

◇ 李 晖 孙长清 著

利益集团、政府行为 与管制俘获

LIYIJITUANZHENG FUXING WEIYUGUANZHIFUHUO

辽宁人民出版社

LIYIJITUAN
ZHENGFU
XINGWEI
YU
GUANZHI
FUHUO

李 晖 孙长清 著

江苏工业学院图书馆
利益集团、藏书、管制俘获
政府行为

辽宁人民出版社

© 李晖 2006

图书在版编目 (CIP) 数据

利益集团、政府行为与管制俘获 / 李晖, 孙长清著. — 沈阳:
辽宁人民出版社, 2006.11

ISBN 7-205-06098-2

I. 利... II. ①李...②孙... III. 政治经济学-研究
IV. F0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 081072 号

出版发行: 辽宁人民出版社

(地址: 沈阳市和平区十一纬路 25 号 邮编: 110003)

印 刷: 沈阳市北陵印刷厂

幅面尺寸: 146mm × 208mm

印 张: 8

字 数: 190 千字

出版时间: 2006 年 11 月第 1 版

印刷时间: 2006 年 11 月第 1 次印刷

责任编辑: 姜 瓴

封面设计: 杨 勇

版式设计: 王珏菲

责任校对: 蔡桂娟

定 价: 25.00 元

序

管制俘获理论是现代西方经济学研究的前沿领域之一。从经济思想史的角度对这一重要问题进行探讨，具有较为重要的学术价值，同时对于转轨过程中的中国，研究管制俘获理论也极具现实意义。

《利益集团、政府行为与管制俘获》一书在系统介绍管制俘获理论的产生与发展的历史进程的基础上，分别从管制者（政府）、俘获者（利益集团）以及俘获行为均衡（模型）三个方面为切入点，详细论述管制俘获理论的内涵和过程，对管制俘获结论和影响进行价值判断和评估比较，为从理论的研究中探索出对现实问题的借鉴，本书比较市场经济发达国家和转轨国家两种不同的制度结构，分析管制俘获在不同制度结构中的成因和改革效果，总结出各自具有特点的成功经验，并针对我国存在的管制俘获问题提出了针对性的管制制度改革建议。

全书在努力构筑管制俘获理论框架的同时，在以下几个方面取得了开创性的研究成果。一是对管制俘获理论演进历史的划分和总结，从学说史的角度进行了全面、系统的梳理，发掘了所论主题的基本历史脉络和核心思想线索，这是前所未有的，填补了该领域的研究空白，为今后以及后人的研究铺好了基石。二是体现在从一个全新的视角——“经济人”的视角。

一个人看待某个问题所采取的视角，将深刻地影响到他所接受、倡导和执行的解决方案。本书正是从“自利的”、“理性的”经济人视角出发，深刻地指出，因为政府管制者拥有一定垄断的、任意的管制权，能够决定如何处理垄断利润，并且政府是由官员组成的，官员本身也是经济人，也要追求自身利益的最大化，当然要接受利益集团送给的利益，为利益集团所俘获。政府和利益集团通过交易实现互利互惠，供求均衡，这是人性的必然。这就从理论上揭示了政府官员腐败的根本原因。这一分析在当代西方经济学领域中具有前沿性、开拓性，且具有强烈的针对性与社会舆论共鸣。三是本书对不同制度下的管制俘获问题的分析及政策建议具有一定的可操作性和实践性。

本书是在作者的博士论文基础上完善出版的。该论文被评选为2005年辽宁大学优秀博士论文。毕业后，作者以严肃认真的态度、缜密科学的方法，历经不懈努力，终于完成此书。作为作者的导师，我深感欣慰。期望并相信作者能在今后的科研中持之以恒，深入下去，坚持下去，定能取得更辉煌的成就。

杨玉生

2006年9月

前 言

现实中的政府真的是以社会福利最大化为目标吗？促使政府管制的，是管制对象本身，还是其他有可能从中受益的人？管制俘获理论提出并回答了这一问题。

上世纪七八十年代，放松政府管制的浪潮、经济环境与分析技术的更新共同促成了管制俘获理论的发展。随着经济学对社会现实问题的日益关注，管制俘获理论由于较好地解释了政府管制过程中存在的问题，使其成为反映现代西方经济学研究主导趋势的代表性理论。此外，转轨时期的特殊性使得管制的“私人利益”显得十分突出，人们发现，政府管制更多地是出于政治的理由，或者是经济理由与政治理由的综合，于是对管制俘获理论的研究又成为了经济转轨时期的特殊理论需要。

管制俘获理论从政府管制的利益导向着手，分析评判各种利益集团对管制政策形成及执行的作用和影响，揭示政府与特殊利益集团之间的相互利用关系，对市场经济条件下政府管制可能存在的弊端进行了分析，从总体上揭示了政府管制政策的局限性。特别值得一提的是，管制俘获理论在其论述的内容和方法上，横跨经济、政治、法律与行政管理等各学科，吸收了经济学其他学派的理论精华，并使之有机地结合起来。管制俘获理论是跨学科研究的优秀理论。

