

学校编码：10384
学号：200206008

分类号_____密级
UDC

厦 门 大 学
硕 士 学 位 论 文

论政府规制受托责任及其履行

——一个经济分析的视角

**Theory about the Accountability of Government
Regulation and its Performance——Analysis from an
Economic Scope**

曹 红 军

指导教师姓名：林平国 副教授

申请学位级别：硕士

专业名称：行政管理

论文提交日期：2005年5月

论文答辩时间：2005年 月

学位授予单位：厦 门 大 学

学位授予日期：2005年 月

答辩委员会主席：_____

评 阅 人：_____

2005年5月

厦门大学学位论文原创性声明

兹提交的学位论文，是本人在导师指导下独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考的其他个人或集体的研究成果，均在文中以明确方式标明。本人依法享有和承担由此论文而产生的权利和责任。

声明人（签名）：

年 月 日

内容摘要

从经济与公共管理理论相结合的视角来看，政府规制是一种委托——代理的受托责任的承担和履行。本文正是以委托——代理的理论为基础，以政府受托责任为切入点，深入、细致的分析政府规制受托责任的承担及其履行对企业、市场的影响，全文分为以下四个部分：

第一部分：政府规制受托责任。主要是对政府规制的理解和界定的比较分析。论述政府规制与政府受托责任之间的相互关系，从而引出规制受托责任的框架和内容。

第二部分：政府规制受托责任的履行。介绍了政府规制的工具，并以实际的统计资料和政府微观规制行为为基础，运用数理统计与经济分析对规制影响企业和市场的表现进行了分析和评价，归纳了政府与企业围绕规制所形成的合作的和非合作博弈规制行为，并提出了政府规制成本与收益的计量方程与思路。

第三部分：当代政府规制的实践。简要介绍了西方国家政府规制模式与规制思维的新发展，并结合我国具体的案例对我国的规制实践进行理论分析。

第四部分：分析的基本结论与启示。对本文分析的基本结论进行概括和表述，并阐述了我们可以从中得到的经验和启示，提出了对我国规制管理的有益的政策建议。

从委托——代理角度入手，运用受托责任的相关理论来研究政府规制，这是本文在本领域研究视角上的创新。对政府规制模式及其发展规律的概括，以及虚拟联盟混合式社会性规制模式的提出是本文规制模式理论上的一个创新性的尝试。以政府——企业之间的成本收益基础上的博弈互动来分析规制工具、规制成本收益、市场效率之间的关系也是规制研究领域中有少涉及的。鉴于论题的难度以及笔者的学术水平有限，本文对政府规制受托责任及其履行的经济分析只是做了初步的研究和探讨，因此相关的结

论和分析也有片面或者不当之处，还有待于日后进一步的深入研究。

关键词：政府规制；受托责任；规制博弈

厦门大学博硕士学位论文摘要库

Abstract

View from a combined scope of Economic and Public Administration, Government Regulation is a kind of Accountability's undertaken and performed which is come from Principal---Agent relationship. The paper is just based on this Principal—Agent theory and use Government Accountability as a cut point to make a deeply analysis about the undertaken of this Accountability and the impaction on enterprise and market of its performing in details. The whole paper is divided into four parts as follows:

Part I The Accountability of Government Regulation. This section is mainly a comparative analysis of understanding and definition of Government Regulation. Then the paper illustrated the relationship between Government Regulation and Government Accountability. Consequently, we got a framework and content of Regulation Accountability.

Part II The Performance of Government Regulation's Accountability .In this section, author introduced some tools of regulation. By the method of Math and Economic, the paper made an analysis and appraise about the effect of regulation on enterprise and market, which is based on practice information and behavior of government .Then the paper generalized Cooperation and No-cooperation Game behavior between government and enterprise which is caused by regulation. Finally, the author point out a method and idea to calculate the regulation's cost and revenue.

Part III The Practice of Government Regulation During Present Age. In this part, the paper concisely abstracted some kinds of Regulation Model and new development of Regulation Idea in western country, and then makes an analysis together with our country's practice.

Part IV The Basic Conclusion and Enlightening of Analysis. This part is an abstract and express about the conclusion of former analysis and point out the emperies and enlightening things we got from it .then the paper made some helpful suggestion for regulation management in our country.

