

中国特殊制度禀赋约束下的 政府规制改革研究

张红凤¹, 张晓莹²

(1. 山东财经大学 公共管理学院, 济南 250014; 2. 山东财经大学 国际经贸学院, 济南 250014)

摘要:政府规制作为一种治理方式和制度安排,受到一国特定制度禀赋的约束。本文首先从经济、政治与法律、社会几个层面剖析了中国政府规制所面临的特殊制度禀赋约束,进而分析了特殊制度禀赋约束下的规制改革的阶段性、特征与困境,在此基础上提出解决规制困境的目标整合模式及最优规制模式。

关键词:特殊制度禀赋;规制改革;规制治理

中图分类号:C91 **文献标识码:**A **文章编号:**1009-1505(2013)01-0009-04

一、中国政府规制改革面临的特殊制度禀赋约束

政府规制作为现代市场经济不可或缺的制度安排,其赖以存在的基础是一国的经济、政治、法律、社会等制度禀赋,制度禀赋的差异往往决定了政府规制模式和治理结构的差异,并最终影响到规制绩效。中国现代意义上的政府规制是伴随30多年来的市场化改革而产生的,即诞生和成长于改革开放后由传统计划经济体制向市场经济体制转化的摸索和后来的建设过程之中。因此,中国的政府规制必然不同于西方成熟市场经济下的政府规制,这也决定了探究中国特殊制度禀赋成为分析和研究中国政府规制和规制改革的一个逻辑起点。

按照诺斯等人的观点,一个国家的制度禀赋主要包括五个要素:立法和行政制度;司法制度;习俗和其他非正式的但被广泛公认的规范;社会中标志竞争的社会利益和它们之间的平衡的符号,包括意识形态的作用;国家行政能力。^[1]中国正处在由计划经济体制向市场经济体制转轨的特定阶段,虽然经过30多年的改革,已经建立起社会主义市场经济体制的初步框架,但计划经济体制的某些核心部分尚未彻底触动,深层问题没有完全解决,长期计划经济体制的显性影响(计划经济的实践)和隐性影响(计划经济的观念)还在一定程度上制约着经济运行,表现为市场不完善和与此高度相关的市场无效。

收稿日期:2012-07-16

基金项目:教育部新世纪优秀人才支持计划(NCET-08-0881);山东省中青年科学家科研奖励基金(BS2009SF012);山东省软科学项目(2011RKGB1007)

作者简介:张红凤,女,山东荣成人,山东财经大学公共管理学院院长,教授,博士生导师,中国社会科学院博士后,主要从事规制经济学研究;张晓莹,女,山东济南人,山东财经大学国际经济与贸易学院讲师,山东大学经济研究院博士生,主要从事经济学研究。

中国市场化改革的起点是一个高度集中的计划经济体制,这决定了中国的经济转轨过程具有与发达国家不同的逆向过程,在特定体制和历史条件下,其经济转型过程隐含着“转型—制度变迁—政府主导”的内在逻辑。与转型经济体制相伴随的是我国尚待完善的宪政结构和法律体系。中国的规制改革一直缺乏完善的法律制度和先导性的立法支持,规制法律具有典型的部门立法特征,行政救济和司法救济制度保障也十分匮乏,存在司法权控制弱质的现象。与西方较成熟的公民社会相比,中国公民社会呈现典型的政府主导型特征,公民社会不发达。鉴于此,借鉴新制度经济学对于制度禀赋的理解,同时考虑中国目前正处于转型期的特殊阶段,我们将中国政府规制改革所面临的制度禀赋归结为:“转轨期”的经济体制、尚待健全的政治与法律体制以及不发达的公民社会和传统文化与价值观念影响尚存。^[2]

二、特殊制度禀赋约束下的中国政府规制改革

(一) 中国政府规制改革的阶段性

在中国特殊制度禀赋的约束下,中国政府规制表现出不同于西方政府规制演进的阶段性特征,是从计划经济条件下的强经济规制及其相应的行政性垄断,向有关产业旧体制内行政垂直管理的规制放松与新兴市场发育所需要的再规制转换,从缺乏法律基础的弱社会性规制向建立在完善法律基础上的强社会性规制转换。期间,规制改革经历了改革之前高度计划经济体制下的经济性规制严格与社会性规制匮乏并存阶段,改革初期(开放以来至20世纪末)的规制改革破冰阶段,改革中期(20世纪末)的规制改革迅速推进的实质性阶段,以及改革近期(2003年至今)的规制改革攻坚阶段。中国的规制改革演进路径及其阶段性是在制度变迁背景下由政府驱动的规制制度与规制环境的共同演化以及规制制度内部的共同演化过程。根据纳尔逊的演化理论^[3],中国的规制改革演进是规制实践与社会经济、政治、法律、文化体制交互影响,同时规制系统内部经济性规制与社会性规制两个子系统也相互影响、相互促进的过程,体现出共同演进的特征。中国规制改革的动态演进反映了制度变迁阶段性特征,体现了经济社会发展对规制改革的动态需求。

