

# 政府管制理论对我国政府管制改革的启示

黄耀杰, 徐远, 陈晔

(北京科技大学 管理学院, 北京 100083)

**摘要:** 对政府管制理论进行了回顾和总结, 简要介绍和评析了政府管制的公共利益理论、集团利益理论、公共选择理论和激励理论, 提出了我国政府管制改革的几点建议。

**关键词:** 政府管制; 管制理论; 管制改革

中图分类号: D63

文献标识码: A

文章编号: 1001-7348(2006)04-0047-03

## 0 前言

政府管制是指由行政机构依据有关法律法规制定并执行的直接干预市场配置机制或间接改变企业或消费者供需决策的一般规则或特殊行为<sup>[1]</sup>。在市场经济体制下, 当市场失灵问题出现时, 政府一般会干预经济活动, 所采取的手段有政府宏观调控和政府微观管制(简称政府管制或管制)。但因所处的历史时期不同、所依据的理论基础存在差异, 因此政府管制的目标、范围和手段也有较大的区别。对政府管制的理论进行总结和辨析, 无疑会对我国经济转轨时期政府管制的改革具有一定的借鉴意义。

对于政府管制理论所包括的内容, 不同学者有不同的观点和划分方法。波斯纳<sup>[2]</sup>认为政府管制理论包括公共利益理论和管制俘虏理论两部分; 于立和肖志<sup>[3]</sup>把政府管制理论划分为管制的公共利益理论、俘虏理论和经济理论; 陈富良<sup>[4]</sup>将管制理论划分为公共利益理论和部门利益理论, 其中部门利益理论包含管制俘虏理论和公共选择理论。张蕴萍<sup>[5]</sup>认为管制理论经历了公共利益理论、俘虏理论、经济理论、可竞争市场理论和激励理论 5 个阶段。本文认为政府管制理论应当主要包括公共利益理论、集团利益理

论、公共选择理论和激励理论 4 个部分, 下面将分别予以简要介绍和评述。

## 1 政府管制的公共利益理论

围绕着政府管制的目标, 主要有政府管制的“公共利益理论”和政府管制的“利益集团理论”, 这两种理论长期以来争论不休, “因为两种假设在现实中都能找到一定的(虽然可能是部分的)依据”<sup>[6]</sup>。

政府管制的公共利益理论主张政府管制是对市场失灵的回应。该理论假定政府管制的目的是通过提高资源配置效率来增进社会福利<sup>[7]</sup>, 追求社会福利的最大化。社会福利是消费者剩余和生产者剩余之和, 其最大化条件应该在社会边际收益等于社会边际成本处达到, 此时的产量为  $Q'$ 、价格为  $P'$ 。但这个最优均衡不一定能达到, 这取决于企业的平均成本  $AC$ 。如图 1 所示, 如果企业的平均成本如  $AC_1$ 、 $AC_2$  不低于最优均衡价格  $P'$ , 则最优均衡可能达到, 反之, 企业长期处于平均成本高于市场价格的状态, 它将会退出市场, 社会福利则会完全消失。所以, 可能达到的是一个有约束的社会福利最大, 即:

$$\begin{aligned} \max & \int (P(Q) - C(Q))dQ \\ \text{s.t.} & P(Q) \geq C(Q)/Q \end{aligned}$$

