

中国公共政策研究丛书

ZHONGGUO
GONGGONG
ZHENGCEYANJIU
CONGSHU

政府管制的经济分析

刘小兵 著

ZHENGFU
GUANZHI
DE
JINGJI FENXI

上海财经大学出版社

F123.16
L690

政府管制的经济分析

刘小兵 著



上海财经大学出版社



20027933

总 序

经过二十多年的改革,我国的社会主义市场经济体制已经初步确立,市场在资源配置和收入分配方面的基础性作用不断得到增强。人们越来越深刻地认识到,在国民经济的运行过程中政府的作用并不是无限的。在市场能够有效发挥作用的领域中,政府的干预不仅是无效的,甚至是有害的。另一方面,在市场经济中政府的作用仍然是积极的,在市场不能有效发挥作用的场合,政府的干预是完全必要的,可以毫不夸张地说,没有政府就不会有健全的市场。

公共政策是政府发挥其职能的手段,其核心是在市场行为与政府干预之间作出选择。政府运用公共权力和公共资源对社会施加广泛影响的行为都可以视为公共政策。财政政策是公共政策的一个重要组成部分,政府在多大程度上拥有和支配社会的资源直接关系到广大人民群众的利益。政府发布的各种法规和管制措施对参与市场活动和各类社会活动的行为主体有广泛的影响,其本身也是一种公共政策。本丛书拟应用现代经济学、社会学、政治学理论对我国的一系列具有广泛社会影响的公共政策,诸如税收政策、公债政策、教育政策、医疗卫生政策、社会保障政策、农业政策、环保政策、公共管制政

策、对外贸易政策、宏观经济政策等进行分析、评价和建议。

即使在存在市场缺陷、政府的介入或干预有正当理由的场合,政府所采取的公共政策仍然需要进行认真的研究。干预的效果往往取决于干预的特定方式,它体现为公共政策和有关法规的具体内容。由于干预本身不可避免地包含着某些政府缺陷,因此干预的范围、程度以及方式都需要认真地斟酌。不然的话,政府干预所带来的弊病有可能会大于它所要治理的问题产生的弊病,造成事与愿违的结果。因此,分析不能仅仅停留在区分政府是否应该干预、在哪些领域进行干预这一一般层面上,而且还要进一步地分析体现在政策法规中的干预的具体内容和方式。这就需要对现行的法规和制度进行全面的描述和细致的剖析,通过经验实证方法来分析它们在我国的具体情况下对资源配置、收入分配以及宏观经济产生的影响,并在此基础上对之作出评价。

公共政策的目的是维护和增进广大人民群众的共同利益。尽管这是每一项公共政策的初衷,但并不必然能够如愿。其原因之一是在制定政策时缺乏必要的信息,对公众的愿望和要求了解不透,或者对政策可能引起的行为反应在估计上有偏差。这种失误在某种程度上是难以避免的。但如果失误出于这一原因,通常较为容易纠正。实践会提供信息,政策可以根据新的信息加以调整。公共政策偏离公众利益的另一个常见的原因是,政策制定和执行过程受到各种特殊利益集团或个人利益的影响。防止这种失误较为困难,最有效的方式是公众通过民主程序来制约和监督公共政策的制定和执行。政务必

须公开和透明,让广大人民群众了解各项政策的具体内容以及这些政策对各方面所产生的实际影响。然而,由于公共政策是一个非常复杂的体系,其影响广泛而又难以观察和衡量,一般公众可能缺乏理解和认识政策含义的精力和能力。这正是公共政策研究者的用武之地,他们可以在公众和政府之间架起一座桥梁。公共政策研究具有双重意义:它是政府获得反馈信息的一个渠道,同时又为公众理解和认识政府的政策提供了一个窗口。

当然,公共政策研究者的观点并不一定能够代表公众,他们所提供的信息由于受到自身视角和认识能力的限制,也可能是片面的。但这并不否定公共政策分析的重要意义。在各种观点充分展示并为公众所了解的情况下,广大人民群众会形成自己的看法,并在制约和监督政府、使其规范化方面发挥积极的和决定性的作用。这是我们编撰本丛书的目的。

