

国家治理与政府改革译丛

总主编 张成福



# PRIVATIZATION AND PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS

## 民营化 与PPP模式

推动政府和社会资本合作

[美] E. S. 萨瓦斯 (E. S. Savas) 著

周志忍等译

国家治理与政府改革译丛

总主编 张成福

# PRIVATIZATION AND PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS

## 民营化 与PPP模式 推动政府和社会资本合作

[美] E. S. 萨瓦斯 (E. S. Savas) 著

周志忍等译

中国人民大学出版社

·北京·

图书在版编目 (CIP) 数据

民营化与 PPP 模式: 推动政府和社会资本合作/ (美) 萨瓦斯著; 周志忍等译. —北京: 中国人民大学出版社, 2015. 4

(国家治理与政府改革译丛/张成福主编)

ISBN 978-7-300-21092-6

I. ①民… II. ①萨…②周… III. ①私营企业-关系-行政管理-公共管理-研究-世界 IV. ①F279.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 073597 号

国家治理与政府改革译丛

总主编 张成福

**民营化与 PPP 模式: 推动政府和社会资本合作**

[美] E. S. 萨瓦斯 (E. S. Savas) 著

周志忍 等 译

Minyinghua yu PPP Moshi

---

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511770 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 涿州市星河印刷有限公司

规 格 160 mm×235 mm 16 开本

版 次 2015 年 6 月第 1 版

印 张 24.25 插页 2

印 次 2015 年 6 月第 1 次印刷

字 数 380 000

定 价 59.00 元

---

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

## 译者前言

# 民营化与政府治道变革

## 民营化在当代政府改革中的地位

自19世纪70年代末以来，全世界范围内掀起了汹涌澎湃的行政改革浪潮。“当代行政改革是在世纪之交和时代转型的环境下推行的。改革既是对数十年来行政管理实践的检讨和反思过程，同时也是对新时代、新环境的自觉适应过程。打破传统的行政模式，建立适应后工业社会和信息时代的‘后层级制行政模式’，既是时代对改革的迫切要求，又是当代行政改革的自觉目标。致力于传统行政模式向新行政模式的转换，使得当代行政改革具有划时代的重要意义。”<sup>[1]</sup>

激进改革的时代必然是新概念、新理论、新模式、新机制层出不穷的时代。然而，俯瞰这一五光十色、光怪陆离的“新生事物”大观园，有一个影子似乎随处可见，这就是“民营化”——“更多依靠民间机构，更少依赖政府来满足公众的需求。……在产品/服务的生产和财产拥有方面减少政府作用，增加社会其他机构作用的行动。”（除另有标注者外，本前言中的引文全部出自本书。）

从理论上来看，公共选择和新公共管理（管理主义）无疑是当代行政改革的主导理论。公共选择理论的独到之处在于：与传统行政学致力于改革完善政府本身不同，公共选择关注的中心是政府与社会的关系。它认为“没有任何逻辑理由证明公共服务必须由政府官僚机构来提供”，摆脱困境的最好出路是打破政府的垄断地位，建立公私机构之间的竞争。<sup>[2]</sup>可以看出，民营化既是公共选择理论的逻辑结论，又是公共选择济世药方中的一味主药。至于另一个主导理论“新公共管理”，在萨瓦斯看来，它是“一系列创造性改革的通用标签，其最显著的特征是将市场



机制引入政治领域。……民营化显然属于新公共管理的主流，体现了新公共管理的所有特征。……从这个意义上讲，民营化就是新公共管理”。

作为一种变革战略，民营化在实践中的地位毋庸置疑。政府“治道变革”含义广泛，但从大的方面来说，无非是“政府职能的市场化、政府行为的法制化、政府决策的民主化、政府权力的多中心化。政府职能的市场化包括国有企业的民营化、公共事务引入内部市场机制等”。<sup>[3]</sup>美国公共行政学会前会长马克·霍哲曾对当代行政改革的主线做了这样的评论：我们的社会处在一个关键的交叉路口。公众对政府的生产力低下正在失去耐心。两条变革途径似乎正在分叉：一是高举民营化大旗，利用民间部门高效率、低成本地提供必需的公共服务；另一条是公共部门提出一系列创新方案，改善对公众的服务并重新获得公众的信任。<sup>[4]</sup>作为后一种变革途径的积极支持者，霍哲对民营化战略持有怀疑和保留态度。但是，在他提出的公共部门的创新方案中，建立伙伴关系是核心要素之一。所要建立的伙伴关系包括社区伙伴（公民与志愿者）、私营部门伙伴、非营利组织伙伴等，而这些恰恰是民营化的重要形式。换言之，表面上与民营化战略针锋相对的内部改革战略依然摆脱不了民营化。