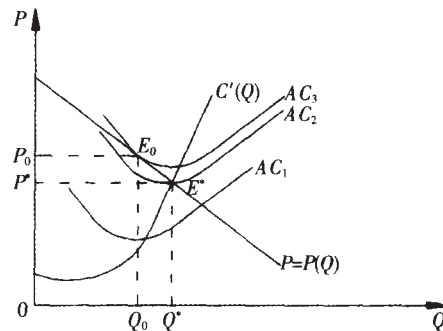


图 1 社会福利最优及其可能性

公共利益理论把政府管制看作是政府对一种公共需要的反应, 是对社会公正和效率需求所做出的无代价、有效和仁慈的反应。所以, 政府管制是针对私人行为的公共行政政策, 是从公共利益出发而制定的规则, 目的是为了控制受管制的企业, 使其不能对价格进行垄断或者对消费者滥用权力, 具体表现为控制进入、决定价格、确定服务条件和质量、及规定在合理条件下服务所有客户时的应尽义务等; 并假定在这一过程中, 政府可以代表公众对市场做出一定理性的计算, 使这一管制过程符合帕累托最优原则。这样, 不仅能在经济上富有成效, 而且能促进整个社会的完善。所以, 哪里有市场失灵, 政府管制的公共利益理论就主张在哪里

收稿日期: 2005-11-25

作者简介: 黄耀杰(1966-), 男, 山东利津人, 北京科技大学管理学院 2002 级博士研究生, 高级工程师, 研究方向为战略管理、政府管制理论; 徐远(1966-), 女, 辽宁薪金人, 北京科技大学管理学院 2002 级博士研究生, 研究方向为服务管理; 陈晔(1971-), 男, 四川合江人, 北京科技大学管理学院 2002 级博士研究生, 研究方向为资产定价。

实施相应的政府干预,以矫正市场缺陷。但由于完全竞争市场的条件很难达到,市场失灵是不可避免的,因此,按照公共利益理论,政府管制的潜在范围也就几乎是无边无际的。尽管人们已逐步认识到在某些场合,政府管制的成本可能比政府矫正市场缺陷的潜在收益要大得多,但政府对产业的管制仍然在广泛地实施。因此,很多学者对公共利益理论提出了批评。维斯库兹、维纳和哈瑞顿[8]认为,公共利益理论假定政府以公共福利为追求目标,但没有说明这种对社会净福利的潜在追求是怎样进行的,对管制发生的论断并没有进行实证检验,只是一种假定而已,它与大量事实相悖,如许多既非自然垄断也非外部性的产业一直存在价格与进入管制,如货车、出租车和保险业。阿顿[9]认为,在某些重要部门(如因为自然垄断或必须提供公共产品的部门)中,仅仅制定一些确保竞争得以运行的管制政策,可能并不一定会使资源配置达到最优,实际上这些政策会使经济背离而不是趋于竞争限制下的最优化。公共利益理论仅以市场失灵和福利经济学为基础未免过于狭窄,除了纠正市场失灵之外,政府还有许多别的微观经济目标,在许多市场中政府期望进行管制,可能与市场失灵关系不大。克鲁和克林多弗尔[10]认为,公共利益理论中“公共利益”术语本身就是模糊的,试图通过管制来实现竞争功能,这只是一个虚无缥缈的幻想罢了。

## 2 政府管制的集团利益理论

政府管制的集团利益理论主要包括管制俘虏理论、管制的“过桥收费理论”和管制的“铁三角”理论。1955年,著名政治学家马尔韦·波恩斯坦最先提出了政府管制的“俘虏”理论,其中心思想是当仅有政治力量处在一个管制机构的稳定环境中时,产业的发展将最终迫使管制机构去适应其需要[11]。对政府管制俘虏理论做出了突出贡献的是曾获得诺贝尔经济学奖的乔治·施蒂格勒,他在1971年发表了《经济管制论》,使政府管制理论有了重大突破。他认为:“经济管制理论的中心任务是解释谁是管制的受益者或受害者,政府管制采取什么形式和政府管制对资源分配的影响。”[12]他列举了4种产业所谋求的政府的强制力(管制手段):一是政府对特定产业的税收优惠和直接的货币补贴;二是控制产业进入;三是控制替代品和互补

