

# 转轨经济中行业性行政垄断的制度根源

## ——基于理性政府汲税约束视角

姜 琦\*

**摘要：**有关行业性行政垄断制度根源的研究大多局限于利益集团理论框架内，忽视了对政府本质和行为的深层次分析。本文提出理性政府假设，并基于理性政府的汲税约束视角，构建政府税收约束函数和政府效用函数的相应模型，对行政垄断的制度根源进行新的探讨。研究表明，理性政府为了维护自己的执政地位和国家的长治久安，对经济和行政两种汲税手段可相机抉择使用；政府税收的最优点会偏离经济效率的最优点，政府通过突破税收约束的途径来实现自身效用最大化会导致对经济的过度干预；在既定税收水平的条件下，通过改变制度组合，使政府税收最大化点向经济效率最大化点移动，是政府效用提高的另一途径，该途径的实现依赖于政府转型——建设强化市场型政府。

**关键词：**行政垄断 制度根源 理性政府 汲税约束

### 一、引言

目前，中国的国有企业改革已进入“深水区”，但垄断行业改革却迟迟得不到有效推进。处于转轨经济时期的中国对电力、电信、铁路、邮政等行业的垄断是计划经济体制的残留，主要目标可能不是谋取超额利润，而是基于产业和国家安全考虑，为了对经济实行有效的控制。垄断依托的载体是国有经济，实行的手段是行政垄断（石淑华 2006）。行政垄断<sup>①</sup>的内在缺陷造成了社会福利损失（于良春、丁启军 2007）、配置效率低下（刘志彪、姜付秀 2003）、产业发展滞后（姜琪 2011、2012）、行业收入差距过大（付娟 2008；王天夫、崔晓雄 2010）等诸多问题，所以，如何破除行业性行政垄断，推进垄断行业改革，是中国转轨经济时期亟需解决的问题。

现实经济中，行政垄断经常躲避在“政府规制”的外衣下，“以规制之名，行垄断之实”。理论上讲，合理的政府规制有其积极意义，但由于规制具有不可克服的内生缺陷<sup>②</sup>，政府若直接干预经济运行，就不可避免地导致行政腐败，产业与行政权力结合的最终形式是行政垄断（林江、周少君、王鹤 2011）。政府规制与行政垄断界限模糊，仅一纸之隔。事实上，政府对某些行业的规制并非全是政府经济职能责任感的驱动，在某种程度上，更可能是政府的行政需求。政府是公共权力的垄断者，其垄断地位可以为了自身利益对某些行业

\* 姜琪，山东大学经济学院，邮政编码：250100，电子信箱：jiangqishanda@163.com。

本文为国家自然科学基金项目“转轨经济条件下网络型产业竞争政策研究”（项目编号：70973066）的阶段性研究成果。作者感谢匿名审稿人的建设性修改建议，当然，文责自负。

① 行政垄断一般分为地区性行政垄断和行业性行政垄断，本文所提“行政垄断”特指行业性行政垄断，主要探讨行业性行政垄断相关问题。

② 政府的角色并非公共利益的捍卫者，规制动机也并非实现社会经济效率最大化。詹姆斯·M. 布坎南在《宪法秩序的经济学与伦理学》中特别指出，“市场失灵的政治化不可能产生福利经济学家们推崇的那种理想的矫正效果。”参见詹姆斯·M. 布坎南 2008 《宪法秩序的经济学与伦理学》，中译本，商务印书馆，第 109 页。

强行规制 政府规制本身就是行业性行政垄断的最大来源<sup>①</sup>。

哲学有言“存在的就是合理的” ,在经济学中意味着“存在的就是理性的” ,垄断行业的行政垄断可能因特定的历史因素形成 ,但是它们得以维持、延续的现实条件是什么? 产生行政垄断的深层制度原因及其运行机制是什么? 打破行政垄断的力量来源于何处? 研究这些问题对现阶段垄断行业改革有重要的现实意义。

文章余下部分结构安排如下: 接下来的第二部分 我们批判性地回顾国外解释规制失灵的相关理论 ,指出其解释中国行政垄断问题的不适用性 ,并梳理国内对行政垄断形成机制与维持原因解释的已有文献。第三部分从政府定位和国家角色分析入手 ,提出理性政府假设与内涵 ,给出政府汲税约束函数及政府效用函数。第四部分根据政府汲税约束函数和政府效用函数模型推导出相关命题 ,并结合中国行政垄断的现实情况予以解释。第五部分总结全文。

