

学校编码: 10384

分类号_____密级_____

学 号: X200106036

UDC_____

厦 门 大 学
硕 士 学 位 论 文

市政公用事业改革的路径选择

——厦门公交民营化改革案例分析

The Path of Municipal Public Utilities Reform in China

——The Case Study on Privatization of Public Transit Reform in Xiamen City

施 耿 瑶

指导教师姓名: 陈 振 明 教授

专 业 名 称: 公 共 管 理 (M P A)

论文提交日期: 2 0 0 4 年 5 月

论文答辩日期: 2 0 0 4 年 6 月

学位授予日期: 2 0 0 4 年 月

答辩委员会主席: _____

评 阅 人: _____

2004年5月

导师组:

陈振明	厦大公共事务学院教授	博导
郑云峰	厦门思明区区长	硕士
孟 华	厦大公共事务学院讲师	博士

厦门大学学位论文原创性声明

兹呈交的学位论文，是本人在导师指导下独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考的其他个人或集体的研究成果，均在文中以明确方式标明。本人依法享有和承担由此论文而产生的权利和责任。

声明人（签名）：施永强

2004年5月20日

摘 要

我国要实现从计划经济体制向市场经济体制的转型，市政公用行业市场化改革是无法回避的一个“堡垒”。尽管在实践中还存在不少问题，致使业内对改革模式尚存争议，对改革前景的预测也不尽乐观，但是，西方 20 世纪 70 年代蓬勃兴起的民营化浪潮正席卷而来，引入竞争机制，走民营化道路，正在成为各地公用事业改革中自觉不自觉的选择。其中，城市公共交通作为与市民利益息息相关的城市重要基础设施和公共服务行业，不论其体制改革抑或票制改革，都备受关注。本文以厦门城市公共交通行业改革为例，分析和探讨民营化的运用及其对公用事业领域的借鉴意义。

全文共分四部分：

第一部分介绍厦门城市公交改革历程。从厦门城市公交上个世纪 90 年代初的市场化改革探索入手，回顾改革所带来的市场扩张的辉煌，分析目前面临的竞争、体制、基础设施等问题，以及即将开始的具实质性的改革巨变。

第二部分分析民营化在厦门城市公交中的运用。首先阐述厦门城市公交民营化的内外动因；其次，通过透视城市公交的本质属性和供给方式，说明民营化运用于城市公交的可行性；最后，分析合同承包、特许经营、补助、凭单等几种民营化主要形式在城市公交中的综合运用，并总结了民营化运用的一些优劣之处。

第三部分探讨走向民营化中城市公交企业和政府的战略选择。首先从纳特和巴可夫提出的战略管理六个阶段谈起，着重分析公交企业尤其是长期处于垄断地位的国企所面临的优势、弱点、机会和威胁，阐述面临改革巨变的公交国企应如何调整心态、正确定位。接着，将战略管理引入政府，提出政府的战略观在于放松规制的同时重建规制，强调为实现城市公交公益性和效益性的协调统一，政府应突出的“掌舵”的核心战略。

第四部分分析城市公交民营化对中国公用事业领域的借鉴意义。通过总结城市公交民营化的主要经验教训,分析民营化在中国面临的体制、法律、观念等主要障碍,对民营化运用于中国城市公用事业领域提出几点建议,说明民营化理论只有融入于中国国情,才能对中国城市公用事业改革产生积极的影响。

本文以实证分析为主,所选择的分析视角——城市公交,以及所运用的理论分析框架,如战略管理,具有新颖独到之处,对城市公交民营化的分析和探讨相信会对城市公用事业领域的其他改革有所裨益。由于各地经济实力并不均衡,不同行业的改革进程也有较大差距,民营化的实际运用必然要有所区别,但本文对此还缺乏进一步的分析,对民营化理论的中国化也缺少必要的更全面的提炼。

关键词: 公用事业; 公共交通; 民营化

Abstract

Market-oriented reforms in municipal public utilities have been an unavoidable “fortress” in the conversion from planned economy to market economic system in China. While the wave of privatization, which sprang up exuberantly in the West in 1970’s, is now sweeping across the country, a conscious and spontaneous way to choose is to lead competition and privatization into the reforms of public utilities, in spite of the controversy in the reform patterns and the unoptimistic calculation on the reform prospects. As an important infrastructure and public service trade, the public transit of a city is closely bound up with the life and profits of the citizens and any reforms in this area will be widely concerned. This paper took the municipal public transit reform in Xiamen city as an example and tried to study and probe into the application of privatization and its significance for reference to reforms of other public utilities.

The paper included four parts as following:

Reform process of Xiamen municipal public transit was introduced in part 1. This part began with the exploring market reform that happened in the Xiamen municipal public transit in the early 1990’s. Then it reviewed the brilliant achievements caused by the market expansion, analyzed some problems the reform confronted nowadays in competition, organization, infrastructure etc., and great essential changes that would soon take place were also analyzed in this part.

Part 2 analyzed the application of privatization in the management of Xiamen municipal public transit. Firstly in this part, it explained the inner and outer causes of privatization in Xiamen municipal public transit. Then the possibility of application of privatization in Xiamen municipal public transit was demonstrated through investigating the innate characters and supply patterns or the system of payment. Finally, such main forms of privatization as contracting, franchise, grants, vouchers and their comprehensive application in the reform of municipal public transit were analyzed, some advantages and disadvantages of the application of privatization were also summarized in this part.

Part 3 inquired into the strategic choices for the government and civil public transit enterprise while privatization engulfed in. According to the six stages theory in strategic management put forward by Nutt and Backoff, after emphatically analyzing the superiority, weakness, opportunity and threat that the public transit enterprise, especially the long-monopolized, state-owned enterprises had faced, the paper not only stressed that the government should take the strategic management, balance the deregulation and re-regulation, highlight its steering position in the key strategy, so as to realize the harmony and unity between the public welfare and economic benefit of the civil transits, but also demonstrated that the state-owned public transit services should recognize and revise themselves correctly while facing and undergoing the great changes caused by the reforms.

The significance for reference of the application of privatization in civil public transit to the reforms in the fields of public services around China was explored in part 4. Through summing up the experiences and analyzing the main obstacles in system, law and thoughts that China confronted with in the privatization of civil public transit, some suggestions on the application of privatization in the fields of China civil public services were put forward. Only merged into the national conditions of China, could the theory of privatization positively influence the reforms of the civil public services of China.

It was unique and creative to other researches that the paper took the civil public transit as an angle of view, used the theory of strategic management as analyzing frame and mainly based on example and evidence analyses. The suggestions and conclusions would be of much help to the reforms of the municipal public utilities and services. Because the economic power is not the same in different regions, the reform process disparate in different industries, the practical application of privatization should be correspondently different. More studies on such different treatments and how to make the privatization theory more suitable to China's situations should be necessarily continued.

Key Words: public utilities; public transit; privatization.

目 录

引 言.....	1
一、厦门城市公共交通改革历程	2
(一) 厦门城市公共交通的改革探索	2
(二) 厦门城市公共交通现状	4
(三) 厦门城市公共交通面临巨变	6
二、民营化——厦门城市公共交通改革走向	9
(一) 厦门城市公共交通民营化的动因	9
(二) 厦门城市公共交通民营化的可行性	12
(三) 民营化工具在城市公共交通行业中的运用	17
三、走向民营化中城市公共交通企业与政府部门的战略选择..	26
(一) 城市公共交通企业的战略管理	26
(二) 政府部门的战略选择	29
四、城市公共交通民营化对公用事业领域的借鉴意义.....	34
(一) 城市公共交通民营化的主要经验教训	34
(二) 民营化在中国面临的主要障碍	36
(三) 民营化运用于中国城市公用事业领域中应注意的几个问题	38
参考文献.....	42
后 记.....	44

引言

市政公用行业被称为我国计划经济体制最后一个“堡垒”，从某种意义上说，能否攻破这最后一个“堡垒”，将是我国经济体制改革能否最终成功关键之一。2001年底，国家计委颁布的《关于促进和引导民间投资的若干意见》提出：鼓励和引导民间投资以独资、合作、联营、参股、特许经营等方式，参与经营性的基础设施和公益事业项目建设。2002年12月27日，建设部发布《关于加快市政公用行业市场化进程的意见》，开放市政公用行业投资建设、运营、作业市场，建立政府特许经营制度等赫然纸上。2003年10月，中共十六届三中全会《决定》指出：放宽市场准入，允许非公有资本进入法律法规未禁入的基础设施、公用事业及其他行业和领域。民营化已经没有了政策上的障碍。厦门的市政公用行业民营化进程虽然相对落后，但面纱一经揭开则势不可挡。如果说2003年上半年被称为“三水合一”的由原水、供水、排水整合为资产总额14亿元、注册资金达45亿元的水务集团的成立，是市政公用行业迈开市场化步子的一大亮点的话，那么，12月在市政府第12次常务会议上讨论的城市公交体制改革则更为牵动人心。本文将以厦门城市公共交通为例，对其十年来所经历的两次改革进行回顾，分析走民营化道路的原因和可行性，提出几种民营化方式在城市公交中的运用，并对其绩效和存在问题进行评析，进而提出公交企业与政府部门在民营化中的不同的战略管理重点，最后，简要归纳城市公交民营化对于其他公用事业改革的借鉴意义。

一、厦门城市公共交通改革历程

（一）厦门城市公共交通的改革探索

1. 改革序幕

厦门城市公共交通的改革始于上个世纪 90 年代。从 1957 年厦门公交公司成立起，与其他城市的公交企业一样，城市公共交通属于社会福利性质，亏损经营、政府补贴在所有人眼里都理所当然，1990 年厦门公交公司就亏损 794.95 万元。进入 90 年代以来，厦门公交面临着中巴、的士与公交车争客源、原本狭窄的市区道路交通堵塞现象加剧，以致市民乘车难、公交车上路难的处境，在全国上下都在转换企业经营机制的大背景下，1993 年，厦门公交迎来了新的机遇。这一年，厦门公交总公司成立，尽管还是实行企业管理的事业单位体制，但公司开始了市场化改革的初步探索，改变了公用事业只能单纯依靠政府拨款的模式。通过广开门路，多方集资，一年后增加投入营运公交车 99 辆，其中 10 辆由社会资助，12 辆由企业自筹资金添置。这一年多时间内向社会募集的资金有 1000 多万元，其中仅宝龙、天安两个外资房地产开发企业就捐赠了 160 多万元，公司将线路分别延伸至这两家企业开发的宝龙中心和怡景花园，这两个房地产项目因而升值，市民也因此方便了，可谓经济效益和社会效益相得益彰，而这 1000 多万元若靠政府投资至少需要两年。公交候车亭建设过去一直被当作包袱，每个需要财政补助 6000 元，也是从这一年起，公交总公司瞄准了厦门广告业蓬勃发展的契机，利用候车亭地点固定、位置突出的优势，以三年内不收费为条件，由广告公司投资改建，逐步将简陋的候车亭改建成不锈钢立体式候车亭，新的候车亭 63 座价值 500 多万元，此举成为全国公交行业公用设施改造之首创，既减轻了政府负担，又美化了市容，随后几年还引发了以公交车作为流动广告载体的热潮，广告成了公司稳定的收入来源之一。

此外，公司内部也开始了精简机构、人员聘任、以岗定酬、目标责任制等一系列改革，逐步建立了监督、制约、激励机制，并全面推行规范化服务。在众多怀疑的目光下，16、17 路无人售票车上路了，无人售票乘车制度赢得了各方褒奖并全面推行。

