

公共管理系列教材

公共规制经济学

王雅莉等编著

中国商业出版社

公共管理系列教材

公共规制经济学

Public Regulation Constraint Economics

王雅莉 毕乐强 冯文成等 编著

中国商业出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共规制经济学/王雅莉等编著. —北京:中国商业出版社,
2001.9

ISBN 7-5044-4244-5

I.公… II.①王… III.公共经济学-高等学校-教材
IV.F062.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 068420 号

责任编辑:刘毕林

中国商业出版社出版发行

(100053 北京广安门内报国寺1号)

新华书店总店北京发行所经销

中国石油报社印刷厂印刷

*

850×1168毫米 32开 13.125印张 321千字

2001年9月第1版 2001年9月第1次印刷

定 价:20.00元

* * * *

(如有印装质量问题可更换)

总 序

随着我国社会主义市场经济体制的不断完善和国民经济建设的日益发展,公共管理体制改革已被摆上了重要的议事日程。有识之士清醒地意识到,我国公共管理体制的落后是制约我国现代化进程的重要因素。因此,建立适应市场经济需要的办事高效、运转协调、行为规范的公共管理体系,培养高素质、专业化公共管理队伍也就成为燃眉之急。

在我国,公共管理是一个新专业。许多大学为适应社会发展对于专业化公共管理人才的需要,设置了公共管理专业,致力于培养政府及其他社会组织的高级管理人才。前不久,经国家教育委员会批准,开始在清华大学等高校试点培养 MPA(公共管理硕士)。事实上,由于“管理主义”的发展,公共管理硕士(MPA)教育在西方如火如荼。尤其是 MPA 教育已有几十年的历史,早已成为培养公共管理专业人才的最重要途径。在国际上,MPA 包括公共管理硕士(Master of Public Administration)、公共事务硕士(Master of Public Affairs)和公共政策硕士(Master of Public Policy),取得这样的硕士学位,等于是进入公共管理领域的一个“准入证”以及获得事业成功的基本条件。目前,公共管理硕士学位、工商管理硕士学位及法律硕士学位在一些发达国家被视为文科高层次职业研究生教育的三大支柱。所有的迹象表明,公共管理领域将是 21 世纪我国社会各方面关注的一个热点。这套《公共管理系列教材》正是在这样的背景下推出的。

目前,在国内虽然已有公共管理方面的教材出版问市,但是,鲜有将现代管理学和经济学理论结合起来并运用通俗的语言,面向广大读者全面、系统、详细地阐述公共管理的主要组成部分及其

运行规律的书籍,本系列教材试图填补这个领域的空白。就这套系列教材的特色来说,主要有三:(1)前瞻性。力求对国内外公共管理学界的最新成果给予足够的关注,尽量把公共管理中最前沿的研究成果有机地融入各本书之中。既保留国外公共管理学精华,又具有“本土化”特点,内容较为系统、新颖、通俗和规范。(2)融合性。力求突破一些同类书籍单纯从政治学角度研究公共管理的狭隘视角,而将政治学与社会学、经济学与管理学理论融为一体。尽可能体现经济类院校的专业特色。(3)适用性。力求除了对一般性的公共管理理论进行阐述分析外,最大限度地与中国国情结合起来,以指导中国公共管理体制改革和公共事业的发展。

本系列教材的选题力求涵盖公共管理的主要领域,不同题材之间既有一定的联系和呼应,又相对独立。本系列教材为高等财经类院校公共管理专业本科(专科)的必用教材,也可作为 MPA 各专业的参考教材和中等专业学校相关专业的选修教材,还可供任何具有高中以上文化程度的读者,特别是各级政府部门公务员、研究人员,以及各行各业对公共管理有兴趣的人士阅读。

