

城市公用事业公私合作、逆民营化困境与对策

——以城市公交行业为例

和 军 任晓聪 (辽宁大学 经济学院 辽宁 沈阳 110036)

【摘要】公私合作是新公共管理理论和新监管理论在公共服务市场化改革中的具体应用,在发达国家总体上取得了较好的效果。但我国公交公私合作经历改革热潮后,大多却以逆民营化收场,形成国有低效与民营乱象的两难困境。分析发现,并非城市公用事业不需要或不能进行公私合作,而是进行有效的公私合作需要一定的制度条件与监管措施,其中法律规范、市场机制及公共管理能力等都是影响其成效的关键因素。在上述条件不完善时,盲目推行公私合作难以取得预期效果,逆民营化现象也在情理之中。因此需要在完善上述制度能力的基础上,破解公私合作困境,提升公共服务质量。

【关键词】城市公用事业;公私合作(PPP);逆民营化;城市公交

【中图分类号】F291 **【文献标识码】**A

0 引言

公私合作模式,即政府公共部门与私人企业合作伙伴模式,英文缩写为PPP(Public Private Partnership),指政府公共部门通过授权或签订协议,委托私人部门代为设计、建造及运营某项基础设施或代为提供某项公共服务。公私合作(PPP)的本质是公私双方通过灵活多样的合作方式,实现优势互补、风险共担、收益共享,提高公用事业运行效率,是公共部门与私人部门通过契约,就公共物品供给和服务建立的长期合作伙伴关系^[1]。公私合作(PPP)起源于英国,被广泛运用于公共交通、电信网络、体育馆修建等基础设施建设领域,公私双方通过建立科学的风险和收益平衡机制、信息共享的合作机制,大大缓解了政府财政压力,降低了基础设施资金投资和运营成本,提高了公共物品服务质量和供给效率^[2]。公私合作(PPP)模式由项目是否需要新建或改建、期满如何处置,以及风险与收益的分配机制等因素决定。马歇尔将公共服务治理模式分为以下十种:政府服务、政府间协议、政府出售、外包、补助、凭单、特许经营、自由市场、志愿服务

和私有化^[3]。根据市场化改革与社会资本参与程度的不同,可将公私合作(PPP)模式分为外包、特许经营、私有化三种类型(表1)。其中,外包类包括模块式外包和整体式外包,特许经营包括TOT、BOT以及其他类三种,私有化包括部分私有化和完全私有化两种。

城市公交作为一项公共服务,具有准公共物品性质,其公私合作可行性取决于其可售性与可经营性^[4]。世界银行在1994年度的发展报告中,根据公共服务和基础设施的竞争潜力、导致自然垄断的技术特征、以使用费弥补运营成本的潜在可能、公共服务义务和环境的外部性等指标,对基础设施的可售性做了评估,并根据成本收益分析法量化其可售性指数和经营性指数(表2)。基础设施可售性指数在2.0到3.0之间,属于较易销售物品,可售性指数为1时,物品属于不可经营的纯公共物品,须由政府投资、垄断供给。城市公交可售性指数在2到3之间,属于准公共物品,因此可由政府生产提供或者由政府提供补贴、市场提供。

20世纪末,基础设施和公共服务行业兴起重塑政府行为、培植多元竞争主体的市场化浪潮,以打破行政垄断、引入竞争机制、改革政府治理、提高运营效率^[5]。新公共管理理论和新监管理论为这种市场化改革提供了理论基础,西方发达国家率先进行了包括城市公交在内的公私合作实践,并在总体

基金项目:国家社会科学基金重大招标项目“制度变迁视角下的中国二元经济转型研究”(11&ZD146);国家社会科学基金项目“民营企业与国有垄断企业融合发展的障碍、机制与路径”(13BJL040)。

上取得了较好的效果。我国也于世纪之交开始进行城市公交的市场化改革,但在经历初期尝试、探索迈进、改革热潮等阶段后,多数却以失败谢幕,出现了“国进民退”的逆民营化现象^[6]。是什么原因

