

西方规制理论发展演进及其启示

张卫国, 黄 森

(重庆大学 经济与工商管理学院, 重庆 400030)

摘要:西方规制理论的演进经历了五个阶段,它们分别是规制公共利益理论、规制俘虏理论、规制经济理论、可竞争市场理论以及激励规制理论。本文在对规制的含义作了相应介绍以后,依次评述了处于不同阶段的规制理论,并阐明了它对我国政府规制的启示。

关键词:规制理论;演进;启示

中图分类号:F110 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-5831(2004)02-0018-04

The Evolution and Inspiration of Western Regulation Theory

ZHANG Wei-guo, HUANG Miao

(College of Economics and Business Administration, Chongqing University, Chongqing 400030, China)

Abstract: The evolution of western regulation theory contains five stages, which are the public interest theory of regulation, the capture theory of regulation, the economic theory of regulation, the theory of contestable markets and the incentive theory of regulation. After introducing the meaning of regulation, the article comments on the five stages in proper order. Moreover, it clarifies the inspiration to the governmental regulation of our country.

Key words: regulation theory; evolution; inspiration

西方规制理论的演进轨迹同西方发达国家的政府在处理各种市场问题时所持的态度与所采取的方法紧密联系。一般认为,它的演进经历了五个阶段:规制公共利益理论(The Public Interest Theory of Regulation)、规制俘虏理论(The Capture Theory of Regulation)、规制经济理论(The Economic Theory of Regulation)、可竞争市场理论(The Theory of Contestable Markets)、激励规制理论(The Incentive Theory of Regulation)。

一、西方规制理论的演进

(一)规制公共利益理论

规制公共利益理论指的是政府作为公众利益的代表者,当公众要求对市场失灵进行纠正时,政府就应出面对相关经济领域进行干预,即市场失灵是政府进行规制的理由。理查德·波斯纳(Richard A. Posner, 1974)认为这个理论有两个重要假设:一个是

如果让市场任其发展,那它将是极端脆弱的,并且容易出现运行缺乏效率和公平的情况;另一个是政府的规制行为几乎没有成本。^[1]按照这个观点,规制应当主要出现在集中度高和具有外部性的产业中,但事实并非完全这样,政府规制的结果偏离了提高全社会福利的目标,规制公共利益理论受到了经验研究的挑战。

规制公共利益理论是一种建立在规范分析框架基础上的理论,它假定政府规制的目的是通过纠正市场失灵来提高整个社会的福利水平,并且这是政府追求的唯一目标。它认为政府代表的是公众利益,而不是某些特别利益集团。该理论以市场失灵和福利经济学为基础,在相当长的一段时间内,在规制理论方面占据了统治地位。

不过,该理论也存在不少问题。首先,现实生活中,大量被规制的产业既不是自然垄断产业,也不具

收稿日期:2003-11-29

作者简介:张卫国(1965-),男,安徽芜湖人,重庆大学经济与工商管理学院教授,硕士生导师,主要从事战略管理研究。

备外部性。经济学家们进行了大约十五年的理论和经验研究,结果表明规制与外部经济或外部不经济以及垄断的市场结构,并不呈正相关性。其次,该理论缺乏对如何把公众利益最大化转换成立法行为的这样一种机制的说明。最后,该理论关于政府规制成本为零的假设显然不妥。

(二) 规制俘虏理论

规制俘虏理论指的是规制的提供是为了满足特定利益集团的需要,规制者被特定的利益集团所俘虏,成为其获得更多利润的工具。该理论认为规制有利于生产者,它提高的是生产者的利润水平而非公众的福利水平。规制俘虏理论的产生和发展,离不开对当时规制状况的经验观察。由于它能比较好地解释自十九世纪以来规制总是有利于生产者这一现象,所以较规制公共利益理论是一种进步。

但同时它也受到了各方面的质疑,如没有解释为什么规制是被生产者这个利益集团所俘虏,而不是被消费者或其他利益集团所俘虏;没有解释被规制产业既然有能力俘虏现存的规制机构,那它为什么不能在最初的时候就阻止这个规制机构的产生等。此外,规制俘虏理论也不能预测当一个规制机构对几个相互之间具有替代竞争关系的产业进行规制时,它会偏向于哪一产业。

