

管制经济学的演进^{*}

——从传统理论到比较制度分析

曹 啸¹, 计小青²

(1. 上海财经大学 金融学院, 上海 200433; 2. 上海财经大学 财经研究所, 上海 200433)

摘 要:文章梳理了管制经济学从传统理论到比较制度分析的演进逻辑,并指出传统的管制理论采取的是把市场和政府对立起来的二分分析方法,而新的管制理论则采取了一种把市场和政府统一起来的分析方法,这种理论进展有助于我们更加深刻地认识现实世界中的管制制度。

关键词:市场;政府;公共利益理论;利益集团理论;比较制度分析

中图分类号:F09 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2006)10-0071-09

一、引 言

关于管制的思想最早可以追溯到 17 世纪英国的普通法实践。到 18 世纪,管制的思想更多地体现在经济事务当中(Trebing, 1987)。实际上,管制思想的产生和发展在很大程度上体现了人们对于经济和社会发展过程中政府的地位和作用的认识。在不同的时代背景下,由于社会经济条件和制度环境的差异,人们对于政府地位和作用的认识一直存在着分歧,从而引发了经济学对于市场和政府之间关系的长期争论,管制经济学的发展正是这种争论的反映。

在传统管制理论争论的背后隐含了这样一个事实:人们一直把市场的作用和政府的作用对立起来,认为市场和政府的作用是一种相互替代的关系。争论的一方强调“看不见的手”的作用和政府干预对效率的扭曲,而另一方则强调市场失灵和政府的仁慈、公正。基于这种观念,传统管制理论的进展就表现为不断提供新的市场失灵或者政府失灵的材料,再用新的理论进行解释、辩护或者批判。

随着人们对政府与市场认识的深入,以及得益于新制度经济学、信息经济学等经济理论的发展,管制经济学的新进展开始放弃传统的对立观点,认为在经济发展的过程中,市场和政府之间的作用不是相互替代的,而是互为补充

收稿日期:2005-12-05

作者简介:曹 啸(1970—),男,安徽巢湖人,上海财经大学金融学院讲师,博士;

计小青(1973—),女,安徽庐江人,上海财经大学财经研究所,博士。

的,有效率的市场和公正的政府都是一个社会经济发展的必要条件,两者缺一不可。

本文在分析传统管制理论和新的管制理论之间差异的基础上,探讨了管制经济学理论新发展的意义,并认为新的管制理论的发展体现了人们对于市场和政府之间关系认识的深化过程,这对于我们理解转轨时期中国市场化改革过程中政府的地位和作用具有启示意义。

二、传统管制理论中的争辩:是理想的政府或者是理想的市场

在管制经济学的长期发展中出现了许多理论流派,其中最具有代表性的是坚持 Pigou 传统的公共利益理论和 Stigler(1971)等人开创的利益集团理论。这两种理论分别代表了传统管制经济学的两种价值取向:前者强调了政府干预经济的正当性,而后者则承接了主流经济学反对政府干预市场的自由主义精神。在传统管制理论的发展中,这两种价值取向之间存在着长期的争论。

由于关注到市场经济发展初期社会制度不能适应经济结构变化所导致的社会矛盾,Pigou(1932)在《福利经济学》中指出,各种形式的市场失灵会造成社会福利的减损,为了纠正市场失灵,就需要政府的干预即管制,由此成为管制经济学的发端,坚持 Pigou 传统的管制理论通常被称为公共利益理论。

公共利益理论假定政府是理想状态的政府,政府的目标是通过管制提高资源配置效率,以增进社会福利,而管制者会专一地追求这一目标,并假定在这一过程中,管制者可以代表社会公众对市场做出理性的计算,使得管制结果符合帕累托最优原则。它或明或暗地包含着这样一个前提,即市场是脆弱的,如果放任自流就会导致不公正或低效率,而管制是政府对社会公正和效率需求所做出的无代价、有效和仁慈的反应(Posner,1974)。在公共利益理论的视角中,市场是现实的市场,包含了由于各种摩擦所导致的市场失灵现象;但与此同时,认为政府则是理想状态的政府,忽视了现实中的政府所存在的局限之处。所以,可以简单地把公共利益理论的主要思想总结为现实的市场和理想的政府。

