

第一篇

总 论

第一章 政府管制的经济分析

在一定意义上，政府管制是政府向社会提供了一种特殊公共产品。本章的主要任务是运用微观经济学的分析方法，分析政府管制这种特殊公共产品的需求和供给，探讨为什么会产生政府管制需求 以及怎样提供政府管制 以满足这种需求 并分析政府管制供给与需求的均衡问题。同时，本章将探讨政府管制的成本和收益问题，为政府管制的经济合理性提供一种分析工具。

第一节 政府管制是一种 特殊公共产品

政府管制 (regulation) 是一个颇有争议的概念。维斯卡西 (Viscusi) 等学者认为 政府管制是政府以制裁手段 对个人或组织的自由决策的一种强制性限制。政府的主要资源是强制力，政府

管制就是以限制经济主体的决策为目的而运用这种强制力。^①丹尼尔·F.史普博 Daniel F. Spulber 则认为 政府管制是行政机构制定并执行的直接干预市场机制或间接改变企业和消费者供需决策的一般规则或特殊行为。^② 而日本学者植草益对政府管制所下的定义是：社会公共机构依照一定的规则对企业的活动进行限制的行为。这里的社会公共机构或行政机关一般被简称为政府。^③

综合上述对政府管制这一概念的讨论，我们不难归纳出这样几点结论：(1)政府管制的主体是政府行政机关（简称“政府”）这些行政机关通过立法或其它形式被授予管制权，通常被称为管制者。(2)政府管制的客体是各种经济主体（主要是企业）通常被称为被管制者。(3)政府管制的主要依据和手段是各种规则（或制度）明确规定限制被管制者的什么决策、如何限制以及被管制者违反规则将受到的各种制裁。可见，在政府管制概念的 3 个构成要素中，最关键的是作为政府管制依据和手段的各项规则（或制度），这些规则可能是法律（如各国颁布的《电信法》、《电力法》等），也可能是法律效力较低的各项规定。无论是法律还是规定，它们都是政府制定的，具有相当的强制力。而且从制度经济学的角度看，这些政府管制法规实质上都是公共产品。或者笼统地说，政府管制就是公共产品。这是因为，政府管制不是针对某一经济

① Viscusi W. K. , J. M. Vernon, J. E. Harrington, Jr. . 1995, *Economics of Regulation and Antitrust* . The MIT Press, p. 295.

丹尼尔·F.史普博：《管制与市场》上海三联书店 上海人民出版社 1999 年中文版 第 45 页。

植草益：《微观规制经济学》，中国发展出版社 1992 年中文版 第 1-2 页。

主体的 而是具有针对众多经济主体的特点 同时 政府管制在运用中不具有排他性,可以同时作用于所有的被管制对象。但政府管制是一种特殊公共产品。这主要表现在:

第一,一般的公共产品都是有形的 处于某种实物状态(如公园、道路、桥梁、灯塔等等)而政府管制是无形的,只表现为法律制度、规则等 在政府管制实施过程中 还具有一定的灵活性 甚至具有相当的主观任意性。

第二,一般公共产品的提供主体可能具有多元性 即可能由政府提供 也可能由私人(企业或个人)赞助提供 还可能通过特许投标制 由私人竞争性供应。但政府管制的供应权具有垄断性 只能由政府独家供应。

第三,一般公共产品能为消费者提供基本相同的利益 如美丽的公园、湖泊和江河等都能吸引不同国家的游客来观赏 从而使国际旅游为许多人所喜爱。但政府管制要受到价值观、意识形态、政治制度等因素的影响 具有一定的“地域专用性”即在一国被认为是成功的政府管制 在另一国不一定合适。因此 任何国家都不能照搬他国的政府管制模式。同时 在微观层次上,一项政府管制对不同的利益集团会产生不同的影响 对一些利益集团有利的 对另一些利益集团可能是不利的。

正因为政府管制是一种特殊公共产品,我们就可以运用经济学原理分析政府管制的需求与供给以及供需均衡问题;分析政府管制的成本与收益 探求提高政府管制效率的有效途径。

第二节 政府管制的需求与供给

需求与供给是对政府管制进行经济分析的一对最基本的范畴。需求与供给均衡似乎应该是政府管制的理想目标。但由于政府管制需求受多种因素的影响，处于不断变化之中，而政府管制供给具有相对稳定性，这就决定了在现实中，政府管制需求与供给的均衡是难以实现的，不均衡是一种常态。因此，政府管制的次优目标就是尽可能减少政府管制需求与供给不均衡的程度。