2. 市场扩张

从 90 年代中期直至本世纪初，厦门公交总公司在第一次改革的基础上，努力适应市场经济的需要，致力于公益性和效益性的协调推进，从深化改革入手，将服务质量作为企业的“无形资产”来经营，进一步完善和细化关键岗位的服务规范，积极推行社会服务承诺，企业驶上了发展的快车道。从 1996 年至 2002 年，营运车辆从 417 台增至 1329 台，增长了 218%；营运净收入从 7906 万元增至 3.02 亿元，增长了 282%；企业固定资产从 1.19 亿元增至 3.6 亿元，国有资产保值增值率平均每年达 10%以上；营运线路 101 条，基本上做到城市建设到哪里，公交车就开到哪里。六年中共投资 2.5 亿元(其中企业自筹资金 2 亿元)购置新车 1000 多台，绝大部分为空调车和环保型车辆；投入 1000 多万元用于场站建设(其中企业自筹资金 700 万元)。运用资本运营和资产运营两种手段，新建及改造候车亭 500 多座、线路导乘牌 700 多座，这两项建设均属全国一流水平。加快技术创新，先后开发应用了 IC 卡电子收费系统、自动充值系统、电子路签系统等，使企业管理从劳动密集型逐步向技术密集型转变，人车比由 5.7:1 减少到 2.9:1，居全国同行前列。

在立足市场、参与竞争，求得自身发展方面，公司也迈出了实质性的步子。1998 年成立杏林分公司，重点发展岛外公共交通。1999 年，配合市政府 80 号令即《厦门市摩托车管理暂行规定》的贯彻实施，以解决岛内城乡结合部市民出行为重点，新辟线路 15 条，调整延伸线路 16 条。2000 年，以发展城乡公共交通一体化为出发点，兼并了同安汽车运输公司，组建同安分公司，将岛内岛外公共交通纳入统一规划。2000 年，还抓住城市客运

市场清理整顿机遇，在政府的支持下，组建市鹭驰巴士有限公司，旨在逐年吸纳到期报废的个体中巴车主和其他运营中巴车单位参股，使国有、集体、个体等多种经营成分有机会参与城市公交运营。2001 年市公交总公司又正式脱离了事业单位的体制。

在改革过程中，市公交总公司也有过不算成功的经验。公司曾尝试内部职工的个人承包经营模式，公司与承包经营的职工签订承包合同，规定无条件安排公司驾乘人员，承包者根据不同的线路和车型交纳押金，并承担线路驾乘人员的工资奖金养老保险等，以及其他运营费用，公司只收取管理费。改革之初，收到了一定的效果，职工的服务观念、竞争意识加强了。但因受利益驱使，以及公司监督不到位，车辆行驶中出现了相互压点、抢点、超车等现象，影响了服务质量。加之无明确的法规制度进行有效制约，承包者实际上是无风险经营，经营情况较好时积极性高，一旦经营不善就不想履约，52 路曾出现全路不跑车的状况，由于都是内部职工，公司无法也不可能真正实施制裁，违约责任名存实亡。

（二）厦门城市公共交通现状

1. 竞争

1996 年以前，厦门公交市场基本上是市公交总公司一统天下，但随着同安公交和海沧公交的成立，市场的平静渐渐被打破。

1996 年，为迎接同安世界联谊会召开，隶属于特运总公司的同安公交公司成立，结束了同安城关没有公交车的历史，当然，此举当时主要是形象的需要。1997 年，为解决海沧投资区内国企员工上下班交通问题，同样由特运总公司组建的海沧公交也成立了。此时，这两家企业的经营范围还仅限于岛外。作为新兴的公交企业，同安公交和海沧公交在完成了特定的历史使命后，经济效益自然成为企业的首要考虑，2002 年它们开始进军岛内公交市场，悄然与市公交总公司展开了竞争。市场竞争显然方便了市民，

但存在一定程度的盲目和无序，为争抢客源，出现了驾驶员压点、抢点、飚车、争吵等场面。市公交认为这二家企业专挑客源多的线路和时间段经营，既没有在基础设施方面投入，又不用不承担社会义务（2002 年市公交总公司仅月票一项就让利 5700 多万元，军民共建的 90 路车，平均月亏损 6 万元），且无历史包袱，竞争不在同一起跑线上。同安、海沧公交则认为，自己不要政府补贴，主动参与竞争，却没有得到平等的机会和公正的待遇，不仅无法享受免交公路建设基金、过桥费、养路费、运管费等优惠政策，甚至在岛内公交站点连个站牌都没有。

市公交总公司的另一竞争对手来自中巴。厦门有大量的社会中巴，但经营缺乏规模（600 多台车分属 20 几家企业，有的企业仅几台车），而且普遍采取挂靠经营的方式，长期以来因车况差，服务质量差，污染严重等问题而倍受指责。但令市公交总公司始料不及的是，2003 年大批中巴车到期报废后并未加入鹭驰巴士有限公司的行列，而是购置了环保型新车，且空调车的票价也仅 1 元，虽然单户独干的模式没有发生变化，但中巴车的硬件设施得到了根本改善，社会形象也焕然一新，重新吸引了市民的注意力，而鹭驰公司至今还维持在创业之初 2 条线路的水平上。与此同时，资源配置不均和竞争无序的问题更加突出，比如，湖滨南路公交专用道上，一个公交站点同时停靠 5、6 辆车的现象已不足为奇；嘉禾路上，进出岛的各种车辆争先恐后，抢占公交站点，不少车辆长时间候客，引起交通拥挤和堵塞；28 路公交车线路延伸时曾招致部分中巴车围攻；同集路上最高峰时平均每 36 秒就有一辆进岛公交车等。这几年全市公交的运力实载率都只有 50%多一点。

尽管存在相当程度的混乱，但竞争促使各公交企业在车型、服务、价格等方面朝着便民、利民的方向发展是显而易见的。市公交总公司就加快了车辆换型升级，26 路车尾气排放超标的双层巴士全部提前报废，在全省率先引进 10 台尾气排放达到欧Ⅲ标准的大容量客车；电子钱包的乘次单价

从原先的九折优惠调低到八折；给外来员工办理公交 IC 卡，使他们享受与厦门市民同等的“国民待遇”。e 通卡工程的启动使仅享受到市公交总公司优惠折扣的市民，也能在同安、海沧公交和社会中巴上享受到同等的优惠。

2. 体制

管理体制不顺是市场出现混乱的根本原因。厦门公交长期延续旧的管理体制，即，市政局是市公交总公司的行政主管；交通委主管中巴和特运总公司海沧、同安公交车辆的经营审批和市场管理；城管办负责全市公交市场总量宏观调控；公安交警负责各线路沿途停靠站点及首末站设置，并参与机动车的尾气治理。多头管理，政出多门，使行业缺乏统一规范的管理，市场缺乏相应的准入、退出和监管约束机制，很多问题难以协调和解决，导致公交资源无法优化配置和综合利用，结构性资源短缺和过剩同时存在。

3. 基础设施

其一，厦门的道路布局先天不足，岛内道路东西走向多，南北走向少，且路幅较窄，车道紧张。岛内公交基本是平面交通，立交桥、人行天桥和人行地道少，造成车流、人流疏导难度大。其二，公交场站缺乏统一、合理的规划，岛内许多交通枢纽站设在中心商圈，有 40 多条线路以火车站和轮渡为首末站，岛外站点布设则出现大量空白。其三，岛内公交停车场已基本饱和，一些小区在设计时未预留足够的公交场站用地，岛外公交场站也严重匮乏。其四，由于公交资源配置主要依靠行政审批，线网设置存在随意性，线网布局缺乏统筹，线路覆盖冷热不均。岛内外居民乘车条件不平等就与基础设施不完善直接相关。

（三）厦门城市公共交通面临巨变

在 2003 年底市政府第 12 次常务会议上，《厦门市公共交通管理体制

第一，厦门市公交体制将发生重大变革，按照“凡是轮子的归一个部门管理”的思路，全市公交运输企业的行业管理统一由市交通委负责；公交营运线路特许经营工作将由市交通委具体负责实施。第二，场站与运输企业分离，将全市道路公交场站资源（包括原归市城管办管理、俗称“咪表公司”的富通达停车管理有限公司及由交警支队管理的停车场）进行整合，合并成一家国有独资的“场站公司”（名称待定），组建工作和今后的行业管理统一由市政园林局负责。今后新增的公交场站的投资建设和经营管理统一由“场站公司”承担，各公交运输企业一律有偿使用这些公交资源。凡政府投资的枢纽站、首末站、停靠站的所有权统一划归“场站公司”。第三，建立公交线路特许经营制度。今后对新增的公交线路，均采取特许经营办法，向社会公开招标。对于历史形成的现有 160 条公交营运线路，通过办理确认手续，并按运力、运量作适当调整后继续准予特许经营，待我国加入 WTO 过渡期满后，由有关部门负责依法向社会公开招投标。第四，对准入公交市场的企业（零散及挂靠户除外），一律免收过路费、过桥费和养路费，个别无法免收的由政府给予适当补贴。第五，鼓励民间资本和外资在统一的市场准入条件下进入公共交通领域，形成投资主体多元化。第六，参考物价、公交成本、企业净资产利润、社会平均收入水平等指数，适时调整公交票价。公交票价由物价部门进行成本测算，采取听证形式，广泛听取各方面意见后确定。

该方案同时明确市公交运输市场将构建七大运营主体：第一运营主体，市公交总公司可通过市场寻求投资合作方或通过跨地、跨市联合重组，或通过吸纳战略投资者，或将部分股权转让给品牌龙头企业，或者收购其他公交企业的股份进行资本扩张，在保证国资必要控股的前提下，采用集团股份公司模式将公司的规模扩大，实现投资主体多元化和集约式经营。第二运营主体，对鹭驰巴士有限公司进行增资扩股，交通国投、特运、公交总公司各划出部分资产入股，鹭驰巴士有限公司变更设立为股份公司，在

保持国有控股的前提下，嫁接香港康利集团公司的资本（或其他外资），成为中外合资的“厦门鹭驰巴士股份有限公司”。第三运营主体，将“厦门经济特区运输集团股份公司”（原特运公司）控股的海沧公交、同安公交和特运出租车公司进行整合，改造成股份公司，并积极嫁接外资。第四运营主体，对现有的社会中巴进行兼并、组合、入股，组建统一管理、统一经营、统一核算的“巴士股份公司”，实现集约化、规模化经营。不允许中巴单车经营、挂靠经营。第五运营主体，对出租车进行必要的整合，组建“出租车股份公司”，引入现代企业制度，提高管理水平，避免出租车零散经营、挂靠经营等“游击队”方式。第六运营主体，加快厦门轻轨建设步伐，方便岛内外交通，缓解交通拥挤的压力。第七运营主体，参照陆上公交的改革思路对现行的海上客运体制进行改革，对海上公交的发展进行统筹规划。

此前，厦门首次进行的线路招标一波三折，在经历了第一次流标后，终于在体制改革方案出台前正式实行。招标线路为轮渡至灌南工业区（201路）和会展中心至灌南工业区（202路），两条线路合为一个标的。招标线路经营权期限为8年，招标邀请对象为市公交总公司、特运总公司、特运同安公交公司、特运海沧公交公司、白鹤客车出租公司。最终由特运总公司中标。此次招标可以说是厦门公交市场化改革最具实质性的一步。

二、民营化——厦门城市公共交通改革走向

早在建设部文件印发前，广东、上海、北京等地已迈开了公交市场化的步子，纵观其他城市的改革举措及此次《厦门市公共交通运输体制改革实施方案》，民营化无疑是厦门公交改革的首选。

