

西方公共管制理论述评

王 一

始自亚当·斯密,古典经济学理论一向认为建立在个人理性假设基础上的自由市场竞争是效率最大化和增进社会福利的最佳机制。然而,随着经济危机的接连到来,人们对于自由市场竞争的有效性产生了怀疑,进而逐步确立了市场缺陷理论,并在此基础上诞生了以政府介入作为逻辑基点的现代宏观经济学。自凯恩斯以来,政府调控理论和公共管制学说成为政府干预市场的两大基本理论依据。

一、公共管制的方式及其经济学内涵

在经济学理论中,公共管制(或称政府管制)主要指政府对私人经济部门的活动进行某种直接的、行政性的规定和限制,也称公共规制(或政府规制)。与政府调控相似的是,两者同为政府对市场的介入,并且其目的都是为了弥补私人市场经济运行过程中所出现的一些缺陷如垄断、外部性等以及由此造成的社会福利损失。与政府调控不同的是,公共管制是一种直接的行政性手段,往往以政府限价、经济立法等方式来干预市场活动,其作用也因此而显得较为直接而具显性;而政府调控则是一种间接的经济性手段,比如通过财政货币政策来进行参数调控。其作用也因此显得较为间接而具隐性,两者各自作用的范围和层面也是不同的。比较而言,公共管制较具针对性,因此,政府常常对某一产业、某一行业或某一市场活动等较具个案特征的私人经济采用公共管制的办法。

在一国范围内,公共管制主要被用于对垄断的限制。

垄断之所以被认为是自由市场竞争的失效,是因为垄断的存在导致了社会福利的损失。当垄断企业把价格提高到最低平均成本之上,以较高的价格和低于竞争市场的产量来获取垄断利润时,企业的生产未能达到最大。因此,垄断的存在就造成了社会生产能力未能充分利用,从而导致了社会福利的损失。作为单个企业扩张而引致的垄断行为,政府调控显然是无能为力的。例如,财政货币政策只能作用于一个产业,却不能针对单个企业的市场行为进行干预。再如,实行提高税率的作法,其结果只能是整个行业经营环境的恶化,而具有潜在垄断威胁的企业仍能保持相对的优势。如果实行政府补贴,那么凡是具有同质特性的企业均能受惠,竞争的失败者仍处于相对的劣势。因此,政府只能采用更为直接的手段进行干预,那就是公共管制。

限制垄断的公共管制措施主要有两种。一种是通过经济立法,如美国的反托拉斯法等,以法律手段来阻止垄断企业的形成。根据施蒂格勒的实证研究,自美国颁布反垄断的《谢尔曼法》之后,美国一些产业中的优势企业明显地削弱了垄断的动

机。一个显著的例证是,优势企业的产业份额开始大幅度地下降。第二种措施是准法规性的限额制度,如对企业的产量实行限额管制。一旦企业的产出被明确地划定了上限,那么该企业的规模或者说边界也就被限定了。上述两种方法显然是把推进自由竞争作为增进社会福利的不二法宝。然而,竞争是具有两面性的,生产者和消费者以及生产者之间信息的不对称会造成资源的浪费,竞争中优胜劣汰的过程,往往导致社会生产力的损失。用熊彼特的话来说,竞争好比“持续的阵风,造成创造性的破坏。”另一方面,现实经济生活中确实有这样一些部门存在着规模报酬递增或规模成本下降的情况。这些部门由于本身的产品性质所决定,从生产角度来看,由一个企业大规模地组织生产要比多个企业的竞争性生产更加有效率。如铁路、邮电、电力等部门如果由多家企业进行竞争,那么必然会造成资源的浪费,或者换句话说,这些部门进行竞争性生产所产生的社会成本将超过由竞争带来的福利增进。这种情况被称为“自然垄断”。政府对于自然垄断的态度确乎有些两难:从资源的配置效率角度出发,政府显然应该允许甚至鼓励自然垄断的存在。比如,政府可以实施市场准入管制,对某些具有自然垄断特性的行业进行管制,只允许一家企业从事生产,其他厂商不得进入。另一方面,如果对自然垄断企业放任不管,那么该企业将制定高额的垄断价格。在社会购买力既定的情况下,消费者只能采取减少消费的办法来应付,这样就会造成福利的损失。在这种情况下,前面两种管制措施就无法胜任了,于是公共限价作为第三种管制措施就应运而生了。公共限价就是直接限制价格,把价格上限定在最低平均成本上,以消除垄断利润,实现帕累托最优的边际条件。

