

联合国
秘书处



Distr.
LIMITED

ST/SG/AC.6/1997/L.6
30 April 1997
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

联合国公共行政和
财政方案专家组
第十三次会议
1997年5月27日至6月4日

公私合作：有利于发展的环境

秘书处编写的报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导言	1 - 4	2
一、私营部门中增加的机会	5 - 28	3
A. 私有化	5 - 15	3
B. 外包	16 - 21	6
C. 军转民	22 - 28	8
二、促进工商企业	29 - 50	10
A. 公私之间的对话	29 - 39	10
B. 促进企业精神和小企业	40 - 50	14
三、促进竞争和其他社会调节	51 - 58	18
四、国际社会的作用	59 - 64	20

导 言

1. 现在有许多人认为,纠正政府管理不良的方法很简单:政府应该将其活动交给私营部门,因为私营部门的工作效率会高得多。他们认为,不必进行合作,只要将活动交出即可。在本文件中,我们将提出论据,说明这仅仅是解决办法的一部分,今后各国政府将发挥更大的作用,政府发挥这种作用时将越来越多地与私营部门进行合作。

2. 公私合作意味着对共同目标有着一致的了解,愿意重新分配责任以实现这些目标,公私两方就为促成这些目标需要采取哪些行动持续进行对话,并建立支持的政策和体制构架。合作关系不仅限于工商业问题,而且延展到所有政策领域,包括教育、保健、人权、移民和公民身份、科学技术、对外关系、艺术和文化。目前存在着这样一种越来越广泛的趋势,即通过加强国家和非国家行动者之间的联系,使各方面更广泛地参与治理。

3. 这种做法具有重大的政治意义。大会1996年4月19日第50/225号决议重申,民主以及透明和负责任的治理是实现社会和以人为中心的可持续发展的不可缺少的基础。参与使得政府要更加关心使用政府服务的人和全体公民的需要,使政府更加开放、更加透明、更加负责,从而加强民主制度。要设立新的机构,例如行政法庭、监察员办公室、联合委员会,和订立公民(或政府服务的使用者、“客户”或“顾客”)权利宪章,这将使与公众有直接关系的政府机构对其活动所影响到的人更负责任。这种“直接”负责补充了各机构经由政治部门对立法机构和国家元首所负的以及在民主制度中对选民所负的间接责任。

4. 本文件以若干创新的合作关系实例和产生的若干主要问题为重点,分析为实现国家经济目标而建立的合作关系。本文件分四大节,分别阐述私营部门中日益增加的机会、促进工商企业、促进竞争和社会调节,最后一节简述国际社会在上述各方面的作用。

一、私营部门中日益增加的机会

A. 私有化

5. 1980年代初英国进行试验之后,实施大规模私有化方案在全世界形成了相当大的势头。这一现象改变了世界各国公私营部门分别发挥的作用。原先由政府垄断的那些部门中的项目和活动,包括有形基础设施和社会服务,日益由私营公司根据谈判制定的方案和合同来供资和(或)管理。政府以各种方式脱离生产活动,私营公司则以各种方式投入这些活动,包括外包(也称为服务合同或变通提供)(见下文第16至21段)、全承包建造、管理合同、租赁、租让/建造—操作—移交、部分撤资/合资企业以及完全撤资。有一种特别的撤资做法对冲突后的国家至为重要,即将军事设施、人员和工业转为民用(见第22至28段)。

6. 就私营公司在国内总产值中所占的百分比而言,私有化速度在东欧和中欧各国最快。欧洲复兴开发银行的过渡报告(欧洲复兴开发银行,1994年)审查了东欧、中欧和中亚25个国家的私有化情况。到1994年中期,这些国家私营部门所占的份额增加到大约40%,其中最高的是捷克共和国,从1986年的3%增加到65%(关于其他国家估计数,见Milanovic:1989年)。转型经济体中私营部门份额较高的主要原因,并非如人们可能预期那样是由于国营企业撤资,而是因为私营部门与国营部门相比增长较快。自由化,加上为保护私有制而建立的牢固法律基础,为这些国家私营企业的迅速出现铺平了道路。

7. 世界银行最近的一份研究报告(1995年)证实,私营部门的增长也是发展中国家私有化的主要模式。实际撤资的很少(每年每个国家不到三例),所以私营部门所占比例的增加主要是由于私营部门的增长速度超过国营部门,而不是将企业从公有制转化为私有制。预期随着国有企业在国内投资总额中所占的份额逐步减少,可以预期这种趋势还会持续下去。

8. 对大多数发展中国家而言,明确提出私有化和私营部门发展方案的目标,是

执行任何方案的必要先决条件。为此目的,一开始就必须制订或建立与执行方案直接有关的一套立法、监管和机构机制。训练本国的高才干技术人员来监督和指导各种私有化和私营部门发展方案,也是执行和支持这种方案的重要先决条件。骨干人员主要负责拟订对将要实行私有化的企业进行估价的权限范围,并选择合格的人员实施私有化,和评估方案对就业等方面的影响。

9. 大多数政府把满足最低收入群体的基本需要视为一项基本的政治和经济目标。因为经济调整在短期内会使收入分配不均变得更严重,所以提供安全网有助于争取公共舆论支持这种方案。创建对象明确的安全网,是国家经济发展或过渡的一个组成部分。要使安全网真正有效,就不能认为可以用它们来取代以教育、初级保健和防治疾病为目标的其他更为重要的国家政策,而是应该只是以安全网在结构性失业时期提供暂时和有限的救济。

10. 通过撤资而实行的私有化过程中经常出现的问题是估价过低。政府往往低估价值,以过低的价格将国营企业出售,在有些国家中,这种做法与贪污腐化相关,破坏了私有化的名声。估价过低的做法有正当的理由,也有不正当的理由,因此,问题在于知道两者的区别。在不稳定的资本市场中,股票的发行价格通常都低于预期发行后的市场价格,以减少失败的风险和避免包销的必要。许多国家政府都试图用分散所有权的方法来净化私有化。这种做法在一定程度上纠正了估价过低(或估价过高)的现象,并改善了财富及此后收入的公平分配。另一方面,这会削弱最了解企业今后方向的人的控制权,从而降低了效益。在斯里兰卡,政府希望将每个企业60%的股权出售给有充分资格的单一购买者,而只分散少数股权的所有权,这样就妥善地保持了效益和公平两者间的平衡。