品的生产;四是固定价格(价格控制)。

波斯纳认为,国家的强制权是以更有效的卡特尔化的方式提供产出的。同时认为垄断的总租金损失就等于总的垄断租金ABEF,而不仅仅是传统上认为福利净损失的三角形ABC,如图2。理由是如果进入壁垒由政府建立,企业争取垄断地位的竞争费用就等于可能获得的潜在利润。垄断项目的竞争性投标是通过可浪费获得的那些租金而得到的。所以从政府管制中得到租金的竞争所产生的社会成本就是以耗尽垄断利润为限度的。

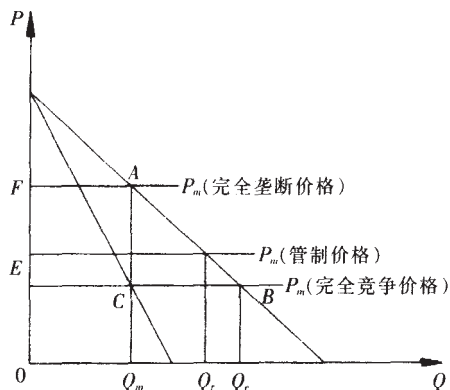


图2 施蒂格勒管制模型

佩尔兹曼[13]发展了施蒂格勒等人的思想,得出了政治或法律的管制模型。认为政治家所选择的管制政策,不仅要满足选票数的最大化,还将使政治的边际替代率等于企业利润与消费者盈余之间互相转移的边际替代率,从而达到一种均衡,均衡价格一定在竞争性价格与垄断性价格之间。管制实际上是一个讨价还价过程,讨价还价的基础是经济组织支持政治家,政治家则赞成经济组织所偏好的政策。

施蒂格勒模型和佩尔兹曼模型都是以立法者或管制者为了选择实现政治支持最大化的管制政策为基础的,而贝克尔[14]的管制模型侧重于利益集团之间的竞争,认为管制主要用来提高更有势力(更有影响或组织得更好)的利益集团的福利。一个集团获得的财富转移依赖于其施加给立法者和管制者的压力以及另一个集团所施加的压力,施加较大压力的集团将获得更大的财富转移。以政治均衡理论为基础,贝克尔得出这样一个结论:如果管制产生的边际净损失增加,管制活动的数量将减少。边际净损失增加意味着任何给定的集团1获得的财富转移,集

团2蒙受着较大损失。这种潜在的较大损失促使集团2动用更多的压力以对抗集团1任何假定的预期压力水平。这一结论的内涵在于能改善福利的管制政策更有可能被执行,那么,相对于自然垄断行业而言,对竞争性行业管制产生的福利净损失可能更大,对垄断行业的管制将产生更多的财富转移,因而垄断行业的利益集团将施加更大的压力。

A. Shleifer 和 R.W. Vishny[15]认为政治家和官员是为了自己的利益而进行管制的。政府严格的准入限制、繁琐的审批程序以及各种各样的收费规定赋予了政治家和管制者权力,他们可以运用这些权力寻租。产业集团通过给政治家和官员行贿,得到了很多有利可图的许可项目,就像高速公路上的收费站一样,不交费就难以通行。因此,这种理论被称为管制的“过桥收费理论”。

M.D. McCubbins[16]认为,管制为政治家、官员和产业集团都带来了好处,他们形成了一个操纵法规倾向或法规偏好的稳定的“铁三角”联盟。在这个“铁三角”关系中,国会议员批准议案、规章或项目,管制机构执行、监督和管理议案、规章或项目,产业集团从管制中获利。铁三角在给产业集团创造丰厚利润的同时,也为政治家和官员离任后有一个稳定、高薪的工作创造了条件,他们在离任后,跨进了那些曾被管制的产业集团的大门,从而形成了一种管制的“旋转门”现象。

从上述分析可知,管制俘虏理论和过桥收费理论意味着两种极端的情况,前者指管制为企业集团服务,而后者指管制为管制者自身服务,但铁三角理论将政治家、官员和企业集团三者的利益统一了起来。因此,管制的集团利益理论较好地揭示了管制的本质,成为管制领域最具代表性的理论之一。但该理论也存在着明显的缺陷,如其理论的基础即经济人的假设本身就受到了人们的质疑,同时它也无法解释诸如环境保护、消费者权益保护等社会管制和反托拉斯政策目标的价值取向问题。

