

# 西方国家经济管制的理论与实践述评

## ——兼论我国的行业垄断问题

卢现祥

### 一、为什么会产生管制

所谓管制经济学 (Economics of Regulation) 就是研究谁从管制得益、谁因管制受损, 管制会采取什么形式, 以及管制对资源配置的影响的一种理论。由于管制是一个政治过程, 这个问题长期以来是政治学的研究对象, 经济学家习以为常地将政府管制看作外生变量。施蒂格勒的《经济管制论》首次尝试用经济学的基本范畴和方法分析管制的产生, 从而开创了经济学的又一个分支——管制经济学。

管制经济学研究的一个首要问题是: 为什么会产生管制? 关于这一问题主要有以下几种观点:

1. 公共利益论。该理论并不把管制看作商品, 而是看作政府对一种公共需要的反应。这个理论或明或暗地包括着一个假设, 即市场是脆弱的, 如果放任自流就会趋向不公正和低效率; 而政府管制是对社会的公正和效率需求所作的无代价、有效和仁慈的反应。此外, 管制符合公共利益还因为需要保护稀缺资源。如, 有限的收音机波段数目导致了对电波波长的管制。这个理论可以追溯到 1877 年, 当时法院在对芒恩诉伊利诺伊州的判决中说, 通过管制来保护客户免受私营垄断厂商侵害是正当的。1934 年内比亚诉纽约州的案件, 法院判定, 如果从立法者的立场看, 对任何行业实行的经济管制符合公共利益, 那么, 只要立法者不是以任性或歧视的态度办事, 美国宪法就不阻止这种管制, 而不论被管制的是公用事业还是其他行业都没有什么区别。

2. 自然垄断论。在西方市场经济中, 国家有时对某些行业的价格和进入实行全行业管制, 只允许一家企业垄断全部生产。人们把这种垄断称作自然垄断。自然垄断最典型的例子是 1970 年以前美国的电话业, 该行业的垄断企业美国电话电报公司占据了美国长途电话市场的全部和短途电话市场的 80%。传统经济理论认为, 从全社会的利益出发, 政府必须对自然垄断进行管制。由于规模经济的存在, 自由竞争可能造成低效率, 因而某种程度的政府干预是必要的。对自然垄断认识的转变, 首先

起因于过去 30 余年西方自然垄断管制实践的经验与建立在单一产品假设上的理论模型之间的冲突。近斯的研究证明, 关于自然垄断的恰当定义必须建立在部分可加性 (subadditivity) 而不是在规模经济的基础上。这两个概念是相互联系的, 但有差别, 两者的差别对模拟多产品生产至关重要。根据新的定义, 即使规模经济不存在, 即使平均成本上升, 只要单一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, 由单一企业垄断市场的社会成本就仍然最小, 该行业就仍然是自然垄断行业。根据传统看法, 只要有自然垄断, 就要管。新的看法是, 有时要管, 有时不要管, 要根据平均成本的升降、企业承受力有无, 采取不同的对策。值得指出的是, 放松管制是一种世界性的趋势。这与理论认识上的深化是分不开的, 管制的低效及其弊端促使政府不得不逐步放松管制。

3. 市场失灵论。什么是市场失灵? 巴托 (1958 年) 在《市场失灵分析》一文中指出: “市场失灵是指在多少比较满意的理论价格市场制度下不能达到 ‘合意’ 的活动, 或者不能阻止 ‘不合意的’ 活动。” 市场失灵 “与一些 ‘最大福利函数’ 问题的价值解释的评价有关系”。简单地讲, 市场失灵就是指市场在资源配置上的低效率。对市场失灵的分析构成了现代福利经济学的重要组成部分。布坎南 (Buchanan, 1989 年) 指出: “本世纪中叶出现的理论福利经济学就是 ‘市场失灵理论’; 而在本世纪下半叶出现的公共选择理论则是 ‘政府失灵理论’”。既然由于市场本身不可克服的局限性使市场不可能实现帕累托最优, 那么, 政府的管制和干预就是必要的了。为什么会产生市场失灵现象? 一般认为, 市场失灵与外部性、公共产品的存在及不对称信息等因素有关, 尤其是 “不对称信息理论的产生使人们对市场失灵的原因以及是否存在能改善福利的政府的或其他非市场的纠偏措施, 有了新的认识。