一、政府管制的需求

政府管制需求是政府提供管制政策的理论依据。我们可以从宏观和微观两个层次上分析政府管制需求。从宏观层次上分析，政府管制需求主要导源于自然垄断性（*natural monopoly*）和外部性（*externalities*）这两大类问题。

就自然垄断性问题而言，我们知道，在竞争性产业中，竞争具有一种内在的刺激机制，它能促使企业自觉追求生产效率，努力提高企业内部的运作、管理效率，保证分配效率，按照包括正常利润在内的成本定价，从而促进整个产业的经济效率。可是，自然垄断产业的一个显著特点是具有成本弱增性，由一家或极少数家企业提供特定的产品或服务能使成本极小化。^①但由于企业实行垄断经营，垄断企业就会本能地追求自身利益最大化。这就使以追

我们将在本书第三章详细讨论自然垄断的基本理论。

求社会整体经济效率(特别是分配效率)实现社会福利最大化为导向的政府管制成为必要。我们可以从以下 3 个方面讨论由于自然垄断性问题而产生的对政府管制的需求：

1. 抑制企业制定垄断价格，维护社会分配效率。自然垄断产业的成本弱增性意味着在成本弱增的范围内从理论上讲应该由一家企业提供产品以保证较高的生产效率。但在另一方面由于该企业处于独家垄断地位如果不存在任何外部约束它就成为市场价格的制定者(price maker)，而不是价格接受者(price taker)，它就可能会制定出大大高于成本的价格，以取得垄断利润，其结果必然扭曲分配效率。这就需要实行政府管制。我们可以用图 1-1 来说明：

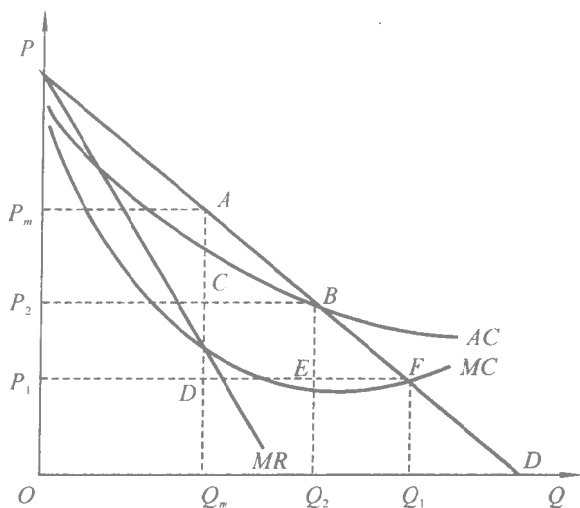


图 1-1 垄断价格与政府管制

在图 1-1 中 垄断企业为了追求利润最大化 按照边际收益等于边际成本的原则制定垄断价格 P_m 并相应地决定产量 Q_m 。实行政府管制 至少可以通过三种方案提高社会分配效率 第一种方案是 政府按照边际成本决定管制价格 P_1 和相应的产量 Q_1 由于在一定的产出范围内成本处于递减状态 这会造成企业亏损 其亏损额由政府的税收来弥补。第二种方案是 政府按照平均成本决定管制价格 P_2 和相应的产量 Q_2 这样 企业就不会发生亏损 不需要政府补贴。第三种方案是 政府管制者运用本书第八章将讨论的特许投标竞争理论 拍卖某种产品或服务的独家经营权 只要竞争者是充分的, 竞争的结果也会使价格接近于 P_2 产量接近于 Q_2 。无论采取哪一种方案, 政府管制的结果都会抑制企业制定垄断价格, 从而维持社会分配效率。

2. 防止破坏性竞争, 保证社会生产效率和供应稳定。自然垄断产业的显著特点是需要巨额投资, 投资回报期长, 资产专用性强 规模经济非常显著 具有成本弱增性。因此 由一家或极少数家企业垄断经营能使社会生产效率极大化。但如果不存在政府管制 在信息不完全的情况下 许多企业就会盲目地进入自然垄断产业 进行重复投资 过度竞争 一种可能的结果是竞争力最强的企业最后将其他企业赶出市场, 这些退出市场的企业的投资就不能得到回报 专用性强的资产就会置闲 造成社会资源的浪费。另一种可能结果是势均力敌的几家企业互不相让, 最后造成两败俱伤, 在生产能力严重过剩的状况下 互相争夺市场份额 从而造成生产低效率。因此 为了防止这些破坏性竞争 需要政府对自然垄断产业实行管制 通过控制进入壁垒 抑制企业过度进入 以保证社会

