

20世纪60、70年代以来,伴随着世界范围内声势浩大的行政改革浪潮,公共部门民营化异军突起。当前,这股民营化浪潮已波及并影响到我国公共事业的改革,成为推进我国公共事业改革的一条重要路径。

民营化： 公共事业改革的路径选择

◇文/詹国彬(厦门大学政治与行政学系)

20世纪下半叶以来,伴随着世界范围内汹涌澎湃的行政改革浪潮,作为旨在改善公共部门绩效,提高公共物品供给质量的民营化运动开始在世界各国崭露头角,并很快成为了公共部门改革中一个十分重要的方面。当前,民营化已成为席卷全球的滚滚洪流,不论是社会主义国家还是资本主义国家,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,100多个国家正在推行民营化,还有很多正在考虑实践。可以说,民营化已成为超越党派偏好或意识形态,成为了一种务实的得到广泛应用的治理方式和公共服务模式。毫无疑问,这股浪潮已波及并影响到了我国公共事业的改革,成为我国公共事业改革的一条重要的路径。本文拟从这一视角出发,探讨我国公共事业民营化的必要性,民营化的途径以及在实施过程中应当予以注意的问题。

一、我国公共事业民营化的必要性

我国公共事业是在特殊的国情即在传统计划经济体制的基础上建立起来

的,其范围十分的广泛,主要涉及到教育、科学技术事业、文化事业、体育事业和卫生事业等等。由于我国公共事业的运作资金主要是通过政府财政预算的全额或差额拨款而获得,因此,可以把其理解成一种“准政府”机构,在社会生活中履行着提供公共产品和公共服务的职责和功能。然而,目前我国公共事业中存在的普遍事实是:管理机构臃肿、效率低下、公共物品或服务供给的质量低劣、运作成本居高不下、资金不足、发展滞后等一系列问题,并随着改革开放的不断深入和市场经济体制的日益完善而凸现出来,使得我国公共事业的发展陷入了举步维艰的境地。而市场经济导向的改革,促进了中国经济的迅速发展,中国公共事业和公共服务要迅速发展,事业单位不改革是不行的。因此说,我国公共事业的改革已是势在必行。而公共事业的改革呼唤了民营化的出现,因为民营化的到来,能够为公共事业改革开辟出一条新的途径,这主要表现在以下三个方面:

1、民营化能够提高公共事业管理运作的效率。长期以来,我国公共事业单位管理效率的低下已成为了一个不争的事

实,造成这种现象的出现我们可以用加勒特·哈丁(Garret Hardin)的“公地悲剧”来解释。正如亚里士多德所指出的那样:“凡是属于大多数人的公共事物通常是最少受到关爱的事物,”公共事业单位的产权在一定程度上是虚置的,从而导致公共事业在实际运作过程中缺乏有效的责任机制、监督机制和激励机制等。同时,由于公共事业单位对公共物品或服务的垄断性供给,使得其无须考虑公共物品或服务的质量和效率。而民营化的到来恰恰可以解决这方面的问题,民营化后使得公共事业的产权得到了明晰,同时打破了传统“公共物品”的垄断性供给,形成了竞争的格局,从而带来了效率的提高。

在公共事业单位内部,无论是工作人员谁偷懒,所得到的收入都是相同的,而且偷懒与不偷懒相比,收入差距非常小。因此,两个人都偷懒就成了纳什均衡,即两个人都是偷懒的态度。这是符合我国现实情况的,在公共部门内部大家提倡按劳取酬,但谁也没有严格的执行,这不是内部人员偷懒的问题,而是产权不到位所引起的问题。我们可以看出,无论是谁偷懒或同时偷懒,收入与不偷懒时都有着很大的差别,因此,纳什均衡为两个人都不偷懒。由此我们

可以清楚地看到,公共事业民营化后能够显著提高其内部的效率。

2、民营化能够降低公共事业运作的成本。公共事业单位由于有着政府的全额或差额的财政拨款作为后盾,在其管理过程中普遍抱着一种“等、靠、要”的心态。因此,公共事业单位把太多的目光和精力放在了政府财政预算的拨款上,想方设法地追求财政预算的最大化。同时,在公共部门的领导和管理者看来:单位越大越好,所管理的人员越多越能显示领导的控制与权威,于是不太注意人员增加所带来的管理成本,而是不断的扩大机构,增加后勤服务的功能。而在现实生活中,由于公共事业单位对某些公共产品或服务的垄断性供给,使得公共部门几乎无须考虑其生产公共产品或服务的成本,造成的结果是作为消费者和纳税人的广大公众无辜地承担了公共事业单位额外的成本。而公共事业单位民营化后,能够比较好地克服这个问题。民营化使得公共事业“虚置”的产权在法律和现实中得到了明晰地界定,并切断了公共事业单位企图通过财政预算拨款来获得经营管理成本的路径,迫使民营化后的管理者不得不注重降低管理的费用。另一方面,民营化后把公共事业单位推向了市场,而市场竞争的结果会使高成本、低质量的产品遭到淘汰,这种市场竞争的压力无疑会促使民营化后的事业单位努力降低产品或服务的成本,改善质量,以提高其在市场上的竞争力。

