

管制政策转移

西方关于管制改革的见解对发展中国家政府的影响日趋增强。世界银行和国际货币基金组织这样的捐贷机构已向这些国家施压，要求它们采取西方的模式。他们认为发展中国家的经济将会从中收益。但是，人们现在已意识到直接的政策转移常常不能产生预想的结果。我们认为，政策变动所产生的效应是会受到政治、法律和社会环境的巨大的影响。一个政策在一个国家成功了并不意味着它在另外一个国家也能成功。政策制定者不应只是施行一个标准的模式，而是要分析自己的情况并以此对政策作出修订。

当政策转移不是自愿地进行，而是捐贷人施压的结果，那么将有一个严重的危险发生：改革将只是名义上的，却不会带来太大的实际变化。人们对外界的改革压力所作出的回应会受到政治环境的影响。这种非自愿的政策转移有可能低沾甚至忽略政治环境在这反面的影响力。

管制中的政治

政治会对管制从多方面产生影响。例如，私有化和管制改革发生在电信之类的部门的可能性要大于发生在电力和饮用水之类的部门。我们认为这是因为人们发现电信私有化的风险较低，而且造成的政治反对也较少。

一份对斯里兰卡的管制效果评估的研究发现：管制方面的弱点不仅是由制度上的漏洞及具体政策的空缺引起的，也是由于毫无制约的不良的治理所造成的。管制机构非常容易被强大的利益集团所俘获——确有事实表明，这种俘获已被有意地建立到管制体系中了。即使

管制问责的制度存在，它们的主要作用似乎也只是用来掩盖这个过程中的实际的政治运作。

另一些对菲律宾的研究指出：尽管政府口口声声地要改革治理体系与公共行政，但是改革实际上只是将传统精英阶层在政府中的主导地位加以合法化与稳固化。与用于保持国会和精英们对改革的支持所花费的费用上的扩张相比，实际收到的民主方面的收获并不显著。私有化和管制改革虽然在提高服务方面取得了一些成功，但同时也为现有的精英阶层提供了新的从公共资金中获取财富的机会。这些研究总结到：只有在国内的动荡受到控制及传统精英阶层的特权不受威胁时，进一步的经济、社会和政治改革才能得以进行。

政治形式也会影响人们接受管制改革的快慢。在阿拉伯世界，长期以来管制改革都被忽视，所以那里的极权统治所面临的来自于政治竞争者的压力要小于改革已很普遍的拉丁美

所有CRC政策摘要均可在以下网站下载：
<http://idpm.man.ac.uk/crc/publications.htm>

MANCHESTER
1824

The University of Manchester

DFID



洲国家的政府。这意味着政治真空会减少管制改革对政府的意义。换句话说，我们认为是否进行改革通常取决于改革的政治价值或者是捐贷人施压的力度，而不是取决于改革是否能对社会与经济福利的提高作出贡献。

法律与经济

一个明显却常被忽略的事实是：法律会影响经济交易。譬如，如果人们不相信国家会保障合同的实施，那末他们将不愿进行贸易。如果协商与执行交易非常昂贵，那么经济增长将会受损。在那些没有能力对法制体系进行大量投资的地方，实施较为易行的条令并减

少自由处理的空间也许是种明智的做法。

欠发展曾一度被看作是因为未能采取包括独立法庭在内的西方自由民主的模式。但是，移植西方的模式却并未取得成功。人们也意识到了文化与政治环境的重要性。随后，种种努力又致力于建立一个强有力的，能有效进行干预的政府。但是这个方式基本上也未能带来预定的经济增长。相反，它却可能加强了政治精英阶层与官僚们的地位。

随着苏联的解体及私有化在资本主义国家中的推进，人们开始进一步尝试进行法制改革。私营部门的作用被看得越来越

重要。这需要新的法律来反映这一点。缺乏良好的治理制度被认为是造成不能快速发展的罪魁祸首。捐贷组织既然不愿谈及治理中的政治因素，于是他们将法制改革作为发放贷款及其它资助的条件。这次，他们不再转移标准的模式，而是强调一些基本的要素，如事先知晓与独立机构执行为特征的稳定的法令体系。他们同时强调基本的财产和合同权力。