生产效率。^①

同时 电信、电力、铁路运输、煤气和自来水供应等自然垄断产业提供的产品或服务是社会的生活必需品，也是大多数企业必需的投入要素，需要保证生产供应的高度稳定性。这也需要对这些自然垄断产业实行政府管制 设立退出壁垒 控制企业在无利可图或者在更好的投资业务吸引下 任意退出市场 以免造成特定社会产品或服务生产供应的不稳定性。

3. 制约垄断企业的不正当竞争行为。自然垄断产业并不是铁板一块 现实的情况是 某些业务领域具有自然垄断性 另一些业务领域则是竞争性的。而经营自然垄断性业务的企业往往同时经营竞争性业务，这就为垄断企业采取不正当竞争行为提供了条件。在无政府管制的条件下，垄断企业完全有可能在垄断性业务领域制定垄断高价 而在竞争性领域制定低价 通过内部业务间的交叉补贴行为以排斥竞争企业。同时，在自然垄断产业也存在少数垄断企业采取合谋行为 共同获取垄断利润的可能性。因此 为制约垄断企业的各种不正当竞争行为，这也需要实行政府管制。

对于外部性问题，有许多学者曾对它作了探讨。外部性是指一定的经济行为对外部的影响 造成私人（企业或个人）成本与社会成本、私人收益与社会收益之间相偏离的现象。外部性可分为正外部性（positive externalities）与负外部性（negative externalities）。正外部性是指一种经济行为给外部造成积极影响，使他人

^① Giles H. Burgess, Jr. .1995, *The Economics of Regulation and Antitrust* . New York: Harper Collins College Publishers, pp. 43 - 44.

减少成本，增加收益。负外部性则是指一种经济行为给外部造成消极影响，造成他人成本增加，收益减少。外部性问题在许多领域都是广泛存在的。这需要通过政府管制促进正外部性，减少甚至消除负外部性。

与自然垄断性相关的，自然垄断产业的许多活动具有正外部性，但某些活动也具有负外部性。例如，电信、电力、铁路运输、煤气和自来水供应等产业的发展，不仅会相互促进这些产业的自身发展，也会大大推动整个国民经济的发展，因而带来巨大的正外部性。这要求政府通过宏观规划和具体的管制活动，以促进这种有利于社会经济发展的正外部性。具体到特定产业（如电信产业），原有通信网络使用者可能会因新的使用者增加而支付较低的价格，得到更广泛的通信便利，这就产生了在使用者之间通信网络的正外部性。政府在制定管制政策时应该考虑到这种正外部性。如采取一定的措施鼓励新用户使用现有的通信网络系统。在具有输送网络的自然垄断产业，由于小规模的网络系统相对于一个较大规模的网络系统会发生较高的单位成本，因此，这也是政府通过管制活动，促使各竞争企业的网络进行联网，以获得网络规模经济的基本依据。而向人口稀少的地区提供电力、通信、铁路运输等产品和服务则是另一种类型的正外部性。如果没有政府管制，就难以取得这类正外部性。当然，政府管制者在鼓励有关企业产生正外部性的同时，应该让提供这些产品和服务的企业得到成本补偿，并取得正常利润。除了正外部性外，自然垄断产业的某些活动也会产生负外部性问题。例如，如果自来水生产企业提供的自来水未达到卫生标准，就会影响消费者的身体健康。将未经完全处理的

污水流入江河、海洋则会污染水源。这些都产生了对社会有害的负外部性。又如电力产业 如果发电厂没有必要的设备 将有害的烟尘散落在居民区和农作物上，也会引起负外部性问题。为了控制这些负外部性，也需要政府管制，政府管制者通过收取排污费、制定处罚政策等管制手段，以尽可能减少甚至消除自然垄断产业的各种负外部性问题。

对外部性问题讨论得最多的是环境问题 而且 主要是从负外部性的角度讨论的。^① 由于许多环境资源的产权不存在或不完全 不仅会使人们对环境资源的保护、管理和投资缺乏积极性 如空气、河流和海洋水体没有明晰的产权 私人通常不会对合理使用这些资源感兴趣)而且 还会产生严重的负外部性问题 如一些生产企业的浓烟，一些印染企业的污水污染了周围的环境 对社会造成了危害 又如私人在上游砍伐森林导致水土流失 淤积了下游河道 加剧了洪涝灾害 等等。这些负外部性的经济后果是造成私人成本与社会成本产生很大的偏差，没有排污装置的企业和个人为了降低成本而污染了环境，但他们不会承担周围受害者在防治污染、医疗等方面的损害费用 其结果造成污染者的私人成本低于社会成本。而且，这些企业和个人实际上则以损害社会利益为代价获得了低成本的竞争优势，反而使注重环境保护的正常企业处于高成本的竞争劣势，从而造成不平等竞争。由于这些环境的负外部性问题难以通过市场机制解决，这就需要政府对环境进行管制。