3、民营化能够激活民间资本的参与,推进公共事业改革。我国公共事业的资金来源是为较单一的。广大事业单位普遍抱着“坐吃山空”的观念和态度,而随着事业单位人员编制的不断扩大以及管理费用的持续增长,许多事业单位在财政经费上已是捉襟见肘,入不敷出。这种现状的存在一方面严重制约了公共事业的发展,另一方面又影响到公共产品和服务的质量。现实的问题决定了公共事业必须进行改革,公共事业也只有进行改革,才能摆脱目前这种困境。而民营化则是公共事业改革的一条重要的路径,因为“没有任何逻辑理由证明公共服务必须由政府官僚机构提供,”,摆脱困境最好的出路是打破政府的垄断地位,建立公私机构之间的竞争。民营化的推行无疑能够使得民间资本通过各种渠道

和途径注入到公共事业当中,极大地调动民间资本参与公共事业的积极性。民间资本的参与显然能够弥补当前公共事业中普遍存在的资金不足的缺陷,从而打破传统单一资金来源的局面,形成多元的投资主体,为公共事业的改革提供了一条现实的路径,从而推动公共事业改革的不断深入与发展。九届人大二次会议上,宪法修正案把非国有经济成分当作了社会主义经济的重要组成部分写进了宪法。因此说,我国宪法和现行政策为民间资本参与公共事业提供了法律上保障,而公共事业的改革又为民间资本的参与提供了现实的契机。

二、公共事业民营化的途径

公共事业民营化的目标一经确定,选择合适、可行的民营化途径就是一个现实而又重要的问题,这也是世界各国所普遍关注的一个问题。民营化可以通过许多不同技术和方法来实现。根据西方发达国家的经验,民营化的途径主要有三大类:委托授权、政府撤资和政府淡出。

1、委托授权。委托授权是民营化最常见的方式,它需要政府的积极行动。委托授权又称部分民营化,它要求政府持续而积极的介入,因为国家依然承担全部责任,只不过把实际生产活动委托给民营部门。委托授权通常包括合同承包、特许经营、补

贴、凭单制和法令委托等形式实现。合同承包是指将那些盈利率不高或盈利前景不是很明朗,但是投资大的公共事业交由民间企业或法人团体承包经营。特许经营是指政府授予某一私人组织一种权利(通常是排它性权利)——直接向公众出售其服务或产品,而民营部门通常为此必须向政府付费。特许经营包括两种形式:一种涉及到公共场域的使用,另一种是指租赁。补贴是指政府通过提供补助来安排私营企业从事某项公共事业活动。凭单制是指政府通过向合格的服务对象签发凭单的方式,实现先前由国家提供的服务的委托授权。法令授权则指政府把提供某一项服务并承担相关成本作为对私营企业的法定要求。

2、政府撤资。政府撤资意味着是指政府放弃一个企业或事业、一项职能或某一资产。像委托授权一样,撤资需要政府采取直接、明确的行动。与委托授权不同的是,撤资总体上是一次性工作。政府撤资的方式主要有:出售、无偿赠与和清算。出售是一种很常见的方式,其具体的方法有:拍卖或协议出售给私人公司、将股份卖给公众、允许管理者或雇员集资认购、出售给使用者或消费者合作团体等等。无偿赠与是指政府将某一企业或事业单位的所有权转让给公众、雇员、使用者或消费者,也包括符合资格的特定群体。清算则是指政府对某些无法继续维持且无法出售的企业或事业



进行破产清算,以实现政府撤资的目的。

3、政府淡出。与前两种积极的方式相比,政府淡出是一个消极和间接的过程,是指政府逐渐被民营部门所取代。这种方式的优点在于能够以相对较少政治争论和冲突,有效地实现民营化。政府淡出的主要形式有:民间补缺、政府撤退和放松规制等形式。民间补缺是指当公众感到公共产品或服务无法满足其需要,而私营部门意识到并采取措施满足公众需求的这样一个过程。政府撤退是指政府通过限制某些事业单位的增长或缩小其规模,并让私营部门进入相关领域的方法,有意识地实现撤退或“卸载”。放松规制是指政府将立法保护或管制下的公共事业或市场开放,降低准入条件,从而使民营部门能够进入市场并参与竞争,间接刺激公共事业效率,而非直接取而代之。

三、公共事业民营化过程中需要加以注意的问题

我国公共事业的民营化还处在起步和探索阶段,公共事业的改革是一项系统工程,涉及到方方面面的问题,决不可能能够一步到位,而只能是一种渐进和持续的过程,这就决定了公共事业民营化过程的渐进性、复杂性和艰巨性。为促进公共事业民营化的顺利进行,需要在以下方面加以注意:

1、更新观念,正确看待公共事业民营化。目前,我国公共事业单位的高成本、低效率的运作方式带来的结果是低质量的公共产品或服务,难以让广大的社会公众满意。究其根本原因就在于这些部门对于提供公共产品和服务的垄断地位,而“打破大政府垄断的最基本方法就是利用私人组织或半私人组织来提供服务。”也就是指民营化,意味着在物品、服务生产和财产拥有方面减少政府作用,增加社会其他机构的作用。所以,必须认识到民营化只是一种手段而非目的,其根本的目标是通过引入民间力量,提高公共部门的管理绩效。同时,也要看到,民营化并不等同于私有化,私有化只是实现民营化的一个工具而已。总之,民营化于国于民都是有利的东西,广大社会公众对此应抱一种积

极和乐观的态度。

2、根据实际情况,灵活地选择民营化的途径。民营化的途径多种多样,有合同承包、特许经营、补助、凭单制、法令委托、出售、清算和放松规制等一系列的方式和方法。综观西方国家的民营化历程和实践,我们不难发现,各国都有各国的特色,各国所采取的民营化方式和途径也是不尽相同的。因此说,民营化没有固定的模式,关键是要根据自己本国的国情,权衡利弊作出有相应的选择,方能有效地推进民营化的进程。我国社会主义的国家性质决定了我国与西方国家存在着本质和必然的差别,所以,我国公共事业民营化有着自身的特点,在公共事业民营化的过程中,更要本着慎重的态度,认清问题与困难所在,结合实际,灵活地选择民营化的途径,必要时要将各种途径加以综合的运用,以有效地推进我国公共事业民营化的进程。

3、民营化的过程中要充分引入竞争机制。公共事业的民营化要求在公共产品和公共服务的供给过程中引入竞争机制,打破原有的政府垄断,因为“机械的效率是有限的,而竞争的效率则是无限的”,“哪里有竞争,哪里就会取得较好的效果,增强成本意识,提供优质服务。”

而国外的经验也告诉我们,在垄断行业引入竞争往往比单纯的产权改革更能促进效率的改进。同时,竞争还可以产生一种信息发现机制,打破任何行业信息的垄断,迫使其按成本定价并自动限制垄断高价。当然,在某些问题上,比如说:大部分城市,几十万人口不可能有两个供水公司,只能有一个,事后来说还是垄断,为此,必须寻求一种事前的竞争,也就是说在行业的进入方面充分引入竞争,以弥补事后竞争的不足。

4、有计划、有步骤地推进我国公共事业民营化。我国公共事业有着其特殊的国情和历史背景,公共事业的民营化是一项巨大而复杂的系统工程,涉及到教育、科技、文化、卫生、体育以及社会保障等各个方面的问题,这就决定了我国公共事业民营化的过程是一个渐进和持续的过程,决不可能一蹴而就,更何况我国公共事业的改革还刚刚处在起步的阶段。因此,公共事业民营化中要注意有计划、有步骤的加以推进,切不可冒然而进,以免引起较大的冲突,从而影响到改革的本身和社会的稳定。而且,公共事业民营化过程中要确定一定

的范围,像医院、学校、电影院、公园和体育馆等,民营化的趋势已相当明显,应当及时拓宽经营管理渠道,进行民营化改革,进一步促进公共事业的发展,满足社会公众的需求。然而,像中小学教育、农村医疗卫生事业、一些重要的大型福利设施等对于不同收入的社会阶层与不同地区的公众具有特殊重要的意义,还不能完全进行民营化改革,可以容许增加民营性质的成分,但政府必须控制一定的范围。

5、建立完善的监督机制,强化政府的监管职能。公共事业民营化后政府遇到的一个问题就是监督问题,因为政府的职能已从划桨转向了掌舵,从运动员兼裁判员的双重角色转变成了单一的裁判员的角色,从微观层面上的直接操作转向了宏观层面上的间接控制。政府的监督职能之所以如此的重要,是由民营化的目的所决定的。如果民营化后政府的监督职能出现缺位的话,在盈利动机趋势下的民营部门提供的公共服务和产品的质量势必大打折扣,最终损害到的是广大公众的利益,这是有悖于公共事业民营化的初衷的。因此,必须建立完善的监督机制,切实强化政府的监管职能。政府监管的职能主要包括:

(1)制定有关政府管制法规;(2)颁发和修改公共事业经营许可证;(3)制定并监督执行价格管制政策;(4)制定和监督公共服务和产品的质量;标准;(5)对公共事业进入和退出市场进行管制。另一方面,需要不断提高政府监管人员的素质。只有同时做好这两方面的工作,才能履行好政府的监管职能。

6、注意吸收和借鉴国外民营化的经验。20世纪60、70年代以来,英国、美国、日本、韩国以及邻近的台湾等都进行了一系列的民营化改革和运动,虽然目前对其成果进行盖棺定论还为时尚早,但是他们所取得的成绩却是目共睹的。可以说,西方国家民营化的实践为我们积累了丰富的经验。“他山之石,可以攻玉”,研究西方国家的民营化进程,吸收和西方国家成功的经验和做法,无疑对推进我国公共事业民营化具有建设性意义。

当然,我们又要注意把国外的经验和做法与我国公共事业改革的具体实际相结合,力图从多个视角去分析和审视我国公共事业所处现状以及改革所面临的困难与问题,努力走出一条具有中国特色的公共事业民营化之路。M