11. 如何在效益和公平两者间保持平衡,依然是转型经济体中的主要问题之一。为了公平,应该将公共资产分配给广大民众,而不是分配给在早先的政权中(往往以非法方式)聚集了财富而能够付出最高价格的人。这意味着要免费或几乎免费分配股票,若干票券计划便属此列。另一方面,若要实现效益,资产的有效控制权就

必须掌握在具有企业眼光的人手中,因为他们了解如何最有效地使用这些资产。要做到这一点,就必须将企业卖给出价最高者,而且必须允许潜在的企业家借款。如果票券可以买卖,而且有交易机构,可以预期财产权最终将集中到最看好其价值的人手中。虽然这样会使所有权重新集中,但仍然实现了公平的目标,因为票券的最初持有者是以最终持有者愿意支付的更高价格出售这些票券。从理论上说,每个人都从财产权重新集中的过程中得到好处。然而,这种模式取决于是否存在完善的公司法和资本市场监管:实际上,管理人员会阻碍强有力的外部治理的出现。波兰正在试图通过由专业人员管理的全国投资基金,对公司管理人员实行有效的治理。

12. 关于私有化进程的研究表明,较贫穷的国家私有化速度较慢有两个共同原因:(a) 在国内储蓄额较低的国家,私有化相对较难进行;(b) 银行、管理、会计和法律技能和机构不发达。这种情况给转型经济体和最不发达国家造成的限制同需求和能力之间的不平衡状况互成比例。实际上,这种体制基础设施的发展速度决定了私有化的最适当速度(Metcalf和Ambrus-Lakatos, 1991年)。如果迫使私有化速度超过一个国家的体制能力和专业能力,很可能无法获得理想的利益或者无法持续。智利和孟加拉国早期的经历就是两个例子。现在国际社会清楚地认识到,政策改革必须伴有体制和人力资源的发展,而这是一个中期或长期的进程(见下文E节)。

13. 斯里兰卡等一些国家的私有化速度,主要是由来自国际捐助机构(这些机构将私有化作为提供援助的条件)和国内资本市场利益的压力所决定的。这造成了很不利的后果,例如购买价格偏低,和不大理会透明度。在斯里兰卡,这种情况导致不正当行为的指控和公众抗议,使私有化速度在1992年中期放缓(Kelegama, 1997年)。

14. 当然,缺少透明度主要是只有单个购买者的交易出售的问题,而不是股票市场发行股票的问题,因为这方面通常都有详尽的公布规则。在斯里兰卡、墨西哥和其他一些国家中,交易出售有一种政治代价。政府通常首先采用招标程序,以便所有潜在的购买者有充分和平等的机会独立进行投标,中标的是出价最高并符合所有规定条件的投标者。即使可以依照愿意做到这一点,但是这往往只是进行谈判直到

作出最后决定和转让企业的漫长过程的开端。在这个时候可能就会失去透明度，因为招标后附加的条件可能会彻底否定投标的等次。在很多实例中，政府修改了招标时规定的条件，或者作出承诺以保护该公司的国内市场，担保其销售额，或给予其他政策性甜头。这些谈判历来都是非公开进行的，所以公众无法相信作出了最好的交易。

15. 向公众开展关于私有化方案的宣传和教育运动，是方案取得全面成功的一个重要因素，但这不是公众接受该方案充分条件。透明度是对每一项个别的交易而言。如果简单地要求公布最终的合同(可略去任何商业性机密数据)以及所有投标价格和评价标准(加纳就是这样做的)，会有重大的好处：首先，可以使谈判者免于被指控有不正当行为(或为考察他们是否负责任提供明确的依据)；第二，可以避免不必要的怀疑、指控、调查和拖延。

B. 外 包

16. 正当政府面临着进行让产易股，将公共企业转为私人拥有和(或)管理的挑战时，它们同时也正在审查本身在中央及地方各级的开支，以查明可以外包给私营公司的活动，以较低的公共费用向用户提供较高质量的服务。“变通提供”公共服务打开了许多政府正在探讨的选择。向政府提供的服务，有办公室清洁、餐食服务、建筑物及场地维护、印刷和法律服务以及合同租用车辆等常见的实例。广泛外包的政府机构服务包括固体废物收集和处置、街道清洁及照明、道路维修以及几乎所有基本设施建造。较不经常外包的服务是“预防性”服务，诸如监狱拘留和改造(在澳大利亚、联合王国和在美国某些州这些是外包的)、环境监测(例如在智利的水标准)和税收(乍德、印度尼西亚)。一些处于困境的政府甚至将国防外包给雇佣军，虽然大多数民主国家不愿将国家安全交给私人部队。

17. 如果公共目标仅是基于经济考虑，即以最低可能的费用提供高质量的公共服务，外包一项服务的决定视供应商的价格加上合同管理费用低于以前内部承办的

总费用而定。这个简单计算意味着外包是应该依个案作出决定的,即使一般政策是赞成的。但这一规则往往被遗忘了,特别是必须将合同管理费用包括在内。即使在工业化国家,很少政府机构了解花在发包订约、管理和监测上面的费用,虽然有一项调查发现,这些费用加起来平均达合同成本的16%,随服务不同而有很大的差异(Stevens,1984年)。更详尽的分析还会考虑到可能不再需要的资产的处置和重新安置工作人员的费用(Prager,1992年)。对许多政府来说,所涉人事问题是最为重要的,因为长期外包意味着要把政府服务人员转成独立承包商或承包商雇员身份。政府可以定下外包的条件,要求承包商吸收先前政府服务中的固定资产及工作人员。此外还可能有重新训练费用、解雇偿金和对丧失工作安全的补偿。