## 二、文献回顾与述评

鉴于研究规制失灵的文献对解释行政垄断有一定的借鉴意义 我们对有关规制失灵、行政垄断两方面文献进行梳理 ,已有丰富的理论文献对二者进行了不同角度、不同层次的探讨。

### (一) 国外关于解释规制失灵的有关研究

利益集团理论代表人物斯蒂格勒( Stigler ,1971) 提出 ,政府是强制权力的垄断者 ,规制是政府提供的产品 规制的供需双方在理性约束下选择自己的行为 ,使各自利益最大化 ,从而得出规制者可能被产业俘获的结论。佩尔茨曼( Peltzmann ,1976) 和贝克尔( Becker ,1983) 在斯蒂格勒思想的影响下 ,相继建立最优规制模型和政治均衡模型 ,试图从政党、选民、利益集团的博弈均衡中对规制失灵加以解释。麦克切斯尼( McChesney ,1987) 在贝克尔政治均衡模型的基础上加以改进 ,建立了抽租模型 ,认为政治家是理性的独立行为人 ,他可以从立法程序中最大化自己的收益 利用权力垄断地位创立并抽取政治租金。以上理论模型将政府这一主体虚化 政府的行为完全内生于利益集团之间的竞争性寻租活动 这种设定可能更符合美国式的“民主政治” ,与中国的现实情况有一定差别 ,无法清晰解释中国转轨经济中的行政垄断问题。拉丰和梯若尔( Laffont and Tirole ,1991) 摒弃了虚化政府这一做法 ,将规制部门分为国会和规制机构 ,假设国会以社会福利最大化为目标 ,而规制机构则有可能被利益集团所俘获 ,并针对利益集团与规制机构是否有合谋的情况 ,给出相应的激励模型 提出了委托 – 代理理论 ,但委托 – 代理理论应用于中国行政垄断的成因分析仍然具有局限性: 首先 ,是委托人的实际缺失。没有一个实际存在的委托人有效监管国有资产 ,只是用相关业绩指标来考核主管官员 ,官员不会在意企业的经济效率 ,反而更在乎相关考核指标 ,这就导致委托 – 代理关系的脱节。其次 ,是没有真正意义上的规制机构 ,受规制的垄断企业与政府主管部门大多是隶属关系。在这种情况下 ,政府主管部门与受规制的垄断企业就成了有着共同利益目标的利益共同体 ,不存在所谓的竞争性寻租问题 其解释力也就大打折扣。

### (二) 国内关于行政垄断成因的有关探讨

国内学者对中国行政垄断成因与制度根源的解释 ,主要集中于两个方面。一方面认为行政垄断的思想根源在于中国历史上的封建思想、官本位意识 ,制度根源是计划经济的残余( 杨兰品 ,2005) ,体制遗留下来的政企不分、经济结构不合理、利益分配机制不健全等原因 ,使得经济改革阻力重重 ,成本高昂。另一方面认为利益因素是行政垄断的主要原因。过勇和胡鞍钢( 2003) 从寻租腐败角度解释行政垄断的成因 ,并指出寻租腐败最后导致租值消散 ,造成经济效率和社会福利的损失。于华阳和于良春( 2008) 把行政垄断定义为中国转轨经济体制下特定的制度安排 ,并从制度需求和供给的视角对行政垄断形成根源与运行机制进行分析。张伟和于良春( 2011) 构建了规制机构与垄断厂商间的重复博弈模型以分析行业行政垄断的产生及维持机制。

<sup>①</sup> 我们有必要先澄清行政垄断与政府规制的区别与联系。政府规制和行政垄断的联系在于: 二者的实施主体和手段相同 ,都是政府机关及其所属部门 ,以行政权力介入市场经济的方式对市场主体进行一定的限制 ,进而达到其既定目标。二者的区别在于产生的环境和实施的目的不同 ,在市场经济运行良好的环境下 ,政府规制的目的是为了矫正市场失灵; 在市场经济体制不健全的情况下 ,行政垄断的目的则是以矫正市场失灵为名 ,进行伪规制 ,意在排斥和限制市场竞争。

### (三) 简要述评

国内外已有研究大都局限在规制经济学的分析框架内,将政府机构假设为经济人,单纯从经济角度对规制失灵或行政垄断成因提供解释,而对政府的本质特性没有给予充分的重视,这是以往理论的不足。本文基于理性政府的汲税约束视角,试图通过构建政府税收约束函数和政府效用函数的相应模型,对行政垄断的制度根源提供新的解释。

## 三、理论分析与模型设定

无论是政府规制还是行政垄断,其实施者都是政府或规制机构。实际上,政府既非绝对的公共利益维护者,也不是完全自私的设租抽租者,其效用函数是多元的。这里我们从政府定位与国家角色入手,提出理性政府的假设,并设置政府效用函数及相关模型,对中国行业性行政垄断的制度根源进行分析。

### (一) 政府定位与国家角色

政府是由少数精英阶层组成,无论是民主政府还是专制政府,如果满足以下两个假设,政府便是卓有效率而公正的。第一,精英阶层是真正的精英,拥有准确无误的天赋;第二,精英阶层是大多数人利益的代表,并且第一意志是捍卫社会总福利。可惜,这两个假定都是经济学家们一厢情愿的想法。布坎南指出,“经济政治秩序的结构具有合法性,这意味着自愿默许国家的强制,但并不认为政治代理人是全知全能的和仁慈的”<sup>①</sup>。实际上,政府既不是纯粹自利的“经济人”,也不是服务大众的“道德人”,而是相机抉择的“社会人”。

