

公共产品理论与国有资产管理的绩效评价

毛程连

(上海财经大学公共经济与管理学院, 上海 200433)

摘要:公共产品理论为国有资产管理的绩效评价提供了最基本的衡量标准。依据公共产品理论,从静态的观点来看,有关国有资产管理绩效的基本结论是非常明确的,那就是只有当国有资产管理活动处于公共品或准公共品领域时,对它的评价才有可能积极的。本文还把国有资产分为公共领域中的国有资产和竞争领域中的国有资产两大部分来更进一步地探讨公共产品理论对于它们各自绩效评价的影响。

关键词:公共产品;国有资产管理;绩效评价

中图分类号:F810.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2002)05-0044-06

公共产品理论是指导当前世界各国财政实践的重要的基础理论,它的作用体现在财政活动的方方面面,作为财政活动的一个重要内容的国有资产管理活动,也必然受到这一理论的影响。本文拟就公共产品理论对国有资产管理绩效评价的影响作一探讨。

一、公共产品理论为国有资产管理的绩效评价提供了最基本的衡量标准

众所周知,公共产品理论表明,由于某些产品或服务存在着非竞争性与非排它性,并因此导致尽管社会极为需要这些产品和服务,但市场却几乎无法提供,所以,对于这些产品和服务而言,政府的介入是唯一的选择。公共产品理论还表明,在问题的另一方面,私人品的生产和提供尽管也可以由政府来进行,但直到目前为止,在已知的技术资源条件下,总体上来看,政府的效率仍不如市场。公共产品理论的意义就在于,它实际上提供了市场和政府活动的原则界限。值得注意的是,公共产品理论在提出它的价值判断标准(什么事由市场做较好?什么事由政府做较好)时,其立足点是站在基础经济学的基本价值判断标准之上的,也就是从社会经济整体的效率来判断某一经济事实的好坏,而非就社会经济的一部分甚至是单个企业或个人的角度来判断问题。之所以要着重指出这一点,是因为当前无论是国内还是国外的很多学者在探讨经济事务的优劣时,往往自觉或不自觉地偏离了这一基准,并因此导致理论论证的混乱和实践上的错误。就任一经济现象辩证地来看,它终归有利的一面和有弊的一面,从利益的角度来看,帕累托式的改进在现实中几乎也是不可能的,这也就必定会产生既有得益的群体,又有受损的群体同时存在的状况,如果理论的探讨不是立足于统一的整体标准之上,而是从各自不同的利益、立场出发,那么我们势必就无法作出正确的价值判断。

收稿日期:2002-03-20

基金项目:国家社会科学基金项目(01CJY017)

作者简介:毛程连(1969—),男,上海人,上海财经大学公共经济与管理学院副教授,经济学博士。

财政实践是经济实践的一个组成部分,而国有资产管理活动又是财政活动的一个重要部分,因此,与其他任何经济活动、财政活动一样,在对国有资产管理活动的绩效作出价值判断时,必须同样牢牢地把这一价值判断的基点立足于社会整体的效率之上,而不能一叶障目,不见森林,仅就国有资产管理活动在局部产生的效应作出不全面的价值判断。比如,当一些纯公共品性质的公共设施在免费使用中不仅没有产生直接的现金流,还不断地发生折旧和修理、维护费用时,我们是否可以指责负责该类设施管理的国有资产管理部非但没有能够使得国有资产“保值增值”,反而还使国有资产大量“流失”,因此管理的绩效极差呢?再比如,如果某些国有企业是通过垄断等不正当竞争手段取得高额利润,并因此使得这些国有资产“保值增值”的话,我们又是是否能够认为这些企业中的国有资产管理工作的绩效就做得很好了呢?类似这样一些问题,只有以整体的经济效率作为评价的基准,才有可能作出正确的评价。

