出明确的信息：经过一段时间后将再度选拔一批企业进入重化工业部门。这种以“延缓进入”为特征的重化工业部门的企业竞赛，迫使在位企业不断扩大生产规模，积极消化、吸收引进技术并在此基础上开展创新研究，努力降低生产成本，不断提高产品的市场竞争力，以应对更多企业进入后激烈的市场竞争。对于潜在的市场进入者而言，为了获得宝贵的生产许可证，它们会制定长期的发展计划，在资金、技术、人力资源等方面为未来的市场竞争进行积极的准备。在一个“生产能力有序扩张”的框架下，产业政策推动了东亚地区新兴产业的成长和产业结构的升级。

三 产业政策的实施绩效

(一) 产业政策的有效性之争

在后发工业国经济发展的过程中，产业政策究竟发挥了多大的作用？关于这个问题一直存在着激烈的争论。一些学者强调产业政策对于经济赶超的必要性，政府通过干预资源在不同产业之间的配置过程，能够在较短的时间内迅速实现产业结构的升级，因此，产业政策对于东亚地区的产业发展和经济增长是至关重要的^②。持否定态度者则认为，东亚经济成功并非归功于产业政策^③，产业政策有效实施的前提是人为扭曲产品和要素价格，由于与赶超经济相伴而生的公共规制、过高的法人税以及限制竞争的

^① 金滢基、马骏：《政府在获得技术能力方面的作用：对东亚石化的案例分析》，载青木昌彦等主编《政府在经济发展中的作用》，中国经济出版社1998年版。

^② 参见 Chalmers Johnson, 1982, “*MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy*”, Stanford, California: Stanford University Press; Amsden, Alice H. 1989, “*Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*”, New York: Oxford University Press; Wade, Robert. 1990, “*Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*”, Princeton: Princeton University Press.

^③ Noland Marcus and Howard Pack, 2003, “*Industrial Policy in an Era of Globalization: Lessons from Asia*”, Institute for International Economics, Washington, D. C. .



商业习惯等弊端长期得不到革除，生产要素很难从低效率的产业部门释放出来并顺利转移到高效率的产业部门，从长期看，反而拖累了经济增长^①。支持产业政策的理论在20世纪80年代和90年代上半期一度非常流行，但批评产业政策的声音从来就没有平息过。亚洲金融危机使理论之争的态势出现逆转，主张亲善市场、反对产业政策的新古典理论再度占据上风。但由于近年来奉行“华盛顿共识”的拉美国家经济发展不尽如人意，而政府干预较为明显的中国、印度、越南等国的经济增长极为迅速，对政府干预和产业政策持肯定态度的观点又有所抬头^②。随着美国金融危机的不断深化，美国政府对金融和产业部门的救援和干预逐渐升级，对“华盛顿共识”以及作为其理论基础的新自由主义的否定声浪重新高涨，政府在经济发展中的作用问题又一次成为学术界关注的焦点。

一些学者通过对东亚工业化过程中技术变迁的动态过程和机制的考察，认为政府积极有效的干预决定了这些国家技术进步的速率和方向。在技术创新速度越来越快、成本越来越高的时代，仅仅依靠企业的力量去推动一个国家的技术创新是远远不够的，政府在推动技术进步中的作用将会越来越重要。日本通产省推行的产业政策，始终把推动技术进步放在非常重要的位置上。日本工业的技术进步最初主要依赖于从国外引进先进的设备，通过对引进技术的消化、吸收和再开发，企业逐渐掌握了核心技术，并开发出世界领先的生产技术。在此基础上，通产省、产业界和大学共同制定并实施了具有前瞻性的长期科技发展计划，并逐步建立并完善了日本政府指导和支持下的政府与企业联合研究开发的官民合作开发体制。在每一个技术攻关计划中，政府都要邀请若干家大企业参与，政府不仅通过提供补助金等方式提供研究开发经费，还参与研究开发活动的组织和协调。官民合作体制集中了政府和企业的研究力量，共同开展重大项目的技术攻关，从而将国内相对分散的研究开发力量整合了起来，避免了重复研究，分散了风险和成本，促进了企业的技术交流和技术体系升级。由此逐渐形

① [日]新庄浩二：《日本产业结构的变化与再生》，《产业经济评论》2003年第2辑。

② United Nations Conference on Trade And Development (UNCTAD), *Trade and Development Report, 2006*.



成了官产研一体化的国家技术创新体系^①，有效地支撑了日本的技术进步和经济增长。

但也有很多的实证研究却并不支持产业政策的有效性。世界银行通过广泛的调查后认为，东亚国家和地区的经济发展应当归功于市场机制，因为这些国家和地区的产业发展方向在很大程度上与建立在比较优势之上的市场发展方向相吻合。世界银行专家运用计量经济学的方法，对产业政策与全要素生产率（TFP）之间的相关性进行了测算，认为并没有足够的证据证明产业政策能够系统地提高全要素生产率。在1966—1985年间，在重化工业优先发展政策的推动下，韩国钢铁工业得到了迅速的发展，但同期钢铁工业的TFP增长水平却远远低于钢铁企业生产能力的扩张速度。相反，这一时期并未受到产业政策扶持的纺织业和服装业的TFP增长率却很高，因为韩国在这些产业领域具有比较优势。因此，世界银行的专家认为，政府选择产业并不比市场选择的效率更高，“能够证明产业政策系统地促进行业发展提高生产的证据，其说服力不够”^②。

在日本跻身于世界最发达国家之列后，由一些日本著名经济学家共同完成的总结性研究报告《日本的产业政策》认为，与人们的通常看法相反，战后日本的经济发展史，特别是曾经被普遍给予高度赞赏的日本产业政策的历史，其实是民间企业在市场机制和竞争压力的驱动下不断地否定政府控制性直接干预意图的过程。不仅如此，日本的产业政策还导致了严重的后遗症，它扭曲了经济结构，限制了正常的市场竞争，在不少行业，特别是重化工业领域形成了寡头垄断体制。因此，“战后的日本，至少从学术界的立场来看，对产业政策存在的意义似乎否定性的看法比较多”^③。迈克尔·波特等人通过对日本具有国际竞争力的机械、电子、运输设备等20个产业和民用航空器、软件、证券等7个国际竞争力较弱的产业进行比较研究后发现：在日本具有国际竞争力的产业部门，没有大量的政府补

① Freeman C., 1987, "Technology Policy and Economic Performance: Lessons from Japan", London: Pinter.

