

有限民营化与有限政府

——公共服务民营化进程中政府职能研究综述与引申

金志云

摘要:从公共服务民营化的视角分析政府职能,其实质是对以往的政府与市场关系研究的具体化。一方面理论上应从经济学等多学科追溯政府干预理论和民营化的理论家们的观点、从实践上反思其他国家民营化进程中的教训;另一方面还应梳理我国公共服务民营化进程中政府职能定位的主要经验与教训。在此基础上得出公共服务民营化进程中要“有限民营化与有限政府”、强化政府的公共服务职能的启示,因为建立现代化的政府体系,与建立现代化的市场体系同样重要。

关键词: 民营化;政府职能;政府;市场

中图分类号: F121.23 **文献标识码:** A

文章编号: 1001-490X(2008)12-026-03

作者: 南京财经大学公共管理系副教授,河海大学商学院技术经济与管理专业博士研究生;江苏,南京,210046

“民营化”与“政府职能”在转型中国是两个极富影响力的词汇。民营化不仅是一个管理工具,更是一个社会治理的基本战略。它根植于这样一些最基本的哲学或社会信念,即政府自身和自由健康社会中政府相对于其他社会组织的适当角色。公共服务民营化是以政府为主导,以市场化和社会化为主体,以公众满意为标准,打破政府垄断,引进竞争机制,从而构建政府、民营部门相互合作的公共服务体系。政府职能是指政府机关基于某种规定所承担的基本职责与基于自身特定结构所能发挥的功能作用的统称,包括政府应该管理什么、怎样管的问题。改革开放以来,中国以市场经济为取向的变革取得举世瞩目的成就,与此同时政府职能亦面临着重新定位与转变的困境。历史证明,我国经济社会领域改革的每一步进展都有赖于政府改革的实质性推动,而政府改革的滞后,也成为制约我国经济社会领域改革的主要瓶颈。如何对我国政府职能进行卓有成效的变革?如何通过政府作用的重新定位与转变来更为有效地服务于社会主义市场经济建设?本文试图通过对公共服务民营化理论和实践的思考,探寻公共服务民营化和政府职能定位与转变的理论和现实的契合点,以达到两者相互推动相互促进的目的。

一 公共服务民营化视域中政府职能的外域考察

关于政府究竟应该在经济发展中起什么作用的问题,经济学家似乎抱着十分矛盾的心态,他们的看法经常来回摆动。从公共服务民营化的视角分析政府作用,其实质是对以往的

政府与市场关系研究的深化。而在转型中国的语境中去厘清这一关系,一方面要从理论上追溯一般经济学中的政府干预理论(主要是西方经济学)和民营化的理论家们的观点,另一方面还应从实践上反思西方国家与其他国家民营化进程中的教训,尤其是具有文化同源性的东亚国家的“裙带市场经济”。然而基于社会研究逻辑的“统计性规律特征”,即社会规律不是说在特定的条件下某种社会现象必然会发生,而是说它具有比较高的发生概率。因此本文倾向于认为在当代中国对民营化进程中政府职能的探析更多的是理论建构的过程。但理论建构的重要前提是理论的考察。

政府干预理论在西方经济学理论中一直占据核心位置,目前的共识是,在市场的发展和成熟过程中,必然伴随着诸如垄断、外部性、公共产品供应不足、信息非均衡、收入分配不公平等一系列无法由市场机制自身解决的问题,而这些问题都是由市场经济所内生出来的,这种内生性使得“看不见的手”的效率特性被破坏,因此需要政府“看得见的手”来弥补这一缺陷。正如萨缪尔森所说,“当今没有什么东西可以取代市场来组织一个复杂的大型经济。问题是,市场既无心脏,也无头脑,它没有良心,也不会思考,没有什么顾及,所以要通过政府制定政策,纠正某些由市场带来的经济缺陷”。因此政府在公用事业民营化中有着重要作用,国外发达国家民营化过程一直伴随着政府规制的改革过程。

