



北京市高等教育精品教材立项项目

管制经济学

马 昕 李泓泽等 编著



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS

F20-43
M186



北京市高等教育精品教材立项项目

管制经济学

马 昕 李泓泽 编著
胡军峰 赵晓丽 赵会茹



SBL16/07



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS



20025952

内容简介

本书是北京市教委高等教育精品教材立项项目的研究成果。本书从管制的根本问题——政府与市场的关系入手,首先探讨了政府管制的制度特性,包括管制的结构、行政程序和制约机制。随后,对管制政策经济分析方法进行了详细论述,并分别就经济管制、社会性管制和反托拉斯管制的特点及具体管制政策进行了分析。本书的突出特点是形成了较为完整的管制经济学理论体系,并且在阐述理论的同时,将国内外的实际管制经验以背景资料的方式予以介绍并加以分析,以达到理论与实践相结合,了解国际管制理论和实践的前沿的目的。

本书可作为高等学校经济学类和公共管理类专业的本科和研究生教材,也可作为政府管制机构管理人员的培训教材,或者供具有经济学基础的广大经济管理人员和研究人员阅读及参考。

图书在版编目(CIP)数据

管制经济学/马昕等编著. —北京:高等教育出版社,
2004.7
ISBN 7-04-015304-1

I. 管… II. 马… III. 政府经济学-教材
IV. F2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 058237 号

策划编辑 刘清田 责任编辑 刘 荣 封面设计 于 涛 责任绘图 吴文信
版式设计 史新薇 责任校对 杨雪莲 责任印制 孔 源

出版发行 高等教育出版社

社 址 北京市西城区德外大街 4 号

邮政编码 100011

总 机 010-8202889

购书热线 010-64054588

免费咨询 800-810-0598

网 址 <http://www.hep.edu.cn>

<http://www.hep.com.cn>

经 销 新华书店北京发行所

印 刷 化学工业出版社印刷厂

开 本 787×960 1/16

印 张 19.75

字 数 360 000

版 次 2004 年 7 月第 1 版

印 次 2004 年 7 月第 1 次印刷

定 价 26.80 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

序 言

即使在美国等市场经济高度发达的国家,政府在监督和引导企业商业行为和市场结构方面也扮演着重要角色。政府的管制政策对现代产业组织运动和经济效益的实现有着重大影响。近些年,在席卷世界的放松管制的浪潮冲击下,传统的几个垄断行业相继引入竞争,使得传统的管制方式受到挑战,管制重建成为一个新热点。这就是现在哈佛、MIT等著名学府的经济系相继开设了“管制经济学”这门课的原因。

中国的经济体制改革也面临着同样的问题。中国的市场化改革可以解释为逐步放松计划性政府管制的过程。随着政企分开的进一步深入,政府作为行政主管部门的角色将逐步减弱,管制者的角色将逐步增强。然而,如何通过制定和执行各种管制政策影响企业行为、提高市场效率,这对我们还是一个新课题。现在急需开展这方面的研究,并培养具有相关知识的人才。

管制经济学是一门新兴的边缘学科,是应用微观经济学的重要领域之一。它主要研究政府对微观经济主体的干预行为对市场的约束作用。西方发达国家从20世纪70年代以来,在政府管制经济理论方面的研究取得了较大的进展,提出了许多新的管制理论与方法,特别是激励性管制。严格说来,管制经济学只有30多年的历史,但却发展得相当迅速,成为一门跨经济学、政治学、法学的新兴学科,为政府的管制实践提供了新的理论和方法。

我国目前对政府管制经济理论的研究还处于起步阶段。尽管相关的论文和论著逐渐增多,但是仍缺乏系统性研究,存在不少理论上的空白点。目前各高校经济学类课程设置仍然是:宏观经济学、微观经济学、计量经济学、数理经济学、产业经济学、产业组织学、制度经济学、发展经济学等等,缺乏研究政府与市场的互动关系的课程。我们希望《管制经济学》能弥补这方面的空白。

本书由七章组成:第一章作为总纲,从管制的根本问题——政府与市场的关系入手,通过对政府管制发展历史的回顾,探讨了管制的一些基本问题。同时,对管制经济学的发展作了简要介绍。第二章重点讨论政府管制的制度特性,包括管制的结构、行政程序和制约机制。由于管制政策会对被管制市场中各个利益集团的既得利益产生影响,政府管制的过程不可避免地成为一个政治过程。管制的结构及其行政程序决定了企业、消费者及其他相关利益集团与管制机构之间的直接互动关系,而通过立法机构、政府行政机构和司法的干预监督,各相关利益集团还与管制机构形成间接互动。这些直接和间接的互动关系将影响管



