

改革 公共部门

车江洪 著

华东师范大学出版社

GAI

GE

GONG

GONG

BU

MEN

克思主义学术著作出版基金资助

改革公共部门

车江洪 编著

华东师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

改革公共部门 / 车江洪编著. —上海: 华东师范大学出版社, 2001

ISBN 7-5617-2560-4

I. 改... II. 车... III. 国家行政机关—体制改革—研究 IV. D035.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2001)第16176号

改革公共部门

编 著 车江洪

责任校对 邱红穗

封面设计 高山

版式设计 蒋克

出版发行 华东师范大学出版社

发行部 电话 021-62571961

传真 021-62860410

社 址 上海市中山北路3663号

邮编 200062

印 刷 者 上海译文印刷厂

开 本 890 × 1240 32 开

印 张 7.75

字 数 208 千字

版 次 2001 年 10 月第一版

印 次 2001 年 10 月第一次

印 数 0001 — 1500

书 号 ISBN 7-5617-2560-4/C·077

定 价 13.00 元

出 版 人 朱杰人

谨以此书

献给我深爱的祖国！

改革
GAIGE
GONGGONGBUMEN

公共部门

ISBN 7-5617-2560-4



9 787561 725603 >

C·077 定价:13.00 元

此为试读, 需要完整PDF请访问: www.ertongbook.com

目 录

引 言	1
第 1 章 改革的理论基础	7
1.1 传统理论:基础设施由政府提供的理由	7
1.2 理论的发展	13
1.3 基础设施部门改革的方向	27
第 2 章 改革的国际经验	29
2.1 英国的私有化运动	30
2.2 美国的放松政府管制	36
2.3 澳大利亚维多利亚州政府商业企业改革	39
2.4 拉美国家的私有化改革	45
第 3 章 市场结构重组	53
3.1 为什么要重组市场结构	53
3.2 基础设施分类	60
3.3 结构重组的方式	64
3.4 建立竞争机制	73
第 4 章 体制与组织创新	76
4.1 可供选择的体制方案	76

4.2 按照商业化原则改革公共部门	79
4.3 公共部门民营化	87
第5章 投融资体制改革	107
5.1 建立公共财政的基本框架	107
5.2 吸引私人(外资)直接投资	134
5.3 建立多渠道的融资体系	143
第6章 重建政府管制框架	154
6.1 政府管制一般问题	155
6.2 政府管制的主要内容	161
6.3 实施管制的制度形式	178
第7章 改革的实施	184
7.1 改革的动力机制	184
7.2 制度选择的现实	189
7.3 克服改革的障碍	202
7.4 增进有效率的公平	205
第8章 中国基础设施部门改革	208
8.1 公用部门改革	208
8.2 市政部门改革	221
8.3 环境部门改革	224
8.4 交通部门改革	228
主要参考文献	236
后 记	239

引 言

1. 这本书的由来

我本来是学土地经济学的,毕业后一直从事房地产方面的研究工作。1997年我到美国去了半年,回来后发觉房地产方面很难再研究下去,这一方面是因为通过近几年的改革,房地产的市场制度已初步建立起来,另一方面是由于前几年的供应规模过大,房地产市场陷于不景气的状态,而除了时间外,没有什么灵丹妙药可以在短期内解决这个问题。所以,我试着转向研究其他公共政策的问题。

首先接触的是基础设施价格问题。一般认为我国基础设施部门效率低下,亏损严重(除电信外)的原因主要是政府制定的价格过低,因此基础设施部门的改革就是要提高价格。以上海为例,公交、煤气、自来水经过几次提价后,公用事业仍然全面亏损,而进一步提价的空间已经非常有限(公用事业如水、电、煤气、交通和通讯的价格必须与居民的收入水平相适应,国际上一般公用事业费支出占家庭收入的比例为10%—13%左右,上海这一指标已达9%)。与此形成对照的是公用事业职工的收入仅次于金融行业,而远高于其他行业。这一现象促使我思考一个问题:公用部门的亏损可能有多种原因,政府人为地制定低价只是原因之一(称为政策性亏损),公用部门的成本过高(冗员过多;内部人控制;经营效率低等)可能是根本的原因。(目前我国基础设施产品或服务大多都采取成本加成的定价方法,由