(二) 中国政府规制改革的“非典型性”特征

中国的政府规制面临与西方国家截然不同的制度禀赋约束,这些特殊制度禀赋与中国政府规制的阶段性交互影响,共同决定了中国政府规制改革的“非典型性”特征。

中国30余年的经济体制改革历程表明政府主导的市场化改革是具有中国特色的经济转轨方式。中国的市场经济是自上而下通过政府推动的整体社会变迁,改革起点是一个高度集中的计划经济体制,这决定了中国的经济转轨过程具有与发达国家不同的逆向过程。任何社会的转型都依赖于强有力的政府对主导型制度变迁的有效供给,权威政府组织有助于降低制度创新的摩擦成本。^[4]因此,政府的主导作用在中国规制改革中不容忽视。由于我国规制改革发端于高度集权的计划经济体制,经济体制改革给制度安排创新所框定的路径依赖,是在保存一定比例的政府干预基础上的市场化,这也决定了中国市场经济的政府主导特征。这一政府主导的特征性造成规制改革中规制行为与宏观调控相互交织,在实践中表现出高度相关性,回顾中国自1978年改革开放以来的几次较大的经济波动,多次形成“一放就乱、一管就死”的局面,在一定程度上宏观调控的泛化应负一定的责任。宏观调控与政府规制相互交织容易造成规制范围上的额无限延伸和时间上的无限延期,表现为政府规制越位。规制过程是一个多元利益博弈的规制政策选择、制定和实施的过程。中国现存的严重行政性垄断是中国特定历史条件的产物,宏观调控泛化造成的规制越位使政府成为资源配置的主导力量,因而政府成为多元博弈过程的中心,最终决定着博弈结果与利益导向。在现实中,政府在微观经济层面保留的相当权力以及行政垄断的大量和普遍存在,造成规制结构的非对称,规制改革的结构更多地反应了被规制企业的

利益导向,而消费者的利益未能得到有效伸张,损害了消费者的利益,阻碍了技术进步和产业升级。规制结构的非对称在现实中表现为规制总量失衡,规制过剩与不足并存。进入规制与价格规制虽然经过前期改革开始逐步放松,但在某些领域仍然比较严格,而中国目前真正意义上的独立规制机构及规制立法都相对匮乏,导致规制政策实施困难与无效率。中国政府规制改革中的政府主导特性,使得政府的政治权威成为推动规制改革的主导力量,政府经常以规制的手段来放松规制,政府领导下的规制机构未能独立于政府也未能独立于被规制对象,导致政府规制俘获,这些都直接偏离了规制治理原则,表现出典型性悖论。^[5]

(三) 中国政府规制改革的困境

在中国特殊制度禀赋约束下,中国的政府规制基本是一个以政府为中心的单向规制过程,表现出“政府主导型”特征。在这一模式下,规制机构往往集行政权、准立法权和准司法权于一身,规制者行为缺乏合理制约,规制权力大、范围广,规制过程不透明,政府规制面临诸多困境,这使得规制绩效受到严重削弱。(1) 规制参与方力量不均衡,缺乏对规制者的有效制约。在中国的规制实践中,各主体力量对比失衡,缺乏有效的监督制衡机制,严重影响了政府规制绩效,成为当前中国政府规制面临的困境之一;(2) 规制机构独立性缺失,规制行为缺乏公正性。目前国内缺乏明确规制机构地位的法律法规,造成了规制职能分散。^[6]同时,规制机构与企业合谋表现为政企不分,容易导致政府规制俘获的发生和规制成本的膨胀,规制失灵不可避免;(3) 规制政策缺乏连续性和稳定性,政府承诺能力有限。由于规制目标的确定缺乏特定法律过程,导致投资者对规制目标的确定性和连续性产生疑虑。而政府行政过程不透明,公众缺乏必要的知情权,难以对官员形成有效的监督和制衡;(4) 规制目标的多元化与内在冲突。在轨时期特定的制度禀赋约束下,传统的公共利益与利益集团的目标冲突进一步被融入了中央政府与地方政府的不同行为与目标取向中,其内在冲突因而更加复杂与突出,并最终导致规制效果偏离社会最优状态,无法实现社会福利的最大化。

