

规制经济学研究范式的动态演进

马云泽

(南开大学 经济学系,天津 300071)

摘 要:伴随着经济发展进程中“自由放任”与“国家干预”两大对立经济思潮的兴衰交替,西方国家的规制实践也进行着动态调整:从政府规制到放松规制,从放松规制到激励性规制。政府规制的实践促进了规制理论的发展,规制理论的发展又推动了规制经济学研究范式的逻辑演化:“公共利益”研究范式——“部门利益”研究范式——“激励性”研究范式。规制经济学研究范式的演进进程呈现出明显的“分异”与“融合”特征。

关键词:规制经济学;政府规制;激励性规制;市场失灵

中图分类号:F069.9

文献标识码:A

文章编号:1001-7348(2009)02-0004-04

从1776年亚当·斯密的《国富论》出版开始,自由放任的市场经济统治了资本主义发展100多年。而20世纪初的世界经济危机结束了经济自由主义,转向凯恩斯的国家干预,市场经济经历了前所未有的增长。直到20世纪70年代“经济滞胀”的出现,使人们对政府干预思想产生了怀疑,开始向自由市场制度“复归”,形成了政府与市场兼顾的科学管理体制。这是西方国家经济发展几百年的历史中,自由放任与国家干预两大对立经济思潮兴衰交替的大轮廓。规制经济学就是在这一大背景下产生并发展起来的。随着规制实践的不断发展和规制经济学的研究范式也处于动态的变迁进程之中,呈现出“分异”与“融合”的演进特征:“公共利益”研究范式——“部门利益”研究范式——“激励性”研究范式。

1 “公共利益”研究范式:市场失灵与政府规制

在规制经济学理论与实践的发展历史中,最早居于正统地位的是“公共利益”研究范式,其理论基础为公共利益规制理论(Public Interest Theory of Regulation, PIT)。

规制的“公共利益”研究范式起源于国家干预的经济思想,特别是产业组织理论哈佛学派(Harvard School)的政策主张。“公共利益”研究范式认为,由于自然垄断、人为垄断、外部效应和非对称信息等“市场失灵”的存在,需要国家的干预以纠正或弥补这些缺陷。这一范式包含着这样一个理论假设,即市场是有局限性的,如果放任自流,就会导致不公正或低效率。从理论上讲,规制有可能带来社会福利的提高。如果自由市场在有效配置资源和满足消费者

需求方面不能产生良好绩效,则政府将规制市场以纠正这种情形。这暗示着政府是公众利益而不是某一特定部门利益的保护者,应该对任何出现市场失灵的地方进行规制。因此,“公共利益”研究范式作为一种规范分析,说明规制之所以存在是因为它反映了公众的需求,并纠正了市场失灵和实践中存在的不公平行为(如价格歧视、企业因产业条件的某些改变而获取的额外利润等)。依据该理论,如果某一市场存在自然垄断,则公众就会要求政府对该产业实行规制,自由竞争将导致过多企业从事生产或价格超过社会最优水平。通过规制可产生净福利收益,而正是潜在的福利收益产生了公众对规制的需求。

总之,规制的“公共利益”研究范式主张政府规制从公共利益出发,哪里有市场失灵,就应在哪里实施相应的政府干预,以纠正在市场失灵下发生的资源配置的非效率和分配的不公正,维护社会秩序和社会稳定。“公共利益”研究范式得到了很多经济学家的认可和支持。Kahn, Mitnick、Breyer, Owen, Braentigam等经济学家都是“公共利益”研究范式的典型代表。

“公共利益”研究范式的存在建立在3个潜在前提之上:规制机构(作为政府的代表)拥有完全信息(Complete Information),规制中不存在信息不对称;规制机构是仁慈的(Benevolent),能够为社会谋福利而没有自己的私利;规制机构有完全的承诺能力(Perfect Commitment Capacity)^[1]。然而在现实中,由于这3个条件没有一个能完全满足,导致该理论未能获得实证分析的支持。因此,许多经济学家对其提出了批评。Posner(1974)将公共利益规制理论的前提条件陈述为“一方面,自由放任的市场运行特别脆弱且运

收稿日期:2007-09-04

基金项目:国家哲学社会科学基金重大项目(07AJY017);南开大学07年度工科创新项目(NKC001)