二、管制反思之一:一般垄断

70年代以来,在美国,一场以放松管制为特点的“管理革命”波及了许多曾被政府严格管制过的行业。放任竞争的思潮席卷铁路、航空、邮电等过去被认为必须加以管制的部门。在这场管理改革实践的背后,实质上隐含着经济学家们对管制理论的反思。而这些反思的结果,常常是导致取消或放松某一行业传统的公共管制的直接原因。

新自由主义和新古典经济学家们对于“市场纠正”背景下的企业竞争给予了很高的评价。同时也越来越多地注意到了企业间的“策略联盟”对于垄断的取代作用及其影响。由此产生的一个新问题是怎样在消弭潜在的垄断威胁的同时,充分发挥自由竞争的优势。

经济学家们对此提出了一些新的见解。伯格和车赫特对市场背景和企业本身进行了深入的分析。他们认为,按行业划分的市场具有不同的特征。有些行业性市场具有较高的进入壁垒,如汽车、飞机制造业。在这一类行业,由于行业本身已经成熟,技术和资金投入都有较高的要求。因此,新企业要进入这类行业,必须付出较高的进入成本,从而在竞争时处于先天的劣势地位。因此这类行业如不进行适当的管制极易形成垄断。对于另一些企业,如制衣、饮食业,由于新企业的进入无需付出较大的投入,也没有较高的技术要求,因此可以判定这类行业的市场进入壁垒较低,企业的自由竞争也因此而具有较大的回旋余地。即便在这类行业中产生的某些垄断现象,也可以被认为是暂时的、非永久的,因为它们会随时被新的进入者所打破。因此,对于这些行业,政府可以采取放松管制或者不管制的办法来鼓励竞争。从企业角度而言,不同的企业具有不同的特点。对于进入壁垒,不同的企业其承受能力也是不同的。第二次世界大战以来,多元化经营成为一种趋势。一些具有强大实力的企业集团进行跨行业、跨国界经营,有些产业,如房地产、金融等往往是一些具有雄厚实力的大财团进军的方向。这类行业,由于其新进入者通常有较强的承受能力来抵消进入壁垒,因此政府可以放松或不采用管制。相反,对于另一些行业,如果新进入者一般不具有较强的实力和进入壁垒的承受能力,就需要政府进行相应的管制。

这样,对于一般垄断,从理论上就可以把市场分为四种情况:(1)有进入壁垒,企业无承受能力。对于这类市场,需要进行价格管制而无需进入管制。需要价格管制是因为这类市场极易形成垄断,如没有价格管制,企业将制定垄断价格,而造成社会福利损失。无需进入管制,是因为市场有进入壁垒使企业难以进入,而无需政府进行人为的管制;(2)有进入壁垒,企业有承受力。对于这类市场,政府管制就可以放弃,因为企业的承受力保证了市场的竞争性。换言之,企业用潜在的竞争替代了政府的管理职能;(3)无进入壁垒,企业有承受力。对于这类市场无需进行管制,原理如上述;(4)无进入壁垒,企业无承受力。对于这类市场,政府就应进行相当的管制了,因为在这类市场极易形成垄断,同时又极易产生新的竞争,管制的方式就要区别自然垄断和一般垄断的不同行业进行不同的搭配。

三、管制反思之二:自然垄断

经济学家们对于自然垄断管制理论的反思首先来自于对传统理论模式的再思考。传统的管制模型是建立在单一产品假设基础上的。然而人们发现,实际生活中的企业其产品结构往往是多元化的。一个企业只生产一种产品的假设不能反映实际情况。这一观念对传统的管制理论提出了挑战。

一些学者指出,关于自然垄断的定义假设必须建立在部分可加性而不是在规模经济的基础上。鲍莫尔、潘则和威利格在1982年用部分可加性重新定义了自然垄断。假定有 m 个企业, n 种产品,任何一个企业可以生产任何一种或多种产品。如果一个企业生产所有各种产品的总成本小于多个企业分别生产这些产品的成本之和,企业的成本方程就是部分可加的。如果在所有相关的生产上企业的成本都是部分可加的,那么该行业就可以被看作自然垄断行业。在这一定义下,平均成本下降是自然垄断的充分条件而非必要条件。平均成本下降就是自然

垄断,这是毫无疑问的。但平均成本不下降,也可能存在自然垄断。只要一个企业供应整个市场的成本小于多个企业分别生产的成本之和,由一个企业垄断市场的社会成本依然是最小的,这也是自然垄断。

在前一种情况下,由于平均成本的下降使得自然垄断企业因规模效益的存在而具有较强的保持垄断的能力。当新进入者企图渗入市场分享利润时,原有的垄断企业就可以通过价格竞争来抵制新企业的进入。因此,政府的进入管制就显得没有必要了。而消弭垄断利润的价格管制就应该出台。一组理想的管制价格可以定义为:使新进入者的利润为负、原垄断者的利润为非负的一组价格。