导致这种“南橘北枳”结果?是否我国城市公用事业不需要或不能进行公私合作?如果能够进行,又需要什么样的条件来保证公私合作的成功?这些都需要通过研究予以回答。

表 1 公私合作(PPP)主要模式

方式	类型	涵义	
外包类	模块式外包	SC 服务外包 MC 管理外包 O&M 运营维护	政府授权或委托私人部门代为管理基础设施运营或提供某项公共服务,并向其支付一定费用,如城市绿化、环卫清洁
	整体式外包	DB 设计-建设-移交 DBMM 设计-建造-维护	私人部门根据政府要求的性能指标,按期完成项目设计和建造并交由政府,后者分期向前者支付垫资
	特许经营类	TOT(委托运营-移交)	LUOT 租赁-更新-经营-转让 PUOT 购买-经营-转让
BOT(建设-经营-移交)		BLOT 建设-租赁-经营-转让 BOOT 建设-经营-转让	政府通过特许经营招标,将基础设施的融资设计、建造运营以及用户服务授权委托给私人部门,后者通过向使用者收费分期收回投资取得回报
其他类		DBTO 设计-建造-转让	
私有化类	部分私有化	股权转让 合资兴建	私人部门通过购买或出资建设持有基础设施部分所有权,公私双方共享回报、共担风险
	完全私有化	PUO 购买-更新-永久经营 BOO 建设-拥有-运营	私人部门接受政府保证公益性的约束条款,通过购买、投资新建,拥有基础设施的全部所有权

资料来源:根据相关文献资料归纳整理。

表 2 公共服务和基础设施可售性评估

可售性指数	1(最不易销售)	(1~2)	(2~3)	3(最易销售)
经营性系数	0	(0~1)	(0~1)	大于 1
物品属性	纯公共物品	公共物品	准公共物品	准公共物品
经济属性	公益性	非经营性	准经营性	经营性
角色定位	政府既是安排者 又是生产者	政府既是安排者 又是生产者	政府仅为安排者, 市场为生产者	市场为安排者, 政府或市场为生产者
运营模式	政府投资、政府 垄断供给	政府投资、政府 垄断供给	政府适当补贴、 吸纳各方投资	全社会投资, 政府或市场提供
基础设施	消防、敞开放式公路	医院、收费桥梁	城市公交、供热	网络通信、污水处理

资料来源:1994 年世界银行发展报告:为发展提供基础设施。

1 城市公交公私合作的实践与逆民营化困境

1.1 我国公交公私合作的实践

世纪之交以来,城市公交广泛推进公私合作主要是由于以下几方面原因:一是由于公交国企机构臃肿、经济效益较低、补贴繁重导致的财政债务压力,需要借助公私合作引进资本、改善管理,减少财政压力。二是公私合作理论的成熟和国内外成功的实践探索,为我国城市公交公私合作提供了理论和经验支持。三是相关政策法规的不断完善和政

府的大力推动,使公私合作有法可依,各级政府通过积极构建融资平台、提供有利的合作模式和诱人的回报机制吸引民间资本蜂拥进入^[7]。

我国公交经营管理体制改革始于 1984 年北京公交改革,其发展大致分为四个阶段:探索起步、改革热潮、逆民营化、规制调整(表 3)。由于初期探索主要在国有框架内通过企业改制、自主经营、独立核算、完善内部管理机制等方面进行探索,所以真正的大规模的公私合作实践是在世纪之交开始的^[8]。

表 3 我国城市公交公私合作的实践

阶段	探索起步	改革热潮	逆民营化	规制调整
时间	1984 - 2000	2001 - 2008	2009 - 2013	2014 至今
相关实践	京沪两市重组公交资产上市经营、政府向企业购买服务、进行补贴	民营经济市场准入, 众多城市放开基础设施及公共服务领域	公共部门对私人部门的支持、协调和监督不足, 导致市场无序竞争	众多规范文件相继出台: 打破所有制及行业垄断, 助力 PPP 发展
主要事件	北京、上海等城市改善公交内部经营管理, 推行市场化改革	合肥、十堰等城市引进社会资本, 将公交运营转让给民营企业	十堰、重庆等城市公交民营化改革失败, 众多项目重归国有运营	2014 年国发 43 号文件: 将 PPP 推广到公共交通、养老等公共服务领域
主要特征	外资为主, 国企改革, 政府向企业购买服务、进行补贴, 试点推广、BOT 模式为主	明确产权、民营进入、PPP 模式为主, 经营权转让, 实行国有民营或民有民营	企业恶性竞争, 导致普遍服务难以保障, 规制俘获等负面效应, 政府归国有、提质增效	有力的政策规范、细致的条款, 公益性和经营性项目统筹平衡、稳妥推进
原因分析	公益低廉票价、机构臃肿效益低下、财政补贴压力大、市场化与改革开放形势促进	经济低迷、财政负担加剧、国企改革力度加大、入世开放市场、大力推动民营经济发展	财政包袱减压、监管不力无序竞争、公私矛盾无法协调、经济发展使后期财政状况好转	新常态财政压力加大、国家大力推进 PPP 模式、总结经验教训、制度先行确保改革成效