然而,到了 20 世纪 60 年代以后,资本主义社会市场制度和司法体制的演进已经能够适应新的社会经济结构的变化,此时,市场失灵现象也不再是人们关注的中心问题,相反,政府监管所导致的效率损失和政府失灵的现象开始进入人们的视野,要求放松管制、让市场力量发挥作用成为新的社会浪潮,在经济学的发展中就表现为对公共利益理论的批判和利益集团理论的兴起。

正是在这样的现实经济背景下,Stigler(1971)分析指出,管制制度并不像人们预期的那样是保护弱势者、维护公正和提高效率的,相反,管制制度保护的是被管制者。管制并不是为公共利益服务的,而是利益集团为了增进其私人利益所寻求的。对于管制的经济效果持有这种观点的管制理论通常被称为

利益集团理论。Stigler 形象地把管制产生的过程称为“捕获”,因此,Stigler 的管制理论通常又被称为“捕获理论”^①。

可以看出,与公共利益理论不同,利益集团理论视角中的管制者已经不再是大公无私和公正的化身,而是有着自己私利的集团。这实际上意味着政府不再是理想状态的政府,而是现实的政府,现实的政府总是难以避免寻租和腐败。因此,在利益集团理论看来,政府的管制只能导致市场效率的扭曲,而不具有任何增进效率的含义。政府管制并不能在市场过程之外添加任何积极的效果,既不能解决公正问题,也不能带来效率的增进,公平和效率最终都是由市场过程所决定的,市场是完美的、理想的市场。因此,可以把利益集团理论简单地概括为理想的市场和现实的政府。

可以看出,在公共利益理论和利益集团理论之间存在着根本的分歧,其中一方强调“看不见的手”的作用和政府干预对效率的扭曲,而另一方则强调市场失灵和政府的仁慈、公正,这种假设条件的差异也就导致了两种理论在推理过程、分析结果和政策建议上的不同。

三、传统管制理论的疏漏:政府和市场之间对立的二分法

公共利益理论在逻辑上的错误是首先将真实市场的失败与理想形式的管制进行比较,认为市场过程中的决策主体追求的是自己的私利,管制过程中的决策主体追求的是社会的公正;市场过程中存在各种摩擦因素,而管制过程中却不存在阻碍管制目标实现的摩擦因素。但这样的比较是错误的,有意义的比较应该建立在对市场与管制使用同样的行为假设和约束条件的基础上。其次,公共利益理论将管制的必要条件等同于充分条件。公共利益理论从市场失灵现象推导出对管制的需求,把市场失灵当作管制产生的充分条件。这明显是不现实的,市场失灵的存在仅仅是需要政府管制的必要条件,而不是充分条件。

不仅如此,任何版本的公共利益理论都没有包含一种将公共利益转化为立法行动的机制。公共利益理论指出某种市场失灵的存在,需要管制政策来满足公共利益,但是这种将激励变成现实的管制政策是怎样的实施过程却为公共利益理论所忽视。

利益集团理论强调了现实中的政府不是公正和仁慈的,市场会自发地实现资源的有效配置,但这样理想状态的市场所需要的严格假定条件是不存在的,这是利益集团理论在学理上的一个缺陷。另外,利益集团理论还面临着实证上的悖论,在现实生活当中,越是发达与富裕国家,越是有着严格的监管制度,在这些国家,收入水平的增长与政府监管范围的扩大之间似乎保持着正相关关系(Shleifer, 2005),利益集团理论却无法解释政府管制的正面作用。

更进一步的分析,利益集团理论隐含着这样的结论,在任何一个国家,政

府管制都具有相同的含义,即都是对市场效率的扭曲。但是,我们在现实中看到的却是不同的国家所采取的管制制度存在着较大的差异性,而同样的管制制度在不同的国家、或者同一个国家的不同时期所产生的实际效果也是大相径庭的,尤其是一些发展中国家和转轨国家模仿和移植了发达国家的监管制度,却不能够实现预期的目标。可见,对于不同的国家以及同一国家的不同时期,管制制度的作用是因特定的经济条件或者制度环境而有所不同的,这恰恰也是利益集团理论不能解释的问题。

