

走向民营化

——交通运输业民营化的国际经验

GOING PRIVATE :

THE INTERNATIONAL EXPERIENCE

WITH TRANSPORT PRIVATIZATION

[美] José A. Gómez-Ibáñez
John R. Meyer

著

曹钟勇 译

中国铁道出版社

走向民 营 化

——交通运输业民营化的国际经验

[美] 约瑟·A·戈曼兹—伊伯尼兹 著
约翰·R·迈耶
曹钟勇 译

中 国 铁 道 出 版 社
China Railway Publishing House
2 0 0 0 年·北京

(京)新登字 063 号

北京市版权局著作权合同登记图字 01-1999-3886

内 容 简 介

本书详细介绍了自 20 世纪 80 年代以来,全世界范围内交通运输业民营化的国际经验,并进行了深入的对比分析研究。涉及公路、铁路、航空及港口等交通运输业及其设施;考虑了成本、财政、选址、权益、收入转移、价格、政府立法等影响因素;对交通运输业民营化可能对社会所造成的冲击面,政治上可能遭致的失败,以及经济波动等构成的综合环境也进行了评估。

本书为美国哈佛大学资深教授鼎力之作,可供交通运输部门、建设部门、研究单位的有关领导、工作人员和研究参考,也可供有关院校的师生阅读。

图书在版编目(CIP)数据

走向民营化:交通运输业民营化的国际经验/(美)戈曼兹-伊伯尼兹(Gomez-Ibanez, J. A.), (美)迈耶(Meyer, J. R.)著;曹钟勇译. —北京:中国铁道出版社, 2000

书名原文: Going Private: The International Experience with Transport Privatization

ISBN 7-113-03682-1

I. 走… II. ①戈…②迈…③曹… III. 交通运输业-私营经济-经济发展-经验-世界 IV. F502

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 03020 号

书 名: 走向民营化——交通运输业民营化的国际经验

作 者: 约瑟·A·戈曼兹-伊伯尼兹 约翰·R·迈耶

译 者: 曹钟勇

出版·发行: 中国铁道出版社(100054, 北京市宣武区右安门西街 8 号)

责任编辑: 韦和春 冯 慧

封面设计: 马 利

印 刷: 北京兴顺印刷厂

开 本: 850 mm × 1 168 mm 1/32 印张: 11.125 彩插: 2 字数: 288 千

版 本: 2000 年 3 月第 1 版 2000 年 3 月第 1 次印刷

印 数: 1 ~ 800 册

书 号: ISBN 7-113-03682-1/U·1017

定 价: 30.00 元

版权所有 盗印必究

凡购买铁道版的图书,如有缺页、倒页、脱页者,请与本社发行部调换。

作者鸣谢

本书是真诚、平等合作的结晶,每位作者在各章节中都起到了重要作用,其名字是按字母顺序来排定的。而且,我们荣誉共享,责任共担。

因为本书是我们对长达6年期间所进行的10余项研究项目的汇总,我们想要鸣谢所有为此书作出贡献的重要的机构和个人,但又难以将他们全部一一列出,在此我们对那些可能被遗漏的机构和个人表示道歉。

首先,我们特别要感谢美国运输部和哈佛大学在财力方面的支持。美国运输部的许多机构对本书中许多案例的研究提供了资助。我们对英国公共汽车民营化的研究和对美国民营铁路运输的研究是由联邦运输管理局(FTA)提供资助的。联邦公路管理局(FHWA)则为我们对墨西哥民营收费公路项目的研究提供了资助。运输部的交通运输研究中心(UTC)则资助了我们对美国、法国和西班牙民营收费公路的项目研究。哈佛大学还为我们提供了年休假,使我们得以将研究的成果以及其他相关资料编成这一本书。书中的一些观点还来自于对印度尼西亚、玻利维亚、智利和西班牙以及对世界银行民营化建议的工作报告。

另外,我们要致谢参与过这些研究或对本书的初稿提出过批评意见的诸多同事。阿诺得·M·豪威尔和阿伦·D·沃利斯对我们第十三章归纳美国民营铁路运输项目的经验中起到了重要的作用,因此我们把他们列为该章节的共同作者。阿诺得·M·豪威尔还对第十四章归纳的政治经济学分析提供了很大的帮助。保罗·可林和莱斯利·迈耶迪安是我们第四章中对英国公共汽车民营化研究的合作者。在我们对美国民营收费公路(第十章)的研究中,马西拉·巴特勒在对加利福尼亚方案的研究中提供了重要的帮助。劳拉·J·卡拉和菲南多·C·纳罗瓦则分别在我们对印度尼西亚和