在后一种情况下,自然垄断企业往往因平均成本的上升而缺乏保持垄断的能力,从而使得市场的进入壁垒较低,原有的垄断者始终面临着新来者潜在竞争的威胁。新来者只要拥有一定的承受力就可以进入市场来分割原有者的利润。而原有者与新来者之间的竞争就会造成“持续的破坏”,并提高社会成本而造成社会福利的损失。因此,政府需就这种情况对市场进行进入管制以保护自然垄断企业的生存。

四、管制的替代:深层次思考

一般认为,公共管制的目的是为了增进社会福利。但在具体的执行过程中,人们发现其有效性和合理性都要大打折扣。

首先遇到的一个问题是政府公共管制的目的是否真正出于公共利益的考虑。以布坎南为代表的公共选择理论和以斯蒂格勒为代表的政府管制经济学认为,现实生活中的政府并非如传统经济学理论所假设的那样,是一个以公共利益为目标的机构,而是一个在一定程度上被某些特殊利益集团所“俘获的政府”(Captured Government)。这一理论的现实性在于,即使是西方的代议制政府,其政府官员和议员也是在某些特殊利益集团的帮助下选举出来的。经济学中“经济人”理性行为的假设使得这些官员和议员所遵循的一个原则就是“最多选票原则”。为此,他们可以与给他们提供选举帮助的特殊利益集团建立“策略联盟”。这种特殊利益集团往往是一些希望保持或争取垄断权力从而获得垄断利润的大型企业集团。在这种情况下,公共管制在表面上被政府宣传为满足“公共利益”、“增进社会福利”,而在事实上却成了某些特殊利益集团谋取垄断利润的工具。这时,公共管制往往不是对垄断的管制,而是对竞争的管制。

公共管制在实践中碰到的第二个问题是信息的不对称。即使我们可以假定政府是出于公共利益目标的,但在管制的决策和实施过程中,政府与企业的信息是不对称的。政府不是全能的上帝,不可能清楚地知道市场供需和企业内部成本的每一处细节。同时,企业出于自身利益的考虑,往往会隐瞒信息甚至制造一些虚假的信息。而政府为了获得信息,就必需付出相当的人力和物力,这就是公共管制所需付出的成本。当管制成本超过管制所能带来的社会福利时,就是“管制的失败”(Regulation Failure)。信息不对称的另一个表现形式就是“管制的时滞”(Regulation Lag)。一项公共管制从政府开始意识到管制的必要,到进行调查、决策并最终付诸实施需要一段时间。而往往在这段时间里,市场又开始发生了新的变化,这时候原计划中的管制非但不能有益于市场,反而会带来人为的损害。

因此,在判断一项管制是否合理或是否值得时,有必要对管制的成本和管制所面临的外部条件作出事先的分析。

五、公共竞标:管制的替代?

从以上的分析我们似可看出,尽管管制的最初目的是为了提高效率,增进社会福利,但其结果却往往是降低了效率,造成了社会的损失。那么是否可以找到一种管制的替代方式,使之既能增进福利又能避免管制的缺陷呢?

一些经济学家提出了特许制和投标竞争的设想。德姆塞茨认为,通过投标竞争的方式,迫使企图进入某行业的企业将价格自动压低至边际成本,使之承诺以最低价格出售其产品,应该是可能的并且是有益于社会的。让这些企业竞标取得生产和销售某种产品供应整个市场的特权,既能保证规模效益,又能消除垄断利润,还能避免对垄断的寻租。在这里,投标竞争的过程就是公共管制的过程。投标替代了管制。

然而,另一些经济学家又对此提出了质疑。威廉姆森认为,上述设想在实际操作中依然存在着困难。比如怎样制定投标的标准?如何在压低价格的同时又能保证产品的质量?是否能保证投标时有足够的竞标者的参与?等等。实际上,从某种角度而言,投标竞争的组织和特许的授权者又是一个管理者,而投标管理的本身又是一种新的公共管制。

六、结束语

公共管制理论的发展反映了西方经济学家们对政府与市场,垄断与竞争等经济学基本问题认识的不断深入。传统的理论模型不断地被能适应于实际生活中复杂现象的新的理论所替代。传统理论要么把政府看成是一个外生变量,要么把政府看作为全知