18. 在采用外包最多的国家,诸如美国和联合王国,各项研究结果几乎一致认为费用节省了而质量并未减损,甚至质量有所改善。费用节省一般为以前政府提供服务的费用的20至30%左右(Savas,1992年),即使规定(在美国)承包商向其工人付不低于通行工资。不过,发展中国家和转型期国家不应预期有同样程度的节省,除非可能的供应商之间有剧烈的竞争。竞争愈少,改为竞争性投标的可能节省就愈少。得到改善的可能是质量而不是成本:在牙买加,将医院膳食服务外包实际造成政府开支增加,因为标准大为提高了。

19. 一种变通提供服务办法是改进现有的服务及“内包”。应该总是给予内部服务单位机会审查及改革本身的作业,以期使自身更有效率,如有必要则将本身与行政官僚作风脱离,以便更加灵活机动,如联合王国、澳大利亚、新西兰和新加坡的“执行机构”。被外界机构抢去工作的前景会激发创新思想和愿意改革陈腐的工作惯例。在实践上,竞争性投标合同往往由内部服务单位赢得。在美国,联邦政府机构赢得的外包竞标占40%(总统私营化问题委员会的报告,1988年)。在联合王国,法律规定地方当局将服务进行竞争性投标,内部服务单位目前取得大部分的合同¹。不是私营化本身,而是引入竞争,带来了效率和节省。只要一直有竞争,就一直有节省。

20. 从外包合同的准备工作中得到的一项重大好处,是政府机构往往首次被迫

以可监测的形式,精确界定和具体指明所提供的服务是什么、向谁提供以及达到什么标准。因此,即使服务最后不是外包,但仍为更好地进行规划和监督提供了有价值的的数据。

21. 在政府外包的发展过程中,发展中国家通常经历五种主要制约:

(a) 政治领导人希望见到这种公私合作,并促成其实现,而这往往是在政治对手和劳工界的反对下和在公务员制度内既得利益者的反对下进行的;

(b) 缺乏足够的公司来进行竞争性投标。这可能由于政府强加的垄断,(解除管制可以排除这项制约),也可能只是因为过去那种服务传统上是由政府提供的,以致于没有企业家试图投标。第一步是分析可能供应商的能力。当没有足够的竞争时,政府可将工作(例如按地域)分给外部承包商和内部劳动力,正如哥伦比亚波哥大市的例子,当地固体废物收集由公共和私营机构分担,由一家私营公司负责监测所有机构的运作²。政府继续提供至少部分的服务,将使内部知道成本和技术变化,从而多少防止合同浮报;

(c) 缺乏行政能力来公正和不腐化地拟定、谈判及监测合同,安排合作伙伴及确保其运作符合公共利益,同时维持独立及避免利益冲突或陷入规章制度的束缚;

(d) 外包合同所牵涉的一个组织问题,是必须使发包单位独立于业务单位之外(中国墙问题);如果它们是同一个部的单位,或涉及以前的同事,他们可能进行勾结。即使没有勾结,也必须确保内部单位不开价过低来赢得合同,因为它确知在合同上的损失将由政府承担;

(e) 缺乏会计数据或数据不可靠,无法作出良好的决定,例如关于外包的经济利弊。由于政府会计几乎到处都是以现金计算,而不是按全额权责发生制计算,所以内部作业费用很可能是少报的。

C. 军转民

22. 军转民可以分成五个领域,即:(a)军事工业;(b)军事地点;(c)研究及发展;

(d)复员;以及(e)过剩武器。它们提供了不同的挑战与机会,而在工业化国家、转型经济体和发展中国家的实施也有所不同。象民营部门的技术调适一样,军转民向私营部门发展提供了巨大机会。事实上,军转民可能是社会更广大转变的一部分,如安哥拉、波斯尼亚-黑塞哥维那、柬埔寨、埃及、埃塞俄比亚、危地马拉、巴拿马、南非、越南和扎伊尔的情形。因此,军转民的结构调整进程是复杂和不断变动的。

23. 正如所有私有化一样,军转民计划只有在有利的政治、法律、经济和社会框架内才可持续。在许多情况下,军事地点及工业集中于某些地区。这更加强了军转民对这些地点和工业的利害相关各方、特别是当地的利害相关各方及其家属,即军职男女、工人、管理人员、当地私营企业供应商、地方政府等的影响。当地的利害相关各方积极参与设定在制造业、服务业、研究、教育、训练等方面未来公私行动的优先事项,肯定对可持续的军转民有利,正如在菲律宾的苏比湾以及在欧洲及美国一些地点的实例所显示,它们把当地各阶层的所有利害相关各方组织起来参加伙伴合作,应付被关闭基地的重新发展和国防工业的结构调整问题。一般而言,当军转民进程与国家或区域的发展结合起来的时候,其成功的胜算就较高。

24. 由于军转民的最终资源是人力资本,所以军事地点和工业的工人和管理人员参与军转民的规划和执行有时候比有形资产的重新分配还更重要。通常,军事工业和地点吸引到国内的一些最好的技术人才。这一人力资本是转向以知识为基础的可行的可持续活动的一个重要组成部分,构成可以孕育出私营部门管理人员和企业家的人才库。

25. 促进利害相关各方对话及达成共识,可以便利公私合作的建立,因为这使与军转民问题最密切的人具有权力,并帮助他们团结一致。把现有网络扩大至发展中国家和转型经济体,从而真正使它们全球化,可以大大推动军转民。对话也有助于抑制腐化和其他非法行为,因为通过揭露和分享信息,能使这个进程对所有有关各方都透明;对话还能促进市场力量,因为它把信息传遍各个直接受影响的市場。对话也有助于改善政府所有各级的协调,更好地采取相互支援的行动。

26. 在各前中央计划经济体中,自然不太愿意搞裁员解雇,特别是在军事地点和工业大量集中的地区,很少有立即就业的其他选择。在这些国家,以及在发展中国家,为失去工作的工人设计了社会安全网,和培养新市场上的私营公司所要求的新技能的训练方案。军转民企业--地点或工业--所需的一套技能,往往大异于原来那个公司所需要的技能。因此,军转民需要参与的工人及管理人员在态度上有一个大改变。象俄罗斯联邦、中国、白俄罗斯、乌克兰、波兰、柬埔寨、越南、阿根廷、埃及等国家过去几年来,要么推动了各种训练方案,要么设立了象信息交换所、训练中心和业务促进中介机构。