② 世界银行：《东亚奇迹——经济增长与公共政策》，中国财政经济出版社1995年版，第215页。

③ [日]伊藤元重等：《市场的失败和补充性产业政策》，参见[日]小宫隆太郎等编《日本的产业政策》，国际文化出版公司1988年版，第241页。



贴，企业竞争中也没有或者很少有政府干预；相反，在发展并不成功的产业部门，处处活跃着政府的身影。波特等人由此认为，公认可以解释日本成功的政策介入这个国家失败的方面要比成功的方面普遍得多^①。不少学者看来，将日本产业结构的迅速升级和国民经济的持续高速增长归功于政府干预和产业政策是有失偏颇的，“除了战后初期有限的短时期之外，支持高速增长的因素基本上是通过建立在竞争基础上的价格机制和旺盛的企业家的作用取得的”^②，产业政策至多是市场机制的补充。

关于产业政策有效性的争论还会长期进行下去。世界银行在近年的一份报告中比较客观地指出，虽然对于积极的产业政策作用的认识仍然很不一致，但它很可能是非常重要的^③。尽管如此，产业政策并非放之四海而皆准，它的有效性取决于特定时期的特定制度安排，这就在一定程度上解释了东亚产业政策为什么在其他后发国家很难发挥预期的作用。

（二）产业政策有效性的制度条件

一些学者认为，产业政策的本质是政府设租并在产业和企业间分配的过程。东亚国家和地区在制定和实施产业政策的过程中，通过一系列产业政策工具，为民间部门创造了租金机会，使它们有可能获得高于竞争性条件下所能产生的收益的机会，其最终效应类似于向被扶持产业和企业提供了直接和间接的补贴。为了保证各种显性和隐性补贴的有效性，就不能够采取对产业内所有企业均匀分配的方式，而应采取按照某种绩效标准进行分配，这样才可能促使企业为获得补贴而按照政府制定的游戏规则去提供较之竞争性条件下更多的商品。世界银行将这种产业政策补贴分配方式称为“与业绩挂钩的报酬”^④，青木昌彦则称之为“相机性租金”^⑤，即事先由政府设定产业政策的补贴规则，企业能否获得这种补贴取决于它们是否达到了事先设定的相对标准，依据企业的表现或结果来确定是否给予补贴

① 迈克尔·波特、竹内广高、榎原鞠子：《日本还有竞争力吗？》，中信出版社 2002 年版。

② 小宫隆太郎、奥野正宽、铃村兴太郎编：《日本的产业政策》，国际文化出版公司 1988 年版，第 535 页。

③ World Bank. 2005. Economic Growth in the 1990s, Learning from a Decade of Reform. Washington, D. C. .

④ 参见世界银行《东亚奇迹——经济增长与公共政策》，中国财政经济出版社 1995 年版。

⑤ 参见 [日] 青木昌彦《政府在经济发展中的作用》，中国经济出版社 1998 年版。



以及补贴的程度。产业政策的有效性在很大程度上取决于这些补贴是作为产业内的公共产品来分配，还是根据企业实际绩效来分配。

产业政策的有效性不仅取决于政府主导的择优机制的公正性和完善性，还取决于某些特定的制度条件。世界银行认为，这些制度条件包括：企业和政府官员之间不仅相互信任，也会遵守它们各自的承诺；利用国内外竞争性市场的压力来迫使企业去有效地利用资源或创新，从而推动产业政策的实施；应当按照比较优势的原则来制定一个国家的产业发展战略，那种为促进新兴工业而提供高度保护但又不鼓励提高效率的政策，反而会损害国家推动工业持久发展的机会^①。如果不具备这些制度条件，产业政策很可能最终沦为既得利益集团的寻租工具。

市场机制天然就具有优胜劣汰的择优功能，那么，东亚地区在产业政策领域为什么选择用企业竞赛替代市场竞争，用政府择优代替市场择优呢？一些研究者认为，这是因为这些国家经济发展之初市场发育不完善，市场机制不健全。但也有学者指出，原因在于东亚地区具有长期的极权主义传统，政府从骨子里就不信任市场。而在产业政策的支持者看来，由于政府拥有比企业强大得多的信息收集和处理能力，并且政府较之于企业能够更好地把握经济发展的全局和产业成长的规律，基于国民经济发展的整体考虑，需要政府对产业发展进行全面的规划和积极的引导，以克服企业经营的功利性和视野的狭隘性。

但产业政策支持者往往忽视了一个问题，无论政府的认知能力有多强，政府的行业规划替代不了市场机制的自然选择。在市场经济条件下，市场竞争导致的产业内利益结构调整才是企业创新和产业成长的动力来源，市场竞争压力下企业家对新获利机会的敏感和创造性的革新，往往会影响企业间的竞争优势，优胜劣汰的竞争机制会引导资源的流动，进而推动产业成长。选择性产业政策下的政府择优行为，实际上是政府对市场机制的侵蚀，是政府主观选择对市场竞争下的生存检验的替代。尽管在特定的时期、特定的制度背景和特定的市场条件下，产业政策确实可以推动重点企业和重点产业的发展，但这种发展的代价是：在“扶优扶强”的同时也鼓励和创造了国内市场的垄断，窒息了市场自发的择优机制，扭曲了

^① 世界银行：《1997年世界发展报告：变革中的政府》，中国财政经济出版社1997年版。



资源的配置，使产业政策扶持下实现的产业成长具有很大的脆弱性。纵观战后 50 多年来后发工业国的经济发展历程，在经济发展的特定阶段，政府干预是有必要的。但随着选择性产业政策后遗症的不断暴露和经济全球化的需要，推动产业发展的政策应当实现从选择性产业政策向功能性产业政策的转变，在此基础上，进一步推动产业政策向竞争政策的转型。

（三）产业政策的新趋势

为了促进国际贸易的发展，世界贸易组织参与国在世界贸易组织框架下制定了包括关于补贴和补偿措施协议（SCM）、与贸易有关的投资措施协议（TRIMs）以及与贸易有关的知识产权协议（TRIPs）在内的一系列协议。这些世界贸易组织规则限制了为促进特定产业发展而进行的政府干预，使得许多传统的进口限制和出口激励措施都不能再被使用。比如，选择性产业政策的重要工具利率补贴和优先贷款分配工具就违反了 SCM 协议。在世界贸易组织规则的约束之下，世界贸易组织成员国要想促进技术进步、产业成长、经济增长和区域经济发展，就只能在统一性、透明度和非歧视性的原则下，按照一定的客观标准，统一地无差别地实施某些不违反世界贸易组织相关规定的政策，而不能再使用具有“专向性”的，只针对部分地区、部分产业和部分企业的激励措施。这些协议对于各种补贴、地方保护、出口限制以及知识产权保护的约束减少了政府的自由度，政府推行产业政策的空间被大大缩小，选择产业政策工具时的灵活性大大降低，政府直接干预以推动产业发展的方法越来越受到世界贸易组织规则的限制，从而促使“选择性”产业政策日渐演变成弥补市场失灵、维护公平竞争的“功能性”产业政策。

随着经济活动的日益复杂化和规模经济、公共产品、外部性等因素的存在，政府的职能也在相应拓展，它不仅体现为传统意义上的维护国家安全和市场竞争秩序，还可以通过鼓励企业开展技术创新并提供优惠政策、积极支持教育和人力资源培训、建立鼓励长期投资和促进资金有效配置的稳定的金融市场等功能性产业政策，营造出鼓励创新的制度安排，从而提升产业动态能力。在提供功能性产业政策方面，做得最为出色的国家是美国。由于自由主义的传统根深蒂固，美国历来注重发挥私营部门和市场机制的主导作用，一般很少直接干预微观经济主体的经营行为，因而也一直否认产业政策的必要性。但美国政府对技术研究开发和教育培训的长期支