4. 管制需求论。施蒂格勒认为, 现存的美国经济中的管制现象并不能用 “市场失灵” 理论来解释, 却可以用利益集团对政府管制的需求来解释。施蒂格勒提出的理论与管制的公共利益理论形成鲜明的对照。他运用许多政府机构的例子, 如民用航空委员会对进入航空业的影响, 联邦存款保险公司对限制商

业银行进入的影响,以及证券交易委员会限制小型互助基金会的影响,他得出结论说,经济管制主要不是政府对公共需要的有效和仁慈的反应,而是行业中的一部分厂商利用政府权力为自己谋取利益的一种努力。

在施蒂格勒看来,管制通常是产业自己争取来的,管制的设计和实施主要是为受管制产业的利益服务的。一产业的诸厂商,或一职业集团的诸成员,会从效用极大化目标出发,进行成本—收益比较,来选择自己从事经济活动的环境。如果放任竞争,那么成本为零——实现竞争性结构无需各厂商或各职业集团成员支付费用,但收益较低,即只能获得竞争性报酬。如果组织卡特尔或类似团体,可以获得较高的收入,但各厂商或各成员必须为这类组织的发起和顺利运行支付费用,也就是说,构成这种经营环境会发生成本。如果要求政府保护(如控制进入),也能由政府的管制而获得较高的报酬,但政府管制并不是免费提供的,政府管制的需求者必须向供给者(政府官员)支付“价格”,例如为能够提供有利管制的政党或政治家提供活动经费、竞选经费,为其当选组织选票。该产业或该职业集团在进行了上述各种选择的成本收益比较后,必然选择净收益最大者。当然,如果他们得到了政府保护或组成了卡特尔,必有损其他有关集团(比如消费者)的利益。后者也面临着类似的选择:或听之任之,或自己组织起来对抗,或也要求政府保护。他们也按照同样的原理作出自己的选择。由于各集团的情况不同,成本、收益也就不相同,从而选择的结果也不同。因此,在经济中,某些集团要求并得到了政府的保护,但另一些集团则不要求或未能得到政府的保护;一些集团得到的保护多一些,另一些集团则少一些。这样,管制就成了经济系统的一个内生变量,它就像一种特殊的商品,也是供求互相作用的结果;可以根据供求条件来推测管制究竟为谁服务。

施蒂格勒关于经济管制的这种解释,有时被称为“俘获(capture)”理论。施蒂格勒确立了以工商企业或消费者为需求方,政府为供给方的供求分析框架。在这个理论中,一般来说管制被看成是由行业自己争取来的,因此,管制的设计和操作主要都是出于这个行业的利益。对于私人活动来说,政府权力既是潜在的资源,又是潜在的威胁,如果购买了这些权力,就能让它作为资源发挥作用。在施蒂格勒看来,政府权力具有二重性,既可以是这个权力的受益者,也可能是这个权力的受害者。

施蒂格勒关于管制经济学的分析有这样几个特点:

(1) 管制经济学是新古典经济学理论和方法在管制问题上的拓展和延伸。施蒂格勒关于管制经济学的分析实质上是新古典经济学的一种延伸。如施蒂格勒用供求理论分析管制过程,将管制描述成在以个人或集团充满理性和私利的人类行为对环境作出反应为特征的过程中,“提供给有效政治利益集团”的一种商品或服务。

(2) 在以往经济学家的心目中,管制是一个独立于经济系统的外生变量,因此经济学家没有必要去分析管制问题,并且认为管制是政治学家们研究的问题。施蒂格勒把管制作为经济系统的内生变量来看待,无疑拓宽了经济学的研究范围,而且大大深化了人们对管制问题的认识。政府管制(Government

