

□ 邓 毅

## 关于私营企业介入地方公共物品供给的研究<sup>①</sup>

### 一、公共物品的特点和私营企业供给公共物品的范围

“公共物品”(Public goods)一词最早出现在西方经济学论著中。按萨缪尔森给出的定义,纯公共产品是指这样的产品:每个人消费这种产品不会导致他人对该产品消费的减少。这一定义实际上概括出了公共物品的几个基本特征:非排他性,既无法排除他人从公共物品获得利益或经技术处置可具排他性,但成本太高而导致经济上不可行;非竞争性,指消费者的增加不引起生产成本的增加,即每一个消费者引起的社会边际成本为零;外部经济性,它是一种可以使其他人无须付出代价便可获得的经济活动所产生的结果。在这种经济活动中,由于产生外部经济的部门无法从其他部门获得报酬,因而会发生单个成本和社会成本的偏离,单个收益与社会收益的偏离。当市场机制不能解决外部经济产生的利益缺口时,就需由政府通过财政来解决。

公共物品的特性是政府财政活动的一个重要依据。象国防、外交、政府、司法等纯公共物品,由于以上三个特性特别突出,尤其是其典型的外部经济性决定了它们只能由财政通过一般的税收来补充其费用。而私营资本由于其追求盈利的本质,决定了它们的投向只能以行业利润作为基本依据。因而在纯公共物品的供给上由于投入价值无法从市场得到补偿,更不能象政府一样通过征税来弥补,私营企业是不愿进入的。

当我们越过相对纯粹意义上的公共货物和服务时,可以发现另一种不同的类别——准公共物品。准公共物品所提供的一些利益有公共物品的特征,但是它们同样具有私人物品的特征,如教育支出就属于这一类型。全社会都从具有良好教育的公民这一有利条件中获益,在这个限度内,由教育支出提供的服务有着外部经济性。但与安全、秩序等纯公共物品相比,教育所提供的利益又是内在和私人化的。一个人受到教育,会减少另一人受教育机会,而教育所提供的利益——找到较好职业,享受较高收入——则基本上由受教育者占有,所以教育支出提供的只能是一种准公共服务。类似的还有交通、电讯等基础设施。可以看出,准公共物品所提供的利益有一部分是可以通过市场交换来得到价值补偿的。这一点对于我们的讨论是相当重要的,这种价值补偿正对应着私营资本盈利的要求,决定了私营企业进入公共物品供应的范围只能是准公共货物和服务。

根据分税制改革中中央与地方事权的划分,地方财政所承担的公共物品供给主要集中在地方行政管理、公检法等地方政权建设支出,地方文化、教育、科技、卫生等各项事业费支出,部分社会保障支出,城市维护和建设支出,地方能源、交通、邮电支出。根据各项支出公共性的强弱,可以对私营资本进入的范围加以划分。

一类,纯公共货物和服务。地方行政、公检法支出等,是私营资本不愿意进入也不允许其进入的领域。

二类,公共性强、经营性弱的货物和服务。其中属公益性项目的有:文教事业方面的有助于普遍提高全民文化素质的教育和文化事业,科学研究方面的基础科学研究,医疗卫生方面的卫生事业等;属基础性项目的有:农林牧渔水气象基础设施,一般道路及落后地区道路建设,一部分城市基础设施等。这类公共物品具有较强的外部性,自收收益性却很弱,因而不具备经营性,也就不具备吸引私营企业的条件,主要仍靠地方财政支持。

三类,公共性一般、具备经营条件的货物和服务。如公益性项目里的成人教育、高等教育、科技开发或应用研究,大部分医疗事业,有盈利能力的体育事业(如足球、篮球、健身等);基础性项目里的高速公路、港口、电力、原材料、邮电通讯、铁路线路、机场、码头、石化、电子、汽车等项目。其中有的垄断性和规模经济性并不十分明显,我国目前私营企业凭借其实力完全可以有所作为。有的项目如石化、电子、汽车等,盈利前景是很好的,因而参与市场竞争的条件是满足的。但在它们处于新生发育阶段,巨额投资需求是现实的(经济规模要求高,资本密集),而其盈利前景和竞争能力是潜在的,因而现阶段由私营企业独立承担是很难的,但随着经济体制改革的推进,随着私营企业规模和市场化程度的扩大和提高,私营资本的投入将会大大增加。

