

# 基础产业经济性规制理论变迁

樊建强

(长安大学 经济与管理学院,陕西 西安 710064)

**摘要:**为探究基础产业规制改革的发展趋势,利用文献综述的方法,分析了经济性规制理论的变迁过程及内在联系。分析认为:基础产业经济性规制理论经历了传统规制理论、规制放松理论、激励性规制理论3个阶段;传统规制理论重点研究政府规制的原因,论证了政府规制的必要性和可行性;规制放松理论揭示了政府规制的有限性,论证了基础产业引入市场竞争机制必要性和可行性;激励性规制理论以追求最优规制为目的,重点研究规制措施与规制方法。

**关键词:**基础产业;经济性规制;国民经济;文献综述

**中图分类号:**F062.9

**文献标志码:**A

**文章编号:**1671-6248(2012)02-0068-05

基础产业属于社会先行资本,居于国民经济发展链条的上游地位,是其他产业发展的前提和基础。由于基础产业所固有的资本不可分性、资本沉淀性、规模经济性等技术特征,自然垄断成为基础产业普遍的制度安排。经济性规制主要是针对基础产业自然垄断而产生的政府干预和监管。自从1887年美国对铁路产业实施规制以来,美、英等国家针对基础产业的规制实践大致经历了规制—放松规制—再规制3个阶段,与规制实践相对应,经济性规制理论也经历了传统规制理论、规制放松理论、激励性规制理论的变迁过程<sup>[1]</sup>。

## 一、传统规制理论

传统规制理论包括规制公共利益理论、规制俘获理论和规制经济理论。传统规制理论更多地是对为什么要进行规制、规制代表了谁的利益、应该对哪些产业进行规制这些问题进行解释,对于应如何进

行规制的政策建议则涉及相对较少,因而它的主要贡献是对政府规制政策提供了理论依据<sup>[2]</sup>。

### (一) 规制公共利益理论

在政府规制理论中,规制公共利益理论在很长时期内一直以正统的理论而居于统治地位。Posner指出,规制公共利益理论或明或暗地包含着这样一个假设,即市场是脆弱的,如果放任自流就会趋向不公平和低效率,而政府规制是对社会的公正和效率需求所做出的无代价、有效和仁慈的反应<sup>[3]</sup>。Mitsnick认为,政府规制是针对私人行为的公共行政政策,是从公共利益出发而制定的规则<sup>[4]</sup>。Owen等将规制看作是服从公共需要而提供的一种减弱市场运作风险的方式,同样表达了规制体现公共利益的观点<sup>[5]</sup>。总而言之,规制公共利益理论以市场失灵理论和福利经济学为基础,将市场失灵作为政府规制的动因,政府规制的目标是提高资源配置效率、增进社会福利;同时假定在规制过程中,规制者可以代表社会公众对市场做出理性的判断,使得规制结果符

收稿日期:2011-12-21

基金项目:教育部人文社会科学研究基金项目(09YJC790230);中央高校基本科研业务费专项资金重点项目(CHD2009JC093);陕西省社会科学基金项目(10E229);陕西省软科学研究计划项目(2010KRM97)

作者简介:樊建强(1974-),男,陕西扶风人,副教授,工学博士。

合帕累托最优原则。

规制的公共利益理论虽然为整个规制理论的解释提供了一个基本框架,并指导了早期的规制实践,但是由于它先验性地强调了政府在市场失灵过程中的资源配置作用,忽视了政府在制定和实施规制过程中的成本,因而在理论和实践上都受到了很大的挑战,引起了经济学家的反思。

## (二) 规制俘获理论

规制俘获理论是利益集团规制理论的最早雏形。早在1940年,Gray曾指出:规制当局往往会被本应由他们控制的产业所收买和控制<sup>[6]</sup>。与规制公共利益理论完全相反,规制俘获理论认为,不管规制方案如何设计,规制机构对某个产业的规制实际上都是被这个产业“俘获”,规制有利于生产者,它提高了产业利润而不是社会福利。Stigler指出:经济规制的中心任务是解释谁是规制的受益者或受害者、政府规制采取什么形式和政府规制对资源分配的影响<sup>[7]</sup>。Peltzman认为,政府规制将倾向于保护规模较小(如政府、垄断经营者)等的利益集团,而以牺牲规模较大的利益集团(如消费者)为代价<sup>[8]</sup>。