Regulation),或称公共管制(Public Regulation),在美国是指政府在微观层次对经济的干预。从管制的性质看,管制可分为经济的(如反托拉斯法、对某些部门的价格管制)和社会的(如环境保护);从管制的手段看,有些是确定标准(如排污标准),有些是运用经济刺激手段(如直接或间接的补贴)。对管制的研究主要是回答为什么会发生管制、管制代表谁的利益以及评价管制的效果。

(3) 把管制看作一种商品是新古典经济学那一套能运用于管制问题分析的切入口。把管制看作一种商品,使我们的注意力转到管制的价值上,在其他条件不变的情况下,市场将把商品配置给那些愿意支付最高价格的买主。既然管制是一种商品,就可以用供求法则来分析它。把管制看作商品,也使我们的注意力转到获得管制的成本和收益上来。既然管制是商品就不能免费获得,所以没有一个集团会得到完全的保护。根据这一理论,施蒂格勒还分析了哪些产业、职业集团最容易发生政府管制。S·佩尔兹曼进一步完善了施蒂格勒的理论,对管制的发生和性质作了如下推测:受管制的商品(或劳务)的价格一般低于垄断价格,高于竞争价格,所以垄断产业的消费者会由管制获得低价产品,而竞争产业的生产者能借助管制高价出售产品,因此这两类产业较容易发生政府管制;政府管制多半发生在该产业成本低或需求高涨的时期;政府管制在需求高涨时偏向保护消费者,在需求低落时偏向保护生产者。

(4) 对管制效果的评价及分析是管制经济学确立的一个重要基础。早在20世纪40年代,施蒂格勒就开始研究政府管制的效果。施蒂格勒一贯反对把政府所宣布的管制目标等同于管制的实际效果。他在1962年发表的《管制者能管制什么》一文中通过对比受管制和不受管制的供电企业,指出管制可能根本没有达到预期的效果(降低电费)。施蒂格勒在《证券市场的公共管制》一文中,讨论了证券交易委员会的一项规定——发行股票的公司向投资者公布经营状况——是否提高了投资者的收益,其分析结果支持了管制无用论。他的大量实证研究表明,管制的实际效果大大地偏离了政府的管制目标,有些管制根本无用。

管制作为一种特殊商品是由政府供给的。因此,要想搞清管制的实质就要首先搞清国家的实质。在施蒂格勒看来,国家是一社会中每个产业潜在的资源或潜在的威胁。国家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。国家具有强制权,可以通过税收获取金钱,还可以决定物质资源的运动,影响家庭和厂商的经济决策。这些权力就为一产业利用国家提高赢利提供了可能性。国家能给一个产业带来的利益实际上为一个产业的寻租提供了可能性。根据施蒂格勒的分析,一个产业(或一种职业)谋求从国家得到的主要政策有四种:利益集团谋求获得的最明显的帮助是直接的货币补贴;控制潜在的竞争对手的进入;控制替代商品和互补商品的生产;固定价格。在供给一方,他指出,使用政治过程的成本随着集团规模的扩大而增加,因此紧密的集团最有可能成为对管制的成功的“出价人”。因此,那些有能力购买管制的人就被允许使用政府的某些权力去获取利润,即重新分配财富以供他们自己使用。事实上,施蒂格勒的看法是,政

治过程是以一种理性的方式建立和使用的。也就是说，政治过程被个人和集团利用来实现他们自己的欲望。在这一点上，他与公共选择学派的观点是一致的。

后来，佩尔兹曼（1976年）推导出施蒂格勒理论中隐含的数学模型。佩尔兹曼模型假定，管制者追求选票多数的极大化。佩尔兹曼随后指出，撇开别的不说，管制市场的均衡要求财产转移受益人的边际（政治）收益应当等于对其他人征税的边际（政治）成本。