许多外部性问题还和产品质量相联系。企业向市场提供高质

我们将在本书第十二章对此深入讨论。

量的产品 有利于丰富人们的消费内容 提高消费水平 增进社会福利 从而产生正外部性。但在现实经济中 不少企业为减少私人成本 增加收益 利用消费者对许多商品知识不了解的弱点 向市场提供质次价高,甚至是假冒伪劣产品,其结果损害了消费者利益,产生了负外部性。特别是药品和食品的质量还和消费者的健康与生命安全密切相关,假冒伪劣的药品和食品会严重影响消费者的健康 甚至危及生命安全。这也需要政府对产品质量 特别是药品、食品的质量实行管制。

经历了东南亚金融风暴后,金融业的外部性问题已经越来越为人们所关注。^① 金融业作为整个国民经济的“造血”“输血”系统 其发展不仅能直接创造更多的社会财富 更为重要的是 金融业的发展是整个国民经济发展的重要保证 因此 它有明显的正外部性。但金融业又是一个具有高风险的特殊行业,也存在产生负外部性的潜在可能性。这是因为 金融企业经营的主要是货币 它们把社会资金盈余部门(存款人)的货币集中起来 转借给资金短缺部门(借款人)从中获得利差收益。这样 金融企业作为资金流转的中介,一旦某一家金融企业经营不善 受直接影响的将是该企业众多存款人的资金安全 而作为整个金融体系的一个环节 就可能造成金融企业间运转和支付链条的中断,进而影响其他金融企业的正常运转 严重的会影响整个金融体系 给一个国家甚至整个世界的经济活动带来灾难性的冲击,近几年发生的金融风暴就是对此的有力证明。因此,金融业可能造成的负外部性具有涉及面

金融业除了存在外部性问题,还存在信息不对称问题。

广、危害程度严重等特点。这促使各国政府都必须十分重视对金融业的管制。

上面是从宏观层次上来分析政府管制需求的。此外，在微观或中观，主要是作为同类企业集合体的产业层次上也存在政府管制需求。对此，施蒂格勒（Stigler）在“经济管制论”一文中作了较为详细的论述，^①在他看来，管制或许正是一个产业积极寻求的，也可能是强加于它的。但他撰写该文的中心论点是，管制通常是产业自己争取来的，管制的设计和 implement 主要是为被管制产业的利益服务的。因为国家拥有一个在纯理论上即使是最有势力的公民也不能分享的资源：强制权。这些权力能为一产业利用国家的这种强制权以提高赢利水平创造条件。施蒂格勒指出，一个产业至少可以通过 4 种政策途径而谋求利益：一是谋求获得直接的货币补贴。如美国国内航空业在 1968 年曾得到 15 亿美元的“航空邮件”的补贴。二是普遍谋求控制新竞争者进入的政策。企业固然可以采取许多策略以阻止新竞争者进入，“但一纸便利的、必需的营业许可证要比这些策略有效得多（经济得多）”。三是谋求那些能影响它替代物和补充物的干预。如白脱生产者希望压制麦淇淋生产而鼓励面包的生产，航空业积极支持联邦补贴机场。四是谋求固定价格。在单个企业可以不断地扩大规模而不会导致规模不经济的场合，价格控制本质上是为了获取高于竞争时的报酬率。

正因为企业能从政府管制中获取利益，企业往往会要求政府

^① 详见乔治·J·施蒂格勒“经济管制论”载《产业组织和政府管制》，上海三联书店 1989 年中文版，第 210—241 页。

对它们所在的产业实行管制，这就在微观层次上产生了政府管制需求。当然 应该指出的是 施蒂格勒对政府管制的“产业需求论”是以政府管制能为被管制产业带来利益为基本假设的。显然，这种假设存在片面性 因为在现实中 政府管制对被管制产业往往具有两重性 即政府管制既能为被管制产业带来一定的利益 也可能对被管制产业形成种种约束（如最高限价、服务质量标准等）限制企业的决策空间 甚至会对企业的利益造成损害（如政府要求企业制定低价），在这种情况下 企业对政府管制的需求不仅决定于政府管制所带来的利益和各种损失的对比 而且 企业对政府管制的需求往往具有选择性，即选择那些只为企业带来实际利益的政府管制政策，特别是限制新竞争者进入产业的进入壁垒政策。