公共管理系列教材编写组

2001 年 7 月 15 日

前 言

现代市场经济国家,要想顺利发展国民经济,或多或少的都实行了政府干预。政府对经济的科学干预已经成为寻求发展的一个共识。政府干预从经济性质来看,可以分为两大方面:宏观调控与微观规制。宏观调控理论在我国人们已经比较熟悉,而微观规制理论往往使人们感到生疏。可是每当和人们谈起规制理论的某些具体内容时,很多人又有似曾相识之感,似有所悟。实际上,我国在传统经济体制下,不论是宏观调控还是微观规制的政府干预领域的方方面面问题,都已经涉及到了,不过那是在计划经济体制下,问题发生和表现的形式、状态、特点在性质上完全不同而已。进入市场经济体制以来,随着市场经济体制的不断发育和政府职能的根本性转换,市场在充分发挥资源配置的基础性作用的同时,逐渐显露出它的固有缺陷,产生所谓的市场失灵问题。

对这些市场失灵问题,宏观上的问题,如采用财政货币政策“逆经济风向行事”稳定经济大环境,我们的认识比较早些,这可能与凯恩斯理论的广泛传播有关。而对微观上的问题,如如何解决不完全竞争、不完全信息、外部不经济、内部不经济等市场失灵问题,我们的认识可能刚刚开始。

本书正是从我国这一发展背景出发,为了满足人们从促进发展的目的出发对规制理论了解的需要,特别是满足高等院校财经类专业开设规制理论课程的需要,阐述了市场经济国家比较前沿的规制理论。由于在市场经济条件下,政府的性质是公共权力的代表,政府对经济的微观干预是一种公共权力对私人权力(包括公共权力的具体执行者)的干涉,因此,本书定名为《公共规制经济学》。本书若能为宣传公共规制理论,使人们了解弥补和纠正市场失灵的一些方法发挥作用,作者将感到欣慰。

本书由东北财经大学王雅莉教授制定大纲和组织写作。初稿

编写分工为:序言,第1章,第2章第3~5节,第3章第2、4节,第4章,第10章第2、3节:王雅莉;第3章第1、3节,第5章,第10章第1、3节,第13章:毕乐强;第2章第1、2节,第6章:庄严;第7章第1、2节:田春芝;第7章第3节:李晶;第8章,第9章,第11章:冯文成;第12章,第14章,第15章:李仲广。本书初稿作者均为东北财经大学公共管理系的教师和研究生,初稿出来之后,由王雅莉教授对各章进行了修改,最后总纂定稿;毕乐强同志核对了全书体例,并作了文字校改。

本书写作过程中,参考了公共规制理论经典作家的著作和国内外的研究成果,我们为受益于这些作者的精辟思想而向他们表示感谢。同时,我们也向热心帮助本书出版的同志们表示感谢。由于时间非常仓促,本书可能存在不完善的地方,恳请专家学者和读者给予批评指正。

作 者

2001年8月1日

目 录

序 言

第一篇 基本理论	(1)
第一章 总 论	(1)
第一节 公共规制思想的产生与发展	(1)
第二节 公共规制的概念及其客观基础	(10)
第三节 公共规制理论研究方法及其实践	(20)
第四节 公共规制与我国社会主义市场经济体制	(24)
第二章 无规制经济体系的效率	(27)
第一节 市场经济的效率	(27)
第二节 外部性与经济效率	(33)
第三节 市场势力与经济效率	(41)
第四节 内部性与经济效率	(54)
第五节 不对称信息与经济效率	(63)
第三章 公共规制的制度安排及其效率	(72)
第一节 公共规制制度安排理论	(72)
第二节 公共规制制度安排的主要内容	(86)
第三节 公共规制弥补市场失灵的一般原则	(96)
第四节 制度设计的效率分析	(102)
第四章 公共规制行政过程的经济分析	(117)
第一节 公共规制组织	(117)
第二节 公共规制的行政过程	(121)
第三节 公共规制行政过程的经济分析	(129)
第四节 公共规制的谈判均衡	(134)