27. 随着世界上政治、经济和军事改组正在成形,军事预算整体下降所节约的资源,即和平红利,原则上可以有助于为可持续发展倡议提供资金。但对这些资源的竞争相当剧烈,因此和平红利不能视为理所当然的。因此,军转民倡议的实施必须从许多不同来源寻找资源,一些是传统的,另一些是非传统的,如债务转互换、购买--操作--移交融资、抵销政府民用采购等。经常忽略的这种来源之一,是现有军事活动中的浪费所掩盖着的资源,以用来减少新的军转民地点和工业对资金的需求。在美国密苏里州圣路易斯,已经发动了若干项目来查明隐藏的资源--设备、技术和技能,以便将其用于社区发展和开办新企业。

28. 公私合作,不论完全是国内的伙伴还是涉及外国伙伴,都值得提倡,作为落实和加快军转民的一种手段。合起来有很大就业潜力的中小型企业,可以特别加以鼓励,诸如源自军事研究及发展、制造或军事地点的服务行业,所需要的人均资本较少,例如,保健服务、仓库、港口和机场服务、维修服务、旅游业、教育、训练、顾问服务、信息服务。

二、促进工商企业

A. 公私之间的对话

29. 当政府是一个国家内支配一切的机构时,只有政府能够率先为工商界构想

和规划各种政策及支助性机构和基础设施,包括物质和人力资源方面的基础设施,以便使工商企业能在一个有利于私营部门投资和增长的环境中蓬勃发展。支助性机构可包括在诸如金融、研究和发展、获得技术、促进出口、市场信息和人力资源开发等领域中的专门机构,在这些机构的服务形成市场之前,它们可能需要政府的赞助。

30. 许多政策领域对工商业会产生影响。其中特别重要的是贸易和自由化、取消管制、私营化、竞争、教育和培训、劳工、投资、税收及环境等领域的政策。政府在这些领域中单方面作出的决定是一种生硬的手段。通过吸收私营部门的经验,是有可能做得更切合现实,更精确及更有效的。需要与相关的私营部门的代表一道探讨政策和方案草案对工商业的影响。例如,进行监测制度上的改革时,需要政府与私营部门共同合作,以便能够既达到重要的社会目标,又不会造成杀鸡取卵的后果(下文第51至64段)。经合组织注意到一个十分明显的趋势,就是在监管制度的形成过程中,更多地恢复和扩大公开协商。设计完备的协商方案,能有助于制定较优良的规章制度,确定更有效的替代办法,降低给工商业带来的成本,使规章制度更好地得到遵守,并使监管制度对不断变化的情况作出更快的反应(经合发组织,1995年)。但另一方面,这样也会减缓行政管理的速度,并可能削弱决策的权威(Braibant,1996年)。

31. 在一些国家里,政府与私营部门之间存在密切的互动关系,政府为了实现国家目标而促进建立合作伙伴关系。为了促进由出口带动的经济增长而与工商界建立的合作关系更是如此。促进合作关系的办法如下:(a) 建立互动行动的体制结构——工商业理事会、协商委员会、特设委员会、咨询委员会等;和(b) 改变公务员对工商业的不良态度(其特征为傲慢、不信任和妒忌),养成为共同目标务实地解决问题的态度。对工商业的成见和误解(“我们为大众服务,他们只追求利润”)已被积极的态度所取代,如马哈蒂尔总理向马来西亚公务员说的:“为什么公务员不应该协助私营部门获得利润呢?如果不是商人,那到底是谁支付公务员的薪金?”³同时,工商界要求补贴和减税的呼声已被自力更生的态度所取代。马来西亚所取得的这些变

化,是因为有持续和坚定的政治领导、大规模的培训,以及同时实施的一项行政改革方案。

32. 马来西亚、新加坡和其他政府的具体目标,是要使私营部门了解影响它们经济绩效的政策、规则、条例和程序的运作,并获得它们的反馈,和征求它们提出对大家有利的改革建议。它们主要关心的领域是营业许可证、征税、进出口程序、物质基础设施等,这些领域合起来就构成对商业有利的环境,但在实际上却常常是对工商业不利多于有利。

33. 在马来西亚,公私之间的互动关系在形式上至少可追溯到1979年成立工业咨询理事会的时候,但是到1983年在“马来西亚股份有限公司”的旗帜下才真正动起来。该国自那时以来所取得的重大增长被普遍认为是这一政策的结果。它所产生的好处是:(a) 更加广泛地了解政府的战略、政策和程序;(b) 在制定战略、政策和程序时能有私营部门的“发言权”,这反过来又促进了民主一致、政府决策和行动的透明度,也提高了市场的效率(通过降低交易成本);和(c) 在政府政策的稳定与变化之间达成适当的平衡。

34. 正如在任何合作关系中一样,这个进程有赖于所有参与者能获利的前景。虽然经常要大力强调共同的目标和价值观念,但事实上,工商界和政府的代表可能会有不同的目标和价值观念,尤其是在监管问题上,而且对这些目标应如何实现也会有不同的想法,然而,还是能达成互利的一致意见。如果一个专题小组或委员会没有引起所有参与者兴趣的议程,或者很难期待会有什么有助益的变化,那出席的人数便会越来越少。马来西亚的大多数特设论坛在举行一两次会议后便无法继续下去(Chang, 1996年)。

35. 马来西亚的机构体制范围很广。在联邦、州和区各级,大多数部和厅均设有协商小组。较低级的体制与首先建立的联邦体制类似。在大部分情况下,它们是由政府倡议并以行政指示建立的,但有一些(例如工业咨询理事会)则是依法建立的,另外还有一些(主要是非正式的)会议是由私营部门召集的。这些协商小组的起源和

组成并不如其成员及议程那么重要。

36. 就政府一方来说,工商业理事会是最高的理事会,由总理领导,其每年预算对话由财政部长主持,与工业界的每年对话由贸易和工业部长主持。私营部门由各主要族群的雇主协会以及国有企业作为代表,而外国投资者则由跨国公司派代表。在工商业理事会等一些重要的论坛中,媒体和学术机构也派代表参加。直到不久以前,劳工方面没有代表参加。这反映出原先人们对工会能否从全国观点来看待问题缺乏信心,在其他东亚国家情况也是如此。现在,劳工已经加入合作,因为劳工领导人已经接受国家的领导和思想意识,而且也因为他们的参与在劳工短缺的情况下已变得更为重要(Chang, 1996年)。