## 3 公共选择理论

公共选择理论是一门介于政治学和经济学之间的新的交叉学科,它产生于20世纪40年代末,60年代末70年代初形成一种学术思潮,其主要代表人物有美国著名经济学家、1986年诺贝尔经济学奖获得者布坎南以及 G. Tullock、D. C. Mueller、C. K. Rowly

等人,英国北威尔士大学的经济学教授布莱克被尊为“公共选择理论之父”。他在1958年出版的《委员会和选举理论》被认为是公共选择理论的代表作。公共选择理论的基本假定是“经济人”假定,即人是自利的、理性的效用最大化者。公共选择理论以市场经济条件下政府行为的限度或局限以及“政府失败”问题作为研究重点来分析政府行为的效率,寻找使政府最有效率工作的规则制约体系是公共选择理论的目标,而公共选择学说的主要贡献在于证明,市场的缺陷并不是把问题转交给政府去处理的充分条件,公共选择理论分析的主要结论是“政府失灵论”。

公共选择理论认为,导致公共政策失误的原因是多方面的: 社会实际上并不存在作为政府公共政策追求目标的所谓公共利益,阿罗的不可能性定理已表明了这点。布坎南也指出,在公共决策中实际上并不存在根据公共利益进行选择的过程,而只存在各种特殊利益之间的“缔约”过程。即使现实中存在着一些大家利益比较一致的情况,现有的各种决策体制(如直接民主制、代议民主制)或决策方式(投票规则)因其各自的缺陷而难以达到优化政策或理想政策。决策信息的不完全性。决策信息的获取总是困难而且需要成本的,不管是选民还是政治家拥有的信息都是有限的,因而许多政策实际上是在信息不充分的情况下做出来的,这就很容易导致决策失误。投票人的“短见效应”。由于政策效果的复杂性,大多数选民难以预测其对未来的影响,因而只着眼于目前的影响;而政治家为了谋求连任,竞选承诺的政策就会迎合选民的短见。

公共选择理论把政治、制度的因素看作经济过程的内生变量,把政府行为和制度因素纳入经济学分析的框架之中,较好地反映了当代社会中政治与经济的关系,特别是政治对经济的巨大影响,政治过程与经济过程相互交织的现实。公共选择理论所提醒的政府运作必须遵循理性原则,政府机构及其官员在许多情况下必须考虑成本问题,政府管制力求以最小的代价获取最大的利益等观点对我们正确把握政府管制是有益的。公共选择理论颇为深刻的分析,在客观上打破了政府及官员一心为公的神话,指出了投票规则的缺陷、利益集团的影响、政治家和官员的自身利益等因素的存在,必然产生无效或

低效甚至有害的公共政策。它分析了政府成长或扩张的原因,指出了政府失败的种种表现及成因,并提出克服政府失败,抑制政府机构膨胀,改善政府机构工作效率的某些设想或建议。

#### 4 政府管制的激励理论

上述管制理论一个共同的不足是均假定管制者和被管制者之间的信息是对称的,而管制的激励理论则把管制作为一个委托——代理问题来对待,视管制问题为不对称信息下的控制问题。激励管制理论更侧重于解决由信息不对称所引发的逆向选择、道德风险、竞争不足以及设租、寻租等问题。