《中国公共政策研究丛书》编委会

2001年5月

序

我国确立社会主义市场经济体制已经有 10 余年的时间,在“市场在资源配置中发挥基础性作用”的运行机制下,我国经济发生了翻天覆地的变化,生产资料、劳动力和资本的配置逐步走上市场,市场不仅在经济生活的各个方面、各个层面和各个角落无所不在,而且冲击着人们的观念、意识,改变着人们的生活方式和生活习惯。

然而,一方面,市场机制也有其固有的弊端,如无法提供公共品、外部性、自然垄断、信息不充分、经济波动等,使得完全依靠市场机制无法解决一些必要的和基本的问题,因此,政府调控成为客观需要和必然。否则,社会共同需要无法得到满足,社会秩序和人的基本权利得不到充分尊重;外部不经济横溢,有利于社会和公众利益的外部经济很强的事业无人问津;经济在没有任何管制的纯粹自由状态下任意起伏波动;收入分配在市场机制下形成最终结果,如此等等。显然,在市场经济条件下,必须有政府的干预和调整;但另一方面,政府也非万能。政府对资源配置的补充作用和对经济运行的宏观调控作用,在不可替代的同时,也同样存在一个限度问题。

《政府管制的经济分析》一书根据政府的本质及其与市场的关系,采取理论实证和经验经济学方法,对是否需要政府管制和在多在程度上需要政府管制,进行了四个方面的研究,即政府对自然垄

断的管制、政府负外部性的管制、政府对正外部性的管制和政府
对信息不对称的管制。全书分析分四个步骤展开：首先，分析市场
缺陷的经济表现及其效率损失；然后，分析在市场条件下解决市场
缺陷的可能性和约束条件；再分析政府管制解决市场缺陷的可能性
及约束条件；最后，比较分析两种解决市场缺陷机制，并借以回答
全书的核心问题——是否需要和在多大程度上需要政府管制。

全书在努力构筑政府管制经济分析理论框架的同时，在以下
几个方面取得了开创性研究成果。一是在对自然垄断管制的分析
中，构造了一个关于价格歧视的理论模型，通过对价格歧视的福利
影响分析得出垄断者不会固守单一垄断定价模式的结论，并以此
质疑对自然垄断行业实施的进入管制和价格管制。二是在外部性
管制分析中，通过建立类似拍卖机制的模型，解释负外部性施放权
利交易的管制方式在理论上的合理性。三是采用实验经济学研究
方法，通过设计实验方案、观察被实验者行为、分析实验结果来解
释政府对正外部性管制的依据，取得了支持集体选择和公共品理
论的结论。

基于市场经济客观需要的政府管制及其管制范围和程度问
题，将是一个持久研究的长期课题，本书也不可能“毕其功于一
役”。正如作者所言，“只要政府提供公共品的成本和可能导致效
率损失能够控制在一定范围内，在市场提供公共品的效率损失既
定的情况下，公共品由政府来提供确实存在一定的效率改进空间。
但政府提供公共品的成本和可能导致的效率损失究竟有多大，是
否真的能控制在一定范围内以及需要控制在什么范围内，我们就
不得而知了。”

作者以严肃认真的态度、缜密分类的方法，对我国政府机构
设置及其各机构在管制方面承担的职责进行了梳理和分析，对政府
各部门涉及的管制领域和实施的管制方式进行了归纳和总结，花

费了大量的精力,并在此基础上给出一个“对中国政府管制的一个基本评价”,不论该评价的结论如何,这种尊重事实、强调客观、追求真理的学风,确实值得提倡和发扬。作者对如何构建我国政府管制程序提出的“如何监管管制者?”的命题发人深省。

本书是在作者的博士论文基础上出版的。作者经过历时三年的不懈努力,终于完成并顺利通过了博士论文答辩,答辩委员会的各位专家给予该论文以充分的肯定。作为其论文指导教师,我在深感欣慰的同时,也在指导其论文的过程中,学到了许多新的知识和理念。期望并相信刘小兵博士能在今后的教学和研究中持之以恒,深入下去,坚持下去,定能取得更辉煌的成就。

A handwritten signature in black ink, appearing to read '刘小兵' (Liu Xiaobing), with a horizontal line underneath.