（一）厦门城市公共交通民营化的动因

任何一项变革都离不开多方面因素的共同作用，城市公交也不例外，厦门公交走民营化的道路是行业自身内在发展和外在条件环境共同作用的结果。

1. 内在因素

如果将厦门公交上个世纪90年代的改革与本世纪初的改革作一番比较，不难看出，其共同点在于满足市场需求，提升服务品质，减轻政府负担；不同点则在于是否打破垄断，引入竞争。本次公交改革直指体制要害，对此，市公交总公司的绝大多数职工是不理解的，在他们看来，企业势头不错，厦门公交的发展状况位居全国前列，因此应该成立公交集团，将其他公交企业收归进行统一管理，而不是象现在这样的诸侯格局。

90年代的改革造就了市公交总公司的辉煌和厦门公交市场的繁荣，但从当时的城市规模、经济水平特别是政策环境来看，这次改革注定无法冲破体制上的束缚。90年代至今，公交的发展有企业自身不懈努力的因素，但更重要的是，城市建设的大踏步直接催生了公交的社会需求，财政收入的稳步增长也为公交的发展提供了坚实的资金保障，市政府每年都从城市维护费中拨付一部分给市公交总公司，主要用于购置新车，在2001和2002年还各另加500万元贴息贷款额度，主要用于场站征地和建设的补贴。当时虽然也试行了如职工个人承包制的竞争，但因企业的市场垄断地位没有根本改变，这种竞争就不是真正意义上的竞争，因此，这一制度的无疾而终就是必然的结果。

同样是由于垄断，无法建立起真正的参与竞争的市场主体，鹭驰公司隶属于市公交总公司的性质没有改变，社会中巴自然失去了加盟的兴趣，鹭驰公司的发展陷入尴尬境地。关于公交线路专营权及其竞争的问题其实早在 1994 年初就已提及，甚至有了比较清晰的思路，之所以迟迟未能实行，原因也在于垄断。因为垄断，企业本身既无竞争意识也缺乏竞争的积极性，加之庞大的职工队伍素质参差不齐，企业发展过程中创造大量就业机会的同时也造成了冗员问题，所以虽然多年来一直重视行风建设，但服务的水平和质量并不稳定。因为垄断，缺乏横向比较中作为参照物的竞争对手，企业只能是纵向自我比较，容易导致安于现状，提高管理效率的动能不足，比如，公交管理手段相对落后，科技含量较低，目前车辆基本仍沿袭传统的人工调度，缺乏先进的电子计算机调度平台，未实行电子站牌，未建立公交统计信息库和全市公交结算系统等。在此情况下，打破垄断、引入市场机制是摆脱困境的最好出路，“国退民进”成为必然的选择。

2. 外在动力

从萨瓦斯对民营化五种推动力量特点的概括（表 1）可以比较全面地认识城市公共交通民营化的外在动力。

表 1^①

民营化的推动力量		
推动力量	追求目标	理由
现实压力	更好的政府	审慎的民营化会导致成本收益比更高的公共服务。
经济推动力	减少对政府的依赖	由于经济的日益富裕，人们能够自己提供各种服务，因而更乐于接受民营化。
意识形态动力	更少政府	政府规模和权力过大，对公众生活干预过多，对民主构成了威胁。政府的政治决策较市场决策更不值得信赖，民营化可以减少政府的作用。
商业动力	更多商业机会	政府开支是经济的重要组成部分，其中的更大份额应该转向私营企业。运用私营部门，国有企业和国有资产可以得到更好的利用。
平民主义	更好的社会	公众应拥有更多的公共服务选择权。他们应被赋予确认和满足共同需求的权力，减少对高高在上的官僚机构的依赖，更多依靠家庭、邻里、教会、种族和自愿团体，从而树立社区感。

^① [美]E·S·萨瓦斯著：《民营化与公私部门的伙伴关系》，5-6 页，中国人民大学出版社，2002。

首先, 厦门海湾型城市的建设呼唤大公交体系, 即全方位、立体式、多层次的城市公共交通体系。从具体形态上说, 公交应包括城市里所有公共交通工具及其配套设施, 如陆上的公共汽车、出租车、轻轨列车, 海上的渡船、游艇, 空中的轻型飞机等, 必须能够覆盖全市各城市组团和经济带, 并与海港、空港、铁路、高速公路等对外辐射通道相配套。但是, 目前城市公交总体规划与城市发展并不相适应, 厦门的公交除了厦鼓轮渡外, 基本上是狭义的城市道路汽车公共交通, 公交发展缺乏近期、中期、远期的规划, 未形成多层次、综合性的战略思路, 即使是城市道路汽车公交, 也仅限于岛内和岛外局部区域的初步规划上, 公交结构、线网分布、服务水平等目标尚不明确。与其他城市基础设施建设一样, 构建海湾型城市大公交体系中, 资金来源无疑是最大的问题。投资需求缺口大, 投融资渠道狭窄, 以至基础设施供给不足是我国城市基础设施建设中的瓶颈。世界城市化发展规律表明, 当一个国家或地区的城市化水平达到 30% 左右, 城市化进程将进入快速发展阶段, 这意味着城市基础设施需求量的增加, 2001 年我国城市化水平已达 37.7%。联合国提出, 发展中国家在城市化过程中, 基础设施的投入一般不应低于 GDP 的 3%—5%, 但我国绝大多数城市都只有百分之二点几, 就是发展较快、基础设施较完备的上海, 也只达到 5%。目前, 我国每年用于城市基础设施的投资将近 4000 亿元, 其中, 中央财政转移支付、引进外资及城市维护费三项合计还不到总投资的 20%, 其余 80% 要靠社会资金和银行信贷来解决。^①近一、二年, 厦门正处于偿还前些年大规模建设所欠债务的高峰期, 财政压力显而易见。与此同时, 正有大量的民间资本瞄准政府投资项目所提供的商业机会, 让私营部门参与基础设施的投资、建设和运营, 其核心就是融资。“现实压力”和“商业动力”使得民营化成了极具诱惑力的选择, 而世界各地民营化的实践表明, 它能够“引发私人

^① 数据来源: 国家建设部网站。

产权、市场和竞争的作用，从而为公民提供更有效率的服务”。^①

其次，随着改革的深入，尤其是我国加入 WTO 之后，市场激励机制的作用日益突出，越来越多的公共事务被认为应当更多地依靠市场力量而非政府力量。随着整个社会经济实力的增强，以及市民个人富足程度的提高，市民对公共服务的需求更加多样化个性化，比如公共交通方面，当基本出行条件得到满足后，随之而来的是对安全、环保及人性化服务的需求，而且，人们通常愿意以更多的金钱支出去换取更少的时间消耗和更加舒适的出行条件，而仅靠政府提供或独家垄断经营显然不能完全满足这些需求，市民对政府依赖的减少，恰恰给了民营化成长的机会。“小政府、大社会”对帮助处于经济转型期的市民学会自治，强化其自主意识，具有十分重要的作用，而以民主自治为本质的市民社会的建立正是现代社会文明的标志。

（二）厦门城市公共交通民营化的可行性

城市公交是直接关系到城市整体功能发挥、市民生活质量提高和城市可持续发展的重要基础设施和服务行业，垄断经营的理由在于其规模经济性，政府直接干预则源于其突出的公用性和强烈的社会公益色彩。对城市公交是否以及如何走向市场的认识，还需要从公交这一公共物品的本质属性出发。

1. 透视城市公共交通的本质属性

公共物品区分于私人物品的本质特征在于：一是消费效用的不可分割性，即公共物品是由全体社会成员共同受益或联合消费，不能由个别消费者占有。二是消费的非竞争性，即任何人对公共物品的享用不排斥也不影响其他人同时享用，别人享用该物品的数量和质量也不会因此而减少。三是消费的非排他性。即一个已经付费的消费者无法将未付费的其他消费者排除出去，“搭便车”现象难以避免。布坎南认为，纯私人物品是最优成

^① [美]E·S·萨瓦斯著：《民营化与公私部门的伙伴关系》，6页，中国人民大学出版社，2002。

员数量为 1 的物品，纯公共物品则是最优成员数量为无穷大的物品。在现实生活中，纯粹的公共物品并不多见，更多的是介于公共物品与私人物品之间，兼具二者特性的准公共物品，布坎南将其描述为“俱乐部产品”，在他看来，俱乐部规模，即俱乐部产品的“公共性”是在俱乐部成员效用最大化过程中决定的，而对于非俱乐部成员来说，该物品就是一种私人物品，这意味着公共的范围是有限的。^①准公共物品一方面可以为个别消费者占有，独享其使用价值，在占有和消费上具有竞争性，还可准确确定直接受益对象，具有排他性；另一方面，它又具有外溢性，这种外溢性使其具有某种公共物品的性质。^②城市公共交通正是典型的准公共物品。当消费者数量超过了公交工具及其设施的容量限制时，就会呈现“拥挤”的状态，这时，消费者所获得的效用开始减少，消费开始产生了竞争性；公交一般都是通过使用者付费来实现排他，而电子收费、结算系统等信息技术的广泛运用又为消费的排他提供了支持和保证；公交的外部性不仅体现在直接影响市民出行效率，而且其体现在通过完善便捷的服务网络，对私家车快速增长的势头形成潜在调控，从而在一定程度上缓解交通压力，减少环境污染；由于公交车、中巴、出租车、轻轨、地铁等不同的运输工具间存在着相互替代的可能，消费者可以根据它们的性价比、服务质量以及自身的经济支付能力和实际需要进行选择。

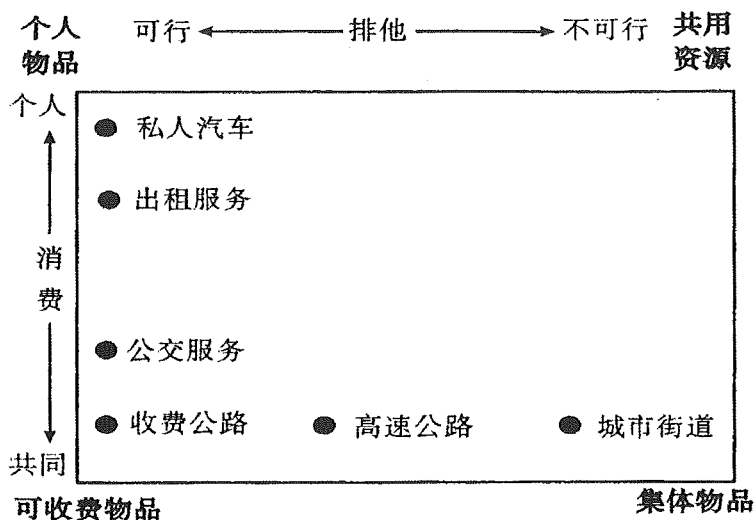
萨瓦斯将排他性和消费特性作为对物品和服务进行分类的重要参照因素，得出四种理想类型的物品，即，个人物品（拥有排他和个人消费的特征）、可收费物品（排他和共同消费）、共用资源（非排他和个人消费）和集体用品（非排他和共同消费）。^③同时将公共交通领域的服务类型划分通过下图直观地表现出来：^④

^① J. M. Buchanan, 1965, An Economic Theory of Clubs, *Economica*, 32, P. 2.

