

规制经济理论的产生与发展

肖兴志

摘要: 规制目标理论大体上可分为规制公共利益理论、规制俘虏理论和规制经济理论三大阶段。本文简要分析了规制经济理论产生的背景,描述了规制经济理论的三个发展历程,最后对规制经济理论进行了总结和评述。

关键词: 规制经济理论 公共利益理论 规制俘虏理论

一、规制经济理论的产生

规制是指政府依据法律法规对市场活动所进行的规定和限制行为。在市场经济条件下,政府规制将起到重要的作用。规制目标理论主要关注的是政府为什么要进行规制,规制代表谁的利益,哪些产业易受到规制等问题。就整体而论,规制目标理论大体经历了规制公共利益理论、规制俘虏理论、规制经济理论三大阶段。但波斯纳(Posner, 1974)认为,规制经济理论可算是规制俘虏理论的一种。应当说两者有一定的联系,但其区别也很明显,在后面我们将分析这一点。

规制公共利益理论指的是当市场失灵出现时,从理论上讲,规制有可能带来社会福利的提高。如果自由市场在有效配置资源和满足消费者需求方面不能产生良好绩效,则政府将规制市场以纠正这种情形。这暗示着政府是公共利益而不是某一特定部门利益的保护者,将对任何出现市场失灵的地方进行规制。这是对政府规制目的的最初认识,也是传统规制政策设计的理论基础。维斯库兹、维纳和哈瑞(Viscusi, Vernon and Harring, 1995)对规制公共利益理论提出了严厉的批评:首先在现实生活中存在大量能够驳斥它的事实依据。许多既非自然垄断也非外部性的产业一直存在价格与进入规制,规制并不必然与外部经济或外部不经济的出现或与垄断市场结构相关。进一步说,更多的情况是厂商支持和促使院外活动来要求规制,19世纪80年代后期的铁路规制就是典型一例。另一个与规制公共利益理论相冲突的事实在于即使对于自然垄断进行规制,实际上并不总能有效约束企业的定价行为。施蒂格勒和弗瑞兰德(Stigler and Friedland, 1962)所进行的一项著名的研究——对1912-1937年期间美国电力事业价格规制的效果研究表明:规制仅有微小的导致价格下降的效应,并不像规制公共利益理论所宣称的那样规制对价格具有较大的下降作用。阿顿(Upton, 1986)对规制公共利益理论还评价到,公共利益理论仅以市场失灵和福利经济学为基础,这太狭窄了。除了纠正市场失灵之外,政府还有许多别的微观经济目标。克鲁、克林多佛尔(Crew and Kleindorfer, 1986)更进一步,认为公共利益理论中“公共利益”术语本身就是模糊的。

而规制俘虏理论则认为,规制的提供正适应产业对规制的需求,而且规制机构也逐渐被产业所控制。不管规制方案如何设计,规制机构对某个产业的规制实际是被这个产业“俘虏”,其含义是规制提高了产业利润而不是社会福利。至少到20世纪60年代,规制有利于生产者得到了经验证据的

支持,这些经验观察导致规制俘虏理论的产生和发展。规制俘虏理论与规制历史极为符合,因而比规制公共利益理论更具说服力。尽管如此,规制俘虏理论同样面临与规制公共利益理论相同的批评,如没有坚实的理论基础,原因在于规制俘虏理论并没有解释规制如何逐渐被产业所控制和俘虏的。受规制影响的利益集团有很多,包括消费者、劳动者集团以及厂商,为何规制受产业厂商控制而不是受其他利益集团的影响?规制俘虏理论的最初形式并没有对此提供某种解释,它只是假设了规制是偏向生产者的。反对规制俘虏理论的最有力的证据还在于现实生活中存在许多不被产业支持的规制,产业利润水平因为规制反而下降了,包括石油天然气价格规制,对于环境、产品安全、工人安全的社会规制。

