

竞争还是民营化:对公共产品供给改革之路的思辩

陈小安

(广东商学院 财税与公共管理学院,广东 广州 510320)

【摘要】提高公共产品供给的效率是我国公共产品供给改革的目标,而效率的提高必须通过竞争才能实现。民营化不等于竞争,也不一定能提高效率,民营化只是提高竞争的方式之一。

【关键词】公共产品供给;民营化;效率与效果;竞争

【中图分类号】F062.6 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1673-1891(2008)01-0080-03

1 问题的提出

公共产品供给的民营化是私人部门对公共产品的渗透,“民营化”为公共产品供给开辟了新思维。民营化也成为各国改革公共产品供给的主要途径。从广义上看,民营化是指一种政策,即引进市场激励以取代对经济主体的随意的政治干预,而改进一个国家的国民经济。民营化是把公与私作为对立两面来对待的。从公营化到民营化的转变过程,就是民营化的过程。民营化体现在两个方面,一是国有企业向私有企业的转变,人们称之为私有化;二是公共服务向市场服务的转变,由政府直接生产服务改为向市场提供服务。本文主要只讨论公共产品供给的民营化问题。

民营化通常被作为市场化、私有化的替代。萨瓦斯说过,为了避免“私有化”一词的敏感性,他更多使用民营化或市场化替代私有化一词。民营化的目的在于能实现效率和效益的大幅提高。民营化能提高效率的原因是因为人们认为市场化可以提高竞争性,而公共产品供给的竞争可以提高效率和质量。

民营化通常被作为市场化、私有化的替代。萨瓦斯说过,为了避免“私有化”一词的敏感性,他更多使用民营化或市场约束替代私有化一词。民营化的目的在于能实现效率和效益的大幅提高。民营化能提高效率的原因是因为人们认为市场化可以提高竞争性,而准公共产品供给的竞争可以提高效率和质量。例如,1992年梅杰政府推行的“竞争求质量”运动,就是在政府提供的公共服务实行民营化,从而改进服务的运动。

民营化的对立面是政府供给。公共选择理论和制度经济学的某些研究,提示了政府供给存在的困难。主要体现在委托——代理问题。委托代理理论是最先从研究私人公司中管理者(代理人)和股东(委托人)的关系和对代理人监管与激励而形

成的。由于代理人和委托人追求的目标不一致,这样使得代理人按其目标最大化行事时,并不能保证委托人的利益自动实现。这种代理人追求自己目标而偏离甚至损害委托人的现象,称为委托人代理问题。委托——代理问题的严重程度与目标偏离程度监督难易(成本)较低有关。委托代理问题同样存在于政府及其公共机构,由于所有者(选民)的利益是分散的,而且监管的成本提高。而科层官僚式的管理结构,使委托——代理问题可能更甚于私人企业,因此,民营化可以通过减少公共部门的代理人层次,减少委托——代理问题。另外,鼓吹民营化的学者认为,由于政府的官僚结构,在实行一体化的过程中尽管降低了交易成本,但却大大增加了官僚成本——内部管理和协调成本。如管理人员素质低下,办事拖拉、推诿、责任缺失、效率低下等,这使得公共部门在管理和运作中成本居高不下,导致政府的低效或无效。而准公共产品的民营化、市场化,可以在公共服务中引入竞争机制,运用市场的力量降低成本,提高效率。

可见民营化背后的逻辑是:民营化→引发竞争→提高效率。在公共产品供给改革中竞争的建立,是提高公共产品效率的关键。我们由此引发三个问题:①民营化必定会引起竞争吗?②竞争必须要通过民营化实现吗?③竞争必定会提高效率吗?