From Principal—Agent scope and use the theory of Government Accountability to study Regulation is an innovation of research scope in this field. The suggestion that build a Combined- Virtual-Alliance Regulation Model and the generalization of the develop rule of Regulation Mode are new attempt in regulation research field. The analysis about the relationship among regulation tools, regulation cost and revenue, market efficiency, which is based on the game relation between government and enterprise with cost and revenue analysis scope, is seldom involved in this field too. In view to such a difficult issue and the limited level of the author, this paper only made a simply analysis and study on Regulation's Accountability and its implementation. So some conclusions and discuss maybe unreasonable or incorrect .Consequently, it is worthwhile for a further researching in future.

Key words: Government Regulation; Accountability; Regulation Game.

目 录

引 言	1
一、政府规制受托责任	2
(一) 政府规制的界定	2
(二) 政府受托责任与规制.....	4
(三) 政府规制受托责任的框架	8
二、政府规制受托责任的履行	11
(一) 规制受托责任履行的工具	11
(二) 规制实施对企业、市场的影响	20
(三) 政府与企业间的规制博弈	31
(四) 政府规制的成本收益分析	37
三、当代政府规制的实践	54
(一) 西方政府规制模式的新发展	54
(二) 西方国家政府规制的新思维	57
(三) 中国规制的实践——案例分析	58
四、分析的基本结论与启示	62
(一) 分析的结论与发现	62
(二) 对规制实践的启示	67
参考文献	75

Contents

Introduction	1
Part The Accountability of Government Regulation	2
1 . Definition of Government Regulation	2
2 . Government Accountability and Regulation	4
3 . The Framework of Regulation's Accountability	8
Part The Performance of the Government Regulation's Accountability	11
1 . The Tools by Which The Government Regulation's Accountability is Performed	11
2 . The Impact of Regulation's Implementation on Enterprise and Market	20
3 . Game Between Government and Enterprise During Regulation	31
4 . The Analysis of Government Regulation's Cost and Revenue	37
Part The Practice of Government Regulation During Present Age	54
1 . The New Development of The Model of Regulation In Western Government	54
2 . The New Development of The Idea of Regulation in Western Government	57
3 . The Practice of Regulation In China ---A Case Analysis.....	58
Part The Basic Conclusion and Enlightening of Analysis	62
1 . Conclusion and Discovery of analysis	62
2 . Enlightening on Regulation Applies	67
Preference	75

引言

随着我国市场经济体制的逐步完善与深入发展，政府如何参与、调节市场经济的运行成为经济与公共管理学界研究的热点问题。在这些理论热点问题之中，政府规制倍受学者的瞩目。^①经济学的研究从产业经济学的理论基础和分析框架出发，对政府规制的原由提出了详尽的经济学理论解释。但规制经济理论的分析忽略了规制对市场和企业行为的影响以及政府规制与企业行为之间的相互关系等深层次原因的探讨。而在公共管理领域，规制研究又往往集中在对政府规制的程序性、合法性以及伦理等问题的探讨上，并未揭示出政府规制所涉及的大量的经济内容的深层原因。因此，从政治与经济相结合的政府受托责任角度深入探讨政府规制的因缘，细致的分析政府规制行为实施对市场和企业的经济影响，衡量和比较政府规制的成本、收益，剖析政府与企业之间的规制博弈以及我国政府规制实践所存在的问题对于我们正确把握和认识政府规制行为，构建和完善我国的政府规制具有十分重要的借鉴和指导意义。

^① 注：“政府规制”是由英文单词Regulation一词翻译过来的，也被译为“管制”。笔者认为，翻译为“规制”或者“管制”对于该理论的研究内容、方向并没有实质上的区别性影响，因而从一般意义上讲是可以相互替代的同义概念。“管制”的译法是侧重对政府行为的强调和形容，而“规制”则是突出了政府的手段和媒介，即通过规则 and 规定来制约和限制。“管制”的理解强调了政府在规制过程中的主导性和自由性，而“规制”则突出了政府行为的规范、公平和程序性。从后者来看，就中文的理解来说更符合市场经济对法制和规范的行政行为的要求。因而，笔者认为“政府规制”的说法更为贴切。但这并不意味着“管制”的提法不正确，只不过“规制”更为符合现代民主社会和市场经济所要求的依法行政的内涵。因此，本文正文均使用“规制”这一提法。

一、政府规制受托责任

（一）政府规制的界定

对于如何理解政府规制，理论界一直存在着广泛的争议，这可以从一些权威性的解说中可见一斑：

道莱恩与威尔克斯（**Doren and Wilks, 1998**）认为，政府规制从广义的角度来看可以等同于政府治理。因此，它与最基本的民主过程和价值相联系。Doren 和 Wilks 认为政府规制更宽泛的含义还应包括政府层级之间和政府各个主体、执行部门、司法机构之间的权利的划分和管理。

