

◎ 陈干全 著

公共服务民营化

及其政府管理研究

GONGGONG FUWU MINYINGHUA
JIQI ZHENG FU GUANLI YANJIU

国家“985工程”二期
中山大学公共管理与社会发展研究
哲学社会科学创新基地成果

安徽大学出版社

公共服务民营化及其政府管理研究

陈干全 著

安徽大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共服务民营化及其政府管理研究 / 陈干全著. —合肥:
安徽大学出版社, 2007. 12

ISBN 978-7-81110-366-3

I. 公... II. 陈... III. ①公共管理—研究—中国
②国家机构—行政管理—研究—中国 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 179676 号

公共服务民营化及其政府管理研究

陈干全 著

出版发行 安徽大学出版社
(合肥市肥西路 3 号 邮编 230039)

联系电话 编辑部 0551-5108241
发行部 0551-5107784

电子信箱 ahdxxhps@mail. hf. ah. cn

责任编辑 马晓波

封面设计 孟献辉

印刷 中国科学技术大学印刷厂

开本 880×1230 1/32

印张 8.75

字数 180 千

版次 2008 年 1 月第 1 版

印次 2008 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-81110-366-3

定价 17.80 元

如有影响阅读的印装质量问题,请与出版社发行部联系调换

目 录

第一章 导 论	(1)
一、研究的背景与意义	(1)
二、国内外研究文献综述	(7)
三、核心概念界定	(17)
(一)公共服务	(17)
(二)民营化	(21)
四、研究视角与分析工具	(25)
五、研究性质与创新点	(27)
第二章 政府治理变革背景下的公共服务民营化	(29)
一、我国政府公共服务民营化改革的原因与背景	(30)
二、公共服务民营化的政策依据与基本领域	(38)
(一)公共服务民营化改革的政策依据	(38)
(二)公共服务民营化的基本领域	(41)

三、公共服务民营化的主要形式·····	(45)
四、公共服务民营化的理论依据·····	(51)
五、公共服务民营化的制度基础分析·····	(55)
(一)公共物品及其供给的一般性分析·····	(55)
(二)公共物品私人供给的可能性和必要性分析·····	(57)
(三)公共物品私人供给机制中的政府行为·····	(61)
(四)公共物品与服务私人供给对政府管理的影响 及启示·····	(65)
六、公共服务民营化的行政基础·····	(69)
(一)政府决策民主化·····	(69)
(二)政府行为法治化·····	(72)
(三)政府权力多中心化·····	(74)
(四)政府职能有限化·····	(75)
(五)政府信息公开化·····	(76)
 第三章 公共服务民营化的成效及问题·····	 (82)
一、我国公共服务民营化取得了一些积极成效·····	(82)
二、我国公共服务民营化改革的现实问题·····	(87)
(一)民营化的经济性损失·····	(87)
(二)民营化的公平性损失·····	(90)
(三)民营化引发腐败问题·····	(95)
(四)民营化带来公共责任缺失·····	(99)

(五) 民营化引发新的社会稳定问题·····	(103)
三、公共利益是民营化的最终目的与判断标准·····	(106)
(一) 公共服务之公共性研究的特殊意义·····	(106)
(二) 公共利益是公共服务之公共性的体现·····	(108)
四、正确对待我国的公共服务民营化改革·····	(112)
 第四章 公共服务民营化对政府管理的影响·····	(138)
一、民营化对我国政府管理的积极影响·····	(139)
二、民营化对传统政府管理的挑战·····	(143)
(一) 民营化要求更加有效的政府监管·····	(143)
(二) 民营化要求实现政府与企业及公众的积极 互动·····	(146)
(三) 民营化需要相应的法律与政策支持·····	(148)
(四) 民营化需要良好的政治与社会环境·····	(150)
(五) 民营化要求政府重视诚信问题·····	(152)
(六) 民营化对政府管理能力提出更高要求·····	(155)
三、民营化对政府管理基本价值取向的影响及重塑·····	(158)
(一) 民营化与民主化的关系·····	(158)
(二) 我国政府管理变革的价值选择·····	(160)
 第五章 公共服务民营化中的政府角色与管理·····	(182)
一、民营化改革中的政府角色转变·····	(183)