虽然在公共利益理论和利益集团理论之间存在着根本的分歧,但是这种分歧的背后实际上具有一个共同的特征,即都认为市场和政府之间的关系是对立的,市场和政府的作用是一种相互替代的关系,也就是说,争论的双方在对待市场和政府关系的问题上都采取了一种对立的二分法的立场。在市场和政府对于一个国家长期经济增长的作用这个问题上,两种管制理论采取了非此即彼的极端观点,即市场和政府之间的关系是此消彼长和不可共存的。

首先,传统的管制理论在逻辑起点上采取二分法的观点,体现了在不同的时代背景下,经济学的分析对当时现实问题的关注。公共利益理论产生的背景是原有的市场机制和法律体系不能适应社会经济结构的变化,导致社会矛盾的激化,人们寄希望于通过政府的管制来解决社会矛盾。因此,关注现实问题的经济学家就会强调市场失灵及其危害,而把理想状态的政府作为解决资本主义现实矛盾的药方。

但当市场机制、法律体系以及国家的政治过程已经能够适应社会经济结构变化的时候,政府管制对经济效率的负面影响就开始凸现出来,主要的资本主义国家都面临着释放市场的力量以维持经济增长的内在压力,这时提高经济效率已经替代了维持社会稳定成为一个国家需要解决的主要问题,因此,关注现实问题的经济学家就会强调现实的政府失灵,而把理想的市场作为解决现实矛盾的药方。

其次,这种对立的二分法的认识,体现了传统经济学理论观察问题的一种核心分析方法,即将实证结果与理论的最优结果相比较^①。比如,对于公共利益理论而言,比较了引进政府管制之前市场交易的绩效,结果是由于存在市场失灵因而现实情况不是最优的,所以得出政府的管制可以增进社会福利水平的结论;对于利益集团理论而言,则是比较了引进政府管制以后市场交易的绩效,结果是政府管制的存在并不会增进市场交易的效率,而仅仅会引起市场效率的扭曲,由此得出了反对政府管制的政策主张。

如果我们把两个理论孤立起来分析,我们可以看到它们分别有着不同的假设前提、分析过程和政策主张,但是,如果把两个理论放在一起,深入到管制经济学理论纷争的背后,就可以看到,两种传统管制理论在逻辑起点和分析方法上有共同之处(如图1所示)。

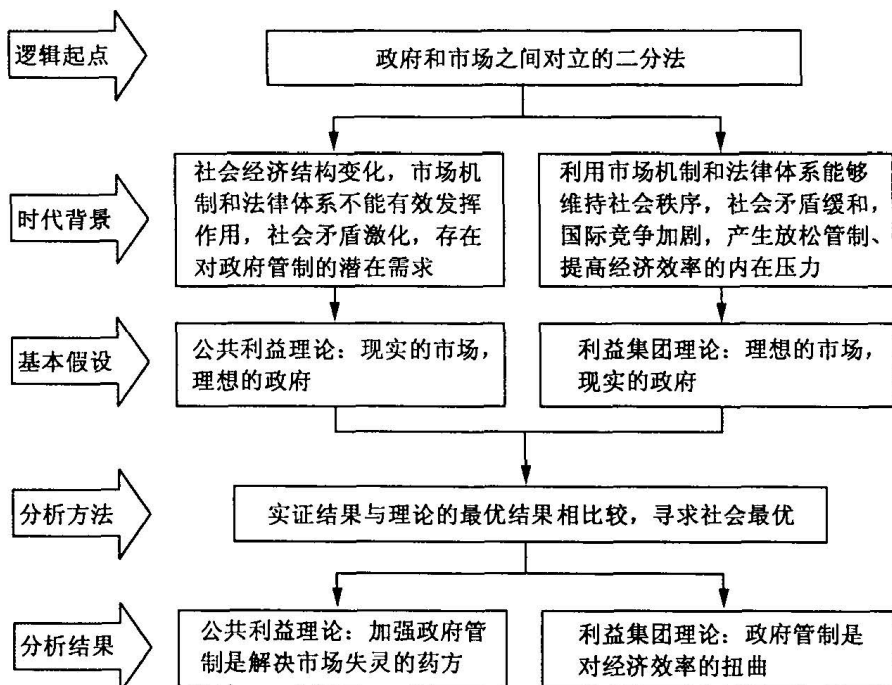


图1 传统管制理论的比较

在政府和市场关系认识上的对立的二分法恰恰是传统管制理论的共同缺陷。这种对立的二分法导致了两种理论都只能说明管制制度在一个国家的特定时期的作用和意义，却不能解释在一个国家更长的历史时期内出现管制或放松管制的螺旋型交替过程的原因，同时也不能恰当地解释政府管制对转轨国家所具有的重要意义，更不能为转轨国家如何在加强政府监管、维护市场秩序的同时避免管制带来的寻租和腐败行为提供具有建设性的政策建议。