(三) 规制经济理论

1. 施蒂格勒的规制理论

1971年,美国著名经济学家乔治·施蒂格勒(George J. Stigler, 1971)发表了具有开创意义的论文《经济规制理论》,从而创立了规制经济理论。他认为该理论的中心任务是分析说明谁是规制的受益者,谁是规制的受害者,规制会采取什么样的形式,以及规制对资源分配的影响。^[2]施蒂格勒一改传统经济学将政府规制视为外生变量的分析方法,首次尝试用经济学的基本范畴和基本方法来分析政府规制的产生。这篇文章从政府能够向某个产业提供多少利益,和为了谋求有利于自己的立法所需付出的成本两方面,论述了政府规制是由对规制的需求和对规制的供给共同作用的结果。其中,对规制的需求来源于经济主体认识到,通过对公共资源和国家权力潜在价值的充分利用,将有助于提高自身的经济利益;对规制的供给则来源于在政治决策过程中,允许成员数目相对较少的利益集团获得特定的规制,即为规制的供给提供了可能性。此外,施蒂格勒还对美国20世纪30年代初的汽车运输业规制,以

及政府对营业执照的规制等案例进行了回归分析,进一步证明了自己的观点。

施蒂格勒提出的规制经济理论暗含着一个重要假设,这也是该理论区别于以前规制理论的一个重要标志,即构成社会的经济主体都是理性的,都是追求自身利益的最大化。他认为,通常而言,规制是由产业自己争取获得的,并且规制的设计和操作也主要是为其利益服务的,规制总是满足在政治上更有影响力的利益集团。与卡特尔理论相同,在某个利益集团获得有利规制的过程中也存在“搭便车”(free rider)的问题。要克服它需要做到两点:第一,构成利益集团的成员数目不宜过多。第二,集团成员的利益应尽可能地相同或一致。施蒂格勒据此解释到,生产者和消费者这两个利益集团相比,前者更符合上述两点,因而他的组织更加有效,在规制立法过程中也处于更加有利的地位。

2. 佩尔兹曼的规制理论

随后,萨姆·佩尔兹曼(Sam Peltzman, 1976)又在施蒂格勒的研究成果上进行了深入分析。他把规制的作用形象地比喻成一个支点,而各竞争的利益主体都在寻求在这个支点上使用杠杆,以实现自身财富的最大化。佩尔兹曼认为,规制者不会只为单独的一个经济利益主体服务,即规制并不总是有利于生产者,它也会有利于消费者。^[3]

佩尔兹曼假定规制过程中最重要的是财富转移,规制的受益者通过选票和金钱两种形式来对他所需的规制进行“支付”,其中金钱对于一个政党的作用在于减少反对力量。在其所建立的规制模型中,规制机构目标函数的自变量是不同利益集团的财富,总的财富是一定的,不考虑市场失灵,一个利益集团财富的增加只能通过减少另一个集团的财富取得。佩尔兹曼假设规制过程中只有生产者和消费者这两个集团在“趋利弊害”,而且规制过程中的“利”与“害”是在一边对进入进行控制,一边设定最高价或最低价。因此,目标函数中的自变量自然也就具体化为商品或服务的价格和生产者的利润。前者与消费者的政治支持密切相关,后者与生产者的政治支持密切相关。规制机构获得的政治支持与这两个自变量的关系是:价格高、利润高将导致消费者政治支持减少,生产者政治支持增加;价格低、利润低将导致消费者政治支持增加,生产者政治支持减少。以此为基础,佩尔兹曼绘制了关于政治支持的无差异曲线(图1)。该曲线的斜率为正,处在上方

的无差异曲线代表的政治支持程度要高于处在下方的。经过一系列推导,佩尔兹曼指出规制的均衡价格在无差异曲线和生产者利润曲线的切点处取得,它介于垄断价和竞争价之间。而且对于不同产业,在进行规制前,其价格越是接近垄断价或竞争价的,其对规制的要求也越强烈。因为与价格处在其它位置上的产业相比,它能从向规制均衡价格接近中得到更多的利益。

