



联合国贸易和发展会议

Distr.
GENERAL

TD/B/WG.3/11
22 September 1993
CHINESE
Original: ENGLISH

贸易和发展理事会
比较私有化经验特设工作组
第三届会议
1993年11月29日,日内瓦
议程项目4

深入审议:

- (一) 竞争和对私有化垄断企业的管制
- (二) 社会影响和与社会相适应的支持措施

贸发会议的专题文件

导 言

1. 特设工作组第三届会议将深入审议两个议题,即:(一) 竞争和对私有化垄断企业的管制;(二) 社会影响和与社会相适应的支持措施。这份文件要全面审查有关这两个议题的一些主要方面,提出供大家讨论。文件内容会触及竞争政策,但应记得:有关限制性商业惯例的问题曾由限制性商业惯例政府间专家组作过更深入的讨论。

2. 关于下文第15至17段,这里要指出:特设工作组第二届会议已深入审议过有关私有化的方法和融资的问题,但有关公用事业的一些具体问题则需要多注意。例如,铁路的改组就可能与一项贸易企业的管理有差别。在许多国家里,公用事业在

股票市场上抛售大批证券,通过建设、经营、转让三个步骤,利用私人资本去发展基础设施。

竞争和对私有化垄断企业的管制

3. 要提高效率首先需要加强竞争,这是私有化的一大目标。事实上,私有化的经验告诉我们,所有权固然重要,可是竞争更为重要。竞争是私有化的关键。

4. 竞争取决于市场本身的性质,要看公共企业私有化之后的市场是否具有竞争性。只要市场有竞争性,也就是说,只要资金可不受阻碍地进入市场,那么,采用公平贸易法和反托拉斯法等适当政策、创造良好的大气候环境、发扬进取精神、促进中小型企业,是有可能鼓励和加强竞争的。

5. 但是,如果市场不具竞争性,而是趋于垄断,也就是说,全部工业产出由一家比由两家或多家公司生产更为有效,那么,问题就复杂得多。需求、费用、技术条件、小规模市场,都是可能造成这种情况的因素,都可能成为市场开放的障碍。在这种“自然垄断”的状态下,成本效益和竞争可能成为矛盾。一方面,多家公司进入市场可能加强价格竞争,另一方面,多家公司也可能提高每件产品的成本,从而减低成本效益。所以,将一个“自然垄断”私有化时,不能不考虑到这种竞争和成本效益的反比。但是,市场自由化、撤除法律限制、将市场对外来竞争开放,则有可能带来一种挑战。有时,仅仅是进入市场的威胁就足以成为竞争性的压力。但是,每个市场、每个企业的性质都不同,很可能需要一段调整时期,让企业成为社团法人,在财政上站稳,然后再承受全面的竞争。事实上,只要经济对外开放,单一的企业就不能不同外国公司竞争,国内市场也就由于多家公司出现而活跃起来。不论是什么市场,都应该有一定的挑战,受一定的竞争威胁。

6. 公用事业可同时包含“自然垄断”和竞争部门。公用事业的输送网络,就是说,电网、气管、水管、电讯、铁路等都属于“自然垄断”,投资面广,投入成本高,需要规模经济,有许多因素使私营企业难以进入。但是,公用事业也有些部门与输送网络联结而允许竞争。例如,发电和销电就有可能接受私营企业的挑战。在电讯方面,竞争还可能超越联结范围,成立新的流动或固定的网络,提供使用设施,从事增值服务。像其他网络事业一样,竞争也要迎合工业的某些特点,例如配合工业的密集型经济。此外,还可利用其他工业、包括电气、铁路、有线电视的网络来设立新的通讯网,一家电讯公司也可利用自己的网络打进有线电视市场。铁路局如开展地区服务也可接受挑战,创造竞争环境,订立竞争的比较标准。同样,基层设施的管理

也可与业务的经营分开,后者可分成几个实体,一个从事客运、一个从事货运,接受其他运输行业的竞争。但是,有一点不可不注意。如果区域市场太小,或者规模经营更为有效,将业务按地区划分固然可能鼓励竞争,却不一定利于成本效益。因此就可能需要用其他方式去迎接挑战,例如,铁路局可颁发许可,允许私营部门经营者使用铁路网,从而带入挑战成分,同国营公司竞争。

7. 在有些情况下,挑战并不会降低成本效益,限制进入市场的条件,包括限制同网络挂钩的条件,也可能会促进公用事业中的竞争。如果公用事业的某一部门特别容易承受挑战,例如通讯业能接受增值服务,使用商业设备,那么,竞争就是最好的管制。但是,为保证竞争不受市场衰落的影响,还是不能没有适当的竞争政策。此外,竞争政策也可充实公用事业管理机构的工作,弥补管制方面的缺点。总之,竞争、竞争政策和经济管制都可能起到调节工业、提高效益的作用,但要看情况以及看公用事业的具体部门而定。