“新公共管理运动”的倡导者们认为“政府的职能是掌舵而非划桨”。公共选择学派认为“民营化是解决政府困境的根本出路”。以布坎南为首的公共选择学派主要是从经济学的角度来分析政府的管理活动,他们强调个人自由和市场作用,打破政府垄断,建立公私机构之间的竞争机制,从而使公众获得自由选择的机会,并认为这是解决政府困境的根本出路。布坎南认为,政策选择应包括:(1)增加服务主体,让私人企业、非营利公共组织(NPO)等,与政府机构一道来参与公共产品的生产与提供;(2)创造市场机制和形成竞争格局,用公私组织之间和公共组织之间的竞争服务来为公众提供“用脚投票”的机会;(3)破除垄断,允许不同组织之间在职能和管辖范围上重叠交叉。我们不难看出,公共选择学派把民营化作为政府摆脱困境的灵丹妙药,他们对民营化过程中政府的要求则是“小而美”的政府。E.S.萨瓦斯认为“政府的职能是掌舵而非划桨”。E.S.萨瓦斯则将民营化的思想火花进行了理论的梳理、深化和具体实践的检验。在其代表作《民营化与公私部门的伙伴关系》中,他提出,政府的职能是掌舵而非划桨,即政府应该把宏观管理和具体执行分开。通过对民营化理论的

深入研究和民营化实践的具体参与,他提出民营化的五大动力:现实压力、经济推动力、意识形态动力、商业动力以及平民主义动力。在宏观上,他从民营化的背景、理论和实践三个方面进行研究,把原本杂乱无章的民营化思想与观点进行了科学的梳理,使得民营化逐步步入经济学研究的前沿阵地。

“新公共服务理论”的倡导者认为“政府的职能是服务而非掌舵”。罗伯特·B·丹哈特和珍妮特·V·丹哈特指出,新公共管理改革虽然改变了官僚制政府的公共服务直接提供者的角色位置,但是官僚制政府仍旧拥有极大的权力来决定公共政策,它仍旧是一个较为封闭的系统,公民仍旧难以参与进而影响公共政策的制定。公共服务型政府不能是凌驾于社会之上的封闭官僚机构,而必须以公民的需求为民心,为其提供高质量、高效率的服务。在治理体系中要将公民置于中心位置。“公共服务型政府”理念是在20世纪80年代首先由西方国家提出的。这一理念主张管理就是服务,政府的存在是为了满足社会的需求,政府应该尽可能地为社会提供满意的公共物品。

区分公共服务的供给与生产概念是寻求民营化与政府职能平衡的有效途径。在西方国家的公共服务改革中,曾经出现过片面强调商业运行思维,强调民营化,强调效率和标准化,地方政府的政治角色和责任被置于一边。有关民营化好处的论证往往是理论多于实证,甚至成为一种“政治秀”的安排。解决政府角色平衡问题的有效途径是区分供应和生产概念。政府首先应被看作是供应单位,一个承担着公共选择任务的单位,供应的问题主要分为三类:一是偏好的表达;二是财政的平衡;三是问责制度。与供应不同,生产关注的是将资源投入转化为价值产出的技术过程。供应与生产之间可以有多种不同的连结方式,这些不同的连结方式也成为民营化有效推行的多种形式。

就公共事业部门而言,民营化源起于西方,无论是美国的“政府再造”、英国的“下一步行动方案”,还是加拿大的“公共服务两千计划方案”都以公共服务的民营化为主要取向。大量的实践表明,民营化节约了成本,提高了效率。但是,西方国家的民营化实践有两个突出的教训:责任缺失与社会公平问题,如英国铁路民营化引发的安全问题(但美国航空业民营化后飞行事故率反而下降了,因为航空公司非常清楚,不安全的隐患是吓跑乘客进而减少利润的一个重要因素,再次说明公用事业领域市场竞争力量的强大)。拉美国家在20世纪70年代的“自由市场经济”运动,几乎放弃了政府干预经济的职能,导致经济陷入严重的滞胀之中。在东亚,最多的震撼与反思来自于“东南亚金融危机”,结论认为强势的政府是亚洲问题的根源。

二 公共服务民营化进程中政府职能研究的国内回顾

西方社会对公共服务民营化进程中政府职能的理论探讨与实践,为我国的民营化提供了重要的参照意义。然而由于西方经济学中政府干预理论缺乏对于不同经济环境、特别是传统计划经济体制转轨而来的经济体系的普适性,因此有必要对公共服务民营化进行国内考察。

相对于国外民营化丰富的理论研究来说,国内对民营化的研究起步较晚。具有代表性的是北京天则经济研究所、北京大学、人民大学和中山大学等学术团体。国内学者对公共

服务民营化进程中政府作用分析主要在以下三个方面。

(一)民营化有利于提高公共服务的效率。天则经济研究所的盛洪和茅于軾认为,在公共服务这样具有自然垄断特性的行业也可以引入市场机制,以民营代替公营具有效率优势,民营化改革会大幅提高中国公用服务管理的整体水平。通过公共服务的民营化,政府公共服务职能得到强化。2004年12月完成的《中国居民评价政府及政府公共服务研究报告》针对居民关心的医疗、教育、水电等几大领域进行了较为科学的民意调查。该调查报告表明,现阶段,城乡多数居民认为医院民营化程度较高并且民营化后的服务质量也有相当的提高和改善。调查发现公众对民营化后的医院、中小学服务的相对满意度都有所提高。放开具体的数据不谈,这份调查本身就是政府基于民营化这一实践而进行的倾听民意以改进其职能的实际举措。