包括公共垄断部门在内的政府直接定价。由于政府很难控制企业的成本,这种定价也就缺乏客观的依据。)所以我认为就价格论价格,不能解决基础设施部门的问题。基础设施如何定价,只是一个技术问题,这在西方规制经济学中已研究得非常详尽。而我们所要研究的是价格政策,即基础设施应该由谁定价,是政府?是垄断企业自己?还是市场?它反映的是价格背后的体制问题。

长期以来,我国基础设施部门都是实行公共投资、公共所有、公共经营的方式。在这种体制下,投入与产出得不到仔细的核算、监督与管理,企业也不以顾客满意为经营目标,导致基础设施部门经营效率低、服务质量差。因此,我试图转而从基础设施民营化的角度来研究公共部门改革。为此,我阅读了大量的国外基础设施部门改革的案例,其中最系统、最成功的改革就是英国的国有企业私有化,其他国家也大都是采用私有化的方式来改革公共部门。但大规模的私有化在我国似乎行不通,首先遇到的是意识形态上的障碍,我国是社会主义国家,必须坚持公有制为主体;其次,我国的私人部门相对弱小,没有能力购买这些公共企业(一般规模都较大),实行大众私有化,又有俄罗斯、东欧国家的前车之鉴,效果也不会好;第三,这些行业都是关系“国计民生”的重要部门,卖给外资也不符合国家整体利益;第四,私有化只是解决所有权问题,如果垄断的市场结构没有改变,那只不过是將公共垄断变成私人垄断,对增进社会福利不会有多大的益处。所以,从这个角度入手也很难解决公共部门的问题。

还有一种思路是从基础设施筹资、建设、经营管理的过程去研究。但以上海为例,90年代以来,在基础设施融资方面可以说能想到的办法都用上了,还是不能满足需要。面对人们日益增长的对基础设施产品或服务的需求,完全靠政府投资或靠政府信誉筹资显然已是捉襟见肘,必须承认政府的能力是有限的,不可能包揽所有的基础设施建设。由此产生的一个问题是:政府必须将一些基础设施建设的责任转移给其他经济主体。进一步的问题就是哪些责任可以转让?哪些仍然必须由政府承担?这涉及到基础设施分类问题。由此

使我意识到:研究基础设施部门改革的关键,或者说逻辑起点,应该是市场结构的重组,分清哪些是应该由政府提供的,哪些是可以由市场提供的,并采取相应的体制和组织形式,是保留公共部门,抑或是引进私人部门,同时也解决了由谁投资或融资的问题;其后是建立政府管制框架,确定政府应该管什么?怎么管?并为改革创造良好的外部环境,保证改革的实施。这就是呈现在读者面前的这本书的逻辑体系。

由于公共部门的范围十分广泛,本书不可能全部囊括,仅集中讨论基础设施,而且主要是经济基础设施部门的改革,包括公用事业(电力、管道煤气、电信、供水、环境卫生设施和排污系统、固体废弃物的收集和处理系统)、公共工程(水利设施和道路)、其他交通设施(铁路、城市交通、海港、水运和机场)等。

2. 这本书的主要内容

在现代人的生活中,公共产品或服务像私人产品一样无所不在。上到国防、警察系统,下到公交、广播电视系统,公共部门都无一例外地影响着我们的生活。与一百多年前相比,政府公共部门的规模和职责范围大幅度扩大了。工业国中福利国家增多了,而许多发展中国家采纳了政府主导的发展战略。其结果是,全世界各国政府的规模及其管辖的事务范围都极度扩张。老牌工业国中政府支出目前几乎占其总收入的一半,发展中国家大约为 1/4。^① 公共支出和公共部门的不断膨胀,究其根本原因,在于政府干预市场、纠正市场失灵的活动所致。

在传统经济理论中,市场失灵是政府干预经济和公共部门存在的理由。以凯恩斯为代表的国家干预主义经济理论认为:市场机制不能有效地提供公共产品,不能解决“外部性”问题,不能解决“自然

① 参见《1997 年世界发展报告:变革世界中的政府》,中国财政经济出版社,1997 年。

垄断”问题,不能解决社会公平问题等。因此,政府有必要进行干预以校正这些市场失灵现象。在这一理论的指导下,从战后到 70 年代,几乎所有发达国家的政府都加强了对经济的干预,发展中国家的政府干预程度更超过发达国家,导致政府管制的广泛实施或政府直接经营经济事务的不断扩张。