由于规制俘获理论与规制历史的经验观察更为符合,因而比规制公共利益理论更具说服力。但是,规制的俘获理论并没有从理论上解释规制机构是如何被垄断产业所控制和俘获的,而只是假设规制总是有利于生产者。事实上,现实中存在许多现象用规制俘获理论无法解释。如有许多基础产业的利润水平因为规制的存在而下降、某些规制政策(如交叉补贴和不对称规制等)往往不利于在位垄断厂商。这一切都显示出,俘获理论的假定前提与分析方法存在着某种缺陷。

## (三) 规制经济理论

规制经济理论是建立在对规制公共利益理论的质疑基础之上,同时也是建立在对规制俘获理论的扬弃基础上。1971年,Stigler发表了《经济规制论》,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,从而开创了规制经济理论。Stigler将规制看作经济系统的一个内生变量,认为其由规制需求和规制供给联合决定<sup>[7]</sup>。他还提出,由于组织成本的不同,所以规制结果必然是有利于生产者。1976年Peltzman完善了Stigler理论。Peltzman认为,规制政策的立法者会选择使其政治支持最大化的政策<sup>[8]</sup>。在这一假设前提上,Peltzman模型创立了政治支持函数,函数变量分别为商品的价格和生产者的利润。前者与消费者的政治支持密

切相关,价格越高,政治支持越小;后者与生产者的政治支持密切相关,利润越高,政治支持越大。以此为基础,经过一系列推导,Peltzman指出,规制的均衡价格介于垄断价格和竞争价格之间,而且对于不同产业,进行规制前价格越是接近垄断价格或竞争价格的,其对规制的要求也越强烈。1983年,Becker进一步发展了规制经济理论。Becker规制经济理论模型的特征是假定总的影响固定不变,规制活动是由每个集团的相对影响决定的,每个集团在假定其他集团选择的压力水平条件下选择使其福利最大化的压力水平,利益集团间相互博弈的最终结果便形成了政治均衡。以政治均衡理论为基础,Becker模型的重要结论是:如果规制产生的边际净损失增加,规制活动的数量将减少。这意味着能改善福利的规制政策更有可能被执行,并且由利益集团向立法者和规制者动用压力的效率所决定<sup>[9]</sup>。

规制经济理论是西方规制理论演进过程中的一个十分重要的理论。它把经济学中最基本的理性人假设应用于规制活动的分析中,并以此为前提,引入需求和供给、效用最大化、无差异曲线等经济学概念与方法,较好地解释了规制的形成机制以及可能被规制产业的特征和类型,从而使人们对政府规制的理解变得更加透彻。同时,规制经济理论模型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,从而大大拓宽了规制经济学的研究范畴。

## 二、规制放松理论

由于对基础产业运营效率的不满,从20世纪70年代末起,在美、英等国家相继出现了以放松规制为特征的规制改革运动。在这一运动中,传统政府规制理论的基础受到前所未有的置疑和批判。规制实践的变化促进了规制理论的发展,为适应规制改革的需要,经济学家提出一系列支持规制放松理论的主张。

### (一) 新自然垄断理论

自然垄断是对基础设施实施政府规制的前提和理由。传统观点认为,自然垄断与规模经济紧密关联,而新自然垄断理论认为,自然垄断起因于多样产品生产的范围经济。如丹尼尔·史普博认为,自然垄断通常是指这样一种生产技术特征,即面对一定规模的市场需求,与两家或更多的企业相比,某单个企业能够以更低的成本供应市场<sup>[10]</sup>。新自然垄断