持和资助，实际上就是非特定产业指向的功能性产业政策。技术进步是现代经济增长源泉中最持久的动力要素，它依赖于持续的高强度的研究开发投入和人力资源投资。从美国商务部提供的数据来看，从1959—2004年，美国的研究开发投资在GDP中的比重一直稳定在2.5%上下，而同期美国的GDP从5060亿美元增加到了11.686万亿美元，可见美国历年在研究开发投入上的规模之大^①。美国的私人营利性机构是科技研究开发经费的主要提供者和研究开发活动的主要承担者，政府研究开发投入虽然比重不大，但起到了关键性的引导作用。美国政府对研究开发提供的长期财政支持，不仅创造了良好的科研学术条件，吸引了优秀的科技人才，也强有力地刺激了私营部门对高科技领域的研究开发投入，为美国始终保持在基础研究领域和应用技术领域的世界领先地位奠定了良好的基础。在面临百年不遇的金融危机的冲击下，奥巴马政府仍然主张在未来十年向新能源领域投入1500亿美元的研究开发资金，并主张向从事这类研究开发的公司提供税收优惠，如果这一计划最终顺利实现，可能又将催生一个引领世界经济发展方向的新兴主导产业部门。

欧盟和日本近年来也越来越重视功能性产业政策的制定和实施。欧盟在21世纪初提出了“里斯本战略”，希望在2010年使欧盟成为最具活力和竞争力的知识经济社会。为贯彻这一战略，欧盟近年相继推出了一系列政策措施，鼓励通过跨国合作开展信息通信技术、能源、健康等十大领域的研究开发工作；支持通过实验室合作创建欧洲优势极区；支持加大从其他国家引进科技人力资源的力度。日本在全球经济和科技竞争中也不甘示弱，在2004年提出了新产业创造战略，主张加强产业界、科研机构和政府部门的合作，并加大对燃料电池、信息家电、机器人等七大高科技新兴产业的扶持力度，希望通过促进这些行业的技术创新来刺激潜在需求，实现技术创新与市场需求之间的良性循环。在应对全球金融危机的过程中，日本政府于2009年4月推出了“经济危机对策”的新经济刺激计划，将再支出15.4万亿日元，重点之一就是推动包括太阳能产业、新型环保汽车和清洁家电等在内的新能源产业的发展。从目前的情况来看，这些政策

^① Carol A. Robbins and Carol E. Moylan, *Research and Development Satellite Account Update, Estimates for 1959–2004*, Department of Commerce, U. S. A. , October 2007.



已经起到了积极的效果，在未来还将继续推动科技和创新的发展，最终实现产业动态能力的提升。

第二节 从产业政策到竞争政策

一 市场经济中的竞争政策

竞争是市场经济的本质要求，也是市场机制发挥作用的核心过程。市场竞争有助于激发技术创新、提高企业效率、推动产业发展并最终改善消费者福利。在一个完善的以市场机制为主导的经济体制中，价格机制这只“看不见的手”指引下的资源配置过程，同时也是一个市场参与者之间通过公平竞争和优胜劣汰不断分化的过程。在竞争机制的筛选下，低效率的企业最终被淘汰，由此释放出的生产要素被高效率的企业所吸收。效率较高的企业通过技术创新和不断扩大经济规模来逐渐增加市场份额，产业演进的结果通常是少数优势企业拥有较多的市场份额，最终形成垄断竞争或者寡头垄断的市场结构。竞争推动的经济资源的集中使大企业逐渐形成了规模经济的优势，但这种规模经济反过来又会演变为一种阻碍竞争的力量。垄断不仅将导致资源配置低效率，还将阻碍垄断厂商在生产过程中采纳效率最高的可利用技术和投资于新产品的研究开发，从而导致生产无效率和动态无效率，最终损害消费者的福利。在西方发达国家，无论是学术界还是政界的共识是：经济势力的过度集中将会妨碍自由秩序。因此，相应的公共政策的出发点是，为了保障社会民主和市场经济的正常运作，就必须运用超经济的强制力量实现经济势力的分散。“竞争政策考虑的不只是保护单个的竞争者，而是要把竞争作为一种制度加以保护。”^①因此，以约束各种不正当竞争行为、限制易于导致垄断的市场结构、促进和维护竞争为目的的竞争政策被视为市场经济的基本制度。

^① [德] 弗里德曼·诺伊曼：《竞争政策——历史、理论及实践》，北京大学出版社2003年版，第8页。



竞争政策是政府使用的一系列决定市场运作竞争条件的措施和工具^①，它包括竞争法和竞争倡导等。竞争法通常被称为市场经济的宪法，它是政府制定和执行的有关企业行使市场权力与运用支配地位的一套规则与纪律，其根本目标是有效配置资源，控制和消除私人限制性商业行为，确保市场的有效运作，以达到社会福利最大化。竞争政策的基本理念是，尽可能的实现市场的配置效率、生产效率和动态效率。竞争政策的目标通常包括：确保资源的有效配置；阻止少数大企业滥用市场主导力量、限制价格等行为；利用反托拉斯法拆散垄断企业，除非有足够的经济上的理由证明垄断比竞争更有利于资源配置；限制企业滥用市场主导地位并缔结提高价格和减少消费者选择余地的契约，以保护消费者的利益；创造有利于技术进步和创新的竞争环境；向国内外的竞争者开放市场准入。

从 19 世纪末开始，西方国家先后完成了从自由放任的资本主义向垄断资本主义的过渡。以 1890 年的《谢尔曼法》的通过为标志，美国率先从立法上对垄断行为进行了规制，自此以后，以反垄断法为核心的竞争政策作为一种制度安排成为市场经济体制不可或缺的组成部分。美国的竞争政策并不僵化，而是随着市场环境的变化而灵活调整。在第二次世界大战后的很长一段时间里，哈佛学派的竞争理论主导了美国的反托拉斯政策。在这种理论的主导下，美国的反垄断政策以促进竞争为目标，采用结构主义的规制模式对很多行业的市场结构进行了干预，但过度的和广泛的政府干预也抑制了企业的活力，降低了企业的竞争能力。自 20 世纪 70 年代开始，美国芝加哥大学的一批著名学者对哈佛学派的经济理论及政策建议提出了尖锐的批评。反对政府过度干预的芝加哥学派对 80 年代以来的美国竞争政策产生了重大的影响，里根政府接受了它的理论并付诸实践，从而改变了美国竞争政策的方向。政府积极推行放松管制的政策，逐步在航空业等一些长期适用竞争例外待遇的产业中引入市场竞争，极大地激发了企业的活力和产业的国际竞争力，为美国 90 年代的新经济奠定了良好的基础。

如果将美国的《谢尔曼法》视为西方国家竞争政策的起源，迄今为止，全球已经有大约 70 个国家实施了以反垄断法为核心的竞争政策。在

^① Hoekman, B. M. and P. Mavroidis, 2002, "Economic Development, Competition Policy and the WTO", The World Bank, Policy Research Working Paper, No. 2917.