第二篇 经济性规制	(137)
第五章 经济性规制概述	(137)
第一节 经济性规制的概念与内容	(137)
第二节 经济性规制的客体结构	(146)
第三节 经济性规制的目标	(157)
第六章 经济性规制中价格与收费水平的形成	(160)
第一节 价格和收费形成方式	(160)
第二节 公正报酬率规制	(171)
第七章 经济性规制的收费体系	(183)
第一节 收费体系	(183)
第二节 非线形收费	(202)
第三节 特殊非线形收费	(212)
第八章 进入规制和投资规制	(222)
第一节 进入规制概述	(222)
第二节 进入壁垒与国家控制	(227)
第三节 投资规制	(239)
第四节 放松规制与竞争	(244)
第九章 激励性规制	(255)
第一节 经济性规制中的各种问题	(255)
第二节 规制的成本效益分析	(259)
第三节 激励性规制	(262)
第三篇 社会性规制	(270)
第十章 外部性规制	(270)
第一节 社会性规制概述	(270)
第二节 外部性与产权规制	(283)
第三节 环境总量标准规制	(295)
第十一章 市场信息规制	(302)

第一节	市场责任规制	(302)
第二节	道德风险规制	(307)
第四篇	中国规制与政策	(314)
第十二章	规制与竞争	(314)
第一节	规制与竞争政策概述	(314)
第二节	受规制行业中的政企合谋	(324)
第十三章	中国电力产业的规制与竞争	(332)
第一节	中国电力产业的规制改革思路	(332)
第二节	电力工业规制改革分析	(345)
第十四章	中国交通运输产业的规制与竞争	(355)
第一节	中国铁路的规制与竞争	(355)
第二节	中国出租车业规制的寻租经济学分析	(371)
第十五章	中国电信产业的规制与竞争	(380)
第一节	信息、电信产业的规制与竞争	(380)
第二节	中国电信产业的改革	(395)
第三节	互联网规制与竞争	(402)
主要参考书目		(407)

第一篇 基本理论

第一章 总 论

第一节 公共规制思想的产生与发展

早在 19 世纪中叶,西方国家政府就根据铁路运输行业具有自然垄断特点的认识而对其经济活动进行规制,规制的目的是为了保护公共利益不受损害。由此,经济理论学界开始了对规制理论的最初的研究。从那时起,作为正式理论研究的规制经济学至今已经有 100 多年的历史了。规制理论是对规制制度与规制行为所进行的系统研究,是应用微观经济学最重要的分支之一。然而,由于规制经济学的主体对象包含了“政府”这个十分特殊的市场主体,使它的产生和发展不同于以纯粹市场经济主体行为为研究对象的其他应用微观经济学,它建立在对市场和市场效率价值判断的基础上。当人们认为市场和市场效率出现不完善状态、需要人们通过政府的作用而不是市场原本的作用来协调具体的经济关系时,规制理论就产生了。当然,政府的作用和政府的作用是否促进了市场效率,是两个有联系的然而又是相互独立的问题,也是贯穿于规制理论的实质性问题。随着对这两个问题认识的逐渐、不断

的深化,规制理论经历了它的不同发展阶段。

一、市场失灵规制经济理论

规制理论的最初兴起,是由于人们认为市场会出现失灵现象,诸如自然垄断、人为垄断、外部效应、信息不对称等现象,会使市场机制不能发挥作用或不能正常发挥作用,从而损失经济效率和社会福利。例如由于自然垄断,企业往往会有超额利润而会损害公众利益,无法通过市场进行调节,需要政府通过进入规制和价格规制保证生产效率和资源配置效率;又如环境污染的负外部性和基础教育的正外部性,完全独立于市场作用之外,需要政府通过增加税收和补贴进行规制来加以调节,以保证社会偏好的资源配置状态的实现。当市场失灵时,通过政府规制就有可能提高整个社会福利。然而,这里不言而喻的是,实现这一效果的假设前提是政府理所当然的应当是全体公众利益的代表,而不是社会上任何某一特定部门(包括政府本身)的代表。在这一假设前提成立时,政府会在市场失灵时通过经济和社会性规制保证市场的合理竞争,实现社会资源的高效率配置;而在需求或成本条件发生变化,市场失灵现象被排除或被减轻,市场可以较高地发挥作用时,政府会主动放松规制以充分发挥市场配置资源的效率。

