



# 政府规制

---

课件制作人：朱柏铭

所在单位：浙江大学经济学院

E-mail: [zbm64@163.com](mailto:zbm64@163.com)



## 内容提要

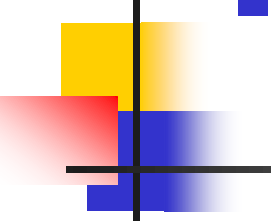
- 一、政府规制的主要内容
- 二、政府规制的目的
- 三、实行规制的领域
- 四、放松规制的理由
- 五、转型期政府规制的改进



## 无处不在的规制

居民A起床后要洗脸、吃早餐，其生活就受到政府规制。

- 自来水价格是政府决定的，早餐食物受市场监督管理局的监管。



- 早餐后，他开车送孩子上学，必须遵守《道路交通安全法》（如系安全带）。

---

- 孩子所在的学校，教师职业资格由教育局认可。

- 这一天，他与银行、保险公司打交道，这类企业是受银保监局规制的。



- 下班回家了，电视上播放的广告是受广播电视局规制的。

- 睡不着觉，想吃点安眠药。而安眠药的生产、使用是受到药品监督管理局规制的。

- 安眠药是处方药，不可以在药店随意购买。

- .....



- 政府规制（**Government Regulation**），政府管制、政府监管。

---

- 政府运用公共权力，依据一定的法律法规，对个人或组织的活动进行直接干预的行为。

- 微观规制 VS 宏观调控

- 直接规制 VS 间接调控



# 一、政府规制的主要内容

## 1. 准入规制

(1) 禁止：不允许特定的经济主体从事某种活动。如禁止生产链霉素，禁止毒品的生产与交易。

(2) 特许：允许特定的经济主体从事某种活动，如采矿、驾驶汽车等。

(3) 注册：工商注册登记、机动车注册登记等。



## 【资料】

从2014. 3. 1. 起，新《公司法》生效，  
注册公司实行认缴制。

取消了最低注册资本的限制。

原先的规定是：

设立有限责任公司	3万元
----------	-----

设立一人有限责任公司	10万元
------------	------

设立股份有限公司	500万元
----------	-------





## 2. 价格规制

- (1) 限定最高价：防止企业牟取垄断利润。

- (2) 限定最低价：如防止用水过度，造成水资源的浪费。

- (3) 规定公正报酬率：

- 实际报酬率  $>$  公正报酬率，降价

- 实际报酬率  $<$  公正报酬率，提价



### 3. 数量规制

(1) 投资控制：规定单个企业最低或最高固定资产投资数量，防止投资过多或过少。

(2) 产量限制：一般适用于对农产品和自然资源领域的规制，如限制开采煤炭、地下水、黏土等。



## ■ 【资料】

■ 2021. 10. 9. 浙江省发展改革委印发《关于推动浙江省轨道交通健康可持续发展的意见》。

■ 申报建设地铁的城市一般公共预算收入应在300亿元以上，**GDP**在3000亿元以上，市区常住人口在300万人以上。

■ 申报建设轻轨的城市一般公共预算收入应在150亿元以上，**GDP**在1500亿元以上，市区常住人口在150万人以上。



## 4. 质量规制

- (1) 颁发质量标准：确保产品安全有效，如食品和药品。

- (2) 颁发技术标准：确保生产过程的安全并控制负外部效应，如降低生产过程中的伤亡率。

- (3) 提供信息：要求厂商明码标价或提供真实的产品标识等。



## 二、政府规制的目的

### 1. 公益理论

为了维护社会公众的利益，政府才实行规制。反垄断就是维护公共利益。

如在自然垄断行业：

方式

目的

准入规制

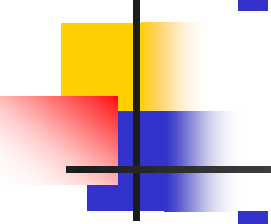
允许独家供应

生产效率

价格规制

允许以AC定价

配置效率



## ■ 2. 俘虏理论 (Capture Theory of Regulation)

- 在许多情况下，规制价格往往高于成本，被规制者可以获得超额利润。
- 促使政府实施规制的，正是被规制者本身。
- 规制的决定者（立法部门）和执行者（行政部门）会被被规制者（垄断企业）所控制。