然而据观察，在一个具有所有这些吸引人的特性的法制体系下仍然可能隐蔽着一个极权的政府。也许对法律的实际运作，特别是它如何有效地控制政府本身等方面的关注仍然不够。

政策转移——效仿还是学习？

政策转移除了有些时候是对国际压力或国内形势所作出的反应外，也可能通过学习或简单地复制别人而横向推广过来。我们分析了独立管制者在 19 个拉美国家的推广，从而研究在多大程度上这是由于受到了别的国家或自己国家不同部门的影响。同时我们也研究了这是否是一个学习别人经验的过程还是一个不考虑改革的益处的简单的复制效仿过程。

自十九世纪七十年代以来，拉美的经济危机总是与大规模的民主浪潮同时发生。在新被选举的领导人的领导下，私有化与管制改革的进行要比世界上任何其它地方都推行得更远更快。人们期待政治家们实现他们竞选时作出的关于增长与就业方面的承诺，公众对这些新政策的支持也相对较高。管制机构的推广一般来说是国家改革的

最重要的体现。我们找出了并计算了那些已与直属部门相分离从而具有一定独立性的机构。

我们发现建立这样的管制机构的决策的确取决于先前的类似的决定。别的国家相同部门的决策要比本国其它部门的决策的影响力大。为了判断这种行为是否可以更好地看作是一种学习还是效仿，我们调查了是否别的国家的良好经济效绩（主要是指经济增长，外商直接或私人投资水平）影响了其它管制机构产生的可能性。虽然我们的结果是混杂的，但仍有证据显示这是一种效仿而非真正的学习。并不是这些国家不能学习，而是就拉美的经济、政治及社会条件而言，在取得任何显见的效绩提高之前，他们还需大大加强学习的能力。

我们现在看到的是一种波浪式的进行管制改革的模式。一个创新者发起了一场大胆的改革，引起了别国的注意，然后这些国家多少有些盲目地进行跟随。在这一点上，是别人的行为而非当地的情况引发了改革。结果是，控制不仅被转移到这些人手上，更是被转移到这个创新者手中。

我们研究结果也表明，国际组织及美国的影响也许能更好地被理解为有影响的同辈者的软力量而不是直接的强迫执行。我们建议更多地关注想法的力量，它们能通过政策制定者的网络及其它相关联络进行传播。目前发展中国家基本上是在模仿富裕国家，而这些富裕国家不仅告诉发展中国家如何解决的问题还告诉它们问题在哪儿。

法制文化

任何一个社会都有它自己对什么是法律及法律应如何运行的看法。为了了解一个法制体系的运作必须先弄清楚这个体系的发展与演变。在许多发展中国家里，由殖民者施加的法制文化已与本土传统的法律相冲突。

西方法制体系主要有两种类型：普通法 (common law) 与民法法 (civilian law)。在普通法体系下，虽然许多法律是由政府通过的，但长期的传统却是由法庭通过法官的决议来制定法制基本原则。一些人认为，由于普通法便于适应多变的环境，对于处理非管制的经济行为会更好些。而在民法法体系下，法官没有那么独立，也没有那么大的空间去解释由

政府颁制的法律。民法法体系有分立的法庭和原则来处理对公和对私的法律。

对于非西方的法制体系，很多注意力放在了殖民者如何在他们的母国组织这些体系。然而在被殖民的国家里，由于定居者的需要或因随后的殖民浪潮，这些体系可能已被修改。更为重要的是，我们需要考虑殖民者与当地人在惯例和法律方面的关系。根据殖民者施加他们自己的法制体系的力度的不同，这种关系也有所不同。但是一般来说，殖民者只有在事关维护他们的权力或是推行定居者的利益时才干预当地的法制布署。