但是,上述假设前提经常被事实所破坏,即实践中的政府规制往往是政府既不是从社会福利最大化出发制定规制政策,也不是单纯为了保护市场效率而采取规制行动,而是表现为与规制需求者的一种讨价还价过程。于是,经济学家们对上述以政府作为公众利益代表身份为假设的、针对市场失灵的公共利益规制理论提出了批评:

第一,公共利益规制理论假定规制目标是追求社会福利或潜在社会福利最大化,从而规制成为公众的需要。然而它没有具体分析说明规制如何通过政府立法行动和规制机构来实现它的目标,而只是“假定”或“设想”政府可以代表公众完成规制目标。

第二,大量现实存在的事实是许多价格与进入规制是既非针

对自然垄断也非针对外部性的产业,如货车、出租车和保险业。因此,规制并不必然与外部经济或外部不经济的出现或与垄断市场结构相关。或者进一步说,更多的情况是厂商支持和促使院外活动来要求规制。如 19 世纪 80 年代后期的铁路规制,地方电话和城市间通讯市场等都是这样。这种厂商主动要求的对市场进行的规制,根本不是自然垄断存在和外部性问题,而是因为通过规制可以减少市场上的竞争者,以保证其正常利润和超额利润的实现。

第三,某些因为自然垄断或必须提供公共产品的重要部门中,经济受到某些竞争方面的限制。为了限制垄断,零星地制定一些能够确保竞争得以运行的规制政策,可能并不一定会使资源配置达到最优,可能在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^①。此外,公共利益规制理论仅以市场失灵和福利经济学为基础,这太狭窄了。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规制介入,可能与市场失灵关系并不大。通过规制诱使垄断者以完全竞争者方式行事,以实现竞争功能,这只是一个虚无缥缈的幻想。

第四,规制实践的一些事实表明:即便对于自然垄断进行规制,实际上并不总能有效约束企业的定价行为,规制仅有微小的导致价格下降的效应,与公共利益规制理论关于规制对价格具有较大的下降作用的结论相矛盾^②。

二、产业控制规制经济理论

19 世纪末美国规制历史特别是 1887 年州际商业委员会(ICC)对铁路运价规制的回顾,揭示出规制与市场失灵并不太相关。至少到 20 世纪 60 年代,从规制的实践经验来看,规制是朝着有利于生产者的方向发展的,规制提高了产业内厂商的利润。在

① M. A Utton. The Economics Regulation Industry

② George. Stigler, Claire, Friedland. What can the Regulators regulate: The Case of Electricity

潜在竞争产业,如货车业和出租车产业,规制允许定价高于成本且阻止进入者。在自然垄断产业如电力事业,有事实表明规制对于价格作用甚微,因此该产业能赚取正常利润之上的利润。规制有利于生产者得到了经验证据的支持。

这些经验观察导致了产业控制规制理论或规制俘虏理论的产生和发展。与规制公共利益理论完全相反,产业控制规制理论或规制俘虏理论认为:规制的提供正适应产业对规制的需求,即立法者被规制中的产业所控制和俘获,而且规制机构即规制者也逐渐被产业所控制,或者说被产业所俘虏。这一理论的基本观点是:不管规制方案如何设计,规制机构对某个产业的规制实际是被这个产业“俘虏”或控制,规制实际上提高了产业利润而不是社会福利。

