

中国公共事业民营化改革的障碍及其战略选择

詹国彬

(宁波大学 法学院, 浙江 宁波 315211)

摘要: 民营化的核心理念强调在公共服务的供给上更多地依赖于市场, 更少地依赖于政府。凭借效率上的工具优势, 民营化得到了西方众多国家的青睐, 也在中国公共事业领域得到了广泛的实践。但是, 民营化工具优势的发挥有其特定的适用条件, 政府能力的不足、市场发育的不成熟和第三部门发展的不充分成为制约中国公共事业民营化改革的重要障碍。为此, 需要在中国公共事业民营化改革中引入新的发展战略, 即核心战略、竞争战略、结果战略、顾客战略和控制战略, 以便有效地发挥民营化的工具优势, 同时更好地彰显出公共服务的公共性价值。

关键词: 公共事业; 民营化; 障碍; 战略选择

中图分类号: C934

文献标识码: A

文章编号: 1001 - 5124 (2009) 05 - 0121 - 05

20世纪下半叶以来, 伴随着新古典主义思潮地兴起, 世界范围内掀起了一股持续、广泛和深远的公共部门治道变革潮流, 民营化(Privatization)当属最为引人注目的一项运动。民营化指通过减少或限制政府当局在使用社会资源生产产品和提供服务中的职责来增加私营企业在这些事务中的职责的一切行为和倡议。^[1]国内学者认为这场声势浩大的民营化浪潮体现了全球范围内公共行政改革的主旨即“政府的退缩和市场价值的回归”。^[2]当前, 这股民营化浪潮已波及并影响到中国公共部门改革, 成为推进中国公共事业改革的一条重要路径。然受制于多种因素的制约, 中国公共事业民营化的成效总体上不太理想。为此, 有必要审视和厘清中国公共事业民营化改革所面临的障碍, 通过导入新的战略, 寻求突破, 以期更好地推进中国公共事业民营化改革的进程。

一、中国公共事业民营化改革的障碍

放眼全球, 民营化日益成为一种超越政党偏好和意识形态的、务实的治理方式, 不论是发达国家还是发展中国家、不论是民主国家还是专制国家、不论是资本主义国家还是社会主义国家都在推行民营化改革。冷静地思索后, 我们不难发现: 民营化的兴起带有强烈的功利色彩, 民营化是西方国家为应对“管理危机、信任危机与财政危机”的背景下选择的改革策略, 民营化为改善公共部门的绩效带来了希望, 但是, 民营化改革并不必然带来管理效率的提高和公共服务品质的改善, 因为民营化有其特定的适用条件。^[3]西方国家改革的经验表明: 成功的民营化不仅需要强有力的政府, 而且还要求有成熟的市场以及发达的第三部门。相形之下, 中国公共事业民营化改革所面临的外部条件存在着明显的缺陷与不足。

(一) 政府能力不足

经济学家诺斯指出: “国家的存在是经济增长的关键, 然而国家又是人为经济衰退的根源。”^[4]由此足见国家(即政府)在经济和社会发展中的重要作用。事实上, 政府的这种作用就是我们一般意义上所指的“政府能力”, 主要包括汲取能力、调控能力、合法化能力和强制能力。公共事业民营化

收稿日期: 2009 - 03 - 15

基金项目: 2007年国家社科基金项目(07CZZ013); 2008年浙江省软科学项目(2008C25034); 2008年浙江省社科联项目(08B21); 2009年宁波大学公共管理学科项目(XKW09132)。

作者简介: 詹国彬(1977-), 男, 江西婺源人, 宁波大学法学院讲师, 上海交通大学博士生。

改革中需要有一个强有力的政府,才能促成良好愿望的达成与实现。尽管我国公共事业民营化改革已经在大张旗鼓的推行,但随着改革向纵深推进,政府能力不足的问题日渐暴露出来。