从未来角度看，民营化无疑是各种政府新治理模式的核心要素。奥斯本、盖布勒提出的“企业化政府”模式，可以说是用市场机制重塑政府的典范。书中提出的企业化政府的十大原则，几乎都与民营化有着千丝万缕的联系。<sup>[5]</sup>起催化作用的政府是一种把政策制定（掌舵）同服务提供（划桨）分开的体制，而权力转移、公私联合、伙伴关系等是起催化作用的政府的主要手段。值得一提的是，“掌舵而不是划桨”这一提法本身，就源自萨瓦斯的早期著作。此外，社区拥有的政府、竞争性政府、受顾客驱使的政府、有事业心的政府、以市场为导向的政府等原则，都与民营化息息相关。在对公共管理未来模式的研究和探讨中，彼得斯提出了未来政府四种“更为系统的战略构想和模式”：市场式政府、参与式国家、弹性化政府和解制型政府。但正如他本人所言：“除市场模式外，其他治理模式并没有一个明确而完整的理论表述……尽管每一个模式所提出的解决问题的方案各有不同的目的，但是这些模式对问题的分析和所提出的解决方法却有相似之处。大多数的改革都会带来这样的后果：‘架空’政府，并降低政府尤其是职业公务员在社会中的作用。”<sup>[6]</sup>日耳曼行政传统的国家受宪政体制的限制，行政现代化主要是在现存的制度框架下进行管理手段、方式和过程的革新，即“非连续渐进式行政改



革”。指导和调控新模式（the new model of guidance and steering）可以说是这种改革的标志，其构成要素则包括“结果导向的预算制度、测定行政活动产生的成本、商业会计制度在公共部门的应用、吸引外部资源/合同出租/私有化、开放竞争”等。<sup>[7]</sup>可以看出，指导和调控新模式也深深打上了民营化的烙印。

从主导理论、变革战略、未来模式诸方面看，民营化无疑具有举足轻重的地位。也许正是由于这一点，萨瓦斯于1987年出版的著作《民营化：改善政府的要径》被译为13种语言出版。然而，在关于当代行政改革的中文文献中，有关民营化的研究还相当零散和肤浅。《民营化与PPP模式：推动政府和社会资本合作》一书的翻译出版因此具有里程碑的意义。

## 作为治理理念的民营化

“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。”可以说，所谓民营化理念就是民营化是改善政府的要径和社会治理的基本战略的信念。

学术界推进民营化的先驱包括米尔顿·弗里德曼、戈登·图洛克、安东尼·唐斯、威廉·尼斯卡宁和彼得·德鲁克等人。作为一个技术官员，萨瓦斯坦言他对民营化的热衷最初仅出于“直观”，对先驱们奠定的理论基础知之甚少。然而，得益于参与49个国家的民营化实践，他积累了丰富的经验，从而为民营化事业做出了独特的贡献。在本书中，萨瓦斯主要从三个方面论证了民营化理念。

首先是民营化的推动力量（第1章）。民营化运动的主要推动力量被分为现实压力、经济、意识形态、商业等方面的动力和平民主义的影响。务实主义者的目标是从成本/收益角度看更好的政府：经济的富足减少了人们对政府的依赖，促使他们接受民营化。那些从意识形态角度看问题者视更少政府（less government）为理想目标，即与私营机构相比政府扮演次要的角色。在他们看来，“自由、正义和效率……代表着不同的有时甚至是相互冲突的目标，三者之间的权衡因此十分重要……社会可以使用政府这一工具，以帮助实现这些目标并保持平衡。但如果过头，它会



威胁所有三个目标”，因此“管得最少的政府就是最好的政府”。商业利益追求者的目标是促使政府开支更多地转向他们，从而揽取更多的生意。平民主义者的目标是更好的社会，实现的手段则是赋权于民让他们满足共同的需求，同时削弱公共和私营部门官僚的权力。

