

从城市公共交通业改革看公共生产和服务领域的改革

谢地

(吉林大学 中国国有经济研究中心, 吉林 长春 130012)

摘要: 近年来, 囿于资金短缺和供求矛盾等因素, 我国城市公共生产和服务部门改革过程中出现了某种程度的、简单模拟一般竞争性领域国有经济战略性调整方式的 “非国有化偏好” 现象。并由此引发一系列关于公共生产和服务部门国有经济改革发展的认识问题。城市公交行业的技术经济特征及其在城市经济社会发展中扮演的特殊角色, 决定了该领域的国有经济改革与发展, 不能选择 “蒸发” 策略。在诸如公共交通行业等公共生产和服务部门, 坚持国有经济控制力不等于有 “国有经济偏好”, 与非国有经济的进入并非尖锐对立; 非国有经济进入公共生产和服务部门的必要性也不应该是 “非国有化偏好” 的冲动使然。

关键词: 公共生产服务部门; 国有经济; 改革

中图分类号: F20 **文献标识码:** A

一、公共生产和服务领域改革出现 “非国有化” 偏好

近年来, 具有自然垄断性质的城市公共生产和服务部门的改革取得了很大进展。其中, 颇具典型意义的是伴随着政府实施放松进入规制的政策, 非国有经济, 包括境外资本纷纷进入传统上由国有经济控制的自然垄断领域。这对于缓解地方政府城市建设资金短缺的矛盾, 扩大供给, 引入竞争, 改善公共生产及服务部门的服务质量, 已经或正在发挥出积极的作用。我国经济发展的历史经验已经证明, 在社会主义初级阶段及社会主义市场经济条件下, 在经济发展过程中坚持 “国有化偏好” 未必有利于经济发展。这在竞争性领域甚至已经是一个不争的事实。因此, 非国有经济, 包括外资在竞争性领域的迅速发展确实是一件再自然不过的事情。但是, 同样的道理是否也存在于自然垄断的公共生产和公共服务领域及其所有环节, 肯定是一个值得深入思考的问题。如果说在包括竞争性领域在内的全社会曾经坚持 “国有经济偏好” 已经被证明是一种认识误区和实践误区的话, 那么, 目前在自然垄断的公共生产和服务领域改革过程中出现非国有经济咄咄逼人的进入态势以及地方城市政府由于财政资金捉襟见肘产生的 “非国有化偏好”, 在认识和实践层面是否无懈可击?

某市一条重要的公交线路是由韩国一企业出资 450 万元, 中方提供线路、场地和司乘人员, 双方共同出管理人员, 利润五五分成的合作线路。由韩方出任总经理。该项目从 1998 年开始运作, 合同期是 8 年。自 1998 年取消小公共汽车以后, 该线路迅速由亏损线路转为盈利线路。但是, 在经营管理过程中, 韩方故意加大成本, 降低利润, 甚至利用财务制度安排的漏洞, 以借款的方式不断抽逃资金 370 万元。结果是使中方不能得到应得的那部分利润, 等于是白白给韩方企业做了嫁衣。目前, 中方不得不冻结了韩方的利润分配。更为关键的是, 这条由韩国人经营的公交线路的服务质量并不比仍然维系国有独资经营的其他公交线路更高明。相反, 经过调整和改革, 该市的另外几条完全国有的、在城市主干道运营的公交线路, 却给公众以清新的形象, 公众满意度颇高。最近, 该条合资线路的服务质量有大幅度的提升, 但不是因为韩国人良心发现, 而是该市国有独资的公交集团公司干预的结果。可见, 并非只有外来的和尚才会念经! 其实, 近年来, 这种情形在其它自然垄断的公共生产