智利的基础设施民营化项目研究中给予了很大帮助。最后,世界银行和欧洲复兴银行的克利尔·哈拉尔对我们进行了非市场经济和前共产主义国家中民营化问题的指导。

此外,我们还得到很多官员和民营企业家的协助,他们耐心地对待我们的提问和信息征集,并为此贡献出他们的宝贵时间,没有他们,就没有本书这些研究的成功。虽然将所有这些人员在此列出是不现实的,但有些必须要提及。在美国,我们特别要感谢联邦公路管理局(FHWA)前助理局长斯蒂芬·A·劳克威德,国际项目办公室的唐纳德·西蒙斯和辛格博特·塞克尼斯;联邦运输管理局和弗吉尼亚收费道路公司前执行总裁拉尔夫·斯坦策;《公共工程融资》杂志编辑威廉姆·雷思哈特;国际桥梁和隧道协会研究部主任毛林·高格以及助理主任卡尔·B·威廉姆斯。在法国,我们特别要感谢装备部公路管理局的埃利克·博塔林和亨利·西纳两位先生;法国汽车协会总会长罗伯特·拉芳特先生。在西班牙,我们要特别感谢公共工程和运输部的阿利克安德罗·桑切斯·米雷罗;运输项目特许经营权政府代表卡罗斯·马丁·帕雷西亚;西班牙运输协会主席约瑟·路易斯西朗·阿依索。在英国,我们要致谢《公共汽车经营》的前编辑彼特·斯通翰姆;公共汽车行业经济顾问威廉姆·泰森;德温总公司总经理哈里·布伦德;南约克郡运输部总经理彼特·斯芬通和中西部旅游部总经理詹姆斯·艾萨克。此外,我们还要特别感谢墨西哥通讯和运输部基础设施规划局总裁吉米·鲁纳·特雷尔。

我们还要感谢休·伍德和戴安娜·墨莱,他们对稿件的准备工作令人称道,也从不抱怨我们经常性的修改。休·伍德和珍妮特·格鲁特还为案例的研究提供了许多原始的研究报告。

哈佛大学和其他一些地方举办的研讨会的论文也令我们获益匪浅。这些有助于我们深入理解相关内容的论文的作者有:罗伯特·博郎、约翰·凯恩、托马斯·摩尔、肯尼斯·史沫、阿兰·瓦尔特等。

最后,布鲁金斯出版社的塞里萨·沃克和劳拉·克雷分别编辑和校对了本书稿。隆达·赫兰则编辑了参考文献部分。最后需要

II

指出的是,本书所表达的是我们自己的观点,而不代表我们在上面所提及的任何组织和个人的观点。

目 录

第一章 简介.....	1
民营化的种类.....	1
动机和目标.....	3
运输业的民营化.....	6
总的观点.....	8

第一部分 服务业的民营化

第二章 民营—管制的循环周期	13
城市巴士服务业的重要性	13
巴士服务业的供给	15
民营和公营的循环	17
发展中国家城市和发达国家城市的区别	20
第三章 发展中国家:经验的多样性.....	24
带有票价管制的民营化	25
放松票价管制的民营化	29
维持补贴的民营化	34
基本的教训	38
第四章 英国的经验	40
英国改革的范围	40
竞争	43

服务、成本、票价和客流量的变化	52
改革效果的启示	60
赢家、输家和教训	63
第五章 美国的经验	67
运输业和民营部门	67
向外承包的结果	72
经验教训和比较:英国和美国	79
小结	90
第六章 来自全球的经验和教训	91
竞争的重要性	91
服务的创新和成本的削减	92
票价管制或维持补贴的风险	93
选择次优方案的限度	95
总的评价	98

第二部分 基础设施的民营化: 成功运作的公路

第七章 公路发展趋势和存在的问题	103
发达国家与发展中国家的收费公路	103
关键的问题	106
经济发展和公路民营化	112
第八章 当代的先驱:法国和西班牙	114
法国高速公路的发展	114
西班牙高速公路的发展	131
收费融资的优点	145