作者简介:马云泽(1970-),男,山东德州人,博士,南开大学经济学系副教授、硕士研究生导师,研究方向为规制经济学和产业经济学。

作无效率。另一方面,政府规制根本不花费成本”。Viscusi等(2001)则认为,首先,公共利益规制理论规范分析的假定前提被设定为,规制的发生是因为对潜在社会净福利的追求,从而使规制成为公众需要。但公共利益规制理论缺乏对此进行必要的分析,没有说明对社会净福利的潜在追求是怎样进行的,也没有对规制发生的论断进行实证检验,因此只是一种假定。其次,公共利益规制理论几十年来缺少支持者的主要原因,还在于存在大量能够驳斥它的事实依据。比如,许多既非自然垄断也非外部性的产业却一直存在价格规制与进入规制,如货车、出租车和保险业。进一步说,正如规制的“部门利益”理论所指出的那样,更多的情况是厂商通过支持和促使院外活动来要求规制。

正是由于公共利益研究范式本身的理论缺陷,加之它又无法合理解释实践中出现的一些反常现象,导致“公共利益”研究范式危机日益凸现。

2 “部门利益”研究范式:规制失灵与放松规制

如上所述,“公共利益”研究范式认为,政府规制是对市场失灵的回应,政府规制的目的是提高资源配置效率,增进社会福利,并且规制者会专一地追求这一目的。因此,政府规制是针对私人行为的公共政策,是从公共利益出发而制定的规则。然而,当强化政府规制的趋势持续了半个多世纪后,人们发现如同市场失灵一样,也会发生规制失灵:市场解决不好的问题,政府也不一定能解决得好。规制是为了增加社会福利,但具体采取的规制措施却常常极大地偏离了最佳的规制方法,从而进一步降低了市场的效率。事实上,虽然政府规制的初衷是为了限制垄断,可是最后的结果却往往是以行政垄断代替了市场垄断。行政垄断一旦形成,就再也没有什么力量能够对它提出挑战,结果就产生了比市场垄断更坏的垄断。规制失灵将给社会带来更大的灾难,其严重弊病主要有:被规制企业内部低效率或X-非效率;阻碍技术进步的产生与运用;规制成本与关联费用不断增高;规制当局自由裁决权过度,以至“寻租”行为泛滥;“规制时滞”与瞬间万变的市场环境不相适应,造成企业和消费者损失。上述规制失灵的大量存在,引发了世界范围“放松规制”的经济浪潮。

基于规制实践的发展以及对“公共利益”研究范式的反思与批判,采用“部门利益”研究范式的利益集团规制理论应运而生。“部门利益”研究范式的典型代表人物有Posner, Stigler, Peltzman, Becker, Viscusi, Vermon, Harrington等。“部门利益”研究范式主张政府规制的部门利益理论,认为政府的基本资源是权力。利益集团能够说服政府运用权力为集团利益服务,而且规制者是理性的,会选择能使其效用最大化的规制政策。因此,政府规制代表的是某一特殊利益集团的利益,利益集团能够通过说服政府实施自己的规制政策,而把社会其他成员的福利转移到集团中。“部门利益”研究范式揭示出,规制是被利益集团和规制者

所共同喜好的一种制度。

在这一范式下,出现了两种理论:规制俘获理论(Capture Theory of Regulation, CT)和规制经济理论(Economic Theory of Regulation, ET)。规制俘获理论认为,促使政府进行规制的,或是规制对象本身,或者是其他可能从中获益的人。政府规制与其说是为了社会公共利益的目的,毋宁说是特殊利益集团寻租的结果。但是,俘获理论只是经验归纳,缺乏理论基础,充其量只是一个“规制有利于生产者”的假设,而且仍然无法解释一些反常现象。比如,一个单一机构如何去规制有着相反利益的不同产业;实践中大量的规制促进的经常是消费者的利益,而非受规制企业的利益;很多产业受规制而后来又又被取消规制。总之,规制俘获理论并没有完全导致“公共利益”的范式危机,真正导致“公共利益”范式危机的是芝加哥学派的“规制经济理论”。该理论采用的仍然是“部门利益”范式,但与规制俘获理论所不同的是,它将政治行为纳入到经济学的供求分析框架下,从而将规制变成了经济系统的内生变量。