和服务部门改革的过程中并不鲜见。

中共十五届四中全会的《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》明确指出了国有经济需要控制的五个行业和领域，其中就包含有属于“提供重要公共产品和服务的行业”的城市公共交通行业。而国有公交企业是我国城市公交行业的支柱和基础，担负着主要的公共交通任务，对全社会公共交通的数量和质量有着举足轻重的影响。但在改革开放以来，由于种种原因，国有公交企业的改革明显滞后且难以操作，进而制约着整个城市公交行业的发展。在这种情况下，如何正确处理好国有经济控制力与引入非国有经济的关系，进一步深化国有公交企业改革，以适应社会主义市场经济这样一个新的体制环境就成为需要我们深入研究的重要课题。

二、由城市公交行业改革引发的若干理论认识问题

随着社会主义市场经济体制的逐步建立和完善，要推动包括公交行业在内的公共生产和公共服务部门的健康发展，更好地为经济社会发展提供共同条件，在理论上似乎应该解决以下几个方面的认识问题：

第一、引入非国有经济增量是否是解决公共交通行业改革与发展问题的最优选择？

众所周知，在社会主义市场经济条件下，传统的国有制经济制度安排暴露出许多弊端，如国有资产归全社会公众所有，这种人人所有，又人人没有的产权结构，导致了所有权的虚设，激励约束机制的失效，从而损失了企业的效率。因此，在对国有企业改革的过程中，我们当然不能一味地坚守国有经济偏好，而必须对国有经济进行存量和增量上的调整。从这个意义上说，引入非国有经济增量，对国有经济的改革和发展是必不可少的。但事实上，目前我国城市公交企业所存在的困难和问题，主要并不是由所有制或者说是产权主体单一造成的，而是由传统计划经济体制遗留的诸如预算软约束、企业办社会负担过重等问题而产生的。诚然，外部资本的引入，实现投资主体多元化，有助于改变国有公交企业单一资本所有权的封闭性，实现企业资本的社会化；有助于公交企业成为独立的法人实体和市场竞争主体；尤其在目前我国政府财政能力低下的情况下，更可以解决我国经济发展中的资金瓶颈问题。但现实往往并不能给这些“假想”以令人满意的答案。也许阿根廷的经历能够给我们一些冷静的启示。《美国展望》杂志 2002 年 1 月 1 日号刊登了马克·艾伦·希利（Mark Alan Healey）和欧内斯特·西曼（Emesto Seman）的题为《正统的代价》的文章，分析了阿根廷如何从繁荣跌入萧条的过程，认为阿根廷最初几年的繁荣是通过出卖国有资产吸引外资和举借外债实现的，这必然导致其后一阶段的萧条。阿根廷航空公司的情况可以作为一个极好的例证。该公司被出售前是盈利的，但是政府为了做成这笔出售生意承担了 10 亿美元的债务。几年后为了使它继续运行下去，政府又承担了另外近十亿美元的债务。大部分国家投资和航线收入进入了私人账户和国外银行，而政府得到的是三倍于该公司所值的债务，却还不能拥有该公司。¹

我们认为，在我国政府财政能力有限，企业资金筹集渠道很少（主要来源仍是银行贷款），资本市场不发达的情况下，适当地引入外部资本是必要的。但只是引入外部资本是不能解决问题的，还必须引入先进的管理模式，这也是我国国有经济改革和发展面临的最主要的问题。那种一相情愿地主张在国有企业中引入外部资本尤其是引入外资，实现投资主体多元化，以此来解决国有企业的种种问题和弊端的想法，其实是十分片面的。国有企业有弊端是不能否认的，但非国有企业就没有缺陷么？缺乏有效的管理，单靠多元化的产权结构并不能解决根本的问题。