如果承认对于国有资产管理绩效的评价应该是放在全局的而非局部的天秤上来进行的话,那么根据公共产品理论,我们将对国有资产管理绩效评价问题产生进一步重要的结论,那就是我们绝不能仅仅根据存量国有资产帐面会计价值的增减程度作为评价国有资产管理工作的基本标准。因为,当国有资产发生增值时,必然同时会发生相应的成本损耗(在这些成本损耗中一个重要的内容就是机会成本),只有当我们确信国有资产的保值增值是增进社会效率的最优方案时,这种保值增值才是应被肯定的。因此,那种不是在整体经济背景中来探讨国有资产管理的绩效,仅仅依据存量国有资产数量的增减来评判国有资产管理工作的好坏的认识和做法是不正确的。公共产品理论在这里为我们提供了一个明确的价值判断依据。正如本文前面所指出的那样,对于许多私人品的产生和提供,采取国有企业的方式来进行尽管就直接的成本一效益而论,净收益有可能为正,但是问题在于当这些经济事务由市场来做时,总体上将会取得比政府所做更好的收益,也就是说考虑机会成本因素,私人品的生产和提供从社会整体的效率角度视之,应以市场承担为好,而政府从事这样的一些经济活动,从整体上来说是得不偿失的,这已被我国和世界各国广泛的实践所证实。特别是在我国,提出了市场在资源配置中起基础性作用的原则思想,更是反映了这样的一种共识。从国有资产管理的角度来讲,由政府大量占有私人品配置领域中的资产并直接加以管理,显然是不可取的,绩效是不好的。

既然集中性的私人品的公共生产是不可取的,那么,分散的公共生产又是否可取呢?理论实证分析表明,分散的公共生产至少存在着两方面难以克服的问题,一是其特殊的制度结构使得较之于一般的现代企业制度缺乏效率,二是政府作为资产管理者角色和市场管理者的角色难以两全。这样,从总体上来看,将大量国有资产滞留于私人品生产领域中将不利于整体经济效率的提高。

所以,依据公共产品理论,从静态的观点来看,有关国有资产管理绩效的基本结论是非常明确的,那就是只有当国有资产管理活动处于公共品或准公共品领域时,对它的评价才有可能积极的;对于存在于私人品领域中的国有资产,总的方向只能是加快存量结构的调整,将其调整到公共品或准公共品领域中去。

以上本文阐述了公共产品理论对于国有资产管理绩效的最基本和最原则的影响,在本文以下的论述中,我们将把国有资产分为公共领域中的国有资产和竞争领域中的国有资产两大部分来进一步地探讨公共产品理论对于它们各自绩效评价的影响。

二、公共产品理论与公共领域中国有资产管理的绩效评价

在现实的国有资产中,有相当一部分是为了满足社会的公共需要而存在的,这部分资产既包括诸如国家用于提供司法、行政、国防、环境保护等纯公共品所必需的资产,也可能包括诸如公园、道路等准公共品所需的资产,毫无疑问,管理好这些国有资产使之发挥最大的效用,理应是国

有资产管理的题中之义。那么,应该如何确立一个基本的体系,对这些资产管理的绩效进行有效的考核呢?公共产品理论在此给出了基本的原则。

1. 纯公共品领域中的国有资产管理绩效评价

对于纯公共品领域提供中所必需的国有资产管理的绩效评价,公共产品理论给出了一个原则性的判别标准,也就是当公共品提供的边际成本等于边际效益时,公共品的提供达到了最理想的状态。在现实中,对于该类国有资产管理的绩效评价应遵循这一原理是毫无疑问的,但在实际操作中如何对成本和收益进行确认,并给出评价,这也是国有资产管理绩效评价的难点所在。

(1)从收益确定和评价的角度来看,公共项目资产管理收益的确定比之于一般企业资产管理收益的确定要困难得多,因为一般企业的收益都是可以货币计量的,而公共项目因为其固有的收费的困难性,尽管其社会经济效益可观^①,但却很难以货币价格进行量化。为了克服这一问题,目前主要有两种办法可以考虑:

一是在公共项目的建设、使用、维护等各个过程中都建立完善的民意表达和民众监督制度,使得整个资产管理的过程得到尽可能多的民意的支持。在公共产品提供的最优标准理论中,有一个著名的“维克塞尔——林达尔机制”^②,就表明从民意表达机制上也可定义公共产品提供的最优标准,当选民达到“一致同意”的状态时,也就达到了帕累托效应,无法再进行帕累托改进,所以该等状态就是最优的。虽然在现实中,民意表决机制不可能完全达到“一致同意”,即帕累托最优的状态,但该结论对于我们现实中的操作仍是具有重要意义的,它提示我们,选民越是大多数对某一公共项目持赞成的态度,也就表明该项目实施与管理的收益更大。尽管阿罗定理指出,在民意表决的过程中,可能会存在逻辑悖论的现象,并影响表决结果的理性,但这些都并不能否定一个良好的民意表达机制是检验纯公共品领域中国有资产管理效用大小的最好制度选择。因此,我们可以有这样的结论,只有那些经过了充分的民意表达机制讨论并获得高比例赞成的公共项目,其收益才是可以作正面评价的。另外,在类似的民意表达机制中,我们还可以采取进一步的量化方法,来使得对效益的评价更为精确,也就是我们可以对于该公共项目的潜在受益者进行全面或抽样的调查,征询他们为得到该公共项目的服务所愿意交付的税金,将这些金额加总得到的便是该公共项目的总收益。这一做法的思路起源于受益税^③的思想。尽管当受益者交纳税金的大小与其受益相挂钩时,受益者会隐瞒其实际的消费偏好,但当把受益程度的表达与其缴纳的税金相分离时,我们可以相信消费者的偏好表达应该仍具有相当的准确性。

确定和评价纯公共品领域中国有资产管理体制收益的另一个方法是将公共项目的收益通过某种类比的方法转换成可以货币计量的收益。比如对于绿化造林的收益,我们可以通过一定的统计处理,计算由于绿化造林引起的农业环境改善从而农作物增产的收益以及空气质量改善导致的呼吸疾病减少而节约的医疗费用等等。这些计算尽管不可能是非常完整的,但无疑有助于我们更好地了解国有资产管理的真实收益。

(2)从成本确定和评价的角度看,公共领域中国有资产管理绩效评价的困难主要在于对事后成本大小的评价要远难于对企业成本的评价,因为企业处于一个与其他企业相竞争、相比较的环境中,而它的收益又是明确的,这样,当发生长期收益不抵成本的情况,或成本收益大幅度高于同行业其他企业水平时,我们就可以比较明确地判定该企业的成本管理是不理想的,而从客观上来讲,即使不作主观的评判,在激烈的市场竞争环境中,那些成本管理不利的企业将会遭到市场的淘汰,即市场将会自动地对企业资产管理的绩效作出评价。而公共项目资产管理中,成本评价的难点也恰恰在此。因为公共项目往往是单一的,缺乏相比较的参照系,而收益的不完全确定性则更加剧了解决这一问题的困难程度。但是,我们仍然可以通过一些行之有效的方法来评估公共项目国有资产管理中所耗费的成本。

首先,我们可以考察在这些项目的建设和使用过程中是否经过了充分的民意表决机制和市

场竞争机制,只有在答案是肯定的情况下,我们对于其绩效的评价才有可能正面的。需要充分的民意表达机制是因为在公共项目管理所发生的总成本中,不仅包括了该项目本身所耗费的投入,而且包括了可能是非常巨大的机会成本——这些机会成本可能来自于不同公共项目之间的权衡取舍,也可能来自于公共项目和竞争性项目的权衡与取舍,只有在充分的民意表达机制下,才有可能使得公共项目的成本投入是值得的。而之所以需要充分的市场竞争机制,是因为只有充分足够的竞争,才是有效降低公共品提供的投入成本同时又保证其充足效能的唯一途径,政府采购制度等制度设计正是这一思想的体现。

其次,我们还可以就涉及公共品提供的国有资产管理活动中的成本因素作一分解处理,并比照其他经济领域中的可比参照系用以鉴别这些发生的成本是否合理。比如,对于在管理中发生的人员费用就可比照竞争性领域中同类人员的平均费用予以鉴别,因为在这些项目中的许多管理人员所从事的专业工作其实基本上与其他行业中同样的专业人员从事的工作差异不大,如电脑工程师、会计师等。假如发生了在国有资产管理领域中这些管理人员的工资水平明显高于其他行业中同类专业人员的工资水平的话,那么我们就可简单判定该国有资产管理项目在成本控制方面是不好的。对于固定资产的投资,同样也可以运用上述的方法来判断成本控制的优劣,比如,在公共项目中所使用的建材价格就不应明显高于同类产品的市场价格。