^② 常欣：《规模型竞争论》，101 页，社会科学文献出版社，2003。

^③ [美] E·S·萨瓦斯著：《民营化与公私部门的伙伴关系》，63 页，中国人民大学出版社，2002。

^④ 同上，48 页。



交通服务和设施的排他和消费特征

城市公共交通属于可收费物品，对这一准公共物品实行收费不仅是可能的，也是必要的。通过收取适当的费用，可以调节需求数量以缓解和消除拥挤现象或过度使用现象，提高资源配置效率，同时，通过收费，由消费者公平分摊物品的生产成本，符合“谁受益谁负担”的原则，可以有效地避免“搭便车”现象。

2. 城市公共交通的供给方式

是否具有可排他性是决定公共物品供给方式的一个重要因素。植草益认为，具有排他性的物品，有可能成为“市场性物品”，而不具有排他性的物品，由于价格形成困难，只能采取免费供应的方式。^①对于纯公共物品来说，由私人部门提供将导致低效或供给不足，因此要由政府通过税收筹集资金以支付其生产成本，并向公众免费提供。对于准公共物品来说，由于物品可以定价，消费者可以通过付费的方式取得消费权，这使实现排他成为可能，城市公共交通正是如此，使用者付费，提供者才愿意提供物品和服务，这同时意味着生产和提供该物品存在获利的预期，因而可以利用

^① [日]植草益：《微观规制经济学》，第232、285页，中国发展出版社，1992年。

市场机制由私人部门供给。

市场失灵理论是政府干预的最重要依据，公共物品和服务的供给被认为是市场失灵的领域之一，但事实上并不存在对市场失灵的理想的政府干预。市场的缺陷并不是把问题转交给政府处理的充分条件，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，私人企业、非营利组织、半独立的公共企业也可以提供公共服务。^①彼得斯将市场式政府作为未来政府治理的模式之一，并认为“市场化政府完全可以退出竞争性私人产品领域，并尽可能地退出准公共产品领域”。^②计划经济体制下政府包办一切，成为包括城市公交在内的基础设施的当之无愧的生产者，这里存在一个误区，即“忽视了服务提供和服务生产之间的区别，进而错误地认为如果政府放弃了服务生产者的功能，它自然就放弃了服务提供者的角色”。^③从政府工具来看，政府可以通过供应、补贴、生产、管制四方面的手段来实现对经济的干预，其中，供应是指政府通过财政预算提供商品和服务，生产是指政府生产在市场上出售的商品和服务，^④二者有着本质的区别。政府提供并不等于政府生产，即使是纯公共物品的提供，有些环节也是可以利用市场化手段运作的，如开放式公园的卫生和治安管理、公共绿地的养护、市政设施的维护、固体废弃物的收集和处理等等，政府都可以通过招投标机制，以合同形式交由私人部门生产，再由政府购买，并提供给公众。政府由提供服务向合同形式的转变不能当作是政府供应的减少。确切地说，是由公共部门提供政府服务转变为由私营部门提供政府服务。^⑤显然，在公共物品和服务的生产和供给中，市场竞争机制的引入是完全可行的，因为“即使实施民营化，政府仍然保留服务提供的责任并为此支付成本，只不

^① [美]布坎南：《自由、市场与国家》，上海三联书店，1989。

^② [美]B·盖伊·彼得斯：《政府未来的治理模式》，2页，中国人民大学出版社，2001。

^③ [美]E·S·萨瓦斯著：《民营化与公私部门的伙伴关系》，5页，中国人民大学出版社，2002。

^④ [澳]欧文·E·休斯著：《公共管理导论》（第二版），99页，中国人民大学出版社，2001。

^⑤ [澳]欧文·E·休斯著：《公共管理导论》（第二版），106页，中国人民大学出版社，2001。

过不再直接从事生产”。^①

世界银行提出，私营部门提供服务的可行性因基础设施构成的不同而不同，其中对交通运输各主要组成部分的特点归纳如下：

表 2^②

可销售性评级说明： 1.0=可销售性指数最低 3.0=可销售性指数最高	竞 争 的 潜 力	货 物 与 服 务 的 特 征	以 使 用 费 弥 补 成 本 的 潜 力	公 共 服 务 义 务 (权 益 问 题)	环 境 的 外 部 因 素	可 销 售 性 指 数
路基和车站	低	会员	高	中	中	2.0
铁路运输和客运	高	私人	高	中	中	2.6
城市公共汽车	高	私人	高	很多	中	2.4
城市有轨交通	高	私人	中	中	中	2.4
农村公路	低	公共	低	很多	高	1.0
干线和支线道路	中	会员	中	极少	高	2.4
城市道路	低	共有 财产	中	极少	低	1.8
港口与机场设施	低	会员	高	极少	高	2.0
港口与机场服务	高	私人	高	极少	高	2.6

通过对比可以发现，私人部门参与城市公共交通营运的可能性仅次于铁路运输和客运及港口与机场服务。在公交运输服务市场上，符合一定技术标准的车辆都可以从事公交服务，企业的进入和退出相对容易，因而天然地具有竞争的可能。厦门公交改革中提出的构建公交运输市场七大运营主体的思路，正是基于对城市公交运输服务尤其是公共汽车的高竞争潜力、服务私人化、以使用费弥补成本的高潜力等特征的充分认识上。世界银行还就改善基础设施的提供与业绩，提高提供基础设施的能力，提出了四种

^① [美]E·S·萨瓦斯著：《民营化与公私部门的伙伴关系》，69页，中国人民大学出版社，2002。

^② 世界银行著：《1994年世界发展报告》，115页，中国财政经济出版社，1994。

有代表性的体制方案,即,方案A:公有公营;方案B:公有私营;方案C:私有私营;方案D:社区和使用者提供。^①从对四种方案的所有权、融资、经营和维护等几方面的对比分析来看,这四种方案都可以通过市场化手段运作,只是在程度上有所不同。厦门公交改革中提出的将场站与运输企业相分离,也正是针对城市公交市场上不同组成部分的本质特征而做出的不同的体制安排。

更多依靠民间机构,更少依赖政府来满足公众的需求,^②借助市场机制吸纳私人资源以提高公共物品和服务的供给能力与效率——这是民营化的内涵,也正是厦门城市公交改革的取向。

(三) 民营化工具在城市公共交通行业中的运用

1. 几种主要形式

民营化意味着以政府高度介入为特征的某种制度安排向较少政府介入的另一种制度安排的转变。^③斯蒂尔和希尔德提出民营化可以通过下面途径达到:收费、合同转包方式、非国有化和减负、自由化;杰克逊和普赖斯将民营化定义为如下一系列行为:出售公共资产、放松管制、开放国家垄断企业引入更多的竞争、合同转包方式、由私营部门提供公共服务、联合使用公共部门和私营部门财政经费的资本计划、减少补贴或引入使用者付费机制。^④就我国城市公交民营化而言,目前可采用的主要方式是委托授权,包括合同承包、特许经营、补助、凭单等几种形式的综合运用。

(1) 合同承包。城市公共交通中二项最重要的业务都可以通过合同承包的方式运作,一是公交场站的建设和管理,二是公交运输服务。公交停车场和各枢纽站、首末站、停靠站属于网络特征较明显基础设施,需要占用较多的土地和道路资源,一经建成,使用期限较长,因而投资较大,沉

^① 世界银行著:《1994年世界发展报告》,109-111页,中国财政经济出版社,1994。

^② [美]E·S·萨瓦斯著:《民营化与公私部门的伙伴关系》,6页,中国人民大学出版社,2002。

^③ [美]E·S·萨瓦斯著:《民营化与公私部门的伙伴关系》,107页,中国人民大学出版社,2002。

^④ 澳]欧文·E·休斯著:《公共管理导论》(第二版),136页,中国人民大学出版社,2001。

淀成本高，由于场站设置的受限制程度较高，每家企业不可能随意自建，所以应该是共享资源。因为这些特点，公交场站天然具有了垄断色彩，应当由政府进行统一规划和投资，以使资源得到合理配置和有效使用。正如公共物品的安排者、提供者并不等同于生产者一样，在场站的建设和管理上，政府都可以通过竞争招标，而后与中标者签订合同，这样，政府与中标者之间形成了委托代理关系，委托人拥有设施的所有权，有权对代理人的工作进度和服务质量等进行监督，代理人则负有严格履行合约的职责。这种运作模式显然有助于提高公共资金的使用效率，也有助于公交管理手段的进步。厦门拟成立的国有独资的“场站公司”实际上承担着政府的职能，扮演着委托人的角色。公交运输服务显然不具有这种网络特征，任何一条线路的经营都可以采取合同承包的方式，但与场站建设和管理不同的是，合同承包的价格有可能是负的。因为一些客源稀少的冷门线路运营成本相对较高，而服务又是必不可少的，比如，往返于杏林与海沧间的公交服务成本较高，过去投入的车辆较少，日运行时间也较短，但随着行政区划调整，对一些上班族来说，这成了不小的问题，但是，毕竟这一区域的人流量仍不及市区，加之不少路段的路面状况还不完善，车辆本身的损耗和油耗都比较大，可能导致班次越多成本越高亏损越大的情况。将类似的冷门线路外包时，政府就要考虑给予运营企业以补贴，竞争投标书中体现为企业向政府索取报酬，合同承包因而呈现负价格。

合同承包有效实施的前提条件是：工作任务可以清楚界定；存在几个潜在的竞争者，可以创造并维持竞争气氛；承包商的工作绩效能够得到监测；承包条件和具体要求必须明确规定并确保落实。^①这些条件必须在承包合同中得到清楚的反映。市公交总公司实行内部职工个人承包制时，除了因企业垄断经营而缺少外来竞争者外，承包者的工作绩效没有得到有效的监测，以及合同条约不落实，也是这一制度昙花一现的原因。表 3 是厦门

^① [美] E·S·萨瓦斯著：《民营化与公私部门的伙伴关系》，78 页，中国人民大学出版社，2002。

首次实行公交服务承包合同的主要条款，虽然一些承诺条款和服务规范还不够具体，违约处罚的依据也不够充分，但应该说对经营企业提出了的任务和目标要求是明确的，也可以发挥较好约束作用。

表 3

服务具体内容	线路走向和长度，投入车辆数，线路开通时间，线路运营首末班时间、日发班次、各班次的时间安排
线路经营权期限	8 年
保证金	履约保证金人民币 10 万元（其中投标保证金 5 万元）
营运车辆要求	车辆长度限制、硬件配备、尾气排放标准
服务价格	分段计费，上车 1 元，全程 3 元
营运服务承诺	承诺具体条款、服务质量具体指标（其中明确规定了车辆服务合格率、核定班次执行率、乘客满意率、车厢整洁合格率）、违约的补救措施
违约处罚	针对企业的各种违约行为和行车安全责任事故，分别给予限期责令整改、收回经营权、2 至 5 年不得参与线路投标的处罚；违约金从 1000 元至 10000 元不等。违反城市公交客运管理的有关法律、法规和规章的，按有关法律、法规和规章的规定另行予以行政处罚
政策保障	今后新开通公交线路与本次招投标线路的单线重复率不超过 70%

资料来源：2003 年 11 月厦门市政府公交线路招标领导小组就轮渡-灌南工业区（201 路）和会展中心-灌南工业区（202 路）城市公共汽车线路特许经营权招标文件。

（2）特许经营。这是服务提供的另一种制度安排，在特许制下，政府授予某一私人组织一种权利（通常是排他性权利）——直接向公众出售其服务或产品，包括场域特许使用和租赁两种具体形式。^①

公交行业真正的改革始于线路招投标，深圳市早在 1998 年就对公交线

^① [美] E·S·萨瓦斯著：《民营化与公私部门的伙伴关系》，129-130 页，中国人民大学出版社，2002。

路运营进行了改革,引入了竞争机制,实行招投标。通过竞争招标,把一定期限内的线路排他性经营特许权授予某一公交企业,同时对其实施以利润为基础的价格管制。这种场域特许使用的目的在于,扼制主要线路的恶性无序竞争,同时保持这一直面公众的服务项目的公共性,避免热门线路过热、冷门线路过冷。长期以来,线路一经批准,企业往往终身营运,这一惯例在很多城市已被打破。上海市从2002年8月1日开始实行线路经营权授权制度,900多条公交线路被分别授予八年、五年、三年、一年的线路经营权,若线路在年审中不合格,经营权将通过招投标进行转让。广州也从2003年8月起对全部线路分批实施考评,无论企业规模大小,考评不合格的一律收回线路经营权,同时规定,经营本市公共汽车电车线路,应当取得公交客运资质证书和线路经营资格。厦门公交改革方案也明确了今后将全面推行线路招投标制。

