

2004年第60期(总第476期)  
公共事业民营化及其监管

公共事业民营化及其监管

在GOOGLE搜索此内容

2004-11-18

阅读4895次

## 公共事业民营化及其监管

2004年10月30日,中银国际首席经济学家曹远征先生在中国经济研究中心作了题为“公共事业民营化及其监管”的演讲。曹先生在介绍了公用事业监管理论的基础上,结合案例作了分析。下面是演讲的主要内容。

公用事业主要有三方面特点。首先是准公共物品性质,即它的产品与服务有一定程度的非竞争性或非排他性,可以收费,但自由市场机制对这些产品和服务的配置并不令人满意。其次是自然垄断性质,即有较高的固定成本和较低的边际成本,由于固定成本的专属性会造成固定成本大部分成为沉没成本,往往是由一家企业来提供产品,但同时可能会出现垄断问题。第三在于其独特的产业特征,包括全程全网、全程不全网等。其中全程是指从产出端到需求端是全程服务,全网是指一定要通过一个网络才能将服务送到客户手中,如自来水行业。全程不全网行业是指不完全依赖于整个网络,如公共汽车,它只依赖于公路网络中的某些线路。其他还有一些特别行业,如食品行业,由于有严格而复杂的食品安全要求,所以需要特许经营。产业特征不同决定运营方式不同,相应监管方式也有所不同。

自上个世纪80年代以来,各国逐步开始了公共事业民营化过程,其中公共民营合作制是比较常见的一种方式。公共民营合作制,简言之,就是公共机构与民营机构合作来提供公用事业的产品与服务,其基本特征是公共机构与民营机构共享投资收益、分担投资风险和责任。公共民营合作制可以细分为运营维护协议、管理协议、租赁购买、BOO、BOT、特许经营等类型。在公共民营合作制中,合作双方的角色会随项目的变化而有所不同,从而使合作双方能各尽所能,优势互补。公共机构的优势主要在于:(1)可制定公共政策。

(2)具有较强的支持系统。而它的劣势在于缺乏足够的资金,并且管理效率低下。相对而言,民营机构的优势在于:(1)资金相对充裕,(2)管理比较先进,(3)灵活并具备较强的创新能力;但民营机构承担风险的能力一般比较弱。

为了实现这种合作收益,政府的监管是不可或缺的。监管机制的作用是填补公众与监管产业之间的信息真空,消减其中的信息不对称。监管机构的重要特点是专业性,工作人员一般由行业技术、经济和法律方面的专家构成。独立性是监管机构的另一个重要特点,保持监管机构独立性的好处是明确监管机构的责任,有利于为监管机构提供明确的激励,此外,也还有助于保证监管排除政治因素的干扰,从而明确监管目标。

有效的监管需要重新塑造监管对象,即首先要使其成为一个有赢利模式的商业化组织,然后通过产权多元化来巩固这种赢利性,使其符合监管要求。一般作法有两种,一种是通过引进战略投资者,即民营化。实现投资主体多元化的好处在于:(1)战略投资者可以带来先进的技术和管理经验以及雄厚的资本,全面提升企业的综合实力;(2)与国际战略投资者的股本合作,使地方企业获得国内乃至国际市场的竞争力;(3)可以增加政府的财政收入;(4)投资主体多元化的过程中,部分国有股本退出获得巨额财政收入;(5)多元化之后,企业经营效益提高增加税收和余下的国有股本的回报;(6)有助于建立独立、公正、可信和高效的监管体制。投资主体多元化是现代监管制度的基础。第二种是引入竞争和结构重组,如目前国家电力系统“厂网分离,竞价上网”的改革措施,这与英国电力的私有化过程是比较相似的。

相应的,监管主体也需要相应的改革。英法等国的公共事业部门在改革之前实际上也有所谓的监管部门,只是监管机构与营运机构是一家。我国原先的电力部、石油部与现在的铁道部的行业主管模式实质是监管与营运一体,这种监管难以成为真正的监管。监管机构应具备的基本特征有:独立性、透明性、责任性、专业性和可信性。其中独立性是监管机构的基本特征,具体而言,独立性表现在这些方面:(1)监管机构在结构上与政府部门

分开，独立执行监管政策；（2）监管机构接受政府最高行政人员领导并得到立法机关承认；（3）监管机构不是由一个人来负责，而是由一个合议机构（如一个委员会）来集体领导，其中有多名委员；委员会应由行业技术、经济或法律等方面的人员构成；（4）监管机构有人事权，既可录用政府公务员，也可招聘非公务员。监管机构的各种特点是相互联系的，具备透明性与专业性才能给予独立性，具备独立性才能保证可信性，监管才是真正的监管。

监管的内容可以分为三个领域：准入、价格与普遍服务。市场准入监管一般分为两类，一是特殊许可，即监管机构在符合进入标准的企业中挑选一个或少数申请企业给予进入市场的资格；二是普通许可，即所有符合进入标准的申请者都能获得进入市场的权力（如网络设备供应商）。电信3G牌照的发放就是特殊许可，尽管有很多人申请，但只选择少数几家发放牌照。而很多药品的制造，只要申请的企业达到一定的标准，就可以生产，这是普通许可。电信牌照要发几张，发放许可的标准是什么，这些都是监管的重要内容。