胡德（**Hood, 1986**）认为，任何对行为产生影响的都可以被看成是政府规制。它既包含经济学意义上所讲的对企业、市场的规制也包括政府对下级政府、政府各个部门之间的规章和制度等。

拜尔德温与斯科特（**Baldwin, Scott 1998**）认为，如果从最狭义和最简单的意义上理解政府规制，那么政府规制就是指发布一系列规则的授权，由一些机构，尤其是公共部门来监控和促进这些规定的遵守。

艾贝德（**Ibid**）认为，政府规制就是国家机构引导经济的一切努力。它包括除规则制定之外的一些其他方式如税收、补贴、再分配和公共所有权。^①

维斯卡西（**Viscusi**）等学者认为，政府规制就是政府以制裁手段，对个人或者组织的自由决策的一种强制性的限制。政府的主要资源是强制力，政府规制就是以限制经济主体的决策为目的而运用这种强制力。^②

丹尼尔·F·史普博认为，政府规制是行政机构制定并执行的直接干预

^① 以上关于Regulation的定义均引自Jordana Jacint and Levi-Faur David (Eds), *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*, Elgar, Chelthnham, Britian, 2003,P186.

^② Viscusi W.K.,J.M. Vernon,J .E.Harrington,Jr,1995,*Economics of Regulation and Antitrust*,The MIT Press,p295.

市场机制或者间接改变企业和消费者供需决策的一般规则或特殊行为。^①

从上述学者对政府规制的界定的争议中我们不难看出，无论是公共管理研究的学者还是经济学家对政府或者说公共组织机构是规制行为的主体这一点并无争议，而在政府规制的具体内容方面则意见不一。

公共管理的研究更倾向于从政府管理、治理角度对政府规制做广义的理解和界定，认为政府规制不仅仅包含对市场行为的管理和规范，还应当包含一切政府通过规则进行管理的行为。并且持这种观点的学者还将政府规制理解为政府治理的一个新工具，如 Hood 等人。

笔者认为，持这种观点的学者是从政府行为的媒介和特性对什么是政府规制进行的界定和阐述，即，突出了政府行为的规则工具和以规则为媒介的特点。显然这是一种十分宽泛、感性的理解和界定。具有一般意义的普遍性，但却没有揭示出政府规制不同一般的特性。而且由于传统的行政学学科研究范式的定性，在公共管理领域虽然对政府规制做广义的理解，却仍然“把焦点放在政策形成和执行的行政及行政作用方面”^②，探讨的是规制的程序、合法性、伦理等问题。因而，严格意义上来讲对规制做此种理解，仍然属于传统的行政学研究的范畴，而没有涉及到政府规制的经济内容和理论分析。

Baldwin, Scott等学者的观点无疑是从法学的视角对政府规制行为的分析和界定。他们将政府规制仅仅理解和阐述为法律行为，认为法学中的政府规制是一种特殊的法律限制模式。“吉尔洪（GELLHOM）和皮尔斯（PIERCE）认为，政府规制是对众多私人经济力量的法律控制形式中的一种；法学视野下的政府规制更强调行政程序以及对规制机构的司法控制。”^③

在经济学视野中，政府规制研究的焦点集中在政府通过法律、规章、

^① 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年中文版，第45页。

^② Mitinck, B.M. *The Political Economy of Regulation*, Columbia University Press, 1980, p271.

^③ 袁飏著《论作为一种治理工具的政府规制：理论基础与应用实践》，厦门大学硕士学位论文，第2页。

制度对企业行为的干预和控制的合理性上，探讨的是政府与企业之间的相互关系，并力图从经济学理论和视角对政府规制的合理性进行解释和说明。显然在经济学分析框架中，政府规制没有包括公共管理理论所认同的包括政府内部层级节制的规制内涵，但却突出了规制行为的内容与指向。

就本文而言，笔者所讨论的**政府规制是指政府通过规章、制度、法律、法规等规制工具对市场的主体——企业的行为施加影响以实现参与、调节经济运行和资源分配的系列活动**。因此，本文是从经济分析的角度来对政府规范和约束企业市场行为的政府规制进行分析和讨论的。其目的是更为明显的突出政府与企业、市场之间的关系以探求政府经济行为的合理性和必要性，对政府规制是一个狭义的理解和界定。