资料来源: 根据相关文献资料归纳整理。

1.2 逆民营化困境

在经历近十年民营化改革热潮之后, 由于民营企业的恶性竞争、挑肥拣瘦(普遍服务难)、公交员工工资低、企业亏损, 以及政府的规划滞后, 服务质量、进入、价格、工资等监管落后, 承诺失信、补贴不足, 基础设施投入不足等原因, 导致双方在线路、补贴、价格、管理等方面矛盾重重, 交易成本过大。加之多年经济高速发展使得政府财政压力大为减轻, 最终在 2008 年左右出现大规模的城市公交逆民营

化(表 4)。但 2013 年以来, 随着经济进入新常态, 地方财政债务负担过大情形重新出现。为应对经济下滑, 国家又大力推行在包括城市公交的基础设施与公共服务领域推广 PPP 模式^[9]。但由于公交逆民营化的前车之鉴, 对于下一步的公交 PPP 改革, 需要在深刻反思与总结前段经验教训的基础上, 加强顶层设计与规划、完善政府监管、发挥市场竞争机制的作用, 稳步推进, 确保公交公私合作的成效。

表 4 国内公交公私合作逆民营化案例

时间	案例	改革方案与结果	原因分析
2002 - 2007	浙江兰溪城乡公交一体化改革	根据城乡公交网络布局, 将部分公交线路经营权转让给企业运营, 因后期债务负担过重导致改革失败	公交公司预期过于乐观, 后期运营成本不断攀升, 企业亏损严重, 公交运营难以为继
2003 - 2008	十堰公交民营化改革	政府通过质量招标, 以合同租赁、承包经营等手段, 市内多条公交线路转让给民营企业	企业追求短期利润, 车辆设备损耗率过高, 资金投入严重不足; 忽视员工利益, 导致罢工频繁
2003 - 2009	浙江嘉兴公交公私合作改革	推行多元投资、挂靠承包经营的公交民营化改革。但因合作双方的矛盾冲突, 只能提前终止承包合同结束民营化改革	公私合作双方以及公交公司内部股东的矛盾纷争不断; 城市发展线路规划调整缺乏统一管理, 引发线路重叠冲突
2007 - 2010	无锡公交民营化改革	立足“站运分离、有偿使用”的原则, 降低民营企业进入门槛, 推行公交运营经营权开放竞投政策, 实行经营主体多元化	公交运营不再享受政府补贴, 独立经营、自负盈亏, 公交企业拉客逐利压班压点, 公益性和服务性难以保证和实现
2006 - 2007	青岛公交公私合作改革	政府在优化公交线路的基础上, 用特许经营的方式将 60 多条线路授权给企业进行运营, 最终因服务能力下降, 将公交运营收归国有	事前调研不够深入, 没有经过科学论证, 盲目推行公私合作改革, 政府不能如约履行责任, 企业利益不能得到有效的保障
2012 - 2013	洛阳公交 PPP 模式改革	政府主导, 积极搭建融资平台, 引入社会资本, 采用 PPP 模式, 平稳推进公交公私合作改革。最终因经营不善导致严重亏损	部分企业私自转包个人, 运营模式名为公司经营, 实为个体挂靠, 导致争夺运行热线, 交通违法激增, 公交服务质量不断下降