尤其重要的是，传统管制理论所采取的二分法的立场，使我们忽视了即使在成熟市场经济国家政府管制也发挥着极为重要作用的事实。实际上，在那些成熟市场经济国家，正是由于制度环境的差异决定了政府因素与私人因素的不同比例，从而定义市场经济的不同类型（张杰，2005）。因此，我们需要一个新的管制理论，既可以包含对公共利益目标理论的批判，又可以承认至少在某些领域内进行政府干预的有效性，这样才能对事实给出更为合理的解释。

四、比较制度分析视角的管制经济理论：市场和政府的统一

正是伴随着市场经济制度的演变，人们对于市场和政府之间关系的认识不断深化，开始用比较制度分析的视角来更加全面地看待政府监管，认识到市场是现实的，政府也是现实的，这是我们正确理解管制的基础。

新制度经济学的发展为新的管制理论提供了一个有用的视角——比较制

度分析方法。比较制度分析是一种识别替代性制度安排对各种利益变量的影响,并对这些制度安排进行相互比较的分析方法。比较制度分析仅仅在现实的制度之间进行比较,而摒弃了“社会最优”的概念;只将现实状态与其他现实状态相比较,而不是与理论上最优的结论相比较。它不侧重于最优化配置,而是对各种制度安排中的潜在动机和由此产生的结果引起的协调成本感兴趣^③。

在比较制度分析的视角中,不是孤立地看待某种制度安排,也不是简单地把不同的制度安排对立起来,而是考察它们之间的相互作用过程。因此,用比较制度分析的视角来考察管制制度和市场机制、法律体系以及各种非正式制度安排之间的相互作用过程就构成了管制经济学的最新进展。

运用比较制度分析的视角分析管制制度,就是放弃传统理论把市场和政府对立起来的二分法,采用把市场制度和政府监管统一起来,考察不同的制度安排之间是如何相互作用、相互配合而实现界定产权、维护秩序的社会目标的方法。值得强调的是,比较制度分析的管制理论还刚刚兴起,还没有形成比较完善的理论体系,但是这些理论进展有助于我们更好地认识现实生活中管制制度的功能,因此,及时地对这些理论进展进行归纳和总结有着重要的理论价值和现实意义。

Bickenbach 等(2002,中文版 2004)把市场和政府管制都视为契约以及对契约的治理结构。如果在通常的契约法和法庭执行的情况下,私人契约对实现特定契约目标是无效的,这时就有必要考虑采用特殊法律或管制规则,并让公共“管制者”来执行。市场与政府管制之间的比较,实际上是对约束条件下的次优的有效制度方案进行比较,选择的结果取决于在市场和政府管制中哪一种方法能更有效地治理这些关系。

一旦把市场和政府管制都视为契约以及对契约的治理结构,自由竞争市场也就不再是调节交易的惟一的或“自然的”制度,而仅仅是能够节约交易成本的制度安排中的一种,相对于市场机制而言,在某些条件下,政府管制可能在对复杂契约关系的协调上具有成本优势,因而也更有效率。

皮斯托和许成钢(Pistor 和 Xu, 2002)对私人诉讼和政府管制之间的这种权衡进行了更为深入的分析,他们将私人诉讼和政府管制同样视为一个社会拥有的立法和执法手段。由于法律是内在不完备的,由法庭进行的法律实施会遇到阻吓失灵的问题,为了解决这个问题,立法权与执法权应该被配置给执行不同功能的机构。这些机构包括作为事前立法者的立法机构,作为事后立法者与被动式执法者的法庭,以及作为事前立法者、事后立法者和主动式执法者的管制机构。这样,管制者的出现不再是利益集团压力的结果,也不是国家工具不断扩张所导致的干预,而是对法律不完备所导致的执法无效的一种回应。