这一理论的研究结论与规制的发展历史极为符合,因而比公共利益规制理论更具有说服力。但是,产业控制规制经济理论没有解释政府的规制是如何逐渐被产业所控制和俘虏的,没有说明受规制影响的很多利益集团,包括消费者、劳动者组织以及厂商中,为何规制只受厂商的控制而不是受其他利益集团的影响?其次,尽管这一理论获得许多证据支持,但仍有一些经验规则与之相矛盾。比如,规制有两个基本特性:交叉补贴和偏向小规模生产者。交叉补贴是指产品多样化的一些企业,如铁路、航空业、城市间通讯业等,他们在受规制中将某些商品的价格定于平均成本之下,而以价格高于平均成本的其他商品的销售收入来弥补前者的亏损。为此,这些企业往往是以不同边际成本的产品提供给不同的消费者,但收取相同的价格。这种定价行为显然与利润最大化原则是相矛盾的,因此不能说规制是偏向生产者的;规制的另一特性在于它通常偏向于小规模生产者。小规模生产企业在规制条件下获取的利润往往高于大企业厂商,而在非规制下,他们赚得的往往很少。这也不能说规制完全有利于较大的生产者。此外,现实生活中存在着许多不被产业支持的规制,产业利润水平因为规制

反而下降了,这包括石油天然气价格规制,对于环境、产品安全、工人安全的社会规制等。这些问题产业控制规制经济理论都难以解释,因而也难以说明许多产业被规制但是后来又被放松规制的内在原因。

三、供求决定规制经济理论

针对上述规制经济理论存在的缺陷,经济学家们进行了广泛的探索。1971年,诺贝尔经济学奖获得者施蒂格勒发表了《经济规制论》这篇具有经典性质和意义的论文,首次尝试运用经济学的基本范畴和标准分析方法来分析规制的产生,开创了供给与需求决定规制的经济理论。这一理论从一套假设前提出发来论述各项假设的合理性,符合逻辑推理原理,是规制理论的一个巨大进步。在这个过程中他解释了规制活动的实践过程,指出规制的公共利益动机只是一种理想主义观念,规制的真正动机是政治家对规制的“供给”和产业部门对规制的“需求”相结合,以各自谋求其自身利益。后来佩尔兹曼和贝克尔等人在其研究的基础上,进一步发展和完善了供给需求规制经济理论。

1. 施蒂格勒模型。长期以来,规制作为一个政治过程,一直是政治学的研究对象,经济学家习惯于将政府规制看作是外生变量。施蒂格勒运用经济学方法分析规制的产生,由此规制就成为经济系统的一个内生变量,由规制需求和规制供给联合来决定。与公共利益规制理论与产业控制规制理论不同,施蒂格勒提出了一系列假设条件并对假设条件的逻辑内涵——哪些产业被规制以及规制应采取的形式等作了独特的分析。通过这种分析证实,规制与市场失灵的存在不完全相关,因此规制实践的目标可能不一定是公共利益,规制与社会产业集团的存在及其控制力也不是一回事,因此规制不一定是偏向支持生产者。施蒂格勒的分析有两个最初前提:一是认为强制力是政府的根本资源,利益集团能够劝说政府为其利益而运用强制力改善该集团的福利;二是各规制机构的行为选择是理性的,他们都追求效用最大化,如果规制的供给能

够与利益集团的收入最大化行为的要求相适应,就能通过规制利益集团来增加其规制收入。

施蒂格勒模型的中心论题是“规制由产业谋取,并主要根据其利益来设计和运作”。模型中有三个主要因素:(1)规制立法重新分配财富。施蒂格勒认为,规制形式的最主要决定因素是规制将财富在社会成员间转移的方式;(2)立法者行为受其维持当权者的愿望驱使,即立法设计追求政治支持最大化;(3)利益集团为获得可接受的立法而以提供政治支持方式进行竞争。随之而来的结果通常为:规制偏向于使组织良好的利益集团获益。施蒂格勒分析到,生产者对立法过程的影响较之消费者有明显的优势,这是因为企业数量更少,并且企业可能比它们的消费者有更多同质性,花费较少成本即可组织起来。由于企业数量少于消费者,企业的平均收入高于强加给消费者的人均损失,因而生产者比消费者具有更强的行动激励。所以最后的规制结果必然是有利于生产者。

