

国家自然科学基金资助项目

政府管制经济学导论

—基本理论及其在政府管制实践中的应用

王俊豪 著

商务印书馆

國家社會科學委員會審定通過

政府管制經濟學導論

——日本經濟學界對政府管制的研究與批判

王德生 著

● ● ● ● ●

国家自然科学基金资助项目

政府管制经济学导论

——基本理论及其在政府管制
实践中的应用

王俊豪 著

商务印书馆

2001年·北京

图书在版编目(CIP)数据

政府管制经济学导论:基本理论及其在政府管制实践中的应用/王俊豪著. —北京:商务印书馆, 2001

ISBN 7-100-03353-5

I. 政... II. 王... III. 政府管制经济学—研究 IV. F2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 046589 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

ZHÈNGFŭ GUǎNZHÌ JīNGJÌXUÉ DǎOLÙN

政府管制经济学导论

——基本理论及其在政府管制实践中的应用

王俊豪 著

商 务 印 书 馆 出 版

(北京王府井大街 36 号 邮政编码 100710)

商 务 印 书 馆 发 行

北 京 民 族 印 刷 厂 印 刷

ISBN 7-100-03353-5/F · 417

2001 年 12 月第 1 版

开本 850 × 1168 1/32

2001 年 12 月北京第 1 次印刷

印张 16 1/4

定价: 25.00 元

序

正好是两年前,我曾为王俊豪教授主笔的《中国政府管制体制改革研究》一书作序,据我了解,该书出版后引起了较大的社会反响,在推动我国自然垄断产业政府管制体制改革方面产生了良好的社会效益。比如,信息产业部的同志就曾向我打听,怎样才能找到王俊豪博士,以便向他咨询。我在为他写的那本书作序时,就希望他在政府管制经济学基础理论方面作深入研究,为促进这一新兴学科在中国的发展作出更大的贡献。今天,他主持的国家自然科学基金(管理科学)项目的研究成果——《政府管制经济学导论》将由著名的商务印书馆出版。我为这位中青年经济学家所取得的又一研究成果而感到由衷地高兴,并再次乐于为该书作序。

经济发达国家从 20 世纪 70 年代以来,在政府管制经济理论研究方面有了较大的进展,提出了许多新的管制理论与方法,特别强调在一些自然垄断产业中充分发挥市场竞争机制的积极作用,以增加企业活力,提高经济效率。这反映在政府管制实践上,从 80 年代以来,美国、英国、日本等经济发达国家,对电信、电力、铁路运输、管道燃气和自来水供应等具有物理网络的自然垄断产业,实行了重大政府管制体制改革,积极引进并不断强化市场竞争机制,打破了长期以来政府或企业垄断经营的格局,提高了经济效

率。这从理论与实践上促进了政府管制经济学的形成与发展。但即使在经济发达国家,政府管制经济学尚未成为一门较为成熟的学科。我国从20世纪80年代末,特别是进入90年代以来,对电信、电力等自然垄断产业的政府管制体制进行了初步改革,如采取逐渐实行政企分离,放松进入管制,培育市场竞争力量,推行股份制等改革措施,并取得了一定的成效。但由于我国的政府管制体制改革在整体上还处于初始阶段,在投资管制、价格管制、进入产业的管制以及对企业竞争行为的管制等方面都面临着许多实际问题,需要相应的理论指导。而我国目前对政府管制经济理论的研究还处于起步阶段,缺乏系统研究,存在不少理论上的“空白点”。《政府管制经济学导论》一书在作者前期研究成果的基础上,结合实际对政府管制经济理论作了较为系统的、开拓性的研究,因此,它不仅具有相当的理论价值,而且具有重要的实用价值。

我认为,该书在以下几个方面颇有特色:

第一,理论体系完整。该书的框架结构由总论、经济性管制、社会性管制和对中国政府管制的展望这四部分组成。这些内容既有相对独立性,又相互联系,融为一体,从而形成了比较完整的理论体系。

第二,内容比较新颖而有深度。如该书运用经济学理论,对政府管制的需求与供给、成本与收益的分析,对中国政府管制发展趋势及其政策思路的探讨等,都颇有新意。对自然垄断理论、投资管制理论、价格管制理论、进入管制理论和竞争理论等的研究都有相当的深度,读后能给人以启发。

第三,重视理论的应用性。该书不仅联系实际阐述政府管制的基本理论,而且,对电信、电力、自来水供应这3个自然垄断产业的政府管制实践问题作了较为系统的探讨。并以中国的现实情况为主要背景,讨论了政府对环境污染的管制和对产品质量的管制问题。这些都显示了重视理论的应用性。

