

我国公用事业特许权投标竞争与改革^{*}

黄居林

(重庆工商大学 管理学院,重庆 400034)

[摘要] 自从德姆塞兹(Demsetz)在1968年提出了用特许权投标竞争来代替管制委员会对公用事业的管制,特许权投标理论与实践应用都得到极大发展。但是,德姆塞兹拍卖能实现的良好绩效实际上是在一种比较理想的环境下得到的。首先系统地识别了特许权投标改革绩效的影响因素。接着,对我国公用事业特许权投标改革实践进行了考察和分析。我国特许权投标改革取得良好的效果,但仍然需要进行规范。它不但不能代替而且还必须要其它相关制度建设作配套。

[关键词] 公用事业;特许权投标;竞争

[中图分类号] D035.5 [文献标识码] A [文章编号] 1672-0598(2008)04-0040-04

由于公用事业具有独特的技术经济特性,尤其是其中的管网业务具有很强的规模经济效应,因此,不少理论文献和政策实践都倾向于用特许权投标竞争来解决其规模经济和竞争的兼容性问题。我国相关部门也出台了系列法规与政策,明确指出要引进竞争机制,建立市政公用行业特许经营制度。然而,在公用事业进行特许权投标竞争改革的过程中产生了诸多问题、引发了许多争议,这值得进一步深入思考。为此,本文将结合其他国家改革的经验,对特许权投标理论在公用事业改革中相关应用问题及效果进行了分析。

一、特许权投标竞争改革绩效的影响因素

德姆塞兹(Demsetz)在1968年提出了用特许权投标竞争来代替管制委员会对公用事业的管制。所谓特许权投标(Franchise bidding)指:在满足一定质量标准的前提下,通过投标竞争,把特许经营权授予索取服务价格最低的企业。按照特许权投标竞争原理^[1],以产品或服务的价格为竞争方式,在竞争充分的情况下,特许权投标竞争相对于管制委员会的管制不需要成本、需求等方面的特殊信息,就能够实现次优的结果。进一步,如果政府具有需求方面的信息,按照两部制收费,特许权投标

还能够实现最优的边际成本定价。

尽管通过充分、有效的特许权竞争,便能取得良好的市场绩效。但是,德姆塞兹拍卖能实现的良好绩效实际上是在一种比较理想的环境下得到的。如果偏离理想环境,特许权投标改革的实际效果也会偏离预期。因此,德姆塞兹理论的另一重要意义还在于有助于识别影响改革绩效的因素,能为评价特许权投标改革的实际效果提供评价标准。

1. 特许权初始投标阶段存在充分、有效竞争

(1) 特许经营权投标者的数量。显然,数量越多竞争才能越充分。这里的数量,进一步讲,是具有同等效率且效率最高的投标者的数量。

(2) 竞标者所提供的标的产品和服务是同质的、不存在差异,或者经过处理可以当作是同质的;如果所提供的标的产品和服务具有显著的质量差异,必然会造成成本等方面的不同。此时,如果仍按照出价最低者得的原则,最终很可能导致质量差、成本低的无效率企业胜出。此时,最低质量标准就非常重要。

(3) 政府的目标应是公共利益,而非其他。为取得特许经营权,在投标者之间存在多种方式的竞争:产品价格竞争及非价格竞争。对于非价格竞争包括:特许权费竞争、寻租活动及其他。虽然政府

* [收稿日期] 2008-05-10

[作者简介] 黄居林(1972-),男,山西人,重庆工商大学管理学院,博士,主要从事技术经济、产业组织与公共政策等研究。

可以让企业之间开展非价格竞争而获利,但是这样做通常有损经济福利。

以特许权费竞争为例。和价格竞标方式相比较,充分的竞争使得两种模式下企业都无法获得超额利润。但是不同的是:价格特许权模式下是按照平均成本定价,特许权费模式时,价格必然将受到管制。此时,管制价格水平的高低决定了企业对特许权费的支付意愿。毕竟特许经营权的价值取决于未来超额利润的折现值。企业如果不能预期到超额利润,是不会有愿意支付特许权费用的。因此,不论如何,只要政府取得了特许权费,就必然意味着管制价格水平超过了企业的平均成本,就意味着存在效率损失。政府所得特许权费的实质是对经济剩余的抽取。而此时,取得特许经营权的企业也不必然是最有效率的,这取决于多种因素如:企业对自身与政府在未来讨价还价的可能性和能力等的预期。有较好预期的企业,会有高的特许权费支付意愿,但该企业未必是最有效率的。