本书在系统介绍管制俘获理论的产生与发展的历史进程的基础上,分别从管制者(政府)、俘获者(利益集团)以及俘获行为均衡(模型)三个方面为切入点,详细论述管制俘获理论的内涵和过程。从管制者的角度看,因为政府管制者拥有一定垄断的、任意的管制权,能够决定如何处理垄断利润,并且管制者本身也是经济人,也要追求自身利益的最大化,所以管制者就有了对政府管制政策施加影响的经济刺激。从俘获者角度看,有特殊影响力的利益集团为了获得超额利润而进行俘获的选择和俘获的竞争,使管制者成为被管制者的“俘虏”并参与共同分享垄断利润。从俘获行为的均衡分析,管制俘获是在一定环境下管制双方理性地追求自我利益的反映,经典模型的描述与比较可以使我们对管制市场的均衡结果——管制俘获有了一个更清晰的认知。在此基础上,我们将这些模型综合、简化,形成一个类似于市场竞争的管制俘获供求模型。

对管制俘获结论和影响进行价值判断和作出评估比较是本文分析的又一重要内容。包括:判断这种经济行为是否导致了某些“最优”?结果,该理论结果是否与经验现实一致,是否具有现实指导意义等。本文按照效率与公平的标准,从管制俘获增加社会成本的理论、管制俘获的收入分配分析、管制俘获阻碍经济增长的理论等三个方面论述了管制俘获对经济的正面影响;从管制俘获的经济发展动力理论、管制俘获的社会秩序“创新”理论两个方面论述了管制俘获对经济的正面影响。对于管制俘获理论该理论结果是否与经验现实一致,是否具有现实指导意义,本文通过对管制俘获理论假设条件、实现条件、分析方法以及结论的经验挑战等多方面的检验,在肯定管制俘获理论经济学贡献的同时,对该理论提出了质疑。

从理论的研究中探索出对现实问题的借鉴是理论研究的意义所在。在改革的大时代,如何改革机制弊病,避免管制俘获,设计出有效率的管制体制,是一个尚在实践中摸索探讨的

问题。对此，作为管制俘获理论分析的延伸，本书专设两篇四章，对不同制度国家的管制俘获现象进行比较，第二篇区分了市场经济发达国家和转轨国家两种不同的制度结构，分析管制俘获在两种制度结构中的不同成因和改革措施，总结出各自具有特点的成功经验。在最后一篇中，对我国存在的管制俘获问题进行系统分析，并提出了针对性的管制制度改革建议。

作 者

目 录

序	1
前 言	1
导 论	1

第一篇 管制俘获理论的研究

第一章 管制俘获理论的历史演进	22
第一节 管制俘获理论的萌芽	
(19世纪至20世纪50年代)	23
第二节 管制俘获理论的产生(20世纪60~70年代)	26
第三节 管制俘获理论的成熟(20世纪70~80年代)	31
第四节 管制俘获理论的发展(20世纪80年代至今)	34
第二章 管制者(政府)目标、权力与行为	40
第一节 管制者参与俘获的动机——自利性行为	

目标	40
第二节 管制者被俘获的目标——管制权力	47
第三节 管制者参与俘获的行为——理性行为	55
第三章 利益集团的俘获选择与竞争	63
第一节 利益集团理论的形成	63
第二节 利益集团的俘获选择	70
第三节 利益集团的俘获竞争	76
第四节 利益集团的俘获手段	83
第四章 管制俘获的模型分析	85
第一节 三个经典管制俘获模型的基本描述	86
第二节 三个经典管制俘获模型比较	92
第三节 对管制俘获模型的简化处理	98
第五章 管制俘获的经济影响分析	101
第一节 管制俘获给经济造成的负面影响	101
第二节 管制俘获给经济带来的正面作用	110
第六章 对管制俘获理论的历史评价	115
第一节 管制俘获理论的经济学贡献	115
第二节 对管制俘获理论的争论与质疑	121
第七章 管制俘获理论的政策含义	131

第一节	从制度上矫正目标偏差,使公共利益目标 得以更好地实现	132
第二节	严格控制自由裁量权的使用,建立租金 消散机制	135
第三节	建立政府管制过程中的激励性机制	140

第二篇 不同制度下管制俘获 问题的研究

第八章	发达市场经济国家的管制俘获问题研究	145
第一节	发达市场经济国家管制俘获的经济学成因 ..	145
第二节	发达市场经济国家管制改革的实践	146
第三节	对发达市场经济国家管制改革的借鉴	154
第九章	转轨国家的管制俘获问题研究	161
第一节	转轨国家管制俘获的制度成因	161
第二节	转轨国家解决管制俘获问题的尝试	168