（二）政府受托责任与规制

1. 政府的一般受托责任

受托责任是由英文 *accountability* 翻译而来的，它是一个意义广泛的概念，不同的学科从各自的学科研究视角出发对什么是受托责任作出了不同的理解和阐述。侧重政府经济管理研究的学者将 *accountability* 译为经管责任、会计责任。而公共管理研究领域则通常将其界定为政府的责任性。

政府受托责任是广泛的，它不仅表现在政治、经济、文化和社会等各个方面，而且还贯穿于政府对公共事务管理过程的始终。这从公共管理研究对政府受托责任的内容的界定上可见一斑。^①

史密斯（**B.Smith**）在 1980 年发表的一篇探讨英国政府受托责任的文章中从责任机制角度将公共部门的受托责任划分为三大类：

1、政治受托责任（*political accountability*），包括宪法、地方分权和协

^① 注：下文中的关于政府受托责任的内容分类的前三个均摘自[新西兰]John Martin *Accountability Relation :Politics, Consumers and Market* [J] *Public Management Service, OECD, 1997.*

同方面的受托责任；

- 2、管理的受托责任（managerial accountability），包括事业、资源和职业方面的受托责任；
- 3、法律方面的受托责任（legal accountability），包括司法、准司法和程序方面的受托责任；

斯特沃特（J.D.S Stewart）在 1984 年发表的一篇关于公共部门受托责任的文章中，从政府职能的角度论述了包括政府在内的公共受托责任，认为这种责任是一个层次分明的“梯形受托责任”，它由高到低分为五个不同的层次：

- 1、政策受托责任（policy accountability），涉及政策的选择、执行和废止；
- 2、项目受托责任（program accountability），指目标的设立与实践程度（如结果和效益等）；
- 3、业绩受托责任（performance accountability），指各项活动运营既定标准实现程度（如效率和经济性）；
- 4、过程受托责任（process accountability），指应用适当的方法、程序来衡量各项活动计划、分配和管理的业绩；
- 5、正直性与合法性受托责任（probity and legality accountability），指基金的使用与批准的预算、法令、法律相一致。

西科莱尔（Sicclair, 1995）把政府受托责任分为：

- 1、公众受托责任（public accountability），回答公众对政府管理活动的关注；
- 2、政治受托责任（political accountability），把“公众仆人”与对民选的实体负责的首席执行官联系起来，也即对选民负责；
- 3、管理的受托责任（managerial accountability），关注投入、产出和结果；

- 4、行政的受托责任（administrative accountability），关注投入的转化过程；
- 5、职业的受托责任（professional accountability），指作为一个职业团体中一员的责任感；
- 6、个人受托责任（personal accountability），指忠诚于个人的良心和道德；

杜宾克等（Dubinck）认为政府的受托责任是决定那些期望将在公共行政过程中得以体现的方法和关系。他们从这一定义出发，依据控制和期望的来源，受托责的自主性将政府的受托责任的内容做出了如下的划分和归类：^①

- 1、官僚制的受托责任（底程度的自主权；内部期望源）
- 2、法律的受托责任（低程度的自主权；期望来自外部）
- 3、职业的受托责任（高程度的自主权；期望来自于内部）
- 4、政治的受托责任（高度的自主权；期望来自于外部）

认为这四类受托责任系统的内部有着如下的关系：

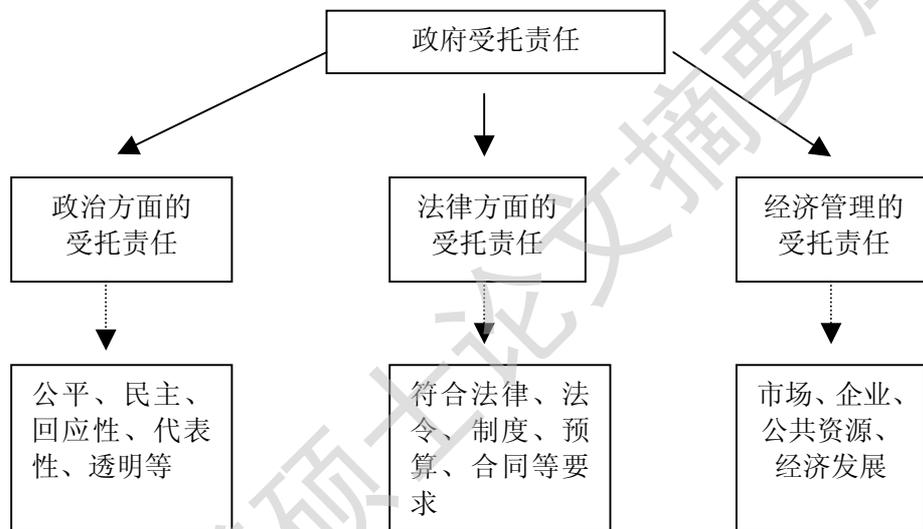
受托责任类型	关系的类比（控制者和实施者）	关系的基础
官僚制的受托责任	主管/下属	监督
法律的受托责任	法律制定/法律实施	合同
职业的受托责任	外行/专家	责任
政治的受托责任	宪法/代理	回应