20世纪70年代,规制经济理论的典型代表人物Stigler, Peltzman, Becker对规制俘获理论中“为什么规制者容易被生产者俘获”的问题作出了解释。Stigler和Peltzman认为,组织完善、规模较小的集团更容易俘获规制者,从规制中受益^[2]。因为符合这些条件的利益集团更容易迅速组织起来形成各种决策,来决定支持和反对规制者的政策。而规模较大的集团形成决策的成本较高,俘获规制者的活动具有正外部性,会产生严重的“搭便车”行为。由于俘获规制者的成本由一人承担而收益却由全体成员共享,使集团中成员缺乏足够的激励来维护本集团利益。集团规模越大,“搭便车”现象就会越严重。由于消费者利益集团的规模要远远大于生产者利益集团,因此生产者更容易俘获规制者,从规制者那里获得收益。而Becker则主要关注利益集团之间的竞争。他假设利益集团对规制部门总的影响是固定的,规制有利于增加更有影响的利益集团的福利。在利益集团存在的背景下,Becker认为,凡是存在市场失灵的领域,某一利益集团就会从规制中获得潜在收益,因为存在市场失灵的领域中,对产业进行规制的压力要大一些。但Becker并不认为只有存在市场失灵的领域才需要进行规制,政府规制另有动机。决定规制制度倾向性的是利益集团的相对影响,它不仅由规制的福利效应决定,而且也是由利益集团在给立法机构或执行机构施加压力时的相对效率决定的。

“部门利益”研究范式与部分规制历史实践相符合,似乎比“公共利益”研究范式更具说服力,但由于其严格的假设条件,“部门利益”研究范式同样受到与“公共利益”研究范式相类似的批评。反对“部门利益”研究范式的有力的证据还在于,现实生活中存在许多产业的利润水平反而因规制而下降的实例,包括石油天然气价格规制和对环境、产品安全、工人安全的社会规制等。“部门利益”研究范式也难以解释许多产业被规制及后来又放被放松规制的内在原

因。另外,“部门利益”研究范式还与一些实践相矛盾,如交叉补贴和偏向小规模生产者。因此,“部门利益”研究范式在某种程度上也缺乏现实解释力。也就是说,“部门利益”研究范式也日益凸现危机迹象。

3 “激励性”研究范式:市场与政府结合的科学规制

所谓规制失灵,主要是国家对经济的干预或规制过度,即政府规制的范围和力度超过了弥补市场失灵和维护市场机制正常运作的合理需要;另一方面是国家干预不足,即政府干预的范围和力度,不能满足弥补市场失效和维护市场机制正常运作的合理需要。比如,缺乏保护公平竞争的法律法规等,这样,也会导致市场功能无法正常发挥。如果说市场失灵是过分推崇市场机制作用的一种惩罚,那么,规制失灵则是过分推崇政府干预作用的一种惩罚。解决问题的关键,就在于正确理解与确定市场机制和政府干预的各自作用的合理边界,并把二者有效地组合起来,使二者有效组合的成本最小化,从而提高政府干预、政府规制的有效性。

从规制经济学研究范式的演化进程来分析,“公共利益”研究范式与“部门利益”研究范式均无法将市场机制与政府干预很好地结合。规制实践的需要,必然推动理论的发展。在此背景下,“激励性”研究范式应运而生,其理论基础为激励性规制理论 (Incentive Theory of Regulation, RIT)。

“激励性”研究范式的典型代表人物主要有 Baumol、Berg and Tschirhart、Demsetz、Williamson、Pazar and Willig、Stephen Littlechild。

“激励性”研究范式是运用博弈论、委托——代理理论以及信息经济学的相关方法,来解决信息不对称条件下“效率”与“信息租金”的两难选择问题。“激励性”研究范式关注的重点是要在信息不对称条件下,设计一种既能够给予企业在降低成本、改善服务质量方面以足够的激励,同时又能有效防止企业滥用自由选择权的激励性框架。现代规制经济学运用了微观经济学中激励框架设计的方法,将激励性规制合同分为强激励型和弱激励型两种。激励性规制实际上是规制者针对不同激励强度,确定一个适当的成本补偿规则,利用转移支付工具按照被规制者的实际成本和努力程度,给予相应数量货币补偿的一种机制。在信息不对称情况下,委托人必须利用代理人对自身利益(利润最大化)的追求,设计某种程序给代理人提供一种激励,以使其采取与自己目标(由消费者剩余和企业利润所构成的社会福利最大化)相符合的最优行动;同时为代理人设计一种合同菜单,通过合同选择来甄别不同类型企业,获取更多信息。具体来说,当规制机构与被规制企业之间存在着信息不对称时,应允许被规制企业利用其信息优势,通过赋予其更多利润支配权的方式,使其在一定程度上得到信息租金,以换得提高生产效率的激励;同时,为了更好地