2. 佩尔兹曼模型。1976年,施蒂格勒在芝加哥大学的同事佩尔兹曼,进一步完善了施蒂格勒理论,并将其进一步格式化、正式化,形成了施蒂格勒模型的扩展形式——佩尔兹曼模型。

佩尔兹曼模型的关键假设在于控制规制政策的个体会选择使其政治支持最大化的政策。在确定政府政策(包括价格规制和进入规制之外的其他政策)时,立法者决定规制受益集团的规模及向他们转移财富的多少。如立法者决定价格结构,在这种结构下,哪些消费者获益(他们的价格低于成本),哪些消费者蒙受损失(他们的价格高于成本)以及企业的受益程度(以利润水平为依据)。佩尔兹曼模型主要关注哪些产业最有可能受到规制的问题。按照一般假设,立法者/规制者会选择使其政治支持最大化的价格。这种关系由政治支持函数 $M\{P(\text{价格}), \pi(\text{利润})\}$ 来描述,当 M 最大化时的价格由 $\pi = \pi(P)$ 来决定,可以称为最高政治支持价格。这种最优规制价格的研究为探讨哪些产业可能从规制中获益最大提供了新的角度。如果某一产业在缺少规制之下实现的均衡价格接近

于规制之下的价格 P^* , 则规制不可能发生。当可能从规制中获益的利益集团因价格相对不变而不能获益较多时, 该利益集团不会投入资源以获得规制。规制价格在 P_c (利润为零时的竞争性价格) 与 P_m (产业利润最大化的垄断价格) 之间, 这表明最有可能被规制的产业是那些或具有相对竞争性 (即非规制均衡价格在 P_c 附近), 或具有相对垄断性 (非规制均衡价格在 P_m 附近) 的产业。在竞争性产业中企业将从规制中大量获益, 而垄断产业规制中消费者将获益。实践表明下列两种极端情形倾向于实行经济规制: 垄断性产业包括市内电话与长途电话、电力与天然气、铁路。相对竞争性产业包括农业 (规制采取价格支持的形式)、货车业、出租车、原油和天然气产品以及保险业。

3. 贝克尔模型。施蒂格勒与佩尔兹曼规制模型分析都是以规制者或立法者选择实现政治支持最大化的规制政策为基础。不同的是, 贝克尔模型关注于利益集团之间的竞争, 贝克尔认为规制主要是用来提高更有势力 (更有影响) 的利益集团的福利。贝克尔假定有两个利益集团即集团 1 和集团 2。某一个利益集团通过影响规制政策而提高其福利。集团 1 获得的财富转移依赖于它施加给立法者和规制者的压力 (价格 P_1) 和集团 2 施加给立法者和规制者的压力 (价格 P_2)。压力的大小取决于集团内成员的数目以及使用资源的数量。集团 1 的较大压力与集团 2 的较小压力表明集团 1 对政治程序更有影响, 较大的影响使得集团获得较多的财富转移。

贝克尔模型的特征之一在于总影响固定不变, 意味着规制活动是由每个集团的相对影响来决定的。每个集团在假定其他集团选择的压力水平条件下选择使其福利最大化的压力水平。较大压力必然耗费集团较多资源, 每个集团都不想提供过多压力。另一方面, 一个集团运用的压力较小, 其他集团的影响则会很大。考虑到运用压力的收益和成本, 给定任何 P_2 值, 能得到最优 P_1 值。 $\Psi_1(P_2)$ 是集团 1 的“最佳反应函数”, 它描绘了集团 1 相对于集团