理论扩大了自然垄断领域的范围,但对于其治理方式强调要根据自然垄断的强弱、进入市场有无障碍和企业是否具有可承受力等因素综合决定,采取不同的治理措施。Berg 等认为,当其他企业进入自然垄断行业有不可逾越的障碍时,无论该自然垄断是强自然垄断还是弱自然垄断,都需要政府对垄断企业的行为进行规制,特别是价格规制和质量规制;当其他企业进入自然垄断行业没有障碍时,可根据垄断企业对新来者的竞争是否具备承受力分别处理。不具备承受力时,不仅需要规制垄断企业的价格和提供产品质量进行规制,而且对该行业必须进行规制;具备承受力时,没有必要对该行业进行规制,因为潜在竞争者的进入威胁迫使垄断者制定盈亏相抵的价格或者边际成本价格,同时努力降低成本<sup>[11]</sup>。

对自然垄断的新认识在表面上看似乎是扩大了自然垄断的范围,但在位企业的可承受力、进入有无障碍等因素的引入,使得需要政府规制的范围反而可能减少,因此也就成为基础产业进行规制改革、引入非国有经济以及调整所有制结构的理论依据。

## (二) 可竞争市场理论

可竞争市场理论是由学者 Baumol 等在 1982 年提出的。该理论认为,一个产业(或市场)即使是自然垄断,只要沉淀成本为零,进入者的威胁就会提供充分的市场规则,约束在位者实行竞争性定价,以零经济利润下的最低成本来进行有效率生产,最终确保市场效率<sup>[12]</sup>。这种潜在进入者的竞争压力对在位者的行为施加了很强约束的市场,就是“可竞争市场”。进一步讲,只要市场是可竞争的,政府规制机构无需对自然垄断领域的在位企业进行规制。

竞争市场理论强调的是潜在进入(而不是现实进入)的作用;判断自然垄断存在与否并不应只看市场内实际竞争者的数量,还要看是否存在潜在的竞争者。虽然规模经济和范围经济的存在限制了自然垄断产业内实际竞争者的数量,但是如果市场是完全竞争的,潜在竞争的压力仍会迫使产业内原有垄断企业提高效率,进而实现与完全竞争相同的竞争均衡。正是从这个意义上说,潜在的竞争完全可以替代政府的规制。

## (三) 规制失灵理论

实行政府规制的目的是为了纠正市场失灵,提高经济效率,但是由于个人私利、信息不对称等原因,政府规制也存在难以克服的缺陷,进而出现规制失灵。在传统规制理论中,规制俘获理论和规制经

济理论首先揭示了规制失灵的表现形式,认为政府规制代表的是某一特殊利益集团的利益,并非规制公共利益理论所宣扬的社会公众的利益。随着规制理论的发展,其他经济学家进一步对政府规制的有效性提出质疑。第一,Averch 等认为,在投资回报率规制下,企业会产生一种尽可能扩大资本基数的刺激,以便在规定的投资回报率下,获得较多的绝对利润,其结果造成生产成本人为扩大、生产效率低下,这种现象被称为“A-J 效应”<sup>[13]</sup>。第二,政府规制是为了限制垄断,但是市场进入规制又维持了垄断格局,进而造成社会福利损失。Leibenstein 指出,在存在垄断的情况下,企业可以凭借垄断地位确定较高价格;与此同时,由于缺乏竞争的压力,企业内部组织的协调性与员工的努力程度下降,生产和经营效率降低,造成 X—非效率,生产成本提高,从而形成社会成本和福利损失<sup>[14]</sup>。第三,戈登·塔洛克在研究垄断所造成的效率损失时认为,政府规制可以影响垄断企业和消费者的利益,既然如此,垄断企业和消费者就极有可能通过寻租的方式增加自身的利益<sup>[15]</sup>。如果垄断企业把本可用来生产商品和服务的稀缺资源用于寻求垄断权,或者如果消费者把本可用来消费的商品和服务用于避免垄断的形成,这些活动势必形成社会成本。另外,垄断形成以后,没有获得垄断权的企业可能试图挤入或打破垄断,拥有垄断权的企业则采取措施进一步维持垄断,政府官僚也可能会因此而采取行动敲诈勒索垄断租金。上述企业、消费者和政府官僚的诸种活动均属于非生产性寻租活动,社会福利损失或社会成本因而大大增加。

