

# 管制结构动态性分析

陈宏平

**摘要:** 本文用动态分析方法描述管制政策从理论设计到现实执行结果之间的演变轨迹,分析政府管制效果随管制环境动态演变的过程,探讨管制失灵背后的经济学机理,建立了管制结构动态性分析的理论框架。

**关键词:** 管制结构 动态性 自然垄断

有关自然垄断行业政府管制问题一直是经济学界关注的热点问题。Baumol (1970)、Kahn (1962) 等持传统观点的学者总是假定政府管制的目的是通过提高资源配置效率来增进社会福利。他们主要从经济效率的角度出发强调政府管制的理由,认为对有益于社会福利的厂商的策略性行为,如:垄断、外部性和信息不对称等,有必要由政府出面进行干预;Joskow (1986) 提出了以激励为基础的管制,强调管制在提高社会福利的同时,还应激励企业提高生产效率,并由此派生出多种激励管制方案;Crew (1986)、Kleindorfer (1960) 将管制分为效率、公平和交易成本三个主要方面进行分析评价,认为激励管制是最好的管制。持传统观点的学者形成了政府管制理论的理想主义学派。20世纪70年代以来,由于政府管制的初始愿望与实际效果之间差距变大,以 Stigler (1971)、Peltzman (1976) 为代表的经济学家提出了另一种管制理论,将政府管制部门的行为人性化,认为政府管制部门是由“经济人”组成的行为主体,将注意力集中于政府管制的根源,着重于分析谁是管制的受益者或受害者,政府管制采取什么样的形式和政府管制对资源配置的影响等。并通过大量实证研究得出结论:受管制产业并不比无管制产业具有更高的效率和更低的价格;Lowe (1998) 对民营化的英国电信产业的管制情况进行了评价,认为没有管制最有利于竞争,但不利于防止垄断。Laffont、Tirole (2001) 的研究表明管制者作为信息中介可选择特定政策为利益集团服务。可以看出,这一流派更注重于管制的实际效果,是政府管制理论的现实主义学派。

政府管制的理想主义学派注重于用福利经济学的观点去寻找政府管制的理论依据,而现实主义学派更注重政府管制的实际效果。实际上,无论是理想主义学派还是现实主义学派,他们的共同缺陷是忽视了管制结构的动态性演变,包括管制对象所在市场特征的变化和管制政策本身的演变对政府管制效果的影响,结果导致完全相反的管制主张。如果用管制结构动态性分析方法,考察管制政策从理论设计到现实执行结果之间的演变轨迹,分析政府管制效果随管制环境动态演变的过程,探求管制失灵背后的经济学机理,则可建立新的管制理论框架。管制有效说、管制失灵说及管制改革的产生,实际上是管制结构从均衡到失衡再重新均衡的动态过程,在这个框架下,政府管制的现实主义学派和理想主义学派达到了统一。

## 一、政府管制效率及其动态性

关于自然垄断行业的定义,最初认为平均成本递减的行业是自然垄断行业,这与规模经济密切相关。另一种定义为成本的劣可加性,这是一种更为宽泛的定义,平均成本递减行业只是其中的一个特例,即规模经济仅是自然垄断行业的一个充分条件而非必要条件,这意味着平均成本递增仍然可能是自然垄断行业。比较一致的看法倾向于接受后一定义。当一个行业具有自然垄断行业的特性时,选择政府管制的适当形式就成为一个至关重要的问题,也是一个引起许多争议的问题。

从定义上看,自然垄断行业的一个重要特点就是在该行业内,一个厂商生产的成本要低于多个厂商生产的成本。这样就需要政府出面进行干预,实施政府管制。政府管制主要包括两个方面的内容:第一,进入管制。确保行业内只有一个厂商存在,避免重复投资、恶性竞争所造成的成本增加。第二,价格管制。当在一个行业内仅存在一个厂商时容易产生垄断定价,即厂商在利润最大化的生产点上定价,这与社会福利最大化的生产点相比,其产量要低,价格要高,从而损害社会福利。政府通过价格管制政策可以使厂商在社会福利最大化点上定价。如果社会福利最大化定价会导致厂商亏损,可以退求其次,在厂商的平均成本上定价。