根据本土法律，家庭与直系亲属会被认为比个人重要的多，而且决策人有很大的自行决定

权。本土法律通常很灵活并且为适应殖民者的存在而加以调整。重要的是，不要过于强调本土法律的非正规性与正规的西方法律体系之间的区别。几乎在任何地方都共存着正式和非正式的体系，只不过它们之间的平衡有所不同罢了。当过多的努力用来正规化法制体系时，经济增长却仍可能受损。

在国家独立之时，法制方面的变化要比想象中的少。对大多数人来说，由统治精英阶层取代殖民势力并没太大不同。新的统治者没有太多动因去复兴本土法律，毕竟他们在已存的制度下过得很好。另外本土法也与强大政府或现代化的观念不相一致。很明显，虽然重大的政治变化确实引起了一些制度上的变化，但那些在势者却常常能回避或无视正式法律。

趋向理智的政策转移

纵观历史，工业化国家取得的现有发展水平正是通过采取强有力的干预性的国家政策，而这却恰恰是目前以市场为主导的管制改革所反对的。快速增长的国家的出现不仅与政治变化有关，与制度的变化也同样有关。捐贷机构与研究者所面临的挑战是要找到政治及制度改革战略。我们需要学会接受当地政治文化的实情，这些实际情况将左右外加的改革而不是被它们改造。

如我们说过的，管制与政治是不可分的。这是一个复杂的互动过程。所有那些被牵涉到的人都有自己的需要和能力并从一种相互依存的关系中寻求解决方案。管制不可避免地在某种治理框架内运作。对公及对私决策的制定方式连同由此而制定的制度将决定管制是如何产生与实施的。政府也管制它

们自己。在过去二十年的英国，政府内部的管制已成为与私营部门管制同样规模的“产业”。

政策制定者应该批判性地看待目前被大力推介的“独立”管制机构这个概念。在一个管制者和法官借助于政治庇护人而上任的环境下，独立性有什么意义呢？即使是在英国，那里的铁路管制者的独立是众所周知的，但他却无力抵制由部长制定的管制性决策。既然私有化与管制改革通常集中在事关公众利益的公用事业部门，因此弄清管制如何能真正地独立已不再是件容易的事。这里的“独立性”特别是指如何独立于压倒性的政治需要。

政府能力可能是比较不同国家的制度时所选取的指标。譬如，通过观察税收变化与逃税量可以获得一些有关实施问题

方面的信息。生意人对政府政策和法律的接受程度已被用来衡量管制俘获的程度。

然而，比较不同国家的管制体系是很困难的且苦于数据的质量与遗失方面的问题。所公布的信息的复杂程度远在数据允许的范围之内，从长期来说也不能提供有用的信息。

不管怎么样，由于管制受制于政治，法制及社会因素，所以一般很难有效地对管制进行的比较。这给须判断哪种管制改革是最适合的政策制定者带来了很大的问题。目前所尝试的政策转移多反映出捐贷机构的价值观与偏好，如结构调整，新公共管理和良性治理。政策制定者急需优质信息，从而了解复杂的经由磋商而决定的管制过程在别的国家是如何运行的。

趋向理智的政策转移

向哪些经营项目颁发许可证及为了什么目的而发放许可证是具有政治含意的；是否将许可证的发放纳入到或独立于开办生意这一过程同样具有政治意义。发展中国家倾向于对开业的过程进行比发达国家更强劲的管制，但这并不总是有利的。开办经营项目时会受到两种类型的控制：注册和经营许可。注册需要企业向公共机关提供信息，然后由公共机关将这些信息归档。许可证的颁发则必须由当权机关决定申请人是否适合经营这项生意。

开业许可对独立许可

当许可证成为开业过程的一部分时，在未取得许可证前企业不允许有任何的动作。这就是常说的开业许可。如果许可证分离于开业的过程之外，在许可证颁发之前企业就可开展任何无需许可证的活动从而减少因延迟而造成的成本。这就是独立许可。在独立许可下，企业可以在申请许可证的同时完成开业的准备过程。这样既省了时间又降低了成本。这也能缩短新产品或服务上市前的延迟期，从而使消费者受益。

