专栏：政府规制的激励效应

专栏导语：激励机制的设计与政府规制的成败

顾　昕*

政府对经济社会生活的规制无所不在，而且随着经济社会发展水平的提高，政府规制的广度和强度都有所提高。自1980年代新自由主义兴起后，放松管制（Deregulation）一度成为风潮，至少在公共经济学、公共政策和公共管理文献中如此，但很快，重新规制（Reregulation）就进入了学术研究的视界。尤其是以环境保护、健康维护和安全保障为目标的社会性规制（Social Regulations）从1960年代起就愈来愈成为规制国家的最重要行动范围，其在规制国家中的地位在放松规制的大潮中不仅没有受到冲击，反而越来越强化。

那么，政府规制如何才能取得预期的效果，这其中的影响因素固然很多，但激励机制绝对是至关重要的。本期专栏“政府规制的激励效应”中选编的三篇论文，资料数据各异、分析方法各异、研究主题各异，但都论及政府规制中激励机制的设计及其对被规制者乃至规制者本身的激励效应。

一、激励机制与最优规制合约设计

政府规制对被规制者的激励效应，是法国图卢兹学派的研究主题。这一学派的领军人物是让－雅克·拉丰（Jean－Jacques Laffont）和让·梯若尔（Jean Tirole），其代表作就是两人1993年合著的《政府采购与规制中的激励理论》一书，被赞誉为“新规制经济学的圣经”。两位学者公认均属诺贝尔奖级的学术巨人，但可惜的是，拉丰于2004年英年早逝而无缘桂冠，而梯若尔则在2014年众望所归地荣膺诺贝尔经济学奖。图卢兹学派的规制理论批判性继承了公共利益规制理论，并超越了公共选择规制理论，以激励理论为核心，建立了新规制

* 顾昕，北京大学政府管理学院，教授；北京大学国家治理协同创新中心，高级研究员。

经济学的理论体系。

新规制经济学的问题意识是在有限理性的假设下进行最优激励机制的设计，从而探索最优规制执行的可能性，以帮助政府达成其促进公共利益最大化的目标。新规制经济学并不笼统地否定政府有追求公共利益最大化的可能性，也不笼统地否定规制俘获或规制者追逐自我利益最大化的可能性。为了突破有关政府假设的无休止争论，拉丰和梯若尔首先基于政府为社会福祉最大者的假设，考虑到规制者与规制对象的信息不对称，在委托代理关系的框架中建立最优规制执行模型（或最优规制激励模型）；进而，他们打开政府“黑箱”，建立了合谋条件下的最优规制模型，将规制俘获现象内生化（张红凤、杨慧，2011）。在此基础上，新规制经济学将规制经济学中两大传统范式有效地整合在一个理论框架中，且在信息经济学和新制度经济学的基础上，建立了对规制执行进行制度分析的理论框架，并沿此思路对若干自然垄断型行业（如公用事业、电信业等）的最优规制实践进行了经验研究（Laffont & Tirole，2000）。

拉丰和梯若尔的思想最早在两人合著题为《使用成本观测法来规制企业》（*Using Cost Observation to Regulate Firms*）的论文中表达出来（Laffont & Tirole，1986），其基点在于尽管规制对象在真实成本上拥有私人信息，但规制者可以根据规制对象所报告的信息（如会计数据的总成本和总利润等）对真实成本进行观测。但规制者也应该运用所有可能的信息，来降低他们与规制对象之间的信息不对称给规制效果带来的负面影响，其中的一个办法就是运用“标尺竞争”（拉丰、梯若尔，2014：68－70）。

本专栏中王哲、顾昕的文章《标尺竞争：政府管制与购买的激励效应》一文，对政府规制领域中标尺竞争理论的起源、发展和前景，进行了综述。标尺竞争规制理论由哈佛大学著名经济学家安德烈·施莱弗（Andrei Shleifer）创立，他于1985年还是一名博士生时就发表了经典性论文《标尺竞争理论》（*A Theory of Yardstick Competition*）（Shleifer，1985）。与拉丰－梯若尔的思路不同，施莱弗的基本思路是规制者并非基于单个垄断性规制对象的信息观测，而是基于与规制对象相似的同行业诸多供方的平均绩效信息，来设计最优规制合约。总体来说，尽管标尺竞争理论在过去的三十多年来也取得了一些进展，但与最优规制合约理论相比，尚未完善，还有很大的发展空间。