(4)信息、信誉及其他因素。投资者是否能够掌握足够的信息以及政府的信誉高低影响着特许权投标阶段能否实现充分、有效竞争。其他因素也会有影响,如特许权合约条款的设计,尤其是其中的风险分担和激励性条款对竞争的充分性有重要影响。再就是,特许权合约的价值和规模也有重要影响:若价值和规模过小,则缺乏吸引力;若价值和规模过大,则能满足资格、通过资格预审条件的企业数量会过少。投标者之间的串通合谋等。这些都影响到竞争是否充分。

2 特许权合约能得到有效设计和实施

通过事前充分而有效的竞争,减少了政府对企业成本等信息要求,能够实现有效率的结果。然而,特许权合约设计及其有效实施对特许经营制度的绩效却有重要影响。如果特许权合约设计存在诸多漏洞,或者不能得到有效实施,那么事前竞争的意义就荡然无存。存在多种不同类型的特许权合约:一次性执行合约(once-for-all),循环的短期合约(recurrent short-term),不完全的长期合约(incomplete long-term)。德姆塞兹拍卖只有在一次性执行合约(once-for-all),或环境不发生变化、不存在不确定性时才能取得预期效果。由于总是面临着有限理性的约束,面临着变化的不确定的环境,存在着信息不对称、交易成本等因素,因此合约是不完全的。按照克莱茵(Klein)^[2],一个有效的特许权合约至少应:明确特许权获得者的绩效义

务与权利;包括价格安排在内的激励和风险分担条款的良好设计;不存在重新谈判等。

3 有效的特许权更新竞争

特许权更新提供了类似于企业接管这样一种合约治理机制。通过特许权更新竞争,对特许权获得者构成了一种有效的激励约束机制,强化了合约双方对声誉的重视。有助于为决策机构提供有利的新的信息;有助于保证公用事业产品和服务高质量、低价格地提供;还有助于抑制特许权获得者的机会主义要挟行为。有效的特许权更新竞争,除了满足特许权初始投标阶段的一些要求外,还有些特殊要求:要有与在位企业相匹配的竞争对手,以克服在位企业积累的某些战略优势;专用性资产转让问题能得到有效解决。

二、我国公用事业特许权投标改革有效竞争评价

由于德姆塞兹投标理论为评价公用事业特许权投标改革的实际效果提供了参照,下面将对我国的特许改革实践进行绩效评价与分析。

1. 从投标者的数量看基本实现了充分竞争

广西来宾 B 电厂、成都第六水厂、和北京第十水厂等是一些比较典型的、运作成功的项目。从上述几个 BOT 项目看,参与每个项目竞争的联合体都超过了 5 个,而且都是著名跨国公司。从这些典型项目,从投标者的数量看基本实现了充分竞争。

但是,也大量存在竞争不足的情况。主要表现为从发布拍卖公告到正式拍卖时间短,最终参加竞拍企业家数少,而且有的在短短几分钟就结束了。造成竞争不足的原因是多方面的,如:投资者是否能够掌握足够的信息、政府的信誉高低、特许权合约条款的设计,尤其是其中的风险分担和激励性条款、特许权合约的价值和规模等。这说明,我国公用事业特许权投标改革还缺乏统一规范。