第四,前期研究比较深厚。作者曾作为访问学者去英国做学术研究工作,主要研修政府管制经济理论,先后出版《英国政府管制体制改革研究》、《中国政府管制体制改革研究》等专著,在《经济研究》等杂志上发表了多篇有关政府管制的学术论文,研究成果相当丰富。同时,作者还主持了多项国家级、省部级研究课题,为有关政府部门制定管制政策提供理论依据。这些前期研究都使该书具有了良好的理论与实践基础。

需要指出,该书对社会性管制的研究相对薄弱,该书提出的某些理论观点和方法也需要实践检验。

政府管制经济学在我国还是一个新的研究领域,据我了解,该书是我国最早系统研究政府管制经济学的著作。我相信,这本具有相当学术水平的专著由商务印书馆出版,将会对我国政府管制经济学的研究与应用,产生积极的推动作用。希望该书会得到理论界与实际部门的重视和广大读者的欢迎。

张 卓 元

2001年3月10日于北京

导 言

政府管制(government regulation 或 regulation)是具有法律地位的、相对独立的政府管制者(机构),依照一定的法规对被管制者(主要是企业)所采取的一系列行政管理与监督行为。政府管制经济学(Economics of Regulation)则是以经济学原理研究政府管制科学性的一门新兴应用性学科。由于政府管制涉及经济、政治、法律、行政管理等方面的内容,这决定了政府管制经济学是一门综合性的学科。其中,经济学是基础学科,这是因为,政府管制经济学不仅要研究政府管制本身的需求与供给,包括需求的强度和供给能力,而且要分析政府管制的成本与收益,通过成本与收益的比较以确定某一政府管制的必要性。政府管制政策的制定与实施也要以经济学原理为依据,如政府管制的核心内容是进入管制与价格管制,进入管制政策的选择要以规模经济、范围经济、垄断与竞争等经济理论为重要依据,以在特定产业领域形成规模经济与竞争活力相兼容的有效竞争;而价格管制政策的制定则是以成本与收益、需求与供给等经济理论为主要依据。政治学是与政府管制经济学密切相关的一门学科,从某种意义上讲,政府管制行为本身就是一种政治行为,任何一种政府管制政策的制定与实施都体现着各级政府的政治倾向,一定程度上包含着政治因素。法学(特别是

2 政府管制经济学导论

行政法学)与政府管制经济学也紧密相关,这是因为,政府管制者必须以一定的法律授权,取得法律地位,明确其权力和职责,同时,政府管制的基本依据是有关法律规定。这就使政府管制经济理论与法学理论存在必然联系。行政管理学与政府管制经济学具有更为直接的联系,因为政府管制的基本手段是行政手段,政府管制者可以命令被管制者强制执行有关法规,对它们实行行政监督。因此,政府管制经济学需要运用行政管理学的理论与方法。此外,管理学与政府管制学也有一定的联系,管制者与被管制者之间通常存在着相当程度的信息不对称性,管制者如何引导被管制者尽可能采取有利于社会公众利益的行为,这是一个复杂的博弈过程,这要求管制者必须掌握管理学知识,具有较强的管理能力。

政府管制经济学的学科体系通常包括三大部分,即经济性管制、社会性管制和反托拉斯管制。其中,经济性管制的研究领域主要是自然垄断领域(其典型产业包括有线通信、电力、铁路运输、管道燃气和自来水供应等具有物理网络的自然垄断产业)和存在严重的信息不对称的领域(其典型产业主要是金融保险业),它是以某个具体产业为主要研究对象的,因此,有的学者认为,政府管制经济学是产业组织学的延伸与发展。社会性管制的研究领域主要包括卫生健康、安全和环境保护,与经济性管制不同的是,社会性管制不是以特定产业为研究对象,而是围绕如何达到一定的社会目标,实行跨产业、全方位的管制,其中,外部性理论与信息不对称理论是社会性管制的基本理论,主要研究内容包括对环境污染的管制,对产品质量的管制、对工作场所安全的管制、对卫生健康的