租赁是指私营企业向政府租用有形资产从事商业活动。过去,公交场站用地有的是政府划拨,有的是临时使用,征地与建设多是政府出资一部分、企业自筹一部分,基本上是市公交总公司的垄断资源,不存在有偿使用的问题。自从同安、海沧公交参与竞争后,场站资源的使用问题成了关乎公平竞争的焦点之一。今后,场站与运输企业相分离后,各企业将通过租赁的方式,获得场站资源的使用权,这就明确了所有者和经营者的不同责任。

(3) 补助。这是政府给予生产者的补贴。公共交通服务是面向公众的,政府通过提供资金、免税或其他税收优惠、低息贷款、贷款担保等形式,对企业进行适当的补助,使公交票价维持在较低的水平上,让广大市民都能享受服务。在这种制度安排下,“政府选择特定的生产者提供补助,消费者选择特定的生产者购买物品,政府和消费者都向生产者支付费用”。^①

从同安、海沧公交参与岛内公交服务以来,由于隶属关系不同,它们

^① [美] E·S·萨瓦斯著:《民营化与公私部门的伙伴关系》,82页,中国人民大学出版社,2002。

与市公交总公司的税费负担是不一样的,市公交总公司按市内道路规定交纳营业税、车船使用税、车辆保险费外,还交纳城市维护费,岛外营运的车辆还需交纳养路费,过路过桥费则少交或免交。其他公交企业按公路长途客运的税费种类和标准缴交,除了营业税、车船使用税、车辆保险费外,还交纳养路费、客运附加费、公路建设基金、交通运输管理费、过路过桥费等。市公交总公司显然享受着较多的政府补助。本次厦门公交改革方案对准入的公交企业统一了税费负担,过路费、过桥费和养路费免收,个别无法免收的由政府给予适当补贴。

过去,政府对包括城市公交在内的市政公用企业所进行的补助被称为“暗补”,这种补助存在的问题是,一是补贴原则和补贴程序不确定,补贴额核定不科学;二是补贴方法不规范,不利于激励企业加强内部管理,提高经济效益,^①因而可能导致政策性亏损和经营性亏损无法清楚地区分。目前,e 通卡已经运用于岛内大多数公交线路(今后要拓展到轮渡和出租车),将来还要成立公交结算中心,中心可以根据乘客刷卡次数精确地统计出每条线路不同时间的客流量,这不仅有助于帮助企业分析和预测趋势,及时调整路线和行车时间表,而且可以为政府对企业的补助提供依据。

(4) 凭单。与补助对生产者进行补贴不同,凭单是对合格的消费者进行补贴,一些特殊的消费者如低收入者,可以凭着政府签发的凭单在市场上自由选择生产者。对公交企业提供补助时,由于享受运费补贴的是所有乘客而非特定的目标群体,可能导致部分弱势群体仍然无法享受到服务,因而,以凭单方式给予特定群体(如学生、70 岁以上老人、残疾人、现役军人等)以优惠的票价则更为经济有效。香港的地面公交都是民营性质,居民出行结构中依靠公共交通的比例高达 80% 以上,其中一个重要的原因就是,政府对这些公交企业实行市场准入限制和专营权管理,并有利润保障计划(10% 左右),对学生半价月票政府按发行数量全额补偿给公交企业,

^① 黄建云:《城市基础设施经营机制的改革——市场化》,载《城市发展研究》2000(1)。

这实际上是一种间接式的凭单安排。在公用事业领域引入市场竞争机制后,凭单方式已经得到了较广泛的认可。

凭单制度设计中应注意的问题有:接受者的资格、凭单使用的规则、凭单价值和服务成本之间的关系、费用分担或减扣的必要条件、个人是否可以在凭单之外进行补充性支付,以及支付的性质(直接支出、税收扣除,还是税收补贴)等。^①

2. 城市公共交通民营化的优劣

城市公共交通民营化对服务的提供者(政府)、生产者(企业)、消费者(市民)都将产生不小的影响。

首先,城市公交民营化的优点主要体现在:

(1) 降低经营成本,提高经营效率。民营企业受官僚规则的约束较少,拥有较大的经营自主权,有着明确的经营目标,又不用象大多数国有企业那样负重前行,因而运作更为灵活,在建设速度和经费使用方面更富有效率,能以较低的成本更快地满足公众的需求。市公交总公司经营成本较高,与其背负着富余人员和大量离退休人员等历史包袱有着直接的联系,所以,市物价局核定其空调车的成本为 1.3 元左右,而其他公交企业及社会中巴的空调车均为 1 元,而且还有优惠的余地。

(2) 帮助政府改善和发展公交基础设施,拓展服务项目。民营企业以利润为导向,在提升服务品质、创新服务内容和方式以满足公众需求上有着很强的经济推动力。有了民营企业的参与,公交场站的改造、扩建、新建,车辆的更新、维护,以及公交管理科技含量的提高等,都可以比较快捷有效地进行,对构建海湾型大公交体系起到积极的促进作用。同时,政府也可以将有限的财力和精力配置到更多的公共服务项目上,不断改进公共服务质量,从而获得更大的政绩和更高的信誉等级。比如,酝酿已久的市郊列车已通过可行性研究,有望于年内开行,届时,从和平码头到杏

^① 转引自[美]E·S·萨瓦斯著:《民营化与公私部门的伙伴关系》,83 页,中国人民大学出版社,2002。

林前场,运行时间仅需35分钟,速度可达80公里/小时,可载客1000名,相当于20辆公交车的运输量。

(3) 弥补财政资金不足,引导民间资本投资。财政压力大是公交发展的最大制约,有的项目因资金缺乏而延缓甚至流产,引导国内外投资者的参与,可以更好地保证项目的财政可行性。尽管公共交通的投入大,票价受管制,但其风险较小,收益较稳定,且相对于其他基础设施来说,资金回收较快,对规模庞大的民间资本来说,这些特点还是很有吸引力的。另外,据估计,民营部门在基础设施建设项目中每一美元的投入,都可以通过税收和特许权授予的方式,为国家增加两美元的税收,比如,通过收取企业为获得特许权而预付的费用,可以为其他项目筹集资金。

(4) 提供管理经验,推动技术进步。在引进民间资本的同时,特别是一些有经验的投资者参与经营时,随之而来的是先进的经营管理理念和丰富的管理经验。比如,香港白马集团与广西南宁公交公司合资后,贯彻以人为本的经营理念,这一点首先从公交车车型的一些细微变化中直观地表现出来,如低踏板、大开门的设计改变了传统上市民对公交车的印象,这将促动其他公交企业创新思路,并推进公交车辆在技术上不断改进。

(5) 为政府或国有企业分担分险和责任。当企业经营的成本高于预期,或容量低于预期水平,会产生经营风险;当因需求不足或定价太低而引起利润低于预期,会产生利润风险;当经营收入不足以支付债务和利息时,会产生债务偿付风险;当新技术在应用过程中遇到不可预计的问题而延缓甚至阻碍项目进程时,会产生技术风险。民营化后,一系列本应由政府或国有企业自身承担的风险必须由民营部门分担。^①厦门的首次线路招标书中就明确了投标人需充分估计并自行承担因政策调整和市场变化所可能产生的风险,并要求投标人在提交的投标文件中须对拟运营线路进行经营可行性分析,除客流分析和效益预测外,还要进行风险分析;与此同时,公共

^① 参见[美]E·S·萨瓦斯著:《民营化与公私部门的伙伴关系》,265-267页,中国人民大学出版社,2002。

交通的公用性和公益性决定了民营化后仍应履行社会责任,这些责任也必然由民营部门分担。厦门首次实行的服务承包合同中就规定了,企业须无条件服从行业管理部门因抢险救灾或者处置其他紧急情况时的应急调车指令或因城市规划、建设、管理的需要等所做出的线路调整。

(6) 为消费者提供自由选择的机会。由于存在多个服务供应者之间的竞争,微观经济主体面临着优胜劣汰的强大压力,必须不断提高服务质量和效率,消费者因此拥有了更多的选择机会,可以根据个人偏好选择最适宜自己的服务,并且可以比较容易地对服务质量进行对比和评判,从而使自己的消费主体意识得到增强,权益得到最大程度的保障。

(7) 推进信息公开化。公交线路特许经营权的竞争招投标,以及票价听证等公开透明的形式,可以使消费者对服务的成本、标准、质量等有充分了解,信息公开给消费者充分表达个人意愿提供了基础。

(8) 提供新的就业机会。尽管存在着对民营化后原垄断国企大规模裁员的担忧,但从整个市场来考察,多个运营主体参与竞争,无形中带来了就业机会的增长。

(9) 公交民营化可以作为一个标杆,用来衡量其他公用项目的效率。比如即将进行的公共绿地管养和市政设施维护的改革,可以从公交民营化中获得经验,这将有助于提高公共管理的绩效。

(10) 推动政府的根本转变,包括管理理念和职能上的转变。根据“政府再造的十条原则”^①,政府应该具有企业家精神和竞争力,注重顾客导向,受使命驱动,讲求绩效,善于授权,并能预知和解决问题等,民营化将迫使政府重新认识和学习这些本应具有的本领,树立公共责任意识,实现从微观到宏观,从无限到有限的根本转变。

其次,城市公交民营化中也面临着一些问题:

(1) 来自各方面的反对。由于冗员及习惯于在政府保护的市场上轻松

^①参见[美]戴维·奥斯本、彼德·普拉斯特里克著:《摒弃官僚制:政府再造的五项战略》,344-346页,中国人民大学出版社,2002。

获取利润和补贴，原处于垄断经营地位的企业员工最为担心的是切身利益受损，包括裁员、工资降低、福利减少、劳动强度增大等；政府主管部门因失去对垄断国企的直接控制权，担心自身地位下降，担心市场竞争无序；一些市民担心民营化后服务价格失去控制，或者企业因服务成本过高而降低服务质量，一部分原来享受优惠条件的市民则担心优惠不再。这几方面的反对力量成为民营化的主要障碍。

（2）政府陷入两难境地。民营化后，政府若不继续进行补贴，可能导致票价提高，影响一些低收入阶层对服务的享用，从而加剧社会不公；而补助或凭单都需要政府持续的投入，在体制转轨时期，受助对象在很长一段时间不可能减少，因而财政压力依然存在。

（3）“撇奶油”现象。市公交总公司原来一般采取交叉补贴机制，比如通过广告或热门线路的利润补贴某些亏损经营的冷门线路。但是，引入竞争后，私营部门特别是新进入市场者以追求利润最大化为原则，往往不愿经营亏损线路。众多竞争者集中于热门线路，导致利润受到挤压，一些规模较小的企业可以比较容易地做出在利润最高时进入，而在无利润时退出的选择，客观上形成了不公平竞争。

（4）腐败。在国企走向民营化的过程中，可能出现国有资产合理私有化的现象。私营部门可能通过贿赂、串谋等手段，以获得政府的特许经营权、承包合同和补助，或者在违约时减轻或免受处罚。凭单制可能面临伪造、非法收购或受助者隐瞒个人信息等诈骗行为的威胁。

三、走向民营化中城市公共交通企业与政府部门的战略选择

对任何组织而言,没有战略就等于没有了方向。^①战略为组织提供方向,从而降低它所面临的不确定性。^②面对着民营化后可能日益增长的不确定性,城市公交企业与政府都有必要用战略的眼光重新审视和评估自己,提出在市场变化和竞争导向决定的环境条件下新的目标和任务。

