

# 公用事业民营化中的政府角色

## ——基于深圳市梧桐山隧道事件的反思

颜 昌 武

[摘 要] 公用事业民营化的基本理念在于:充分激发个人利益最大化的行为动机,以实现公共利益最大化。在实践中,一些地方的民营化还处于“摸着石头过河”的阶段,常常发生损及公共利益的事件。但是,作为“新公共管理运动的主流”,民营化不会因其负面效应而遭到抛弃,它仍将在公共治理中扮演举足轻重的角色,问题的关键在于如何合理地界定政府的角色。深圳市梧桐山隧道事件表明:在公用事业民营化的进程中,当公共利益遭遇私人利益时,政府应当扮演好自己作为监管者的角色,同时也应成为坚守法治精神与商业信用的楷模。

[关键词] 公用事业;民营化;公共利益;政府职能

[中图分类号] D01 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2009)03-0373-05

公用事业领域被视为我国市场化改革的“最后堡垒”。长期以来,我国公用事业一直采取政府投资建设、财政补贴运营、国有企业垄断经营的单一模式。这种缺乏竞争机制的模式导致公用事业领域出现了机构臃肿、效率低下、亏损严重等积弊。近些年来,随着我国城市建设的迅速发展,公用事业越来越难以满足日益增长的公共需求,公用事业民营化的呼声由此高涨,并在不少地方得到了实践。一些成功的案例表明,民营化的改革有利于提高公用事业的效率和规模,有利于缓解地方政府的财政压力,也有利于拓展民间企业的发展空间。但我们决不能轻易地忽视其潜在的公共风险:比如在论证其效率价值时,不能忽视它对社会公平的影响;在沉迷于眼前的经济成效时,不要忽视长远的潜在社会负效应<sup>[1]</sup>(第 93 页)。事实上,有些地方的民营化已经或正在走入困境。因此,对公用事业民营化加以反思,是政府与学界的责任所在。本文以深圳市梧桐山隧道事件为例,从政府职能的角度对公用事业民营化进行了反思,以为为类似事件的合理解决提供一个可资借鉴的理论视角。

### 一、梧桐山隧道事件:公用事业民营化困境的一个标本<sup>①</sup>

梧桐山隧道是连接深圳市盐田区和罗湖区的交通要道,号称进出深圳市东部的“华山一条路”。1987 年开凿隧道时,深圳市政府因受限于财力,采取了一项带有体制变革性质的 BOT (Building Operating Transferring) 模式,即通过特许权协议,委托企业承担隧道的融资、建设、运营与维护,由企业通过对过往车辆进行收费来收回成本和获取投资回报,在特许期满(2027 年)后,再将该隧道无偿移交给政府。隧道建成通车的头几年,政企双方相安无事。但随着盐田区经济的飞速发展和深圳市对东部开发建设投入的加大,梧桐山隧道的车流量迅速增加,接踵而至的是收费站前的车辆“排长龙”现象。隧道收费的直接后果,不但造成经常性堵车,更抬升了在东部居住和营商的成本,使得深圳市东部经济的发展遭遇到极大的瓶颈。为突破瓶颈,部分市民不断呼吁市政府取消设卡收费,盐田、罗湖等区的人大

收稿日期: 2008-09-26

作者简介: 颜昌武,暨南大学管理学院讲师,哲学博士,公共管理学博士后;广东 广州 510632。

基金项目: 广东省科技计划软科学项目(2008B070800026)

代表连续多年提出议案,要求降低收费,或撤销收费站。梧桐山隧道是企业投资所建,政府要提前回购,就只能通过谈判方式解决。但是,历经多年多达 38 次谈判之后,收费站仍然坚挺地竖立在原地。

谈判久拖未决,深圳市政府开始采用自己的方式与企业博弈。先是充分利用当地媒体长篇累牍地报道,通过引起社会的共同关注来占据舆论上的道德高地。但企业因手中持有当年与政府签订的有关梧桐山隧道投资、开发、建设、经营、管理、维修等一揽子协议,对社会舆论不理不睬,仍然维持较高的收费标准。2001 年,深圳市召开“隧道通行费的价格听证会”,欲通过引入新的参与者——广大消费者,让消费者与开发商直接博弈,从而达到将隧道收费标准定性为政府定价范畴的目的,但企业并未因此束手就擒。2002 年,政府投资 1.18 亿元重新开通梧桐山盘山公路,希望通过引入新的竞争者,从形式上打破企业对隧道的交通垄断。事实上,这一举措并没有收到应有的成效,大多数情况下,更多的车辆还是选择穿行隧道。2005 年,深圳市政府宣布开工建设梧桐山新隧道,且该隧道将实行全线免费通车。