第二、公交行业国有经济改革是否需要均分同样的竞争机会？

城市公交的特定线路具有一定程度的自然垄断性质，但全部城市公交行业由一家企业或

企业集团垄断会产生的弊病是明显的，而如果在由国有企业独家垄断经营，似乎就更加不能容忍。对于国有经济垄断存在的种种弊端，人们普遍将其同市场结构联系起来，认为只要打破了这种市场结构，就可以消除垄断，促进竞争，进而提高效率。而打破垄断唯一可行和有效的办法似乎只能是对其进行分拆，重构市场结构以引入竞争机制。目前国内正在进行的对自然垄断行业（如电信、民航、电力等）的分拆，基本上是服务于引入竞争机制这样一个目标。然而，这种过于理想化的做法能否取得预期的效果，仍然是一个未知数。

我们认为，从城市公交行业的技术经济特点来看，它具有比较明显的规模经济性和范围经济性。规模经济的原理在于生产要素的不可任意分割性（Indivisibility），范围经济的原理在于成本的弱增性（Subadditivity）。规模经济原理要求企业生产经营规模必须足够大，才能有效地降低单位产品的固定成本，进而降低单位产品的平均成本，从而更好地满足人们的需求；范围经济原理则要求企业必须将密切相关的业务有效地聚合起来，进行一体化经营，这样可节约市场交易费用。正是在网络经济、规模经济和范围经济规律共同作用且相互强化的效应下，城市公交行业要求保持适度的垄断，以克服自由竞争的负面效应；另外，公交行业也属于城市公用事业，其提供的产品具有必需性和普遍服务的特点。因此，城市公交行业应由国有经济保持适度的垄断经营，而不必强求要均分同样的竞争机会。这样也可以避免同线路的恶性竞争，维护正常的交通秩序。公众在希望得到质优、价廉的公交服务的同时，也不希望看到同一条线路上有多家国有企业或国有企业、外资企业、民营企业因为招揽乘客而怪招频出、“大打出手”，导致交通阻塞、出行困难，应该是一个毋须检验的正确判断。

第三、公益性与效率性是否不可调和？

应该注意到，我国现存的国有城市公交企业一般具有双重性质：一方面，国有公交企业作为微观经济主体具有的一般意义上的企业的性质。即国有公交企业应当具有企业的典型特征，要以利润最大化为目标，以效率性为准则，要成为真正的法人实体和市场竞争主体。另一方面，由于公交企业提供的产品的准公共性，要求公交企业在以追求企业利益最大化为目标的同时，保证公交产品的有效供给，方便广大市民的出行，以体现其一定的福利性和公益性。这主要体现在以下几个方面：一是在营运时间的确定上，以公众需求为主；二是在营运空间的确定上，以公众的便利为主；三是在营运设施的配置上，不断满足公众日益增长的需要；四是在车辆外观设置上，要不断满足城市日趋美化的需要；五是在人际服务质量上，要满足公众日益增长的心理需要。²另外，我国是一个发展中的大国，随着经济社会发展，城市人口密集、经济社会环境可持续发展过程中的矛盾突出。因此，私家车作为重要的交通工具对公共交通的完全替代是不可能的，也是不现实的。由国有经济承担主要的公共交通责任，提供公共交通服务，是经济社会环境协调发展的需要。

对于公交企业的公益性和效率性是否可以调和的问题，存在着诸多争执。一些学者要么片面地强调城市公交行业的社会公益性，认为公交企业不能按照市场经济的方式运作；要么主张全面实行市场化改革，追求最大化利润。其实这两种极端的看法都是有失偏颇的。我们认为，公交企业的公益性和效率性是可以调和的。公交企业必须不忘社会效益，为广大市民提供优质、高效的服务是理所当然的。但在社会主义市场经济条件下，国有公交企业的经济活动也是市场经济的一部分，同样受市场的制约和影响，同样面临着在市场经济环境中运行、建设、更新和发展等诸多问题。这在客观上就要求其通过自身的经营和管理实现其自身创造的价值，以最小的投入获得最大的产出，使得用于确保城市公交服务水平的支出得到补偿，并能获得适当的利润，以维持其简单再生产和扩大再生产。事实上，公交企业一旦建立充满活力的经营机制，通过不断的积累和投入，完全有能力在获得利润的同时，提高其服务水平，保证社会公益性。