西方发达国家，垄断的形式主要包括串谋、固定价格、水平和纵向的一体化等，竞争政策也因此主要分为两类：限制不当竞争，特别是市场权力的滥用，以及限制能够运用市场权力的市场结构。在欧美国家，禁止垄断协议、禁止滥用市场支配地位和控制企业合并构成了反垄断法的三大支柱。发达国家早期竞争政策的主要目标是限制和消除卡特尔等各种类型的不当竞争行为，但现在竞争政策的首要任务则是限制过度的经济集中，有效控制占据市场支配地位的企业。

如果说美国和欧洲的竞争政策关注的重点是私人限制竞争的行为，那么，东亚地区制定竞争政策面临的问题则有很大不同。在东亚地区，阻碍市场竞争的垄断力量主要来源于政府机构而不是私人部门。在东亚地区推行产业政策的过程中，政府认为自己拥有足够的信息和能力来挑选优胜者并给予政策扶植。为了保证产业政策的实施，政府人为设置了一系列包括贸易限制、进入管制、价格控制、按规定分配投入品等容易滋生垄断和寻租行为的壁垒，由此带来的后遗症是压抑竞争，降低资源配置效率。因此，东亚地区竞争政策的着眼点应当是减少以产业政策为特征的政府指令对市场竞争的替代，减少政府部门设置的市场准入的行政壁垒，减少政府对私人部门的种种不合理的限制^①。对于东亚国家来说，竞争政策的含义要比西方发达国家更加丰富，它不仅包括竞争法，还应当包括旨在放松管制和促进投资、贸易自由化的各项政府规章。在讨论东亚的竞争政策时，世界银行曾经指出，竞争政策应当遵循竞争中性的原则，所有的商业参与者应当能够按同等条件参与竞争。也就是说，将没有特殊的企业集团能够依靠扭曲了竞争的政府干预受益^②。

二 产业政策与竞争政策的比较

对于产业政策与竞争政策的关系，学者们存在不同意见。一些学者将竞争政策理解为产业政策的一部分，认为它是“一种产业政策武器”^③。

① [美] J. O. 哈利：《东亚国家的竞争政策》，载《竞争法与经济发展》，社会科学文献出版社 2003 年版。

② 世界银行：《全球变革与东亚政策倡议》，中国财政经济出版社 2005 年版。

③ [美] 阿伦·休斯：《竞争政策》，《新帕尔格雷夫经济学大词典》第一卷，经济科学出版社 1992 年版，第 597 页。



但更多的经济学家和法学家认为，竞争政策和竞争法是市场经济中的经济宪法。世界银行认为，竞争政策是一国投资环境的重要组成部分，是一个国家中对于生产率和社会福利具有重大影响的微观基础的基本支柱^①。

如果不对产业政策的内涵加以分析，确实难以判断产业政策和竞争政策重合的领域及其区别所在。产业政策和竞争政策从表面上看存在着一些类似之处。例如，从性质上看，产业政策和竞争政策都是政府干预微观经济运行的政策手段；从目的上看，两者都是为了提高企业的市场竞争力，促进产业部门的发展；从功能上看，都能够在某些方面弥补市场失灵。正因为如此，国内的一些学者将竞争政策视为一种特殊的产业组织政策，甚至有人认为，竞争政策应当服从于产业政策。但如果将产业政策区分为“功能性产业政策”和“选择性产业政策”，就会发现，包括中国在内的东亚地区广泛推行的“选择性产业政策”和竞争政策之间存在着根本性的区别。

第一，产业政策和竞争政策体现着两种不同的资源配置机制。产业政策能够得以实施并发挥预期作用的前提条件是政府能够对资源配置产生重大而直接的影响。后发工业国的政府为了实现赶超型战略，往往借助于产业政策工具，人为推动工业化过程中的产业结构变迁。在快速工业化阶段，从主导产业的选择到重点企业的识别，都不是通过市场竞争实现的自然选择过程，而是政府根据自身的认知水平做出的人为选择。政府通过对资源配置进行直接干预来实现产业政策的目标。竞争政策则通过营造一个公平、有序的市场环境和竞争秩序，使市场的参与者通过市场竞争实现优胜劣汰，产业成长和企业竞争力的提高是通过市场竞争和价格机制来实现的，资源配置的核心力量是市场机制这只看不见的手，政府并不直接干预经济运行，其作用是制定市场竞争的规则，并依据法律法规对市场竞争中的不正当竞争行为和滥用市场势力的行为以及可能有碍经济效率的市场结构进行规制。可见，尽管产业政策和竞争政策可以同时并存于同一种经济体制之中，但它们是在两种完全不同的资源配置机制下发挥各自的职能的。

^① 世界银行：《全球经济展望与发展中国家：通过投资获得全球机遇》，中国财政经济出版社2003年版。



第二，产业政策和竞争政策的政策目标、实施手段往往存在着明显的对立和冲突。扶持产业领域的“国家队”是产业政策的重要目标，政府通过诸多产业政策工具对选定的“优胜企业”进行大力扶持，以图在尽可能短的时间内培育出具有国际竞争力的企业。实现规模经济是企业增强竞争力的重要手段，产业政策往往鼓励“优胜企业”通过增加固定资产投资和收购兼并方式迅速扩大经营规模，提高市场占有率。而竞争政策则对企业市场份额的不断扩大和行业集中度的提高持警惕的态度，对企业之间的水平和垂直合并更是十分审慎。产业政策虽然也不排斥竞争，但更强调企业间的合作关系。在产业政策的制定者看来，如果对市场准入不加限制，任何一个高利润的产业都会吸引大量的私人投资，从而导致重复投资、惨烈的价格战和生产能力过剩。因此，政府往往设定行政性的进入壁垒，保护在位“优胜企业”的利益，避免投资浪费。作为市场竞争的替代品，政府组织在位企业之间的竞赛，引导它们实现政府制定的出口业绩、技术进步和企业规模等一系列绩效指标，但政府始终认为过度竞争的后果比竞争不足要严重得多，因此，企业间的竞赛通常是很有限制的。与此相反，竞争政策鼓励企业间的激烈竞争，以市场分享和固定价格为目的的企业间协议会损害消费者福利，将遭到竞争政策的严厉禁止。

第三，产业政策有着明确的产业指向，而竞争政策没有明确的产业指向。产业政策并不是扶持经济中的所有行业，在资源总量给定的条件下，某些受到产业政策扶持的行业和企业所获得的额外资源，一定是某些不受扶持的行业和企业削减的资源。因此，产业政策是非中性的，从静态效率上看是非帕累托改进的。产业政策是生产者导向的，以支持生产企业的成长为出发点，较少考虑消费者利益。竞争政策作用的对象是所有的可竞争性行业及其中的企业，除了某些成本函数具有次可加性特征的产业，其他任何行业和企业违反竞争法的行为都不得豁免。竞争政策以消费者利益为导向，它保护竞争行为，但不保护竞争者。

由于选择性产业政策和竞争政策存在着重要差别，特别是它们发挥各自功能的市场环境是完全不同的，因此二者虽然可以共存，但很难同时充分发挥各自的作用。随着经济全球化步伐的加快，市场机制日益成为世界范围内资源配置的基础，与竞争性市场相适应的竞争政策日益显现其重要性。尽管由于经济体制、发展水平、历史背景和文化环境的差异，不同国