## 二、管制与寻租：以美国基础设施的提供为例

管制与寻租有许多内在的联系。它们的共同点主要表现在以下几个方面，（1）它们产生的根源有相似之处。管制与寻租都根源于国家对经济及社会生活的干预，换句话说，没有国家的干预就不可能有管制和寻租。（2）管制过程与寻租过程往往是交织在一起的。在某种意义上讲，寻求管制的过程也就是一个寻租的过程。（3）管制的结果与寻租的结果也有类似之处。不少研究文献表明，许多管制是无效或是低效的。一些管制的目的是为了减少市场失灵，但结果却加剧了市场失灵，寻租的最终结果是社会资源的浪费，尽管寻租人可以获得一些好处。（4）一个社会管制的范围越广，其寻租的空间也越大。

我们以美国基础设施的提供为例来说明这一点。在美国，基础设施的提供是根据一种特定的社会契约而进行的。服务提供者往往被允许有特定市场的专有权，而政府则负有公共责任，要保证服务责任是在“合理而公平”的价格上完成的。70年代早期的通货膨胀压力，使得立法者更深地干预服务提供者的业务。在这一时期，卫生、社会保障和环境上的立法也加快了步伐。

在70年代末和80年代，公众渐渐对制订规章的结果不满，这导致了在许多部门减少经济立法的行动。这实际上是减少强制性制度供给。根据一项评估表明，1977年，美国国民生产总值（GNP）中的17%是由完全受管制的产业生产的；而到1988年，这一比率下降至6.6%，因为交通运输、通讯、能源和金融部门中的很大一部分已经不受经济法规的制约了。经营上的更大自由以及竞争的压力，促使服务提供者采取新的市场、技术和组织上的做法。美国的证据表明，减少规章制度能带来巨大的经济效益（如表1所示）。

表1 美国过减少对基础设施部门的规章制度而由竞争带来的收益估计

	规章制度减少的程度	因减少规章制度每年估计增加的收益（1990年美元,10亿美元）
航 空 汽 车 铁 路 电 信 天然气	完全取消	13.7~ 19.7
	大部 量	10.6
	分 量	10.4~ 12.9
	大 量	0.7~ 1.6
		为消费者带来巨大收益

注：由竞争带来的收益包括生产者（根据利润测算）、消费者（价格和业务质量）以及产业工人（工资与就业）的净收益。  
资料来源：世界银行：《1994年世界发展报告》，中文版，中国财经出版社，1994。

上述美国基础设施管制与放松的过程实际上包含着寻租

产生与寻租衰减的过程，在各种规章制度的管制下，企业会把大量的精力和财力用在寻租上。因为在管制下，市场竞争已失去了作用，谁获得了管制的特许权和经营权，谁就获得了垄断地位，同时谁也就获得了丰厚的利润。在这种情况下，谁还会去进行那种残酷的竞争呢？产业管制的最大受害者是消费者。管制的过程实际上是消费者剩余转变为生产者剩余的过程。当消费者面对管制带来的负效用（如高价低质服务等）忍无可忍的时候，国家不得不逐步放松管制。放松管制的过程实际上也是寻租衰减的过程。此时，国家放松管制的最大障碍是受管制的部门。因为受管制的部门在受管制的过程中已经形成了既得利益。这种既得利益主要表现在这样几个方面：第一、受管制企业是在管制的条件下形成的，其生产体系、营销体系、人力资源体系等都是适应管制的要求建立起来的。因此，一旦国家放松管制，那么这些受管制企业的整个体系都必须重构或重组。这个重组过程不仅需要成本，而且也是痛苦的。第二、国家一旦放松管制，受管制企业面对激烈的市场竞争就有一个重新学习的过程。在受管制时期形成的“路径依赖”是很难一下子改变的。这有一个不断重新学习的问题，这些既得利益就是一些受管制的企业不愿放松管制的根源。