在这场旷日持久的“隧道战”中,我们分明看到了两个处于困境中的角色:政府与企业。就企业而言,追逐利润本属天经地义,更何况梧桐山隧道的经营者获得建设与收益权,通过的是合法的渠道,其特许经营权是建立在以合同为基础的政府承诺之上。但另一方面,企业逐利的行为不仅丧失了道德上的合法性,更将面临近在咫尺的新隧道免费开通后带来的分流客源的威胁。免费的新通道打开之后,将带走原隧道 70% 以上的通行车辆,隧道公司将面临每年 2000—2500 万元左右的亏损。

就政府而言,也很难说它是一个胜利者。这场隧道风波充分暴露了深圳市政府在最初决策时“政策能见度”的短视<sup>[2]</sup>(第 52-53 页)。并且,它正在还将继续遭遇如下质疑:其一,是否“资源浪费”?在市政府与隧道公司的口水战中,如果隧道公司的说法能够成立,即隧道交通堵塞的主要原因并不在于隧道的通行能力不足,那么,第二通道的修建“纯粹是资源浪费”。毕竟公共财力是有限的,如果这 20 多个亿用于第二通道建设,那么,必然有其他的公共项目因资金不足而被搁浅或被放弃。其二,是否“矫枉过正”?谈判之初,企业开价高达 10 多亿,谈判破裂后,心有余悸的市政府选择了花费多出一倍的价钱来解决问题。同时,这是否意味着政府在尝试性地鼓励民营资本进入路桥等公共设施建设之后对政策进行了重新权衡,决定关闭民营化的大门?其三,是否“决策短视”?如果原隧道真的是“不堪重负”,那么,第二通道的规划与修建则缺乏长远性,其免费通行则缺乏公平性。若按深圳市有关部门的说法,新隧道在交通功能上基本可取代原隧道,那么,新隧道在规划上,是否做到了与原隧道在功能上的合理分工?新隧道免费通车之后,若老隧道仍保持收费通行,如何合理协调两条隧道最佳的行车能量?

在这一事件中,政府与企业所遭遇的困境给人们留下了巨大的反思空间:公用事业是否需要民营化?何以需要民营化?在民营化的进程中,政府应当如何扮演好自己的角色?

## 二、公用事业民营化的治理理念:为了有效地增进公共利益

作为西方国家“政府再造”运动的重要内容之一,公用事业民营化以其利益关系复杂、核心理念敏感而引起了学术界的广泛关注。总体上看,当前学术界的讨论更多停留于“公用事业如何民营化”的问题,对于民营化与公共利益的实现与改善的关联性没有给予足够的关注。我们认为,恰恰这才是问题的关键。因为,“如何民营化”不过是个技术性问题,而“为何要民营化”则关系到“公用事业民营化的目标是否具有必要性、合法性或合理性的问题”<sup>②</sup>,换言之,这一问题是关于民营化的全部讨论的基石。

对这个问题的回答,首先需要弄清什么是“公用事业”。从现有的研究来看,对公用事业有着各式各样的定义。有人认为它指涉水、电、气等几个事关公众日常生活的主要行业;有人认为它包括城市基础设施及医院、教育、交通等涉及公众利益的行业;有人认为它属于提供某种基本的公共服务并且接受政府管理的行业;有人认为它属于“网络设施”行业,即那些通过固定网络设施提供产品或服务的行业;还有人认为它属于一种社会必须提供的“优良产品”,如此等等,不一而足。但不管怎样定义,有一点是共同的,这就是,公用事业姓“公”,具有广泛的“公益性”,关系到广大社会公众的切身利益。正是由于其“公益性”,公用事业的生产或服务水平的高低往往会成为衡量一国社会、经济发展和人民生活水平

的标志,其产品或服务的数量多寡和质量优劣直接与国民经济各个行业的发展息息相关<sup>[3]</sup>(第16-17页)。

既然公用事业关乎公共利益,那么任何关于公用事业的改革,其目的必然指向有效地增进公共利益。据此,我们可以回答,公用事业之所以要民营化,旨在进一步改善现有公共服务的质量水准和增加社会福利水平。进一步的追问是,“民营化”何以能有助于增进公共利益进而实现公共利益的最大化呢?