家的竞争政策的具体内容存在较大的差别，但各国竞争政策的目标基本是一致的，那就是：优化资源配置、促进和保护竞争、追求经济效率、促进技术进步和保护消费者福利。

三 东亚地区产业政策的式微与竞争政策的兴起

如果说欧美发达国家视竞争政策为市场经济有效运作和产业部门有序竞争的基本制度保证，那么在第二次世界大战后的很长一段时间里，东亚地区更重视通过产业政策推动产业成长和经济发展。但长期实施产业政策也给东亚地区带来了严重的后遗症。这种政府主导的发展战略以及为实现该战略而推行的产业政策在经济发展的初期阶段可能会比较奏效，因为有发达国家的产业发展经验可资借鉴。但随着国内的产业升级和经济结构的日趋复杂，政府认知能力的局限性蕴涵着预测失误的可能。如果政府对下一个阶段战略性产业的判断出现较大的失误，挑选并扶持主导产业的政策必然导致大量资源的浪费并延缓其他产业的发展。

完成经济赶超任务以后，日本就一直在寻找下一代主导产业。在日本政府看来，以计算机为核心的信息产业应当在促进日本经济实现“创造性的知识密集化”方面起核心作用。但是在著名的第五代计算机项目中，由于通产省的技术预测失误，日本IT企业穷十年之功的研究成果不仅没有产生直接的商业价值，而且由于研究开发方向的偏差，使一度缩小的日美IT企业之间的技术差距继续扩大，在90年代席卷全球的知识经济浪潮中，日本IT企业在商业和技术上没有太大的作为。尽管日本朝野近年来一直在为寻找新的主导产业群而努力，但至今尚未发现可与钢铁、家电、汽车产业媲美的、能够极大地推动日本经济发展的主导产业。这种努力本身就表明日本仍未摆脱赶超型发展方式的思维，仍然试图通过预测技术经济前景来发掘产业部门的竞争潜力。日本已经身处世界产业和技术前沿，由于新兴的技术及与之相关的市场都具有极大的不确定性，开拓新兴产业的任务只能由企业自己来完成，企业在追求创新垄断收益的过程中会逐渐发现并形成新型主导产业群。这个过程充满着试错，政府是无法代替企业的。此外，日本政府及相关智囊机构所提出的形形色色的主导产业预测，仍然没有改变经济追赶时期以制造业发展为核心的观念，没有适应发达国家信息技术革命和经济服务化的新趋势，那种以工业化为前提的预测理念



也使得主导产业的搜寻工作走进了死胡同。

东亚国家的政府在推动主导产业发展的同时，还经常采取扶持重点企业的办法来培养能与跨国公司竞争的大型企业。在产业政策的设计者看来，企业具有国际竞争力的一个前提条件就是拥有巨大的规模经济，但是仅仅依靠市场竞争实现产业集中的周期太长，因此有必要通过政府推行的合理化的产业组织政策抑制过度竞争，通过“扶优扶强”推动大企业的迅速成长。在这样的产业政策设计思路之下，政府鼓励或者默许的公共垄断或者私人垄断就成为一种合法的经济存在。事实上，这种政府为了迅速提高产业竞争力而鼓励的企业垄断，往往破坏了竞争机制正常运转不可或缺的市场结构。这些垄断企业在国内市场的成功是以国内消费者的福利损失甚至国民经济发展为代价的，那些没有经过国内市场激烈竞争的严峻考验，而仅仅依靠垄断地位坐享其成的企业在国际市场上也很难具有竞争力。由于政府保护和扶持下的企业规模扩张并不是以企业核心竞争能力的同步提高为前提的，因此，一旦产品市场和资本市场发生变化，这些人为扶持的企业“国家队”的脆弱性就充分暴露出来。

日本政府长期实施以产业政策为核心的政府干预，虽然在经济赶超时期推动了经济的增长，但也使日本经济形成了奇特的二重结构：即同时存在一个面向国际市场竞争的高效率的出口部门，和一个主要面向国内市场的生产率低下的内需部门。日本汽车、电子、机械等主要出口部门具有很强的竞争力，而包括食品业、纺织业等在内的主要面向国内市场的制造业部门和包括零售、医疗和商务服务等在内的服务业部门则基本没有国际竞争力^①。经合组织的一份研究报告也认为，目前日本服务业的竞争力在OECD国家中排名相当靠后，四项指标有三项名列倒数第一^②。由于日本的经济结构缺乏灵活性，大量的资本和劳动力滞留在这些效率低下的部门，不能及时配置到最有效率的产业部门，必然拖累了日本整体生产率水平的提高，进而影响经济增长。这些因素的累加，再加上泡沫经济破灭的影响，导致20世纪90年代以来日本经济增长的急剧下滑。从图10-2可

① [日]新庄浩二：《日本产业结构的变化与再生》，《产业经济评论》2003年第2辑。

② Randall S. Jones and Taesik Yoon, *Enhancing the Productivity of the Service Sector in Japan*, Economics Working Papers No. 651, ECO/WKP (2008) 59, OECD.



以看出，90年代日本GDP的平均增长率仅为1.6%，不少年份的增长率都在1%以下，甚至出现负增长。GDP增长率远低于60年代的10.2%、70年代的4.5%和80年代的4.0%，呈现“增长型衰退”的奇特格局^①，使日本的经济发展出现了“失去的十年”。

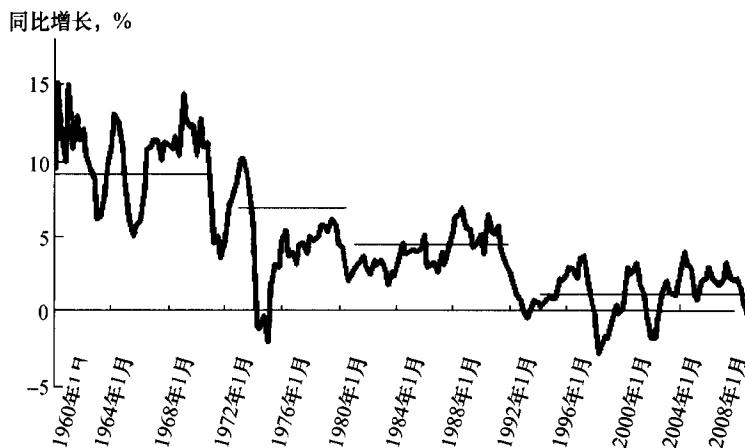


图 10-2 1960—2007 年日本 GDP 的增速

资料来源：沈建光、肖红：《日本经济展望：失落的第三个十年？》，中国国际金融有限公司研究报告，2009年4月2日。

如果说日本泡沫经济的崩溃已经预示着选择性产业政策的式微，那么20世纪90年代末的亚洲金融危机则使产业政策的副作用得到了更充分的显现。越来越多的证据表明，东亚地区曾经广泛使用过的运用税收优惠、财政补贴、外汇额度、政策贷款、进入管制等手段来推动主导产业迅速成长的产业政策，实际上人为降低了这些产业部门的生产成本，价格信号的扭曲极大地限制了竞争机制的有效作用，使建立在产业政策扶持基础之上的产业成长带有严重的内生不足。政府之手的无处不在，压抑了民间经济自主调整的积极性和灵活性；由于缺乏以市场为导向的激励机制，民间企业的创新意愿和创新能力都不尽如人意；银企之间和企业之间的长期契