制政策的取向,从而影响市场效率。在第三章,我们把关注的焦点放在了管制政策的经济分析上。管制是有成本的。现实的市场是不完全的,现实的政府管制也是不完全的。以纠正市场失灵为己任的政府管制可能由于政府失灵造成更大的效率损失。因此,有必要界定政府管制的有效范围,这是管制政策的经济分析要完成的任务。此后的第四章、第五章和第六章按照管制经济学的传统学科体系,分别探讨经济管制、社会性管制和反托拉斯管制,这是政府管制的重要领域。考虑到我国的一些基础设施产业已开始的一系列改革,作为一只“麻雀”,第七章我们专门研究了电力产业的管制与竞争问题。

在本书的整个写作过程中,我们尽力做到:

- 理论体系完整;
- 体现国际管制理论和实践的前沿;
- 理论与实践相结合;
- 联系中国国情,力求为我所用。

本书的编著人员如下:第一章、第二章、第三章以及各章的管制实践由马昕主笔;第四章由李泓泽主笔;第五章由胡军峰主笔;第六章由赵晓丽主笔;第七章由赵会茹主笔。全书由马昕统纂定稿。本书的写作中参考和引用了国内外一些相关资料,在此一并对相关作者表示诚挚的感谢。吉林大学经济学院副院长、博士生导师谢地先生和高等教育出版社编审于渊先生认真审查了书稿,高等教育出版社刘清田先生为此书的出版付出了大量心血,在此对他们的大力帮助表示衷心的感谢。

由于管制经济学还是一门新兴学科,即使在发达国家也尚未成熟,在我国更是处于发展初期,可供参阅和分析的资料和数据有限,再加上时间较为紧迫,书中难免存在不少缺陷和不尽如人意之处,敬请读者批评指正。

作者

2004年5月



目 录

第一章 绪论	1
第一节 政府与市场	1
第二节 政府管制概论	6
第三节 政府管制的历史回顾	10
管制实践 1-1 美国铁路及其相关产业的管制与放松管制	18
第四节 管制经济学的发展及其研究内容	21
管制实践 1-2 我国食品工业面临政策法规瓶颈	27
第二章 管制主体及其决策过程	30
第一节 管制模式与产业绩效	30
第二节 政府管制的结构	33
第三节 管制主体行为分析	39
第四节 管制决策程序及其监督机制	47
管制实践 2-1 中国的价格听证制度	56
第五节 最佳管制实践	58
管制实践 2-2 经济管制者与政府行政部门的职责划分	62
第三章 政府管制的经济分析	64
第一节 不完全市场与不完全管制	64
管制实践 3-1 英国电力工业价格上限管制与不对称信息	73
第二节 管制政策的成本-收益分析	74
第三节 政府管制的替代形式	99
管制实践 3-2 电子商务领域的自我管制——美英比较	103
第四节 管制影响综合评估	107
管制实践 3-3 “英国电力交易和输电安排”管制影响评估报告	113
第四章 经济管制	118
第一节 规模报酬与自然垄断的经济分析	118
第二节 价格管制	127
管制实践 4-1 英国价格上限管制的实践经验	140



第三节 投资管制	142
第四节 市场准入管制	147
第五章 社会性管制	158
第一节 社会性管制概述	158
第二节 环境管制	162
管制实践 5-1 中国的排污费管制及其对发电企业的影响	188
第三节 产品安全和健康管制	189
管制实践 5-2 美国汽车安全气囊管制的争议	202
第四节 工作场所安全和健康管制	203
第五节 社会性管制的遵循与强制执行	208
第六章 反垄断法与管制	216
第一节 反垄断的基本经济概念和经济学原理	216
第二节 反垄断法与管制的关系	222
第三节 反垄断的经济分析	228
II 第七章 电力产业的管制与竞争	244
第一节 电力产业管制与竞争的理论基础	244
第二节 政府对电力产业的管制	255
第三节 电力产业竞争性结构的形成	266
第四节 电力产业进入与退出管制	284
第五节 电力产业的价格管制	291
第六节 绩效标杆理论及其在输配电价管制中的应用	298
主要参考文献	306