国外对自然垄断行业从管制到放松经历了一个过程，完成这个转变的原因有：（1）经济学家的努力。经济学家们对管制的效率分析表明，管制并没有带来高效，管制的成本（尤其是社会成本）高于管制的收益。经济学的实证分析是政治家们不得不放松管制的重要原因。（2）管制不利于经济全球化、一体化的进程，这是不利于经济发达国家利益的，所以一些经济发达国家纷纷修改法律、政策，逐步地放松管制。（3）部门利益不等于国家利益。一些垄断行业为了追求本部门利益最大化，往往打着国家利益的招牌，也就是把部门利益等同于国家利益，拼命地限制其他企业的进入，用垄断高价维持自己的超额利润或隐盖自己的亏损，这些往往引起消费者的投诉，从而引发社会矛盾。因此越来越多的人开始认识到，部门利益不等于国家利益。这些经济教训对于我国改革垄断行业的管理体制都是很有启发意义的。

## 三、关于我国行业垄断中的问题

在我国，就国有公共企业自身而言，“政府管制”与“行业垄断”是两大顽症，或者说这是由于行业的垄断性决定了政府管制的持续性。我国国有经济在铁路、邮电通讯、金融保险、城市公用事业等公共企业仍占垄断地位。对于国家来讲，“政府管制”与“行业垄断”已成为两难困境：从深化市场化改革和消费者角度讲，应该放松管制和行业垄断；但是从国有企业的生存和国家财政收入的角度讲，国家又不能放松管制和行业垄断。中国的渐进式改革，决定了国家决策者要不断地在这两者之间寻找到均衡点。我国政府管制和行业垄断的结果是造成了不断的设租和寻租过程。这主要表现在：（1）这些部门为了维持自己的垄断地位和经营上的特权，不断地游说或论证本部门只能由国有企业特许经营，从而防止非国有企业的进入和市场竞争。这种游说或论证的过程实际上是一个寻租过程。（2）从

就业动向来看,人们拼命通过各种关系或手段进入邮电通讯、金融保险等部门,在行业垄断的情况下,人们进入了这些部门实际上就是获得了一种职位租金。据统计,这些行业职工平均工资比全国企业平均水平高出50~120%。这些行业的福利也是最好的。(3)这些行业为了掩盖自己的低效就要通过寻租不断地维持自己的垄断地位。美国联合太平洋铁路公司(UP公司)的2.8万人管理着3万公里铁路,平均每公里不到1人,我国国营铁路的340万人管理着5万多公里的铁路,平均每公里68人;1992年UP公司利润21亿美元,而中国国营铁路1994年亏损45亿元。像我国邮电、电力等行业都存在类似情况。

建国以来,我国电力行业一直由国有国营电力企业垄断经营。投资发展权控制在中央以及中央所属的几大电业管理局手中,电力供给市场基本上是完全垄断市场。电力工业企业的所有制形式、电价确定和电力运行的调度指挥等方面都高度整齐划一,主观上为了电力运行安全,客观上则排除了其他独立的利益主体进行电力市场。政府管制对电力工业发展的消极影响主要在于:(1)造成了电力工业经济的效率损失。这主要是因为,政府管制抑制了非国有经济成分的资本进入电力行业,从投资上限制了电力工业的发展;政府对电力行业的价格管制限制了电力企业的积累和扩大再生产;电力供给的完全垄断市场,使电力工业企业丧失降低成本、改善经营管理的外部压力,企业经营管理不善。实践中产生的对电力行业因政府管制损失经济效益的估计方法,就是将缺电直接损失归结为政府管制造成的损失。(2)对宏观经济运行的负面影响。我国电力工业投资目前占社会总投资的6%~15%,其每个百分点的变动都可能给宏观经济运行带来较大冲击。电价管制还造成价格刚性,造成宏观经济波动。作为公共产品,电力的定价也应该反映电力供求关系的变化。但是,以控制电价总水平和全国统一电价为核心内容的电价管制则违背了电力供求关系的客观规律。电价的合理差异被“一刀切”所抹煞其后果是严重的。(3)造成电力供求过程中的寻租现象。电力部门为了维持自己的垄断地位就需要不断地通过寻租来达到;为了追求自己收益最大化,一些人(人称“电老虎”)通过设租的方式来获取额外收益。