其次是政府增长的原因及其后果（第 2 章）。推动政府增长的主要因素有三个：（1）现有的和未来的受益者对政府服务的日益增长的需求；（2）服务生产者对政府服务日益增长的供给；（3）效率的降低，这意味着同样的服务需要更多的雇员和更多的开支。增长了的需求是政府服务的“拉动”力量，生产者供给更多服务的愿望则构成其“推动”力量，加上效率的降低，政府陷入无法控制的增长怪圈：政府越大，推动政府增长的力量就越强——预算扩张将导致任命更多官员和录用更多雇员；一旦进入角色，这些人会立即着手扩大预算，减少工作量，雇用更多的人，获得高于平均水平的工资，投票支持更多的支出项目，同时鼓动选民和项目受益者为此摇旗呐喊。政府的过度扩张不仅会抑制经济的增长，而且许多政府活动被证明是无效的。因此需要重新审视政府的角色，即发挥促进者和管理者的作用，更多依靠公民、社区和市场。

第三是物品分类和提供机制的理论分析（第 3、4 章）。在第 3 章对物品进行分类和特征描述的基础上，第 4 章着力讨论集体行动在 4 类物品的提供中所扮演的角色。有 10 种不同的制度安排可用于提供物品和服务：政府服务、政府间协议、政府出售、合同承包、补助、凭单、特许经营、自由市场、志愿服务和自我服务。政府、私营部门和消费者在这些安排中扮演着不同的角色。在用 11 个重要标准（服务的具体性、生产者的可得性、效率和效益、服务规模、成本收益关联度、对欺骗行为的免疫力、经济公平、种族公平、对政府指导的回应性、对消费者的回应性、政府规模）对这些安排方式进行评价的基础上，萨瓦斯强调不同安排方式之间的理性权衡和选择。以前的问题在于安排方式选择基于灵感而非理性。比如，提供具有集体物品内在特性的物品和服务是政府自身存在的主要理由，但在美国，这已不再是联邦政府的主要活动了：越来越多的个人物品和可收费物品被确定为“福利”并被用做集体物品或共同资源，政府的增长主要表现在个人物品和可收费物品方面的开支的大幅度增长。这显然是一种角色的错位。就集体物品而言，集体行动在保证付费进而确保其有效生产方面是必需的，但“集体行动并不意味着政府行动”。因此，服务提供或安排与服务生产之间的区别十分重要：“它



是整个民营化概念的核心，是政府角色界定的基础。”从理论上说，集体物品提供中政府角色的界定是一个成本收益的权衡过程，“当安排者和生产者二者合一时，官僚制成本就产生了，即维持和管理层级系统的成本。当安排者和生产者不同时，又产生了交易成本，即聘用和管理独立生产者的成本。两种成本的相对值决定了安排和生产功能分开是否值得”。传统政府治理中的一个误区是忽视服务提供和服务生产之间的区别，进而错误地认为如果政府放弃了服务生产者的功能，它自然就放弃了服务提供者的角色。对那些属于政府“天职”的公共服务，政府应该是一个安排者，决定什么应该通过集体去做，为谁而做，做到什么程度或者水平，怎样付费等问题。至于服务的生产和提供，完全可以通过合同承包、补助、凭单、特许经营等形式由私营部门或社会机构来完成。这就是民营化。政府的自信甚至自负导致了集体物品垄断性的直接生产模式，它所伴随的高成本、低效率、质量不尽如人意和回应性的缺乏不仅损害了公众对政府的信任，而且无端耗费公共资源，导致普遍的财政拮据。因此民营化是一剂摆脱困境的良方。

值得指出的是，作为技术官员出身的学者，萨瓦斯对民营化理念的论证并没有超出现有的概念框架和知识基础。他在本书中的的主要贡献是，凭借实践经验和现实例证，为现有的理论提供了丰富的经验注解。这一意义上的贡献体现在全书的各个章节。