在理论上,对自然垄断行业实施政府管制是完全合理的选择。但问题没有这么简单,厂商的利润最大化目标和政府的社会福利最大化目标是有差异的,这种差异直接导致了政府的管制政策很难达到预期的目标,有时甚至大相径庭,导致管制失灵。如何使政府管制的结果与政策目标尽量一致,防止管制失灵,这是管制政策设计所要解决的根本问题。因此,在制定管制政策时,需要考虑以下四方面的因素:其一,管制是否值得,即管制的效率问题。要给出管制政策是否有效的评判标准,包括管制的成本与效益分析。其二,行业特征的动态演变对政策目标的影响。技术进步可导致行业特性发生变化,比如电信技术与 CATV 技术、INTERNET 技术的融合导致相关产业融合,使电信行业成本结构和需求结构发生变化,引起自然垄断的行业特征发生变化。管制对象的行业特征具有动态性,而原始的管制政策仍停留在原来的目标,就会使管制政策发生效率的偏差。其三,管制结构再均衡的动态演变。当市场结构变化破坏了原来均衡的管制结

构时,原有管制政策就不再能完成其有效率的管制功能,这时就需要管制政策的调整,寻求管制结构的再均衡。在这个过程中,管制机构、受管制厂商、潜在市场进入者、消费者等利益主体的逐利博弈,都会影响到管制结构再均衡的进程。其四,管制政策执行过程的动态演变及轨迹。初始管制政策在运行过程中通常会发生动态变化,这种变化的趋势是什么?最终能否均衡到政策目标上?政策取向的决定因素是什么?这些问题都会影响到最终的管制效果。

自然垄断行业需要政府管制以保证稀缺资源的有效配置。但是,基于良好预期的政府管制常常会偏离其预定轨迹,理论上改善资源配置效率的政府管制会在实践过程中发生多样化演变。管制结构及管制政策执行过程容易发生动态演变的特性降低了政府管制的预期效果,甚至会加大管制社会成本,导致管制失灵。

## 二、管制结构动态性分析

### 1. 均衡的管制结构,是实现政府管制效率目标的前提条件

市场结构与政府管制之间具有相互对称的关系。对于不同的市场结构,厂商的行为不同,政府管制的侧重点也就有所差别,从而产生与市场结构相对称的管制政策。市场结构与政府管制的相互对称——均衡的管制结构,是实现政府管制目标的前提条件,两者的失配将会产生管制错位,导致管制失灵。

与市场结构相对称的管制政策都应该是有效的并且是有效率的,因为这些政策都是根据社会福利目标设计出来的。当我们论及一个管制政策的实际效果时,首先应该考虑这些管制政策在理论上是不是合理,即与相应的市场结构是否相对称。如果管制政策与市场结构在理论层次上就发生了错位,管制失灵就在所难免。因此,当我们发现政府管制效果不尽如人意时,首先应该考虑其在理论上的合理性。如果是在理论层次上出了问题,政府就应该及时调整和校正管制政策,使之与相应的市场结构相吻合。如果仅在表层上做文章,进行“头疼医头,脚疼医脚”、治标不治本式的政策调整,只能使管制错位的时间变长,招致无谓的社会福利损失。

### 2. 市场结构动态性分析

市场结构由成本结构和需求结构共同决定,而成本结构和需求结构受外生因素影响发生的动态变化,推动着市场结构动态变化(陈宏平,2001)。在市场结构动态的变化过程中,如果政府管制政策不作相应的修正,将会出现市场结构与政府管制不对称状态造成的管制错位,即市场结构动态性成为管制错位的重要因素。

需求结构是构成市场结构的基本要素,没有需求就不存在市场。而成本结构直接决定了市场的供给能力,是构成市场结构的另一个要素。需求结构和成本结构共同决定了可能的市场容量和在此市场容量下的市场中最经济的厂商数量。需求结构和成本结构中的任何一个因素发生变化都会导致可能的市场容量的变化,当这种变化达到一定程度后,原来市场结构中的厂商数量就不再会提供最经济的产出。只有发生新厂商进入或老厂商退出市场,市场才会重归平衡。市场中厂商数量的变化,必然使原来的市场结构发生变化。当这种变化发生在非自然垄断市场结构之间时,由于厂商进出市场是市场中新陈代谢的常态,政府在实施间接管制的过程中只需要始终如一掌握反对垄断、鼓励竞争的原则,

根据市场结构适当地调整和修正管制政策,管制错位而导致的管制失灵表现就不会太明显。在自然垄断领域,情况就完全不同了。自然垄断行业是政府管制表现最为充分的行业,但是,关于管制效果的评论却是毁誉参半。政府对自然垄断行业管制的基本准则是维护有效率的垄断,反对竞争。管制的目标是通过直接的价格管制和市场进入管制来实现,进入管制实际上成为市场进入的刚性障碍。当市场结构的变化使自然垄断市场结构崩溃时,新的厂商由于刚性进入障碍不能及时进入市场去平衡市场的经济产出,政府进入管制就不再有益于社会福利而是有害于社会福利了。由于自然垄断市场结构的终结是一个渐进的过程使人不易察觉,也由于政府从维护垄断到反垄断的角色转换反差太大需要有一个适应的过程,还由于管制者与受管制方长期以来形成的千丝万缕的关系,对于一个自然垄断特性已发生改变的市场结构仍然按照自然垄断市场结构实施管制的状况会持续一个相当长的时期,这样,长期管制错位的积累效应就会给人们以政府管制难奏其效的错觉,容易引起对政府管制的批判。因此,当外生因素的变化改变了自然垄断市场结构的本质特性,与自然垄断行业相适应的政府管制方式其良好效果将会随着市场结构的改变而逐渐消失。在这种情况下,过去的严格管制方式不仅无益,甚至会损害经济效率,阻碍该行业的发展。这时,适度的放松管制成为有效率政府管制的合理选择。