三、推动我国城市公交行业国有经济改革与发展的政策建议

城市公交行业的技术经济特征及其在城市经济社会发展中扮演的特殊角色，决定了该领域的国有经济改革与发展，不能选择“蒸发”策略。这在奉行公共生产和服务领域政府规制放松、国有经济民营化政策的发达国家也是荒谬的。我们认为，在诸如公共交通行业等公共生产和服务部门，坚持国有经济的控制力不等于有“国有经济偏好”，它与非国有经济的进入并不尖锐对立；但非国有经济进入的必要性也不应该是“非国有化偏好”的冲动使然。具体地，公共交通行业的国有经济改革与发展要解决好一些几个方面的问题：

第一，积极利用外资及民间资本，同时强化国有经济控制力。

公共交通等公共生产和服务部门的国有企业改革与一般竞争性领域的国有企业改革并没有根本的区别。国有公交企业进行改制，利用外部资本，实现投资主体多元化的目标当然是可行的。但在引入外部资本尤其是外资时一定要谨慎，一定不要为引入外部资本而引入外部资本，也不要以为引入外部资本，实现了投资主体多元化，国有企业存在的一切困难和问题就可以迎刃而解，改制就可以一蹴而就。相反，如果运作得不好，不但不会解决原有的问题，可能还会产生新的问题，损害公众利益。因此，当前在对公交行业国有经济进行改革，引入非国有经济增量时，应该特别注意要避免国有资产的流失，确保国有资产的保值增值，同时提高国有经济的活力和控制力。

引入外部资本导致国有资产流失，主要表现在两个方面：一是在对国有资产进行评估时，地方政府和当事企业引资心切，往往竞相开出各种优惠条件和政策。其中最常见的一种就是将拟合资企业的国有资产评估值压到最低，或以高价接受设备、技术入股，变相折让国有资产，造成国有资产的流失。二是国有企业引入外部资本（尤其是外资）后，如果控制权也相应地实现了转移，新企业逃避税收，通常采取内部转移价格等手段造成合资企业的“亏损”，名正言顺地不分红，导致国有资产的隐性流失。究其原因，主要是适应市场经济的国有资产管理体制没有真正地建立起来，尤其是国有资产出资人制度的不健全，经常导致“国有资产无人真正负责”和“有人负盈无人负亏”等情况的出现，这些情况都要求建立有效的国有资产出资人制度。对公交行业而言，可在省级政府下设公交国有资产投资经营公司，作为公交行业国有资产所有者代理人，以出资者身份把公交行业国有资产作为资本进行投资运营，直接对省级国有资产管理局负责，承担公交行业国有资产的保值增值责任。

一般来说，国有经济控制力主要是指国有经济以参股、控股等多种方式参与到各个行业，并通过对各个行业中骨干企业的控制来对整个国民经济实施引导和调控。城市公交行业属于提供重要公共产品和服务的行业，是国有经济必须加强的领域，要对外部资本的进入进行正确的引导和监督，发挥国有经济的主导作用，进一步提高公交行业国有经济的控制力，保证公交产品稳定、高效地提供。政府应鼓励外部资本多投资于那些基础设施建设的领域，如道路的铺设和维护等，引导其为我国经济建设服务；对于某条线路的特许经营权，应采用公开招标的形式，利用多家非国有企业之间的竞争，从中择优；政府也要对进入公交行业的企业的行为进行适当的规制，消除其制定垄断高价以获取垄断利润的内在冲动，避免公交企业以较高的价格提供劣质的产品和服务。