民营特许的优点	153
第九章 管制和财政的权衡:发展中国家	156
东南亚	156
墨西哥民营收费公路方案	162
资本市场和管制环境	172
第十章 美国的民营收费公路	176
美国高速公路系统的发展	176
弗吉尼亚州和加利福尼亚州公路民营化方案	185
财政上的能力问题	189
民营化后的公路建设是否更廉价、更快速或更具创新性	196
垄断和管制问题	204
前景与机遇	207
第十一章 标准化、管制和其他方面的权衡	209
路网的标准化问题	209
竞争和管制的复杂性	215
效率和革新的前景	217
环境和效益问题	220
经济发展和公路民营化	224

第三部分 盈利性和民营化:

机场和城市轨道交通

第十二章 英国和美国的机场民营化	229
机场所有权及其经营	230
英国机场的民营化	231
美国机场民营化的方案	242

经验和教训	250
第十三章 美国民营铁路的经验	253
经济和所有权的发展趋势	253
波士顿世界贸易中心的单轨铁路	258
杜勒斯机场轻轨连接线	260
奥兰多磁悬浮铁路示范项目	267
民营铁路方案的问题	277
第十四章 盈利性和价格的政治经济学	280
盈利性和经济效率	281
盈余、定价和政治学	287
政治上的损失	294

第 四 部 分 结 论

第十五章 来自运输业的经验和教训	305
成功和失败的定义	305
竞争的作用	307
效益所得和转移	310
外部环境问题	319
补贴和盈余的避免	320
经验和教训更广泛的应用	323
一些结论	330
参考文献	332

译者后记

列表目录

表 2-1 发展中国家若干城市出行的模式选择	15
图 2-1 巴士民营化和管制的各个阶段	17

表 3-1	智利圣地亚哥公共交通车队、票价和乘客 的变化情况	32
表 4-1	英国七个行政区(郡)的特征	42
表 4-2	放松管制前后不同运营者承运的车英里 和客运量的百分比	45
表 4-3	若干郡县放松管制前后不同类型承运者 所占的巴士里程比例	47
表 4-4	放松管制后巴士补贴、服务、票价和 乘客量的变化	52
表 4-5	1985~1986、1987~1988 财政年度各郡巴士公司 成本、效益、客流量期望和实际变化情况	61
表 5-1	美国民营承包者在固定线路上代替公营机构后 运营成本的节省	74
表 5-2	为老年人和残疾人开设的公营和民营承包 电话叫车服务每次出行的成本	78
表 8-1	1955~1991 年法国高速公路里程	116
表 8-2	五个法国最早的 SEMs	118
图 8-1	1960 年法国高速公路总体计划	119
表 8-3	四个早期的法国民营公路特许经营商	122
表 8-4	1984~1990 年法国公路公司 and 经济混合体 的支出和盈余	127
图 8-2	1990 年法国高速公路总体计划	129
表 8-5	1960~1990 年西班牙投入运营的收费和免费 高速公路里程	131
图 8-3	1991 年西班牙高速公路运营图	132
表 8-6	1967~1975 年西班牙特许经营 高速公路的状况	136
表 8-7	1969~1990 年政府支付不同国外公路债券 的汇率差额	141
表 8-8	靠近巴塞罗纳的特许经营公路	143

表 8-9	1990 年 12 月法国特许经营公路状况·····	146
表 8-10	1990 年西班牙特许经营公路状况·····	147
表 8-11	1989 或 1990 年法国若干公路经营公司 和公路的交通密度情况 ·····	150
图 9-1	墨西哥一级国家公路网 ·····	170
表 10-1	1940~1991 年美国收费公路的发展·····	181
表 10-2	1956~1989 年美国收费和免费 高速公路里程 ·····	182
表 10-3	美国 5 个民营收费公路计划 ·····	189
表 10-4	弗吉尼亚 SCC 关于公营和民营 杜勒斯公路项目的比较 ·····	197
表 12-1	英国和美国机场对飞机降落、停车 和乘客收费对比表 ·····	249
表 15-1	发达国家和发展中国家普遍出现行业 的民营化前景 ·····	329

第一章 简介

自 20 世纪 80 年代起,世界上有许多国家开始对原本由政府部门提供服务的机构实行民营化。欧洲,特别是英国和法国是这场运动的先驱者。工业化的欧洲曾对民营企业实施过国有化,但目前已有很大数量的国有企业被重新售回给民间投资者。发展中国家在 20 世纪 80 年代也以不同程度的热情广泛地施行过民营化,成效各不相同。到了 80 年代末,前苏联和东欧政治的发展促使民营化成为一种世界性现象,并在众多国家(政府)范围内流行起来。其中,交通运输业也不例外,但事实上从许多方面而言,它的民营化还处在起始阶段。