管制等。反托拉斯管制具有相对独立性,其主要研究对象是垄断企业,特别是垄断行为,旨在保护社会公平竞争,维护市场竞争机制的正常运行。

虽然在 20 世纪 70 年代以前,经济发达国家的许多学者就发表了不少有关价格管制、投资管制、进入管制、对食品与药品的管制、反托拉斯管制等方面的论著,但这些论著各自在较小的领域就特定对象进行研究,缺乏相互联系,而且,运用经济学原理研究政府管制的论著更不多见。到了 70 年代,一些学者开始重视从经济学的角度研究政府管制问题,并试图将以前的研究成果加以系统化,从而初步形成了政府管制经济学。其中,美国经济学家乔治·J. 施蒂格勒发表的《经济管制论》等经典论文对政府管制经济学的形成产生了特别重要的作用。80 年代以来,美国、英国和日本等经济发达国家对一些自然垄断产业的政府管制体制进行了重大改革,并加强了对环境保护、产品质量与安全、卫生健康方面的管制,这为政府管制经济理论的研究提供了大量丰富的实证资料,促进了政府管制经济理论与管制实践的结合,从而推动了政府管制经济学的发展,但至今,即使在经济发达国家,政府管制经济学还没有成为一门较为成熟的学科,表现为对政府管制经济学中的一些基本概念、基本理论还存在较大的分歧,特别是对社会性管制的研究还比较薄弱,尚未形成比较完整的学科体系等。

我国对政府管制经济学的研究起步较晚,据笔者所掌握的资料,最早介绍到我国的政府管制经济学著作是乔治·J. 施蒂格勒著的《产业组织和政府管制》(潘振民译,上海三联书店 1989 年版),

4 政府管制经济学导论

在这部论文集中,其中有4篇是关于政府管制方面的论文。随后,出版了植草益著的《微观规制经济学》(朱绍文、胡欣欣等译,中国发展出版社1992年版),这是介绍到我国的第一本专门讨论政府管制经济学的专著,在我国有很大的影响。1997年,我国学者余晖出版了《政府与企业:从宏观管理到微观管制》(福建人民出版社)一书,该书的主要部分就是讨论政府管制理论的,其中对中国的政府管制问题也作了探讨。余晖等学者还翻译了史普博著的《管制与市场》(上海三联书店、上海人民出版社1999年版),产生了较大的社会影响。张昕竹等学者所著的《网络产业:规制与竞争理论》(社会科学文献出版社2000年版)一书,则对网络产业的政府管制问题作了较为深入的研究。笔者先后出版的《英国政府管制体制改革研究》(上海三联书店1998年版)、《中国政府管制体制改革研究》(经济科学出版社1999年版)和《自然垄断产业的政府管制理论》(浙江大学出版社2000年版)这3本拙作,也分别对英国和中国的电信、电力、铁路运输、煤气和自来水供应等自然垄断产业的政府管制体制改革问题作了专题研究,并试图探讨了自然垄断产业政府管制的基本理论,这也算是笔者为推动我国政府管制理论的研究与应用发挥了添砖加瓦的作用。此外,我国不少学者还发表了多篇学术论文,对特定领域的政府管制理论与应用作了深入研究。感谢肖兴志、钱勇两位学者整理出了由我国学者撰写的、研究政府管制的25篇代表性论文(见于立主编:《产业经济学:理论与实践问题研究》,经济管理出版社2000年版)。但从总体上而言,我国对政府管制经济学的研究还处于初始阶段,在许多

方面需要结合我国实际进行深入研究。值得高兴的是,我国从 20 世纪 80 年代末以来,先后在航空运输、电信、电力等产业不同程度地进行了政府管制体制改革,这为我国学者研究政府管制经济理论提供了研究对象和实证资料,激起了理论界对这一领域的研究热情,因此,我们不难预料并期待着在不久的将来,中国在政府管制经济学方面将有较大的发展。

本书是笔者对政府管制经济学作探索性研究的一个成果。由于政府管制经济学体系庞大,范围宽广,内容丰富,笔者写作此书的指导思想是“有所为有所不为”,考虑到反托拉斯管制部分具有相对独立性,因此,没有把这方面的内容纳入本书的范围。在社会性管制方面,也只选择了目前社会最为关注的政府对环境污染的管制和对产品质量的管制问题作为本书讨论的重点。本书的侧重点是经济性管制,但省略了对金融保险业管制的讨论,因为这是一个内容丰富,需要独立研究的领域。因此,本书不追求“全”而尽可能追求“专”,本书的书名中“导论”两字也暗含着这一特色。

本书的框架结构由四篇共 16 章组成。第一篇(总论)包括第一、二章,讨论了政府管制这种特殊公共产品的需求与供给、成本与收益,为政府管制的经济分析提供了基本方法和工具,并从总体上阐述了经济性管制与社会性管制、政府管制过程、信息不对称下的政府管制理论和政府管制俘虏理论等政府管制的基本问题。第二篇(经济性管制)由第三至十一章组成,这是本书的核心内容,较为深入地讨论了自然垄断的基本理论、投资管制理论、价格水平与价格结构管制理论、进入管制理论和自然垄断产业的竞争理论;并