二、政府管制的供给

由前面的分析可知，政府管制的需求是多方面的、错综复杂的 又是不断变化的。显然 政府不可能针对每一种具体需求而提供相应的管制政策。因此 与对政府管制的需求分析相比较 对政府管制的供给分析就显得较为抽象，也较为简单。

在人们熟知的一般产品市场决策模型中，由生产要素的价格和技术水平规定边际成本表，而厂商追求利润最大化的行为规则假设 又把边际成本表转换为产品供给表。然而 由于政府管制是一种“特殊公共产品”它对不同的利益集团具有不同的（甚至相反的）使用价值和价值 因此 政府管制的供给比一般产品的供给要复杂得多。政府管制的供给主要取决于政府对提供新的管制政策的认识和条件。

就政府对管制供给的认识而言，它可能由某一重大的突发事件而引起。如近年来发生金融风暴后，许多国家的领导人认识到政府加强金融管制的重要性，并出台了相应的金融管制政策。又如中国在 1998 年经历了严重的洪涝灾害后，大大增强了政府对环境管制必要性的认识。政府对管制供给的认识也可能来源于长期的积累。如由于不少产品质量差，在消费使用过程中经常发生人员伤亡、财产损失等事故，当诸如此类的事件积累到一定程度后，政府就会认识到加强产品质量管制的需要，并通过立法与执法手段促使企业提高产品质量。但更为一般地，政府对管制供给的认识主要出于对管制供给的理性认识和分析，如对自然垄断产业实行价格管制，就是因为政府出于经济学的分析，认识到价格管制能有效地抑制垄断企业利用其市场力量制定垄断高价，从而保护广大消费者的利益。而对自然垄断产业实行进入管制，则能避免重复建设，防止破坏性竞争。

政府对某一管制供给的认识会经历一个由浅到深的过程，只有当政府对管制供给的认识达到一定的深度，才会产生提供管制供给的动机。但政府最后能否提供某种已被认知的管制供给，还决定于政府提供该种管制供给的条件。例如，从国际经验看，许多经济发达国家在电信产业政府管制体制的重大改革前，首先颁布《电信法》作为政府管制体制改革的纲领性文件，并对整个电信产业的政府管制体制的框架作出法律规定，从而为政府管制体制的改革和新体制的运行奠定法律基础。而中国从 20 世纪 80 年代就开始改革电信产业的政府管制体制，特别是 1994 年以中国联通公司成立为标志，中国电信产业的政府管制体制进入实质性改革阶

段 但至今还没有颁布一部《电信法》。虽然中国政府早已认识到应该颁布一部适合中国国情的《中华人民共和国电信法》 事实上，几年前 中国政府就已经组织有关人员着手制定《电信法》 但由于长期以来中国对电信产业实行高度集中的国家垄断经营体制，对于如何打破垄断 积极运用市场竞争机制的作用 建立符合市场经济要求的政府管制体制 这些都处于探索过程中 因此 颁布一部具有相当稳定性的 又具有权威性的《电信法》的客观条件没有完全成熟。这或许是中国《电信法》至今未能出台的基本原因。

就政府管制供给的内容而言，主要包括政府管制立法和政府管制执法。政府管制立法是政府管制执法的基础和依据，而政府管制执法是政府管制立法的落实和保证，两者密不可分。考虑到我们在下一章探讨政府管制过程时，将较为详细地论述政府管制立法和政府管制执法的问题，这里就不对此展开讨论。

三、政府管制的供需均衡分析

对于政府管制的供需均衡，一些经济文献已作了分析 如施蒂格勒在其‘经济管制论’中认为 政府是一社会中每个产业潜在的资源或潜在的威胁。政府可以而且确实通过禁止或强制、取走或给予资金等方式有选择地帮助或损害了许多产业。政府拥有强制权，这些权力就为一产业利用政府增加赢利提供了可能性。这种可能性又会转化为某些产业利益集团为获取利益而向政府寻租的可能性 即这些利益集团用金钱帮助政客选举以获得政府管制 合法享受垄断租金。1976年 佩尔兹曼 Peltzman 发展了施蒂格勒理论，认为政治家所采取政府管制政策不仅要满足选票数最大