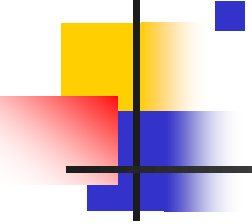


## ■ 以格力电器公司为例

2014年，董明珠在全国“两会”上建议，尽快颁行有关家电使用年限的法律法规，对超期服役的家电产品强制淘汰。

■ **利用政府规制谋求企业自身更大的收益？**

■ **出于安全考虑的社会性公益倡议？**



■ 2020. 1. 10，中国家用电器协会组织我国家用电器行业制定的《家用电器安全使用年限》系列标准正式发布。

■ 涵盖冰箱、空调、洗衣机、吸油烟机、燃气灶、电热水器六大品类八个产品。



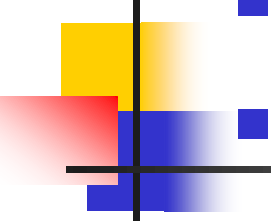


## 为何规制者被被规制者所控制？

政府控制企业的价格必须了解企业真实的成本。

- 企业常常提供有利于自己的虚假成本。

- 因为双方的信息不对称，查证的交易费用过高。

- 
- 俘虏理论对于某些规制缺乏解释力。  
如产品质量规制、环境规制，并不是利益集团压力的结果，旨在维护公众的利益。
  - 任何单一的理论去解释政府规制，都显得苍白无力。



### 三、实行规制的领域

#### 1. 自然垄断行业

自然垄断 (Natural Monopoly) :  
某种自然因素决定, 某一产品由单个企业经营, 成本最低。

- 这种观点以规模经济为理论基础。
- 规模经济: 随着产量 ( $Q$ ) 的增加, 长期平均成本 (LAC) 不断降低的现象。

- 
- 自然垄断行业还有沉没成本的可能。

**沉没成本 (Sunk Cost)**：市场主体已经付出，一旦退出就无法收回的成本。

- 沉没成本与资产的流动性有关，机械设备等固定资产专用性强，不易变现，沉没成本相对较多。
- 在沉没成本较大的情况下，如果由多个企业竞争，结果可能是两败俱伤。



## 同等级医院间检查检验结果互认

自2021.7.1.起，在浙江省范围内，在同等级不同医院间看病，患者的检验、检查信息将实现信息共享，检验结果互认，避免同一项目过度的检查。

(是否避免了沉没成本?)

**机会成本      关注未来**

**沉没成本      忘记过去**

**边际成本      把握当下**



## 反垄断

垄断（Monopoly）：行业中只有一个或极少数厂商的市场组织。

- 自然垄断：独家生产或供应，比多家生产或供应成本更低。
- 要素垄断：企业独占资源、技术、信息。
- 行政性垄断：政府庇护某企业独家生产或供应。
- 法令性垄断：烟草专卖。

- 
- 政府对自然垄断行业的规制：

价格规制：政府部门规定某些垄断行业的产品或服务的最高售价。

- 回报率规制：政府部门以一个合理的资本回报率为基础，对垄断企业的产品制定一个最高限价。

- 实施反垄断法：认定限制贸易、排他性规定、价格歧视等行为是非法行为，并予以处罚。



■ 垄断行业改革的“三破”：

过时的、假冒的或本来就是垄断性行业中的竞争环节，要**坚决破**；

■ 不合理的行政垄断，要**坚决破**；

■ 阻碍和限制竞争的经济性垄断如价格操纵、厂商串谋、垂直约束、纵向一体化、掠夺性定价和搭配销售等，要**坚决破**。





垄断行业改革“三不破”：

真正的自然垄断性环节**不破**，但要实行一定范围的市场竞争；

真正的法令性垄断（如烟草行业）**不破**；

在竞争基础上形成的产业集中**不破**。



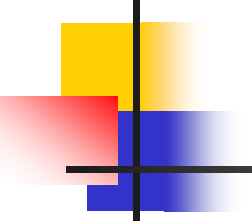
## ■ 【产业集中度】

■ 也叫市场集中度，是产业内少数企业的生产量、销售量、资产总额等方面对某一行业的支配程度。

■ 一般是用这几家企业的某一指标占该行业总量的百分比来表示。

■ 产业集中度越高，该产业越具有垄断性。如我国的电信行业，被三家寡头分食，具有鲜明的垄断特征。

■ 产业集中度越低，该产业竞争越激烈。如餐饮行业，竞争激烈。



■ **赫芬达尔—赫希曼指数 (Herfindahl-Hirschman Index, 简称HHI):** 一个行业中各市场竞争主体所占行业总收入或总资产百分比的平方和。计算公式为:

$$HHI = \sum_{i=1}^N (X_i/X)^2 = \sum_{i=1}^N S_i^2$$

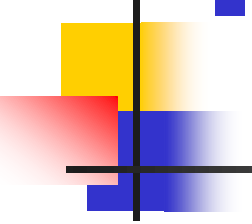
- **X**表示市场的总规模
- **X<sub>i</sub>**表示*i*企业的规模
- **S<sub>i</sub>=X<sub>i</sub>/X**表示第*i*个企业的市场占有率
- **N**表示该产业内的企业数