20世纪70年代,M. Loeb和W. A. Magat<sup>[17]</sup>、I. Vogelsang和J. Finsinger<sup>[18]</sup>等人提出了激励性管制方案;80年代,D. Baron和R. Myerson<sup>[19]</sup>将非合作委托——代理理论以及激励机制框架的设计等研究方法应用于管制理论。如通过投标权拍卖来解决信息不对称问题并提取剩余来进行再分配,用事前的竞争代替事后的垄断。尽管管制者不能观测到企业的真实的生产成本水平,但通过竞标的方式可以将企业成本信息显示出来,提高了企业事后的生产效率。但它忽略了拍卖后剩余分配过程中的配置扭曲。后来到20世纪90年代后,以拉丰和梯若尔<sup>[20]</sup>为代表的经济学家,把激励理论和博弈论应用于管制理论,创立了新管制经济学。激励性管制理论实际上是运用博弈论、委托——代理理论等,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。问题的关键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裁量权的激励性框架。其实质是提供一定的租金,给企业一定的争取利润的空间来实现生产效率。一方面,这种租金实质上表现为信息租金,管制者能够榨取的空间有限,过多地榨取只能降低管制合约的激励强度,促使企业倾向于低技术水平、低效率及零利润;另一方面,激励强度越大,导致被管制企业趋于高技术水平、高效率,但会带来垄断租金及社会福利损失等问题。现代西方国家目前实行的激励性管制种类较多,主要包括以下几种类型:价格上限管制、特许投标、延期偿付率管制、利润分享管制、联合回报率管制、区域竞争管制以及菜单管制等。

新管制经济学的重要发展首先是拓宽了研究范围,运用理论解释环境管制、消费者保护、金融管制、国际贸易和管制策略等问题;其次是开始进入对寡头行业管制的研究。然而,不可否认的是,在信息不对称条件下,受管制行业的边界不断变化使得信息的积累、传播过程处于动态变化过程中,被管制者的信息优势地位往往会相应得以加强,因此,管制者均面临着如何设计合适的、动态化的激励机制框架,使得被管制者具有真实地、及时地显示自己成本、改进服务质量激励的难题。

#### 5 对我国政府管制改革的启示

纵观西方发达国家的经济发展历程,当市场经济在发展过程中出现市场失灵时,政府管制一般就成为了替代资源配置的方式;随着政府管制的不断加强和管制范围的日益扩展,又出现了政府管制的失灵,所以美国里根政府发起了放松管制的运动,英国撒切尔政府进行了激励性管制改革。虽然在管制的广度、深度以及管制方式上不尽相同,但世界各国政府大多数都赞成有限政府管制的立场,但严格限制政府管制的范围。回顾西方发达国家政府管制改革的历程,不论是加强管制、放松管制还是管制改革,都得益于政府管制理论的指导。因此,根据政府管制理论发展的历程和发达国家政府管制改革的经验教训可以得出以下几点借鉴:

第一,由于理想的完全竞争的市场经济体制是不存在的,那么市场失灵就不可避免。但市场失灵在理论上界定了市场与政府的行为边界,为政府管制提供了理论基础和参照系。因此,世界上任何国家都不存在没有政府管制的“纯粹的”市场经济,市场与管制一直处于一个动态博弈的过程之中,均衡是暂时的,而非均衡是永恒的。这也正是以美国为代表的发达国家不断进行管制改革的原因。

第二,治理市场失灵,政府管制并非包医百病的良方,绝不能把政府管制凌驾于市场体制之上。基于市场化方法建立符合市场经济体制的管制框架,对市场经济中出现的问题,应按照市场自发、行业自律或中介协调、政府管制的次序去解决。确实需要政府实施管制的问题,也要进行成本——收益分析,而且应当尽量采用激励性管制措施,最大限度地减少行政审批。

第三,在我国进行市场取向改革的经济转轨的过程中,政府管制仍然是广泛存在的,它必将严重制约经济发展、降低资源配置效率,造成社会福利的巨大损失,因此,改革开放以来,我国政府逐步放松了对部分产业的管制,并取得了较大的成就。但是,最近又加强了对汽车、电力、通讯等行业的政府管制,这个问题尤其需要引起警惕。在经济转轨的过程中,当放松管制的改革出现一些问题时,应当积极寻求市场化的管制手段,而绝不应该回到严格管制的老路上去。