2 许权投标改革的目标与方式削弱了竞争的有效性

综观我国的改革实践,特许经营改革具有如下的特征。改革的实际目标具有多重性:为政府融通资金以缓解财政紧张、解决某些管理体制问题、就业保障、经济效率等;改革的方式具有多样性:如有的水务项目以水价为竞标方式,有的项目则是对股权转让,转让费用不仅包括股权价值,实际上也包括特许权价值,因此投标竞争方式可以称为对应资产的价格加特许权费用。投标竞争方式也有纯粹

的特许权费的,不转让所有权。竞标方式不同,意味着获得特许经营权的方式不同。通过竞标方式,可以看出政府特许经营改革的实际目标;不少改革都是以特许权费为竞标方式,此时,公用事业特许经营改革实际上是在现有的价格管理体制下进行的,并没有触动现有的价格管制机制。根据特许经营权投标基本理论,若采用价格竞标方式,那么竞争能使得价格趋向成本,能增加消费者剩余和经济福利,从而实现有效竞争。相反,采用特许权费等非价格竞标方式,虽然能为政府融通到一笔资金、缓解政府财政紧张,能解决我国公用事业长期投资不足的问题,但这实质是对经济剩余的抽取,也会同时会造成效率损失。考虑到合约的不完全性及重新谈判的可能,取得特许经营权的企业也不必然是最有效率的,这最终会导致较高的特许权费,进一步导致较高的产品和服务价格。这些是有损经济福利的,削弱了竞争的有效性。因此,就需要在解决投资不足和竞争效率之间进行权衡,需要合理界定政府改革的目标、方式,规范政府行为。

3. 存在削弱特许权更新竞争的诸多因素

我国公用事业的特许经营改革,从所有权的角度看:有转让所有权的包括部分和全部转让,也有不转让的。对于不转让所有权,由于不存在资产转让问题,因此为未来有效的特许权更新竞争奠定了良好的基础。然而,不少项目都涉及所有权转让且具有特定期限。因此,不可避免会涉及资产转让问题。这一方面可能会削弱在位企业的有效投资,另一方面就是可能会削弱有效的特许权更新竞争。究竟会导致哪一种结果,取决于资产转让价格的确定。另外,根据相关的政策规定:特许经营企业可按照规定,在特许经营权期满前(一般不少于一年),申请延长特许权期限。只要经主管部门按规定的程序组织审议并报城市政府批准后,便可以延长。可以通过申请而不必通过竞争来延长特许经营权期限,这无疑存在削弱特许权更新有效竞争的诸多因素,丧失了有效的特许更新竞争所能带来的诸多好处。因此,特许经营改革还应当为将来有效的特许权更新竞争提供保障和措施。

三、信息、激励与承诺

特许权合约的有效设计和实施对特许经营制度的绩效有重要影响。由于合约总是不完全的,因此很难满足标准的德姆塞兹拍卖环境。根据合约文献的相关研究^[3],能够增进绩效的特许权合约

应满足:(1)减少合约各方的信息不对称;(2)能提供正确的激励;(3)合约各方的承诺是可置信的。然而,在我国的改革实践中,这几方面均存在不足。

信息不对称会存在于特许权投标与实施两个阶段。充分的投标竞争能为政府提供有价值的信息,解决政府事前的信息不对称。然而,保证投资者事前获得充分信息具有同等意义,这不仅是投标阶段充分竞争的需要,也关系到特许权合约的有效实施。阿根廷首都布宜诺斯艾利斯1992年11月签署了特许权协议,推行特许经营改革。由于其特殊的政治、经济背景,因此十分强调改革的速度。结果造成投标者信息严重不充分,其中获得特许权的联合体在投标文件的一开始就用了数页的篇幅来陈述信息的缺乏。这为以后新信息出现发生重新谈判埋下了隐患,严重影响了特许权合约的有效实施^[4]。在我国公用事业特许经营改革中,从一些典型项目看,通过政府部门的牵头及其他各相关部门(包括一些知名咨询机构)的参与,基本上都做了较为充分的准备和完善的信息披露。然而,准备工作仓促、信息不足的也大量存在,这无疑会影响到投标阶段的充分竞争和特许权合约签署后的重新谈判和有效实施。