37. 合作的限度是其中的一个问题。当政府发挥平衡作用,在关照工商业利益的同时,也关照其他群体的利益(如在公用事业收费管制中照顾顾客)的话,这种关系应保持一定距离,而非过于亲密的合作。合作关系反过来的一面,是公务员与工商业大机构有可能为了本身的利益相互串通而损害公众的利益,或损害被留在合作主流之外的中小企业等群体的利益(见下文第40至50段)。当双方来自相同的社会族群,当所要促进的不止是纯工商业活动,还有社交和体育集会等社交活动时,更有腐败、互给好处以及“通过监管而占有”等现象。与恰当的人建立关系,可能被用来取得合同、许可证、进口许可等。另外,还应记住的是,许多监管部门人员与私营化后的国有企业的许多管理人员曾经都是同一部门的同事。马来西亚已认识到这种危险,在1993年的《通令》和两份通告中已规定可以接受的政府官员行为标准。

38. 有一项问题尚未得到广泛的认识,就是政府对工业、尤其是对出口商的支持,与世界贸易组织的规则可能有冲突。《补贴与反补贴措施协定》界定了“补贴”的概念,并规定提供补贴的准则。补贴涉及政府或公共团体提供的财政捐助,就是给予一种好处。除了一般的基础设施外,政府所提供的几乎所有货物或服务似乎都属于上述协定所界定的补贴。这与各国政府对出口商补贴的普遍做法明显相违,这些补贴有税制鼓励、政府资助研究与发展、富有条件官方援助、出口信贷担保、

通过驻外国外交代表进行的商业情报活动及高层次贸易特派团等方式(《经济学家》,1997年2月1日)。

39. 发展合作关系的限制因素,主要是在态度和组织方面。普遍存在的政府文化可能包括避免风险、保密和对私营部门的猜疑(甚至是反感)。改变态度的培训能够改变既有的文化,和消除公私之间的隔阂,但是普遍的变化却是一个长期的过程,尤其是在本来是中央规划的指令式经济体里,直到最近才认为私人办企业不是犯罪活动。与私营部门进行富有成果的互动,可以用来加强公务员制度中的主要专业价值观念,包括反应能力、透明度、公正性、客观性和责任担当。

B. 促进企业精神和小企业

40. 小企业包括微型、小型和中型的企业,它们具有独特的特性,能够帮助说明它们对一个国家取得经济成功的关键作用。企业精神固然对所有各类企业都很重要,但它对小企业而言尤其重要,因为小企业占企业总数的大部分。在许多国家,这些类别的企业吸收了工业就业人数的一半以上,它们在国民生产和出口收入中所占的份额可多达三分之一。它们往往非常具有创新性,极为有效地利用稀少的资金和技能,并向大公司提供各种各样的服务和货物。一些国家的经济单位常常过于庞大,导致经济效率不高,所以需要许多新的小单位,因为它们促成了许多技术上的进步。缺乏小企业家,特别是存在“中间断层”(缺乏现代部门的中小企业家),是阻碍经济进步的一个因素。

41. 然而,小企业面临着许多限制。一般来讲,它们缺乏获取资金、适当技术及国家和国际市场信息的机会。在有些国家,尤其是在原中央计划经济体,政府政策和工商业态度不利于小企业,甚至还给它们的经营制造障碍。

42. 促进小企业发展的任务基本上涉及两种主要战略,可以笼统地归结为自上而下(间接方法)和自下而上(直接方法)两种。自上而下,是力图创造一个有利的或“起促进作用的”环境,向小公司提供适当的鼓励和足够的积极支持及保护(例如制

止大的竞争对手的不公平做法),以使这些公司最佳地发挥自身的潜力。⁴ 自上而下是试图通过调节价格、政府条例和政策等宏观经济变量,通过立法和执行,以及通过建设有形基础结构,来改善商业环境。第二种战略,即自下而上,目标是通过调动当地资源,创立或加强地方机构和支助系统,并在受益者的积极参与下,直接支持小企业。中央和地方政府、权力分散下放的政府机构、金融机构、工商业协会、商会、大学、国际组织和捐助机构,都在创造有利环境和向小企业提供直接支持两个方面,单独和共同地进行了努力。

43. 在过去,大多数有关小企业的政策有意识地把重点放在通过国家开发银行的参与、公共部门的技术援助等,促进及时取得生产资料和进入市场的机会。政府不是要对诸如财政和技术援助等领域的私营机构作出补充和进行合作,而是取代它认为后者运作不良的方面。目前所面临的挑战之一,是找到可以改善私营市场运作的途径,而不是予以取代。渐渐得到广泛接受的一种观点是,政府应集中精力创造有利的环境,包括宏观经济决策、立法和执行、刺激推动以及调节监管,而对这一部门的直接支持则应由私人、公司和非政府组织来提供。

44. 在一些情况中,公共和私营部门机构之间的合作是最具效率和效力的机制,这是由于存在彼此支持的目标--它们归根到底都是为了促进国家的公平和可持续经济发展,同时也由于能力和作用的互相补充。政府和私营实体通过合作关系,在促进小企业方面共同担负责任和共同拥有。通过采用这些新的方法,私营部门的各种优势--能动性、资金获取机会、技术知识、管理效率、企业精神--同公共部门的社会责任、联系网络、环境意识、当地知识及创造就业等事情结合了起来。例如:

(a) 政府把在促进小企业方面所需履行的职能,如支助/监管系统的建立,分给私营实体来做,并尽可能地争取联合为这些行动提供资金;

(b) 政府把指定份额的政府采购分给小企业;

(c) 建立公私合作关系来为小企业创设工商业支助中心、工商业培养设施、工业区、技术和商业信息传播中心等各种机构。这些机构通常由公私两个部门的实体

--例如大学、公共开发公司、开发银行、工业和企业家协会、风险投资公司等提供资金和(或)经营,这也是最佳的做法;