## 作为公共服务提供机制的民营化

虽然对民营化概念的界定不一，但核心是更多依靠民间机构，更少依赖政府来满足公众的需求。……在产品/服务的生产和财产拥有方面减少政府作用，增加社会其他机构作用的行动。“从狭义上看，民营化指一种政策，即引进市场激励以取代对经济主体的随意的政治干预，从而改进一个国家的国民经济。这意味着政府取消对无端耗费国家资源的不良国企的支持，从国企撤资，放松规制以鼓励民营企业提供产品和服务，通过合同承包、特许经营、凭单等形式把责任委托给在竞争市场中运营的私营公司和个人”。“民营化的一种更为专门的形式旨在改善政府作为服务提供者的绩效。这包括打破不必要的政府垄断，在自来水供应、街





道清扫、垃圾收集处理、公园和树木维护等公共服务供给中引进竞争”。（见本书“中文版前言”）

提供公共物品和服务的制度安排属于静态分析，它为民营化战略奠定了理论基础。民营化方式的探讨则属于动态分析，即研究如何实现从依赖政府的制度安排向更多依靠私营部门的制度安排的过渡。在对国际经验进行系统整理的基础上，萨瓦斯把民营化的方式归纳为三大类：1) 委托授权——有时又称部分民营化，它要求政府持续的、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。委托授权通常通过合同承包、特许、补贴（补助或凭单）、法律授权等形式来实现。2) 撤资——这意味着放弃某一企业、某一职能或某一资产。像委托授权一样，撤资需要政府采取直接的、明确的行动。与委托授权不同的是，撤资总体上说是一次性工作。企业可以作为一个继续经营的实体被出售或赠与他人，也可以采取清算的方式，即关闭并出售剩余资产。3) 政府淡出——与要求政府积极行动的委托授权和撤资不同，淡出是一个消极和间接的过程，即政府逐渐被民营部门取代。换言之，随着市场发展越来越能满足人们的需要，国家逐渐走向消亡。政府淡出可以通过民间补缺、政府撤退和放松管制等形式来实现，因而也被称为以消损的形式实现民营化。每一大类中包括了多种具体的方式，民营化成了由一系列具体机制和方式构成的系统：

委托授权	合同承包	部分服务
		全部管理
	特许经营	场域特许使用
		租赁
	补助	
	凭单	
	法令委托	
政府撤资	出售	给合资企业
		给私营业主
		给公众
		给雇员
		给使用者或消费者
	无偿赠与	给合资企业

续前表

委托授权	合同承包	部分服务
		给公众
		给雇员
		给使用者或消费者
		给原来的拥有者（归还）
		给特定的群体
	清算	
政府淡出	民间补缺	
	撤出（卸载）	
	放松规制	

在对民营化方式分类和相关概念辨析的基础上，萨瓦斯围绕政府服务、政府企业和资产、基础设施等领域详细描述了民营化的具体过程（第7、8、9章），从而为作为公共服务提供机制的民营化提供了系统的经验例证。

## 民营化的操作层面

政府治理新理念需要通过公共服务提供的新机制来体现，而新机制需要具体的操作技术来支撑。民营化也不例外——不论把它视为理念还是视为机制。也许由于技术官员的出身和实践者的丰富经验，萨瓦斯在这方面的贡献是巨大的。这也是本书的特殊价值所在。下面以合同承包制为例，描述民营化的操作层面。

首先是合同承包的实施条件。这包括：1) 有效的政治领导；2) 机构内部存在积极的倡导者；3) 政府面临财政拮据，不得不重新审视目前的实践；4) 具有节约大量成本的可能性或其他重要价值；5) 行动具有政治可行性；6) 特定事件打破了现状，要求变革。此外，经验丰富的政治家能够动员力量，克服不合情理的阻力，并能够使用各种技巧，缓解合同外包对现有雇员的影响。

服务合同的立约步骤包括：1) 考虑实施合同外包；2) 选择拟外包的服务；3) 进行可行性研究；4) 促进竞争；5) 了解投标意向和资质；



6) 规划雇员过渡；7) 准备招标合同细则；8) 进行公关活动；9) 策划“管理者参与的竞争”；10) 实施公平招标；11) 评估标书和签约；12) 监测、评估和促进合同的履行。每一个步骤都需要相应的技术支持。

合同承包方式的民营化既不应出于意识形态偏见，也不应出于官员的个人偏好，而应该是一个成本收益的理性权衡过程。这就使得不同制度安排的成本收益比较十分关键。在评估标书与签约阶段，书中提供了一个内部机构和投标商的成本比较指南和清单，如下表。

