

[文章编号] 1672-7320(2010)06-0881-05

公用事业市场化的特殊性及其含义

邹 燕

[摘 要] 公用事业的准公共物品性质,在促进社会利益方面的独特价值,以及政府激励措施和政府能力的显著重要性,使得公用事业的市场化表现出不同于一般竞争领域的特殊问题。政府在多种市场化方式中进行选择时,应根据自身维护公共利益的能力把握市场化的限度,尽量避免市场失灵,维护公用事业的社会价值。

[关键词] 公用事业;市场化;公共政策目标

[中图分类号] F591 [文献标识码] A

“公用事业(public utilities)”是对公共利益产生广泛影响的,为公众或不特定的多数人提供必需的基础服务的产业和活动,包括供水排水和污水处理、供气、供热、供电、邮政、电信、城市道路和公共交通、环境卫生和垃圾处理以及园林绿化等。公用事业具有自然垄断性、基础性、公益性、政治敏感性和可替代程度低的特点,很难严格按照支付能力的高低来进行配置。在现实中,直到 20 世纪 70 年代末,世界上绝大多数政府承担着公用事业的供给责任,并以公有制的形式来实现公用事业的社会目标^[1](第 444 页)。

20 世纪 70 年代末以来,在发达国家,经过整个 80 年代,传统上由政府控制的公用事业,在所有权和经营主体方面发生了巨大变化;许多发展中国家也开始在公用事业领域推行市场取向的政策。在中国,自 2002 年建设部印发《关于加快市政公用行业市场化进程的意见》,提出要“加快推进市政公用行业市场化进程,引入竞争机制,建立政府特许经营制度”之后,公用事业改革也进入了快车道。

公用事业的市场化往往是更广泛的以市场为基础的经济改革的一部分。然而,与一般竞争性领域的市场化改革不同,虽然公用事业的市场化改革取得了一些成果,但也产生了效率与社会责任的冲突、腐败滋生、私人垄断、民主被削弱等“并发症”和“后遗症”^[2](第 23-31 页)。这些问题导致人们对市场化方向的怀疑,在有些地方甚至带来市场化的反转,如著名的玻利维亚科恰班巴事件。

继《关于 2009 年深化经济体制改革工作的意见》要求“加快推进市政公用事业改革”之后,2010 年 5 月 27 日,国务院又批转了国家发展改革委员会《关于 2010 年深化经济体制改革重点工作的意见》,进一步要求“支持民间资本投向基础产业和基础设施、公用事业、社会事业、金融服务等领域。”为了在接下来的改革中避免上述“并发症”和“后遗症”,笔者试图从以下几个方面进行探讨。

一、为何公用事业的市场化会成为问题

(一) 公用事业不同于一般竞争领域

根据是否具有排他性和竞争性,其物品可分为四类:私人物品、公共物品、共有资源和自然垄断。

对于私人物品来说,竞争性市场能够有效地配置资源。通常所说的一般竞争性领域,即是针对私人物品而言。将物品类型划分与公用事业的范围相对比可以发现,公用事业不同于一般竞争领域。例如,涉及管线铺设的供水、供气、供热、供电,涉及固定线路和道路铺设的公共交通运营,如地铁、轻轨、铁路

运输等,具有自然垄断特征;道路、桥梁等市政工程,根据收费与否和拥挤与否,可以是公共物品(不收费、不拥挤)、共有资源(不收费、拥挤)或者自然垄断(收费、不拥挤);城市绿化和部分环境卫生服务,如除蚊、灭鼠等,属于公共物品。

由于公用事业不是私人物品,因此,仅凭其市场价值无法反映出其内在价值和社会利益。对于其中涉及自然垄断的部分,由于家庭用户一般只可能接受一家企业的服务,竞争被限制了;没有有效的竞争,市场机制就无法发挥良好的作用。

(二)公用事业承担着重要的社会目标

公用事业,特别是供排水和污水处理、供电、环境卫生和垃圾处理等基本服务,是人们维持生活、健康和尊严所必需的,在促进广泛的社会利益方面十分重要;以较低的价格和收费提供这些服务,是政府维持社会公平、减少贫困的重要手段。

市场化使公用事业屈从于商业需要;与市场化相联系的价格上升和服务下降加剧了贫富分化。例如,20世纪90年代晚期,巴西电力私有化使得居民消费价格上升了65%,远高于通货膨胀率;秘鲁的私营电力公司在1992年和2002年期间将实际价格提高了14倍^[1](第347页)。许多非洲国家的公用事业在结构调整计划中实现了商业化,这为参与其中的私营公司带来了大量利益。由于私营公司的兴趣集中在高回报领域,因此,市区居民和中高收入阶层能够因服务的扩大而受益,但郊区居民和低收入人群的利益却受到损害^[1](第321-325页)。在最为必需的供水领域,中国的水价上涨被认为是外资溢价收购水务资产的结果和上市水务公司回报股东利益的手段,因为“羊毛出在羊身上”。