我们对这三个问题的回答都是“不一定”。

2 对民营化与竞争的辨析

民营化不一定会引起竞争。竞争成立必须满足二方面的标准:一是竞争性市场结构;二是竞争性市场行为。而民营化不一定会自然形成竞争性的市场结构,也不一定会必然引起竞争性市场行为。首先,我们考查民营化最彻底的西方资本主义市场,垄断是一种普遍形态,厂商之间通过价格合谋,卡特尔联盟等各种形式进行垄断,从而获取垄断利润损害消费者利益。反垄断也是各国政府维

收稿日期:2007-09-28

作者简介:陈小安(1971-),男,湖南怀化人,讲师,研究方向为财税制度。

护市场秩序一项首要职能。越是实行自由市场经济的国家,则这种现象越明显。无论是按市场结构,还是按市场行为进行判断,都存在垄断的可能性。在准公共产品供给中,由于准公共产品的特殊重要性和自然垄断的特征,民营化极易形成垄断。其次,民营化易于实现权力和市场结合,从而形成新的垄断。这种垄断也常与腐败相联系,从而形所谓“官僚垄断资本”市场经济的危险。俄罗斯进行了世界上最彻底最迅速的民营化运动——休克疗法,但结果是形成了新的官僚垄断,垄断寡头不仅垄断经济生活,而且还能影响政治。寡头市场并没有引起目标中的竞争机制。可见民营化引起竞争必须满足二个条件:一是从市场结构上看,有众多的竞争者,而不是独家寡头主体;二是平等竞争的秩序,公平竞争的环境,而不是特权官僚资本结合体。

准公共产品供给的竞争也不一定通过民营化实现。民营化并不是,也不可能是实现准公共产品供给竞争的唯一途径。对于纯粹的私人物品而言,也许民营化、市场化是最有效的方式,但是对于准公共产品而言则不一定。由于准公共产品的特征,使得民营化并不能适用于准公共产品供给所有领域的各个环节。政府提供准公共产品最大优势在于它具有强制力、不以营利为目的,从而能保证社会目标的实现。而民营化则表示私人供给,它难以以社会目标为目标,因此,也不能全部民营化。例如:在前面讨论的准公共产品的供给过程中,提供者(安排者)与生产者分离问题,对于生产者我们可以引进私人参与,私人生产而引起竞争,但对于安排者并不一定能引进私人实行民营化。但这并不是说在安排环节就不能进行有效的竞争。我们也可以通过各部门竞争而保持安排环节的竞争。例如,政府部门、非政府组织、社区机构在提供准公共产品时可以形成竞争性关系,他们也可以实现社会性目标,从而克服民营化的不足。另外,政府间的竞争性行为,是准公共产品供给竞争的重要形式。这里的政府间竞争主要是指不同行政区域的政府部门为争夺共同资源的竞争,主要是资本、税源、人才等。由于准公共产品是生产、生活的基础,也是资本人才流动的重要因素,因此,各级政府为了吸引资源流向本辖区,往往会在准公共产品供给上进行竞争。这种竞争也可以提高准公共产品供给的效率和降低成本。对欧盟税收竞争研究的结

果,证明了适度的政府竞争有利于效率提高。蒂布特建立的以足投票模型说明了政府竞争的原理。因此,通过对蒂布特模型的假设和条件的逐步逼近,我们可以获得类似于市场的竞争效率。其后一大批学者通过对蒂布特模型的经验性检验,证实了蒂布特的推论。由于准公共产品的特殊性质,往往在供给中我们要首先考虑其社会目标,这时必须以政府供给作为主要形式。尽管我们不能实现民营化,仍然可以通过政府间的竞争提高供给的效益。