8. 总的来说,促进竞争是公用事业管制政策的重要一环。竞争能创造有利环境,发展企业,发挥创业精神,这些都是公用事业私有化的重要因素。也就是说,竞争同私有化的关系不仅涉及竞争政策,还涉及企业的发展,特别是多建立中小型公司,促进竞争,创造就业,保证私有化进程在前后阶段都能取得成功。

9. 管制公用事业可能包含经济、技术、环境以及公共政策其他方面的目标。经济管制是为了保护消费者,保证价格、安全、服务质量,同时尽可能地促进竞争,提高效益,鼓励创新增产。技术管制则是为了遵守技术、保健和卫生标准,例如,保证饮用水符合卫生标准。这类技术管制也可以成为质量管制的一部分。水电的经济管制同环境管制是密切相关的,例如发电或排泄就要受到污染管制。但是技术管制和环境管制也不仅仅限于公用事业。公用事业的管制还可能涉及国家政策的其他方面,拟订一些社会或公平分配的目标,例如直接或间接地提供补贴,保证若干社会群体能享受基本服务。

10. 最经常用来保护消费者利益的经济管制形式是价格管制或价格上限管制,在一定时限内,配合通货膨胀率,不准企业或工业的“一揽子”服务费用超过某一最高价格。另外一种形式是利润率管制,不准企业的资本利润高于某足够的比率。在这方面,主要的问题是由官方同被管制的企业进行直接谈判,订出一个价格和成本的平衡,既能保护消费者福利,又能鼓励企业为长期增长进行有效的投资。不同的经济管制方式,其效益、影响和代价也不相同,这些问题值得讨论。此外,把环境的外在因素当作经济代价来衡量,也是一个实际的做法。

11. 有效的经济管制需要一定的条件,核查程序和标准要适当,管制人员对受

他们管制的一工业要有认识。管制方和被管制方对一工业所得的情报是不对称的，管制方需要掌握一定的资料才有资格进行核查，否则即无法对付受管部门同无管制部门间的“对调补贴”，无法了解新闻媒介和消费者组织的作用，也不知如何在管制方和被管方之间建立起互相信任、非对立的关系，让双方都能受益。这些都是值得考虑的问题。

12. 其他还有一些公用事业管制当局所关注的问题，特别是保护权力范围，维持独立，避免被人利用，管制工作应同政策的拟订分开。能源或交通业的管制人员是否应同时负责管制其他工业？管制人员是否应同促进竞争部门放在同一地方？这样安排会有什么影响？特别是新闻媒介不发达、没有认真消费者组织的国家需要什么样的制约和平衡？这些也都需要讨论。

13. 发展中国家和过渡阶段的国家特别应了解它们需要多少和什么样的管制官员，还有管制机构应设在哪里。采取什么方针取决于一国的目标、它的管制能力、它所能取用的资源、它的经济、包括私营部门的规模和发展水平等等。一般发达国家已订有一套法律，拥有一批管理人员（公平贸易、反托拉斯、公用事业管理机构等），有能力促进竞争，管制公用事业，吸引资金，吸引必要的技术，扩大象通讯等公用事业的竞争领域。发展中国家和过渡中的国家则往往没有这种能力。它们很可能要按自己的情况、需要和资源去寻求解决方法。但无论如何，它们也不能不培植自己的管制能力，包括促进竞争、管制公用事业的立法和机构。即使它们将公用事业改成公司，或分包给私人管理，这种管制还是必要的。

14. 除了竞争和管制的问题之外，由于公用事业规模大，在经济中举足轻重，私有化还会带来其他的问题。许多国家都把公用事业当作“战略性”工业，靠它来提供关键的经济和社会服务。还有些国家象电讯业之类的公用事业，需要修改国家宪章才能实行私有化。因此，要将所有权全部或大部转为私有并不那么容易。但是，也有些其他做法，例如，多数所有权的转让、成立公司、合同安排、合营企业等。如果公用事业是接受补贴的，那么，如何对待补贴也是问题。普通的补贴是不能专用经济效益去解释的。特别针对农村地区、避免农业经济大幅度衰退的补贴有一定的社会理由。这种补贴可靠繁荣地区的经济来弥补，也可直接支付。

