

社会公共服务提供模式再市政化了吗？

——欧洲国家的经验及其对转型国家的启示

赫尔穆特·沃尔曼

王宇锋 译

内容提要：文章以德国、法国、意大利、英国、挪威等欧洲国家为例，讨论了社会公共服务提供机制的演变过程：从19世纪地方政府或慈善组织开始提供社会公共服务，发展到20世纪60年代的高福利国家（国家承担着广泛的社会公共服务职能与任务），及至20世纪80年代，受到新自由主义思潮和欧盟市场自由化政策的影响，出现了服务提供的私有化浪潮，最近又出现了再市政化的趋势。这样的演变路径对转型国家有一定的启示。

关键词：社会公共服务 私有化 再市政化 欧洲国家

一、引言

本文旨在讨论社会公共服务提供机制的演变情况^①。这一演变过程开始于19世纪初期，在20世纪60年代民族福利国家制度鼎盛时期有了巨大的发展，及至20世纪80年代，它受到了全球性新自由主义政策、新公共管理观念以及欧盟市场自由化政策的影响。本文将考察在这些不同的发展阶段中各个国家制度安排的共同点和差异性，进而分析导致这些国家间出现制度收敛或分叉的因素。

本文讨论中涉及的国家主要为德国、法国、意大利、英国和挪威。

本文讨论的社会服务指的是为个人和家庭提供的一些服务，包括儿童保育、老年人和残障人士的长期照护以及健康服务。

对于经济学上的公共服务概念及其实质涵义而言，在不同国家往往有所不同（Wollmann & Marcou, 2010b:1）。在盎格鲁-撒克逊国家——英国和美国，通常使用“公用事业”（public utilities）来表述，强调的是这类公共服务的产业维度（industrial dimension）。欧洲其他国家也有类似的表述。在意大利为“servizi pubblici”或“servizi di pubblica utilità”，在法国为“services

作者简介：赫尔穆特·沃尔曼（Hellmut Wollmann），博士，德国洪堡大学荣誉教授。**译者：**王宇锋，经济学博士，江西财经大学经济学院教师。

本文为提交给世界公共政策分析与管理学会（APPAM）组织的“改善公共服务质量研讨会”的报告。会议于2011年6月27~29日在莫斯科州立大学高级经济学院（HSE）召开。内容提要为译者所加。——译者注

① 本文基于一个国际研究团队的一系列研究成果，参见（Wollmann & Marcou, 2010）。该团队由德国、法国、意大利、英国和挪威的一些学者组成，召集人为沃尔曼和马可（Hellmut Wollmann & Gérard Marcou）。

publics industriels et commerciaux”。而在德国,普遍使用的是“Daseinsvorsorge”(提供基本生存所需)。随着欧洲一体化进程的推进,欧共体的法律对此有了自己的定义,它将这一类服务定义为“为一般的利益主体提供服务”(services of general economic interest)。本文将使用“公用事业”这一表述。

本文在讨论社会服务时,主要以(对老年人、残障人士的)长期照护(详见 Bönke 等,2010)为主,而在讨论公用事业时,主要以能源供应(详见 Wollmann & Baldersheim 等,2010)为主。

二、从萌芽期到福利国家鼎盛期的发展

在历史上,社会服务和公用事业主要是由地方政府或地方慈善组织提供的。从中世纪起,地方当局的一项重要职责是为当地的穷人提供社会援助和照顾。19 世纪,随着工业化和城市化的迅猛发展,卫生和基础设施问题变得非常迫切,地方当局逐渐在公共服务提供(如供水、供电和污水处理)中扮演了重要的角色。因此,地方政府被当代保守主义人士讽刺性地贴上了一个“市政社会主义”(municipal socialism)的标签。这种多角色的地方政府逐渐成为了“地方性福利国家”的雏形(Pierre,1994),进而预示着民族福利国家的形成。