国家之所以能行使权利和发挥作用,是集体理性的结果,而保证集体理性顺利进行的就是国家机器。有关国家的理论主要有契约理论和掠夺理论两大类。契约理论认为国家是公民达成契约的结果,由国家来实施、组织各种契约可以产生规模效应。掠夺理论<sup>②</sup>则认为,国家是某一集团或阶级的代理者,其作用是代表该集团的利益向其他集团或阶级的成员榨取收入。相比之下,契约理论更倾向于解释民主政府,而掠夺理论更适合专制政府。新制度经济学家诺斯综合以上观点,提出新古典国家理论:任何国家都具有双重目标,一方面是降低交易费用以推动社会产出的最大化,获取国家税收的增加;另一方面,向不同的势力集团提供不同产权,使统治者租金最大化。彼此冲突的两个目标<sup>③</sup>反映了一个国家经济和政治的对立——出于统治的需要,一种经济上低效的制度安排在政治上却可能是合理的。

从以上分析来看,政府追求的主要目标是保证集体理性的贯彻,保障其权力执行的稳定性和有效性,而非单一的经济目标。因此,在特定的时期内,行政垄断虽然不利于国家经济目标最大化,但却有可能是实现国家统治目标的理性选择。

### (二) 理性政府的内涵与模型设定

#### 1. 理性政府假设

在分析政府定位和国家角色的基础上,我们提出理性政府假设。理性政府的概念类似于姚洋提出的“中性政府”和奥尔森提出的“泛利性组织”,但却不尽相同。姚洋(2009)通过观察中国政府行为的三个例子——改革初期增长共识的形成、价格双轨制和国有企业改革——认为当中国政府遇到不同社会阶层的利益冲突时所采取的行动是中性政府的行动,即有利于社会整体的利益而不是个别群体的利益。同时,他认为,中国政府之所以能够成为中性政府,主要原因是总结和吸取了1949—1978年间的教训以及平等的社会基础和意识形态方面的调整。我们提出理性政府假设的主要内涵包括以下三点:

(1) 理性政府为中性强权政府,其含义为:首先,政府是中性的,其存在的基础是内生的,并拥有绝对的强权,不依赖也不受制于任何利益集团,政府的决策都是出于自身执政地位和国家安全考虑,因而不会固定地偏向特定利益集团;其次,政府并非代表全社会的公共利益,在位政府的效用函数虽然与公共经济利益有重合之处,但其主要目标是维护国家的控制权和长治久安。

<sup>①</sup>詹姆斯·M.布坎南 2008《宪法秩序的经济学与伦理学》中译本 商务印书馆 第39页。

<sup>②</sup>关于掠夺理论 奥尔森有着很生动的描述。详见曼瑟·奥尔森 2005《权力与繁荣》,中译本,上海世纪出版集团,第6—13页。

<sup>③</sup>最大化产出的产权结构往往无法实现统治者租金最大化,这就是所谓的“诺斯悖论”。

(2) 理性政府的有效运转很大程度上取决于税收能否满足国家的需求,政府对国家的控制能力主要体现在汲取税收的能力上。政府汲取税收的手段有两种:经济手段和行政手段,与之对应的效率我们分别称为经济效率和行政效率。其中,经济效率是指国家提供合意的制度和服务,促进经济增长,使得税收自然增长的能力;行政效率<sup>①</sup>是指国家因税收饥渴所迫,通过加强经济领域某些行业的行政干预,增加隐性税收<sup>②</sup>的能力。政府运用行政权力对特定行业进行垄断经营能得到隐性利益的问题早已被经济学家们重视。North 和 Weingast(1989)证实,垄断权本身会产生比税收更多的利益,因为它既剥夺现有的投资价值,又能得到将来的利润流;与税收的边际收益相比,垄断权的边际收益高出一倍以上。

(3) 理性政府的决策就是在不同时期向民众提供相应的制度,即提供经济效率和行政效率的不同组合。国家提供制度组合的能力取决于税收水平,虽然每一期的制度组合是可以选择的,但由于国家一定时期汲取税收的水平有限,所以税收约束决定了当期的制度组合水平,这些制度组合构成了制度可能性边界(图1中的IPF线)<sup>③</sup>。

## 2. 政府效用函数的设定

政府效用水平( $U$ )取决于政治、经济、军事、医疗、教育等方面,作为一国的政权主体,不仅是表现为上层建筑的政治主体,也是作用于经济基础的经济主体,因为政府能通过行政手段干预经济。行政权力既是一种手段,也是一种目的。我们可以把政治和经济看成两个市场,政治市场政府提供诸如立法权、司法权、行政权等,而经济领域则提供有形的产品或无形的劳务,当然,是通过干预经济的间接手段提供。政府的效用水平主要来源于政治和经济这两个市场(汪彤 2010)。基于以上考虑,我们取关乎国家统治最重要的两方面——政治和经济——来衡量政府的效用水平,政治和经济方面的指标分别用行政效率( $A$ )和经济效率( $E$ )来替代。我们把政府效用函数形式设定为:

$$U = f(A, E)$$

图1所示, $U$ 为政府效用函数曲线,IPF为制度可能性边界, $E$ 为当期政府效用的最优点。在1时期,政府提供行政效率与经济效率的组合,即制度可能性边界 $IPF_1$ , $U_1$ 是1期的政府效用曲线,当政府效用曲线与制度可能性边界相切时,政府效用达到了当期最优水平,即点 $E_1$ 。制度可能性边界是可以改变的,图1中 $IPF_1$ 向 $IPF_2$ 跃迁的动力来源于两方面:一方面是内力作用,比如政府通过反腐倡廉、提高官员素质等手段提高自身的执政能力与水平,或者通过改革手段促进经济发展等;另一方面是外力作用,比如外界政治、经济环境的变化等。

## 3. 政府汲税约束函数的设定

政府的主要目标是执政的稳定性与持久性,实现其目标的直接途径是加强对国家的控制,而政府对国家的控制很大程度上体现在汲取税收的能力上,因为税收水平直接决定着政府可提供的制度组合,更高层次的制度组合有利于实现更高的政府效用水平。

政府税收增长的途径有两方面:一是国家随着经济发展而自然取得的税收增长,二是国家通过加强某些行业的行政干预而取得的隐性税收增长,分别表现为经济效率和行政效率,二者均直接影响政府的汲税水平。政府通过调节干预程度(Intervention)来间接控制经济效率和行政效率。我们假定政府税收约束函数为线性,具体形式如下:

$$T = w_a A(I) + w_e E(I)$$

<sup>①</sup>邓宏图定义的行政效率,是指中央政府征收赋税(汲取社会经济资源的能力),以及将这种能力转化为实际财富的行政运行效能。本文的“行政效率”概念与之有差异。参见邓宏图 2003 《历史上的官商:一个经济学分析》,《经济学(季刊)》第4期 第 531 – 554 页。

<sup>②</sup>这里值得一提的是,垄断经营的利益一部分体现在显性的国有企业利税上,另一部分则体现在隐性税收上。这里的隐性税收主要形式为特定行业的垄断利润,其受益群体为某些特定利益集团。

<sup>③</sup>需要注意的是,由于税收水平决定了制度组合的水平,实质上,制度可能性边界与税收水平是一个事物的两种理解,本质上二者是一致的。后文的税收函数实际上也是制度可能性曲线的函数形式,其参数在图1中都有其几何意义。文中为了统一说法,除非特别说明,否则一律采用“制度可能性边界”的称谓。

其中,  $T$  为政府税收水平  $A$  为行政效率  $E$  为经济效率<sup>①</sup>。 $I$  为政府干预, 为行政效率和经济效率的自变量。 $w_a$  和  $w_e$  分别为行政效率和经济效率对税收水平的影响系数, 代表着行政效率和经济效率对总税收的影响水平。对应到图 1, 这两个系数实际上决定着制度可能性边界  $IPF$  的斜率  $k_{IPF} = -w_a/w_e$ 。

经济效率方面, 随着政府干预( $I$ )程度的加强, 经济效率逐渐提高<sup>②</sup>, 直至达到最大值  $E_{max}$ , 此时, 若政府继续加强对经济的干预, 就会出现干预过度的情况, 导致经济效率下降, 所以, 经济效率曲线总体趋势是先升后降的。同时, 由于政府通过经济手段提高税收的手段是间接的, 因为经济增长引起自然税收的增长在时间上存在滞后效应, 故经济效率曲线是严格凹的。综上分析可知, 经济效率曲线( $EI$ )呈现明显的倒“U”形(如图 2 所示)。

行政效率方面, 政府干预与行政效率存在着明显的正相关关系, 在一定范围内, 随着政府干预的加强, 行政效率不断提高, 但当行政效率达到其极限  $A_{max}$  时, 若继续加强政府干预, 行政垄断问题就会凸显, 引发收入分配不均、资源配置效率低下、失业率上升等诸多问题, 国家和社会稳定受到影响, 行政效率也会因此而下降。所以, 行政效率曲线的总体走势是先升后降的, 但由于行政手段干预经济获取隐形税收是直接而迅速的, 所以, 不同于经济效率曲线的严格凹的特性, 行政效率曲线( $AI$ )在上升阶段是严格凸的(如图 2 所示)。