① [美] 克鲁格曼：《萧条经济学的回归与2008年经济危机》，中信出版社2009年版。



约，使公司治理结构形同虚设；企业的内部雇佣和提拔制度不利于人力资源的合理流动，割裂了统一的劳动力市场；长期以来技术创新上的拿来主义，使东亚国家始终不能站在尖端技术的最前沿。不仅如此，由于政府特别是组成政府的政治精英事实上存在着自身利益，他们不可能与产业政策所支持的企业保持完全的独立性，这就使得产业政策的公正性大打折扣。因此，世界银行在一份报告中总结道：“采用直接信贷和补贴来建立新的产业部门，这一积极而实用的产业政策，好处很不明显。‘让价格出错’和较长期的补贴某一产业，以便出口者能够承受高成本的开销并生存下去的做法，在世界贸易组织的规则下，越来越不适合这个一体化的世界”^①。

在一些学者看来，缺乏有效的竞争政策是诱发亚洲金融危机的一个重要因素。一个不难观察到的事实是：在东亚国家和地区，普遍不存在竞争法或者竞争法名存实亡。在韩国、菲律宾、印度尼西亚和泰国这四个遭受金融危机影响最为严重的东亚国家中，只有韩国和泰国有竞争法，但在金融危机爆发前从未被严格执行过。政府扶持的个别家族控制着庞大的商业帝国，企业内部缺乏有效的法人治理结构，家族企业之间的相互持股使企业在公司控股权方面脱离了市场压力，规模庞大的家族企业在政府和金融机构的支持下开展大规模的重复的低效益投资，若干大型家族企业基本垄断了国内重要的产业部门，从而阻碍了市场机制功能的正常发挥，市场竞争状况受到严重影响。东亚国家的教训表明，即便是在大力发展战略性新兴产业以促进经济增长的阶段，为了防止市场的过度集中对产业长期竞争力的损害，也有必要制定并实施适当的竞争政策^②。亚洲金融危机的教训进一步昭示了，确立并积极有效地实行竞争政策对于东亚地区有着重要的意义。

从第二次世界大战后日本的经济政策来看，日本政府既积极推行产业政策，也制定了反垄断法。然而，尽管从形式上看产业政策和竞争政策并行不悖，但实际上竞争政策长期匍匐于产业政策的阴影之下。日本在 20

^① [美] 约瑟夫·斯蒂格里茨等：《东亚奇迹的反思》，王玉清等译，中国人民大学出版社 2003 年版，第 6—7 页。

^② Nam - Kee Lee, 2002, “Korean Economic Development Policy Lessons – The Shift from Industrial to Competition Policy”, The 4th UNCTAD/IGE Meeting, July 3.



世纪 40 年代末期就制定了反垄断法，但这部法律体现的竞争政策在日本经济中很少得到真正的贯彻。日本的反垄断法中有很多“适用例外”条款，从而使得在欧美国家遭到严厉禁止的“卡特尔”等限制竞争的经营行为得以合法地逃避法律的惩罚。从 50 年代开始，通产省主导的产业政策在日本的政策体系中处于至关重要的位置，竞争政策则处于无关紧要的位置。通产省的官员们基于增强日本企业的国际竞争力考虑，认为没有足够的生产规模就不足以与西方跨国公司竞争，而日本的企业普遍规模过小，如果容忍企业间的自由竞争，将容易产生过度竞争的问题，而过度竞争会制约企业的规模经济，因而通产省提出了新产业体制论，主张通过产业重组、官民协调方式，排除过度竞争，实现规模经济。为了实现这一目标，日本放松了反垄断法的执行，以推动经济中的垄断与集中。在产业政策与竞争政策的冲突中，产业政策基本占上风。但从 70 年代开始，日本经济中市场机制的调节作用逐渐增强，政府干预逐渐让位于市场调节，产业政策的重要性开始下降，竞争政策的作用日益显现。随着日本经济全球化进程的加速，日本长期实行的通过贸易壁垒保护国内市场、通过经济管制限制国内市场竞争的政策招致国外政府和企业的强烈批评。泡沫经济的崩溃使日本深刻认识到政府主导型经济体制和产业政策的弊端，经济政策的重心从以往重视生产者和销售者向重视消费者转变。日本从 90 年代中期起先后实施了四个规制改革计划，对 6000 多项规制进行了改革，改革重点由“经济性规制领域”扩展到“社会性规制领域”。规制改革已经使日本产业政策的主要执行者通商产业省的行政审批项目大幅度减少，小泉政府在 2001 年进一步将通产省改组为经济产业省，其相当一部分决策权被移交到内阁府“经济财政咨询会议”，经济产业省不再具备昔日通产省广泛干预经济运行的权力^①。日本确立了积极执行竞争政策的方针，力图废止反垄断法适用除外制度，推进日本经济公平自由竞争，使日本市场更加开放和更具有竞争性。一位日本学者总结道，战后以来的 50 多年时间里，日本国内一直存在着倡导重构卡特尔国家和追求竞争性市场经济这两

^① 张舒英主编：《日本经济发展模式再探讨》，方志出版社 2007 年版。



股力量的交锋，而最终结果是竞争政策取得了胜利^①。

20世纪90年代特别是亚洲金融危机以来，韩国的经济体制也开始进行由政府主导型体制向市场主导型体制的转型，韩国公平交易委员会（KFTC）的地位得到了很大的提高，作用也大大增强。KFTC采取了一系列积极的措施，努力改善国民经济结构、创造并维护良好的市场竞争环境。它制定了《公司治理的良好行为准则》，规定财团对其子公司的投资不能超过其资产的25%，从而限制了家族财团内母、子公司通过交叉投资形成的盘根错节的相互持股网络的无限膨胀。大财团被迫开展“瘦身”运动，缩减经济规模以便能够专注于所擅长的产业领域，企业的竞争力反而得到了较大的提高。现代汽车、三星电子、LG电子等企业逐渐成长为真正意义上的世界级企业。KFTC还积极促进公共企业的私有化，放松民间部门进入某些产业领域的限制，以避免公共垄断直接演变成私人垄断。尽管近年来韩国竞争政策的作用显著增强，但政府长期实施产业政策对经济结构和经济运行的影响短期内难以彻底改变。OECD在对韩国的规制改革进行了系统的调研，认为韩国面临的挑战是减少垄断和反竞争行为，特别是在受政府鼓励和保护的领域。因此，韩国竞争政策最突出的问题是建立一个能够让大财团在同等条件下与其他市场主体竞争的大环境^②。

在经历了从广受赞誉的东亚模式到受制于IMF的经济结构调整的痛苦转折之后，东亚地区对于政府干预和市场竞争的关系有了新的认识：如果说在经济发展的早期阶段由于市场机制不够完善，政府干预经济也许是必要的话，那么，在经济发展和市场发育到一定阶段，政府干预应当逐渐淡出。亚洲金融危机以来，东亚国家和地区相继进行了以市场经济为导向的改革，随之而来的是大范围的私有化、放松管制以及境内外融资的自由化，政府对经济活动的干预和影响大大地减少了，政府推动产业发展的政策正在实现从产业政策向竞争政策的转型。