三、中国政府规制的目标整合与最优选择

公共利益范式的研究认为政府规制“是创造性地实现公共利益整合、维护和分配的行为”^[7],其目标是实现社会福利最大化;而利益集团范式的研究却认为政府规制的目标“是为了实现政企同盟的利益最大化”^[8]。我们认为现实中的中国政府或规制机构既代表公共利益,也寻求自身利益,往往游离于双重角色之间,其规制目标是一个多元化的目标体系。在中国规制改革的演进过程中,国家战略目标与产业部门(利益集团)目标先后成为影响和塑造规制格局的主要因素,而以消费者为代表的公共利益目标长期受到忽视。当前中国政府规制是规制者的利益诉求、被规制者(如产业)的利益诉求以及消费者所代表的公共利益诉求三方之间博弈均衡的结果。多元化的目标要求一种开放、动态的多中心规制模式,因此政府须打破垄断地位,还权于多元主体,对他们积极参与予以充分的尊重和保障,使各主体能够从自身的地位、职能和要求出发,发挥在规制中的功能和作用,形成政府规制中各个主体在自治基础上,相互关联、相互监督、相互制约的良性互动机制。

中国规制改革的目标是通过寻求政府规制均衡,实现资源最优配置和社会福利最大化。政府规制均衡是规制的净收益最大化和规制需求与规制供给相等时的一种状态,是各行为主体在经济活动中不断博弈从而达到无意也无力通过改变自己或他人行为来获得更多收益的一种均势状态。当前在中国特殊制度禀赋约束下,要实现政府规制均衡,规制改革的最优选择路径包括:(1) 完善规制立法,明确政府规制的合理边界。建立现代规制机制的关键在于以法律为先导,明确政府规制的合理边界,规范规制职能,建立市场机制与政府规制相互交融的调节机制;(2) 取消行政垄断,确保规制机构的独立性,构建利益协调的博弈框架。政府规制是一个相关利益集团共同参与、多方主体相互博弈的过程。

规制机构保持独立公正,作为中立的第三方为企业和消费者树立博弈规则至关重要。因此,取消政企同盟与行政垄断,引导各种社会力量参与规制博弈,构建利益协调的博弈框架,才能实现社会多元化目标下的规制均衡;(3)以成本—收益分析为选择规制政策的原则,由传统规制方式向非传统规制方式转变。规制政策的制定以规制绩效为导向,以成本—收益分析为原则,选择净收益大于零且总体净收益最大的规制政策,有利于将政府规制的主观目的引向深入和延伸的分析,将广泛的社会需求作为确定规制改革方向的基本依据。规制方式的选择应充分考虑信息不对称,尽量避免政府失灵,用激励性规制逐步取代传统的规制方式^[9];(4)实现政监分离,形成有效的监督和制约机制。规制改革的有效保障是建立和完善规制权的司法审查制度,为被规制者和公众合法权益提供合理的法律保障和及时救济。同时,完善代议制度,使公民能够通过选票有效制约政府,从而构建完整的监督制约机制。

参考文献:

- [1] LEVY B, SPILLER P T. The institutional foundations of regulatory commitment: a comparative analysis of telecommunication regulation [J]. The Journal of Law, Economics & Organization, 1994, 21(10): 201-246.
- [2] 张红凤, 宋敏. 中国特殊制度禀赋约束下规制困境与规制治理结构的重构[J]. 教学与研究, 2011(9).
- [3] 纳尔逊. 作为经济增长驱动力的技术与制度的协同演化[M]// 约翰·福斯特, 丁·斯坦利·梅特. 演化经济学前沿: 竞争、自组织与创新政策. 北京: 高等教育出版社, 2005: 43-56.
- [4] 张玉, 武玉坤. 论制度变迁与“中国模式”的逻辑路径[J]. 江淮论坛, 2010(2).
- [5] 陈征. 体制转轨时期政府微观规制行为研究[D]. 福建: 福建师范大学, 2002.
- [6] 白让让. 规制经济研究中的政策偏好与现实反差[J]. 经济社会体制比较, 2010(2).
- [7] 潘伟杰. 制度、制度变迁与政府规制研究[M]. 上海: 上海三联书店, 2005: 164.
- [8] 余晖. 受管制市场里的政企同盟——以中国电信市场为例[J]. 中国工业经济, 2000(1).
- [9] 张红凤, 杨慧. 规制经济学沿革的内在逻辑及发展方向[J]. 中国社会科学, 2011(6).

A Research on the Government Regulation Reform under the Constraints of the Special Endowment of the Chinese System

ZHANG Hong-feng¹, ZHANG Xiao-ying²

(1. School of Public Management, Shandong University of Finance and Economics, Jinan 250014, China;

2. School of International Economics and Trade, Shandong University of Finance and Economics, Jinan 250100, China)

Abstract: As a type of governance and systemic arrangement, government regulation is restricted by the particular systemic endowment of the country in question. This paper first analyzes the systemic endowment that restricts the Chinese governmental regulation from the perspectives of economic, political and law, and then analyzes the stage, characteristics, and the plight of the regulatory reform under the particular systemic endowment constraints. Based on these, a target integrated model and an optimal regulatory way are proposed in this paper.

Key words: special endowment of the system; regulation reform; regulatory governance

(责任编辑 彭何芬)