内部机构成本	合同外包成本
直接运营成本（薪水、补贴、其他福利、供应品、原料、设备维护费、租赁费、办公费、其他）	投标价格（资本支出、利润、运营收益）
+ 分摊费用总计（监督费用、部门费用分摊额、政府费用分摊额、中心服务费用分摊额）	+ 不可避免的分摊费用
+ 资本支出（包括折旧）	+ 部分可避免（semi-avoidable）的分摊费用（可逐渐减少的开支）
+ 固定资产使用费（土地、房屋等）	+ 一次性接管支出（启动费、休假开支、提早退休费等）
+ 目前的监督费（如果未包括在标书中）	+ 合同管理和监督费用
+ 外部承包者承担的风险成本应计入内部投标者的成本	- 缴纳的税款
- 运营收入（收费等）	- 出售政府资产的净收益
内部机构提供服务的成本	该服务合同外包的成本

不仅如此，书中还提供了诸如“内部运营成本计算样表”（表 7—3）、“清洁服务合同质量标准”（表 7—4）、“得克萨斯州休斯敦市公共汽车服务承包合同细则”（表 7—5）、“付款的不同方式”（表 7—6）等。所有这些都不是学者闭门造车的产物，而是实践中得到运用的例证。

入世以后，我国政府的招标采购和国有企业管理将面临规范化、科学化和与国际惯例接轨的更大压力，本书操作层面的方法技术对实际工作者的作用是显而易见的。那么，它对研究者的作用何在？

我国学术界对国外政府改革的研究相当重视，西方政府治理新理念可谓耳熟能详。但除了少数例外，多数研究停留于总结和概括新的提法和新的理念上。在政府角色和职能的定位上，新理念表现为对政府失灵的认识，表现为政府战线的“全方位退却”和市场价值的回归，表现为公共服务的市场化和社会化，表现为由政府“掌舵”而不是“划桨”；在

政府管理的价值选择上，新理念包括市场优位、顾客至上、服务意识、结果为本、民主参与等；在政府管理机制方面，新理念包括民营化与竞争机制的引入、从等级制到协作的分权化政府、多中心自主治理结构、公共服务设计和提供中的公民参与、结果控制而非过程控制、以人为本和以共识为基础的契约式管理……这一多层次政府管理新理念的集合体，展示了西方政府的“未来治理模式”或“政府管理的新愿景”。面对五光十色、光怪陆离的“新理念”万花筒，人们难免产生一种困惑：许多行政学早期文献中频繁出现的提法和概念如民主、参与、市场机制等，怎么就成了当代政府管理的全新理念？这里可以借用一段文学界的评论来描述我们的困境：“……学人被思潮和观念变革所吸引……无暇顾及……‘具体的’‘技术性’问题。但是，当思潮的浪头退落以后，当你再别出心裁，观点也没有什么吸引人之处以后，写作的疲倦以及掩盖在这疲倦之中的逻辑苍白，就明显地暴露出来了。这种感觉是实实在在的，它包含的问题属于我们自己。”<sup>[8]</sup>

严格地说，许多政府管理的新理念并不是全新的东西。然而，正是特殊的时代背景和新背景下的特殊体现方式，赋予这些似曾相识的“老”概念和提法以新的内涵，使之成为“新”的理念。因此，理解和领悟当代政府管理的新理念，必须把这些概念和提法置于独特的历史背景中，必须深入了解新理念在政府改革实践中的具体体现方式。萨瓦斯的《民营化与PPP模式：推动政府和社会资本合作》一书的出版，也许在这方面会有所助益。

周志忍



## 注 释

[1] 周志忍主编：《当代国外行政改革比较研究》，4页，北京，国家行政学院出版社，1999。

[2] 同上书，23页。

[3] 埃莉诺·奥斯特罗姆著，余逊达、陈旭东译：《公共事务的治理之道》，上海，上海三联书店，2000。



[4] Marc Holzer and Kathe Callahan, *Government at Work: Best Practices and Model Programs*, California: SAGE Publications, 1998.