长期以来,出于对公共利益的关怀,传统的自然垄断理论和公共利益理论认为,公用事业领域是一个典型的市场失灵领域,如果交由私人企业垄断经营,难以实现社会最优目标,特别是难以保证社会分配效率,因而,对公用事业这种关涉公共利益且具有规模经济效益线性递增、资本沉淀刚性的自然垄断,应该由政府直接经营或由政府管治<sup>[4]</sup>(第76页)。显然,这更多的是“出于政治上的考虑,即公用事业涉及公共利益”<sup>[3]</sup>(第47页)。从历史上看,包括我国在内的许多发展中国家,对于水电煤气与公共交通等典型的自然垄断性公用事业,历来实行政府垄断经营,政府成为公用事业唯一的所有者与经营者。

但实践证明,公用事业的这种传统治理模式削弱而不是改善了公共利益。主要表现为:其一,在这种模式下,“企业由政府建,企业领导由政府派,资金由政府拨,价格由政府定,企业盈亏由政府统一负责,不存在任何经营风险”<sup>[5]</sup>(第11页),因而企业和职工的积极性不高,没有追求成本最小化以实现利润最大化的动力。其二,在这种模式下,公用事业建设投资的主体单一,缺乏稳定、规范的资金来源,没有形成多元化投融资机制,基础设施供应滞后,许多企业由于不能及时得到公用事业的产品或服务,不得不中断正常生产。既然传统的公用事业治理模式严重侵害到公共利益,那么,对传统的变革就是不可避免的。一般来说,变革不外乎两条途径,“一是走民营化之路,通过民间部门以高效率、低成本地提供必需的公共服务;一是对公共部门加以创新,通过改善对公众的服务以重获公众的信任。”<sup>[6]</sup>(第18页)

出于以下两种原因,越来越多的人倾向于第一条变革途径。其一是诸如公共选择等理论的支持。根据公共选择理论,政府用行政等手段干预经济并不可能制造出完美无缺的市场。政治家的行为是为了他们自身利益的最大化。既然“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”<sup>[7]</sup>(第23页),那么就应更多地通过市场内部的制度变迁来实现有效率的资源配置。其二是民营化相对于政府体制的弊端具有明显的优越性。在政府直接经营公用事业的情况下,经营者个人的受益与其经营业绩经常缺乏直接性的联系,因而必然缺乏提高管理效率与经营业绩的动力。今天,“人们越来越认识到,在许多国家中,基础设施、社会服务和其他商品及服务由公共机构作为垄断性的提供者来提供不可能产生好的结果”<sup>[8]</sup>(第4页)。相反,在民营化情况下,经营者为了实现个人收益最大化,完全有充足的动力降低经营成本、改进管理过程、改善公用事业产品的供给状况。而其经营管理业绩的优化就意味着消费者可以享受更好的产品与服务。美国经济学家克鲁和克林多佛尔(Crew & Kleindorfer)在对公用事业治理方式的经营绩效进行了比较分析后说,公用事业各种治理方式的效率属性排序如下:各种激励性规制绩效较好;报酬率规制绩效一般;国有企业绩效较差。此外,按英国经济学家李特查尔德(Littlechild)的评分标准,最好的公用事业治理方式是民营化加上激励性规制体制<sup>[9]</sup>(第121页)。

要言之,公用事业民营化的基本理念在于:通过充分激发个人利益最大化的行为动机,以实现公共利益最大化。在此,我们可以清晰地看见三方赢家:政府履行了其公共服务的职能,企业获得了良好的经济回报,而公众享受了高品质的公共产品和服务。正是在这个意义上,萨瓦斯(E. S. Savas)指出:“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信念,即政府自身和政府自由健康社会中相对于其他社会组织的适当角色。民营化是一种手段而不是目的;目的是更好的政府,更美好的社会。”<sup>[10]</sup>(第350页)

### 三、当公共利益遭遇企业利益:政府如何作为

公用事业民营化的基本理念在实践中并不总能带来预期的理想效果。如果民营化的最终结果使公共服务的水准、范围和数量降低、减少或者加重了公众消费负担,这将有悖公共利益最大化的初衷。究其原因,乃在于公用事业本身具有自然垄断性和消费的“不可拒绝性”,其需求弹性很小,无论怎样定价,