老百姓过日子总是要花钱的,但物有所值是花钱的“基本原则”。谁也不愿意把自己劳动赚来的收入花在不明白地方。现在我国老百姓感觉花钱最不明白的地方就是那些垄断行业(国外叫自然垄断),如电讯、煤气、有线电视、电力等。老百姓的不明白感觉的形成主要有这样几个因素,一是不应该自己掏钱的似乎也掏钱了,如本应是这些行业自己的固定资本投资的部分也让老百姓掏钱了;二是我们在这些领域的一些消费支出高于了国外国家的同类消费支出,如我国目前的手机消费就高于一些东南亚国家。三是我国这些垄断行业职工工资水平要远远高于其他行业。据统计,这些行业职工平均工资比全国企业平均水平高出50~120%。这些行业的福利也是最好的。人们是很容易把自己不明白的花费与这些行业的高收入联系在一起的。

国外的老百姓也从垄断行业购买服务,在那里人们很少有不明不白的感觉。为什么我们的老百姓会产生不明不白的感觉

呢?笔者认为有以下几个原因:

(1)在我国市场化的改革过程中,政府受财力的限制对这些垄断行业的管制有点“力不从心”。在西方国家,垄断行业(尤其是自然垄断行业)的投资、收费及定价是严格受政府管制的。但是目前在我国由于财力的限制,政府在这些部门不得不把一些收费权下放给这些部门。在垄断的情况下,收费权就会变成超额利润,于是各种不明不白的收费也顺理成章了。

(2)我国在这些行业缺乏竞争。只有竞争才能消除或减少垄断行业的不明不白收费。50年代末以前,美国电讯业是一个完全管制的垄断行业。该行业的主要垄断企业是美国电话电报公司(AT&T)。AT&T当时规定用户不得安装任何非该公司的设备。生产助听器(装在电话上帮助排除杂音)的小公司于是告了AT&T并获胜诉。后来AT&T因违反谢尔曼反垄断法被司法部指控而解体导致长途电话市场的激烈竞争,价格的大幅度下降和服务质量的提高。目前我国上述行业大都是独家垄断的。据分析,如果我国移动电话不是有两家在那里竞争的话,其使用费比现在还要高。我国一些垄断行业之所以敢在哪里不明不白地收费,就是因为“武大郎开店——没有分店”。

(3)我国的垄断行业效率低下,于是不明不白收费就成为这些行业追求高收入的“最有效”途径了。像我国邮电、电力等行业都存在类似情况。在我国竞争行业有企业日子不好地过的时候,我们垄断行业企业的日子都好过,这确实是值得我们好好研究的一个问题。缺乏竞争、效率低下是我国垄断行业对老百姓不明不白收费的经济根源。通过自己的垄断地位,通过提价和乱收费来掩盖自己的效率低下和亏损并追求收入的最大化,是目前我国垄断行业普遍存在的问题。

(4)公款消费也是导致一些垄断行业高收费的重要根源。如我国的手机消费大多是公款消费。一些效率好的企业以福利的形式为自己的职工购买了一些垄断行业的服务,如公家为职工安装煤气管道等。这就苦了那些没有公款消费的消费者了。如何按照市场经济的要求和国际惯例来改革我国垄断行业的管理体制及纠正垄断行业的不合理收入已提到议事日程上来了,如江泽民在十五大报告中所指出的那样:“整顿不合理收入,对凭借行业垄断和某些特殊条件获得个人额外收入的,必须纠正。”

#### 注释:

[美]罗杰·弗朗茨:《X效率:理论、论据和应用》,中文版,26、28页,上海译文出版社,1993。

张帆:《对自然垄断的管制》,载汤敏、茅于軾主编:《现代经济学前沿专题》,第2集,20页,北京,商务印书馆,1996。

[日]植草益:《微观规制经济学》,中文版,13页,北京,中国发展出版社,1992。

卢现祥:《我国渐进式改革及其寻租问题》,载《中南财经大学学报》,1998(5)。

(作者单位:中南财经大学经济学院 武汉 430064)  
(责任编辑:曾国安)