1. 政策与法规失衡。公共事业的改革涉及到一系列权力和利益关系的调整,改制后公共事业又面临着新的运营方式下的整体协调问题,需要政府进行新的制度设计,并凭借国家权威强制性地推行。^[5]这种新的制度安排首先表现为制定完善的政策与法规。英国政府于20世纪80年代在电信、煤气、自来水、电力和铁路等领域先后颁布了《电信法》《煤气法》《自来水法》《电力法》《铁路法》等主要法律,对各产业的民营化改革做了具体规定。其内容详尽,紧跟时代,符合了当时民营化改革的要求,同时也为民营化起到了保驾护航的作用。相形之下,我国政府在法规与政策层面的作用还远未发挥出来,突出的表现为:法规政策不到位,法规、政策滞后现象严重;法规、政策的规定过于宽泛,不够具体,缺乏应有的可操作性等。以前的《铁路法》《电力法》《邮政法》《航空法》《电信法》和《城市供水条例》等法规均无法适应当前形势发展的需要,必须尽早制定和修改各垄断行业的法律法规,出台《水法》《煤气法》等专门法律,否则,法规与政策的失衡与缺失必将成为民营化的绊脚石。

2. 政府监管能力薄弱。政府监管是公共事业民营化后政府亟待加强的职能,也是政府能力的集中体现。如果民营化后政府监管职能出现缺位或越位的话,其结果不但会损害到社会公众(消费者)的切身利益,而且也会损害到民营化后企业的利益,因为政府监管不力会导致市场竞争的无序,市场的无序竞争最终又会损害到企业的利益,最终会转嫁给无辜的公众。可见,公共部门民营化改革后,监管显然成为了政府的核心职能之一,政府能够转让公共产品的生产权和经营权,却无法转让自身的公共责任。^[6]因此,公共事业民营化改革必然要求强化政府的监管职能。然而,现行的监管制度显然不够完善,突出的表现为:对监管的主体、客体、范围、手段等规定不够具体明确;监管队伍的素质比较差,监管人员的构成不够合理;缺乏健全、完善的责任追究制度。由于监管制度的不完善,“以市场为导向的改革将面临贪污行为合理化和资本主义越权行为受到公然支持的危机。”^[7]政府监管能力的薄弱因此成为推进我国公共事业民营化的重要障碍。

3. 政府有效性不足。政府有效性是指利用政府的能力以满足社会对公共物品需求的结果。如果没有有效的政府,经济、社会的可持续发展是不可能的。有效的政府……而不是小政府……是经济和社会发展的关键,这已经越来越成为人们的共识。^[8]当前,我国经济与社会正处于转轨时期,政府有效性不足突出的表现为:(1)中央政府和地方政府之间缺乏有效的以宪法为基础的制度约束框架,从而导致政府的整合度降低,无法有效凝聚全国资源以采取跨区域的集体行动。典型例证是地方保护主义盛行,导致全国性的统一市场迟迟未能形成。(2)政府政策反复无常,朝令夕改,如政府的金融政策和粮食政策多变。(3)政府的自主性不断弱化,部门利益、个人利益和特殊利益集团利益的自主性过渡增长,弱化了政府的公共性,如燃油税政策就因为部门利益的纠葛前后历时了十多年才出台。(4)制度约束乏力,诸如房价问题,中央政策三令五申的强调稳定房价,但是各地房价却是一路高涨,最终带来了当前房地产业的“严冬”。可见,我国政府有效性不足已是不争的事实,这显然会影响到公共事业民营化改革,尤其是会影响政府对民营化过程与效果的监控。

(二) 市场发育不够成熟

萨缪尔森和诺德豪斯曾指出:“没有政府和没有市场的经济都是一个巴掌拍不响的经济。”^[9]民营化作为治理工具本身并非完美无缺,民营化的局限性已经愈来愈被人们所认识。民营化的局限要求必须建立一种真正的竞争机制,因为经济效率更取决于竞争,而不仅仅取决于所有制的性质。如果竞争不够充分,就要扩大竞争,这并不是一件容易的事,^[10]而竞争的充分与否显然与市场发育的成熟与否有着密不可分的关系。一个健全、完善的市场是公共事业民营化推行的必备条件,这不仅有其理论上的依据,也被西方国家民营化改革的实践所广为证实。