^① [日]高桥岩和：《日本产业政策和竞争政策的关系》，《经济全球化下竞争法的新发展》，社会科学文献出版社2005年版。

^② OECD：《韩国的规制改革》，张汉林、蔡春林等编译，上海财经大学出版社2007年版。



第三节 转型期中国的产业政策和竞争政策

一 改革开放以来中国产业政策的回顾与评价

从 20 世纪 70 年代末期开始，中国放弃了优先发展重工业的发展战略，转而发展那些国内要素丰富因而生产成本相对低廉的劳动密集型产业，并按照国家之间基于比较优势的专业分工开展国际贸易，从而极大地推动了中国的工业发展和产业结构升级。从过去 30 年的发展经验来看，中国的发展战略和产业政策很大程度上借鉴了日本和东亚新兴工业化国家和地区的经济发展方式，与世界银行所总结的“东亚模式”是大体吻合的。

中国经济体制改革不断深化的过程，也是一个经济运行的协调方式由政府的直接干预逐渐被价格机制和竞争过程所替代的过程。在这个史无前例的制度变迁过程中，政府在经济中的地位和作用也发生了深刻的变化，作为计划经济时代全面干预企业运行的全能型管理者的政府，在转型过程中开始使用产业政策来引导产业结构的变化和微观经济主体的行为。由于产业政策具有很大的政府干预弹性，它既可以通过间接干预的方式而成为增进市场机制的工具，也可以通过项目审批、价格管制等强制方式体现政府的意志。因此，无论当时人们对改革方向持何种态度，都能够认同产业政策这种新的政府微观经济干预方式^①。在 1986 年制定的《国民经济和社会发展第七个五年计划》中，“产业政策”一词首次正式出现在官方文件中。1989 年 2 月 14 日国务院颁布《中国产业政策大纲》，第一次勾画了中国产业政策的整体框架。产业政策的制定和规划至今仍然是我国政府部门的一项重要工作。从 2004 年到现在，国家先后制定并颁布了《汽车产业发展政策》、《钢铁产业发展政策》、《水泥工业产业发展政策》、《煤炭产业政策》和《林业产业政策要点》等。在美国金融危机席卷全球的关键时刻，国务院在 2009 年又相继审议并通过了汽车、钢铁、有色金属等十大产业调整与振兴规划，为中国的产业部门应对全球经济危机提供了

^① 江小涓：《经济转型时期的产业政策》，上海三联书店 1996 年版。



政策保障。

近年来，一些学者根据大量的实证资料对中国产业政策的绩效进行了比较详细的分析，对产业政策的实际效果褒贬不一。从产业政策的执行情况来看，它在迅速提高一些投资巨大的短线产品的供给能力以及消除基础设施领域长期存在的短缺现象方面发挥了重要的作用。例如，冰箱压缩机、电视显像管、轻型汽车发动机等中间产品曾经严重供不应求，由于它们是影响相关产业发展的关键部件，引起了政府的高度重视，正是得益于政府集中投资，这些关键部件的供求矛盾得到了迅速缓解，进而推动了国内冰箱、彩电和轻型汽车等产业部门的迅速发展^①。为了打破基础设施“瓶颈”对国民经济发展的制约，国家在“七五”和“八五”期间用于交通、运输、邮电等“瓶颈”产业的固定资产投资约4825亿元，比前六个五年计划期间的投资总数增加了28倍，使公路的通车里程10年增加22%，民航航线里程增长307%，城市电话交换机总容量增长20多倍，运力大幅增长，通信业快速发展，在很大程度上缓解了交通运输和通信紧张的局面^②。

但也有很多的证据表明，产业政策的执行效果与政策设计的初衷相去甚远。除了基础设施建设领域以外，产业政策对竞争性产业成长的促进作用不很明显，没有足够的证据证明产业政策重点扶持的竞争性产业获得了长足的发展。汽车业是政府介入程度最深、干预力度最大的竞争性行业之一，它作为重要的战略性产业而长期受到产业政策的严格保护和资源配置倾斜。为了解决产业组织结构长期存在的“小、散、乱、差”的不合理问题，促进具有一定经济规模和市场竞争力的大型企业的组建，政府不仅设置了一些基于所有制歧视的市场准入壁垒，还通过“拉郎配”式的产业重组和经济联合，人为拼凑出一些总资产规模较大而实际上并无竞争优势的企业集团。一些被政府视为“国家队”的大型汽车企业，在外无跨国公司冲击、内无民营企业竞争的市场环境中长期享受着产业政策赐予的高额利润，使它们没有足够的通过技术学习提高技术能力、改善经营管理

^① 江小涓等：《体制转型中的增长、绩效与产业组织变化——对中国若干行业的实证研究》，上海三联书店1999年版。

^② 赵英主编：《中国产业政策实证分析》，社会科学文献出版社2000年版。



的动力，核心竞争力始终没有得到实质性的提高^①。

相反，在家电、洗涤用品等政府干预相对较少、管制程度不高、国有经济不占绝对优势的产业，经过产业发展初期的所谓重复投资和过度竞争之后，市场结构经历了“集中—分散—再集中”的轮回，产业组织结构通过竞争得以优化，一批具有大批量生产能力和先进生产技术的企业被市场机制优选出来。由于各类新企业的大量进入以及在位国有企业的扩张乏力，20世纪80年代中后期工业部门的集中度曾经呈现出明显的下降趋势。食品、饮料、纺织、建材、机械等工业部门都出现了新企业快速进入的趋势。在化纤、橡胶、日用化工、炼油等14个工业部门中，1984年有3个工业部门的CR4超过30%，而到1990年只有炼油业部门的CR4超过30%。进入90年代以后，竞争机制开始发挥越来越大的作用。尽管放松市场准入一度使竞争性行业的市场集中度和行业利润率迅速下降，但很快就呈现出市场竞争促使优势企业迅速成长，推动市场集中度上升进而促进行业利润率提高的现象。例如，食品制造业、饮料制造业、纺织业等产业的CR8分别从1990年的2.3%、5.4%和1.4%上升到2000年的9.4%、15.9%和4.1%，销售利润率也分别从1990年的2.34%、0.91%和1.54%上升到2000年的4.05%、5.92%和2.85%^②。竞争性市场结构的形成使中国的大部分竞争性产业呈现高速增长和繁荣活跃的特征。实践表明，“许多行业改革以来高速发展的过程，就是不断突破政府有关部门预测、脱离其规划、摆脱其干预的过程。如果政府的干预大部分得以实现，这些行业的发展就会被延迟许多”^③。

二 中国产业政策失效的制度分析

尽管中国的产业政策在很大程度上仿效了日本、韩国，但并没有取得东亚邻国那样的成功，其中的原因比较复杂。中国产业政策诞生于从计划

^① 路风、封凯栋：《发展我国自主知识产权汽车工业的政策选择》，国家重大科技创新政策委托研究项目，2004年2月。

^② 魏后凯：《市场竞争、经济绩效与产业集中——对中国制造业集中与市场结构的实证分析》，经济管理出版社2003年版。

^③ 江小涓等：《体制转型中的增长、绩效与产业组织变化——对中国若干行业的实证研究》，上海三联书店1999年版，第51页。



经济体制向市场经济体制的转型时期，这就使得产业政策的制定和实施难免受到传统体制下某些制度因素的制约：（1）中国不存在日、韩那样的专门制定和执行产业政策的具有权威性的“先导机构”；（2）地方政府与中央政府之间的利益冲突严重干扰了产业政策的有效实施；（3）国有企业占绝对主导的产权格局也削弱了产业政策的择优机制。