(一)政府角色及其演变·····	(183)
(二)民营化改革中政府角色转变·····	(186)
二、政府责任与管理是民营化的基本保障·····	(193)
三、政府对公共服务民营化过程的管理·····	(199)
(一)政府对民营化改革的有效管制(监管)·····	(199)
(二)制定完善可行的法律法规及政策·····	(209)
(三)推进良好互动机制的建立·····	(216)
(四)建立政府信用与企业信用体系·····	(221)
(五)营造有利于促进竞争的民营化氛围·····	(224)
 第六章 民营化与我国政府治理模式转型·····	(247)
一、民营化改革加速了我国政府治理模式的转型·····	(248)
二、推动我国政府未来治理模式的成功转型·····	(252)
(一)基本理念转变:从注重管理到注重服务·····	(253)
(二)基本职能转变:从管理自身事务到提供 公共物品·····	(254)
(三)基本政策转变:从“政府政策”到公共政策·····	(256)
(四)管理结果转变:从多元共同治理走向善治·····	(258)
参考文献·····	(260)
后 记·····	(272)

第一章

导 论

一、研究的背景与意义

在公共事务治理变革的视野中,民营化是一种国际性潮流。20 世纪 70 年代末,西方国家高举改革公营部门、抛弃官僚制、向市场与私营部门管理学习的旗帜,其中核心的主张之一就是推行公共服务民营化,强调将政府在公共服务供给上的生产者角色与提供者角色分开,打破公私部门界限,把治理变革从政府内部引向外部,把过去由政府直接供给的公共服务通过各种方式交给政府以外的力量完成,或者二者合作共

同承担。在公有民营的理念下,民营化改革以政府业务合同出租、鼓励私人资本参与公用事业、特许经营等多种形式展开。例如,政府合同出租或承包几乎遍及包括环境保护、公共设施维护、消防与救护服务、社会福利服务、讨还债务、选民登记、公共管理人员录用、犯人的监护管理、决策咨询与政策设计、公共项目的调查与规划、政策效力评估、项目影响评价、公共组织绩效评估等所有能够进行公私合作的方面。^①

作为一项政府治理改革的新举措,公共服务民营化无疑具有某种存在的合理性。在西方国家政府普遍面临财政危机、管理危机与信任危机的困境下,以民营化为核心的系列革新无疑为处于困境中的各国政府管理注入新的活力。换句话说,公共服务民营化取得了一些令人满意的成效,至少与传统僵化的官僚行政体制相比,灵活多样的公私合作可能会更好地满足公众日益多样化需求。在这样的背景下,民营化成为20世纪末新公共管理的核心内容也就并不令人觉得奇怪。在民营化改革的积极主张者萨瓦斯看来,它是“一系列创造性改革的通用标签,其最显著的特征就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

^① 周志忍:《当代国外行政改革比较研究》,第33页,国家行政学院出版社,1999。

共管理”。^①所以,对民营化问题的关注,意味着在一定程度上把握住了当代政府改革的主流趋势。

然而,公共管理者在为民营化欢呼并积极提倡的时候,却很容易受到现实主义政策取向的感染,从而可能轻易丢掉对民营化本身更深层的价值理性思考,甚至会对基本制度与体制层面上的设计无所谓。这就令人对这一关系到公众利益的革新举措是否会带来公共福利最大化而感到担心。面对民营化,或许应该一方面积极在实践中探索实施,另一方面更应该思索:一、民营化的实质是什么?它有没有现象背后深层的矛盾?二、政府在民营化改革中的角色是什么?所应该承担的责任又是什么?如何更好地推动这项改革?实际上,作为资深的民营化问题研究者,萨瓦斯就认为,“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。它根植于这样一些基本的哲学或社会理念,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”。^②台湾学者詹中原也认为,“民营化政策之前提应包括三个方面:(1)民营化之公共责任由政府承担,而转移者仅是民间所展现的绩效;(2)政府角色是减少,但绝对无法消失;(3)唯有政府的能力及效率,才能