资料来源: 根据相关文献资料归纳整理。

2 逆民营化的反思与总结

2.1 相辅相成——公私合作改革与政府监管

政府是公交公私合作改革的推动者和实施者,科学的政府决策、有效的政府监管对公私合作改革的成败至关重要。公私合作改革引入竞争机制,推行公交市场化改革,但不等于放松政府监管^[10]。市场机制具有自身的缺陷和不足,因此需要有效的政府规制和监管,以弥补市场缺陷,保证公平和效率的动态平衡。市场机制与政府监管不是非此即彼相互对立的关系,而是相辅相成、不可替代的共生体。公交公私合作改革的重点是强调市场机制、竞争机制的引入,但并不代表政府责任的卸载。纵观国内外众多成功案例,不难发现政府的履约能力、契约精神以及监管力度关系到公交公私合作改革的成败。公私合作改革中,政府移交给民营企业的是服务项目的提供,而并非服务责任的移交。反观我国公交公私合作改革的失败案例,正是由于政府不负责任的隐退,才导致逆民营化的出现。

2.2 价值均衡——社会公平和经济效率

公交公私合作改革涉及政府、企业与社会公众三方利益主体,其中,政府是公交服务的委托方,因基于维护社会公众效益的立场,保证公共物品供给稳定和服务质量,实现社会公平是政府追求的终极目标。而作为市场主体的企业,其首要目标是创造经济效率,这也是企业生存和发展的关键。市场经

济条件下,社会公平和经济效率是公私合作改革的对立统一体,社会公平是增进人民群众福祉的基础,效率优先则是市场机制的存在意义,偏废一方都会导致公私合作改革的失败^[11]。政府在引入社会资本时,应创造一个公平、有序的竞争环境,维护企业合法权益的同时,保证公共物品服务质量和均等化平衡。因此,公私合作改革需要政府和市场通力合作,从宏观上正确处理社会公平与效率的关系,通过公共选择的过程选定资质企业来提供公共服务,实现公平与效率的双向发展。

2.3 因地制宜——灵活的运营模式调整

我国公交公私合作改革经过近三十年的不断探索和发展,大致经历了以下几种公交运营模式:集团运营模式、特许经营模式、民营化模式以及多元竞争模式^[12]。其基本特征、垄断程度、政府监管难易程度的不同比较分析见表5。从比较分析表中,不难看出没有完美无缺的公交运营模式,以民营化模式来说,其政府补贴较低,可以有效缓解财政压力,但因此其一体化程度和垄断程度较低,也造成政府难以对其进行有效监管。城市公交公私合作改革的方向是由政府垄断供给向有限竞争过渡、政府单一投资向多元投资过渡的动态发展过程^[13]。只有做到因时而变,随事而制,准确把握市场化改革的阶段和特征,因地制宜地采用相应的公交运营模式,才能保证公私合作改革的成功。

表5 不同的公交运营模式比较分析

运营模式	集团运营模式	特许经营模式	民营化模式	多元竞争模式
基本特征	国有公交商业化运营	线路招标分散运营	私人运营 政府监管	多元参与 股份合作
一体化程度	高	中	低	低
垄断程度	高	低	低	中
政府补贴	高	低	低	低
监管难易程度	易	难	难	难

资料来源:根据相关文献资料归纳整理。

2.4 协同发展——公私合作治理

城市公交是关系人民群众日常出行和城市运行秩序的准公共物品,与日常生活息息相关。由世界银行1994年关于基础设施可售性评估的发展报告可知,城市公交属于较易销售的准经营物品,可由政府授权给社会资本通过公私合作的方式运营,这也是破解“马歇尔困境”的出路所在^[14]。公私合

作的实质是在公私部门之间建立合作伙伴关系,改变自由市场至上论的管理模式和全能政府论的管理模式,改变公共物品单一的政府投资渠道和政府垄断供给的经营模式,更多地依赖社会资本满足公众需求。公私合作的顺利进行需要良好的制度保证,比如相应的政策法规、政府反垄断制约、价格规制以及合同规制等公共政策。因此,政府应进行渐

进式的改革,逐步引入社会资源进入公共事业领域,实现双方互补合作,协同治理,而不仅仅是政府或市场自治,共同承担提供公共服务的责任。

3 下一步推进公交公私合作的对策建议

3.1 国外公交公私合作模式比较

英国是最早尝试采用公私合作(PPP)模式进行公用事业市场化改革的国家,其目的在于缓解政府财政负担,改变城市公交低效运营的局面。通过公私合作改革,英国的公交运营扭转了服务质量下降、连年亏损、严重依赖财政补贴的局面,实现了公私双方的共赢^[15]。随后这股浪潮以独特的魅力席卷全世界,美国、德国、加拿大等国家先后采用公私