第一章 绪 论

第一节 政府与市场

综观经济思想发展的历史,管制与竞争问题,或者更广泛地讲,国家干预与自由市场关系问题,一直是经济学研究中争论不休的话题。世界经济就是在市场与政府干预这两者此消彼长的循环中不断发展的。管制经济学主要研究政府对市场配置机制的干预问题,因此,在我们讨论管制经济学之前,先来简要回顾市场机制背后的原理、政府在经济生活中的作用及其行为特征,阐明政府与市场作用权限的动态均衡。

一、市场经济机制

市场是一种买者和卖者相互交易,并决定商品或劳务的价格及交易数量的机制。从基本生活用品到人类的劳动,从艺术到污染,几乎每一样东西都存在相应的市场。市场可以是集中的,如股票市场;也可以是分散的,如房地产或劳动力市场;甚至可以是电子化的。市场的关键特征是将买者和卖者汇集到一起,共同决定商品的价格和成交的数量。

消费品、生产资料、劳动力、金融、技术信息等各类市场共同作用,构成一国经济的市场体系。

市场经济是一种主要由个人和私人企业决定生产和消费的经济制度。它是一部复杂而精良的机器,能将成千上万的各不相同的个人的知识和活动汇集在一起,通过价格和市场体系对个人和企业的各种经济活动进行协调。在市场经济中,没有哪个单独的个人或组织专门负责解决生产什么、生产多少、如何定价、如何分配等问题。这些经济决策都是由个人和企业在市场上独立做出的。每个市场参与者以自我利益最大化为目标,做出自己的生产和消费选择。分散决策是市场经济的突出特征。

市场体系的有序性最早为亚当·斯密所解释。他在经典著作《国富论》中提出了“看不见的手”的原理。该原理表明:当个体自私地追求个人利益时,他或她好像为一只看不见的手所引导而去实现公众的最佳福利。这只看不见的手就是市场价格机制,它是市场机制的核心。价格机制的作用是均衡价格用以结清市场,并以此作为最重要的经济信号引导社会的资源配置,以解决经济活动的



三个基本经济问题(即生产什么和生产多少、如何生产、为谁生产)。正如骑驴的人用胡萝卜和大棒来驱使驴前进一样,价格机制用利润和亏损引导企业采用成本最低的生产技术,生产那些利润最高的商品。消费则取决于追求效用最大化的个人如何决策去花费他们的收入。斯密认为,政府对自由竞争的任何干预都几乎必然有害。

斯密关于具有自律性的“看不见的手”的学说,是他对现代经济学的不朽贡献。经济学的理论家已经证明,在一定的条件下,完全竞争经济是有效率的。实践也证明,作为资源配置的基础性机制,市场在发展经济和提高资源配置效率方面显示出了巨大的优越性。这就是为什么市场经济成为当代世界各国经济发展的普遍趋势。今天,经济学家们倾向于强调竞争的动态优势——竞争突破传统,鼓励创新和应用最实用的技术。历史研究指出,竞争不仅能够“正确定价”,而且能导致强劲的投资和加速技术变迁。这方面东亚国家的快速增长可以作为例证。

然而,尽管如此,在经历两个多世纪的实践和思考后,人们逐渐认识到斯密学说的适用范围和现实的局限性。现实世界中,还没有一种经济能够完全依照“看不见的手”的原则而顺利运行。每个市场经济都会遭受其不完备之苦,它导致了过度的污染、失业、贫富两极分化、经济周期性衰退等病症。可以说,实践也证明了市场不是万能的,客观上存在着市场调节所不及的领域,市场机制存在着缺陷。为此,世界上任何一个政府都不会对经济袖手旁观。

二、市场缺陷

理想的市场经济是指具有下列条件的经济:所有的物品和服务都可以经由市场进行交易;在生产技术方面不存在不可分割性和规模经济性;所有市场都处于完全竞争的条件下;信息完全,不存在任何不确定性。这样一种制度无需政府的干预,就能够从社会上可供利用的资源中获取最大的利益。然而,这种理想状态在现实中是不存在的。市场并不总是产生最有效率的结果。市场机制的缺陷主要集中在以下三个方面:

(一) 市场的功能缺陷——市场失灵

“看不见的手”的原理适用于所有市场都是完全竞争的经济,在这种环境下,市场能够有效配置资源,使经济恰好位于其生产可能性边界上。当所有行业都处于完全竞争均衡时,市场将会采用最有效的技术和最少量的投入来生产有效的产出组合。然而,完全竞争市场的形成需要很多条件,比如市场中所有的买者和卖者都是价格接受者,没有一家企业或一位消费者足以影响整个市场的价格;所有的商品必须是像汽车那样的私人品,也没有像空气污染这样的外部性问题;消费者和厂商对于他们买卖的商品的价格和质量有充分的信息等等。对完