第二，适度引入竞争机制。

在公交行业以引入竞争机制的方式来打破原有国有公交企业垄断的局面，不仅可以弥补国家投入资金的不足，把各级政府从巨大的财政压力中解放出来，还能提高国有公交企业改善经营的积极性，促使其不断提高自己的服务水平，并在竞争中实现优胜劣汰，使整个公交行业步入良性循环的轨道。但我们也要意识到，即使高额的初始固定成本以及相对较低的可变运营成本决定了城市公交行业在特定范围内具有自然垄断性，但公交行业同时具有社会公益性，也是不争的事实。可以说，在公交行业中，国有经济一定程度的垄断比大范围的竞争具有更高的生产效率和社会效益。而作为解决公交行业国有经济垄断的途径之一，竞争机

制的引入不可能解决全部的问题。因此，竞争机制的引入必须适当。而且，竞争机制的引入不应只注重放宽对非国有经济进入的限制，也绝对不应该成为地方政府甩包袱的一种渠道和方式，而应把着眼点主要放在企业办社会和公交行业的非自然垄断业务的剥离上，如公交企业所办的学校、医院和其他社会服务机构以及企业内部的维修、广告等业务。当前在公交行业引入竞争机制主要应在以下两个层次上进行：

首先，分离国有公交企业办社会的职能，使国有企业具备竞争力。由国有公交企业承办的学校、医院等社会服务机构即通常所说的企业办社会是计划经济时期形成的普遍现象。随着我国改革开放的深入，社会主义市场经济的逐步成熟，企业办社会行为所带来的一系列矛盾和问题，暴露得越来越充分，不仅阻碍国有经济的战略调整，也不利于国有企业自身的改革和发展。因此，不失时机地推进分离企业办社会职能的工作，逐步将企业所办的普通中小学校、医院等公益性机构与企业的生产经营主体相分离，切实减轻国有公交企业的负担，使国有企业具备应有的竞争力是引入竞争机制的第一步。

其次，在国有公交企业的非自然垄断业务领域引入竞争机制，将公交企业内部属于辅助生产部分的剩余生产能力及原来直接为公交一线服务的后勤服务系统分离到市场中去。随着技术进步等条件的不断变化，一些自然垄断行业自然垄断的合理性已经或正在消失。而作为原本就是准自然垄断部门的城市公交行业，对于其中的自然垄断业务和非自然垄断业务进行区分更是十分必要的。由于历史等方面的原因，我国国有公交企业内部的“基本生产”和“辅助生产”及后勤服务人员之间的比例关系扭曲。辅助人员过多，导致企业整体经济效益低下，特别是普遍实行无人售票以后，前后方的人员比例更加失调。而由于车辆更新速度的加快，新车占的比重加大，保修能力的阶段性过剩问题日显突出，造成部分过剩生产能力。这些情况都要求对国有公交企业的非自然垄断业务进行分离，将其按照市场经济的方式去运作。

第三，构筑现代公交企业运行新机制。

考查中外企业的发展历程，我们可以发现企业得以不断发展壮大的直接动力主要来自两个方面：一是技术革命，二是企业制度创新。重大的技术革命，由于受多种历史条件制约，往往非一家企业自身能够左右。就我国国有公交企业而言，当前企业制度上的落后比之技术上的落后更突出、更关键。因此，国有公交企业改革，首先必须从推动企业制度创新入手，以现代企业制度为方向和目标，切实建立现代企业运行的新机制。

建立现代企业运行的新机制，对国有公交企业来说并不是新课题，许多企业都进行过这方面的实践和探索。但迄今为止，究竟该如何摆脱计划经济体制的阴影，真正较全面地建立、健全现代企业运行机制，仍是国有公交企业改革与发展的重点和难点。结合我国国有公交企业的实际，当前应重点抓好以下两个方面：

首先，建立有效的激励、约束机制。激励机制大体可分为两类，其一是精神激励机制；其二是物质激励机制。鉴于公交行业的特点，要想建立有效的激励机制，必须既改变过去那种单靠精神激励的作法，但又不能走另一个极端，盲目地依赖物质利益为主的激励手段，而要代之以物质激励和精神激励相结合的方式。约束机制和激励机制是相对应的，经营者和员工在受到各种激励的同时，也就意味着应当承担相应的责任。在实践的过程中，要力求创新，“探索制度行为约束、情感理解约束、群体公认约束、自律自律约束层次递升的实现形式”³。只有这样，才能把个人追求和企业奋斗目标紧密联系起来，实现个人理性和集体理性的一致，使公交企业充满生机和活力。