从总体上看,规制公共利益理论和规制俘虏理论都称不上是真正的理论,而仅仅是一种假设和对规制经验的一种陈述。规制历史表明,不同利益集团的福利因规制而改善,需要一种新理论来解释这种现象。而且,这种理论必须能同时解释规制实践过程中对产业规制及放松规制的原因。诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格勒发表《经济规制论》(Stigler, 1971),首次尝试运用经济学的基本范畴和标准分析方法来分析规制的产生,开创了规制经济理论。规制经济理论从一套假设前提出发来论述假设符合逻辑推理,是规制目标理论的一个巨大进步,它解释了规制活动的实践过程。后来佩尔兹曼(Peltzman, 1976)和贝克尔(Becker, 1983)等人在其研究的基础上,进一步发展和完善了规制经济理论,使其在解释和分析政府规制目标和方式方面有了长足的进步。

二、规制经济理论的发展阶段

1. 斯蒂格勒理论:生产者总能赢

斯蒂格勒的经典论文《经济规制论》的贡献并不在于他所作的预言即规制有利于生产者,因为他也是沿着规制俘虏理论发展的,而在于其提出问题的方式即为什么要规制?长期以来,规制作为一个政治过程,一直是政治学的研究对象,经济学家习惯于将政府规制看作是外生变量。斯蒂格勒运用经济学方法分析规制的产生,由此规制就成为经济系统的一个内生变量,由规制需求和规制供给联合来决定。与规制公共利益理论与俘虏理论不同,斯蒂格勒提出了一系列假设条件并对假设条件的逻辑内涵——哪些产业被规制以及规制应采取的形式等作了独特分析。斯蒂格勒分析的最初前提是:强制力是政府的根本资源。某利益集团能劝说政府为其利益而运用强制力改善该集团的福利。另一前提在于各规制

机构的行为选择是理性的,都追求效用最大化。规制的供给与利益集团收入最大化行为的要求相适应,通过规制利益集团可增加其收入。

斯蒂格勒理论的中心论题是“规制由产业谋取,并主要根据其利益来设计和运作”,规制偏向于使组织良好的利益集团获益。斯蒂格勒分析到,生产者对立法过程的影响较之消费者有明显的优势,这是因为企业数量更少,并且企业可能比它们的消费者有更多同质性,花费较少成本即可组织起来。由于企业数量少于消费者,企业的平均收入高于强加给消费者的人均损失,因而生产者比消费者具有更强的行动激励。所以最后的规制结果必然是有利于生产者。针对斯蒂格勒的“规制有利于生产者,生产者总能赢”思想,乔·史蒂文斯(Joe·B·Stevens, 1993)评价到,在很多方面,斯蒂格勒的生产者操纵立法过程模型勾勒出很多人“已知”的东西,即企业大、坏、敢于冒险,而消费者弱、小且缺乏组织。这反映出起源于美国19世纪的一种情感,即大企业坏,而小企业、农民、消费者和工人都是好人。

但是斯蒂格勒的论文《经济规制论》题目本身很容易引起误解。而事实上,政府规制除了经济规制之外,还有许多社会规制。即使不是所有,也有一些社会和安全规制,通过斯蒂格勒最初展开的研究方法进行了成功的分析。如贝克强调的那样,最好是从规制经济理论而不是经济规制的理论角度来思考。

2 佩尔兹曼理论:生产者和消费者都能赢

1976年,斯蒂格勒在芝加哥大学的同事佩尔兹曼,进一步完善了斯蒂格勒理论,并将其进一步格式化、正式化,形成了斯蒂格勒理论的扩展形式——佩尔兹曼理论。但从研究的实质方法上分析,斯蒂格勒理论和佩尔兹曼理论所采用的分析方法都是建立在M·奥尔森(Mancur Olson)的著作《集体行动的逻辑》基础之上。