笔者认为，上述的对政府受托责任内容的概括和分类是从不同角度进行的。但一般看来，可以将政府受托责任归纳为三个方面：（1）法律方面的受托责任，主要是指政府遵守并维护、推动法律法规、政策规定等的实施方面的责任；（2）政治方面的受托责任，主要是指政府应该民主公平的

^① 本部分内容摘自：Melvin J Dubinck/Brbra S Romzek，American Public Administration: Politics and the Management of Expectations，Macmillan Publishing Company 1991，P76-83.

制订符合公共利益的经济、文化方面的政策和计划，积极回应公众利益需求方面的责任；(3) 管理方面的受托责任，主要是指政府应有效的保护和利用公共资源等方面的责任。这三方面的相互关系可以用如下图表表示：

图 1—1 政府受托责任关系



2. 政府受托责任与政府规制

从前面政府对规制的界定和政府受托责任的分析，我们可以看出两者之间的密切联系。

首先，从各个学者对政府规制的界定可以看出，政府规制是政府依据法律、法规和各种规则、规定对市场中的行为主体的行为进行约束和影响的一个政府行为，而这些法律法规和规则的制定和实施则集中体现了政府的法律受托责任。

其次，政府规制的实施弥补了市场资源配置的缺陷，从而体现了政府在经济管理方面的受托责任的内容。如前所述，经济学理论认为政府规制的一个十分重要的原因和内容就是对自然垄断的规制。而市场竞争结构理论认为，垄断市场的效率最为低下，它对竞争的抑制引致了社会福利的无

谓损失。^①而政府的适当规制则可以减少社会福利的无谓损失。因此，政府规制在相当的程度上维护了社会公平和公共利益。

最后，政府的社会性规制集中体现了政府政治受托责任的主要内容。政府的政治受托责任需要政府维护社会公平和体现民主政府的回应性。而政府对环境污染、安全健康等问题的规制则集中的体现了这一点。现代政府的许多社会性规制措施都是政府积极响应公民社会的诉求而产生的，如政府对环境污染、食品安全与卫生等问题的治理等。

基于上面的分析，笔者认为政府规制责任来源于政府的一般受托责任，是政府受托责任的具体展现。政府规制与政府受托责任之间的关系可以表述为以下几点：（1）法律受托责任是政府规制的根本依据（2）经济管理受托责任是政府规制的主要内容（3）政府规制是政治受托责任的集中体现。

（三）政府规制受托责任的框架

如前所述，政府规制是直接针对企业的市场行为，或者说经济行为的。那么企业的市场行为与政府规制及规制受托责任之间到底是怎样的一种关系呢？笔者认为有必要对此进行深入的分析。

企业的市场行为是指企业借助市场，通过产品（服务）的生产（提供）、交换而实现企业经济价值最大化目标的系列活动。罗纳德·科思在其 1937 年发表的《企业的性质》一文中首先提出，“企业的出现是由于在一个完全分散化的经济中，通过个人之间的契约来从事生产所花费的成本太大”。^②而从本质上看，“企业作为一个组织之所以存在是因为它生产产品的总成本要比如果企业不存在所生产的产品的成本低。”^③因此，降低成本而获取更多的利润不仅是企业存在的理由，也构成了企业市场的活动的主要内容和目的。

^① 注：关于市场结构与市场效率之间的关系和性质的详细解说可参见微观经济学著作的相关论述，限于篇幅本文不予以详述。

^② [美]罗纳德·科思等著：《制度、契约与组织：从新制度经济学角度的透视》，刘刚等译，经济科学出版社 2003 年版，第 105 页。

^③ [美]H·克雷格·彼德森/W·克里斯·刘易思：《管理经济学》，吴德庆译，北京：中国人民大学出版社，2003 年第 4 版，第 6 页。

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士学位论文摘要库