全竞争市场假定的任何偏离,都会造成市场效率损失。其中最重要的三种偏离情况是:不完全竞争、外部性和公共物品、信息不完备或信息不对称。

1. 不完全竞争

在完全竞争条件下,任何企业或个人都无法影响价格。当买者或卖者能够左右一种商品的价格时,我们就认为出现了不完全竞争。不完全竞争导致价格高于成本,消费者购买量低于效率水平。过高的价格和过低的产出是伴随不完全竞争而来的非效率的标志。独占、寡头垄断、垄断竞争,这几种情形都会引起社会效率损失。

2. 外部性和公共品

外部性是指由经济交易的第三方所经受的成本或收益。外部性的存在使个人边际成本与社会边际成本之间或个人边际收益与社会边际收益之间出现差异,从而导致市场配置资源时产生偏差。当存在正的外部性时,社会边际收益大于个人边际收益之和,会导致生产不足;当存在负的外部性时,社会边际成本大于个人边际成本之和,将会导致生产过度。

当今政府通常对负外部性比对正外部性更为关注。随着社会人口日益稠密,能源、化学和其他原料产量不断提高,负外部性已经逐渐由微小的麻烦发展成为对人类生存的巨大威胁,如空气和水的污染,药物、食品以及放射性物质等造成的不安全问题,这是一个尚未解决好的问题。

正外部性的极端情况是公共品。这类商品的效用扩展于他人的成本为零,因而无法排除他人共享。公共品的这种非排他性和非独占性的特征决定了由竞争性的营利主体来提供必然是不足的、短缺的,必须借助于非市场力量来保证供应的充足性。

3. 信息不完备或信息不对称

一般竞争均衡所达到的效益最大化资源配置要求信息是完备的。但在现实中,这一点难以达到。其一,私人所获得的信息一般是有限的;其二,信息在私人交易的过程中会发生扭曲;其三,市场行为主体所掌握的信息往往是不对称的,这种信息的不对称可导致损害社会整体效率的行为。特别是在消费品市场,消费者并不具备关于各个企业提供物品和服务的价格、质量、特征等方面的充分知识;即使可以获得这些知识,由于获取知识存在成本,其成本与效益之间也可能不相称,在厂商进行有意欺诈时,消费者还可能受骗。

任何对完全竞争市场假定的偏离都会导致生产或消费的非效率。

(二) 收入分配的不可接受性

以上关于各种市场失灵问题的讨论,主要集中在对完全竞争条件的偏离所造成的效率损失。然而,即使市场体系完美运行的条件下,即使“看不见的手”能够发挥作用并且效率极高,市场仍然有可能导致一种缺憾。由于个人自



由与社会原则存在矛盾,基于个人效用最大化原则的帕雷托最优概念与社会收入公平原则不一定一致。市场并不必然带来公平的收入分配。相反,市场可能会产生令人难以接受的收入水平和消费水平的巨大差异。自由竞争经济所带来的收入分配的随意性就像丛林中的动物依靠暴力来捕获食物一样。效率与平等是市场无法自行解决的一对矛盾。其次,价值取向问题。个人价值取向与社会价值取向会产生矛盾,市场无法自行解决这类冲突。极端的例子如嗜好赌博者,尽管赌博给赌博嗜好者以极大的效用,却不是社会赞同的。

(三) 市场调节的滞后性

按照一般经济学的观点,市场经济中普遍存在的经济的周期性波动即是市场失灵的结果。市场的资源配置功能是通过供求关系变化引起价格波动来实现的。这种调节是一种事后调节,带有盲目性和自发性。特别是在市场不完善的情况下,价格对于供求的调节,从不平衡到平衡往往需要一个较长的过程,这期间会产生严重的生产过剩和通货膨胀问题,造成浪费,影响资源的有效配置。这些宏观经济问题的出现,必须由政府从经济运行的全局出发,通过财政、货币、收入分配政策等宏观调控手段来加以解决。特别是在金属货币被纸币流通所代替的条件下,市场对价格总水平稳定的自动调节作用受到了严重破坏,货币和价格稳定在很大程度上取决于政府的货币政策,政府的宏观经济政策成为保持整个经济稳定和市场有效运行的基本因素,维持供求的平衡和物价稳定也成为政府干预的一个基本目标。