① [美] E. S. 萨瓦斯:《民营化与公私部门的伙伴关系》,第2页,中国人民大学出版社,2000。

② [美] E. S. 萨瓦斯:《民营化与公私部门的伙伴关系》,第3页,中国人民大学出版社,2000。

保证民营化之成功”。^①与此同时,对待民营化,也不能简单地把它等同于一种提高管理效率的方式,或者说是一种纯粹的经济过程。正如科斯指出的那样,在市场经济条件下,虽然政府与市场或企业是可以相互替代的社会组织,但政府的作用至关重要。在公共服务领域,“直接的政府管制未必会带来比市场更好的解决问题的结果,但同样也不能认为这种政府行为不会导致经济效率的提高”。^②与此论断相似的观点也表明,没有证据表明市场比政府更有效率。这说明,民营化可能是个复杂的过程,单一的判断将会导致片面。另外,民营化不能取代政府在公共服务供给中的重大作用,也不意味着政府责任的免除。政府仍然要承担大部分公共服务供给的任务,也要为那些民营化的公共服务负起相应的监管职责。对上述系列问题的思考和回应,构成本书写作的基本逻辑线索。

再把目光投向国内,在现代化过程中,我国是个后生发展型国家,政府在社会发展中起着至关重要的作用,因而随着社会不断进步,政府改革就成为一个永恒的主题。20世纪末期,随着全球化时代的全面来临,我国的政府治理领域内的一些变革开始与发达国家的公共管理改革同步。这既是一种巧合,也是历史的必然。近年来,西方国家的新公共管理运动对

① 詹中原:《民营化政策:公共行政理论与实务之分析》,第23页,台湾五南图书出版公司,1994。

② 谭崇台:《发展经济学的新发展》,第162~163页,武汉大学出版社,1999。

我国政府治理改革产生了一定影响,其中民营化就是典型例证。我国在公共服务领域进行民营化改革开始于上世纪 90 年代初,其早期的基本特征是没有明确的整体推进政策,而是通过各地方政府结合各自实际以逐步放开和试点的形式进行;2001 年以后,国家相继出台《关于印发促进和引导民间投资的若干意见的通知》、《“十五”期间加快发展服务业若干政策措施的意见》、《关于加快市政公用行业市场化进程的意见》等几部政策法规,标志着民营化改革整体推动的开始。同时各地也出台了一些相应的配套改革措施,如广州市在《关于促进个体私营经济上新水平的若干意见》中具体提出公共服务民营化的领域、范围、方式等要求。经过十多年的改革探索,政府公共服务民营化改革已经成为当前政府治理变革的重要内容。可以说,当前进行的民营化改革反映了我国公共管理改革的基本趋势,因此,对国内民营化问题的研究同样有助于提高政府治理的理论与实践水平。

在我国,公共服务民营化改革一开始就受到西方国家的影响,这种影响既有基本理念的移植,又有操作方法的模仿。从根本上说,这种做法有其必然性,因为世界各国政府都面临共同的或相似的改革需求与挑战,在基本治理理念上也有相通之处。然而,具体到政府公共服务民营化这一问题上,笔者认为当前国内外的研究有三个明显的倾向:一是过分强调民营化带来的效率,而忽视了除此而外的其他诉求。回顾近 30