## ■ 附：ABS融资与借呗、花呗业务

■ ABS融资模式，也称为资产证券化（**Asset Backed Securitization**）。

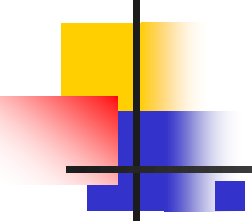
■ 某企业准备投资一个项目，需要资金100亿元，预计在项目达成后会带来15%的年收益回报。



但是，企业自有资金仅50亿元，于是企业用这个项目已经投资的50亿元资产作为担保，在证券市场发行一笔50亿元的债券，承诺债券的年收益回报为6%。

- 投资者购买企业的债券，企业获得50亿元资金后投入到项目中。

- 未来企业获得50亿元自有资金带来的15%回报，还可以享受融资部分的收益减去债券利息的差额。

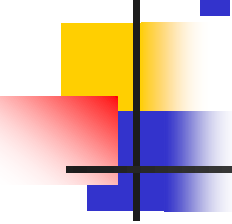


■ 资产证券化模式与传统的银行贷款相比有几个优点：

①相对银行贷款利率，发行债券的利率更低，可以降低项目融资成本；

■ ②它以特定项目资产进行直接融资，获得资金比银行贷款更快；

■ ③由众多投资者购买债券，分散了由单一金融机构贷款的风险。



■ 债券购买者购买这种有资产担保，投资收益也有保障的债券（评级机构会对收益前景进行评级），风险比投资一般项目低，但是收益却比购买国债更高。

■ ABS融资模式一般针对传统的企业项目，这类项目从发行债券到实现收益有较长的时间周期（通常有2-3年）。

■ 所以，对于企业用ABS融资没有规定次数。



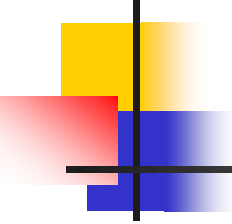
## ■ 支付宝的借呗与花呗业务

■ 支付宝有几亿消费者，开通消费者信用贷款业务（借呗、花呗）面对的借贷需求是无限的。

■ 可支付宝只有30多亿元自有资金，与借贷需求相比远远不够。怎么办？

■ 首先，支付宝找银行贷款，支付宝30多亿元资本金，银行就给50多亿元贷款——这符合相关监管规定，这样就有90亿元资金。





- 支付宝将这90亿元资金通过借呗与花呗放贷出去，将这90亿元的贷款合约拿到证券市场去发行债券，这样又获得90亿元的资金，然后再将这90亿元的资金放贷，再拿贷款合约到证券市场发债……。

- 如此循环往复，90亿元的资金最多时滚动发行了几十次债券，融资金额高达3000多亿元！

- 杠杆扩大了100倍！



## 【题外话】

适时止言是一种境界，更是一种修养。

- 一个人须时常告诫自己，不能随心所欲、感情用事，一定要对自己的言行有所克制。

- 学会说话，只需一年；学会慎言，却要一生。

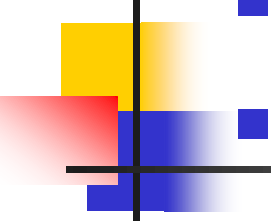


## 2. 信息不对称领域

通过规制，降低搜索信息的成本。

如果上市公司通过使股民上当受骗而获利，股民可诉诸法律，但这样做会付出很高的代价。

有时候消费者也不可能轻易地收集到信息，比如药物的疗效、航班的安全等。

- 
- 信息不对称领域的政府规制：
    - 如果消费者有能力评价信息，要求厂商发布信息（如标识）；
    - 如果消费者没有能力评价信息，要求企业严格执行市场准入标准和产品质量标准。