标尺竞争理论的发展，一方面是在理论层面，另一方面是在应用层面。在理论上，标尺竞争理论与拉丰—梯若尔理论都从激励机制的角度入手，来探讨规制中的最优激励问题，但是两者并没有整合起来。从逻辑上看，拉丰—梯若尔的最优规制合同设计是基于对规制对象个体信息的观测，而标尺竞争理论则

是基于对规制对象行业信息的观测，前者应该是后者的一个子集。迄今为止，这个子集已被装修为一个个美轮美奂的房间，但是整个大厦却依然没有完工。

当然，在应用上，由于面对的不是独家或寡头垄断的规制对象，规制者在运用标尺竞争方法时，也将面临更为复杂的局面。其中最为突出的是，如拉丰和梯若尔所说，即便是同行业的规制对象，也常常不具有可比性，其在技术条件、服务对象和客观环境上的个体差异性常常超过共同性（拉丰、梯若尔，2014），这使得标尺的设定异常困难。除了规制对象的异质性之外，王哲、顾昕的综述文章还指出，标尺竞争还面临着克服合谋的负面影响、服务质量下降和动态效率变化等问题。在世界各地，尽管标尺竞争在公用事业和公共交通的规制中得到广泛的利用，但在其他领域的应用还存在着很多困难。

标尺竞争理论在医疗领域的运用也相对成熟一些。实际上，在风行全球的医保支付制度改革中，基于疾病诊断组的支付模式（DRG - based Payment Mode）是各国医保机构面向医院的主要付费方式，其原理就是标尺竞争理论（Street et al.，2011）。事实上，施莱弗在其经典论文中就曾提及美国公立医疗保险对供方所采用的付费模式就是一种标尺竞争（Shleifer，1985），而拉丰和梯若尔也提及医院收到的补偿是基于相似医院的平均成本（拉丰、梯若尔，2014）。但由于医疗领域中医保供方付费改革（Provider - payment Reforms）的复杂性和专业性，王哲、顾昕之文对此未加详论。事实上，医保供方付费改革正在成为当今中国新医改的重中之重，但由于缺乏理论的指导，各地的相关改革实践都存在着大量的缺漏，即在制度设计上存在着很多漏洞。就此而言，无论是对于最优规制合约还是对标尺竞争理论的研究，学术界的努力刻不容缓。

尽管新规制经济学得到了快速的发展，但总体来说，其在社会规制领域（例如环境规制）中的拓展还有很大的局限性。本专栏中龙文滨、李四海和宋献中的文章《环保规制与中小企业环境表现：基于我国中小板与创业板上市公司的经验研究》，以2007—2013年间183家深圳交易所上市的中小板和创业板公司发布的企业社会责任报告为数据来源，采用可行广义最小二乘估计法，来估算政府环保规制强度与中小企业环保治理表现的相关性。这项研究发现，首先，政府环境规制强度与重污染行业中小企业的环保表现显著正相关，但在非重污染行业的相关性不显著；其次，重视企业社会责任的中小企业致力于建立内部的环保管理制度，其环保表现相对较高，该结果对所有行业都适用，但在重污染行业更加明显。

这篇文章的框架基于组织理论中理查德·斯科特（W. Richard Scott）建立的制度分析思路，隶属于社会学制度主义（彼得斯，2011）。斯科特早期的制度分

析思路属于旧制度主义传统，将制度视为组织生存环境的重要组成因素，着重考察组织对制度的反应。后来，斯科特吸收了经济学和政治学中新制度主义的思想养素，发展出新制度主义组织理论，其特色是厘清制度中的规制性（Regulative）、规范性（Normative）和文化—认知性（Cultural－cognitive）基础要素（斯科特，2010），并考察不同层次的行动者对制度的反应。在微观组织的层次上，企业对制度的应对策略有五种，即遵守、谈判、规避、抵制、操纵，而这些应对既有可能是个体性的也有可能是集体性的（斯科特，2010）。龙文滨等人的文章主要证明了中国环境保护制度中规制性要素对企业的影响力，而企业基本上的应对策略就是合规，即遵守行政性规制以尽量达标，以避免惩罚而蒙受财务损失。