[5] 戴维·奥斯本、特德·盖布勒著，周敦仁等译：《改革政府——企业精神如何改革着公营部门》，上海，上海译文出版社，1996。

[6] B·盖伊·彼得斯著，吴爱明、夏宏图译：《政府未来的治理模式》，14~15页，北京，中国人民大学出版社，2001。

[7] 周志忍主编：《当代国外行政改革比较研究》，574~577页，北京，国家行政学院出版社，1999。

[8] 许明：《人文研究的逻辑是什么？》，载《中国书评》，1996（9），66页。

## 中文版前言

非常高兴为中文版书写前言。本书的出版标志着我与这个伟大而历史悠久的国度的第四次直接接触。1988年和1989年，我曾就民营化问题分别在上海和厦门做过专题讲座。1994年在武汉召开的灌溉系统管理国际研讨会上，我又就国有灌溉系统的民营化做了主题发言。我的另一部著作《民营化：改善政府的要径》（1987）的中文翻译工作1990年在上海几近完成，但由于时机不成熟中途夭折。现在，时机显然成熟了。十分感谢周志忍教授承担本书的翻译任务。

中文版将是本人近年来有关民营化著作的第十五个外文版本。其他版本包括西班牙语、葡萄牙语、法语、匈牙利语、波兰语、俄语、保加利亚语、希腊语、土耳其语、阿塞拜疆语、阿拉伯语、乌尔都语、印地语和朝鲜语。然而，鉴于中国的巨大规模和新近加入世界贸易组织的事实，鉴于民营化是市场经济的核心要素之一，本书的中文版无疑将产生最大的影响。

民营化已成为世界性潮流。不论东西南北，不论社会主义国家还是资本主义国家，不论发达国家还是发展中国家，不论民主国家还是专制国家，都在推行民营化。本书概括了许多国家民营化的经验，包括本人有幸以不同身份参与的49个国家的民营化的经验。

毋庸置疑，中国的民营化将具有不同于美国的特色。在美国，民营化可以被视为涉及政府和民间机构各自角色的重大的观念转变。私人部门包括市场、各种志愿团体（即“市民社会”）甚至家庭，而家庭可以说是最初的住房、卫生、教育、福利和服务部门！这一意义上的民营化运动始于里根总统，近20年来得到迅速发展。重建市民社会的努力同样出现在后社会主义国家。通过民营化即更多依靠民间机构，中国传统文化中家庭的重要地位将进一步得到加强。

从狭义上看，民营化指一种政策，即引进市场激励以取代对经济主体的随意的政治干预，从而改进一个国家的国民经济。这意味着政府取



消除无端耗费国家资源的不良国企的支持，从国企撤资，放松规制以鼓励民营企业提供产品和服务，通过合同承包、特许经营、凭单等形式把责任委托给在竞争市场中运营的私营公司和个人。

民营化的一种更为专门的形式旨在改善政府作为服务提供者的绩效。这包括打破不必要的政府垄断，在自来水供应、街道清扫、垃圾收集处理、公园和树木维护等公共服务供给中引进竞争。这在美国（其国有企业数量比较少）是民营化的主要领域，并因此实现了效率和效益的大幅提高。两大政党都在推行这种形式的民营化。

像其他版本一样，本书的读者群定位于教研人员、学生（未来的领导人）和寻求改善政府的官员和公务员。我真诚地希望，本书能对中国广大公众、各级政府和商界领袖有所帮助，引导他们明智地推行民营化，避免其他地方曾经出现过并给民营化带来坏名声的种种问题。

值得指出的是，本前言是作者满怀悲愤心情在我的家乡纽约市写成的，饱受对人类文明的野蛮攻击的世贸大厦废墟的余烟尚未散尽。因此，我也希望，本书的出版有助于加强两个伟大国家的人民之间的友谊和贸易与学术交流。

**E. S. 萨瓦斯**

2001年9月23日



# 前 言

叔本华曾说过：“所有伟大思想都要经历三个发展阶段：第一阶段被视为异端邪说受到嘲笑，第二阶段遭到激烈的反对，第三阶段成为不言自明的真理。”民营化思想已处于发展的第三阶段。