(一) 城市公共交通企业的战略管理

厦门城市公交体制改革后,市场上各运营主体的目标都指向提高竞争力,扩大市场份额,增加效益,因此必须给自身一个准确的定位。市公交总公司在失去了垄断优势的情况下,面临着前所未有的复杂境况和严峻挑战,它的压力无疑是最大的,因此战略管理对它而言更具意义。纳特和巴可夫将组织实现战略管理的过程描述为六个阶段,每个阶段又包含了几个步骤。在第一阶段,组织要识别那些反映了组织承受的压力的趋势、事件和方向,以发现或重现历史背景,产生一个关于组织未来的理想图景;在第二阶段,要对组织面对的形势进行评估,包括当前的优势、弱点和未来的机遇、威胁;在第三阶段,要考虑那些对组织运作方式或组织达到其向往的目标的能力有重大影响,而且人们没有一致看法的议题,建立问题议程;在第四阶段,为优先考虑的议题制定备选战略;在第五阶段,分析执行重要战略所需的资源和利益相关者的支持,以评估其可行性;在第六阶段,参与资源管理和利益相关者管理,以实施战略。^③市委市政府已明确了公交改革的进程,即2004年上半年完成体制改革,下半年着手进行票制改

^① [澳]欧文·E·休斯著:《公共管理导论》(第二版),176页,中国人民大学出版社,2001。

^② [美]保罗·C·纳特/罗伯特·W·巴可夫著:《公共和第三部门组织的战略管理:领导手册》,49页,中国人民大学出版社,2001。

^③ 参见[美]保罗·C·纳特/罗伯特·W·巴可夫著:《公共和第三部门组织的战略管理:领导手册》,139-168页,中国人民大学出版社,2001。

革,在此情形下,市公交总公司急需进行全面、深入的形势评估,以增强优势,克服弱点,开发机会,挫败威胁。

1. 优势

作为厦门公交市场的开拓者和近四十年的耕耘者,市公交总公司的优势相当明显。一是信息资源比较丰富,比如,对厦门公交市场的状况,以及与之相关的城市道路线网等基础设施比较清楚,对城市公交行业的有关政策规定、技术规范要求等比较熟悉。二是有较广泛的市民基础,公司经过多年苦心经营,构建了一张庞大的遍布城区、沟通岛内外的公交市场网络,加上承担较多的社会义务(如为大中专学生办理月票,这在全国都是少有的),以及对品牌化管理的重视(有全国和省市级青年文明号和巾帼文明岗数个,各种荣誉不计其数),公司形象早已深入人心,已经占据了大多数的市场份额。三是积累了较丰富的管理经验,有一整套比较详尽的服务规范要求,包括职工的职业道德教育和岗位技能培训、安全行车、社会服务承诺、车辆维修保养等。四是资金实力比较雄厚,由于政府多年的扶持和企业三产的稳定收入,以及在增收节支方面的努力,企业积攒了较强的发展后劲。五是人力资源比较丰富,经过多年的培养和磨练,已经拥有了一批思想素质和技术能力过硬的职工,有一支初步适应了市场经济要求,有一定竞争意识和创新意识管理者队伍。六是企业文化比较蓬勃,这为凝聚人心、鼓舞士气起到了积极的作用。

2. 弱点

一是历史包袱沉重,作为一家老企业,内部机构庞大,管理层次多,后勤岗位上的人员比例居高不下,有大量的离退休职工,虽然去年退休职工已归入社区管理,但由于2001年改企时就有100多名职工办理了提前退休手续,现在公司每年都需拿出300多万元,补贴那些按“老人老办法”原则办理退休人员的退休金差额(即这批人员享受事业单位退休待遇,从社保领取退休金的不足部分由企业承担),这给企业走向市场参与竞争造成

了很大的障碍。二是职工素质参差不齐，目前在一线的司乘人员有不少文化素质较低，而且聘用了不少外来工，在遵守交规，执行服务规范上及文明礼貌服务方面发展并不平衡，有的对群众监督和舆论曝光还不理解。三是管理者面向市场的观念比较滞后，由于习惯于旧的管理思维和传统的管理模式，在运用先进的科技手段加强企业内部管理和开拓市场上比较落后，回应市场需求的能力较弱，鹭驰公司引资失败、线路招标久拖不议，甚至有的外资主动上门商洽合作事宜也瞻前顾后，都与观念滞后有关，因此当面临真正的竞争时因准备不足而措手不及，而且最关键的是管理者始终未能正视自身的原因。四是企业内部的竞争激励机制不尽完善，虽然对分公司实行了目标管理责任制，但是没有建立起针对不同岗位特点的责任制，特别是缺乏针对专业技术人员的管理制度，影响了企业内部管理的效率。五是目前职工的心态不够稳定，由于职工们普遍认为，厦门城市公交所取得的成绩是几代公交人努力的结果，而且在为市民出行提供便利方面走在了全省乃至全国前列，对让出市场份额无论从情感上还是自尊上都难以接受，对企业及自身前途比较悲观，对改制的抵触情绪较大。

3. 机会

一是随着厦门从海岛型向海湾型城市发展，特别是行政区划调整后，城市化进程加速，为包括城市公交在内的基础设施建设提供了广阔的空间。二是政府对历史形成的现有 160 条公交营运线路，已作出了通过办理必要手续后继续准予特许经营的承诺，而且国资仍将控股，并采用集团股份公司模式扩大规模，这些说明政府充分考虑了公司的实际情况，在创造和保持市场竞争的同时尽力保证市场的平稳过渡，这实际上是对公司的扶持。三是随着政府部门后勤服务的社会化，公务用车改革已是大势所趋，这同样为公司提供新的市场机会。四是在联合重组、股权转让及吸纳战略投资者中，必然给公司带来软硬件上的突破。五是市民对城市公交的关注以及各方对于构建大公交体系的认同，将为公司发展创设一个积极的舆论环境。

4. 威胁

一是竞争对手是在高起点上进入市场的，必将经历一个快速增长期，在其迅速扩张的过程中必然形成强大的冲击波。二是体制改革和政府职能转变的深化，使得公司享有的呵护逐渐减少，比如 e 通卡的通行和各种税费的统一；又比如历史形成的那些线路在入世过渡期满后将依法向社会公开招标。三是来自替代品的竞争，随着市民生活水平的提高和大公交体系的完善，出租车、轻轨等的便捷和高效会抵消高收费的负面影响。四是人员流失问题，在减员增效过程中，可能减掉的是技术能手和骨干，留下的是素质不高和老弱病残者，从而出现减员而不增效的局面。

应该说，市公交总公司已经对自身所具有的优势和弱点，以及所面临的机会和威胁有了初步的认识，正在逐步地调适心态，调整坐标，而且开始有了整合资源、创新服务形式、挖掘服务内涵、塑造新形象的举措。尽管不少人担心，临近新年时出台体制改革方案会影响“两节”期间的安全优质运营，但事实证明这种担心是多余的。新年伊始，公司随即开创了一个令人耳目一新的国内公交独有品牌——48 路“男子汉文明岗”（全线 32 名驾驶员均为男性），与终点站均为胡里山炮台的 2 路“全国巾帼文明岗”呈你追我赶、比翼齐飞之势。

（二）政府部门的战略选择

战略管理本是私营部门的概念，但同样适用于公共部门。战略管理的重要目的在于把战略思维融入到管理的所有阶段之中，而不是制定只产生空头文件的一次性计划。^①这一点对处于变革时期的政府部门来说非常重要。奥斯本和普拉斯特里克认为，政府再造的五项战略（核心战略、后果战略、顾客战略、控制战略、文化战略）中，核心战略致力于改进掌舵职能，帮助确认前进的方向，剔除那些对达成目标无益的职能并为政府组织

^① [澳]欧文·E·休斯著：《公共管理导论》（第二版），190 页，中国人民大学出版社，2001。

好整个“行程”。^①城市公交民营化中，政府部门面临着直接干预范围缩小、职能范围转变，以及机构重组、编制缩减等威胁，其宏观管理能力较弱、行业管理不到位等弱点突显，把战略观念引入政府部门，有助于使政府更加专注“掌舵”功能的战略目标，制定出当前要解决的战略问题议程。

放松规制也是民营化的形式之一，其目的在于“回归市场，将竞争的权力还给企业，并努力促使企业在更公平的基础之上展开竞争”，^②最终结果是“建立需求驱动、市场导向的制度安排，满足尚未满足的社会需求”。^③但放松规制不等于放任自流，尤其是发展中国家，面临的基本难题根源在于政府既是制度变迁主体又是制度变迁客体的双重身份。作为变革的启动者，政府必须执行相应政策，创建通向市场经济的必备制度和意识，必须认识到社会独特的初始条件，识别瓶颈和潜在的困难，处理预料之外的冲击，设立长期目标，并设计全面的具体的年度计划去实现它。^④因此，在民营化启动和实施过程中，政府部门的战略观体现于放松规制的同时重建规制，即用新的制度性补充来保证竞争的引入。世界银行在1997年的世界发展报告中指出：“每一个政府的核心使命”包括了五项最基本的责任，即：确定法律基础；保持一个未被破坏的政策环境，包括保持宏观经济的稳定；投资于基本的社会服务和社会基础设施；保护弱势群体；保护环境。^⑤但政府常常会“陷入一种社会福利与企业利益的两难困境”。^⑥城市公共交通改革的最大难点在于如何实现公益性和效益性的协调统一，如何找到竞争活力与有效供给的契合点，因而，建立符合市场化改革要求的制度框架，创造公平竞争的政策环境，体现了政府“掌舵”这一核心战略，是政府使命之所在。

^① [美]戴维·奥斯本、彼德·普拉斯特里克著：《摒弃官僚制：政府再造的五项战略》，92页，中国人民大学出版社，2002。

^② 周志忍主编：《当代国外行政改革比较研究》，189页，国家行政学院出版社，1999。

^③ [美]E·S·萨瓦斯著：《民营化与公私部门的伙伴关系》，137页，中国人民大学出版社，2002。

^④ [日]大野健一著：《通向市场经济的路径选择和政府的作用——90年代日本的主流发展观》，载《经济社会体制比较》1999（4）

^⑤ 转引自[澳]欧文·E·休斯著：《公共管理导论》（第二版），118页，中国人民大学出版社，2001。

^⑥ 肖兴志：《自然垄断产业规制体制改革战略思考》，载《改革》2002（6）。

1. 健全城市公共交通法治体系

我国交通立法中尚无城市公共交通法,现行的管理依据是国务院建设行政主管部门制定的一些政策和办法,目前,国务院建设行政主管部门正在起草《城市公共交通管理条例》,准备报国务院审议。上海、大连、哈尔滨等地方城市政府已经相继出台了一些管理条例,厦门在这方面十分滞后,为保证公交民营化的规范有序,立法应当成为当前一个重要的议程。

2. 将市场准入作为城市公交的重要调控手段

竞争性经营可以刺激经济效率,但是,“过度进入和重复建设会形成破坏性竞争和严重的资源浪费”,^①规制政策的制定者通常会面临“规模经济与竞争活力的两难选择”。^②当企业数量过多,车辆增长超过了客源增长时,可能导致市场过度分割,不利于充分利用资源,也不利于公交的规模化、集约化经营。这一点可以从上海公交改革走过的弯路中得到启发。上海公交从1996年开始第一轮改革,总公司由1家分为13家,为重点解决乘车难问题,兴起社会办公交,企业迅速发展到了63家(不含社会运营车辆企业),多家竞争产生了一系列负面影响。2000年上海启动新一轮改革,将公交服务内涵从“数量增加型”转向“质量提高型”,对城市客运市场进行重新整合,组建了巴士、强生、大众、交通投资四个具有一定区域性的公交集团,通过兼并重组,线网优化有了大规模实施的基础。无独有偶,20世纪60年代时,新加坡有11家公共汽车公司,无序竞争造成市场混乱。1973年,政府将11家公交公司合并成一家,另外再成立一家新的公交公司,形成两家竞争的格局,经营效率和服务质量按照政府制定的标准进行评估,这种有限竞争取得了良好的效果,一直保持到现在。适度的竞争才能取得较大的竞争效益,有效竞争应该是规模经济与竞争活力的相互协调。因此,在放松进入管制时仍有必要设置一定的准入门槛,所有准入的公交企业必须有资格的限制,同时服务质量也必须达到规定标准。