合作模式对本国的公用事业领域进行市场化改革。目前,国外公交公私合作模式主要包括以下几种:政府引导型、自由市场型、公私合作型以及政府主导型,分别以英国、美国、法国和德国为典型代表,其基本涵义及特征见表6。英国通过制定完善的政策法规,改变“政企合一”的经营体制,引导国有股权出售实现公交市场化改革^[16]。美国通过最大限度地发挥市场机制作用,使民营经济直接运营城市公交,政府对其进行强力管制。法国通过建立风险共担的特许经营制,调动社会资本积极性。德国倡导政府直接管理,政府干预的范围和力度较大,因此公用事业领域私有化程度不高^[17]。

表6 国外城市公交公私合作(PPP)改革模式比较

类型	政府引导型	自由市场型	公私合作型	政府主导型
国家	英国	美国	法国	德国
涵义及方式	政府通过制定完善的政策法规,引导国有股权出售转让,鼓励社会资本进入电信、公交等公共服务领域,以削减财政赤字、提高公用事业运行效率	最大限度的发挥市场机制作用,充分刺激市场竞争,减少政府直接干预,运用竞争性指标政策和完善的法律法规,推动市场机制的顺利运行	政府和具有一定资质的企业以特许经营的方式,优势互补,合作经营城市公交,通过合理的风险平衡机制和灵活的经营机制,提高公交服务质量	政府干预的范围和力度较大,运用强有力的财政政策、产业政策,通过公开招标,成立公共交通联合会,统筹安排资源配置,推动公私合作改革
特征	改变“政企合一”的经营体制,向社会发行股票引导国有股权出售,放松规制,引导企业自主经营	充分的市场竞争,民营经济直接运营城市公交,政府公开调控价格,并对其实施强有力的管制政策	政府和企业相互合作、相互监督,通过建立科学的契约机制和风险共担机制,调动社会资本积极性	倡导政府公有,实行政府直接管理,公私合作改革的力度不强,私有化程度不高

资料来源:根据中外文献和网络资料归纳整理所得。

3.2 对策建议

3.2.1 尽快完善公私合作方面的政策法规。

目前我国没有公私合作方面的专门立法,只有一些部门规章和散见于《合同法》、《政府招标法》等法律的部分法条,存在很多监管盲区,不能够有效保障我国公私合作改革的顺利进行^[18]。因此,要尽快出台《基础设施和公用事业特许经营管理法》和《公私合作(PPP)法》等立法层次较高的法律来推动公用事业公私合作改革,并不断完善相关配套法律,明确公私双方的权利义务,保证公私合作的招标、融资、运营、监管等各个环节都有法可依。

3.2.2 加强政府部门的有效监管

公私合作不是解决公用事业垄断低效的万能药,只有实现政府部门的有效监管,才能保证公私合作改革的成功。当前,我国公私合作存在“政监合一”、重融资、轻监管的现象,造成民营企业无序竞争、扰乱市场秩序的恶果。因此,首先要立足本

国国情和行业特征,进一步推动监管机构改革,制定一系列本土化的监管机制,构建完备的政府监管体系。其次,要提升依法监管水平,尽快转变政府职能,摒弃计划经济体制下落后的行政监管方法。

3.2.3 进一步完善公私合作的风险分担机制

公私合作涉及政府、企业与社会公众三方利益主体,面临融资风险、经营风险等众多风险。公私合作应立足收益共享、风险共担的基本原则,建立科学的风险分担机制,有效化解或降低公私合作的一系列风险,提高社会资本参与公私合作的积极性,保护民营经济的合法权益^[19]。同时,政府还应据各地区的不同情况,建立责权利统一的风险预测、规避机制,完善财政补贴机制,对公交行业提供差额补贴,落实各项补贴政策。

3.2.4 以公共服务为原则,转变政府职能

有效保证城市公交等城市公用事业的产品质量和服务态度,可以增进人民福祉,优化公共服务

质量^[20]。因此,政府应以增进社会福祉为公私合作改革的宗旨,将人民群众的福祉和利益放在首位,以公共利益的实现和维护为基本立足点,应尽快从监管型政府向服务型政府转型,保证公共物品的稳定供给和质量优良。还应设立专门的管理机构,充分权衡政府、企业和社会公众三大群体的利益,培养法律、财务等方面的专业化人才。强调政府公共服务职能的社会化。△