化，还要使政治的边际替代率等于企业利润与消费者剩余之间的相互转移的边际替代率，从而达到管制均衡。^①这种政府管制均衡理论在西方国家存在很大的争议 而且 它是建立在所谓的代议制基础上 不符合中国的国情。因此 我们需要从新的角度分析政府管制的供需均衡问题。

为分析政府管制供需均衡，我们先简单地回顾一下一般产品市场的供需均衡模型（见图 1-2）：

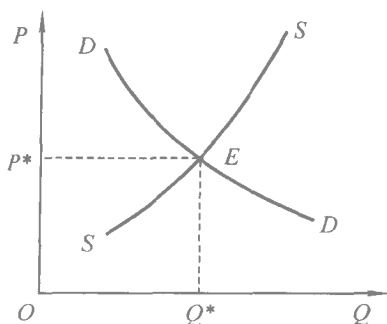


图 1-2 一般产品市场的供需均衡

在图 1-2 中 纵轴为产品价格 横轴为产品数量， DD 是需求曲线， SS 是供给曲线，随着价格的提高，需求量递减而供应量递增。供给曲线与需求曲线相交于 E 点， E 为均衡点（ $Q_s = Q_d$ ），由此决定均衡价格 OP^* ，均衡数量 OQ^* 。在 E 点的下方 需求量大于供应量 这会引起价格上升 导致需求量减少 供应量增加 从而

^① Peltzman S., 1976, "Toward a More General Theory of Regulation", *Journal of Law and Economics*, 19 August, pp. 211 - 240.

渐近均衡点 E 而在 E 点的上方 供应量大于需求量 产品过剩会引起价格下跌 导致需求量增加 供应量减少 从而回归到均衡点 E 。可见 在一般产品市场上 市场机制会自动促使产品供需达到平衡。

而在政府管制市场上 由于政府管制是一种特殊公共产品 它一般不具有价格标准, 而表现为政府为提供管制产品所承担的成本 我们将在下一节较为深入地讨论政府管制成本问题, 因此 政府管制供给会因管制成本的增加而减少 同时 除了一些被管制企业外 由于许多政府管制需求具有客观性 或无须需求方承担多大的管制成本 因此 对成本的反应不敏感 甚至几乎没有什么反应。这就使政府管制需求在成本弱约束的情况下 出现递增的趋势。我们可用图 1-3 加以说明:

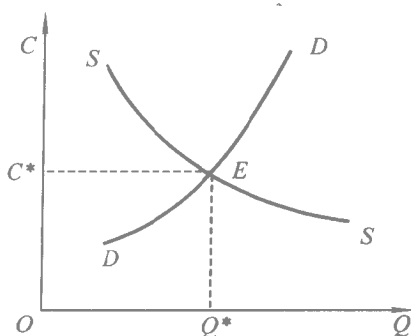


图 1-3 政府管制的供需均衡

在图 1-3 中 纵轴为政府管制成本 这种成本主要是政府承

担的；横轴为政府管制量，可解释为政府管制的工作量 DD 为政府管制需求曲线，由于政府管制需求只受政府管制成本的弱约束，因此，表示为递增的需求； SS 为政府管制供给曲线，它受政府管制成本的直接约束，因而随着成本的增加而递减。政府管制需求曲线 (DD) 和供给曲线 (SS) 在 E 点达到均衡，表现为政府面对管制需求，在可承受的管制成本 (C^*) 下提供 Q^* 数量的管制供给。因此，这是政府的一种理性选择。在 E 点的下方，政府管制供给大于政府管制需求，意味着政府管制过剩，需要放松管制，甚至取消部分政府管制，以实现供需均衡；而在 E 点的上方，政府管制需求大于供给，说明政府未能满足部分管制需求，这要求政府对这部分尚未满足的管制需求进行具体分析，决定如何创造条件，提供相应的政府管制，从而使政府管制供需趋向均衡。

可见，在一般产品市场上，市场机制会同时作用于供需双方，自动促使产品供需达到平衡；而在政府管制市场上，由于政府管制成本对政府管制需求的调节作用较弱，政府管制供需均衡主要是通过政府单方面调节管制供给才能实现。这也说明了政府在实现管制供需均衡中的主动地位和核心作用。

第三节 政府管制的成本与收益

政府管制是有成本的，同时也为社会带来一定的收益。对政府管制的成本与收益分析，有利于权衡政府管制的利弊得失，从而