利用被规制企业的私有信息,最佳的规制机制是通过提供这样一种合同选择,即在较低产量但盈亏平衡的低强度激励合约(如报酬率规制)和最优产量但利润最大化的高强度激励合约(如价格上限规制)之间选择,从而在生产效率和信息租金二者之间进行取舍,这就是“激励性”研究范式的核心思想。

激励性规制就是在保持原有规制结构的条件下,给予受规制企业以提高内部效率的激励,使企业的生产效率和经营效率处于可能达到的最高水平。提高内部效率而给予企业的激励方法归根结底有两种:第一,给予竞争刺激,使企业提高生产效率和经营效率;第二,给予企业提高生产效率及经营效率的诱导,由此获得的成果便是给予企业的报酬。由于激励性规制给予受规制企业一定的价格制定权,让其利用信息优势和利润最大化动机,主动提高内部效率、降低成本,并获取由此带来的利润增额,因此,激励性规制相对于传统规制而言,只需关注企业的产出绩效和外部效应,而较少控制企业的具体行为,企业在生产经营中具有更大的自主权。

结论:规制经济学研究范式由“分异”走向“融合”。

随着规制产业的技术进步和市场需求的变化,规制实践也进行着动态调整:从政府规制到放松规制,从放松规制到激励性规制。规制实践的改革促进了规制理论的发展,规制理论的发展又推动了规制经济学研究范式的逻辑演进:由“分异”走向“融合”(见图1)。

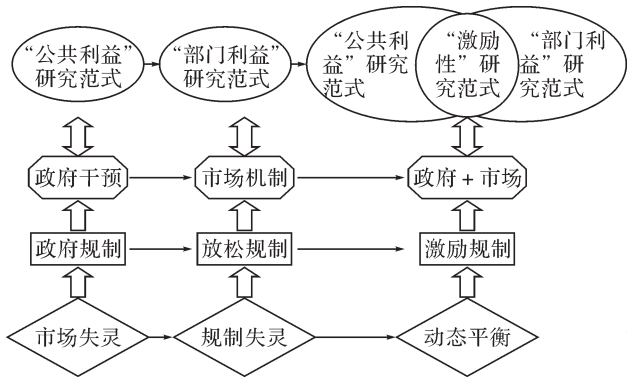


图1 规制经济学研究范式的分异与融合

“公共利益”研究范式和“部门利益”研究范式相互对立,最主要原因在于,学者们对政府规制行为动机的研究持有两种不同的理论假设:一种是“道德人”假设,另一种是“经济人”假设。“道德人”假设认为,政府是由一些道德情操高尚的人组成,除了公共利益外没有自己的独立利益,因此,政府必然无私地追求公共利益,把公共利益最大化看成自身行动和政策的最终目标。“道德人”假设有两点明显的缺陷:一是把政府看成不食人间烟火、没有自身利益和缺陷的理性的行为主体,这与现实是不相符的;二是根据“道德人”假设的逻辑,可得出这样的结论,政府行为是大公无私,政府行为没有必要受公民或其它社会组织的约束,这就为政府职能无节制扩张乃至至于滥用职权提供依据。因此,“部门利益”研究范式从根本上否定了“道德人”假设,而把“经济人”假设从市场决策领域扩展到政治决策

领域。“部门利益”研究范式认为,在政治市场上,选民和纳税人是需求者,政治家、官员和其他公务员是供给者。后者提供一定数量和质量的公共物品,前者为获得公共物品必须支付一定的税款。公共物品的提供是由各个利益集团之间或组成集团的个人之间一系列的讨价还价过程完成的。政治家在政治市场上追求的并非是公共利益,而是自身利益最大化。“经济人”假设比之“道德人”假设,似乎更为合理和深刻。但仅从利益的角度来考察政府规制行为,并不能完全说明政府超越各种集团利益而维护公共利益的行为。更为严重的是,若完全从“经济人”的角度来考察规制行为,势必导致对政府规制存在合理性的彻底否定。

