

基础设施产业政府规制的制度分析*

□唐诗林 [东北财经大学 辽宁 大连 116025]

摘要:从政府组织的制度分析出发,以威廉姆森的交易成本理论为基础,分析了基础设施产业的政府规制必须处理企业方面的资产专用性,规制机构这一方面的有限理性,以及双方的机会主义行为。

关键词:信息不对称;交易成本;资产专用性;机会主义

Abstract: From the analysis of the government system and the basis on the transaction cost theory of Williamson, this paper analyzes the government on the infrastructure must deal with the specific use of the enterprises' property and the limited ration of ruling framework, and bilateral opportunist behaviour.

Key words: information asymmetry; transaction cost; specific use of property; opportunism

中图分类号:F 123.16

文献标识码:A

文章编号:1009-1289(2005)04-0477-02

一、新规制理论下的政府组织分析

在规范的经济学框架下,政府干预被认为是解决信息不对称、外部性和自然垄断低效率的一种手段。也就是说即使市场是不完备的,或者存在不对称信息,政府通过干预可以得到帕累托改进,使资源实现最优配置结果。在这种框架下,政府被看作一个单一的实体,政府组织的目标是最大化社会福利,且政府本身的运行是有效率的。但在现实情况下政府并不是一个有效运行的单一经济实体,而是由众多的具有不同权利和政策工具的政府机构组成,政府具有多重目标,其承诺能力有限且容易受到利益集团的影响。而为实现资源配置效率和解决外部性设置的规制机构的设置在政府组织内部产生新的交易成本,在不对称信息条件下对资源配置产生新的影响。

新规制理论的发展是以不对称信息的存在为假设条件的,因为如果政府和被规制者都具有充分信息,则通过双方的讨价还价仍然可以实现资源的最优配置,即政府内部如何进行权利分配都会导致相同的资源配置效果。正是由于不对称信息的存在使得交易成本对政府干预经济的效率产生了影响。因此,规制制度设计指向了如何减少交易成本。市场是组织的一种替代模式,当组织内部交易成本大于从市场获得该产品的成本时,市场就可以部分地替代组织。但由于政府组织本身就有自然垄断的特征,即在一个稳定的国家不可能同时存在两个政府,以便政府间可以相互竞争,实现政府组织的效率最大化。因此政府组织本身的交易成本问题不能依靠市场机制来解决,而只能通过制度设计对政府组织进行再组织,设

计合理的治理结构。

威廉姆森(1985)认为制度分析的基本单位是交易而不是偏好或技术,制度得以成功发展的关键决定因素是制度有能力在防范机会主义的同时组织交易以有效利用有限理性。这种制度设计的观点强调了影响交易成本的三个因素:有限理性,即获取和处理信息是有成本的;机会主义,即利用诡计和欺骗手段歪曲结果使代理人获利,也称道德风险;资产专用性,即资产用于已选定的目的以后实现资产原始价值的困难程度。在任何交易中,这三种因素的相对重要性将决定调节交易活动的相应制度。因此,如果存在有限理性和机会主义,而不存在资产专用性,竞争性的结果就是有效的。如果不存在有限理性问题,可以通过复杂的合同或设计来解决机会主义和资产专用性问题,对每个偶然的事件都要谨慎预测,小心处理。如果不存在机会主义,可以通过承诺或简单的合同实现交易,代理人将守信行事,不需要进一步的监督或强制。但如果三种因素都存在的话,则要求治理结构必须事先明确任务,还要有事后监督和实施结果的机制。

二、基础设施产业政府规制的制度分析

基础设施产业的规制必须处理企业方面的资产专用性,规制机构这一方面的有限理性(即其获得关于企业选择的信息是不完全的、且成本很高);以及双方的机会主义行为。

规制机构与被规制企业双方的机会主义问题。机会主义问题在这是指在规制机构与被规制者签订合约以后,合约双方各自采取的行动可能给对方带来的风险。规制机构的机会主义主要表

* 收稿日期 2004-10-19

作者简介:唐诗林(1977-)在读硕士研究生,主要从事规制经济学的研究。

现为:其一, 规制机构有限的承诺能力。规制机构在向企业提供规制合同是有一定期限限制的。假定在一个合同期内企业选择了高激励强度的规制合同, 那么在这个合同期内企业成为剩余所有者, 但同时也向规制机构提供了企业内部效率较高的信息, 这样在签订下一个时期规制合同时规制机构可能提出更加苛刻的条件。为了避免未来的损失企业往往会放慢信息显露的过程, 选择低激励强度的激励合同, 从而产生“棘轮效应”。在现实中, 当企业得到很高利润时, 规制机构会受到很大的政治压力, 不得不在合同中止之前, 迫使企业提前对合同重新谈判, 但这势必进一步加重“棘轮效应”, 严重影响规制效率。被规制者的机会主义则主要表现为随着经营合同的即将结束, 企业停止或减少对该企业的投资, 这样做很可能使后继经营者(如果它本身不再经营的话)难以在接手该企业后向公众提供服务, 或者造成本国网络型公用事业的技术远远落后于它国(由于缺乏投资)。这种情况在英国的民营化过程中已经得到验证。