鉴于公用事业独特的社会贡献,如果控制市场失灵的手段并不成熟、促进社会公平的替代机制并不完善,则市场化必然侵害到低收入阶层合理获得基本服务的权利,从而遭到怀疑和抵制。

(三)吸引私人投资的激励措施可能难以持续

公用事业领域的投资,特别是建设网络、管线、基础设施的投资,具有规模大、周转周期长的特点。公用事业市场化的典型动机是节约财政资金、提高经济效率。当政府必须提供财务激励来吸引私人投资时,这些目标或许难以实现。一方面,这些激励措施带给政府的“预算外”义务在以后的若干年中会引发持续的财政压力,甚至不亚于公有制下的预算负担,或者从长期来看,以这样的代价吸引私人投资和获得出售公用企业的短期收益甚微;另一方面,这些免除了私营企业市场风险和财务风险的措施也会使它们失去规避风险、降低成本、提高效率的积极性。当政府要靠财务激励吸引私人资本时,如果没有认真评估这些激励措施到底意味着多高的代价,是否具有可持续性,则结果通常是若干年后重议或取消合同,并常常伴随着对市场化方向的怀疑。

(四)公用事业市场化的成功需要一个强有力的政府

基于网络和管线的公用事业,如供排水系统、电力和燃气的输送,具有自然垄断性质。这些公用事业在市场化时往往需要先进行分拆,将适合于接受竞争的部分与非竞争性部分分离开来,将不同阶段的产业活动划分给不同的组织,并在此基础上引入竞争和实施管制。这个过程可能产生如下问题:首先,什么是合理的分拆或许并非显而易见,行业特点、可获得的技术水平、需求特征、潜在竞争环境等都是需要考虑的因素,难以一概而论;其次,对于可竞争的部分,政府可以通过放开准入控制、引进私营竞争者、转让国有资产经营权甚至所有权的方式来刺激竞争,并保证竞争者能够公平地得到提供服务所需的资源(如建立中立的电力调度机构,确保发电企业公平地竞价上网),这要求事先做好大量的准备工作,包括制定和修改相关规则;第三,对于仍然保持垄断的部分(如水、电、气的配送网络),政府要决定是否适宜以及如何将特定时段的管理权、经营权、部分或全部收益权(甚至一定时期的所有权)进行公开招标,实现“为赢得市场而竞争”,并确保在“为市场而竞争”中取胜的企业的垄断地位只是暂时的——这也需要事先的大量准备工作;第四,分拆使得原来在同一企业内进行的产业活动分裂开来,给这些活动之间的专业联系带来了冲击,这时政府必须确保产业活动的不同部分能够很好地连接和整合起来,如燃气、电力的生产、输送和配送必须协调一致;第五,在市场中追求利润的企业不会再承担原先内化于公有制

企业的公共政策目标(除非政府提供相应的“对价”,如财务激励),这要求政府以新的形式实现公共目标,确保市场化后的公用事业能够为居民提供普遍服务。

由此可见,一个强势的、有效的政府是公用事业市场化成功的关键。现实中的案例也说明了这一点:电信服务的私有化在墨西哥取得了良好的结果,在阿根廷的结果却很差;乌拉圭是所有南美国家中电话线路渗透率最高的,该国的电信部门由政府掌握。在墨西哥和乌拉圭,政府保持着强有力的地位——墨西哥政府的公共管制为提高服务质量、实现现代化和保障工人权利提供了保证;乌拉圭政府为迅速实现国家的现代化而进行了毫不犹豫的投资。而在阿根廷,政府处于弱势,私营者取得了区域垄断地位,用户不得不为垄断引起的低效支付代价^[1](第110-117,542-543页)。因此,如果政府没有足够的能力建立相关法规并监控法规的执行情况,没有足够的能力在市场化中和市场化后实施有效的管制,没有足够的能力规范私营者的行为、确保公共目标的实现,则公用事业的市场化难以取得最终的成功。

二、公用事业市场化的特殊内涵

尽管公用事业的市场化在实践中不断出现问题,但各国的探索仍在继续。这种探索是和学术反思并行的。当引领公用事业市场化浪潮的新自由主义并没有使奉行它的国家增长更快,反而加剧了收入不平等甚至引起贫穷国家和低收入阶层的抵触时,一种新的干预主义——新凯恩斯主义在西方主流经济学内部崛起了。新凯恩斯主义认为,不完全竞争和不完全信息等因素妨碍了市场的完美运行,因此需要通过政府干预来创造一种让市场在其中能够更好运行的氛围。新凯恩斯主义强调政府在改善市场运行中的作用。这些见解为不同环境下政府与市场的不同“合作”与“组合”方式奠定了理论基础,并开始融入各国的政策实践和国际经济组织的政策建议。公用事业市场化的内涵在学术反思和实用主义探索过程中变得更加广义,市场化的方式也更加多样了。