但是好景不长,到 70 年代初期,西方发生了战后最严重的经济危机,经济滞胀,公共部门的效率明显低下,许多工业国发觉已陷入难以承受的福利制泥潭,而中央计划经济(苏联及中东欧国家)面临崩溃,促使人们重新评价政府的作用:市场办不好的事情政府也不一定能办好,政府本身也存在着失灵的可能。自 20 世纪 80 年代后期起,经济思想开始向自由放任的自由市场制度“复归”(本书第 1 章从理论系统化的角度,反映了经济思想领域的这一变革),人们意识到许多被认为是市场失灵的情况都可以并正由市场力量加以校正,如外部性问题(科斯定理)、自然垄断问题(可竞争市场理论)、信息不完全问题(激励理论)、经济波动问题(理性预期理论)、公共产品问题(公共选择理论)等,都在不同程度上可以由市场自身来解决。因此,有必要重新界定政府与市场的边界,市场能做的事情政府不用去做,这意味着政府必须退出某些竞争性的领域,或将一些责任委托给私人部门。

与上述思潮相一致的是 80 年代以撒切尔夫人的私有化政策为代表,后来席卷全球的新自由化改革——公共部门私有化及放松政府管制。本书第 2 章选择了几个在基础设施部门改革方面有代表性的国家案例,来介绍基础设施部门改革的国际经验:英国是私有化运动的发源地,美国的改革以放松管制为特色,澳大利亚维多利亚州是一个地方政府改革办法的代表,而拉美则是发展中国家公共部门改革的代表。这些改革的共同经验是:打破公共部门由政府垄断经营的局面,在公共部门积极引进和不断强化市场机制的力量前提下,提高公共部门运行的效率。

由于 80 年代以英国为代表的基础设施部门的改革是与对国有

企业的私有化相伴发生的,随后其他国家的基础设施部门改革也多以各种私有化形式展开,所以人们通常认为私有化是基础设施部门改革的核心内容。但笔者认为公共部门的绩效低下,主要是由垄断的市场结构决定的,应该以分析基础设施部门的市场结构作为整个研究的起点,根据基础设施产品或服务的性质、产业的特性,分清哪些是必须由政府直接生产并提供的,哪些是应该由政府提供但可以委托私人部门生产的,哪些是可以放开由私人部门生产并提供的。为此,本书第3章建立了一套复合指标体系,以对基础设施部门进行分类,并对基础设施部门进行垂直或水平分解,以建立竞争机制。

在基础设施服务方面,有多种可能的提供方式(第4章),公共部门改革的任务就是打破政府独家垄断的局面,根据基础设施产业的特性、产品或服务的性质,确定谁是最佳的服务提供者,国营部门?私营部门?还是第三部门?并将责任委托给它。鉴于公共部门仍将在基础设施领域扮演重要的角色,首先要按照商业化原则改革公共部门。其次要通过公共部门民营化,包括公有民营、民有民营、社区或使用者提供,将责任委托给非政府部门。

公共部门投融资的责任实际上是与服务提供的责任相联系的(第5章)。由于政府仍负有提供部分公共服务责任,因此必须建立公共财政的基本框架——分税制财政体制,其主要内容就是分清各级政府的责任(事权),合理划分财权,并建立转移支付体系,平衡地区差异。同时建立财政政策性投融资体系,完善政府投资基础设施的体制。投融资体制改革的第二个方面是吸引私人直接投资,政府除了必须为私人投资主体创造平等的竞争环境外,还要选择合适的投资者,并建立风险分散机制,通过承担自己能够控制的风险,尽量避免承担其他风险,这样政府就能增大收益。第三是建立多渠道的融资体系,包括各种间接融资、资本市场融资的方式,并建立动员社会资金用于基础设施建设的机制。

从计划经济向市场经济转轨的过程是一个政府退出直接生产的过程,也是一个重建市场经济条件下政府管制体制的过程(第6章)。

在将公共产品或服务生产的具体职能让渡给非政府部门后,政府仍然负有决策、监督、协调和指导的责任。为此必须建立政府管制框架,其作用在于形成有效竞争机制的制度保障。政府管制的内容包括价格、进入、合同及社会管制。为保证管制政策的实施,应制定管制规则(法律、法规),建立管制机构,并建立对管制者的管制机制。