15. 公用事业私有化牵涉到筹资，即公用事业的出卖和基层建设所需的私人资金。公用事业一般都比较大规模，即使将一部分资产出卖也须发行大批证券，私营部门很难全部收购。因此，在国内外资本市场发行多少证券什么时候发行，能允许多少外资参与而不至于损害国家利益，这都值得讨论。首先要设法避免把资金供应从别的部门抢过来，造成资本市场的_不稳定，迫使长期利率上涨。此外，交易量同

国内市场规模和国内储蓄多寡成正比。有些国家无法光靠发动国内私人资金收购公用事业,不得不采取别的做法,包括吸引外资搞合营企业。分包也是一个办法。只要对特许专营权有真正的竞争性投票,这方法也能促成有关工业的周期性竞争。另一选择是成立法人实体。这不算是私有化,却是一种脱股,在某些发达或发展中国家可为公用事业转私营的进程铺路。

16. 用私人资金发展公用事业会引起一系列问题,例如:不同的选择有何种好处?哪些比较可行?这些问题涉及建设、经营、转让、合营企业、邻国之间的合作,需要了解政府能作出什么鼓励、能提供什么担保去吸引私人资金的参与,还有哪些工业需要政府的支助。为此,可能需要有适当的管制构架去帮助潜在的投资者拟订投资和商业计划。

17. 由于公用事业规模大,对国家经济极为重要,它们的私有化比一家贸易公司(比方说)的私有化要复杂得多,代价要大得多。像估价、为加强竞争进行的企业改革和工业改组、销售的方法、时机和透明度、承保、外国投资者和“战略性”投资者的参与、不允许故意兼并、不允许不利商业活动的保证(例如发行金证券)、农民团体的关注和利益等等,都需要特别注意。此外,有些环境问题也值得考虑。例如围绕都市修筑一条高速公路可能会减少城里的交通阻塞,对空气污染、燃料的消耗有益。但是,这种利益也须与农村面貌的损毁相平衡。公用事业对国民经济特别重要,能提供关键的经济和社会服务,因此比私营企业更需通过供应增长、服务质量、价格和经济影响表现出私有化的利益(例如,通讯和其他企业成本的降低应能促进工业和贸易的竞争)。

社会影响和同社会有关的支助措施

18. 这一个范围广、相当复杂的领域,广泛地关系到就业、社会基层结构、社会服务、社会利益和代价等多方面的得失。

19. 关于就业,私有化有正面、也有负面作用。从短期来看,正面的作用包括:被私营企业保留的经理和雇员的待遇会有所改善,私有化公司的股本有一部分会拿出来平分、有时甚至是免费平分,(这是许多国家奉行的私有化政策的一项基本方针)。从长期来看,这种公司如能多投资,大力增长,是能创造新的就业机会的。

20. 不妨一提,许多国家的私有化计划都规定要作出安排,在私有化之后不超过五年的期间保障该企业的雇员。此外,有利的大经济气候也能树立投资信心,提供另外的就业机会,帮助减轻这过程中出现的就业问题,使私有化得以顺利进行。

21. 主要的负面作用是劳动力的裁减。执行私有化的许多国家都碰到这个问题。可是,私有化公司的增长,其他企业所受私有化进程的刺激,都有可能创造就业,最终抵消这种负面作用。政府在进行私有化的同时也可以采取社会性支助措施,帮助缓和私有化对社会的冲击。这类措施可包括:颁发解聘金、自愿提早退休、重新训练或就职训练、对创业提供的咨询、支助、提高生效益、发展中小微型企业等等。其他措施则包括:公共建设劳动、短期雇员、合占职位安排等。

22. 这类支助措施的内容和经费是主要问题。在这方面,采取社会补偿和保护措施固然重要,但更须注意的是提高劳动者的技术、流动性和就业能力,提供咨询,进行培训,设法使技能配合新的要求。创业措施也很重要,特别是培植企业精神,发展中小微型企业。

23. 这类支助措施的经费可能拨自私有化变卖所得、要将多大一部分所得投入这方面,如果不够,还需要什么其他方式的援助,如何取得这些援助,也都是问题。此外,还应问:私有化变卖所得是否也应用来发展基层设施,发展人力资源,从事长期增长。

结 束 语

24. 公用事业的私有化,除了关系到竞争、管制和社会多方面之外,还关系到中小微型企业的发展。这是私有化进程中的重要一环,能促进竞争,支助私有化。在这方面,应多注意私有化带动的措施创造就业,发展中小微型企业,帮助它们取得资金、技术、政府合同、销售分销渠道、信息、训练和咨询服务。进行管制和财政改革,使中小微型企业能获取资源,进入市场,同时为它们进行正式和非正式的财政干预,这些都是相当重要的问题。

XX XX XX XX XX