(一)公用事业市场化内涵的广义性

虽然当英国掀开公用事业市场化序幕之时,主要方式是直接出售大型公用事业,但随着各国的实用主义探索以及人们对失败案例的反思,公用事业市场化的内涵拓展了:从政府作为供给主体的一端,到完全依靠自由市场的另一端,可以得到一个市场化程度由低到高的公用事业供给方式谱系。在这个谱系中,任何由低到高的移动都可以称之为公用事业的市场化,因为它意味着更多依赖市场机制。萨瓦斯分析了10种公共服务提供的制度安排,它们按市场化程度由低到高的排列为:政府服务、政府间协议、政府出售、合同承包、补助、凭单制、特许经营、自我服务、志愿服务和自由市场。在一个特定辖区,还可以利用混合安排来提供特定服务,如政府补助特许经营的公交线路。这可以看作一个粗略的公用事业供给方式谱系。我们还可以描绘出更细致的谱系,例如,特许经营还可以细分出LBO(租赁—建设—经营)、BTO(建设—转让—经营)、BOT(建设—经营—转让)、BBO(购买—建设—经营)、BOO(建设—拥有一经营)等方式。每种方式都是具有某种特定适用性的“政府—市场”组合方式。

随着公用事业市场化内涵的拓展,一些文献在使用“私有化”的说法概括公用事业领域和更广的经济领域的变革时变得十分小心,力图避免被误解为是在强调所有权从公共部门向私营部门的转移。例如,萨瓦斯在《民营化与公私部门的伙伴关系》中区分了狭义和广义的私有化,并写道:“广义而言,私有化可界定为更多依靠私营机构,更少依赖政府来满足公众的需求。它是在产品/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”^[3](第4页)。《私有化的局限》在私有化的“一大堆重叠的含义”中使用了“最广泛的含义,指的是通过减少或限制政府当局在使用社会资源、生产产品和提供服务中的职责来增加私营企业在这些事务中的职责的一切行为和倡议”^[1](第5页)。一些国家和学者选择使用较少引起争议的词,中国学者更倾向于使用“市场化”或“民营化”。

(二)公用事业市场化方式选择的权变性

公用事业具有规模经济、缺乏弹性、普遍服务、政治敏感性这些共性;但不同行业(技术特点)、不同地区和收入水平(需求特征)以及不同市场环境下(潜在竞争程度)的公用事业还具有各自的特性,不存

在通行的改革方法。政府应为利益相关者提供正规的渠道,使其在选择市场化方案的早期就能够参与进来。进行选择时,应综合考虑以往案例的背景、鉴别出成功和失败的决定因素以及本地的特定因素。

政府在选择合适的公用事业市场化方式时,最好列出一个清单,包括备选方案的优缺点和适用性、实现公共政策目标的其他方式、改革对象的技术特点和发展趋势、可能引起的竞争程度、可能实现的经济利益和社会效益、财政状况和可能提供的财务支持,以及别处的经验等。这个清单应该接受各利益相关者的补充,并作为讨论和选择的基础。

三、公用事业市场化的限度

推动公用事业市场化的力量是多方面的,包括新自由主义学说对市场价值的重新发现和对政府失灵的认识逐渐深入人心、政府的财政收支矛盾甚至财政危机、某些公用事业的自然垄断特性由于科技进步和人们观念的变化而改变、人们对公用企业效率的关注、公有制以外的其他公共目标实现方式的可获得性、全球化以及私营部门力量的壮大、国际组织和多边机构的推动等。

许多关于公用事业市场化的研究都会论及政府角色的转变——因为这是市场化的“要求”,包括建立相关制度环境,主持合同谈判、签订和授予过程,进行价格规制,设立绩效评价标准并进行监测,提供财务支持,等等。这其实暗含着一个关于“政府能力的悖论”:之所以要进行公用事业的市场化改革,是因为原有的以政府控制为特征的公用事业提供方式存在效率低下、服务不佳、成本高昂和资金不足等问题,政府没有能力通过内部改革的方式扭转这一局面;而要获得公用事业市场化改革的成功,又要求政府足够有效,能采取一系列措施防止市场失灵。要解决这一悖论,我们不能仅仅提出市场化要求政府的角色转变成什么,而要根据现实中的政府能力所决定的市场化限度选择市场化方式。也就是说,由于公用事业独特的社会价值,在对其进行市场化改革时,要从政府目前有能力做什么的视角出发选择市场化的限度和方式,而不是将政府定位为市场的拾遗补缺者,因为政府治理市场失灵的能力不能一蹴而就。这一思路有助于避免公用事业市场化改革出现重大的失误。具体而言,市场化的限度主要取决于以下与政府能力相关的因素:

(一)实现公共政策目标的手段的可获得性

商业上最有利的行为对于公共目标来说往往并不是最佳的。当政府没有找到合适的替代性的实现公共政策目标、平衡各方利益的手段时,不适宜推进市场化或选择市场化程度较高的改革方式,虽然这样做可能对于政府财政更为有利。由于政府要在总体上对社会负责,因此,对于某个特定的公用事业项目,在决定是否推行市场化和选择市场化方式时,政府应考虑可获得的政策手段能否保证弱势群体的利益,兼顾结果的公平。

(二)政府的支付能力和意愿

若政府没有能力或不愿意为相关服务付费,可选择的市场化方式将受到限制。例如,合同承包是由政府付费向私营企业购买某一具体服务的公用事业市场化方式,在供水、污水处理、垃圾填满、道路维修和养护、环境卫生、园林绿化等领域有着广泛的运用。采取这一方式时,政府仍承担着安排相关服务的责任,但生产和经营交由私营企业,以利用它们的专业技术和效率优势。除了效率方面的好处外,合同承包还能让政府在价格和服务质量方面保持良好的控制,实现普遍服务的政策目标。当政府不能或不愿支付相关费用时,就无法采取这种方式。再如,为了吸引私人部门的投资,增加某些公用事业市场化项目的商业吸引力,政府往往会制定一系列财务激励措施。这一做法可能在短期内增加了投资、减轻了财政负担,甚至带来财政收入(如特许权费、出售相关资产的收入);但如果缺乏提供长期财务支持的能力和意愿,为了确保相关服务的稳定性,政府应慎重确定是否适宜推进市场化。

(三)政府设计、组织和管理市场化过程的能力与经验

当政府处于相对弱势时,如促进竞争的法律、法规和政策不完善时,政府缺乏与私营机构谈判的经验时,监管机构还未建立或力量薄弱时,选择市场化程度较高的改革方式是不适宜的。如果不能确保公

平而有意义的竞争,市场化不但无法提高效率,还会滋生腐败;当政府在信息和经验方面处于劣势时,所确定的市场化方案往往会使公众的利益受损;当监管力量薄弱时,市场化可能仅仅是由私人垄断替代政府垄断,并引起价格的上升和服务质量的下降。这时,管理合同、租赁合同等政府保持较高控制程度的市场化方式可能更为适宜。

可见,选择公用事业市场化方式的过程,也是政府责任明确化的过程。当然,随着政策手段的改进、财政实力的增强、法律的健全、政府经验的增长、监管体制的完善、国内私营部门的壮大和资本市场的发展,政府选择公用事业市场化方案时受到的限制会减少。因此,最好把公用事业的市场化看作一个动态的进程,它可以随着政府的“干中学”、政府能力的增强和外部环境的变化而逐步推进。

四、结 论

在《关于2010年深化经济体制改革重点工作的意见》发布之前刚刚公布的《国务院关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》,指明了鼓励民间资本参与市政公用事业建设的方式和深化市政公用事业体制改革的要点。政府希望通过包括公用事业市场化在内的一系列改革,实现带动民间投资、扩大内需、提高投资效率的目标。

然而,由于效率本身并不能促进社会公平、实现公共政策目标,因此,我们对公用事业改革的市场取向的坚持,要以不妨害公用事业的社会价值为基础。公用事业市场化的特殊性和复杂性要求我们辨别不同行业、不同地区、不同市场环境下公用事业的特性,以及各种市场化方式的特点,然后根据政府维护公共利益的能力,选择恰当的市场化方式。如果执着于讨论某种一般的改革方式,或者一味追求较高级度的市场化,忽视了政府应对市场失灵的能力,那么,市场竞争的效率优势将难以获得,公用事业市场化改革也难以取得广泛的成功。

[参 考 文 献]

- [1] 魏伯乐、奥兰·扬、马塞厄斯·芬格主编:《私有化的局限》,王小卫等译,上海:上海三联书店,上海人民出版社2006年版。
- [2] 邹燕:《公用事业市场化的问题与反思》,载《宏观经济研究》2010年第4期。
- [3] E. S. 萨瓦斯:《民营化与公私部门的伙伴关系》,周志忍等译,北京:中国人民大学出版社2002年版。

(责任编辑 车 英)

The Particularity and Its Meaning of Marketization of Public Utilities

Zou Yan

(School of Economics, Central University of Finance and Economics, Beijing 100081, China)

Abstract: Marketization of public utilities shows different problems from competitive area because of its character of quasi public goods, its special value on promoting social benefit, and the significance of fiscal incentive and government ability. In order to avoid market failure and vindicate the social value of public utilities, government should take into consideration the limits of marketization when choosing a certain marketizing mode.

Key words: public utilities; marketization; goals of public policy