最后,如果某些公共项目所要达到的效能已经确定,而这些公共项目的成本结构由多个可备选方案时,就应仔细进行成本测算,只有成本最低的方案成为现实中已被选择的方案时,我们对现状才能作出满意的评估。比如,为了提高国防支出的效率,就有必要对每一项国防支出的项目进行成本—收益测算,获得科学的数据,以决定具体的决策。在许多方面,国防支出的效率是可以进行量化计算的。比如,在一个关于空军作战效能的例子中,我们假定,可能的作战目标是炸毁敌方的某一座大桥,这时又有两种作战方案可供选择。一个作战方案为动用传统的强击机编队,用常规炸弹进行密集轰炸,假设根据以往战斗的经验统计数据表明,平均需出动 100 架次飞机,投掷 400 枚炸弹才能将其击毁,而我方飞机的损毁概率为 5%;又假定我方飞机 10 000 000 元/架,飞行员的训练费用为 1 000 000 元/人,每架强击机需飞行员 1 人,炸弹为 10 000 元/枚,则可简单计算出炸毁该大桥的成本为:

$$10\,000\,000 \times (100 \times 5\%) + 1\,000\,000 \times (100 \times 5\%) + 10\,000 \times 400 = 59\,000\,000 (\text{元})$$

另外一作战方案为使用高科技隐形攻击机并配备精确制导炸弹进行攻击。这一方案需使用隐形攻击机 2 架,并投掷精确制导炸弹 2 枚,在攻击中飞机损毁的概率为 0.01%,飞机成本为 200 000 000 元/架,精确制导炸弹成本为 100 000 元/枚,飞行员训练费用为 1 500 000 元/人,每架攻击机载飞行员 1 人,则同样可简单计算出炸毁该大桥的成本为:

$$20\,000\,000 \times (2 \times 0.01\%) + 1\,500\,000 \times (2 \times 0.01\%) + 100\,000 \times 2 = 240\,300 (\text{元})$$

由此,我们可以发现使用高科技兵器将大大提高军事战斗力的效率,因为在达到同样战斗目标的同时,前一方案所花费的成本高达 5 900 万元,而后者只需 24 万余元,因此,作战方案无疑应该采取第二方案。

通过以上一些对收益和成本的比较鉴定方法,就可以较好地对公共品领域中国有资产管理的绩效作出评价。

2. 准公共品领域中的国有资产管理绩效评价

准公共品是指那些具有不完全的非竞争性和非排斥性的物品和服务。正是因为不完全的非排斥性和非竞争性,所以准公共品的提供既可能采取政府的方式来进行,也可能采取市场的方式来进行,在考察准公共品领域中国有资产管理绩效时,首要的问题是将公共提供与市场提供作一比较,只有当确信公共提供的效率较高时,国有资产管理活动才应介入这一领域,否则应尽可能地不介入。根据公共产品理论,在具体的实践中,究竟是采取公共提供为好还是市场提供为好,

取决于这两种方法各自产生的净收益的对比。具体的又可以将两种提供方法各自所包含的成本和收益因素表述如下：

公共提供的净收益=消费者收益-生产成本-税收成本-税收的效率损失

市场提供的净收益=消费者收益-生产成本-收费成本-收费的效率损失

通过以上一些因素的综合比较,我们就能够确定究竟是采取公共提供为好还是市场提供为好。如果采取公共提供而又可以有不同的备选方案时,何种公共提供方案为好。^①只有当确信公共提供是优于市场提供的选择,而现实的国有资产管理实践又选择了公共提供中成本-收益比较最优的方案时,我们才能够对该方面国有资产管理的绩效作出好的评价,在这里,有关消费者收益和有关成本费用的计算所面临的困难和备选的解决方案原则上应与我们在前面所阐述的纯公共品领域中的收益和成本评估是基本一致的。

需要强调的是,根据上述公共产品理论在准公共品提供上的原则标准,显然不能把收费的多少作为评价国有资产管理好坏的标准,固然收费可以使消费者在消费准公共品时客观地衡量其自身的效益和成本,从而避免过度消费造成的浪费,而且还有助于减轻税收的负担和税收引起的效率损失,但是过高的收费标准同样将导致效率的极大损失,特别是在某些行政垄断的场合,不受控制地乱收费将会给经济带来极大的损害。因此,我们决不能认为收费越多,国有资产管理的绩效就越好。