民族福利国家和社会民主主义的发展紧密地联系在一起,在 20 世纪 60 年代和 70 年代早期达到了顶峰,主要表现在以下三个方面:

第一,发达的福利国家的公共部门承担着广泛的社会公共服务职能与义务。

第二,这些职能主要由公共部门来承担,而非公共部门、非营利部门以及私人部门充其量只是扮演一个辅助性的角色。由公共部门提供公共物品源于这样两种思想:一是公共行政机构及其职员能够以专业、可靠的方式来承担这些任务;二是代议制下的地方机构(包括议会和地方委员会)可以有效地引导和控制公共物品的提供,以实现公共利益的最大化(Wollmann, 2004:255)。

第三,福利国家政策与服务是由马克斯·韦伯式官僚机构来实施的。这种官僚机构采取科层制的结构,由专业化的人员组成,受外部的法律规则制约。

从国际比较来看,在宏观层面,发达的福利国家及其公共部门在上述三个方面表现出了一定的趋同,而在微观层面却出现了显著的分叉。其主要原因在于(历史制度主义者所强调的)历史传统、路径依赖和(以行动者为中心的制度主义者所强调的)不同行动者群体(actor constellation)的差异。

通过下面一些例子可以说明这种在宏观层面上趋同而在微观层面上分叉的现象。

就本文所论及的福利国家的社会服务而言,其制度框架存在着显著的差异(详见 Bönker 等,2010)。

在英国,社会服务的供给是由地方当局的公共部门及其职员来完成的。这一点英国走在了各国的前面。类似地,在法国,1982 年分权化改革以前,社会服务由省一级的政府雇员来提供。而在德国,根据辅助性原则(subsidiarity principle)(这一原则出现在 19 世纪,是政府和教会妥协的产物),社会服务主要由非公共部门、非营利机构来提供。在意大利,慈善组织长期以来也在社会服务方面扮演着重要的角色。

以能源提供(比如供水)为例,它是一种“网格状”(grid-based)的公用事业,可以分为三个阶段:生产、(网格式)传输和分配给消费者(家庭或企业)。对于本文所涉及的国家,为地方居

民和企业提供能源(如天然气和电)是地方当局的基本职责。英国(它是欧洲工业化和城市化的先驱国家)、德国都属此例。在德国,它通过“城市公用事业网络”来完成。这一组织将诸多公用事业服务垂直地纳入其中,其中能源提供是地方政府的核心职责。挪威的能源提供模式与这个国家的地理特征相关,如该国有许多瀑布,这使得其电力供应来源以水力为主。在很多位于海湾的、与外界隔离的、规模较小的自治市,它们拥有自己的水电站和输电网,为当地提供电力。法国则不同,赋予私人企业以特许权成为能源(如天然气和电力)供给的主要方式。

1945年以后,由公共部门承担多种职能和提供公共服务这一宏观趋势在英国表现得尤为明显。具有半社会主义性质的工党政府执政后,电力部门(1947年)、供水系统(1948年)和国家医疗保健系统(National Health Service)(1958年)相继被国有化了。“二战”后的法国同样如此,通过建立国有垄断企业(电力供应是EdF,天然气供应是GdF),1946年该国的能源部门实现了国有化。相反,挪威的能源提供是大多数市立水电公司的专利。在德国,能源市场主要由私人投资的能源企业主导,而市属公司(市政公用事业公司)也占有相当大的份额。

三、20世纪80年代以来的发展

从1945年到20世纪70年代初期,在社会民主主义的支持之下,由公共部门来提供服务的发达的福利国家模式得到了发展。20世纪80年代以来,有三个相互重叠的政治和思想潮流对这一模式发起了挑战(Pollitt & Bouckaert, 2011; Wollmann & Marcou, 2010c: 241)。