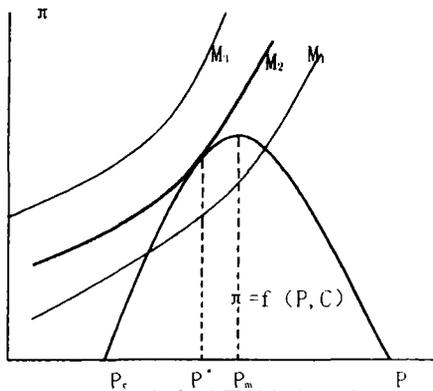


图1 佩尔兹曼的规制理论

其中: π 表示生产者的利润, P 表示商品或服务的价格。 P_c 、 P^* 、 P_m 分别表示竞争价、规制的均衡价、垄断价。 M_1 、 M_2 、 M_3 分别是表示不同政治支持程度的无差异曲线。 $\pi = f(P, C)$ 是生产者的利润函数,其中 C 表示成本。^[3]

3. 贝克尔的规制理论

1983年,盖瑞·贝克尔(Gary S. Becker, 1983)独辟蹊径,提出了利益集团为获得有利规制而展开竞争的理论。^[4]该理论从被规制者入手,研究各利益集团是如何通过施加政治影响来形成政治均衡。这个分析角度就与施蒂格勒、佩尔兹曼规制理论不同,因为后者是从规制者寻求政治支持最大化入手。

贝克尔认为政治均衡依赖于四个因素:第一,每个利益集团对规制机构施加政治压力的效率;第二,对利益集团产生的政治影响使用额外的压力的效果,即在利益集团对规制活动产生一定的政治影响前提下,如果再增加一点压力,那原先的“政治影响”将如何变化;第三,各利益集团的成员数目;第四,税收和补助金的成本。最后形成的政治均衡是偏向于在政治上更具影响力的利益集团。

规制经济理论是西方规制理论演进过程中的一个十分重要阶段。它把经济学中最基本的“理性人”假设应用于规制活动的分析中,并以此为前提,引入

需求和供给、效用最大化、无差异曲线等经济学概念与方法,从而使对政府规制的理解变得更加深入、透彻。它所开创的经济学分析方法和思路为进一步开展对规制的研究提供了有用的工具。

但该理论对利益集团、立法者、规制者之间相互影响的关系假定与现实有一定的距离。在实际的规制过程中,利益集团对立法者的控制,立法者对规制者的控制都是不完全的,其程度要低于理论水平。

(四) 可竞争市场理论

20世纪70年代末以后,规制失灵论和要求放松规制的呼声,在以美国为代表的一系列发达国家中日益高涨,可竞争市场理论便在这样的背景下诞生了。1981年12月,美国著名经济学家鲍莫尔(W. J. Baumol)在发表其就任美国经济学会主席的演讲中,首次提出了“可竞争市场理论”。不久,他又和威利格(R. D. Willing)以及帕恩查(J. C. Panzar)共同出版了《可竞争市场与产业结构理论》一书,这标志着可竞争市场理论的正式形成。

可竞争市场理论通过引入“沉没成本”和“完全可竞争市场”等概念,说明了如何形成一个高效率分配资源、有利于社会福利提高的产业结构。该理论指出,沉没成本是企业进入一个市场后又因某种原因要退出时,所不能收回的各种费用。而完全可竞争市场是指的这样一种市场形态,市场上的所有企业在退出市场时可以不负担任何的沉没成本,他们完全可以按照自己的意愿选择进入或退出市场,整个市场时刻保持着新企业进入的潜在压力。该理论含有几个重要假设:企业进退市场不存在任何障碍;潜在的进入者对市场价格具有高度的敏感性;他能采取闪电般的进退政策。具体来说,当潜在进入者利用价格信息发现在位企业获得了超额利润时,他便会选择进入该市场从中谋利。一旦在位企业作出降低价格、增加广告费用等使超额利润消失的反应时,潜在进入者又可以选择迅速退出。最后这便形成了完全可竞争市场。^[5]