## 二、私营企业介入地方公共物品供给的现实可行性及意义

以上是从理论上对私营资本进入地方公共物品供给的范围进行了讨论,而在实践中,经过将近 20 年的改革开放和发展,私营资本规模有了大幅度增加,随着我国市场化进程的不断加深,私营企业进入公共物品供给的现实可行性也是存在的。据统计,私营企业的注册资金到 1995 年底已达 2621.7 亿元,私营企业户数由 1988 年的 4.1 万增加到 1995 年的 65.5 万,从业人员也从 1988 年的 72.4 万增加到 956 万,其间的递增速度是相当可观的<sup>②</sup>,这还不包括相当数量的挂靠集体招牌的私营经济。其他民营经济,特别是集体经济在国民经济中的地位和作用也逐年提高,到 1995 年底,集体工业在工业产值中的比重已达 42.8%,比 1980 年提高了 19.3 个百分点,吸收的就业人员占全部就业人员的 25.7%,这两个比重已大大超过国有经济的 30.9% 和 18%。其中特别值得一提的是乡镇企业,1995 年总产值达 68915.2 亿,比 1980 年增长 104 倍,年均增长 36.4%,吸收的劳动力占全部就业人数的 20.1%。<sup>③</sup>

更值得关注的是,包括私营经济在内的民营经济在总量保持高速增长的同时,个体资本积累的速度也相当迅速,涌现出一大批资产超千万、超亿元的民营企业,涉及的行业已由最初的技术资金含量低的加工企业扩展到几乎国民经济的各个行业。这种发展的走势表明,只要能取得合理的投资回报率,包括私营经济在内的民营经济介入地方公共物品的供给是完全可行的。

私营企业介入地方公共物品不仅是可能的,而且是我国现阶段经济发展的必然要求。其现实意义至少可以从以下几个方面体现出来:

(一)私营企业进入地方公共物品的供给增加了竞争,提高了效率。

在由地方财政直接提供公共物品时,通常由政府某一部门独立负责,这种缺乏竞争的公共物品供应模式最大的问题在于削弱了有效提供那种公共物品的激励机制。因为政府部门与私营企业行为的主要区别在于私营企业追求的是利润,而政府部门是以满足某方面的公共消费需求作为行为目标的。这就是说,即使某一提供公共物品的政府部门努力地争取用最少的支出办最多的事情,从而使其部门支出总额比其得到的拨款要少,这部分节省的资金也不能用来奖

励某个创造性和管理能力很强的政府官员的。同时,我们也不可能以部门预算经费的节省程度来衡量政府官员的办事能力,因为这将可能导致某些官员缩减必要的公共物品供给,而缩减必要的公共物品供给所带来的社会效益损失又是难以衡量的。所以对政府官员来说,即使本着少花钱多办事原则,尽量节省支出,却得不到合理的评价或物质奖励,从而不论从物质上和精神上都失去了有效的激励机制。这就是缺乏竞争的政府部门效率低下的原因。

如果提供公共物品的企业在用于生产某种特殊服务的资金上存在竞争,那么每个企业都存在一种激励机制,即它必须向政府部门证明自己可以比其它企业更有效地提供这种服务,这样才能享受到财政的购买支出。要想与政府签约(代表为民政机关)从而得到财政购买支出,就必须以最低的价格提供最好的服务。

提供同一公共物品的各企业之间的竞争使政府分配资金的机构更加容易控制和衡量它们的效率。假设只有一个企业生产某种服务,并要求一笔X元的拨款去提供某一水平的这种服务。如果没有生产函数、资源成本等的详细知识,那么编制和管理预算的财政部门就不可能知道X元是否确实是提供那种数量的服务所必须的,或者所需的拨款是否可以少一些。如果允许私营企业同时提供同一服务,那么决策者就有了比较分析的基准,任何一个企业的业绩都可以与其余企业进行比较,从而可做出正确的决策。

(二)私营企业进入公共物品的供给,有利于解决地方基础性项目的资金短缺,消除地方经济发展的“瓶颈”障碍。

经过几年的调整,制约地方经济发展的“瓶颈”基础性项目的投资有了很大改善。但由于这种短缺不是短时期形成的,而是改革开放后十几年长期投资结构扭曲的积累,因而在短期内如无庞大的资金投入是不可能获得较大改观的。所以短时期内,基础项目的“瓶颈”制约仍然是地方经济发展的最大障碍。