民营化不一定提高准公共产品供给效率。由于民营既不是竞争的充分条件也不是竞争的必要条件,因此,民营化也并不会一定会提高准公共产品供给的效率,更不会一定会提高准公共产品供给的效果。许多学者研究了民营化从整体上会提高效率。例如,英国政府在1992年在政府部门提供公共服务进行民营化改革后打破了政府包办的垄断格局。相关工作的成本降低25%,每年节省1.16亿英镑。但也有学者从个案分析,认为某些统计是偏误的,民营化并没有提高效率,并且导致了一些问题。例如,休·史卓顿和莱昂内尔·奥查德在其反自由化论著《公共物品、公共企业和公共选择》一书中,对丹尼期·缪勒在《公共选择》一书中例子进行了批判。指出公私企业的效率并非总是一成不变化的,是经常变化的。对于民营化在准公共产品效率方面的争议,原因主要在于,准公共产品供给的多重目标与私人企业单一目标相矛盾,准公共产品社会目标,社会效益衡量的困难性。批判者认为民营化往往达不到准公共产品供给应有的效果。民营化把公共服务中供给者与选民之间关系视同厂商与顾客关系,按市场原则进行供给,这会导致短视和不公平。因为市场是“嫌贫爱富”的,这会与准公共产品的社会目标相偏离。

可见,民营化并不必然会带来准公共产品的竞争,也不一定会带来准公共产品效率的提高和效果的实现。民营化对准公共产品竞争性供给的重要意义在于:①提供了更多可选择的供给主体,有利于打破政府垄断的供给结构;②民营化在准公共产品供给中的生产过程和公共服务提供过程比较有效,但在准公共产品供给管理过程还应更多借助于非民营力量促进竞争。因此,在民营化促进准公共产品竞争性供给的过程中,我们应注意防止民营化的不利于竞争的方面。

注释及参考文献:

- [1]E·S·萨瓦斯.民营化与公私部门的伙伴关系[M].北京:人民大学出版社,2002.
- [2]休·史卓顿,莱昂内尔·奥查德.公共物品、公共企业和公共选择[M].北京:经济科学出版社,1996.
- [3]余琼,李春民.论政府公共服务市场化[J].南方冶金学院学报,2006(4):78-79.
- [4]詹国彬.西方公共部门民营化改革的理念追寻[J].社会观察,2005(7):83-86.

Competition or Privatizing:Thinks to Road of the Public Goods Supplies Reform

CHEN Xiao-an

*(Taxation and Public Finance Administration, Guangdong University
of Business Studies, Guangzhou, Guangdong 510320)*

Abstract: To enhance the efficiency of public goods supplies is the goal of our country public goods reform. But the efficiency enhancement must be realized through the competition. The privatization is not equal to the competition, also not necessarily can enhance the efficiency. The privatization is only one of competition ways.

Key words:Public goods supplies;Privatizing;Efficiency and effect competition

(上接71页)

按钮并将前面制作的 syscbak.gho 文件加入光盘内容中并按提示完成所有操作。其它分卷文件如 syscbak1.ghs 只要按 CD - ROM(ISO)格式刻入其它光盘即可。

4 结束语

利用自动恢复系统光盘制作技术将微机系统

备份到光盘很有必要,它特别适合那些缺乏系统维护知识的用户,应用已制作好的系统恢复光盘即使在没有维护人员参与的情况下,能轻易地把电脑系统恢复到备份前最佳的运行状态,也能维护那些需要高难度设置的服务器,从而使维护人员在微机系统故障方面作到零维护。

注释及参考文献:

- [1]小训.防范系统崩溃!五款主流克隆软件横向评测[N/OL] 天极软件,2006,12
- [2]梁和.微机组装与维修[M].北京:清华大学出版社,2002.
- [3]土蚕.自运行GHOST.电脑报合订本下册[N],2002

On the Application of GHOST to Zero Maintenance Microcomputer System

LIU Zhong-yi, LIU Chen-chen

(Department of Information Technology, Xichang College, Xichang, Sichuan 615013)

Abstract:This paper, starting from the significance of system backup, discusses the necessity of backuping the system file to CDs and introduces in detail the methods of using subsequently GHOST in manufacturing CDs for the automatic recovery of microcomputer system.

Key words:System backup; GHOST; Microcomputer; Automatic recovery system; CD manufacture