作为发展中国家,我国市场的发育较之西方发达国家显然还存在较大的差距,这种差距无疑会

影响到我国公共事业民营化改革的推行，并容易导致现实操作过程中种种违规与腐败现象的出现。正如欧文·E·休斯教授指出：“发展中国家需要一个强有力的私营部门和强大的市场，这不是一蹴而就的事情，也不能离开与行政管理体制密切相关的基础条件，例如坚持法制，保护竞争，防止出现垄断的法律，以及有能力的人员，这三点正是发展中国家所缺乏的。”^{[11] (262)}我国市场经济体制的建设只有短短的二十几年的时间，许多方面尚处在发展与完善之中，远未成熟。所以，要本着一种审慎的态度推行公共事业民营化改革，不能冒然的一哄而上。正如 Osborne 所指出的那样：如果民营化不够谨慎的话，民营化计划就会遇上负面环境，民营化的结果将可能会适得其反。^[12]

（三）第三部门发展不充分

公共事业民营化改革的核心做法是把政府的部分职能剥离出来，转而寻求政府以外的其他组织来承担相应的职能，以期实现低成本、高效率地提供公共物品。但是，这一改革目标的实现有赖于一个健康、成熟的市场和发达的第三部门。改革开放以来，我国第三部门进入了一个快速发展的时期。据有关资料显示，1976年全国性社会团体只有100多个，地方性社会团体只有6000多个。截止到2003年，全国已注册社会团体142000个，已注册民办非企业单位124000个，工会、共青团、妇联等8大人民团体的基层组织5378424个，中国残疾人联合会、中国计划生育协会、中国文艺界联合会等其他准政府社团基层组织1338220个，学生社团、社区文娱团体、业主委员会、网上社团等各种草根组织758700个。^[13]尽管我国第三部门有了长足的发展，但是，数据增长的背后却掩盖不了我国第三部门发展的艰难处境：一方面，大量的非营利组织还很难真正成为独立于政府的自治组织，尤其进入法律登记体系的非营利组织，许多还保留着政府或事业单位的色彩；而一些具有独立性的社会自发组织，被排除在法律体系之外，生存空间受限。另一方面，管理和社会监督机制很不健全，存在较严重的非营利组织的营利行为，影响了非营利组织的社会公信力。^[14]概言之，转轨过程中我国第三部门的发展是不够充分的，这显然影响和制约了我国第三部门参与公共事务、承接公共服务的能力，同时也为公共事业民营化改革的推行增添了阻力。所以说，中国公共事业民营化改革预取得更好的成效，培育和发展强大的第三部门已是刻不容缓。

二、中国公共事业民营化改革的战略选择

学术界围绕民营化问题存在着众多的争议，有人甚至怀疑民营化究竟能否改善和提高公共物品供给的效率，但是更多的学者认为：“私有制企业在提高内部效率上更具有优势，”^[15]这种观点肯定了民营化在改善公共物品供给方面的工具优势。然而，民营化并不必然带来效率的提升，因为民营化工具优势的发挥有赖于诸如市场竞争、市场准入、政府监管、价格控制、志愿者行动等各种因素的有机配合。中国公共事业民营化改革面临的障碍要求改革者必须诉诸于新的改革战略，笔者建议在改革中引入“5C战略”，以期重塑公共事业部门的形象，重拾公众对于民营化改革的信心。

（一）核心战略（Core Strategy）：明确民营化改革的根本目标

重塑公共事业民营化的首要战略就是要明确公共事业民营化的根本目标——改善公共服务的品质，提高公共服务的绩效。不论公共事业改革采用诸如合同承包、特许经营、补贴、凭单制、法令授权、出售、无偿赠与、政府撤资、放松规制等何种民营化的形式，都必须始终以这个目标为中心，永远不能背离这个目标。政府在公共事业民营化过程中必须保持清醒的认识：民营化本身不是目的，民营化只是一个手段而已，衡量公共事业民营化成功与否的标准不在于民营化之于公共事业部门产权的变更，而在于民营化之于公共服务品质与效率的改善。^[16]因此，核心战略是民营化发展战略体系中的关键之所在，竞争战略、后果战略、顾客战略和控制战略都是围绕核心战略展开并为之服务的，离开核心战略，其他战略工具便失去了其存在的基础与意义。