均衡的管制结构是一个均衡的利益分配机制,管制错位使这一原本均衡的机制失去平衡。校正管制错位使管制结构重归均衡的过程是各个利益主体有关利益重新分配的博弈过程,各利益主体维护自身利益的行为将使这一过程复杂化,并引发较大社会成本,也人为延缓了管制结构再均衡的周期。

当市场结构与政府管制相匹配时,市场结构与政府管制达到了均衡,管制结构也是最优的。而在最优的管制结构中,各个利益主体共同认可社会福利最大化这个前提以及在此前提下的有关利益分配的管制制度安排,接受最终的利益分配结果,即最优管制结构中有关利益分配的管制制度是利益中性的,任何一方不会在此管制结构中获取以损害其他各方利益为代价的额外利益。当市场结构发生动态变迁时,市场结构与政府管制开始失配,管制结构开始偏离最优点,社会福利开始受损。这个社会福利损失的过程一直要持续到新的均衡点产生为止。但新的均衡点的产生并不是一个自然而然的演化过程,而是一个利益重新分配的博弈过程。当管制结构偏离最优点时,原本利益中性的管制制度不再能完成合理的利益分配,一些人会因此获取额外利益,而另一些人会因此而受损。那些从原有管制制度中获益的个人或集团无疑会竭力维护之,反对或延缓新的与市场结构相均衡的管制制度的产生,动态均衡的过程因此而变得艰难。同样,在原有管制制度中受损的个人或集团会极力争取新的对自己有利的管制制度的产生,于是,一场有关利益重新分配的博弈过程开始了。这个过程的存在大大延缓了新的最优管制结构的产生,管制错位的过程被人为延长了,而管制失灵造成的社会福利损失因此而增大了。

### 3. 政府管制的动态性

政府管制政策在执行过程当中也具有动态变化的特性。政府管制政策的最终取向以及复杂程度是管制机构、受管制厂商、社会公众和中介服务机构几方追求各自利益目标的博

弈均衡的结果(陈宏平、汪贵浦,2003)。

政府管制类似于一个强制的规则,迫使受管制厂商在可能产生的社会福利最大化点上进行生产,达到资源的优化配置。然而作为理性的厂商并不会被动地接受这个规则。当这个规则所产生的结果与厂商利润最大化目标相悖时,厂商总会采取种种办法来逃避管制,维护其自身的利益。这往往导致政府的管制政策在执行过程中变幻多端,日益复杂,致使政府的管制目标难奏其效,甚至事与愿违。围绕着复杂的管制政策,又会出现新非中性的利益,那些在复杂管制政策中获益的利益团体会成为简化政策的反对者,而在复杂管制政策中的厂商和因成本增大而深受其害的消费者会成为复杂管制的受损者。由“理性人”组成的管制机构也成为利益博弈的局中人,在求解自身效用最大化的过程中决定了管制政策的最终取向。

#### 4. 管制结构再均衡的成本与收益

相对于政府管制的变动,市场结构通常具有先行变动的特征,管制变革只能被动地适应市场结构的变化,在这个意义上,管制错位是必然的。校正管制错位的过程实际上就是管制改革的过程,其目的在于从错位的管制结构快速变迁到一个新的对称均衡管制结构。

政府管制就是要创造公平的市场环境来增进社会福利,但政府管制也会引发社会成本。

在均衡点上,政府管制的效果可能是正值,也可能被完全抵消,当然,还可能产生额外费用,这主要取决于政策制定的初始属性及动态演变的复杂程度。要权衡政府管制的利弊与效果,必须考察管制可能会带来成本。一般来说,管制的成本由以下几部分构成:管制机构的运行成本。管制错位所引发的成本,包括错位导致的管制无效性成本以及各利益集团寻租活动造成的社会财富的浪费。管制政策复杂化成本,包括中介机构费用和管制机构因政策复杂化而膨胀所产生的成本。这些成本会在利益集团的不断作用下及管制机构的不断扩充中变得越来越大。当政府管制的效果被各利益集团的逐利行为所抵消,初始目的不能达到,而且管制成本超过预期收益时,政府管制就会陷入尴尬困境。当政府下决心进行管制改革,包括校正管制错位,精简其臃肿的机构,简化管制政策,提高管制效率时,又会触动政府有关管制机构官员的利益和其他相关利益团体的利益。政府管制改革必须进行必要的投入以平衡方方面面的利益,管制改革方可成功。管制改革可认为是管制错位和变形政策所引发的最后成本,这种成本也许很大,会引起一些波动,但从长远的利益来看,长痛不如短痛,这种投入是值得的。