第三篇 我国管制俘获问题分析及改革思考

第十章	我国管制俘获问题的制度分析	178
第一节	转轨时期我国的初始制度	178
第二节	现行政府管制制度的结构	187
第三节	政府管制的内部机制	196

第十一章 我国政府管制改革的思考	201
第一节 管制的激励制度设计	205
第二节 管制的约束制度建设	211
第三节 管制的非正式制度安排	234
参考文献	236
后 记	242

导 论

一、管制俘获理论研究的必要性

(一) 管制俘获理论折射出经济周期性变化的特殊阶段

经济理论是随着市场经济发展和经济周期波动而演进的。凯恩斯曾指出,理论的演进是一条有方向的螺旋线,而不是一条可以回到起点的圆形线或等摆线。管制理论的螺旋式变迁轨迹大体与经济周期的发展相吻合。管制俘获理论的产生与发展正是管制理论在经济发展的某一阶段的突出反映,它代表了政府与市场之间关系变化的新趋势。

政府管制理论作为国家干预主义思潮的一个支流,其兴衰与国家干预主义的起落是同步的。纵观其经济思想的发展,从15世纪末、16世纪初古典的政府干预主义盛行时期(政府干预的重商主义时期),到18世纪中叶至19世纪中叶古典自由主义盛行时期(自由放任的斯密时代),历史经历了第一轮转换。在这近三个世纪的时间里,西方经济学将国家、政府等问题排除在主流经济学研究范围之外。

20世纪30年代的大萧条使人们放弃了自由放任主义,转而信仰国家干预主义,进入到凯恩斯主义政府干预的盛行时期。在当时,政府管制理论盛极一时,经济管制理论学家几乎众口一词地主张强化政府管制。而强化管制的这种主张也为发达市场经济国家始于30年代中期,终结于70年代的扩张经济

管制政策奠定了坚实的理论基础。

20 世纪 70 年代后期，西方国家出现的“滞胀”令主张国家干预的凯恩斯学派的经济学家陷入了两难境地，经济学家们发现，强化政府管制并没有达到纠正市场失灵、提高经济效率的目的。除非修改政策的原则，否则某些不愉快的后果将接踵而来，其中大多数是主张这些政策的人所不愿看到的。于是，崇尚货币主义、经济自由主义和主张减少政府干预的，以哈耶克、弗里德曼、斯蒂格勒等为代表的一批经济学家重执牛耳，迎来了新自由主义时期。在这一时期，经济学家们致力于对政府管制弊端的研究，政府管制受到了前所未有的质疑和批判。管制俘获理论正是顺应这一潮流而产生。该理论以管制的利益导向这一全新、独特的思路和方法研究政府管制问题，揭露政府管制弊端，成为反对政府管制的有力武器，并为 20 世纪 70、80 年代以后美国乃至世界范围内出现的放松管制运动，以及当今的管制改革提供了有力的理论依据。

时至今日，放松管制的产业开始出现诸多新问题，有的还陷入了行业性的新危机，以致“再管制”又成为一种不小的呼声。人们虽然无法预言这一浪潮的前景，但管制俘获理论提出的对管制者的管制理论，以及由管制俘获理论而发展起来的若干理论，如以可竞争理论为基础对自然垄断产业的规模经济和范围经济的理论解释；以交易费用理论为框架的管制的边界问题；以现代合约理论为基础的管制合约最优激励设计等都增强了该理论的适应性，使其成为在管制理论发展的新时期不可或缺的理论。

（二）管制俘获理论反映了理论研究的经济背景

一方面，市场结构的变化使管制俘获理论的产生成为可能。19 世纪末和 20 世纪初是美国垄断组织形成的时期，企业自利行为会损害消费者利益，迫使政府对这些行为进行管制；20 世纪 30 年代的大危机使得美国经济遭到了极大的破坏，政

府大规模地制定管制法案为经济复苏提供了条件；50、60年代能源危机也给政府对能源管制提供了经济背景；进入70年代，市场经济的发展促使了传统的自然垄断产业的技术分离，管制本身的问题也逐渐暴露出来，才使得管制俘获理论得以产生。

另一方面，经济环境与分析技术的发展促成了管制俘获理论的形成。经济学范式的履新、分析工具的进展，特别是“冷战”之后全球化的发展，经济活动和政治活动的边界变得更加模糊，这些都大大地扩展了经济学家的职业能力，管制俘获理论应运而生。