(d) 地方当局与地方非政府组织、工业和企业家协会及大学开展更多的合作(国家政府较少介入)。例如,意大利的小企业(如在国际市场上)取得的可喜成绩,是由于长期以来特别努力参与地方经济活动的市政府同小型工商企业建立了有效的联系;

(e) 政府与代表小企业的利益集团--即上文第29-39段所述工业协会、企业家协会、商会、合作社建立进行对话的制度化机制。与私营部门建立有效的协商途径,甚至对于完全属于公共部门的决策,也是至关重要的。工商业协会参与的重要性在于它们对其成员单位的各种需要有直接了解,并能在其他方面动员集体行动。

45. 在影响到小企业成功与否的某些政策领域中,公私合作看来是最适合的支助机制,这些领域包括:企业精神、管理协助、获得资金与技术的机会。一般认为,技术使产出增加,并使效率和生产力得到切实改善。因此,获得适当技术,以及订立有效的技术和管理协助方案,对于小企业的发展而言是极其重要的。但同财政资源的情形一样,这些方案实践上很难制订。如果放在公共部门,它们要获得成功就常常必须先克服人员配置不良和缺乏动机的状况。如果放在私营部门,那么,它们往往花费过大,无法对小企业产生作用。小企业自己无法获得足够的技术和管理资源,而政府所作的努力不大,这表明需要建立一种协同合作关系。

46. 联合国技术性企业方案目前正在拉丁美洲和非洲的10个国家成功实施,它在两个层次上促进企业精神--在国家政策一级建立有助于小企业发展的法律和体制基础结构,和从事国家机构和企业家个人两方面的能力建设。技术性企业方案与政府、工商业组织和小企业本身密切合作,在税务、保险和劳工法等领域影响国家政策,并且在创立工商业支助中心、企业家协会、合作社和国际网络方面起着催生作用。设在每个国家的技术性企业方案工商业支助中心往往是由公共机构、私营工商业协会、本国和外国公司以及多边组织形成的积极开展活动的联盟,领导这些中心

的是由高级政府官员、企业家代表及在有关国家内经营的本地公司和多国公司的工商界知名领导人组成的全国执行委员会。实践证明,这些中心对于奠定这个方案的体制基础以及对于确保它在获得最初捐助款项之后自筹资金的能力是至关重要的。

47. 为创造一个最良好的环境,决策人和全社会需要确认和爱惜企业家和小企业。在许多转型期经济体中,小企业直至最近才从黑市脱离出来,取得合法地位。新的企业单位尤其需要政府和社会实行建立信任的措施。政府和社会必须首先进行的调整之一,是克服一种文化上的束缚,接受这样一种观点,即谋利润是好的,企业精神和自由企业可以让最大多数人得到最大的利益。在转型期经济体内建立有效的公私合作关系所最需要的,是一种对企业友善的环境,包括体制、法律和文化基础结构。这将确保有一个政治和经济制度,使所承担的商业风险能有回报,使赢利获得保护,使合同得到执行,使社会秩序得以维护。促进企业文化的公私合作机制包括在公立学校和管理院校开办企业精神教育及培训,这种培训由私营部门的机构来进行。其他机制包括联合做广告宣传,公开设立荣誉奖项以及表彰成功的企业家。

48. 据报告,资金融通困难是小企业家面临的主要问题。小企业从正规金融部门获取资金的机会有限,其原因之一是行政费用较高,而且金融机构认为它们还不起债的风险较大。此种成本差异在很大程度上说明了为何信贷款项不成比例地流向大型企业部门。缺乏附属担保和抵押资产以及法律框架不明,都是形成这种偏见的原因。商业金融机构不能轻易地向没有任何信贷记录、没有保证也没有抵押品的公司发放大批小额贷款。但是,另一个重要原因是,一些私营和公营银行与它们的大客户有着特殊的关系;例如,它们可能属于同一个联合大企业。因此,在这些情况中出现优待“有关系”公司的现象是很自然的,也是不可避免的,但与此同时,这一现象的存在需要采取纠正行动,使所有潜在借款者能够公平竞争。公私合作以及另一些不同形式的创新性财政支助项目正在朝这一方向发展。旨在从财政上支助小企业的公私合作提供了一个“胡萝卜”来鼓励现有金融机构更加注意和照顾小企业对资金的需求。

49. 人们提到的创新性融资方案通常包括新的机构安排,如Grameen银行及其他

国家的类似银行、循环储蓄贷款社、微量借贷和风险资本。制订这些方案的主要目的是创造有利的条件,使小企业家能以合理的条件取得财政资源。在这一方面,公私协作特别有成功的希望,玻利维亚共同银行(“BancoSol”)就是一个例子所证明。它作为一家微量借贷银行成立于1992年,今天已成为一家正式银行,提供各种储蓄计划,并特别重视小企业。它有70 000个客户,总资产为4 000万美元,目前为该国三分之一的银行客户提供服务。

50. 公共部门给予最初的补贴,可使一家微量借贷银行得以设立,向创业的企业家和潜在的企业家提供小笔贷款,不论他们是否有附属担保。一旦得到最初的财政资源,微量借贷银行就可以获得作为可持续的盈利性金融机构的信誉,可以吸引存款和从商业银行借款。看来必须向新开办的金融机构提供一些公共补贴,它才能发展成一个能自我维持的商业活动。这将产生一个用公共资金刺激私人资金的“良性循环”。玻利维亚Bancosol的经验显示出政府和私营部门在建立专门为小企业服务的金融机构方面可以起到的潜在作用。与此同时,这个经验证实了一种广泛看法,即对小企业的过度补贴在长期上是有害的,要想对国民经济产生具体影响,那么,向小企业提供信贷和其他金融服务的金融机构就首先必须做到自负盈亏和追求利润。

三、促进竞争和其他社会调节

51. 私营化和外包的越多,政府的监督作用就越是重要,这样才能确保扩大的私营部门在追求私人利益的同时,也能满足社会整体的要求。市场经济要求明确而稳定的法律和规章,但其干预程度仅以必要为限。框架改革包括放松监管,以使活动自由化,使市场和民间社会形成自我调节能力。