在国家财力和国有资本日益紧张情况下,私营经济经过将近十几年的发展,已形成了较大规模的资金积累。以往,受国家政策及公共物品生产本身利润率的影响,这部分资金很少进入到包括基础产业在内的公共物品的生产和供给,而大部分被用于发展加工工业,因而加大了产业结构的不协调。如果能在保证对其宏观调控的前提下,通过价格调整建立起政府监督和调节下的基础产品价格的市场形成机制,从而形成至少不低于其它行业的行业利润率,是可以将大量私营企业吸引到基础领域的。事实上,近几年私营经济对基础领域的投资在全国正方兴未艾,不少地方利用各种方式吸收私营资本和其它民营资本,在地方市政、道路、桥梁及电力等基础设施建设方面都取得很大的成就。这对于改变地方基础设施供应短缺状况起到了令人鼓舞的作用。

但是,要想使私营企业大规模介入地方基础性项目,除了价格改革以形成合理的利润率外,还有两个方面的问题必须加以解决,这两个问题来自于基础产业所独有的两个显著特性。

1. 显著的规模经济性。由于技术经济的原因,基础性项目大都具有经营成本随其经营规模扩大而递减的规律,属于典型的资本密集型产业。这就要求单个基础性项目投资必须达到经济规模才能有效,而且往往伴随较长的建设周期。由于私营经济在我国发展时间尚短,大部分企业资金积累规模还难以满足上述要求,此外还要承担较大的投资风险。

2. 经营形式上的垄断性。这主要是受技术条件限制,它们占用的资源在生产过程中必须保持整体形态而不允许分割,从而产生自然的排他性。例如,当甲在两地间建造了一条铁路时,便自然排斥了乙在同一路线上修建另一铁路的可能,任何多余竞争者的进入只会增大经营成

本。因而私营资本的进入从总体上讲会影响到资源配置的效率。

显然,由这两个特性所产生的障碍如果得不到消除的话,私营资本不可能大规模投入到基础性公共物品的供给。

针对上述问题,我们可采取下列解决方法。

1. 可结合企业制度改革,逐步扩大基础性项目的股份制经济规模。这不仅发挥了股份制良好的筹资功能和降低投资风险的功能,而且对企业内部经营机制的改造有深刻意义。凡是经营性的基础产业,除了涉及国家和社会安定的少数部门,原则上都可以向私营资本和其它民营资本开放,鼓励其以股份形式进入这些产业部门并参加管理和经营。另一方面,地方可根据需要,通过投资公司对这类股份制企业进行参股和控股,以达到贯彻国家政策的目的。目前,应大量允许那些经营业绩良好的石化、电子、汽车制造、运输企业(如收费公路、港口、民用机场)、通讯企业(市内电话、移动通讯)、能源企业(电站、煤矿)等发行股票或组建规范化的有限责任公司,把众多分散的私营资本吸收到基础产业,以克服私营企业个体资本小所带来的障碍。

2. 由于邮电、公路、铁路、供水、供气等基础设施具有的自然垄断性,从规模经济的角度考虑排斥了私营企业进入的可能性。但另一方面竞争会产生效率。私营企业经营这些行业虽然会破坏规模经济、增加经营成本,从而造成效率损失,但日益激烈的竞争而带来的利益可以超过私营企业进入而造成的损失。以美国邮电为例,在70年代以前,邮电服务是由政府提供的,随着对邮电服务的私人可分性质的日益认识,以及与私人企业相比公共邮电部门十分严重的官僚主义所造成的低效率,导致对其基本结构进行改进的强烈要求。美国邮政部在1970年便被改造为准独立的公共公司,但服务质量仍然恶化,人们要求对政府邮电当局绝对垄断地位实施变革。到现在,美国的邮电系统全部由私人经营,但由政府进行相应管理。