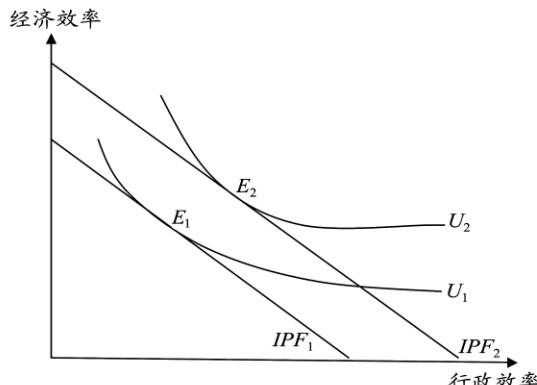


图 1 制度边界与政府效用

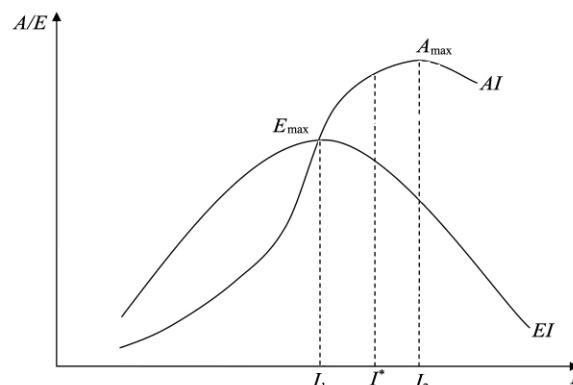


图 2 干预程度、行政效率与经济效率

#### 四、模型相关命题与经验解释

尽管政府不完全是公共利益的捍卫者, 但理性政府为了税收目标的实现, 也不会漠视经济的发展, 从这个意义上说, 政府对经济领域的干预一定程度上也是希望经济效率得到提高。但是, 政府不可能只注重经济效率, 因为政府效用的最优点  $E$  并非角点解(见图 1)。

命题 1: 理性政府为了维护自己的执政地位和国家的长治久安, 对经济和行政两种汲税手段可相机适度使用, 二者具有一定的替代性。一定时期一定范围内, 可以牺牲一定的行政效率以换取经济效率; 在满足条件的另一个时期内, 也可以牺牲一定的经济效率来换取行政效率。

在不存在外部战争的情况下, 政府追求行政效率和经济效率的均衡状态, 而非单一效率。处于经济转轨时期的中国, 多数垄断行业的市场地位不是通过竞争获得, 而是借助政府的行政权力取得的, 这在经济运行中表现为政府干预过度。过度干预经济造成的行政垄断, 会带来租值耗散。这种情况下, 政府的行政效率较高, 但经济效率较低, 还造成垄断行业高利润和高收入等问题, 不利于政府实现行政效率与经济效率的均衡目标。所以, 中国政府改革的核心就是打破这种“一高一低”的效率现状, 加快破除垄断行业的行政垄断, 促

<sup>①</sup> 这里,  $T$  是税收收入水平  $A$  与  $E$  字面上虽然记为行政效率和经济效率, 但是, 从上面分析中我们不难知道, 其真正含义是通过行政手段获得的税收水平和通过经济手段获取的税收水平, 称其为效率主要是为了与图 1 中的坐标标记统一, 以便于理解税收约束函数的几何意义。

<sup>②</sup> 没有任何约束、没有产权保障的完全自由放任的市场竞争状态也是低效率的, 所以需要政府提供公平竞争的环境, 需要政府进行适当的经济干预, 但不是直接的行政干预。在一定范围内, 政府合理的经济干预对经济增长起促进作用, 经济效率会提高, 有效竞争的实现需要政府制定和采取一系列的竞争政策来提供保障。参见姜琪, 2012《论竞争的本质与有效竞争的界定》, 《云南社会科学》第 2 期, 第 50–54 页。

进市场机制的培育和完善,减少经济领域内的政府直接干预,促进经济快速增长,使经济效率在长期内得到提高,从而提高政府效用水平。<sup>①</sup>

在存在外部战争威胁的情况下,政府可能会在短期内片面追求行政效率。国家通过行政手段来垄断某些行业的初衷很难说不是为了增加国家税收,快速积累大量财富。历史上西汉盐铁专营就是一个很好的例子。<sup>②</sup>汉武帝刘彻为了“廓土斥境”,全面对匈奴作战,“天下费多,财用益曲”,于是任命桑弘羊担任大农丞,“尽管天下盐铁酒粮之事”,也就是官家垄断经营盐铁酒粮买卖。盐铁酒粮专卖后,财政收入增长很快,“一岁之中,太仓、甘泉仓满。边余谷诸物均榆帛五百万匹”,盐铁专营在短时间内为国家聚敛了大量财富。但是时间一长,盐铁价格猛涨,质量下降,问题凸显。盐铁专卖实际上是国家与民争利,导致国富民穷,政府虽然看到盐铁专营的种种弊端,但是由于其垄断利润巨大,隐性税收在税收总额中占据着不小的份额,故而盐铁专营一直未破除。<sup>③</sup>通过盐铁专营,西汉政府在短时间内大幅提高了行政效率,牺牲了一定的经济效率,从而为国家的稳定提供了保障,实现了特定时期政府效用的最大化。