其次，要加强和改善管理。国有公交企业要走出困境，必须在管理创新上下功夫。这里的“管理”包含两个层面的含义：一是公交规制体制，二是公交企业内部的经营管理。从政府

规制体制改革看，必须改革目前公交规制体制上存在的体制分割、机构重叠、职能交叉等弊端，本着“精简、效能、统一”的原则加大体制上的改革力度，提高管理效率。同时要改变传统计划经济体制下的行政管理模式，把经济的、法律的和行政的管理相结合，变直接管理为间接管理，切实转变政府职能，实现政企分开，推进政府规制体制创新。在企业内部，要通过深化改革，推进科学管理和科技进步，逐步减少经营性亏损，提高国有公交企业的经济效益和服务水平。特别是要强化服务质量管理，提升企业的公共形象，不仅是扮演好公共生产和服务企业应有角色的需要，更是公交企业扩大市场份额、提高经济效益、实现良性循环的唯一途径。

参考文献:

- [1] 阿尔伯特·O·赫希曼. 退出、呼吁与忠诚[M]. 北京: 经济科学出版社, 2001.
- [2] 休·史卓顿, 莱昂内尔·奥查德. 公共物品、公共企业和公共选择[M]. 北京: 经济科学出版社, 2000.
- [3] 卫兴华, 黄桂田. 企业激励约束机制转换问题与改革逻辑[J]. 中国人民大学学报, 1996, (5): 7-15.
- [4] 李树根. 国有公交企业生存发展之路[J]. 环渤海经济, 2000, (3): 46-49.
- [5] 戚聿东. 自然垄断产业改革必须坚持五个原则[J]. 管理世界.
- [6] 谭旭. 国企改革中引入外资的效应分析[J]. 南方经济, 1999, (11-12): 55-57.
- [7] 唐建新. 中国引入民间资本进行基础设施建设若干问题探讨[J]. 经济评论, 1999, (3): 45-48.
- [8] 李涌泉, 黄世富. 开创国有公交企业改革发展的新局面[J]. 城市公共交通, 2000, (2): 3-5

The reform of public production and service through the looking-glass of the reform of urban public transportation

XIE Di

(Center for China Public Sector Economy Research, Jilin University, Changchun130012, China)

Abstract: In recent years, for the reasons of shortage of fund and the mismatch of supply and demand, during the process of reform of the municipal public service sector there has been a certain degree of, simply borrowing the strategic adjustment mode of the state-owned industries in competitive field, which brought about a series of problems about the development and reform of the state-owned economy of the public service sector. The economic characteristics as well as the special role of municipal public traffic industry determine that “vaporization” strategy is not suitable for the development of this sector. We argue that maintaining the controlling power of the state-owned economy is not meant to have “the nationalization bias” and not contradicted with the entry of non-state-owned economy. “The privatization bias” is not the rationale of entry into the public service sector by non-state-owned economy.

Key words: public sector ; state-owned economy ; reform

收稿日期: 2003-09-10;

作者简介: 谢地(1963-), 男, 吉林长春人, 吉林大学中国国有经济研究中心教授, 博士生导师。

¹ 蒋仁翔. 阿根廷崩溃: 新自由主义经济理论的代价 [J/OL]. 国研网, 2002-10-22.

² 杨天明, 黄引贤. 城市公交企业的性质与改革发展策略 [J]. 城市公共交通, 2002, (1): 6-7.

³ 李涌泉, 黄世富. 开创国有公交企业改革发展的新局面 [J]. 城市公共交通, 2000, (2): 3-5.