

## 公營企業與效率

1980 年代以後，很多落後國家因外債與國際收支問題嚴重，而必須接受世界銀行與 IMF 的管制。世銀與 IMF 管制的原則是「華盛頓共識」——私有化、自由化、財政緊縮，所依據之主要理由，則是經濟效率原則，譬如公營事業缺乏效率因此應該私有化。但是該如何評估這情形？

### 1. 公營企業其實在全球非常普遍。

1.1 在 1980 年代之前，公營企業約佔到落後國家 GDP 的 8.6%，總投資的 27%；佔先進國家 GDP 的 9.6%，投資的 11%；南韓與台灣的比重尤其高。

1.2 在落後國家中公營企業之比重，與人均 GDP 以及經濟成長率之間，並沒有特定的正或負的相關性。

1.3 在先進國中，法國與奧地利在戰後公營企業佔的比例很高，且都有相當高的經濟成長率。

1.4 世界上最有效率的鋼鐵公司是公營的南韓浦項鋼鐵公司。

### 2. 理論上的考量。

2.1 經濟發展。在落後國家中設立公營企業的理由：1.資本市場失靈；2.建立基礎設施；3.私人資本對未來投資風險的評估悲觀；4.外人投資之外的唯一選擇；5.分配與社會公平上的考量。

2.2 代理人問題。有學者認為基於資訊的不完全與不對稱，公眾原本就不容易監督企業的經理人，而公營企業又在公眾與管理人之間又多了一層——即政府，因此若將公營企業私有化，則至少減少一層代理關係，可增進監督能力。但實際上，這說法未必屬實，因私有的股票上市公司的股東多半分散，個別股東缺乏動機去監督管理者，有集體行動的難題。而政府則權力集中，反而較沒有集體行動的難題。

2.3 獎懲機制。關於公營企業的獎懲機制，也有與上述類似的說法，即制度上比較難以對公營企業管理人依據績效給予獎懲，而私營企業比較容易，因此私營企業效率會比較好。但同樣這有以偏蓋全的問題，即懲處不一定只有撤職(exit)一途，還有 voice 方式，私營企業不一定比較有效率。

### 3. 如何評估公營企業的效率。實證研究很少。

只用利潤率來當作公營企業唯一的績效指標是不合適的。在後進國家中，公營企業常負擔起各種政策任務，包括社會公平、所得分配、區域平衡、總體經濟安定、扶植私營企業等等，績效評估之中應該要包括這些其他目標。相關實證研究不多，結果各異，顯示公營企業的績效依據國家、產業、時間有很大的差異。

### 4. 如何改善經營效率？

要改善經營績效仍是大家共同的目標。但如果所有權並非問題癥結，則私有化並不一定能夠解決問題，同時私有化過程本身會有很多問題，尤其在落後

國家內。無論如何，私有化不是唯一的也不是最好的解決方案。

其他可能的改革方案包括——組織改革，增加競爭，政治改革。組織改革包括重新釐清政策目標，並設定目標的優先順序；改善資訊收集；改革誘因結構；減輕公營事業管理單位的包袱；南韓就曾經為了改善公營企業經營條件而通過法案，減少政府對公營企業預算、採購及人事的干預，盡量減少政治性任命與干預。

5. 要進行上述這些改革，則是牽涉到經濟範疇之外的問題，牽涉到組織、制度、及政治經濟問題。

關鍵詞：公營企業，效率，私有化，社會公平

本文由中央研究院人文社會科學研究中心研究員瞿宛文撰稿，文章摘自：

Chang, HJ and A. Singh, 1993. Public Enterprise in Developing Countries and Economic Efficiency: A Critical Examination of Analytical, Empirical and Policy Issues.

*UNCTAD-Review*, 0(4):45-82. 38-9