第一,发达的福利国家的职能范围备受诘难,人们认为它给公共财政带来了沉重负担,抑制了私人经济的发展。承担尽量少的社会公共服务的“小政府”理念被推崇。

第二,马克斯·韦伯式行政模式等级森严、经济效率低下,因而受到了质疑。人们期望通过引入私人部门的管理原则和机制来对此进行纠正。

第三,社会公共服务提供如果以公共部门为主体,缺乏竞争和私人部门的参与,将会出现运行效率低下和经济效率低下的问题。因此,旨在为社会公共服务的采购和提供引入市场竞争机制的改革要求和理念应运而生。

20世纪80年代末以来,欧盟在促进“市场自由化”方面的作用越来越大,表现为:

其一,在欧盟范围内“统一”产品、服务和资本市场是欧盟的目标,而这一目标的实现,有赖于打破传统的地方自治政府体制下的“地方保护主义市场”。地方保护主义市场反映了民选的地方委员会的旨趣。它们要求,应根据当地社区的利益来设置社会公共服务的条款和价格。欧共体旨在推进统一市场的形成,这势必与自治市当局试图维持它们在提供社会公共服务方面的传统理念和实践相冲突。鉴于此,欧洲法院(The European Court of Justice)已经打算放松市场自由化方面的规定。

其二,欧盟主要通过欧盟章程或指南来推行市场自由化政策。欧盟要求其成员国在具体政策领域(如供电、供水和废物管理)将竞争性原则和机制写进国内法律。

(一)社会服务的提供

20世纪70年代以前,英国一直维持高福利状态,地方当局通过市政职员提供具有准垄断色彩的社会服务(包括长期护理)。由行政机构来提供社会服务主要是基于这样的假设,即,地方当局的职员在提供这些服务方面是最胜任的。这种提供模式在20世纪80年代有了显著的变化,因为撒切尔政府采取新自由主义色彩的“强制性竞标”(compulsory competitive tende-

ring)政策,让地方当局将社会服务外包给非政府部门(主要是非营利部门)。尽管新工党在20世纪90年代正式取消了“强制性竞标”政策,但竞争性的外包仍然存在,由众多外部供应商承包的方式取代了过去的内部提供方式。

20世纪80年代初以前,在省级政府的监管下,法国的社会服务由政府职员和非营利的私人组织提供。1982年以后,传统的中央集权主义政府进行了分权化改革,社会服务的提供任务转移到了省级地方当局。地方政府一方面通过扩员的方式直接提供社会服务,另一方面则将相关服务外包给外部供应商(通常是非营利机构)。这一改革的力度并不大。事实上,这种分权很大程度上只是职能的横向转移,即从社会事务部转移到省里。

在德国,传统上,根据“辅助性原则”(subsidiarity principle),公共服务主要由非营利组织(也被称为“福利组织”)来提供。由于非营利组织的传统优势,用新公共管理学的语言来说,地方当局起到的只是“协助性”角色,它确保社会服务由当地来提供,只有在必要时才由它们直接提供社会服务。1994年,联邦《长期照护保险法案》(Long-Term Care Insurance Act)终结了福利组织的寡头垄断局面,将这一市场对所有的供应商(包括非营利组织、营利组织和自治组织)开放。长期照护服务的提供模式发生了重大的变化。尤其是居家照护(domiciliary care),现在主要是通过私有化或商业化的方式进行提供。

意大利的社会服务早前也是由非营利的慈善组织提供的,这些组织通常隶属于天主教会。2000年,意大利进行了社会改革,但这一改革并没有清晰地从制度上界定不同政府层级的职责,于是形成了一个多主体的局面,各级政府和传统的非营利组织都参与其中。

(二) 电力供应

1947年,英国工党政府对整个电力部门(包括地方电厂和私人电力企业)实施了国有化。1989年,电力部门又发生了重大变革,在保守主义政府推行的私有化浪潮中,公共电力部门被移交给私人企业。1989年制定的法规引入了“拆分”的概念,即将电力供应拆分为三个环节(发电、输电和配电),从而为电力部门引入了竞争机制。与英国电力部门私有化运动的彻底性相比,欧盟其他国家电力供应的“市场化”改革却没有那么激进。