52. 政府通过对工商业和市场的自由运作进行干预实现的调节,其传统根据是众所周知的各种形式的市场失败。人们越来越认识到,市场失败不是一个充足理由,因为干预需要行政费用。而且干预可能受到错误引导,结果扼杀竞争。实际上,要建立一个调节制度,既有专门能力而又不让得天独厚的企业独占利益(这些企业可能得到有力的部长支持),也不会被短期政治利益所扭曲,是极其困难的。

53. 1970年代和1980年代期间,由于公众对于受管制公司的价格、质量和成本表现十分不满,人们非常注意调节。1990年代,由于出现强有力的自由化和解除垄断趋势,对于某些市场,行政调节已经没有必要,因为竞争者(或者“可争夺”的市场中潜在竞争者)在遏制无理的价格上涨及提高质量和增加品种方面比政府做得更好。在竞争性市场内,消费者是皇帝。有些传统的“天然”垄断行业也正在开始竞争,例如电信,甚至在基本线路网方面也在开始竞争,其原因是新技术的发展,例如无线电话和光纤电缆。通过定期把每项特许权拍卖给出价最高的投标者,或从对消费者有利的方面看,拍卖给以最低价格提供服务的投标者,这样也能使其他天然垄断行业受到竞争。

54. 然而,垄断或寡头垄断供应者占主导地位的市场仍需要行政调节。由于私营化,调节问题已摆到政治改革议程更重要的位置。令人遗憾的是,在通过撤资进行私营化时,调节很不受欢迎。政府在努力吸引私营部门投标公营企业的时候,往往会把任何可能冲淡私营部门兴趣事情(例如调节)暂时搁置。国营企业通常具有从进口替代和规模经济时期继承下来的垄断权力,如果允许新的拥有者继续垄断,将能吸引更多的投标者,并得到更好的价格。政府往往受短期财政方面而不是效率方面考虑的驱使,避免碰这个问题,并安慰自己说,在一切都顺利出售之后再回过头来解决这个问题。当然,到那个时候,企业就有能力进行游说,以便维持以这种价格为代价获得的保护和特权。在股权分散在许多人手上的情况下,想降低为数众多选民对红利的期望,在政治上是很困难的。

55. 另一方面,赞成调节的有两大理由:(a) 投资者比较喜欢定价规则带来的保障,这些规则是固定的,不会受到任意政治干扰;(b) 与效率作用相比,政府更担心垄断的分配作用。低效率的影响并不那么显而易见,而让贫穷的选民负担,较高的价格在政治上更有伤害性。一般的建议是,既然私营化的目的是(除其他外)提高效率,而使基本项目的价格尽量低也十分重要,因此必须鼓励竞争,但在竞争形成之前,必须通过调节制度模拟竞争(Jones 1993年)。基本的座右铭是:可能时竞争,必要时调节。

56. 目前的问题是要在以下方面进行选择：成本加成制度（典型是美国许多公用事业）还是价格上限（典型是联合王国首先采用的RPI-X办法）；单一个的调节官员、调节委员会还是部门调节机构；是否把全国性垄断划分为区域垄断；应该以什么速度给竞争者发许可证，其中应记住现有企业需要尽可能用内部产生的盈余为大规模扩建提供资金；等等。

57. 在成本加成定价办法与价格上限之间的选择，通常表现为以实际历史成本当作成本（所以管理人员没有任何积极性去降低成本），而固定价格使管理人员有积极性降低成本（因为这可以使利润最大化）。其实，区别并不那么明显。如果成本是指未来估计的或目标成本（如美国公用事业公司），如果可以依据过去的利润调整以后时期的价格上限（如在联合王国），那么这两种情况对积极性的影响就没有什么差别。只有在下一次审查之前管理人员能有所作为的那段时间，才会有降低成本的积极性（这个时期越长，降低成本的积极性越强）。

58. 控制垄断的体制形式，是当今许多发展中国家和转型国家面对的问题。联合王国和阿根廷为每个行业成立一个调节机构，但最近的趋势是朝多部门机构的方向发展，例如在牙买加和马来西亚，这样可以把跨部门能力集合起来，例如财务分析员、经济学家和律师。这样也有利于使调节制度和评价方法等标准化，减少部门间的不一致和不公平现象，并且尽量减少设立多个机构所难免的交易费用和尽时失事。人们往往选择调节委员会，而不是单一个调节官员，以便减少个人责任的负担和发生腐败行为的机会。在许多国家，腐败问题非常严重，因而调节制度的设计必须通过更多地依赖潜在竞争，通过把规章订得非常简单和机械性，而且使调节决定透明（要提供理由）并有合理根据，从而把调节的斟酌决定权降到最低限度。独立的反腐败机构有助于实现廉洁的调节监管，例如在博茨瓦纳、斯里兰卡和新加坡。

四、国际社会的作用

59. 在第三世界国家，政府是社会中的主导地位机构。私营化和为工商企业提供有利环境所牵涉的问题都是政府的问题。这些新任务比政府过去面临的更

困难和复杂。必须建立新的组织结构,培养履行新职能所需的新技能,和形成新作风来取代躲避风险、事事保密的旧文化。政府必须能够分析市场状况,确定政策框架,起草、谈判和履行合同,管制垄断,协调、支持生产者并为其提供融资,使社区能够自力更生,以及为消费者提供有关各种选择和补救措施的信息。

60. 这就是各国政府面临的挑战。国际社会面临的挑战是支助各国政府实现这些变革。秘书长在今年2月于瑞士达沃斯举行的世界经济论坛上说:“现在有一种普遍的新理解,就是市场力量对于可持续发展至关重要。其次,在大多数发展中国家,国家的作用正在改变,从谋求主导经济生活转变为创造条件实现可持续发展”。他要求各国政府、私营部门和国际社会建立新的合作关系。

61. 世界贸易急剧增长,强大的新贸易集团正在形成,而最不发达国家却缺少直接外国投资(48个最不发达国家仅获得外国投资总额的1%),这些已造成世界上最贫穷的国家被推向边缘。与此相反,联合国的援助大都提供给低收入国家,这些援助应当把重点放在创造有利于私营部门发展的条件。