(二)民营化改革中需加强政府规制。从法律意义上说我国确立了建立社会主义市场经济的基本经济制度,然而在体制与实践层面上,我国政府仍然是一个凌驾于市场之上的权力部门,越位、缺位现象屡禁不绝,缺乏社会和市场对它有效约束。而政府职能转变势必会引起既得利益者的不满和反对,因而其进程亦不可能一帆风顺。公共事业民营化有其特殊性,需要政府的制度和法律保障,但是由于政府自身存在缺陷,它很难完整的履行对民营化的保护监管责任。以深圳市为例,该市从2003年开始推行市政部门的公共事业民营化改革,将燃气、水务和公共交通从原有的国有部门中剥离出来,引进战略投资者,进行公共服务的民营化改造。但是,针对这项改革,各界褒贬不一。一是特许经营不公开进行招标,政府为公共服务企业“包办婚姻”。这为社会各界所诟病,认为政府的行为是严重越位;二是经营不引入竞争机制,只给一个企业颁发经营许可。有人认为这不仅严重损害了社会公众的利益,而且将民营化中最为核心的要素剔除在外,其民营化实践终要归于失败;三是政府将特许经营权设定为30年。舆论批判其是从政府垄断时代步入企业垄断时代。

针对公共服务民营化改革与加强政府规制问题,张曙光和毛寿龙在分析中国政府体制的特性后认为,完善政府管制制度、强化和提升政府管制水平是解决民营化负面影响的关键。而王自力认为,中国的公共服务民营化与政府机制改革具有重要的联系,两者在改革节奏上具有一致性,民营化改革应该是一个从公有民营到民有民营的渐进式过程,而自由交易权是民营化改革成功的制度保证,政府制度改革是民营化改革的基础,民营化改革的顺利进行则在相当程度上推动了政府体制改革和职能转变的进程,协调政府、民营企业、第三部门等各方利益是民营化改革成功的关键。吕达从委托代理理论出发,认为公共物品的私人供给机制是一种公私部门之间的委托代理关系。在这种委托代理关系中,政府有其重要的作用,并且承担着无可推卸的责任。如,政府对产权清晰的界定,制度激励,对负外部性进行规制,政府为消费者提供信息以及其它必要的支持,等等。因为“我们不是在完善的政府与市场中选择,而是在不完善的政府与市场中选择”。

(三)更加理性的界定政府边界。刘小玄认为民营化中政府作用应从需求和结果两个角度界定。确定合理的政府边界,往往不是根据某种一成不变的教条,而是要根据现实的制度环境和经济发展阶段。根据特定的环境—制度—行为—效

果的传递链条,来找到一个效应最大化的合理边界。公共部门是在那些市场失灵的地方发挥作用,并有助于实现社会公平的领域。具体来说,对于不同国家或地区,不同发展阶段或时期,公共部门的边界可能是不同的。因为这不仅取决于能够满足社会公共需求意愿的可用于再分配的收入数额的多少,还取决于政府失灵的程度,公共部门交易费用的高低等诸多因素。每个社会都根据自己的经济实力、市场和制度环境,以及实际的公共需求,来作出合理选择,公共需求决定公共供给。刘小玄还认为,在竞争市场上解决产权问题是首要的,而在垄断竞争市场上解决行政性的市场垄断最为关键。反垄断应当成为中国转轨时期迫切和长期的任务。因为在中国,政府控制着大量的资源收益,这些收益本身与公共需求并不直接相关。

三 公共服务民营化进程中政府职能分析的启示

以上对国内外公共服务民营化中政府职能的分析,说明转型时期公共服务民营化改革的成功是建立在一个健全的政府职能基础上,民营化问题的解决依赖于政府治理变革的成功。因为建立现代化的政府体系,与建立现代化的市场体系同样重要。