以电信、电力和自来水供应这 3 个自然垄断产业为例,较为详细地讨论了上述管制理论在实践中具体应用的问题。第三篇(社会性管制)由第十二至十五章组成,探讨了外部性理论和信息不对称理论,在此基础上,讨论了政府对环境污染的管制和对产品质量的管制问题。第四篇(展望)为第十六章,分别对中国放松经济性管制与加强社会性管制这两大发展趋势作了预期,并提出了相应的政策思路。

由于政府管制经济学是一门新兴学科,在我国还处于发展初期,可供参阅的文献资料比较缺乏,加上笔者的理论功底有限,书中难免存在不少缺陷,敬请读者批评指正。同时,如果本书出版后,能受到理论界和实际部门(特别是有关政府部门)的关注,推动政府管制经济理论在我国的研究与应用,这样,笔者就感到非常欣慰了。

目 录

导 言.....	1
----------	---

第一篇 总论

第一章 政府管制的经济分析.....	1
第一节 政府管制是一种特殊公共产品.....	1
第二节 政府管制的需求与供给.....	4
第三节 政府管制的成本与收益	17
第二章 政府管制概述	31
第一节 经济性管制与社会性管制	31
第二节 政府管制过程	40
第三节 信息不对称下的政府管制理论	49
第四节 政府管制俘虏理论	56

第二篇 经济性管制

第三章 自然垄断的基本理论	67
第一节 自然垄断理论的演进	68
第二节 自然垄断的经济特性	73

2 政府管制经济学导论

第三节 自然垄断的可维持性	79
第四节 自然垄断的边界	84
第四章 投资管制理论	87
第一节 A-J 效应	87
第二节 政府管制滞后效应	92
第三节 投资管制的可信性	96
第五章 价格水平管制理论	98
第一节 价格水平管制的三维政策目标	98
第二节 价格水平管制目标与定价方式的关系	100
第三节 价格水平管制模型	102
第六章 价格结构管制理论	116
第一节 需求结构与价格结构	116
第二节 线性定价与非线性定价	117
第三节 两部定价	119
第四节 高峰负荷定价	122
第五节 差别定价	125
第六节 对多种产品经营企业的价格管制	132
第七章 进入管制理论	141
第一节 可竞争市场理论	141

第二节	原有企业阻碍新企业进入的行为分析·····	149
第三节	对原有企业与新企业的不对称管制·····	150
第八章	自然垄断产业的竞争理论·····	154
第一节	有效竞争:自然垄断产业竞争的目标导向·····	154
第二节	特许投标竞争理论·····	162
第三节	区域间比较竞争理论·····	170
第四节	自然垄断产业的直接竞争理论·····	175
第九章	电信产业的政府管制·····	182
第一节	电信产业的政府管制需求·····	182
第二节	电信产业的市场结构管制·····	189
第三节	电信产业的进入管制·····	193
第四节	电信产业的价格与质量管理·····	199
第五节	电信产业的联网管制·····	211
第六节	中国电信产业的政府管制实践·····	219
第十章	电力产业的政府管制·····	237
第一节	电力产业的政府管制需求·····	237
第二节	电力产业的市场结构管制·····	244
第三节	电力产业的进入管制·····	249
第四节	电力产业的价格管制·····	258
第五节	电力产业的环境管制·····	265

4 政府管制经济学导论

第六节	中国电力产业的政府管制实践·····	269
第十一章	自来水产业的政府管制·····	280
第一节	自来水产业的政府管制需求·····	280
第二节	自来水产业的市场结构管制·····	283
第三节	自来水产业的进入管制·····	289
第四节	自来水产业的价格管制·····	294
第五节	自来水产业的环境与质量管制·····	301
第六节	自来水产业的区域间比较竞争管制·····	306
第七节	中国自来水产业的政府管制实践·····	311

第三篇 社会性管制

第十二章	外部性理论·····	325
第一节	外部性及其普遍性·····	326
第二节	外部性下的社会成本与私人成本的偏差分析 ·····	328
第三节	外部性与政府管制·····	332
第四节	解决外部性问题的政府管制政策·····	337
第十三章	信息不对称理论·····	349
第一节	信息不对称及其普遍性·····	349
第二节	逆向选择与道德风险·····	353
第三节	利用市场机制缓解信息不对称·····	359
第四节	信息不对称与政府管制·····	364