第四,随着对管制理论研究的不断深入和技术的发展,人们对管制的认识和理解也不断深化,所以管制的作用、范围、深度也在不断变化,重构适应现代市场经济体制的政府管制框架已经成为共识。因此,除了公共产品、自然垄断、严重负外部性和信息不对称等行业以外,应当放松甚至完全取消经济性管制,并逐步加强和完善社会性管制。

综上所述,认真总结和学习诞生于成熟市场经济体制的西方发达国家的政府管制理论,充分借鉴其政府管制改革的经验和教训,为了满足市场机制顺利运行的需求而大力改革政府管制的模式,全面放松甚至取消经济管制,加强在资源、环境、安全等领域的社会性管制,应当是我国政府努力的方向。

#### 参考文献:

- [1] 余晖.政府与企业:从宏观管理到微观管[M].福州:福建人民出版社,1997.
- [2] Posner, R.A., Theories of Economic Regulation[J]. *Bell Journal of Economics*, 1974, (5): 335-358.
- [3] 于立,肖兴志.规制理论发展综述[J].*财经问题研究*, 2001, (1): 17-24.
- [4] 陈富良.政府规制:公共利益论与部门利益论的观点与评论[J].*江西财经大学学报*, 2001, (1): 21-23.
- [5] 张蕴萍.西方规制理论及其对我国的启示[J].*理论学刊*, 2004, (11): 79-81.
- [6] 樊纲.市场机制与经济效率[M].上海:上海人民出版社,1995.175.



- [7] Kahn, A. E. Economics Issues in Regulating the Field Price of Natural Gas[J]. *American Economic Review*, 1960, (50): 50-57.
- [8] W.Kip viscusi, Vernon, J.M. and Harring, J.E. Economics of Regulation and antitrust[M]. The MTT Press, 1995.
- [9] Utton, M.A. The Economics of Regulation Industry[M]. Basil Blackwell, 1986.
- [10] Crew, M.A. and Kleindorfer, P.R. The Economics of Public Utility Regulation[M]. The Macmillian Press, 1986.
- [11] Marver, B. Regulating Business by Independent Commission[M]. Princeton University Press, 1955.
- [12] 施蒂格勒.产业组织和政府管制[M].上海:上海三联书店和上海人民出版社,1996.210-240.
- [13] Peltzman, S. Toward a More General Theory of Regulation[J]. *Journal of Law and Economics*, 1976, (19): 211-240.
- [14] Becker, A. Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence[J]. *Quarterly Journal of Economics*, 1983,(98): 371-400.

- [15] Shleifer, A. and Vishny, R.W. Corruption[J]. *Quarterly Journal of Economics*, 1993, (3): 599-617.
- [16] McCubbins, M.D. Abdication or Delegation? Congress, the Bureaucracy, and the Delegation Dilemma[J]. *Regulation*, 1999, (2): 30-37.
- [17] Loeb, M. and Magat, W.A. A Decentralized Method for Utility Regulation[J]. *Journal of Law and Economics*, 1979, (2): 399-404.
- [18] Vogelsang, I. and Finsinger, J. A Regulation Adjustment Process for Optimal Pricing by Multi-product Monopoly Firms[J]. *Bell Journal of Economics*, 1979, (10): 71-157.
- [19] Baron, D. and Myerson, R. Regulation of Monopolist with Unknown Costs[J]. *Econometrica*, 1982, (4): 911-930.
- [20] 让-雅克·拉丰,让·梯若尔.政府采购与规制中的激励理论[M].石磊,王永钦译.上海:上海三联书店,上海人民出版社,2004.

(责任编辑:汪智勇)

## Implications of Regulation Theories to Regulation Reform in China

Abstract: A summary and review of regulation theories are presented in this paper. A few regulation theories are briefly introduced, such as public interest theory, group interest theory, public choice theory and incentive theory, and some advice are given to the regulation reform in China.

Key words: regulation; regulation theory; regulation reform