### 三、应用实例——中国电信业管制改革的简要分析

发生在中国电信服务行业中的深刻变革,实际上正是电信服务行业市场结构动态变迁所引起的管制结构再均衡。在这个过程中,有关市场进入的博弈、厂商的策略性行为和对厂商服务质量的争议实际上就是有关利益各方追求自身利益目标的具体表现形式,是均衡过程的常态(陈宏平,2002)。

电信行业中发生的深刻的技术革命同时改变了该行业的成本结构和需求结构,主要表现在通信行业的直接成本大幅度下降、范围经济带来了通信成本的节约、多样化的通信

工具的选择使需求更富有弹性。另外,经济体制改革——引入市场经济,则是通过需求扩张推动了电信业市场结构的变迁。两方面的共同作用使市场结构开始从强自然垄断经过弱自然垄断的过渡,向部分竞争的市场结构变迁,打破了原来均衡的管制结构。严格的进入管制和价格管制已不再适应电信行业新的市场结构。在电信行业管制结构再均衡的动态过程中,涉及到在位厂商、潜在市场进入者、消费者以及管制机构等各个利益主体的利益重新调整,他们的理性逐利行为增加了管制改革的复杂性和难度,但最终还是均衡到最优管制结构上去。撤消邮电部、分割中国电信、放松电信市场进入管制等管制改革举措,实际上是从建立身份独立的管制主体、削弱在位厂商市场控制能力和引入竞争机制等几个方面促进管制结构向最优结构均衡。

传统自然垄断行业管制改革是近年来引起理论界和舆论界关注的一个话题,也是争议比较大的问题,希望本文能为政府管制改革提供新思路,也有益于其他行业政府管制改革的实践。

## 四、结束语

用管制理论的语言来描述,中国实际上是从过去几乎所有行业实施严格管制的经济制度向以行业特性来区分管制对象和区别使用管制手段的经济制度转变,从某种意义上讲也可以看成是政府管制与市场结构之间相互调适的过程。在传统的非自然垄断领域,有关鼓励竞争,反对垄断的政策法规正在不断完善。但在传统的自然垄断领域,由于利益驱动,有关市场结构的动态变化容易被忽略,因此而导致的管制错位就可能发生。管制结构动态性研究将引起市场结构与政府管制动态变化的要素纳入一个统一的理论分析框架,可为有效率的政府管制政策的制定和调整提供可资借鉴的理论依据,防止因管制结构失衡而导致的管制失灵发生。

#### 参考文献

1. Baumol, W. J., Input Choices in Rate-of-return Regulation: an Overview of Discussion. *Bell Journal of Economics*, 1970 (2): 162-190.
2. Kahn, A. E., Economics Issues in Regulating the Field Price of Natural Gas. *American Economic Review*, 1960 (50): 50-57.
3. Joskow, S. and Schmalensee, R., Incentive Regulation for Electric Utilities, *Yale Journal on Regulation*, 1986, 4(1): 1-49.
4. Crew, M. and Kleindorfer, P., *The Economics of Public Utilities Regulation*, 1986, London: Macmillan.
5. Stigler, G. J., *The Theory of Economic Regulation*. *Bell Journal of Economic and Management Science*, 1971 (2): 3-21.
6. Peltzman, S., Towards a More General Theory of Regulation. *Journal of Law and Economic*, 1976 (19): 211-40.
7. Lowe, P., The Reform of Utility Regulation in Britain: Some Current Issue in Historical Perspective. *Journal of Economic Issues*, 1998, 32 (1): 171-190.
8. [法] Laffon 和 Tirole:《电信竞争》,51~52页,北京,人民邮电出版社,2001。
9. 陈宏平:《市场结构动态性与政府管制对策》,载《经济评论》,2001(1)。
10. 陈宏平、汪贵浦:《管制政策动态均衡研究》,载《上海经济研究》,2003(4)。
11. 陈宏平:《市场结构与政府管制的对称与动态均衡——中国电信业管制改革的实证分析》,载《经济评论》,2002(3)。

(作者单位:西安邮电学院 西安 710061)  
(责任编辑:Q)