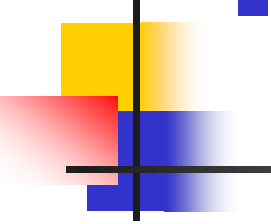


### 3. 公共资源稀缺领域

稀缺的公共资源不加保护，就会被滥采滥用，出现“公地的悲剧”。

■ 因此，要通过颁发许可证等方式特许经营。

■ （有人在海边的沙滩上收费。）



- 以无线电频谱资源为例，在一定的区域范围内，只存在一套发射和传送设施，才符合效率要求。

- 波段和频道都是有限的资源。

- 如果随意设立广播电视信号发射和传送设施，就会出现相互干扰的混乱局面。



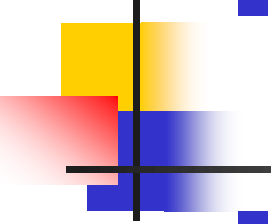
## 四、放松规制的理由

### 1. 自然垄断的重新认识

新的理论建立在范围经济基础上。

- 假定有两个企业、两种产品，每家企业可以生产任何一种或两种产品。

- 若  $TC(Q_x, Q_y) < TC(Q_x) + TC(Q_y)$ ，则该行业具有范围经济特征，是自然垄断行业。



- 这种节约来自分销、研究与开发和服务中心（像财会、公关）等部门。

- 范围经济成为企业采取多样化经营战略的理论依据。

- 微软公司的操作系统、办公软件、浏览器等是关联产品。

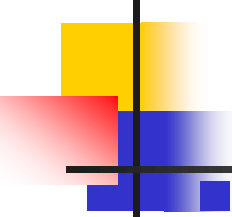




- 范围经济与规模经济是两个不同的概念，二者之间并无直接的关系。

- 一个生产多种产品的企业，其生产过程可能不存在规模经济，但是可能获得范围经济；

- 一个工厂用较大规模只生产某一种产品可能会产生规模经济，但是却不可能获得范围经济。

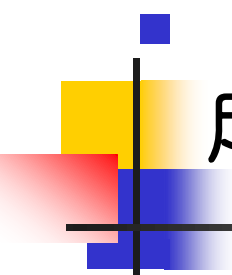


- 当具有范围经济时，单个企业的平均成本可能下降也可能上升。

- 若下降：强自然垄断，实行规制；

- 若上升：弱自然垄断，引入竞争。

- 可见，自然垄断理论的新认识缩小了政府规制的范围。



在城市公用事业领域，引入竞争机制成为可能。

■ 自来水      制水与供水分离

■ 管道燃气      制气与供气分离

■ 电力      发电与供电分离

■ 热力      制热与供热分离

■ 具有网络业务性质的领域仍须垄断经营。



- 制水、制气、发电、制热等领域，  
可以竞争，也可以民营化；

---

- 供水、供气、供电、供热等领域，  
只能垄断经营，但可以民营化。



## 2. 过高的规制成本

- (1) 立法成本，如调研成本、制定成本等。

- (2) 信息收集成本，如要掌握企业的真实成本所必须耗费的成本。

- (3) 实施规制成本，如规制机构的人员经费和公用经费等。

- (4) 规制时滞，需要规制时，来不及规制；不必规制时，又难以停止。



### 3. 大量的寻租活动

在规制的情况下，市场竞争失去作用，谁获得特许权和经营权，谁就获得垄断地位，就能获得垄断利润。

- 企业会把大量的精力和时间花在寻租上。



## 五、转型期政府规制的改进

### 1. 问题

---

#### (1) 规制越位或缺位

- 打着“规范化”的旗号，大搞检查、评比。
- 需要规制又缺乏规制，如城市“广场舞”噪声。



## 【附】政府规制的尴尬

《道路交通安全法》：非机动车应当在非机动车道内行驶。

- 有送餐骑手的电动自行车在机动车道行驶，闯红灯、逆向骑行。
- 出了事故，骑手会争辩，他骑的是非机动车，不能按机动车处罚。





- 此例的尴尬在于：电动自行车的性质与归类是模糊不清的。

---

- 只要设计最高时速、空车质量、外形尺寸符合国家标准，它就属于非机动车。

- 但很多电动自行车经过了改装，骑行速度与机动车一样快。

- 《道路交通安全法》有关条款的模糊性使骑手有机可乘。

- （政府一平台一骑手？）



■ 对粮食浪费现象的规制，还需要加  
强。

---

■ 如食堂里倾倒剩饭、蛋黄等。

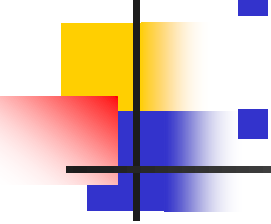
■ 航空餐可否在订票时预约？

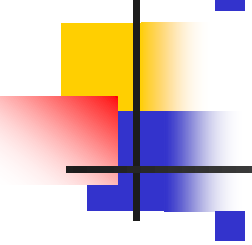