新制度主义在政策执行的研究中扮演重要的角色（希尔、休普，2011），但如何将新制度主义的睿识与新规制经济学的发现融为一炉，依然有待学术界的进一步探索。就环境规制而言，暂且不论非达标性的所谓“经济激励性规制”，即便是以达标与否和对超标排放者施以行政性罚款为核心的命令—控制型规制，依然存在着激励机制的问题。罚款金额的设定代表着激励强度的高低，而达标的可检测性和超标的可度量性则设定了激励性规制的实施条件。那么，在何种条件下政府的环境规制对规制对象的激励效应最大化，这一问题实际上可以应用拉丰—梯若尔的分析框架加以研究。更为重要的是，环境规制如何从规制者设立标准、被规制者服从标准的旧规制传统，转型为以奖励积极的环境保护行动者（即包括公民个人也包括所谓的“企业公民”）为核心的新规制范式（Fiorino，2006），是国际相关领域学术研究的前沿，值得我国公共管理学界密切关注。

二、如何激励规制者？

龙文滨等人文章的发现中包含着不少该文未加深究的有趣事实。其一，尽管中国中央政府颁布了统一的环境法，但法律的具体执行有待于地方政府的相关行政机构，而地方政府的环境规制强度则大有不同，这其中的缘由大有文章可做；其二，环境规制的制度威慑力在非重污染行业不大显著，更谈不上激励效应，这是否与规制者的规制强度存在着行业差别有关？实际上，这就开始触及到规制者的激励问题，这是政府规制激励效应的第二个重要问题。

本专栏中袁凯华、李后建的文章《官员特征、激励错配与政府规制行为扭曲——来自中国城市拉闸限电的实证分析》，直面规制者的激励问题。该文基于

世界银行从2 658家企业获得的有效问卷调查数据，运用计量分析方法，考察地方政府官员在执行环境规制时行为扭曲的激励错配因素。他们发现，相当一些地方官员为了满足上级降低能耗的要求，对企业采取了简单粗暴的“拉闸限电”方式，而这种扭曲的行政行为在很大程度上是官员晋升制度中的激励错配所造成的。具体而言，中国自上而下的干部考核制度在地方政府官员中形成了以牺牲环境为代价最大限度换取经济增长的强大激励，但环境的恶化也促使干部考核制度中出现了“去GDP主义”的某些因素，如对地方干部设置了约束性的环境规制指标（例如节能减排任务）。然而，面对上级下达的促进经济增长和提升环境保护这两个具有相互抵消之效的任务，不同的地方官员有着不同的盘算。出身于本地、在当地任期相对较长、且未来晋升概率较大的官员，不大倾向于采用“拉闸限电”这种简单粗暴的行政行为，而年龄较大且晋升概率极低的官员均有平稳渡过政治生涯尾期的目标，因此在面临来自上级的严厉规制指标时，有可能采取一些简单化的、见效快的权宜性应对之策，如“拉闸限电”等。

在中国高度科层化的规制体系中，中低层规制者的激励对于规制体系来说是外生的，因为相关激励机制并不在规制体系中，而是嵌入在官员晋升体系中。一般而言，官员的激励取决于其目标（或效用函数），公共选择理论对此进行了详尽的探讨。公共选择学派兴起之前的传统理性主义官僚组织理论曾建构出政府与公共官僚组织的公共利益模型，即政府目标是社会福祉最大化，并为此制定公共物品提供的政策，而官僚组织则以最优的方式执行既定的公共政策。这一模型在众所周知的韦伯（Max Weber）式官僚组织理想类型中得到充分的体现。然而，公共选择学派则认为，在现实世界中，作为理性计算者的官僚同常人一样追求自我利益的最大化，只不过他们基于对自我利益的认知而确立的努力目标（或效用函数）具有多样性（唐斯，2007）。除了一般人都会想到并且经常目睹的追逐自我物质利益外，公共选择学者还具体化了若干种其他的官僚目标，如预算最大化（尼斯坎南，2004）、慵懒最大化（Wyckoff，1990）、风险规避最大化（Peltzman，1973；Lindsay，1976）等。袁凯华、李后建之文对官员个体差异的研究，实际上揭示了不同官员的目标有所差别，自然会对自上而下的同样规制激励有不同的反应，从而引致不同的规制行为。