以上简单勾勒了公共部门改革的基本思路。但这些改革措施能否实施,取决于改革的动力机制及制度环境。笔者认为(第7章)在我国现实的制度条件下,必须先由政府通过强制性制度变迁,打破基础设施部门的政府垄断,引进新企业,培育竞争机制。形成竞争性的环境后,再转向依靠诱致性制度变迁,以逐步实现改革目标。在具体的制度选择过程中,要考虑到制度现实,使国家制度与公共部门的管制治理和管制激励之间达到良好状态,从而使公共部门的绩效最优。还要克服改革的各种障碍,并增进有效率的公平,以使改革得到大多数人的支持,保证改革的顺利实施。

通过以上研究,建立了公共部门改革的基本理论框架。但理论研究必须用于解决实际问题。所以,第8章就是运用上述理论,研究我国基础设施部门,包括公用、市政、环境、交通部门内各行业的改革,提出各行业具体的结构重组方案,各项分解业务由谁投资、由谁建设并经营管理,政府管制什么、怎样管制等具体的改革意见。由于这一章的篇幅所限,不可能研究得非常深入,所以,这些改革意见也只能是框架性的,建议性的。

第 1 章 改革的理论基础

1.1 传统理论:基础设施由政府提供的理由

在古典经济学、新古典经济学、福利经济学的理论中,市场机制这只“看不见的手”能自动地引导整个社会经济高效率地运行,即自由市场交易所形成的“瓦尔拉斯均衡”可以达到资源配置的“帕累托最优”。在亚当·斯密的《国富论》中,政府只有三个应尽的义务:保护社会,使其不受其他独立社会的侵犯(国防);尽可能保护社会上每个人,使其不受社会上任何其他人的侵害或压迫(司法);建立并维护某些公共事业及某些公共设施。一句话,在这种自由放任的市场经济下,政府仅需充当一个“守夜人”的角色。

20 世纪 30 年代,世界性的经济危机导致西方经济学发生了一次重大的转变。经济自由主义让位于以凯恩斯为代表的国家干预主义。他们虽然承认自由市场制度是一个有效的机制,但同时认为市场机制存在缺点。自由市场交易要达到“帕累托”效率,必须满足许多条件:如信息的完全与对称,充分竞争的市场,规模报酬不变,外部经济效应与交易成本不计,以及完全理性假定。问题是这些条件在现实经济生活中并不都能得到满足,如信息的不对称、规模报酬递增形成的垄断、外部经济效应产生公共产品等。这些情形被称为“市场失灵”,即仅靠自由市场机制达不到资源的最优配置状况。由此人们认为只有扩大政府机能才能校正市场缺陷,保证市场经济的正常运行。加之 40 年代苏联集权体制的工业化成就,又使人们看到了国家

干预和经济计划化的力量。因此,从战后一直到 70 年代,几乎所有发达的市场经济国家的政府都加强了对经济的干预,发展中国家的政府干预程度更超过发达国家。战后各国大规模的国有化运动及国家干预的大发展,是导致广泛的政府管制或直接经营经济事务的主要原因,也是公共部门大量存在的理由。具体到基础设施部门主要是以下几个方面的问题:

1.1.1 市场机制不能有效地提供公共产品

政府公共部门的主要产出为公共产品。一般来说公共产品通常具有三个基本特征:

其一是不可分性。公共产品的不可分性是指公共产品的消费只能在保持其完整性的前提下,由众多消费者共同享受,而不能将其分割为可以计价的单位供市场出售。

其二是非排他性。公共产品的非排他性主要是由以下两个方面的原因决定的:第一,这种产品在技术上大都不易排斥众多受益者;第二,某些公共产品虽然在技术上可以排他,但排他的成本十分高昂,以至在经济上不可行。

其三是非竞争性。公共产品的非竞争性是指当一种公共产品还未达到充分消费之前,每增加一个消费者不必增加市场的可变成本,即某个人对一种公共产品的消费并不妨碍其他人对该产品的享受。