^① 常欣著:《规模型竞争论》,218页,社会科学文献出版社,2003。

^② 王俊豪主笔:《中国政府管制体制改革研究》,43页,经济科学出版社,1999。

有效竞争的前提之一是,“区分自然垄断业务和非自然垄断业务,前一类可由一家或极少数几家企业进行垄断性经营,以维护规模经济;后一类则应由多家企业竞争性经营,以充分发挥市场竞争机制的作用。”^①厦门公交体制改革将“场站公司”从公交国企中分离出来,就是一个良好的开端。

3. 坚持票价管制

合理的票价是保证公交企业经济效益极为重要的一环,也是市场竞争的重要手段。票制改革中重点应关注普遍服务问题,即,价格可以为所有消费者接受;服务必须针对所有消费者,并能满足消费者的基本需求。^②为满足不同层次消费者的需求,当然可以适当开辟优质优价的公交线路,但总体而言,票价的确定应从绝大多数平民阶层的利益出发,在确定企业合理成本的前提下坚持保本微利,所以政府对企业进行补贴是必然的,世界范围内大抵如此,这也是公交优先战略的一个重要方面。至于是否取消月票,《厦门商报》曾做过一次抽样调查,100份调查问卷中有98%的市民认为应当保留月票,70%市民表示月票优惠部分应由政府和企业共同承担。上海在1996年第一轮公交改革时取消月票,把过去补贴公交的钱用来补贴月票乘客,即“变暗补为明补”,许多单位却趁此增加交通补贴,而且普遍扩大了补贴对象(全员),原来说补贴三年,但三年时间过去,企业已无法取消,只好坚持下来,“交补”转嫁到企业,增加了企业负担,而且,月票取消后,地面公交客流曾大幅下降。因此,政府对取消月票的社会成本应有足够的认识。对此,广东的“公益卡”建议值得借鉴,即,向“交通弱势群体”发放公益卡,根据优惠程度(免费、半价或其他折扣),按各公交企业刷卡人次结账,政府定期进行补偿。

为解决资金短缺给政府补贴带来的压力,可借鉴法国政府的做法,考虑征收公共交通税;也可以考虑建立公交发展基金,基金由企业与企业与政府按

^① 仇保兴:《当前经营城市的基本矛盾及对策研究》,载《城市发展研究》2001(3)。

^② 夏大慰、史东辉等:《政府规制:理论、经验与中国的改革》,经济科学出版社,2003。

一定比例出资组成，用于补贴实际承担普遍服务的企业；公交企业发展到一定阶段后，在补贴的情况下达到收支大体平衡后，还可由政府发行企业债券，为企业募集发展资金。

4. 确保信息公开

信息是一种公共物品，政府有责任提供必要的信息，降低组织（或个人）获得相关信息的费用。^①信息公开是创造公平竞争环境的前提保证，公交线路和场站建设的竞争性招标通告、竞标者和中标者公示、价格听证等都是保证信息公开的重要形式。

^① [美]斯蒂格利茨等著：《政府为什么干预经济》，中国物资出版社，1998。

四、城市公共交通民营化对公用事业领域的借鉴意义

（一）城市公共交通民营化的主要经验教训

厦门城市公共交通民营化的经验主要体现在：

第一，注意把握改革的相对稳定性。厦门公交民营化实际上是个渐进的过程，是在一个适当的时候和一定的基础上逐步推行的。尽管有人认为，厦门公交乃至整个公用事业民营化的步子慢了，这固然与城市的人文环境有关，但从另一个角度说，借建设部出台文件之东风，取其他地市改革之经验教训，加之有始于 20 世纪 90 年代初的运用民间资本以改善基础设施、提升服务品质的试行，以及海沧、同安公交在市场上小试牛刀所产生的催化作用和取得的明显成效，厦门公交出台体制改革方案，确立走民营化的路子，可谓是水到渠成。此次改革审议中，市政府又明确提出，待体制改革基本完成后，再启动票制改革，同时，在体制改革实施过程中，要保证公交秩序不能乱，公交班次不能减，公交票价不能涨，给市民的优惠措施不能变，这体现了政府部门对于改革稳定性的强烈关注。中国二十几年的改革实践表明，改革的深度和力度是以稳定为保障的，也只有相对稳定，才能协调各方面的关系，改革才能收到实际效果。

第二，寻求社会的广泛支持和参与。城市公交毕竟是事关国计民生的公共服务行业，体制改革涉及部门利益、企业利益、经营业主利益、市民利益等各方面利益的调整，因此，广泛的民主参与是改革能否成功的重要保证。早在海沧、同安公交参与竞争时，媒体就竞相报道，并就城市公交的管理体制、行业发展规划、市场化经营、资源共享、补偿机制、社会责任等一系列问题展开了讨论，市政府还组织了考察组外出调研，致公党《关于构建公平竞争的海湾型城市大公交体系的建议》及市政协《关于构建海湾型城市大公交体系》的建议案则为体制改革方案出台提供了坚实的基础。

在市政府常务会审议改革方案时, 20 位市民参加旁听, 并通过写纸条方式发表意见。通过集思广益和公开透明的方式, 让公众清楚民营化的目的, 了解什么是民营化, 为什么要实施民营化, 以及如何实施民营化, 特别是了解自身从民营化中可以获得的收益, 将有助于增强改革方案的可行性, 为民营化的顺利实施创造良好的舆论氛围和积极的外部环境。

第三, 坚持以人为本的理念。厦门公交的第一次改革目的是为了满足不同市民出行的需求, 第二次改革虽然主要目的是政府卸载, 但从提供选择机会这个角度说, 市民仍然是受益者。此次改革方案提出, 将推进岛内外和城乡之间公交一体化进程, 这将对岛内外居民平等享有公共服务待遇产生极大的推动作用。政府部门还承诺, 从改革开始启动到实施的全过程, 都要确保维护市民利益, 同时, 要做好原公交总公司分离人员的安置工作。不论这些承诺是否能够全部兑现, 但树立和保持这种以人为本的理念, 将对下一步的深化改革产生重要的影响。

城市公共交通民营化过程中也有一些值得吸取的教训:

第一, 民营化监管体系尚不健全。国外是先立法后民营化, 用法律的手段来引导和把握改革的进程, 世界银行曾建议, 向以市场为基础的体制转变的顺序战略中, 首先应设计出立法管制措施, 然而中国的民营化是在监管法规缺位的基础上开始的。厦门以及其他一些地市公交市场竞争中存在的盲目和无序现象, 很大程度上就是由于缺乏必要的监管措施。城市公交民营化后, 既要维持企业的合理利润, 又要制定出各方都可接受的价格, 还要保证投资主体多元化后经营的安全有序, 这一切都要求尽快建立健全监管体系。王俊豪认为, 从中央到地方, 必须形成包括法律、法规和规章制度在内的一整套法律体系, 对民营化的实施程序、准入制度、监管制度做出详细的规定, 这样才能保证民营化的规范有序。^①

第二, 缺乏专门的咨询或参谋机构。国外包括民营化在内的各项改革,

^① 王媛:《水务民营化:盛宴如何开席》,载《南方周末》2004.1.30。

大都有由各界人士和有关专家组成的专门的咨询或参谋机构，对改革进行精心周密的调查研究，确定改革的重点，提出改革的步骤和推进改革的方针、措施，这使得改革具有针对性，避免盲目改革所造成的失误，增强了改革的科学性和可行性，比如“雷纳评审”对撒切尔政府推行行政改革的重要意义。厦门公交改革中虽然曾派出考察组调研，也有政协和民主党派的提案，最后由体改委提出方案，但并没有真正意义上的咨询或参谋机构对市场进行全面深入的调研，对各地市民营化的经验教训进行详细的分析，对改革方案进行充分的论证，因而改革过程中还存在随心所欲的状况，比如海沧、同安公交介入岛内市场采用的仍是领导批示这一传统的计划手段，对其何时及如何介入都没有进行认真的研究；两条线路第一次招标搁浅也是对各方面情况考虑不周所致。

第三，政府未能及时进行角色转换。伴随竞争的导入，政府角色也要相应地发生变化。从裁判员与运动员、掌舵者与划桨者的双重身份中解脱出来，成为裁判员与掌舵者，这是一个根本的转变，这种转变越及时越充分，改革的阻力就越小。但是，在厦门公交民改革中，政府部门显然还未意识到或不愿意实现这一转变，几个部门还停留于对企业和行业管理权的争夺战中，没有真正认识到公共服务市场化后，政府与企业的关系不再是控制与被控制、领导与被领导的关系，而应当建立一种合同关系和平等伙伴关系。厦门公用事业领域市场化步子滞缓与政府角色转变不及时不彻底是直接相关的。

（二）民营化在中国面临的主要障碍

经过二十多年改革开放，非公经济已经发展成为中国经济增长的一支重要支撑力量，其运作效率一般高于公有经济，非公经济仅用 1/3 的社会资源，就对国民经济增长做出了 2/3 贡献。^①截至 2000 年，非公有制经济

^① 常欣著：《规模型竞争论》，43 页，社会科学文献出版社，2003。

占工业总产值的比重已达 76.5%，而且从 1999 年开始，在社会新增就业人口中，非公有制经济每年吸纳人员的比重都在 90% 以上。但是，城市基础设施乃至公用事业领域民营化过程仍有不少的障碍。

1. 体制障碍

中国有大量的民间资本，蕴藏着巨大的投资潜力，但是长期以来，市场准入政策的严格限制形成了过高的门槛，民间投资项目的发展空间十分狭小，民间资本难以进入具有较高投资收益或具有稳定投资收益的领域，因而出现了政府投资基础设施财力紧张，而民间资本却大量闲置不知投向何方的窘况。即便是放开了部分领域允许民间资本进入，控制权的争夺又成了最实际问题，特别是基础设施的管（线）网等关键环节的控股权是受到严格限制的，已在许多城市取得特许经营权的新奥燃气创始人王玉锁就说过：“没有控制权就无法把我们的一套机制、管理方式贯彻下去。”另外，传统体制下的价格形成机制也不利于民间资本参与提供公共服务的积极性，价格无法反映供求关系和成本变动状况，虽然 20 世纪 90 年代以来进行了一系列改革，但传统体制的弊端不仅没有消除，而且随着公用事业规模的扩大表现得更为明显和严重。在民营化推进的过程中，还面临一个非常棘手的问题，那就是，过去由于国企欠账太多，职工的身份置换中涉及的劳动关系补偿、医疗保险、购房补贴等是一笔巨大的改革成本。而冗员多及减员不增效等固有矛盾也制约着民营化的进程。

2. 法律障碍

长期以来，各式各样的法律壁垒阻碍了民营化，各种管制也抑制了私人投资。在法律层面上，公有经济是明确的受保护对象，对非公有制经济的认识则经历了一个曲折的过程，过去认为它是资本主义尾巴，然后是公有制的补充，最后才确认它是社会主义市场经济的重要组成部分。厉以宁认为，非公有经济发展可以进一步促进公有制经济的巩固和加强。然而，对公有和非公有经济在法律和政策上的厚此薄彼，不仅有碍公平竞争，而