2004 年 5 月

前 言

本书是一个对政府凭借行政权力作出的管制行为所进行的研究,目的在于分析和说明是否需要以及在多大程度上需要政府管制。本书的研究主要从以下几个方面展开:

首先,为了能够系统全面地回答是否需要以及在多大程度上需要政府管制这一问题,我们在第一章的导论中确立了本书的研究范围、研究方法和分析思路。

对于研究范围的确定,我们选择了从政府管制的理由和政府与市场的关系方面入手进行分析。经过对市场机制在资源配置方面的效率及其缺陷的分析,以及对政府本质的分析,我们认为,尽管存在市场缺陷,市场仍是进行资源配置的一种主要的和有效的机制;而政府的起源决定了政府的本质只是公众转让社会权力的一种执行机构,而不是资源配置的主导力量,只是由于市场在引导社会资源的配置过程中存在这样或那样的缺陷,才存在了政府参与资源配置的可能。考虑到市场缺陷的多样性和政府参与资源配置方式的多样性(政府管制只是其中的一种),对市场缺陷的类别和政府参与资源配置的方式与手段进行了分析,并由此将政府管制的理由确定在自然垄断、负外部性、正外部性和信息不对称等市场缺陷方面。但是,我们应当指出,自然垄断、负外部性、正外部性和信息不对称等市场缺陷只是为政府管制提供了可能,最终是否真正需要政府管制需要经过仔细地比较分析政府管与不管的结果

方可确定。可以认为,本书的研究过程正是这样一个比较分析政府管与不管的过程。因此,本书的研究范围便很清晰地确定在政府对自然垄断的管制、政府对负外部性的管制、政府对正外部性的管制和政府对信息不对称的管制等四个方面;政府管制的经济分析过程实际上也就是为了回答是否需要以及在多大程度上需要政府管制这一问题而对上述四个领域的政府管与不管进行比较分析的过程。

在对政府管制进行经济分析的过程中,本书主要采取了理论实证研究方法,因而论述的过程比较多的将是一种抽象的推理过程。在一些场合中我们也使用到了经验实证的研究方法,有时也涉及到了实验经济学的研究方法。

本书的分析思路简单地说,大致上可以归纳为四个步骤:第一步,分析市场缺陷的经济表现及其效率损失;第二步,分析市场条件下解决市场缺陷的可能性及其约束条件;第三步,分析政府管制解决市场缺陷的可能性及其约束条件;第四步,比较分析两种解决市场缺陷的机制并对是否需要以及在多大程度上需要政府管制的问题作出倾向性的评价。评价的依据主要是效率标准。

其次,根据在导论中确定的研究范围、研究方法和分析思路,在第二章至第五章的内容中分别对自然垄断、负外部性、正外部性和信息不对称等市场缺陷的政府管制逐个展开了研究分析。

第二章是对政府对自然垄断的管制所做的经济分析。在这一章里,本书首先规范地描述了自然垄断的经济特性及其由该经济特性所决定的对管制的需求;然后主要围绕价格管制手段对政府管制自然垄断的可能性进行了详尽的分析。分析的基本结论是不存在任何一种既能保证生产效率又能避免垄断弊端的解决自然垄断问题的管制方案。由此,我们进而对政府管制自然垄断的合意性提出了质疑,并对价格歧视及其福利含义作了详尽的理论与实

证分析。质疑和分析的结果表明,即使垄断会因自然(技术)原因而存在,也不一定有充分的理由对其实施进入管制和价格管制。这是因为,一方面,任由市场竞争导致的效率损失不一定会超过政府管制带来的管制成本(因而不需要进入管制);另一方面,价格歧视的福利分析也充分表明垄断者存在不完全抱着单一垄断定价原则的可能与内在动因(因而不需要价格管制)。