规制失灵理论揭示了政府规制作用的有限性,它与新自然理论、可竞争市场理论一起论证了规制放松的必要性和可行性。

## 三、激励性规制理论

规制放松并不等于要取消规制,在许多情况下,具备自然垄断特征的基础产业依然存在规制的理由。为了对继续保留的规制进行改革,提高垄断产业的效率,降低规制成本,激励性规制应运而生<sup>[16]</sup>。激励性规制理论关注重心从“为什么规制”转变到“如何规制”问题上,它不再像传统规制经济学关注特定制度,而是以追求最优规制为目的,设计激励机制,从而使规制理论进入新的发展阶段<sup>[8]</sup>。

激励性规制理论主要在“委托—代理”框架下,

针对非对称信息情形下出现的逆向选择和道德风险等问题,研究如何设计激励框架和激励机制。Loeb等是最先将规制过程看作“委托—代理”问题的学者,提出由于信息非对称,委托人需要设计诱使垄断企业说真话的激励规制合同来提高规制的效率。为此,Loeb等认为如果按消费者剩余的一定比例补助受规制的垄断企业,那么企业就会自动将社会福利最大化<sup>[17]</sup>。与此同时,Vogensang等提出V-F模型,补充了Loeb等的观点,该模型在规制机构还没有掌握有关企业的费用函数、需求函数的信息以及没有对企业进行补助的情况下,提出了一个能够实现“次优”状态的方案<sup>[18]</sup>。Baron等发现,由于存在信息不对称,效率与信息租是一对共生的矛盾,即在得到效率的同时,必须留给企业信息租,而信息租会带来社会成本,所以政府的规制政策只能在规制信息搜索和实行某种鼓励信息显露政策之间做出成本最小的选择<sup>[19]</sup>。基于此,Myerson提出了一个逆向选择情况下的激励相容的规制方案。该方案的观点是,在受规制企业比规制者对成本拥有更多信息的情形下,把企业的价格和对企业的补贴设计为企业成本报告的函数,以便最大化社会福利期望,并满足企业利润非负和未谎报成本的激励的约束条件<sup>[20]</sup>。另外,Laffont等首次将道德风险引入规制模型,提出逆向选择和道德风险共存于“委托—代理”关系中的最优激励模型,对激励性规制理论文献进行了总结,从而使得激励性规制理论日趋完善<sup>[21]</sup>。Sappington在成本信息不对称、企业的会计支出事后可以观察的假设条件下,提出了多时期激励模型,即增量剩余补贴模型(即ISS模型)。该模型指出,只要规制者和被规制企业拥有相同的关于被规制企业产品的市场需求信息,即使在规制者缺少被规制企业有关技术成本信息的情况下,它模型也可以帮助规制者实现规制目标<sup>[22]</sup>。

在上述激励性规制理论的指引下,实践中出现了诸多激励性规制措施,主要有德姆塞茨提出的特许投标竞争规制、李特查尔德提出的价格上限限制、雪里弗提出的区域间竞争规制,还有延期偿付率规制、利润分享规制、联合回报率规制、菜单规制等<sup>[23]</sup>。

## 四、规制理论变迁对基础产业改革的启示

规制实践的变化促进了规制理论的发展,规制理论的发展又推动了规制实践的调整。长期以来,

西方规制理论和措施随着基础产业的技术条件和市场状况的变化而动态调整,较好地指导了西方国家基础产业的改革思路和发展路径,这对中国基础产业改革提供了良好的启示。

### (一) 健全规制体系,加强对基础产业的有效监管

现阶段,中国基础产业正处于市场化取向的改革过程之中,由于受技术、经济条件的限制,不论基础产业怎样引入竞争,基于自然垄断属性的垄断经营在基础产业中具有存在的合理性,因而政府的经济性规制不可或缺,健全的规制体系是基础产业引入市场竞争机制的前提和保障。借鉴规制理论变迁的基本原则和国外的有效做法,中国现阶段基础产业应根据产业特点,设置独立的监管机构,明确监管机构的职能和责任,健全监管规则和增强监管程序的透明度,从而达到建立现代规制体系、强化政府监管的目的。