市场机制存在的缺陷为政府干预市场以提高整体福利水平提供了空间。

三、政府的经济职能及政府失灵

(一) 政府的经济职能

在政治学中,政府有广义和狭义两种含义。广义的政府泛指依法行使国家权力的一切机关,包括立法机关、行政机关和司法机关;狭义的政府专指执行和贯彻法律、负责组织国家事务的行政机关。

在现代经济中,政府针对市场机制的缺陷肩负起了许多任务:国防、治安、国家气象服务、高速公路建设、公园绿地等项公共基础设施建设投资;对宇宙空间探索或基础研究的资助;对教育和医疗保健予以补贴;将税收中的一部分再分配给老人和穷人。尽管市场经济发育程度、经济发展阶段及意识形态等方面的差异,导致各国政府经济职能的具体范围并不一致,但就总体而言,政府对于市场经济有以下三项主要职能:① 通过促进竞争、控制诸如污染这类外部性问题以及提供公共物品等来提高资源配置效率。② 通过税收和支出项目等手段,向某些团体进行有倾斜的收入再分配,从而增进平等。③ 通过财政政策和货币政策保证宏观经济的稳定和增长——在鼓励经济增长的同时减少

失业,降低通货膨胀。

政府之所以有能力解决市场机制难以解决的问题,主要是因为政府所拥有的强制力。例如,政府可以通过法律所允许的征税的方法获取金钱、调节收入或影响企业的生产,任何人对于自己应向政府缴纳多少税是不能自己决定的。政府可以行使禁止权和处罚权,比如禁止市民随地吐痰,违者罚款。国家可以运用其权力禁止部分公民从事某些经济活动,而又将许多特权授予别的一些公民,还可以要求雇主为其雇员提供一定的保险。这些都是政府强制力的具体表现。这一特征使政府在纠正市场缺陷方面具有某些明显优势。

(二) 政府失灵

市场失灵的存在需要政府以合适的方式干预经济。但是,政府干预的结果绝不是十全十美的。其副作用主要是产生浪费和无效率。原因有以下四个方面:其一,从某种意义上讲,政府也是一种垄断组织。垄断条件下的任何组织都有可能丧失追求成本最小化与效益最大化的动力。其二,政府决策的性质易于导致无效率。与市场的分散决策机制形成对照,政府决策的突出特征是集中决策。尽管从理论上来说,在信息完全的条件下,集中决策可以通过全局优化,克服分散决策的不平衡性和震荡。但是,由于经济系统的复杂性、动态性和利益多样性,微观经济主体数量众多、行为方式难以预测,实际上集中决策实现全局优化几乎是不可能的,而且集中决策费时费力,往往导致政府决策滞后,很难实现效率目标。第三,信息不完全。正如在市场交易中不完全信息会造成市场效率损失,政府决策也面临着不完全信息问题,因而也可能产生资源误置,导致无效率。第四,不经济的寻租活动对政府决策的影响。政府拥有强制力进行有效的再分配,这是事实。而且,实际上几乎所有的公共政策都会对分配产生影响。但是强制力并没有告诉我们用于再分配的收入从何处来向何处去。政府决策是由人来做出的,这些决策者也是理性人,也有追求个人利益最大化的倾向。这就为各种特殊利益集团企图影响政府决策、获取特殊待遇创造了机会。

综上所述,市场机制与政府决策机制各有利弊。市场竞争机制为经济主体带来的强大活力、创新能力和效率是政府决策机制所无法比拟的。而政府拥有的强制力却是弥补市场机制失灵的有效工具。但是,政府独特的地位使其容易丧失活力与效率,而政府的强制力有时也可能被误用甚至滥用,导致新的无效率。这两种机制相辅相成,缺一不可。市场失灵的存在为政府发挥其独特的作用提供了舞台,但市场的作用却是政府无法替代的。

本书所讨论的政府管制问题是政府在微观层面上,针对市场资源配置功能失效的诸方面,以社会福利最大化为目标对微观经济主体的行为进行的政府干预。因此,深刻认识市场决策机制和政府决策机制的特征对分析政府管制问题是十分必要的。