命题2:理性政府效用的最优解会偏离经济效率的最优解,政府通过突破税收约束的途径来实现自身效用最大化方式会导致对经济的过度干预。

税收水平的提高可以使制度可能性边界曲线外移,从而使政府效用得到提高(对比图1中 $IPF_1$ 、 $IPF_2$ 和 $E_1$ 、 $E_2$ 点),因此,政府可以通过突破税收约束的方式来实现自身效用的提升,但这种提升方式会导致政府对经济的过度干预。从政府的税收约束函数 $T = A(I) + E(I)$ 来看<sup>④</sup>,政府欲使税收水平最大化,必满足条件:

$$\frac{\partial T}{\partial I} = \frac{\partial A}{\partial I} + \frac{\partial E}{\partial I} = 0 \quad (\text{F. O. C}) ; \quad \frac{\partial^2 T}{\partial I^2} = \frac{\partial^2 A}{\partial I^2} + \frac{\partial^2 E}{\partial I^2} < 0 \quad (\text{S. O. C})$$

如图2所示,在 $I_1$ ( $E_{\max}$ 对应的政府干预程度)左方区域 $\frac{\partial E}{\partial I} > 0, \frac{\partial A}{\partial I} > 0$ ;在 $I_2$ ( $A_{\max}$ 对应的政府干预程度)右方区域 $\frac{\partial E}{\partial I} < 0, \frac{\partial A}{\partial I} < 0$ ;故这两个区域均无法满足政府税收最大化的一阶条件 $\frac{\partial T}{\partial I} = 0$ 。在区域( $I_1, I_2$ )中, $\frac{\partial E}{\partial I} < 0, \frac{\partial A}{\partial I} > 0$ 则必有一点满足 $\frac{\partial T}{\partial I} = 0$ ,我们在图2中将该点标记为 $I^*$ 点。另外,分析可知在 $I^*$ 点处 $\frac{\partial^2 E}{\partial I^2} < 0, \frac{\partial^2 A}{\partial I^2} < 0$ ,从而满足税收效用最大化的二阶条件 $\frac{\partial^2 T}{\partial I^2} < 0$ 。同时满足一、二阶条件,故 $I^*$ 点为政府税收函数的最大值点。

由以上推导可知,政府税收函数最大点 $I^*$ 总是位于经济效率最大点 $I_1$ ( $E_{\max}$ 对应的政府干预程度)的右侧(见图2),即政府追求税收水平最大化的动机,会导致其对经济过度干预,干预过度的程度为 $\Delta I = I^* - I_1$ ,政府税收函数的最大值点 $I^*$ 偏离了经济效率最大值点 $I_1$ 。

命题3:在既定税收水平的条件下,通过改变制度组合,使政府税收最大化点向经济效率最大化点移动,是政府效用提高的另一途径,该途径的实现依赖于政府转型——建设强化市场型政府。

强化市场型政府(Market-augmenting Government)由奥尔森在1937年首次提出,他认为“一个政府如果有足够的权力去创造和保护个人的财产权利、并且能够强制执行各种契约,同时它还受到约束而无法剥夺或侵犯私人权利,那么这个政府便是一个强化市场型政府。”<sup>⑤</sup>

强化市场型政府的建设带来的改变我们分别在图3和图4中说明。图3中可以分析出,强化市场型政府建设是促使政府税收最大化点向经济效率最大化点移动的外力,可以最大限度地缩短税收函数最优点与经济效率最优点的距离。具体分析如下:在命题2的推导过程中我们知道,政府效用最大化点始终位于行政

<sup>①</sup>通过降低行政效率和提高经济效率来增大政府效用的具体介绍和几何意义请参见后文命题3的解释部分。

<sup>②</sup>参见李振华2009《盐铁专营是非多》,《21世纪经济报道》12月25日。

<sup>③</sup>铁的专营由于制铁工艺的改进,唐代以后不实行国营,而盐的专营一直持续至今。

<sup>④</sup>为了更加清晰地说明主要问题,我们把行政效率和经济效率对税收的影响系数和简化为1,这意味着假定行政效率和经济效率对税收的影响程度相同,在图1中表现为制度可能性边界的斜率为-1。

<sup>⑤</sup>参见曼瑟·奥尔森2005《权力与繁荣》,中译本,上海世纪出版集团,第3-5页。

效率最优点和经济效率最优点之间。如果政府向强化市场型方向转型,政府能够明确产权制度,更有效率地保护个人财产和强制执行各种契约,同时又受到约束不能侵犯私人权利,那么经济效率会得到极大提高。经济效率提高的来源有两个:一是政府转型带来的执政能力和干预效率的提高,表现为经济效率曲线的上升;二是行政干预程度降低带来的经济效率的提高。在政府转型成功后,政府会在经济领域中适度减少干预程度,提高市场化水平,使市场机制充分发挥作用,经济增长就会加速,如图3所示,经济效率曲线上升至 $EI_2$ , $E_{max}$ 与 $I_{max}$ 之间的距离 $I_1I_2$ 缩小,政府效用最大化点 $I^{**}$ 与经济效率最大化点 $I_1$ 便逐渐趋近<sup>①</sup>。