### (二) 推进垄断性业务和竞争性业务的分离,努力形成有效竞争格局

基础产业业务有自然垄断性业务,同时也有竞争性业务。长期以来,许多基础产业(如铁路、电力等)的自然垄断性业务和竞争性业务实行垂直一体化经营模式,使得竞争性业务也处于垄断经营格局下,潜在竞争者不能进入或难以进入基础产业,大大降低了基础产业运行效率。因此,基础产业必须按照市场竞争的要求,放开准入限制,划分自然垄断环节与竞争性环节,进行合理的行业重组;同时针对基础设施的业务特点,利用直接竞争方式(即增加生产者数量,以形成多个生产者之间的直接竞争)和间接竞争方式(如发挥潜在进入者和替代产品的威胁作用,增强买方和供方的砍价能力等),进入竞争机制,并努力形成有效竞争格局。

### (三) 放松规制,创新投资模式,培育产权多元化

传统经济学理论认为,基础产业的外部效应和规模经济是导致市场失灵的最主要因素,必须在政府的有效干预下才有可能实现有效的配置,因此,政府长期以来一直是基础产业的投资主体。然而,现代经济学研究表明,基础产业可以由政府直接提供,也可以由私人部门通过市场提供,还可以在政府给予补助的条件下,由私人部门通过市场提供。因此,基础产业应进一步放松规制,积极采取BOT、TOT、TBT、PPP等项目融资模式,吸引多元资本进入基础

产业。同时,在条件成熟的情形下,亦可对现有的基础设施经营主体进行股份制改造或组建股份公司,通过存量或增量发行股份吸收社会资金,实现投资主体多元化,并在运营中进一步引入市场竞争机制,实现政府规制下的市场化运作。

#### (四) 改变传统规制方式,科学运用激励性规制措施

采用科学有效的规制方式是实现规制目标的有效工具,传统的收益率规制方式容易导致垄断厂商缺乏降低成本的激励机制,因而产生“A-J”效应。激励性规制理论的提出,较好地解决了信息不对称情形下逆向选择及道德风险问题,提供了一套行之有效的激励机制及规制措施。因此,在基础产业改革中,应该充分借鉴西方发达国家的成熟经验,针对基础产业特点,引入激励性规制措施,鼓励基础产业提高效率。但同时要注意,由于中国仍处于转轨时期,市场条件与美、英等国家存在较大差别,因此中国实行激励性规制,不能完全照搬西方的规制模式,应结合中国国情有所取舍和改进,设计出适合中国国情的规制理论和规制措施。

### 五、结 语

经济性规制理论经历了传统规制理论、规制放松理论、激励性规制理论等3个阶段的变迁。传统规制理论对为什么要进行规制、规制代表了谁的利益、应该对哪些产业进行规制等问题进行解释。但是,从20世纪70年代末起,传统规制理论受到前所未有的置疑和批判。基于此,理论界提出一系列支持规制放松的理论主张,主要包括新自然垄断理论、可竞争市场理论、规制失灵理论等,从而为基础产业放松规制、引入市场竞争机制提供了理论依据。同时,为了提高基础产业的效率,降低规制成本,激励性规制理论应运而生。激励性规制理论关注重心从“为什么规制”转变到“如何规制”问题上,它以追求最优规制为目的,设计激励机制,从而使规制理论进入新的发展阶段。规制理论变迁为基础产业市场化改革及有效规制提供了理论依据。

#### 参考文献:

- [1] 阎星宇,吕春成. 规制制度变迁的理论基础[J]. 山西财经大学学报,2003(6):8-13.
- [2] 张红凤. 规制经济学的变迁[J]. 经济学动态,2005(8):72-77.