## 【英国EasyJet】

一家不提供不必要服务的廉价航空公司。

- 取消了机票、登机卡，节省了印刷费。订票后，顾客通过网络收到一个唯一的乘机号。
- 不提供餐饮服务，节省餐饮成本、设备成本、存储成本、运输成本、员工成本。

- 
- 里面是硬座，座位相对狭小。
  - 不能托运行李。如果要托运，须额外付费。
  - 从巴黎到伦敦，托运一只小箱子耗费了13欧元。



- 印度GoAir航空公司招收以身材苗条的女性为主。

- 苗条空姐的平均体重比男子轻15-20公斤。

- 航空飞行中每额外增加一公斤重量，每小时就需多花费0.05美分。

- 新招人标准可每年节省50万美元。



### (3) 规制者也是垄断者

规制机构本身便是经营行业的主管部门，政企合一。

- 部门内企业与部门外企业在经营业务等方面发生矛盾时，主管部门的政府机构难以做出客观、公正的裁判。

- 如小水电难上国家电网。



## 2. 出路

### (1) 放松经济性规制

---

- 破除行政性垄断，引入竞争机制。
- 如允许民营快递公司与邮局EMS业务的竞争。



## (2) 引入激励性规制

采取特许投标、价格上限等方式，  
诱导企业提高经营效率。

■ 特许投标：

■ 政府通过投标竞争，将垄断市场的特权授予承诺以更低的价格和最优质量提供产品和服务的企业，在一定时间以后再次举行竞争投标。



## 阶梯定价 (Ladder-type Price)

把水、电、气的户均用量设置为若干个阶梯，分段定价计费。

### 以往的定价模式

- 政府制定的电价<市场价格，亏损由政府补贴。
- 用电越多的居民用户，享受的补贴越多；反之则反是。

### 阶梯定价模式

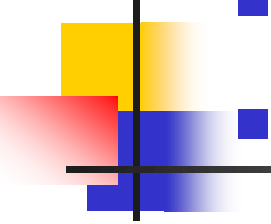
- 居民用电越多，付费越多，政府补贴越少。
- 用意是构建合理的价格机制。
- （电压等级与供电成本呈反方向变化。居民用电等级最低，供电成本最高。）



## 杭州阶梯电价

自2012. 7. 1起实行。

- 年用电量 $<2760\text{kw}\cdot\text{h}$  0. 538元/ $\text{kw}\cdot\text{h}$
- 年用电量 $2761-4800\text{kw}\cdot\text{h}$  0. 588元/ $\text{kw}\cdot\text{h}$
- 年用电量 $>4800\text{kw}\cdot\text{h}$  0. 838元/ $\text{kw}\cdot\text{h}$
- 第一档电量峰、谷电价仍按每 $\text{kw}\cdot\text{h}$  0. 568元、0. 288元执行；
- 第二、三档电量峰、谷电价均同步提高0. 05元和0. 3元。



# 杭州阶梯水价

自2015. 1. 1起，居民用水实行阶梯定价。

调整后的居民生活用水价格

阶梯	户年用水量 (立方米)	供水价格 (元/立方米)	污水处理费 (元/立方米)	销售价格 (元/立方米)
一	0-216(含)	1.90	1.00	2.90
二	216-300(含)	2.85		3.85
三	300以上	5.70		6.70
合表价格		1.95		2.95
执行居民水价的非居民用户价格		2.20		3.20



## ■ 执行居民水价的非居民生活用户

■ 学校教学和学生生活用水

---

■ 社会福利场所生活用水；

■ 收养、收容服务场所用水；

■ 职工集体宿舍、食堂用水；

■ 市区公共厕所用水；

■ 宗教场所的生活用水等。



## 杭州天然气阶梯定价

自2015. 10. 1起，以户为单位，以年度为计量周期，共分三级阶梯气量。

- $<276(\text{含})/\text{m}^3$  ( $23\text{m}^3$  /月) 3.10元/ $\text{m}^3$
- $276-480(\text{含})/\text{m}^3$  3.72元/ $\text{m}^3$
- $480/\text{m}^3$  ( $40\text{m}^3$  /月) 4.65元/ $\text{m}^3$