垄断性强的基础领域引入竞争机制应该是合理的、有益的。为了最大限度引进市场竞争机制,首先应放松对这些领域准入的限制,允许私营资本及其它民营资本参与竞争。其次,可依照自然垄断性的强弱,对不同产业实行不同的组织体制和政府监督方式。能源工业(如煤炭)的自然垄断性相对不强,政府应把重点放在加强资源保护上,对进入企业要规定必要的技术经济限制,但不能利用行政审批来限制竞争;邮电通讯的自然垄断性强,即使如此,也可将邮政、电讯分开,甚至在电讯行业中再细分为市内电讯、长途电讯、移动通讯等,允许其组建独立的公司,以促使各自加强管理,提高经营效率。

(三)私营企业进入地方公共物品供给,有利于繁荣地方科教文卫等事业。

改革开放后,地方政府面临着发展地方经济的巨大压力,在地方科教文卫、环保、广电等事业上的投入常常力不从心,严重制约了这些事业的发展。

究其原因,并不是地方政府财政收入减少了(从相对数和绝对数看都有不同程度的提高),而在于一方面为了追求地方经济发展,将大部分财政资金用于盈利性产业,而忽略了公共事业支出。另一方面,没有在公共事业中将经营性和非经营性分开,常常把有限财政支出按历史经验既投入到非经营性事业又投入到经营性事业。

实际上,根据公共物品的供给范围,地方财政应负担的是公共性强、经营性的弱的基础教育,基础科学研究,卫生,环保等事业,而应将一部分基础教育、成人教育、高等教育、应用科研、医疗等事业逐步推向市场以促进其繁荣。

这些公益性公共物品由于大部分没有基础性公共物品的自然垄断性和资金集合性,因而正是私营资本大有可为的领域。近几年,许多地方政府意识到这些问题,也逐渐地放松了对私

营资本参与文、教、科、卫、环保等领域的限制,一些地方私立学校、私立医院、民营科技产业、信息产业、文化产业迅速发展起来。这些措施,不但使这些事业得到长足发展,而且引入了竞争,服务质量也相应得到提高。

### 三、私营企业参与地方公共物品供给的方式

在考虑私营企业如何参与地方公共物品供给之前,需要对筹资、经营和管理的方式问题加以讨论。根据对公共物品性质的论述,某项物品或服务如果具有外部经济性,并且在各个使用者中不可分或者说排斥要花费巨大代价,这类公共物品自然需要地方财政筹资;相反,某些经营性的准公共物品则可由私人筹资。

从具体的经营或提供方式看,某些公共物品的公共(财政)筹资,当然可由政府机构直接经营或提供。如我国长期以来的公共教育制度都是财政筹资,通过政府教育主管部门教委来直接安排提供的;又如一些社会保障的福利也是由地方财政筹资,通过政府民政部门直接提供的。但必须明确的是,服务的公共筹资并不要求公共生产。财政(公共)筹资并不排除由私人经营或提供。现实的经营可能是某些公共物品的提供既可由政府机构直接进行,也可由政府财政资金雇佣的私人公司来进行。究竟选择哪种方式主要是出于效率的考虑。如果一项任务通过政府的直接行为可以更有效率地完成,很明显应采取这一方法。另一方面,如果这件任务可以通过与私营公司签约的方法来更经济地完成,则这种办法应得到执行。例如在美国,一些地方政府常通过签约的方式借助于私营企业提供象收集垃圾和防火这样的服务;又如美国的教育担保计划也是由公共筹资私人供应的。基础教育的公共性使公共筹资是必然的,但这个计划采取的是不同于我国的提供方式,它是按一定的标准将财政资金直接支付给孩子的家庭,从而假如学校符合教育当局设立的检查标准的话,家庭可以选择它所喜欢的学校。在这一计划中,供应者之间的竞争会使效率增加。同时,家庭也可以比在公营学校的垄断制度下更容易补充政府的筹资。担保的数量与家庭的收入成反比,体现出社会对下层儿童教育的关心。

另一个需要明确的问题是,政府对某项提供公共物品活动的管理并不表示一定得由政府筹资来进行。如邮政系统,这项公共物品与政府提供社会保障不同,后者的资金来源主要为一般税收,而前者主要来源于使用者费用,从这点看邮电服务的私人可分性是相当明显的,因而由私人提供也是正常的。与此同时,政府必须对邮电活动加以管理,以保证竞争的公平和使用者不被欺骗,这种管理当然是公共利益,但这涉及管理该服务经营的方法,而不是支持服务本身。

综上所述,公共物品的提供方式或私营企业进入公共物品供给的方式可有以下几种:

1. 财政筹资,政府经营提供。这当然排斥私营企业进入。主要涉及关系到国家安全和社会秩序的公共物品供给。

2. 地方财政筹资,私人经营或提供。这主要包括一部分公共教育和医疗补贴、某些科研项目、部分社会福利设施、基础设施等。具体方式可采取转移支出的方式,政府直接将财政资金补贴给需照顾的对象,由被照顾对象自由作出选择;亦可采取购买支出的方式由政府按招标的方式,选择质量好价格优的私营企业与之签订合同,由财政出资,私营企业来提供某类公共物品。

3. 地方财政和私营企业混合筹资,按股份公司的形式运营。这主要在一些资金集合性程度较高的基础行业,如石化、电子、运输、通讯、能源等。

4. 私人筹资,私人经营,政府管理。对资金规模要求不高,竞争性强的公共产品和服务实行上述办法,如私立学校、私立医院、私立福利院及基础设施领域的私营企业等。对此,政府必

须强化对其管理,以保证良好的竞争秩序;对资金规模要求大的基础项目投资可引进国际流行的 BOT 方式,由政府地方投资公司将项目经营权通过招标方式交给项目公司(项目公司除外资企业外,可由有实力的私营企业或有私营企业参股的股份公司承担),项目公司在对项目进行一揽子总承包后,可将工程的一部分或大部分包给分包企业,由项目公司和分包企业自筹资金,投资建成项目并享受经营期内投资所带来的利润。经营期满后,将项目及依附于其上的一切权利无偿移交给政府。整个过程始终处于政府的支持、管理和监督下。

#### 四、对私营企业进入公共物品供给的调控和管理

私营企业进入地方公共物品的供给在我国是一个新事物。在对其采取鼓励、保护态度的同时,由于公共物品独有的公共利益特性与私营资本追求私人利益的性质难免会发生矛盾,因此还必须考虑如何加强对其管理的问题。管理的目标应该是如何既保证公共利益的极大化又保证私营资本一定的利润率,这样才能使私营资本大规模介入公共物品供给成为可能。

(一)根据国家产业政策规定,对私营企业的介入范围、介入标准加以约束。

一是根据国家产业政策,将私营企业进入的领域分为鼓励、限制、禁止三大类。现阶段需鼓励私营资本进入的公共物品范围主要包括:农业新技术、综合开发项目,能交重要原材料工业项目,科技领域的高新技术,综合利用资源和再生资源的新技术新设备项目;需限制的项目包括广播电视、新闻业和音像制作、出版印刷业、交通运输中的航空运输等;禁止举办的项目包括不利于国家安全,有损于国民经济、社会发展及社会公共利益,污染环境、破坏自然资源、损害人体健康的项目。

二是制订重要公共物品的经济规模,装备技术标准,强化对不同行业投资项目的经济规模标准的政策约束,以防止私营企业的低水平、低档次的重复建设。对联合投资达到经济规模的项目,应在贷款、债券发放、财税政策上加以倾斜照顾。

(二)建立项目审批和备案制度。项目按规定应由政府部门审批的应严格审批制度,并根据申报登记项目中一定限额的项目实行备案制度。备案的项目,有关部门有权在规定时间内根据国家产业政策、发展规划及环境保护、资源利用和土地占用等方面的法律规定提出否决意见。

(三)强化项目的公开招投标制度。不管是在公益性项目还是基础性项目公共物品的投资领域都应大力强化公开招投标制度,通过引入竞争机制,提高公共物品供给效率。

(四)加强对参与提供公共物品的私营企业的财务、工商行政管理监督,利用法律、行政等手段规范其竞争,防止其经营过程中的欺诈、暴利行为。

(五)对于有私营企业参与的市场利益大、易于形成垄断的项目,地方政府应通过投资公司施以股权限制,以保证地方公共利益。

注:

①本文所涉及私营企业的地方,同样可适用于城乡集体企业、外资企业、中外合资企业等其它民营企业。

②中国民营经济研究会:《私营经济发展三年三大步》,《经济研究资料》1997年第3期。

③李向亮:《1997年各种所有制经济发展的分析预测》,《经济研究参考》1997年3月17日。

(作者单位:武汉金融高等专科学校金融系;单位邮编:430061)