年改革历程,包括政府治理改革在内的一整套社会变革,受到经济理论的影响相当深远与巨大,这与我国改革的起点与改革的重点任务息息相关。所以一提到民营化,舆论的普遍反应是政府、企业、社会公众三方共赢,其中隐含的判断是:私营部门管理比公营部门管理更有效率,市场与政府两种制度安排是比较前就明确孰优孰劣。事实上,民营化果然如鼓吹者说的那样能带来效率吗?即便如此,在效率之外的因素不需要考虑吗?对此问题的思考构成本书研究的出发点之一,即通过对民营化过程的理论分析与现实描述,全面认识这一新的治理变革方式;二是更多地把民营化作为一个经济过程而不是政治过程。民营化本质上不是企业管理的变革,而是政府治理变革,政府理应在其中发挥主导作用,承担积极角色;民营化不是以取得经济效率为最终目的,而是以取得公共利益为宗旨;民营化不仅要实现更多服务,也应以更好更普遍服务为诉求。所以,民营化表面上是公私合作与博弈,实际上处处离不开政府作用的发挥,其成败取决于政府而不是市场。这是本书的另一逻辑支点,即通过对我国当前的民营化改革存在问题与面临困境的分析与描绘,演绎出政府在民营化改革中的重要角色,以及如何发挥政府的作用,更好地推进民营化;三是在处理西方国家民营化理论与国内民营化改革关系时,远离我国的基本现实背景,仅在影响层面泛泛而谈,缺乏对当前现实条件下如何推进民营化进行深入系统的分析,并

形成较为完善的方案设计。这种远离当前社会问题,特别是忽视有关政府革新问题的做法,笔者认为也不可取,甚至十分有害。我国社会转型自上世纪 70 年代末以来,大致可以分为两个阶段。20 世纪 90 年代以前,一般来说经济发展会带来社会状况的自然改善,即经济发展与社会发展的关联度较高。这与当时物质生活水平低下、公共服务不足有关,一旦经济效率有所提高,整个社会生活状况将随之发生改变。20 世纪 90 年代以后,经济增长在很大程度上已经不能导致社会状况的自然改善,经济繁荣并没有使全体社会公众感受到社会状况向更加完善的方向发展,至少是在部分地区、部分群体看来是这样。这说明,经济增长与社会进步呈现某些不协调。^① 所以,在一定社会背景下的政府治理变革不可能也不应该对正在发生的变化视而不见,对社会转型过程中的问题应该关注并从制度设计上解决它。如果离开我国具体的国情与社会发展背景,任何一项改革方案都将出现问题,甚至远离这种改革的最初目标。

二、国内外研究文献综述

西方国家对民营化问题的研究相对而言比较充分,但也

^① 孙立平:《断箭——关注当下中国发展中的社会断裂(上)》,载《社会学家茶座》,2002 年第一辑,山东人民出版社。

存在很多分歧与争议,尤其是关于“民营化”的概念内涵及其表现类型。萨瓦斯指出,自1969年德鲁克提出民营化建议后,萨瓦斯、普尔、斯潘、罗思巴德、菲斯克等人都在此问题上进行专门研究,对民营化起到推动作用。20世纪80年代后,西方学者对民营化问题进行了更加深入的探讨。我国台湾学者詹中原在其著作《民营化政策:公共行政理论与实务之分析》中,对西方学者的一些基本主张进行了概括总结,如下表:

主张及内容 作者	主要理论主张	内容类型
E. Savas(1990)	1. 在美国,民营化指公共服务之签约外包,而在美国以外(尤其指欧洲各国)视民营化与“非国有化”(denationalization)同义。 2. 民营化定义与内容不该与“非国有化”(denationalization)同义,因其排除了“非州有化”及“非市有化”之内容。 3. “商业化(commercialization)”与民营化或非国有化内容不同,商业化针对解除商品生产补助而言。 4. 政府基本有规则、支付及生产功能。 5. 民营化即增加社会“私有规制”功能,减少政府功能,去满足人民之需求。 6. 私有机制包括(1)市场;(2)志愿团体;(3)家庭、家族、个人。	1. 转移 (1)出售 (2)无偿转移 (3)清理结算 2. 委托 (1)签约 (2)经营权 (3)补助 (4)抵用券 (5)强制 3. 替代 (1)未履行责任 (2)退离 (3)解制
C. Kent(1987)	原本完全由政府以低于或接近于完全成本价格(full-cost price)所承担之功能转移给民间,以市场或完全价格来生产。	1. 出售政府企业 2. 签约外包 3. 使用者付费(private payment) 4. 提供抵用券(public funding)