萨缪尔森将公共产品的概念纳入了新古典效用函数,用数学表达式给公共产品下了更精确和更深入的定义。他认为,某种私人产品的总消费量等于全部消费者对该产品消费的总和,即它在消费者之间是完全可分的:

$$X_j = \sum_{i=1}^s X_j^i$$

而公共产品的消费总量则等于任何一位消费者的消费量,即公共产品在消费者之间是完全不可分的:

$$X_{n+j} = X_{n+j}^i$$

公共产品的自然属性决定了使用上的“非排他性”。要真正设计或发明一套排他的装置和制度将公共产品私有化,必须考虑制度设计的成本以及执行和监督费用。一般情况下,这些成本是昂贵的。这就是为什么公共产品的供应缺乏刺激和效率的根本原因。换句话说,公共产品一旦提供出来,生产者就无法排斥那些不为此产品付费的人(搭便车者),或者排他的成本高到使排他成为不可能的事。因此,私人生产者不愿提供公共产品,传统上这类产品由政府提供或由政府保护。

在现实生活中,公共产品有典型的和非典型的之分。典型的公共产品,其对边际需求供给的边际成本为零(意味着增加消费不会影响成本),即其边际需求的供给弹性为零,因此没有排斥私人消费的必要性,同样也不存在排除私人消费的可能性。以国防服务为例,国防事业费的增长与人口并没有直接的关系,也无法排除任何公民享受国防保护的权利。这一类纯粹的公共产品必须由政府提供,并由政府强制性地征收国防开支所必须的税款。

有许多公共产品只是部分地具有上述两个特征。像消防一类的非典型公共产品,其使用的排他性很低,但却可以实现利益上的占有,这一点接近私人产品。这种产品由私人企业提供是可行的,但却不如公营来得经济有效。因为私营的消防队必然要根据居民的交费情况来提供服务,交不起费用的穷人就会被排除在服务之外,而本来把他们包括在内并不会明显增加社会的经济成本(向更多的人提供服务的边际成本很低,不具备排除私人消费的可能性,即排他性很低)。有些经济学家将这类公共特征归纳为私人产品在消费中的外部性^①,将这类产品称为准公共产品。

还有一类被称为公共提供的私人产品。它们既存在排除边际私人消费增量的可能性,又有强烈的排除必要性。因为对这类产品边际私人消费的增加会引起该产品边际供给成本相应地增加。经济学

① 外部性本身就是一种公共产品。

界主张以公共方式提供这类产品的依据有三。^① 第一,这类产品具有很强的正外部效应,私人往往不愿意提供足够社会需要的公共产品(保健、教育),如果由政府来提供则更为有效。第二,特定价值取向的社会综合目标,例如享受基本的居住和基本的教育服务被看作天赋人权,如果完全由私人提供则不能满足穷人对这些产品或服务的基本需要。第三,政府经营的整体效率高于分散的私人部门。在现实生活中,这一类产品从生产到消费始终游离在公共和私人之间,究竟由公共提供还是由私人提供,取决于各国的历史、文化及传统背景。

1.1.2 市场机制不能解决“外部性问题”

所谓外部性,是指个体生产(或消费)活动对其他个体或总体的福利造成有利或不利的影晌。外部性包括正、反两方面的效果。正的效应,即对外部产生好的、促进福利增长的效果(外部经济),上述讨论的公共产品就是有益的外部效应的极端情形。负的效应,即对外部产生不好的,不利于社会福利增长的效果(外部不经济),如产生于燃料燃烧和化学制品市场的空气及水污染。外部性产生的根源在于私人成本与社会成本的差异,即某些经济活动导致外部其他人受益或受损而没有计入有关产品的价格和成本之中。在这种情况下,由于外部性并不反映在价格上,受相对价格引导并以个体边际成本和边际收益作为决策依据的经济行为并不导致资源配置和社会福利的最优。因此,外部经济和外部不经济都无法有效地通过市场机制得到完全解决。

外部性是在私人部门“生产”、在公共领域中“生存”的。因此,政府就有责任控制外部不经济,促进外部经济的生产。以庇古为代表的福利经济学提出为了促使私人成本与社会成本相一致,可以对外部不经济的生产者征税,对生产外部经济性的生产者给予津贴,或者

^① 参见李军著《中国公共经济初论》,第43页,陕西人民出版社,1993年版。