第二节 政府管制概论

一、管制的概念

正如我们前面介绍的,在当今社会,政府政策与市场体系成为控制社会、影响社会的最大两股力量。我们每个人在日常生活中都会感受到政府政策的影响。当你每天起床后刷牙洗脸时,你用的水的价格是2.3元/立方米。这个价格与其他商品如蔬菜、电视机等商品的价格有很大不同。它是受政府控制的。按照1994年国务院颁布的《城市供水条例》第26条规定:城市供水价格应当按照生活用水保本微利、生产和经营用水合理计价的原则制定。供水公司不能像电视机生产厂家一样自主地随时调整水价,更不能随意抬高价格,牟取暴利。

如果你是个有车族,每天当你坐进驾驶室准备开车去上班时,你千万不能忘记的一件事是系好安全带,否则你可能因此被处以罚款。交通安全法规要求所有驾车人必须系好安全带,违反者可处以5元罚款。如果你还没买车,又不想去挤公共汽车,你可以乘出租车去上班。北京市出租车的收费标准是由北京市物价局统一规定的。出租车的车型、车身颜色等也要符合市出租汽车管理局的规定。目前,最便宜的出租车是夏利车,1.2元/公里。在北京市内,如果你想找更便宜的“面的”已不可能了。早在几年前北京市政府就禁止“面的”在市区内载客了。当北京市政府提出减少空气污染,还北京一片蓝天的计划,并规定从2003年1月1日起在北京市上路的小汽车必须达到欧洲2号标准,在2008年奥运会前要达到欧洲3号标准时,如果你正打算买车,在你选择车型时就不能不考虑这项政府规定可能带来的影响。

与买车完全不同的是购买每天都必不可少的电。买车时你可以根据自己的喜好选择上海大众的赛欧,或是一汽大众的捷达。你还可以就车价讨价还价。而买电时你没有任何选择:只要你住在北京,就只能由北京供电局供电,每度电的价格就是0.44元。因为电力供应是由国家垄断的,不允许其他企业进入。居民生活用电的价格也是由政府规定的。但是这种情况在不久的将来可能发生彻底改变。目前,其他一些国家或地区已经可以像买车一样自由选择供电商,并就电价讨价还价。

不仅我们个人的行为受到政府的各种政策的影响,企业的经营更是如此。汽车生产家在制定其产品计划时必须考虑国家和地方政府对汽车尾气排放做出的强制性规定,否则就可能失去市场。因为这些政策是不能违反的,违反政策是要付出经济代价的。而且由于北京和上海两大城市与国内其他城市的尾气排放标准不同,汽车生产企业如果不希望失去任何一个市场的话,其产品线就必须



更宽,成本可能更高(与全国统一排放标准相比)。

政府还要求烟草业厂家在其香烟产品的包装上明确注明“吸烟危害健康”,尽管这样做可能会影响其产品销售;要求纺织企业降低厂内空气中的棉尘浓度,以保证职工的健康,尽管这样做可能增加成本……

从以上例子我们可以看到,政府对市场中的个人和企业的行为设置了种种限制,使他们在做出经济决策时,不能仅考虑市场规律,在追求个人或企业利益最大化时还必须遵循政府的相关政策。这就是政府对微观经济主体的行为实施的管制。

我们提出以下的管制定义:管制是政府行政机构针对市场失灵的诸方面,以社会福利最大化为目标,制定并实施的干预微观经济主体行为的一般规则或特殊行为。

在此定义中,应注意以下几点:其一,政府管制的主体是政府行政机构,即由立法机关设立、以贯彻特定政策目标的政府单位,通常称为管制者或管制机构。这就将管制与法律区别开来。其二,政府管制的客体是微观经济主体(主要是企业),通常称为被管制者。其三,政府管制是管制者对被管制者经济行为的干预,尽管干预的形式(直接行政干预或间接市场激励)和目的有所不同。在为什么要管制、管制的目标是什么这个问题上,理论界一直存在分歧。一部分学者认为由于市场失灵的存在使效率受损,因而需要政府干预,以提高资源配置效率,实现社会福利最大化。而另一些学者通过经验观察,看到由于政府介入而造成资源无效配置的诸多实例,认为管制并非以效率和社会福利为目的,管制是各种政治因素和利益集团相互作用的产物。

诚然,如我们后面将要介绍的,由于管制政策往往涉及福利的再分配,现实的管制不可避免地是一种政治过程的结果,是市场中的消费者和企业所形成的各种利益集团与管制者的一种博弈。然而,管制政策的实施必将影响商品和服务市场的均衡配置。从长期来看,管制的效果评价最终要以社会福利和经济增长为标准,因为这是政府不可推卸的责任。再者,经过长期的管制实践,越来越多的政府认识到市场竞争机制的优势和政府管制的先天不足,“只在必要时管制”已成为一种共识。因此,我们将市场失灵视为建立管制制度的必要条件,以整体社会福利最大化作为政府管制的目标是恰当的。通过考察最适度的管制,我们更容易分析实际管制活动中的缺陷,易于识别某些不能改善经济效率的管制情况,从而为政府决策提供依据。