消费者也不能放弃购买。即使是在世界各地不遗余力倡导公用事业私营化的世界银行也指出:“公用事业是天然垄断性的。因此,除非它们受到调控管理,否则私营公用事业经营者就会像垄断者一样,限制产量并提高价格。这会给整个经济的效率和收入分配带来恶果。”<sup>[8]</sup>(第 65 页)换言之,公用事业的经营者完全能通过任意提高价格以获取垄断利润,且经营者个人利益最大化的动机越强烈,涨价的动力也就越大。民营化只能改动“经营主权”而无法改变“垄断”这种经营方式。维斯库斯(W. K. Viscusi)等人就认为,尽管私人企业在追求利润最大化的过程中,相对容易实现较高的生产效率,但“遗憾的是,利润最大化目标也会导致价格高于社会最优水平,并且因此造成社会福利的净损失”<sup>[11]</sup>(第 252 页)。

民营化充分激发了公用事业经营者个人利益最大化的行为动机,最终促使其为获得垄断利润而侵害消费者的权益——这几乎是民营化逻辑下的必然产物。在这样的逻辑下,深圳市梧桐山隧道的困局也就不足为奇了。在这场困局中,受伤的不仅是政府与企业,更主要的是公共利益。表面看来,新隧道建成通车之后,按政府承诺新隧道将供公众免费使用,公众似乎是受益者,从新隧道被称为“民心”工程即可略见一斑。事实上,公众是不折不扣的受害者。在新隧道通车后,仍然存在公共利益上的损伤。天下没有免费的午餐,政府出资意味着纳税人买单,耗资高达 27.48 亿元的新隧道建设经费全部来源于公众缴纳和税款,此其一;其二,不使用或不常使用该隧道的西部纳税人就为东部市民支付了出行成本,而交叉补贴所产生的穷人补贴富人的不可避免,则会带来新的社会不公。

为弥补民营化逻辑的不足,公用事业民营化需要良好的政府管制的介入。为了更好地理解公用事业民营化,我们需要区分两个概念:公用事业的供给和生产<sup>[12]</sup>(第 831-842 页)。生产(production)是指公用事业得以成为存在物的物理过程,而供给(provision)则是消费者得到该存在物的过程<sup>[13]</sup>(第 4 页)。由于公用事业的“公共性”,公用事业由私人生产决不意味着政府在供给方面的责任让渡,相反,政府在公用事业民营化过程中还将继续发挥着重要作用。对政府来说,公用事业的民营化,不应是简单的“甩包袱”,而是政府从生产者向供给者和监管者的职能与角色的重大转变。政府管制并不意味着政府依旧担任公用事业的所有者与经营者,而是意味着政府充当公用事业经营活动的监督者,及时约束经营者个人利益最大化动机的过分膨胀,以维护消费者的正当权益。政府管制的基本逻辑在于通过约束个人利益最大化的动机以防止其损害他人与公众的利益,因而“管制的目的在于防止自然垄断的公用企业滥用市场势力,从而保护消费者的权利,或者说对公用事业管制是为了达到与公共利益相关的经济目标,因而往往被视为对市场竞争的合理替代”<sup>[3]</sup>(第 50 页),这正好构成对民营化逻辑的补充。

回到前面的问题:当公共利益遭遇私人利益,政府应当厘清自己的职能及角色定位,切实扮演好自己作为监管者的角色,这就要求政府首先必须加强自身监管能力建设。诚如世界银行所指,在公用事业领域,“加强利用市场机制必须伴之以有效的调控能力”<sup>[8]</sup>(第 88 页),它的一项研究还发现,与穷人从公共服务降低价格和改善服务中所获得的直接收益相比,因适当的市场监管而使穷人获得的这些间接收益要大 4 倍<sup>[14]</sup>(第 74 页);而欧洲国家公共部门之所以能和私人部门在提供公共产品方面形成良好的合作关系,关键在于这些国家“监管及规范能力的提高”<sup>[15]</sup>(第 136 页)。因此,政府在其“掌舵”职能和“划桨”职能相对分离并将后者转移给民营企业后,必须通过强化组织技巧、监督措施、激励机制等良好的制度设计,有效地促进公共利益的最大化。以梧桐山事件为例,解梧桐山隧道之困,政府不是唯一答案。政府不能因噎废食,更不能因此而反思到要将民营化拒于千里之外的地步。如果隧道收费的确高得离谱,原因也在于政府在当初放弃了对企业的监管责任。因而,政府有责任解决收费过高问题以促进公共利益最大化,但更应采取市场的手段,比如对过隧的公共汽车采取政府买单的形式予以免费通行等;而因收费导致的拥挤问题,则可借鉴新加坡和香港等地的成功经验,从技术上加以改进。