【参考文献】

- [1] 陈志敏,张明,司丹. 中国的 PPP 实践: 发展、模式、困境与出路[J]. 国际经济评论 2015 (4): 68-84.
- [2] 魏伯乐. 私有化的局限[M]. 王小卫,译. 上海: 上海人民出版社 2006: 545.
- [3] 马歇尔. 经济学原理[M]. 商务印书馆,1964: 259-328.
- [4] 魏娜,刘昌乾. 政府购买公共服务的边界及实现机制研究[J]. 中国行政管理 2015 (1): 73-76.
- [5] 肖兴志,陈艳利. 公用事业民营化改革: 理论基础与政策选择[J]. 经济社会体制比较 2004 (04): 119-126.
- [6] 刘晓凯,张明. 全球视角下的 PPP: 内涵、模式、实践与问题[J]. 国际经济评论 2015 (4): 53-67.
- [7] 景维民,吕垒. 城镇化进程中我国城市公用事业的市场化改革研究[J]. 现代管理科学 2015 (05): 15-17.
- [8] 任晓聪,和军. 我国公交行业公私合作的实践、困境与对策[J]. 西部论坛 2016 (4): 22-35.
- [9] 王俊豪. 中国城市公用事业民营化的若干理论问题[J]. 学术月刊 2010 (10): 58-64.
- [10] 徐家良,赵昕. 政府购买公共服务的实现困境与路径创新: 上海的实践[J]. 中国行政管理 2013 (8): 26-30.
- [11] 王俊豪. 中国基础设施产业政府管制体制改革的若干思考——以英国政府管制体制改革为鉴[J]. 经济研究 1997 (10): 36-42.
- [12] 丰云. 国外公用事业民营化改革的四种模式及其启示[J]. 行政论坛 2006 (06): 90-92.
- [13] 王学庆. 垄断性行业的政府管制问题研究[J]. 管理世界 2003 (08).
- [14] 章志远. 民营化、规制改革与新行政法的兴起——从公交民营化的受挫切入[J]. 中国法学 2009 (2): 22-35.
- [15] 丁煌,定明捷. 西方国家民营化改革及其对我国的启示[J]. 国际技术经济研究 2003 (07): 29-39.
- [16] 王俊豪. 英国公用事业的民营化改革及其经验教训[J]. 公共管理学报 2006 (01): 66-70.
- [17] 高旺. 西方国家公用事业民营化改革的经验及其对我国的启示[J]. 经济社会体制比较 2004 (06): 23-28.
- [18] 叶托. 超越民营化: 多元视角下的政府购买公共服务[J]. 中国行政管理 2014 (4): 56-61.
- [19] 王俊豪. 自然垄断产业市场结构重组的目标、模式与政策实践[J]. 中国工业经济 2004 (01): 21-27.
- [20] 刘佳丽,谢斯儒. 我国自然垄断行业政府监管的研究范式亟待改革[J]. 学术交流 2016 (09): 134-138.

作者简介: 和 军(1972),男,博士,辽宁大学经济学院,教授、博导。研究方向为国企改革、规制经济学。
收稿日期: 2016-05-09

City Public Private Cooperation , Dilemma and Countermeasures of Reverse privatization: Take the City Public Transportation Industry as an Example

HE Jun , REN Xiaocong

【Abstract】Public private partnership is the concrete application of the new public management theory and the new supervision theory in the public service market reform , and has achieved good results in the developed countries. But after a upsurge of reform on public transit in our country , the public-private partnership , but mostly to reverse privatization ended , the formation of the dilemma of inefficient state-owned and private chaos. Analysis found that are not the urban utilities don't need or not of public-private cooperation , but effective public-private collaboration requires a certain institutional conditions and regulatory measures , and legal norm , the market mechanism and public management ability are the key factors affecting the effectiveness of. When the conditions are not perfect , it is difficult to achieve the expected results of the blind implementation of public private partnerships , the phenomenon of reverse privatization is also reasonable. Therefore , we need to improve the ability of the above system , to crack the plight of public private partnerships , to improve the quality of public service.

【Keywords】Urban Public Utilities; Public Private Partnership (PPP); Reverse Privatization; Urban Public Transportation