（二）竞争战略（Competition Strategy）：用竞争驱动公共服务

民营化的过程常常伴随着产权的变更，以至于很多人把民营化的优势归功于产权的安排。事实上，这是一种错误的认识，民营化的成功与否不在于产权的公共对私有，而取决于公共服务供给中

的垄断与竞争。^[17]传统公共服务模式的失败在相当程度上得归咎于公共服务安排中公共部门的垄断地位,正是因为垄断造就了诸如机构的膨胀、成本的攀升、质量的下降、服务意识的淡薄等各种负面问题的出现,解决和根治这些问题的根本出路在于打破传统公共服务模式中的垄断格局,通过引入竞争机制,利用市场的力量迫使公共服务部门专注于成本的降低、效率的提高和服务态度的改善。可见,公共事业民营化的关键不在于公共事业产权的变更,而在于公共服务过程中竞争机制的导入,必须千方百计、想方设法地增进民营化过程中的竞争,在国内市场发育不够充分的背景下,更要积极引入国际市场力量参与公共事业领域中公共服务的供给,从而确保民营化过程中竞争的充分性,达到用竞争驱动公共服务的目的。

(三) 结果战略(Consequence Strategy): 创设公共服务的绩效结果

与传统公共部门相比较,当代公共部门的管理越来越注重管理的绩效,私人部门管理中以结果为导向(outcome-oriented)的管理理念在公共部门中得到了越来越多的认同与接受,绩效管理也因此成为当前公共部门管理中日渐盛行和普遍的管理方式。随着公民自主意识的提高,公共需求的品质与数量得到了显著的提升,公共部门在公共物品供给方面将承受愈来愈大的压力。^[18]为迎合和满足公众的需求,同时也为谋求公共部门自身的发展,公共事业民营化改革过程应该注重引入结果战略,创设公共服务的绩效结果,从而改变传统管理中片面注重前期投入与过程控制,却忽视结果与产出的管理方式,实现由注重投入与轻产出到投入与产出并重、过程控制与结果控制并重的转变。通过强调公共服务的绩效在组织管理中的核心地位转变传统公共事业的经营管理导向,强化公共事业民营化改革中的绩效结果意识,提升绩效结果战略在经营管理中的地位,从战略的高度确认组织绩效之于公共事业民营化的重要性。

(四) 顾客战略(Customer Strategy): 将顾客置于驾驶员的位置上

长期以来,公共部门服务意识的淡薄与低下已成为一个不争的事实。但是,公民在私人市场上所享受到的良好服务提升了公众对公共部门的期待,传统的公共服务供给方式在私人市场中“视消费者为上帝”的信条前受到了前所未有的质疑与挑战。^[19]因此,在顾客战略理念风靡于私人市场的时代背景下,公共事业部门显然不可能保持无动于衷,公民意识的觉醒、公共需求的提升以及外部环境的变革都决定公共事业民营化改革中亟需引入顾客战略,以强化民营化后事业部门的服务意识,提升公众作为公共物品消费者的主体性地位,提高公众对公共服务的满意度。通过顾客战略的引入,将顾客(公众)置于驾驶员的位置上,以公众的需求作为公共事业民营化改革的发展导向,倡导一种以公众(顾客)为中心的经营机制,改变传统经营体制下无视公众的需求与主体性地位、以公共事业部门自我为中心的经营模式,真正做到想公众之所想,急公众之所急,为公众提供价廉质优的公共服务,努力构建一个以公众为中心、以服务为导向的新的公共服务供给模式。

(五) 控制战略(Control Strategy): 强化政府对民营化的监控

政府的监控职能之所以如此重要是由民营化的目标所决定的,如果民营化后政府的监控职能出现缺位的话,在盈利动机的驱使下,民营部门提供的公共服务和公共产品的质量势必大打折扣,公共利益将收到严重的威胁,这显然有悖于公共事业民营化的初衷。但是,公共利益的追求“需要一种精心设计的责任结构,以确保以公众名义行事的人为公民的利益付出最大努力,”^{[11](222)}为此,必须建立完善的监控机制,以确保政府对民营化过程与结果的有效监控。具体说来,建立完善的监控机制应该从以下方面入手:制定有关政府管制法规;颁发和修改公共事业经营许可证;制定并执行价格管制政策;制定和监督公共服务和产品的质量;设定服务内容和程序;公开时限承诺和违诺责任;对公共事业进入和退出市场进行管制;努力提高政府监管人员的素质。只有政府切实履行好上述职能,公共事业民营化改革才能在发挥效率优势的同时更好地彰显出公共服务的公共性价值。