第三章是对政府管制负外部性的一个研究分析。在分析描述了外部性的经济特性以及外部性是如何引致市场效率损失的基础上,首先对诸如科斯交易、一体化等市场解决负外部性的方式进行了理论实证分析,并分析了市场方式在解决负外部性方面的局限性。紧接着,分别在完全竞争的条件下和不完全竞争的条件下对政府管制负外部性的情况进行了详尽的分析。分析的结果显示,无论是市场机制还是政府管制,只要满足一些假设条件均能够有效地解决负外部性这一市场缺陷;而当这些条件不能满足时,不管是市场还是政府管制又都无法完全有效地解决负外部性的问题。但进一步的比较分析表明,只要政府管制的成本没有完全抵消其带来的效率改进,相对于市场而言,政府管制在解决负外部性方面还是存在一定的效率改进空间。

第四章是关于政府对正外部性管制的分析。为便于更好地进行分析,首先将正外部性问题转化成了公共品问题,并进而规范地描述和分析了公共品的经济特性及其最优供给条件。在此基础上,分别对公共品的市场提供和政府提供进行了理论实证与经验实证分析。理论实证分析的结论表明,在满足一定的假设条件下,市场提供和政府提供都能实现公共品的最优提供;而经验实证的分析却显示,无论是市场提供还是政府提供均无法达成公共品的最优提供。但进一步的比较分析表明,只要政府提供公共品的成本和可能导致效率损失能够控制在一定的范围之内,在市场提供

公共品的效率损失既定的情况下,公共品由政府来提供确实存在一定的效率改进空间。

第五章是对信息不对称和政府管制所作的一个研究分析。在这一章里,首先在分析信息不对称的成因及类型的基础上构造了几个分析模型,并以此描述和分析了信息不对称导致的效率损失。然后分别就市场机制和政府管制对解决信息不对称的可能性和局限性进行了研究分析。分析的结果显示,对信息不对称的政府管制只能作为市场解决信息不对称机制的一种补充而存在。在解决信息不对称的问题上,市场的力量应该是主导的,政府管制只是一种从属的方式。鉴于政府管制存在一定的管制成本,在解决信息不对称的问题上是否需要政府管制,最终还需要权衡市场方式的局限性和政府管制的成本高低而定。

第六章是对中国的政府管制情况作了一个初步的经验实证分析,主要是从管制范围、管制机构、管制手段等方面对我国的政府管制情况进行了一种尝试性的制度分析。严格地讲,这部分内容的存在与否并不对本书的总体研究框架构成重要的影响。

经过以上对政府管制的系统研究分析,本书得出的一个基本结论是:部分支持政府对正外部性和负外部性的管制而不支持政府对自然垄断和信息不对称的管制。

目 录

总序/1

序/1

前言/1

1 导论/1

1.1 问题的提出/1

1.2 研究范围——根据政府的本质及其与市场的关系所作的
一个分析/3

1.2.1 效率及其评判标准/3

1.2.2 市场、政府与效率的实现/5

1.2.3 市场缺陷与政府管制/12

1.3 分析思路和研究方法/23

1.4 创新与不足/24

2 自然垄断与政府管制/28

2.1 自然垄断的经济特性与管制需要/28

◇ 2 ◇—— 政府管制的经济分析

- 2.1.1 传统看法/28
- 2.1.2 新近观点/32
- 2.1.3 对自然垄断管制的范围界定/34
- 2.2 对自然垄断的价格管制/37
 - 2.2.1 定价原则的形成及其比较/37
 - 2.2.2 强自然垄断情况下的价格管制/41
 - 2.2.3 弱自然垄断情况下的价格管制/51
- 2.3 对自然垄断价格管制的替代/53
 - 2.3.1 公平报酬率管制/54
 - 2.3.2 价格上限管制/58
 - 2.3.3 特许投标制度与进入管制/61
 - 2.3.4 区域间竞争理论/64
- 2.4 对自然垄断管制进一步的思考/66
 - 2.4.1 政府管制存在的问题及管制取舍的评判标准/66
 - 2.4.2 对自然垄断管制需求的质疑/71
- 2.5 价格歧视及其福利含义——对垄断者单一垄断定价的质疑/76
 - 2.5.1 一级价格歧视/77
 - 2.5.2 二级价格歧视/80
 - 2.5.3 三级价格歧视/87
 - 2.5.4 价格歧视的福利分析/89
- 2.6 小结/93