产业政策执行部门的权威性是产业政策有效性的必要条件。通常认为，政府产业政策执行部门的权威性越高，支配产业政策工具的能力越强，就越有利于产业政策目标的实现。在日本、韩国利用产业政策促进经济发展的时期，产业政策的执行部门——日本通产省和韩国经济企划厅——都拥有超出其他政府部门的行政地位和执行能力，这就保证了它们能够综合利用财政、金融等政策工具去努力贯彻国家的意志。但中国的情况有很大不同。以中国汽车工业产业政策为例^①，汽车产业政策的不同政策功能由不同的行政管理部门行使，汽车工业的主管部门机械部对汽车工业的管理权力是非常有限的，它的管辖范围局限于汽车工业产业链的制造部分，延伸不到汽车工业的流通领域。实施产业政策不可或缺的财政、金融工具则分别掌握在财政部和中国人民银行。机械部对汽车工业不具备完整的控制权，又不能综合运用各种产业政策工具，这是中国汽车工业产业政策没有发挥预期效力的一个重要原因^②。

产业政策是中央政府从国民经济的整体利益出发而制定的促进特定产业和地区发展的政策体系。由于产业政策具有非中性的特点，它不可能在各产业之间和各地区之间均匀地进行资源配置，因此，产业政策不可避免地会与某些地区的经济利益发生冲突。在经济转型过程中，行政性分权体制使得地方政府的资源配置能力日益增强，地方经济利益不断膨胀，而中央政府的宏观调控能力则相对有所削弱，这就给地方政府留下了很大的行动空间，使其在执行产业政策时经常采取变通措施，以求得地方利益的最大化：有利于本地区的产业政策就坚决执行，与本地区关系不大甚至需要

^① 在整个 20 世纪 80 年代和 90 年代，中国各政府部门制定的产业政策不可胜数，但针对特定产业部门制定的完整系统的产业政策只有一部，那就是 1994 年颁布的《中国汽车工业产业政策》。

^② Huang, Y., 2002, "Between Two Coordination Series: Automotive Industrial Policy in China with a Comparison to Korea", *Review of International Political Economy*, 9 (3).



牺牲本地区利益的就拖延执行或者设法不执行。中央政府与地方政府在实施产业政策方面的博弈，也在很大程度上影响了产业政策的效力。

按照世界银行的观点，东亚国家之所以能够通过有效地制定和实施产业政策推动了产业升级、技术进步和出口增长，一个必不可少的制度安排就是存在一个独立于政治压力之外的政府部门。从这一结论不难引申出一个推论，如果国家试图通过产业政策来扶持的产业部门中的企业主要由政府投资的公共企业构成，那么产业政策的公平性和有效性将会大打折扣。中国实施产业政策的微观基础与日、韩等国迥然不同。外国政府面对的是民间企业，中国政府面对的是国有企业。在中国，除了轻工行业以外，其他行业在制定产业政策时，都是有意无意地以国有企业为对象^①。在中国大规模实施产业政策的八九十年代，国有经济在工业中占据主导地位，国有企业承载的政策性负担决定了它只能在一个受到保护和免于市场竞争的环境中才能生存。一旦政府通过竞赛的方式来决定相机型租金的分配，背负沉重社会负担的国有企业无疑会在激烈的竞争中处于劣势，国有企业与政府的关系决定了国家通过竞赛的方式来实现设定的效率目标是很困难的。这种微妙关系在很大程度上扭曲了产业政策的激励机制，使产业政策制定和执行的游戏规则最终选择了对国有企业的保护和对非国有企业的限制，而不是所有企业间的开放式的公平竞赛，过多的有特定指向的扶持性政策反而强化了现有的利益格局，扭曲市场机制的作用，使国有企业在高度的保护和缺乏竞争的环境中成长缓慢。

三 开放经济中的竞争政策选择

成功地加入世界贸易组织是本世纪伊始中国经济发展中最重要的事件。加入世界贸易组织不仅意味着中国经济将有机地融入日益一体化的全球经济之中，从而能够充分利用国内、国际两个市场在配置资源方面的积极作用，更意味着中国将接受一套被世界贸易组织成员国共同接受的旨在推进公平、公开、非扭曲竞争的游戏规则和促进经济、贸易发展和市场化取向的制度体系。在加入世界贸易组织的背景下，如何处理好产业政策与竞争政策的关系成为中国亟待解决的重要问题。经济全球化推动了资源的

^① 赵英主编：《中国产业政策实证分析》，社会科学文献出版社 2000 年版。



全球配置，必然在一定程度上削弱了主权国家直接调控本国资源的能力，从而大大压缩了产业政策的实施空间。因此，对于包括中国在内的发展中国家来说，要想在开放经济条件下推进产业发展，必须将竞争政策置于比产业政策更优先的位置。在世界贸易组织规则的约束下，选择性产业政策将逐渐让位于以完善市场机制为目标的竞争政策。政府在推行一些不违反世界贸易组织规则的功能性产业政策的同时，更应当放松对于各类经济主体参与市场竞争的限制，并规范市场主体的竞争行为，使之遵循自愿、公平、等价、有偿、诚实信用的规则，维护公平交易、公平竞争的秩序。这就要求中国应当尽快实现促进产业发展的经济政策的转型，从选择性产业政策转向功能性产业政策，从产业政策为主导过渡到以竞争政策为主导。

近年来，中国的产业政策出现了积极的变化，功能性产业政策逐渐成为产业政策的主流。国家把调整优化产业结构作为经济发展的主线，将节能减排作为产业政策的重要任务，通过完善资本、土地、自然资源等生产要素市场，特别是资源性产品的市场定价机制，使资源价格真正反映稀缺程度，以此来控制高耗能高污染的资源密集型行业的过度扩张。国家还将增强自主创新能力作为调整产业结构的中心环节，通过信息引导支持企业做好研究开发规划，强化围绕重大基础、共性技术及有关标准的攻关组织和协调，强化技术标准的制定、实施和协调指导，并积极推进高新技术产业的集聚，以此提升产业动态能力，进而推进产业发展和经济结构优化升级^①。

自从中国正式将社会主义市场经济体制确定为中国经济体制改革的目标模式以来，市场机制在中国经济的资源配置中日益发挥着基础性的作用。尽管竞争机制日趋完善，但反竞争的暗流也不可小觑。中国现阶段面临的反竞争势力主要体现在三个方面：

1. 经济性垄断。随着中国经济的迅速发展，在一些产业部门开始出现内资企业的市场势力扩张所导致的经济性垄断。在部分产业领域不仅出现了价格联盟、产品市场垄断等经济性垄断现象，而且开始出现具有市场支配地位的企业压制和扭曲竞争的行为。国内近年来频频出现的企业价格

^① 王岳平：《十六大以来我国产业政策及结构调整的进展和展望》，《经济研究参考》2007年第65期。