（三）管制俘获理论代表了现代西方经济学研究的主导趋势

20世纪70年代以后，现代经济学出现一种新的研究取向，它力图突破正统新古典经济学狭隘领域的学术研究方向，更趋向于有效解释和解决现实问题：它更加关注社会集体选择中多元互动的行为者决定公共政策时的行为动机、行为过程和行为方式；更加关注为有效提供各种公共物品而构建激励制度的努力；更加关注公共资源配置；更加关注提高社会公共福利过程中，政府组织与市场组织的相互作用，等等可见，现代经济学“为社会知识日益增加的实践性而奋斗，把端正人类社会的发展方向、解决社会问题、促进社会发展视为天职”^①，而且作为经济学家、公共政策决策者、学生以及对社会生活怀着强烈求真欲的人们，更需要理解政治行为、经济利益、社会矛盾、冲突和摩擦以及在各个层面所洋溢着的热情。

作为现代经济学重要理论之一的管制俘获理论，正是反映出这种主导性的变化。该理论吸收并发展了各学科、学派理论的合理内核，较好地解释了政府管制过程中存在的问题，其标

^① 陈振明：《政治的经济学分析》序言，中国人民大学出版社2004年版。

志是用经济学的分析工具把政治过程纳入了分析范围，这与占据主流地位的新古典经济学大为不同。众所周知，新古典经济学经常将经济政策的决策过程看成是一个黑箱，在理性人或者是经济人行为的最优化过程中，政策工具和制度设计经常被自觉地作为外生变量来看待，或者是被排除在经济分析的范围之外。按照这样的分析，政策干预可能会导致的资源配置的再扭曲、棘轮效应等等都被舍弃了。实际上，在经济政策形成的过程中，无论其制度背景如何，都大量存在着以谋取利益为目的的制度创租和寻租行为，一种政策的后果经常超出了决策者的意料之外。管制俘获理论打开了这一经济政策形成的“黑箱”。

由此可见，管制俘获理论更加关注对现实中紧迫的经济、政治问题的研究，反映出当代社会科学知识产生的方式正在由以学科为中心向以问题为中心转变。管制俘获理论对现实的解释力和对问题的解决能力也大大增强，它不仅提出了现代经济领域存在的重大问题，也在某种意义上促成了世界范围的经济和政治改革。

(四) 管制俘获理论的研究满足了现代经济社会的现实需要

管制俘获现象是现代经济社会中的一个愈发普遍的经济现象。从理论上讲，管制俘获是管制行为派生出的一个必然结果：一方面，从管制权力的特征上看，管制同其他国家权力相比较，具有一定的垄断性和任意性。管制是政府依据各种法律、规则或制度干预微观经济活动的行为，是一种强制性的管理，具有垄断性的特点，其对象慑于政府权威而被动地服从和接受；经济活动复杂多样，而法律规则却无法一一具体规范无遗，管制当局往往采取原则性、灵活性的规范对现实情况进行相机处理，因而，政府管制权力的行使具有很大自由性。可以想见，作为政府管制依据和手段的各种规则和制度以及管制权力使用的好坏，直接关系到管制的效果，而管制权力的垄断性

与任意性，为管制俘获理论打下了伏笔。另一方面，从管制本身的特质上看，政府管制还具有特定性。政府管制也是公共产品，因为政府管制针对众多经济主体且作用于所有被管制对象，具有非排他性和非竞争性。同时，政府管制这种公共产品又是一种特殊的公共产品，这种公共产品可以对资源进行重新分配，对一些利益集团有利就可能对另一些利益集团不利。因此，管制就存在了特定性。各利益集团在成本、收益比较的基础上，竞相争夺政府管制这种公共产品，并产生出政府管制的不同效用或效果，这些都决定了管制俘获问题的普遍性。

从实践上看，管制俘获现象在转轨经济中显得更加普遍。经济转轨是从传统的计划经济或管制经济向市场经济的过渡。计划经济的突出特点在于国家对生产或经营的垄断，即国家通过计划实现对生产与经营的特许权的垄断，也就是说，个人与群体所从事的生产经营活动都要得到国家的特许或认可，是严格的管制。市场化的改革实质上是国家垄断权的弱化，是管制的放松。在这一时期，管制的“私人利益”显得十分突出，政府管制更多的是出于政治的理由，或者是经济理由与政治理由的综合，这使得管制俘获理论研究成为经济转轨时期的特殊需要。

从我国的情况来看，经济体制改革取得了举世瞩目的成绩，但我们的经济学理论发展却严重滞后。进入 20 世纪 90 年代，思想解放已经扫除了学术上的禁区，市场化改革也基本上扫清了政治上的障碍。我们与西方经济理论之间的关系由“批判”转到了“运用”，由“运用”转向了“吸收”，因为只有“吸收”后才能创新。这是一个中国经济学界最渴望新理论的时期。管制经济学、新制度经济学、公共选择学等理论产生于制度比较完善的西方，但是在那里，这些理论都经历了近三十年的发展，并没有像在中国这样迅速“走红”。这是因为中国正处于制度变迁的关键时期，这些理论和方法正符合中国目前