两种假设从不同角度揭示了决定政府规制行为的内在原因,虽然各有偏颇,却各有独到和深刻之处。从一定意义上说,政府规制行为是两种假设导致的行为动机共同作用下发生的,是两者“合力”作用的结果。所以,应将两种假设综合考虑:市场机制的局限性和市场失灵是政府或公共机构进行规制的前提,即政府规制的终极目标是追求公共利益。而在政治市场上,规制作为政府提供的一种制度安排,又必须从“经济人”假设的角度来考察各利益集团的博弈行为,确定实现公共利益的规制规则,进而调控市场,约束和规范各主体的行为,以保证政府规制规范有序地运行。规制是把双刃剑:一方面,它可减少市场失灵;另一方面,规制主体的运作过程在花费大量社会成本的同时,还将由于规制者创租、被产业所俘获等原因,容易形成“规制失灵”。如何在防止市场失灵的同时防止规制失灵,是规制研究的核心内容。

可以说,无论是“公共利益”研究范式,还是“部门利益”研究范式,都有其可以借鉴的地方。这样,从表面上看,在规制经济学领域内并存着两种研究范式,从而造成其作为一门学科缺乏内在的统一性。而事实上,两种研究范式的并存,没有危及规制经济学本身的存续。其最根本的原因在于,自20世纪70年代末80年代初以来,规制的“激励性”研究范式的兴起。

“激励性”研究范式从两方面超越了“公共利益”研究范式和“部门利益”研究范式:第一,坚持“公共利益”研究范式,在假设规制者是社会福利最大化的维护者的前提下,突破传统规制理论中信息完全的假设,在信息不对称的框架下分析规制问题;第二,吸收了政治学中前沿的规制体系非整体观,打开规制机构这一“黑箱”,将规制机构分为规制者(监督者)和国会(委托人)两层,承认规制者可

能被企业或其它利益集团俘获或收买而与之合谋,从而发展了一种具有三层科层结构的利益集团政治的委托——代理理论,这实际上采用和坚持了“部门利益”研究范式。而且,在这一具有三层结构的委托——代理框架下,国会作为委托人,被假设为社会福利最大化获益者,这实际上又坚持了“公共利益”研究范式。因此,“公共利益”研究范式和“部门利益”研究范式两者共存于“激励性”研究范式这个统一的框架下,在一定程度上走向了“范式的融合”^[3]。

规制经济学研究范式的演进规律,对于我国自然垄断产业的规制实践具有非常重要的理论指导意义。1978年以来,随着市场化改革的逐步深化,目前我国自然垄断产业也正处于由行政性垄断向政企分开、引入竞争、提高效率的转变之中。由于自然垄断产业所固有的技术、经济特征,使其无论怎样放松规制,引入竞争,仍具有自然垄断的性质。换句话说,自然垄断产业仍需要政府规制。因此,我国在放松传统行政性规制的同时,引入适应市场经济要求的经济性规制,就显得十分必要。构建社会主义市场经济的规制体系,同样存在着规制者与受规制企业之间的信息不对称和提高受规制企业生产效率的问题。要解决这些问题,可以借鉴“激励性”研究范式的理论和方法,在放松规制的基础上,引进激励性规制方法,从而促进自然垄断产业提高效率、降低价格和改进服务。但是,由于我国自然垄断产业规制的微观基础、市场环境和制度条件与发达国家不尽相同,因此,在我国放松规制,实行激励规制,不能完全照搬西方的规制模式,而需要结合我国的国情,立足于转轨经济的特点,在规制改革一般模式的基础上进行规制创新,从而在非自然垄断环节充分利用市场机制,在自然垄断环节建立起科学合理的规制体系。在此基础上,构建以马克思主义为指导的、植根于社会主义市场经济的规制经济学,以此来指导政府的规制实践。

参考文献:

- [1] KAHN, A. E. *The Economics of Regulation: Principles and institutions*[M]. New York: Wiley press, 1970.
- [2] GEORGE J. STIGLER. *The Theory of Economic Regulation*[J]. *Journal of Economics and Management Science*, 1998, 2(1): 217-252.
- [3] 张红凤. 西方规制经济学的变迁[M]. 北京: 经济科学出版社, 2005: 234.

(责任编辑:赵峰)