续上表

H. J. de Ru and R. Wettenhall (1990)	1. 公司化(corporatization)指将政府机构转移为国营企业形式或法人团体发挥功能。 2. 商业化(commercialization)指将市场机制引入公共部门(包括政府机构或国营企业)。 3. 民营化(privatization)指出售公营企业、股份、资产给私营部门。 4. 三种内容均有重叠性及共通性,但也各有特性。	1. 公司化 2. 商业化 3. 民营化
J. Sundquist(1984)	1. 提出“真民营化”及“假民营化”(true/false privatization)之概念。 2. 真民营化是指政府之责任未被转移,而转移民间的是实际的绩效。(actual performance) 3. 真民营化中政府角色是减少,但决不会消失。 4. 民营化不是解决政府无效力的特效药,唯有有力(an able and efficient)而有效的政府,方能使民营化政策有效。	签约外包 (Instead of doing the job itself, it can contract and may get job done better.)
M. Pine (1988)	1. 民营化之广义解释包括自由化(liberalization)及解制(deregulation)。 2. 提出 21 种民营化之技术及类型。 3. 将企业精神引入政治系统,以“创新的输入”解决公共问题。	1. 股票上市。 2. 出售部分股权。 3. 部分出售。 4. 员工收购。 5. 赠与员工。 6. 签约外包。 7. 撤资。 8. 维护既有利益之转移。 9. 使用者付费。 10. 解制。 11. 鼓励民间兴办。 12. 缩小规模。 13. 提高竞争机制。 14. 鼓励放弃保护。 15. 抵用券。 16. 设立民间相对团体。 17. 允许需求压力。 18. 限制公有权。 19. 清理结算。 20. 减产。 21. 私有替代权。

续上表

H. J. de Ru and T. Kolderie(1986)	1. 政府兼有“买方”及“卖方”双重身份。 2. 政府拥有“供给”及“生产”两种功能。 3. 公共服务应由公共部门及私部门(公司及非盈利组织)所共同负担。 4. 私部门与政府之关系应同时是竞争者及共事伙伴。	1. 双功能民营化。 2. 供应功能民营化/生产功能公营化。 3. 供应功能公营化/生产功能民营化。
L. Salamon (1989) 注:虽不主张使用民营化一词,但其指“政府行动”之部分内容与其他作者民营化内容相同。	1. 主张超越民营化(beyond privatization)。 2. 主张以“工具分析途径”检视政府行动 (1)直接供应;(2)专款辅助;(3)贷款保证; (4)课税支出;(5)管制;(6)公营事业公司	1. 专款辅助 2. 贷款保证 3. 公营事业公司
R. Bailly (1987)	1. 民营化,定义为“经由市场诱因”(the incentive of private market)控制,以解除公共组织之无诱因(disincentive)现象,使之趋于有效率。 2. 公共管理中有四种民营化之相关政策策略,但彼此却并非互斥。 3. 民营化有其限制,但应辨别其定位,并不反对民营化。	1. 负担解除 2. 国有事业共管(equity corporation) 3. 出售资产 4. 签约外包

资料来源:《民营化政策:公共行政理论与实务之分析》(詹中原,1994)

近年来,在众多的民营化问题研究者中,当以萨瓦斯为代表。自20世纪70年代以来,他围绕民营化问题相继出版3本著作:《公共部门的民营化:如何缩小政府》(1980),《民营化:改善政府的要径》(1987),《民营化与公私部门的伙伴关系》(2000)。可以说,在民营化问题研究领域,萨瓦斯既是开拓者,也是系统研究者。在其最近的一本书中,作者对西方