Shleifer 等人(2003)则在一个“无序—专制”的框架中,具体分析了一个社会对经济活动实施控制的四种策略:市场竞争秩序、私人诉讼、监管式的公

共强制,以及政府所有制。这些社会控制措施都是不完美的,最优的制度安排需要在这些不完美的方案之间做出选择。对于任何一种制度安排来说,都需要在无序和专制的社会成本之间做出权衡,从而在一个国家的制度可能性边界的约束下实现社会目标。在不同的国家、乃至同一国家的不同领域,这种权衡比较的结论是不同的,既要考虑特殊环境因素的影响,又要考虑一个国家的政治结构和制度传统的制约。

一旦将管制视为保证良好行为的策略之一,那么我们就不会再把管制与司法体系、私人秩序对立起来,甚至于市场机制与政府所有制之间也不是对立和排斥的,在同一个市场中,市场竞争秩序、私人诉讼、政府监管可以并存^④。这些制度安排之间并没有优劣高下之分,只不过是不同国家在不同时期、不同领域为了实现同样的目标需要在这些制度安排中进行权衡和选择。

因此,在比较制度分析的管制理论中,市场制度和政府管制都是现实的制度安排,市场制度具有竞争带来的市场力量,但是也有各种摩擦因素所导致的市场失灵;而管制制度既能够增强人们对公平、公正的预期而有效约束交易成本,也存在与寻租等机会主义行为相关的管制失灵。在比较制度分析的管制理论中包含的是现实的市场和现实的政府,并且,在现实的市场和现实的政府之间不再是对立的、替代的关系,而是共存的、互补的关系,它们是不同的形式的契约、治理结构和执法手段,都是界定产权、维护秩序和使个体保持良好行为的社会策略之一。因此,比较制度分析的管制理论和传统的管制理论在逻辑起点、采取的分析方法和分析结果上存在巨大的差别(如图2所示),正是从这个意义上,我们称这种分析方法为管制经济学的新进展。

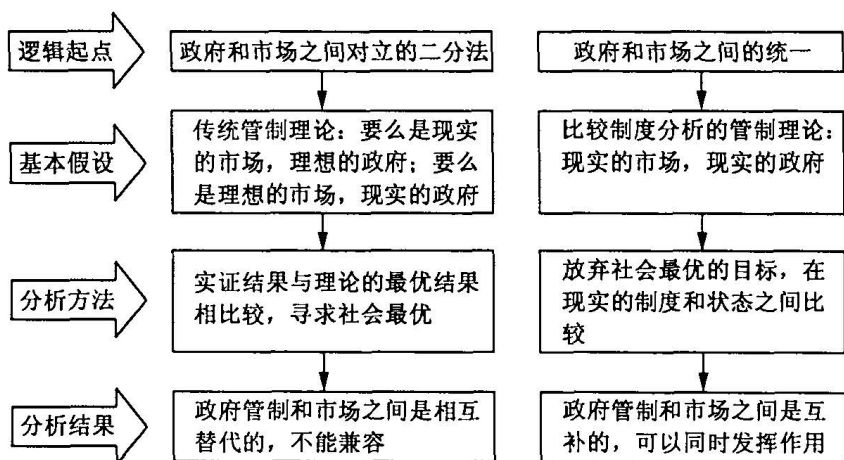


图2 传统管制理论和比较制度分析的管制理论之间的对照

比较制度分析的管制理论放弃了市场和政府之间对立的二分法的传统观点,而把市场和政府统一起来分析各种现实的制度安排之间相互作用的过程

和结果,强调了一个合意的、有着较好社会经济绩效的管制目标的实现,需要一系列的制度安排相互补充、相互牵制,从而能够有效地控制经济活动参与各方的行为,以最小的社会成本实现最佳的社会经济绩效^⑤。

管制经济学的新进展强调了有效率的市场和公正的政府都是一个社会经济发展的必要条件,两者缺一不可。因此,新的管制理论不再局限于分析管制制度的优劣得失,而是着力于理解在不同条件下政府和市场之间的关系,从而对管制制度的演进提出了更具现实意义的解释。

五、结 语

在新的管制理论中,市场竞争秩序、私人诉讼、政府监管都是保证一个国家经济发展的重要制度安排。但是,对于转轨国家而言,缺乏的恰恰就是这些宝贵的制度资源。摆在转轨国家眼前的残酷现实是,多数市场是不完善的,法律和管制也是不完善的,转轨国家面临着在构建市场体系的同时要完善相应的制度条件的重任。因此,新的管制理论告诉我们,对转轨国家而言,更加具有现实意义的问题是如何在给定的条件下,权衡不同制度安排的利弊,发挥市场和政府之间的互补作用,把市场竞争秩序、私人诉讼、政府监管和政府所有制以及其他的一些非正式的制度安排都有效地结合起来实现最优的社会目标。