我对民营化问题的探索始于30年前。1969年2月9日，一场罕见的暴风雪袭击了纽约市。市政当局准备不足，积雪清理工作组织得一团糟，整个城市陷入停顿许多天，由此导致了一场政治风波。市长林赛·V·约翰要我（时任市长助理）搞清到底发生了什么，应该做些什么以防止类似情况再次出现。我发现，在如此紧急的状态下，市环卫机构实际清除积雪的时间不到工作时间的一半，其余时间耗费在取暖、加油、喝咖啡和清洗上。这使我产生一种冲动，搞清紧急状态过去后该机构是如何履行其主要工作的——清理垃圾和尘土。那年夏天，在完成了暴风雪应急方案制定工作后（这一方案一直用到今天），我比较了该市政机构和私营部门的经营绩效，发现前者每吨尘土的清除成本几乎是后者的3倍。于是我向市长建议进行试验，通过竞争程序雇用私营公司承包63个市区中3个区的环卫工作，并选择条件相近的另外3个区，比较市政机构和承包商的绩效。

这一异端想法受到某些市政府官员和工会领导的激烈抨击，认为我完全失去了理智，政府预算主管建议开除我——这一建议得到当地一位著名行政学家的支持，他撰文指责我的想法荒诞无稽。市政府成立了一个委员会评审我的建议，但由于市长为谋求竞选总统而更换了党籍和转而需要工会支持的缘故，委员会很快被解散了。纽约市一切如故，我不得不离开政府，从事学术研究工作。经历了最初的孤独无助后，我终于根据自己的经历和早期的研究，成为一个审慎推行民营化的积极提倡者。在职业生涯中，我第二次在政府任职，被里根总统任命为联邦住房和城市发展部部长助理。利用这一身份，我支持用民营化改进地方政府效率的研究课题，推进引进凭单制（vouchers）实施公共住房的民营化。后一





做法当时也引起了极大的反对，但到今天，自由派和保守派都在抛弃传统的公共住房配给制度，用凭单制取而代之。

对民营化的最初的攻击建立在错误的假定上：民营化是反政府的。事实并非如此。在 1971 年公开发表的第一篇文章《论市政垄断》中，我强调问题的实质不是公营对私营，而是垄断对竞争，呼吁在公共服务中引进竞争。另外一个认识误区是，民营化是反人民的，剥去了政府项目所固有的人情味和同情心。事实完全相反：管理不善的政府项目会对人民造成更大的伤害。民营化的目的是改善政府绩效，从而改善那些依赖政府的人的生活质量；通过节约资金和改善对纳税人的服务，民营化同样改善了这些人的生活质量。与政府部门相比，民间非营利机构能用更低的成本为无家可归者提供更好的服务。最后，人们经常以私营企业存在中的管理不善和腐败为由，反对倚重私营部门。在一次市政府的听证会上，这一点曾成为批评我的王牌武器。当然，管理不善的私营公司确实存在，但同样管理不善的政府机构也大量存在。此外，绩效不良的私营公司可能会破产倒闭，而绩效不良的政府机构往往得到更多的资金以图有所改善。大城市的公立学校系统即为一例。

上述反对民营化的理由仍时有所闻，但正日渐式微。民营化是改善政府的有效工具。在全世界范围内，民营化被视为（有时不恰当地视为）搞活经济最终建立美好的社会的关键。

学术界推进民营化的先驱包括米尔顿·弗里德曼、戈登·图洛克、安东尼·唐斯、威廉·尼斯卡宁和彼得·德鲁克（他于 1969 年提出的“重新民营化”概念，可以被视为民营化一词的前身）。直率地说，当离开 IBM 公司在纽约市政府任职时，作为一个技术官员，我对他们奠定的理论基础知之甚少。我只是直观地认为，与私营部门签约是一种有效途径，这有利于在公共服务中引进竞争，使公共机构恢复活力，打破往往由工会而非公共官员控制（至少在纽约是这样）的市政机构的垄断。

我的第一部关于这一主题的专著《公共部门的民营化：如何缩小政府》写于 1980 年，两年后正式出版，其目的是引起人们对当时这一还属于全新观念的重视。在 1987 年出版的另一部著作《民营化：改善政府的要径》中，我以系统、翔实的资料记录了民营化所取得的飞速进展，并欣慰地看到该书相继被翻译为 13 种语言出版。本书以 1987 年的著作为基础，把民营化作为一种习以为常的、以改善政府为目标的务实的战略来处理。书中分步介绍了如何实施不同形式的民营化及如何克服民营化