其次,无论在公用事业民营化的进程中遇到怎样的困难,政府都应始终成为坚守法治精神与商业信用的楷模。政府带头遵守法律、诚实守信,是现代市场经济必不可少的基石。政府固然因其职能而成为监管者,但作为合同一方,政府与企业都是平等的民事主体。就深圳市梧桐山隧道事件而言,由于开发商的投资回报远远超出了正常资金运作回报率,不少当地市民提出,政府应强制收回隧道,并给予企业

以适当补偿。这样企业并未遭受损失,也实现了公共利益的最大化。但企业顾及社会责任,只能是一种道德要求,不能成为强制手段的依据。对社会而言,政府奉行法治精神与商业原则,其价值是不可估量的,一旦政府法治精神与商业信用缺失,整个社会的交易环境就不堪想象。深圳市政府选择了遵守合约,即使守信的成本明显超出了它所能承受的极限,但其做法无疑是值得嘉许的。

注 释:

- ① 本节中与梧桐山隧道相关的一组数据主要来源于杨兴云、程晓蓓:《深圳“隧道战”》,载《经济观察报》2007年8月6日;陆云球等:《公用事业民营化的“深圳困境”》,载《决策》2007年第9期。另据《南方日报》2008年7月4日SC01版报道,深盐二通道于当日正式通车。
- ② 参见周林军:《公用事业民营化的陷阱》,载周林军的博客,<http://www.bloglegal.com/blog/cac/600000122.htm> #。

### [参 考 文 献]

- [1] 汪永成:《公用事业市场化政策潜在的公共风险及其控制》,载《江海学刊》2005年第1期。
- [2] 陈 潭:《政策能见度的法理规制》,载《决策》2007年第9期。
- [3] 周林军:《公用事业管制要论》,北京:人民法院出版社2004年版。
- [4] 张昕竹:《中国规制与竞争:理论和政策》,北京:社会科学文献出版社2000年版。
- [5] 仇保兴、王俊豪:《中国市政公用事业监管体制研究》,北京:中国社会科学出版社2006年版。
- [6] Holzer, Marc & Kathe Callahan. 1988. *Government at Work: Best Practices and Model Programs*. California: SAGE Publications.
- [7] 周志忍:《当代国外行政改革比较研究》,北京:国家行政学院出版社1999年版。
- [8] 世界银行:《1997年世界发展报告:变革世界中的政府》,北京:中国财政经济出版社1997年版。
- [9] 肖兴志、陈艳利:《公用事业民营化改革:理论基础与政策选择》,载《经济社会体制比较》2004年第4期。
- [10] [美]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。
- [11] [美]维斯库斯、弗 农、哈林顿:《反垄断与管制经济学》,陈甬军等译,北京:机械工业出版社2004年版。
- [12] Ostrom, Vincent & Charles Tiebout, Robert Warren. 1961. "The Organization of Government in Metropolitan Areas," *American Political Science Review* 55(1).
- [13] [美]麦金尼斯:《多中心体制与地方公共经济》,毛寿龙等译,上海:三联书店2000年版。
- [14] 世界银行:《2000/2001年世界发展报告:与贫困作斗争》,北京:中国财政经济出版社2001年版。
- [15] 世界银行:《1999/2000年世界发展报告:迈进21世纪》,北京:中国财政经济出版社2000年版。

(责任编辑 叶娟丽)

## Government's Role in the Privatization of Public Utilities

Yan Changwu

(School of Management, Jinan University, Guangzhou 510632, Guangdong, China)

**Abstract:** The practices of privatization have produced a lot of good effects. But the basic idea of this governance model also leads to the damage of public interests. Taking the W Mountain Tunnel Incident in S City as a case, this article argues that in the confronting between public interests and private interests, the government should act as a good regulator; furthermore, it should also act as an good example of the keeper of the spirit of rule of law and commercial trust.

**Key words:** public utilities; privatization; public interests; government's role