可竞争市场理论可以被看成是“完全竞争市场理论”的一种延伸。它与后者明显不同的是,它存在规模经济和垄断现象。只不过潜在的进入压力能迫使少数几个在位企业无法进行垄断性定价攫取超额利润,最终形成的是只能获得正常利润的竞争性价格。而且与后者相比,可竞争市场理论所描述的“完全可竞争市场”会更加接近现实经济中的市场状况。

(五) 激励规制理论

激励规制理论是20世纪90年代以后在西方发达国家出现的一种新的规制理论,它运用了博弈论、信息经济学等前沿理论和分析方法。该理论主要解决如何向以利润最大化为目标的企业提供适当的激励,从而促使它作出有利于提高社会福利的行为。激励规制理论认为规制问题实质上是一个委托——代理问题。规制者与被规制企业之间存在着信息不对称,双方进行的是非对称信息博弈。而解决问题的关键是设计出既能充分激励被规制企业,又能有效约束其利用特有的信息优势谋取不正当利益的激励规制合同或者机制。该理论还进一步指出,在设计高效的激励规制合同或机制时,要考虑被规制企业的成本类型、产品或服务的质量和种类、绩效评估的依据等重要因素。

激励规制理论的政策性很强,它在实际中的应用主要有特许投标制度(Franchise Bidding)、区域间竞争(Yardstick Competition)、价格上限规制(Price Cap Regulation)以及社会契约制度(Social Contract)。

激励规制理论为人们对于规制问题的思考提供了一种崭新的思维方式,尤其值得一提的是它所采用的各种经济学前沿分析方法。有理由相信,随着该理论的进一步完善,其在规制问题上所发挥的作用也会日益明显。

三、启示

通过回顾西方规制理论的演进过程,可以发现寻求最有效的规制方式是该理论的中心任务。目前,如何对自然垄断行业实行有效规制已经成为各国政府高度关注的一个问题,而我国政府也开始逐渐改变对电信、电力、民航等行业的传统规制方式。虽然该理论起源并发展于西方,但它却给我国的政府规制带来了不少启示。

第一,规制的目标要明确。这一点就要求规制者应保持相当高的独立性,他与被规制者之间不应存在直接的利益关系。而在我国的自然垄断行业里面,政企不分的问题相当突出。作为行业的主管

部门,他扮演着国有资产所有者与企业经营者双重角色。在这种情况下,规制的目标究竟是维护企业利益,还是维护全社会利益自然就难以明确。

第二,规制者的高素质。要对某个行业进行有效管理,除了要求规制者应具备起码的道德素质以外,还应当具备高水平的业务素质。他应当是某个特定行业的专家,而不是“门外汉”。

第三,规制行为应有法可依。由于规制者被赋予了较大的管理权,所以为了对其行为进行约束和监督,保护被规制行业的合法利益,有必要制定自然垄断行业规制法律,对规制者的权力作出详细规定。因此,应加强法制的完善和监督。

第四,规制的措施要适当,并不断创新。激励规制理论不仅为我们提供了不少可供参考的具体措施,还为我们提供了新的思路。毫无疑问,这将有助于改变我国政府规制措施过于单一的局面。

参考文献:

- [1] RICHARD A POSNER. Theories of Economic Regulation [J]. Bell Journal of Economics and Management Science, 1974,5(2):335-358.
- [2] GEORGE J STIGLER. The Theory of Economic Regulation [J]. Bell Journal of Economics and Management Science, 1971,2(1): 3-21.
- [3] SAM PELTZMAN. Toward A More General Theory of Regulation[J]. The Journal of Law and Economics, 1976,19(2): 211-240.
- [4] GARY S BECKER. A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence [J]. The Quarterly Journal of Economics, 1983,98(4):371-400.
- [5] WILLIAM J BAUMOL. Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industry Structure [J]. The American Economic Review, 1982,72(1):1-15.
- [6] 植草益. 微观规制经济学[M]. 北京:中国发展出版社, 1992.