(一)确立“有限民营化与有限政府”的基本理念,营造适于民营化及政府职能转变的生态环境。无论是民营化还是政府职能转变都是当代中国社会转型的重要方面。当前改革进入新的攻坚阶段,如何判断政府职能转变以及进一步的民营化改革对于经济社会发展全局都有着重大影响。这就需要从科学的实践角度而不仅仅是意识形态的角度探讨政府与市场的关系。民营化不是将政府所有的公共服务职能都通过市场化的方式转移出去。公共部门与私营部门是有差异的,只能在适合引入竞争的公共服务领域引入市场竞争机制。作为职能有限的政府,在现代市场经济条件下,政府要以“市场增进论”定位,必须把政府的职能限定在对市场失灵的匡正上。但当前出现的某些矛盾和问题不能归因于民营化或政府职能的缺失,而证明市场的作用与政府的作用是相互补充,市场与政府分别在私人产品和公共产品领域发挥作用。

(二)深化政府社会服务职能。有限政府还要是行为有效的政府,能够实现高度的技术效率、配置效率与制度效率的政府。这就要求政府一方面明确自身角色,充当宏观调控器、裁判员和服务员;另一方面增强自身能力。政府能力是政府依据自己的权力和权威,通过制定政策和组织动员,实施自己承担的法定职能、贯彻内在意志、实现管理目标的能力。在公用服务领域,我国面临着日益突出的矛盾就是广大社会成员公共需求的全面快速增长与公共服务不到位、基本公共产品短缺的矛盾。面对这个突出矛盾,应当按照以人为本的要求,加快建立公共服务体制。由于我国正处于经济体制转轨和经济社会转型的关键时期,要有效地解决基本公共产品供给的矛盾和问题,需要从财政体制、中央与地方关系、公共服务体系等多方面推进改革。从这样一个基本现实出发,“十一五”时期的改革,要在完善社会主义市场经济体制的过程中,加快建立社会主义公共服务体制,以确立政府在公共服务中的主体

地位,发挥主导作用,为全体社会成员提供基本而有保障的公共产品。从我国社会矛盾变化的需求和经济社会发展的大趋势出发,要对以强化公共服务为基本目标的政府行政管理体制改革作出总体设计。企业已经成为独立的市场主体和经济建设的主要力量,政府不应当、也不需要再继续扮演经济建设主体的角色,而是应当适应整个市场化改革进程的需要,从经济建设型政府转向公共服务型政府,由此为经济的持续快速增长和构建和谐社会提供重要的保障。

(三)重构政府规制的保障。西方学者认为,政府的首要职能是供应,即履行公共选择的机制,这一机制的实现依赖于良好的政府规制。在公共服务民营化改革中,破除过时的规制,建立适应市场发展需要和行业特点的新政府规制体系是一项十分重要和紧迫的工作。民营化改革是一项系统工程。政府部门要积极地进行职能转变,明确自身在公共服务中的职责范围,同时要逐步建立与民营化体制相适应的规制模式。由于公用事业所具有的公益性、网络性、规模性、地域性,民营化不是简单地将其推向市场,而是要在民营化的同时,放松或取消与计划经济相对应的旧规制,建立和改善与市场经济相适应的新规制。当前政府规制主要有以下几个方面。第一,以破除行政性垄断为突破口,构建公用事业政府规制体系。第二,以依法规制为核心,加快建立和完善政府规制的法律、法规、政策。第三,以适当放松为原则,加快放松规制改革进程。第四,以建立相对独立的规制机构为保障,提高规制机构的执行力。

参考文献:

- [1] E. S. 萨瓦斯:《民营化与公司部门的伙伴关系》,中国人民大学出版社,2002年出版。
- [2] 黎明:《公共管理学》,高等教育出版社,2003年出版。
- [3] 高燕等:《体制转型中政府职能定位分析》,《安徽师范大学学报》(人文社科版),2004年第9期。
- [4] E. S. 萨瓦斯:《民营化与公司部门的伙伴关系》,中国人民大学出版社,2002年出版。
- [5] [美]罗伯特·B.丹哈特和珍妮特·V.丹哈特:《新公共服务:服务而非掌舵》,《中国行政管理》,2002年第10期。
- [6] [美]罗纳德·J.奥克森:《治理地方公共经济》,北京大学出版社,2005年出版。
- [7] 张曙光:《公共事业民营化势在必行》,《国际金融报》2003年10月9日。
- [8] 杨巍:《我国公用行业的市场化趋势与进路》,《求索》2007年第5期。
- [9] 王自力:《公共事业民营化:理论盲点与政策建议》,《改革》,2004年第3期。
- [10] 吕达:《公共物品的私人供给机制及其政府行为分析》,《云南行政学院学报》,2005年第1期。
- [11] 刘小玄:《论公共部门合理边界的决定》,《经济研究》2007年第1期。
- [12] 刘小玄:《中国转轨过程中的企业行为和市场均衡》,《中国社会科学》,2003年第2期。

(责任编辑:余小平)