由于政府汲税水平在一定时期内存在着约束,即政府的制度可能性边界存在限制,不能在短时间内实现跃迁。但是,在既定税收水平的条件下,通过改变制度组合的影响系数,即改变制度可能性边界的斜率,也是政府效用提高的另一途径,强化市场型政府就是实现这一途径的一种方式。图4中我们可以分析出如上结论,具体分析如下:若现行政府转型成为强化市场型政府,那么政府的行为受到强有力产权保护制度和执行契约能力的约束,不能随意动用行政手段对经济进行直接干预,这意味着政府运用行政手段来汲取税收的成本变得更加高昂,由于行政效率和经济效率间存在着替代性,所以理性政府会减少对行政手段的使用,而更多地使用经济手段。在政府税收函数中表现为行政效率的系数 $w_a$ 变大,经济效率的系数 $w_e$ 变小,从而制度可能性边界的斜率 $k_{IPF} = -w_a/w_e$ 绝对值变大。在税收水平约束不变的条件下,制度可能性边界由 $IPF_1$ 变迁到 $IPF_3$ (见图4)。对比政府转型前制度边界为 $IPF_1$ 时对应的政府效用水平 $U_1$ ,转型后的制度边界 $IPF_3$ 所对应的政府效用水平 $U_3$ 更高(显然 $U_3 > U_1$ )。

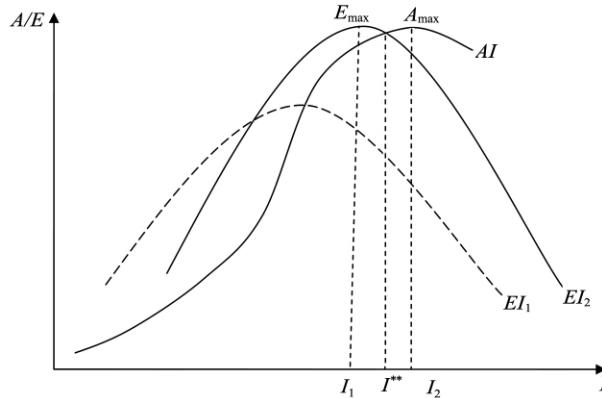


图3 强化市场型政府建设前后的效果对比

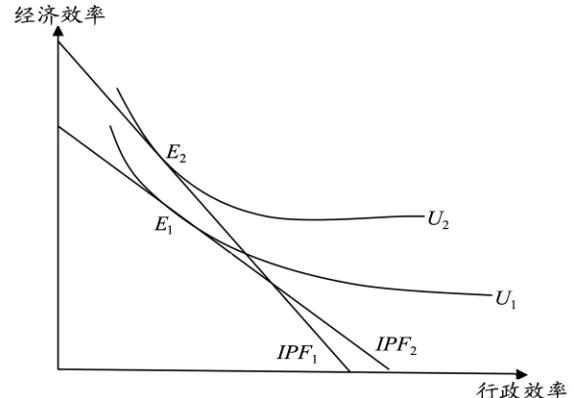


图4 强化市场型政府建设前后的政府效用对比

## 五、结论与启示

理性政府的效用函数是多元的,并非单一的经济目标。政府的主要目标是维持统治的稳定性和长久性,其主要手段是通过税收来实现统治的可行性,故税收水平直接影响着政府的效用水平,在一定时期内,政府汲取税收的水平是受到约束的。行业性行政垄断有其存在的制度基础,在特定时期内,政府为了追求自身效用最大化,可能会通过加强行政效率的手段来突破税收水平约束,对经济实行过度干预,以实现其当期效用最大化。但随着经济社会的发展和外界条件的变化,政府为了实现自身效用最大化,同样会放弃突破税收约束而选择另外一种在既定税收水平下提高效用的方法——强化市场型政府建设。现行政府向强化市场型政府转型,会逐渐减弱对经济的直接行政干预,提高经济效率。政府转型的实质是提供不同的制度组合,其动力来源于政府的决心。在未完成市场化改革的转轨时期,内生的政治均衡很难达到社会有效率的结果,政府或政治家对改革的明确态度和强有力的执行手段可能是推动社会状态向有效率的均衡移动的更好动力。<sup>②</sup>

中国的经济改革和发展历程从经验上验证了本研究的相关结论。由计划经济向市场经济转变,是中国

<sup>①</sup>关于 $EI_2$ 位置的说明:政府转型和减少对经济的干预,实际上意味着改革,而中国的改革是渐进式的,所以在现有行政干预最优水平 $I_2$ 上,减少干预的程度最有可能是 $I_2 - I^{**}$ ,而非在更左边的位置上。如果经济效率曲线最优点位于横轴极左的位置上意味着爆炸式的改革,这不符合中国的现实。

<sup>②</sup>参见汤玉刚、赵大平 2007.《论政府供给偏好的短期决定:政治均衡与经济效率》,《经济研究》第1期,第29-40页。

经济高速增长 30 年强大的制度动力。放弃计划经济 进行市场化改革 ,本身就意味着政府在努力打破现有制度供给组合 ,向强化市场型政府转变。中国政府所进行的国有企业改革 ,实质上是政府降低行政手段对经济的影响 放松对经济领域的行政干预 ,培育良好的市场秩序 ,使经济能得到快速增长 ,快速增长的经济极大地促进了经济效率的提高 ,从而实现了更高水平的效用。