三、公共产品理论与竞争性领域中国有资产管理的绩效评价

正如本文第一部分中所指出的那样,根据公共产品理论,从规范的角度看,国有资产管理活动除去一些特殊的有关国计民生和国家安全行业,国有资产管理活动是不应介入竞争性领域中的。或者可以这样讲,当我们可以自由地进行制度选择而不会受到任何客观制约时,理应选择的就应是这样的一种规范状态,但是在现实社会中,当竞争性领域已存在着大量的国有资产时,问题就会变得比较复杂一些。一方面,规范的理论意义是不容否认的,也就是说,使国有资产逐渐地退出相当的竞争性领域并转而加强非竞争领域国有资产的数量和质量是一条提高整体经济效率的必由之路;另一方面,我们从动态的角度出发,必须正视这一制度变迁过程中必然会发生的制度变迁成本,根据经济学的基本原理,只有当制度变迁的收益大于制度变迁的成本时,这种制度变迁才是有效率的和必然会发生的,因此,当业已存在着众多的国有竞争性企业并且这些企业中的国有资产在退出竞争性领域时会产生较大的制度变迁成本时,继续维持、改进这些国有企业的效能可能仍然是现实中最好的选择。可以预见的是,在较长的一段时间中,对国有企业的绩效继续给予客观的评价而不是一概否定仍是有必要的。

对于国有企业绩效的评价,首先应从机制上着手,也就是看政府是否过度地偏离了其裁判员的职责,过分地偏袒某些国有企业,如果存在着这样的情况,那么无论这些国有企业的业绩如何优良,都不能对其的绩效作出正面的评价。其次,当确信并不存在严重的裁判员偏袒运动员的情况下,判定国有企业绩效优劣的基本原则应该是与其他类型企业绩效评价的基本原则一致的。

注释:

①有人习惯上把公共项目所产生的效益称之为“社会效益”,而把企业所产生的可以货币计量的效益称之为“经济效益”,并把二者相对起来,严格来说,这种讲法是不精确的,经济理论认为的经济效益不仅指那些货币计量的效益,同时也包括那些不能以货币计量的效益。判别是否有经济效益的标准就在于是否使消费者得到了效用,或者通俗地讲是否使消费者的满足程度有了增进。

②参见毛程连:《财政学整合论》,复旦大学出版社,1999年版。

③蒋洪:《财政学》,上海财经大学出版社,2000年版。

④蒋洪:《财政学教程》,上海三联书店,1996年。

(下转第60页)

tion home and abroad was approved by the Eleventh Conference of the Standing Committee of the Ninth People's Congress and has been carried out since Jan. 1st, 2000. As an important law in normalizing the activities of the invitation and submission of tender in public purchase in the socialist economic law system of China, it is undoubtedly closely connected with the "Government Purchasing Law" which is now under discussion and approval by the Standing Committee of the People's Congress. Then what causes the intense controversy is how to distinguish the relationship between the above mentioned laws and how to decide the legal position of the "Government Purchasing Law". This paper tries to offer some ideas about the issues related with the two laws.

Key words: law on the invitation for bid; law on the submission of bid; purchasing

(上接第 48 页)

参考文献:

- [1] 蒋洪. 财政学[M]. 上海: 上海财经大学出版社, 2000.
- [2] 毛程连. 财政学整合论[M]. 上海: 复旦大学出版社, 1999.
- [3] 布坎南. 自由、市场与国家——80年代的政治经济学[M]. 上海: 上海三联书店, 1989.
- [4] 毛程连. 国有资产管理新论[M]. 上海财经大学出版社, 2001.
- [5] 蒋洪. 财政学教程[M]. 上海: 上海三联书店, 1996.

The Public Goods Theory and The Evaluation of National Capital Management Performance

MAO Cheng-lian

*(The College of Public Economics and Management, Shanghai University of
Finance and Economics, Shanghai 200433, China)*

Abstract: The public goods theory provides the basic measure standard for the evaluation of national capital management performance. According to the public goods theory, the basic conclusion on national capital management performance is very clear from the static viewpoint, that is: only when national capital management activity is in the field of public goods or mix-public goods, the evaluation on it can be positive. The paper divides the national capital into two parts: the national capital in public field and in competitive field to further explore the effect of public goods theory on their respective evaluation.

Key words: public goods; national capital management; performance evaluation