民营化的种类

民营化可以有多种不同类型,但有三种是最普遍的:出售既有的国有企业;在新的社会基础设施的建设与发展中,不是由公共(政府)部门而是由民间来融资和管理;将原先由政府部门雇员提供的服务承包出去(承包给民间承包人)。随着这些民营化类型的进行,也相应地出台各种各样的竞争、立法和补贴政策。

第一种类型的民营化,即出售国有企业,这在欧洲、发展中国家以及像东欧和前苏联这样的计划经济国家中经常发生。^{〔1〕}在西欧,民营化的对象通常是大型企业,比如公共设施行业,运输业和重工业等。在东欧和前苏联,被民营化的国有经济实体既有大

〔1〕 美国和加拿大也有类似的民营化活动,比如美国的共同铁路和加拿大航空和其他几个案例。

型企业,也包括小型企业。而在发展中国家,无论是大型的还是小型国有企业的民营化,都会在不同的广度和深度上带有殖民主义时期的烙印,而并不一定带有内在的政治动机,因为在通常情况下,当殖民地当局和他们的民营合伙人离开这些国家时,当时的政府是没有选择余地的。

第二种民营化的主要类型,即对新开发而不是既有的公共基础设施的民营化,几乎在任何地方都已变得相当流行,至少在试验阶段情况如此。美国于20世纪80年代曾提出了若干由民间来建设公路、城市轨道交通系统、水处理工厂、固体废弃物处理和土地回填等项目的方案。当然,由民间来建设和提供基础设施的做法在美国经济复苏以前,在其他地方就已经比较流行了。比如,在法国和西班牙,自20世纪60年代起,所有已建成的高等级公路中,民营的收费公路就占有相当大的比重。而且,近年来其他一些欧洲国家,在长期依赖税收作为高等级公路的建设资金来源后,已开始开发民营的收费公路(比如英国和斯洛文尼亚)。而利用民营手段来开发一个项目并将其作为融资手段的最戏剧性的例子当数连接法国北部和英格兰东南部的海底隧道。事实上,在世界上许多地方,类似于隧道和桥梁等高成本的基础设施项目,即使不是民营的,长期以来也还是靠收费来融资的。在相同的潮流中,发展中国家的高等级公路已越来越多地通过民营公司而不是政府当局来融资建设。

第三种较普遍的民营化类型,即通过承包给民营承包人并由他们来接续“传统”公营部门作用的做法。这主要是由美国和英国发起的,当然不排斥其他国家也曾这样做。有许多行业的接管(由公营到民营)都是以这种民营化的方式进行的,其中包括废弃物处理、学校午餐、给排水、机场、铁路和监狱等行业及设施。〔2〕

如前所述,伴随着民营化的出现,通常会同步出台各种立法或

〔2〕 比如,见约翰·D·杜纳威:《民营化的决策:公共的目标和手段》,基本读物出版社,1989年。

放松管制和鼓励竞争的政策。首先,有时候在民营化的同时会新增或修订防止滥用垄断力的立法。英国就采取了这种做法,它在将其电讯业和其他公共设施民营化时,也增加了新的立法程序。同样,就像第三章所解释的那样,有一些发展中国家在将既有的国有企业民营化时,还创立了新的立法程序。而美国收费公路和其他项目民营化提案的快速发展,也曾推动了许多立法程序的重新考虑和更新。

其次,民营化经常与放松管制的做法联系在一起。在第四章中所描述的英国巴士的民营化,就是一个很突出的例子。而在第三章中所描述的那些发展中国家(比如斯里兰卡和智利),在将他们的巴士系统民营化时,就扩大甚至彻底放松了管制。在另一些发展中国家,铁路行业也有民营化与放松管制相关的例子。

在另一个反面的极端,有时候民营化却与特意强化垄断的做法有关。比如,英国规定,与英国航空公司竞标的其他竞标人在参与民营化投标前必须曾在英国上市发行过股票。^[3]而英国机场的民营化(就像在第十二章中讨论的那样)则更说明了刻意与民营化联系在一起的强化垄断的做法,即在任何情况下,(规定)英国所有的国际机场都必须只能掌握在一个民营者手中,这样一来,可由不同的公司来拥有不同机场的政策就这样被精心地抹掉了。而在另外一些发展中国家,一些工业企业的民营化也曾伴随过垄断政策的制定。

动机和目标

三类基本的民营化类型通常是由三种不同的动机引发而致的。就国有企业的出售和向外承包的方式而言,普遍认为出于一种基本的动机,即认为这样可以开发民营者本身固有的、比公营者