- 阶梯气量随户籍人口多寡而波动。

例如，居民用气户用气地址对应的户籍人口多于4人的，每增加1人，相应增加用气量 $60\text{m}^3/\text{年}$ 。

- 社会福利场所、宗教场所、城乡社区居委会公益性服务场所等执行居民气价的非居民用户，气价水平按居民第一档气价的1.1倍执行，销售价格为 $3.41\text{元}/\text{m}^3$ 。

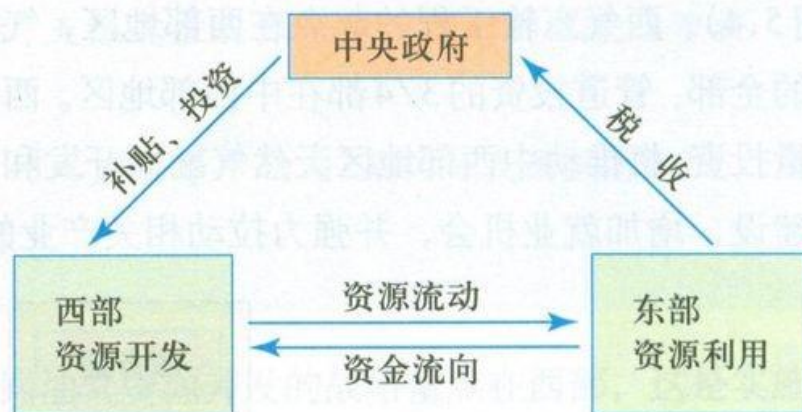


西气东输的天然气价格是如何确定的？

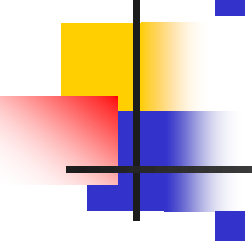
---

西气东输：将新疆的天然气资源，通过管道运输到长江三角洲、珠江三角洲，供应上海、广州和香港等市场。

- 西部地区蕴藏着22.4万亿 $\text{m}^3$ 的天然气资源，每年可向东部地区输气120亿 $\text{m}^3$ ，并可稳定供气30年。





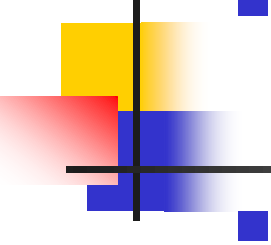


■ 西气东输项目的气价，一度成为矛盾焦点。

---

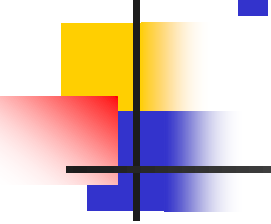
■ 一方面，下游市场离上游产地4000公里，供应成本高；

■ 另一方面，西气东输工程是一个完全按商业化原则运行的国家重点项目，上中下游的投资者力图使自己的投资具有商业价值。



- 由出厂价和管输费两部分构成的，两者之和即为对用户的门站价格。

- 总体价格水平是基于成本+合理利润原则，采用成本加成法确定的，低于按市场价值定价方法确定的门站价格。



- 2000. 10，国家发展和改革委员会成立了课题组，对西气东输的定价问题进行专题研究。

- 经过长达3年时间的深入研究和反复论证，通过价格机制创新和优化定价方案设计，较好地解决了西气东输项目的定价问题。

- 2003. 9，国家发改委正式公布了西气东输项目的定价方案。



### (3) 强化社会性规制

加强环境保护、消费者保护、产品质量、工作场所安全、劳动保护等方面的政府规制。

- 通过一些新的规制机构和规制方式来加强对环境、生态、食品、医药、生产安全方面的监督和查处。



## 温州整合执法队伍

■ 将执法职能相近、执法内容相似、执法方式相同的127支具有执法职能的机构，进行队伍和职能的整合。

■ 成立了市场监管、交通运输、文化市场、农业、生态环境保护5支专业执法队，保留了海洋与渔业执法支队。



## (4) 提升规制能力

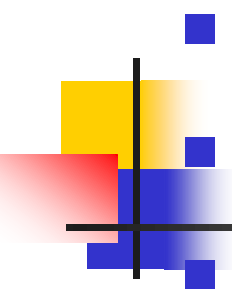
- 规范政府规制权力

- 规制权力的授予和行使需要受到某种程度的约束和监督。

- 人大决定规制

- 行政机关执行规制

- 企业和个人接受规制



——政府规制与行业自律的协同  
行业协会的作用：

与政府沟通，将行业信息传递给政府；

- 通过行业自律加强行业内部管理；

- 与消费者沟通，不断完善行业内部管理制度。