3 负外部性与政府管制/95

- 3.1 外部性与市场效率/95
 - 3.1.1 外部性及其经济特征/95
 - 3.1.2 外部性与资源配置效率/99

- 3.1.3 外部性的矫正与政府管制理由/102
- 3.2 负外部性与政府管制(1):完全竞争条件下的分析/112
 - 3.2.1 政府管制手段与评判标准/113
 - 3.2.2 标准管制/118
 - 3.2.3 收费管制/120
 - 3.2.4 权利交易管制/123
- 3.3 负外部性与政府管制(2):放宽假设条件下的分析/131
 - 3.3.1 垄断条件下的负外部性管制/131
 - 3.3.2 收入分配效应与负外部性管制/134
 - 3.3.3 信息不对称与负外部性管制/137
 - 3.3.4 不确定性与管制方式的选择/140
- 3.4 小结/151
- 4 正外部性与政府管制/155
 - 4.1 正外部性与公共物品/155
 - 4.1.1 正外部性的特征与类别/155
 - 4.1.2 公共物品的规范描述/158
 - 4.1.3 公共物品的最优供给条件/159
 - 4.2 公共物品的市场提供/162
 - 4.2.1 公共物品市场提供的规范分析/162
 - 4.2.2 公共物品市场提供的实证研究/166
 - 4.3 公共物品的政府提供/182
 - 4.3.1 最优公共物品提供水平的确定/183
 - 4.3.2 公共物品提供成本的弥补与对最优提供规模的偏差/188
 - 4.3.3 公共物品的市场提供与政府提供的比较/191
 - 4.4 小结/194

◇ 4 ◇—— 政府管制的经济分析

5 信息不对称与政府管制/197

5.1 信息失灵及其经济影响/197

5.1.1 信息不充分/197

5.1.2 信息不对称/200

5.1.3 信息不对称的效率损失分析/203

5.1.4 信息不对称问题解决的可能性/208

5.2 对信息不对称的矫正(1):市场方法/209

5.2.1 信息传递/211

5.2.2 信息甄别/215

5.2.3 经济激励/218

5.2.4 市场方法的局限性/221

5.3 对信息不对称的矫正(2):政府管制/224

5.3.1 政府管制领域的界定/225

5.3.2 政府对信息不对称管制的局限性/233

5.4 小结/235

6 中国的政府管制——对中国管制制度的一个初步分析/237

6.1 中国经济制度特征/238

6.2 中国政府管制现状/243

6.2.1 政府管制机构/243

6.2.2 政府管制领域及管制方式/254

6.3 对中国政府管制的一个基本评价/270

6.4 中国政府管制程序的构建:如何监管管制者/281

参考文献/286

后记/290

1 导论

1.1 问题的提出

有这样一组数据,是反映我国各个历史时期民众人数与财政供养人员比例的:西汉为7 945:1;隋朝为3 658:1;唐朝为3 927:1;元朝为2 613:1;明洪武年间为2 299:1;清康熙年间为911:1^①;1949年为297:1;1978年为50:1;1996年为30:1^②。

有这样一个现象:一工商行政管理部门的巡视车辆驶过,沿路小商小贩夺路而逃。但有一老者若无其事地守着其一小摊青菜不为所动,从车上下来的工商管理人员感到非常奇怪,满脸百思不得其解的表情问老者:你为何不逃?

长期以来,这组数据和这个现象一直在促使我思考这样一个问题,那就是:究竟哪些事情是应该由政府来做的,哪些事情又是不应该由政府来做的?

从上面那组数据来看,很容易给人这样一种印象:政府机构越来越庞大了,财政供养的人员也越来越多了。我们不禁想知道,这是否是一种正常现象?虽然根据瓦格纳法则(Wagner's Law),这种政府规模随社会经济的发展而扩张的现象似乎是政府发展演化

① 资料来源:《江淮论坛》,1982年第2期。

② 资料来源:《经济观察报》,2002年7月15日。