二、管制的类型

从管制经济学的学科体系来看,管制可以分为三大类:经济管制、社会管制和反托拉斯政策。



经济管制指对特定产业的价格、市场进入、投资和服务标准等方面的控制。它是政府对某个特定产业的纵向制约。经济管制的对象可分为三大类:

- 具有自然垄断特性的产业,如电信、电力、天然气、供水等公用事业。管制的目的是解决该类产业所特有的生产效率与资源配置效率的根本性冲突。
- 潜在竞争产业,如电视、广播等产业。这些产业往往涉及产权难以明确界定的自然资源的使用问题。
- 存在严重信息不对称,且其运行存在很强外部性的产业,如银行、保险等金融产业。

社会管制是指以纠正在众多产业中同时存在的某类特定市场失灵问题为目的的管制。它是近 30 年随着经济的发展和人们对生活质量要求的不断提高而快速发展起来的。其管制的领域主要有三大类:存在严重外部性的环境保护领域、存在严重信息不对称的消费者安全与健康领域和职业安全与健康领域。

社会管制的特点是涉及面广,它是政府对存在同样问题的众多产业的横向制约。也就是说社会性管制并不针对某一特定的产业,而是针对所有可能产生外部不经济或信息不完全的企业行为。任何一个产业内任何企业的行为如果对于社会或个人的健康、安全造成损害,都要受到相应的政府管制。这是它与经济性管制的一大差别。这一点将在第二章中作详细介绍。

作为制约市场势力的传统武器,反托拉斯管制具有相对独立性。其主要目的是防止垄断势力或不正当竞争行为损害市场效率,促进有序竞争。在这方面,国外一般采取司法制裁和行政管制手段混合运用的制度,但在反不正当竞争方面更偏重于行政管制。因此,把反不正当竞争作为一种政府管制制度来介绍是合适的。其管制的对象是所有非垄断产业,为这些企业提供一般性行为标准。

世界各国对不正当竞争含义的表述多有差异,概括说来可分为广义和狭义两种。广义的不正当竞争是指包括垄断(主要指企业本身或通过大规模兼并等方式,形成对特定市场的独占或控制)、限制竞争行为(主要指企业滥用经济优势,或几个企业通过横向、纵向协议等方式联合,损害竞争对手及消费者利益)在内的所有破坏竞争的行为。狭义的不正当竞争仅指企业或经营者采用欺诈、利诱、诋毁、窃取以及其他违背诚实信用和公平竞争商业惯例的手段从事市场交易的行为。

三、管制的方式

政府管制的方式可以分为两大类:直接行政干预和市场激励。直接行政干预(或称为“命令-控制”型管制)是传统的管制形式,即政府发出命令和控制性指令,要求人们从事或放弃某些经济行为。例如,要求企业不得将化学废料倒入



河流和湖泊;禁止化油汽车在北京市场销售;对垄断产业进行回报率管制,价格由生产成本加投资回报来决定。今天,这类直接干预已经涉及经济生活的方方面面,从污染控制、土地规划,到信息披露、劳动工资等等。“命令-控制”型管制常用的政策手段包括:禁止,特许,价格、费率和数量限制,产品标准,技术标准,污染排放标准,信息提供等等。

理论上,管制者可以选择命令和控制性指令保证经济效率。而事实上,越来越多的政府失灵影响到管制措施的效果,造成管制成本不必要地增加,甚至一些管制目标难以实现。以垄断产业的价格管制为例。对垄断产业实施价格管制的目的在于防止垄断企业利用其垄断地位牟取暴利,提高资源配置效率。然而,投资回报率管制的成本加成定价法却使垄断企业失去了降低成本、提高效率的动力。厂商可以利用自己的信息优势,通过提高成本来提高利润,结果是成本节节攀升,价格越来越高。正如一位经济学家所说的,这是惟一的一个你可以通过在你的办公室铺一块漂亮的地毯来增加利润的市场。我们再来看看污染排放标准管制。有效率的控污水平要求各行各业和各种污染源的控污边际成本都相等。“命令-控制”型管制却不考虑厂商之间存在的差别,采取“一刀切”的方法。即使A厂商的控污成本仅为B厂商的一小部分,但是两个厂商都被要求达到同样的标准。结果低成本的厂商得不到任何激励去更多地减少污染,即使这样做会更经济。因此,“命令-控制”型管制使实现环保目标的成本不必要地增加。