第二是价格监管，价格监管的目标主要有五个方面：（1）确保垄断者向消费者索要合理的服务价格；（2）促使垄断者有效率地提供服务；（3）制定合理的价格水平和定价结构；（4）提供有效的激励以吸引其他资本进入公用事业部门并维持现有的资本存量。政府管制必须允许垄断者预期的收入至少足以弥补其提供服务的成本；（5）实现收入分配目标。

以水价监管为例，水价结构可以选择两部制水价或阶梯价格。阶梯价格是累进收费，用水越多，水价越高，有节水作用，而两部制水价正好相反。一般而言，企业比较喜欢两部制，因为阶梯价格往往使得消费量比较低，而供水的边际成本比较低，阶梯价格不能充分利用这种规模经济，对企业不是很有利；而从节水角度看，阶梯水价更好。这两种价格的激励作用是不一样的。价格监管相当复杂。美国前不久出现的停电危机，就是因为给输电企业的激励不足，从而输电企业的投资长期不足，甚至营运维修不足。理论上，对低收入人群的扶持应该是通过收入政策，而不是由价格政策来做的，但实际上收入政策很难实行，而价格政策可能更容易实行。比如铁路收费里的学生票，这里的政策就融入了公平收入分配的目标，从而使得价格监管更为复杂。

面对监管的种种复杂性，借鉴经验是很重要的。法国水务经过了由完全私营到国有再到合营的发展，目前是以合营模式为主体。十九世纪末，由于市政资金的缺乏，供水系统在私人资金帮助下发展起来；到二十世纪20年代，市政财政实力增强，政府开始自建供水设施，并负责全部的投资和运营；近年来，合营模式在法国比较盛行，供排水管网由市政当局建设，大部分资产属于市政当局，私营者只需承担运行责任。国有、私营、合营三种模式目前在法国是并存的，其中合营模式占主导地位。

英格兰和威尔士的水务行业也经历了类似的合营化进程。1989年以前，英格兰和威尔士有10家由政府拥有的区域性水务部门，1989年后，英国政府将10个部门改制成为公司，在伦敦交易所上市，这10家公司拥有25年的水务特许经营权。合营后由饮用水监督局负责监管水质，由环保处来负责监督河水及其它环境污染，由水务管理办公室负责监督水价的设定与改变。在水务公司私营化之时，水务管理办公室会确定其供水价的上限。此后每五年，水务管理办公室根据通货膨胀率及其它因素对此上限进行调整，同时综合考虑公司的营运资金需求、资本需求及资本回报率。确定水价上限的目的是在保障消费者的同时保证水务公司的营运正常。这种相对有效的政府监管模式为英格兰和威尔士的水务发展带来了生机，效果之一就是水质明显提高。1989年泰晤士水务在饮用水抽样检查中有4%不合格，而2000年的不合格率下降到了0.11%。此外，私营部门对水务的资本投入也大幅增加。

香港的公交监管模式也具有一定的代表性。香港公交专营权授予的前提是专营企业有能力为市民提供良好、安全、舒适的服务。专营期限一般不超过10年，已获得专营权的公司可在专营权期满前15个月或更早，以书面方式向政务司提出延长其专营权期限的申请。如果行政会议审核后确认专营公司能够维持适当而且有效率的服务，可将专营权再延长一段时间，但不超过5年；当专营企业无法保证服务质量，并在受到责罚和警告后无法改正的，政府将对其专营权予以取缔。公交专营企业服务质量也是政府监管的重要方面。值得注意的是，负责制定监管政策的部门与负责执行该政策的部门是分离的，此外政府还可以派两人作为非执行董事进入专营公司的董事局，非执行董事不从专营公司获取报酬，也不参与公司的日常管理工作，主要职能是平衡公司利益与公众利益。

（张晓亮、卢锋整理）

相关评论:

[点这里发表评论](#)

发表人: dudu

发表人邮件: .

发表时间: 2004-11-24 2:55:00

公共事業只能公營化,尤其是具市場或資源壟斷性質的事業  
我們台灣近年大力叫囂民營化,結果都是政商財團用手段吃掉,最先還搞搞假的競爭,後來就演戲了,像油價中油放話要漲三元台塑就說2.5,中油不得不只漲2.5,還用媒體放話說虧多少  
不過若用曲線分析,及盈餘來看,賺翻了.catv的經營權...都是演布袋戲,銀行民營化,真正的手是政商操弄演出的(真假... 详细内容



[发表、查看更多关于该信息的评论](#)



[打印本页](#)

[| 北京大学](#) | [中心概况](#) | [BIMBA](#) | [CENET](#) | [联系方式](#) | [站点导航](#) | [繁体版](#) | [ENGLISH VERSION](#) |

Copyright© 1998-2005 北京大学 中国经济研究中心 版权所有

保留所有权利, 未经允许请勿挪用, 有任何问题与建议请联络: [webmaster@ccer.pku.edu.cn](mailto:webmaster@ccer.pku.edu.cn)

京ICP备05005746