在挪威,电力历来完全由市政部门提供,确切地说,是由许多市政部门所属的水力发电公司提供的。1990年,挪威电力系统进行了重大改革。尽管自治市当局仍拥有并运营着水力发电厂和短距离输电网,但是,通过新成立的一个国家电力机构,将地方发电厂组织起来,引入市场机制,然后按照“有管理的市场价格”(market-regulated price)把电出售给消费者。尽管挪威一直没有正式地加入欧盟,但是其电力供应的市场化模式为欧盟的成员国提供了一个可供参考的模式。

直到20世纪90年代,其他欧盟成员国才将电力供应市场变得更具竞争性。这一过程中,欧盟的促进作用越来越大。2003年6月26日通过的《加速指南》(Acceleration Directive)要求欧盟成员国将输电网进行拆分,以促进竞争。这种竞争要求实现无歧视准入,并成立国家规制机构对竞争行为进行“看护式”(watchdog)监督。

20世纪90年代,本文所研究的这几个国家都有不同的国情和不同的初始条件,这使得其市场化改革的进程和范围都有所不同。

1946年,法国对电力部门实施了国有化改革,电力市场由国有电力公司(EdF)垄断,那些未被国有化的市政电力公司只占极小的份额。20世纪90年代,在遵从《加速指南》方面,法国

政府动作迟缓,试图维持国有电力公司的垄断地位。2004年,尽管国有电力公司在形式上被私有化为一个股份公司,但是私人参股总额不得超过30%,它在法国电力市场上仍旧占据主导地位。因而,市政电力公司无法扩张,新的企业也无法在这一行业立足。

1962年,意大利对电力部门实施了国有化,电力市场由国有企业(ENEL)主导,而由自治市当局所属的市政公司没有被国有化,在电力市场中仍然扮演着重要的角色。1992年,为了响应欧盟的市场自由化导向,意大利政府对ENEL进行了私有化改革,把它变成了一个股份公司,允许外部投资者拥有该公司的股份。另外,为了遵从《加速指南》,意大利还成立了独立的监管机构以监督市场自由化进程。那些在1962年国有化运动后仍未被国有化的市政公司,特别是那些大城市的市政公司,不仅在电力市场上保持了原有份额,还有所扩张。比如通过购入ENEL的股份,扩大发电和输电能力。这表明,电力部门出现了一定程度的再市政化(re-municipalization)现象。

在德国,由私人投资的股份公司占据着电力供应的绝对份额。此外,自治市当局所属的、多功能的公用事业公司也占有一定的份额。在欧盟推进市场自由化的第一个阶段,在德国出现了与初衷相矛盾的结果,一方面,电力市场的集中度急剧提高,另一方面却出现了主导市场的“四大巨头”(E. on, RWE, EnBW 和 Vattenfall,后者为瑞典国有电力公司),这几家企业通过资产私有化逐渐掌控了市政公用事业公司。为了遵从《加速指南》,德国联邦立法机构要求以20世纪90年代中期状况为蓝本进行分拆。作为与德国联邦政府达成的妥协结果,小于10万个用户的地方电力公司可以不执行这一分拆计划。2005年,德国成立了联邦规制机构,以保证新规制方案的实施。

尽管“四大巨头”仍然在市场中占据主导地位,但是市政公用事业公司的地位也得到了巩固和扩张。其原因是:第一,他们适应了市场竞争;第二,由于其客户少于10万,因而可以不进行拆分;第三,欧盟委员会、联邦政府和德国的地方政府达成一致,通过支持小企业,尤其是市政公用事业公司来对抗“四大巨头”。

四、社会公共服务的提供任务重归公共/市政部门了吗?