参考文献

- [1] 魏伯乐, 奥兰·扬, 马塞厄斯·芬格. 私有化的局限[M]. 上海: 上海三联书店; 上海: 上海人民出版社, 2006.
- [2] 周志忍. 当代国外行政改革比较研究[M]. 北京: 国家行政学院出版社, 1999.
- [3] 詹国彬. 民营化: 公共事业改革的新路径[J]. 特区经济, 2006, (7): 185-186.
- [4] 道格拉斯·C.诺斯. 经济史中的结构与变迁[M]. 上海: 上海三联书店; 上海: 上海人民出版社, 1994.
- [5] 朱仁显. 公共事业管理概论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2003.
- [6] SAVAS E S. Policy Analysis for Local Government: Public Versus Private Refuse Collection[J]. Policy Analysis 1977, 3:49-74.
- [7] 盖伊·B.彼得斯. 政府未来的治理模式[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2001.
- [8] 世界银行. 1997年世界发展报告——变革世界中的政府[R]. 北京: 中国财政经济出版社, 1997. 17-18.
- [9] 萨缪尔森, 诺德豪斯. 经济学[M]. 北京: 中国发展出版社, 1992.
- [10] TULLOCK G. Provision of public goods through privatization[J]. Kyklos, 1996, 49 (2): 221-224.
- [11] 欧文·E.休斯. 公共管理导论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2001.
- [12] STEPHEN P O. Public - Private Partnerships: Theory and Practice in international perspective[M]. London: St Edmundsbury Press, 2002.
- [13] 何增科. 中国公民社会组织发展的制度性障碍分析[J]. 中共宁波市委党校学报, 2006, (6): 23-30.
- [14] 王名, 贾西津. 中国非营利组织: 定义、发展与政策建议[M]//范丽珠. 全球化社会变迁与非政府组织. 上海: 上海人民出版社, 2003: 262-286.
- [15] KITCHEN H M. A Statistical Estimation of an Operating Cost Function for Municipal Refuse Collection[J]. Public Finance Quarterly, 1970, 4 (1): 56-76.
- [16] 詹国彬. 西方公共部门民营化改革的理念追寻[M]//上海市社科规划办公室. 国外社会科学前沿. 上海: 上海社会科学院出版社, 2005: 223-229.
- [17] VICKERS J, YARROW G. Privatization-And Economic Analysis[M]. Cambridge: MIT Press, 1997.
- [18] 戴维·奥斯本, 彼德·普拉斯特里克. 摒弃官僚制: 政府再造的五项战略[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002.
- [19] 戴维·奥斯本, 特德·盖布勒. 改革政府: 企业家精神如何改革公营部门[M]. 上海: 上海译文出版社, 1996.

Barriers and Strategy Choice for the Privatization of China's Public Service Sectors

ZHAN Guo-bin

(School of Law, Ningbo University, Ningbo 315211, China)

Abstract: As a governance tool of public sectors, the key idea of privatization stresses on relying more on market and less on government in public service delivery. Privatization has found favor in many western countries because of its tool superiority in efficiency, which has been widely put into practice within public service sectors. But special conditions are required to give full rein to the tool superiority of privatization. The insufficiency of governmental abilities, the immaturity of market growth and the underdevelopment of the tertiary sector have become the barriers to the privatization of China's public service sector. In order to give full rein to the efficiency superiority of privatization and to make better public service possible, new development strategies including the core strategy, the competition strategy, the consequence strategy, the customer strategy and the control strategy should be adopted.

Key Words: public service sectors; privatization; barriers; strategy choice

(责任编辑 王 抒)