* 本文得到上海财经大学 211 工程项目、上海财经大学现代金融研究中心课题资助,在此表示感谢。作者还要感谢匿名审稿人对本文提出的宝贵修改意见,但文责自负。

注释:

- ① 捕获理论的后发展包括“掠夺性捕获”理论(Peltzman, 1976; Becker, 1986)和“收费亭”理论(Mcchesney, 1987)。
- ② Voigt, S. 和 Engerer, H. (2002, 中文版 2004) 讨论了经济学理论中隐含的分析方法。
- ③ 参见 Voigt, S. 和 Engerer, H. (2002, 中文版 2004)。
- ④ 政府所有制也可以和前面的控制机制在同一个市场中并存,比如中国的股票市场。
- ⑤ 这也是青木昌彦(2001)关于制度互补性思想的精髓。

参考文献:

- [1] 青木昌彦. 比较制度分析[M]. 上海:上海远东出版社, 2001.
- [2] 张杰. 究竟是什么决定一国银行制度的选择——重新解读中国国有银行改革的含义[J]. 金融研究, 2005, (9): 5~22.
- [3] Shleifer A. 理解监管[A]. 吴敬琏. 比较(第 16 辑)[C]. 北京:中信出版社, 2005.
- [4] Bickenbach F, Kumkar L, Soltwedel R. 反托拉斯和管制[A]. 齐默尔曼. 经济学前沿问题[C]. 北京:中国发展出版社, 2004.
- [5] Voigt S, Engerer H. 制度和转型[A]. 齐默尔曼. 经济学前沿问题[C]. 北京:中国发展出版社, 2004.
- [6] Becker G S. A theory of competition among pressure groups for political influence[J]. The Quarterly Journal of Economics, 1983, (3): 371~400.

- [7]Becker G S. The public interest hypothesis revisited: New test of peltzman's theory of regulation[J]. Public Choice, 1986, 49 (3): 223~234.
- [8]Djankov E, Glaeser E L, Rafael La Porta A. The new comparative economics[J]. Journal of Comparative Economics, 2003, (12): 595~619.
- [9]Joskow P L, Noll R G. Regulation in theory and practice: An overview[A]. Gray Fromm. Studies in public regulation[C]. MIT Press 1981: 1~65.
- [10]McChesney, Fred S. Rent extraction and rent creation in the economic theory of regulation [J]. Journal of Legal Studies, 1987, 16: 101~118.
- [11]Peltzman S. Toward a more general theory of regulation[J]. Journal of Law and Economics, 1976, 19(2): 211~240.
- [12]Pigou A. The economics of welfare[M]. London: MacMillan, 1938.
- [13]Pistor K, Xu Chenggang. Incomplete law: A conceptual and analytical framework and its application to the evolution of financial market regulation[EB/OL]. Working paper, <http://www.ssrn.com>, 2005-05.
- [14]Posner R. Theories of economic regulation[J]. Bell Journal of Economic Management, 1974, (5): 335~358.
- [15]Stigler G J. The theory of economic regulation[J]. Bell Journal of Economics and Management Science, 1977, (2): 3~21.
- [16]Trebing H M. Regulation of industry: An institutional approach[J]. Journal of Economic Issues, 1987, (4): 1707~1737

The Development of Regulation Economics Analyses: From Traditional Theory to Comparative Institution

CAO Xiao¹, JI Xiao-qing²

(1. School of Finance, Shanghai University of Finance
and Economics, Shanghai 200433, China;

2. The Institute of Finance and Economics Research, Shanghai University
of Finance and Economics, Shanghai 200433, China)

Abstract: This paper reviews the developing logic of regulation economics, and considers the analytical method of traditional regulation theory splits government from market. However, the recent regulation economics began to abandon traditional antagonistic viewpoints and used an analytical method which unify market and government. This development helps us understand regulations in reality better.

Key words: market; government; public interest theory; interest group theory; comparative institution analyses.

(责任编辑:金 澜)