- [3] Posner R A. Theories of economic regulation[J]. The Bell Journal of Economics Management Science,1974,5(2):335-358.
- [4] Mitnick B M. The political economy of regulation; creating, designing, and removing regulatory forms[M]. New York:Columbia University Press,1980.
- [5] Owen B M, Braeutigam R. The regulation game; strategic use of the administrative process[M]. Cambridge:Ballinger Pub Co,1978.
- [6] Gray H M. The passing of the public utility concept[J]. The Journal of Land & Public Utility Economics,1940,16(1):8-20.
- [7] Stigler G J, Friedland C. What can the regulators regulate; the case of electricity[J]. The Journal of Law and Economics,1962,6(5):1-16.
- [8] Peltzman S. Towards a more general theory of regulation[J]. The Journal of Law and Economics,1976,19(2):211-240.
- [9] Becker G S. A theory of competition among pressure groups for political influence[J]. The Quarterly Journal of Economics,1983,98(3):371-400.
- [10] 丹尼尔·史普博. 管制与市场[M]. 余晖,译. 上海:上海三联书店,2008.
- [11] Berg S V, Tschirhart J. Natural monopoly regulation[M]. Cambridge:Cambridge University Press,1989.
- [12] Baumol W J, Panzar J C, Willig R D. Contestable markets and the theory of industry structure[M]. New York:Harcourt Brace Jovanovich Ltd,1982.
- [13] Averch H, Johnson L. Behavior of the firm under regulatory constraint[J]. American Economics,1962(52):1052-1069.
- [14] Leibenstein H. Allocative efficiency vs “x-efficiency”[J]. The American Economic Review,1966,56(3):392-415.
- [15] 戈登·塔洛克. 对寻租活动的经济分析[M]. 李政军,译. 成都:西南财经大学出版社,1999.
- [16] 周慧,许长新. 新规制经济学理论的发展[J]. 经济评论,2006(2):152-158.
- [17] Loeb M, Magat W A. A decentralized method for utility regulation[J]. Journal of Law and Economics,1979,22(2):399-404.
- [18] Vogelsang I, Finsinger J. A regulatory adjustment process for optimal pricing by multiproduct monopoly firms[J]. The Bell Journal of Economics,1979,10(1):157-171.
- [19] Baron D P, Myerson R B. Regulating a monopolist with unknown costs[J]. Econometrica,1982,50(4):911-930.

(下转第108页)

## Price discrimination or price squeeze

—identification of China telecom and unicom's dominant position abuse

GAN Xiao-lu

(School of Graduate, East China University of Political Science and Law, Shanghai 200042, China)

**Abstract:** In order to classify the differences of price discrimination and price squeeze, which are two category of dominant position abuse, and to make contribution to the promotion of *China's Anti-monopoly Law* litigation and enforcement system, this paper analyzed the status quo of Chinese telecommunication industry, its structure, the pricing act of monopolistic operator, the definition comparison of price discrimination and price squeeze, the factors contributed to price squeeze and relevant international cases in this area. The result indicates that China telecom's and unicom's act should be taken as prize squeeze rather than price discrimination when they enact higher price of internet access for other ISPs who directly compete with China telecom and unicom in retail market.

**Key words:** price discrimination; price squeeze; internet access; dominant market position

(上接第 72 页)

[20] Myerson R. Incentive compatibility and the bargaining problem[J]. *Econometrica*, 1979, 47(1):61-73.

[21] Laffont J J, Tirole J. Using cost observation to regulate firms[J]. *Journal of Political Economy*, 1986, 94(3):614-641.

[22] Sappington D. Strategic firm behavior under a dynamic regulatory adjustment process[J]. *The Bell Journal of Economics*, 1980, 11(1):360-372.

[23] 余东华. 激励性规制的理论与实践述评: 西方规制经济学的最新进展[J]. *外国经济与管理*, 2003(7):44-48.

## Changes of economic regulation theory for infrastructure industry

FAN Jian-qiang

(School of Economics and Management, Chang'an University, Xi'an 710064, Shaanxi, China)

**Abstract:** In order to explore the regulation reform trend of infrastructure industry, the paper analyzes changes of economic regulation theory by the way of literature review. The analysis finds that there are three phases for the changes of economic regulation: they are traditional regulation theory, deregulation theory and incentive regulation theory. Traditional regulation theory analyzes the reasons of regulation and the necessity and feasibility of regulation. Delegation theory reveals the limitation of regulation and demonstrates the necessity and feasibility of introducing competition mechanism in infrastructure industry. And incentive regulation studies regulation measures and regulation methods for the purpose of achieving optimal regulation.

**Key words:** infrastructure industry; economic regulation; national economy; literature review