[3] 人们可能会辩称,这种要求并不会在很大程度上削弱竞争,可事实上,英国航空公司传统上的竞争者一直是国外承运人。

更高的经营效率。一个民营管理的企业或民营承包人,受利润可能性的驱动,在成本控制、效率和以顾客为导向方面会比一个公营企业具有更强的激励因子。而这种效率方面的所得,如果是真的话,将最终会减少那些由纳税人来支撑的前国有企业或服务业的成本。

相反,基础设施的民营化通常是因为公营部门在资金渠道方面受限而不得不开发新的资金来源所造成的。效率可能是一种声称的理由,因为人们通常认为民营者会比公营的对手在建设基础设施方面造价更低廉和速度更快。但更简单的理由则是公营部门没有足够的财政资源来建设所需的基础设施。而且,与其他的政府服务业不同的是,对基础设施的支撑可通过向用户收费而得以维持。这样,民营化就为既不增加税收又能为基础设施融资提供一种潜力;而且民营化可采用多种途径来进行而不需政治上的日程安排。当公营部门面临着来自纳税人的相当大的阻力而不能筹措到待建基础设施和服务业所需的额外资金,同时将项目交由民营方来承建却有可能盈利时,民营化就可能特别具有吸引力。

对政府而言,既有国有企业或基础设施的出售,能有立杆见影的财政方面的收入。当然,只有当被民营化的企业能够产生超过其原有的运营成本并能积累起所期望的、用于新的投资的运营收入时,政府才能意识到这种做法的重大意义。即使如此,所期望的未来现金的流入量也许并不能大到足够去弥补政府当初对此项目的投资量。但任何数量的弥补总是有益的,特别是当政府的税收资源受限的时候。比如,对现金拮据的政府而言,出售特定类型的政府企业或基础设施如机场以求获利是具有足够的吸引力的。

可是,这些关于民营的效益和融资方面的优势并不总是令人信服的。要指出的关键一点是,新近被民营化的原国有企业如果还处在一个垄断或非竞争性的市场环境中,它就缺少效率和以市场为导向的激励因子。例如,如果招标的过程僵化或缺乏竞争性,承包出去的企业就不会力求降低成本。还须指出的一点是民营承包人可能会收缩其提供服务的数量和质量,除非他们的经营受到

监督,并且这种监督的成本能够被效率方面的节省所抵消。

当然,一家民营企业也不一定会增加它在基础设施方面的投入。因为一个公营机构通常也能像一个民营公司一样,用经营基础设施的收入作担保在私人资本市场上发行债券;这种办法既不会增加税收,也不会增加总的债务负担。另外,在私人资本市场上为基础设施项目融资也可能取代一些其他方面的私人投资,因为民营化并不会直接增加私人资本市场的储蓄量。简而言之,这一点只有当公营部门因某些原因而被限制进入私人资本市场时,民营化才会增加在基础设施方面的投资。即使如此,基础设施方面的投资也可能取代了一些私人资本在其他方面的投资。

民营化会出现赢家和输家,这样就要考虑权益问题。事实上,关于效益和成本节省方面的争论是很难分辨出它们究竟是来自于净效益方面的增加还是既有的效益从社会上的一部分人转向了另一部分人。比如,将一个国有企业转为民营或承包出去后,部分成本的节省可能是来自于裁减冗员或降低工资。如果被裁减的人员并没有其他的就业前景,那么对全社会而言并没有带来必然的节省,因为这些工人仍然没有从事生产活动;当然,这种裁员也不能被看作是效益从雇员方面转移到了纳税人或顾客身上,因为前者不再被支付工资,而后者提供的补贴或支付的价格也并没有相对减少。相反,如果剩余人员可在别处找到工作,那么全社会的效益就会好一些,因为被裁减人员最终可能被雇佣并且有产出。在这种情况下,假定他们的工资率和雇佣条件没有很大的改变,雇员的情况可能并不会变坏,而原先国有企业的纳税人或顾客的情况也就会变好一些(因为不再需要为没有劳动产出的劳动力支付什么)。

在民营者提供的新的基础设施方面到底是效率增加还是效率转移的问题上也存在着类似的混淆。比如在美国,很多有关基础设施民营化的公共政策的争论,都集中在民营所有权和经营权方面的潜在成本优势方面,或集中在企图修正联邦或州的税法以允许民营企业(它仍然必须纳税)能在一个平等的起点上与公营企业