譬如在中国，开业许可的方式被广泛地采用，因此想生产药品的企业只有在取得药品生产许可证后方可注册公司。但在使用独立许可的英国，企业无需许可证既可注册并可自行决

定何时去申请许可。虽然企业在取得许可证前仍不能开始制造药品，但这种制度允许企业将开业的其它事项准备就绪。

许可制度的改革

一些国家正对其开业程序进行改革。在 2000 年以前的肯尼亚，企业必须在获得经营许可之前表明它们已经符合了公共卫生与安全的要求。由于只有为数不多的官员在那儿进行审查工作，这种程序造成了许多延误。2000 年后，企业无须再事先达到公共卫生安全的要求。相反，审查成为一个持续的过程。如果企业的表现不令人满意，它们的许可证随时可能被吊销。

在中国的河北省，改革包括将企业分为两类并对其采取不同的许可要求。其中一类企业仍须获得许可证方能注册，而另一类则可自行选择申请时间。例如，杀虫剂生产商仍须事先取得许可证而种子经营商则无须这样做。

对于那些为了能够开展不同的经营项目而不得不获取不同的经营许可的企业，改革已经允许将许可证同时而不是——发放。另一种选择是采用联合许可步骤。这使得企业能够向同一个机构申请并从这一机构获得许可证。在这种制度下，不同部门的相关人员聚在一起共同决策。

许可中的政治

这些改革的存在显示，一些发展中国家确已认识到了开业许可的额外成本。但是这些改革通常并没有完全转移向独立许可。为何开业许可得以青睐？

众所周知，由于资源的缺乏，发展中国家在执行管制方面存在着问题。由此造成了一个庞大的并不断发展的非正规经济。也许可以这样认为：把许可保留在开业的步骤中将意味着更大的察觉未经许可行为的可能性。然而这忽略了一个事实：开业许可中的额外成本可能会鼓励更多的企业回避这个过程并加入到地下经济的行列中来。

已经存在的企业可能偏好于开业许可，这时候因为其中的延误和额外成本在某种程度上能保护它们免受来自于新企业的竞争。同时，在开业许可制度下，既然企业必须拿到许可证方能营业，那末任何由审批机构所造成的延误都将直接造成企业成本的增加。这为审批许可证的官员们创造的更多的收取贿赂的机会。在政客与官僚间的界限并不清晰的地方，正如许多发展中国家的情况，政客们可能因同样的原因而倾向于开业许可制度。因此，采用独立许可的决定可能意味着挑战强大的利益集团公司。

此政策摘要主要摘自以下CRC 工作论文及CRC会议论文:

CRC工作论文:

第64号,米诺·马丁,管制治理与公共服务的提高,2004。

第65号,奥哥斯·安东尼,发展中国家法制基础设施对管制(及非管制)的重要性,2004。

第61号,莱威-法尔·大卫,乔丹那·杰森特,管制性国家在拉美的崛起:一份对管制改革在国家间及部门间扩散的研究,2004。

以上这些论文均可从CRC 的网站获得: <http://idpm.man.ac.uk/crc/publications.htm>

CRC会议论文:

张清,奥哥斯·安东尼,发展中国家的许可步骤:它们应该成为开业过程的一部分吗? 2004。

米诺·马丁,苹果与桔子:管制治理比较分析中的问题,2004。

以上这些论文均可从CRC 的网站获得: <http://idpm.man.ac.uk/crc/publications.htm>

CRC 的政策摘要致力于为那些涉及发展政策和实践的人提供一个对 CRC 的研究所提出的主要事项和见解的清晰理解。CRC 的研究与出版项目涉及管制、竞争与发展。该政策摘要是由莎拉·墨丝戴尔根据 CRC 的出版物撰写完成。

管制与竞争中心
发展政策与管理学院
曼彻斯特大学
海罗尔德·汉金斯大厦,普赖辛科特中心
牛津路,曼彻斯特
邮编: M13 9QH

电话: +44 (0)161 275 2798
传真: +44 (0)161 275 0808
电子邮件: crc@man.ac.uk