价格机制、信息与激励。我国公用事业特许经营改革不少是以特许权费为标的,并没有触动现有的价格管理体制。目前,我国主要采用的是政府定价和政府指导价的价格形成机制。这使得公用事业进行特许经营改革(尤其是采用特许权费竞标方式改革)后,价格决策对企业成本等信息的依赖并没有减弱,价格决策信息不对称、价格形成机制不合理的状况依然存在。而且,由于企业追求自我利益的激励进一步加强,这不仅会诱致企业努力隐藏自身的私有信息、加剧价格决策信息不对称的局面,还会给企业提供不恰当的进行非生产性努力的激励如虚报成本、寻租等。又由于价格听证制度的功能本身是有限度的,并且其实施也存在诸多不足。因此,进行非价格特许经营改革还必须进行价格决策制度的配套改革。

目前,我国的管制治理及结构也相对弱和不尽合理。在市政公用行业,由于负责特许经营具体管理工作的仍然是过去的市政公用行业主管部门,因此,在机构设置、人员构成,在管理的知识、经验等方面必然会存在诸多不适应,另外,价格等管制职能又分别隶属于不同部门。这样相对弱和不尽合理的管制治理及结构,必然无力改变所面临的信息

不对称局面;另一方面,市政公用行业主管部门由当地政府授权,特许合同具有特殊的行政合同性质。结果政府及其公用行业主管部门被授予了过多的难以受到约束的权力,既当裁判又当运动员,因此减少不合理的政府干预缺乏保障,行业主管部门的承诺能力也受到极大限制。这些也严重影响着特许权合约的有效实施。实际上,在其他国家如阿根廷首都布宜诺斯艾利斯水部门的特许经营改革,不少关于特许权合约的重新谈判都是由于不合理的政府干预和相对弱的管制治理造成的。

四、结束语

特许权投标改革绩效受到诸多因素的影响,而这些因素在我国特许投标改革实践广泛而深入地存在,并影响和扭曲了改革的效果。特许投标改革虽然能解决管理体制中存在的某些问题,但是其单独作为一项制度改革,作用是有限度的。对于不合理的行政干预,价格决策信息不对称、价格形成机制不合理,企业滥用垄断优势与地位等管理体制问题仍然需要进一步解决。因此,特许经营改革除了

本身必须进行规范,也还需要其他相关的配套制度建设与改革。

[参考文献]

- [1] W. Kip Viscusi, John M. Vernon and Joseph E. Harrington, Economics of Regulation and Antitrust[M], D. C. Health and Company, 1992 [2] Michael Klein, Bidding for concessions—The impact of contract design [EB/OL], <http://ru.worldbank.org/Documents/PublicPolicyJournal/158klein.pdf>, August 1998
- [3] Jon Stem, Regulation and Contracts for Utility Services: Substitutes or Complements? [EB/OL], www.ssm.com, London Business School Working Paper No. 54, May 2003
- [4] Lorena Alcazar, Manuel A. Abdala and Marry M. Shirley, The Buenos Aires water Concession [EB/OL], policy research working Paper 2311, www.worldbank.org, April 2000.

(责任编辑:朱德东)

Competition and Reform of Franchise Bidding in China's Utilities

HUANG Ju - lin

(College of Management, Chongqing Technology and Business University, Chongqing, 400067)

Abstract: Since Demsetz in 1968 proposed the competitive franchise bidding competition in place of regulation committee in the governance of utilities, the theory of franchise bidding and its application have a great development. However, Demsetz's excellent performance at auction can only be achieved in a favorable environment. The paper makes clear the appraisal standards and influence factors of performance, and analyzes the effect and the related problems of franchise bidding reform in China's utilities. Franchise bidding reform has an affirmative role but must be improved in some aspects in China. It cannot replace the reform of management system and need other reforms of related system to be coordinated too.

Keywords: utilities; the competitive franchise bidding; competition