佩尔兹曼理论的关键假设在于控制规制政策的个体会选择使其政治支持最大化的政策。在确定政府政策(包括价格规制和进入规制之外的其他政策)时,立法者决定规制受益集团的规模及向他们转移财富的多少。如立法者决定价格结构,在这种结构下,哪些消费者获益(他们的价格低于成本),哪些消费者蒙受损失(他们的价格高于成本)以及企业的受益程度(以利润水平为依据)。

佩尔兹曼研究了政治支持函数最大化时的价格问题。假定立法者有不同无差异曲线,分别代表产生不同政治支持的所有价格和利润组合。无差异曲线的斜率为正,这表明如想获得同等政治支持的话,价格较高(消费者支持减少)时的利润必定较高(使产业支持增多)。佩尔兹曼证明了最优规制价格处于利润为零时的竞争性价格与产业利润最大化的垄断价格之间。由此佩尔兹曼得出结论:立法者、规制者不会将价格设定为使产业利润最大化得以实现的价格。

最优规制价格研究为探讨哪些产业可能从规制中获益最大提供了新的角度。如果某一产业在缺少规制之下实现的均衡价格接近于规制价格,则规制不可能发生。当可能从规制中获益的利益集团因价格相对不变而不能获益较多时,该利益集团不会投入资源以获得规制。最有可能被规制的产业是那些或具相对竞争性或具相对垄断性的产业。在竞争性产业中生产者将从规制中大量获益,而垄断性产业规制中消费者将获益。实践表明下列两种极端情形倾向于实行经济规制:垄断性产业包括市内电话与长途电话、电力与天然气、铁路。相对竞争性产业包括农业(规制采取价格支持的形式)、

货车业、出租车、原油和天然气产品以及保险业。

3 贝克尔理论:利益集团的压力竞争

斯蒂格勒与佩尔兹曼规制理论分析都是以规制者或立法者选择实现政治支持最大化的规制政策为基础,而贝克尔理论关注的角度不同,他从规制的实质在于利益集团之间的竞争角度进行研究,认为规制活动是由每个集团的相对影响来决定的,规制主要是用来提高更有势力(更有影响)的利益集团的福利。

贝克尔理论认为,每个集团在假定其他集团选择的压力水平条件下会选择使其福利最大化的压力水平。较大压力必然耗费集团较多资源,每个集团都不想提供过多压力。另一方面,一个集团运用的压力较小,其他集团的影响则会很大。考虑到运用压力的收益和成本,每个集团都存在最佳反应函数。当两个集团都没有动因改变其压力水平时,便形成政治均衡。政治均衡点由两个最佳反应函数的交叉点来确定,在这点上,两个利益集团同时施加最优压力水平。但政治均衡并不一定是帕累托最优。两个集团可以较低成本获得同等水平的相对影响。利益集团之间为影响政治程序而进行的竞争耗尽了大量经济资源,导致帕累托非效率。以政治均衡理论为基础,贝克尔得出一个重要结论:如果规制产生的边际净损失增加,规制活动的数量将减少。这种结论的重要内涵在于能改善福利的规制政策更有可能被执行,受市场失灵影响的产业(其规制的边际净损失相对较低甚至为负)更有可能被规制,获益集团有更大的获利潜力以致于它们会动用更多的压力,规制的受害集团则因较低的净损失而不会蒙受更大的损害,一般说来它们将动用较少压力来反对规制。

与斯蒂格勒、佩尔兹曼理论相比,贝克尔理论对规制公共利益理论提供了解释,即容易出现市场失灵的产业会有相对较大的压力实施规制。然而与规制公共利益理论不同,贝克尔理论没有表明规制仅仅产生于市场失灵之时,他认为决定规制活动的仍然是利益集团的相对影响,这种影响不仅由规制的福利效应所决定,而且由利益集团向立法者和规制者动用压力的相对效率所决定。这种以利益集团所施加的相对压力决定政府规制政策的分析方法对理解政府其他公共政策同样有参考意义。

除此之外,赫蒂克和万纳(Hettich and Winer, 1988)在斯蒂格勒—佩尔兹曼—贝克尔研究的基础上,还发展了规制的税收理论,以解释谋求选票最大化的立法者可能决定的各种税收结构。