除了目标的差异之外，官员之间的竞争或者以主政者所代表的地方政府之间的竞争格局，也对官僚体系内部的激励机制产生深刻的影响。自布雷顿（Albert Breton）（Breton，1996）提出了政府竞争的政治经济学理论之后，关于政府竞争的研究，就如同关于企业竞争的研究一样，成为诸多社会科学中的显学。在政治经济学和公共管理学领域，关于政府竞争的锦标赛模型和标尺竞争

模型具有很大影响力。国际学界对西方发达国家政府竞争的研究，一般假定民选政府领导人会根据民意走向自我确定一些政绩标尺，然后据此开展竞争，这就是所谓“政治标尺竞争理论”的研究主题（王哲、顾昕，2016）。当然，在标尺建构的过程中，执政者并非唯一的参与者，媒体、利益集团、公民社会组织都扮演着相当重要的角色。标尺竞争，如前文所述，是以类似竞争者的平均绩效为标尺，力争有所改善。倘若在社会压力的作用下或者在执政者发展主义自我期许的推动下，政府在某一个或某几个标尺上力争优先，甚至争取第一，那么标尺竞争就变成了锦标赛竞争。

就中国而言，相当一部分学者认为标尺竞争或锦标赛模型可以解释地方政府官员之间和地方政府之间的竞争，而标尺设定是干部考核体系和官员晋升体系的重要内容。袁凯华、李后建之文引证了不少这方面的文献，并基于此展开论证。然而，亦有学者（如：陶然等，2010）对此提出异议，认为中国官员晋升基本上是一个政治过程，而非依据竞赛进行选拔的行政过程，无论竞赛的形式是锦标赛还是标尺竞争。毫无疑问，这一学术争议对于深化有关官僚或地方政府竞争的研究具有重要意义。初步来看，姑且不论有关计量分析的技术性商榷，争议双方对其计量分析结果均有阐释过当的问题。晋升锦标赛或标尺竞争文献将中国官员晋升基本上视为一个行政过程固然有其疏漏，但是否认干部选拔过程中含有锦标赛或标尺竞争的内容，亦属矫枉过正。实际上，尽管晋升的确基本上是一个政治过程，但不排除冀望晋升的官员不时“揣摩上意”以图通过优化自己的施政策略来提升晋升机会的可能性，而在“上意”之中的那些得到清晰表达且具有高度可度量性的任务，就有可能被中下层理解或认知为“标尺”。这同竞争性选举产生的执政者揣摩民意的道理是一样的。在揣摩“上意”和揣摩民意上，其共同点，即标尺并不一定是纯客观的，而主要是由官员建构的，远比众多中国学者喜欢强调的“自下而上”与“自上而下”的中外差异点，对于相关研究中计量结果的阐释来说，更为重要。

与世界上的其他国家一样，规制国家正在中国兴起（Pearson，2005；Hsueh，2011；Mushkat & Mushkat，2012），而中国政府规制成功与失败的案例可谓比比皆是。对于这些案例及其生成的数据进行深入的研究，对于规制研究的国际性学术前沿，都会有所贡献。本专栏的三篇文章，以不同的方式，聚焦于政府规制的激励效应和规制者的激励机制，对规制研究的大厦建设添砖加瓦。我们期望更多的中国学者，一方面广泛地吸收国际学术界业已成熟的理论成果，包括本导语所简略梳理的规制激励理论，另一方面基于本土的经验研究，从多种视角出发，为新规制理论的发展做出自己的贡献。

参考文献

安东尼·唐斯(2007). 官僚制内幕. 郭小聪译. 北京：中国人民大学出版社.

B. 盖伊·彼得斯(2011). 政治科学中的制度理论："新制度主义". 王向民、段红伟译. 上海：上海人民出版社.

迈克·希尔、彼特·休普(2011). 执行公共政策. 黄健荣等译. 北京：商务印书馆.