为了克服直接控制的弊端,许多经济学家建议管制政策应更多地依靠经济激励而不是政府命令。一种全新的管制方式——市场激励方法开始显示出其活力。关于市场激励的典型例子是美国1990年的《空气洁净法》,该法建立了一种买卖“可交易的污染许可”的市场,即污染许可证交易。政府根据污染控制目标,在厂商之间发行一定数量的排污许可证。这些许可证可以自由交易。厂商可以自己选择污染水平。那些能以较低成本降低污染排放的厂商愿意降低污染水平,并卖出他们的许可证而获利。另外一些需要为新工厂争取更多排放额度许可证、或减少排放成本很高的厂商会发现,比起安装昂贵的控污设备来说,购买许可证或许更经济一些。许可证的价格由许可证市场的供给和需求决定。市场激励的增强使总的污染控制成本比传统的“命令-控制”型管制要低。缅因州科尔比学院的经济学家汤姆·蒂藤伯格的研究表明,传统管制方法的成本要比有成本效益的管制(如买卖排污许可证)高出2~10倍。^① 市场激励型管制包括排放费、可交易的排污许可证、特许投标制度、价格上限管制等等。

^① 丹尼尔·F.史普博.管制与市场.余晖等译.上海:上海人民出版社,1999.45



第三节 政府管制的历史回顾

从 1776 年亚当·斯密的《国富论》出版开始,自由放任的市场经济统治了资本主义发展一百多年。而 20 世纪初的世界经济危机结束了经济自由主义,转向凯恩斯的国家干预,市场经济经历了前所未有的增长。直到 70 年代经济滞胀的出现,使人们对政府干预思想产生了怀疑,开始向自由市场制度“复归”。这是西方国家经济发展的几百年历史中,自由放任与国家干预两大对立经济思潮兴衰交替的大轮廓。对微观经济主体的经济行为进行干预的政府管制正是在这个大背景下产生并发展的。

一、政府管制的起源

管制政策的起源可追溯到 19 世纪末的美国。19 世纪末的美国十分接近于自由放任的市场经济社会。这一纯粹的自由放任制度曾被英国历史学家卡莱尔称为“无政府主义加警察”,它给予人民极大的自由去追求和实现其经济抱负,推动了一个世纪以来物质财富的迅速增长。19 世纪末是美国产业发生巨大变动的时期。为了调整经济规模,19 世纪 90 年代以及 20 世纪初,兼并达到了历史上的高潮。现代美国公司的诞生以及通过兼并追求规模经济所产生的大厂商变得越来越普遍,使得人们越来越担心垄断势力对相对弱小的消费者利益的侵占,一些州开始反垄断立法,接着一系列联邦反垄断法如谢尔曼法(The Sherman Act, 1890)、克莱顿法(The Clayton Act, 1914)等相继出台,联邦贸易委员会成立,以打击和限制州际贸易中垄断行径,促进竞争。与此同时,为了解决当时形成规模后的铁路公司间的恶性竞争的混乱局面,美国国会 1887 年通过了《州际商业法案》,该法案规定禁止进行联合经营与订立运输协定,宣布回扣与歧视性运价为非法,要求各铁路公司必须将运费公开等,并成立了一个由五名成员组成的联邦州际商业委员会(ICC)。该委员会有权调查各铁路公司的营业状况、传讯证人、做出裁决或发布命令。1906 年美国国会通过《海普伯恩法》,进一步扩大了该委员会的权力,授予 ICC 制定铁路最高运费率的权力,并建议委员会通令所有铁路公司实行统一的会计制度。1920 年《交通法》授予 ICC 规定最低运费率的权力和线路进出限制权。这是经济管制的开端。与旨在促进竞争的反垄断政策不同,经济管制的出发点是承认在某些具有特殊成本特性的产业,与多于一家企业的竞争性生产相比,独家生产能获得更高的生产效率,以更低的成本供应市场。这类产业又往往是一国的基础设施产业。出于效率与公众利益考虑,政府开始对这类产业以进入限制的方式进行干预,形成地方性垄断的产业结构,以获取生产效率。同时,通过价格控制等手段,限制垄断企业的行为,减小垄断所带