ECONOMIC REVIEW

政府与市场之间的关系是相互作用、割舍不断的。同时,政府亦非纯粹意义上的“公共利益”的代表者,而往往带有一定程度上的对特殊利益的寻租。新理论在较为全面地考察了政府的行为目标及与市场的相互关系的基础之上,以一个新的视角对公共管制的目标方式以及影响进行了分析。一方面充分认识到了政府的局限,另一方面则在此基础上对政府的功能进行了新的定位和发掘。新理论对市场进行了研究,并根据不同类型的市场为公共管制的方式开出了丰富多采的菜单。大大丰富了公共管制的内容,扩展了公共管制措施策略性应用范围。

新理论的另一个贡献是把成本—效益分析和现代信息理论引入了理论框架之中,使得人们对于公共管制的认识多了一层思索,即一项管制是否值得,尚需考虑其付出的成本,若其成本等于效益,那么管制所带来的社会福利增进正好与其所付出的社会福利损失相抵消,这就是管制的“临界点”。若其成本大于收益,那么公共管制非但不能增进社会福利,反而会减少社会福利,这时就有必要对管制实施的范围和对策进行反思,甚至可以考虑不实施管制而采用其他替代的办法。

应该指出,公共管制理论中对政府“特殊利益”的假设固然有一定的合理性,但“公共利益”假设仍具有现实性。当一个政府确乎是由全体民众或者民众中的大多数选举和拥护出来的话,它就必须很大程度上代表全社会的共同利益并因此而享有最为广泛的社会基础。事实上,公共管制在很多方面确实提高了效率,增进了社会福利。正是在这基础上,其合理性的存在使得公共管制理论连同其他政府介入的理论一起在不断地完善和发展。

(作者单位:上海证券期货监管办公室 上海 200031)
文建东

全国中文核心期刊 全国优秀经济期刊

(上接第19页)

生活事实上怎么样的问题,正是实证的分析方法,对公有制内部的利益冲突和利益均衡以及由此产生的企业行为的差异和经济绩效采取正视的态度,同时,也注意到了经济运行机制中产生的问题,如按劳分配的信息不充分等,这样才能客观指出现实中存在的问题。

新的理论分析的特点之二是“利益导向型”的思维贯彻始终。公有制取消了源于财产所有权利不平等的利益对立,但是具体的制度安排下,公有制内部经济主体间的利益差异仍然存在,并且也在经济生活中表现出来,现代理论分析以“经济人”假定为基础,一方面对于个体的人,个体集团的独立利益及其在经济运行过程中对经济变量的作用予以承认,并且加以重视,不再象传统理论中表现出来的用“意识形态”来规范一切。另一方面认识社会经济运行的最终结果是个体利益均衡的结果。即使社会主义经济也不例外,理论分析就是以经济主体追逐自身利益的行为逻辑而演绎的,因而理论分析的结果:“均衡”实质上是经济主体间利益相互均衡,相互抵消的状态。

三、结束语

从渊源于前苏联《政治经济学教科书》的传统微观经济理论分析到“中国现代经济学”的微观经济理论分析的演变过程,并不仅是理论分析从一种视角到另一种视角的过渡,更是理论分析的基础、方法的更新,是理论领域的一场“改革”。这种演变有其深刻的现实渊源和现实意义。

“中国现代经济学”的微观理论分析尽管也存在着问题,并

不适用于各时期,也不能取代其它经济思想和理论,但与传统的社会主义微观经济理论相比较,在理论分析及其结果上更贴近现实,对我国当前的国有企业改革有着丰富的实践意义和策略建议。两种理论分析的更替和演变也正是反映着经济学对自身的要求,体现着经济学的时代精神!

注释:

①参见张问敏:《马克思主义政治经济学在中国的传播和发展概述》,载《经济研究》,1991(6)。

②在代表性著作潘振民、罗首初的《社会主义微观经济均衡论》,樊纲、张曙光《公有制宏观经济理论大纲》,胡汝银的《低效率经济学》中对微观经济理论分析都表现出了这种差异。

③“中国现代经济学”这一称谓目前尚有争论,80年代后,中国的经济学家打破了原来理论分析“大一统”的思维,出现了众多的理论观点和研究方向,但在本文中,笔者以“中国现代经济学”这一名词特指《社会主义微观经济均衡论》,《公有制宏观经济理论大纲》,《低效率经济学》等著作中所表现的以西方经济学为分析工具的新型经济学。

④⑤⑥⑦⑧⑨⑩⑪苏联科学院经济研究所:《政治经济学教科书》,中文版,431、524、541、501、371、543、550、449页,北京,人民出版社,1959。

⑫参见樊纲等《公有制宏观经济理论大纲》中需求决定论的观点。

(作者单位:北京大学经济学院 北京 100871)

(责任编辑:曾国安)