三、规制经济理论的结论及评论

利用斯蒂格勒所开创的规制经济理论方法可得出四个主要结论,这些结论可预言规制将采取何种形式以及被规制产业的类型:首先,规制设计倾向于牺牲规制偏好较小的相对较大的集团而使相对较小的有强烈规制偏好的利益集团获益。在许多情况下,这种结论的意义在于规制会偏向生产者。其次,即使规制偏向生产者,因为消费者集团的影响,也不会出现为产业利润最大化而设置规制政策(尤其是价格规制),价格将定于利润最大化水平之下。第三,规制更可能存在于相对竞争性或相对垄断性产业,因为这些产业的规制会对某些集团的福利产生最大的影响。最后,市场失灵的存在使得规制更有可能,因为某些利益集团的收益相对于其他利益集团的损失而言较大,如其他情形不变,前者对立法程序具有更大的影响力。

通过前面对规制经济理论几个发展阶段的分析研究,可

以看出规制经济理论中隐含着—个重要的假设即利益集团将直接影响规制政策。然而, 规制决定过程十分复杂, 有众多的参与者。利益集团能对规制政策施加重大影响, 必须具备一些适当条件: 首先, 利益集团必须对选举结果有强大影响; 其次, 立法者必须完全受到利益集团支持减少的压力制约; 再次, 规制者必须完全处于立法者控制之下。而规制过程中的实际情况往往是, 利益集团并不能完全控制或完全监督立法者的活动, 立法者可能阶段性逃避对利益集团的责任而去追求他们自己的思想观念。此外, 规制者比立法者能更有效地获取信息且立法者起草新法律以重新调整规制政策的成本非常高, 所以立法者难以控制规制者, 规制者对于政策的执行拥有很大的决定权。最后, 规制经济理论还忽视司法作用。规制与放松规制仅存在于获得司法批准的情况之下。利益集团可以利用某些方式对总统和国会施压, 但它们如何来影响司法决定? 规制经济理论对这些重要的问题都没有进行描述或者直接进行了假定。

对规制经济理论而言最主要的经验挑战是: 对诸如铁路、货车业、城市间通信业、原油等产业规制以及放松规制的原因的解释。通过对近期放松规制运动的随机考察表明, 放松规制的情况是极其错综复杂的。1976—1980 铁路产业的放松规制与规制经济理论极为一致。该产业对政治程序的强大影响力解释了早期对其规制的原因。尽管早期的规制允许有正常利润之上的利润, 规制最终却因许多原因而使企业获利能力降低。相应地, 20 世纪 50 年代中期确实存在铁路产业为放松规制而施压的事实。然而, 难以解释的是对于放松规制重要性的认识为何持续了如此长的时期。另一方面, 货车业的放松规制与规制经济理论相当不一致。货车业的消费者, 相对于货车企业而言在政治程序上有更大的影响, 而货车业在放松规制时期从规制中赚取了大量的租金。

从规制目标理论发展历史角度分析, 规制经济理论在理解政府规制活动方面是重大的进步, 所开创的分析方法对理

解政府其他公共政策的制定及实施方面也具有较强的启发作用。但规制经济理论的结论与许多经验事实看起来仍有不一致的地方。这表明在理解规制为何产生及采取何种形式方面, 不管是哪种规制目标理论, 都不是唯一的正确答案, 各种理论在理解规制活动方面都有可取之处。同时也揭示了政府规制行为动机的复杂性, 事实上, 公共利益最大化至少仍是许多国家政府所宣称追求的规制目标, 但在实际政策制定过程中的表现却不尽然。这也揭示规制目标理论的发展仍有相当长的路要走。

参考文献:

1. Becker, 1983. A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence, *Quarterly Journal of Economics* 98 (August).
2. George. Stigler, 1971. The Theory of Economic Regulation, *Bell Journal of Economics* (Spring).
3. George. Stigler, Claire. Friedland, 1962. What can the Regulators Regulate: The Case of Electricity, *Journal of Law and Economics*.
4. Hettich, Walter, Stanley L. Winer, 1988. Economic and Political Foundations of Tax Structure., *American Economic Review* 78 (September).
5. M. A. Utton, 1986. The Economics of Regulation Industry, Basil Blackwell.
6. Michael A. Crew, Paul R. Kleindorfer, 1986. The Economics of Public Utility Regulation, The Macmillan Press.
7. Peltzman, 1976. Toward a More General Theory of Regulation, *Journal of Law and Economics* 19 (August).
8. Posner, R. A., 1974. Theories of Economic Regulation, *Bell Journal of Economics*, 5, Autumn.
9. W. Kip Viscusi, John M. Vernon, Joseph E. Harring, Jr, 1995. *Economics of Regulation and Antitrust* The MIT Press.
10. 肖兴志: 《规制研究中的若干问题》, 载《上海行政学院学报》, 2001 (2)。

(作者单位: 东北财经大学经济系 大连 116025)
(责任编辑: N)

(上接第 66 页)需要具体情况具体分析。研究中小企业的生存与发展问题应当在吸收已有相关理论基础之上结合实践, 紧跟中小企业发展新动态和趋势, 积极探求新的研究视角和更为科学有效的分析工具, 从理论分析和实证研究两个方面展开深入细致的分析探讨, 惟有如此, 才能更为有效地促进中小企业持续、健康、稳定发展, 更有利于解决工业化、现代化进程中的社会就业和整个国民经济的发展问题。

注释:

- Stigler, G., "Production and Distribution in the Short Run", *Journal of Political Economy* 47, June 1939. 305~ 327.
- Coase, Ronald H., The Nature of the Firm [J], *Economica*, 1937, (4): 368~ 405.
- Scott Shane, Is the Independent Entrepreneurial Firm a Valuable Organizational Form? *Academy of Management Best Papers Proceedings*, 1995. 110~ 113.
- Harrigan, Kathryn R., *Strategic flexibility, A Management Guide for Changing Times*, Lexington Books, 1985.
- George S Yip, *Total Global Strategy: Managing for World Wide Competitive Advantage*, Paperback, 1994.
- Mata, J., Firm Growth During Infancy, *Small Business Economics*, 6(1), 1994, 27~ 40.
- Acs Zoltan J. and Audretsch, D. B., *Innovation and Small-firms*, Cambridge: MIT Press, 1990.

Carlsson, B., Flexibility and Theory of the Firm, *International Journal of Industrial Organization*, Vol 7. 1989. 179~ 203

参考文献:

1. Marshall, Alfred, 1958 *Principles of Economics: 8th ed* London: Macmillan, pp. 220~ 266
2. Penrose, E. T., 1995. *The Theory of the Growth of the Firm*, Oxford: Oxford University Press
3. Nicolai, J. Foss, Christian, Knudsen, 1996. *Towards a Competence Theory of the Firm*, Published by Routledge
4. Williamson, O. E., 1975. *Markets and Hierarchies: A Analysis and Antitrust Implications*, New York: The Free Press
5. Nelson, R. R. and Winter S. G., *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Cambridge, Mass: The Belknap Press of Harvard University Press
6. McClelland, D. C., 1980. *Personality*, Paperback Company.
7. Clark, D., 1996. *The Marginal Situation*, London: Routledge and Kegan Paul
8. 约翰·穆勒: 《经济学原理》, 中文版, 北京, 世界书局, 1936.
9. 舒马赫: 《小的是美好的》, 中文版, 北京, 商务印书馆, 1984.
10. 迈克尔·波特: 《竞争优势》, 中文版, 北京, 华夏出版社, 1997.
11. 铃木多加史: 《日本の产业构造》, 中央出版社, 1995.

(作者单位: 山东经济学院 济南 250014)
(责任编辑: N)