62. 这符合联合国的政策决定。大会曾说,联合国的活动除其他外应该通过公私合作和其他互动关系,集中促进私营部门参与发展。大会特别建议,联合国的单部门机构和跨部门机构应各国政府要求,对其私营化政策和方案进行独立评价和评估;联合国应该扩大对从事军转民的会员国提供援助;管理的一个信息交换中心;发展企业军转民模式;提供技术支助(大会1996年4月19日第50/225号决议)。大会1995年12月20日关于商业与发展的第50/106号决议授命联合国机构促进积极参与支持企业精神、私有化、取消垄断、简化行政程序,并鼓励私营部门参与有效建造和维持基础设施。关于企业精神,第50/106号决议特别重视促进中小型企业。作为后续行动,经济及社会理事会通过了关于对国际商业交易中的行贿和腐败现象采取行动的1996/51号决议。

63. 公共行政和财政专家组第十二次会议(见A/50/525-E/1995/122)建议联合国方案帮助各国政府确定国营、合营和私营部门的作用和范围,并根据每个国家的

实际情况提出可供选择的互动方式的建议,特别是在地方和市一级,包括具体技术援助、传播和交流各国的经验和研究成功移植的条件。联合国可以协调各国政府和国际机构通过公私部门互动关系来满足社会需要,促进对需求的关心和刺激资源流通。应该特别注意发展新的服务,例如娱乐、保健和环境保护,以及发展可靠的成本数据。

64. 在基础设施领域,世界银行集团(世界银行、国际金融公司和多边投资保证机构)十分积极,不是象1980年代那样作为资金提供者,而是作为争取私人资金的催化剂,鼓励各国政府实行有利于工商业的政策和制度,并通过动员国内储蓄和使外逃资金回流来发展当地资金市场,减少对外资的依赖。世界银行通过为联合银行贷款和发行债券提供担保,帮助各国为追索权有限的项目获得融资。随着政策和体制改革的巩固,对这种支助的需求逐渐减少,并由商业机构取而代之(Ferreira和Khatami,第27页)。

注

¹ 在1996年4月至1997年1月期间,内部服务单位赢得148项合同,总值约5.33亿英镑,而私营公司赢得142项合同,总值约2.7亿英镑。《Public Enterprise》,1997年2月,Emap Business Communications:伦敦。为防止内部服务单位开价过低,在这种合同中损失金钱的地方当局须受处罚。

² Sandra Cointreau-Levine,《Private Sector Participation in Municipal Solid Waste Services in Developing Countries,Vol. 1,The Formal Sector》,华盛顿特区:世界银行,1994年,第22和26页。

³ 《新海峡时报》,1996年7月30日。

⁴ Berry,1995年,第1页。

文献目录

Bacon, Robert (1995), Appropriate Restructuring Strategies for the Power Generation Sector: the Case of Small Systems, IEN Occasional Paper No.3, Washington D.C.: World Bank。

Bennett, Anthony (1997) (ed.), How Does Privatization Work? London: Routledge (forthcoming)。

Berry, Albert (1995), Creating an Enabling Policy Environment for Promotion of Small Enterprises: Traditional and Innovative Approaches. Paper prepared for the Expert Committee on Opportunity and Participation, United Nations, New York, May 15-19。

Braibant, Guy (1996), Public administration and development, in International Review of Administrative Sciences, vol.62, pp.163-176。

Chang , Yii Tan, Leong Choon Heng and Lee Hock Guan (1997), State/Private Sector Relationships in a Changing Context: Malaysia, Paper written for a United Nations study of public sector reform in Asia and the Pacific。

EBRD (1994), Economic Transition in Eastern Europe and the Former Soviet Union: Transition Report, October。

Ferreira, David and Kamran Khatami (1996), Financing Private Infrastructure in Developing Countries World Bank Discussion Paper No. 343, Washington: World Bank。

Galal, Ahmed, Leroy Jones, Pankaj Tandon and Indo Vogelsang (1994), Welfare Consequences of Selling Public Enterprises: an Empirical Analysis A World Bank publication. Oxford: O.U.P。

Jones, Leroy P. (1993) Appropriate Regulatory Technology: the Interplay of

Economic and Institutional Conditions, in Proceedings of the World Bank: Annual Conference on Development Economics.

Kelegama, Saman (1997) Privatization in Sri Lanka: an Overview, in Anthony Bennett (ed.) How Does Privatization Work? London: Routledge (forthcoming)。

Kerf, Michel and Warrick Smith (1996) Privatizing Africa's Infrastructure: Promise and Challenge World Bank technical Paper No. 337, Washington: World Bank。

Metcalf, Gilbert E. and Lorand Ambrus-Lakatos (1991) The Optimal Rate of Privatization in a Dynamic Economy, in Pierre Pestiau (ed.) Public Finance in a World of Transition, Proceedings of the 47th Congress of the International Institute of Public Finance, St. Petersburg, Supplement to Public Finances vol. 47 (1992), pp.172-183。

Milanovic, Branko (1989), Liberalization and Entrepreneurship: Dynamics of Reform in Socialism and Capitalism, Armonk, N.Y.: M.E. Sharp. Inc。

OECD (1995), Public Management Forum vol.1, No.1, p.7。

Prager, Jonas (1992), Contracting Out: Theory and Policy, in New York University Journal of International Law and Politics vol. 25, No.1。

President's Commission on Privatization (Linowes Commission) (1988), Privatization: Toward More Effective Government, Report of the President's Commission on Privatization。

Savas, E. S. (1987), Privatization: the Key to Better Government, Chatham, New Jersey: Chatham House。

Stevens, Barara J. (1984), Comparing Public-and Private-Sector

Efficiency:an Analysis of Eight Activities,in National Productivity Review,No. 395。

Vickers, John and George Yarrow(1988),Privatization:an Economic Analysis Cambridge Mass: MIT Press。

World Bank(1995),Bureaucrats in Business - the Economics and Politics of Government Ownership, Washington:World Bank。

World Bank (1996),From Plan to Market,World Development Report 1996. New York:Oxford University Press。