尼斯坎南(2004). 官僚制与公共经济学. 王浦劬译. 北京：中国青年出版社.

让－雅克·拉丰、让·梯若尔(2014). 政府采购与规制中的激励理论. 石磊、王永钦译. 上海：格致出版社.

陶然、苏福兵、陆曦、朱昱铭(2010). 经济增长能够带来晋升吗？——对晋升锦标竞赛理论的逻辑挑战与省级实证重估. 管理世界，12：13－26.

W. 理查德·斯科特(2010). 制度与组织——思想观念与物质利益. 姚伟、王黎芳译. 北京：中国人民大学出版社.

王哲、顾昕(2016). 政治标尺竞争理论：地方政府的激励效应. 载岳经纶、朱亚鹏主编《中国公共政策评论(第10卷)》(待出版). 上海：格致出版社.

张红凤、杨慧(2011). 规制经济学沿革的内在逻辑及发展方向. 中国社会科学，6：56－66.

Breton, A. (1996). *Competetive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance*. New York: Cambridge University Press.

Fiorino, D. J. (2006). *The New Environmental Regulation*. Cambridge, MA.: The MIT Press.

Hsueh, R. (2011). *China's Regulatory State: A New Strategy for Globalization*. Ithaca: Cornell University Press.

Laffont, J－J. & Tirole, J. (1986). Using Cost Observation to Regulate Firms. *Journal of Political Economy*, 94(3): 614－641.

Laffont, J－J. & Tirole, J. (2000). *Competition in Telecommunications*. Cambridge, MA.: The MIT Press.

Lindsay, C. M. (1976). A Theory of Government Enterprise. *Journal of Political Economy*, 84(5): 1061－1077.

Mushkat, M. & Mushkat, R. (2012). The Political Economy of China's Regulatory State: A Reappraisal. *Brigham Young University Journal of Public Law*, 27(1): 145－183.

Pearson, M. M. (2005). The Business of Governing Business in China Institutions and Norms of the Emerging Regulatory State. *World Politics*, 57(2): 296－322.

Peltzman, S. (1973). An Evaluation of Consumer Protection Legislation: The 1962 Drug Amendments. *Journal of Political Economy*, 81(5): 1049－1091.

Shleifer, A. (1985). A Theory of Yardstick Competition. *The RAND Journal of Economics*, 16(3): 319－327.

Street, A., O'Reilly, J., Ward, P. & Mason, A. (2011). DRG－based Hospital Payment and Efficiency: Theory, Evidence, and Challenges. In Busse, R., Geissler, A., Quentin, W. &

Wiley, W. Eds. *Diagnosis – Related Groups in Europe: Moving towards Transparency, Efficiency and Quality in Hospitals*. Maidenhead, UK.: Open University Press.

Wyckoff, P. G. (1990). A Simple Analytics of Slack – Maximizing Bureaucracy. *Public Choice*, 67 (1): 35 – 47.

《公共行政评论》
书评栏目改版与征稿启事

书评栏目是本刊的特色栏目，自推出之日起，便以服务学界同仁，评介学界最新学术研究成果与经典著作为己任，一直深受广大读者好评。为更好地服务读者和将之打造成为本刊的品牌栏目，从2015年第1期起，本刊将对书评栏目进行改版：

一、改版后的书评栏目在内容上将以两种形式出现，一是深度评论型文章，二是资讯评论型文章。

二、深度评论型文章，除了对单本著作的评论文章外，将会特别欢迎对同一议题下的两至三本或数本著作进行深度评论的文章。该类书评文章，要求以点连线，由线成面，既能对著作议题进行深入的讨论，展示同一议题不同著作间思想、观点的异同与交锋，又能勾勒出学术史上该议题的演进轨迹与轮廓，让读者不但能够了解所评著作所谈论的议题，也能据此判断著作在学术史上大致所在的位置。字数在8000至15000字间为佳，优秀文章可适当放宽字数限制。

三、资讯评论型文章，以介绍国内外新近出版的公共管理与行政领域的学术著作为主，要求对著作内容能进行或简要全面或突显特色的介绍，并对著作的价值进行简要点评。字数一般要求在2000字以内。

欢迎广大读者为本刊赐稿！