资产专用性是指资源在用于特定用途以后, 很难再移作他用的性质。具备这种性质的资产称为专用性资产。当交易的一方比如基础设施产业中的企业做出了专用性投资后, 企业一方就被紧紧地“捆”在这笔交易上了, 相应地, 作为消费者代理人的政府也对该交易承担了义务。这种“捆绑”效应的实质是, 任何一方的退出都会同时给双方造成损失。资产专用性越强, “捆绑”效应就越强, 退出损失也越大。在基础设施领域, 作为交易双方的当事人政府一方有更大的主动性, 政府对价格具有决定权。这种规制机构与被规制企业之间的调整成本的不对称对企业对基础设施产业的投资产生很大的影响。假设政府规制过程包括三个阶段: 首先政府制定价格决策, 然后企业决定其投资规模, 政府根据企业的运营情况重新制定价格。这样企业担心政府不能兑现先前制定的价格, 在企业做投资行为后降低价格, 影响其投资收益, 从而不敢做出大规模的投资行为。也就是涉及到政府的承诺能力问题。如果政府承诺能力较差, 则企业存在一定的投资风险, 从而导致基础设施产业投资不足, 影响长期公共利益的实现。另一方面, 当规制政策变化导致企业不能收回其成本和技术进步加快使得企业折旧加快, 而企业在预料到这些风险后没有权力对价格做出调整时, 如果规制机构不对企业损失的成本做出补偿, 就等于是对企业专用性资产的一种侵占, 这也势必影响到企业的投资热情及规制制度的公正性。要解决这一问题, 规制机构就需要提高其规制承诺的可信性, 向被规制企业提供比较可信的保障机制。

规制机构这一方的有限理性问题。由于企业相对政府来说拥有信息优势, 而政府则处于信息劣势, 它要获得关于企业选择的信息是不完全的,

且成本高昂。因此, 政府为提高规制效率往往采取分权的方式即根据不同的监督技术由几个规制部门共同对同一行业进行规制。在这种情况下, 可以将政府干预看作是许多具有自己特定规制目标的委托人行行为的总和。每个规制机构只在其职责范围内对企业进行规制。规制分权的另一个目的是防止权力过于集中导致规制机构被规制企业收买。这种分权结构会产生低资源配置效率。当权力分散时, 各个规制机构在提供规制机制时不会考虑自己提供的规制机制对其他规制机构提供的规制机制的影响, 与规制集权模式相比会使规制过程产生新的扭曲, 从而影响资源配置效率。分权也会对租金分配产生影响。在逆向选择条件下, 斯托尔(1991)和马蒂莫(1992)提出了一个模型, 假设规制权力由某些非合作的规制机构共同享有。当每个规制机构的规制制度互补时, 每个规制机构在提供激励时都有搭便车的动机, 则激励强度很弱, 企业只能得到很少的信息租金; 当规制制度相互替代时, 规制机构之间是相互竞争关系, 都愿意为企业提供激励使之做好自己控制的规制领域, 激励强度较高, 资源配置效率也较高。但另一方面分权结构可以改善政府的承诺能力, 因为在集权条件下企业担心政府在掌握其私有信息情况下, 降低价格减少租金, 往往会放慢其信息显露的过程, 这样会使规制机构的规制效率下降。而规制权力分散则会给企业提供低激励强度, 使企业显露更多的私有信息, 从而提高其下一个规制阶段的规制效率。因此在规制制度设计中存在一个最优分权程度。规制权力越分散, 由于静态配置的低效率所带来的成本越高, 但改善承诺所带来的动态收益也越大, 所以最优规制机构个数取决于静态效率损失与动态效率增加之间的权衡。

参考文献:

- [1] [美] G. J. 施蒂格勒. 产业组织与政府管制[M]. 上海: 上海三联出版社, 1989.
- [2] [日] 植草益著. 微观规制经济学[M]. 朱绍文, 胡欣欣译. 北京: 中国发展出版社, 1992.
- [3] [美] 丹尼斯·卡尔顿, 杰弗里·佩罗夫著. 现代产业组织[M]. 黄亚钧, 谢联胜, 林利军译. 上海: 上海三联出版社, 1998.
- [4] [美] 刘易斯·卡布罗著. 产业组织导论[M]. 胡汉辉等译. 北京: 人民邮电出版社, 2002.
- [5] 王俊豪. 政府管制经济学导论[M]. 北京: 商务印书馆, 2002.
- [6] 张昕竹. 中国规制与竞争: 理论和政策[M]. 北京: 科学文献出版社, 2000.
- [7] 张昕竹. 网络产业: 规制与竞争理论[M]. 北京: 科学文献出版社, 2000.
- [8] 于良春. 论自然垄断与自然垄断产业的政府规制[J]. 中国工业经济, 2004(2).