#### 参考文献:

1. 奥尔森 2005 《权力与繁荣》,中译本 ,上海世纪出版集团。
2. 奥尔森 2007 《国家的兴衰》,中译本 ,上海人民出版社。
3. 邓宏图 2003 《历史上的“官商”:一个经济学分析》,《经济学(季刊)》第 2 卷第 3 期。
4. 过勇、胡鞍钢 2003 《行政垄断、寻租与腐败——转型经济的腐败机理分析》,《经济社会体制比较》第 2 期。
5. 付娟 2008 《中国垄断行业的高收入及其原因:基于整个收入分布的经验研究》,《世界经济》第 7 期。
6. 姜琪 2011 《中国铁路运输业生产率指数研究》,《山东经济》第 3 期。
7. 姜琪 2012 《网络型产业的有效竞争研究》,《经济与管理评论》第 2 期。
8. 姜琪 2012 《论竞争的本质与有效竞争的界定》,《云南社会科学》第 2 期。
9. 刘志彪、姜付秀 2003 《我国产业行政垄断的制度成本估计》,《江海学刊》第 1 期。
10. 林江、周少君、王鹤 2011 《腐败与经济学:一个文献综述》,《经济与管理评论》第 6 期。
11. 李振华 2009 《盐铁专营是非多》,《21 世纪经济报道》12 月 25 日。
12. 诺斯 ,1994 《经济史中的结构与变迁》,中译本 ,上海人民出版社。
13. 石淑华 2006 《行政性垄断的经济学分析》,社会科学文献出版社。
14. 汤玉刚、赵大平 2007 《论政府供给偏好的短期决定:政治均衡与经济效率》,《经济研究》第 1 期。
15. 王天夫、崔晓雄 2010 《行业是如何影响收入的——基于多层次线性模型的分析》,《中国社会科学》第 5 期。
16. 汪彤 2010 《政府权力悖论与中国经济转轨》,中国发展出版社。
17. 于华阳、于良春 2008 《行政垄断形成根源与运行机制的理论假说——基于制度需求供给视角》,《财经问题研究》第 1 期。
18. 于良春、丁启军 2007 《自然垄断产业进入管制的成本收益分析》,《中国工业经济》第 1 期。
19. 杨兰品 2005 《行政垄断问题述评》,《经济评论》第 6 期。
20. 姚洋 2009 《中性政府:对转型期中国经济成功的一个解释》,《经济评论》第 3 期。
21. 张伟、于良春 2011 《行业行政垄断的形成及治理机制研究》,《中国工业经济》第 1 期。
22. 詹姆斯·M. 布坎南 2008 《宪法秩序的经济学与伦理学》,中译本 商务印书馆。
23. Becker G. S. 1983. “A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence.” *Quarterly Journal of Economics* , 98( 3) : 371 – 400.
24. Laffont J. J. and J. D. Tirole. 1991. “The Politics of Government Decision – making: A Theory of Regulatory Capture.” *Quarterly Journal of Economics* , 106( 4) : 1089 – 1127.
25. McChesney F. S. 1987. “Rent Extraction and Rent Creation in the Economic Theory of Regulation.” *Journal of Legal Studies* , 16( 1) : 101 – 118.
26. North Douglass C. , and Barry R. Weingast. 1989. “Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth Century England.” *Journal of Economic History* , 49( 4) : 803 – 832.
27. Peltzman Sam. 1976. “Towards a More General Theory of Regulation.” *Journal of Law and Economics* , 19( 2) : 211 – 240.
28. Stigler , George J. 1971. “The Theory of Economic Regulation.” *The Bell Journal of Economics and Management Science* 2( 1) : 3 – 21.

## The Cause of Industry Administrative Monopoly in Transition Economy: Based on the Perspective of Rational Government’s Tax Restraint Hypothesis

Jiang Qi

( School of Economics , Shandong University of China)

**Abstract:** The research about administrative monopoly regime is confined to the interest group theory framework , and ignores deep analysis on the nature and behavior of government. This article puts forward rational government hypothesis. Based on the perspective that rational government described the tax restrain , by constructing a government tax choice of the utility function and the corresponding model ,this article discusses the regime of administrative monopoly. The research shows that ,rational government aims to protect their ruling position and long – term stability of the country ,therefore they can make a choice between economic efficiency and administrative efficiency. The tax utility optimal solution inevitably deviates from the optimal solution of economic efficiency. The government’s pattern to realize their utility maximization through breaking the tax restrain will lead to excessive intervention economy. Under the condition of tax horizontal restrain ,altering the combination of regime will help the government improve utility. This way makes the maximum point of government tax coming near to the maximum point of economic efficiency. The motivation of government altering combination of regime comes from market – augmenting government.

**Key Words:** Administrative Monopoly; Regime Root; Rational Government; Tax Restraint

**JEL Classification:** D42 ,D63 ,D73 ,D78

(责任编辑: 彭爽)