且使得国有企业运营成本高居不下。如果说国家计委公布的新的《外商投资产业指导》，将从前禁止外商投资的城市管网项目首次列为对外开放领域，是适应市场经济发展的一大突破，那么，十届人大二次会议上将鼓励、支持和引导非公有制经济写进宪法修正案，则给予了非公有制经济以法律上的规范和保障，这既有利于非公有经济的健康发展，也为民营化扫除了法律上的障碍。

3. 观念障碍

中国传统观念中对私有化是漠视和鄙疑的。在民营化的争论中，盈利的国有企业不需要民营化被认为是合乎逻辑的，因而获得了较多的支持，厦门公交改革中这个呼声就比较高。这一认识上的误区实际上是唯我独尊观念作怪，由于计划经济体制和自然垄断理论政策的影响，“宁国勿民”的观念影响颇深，夸大国有企业的经营能力，却对私营部门能力持怀疑态度，并且不愿“屈尊”与私营部门合作。在民营经济的地位日益稳固后，又引发了关于“原罪”的争论。不可否认，民营经济在其起步和发展过程中确实出现了一些不规范的经营行为，甚至有的还违背了法律法规，但若因此而拒绝民营经济，则不仅会挫伤民营经济的积极性，而且会阻碍社会主义市场经济的进程。厦门市政府某官员在首届中国公用事业民营化高级论坛会议的发言中提到，早在几年前，厦门就有鼓励社会资本进入公用事业建设项目的想法，但是，一方面市财政充裕，人们习惯了吃财政饭；另一方面，这些社会公用事业垄断和保守的观念很难打破，导致了厦门市的民间投资长期“启而不动”。可见，从某种程度上说，观念上的障碍可能是最难突破的。

（三）民营化运用于中国城市公用事业领域中应注意的几个问题

西方国家民营化热潮席卷，已渗透到公共服务各领域，且成效斐然，

这首先应归功于市场经济的成熟和法制体系的完备,当然民营化理论的发展同样功不可没。政府管制、政府再造、公私伙伴关系及第三部门等理论得到了众多学者的系统深入的研究,并在实践中日臻完善,构成了民营化理论的坚实基础。对于刚刚开始民营化的中国城市公用事业领域来说,由于正处在转型期,政府从直接管理向间接调控的转向,政府管理中顾客至上、市场导向、竞争导向等价值观的形成,政府与私人间平等合作伙伴关系的建立,以及不以盈利为目的的承担公益性社会服务职能的民间组织和介于政府与私人之间的非政府组织的建立健全,都还须经历一个相对较长的过程。此时,相对于民营化实践而言,理论的研究较为苍白,但可以肯定的是,与西方多数理论一样,民营化理论必然要融入于中国国情,才能再显威力,对中国城市公用事业改革产生积极的影响。因此,民营化运用于中国城市公用事业领域中应注意几个问题:

1. “竞争是促进革新的永恒动力……问题不在于公营对私营,而在于竞争对垄断”,^①民营化的主要目的应该是促进经济效率;从狭义上讲是促进企业内部的经济效率;从广义上讲是促进那些以该企业提供的服务为基础的相关产业的经济功能。^②因此,民营化只是一种手段而非目的,真正促进效率提高的是市场竞争,“竞争而不是民营化可能是带来更有效率与效能提供服务的真正原因”。^③竞争机制的引入催生了民营化,民营化又使竞争更为广泛深入。如果不是处于竞争的环境中,如果象英国第一次民营化浪潮时,垄断性的公共企业转化为垄断性的私营企业,民营化则毫无意义,甚至可能产生极大的危害。所以,竞争机制的引入与完善乃是提高公用事业服务水平与质量的根本之道。

2. “民营化与其说是经济行为,不如说是一种政治行动”,^④身为民营化的组织者和管理者,政府始终负有不可推卸的责任。在发展中国家的

^① 周志忍主编:《当代国外行政改革比较研究》,566页,国家行政学院出版社,1999。

^② [澳]欧文·E·休斯著:《公共管理导论》(第二版),139页,中国人民大学出版社,2001。

^③ [美]尼古拉斯·亨利著:《公共行政与公共事务》(第八版),中国人民大学出版社,2002。

^④ [美]E·S·萨瓦斯著:《民营化与公私部门的伙伴关系》,144页,中国人民大学出版社,2002。

社会结构中,由于缺少支持市场经济的制度和文化的,政府是为了提高生产力和生活水平而有意识地引进市场机制的,因此,“积极的政府是绝对必要的,没有它,社会基础就不会转向市场经济”。^①但市场机制并非万能,在发挥效率优势的同时,它不可避免地面临着责任、公平等问题,这意味着越是发挥市场机制的作用,越需要加强政府管理的调控,不能简单地用“政府退出垄断性行业”来理解垄断性行业引入竞争机制的改革。^②政府在维持有效竞争,降低制度变革可能给公众带来的负面影响,避免新的市场垄断等方面仍义不容辞,所以,政府的退缩和市场价值的回归,关键在于发挥政府与市场各自的优势,确立政府与市场的均衡点。^③

3. 在对公共物品及其提供方式重新认识的基础上,决定了哪些公共服务可以实施民营化后,选择适当的民营化方式是关键。每种民营化方式都有其优缺点,应根据公用事业不同行业的特点和发展趋势、财政状况、组织内外的支持度,以及民营化可能引起的竞争程度、可能实现的经济收益和其他收益估计等因素进行综合分析和权衡,选择合适的民营化方式。为民营化过程建立清晰透明的程序,这是民营化成功与否的关键要素。程序上的正义必然导致信息的公开,也为有效监督提供了基础,因此这在很大程度决定着竞争的公开、公平、公正。

4. 努力解决政府信用和国家政策稳定的问题。民间部门参与公共服务是以一揽子合同、契约为基础的,要吸引长期投资,保持稳定的投资预期,降低投资风险,树立投资者的信心,必然要以信守契约及政策稳定为基础。在中国,由于缺乏强有力的传统和法律框架以尊重和执行契约,^④诚信问题尤其令人关注。政府官员的任期期限和短期行为,使政府更迭、官员食言成了参与公用事业民营的私人投资者和贷款人的最大担心,比如有的地方

^① [日]大野健一著:《通向市场经济的路径选择和政府的作用——90年代日本的主流发展观》,载《经济社会体制比较》1999(4)

^② 陈振明主编:《政府再造——西方“新公共管理运动”述评》,159页,中国人民大学出版社,2003。

^③ 陈振明主编:《政府再造——西方“新公共管理运动”述评》,188页,中国人民大学出版社,2003。

^④ 常欣著:《规模型竞争论》,214页,社会科学文献出版社,2003。

政府在签订协议之后又毁约，政府承诺无法兑现等等，同时，政策频出又朝令夕改，政府执行政策的随意性很大等，也令投资者无所适从。而一些地方政府管制失灵一个重要原因就是法律责任太轻，缺乏监督机制。为此，合同和契约内容必须清晰明了、切实可行，相关政策必须保持稳定、连贯，并用法律的手段加以保障，特别是当政府不能履行合同或因合同变更造成投资者不必要的损失时，应给予相应的经济补偿，在这个过程中，公开透明和无歧视是应该遵循的原则。

在我国，包括城市公共交通在内的公用事业改革才刚刚起步，引入竞争机制，运用市场化手段，走民营化道路，顺应了世界范围的改革浪潮，并在实践中取得了初步成效，但是许多深层次的矛盾和问题并非一朝一夕所能解决。可喜的是，它对政府的“治道变革”正在产生积极的影响，用市场机制重塑政府的理念已经形成，政府职能市场化、政府决策民主化、政府行为法制化、政府权力多中心化^①——这是政府的角色定位，关乎公共服务的高质量，关乎社会福利的高水平，也关乎市民社会的构建。

^①[美] 埃莉诺·奥斯特罗姆著：《公共事务的治理之道》，上海三联书店，2000。

参考文献

1. [美] E·S·萨瓦斯著, 周志忍等译: 《民营化与公私部门的伙伴关系》, 中国人民大学出版社, 2002。
2. [澳] 欧文·E·休斯著, 彭和平等译: 《公共管理导论》(第二版), 中国人民大学出版社, 2001。
3. [美] 保罗·C·纳特、罗伯特·W·巴可夫著, 陈振明等译: 《公共和第三部门组织的战略管理: 领导手册》, 中国人民大学出版社, 2001。
4. 世界银行著, 毛晓威等译: 《1994年世界发展报告》, 中国财政经济出版社, 1994。
5. [美] 尼古拉斯·亨利著, 张昕等译: 《公共行政与公共事务》(第八版), 中国人民大学出版社, 2002。
6. [美] 戴维·奥斯本、彼德·普拉斯特里克著, 谭功荣等译: 《摒弃官僚制: 政府再造的五项战略》, 中国人民大学出版社, 2002。
7. [美] B·盖伊·彼得斯著, 吴爱明、夏宏图译: 《政府未来的治理模式》, 中国人民大学出版社, 2001。
8. [美] 斯蒂格利茨等著: 《政府为什么干预经济》, 中国物资出版社, 1998。
9. 陈振明主编: 《政府再造——西方“新公共管理运动”述评》, 中国人民大学出版社, 2003。
10. 周志忍主编: 《当代国外行政改革比较研究》, 国家行政学院出版社, 1999。
11. 王俊豪主笔: 《中国政府管制体制改革研究》, 经济科学出版社, 1999。
12. 常欣: 《规模型竞争论——中国基础部门竞争问题》, 社会科学

文献出版社，2003。

13. 夏大慰、史东辉等：《政府规制：理论、经验与中国的改革》，经济科学出版社，2003。

14. 胡鞍钢、王绍光编：《政府与市场》，中国计划出版社，2000。

15. 菅和平主编：《公共服务职能与公共财政体制》，上海财经大学出版社，2003。

16. 厦门市政协重点课题调研组：《关于构建厦门海湾型城市大公交体系的调研报告》，2003。

17. 刘瑶：《找准坐标，拓展空间，厦门公交改革积极稳妥》，《供您参考》，2003（5）。

后 记

又一个盛夏即将开始，此时，三年前那一个疲惫难熬的盛夏里所经历的一切又一幕幕清晰地呈现在眼前：日日奔波于工作单位和厦大辅导班间，夜夜挑灯苦读；放弃节假日，别离所有的休闲娱乐……一切的艰辛和努力都是为了赢得这份无可比拟的荣耀——首届 MPA。

紧随而来的日子就在工作、学习、家庭间求得平衡的努力中匆匆而逝，当所有的付出就要定格在毕业论文时，除了逝者如斯的感慨，更多的是惶恐和焦虑，而最终帮我树立信心、鼓足干劲的，是我尊敬的导师陈振明教授。没有陈教授的步步引领和悉心点拨，我的论文也不可能在较短的时间内顺利脱稿。陈教授从论文选题、思路到总体架构，乃至标题、参考书目，以及论文的规范化等，都给予了我耐心的指导和具体的帮助，即便是在公共事务学院挂牌那一段繁忙的日子里，他仍然不厌其烦地进行指点，使我了无懈怠和马虎的理由。陈教授洞察力之敏锐、治学之严谨令我获益良多，受用无穷。

尽管选择了一个很热门的论题，但由于自己理论功底薄弱和知识储备的不足，对在中国起步不久的民营化的认识还相当肤浅，对一些问题的理解和分析也仅及皮毛。不过，能对城市公交乃至市政公用事业改革的相关问题作一些思考和探讨，我仍感欣慰。在此，感谢我的许多同事对我的支持，特别是郭丽美、李少婷在我收集资料时所给予的无私援助，以及谭忠奇对我英文方面的指导和帮助。同时，也感谢我的家人三年来的鼓励和支持。

“首届 MPA”这份荣耀将伴随着我，成为我永远的自豪和不懈的动力。

施耿瑶

2004 年 5 月于厦门