在德国,一股对能源提供系统进行再市政化的潮流正蓄势待发。尽管地方政府在20世纪90年代推动了市场自由化改革,但现在,他们越来越想逆转这一潮流。因为,地方当局意识到,无论从短期还是长期来看,保持并扩张市政公司在财政上和政治上都有益处。他们已经开始建立新的类似于市政公用事业公司的市政公司,甚至建立发电厂,特别是可再生环保类的发电厂。另外,因为私营企业电网运输特许权到期,自治市当局重新开始自己运营输电网,并加大了直接向消费者提供电力服务的力度。与此同时,欧盟降低了对地方电力市场的影响,这一状况给电力“四大巨头”带来了压力,被迫出手了他们以前从市政公用事业公司购得的股份。最近一个备受瞩目的案例是市政公用事业公司的联营企业以30亿欧元的价格收购了E. on的一个子公司^①。如此看来,“再市政化”这个词不仅是地方政客提出的政治口号,而且已经开始纳入正式的议程。

^① 见《南德意志报》(Süddeutsche Zeitung)2009年8月13日电:“电力行业的反收购:市政公用事业公司的联营企业以30亿欧元的价格收购德国能源集团E. on公司子公司Thüga以对抗德国现有的电力公司”。

同样,在意大利,市政公司,特别是大城市的市政公司,最近都表现出对扩大其在能源市场上的份额的兴趣,并且已经展现出这一动向在经济上的可行性。

法国的供水部门已经开始采取类似的行动。当私营部门的水网特许权到期时,一些城市(如巴黎)决定恢复由市政部门直接来运营。在公共交通方面,市政公交公司和企业及地方准公交公司(SEML)仍然是提供公共交通服务的重要选择。

在这一方面,美国的情形也值得一提。20世纪90年代美国盛行的供水部门私有化已经明显转向了“再市政化”(Hefetz & Warner, 2007)。

促成重归由公共/市政部门提供社会公共服务的因素有:

第一,依照私有化的基本原理和逻辑,私营部门提供社会公共服务比公共/市政部门提供更有效率。然而,社会公共服务提供的私有化模式却备受质疑。经验表明,一旦私人供应商在相关服务市场达到主导或垄断地位时(这一地位很可能是通过“倾销”实现的),他们会提高服务价格及收费。此外,为了确保利润,员工工作环境及收入状况可能会恶化。因此,地方当局开始“回购”相关资产,而回购价格往往远高于出售时的价格。

第二,私有化的基本原理所支持的大部分私人供应商都是“单一功能”的供应商,因而他们最感兴趣的是以各自的“单一功能”追求利润最大化,这不但忽略了其他目标,也可能会将相关成本外部化。此外“竞相竞争”或“逐底竞争”(race to the bottom)是有害的。例如,在供电或供水领域,“竞相竞争”可能对环境造成不利的影响。通过“再市政化”,地方当局可以提供“多功能”的服务,以满足地方居民的多样化目标,这在环境保护方面尤为突出。

第三,在欧洲的“多层级”政府间结构下,对地方当局施压以推进市场自由化,从这一实践过程可以总结出以下几个方面的教训:

其一,欧盟最初的政策目标是将市场竞争引入“为一般的利益主体提供服务”之中,这就要求地方当局将这种服务的提供在欧盟范围内公开招标。不过,在2009年12月生效的《里斯本条约》中,“为一般的利益主体提供服务”的相关条款已经明显放松,并放弃了部分最初的政策目标^①。在社会公共服务的提供方面,成员国的国家及地方当局拥有很大的决策权和自由裁量权。

其二,从政治的角度考虑,面对垄断性的国内和跨国大企业,欧洲委员会、德国联邦政府和州政府越来越重视地方当局及其所拥有的企业的作用。即便他们的力量不足以引入并加强相关领域的竞争,他们也能成为执行相关政策的有用的同盟军。例如,国家能源公司和跨国能源公司在追求利润最大化时常常会忽略再生能源概念,而地方当局及其所拥有的企业在推动再生能源发展方面可以扮演重要的角色。

其三,重归公共/市政部门提供社会公共服务的这种趋势反映出,尽管面临过度管制、承担过多的职能以及财政能力有限等问题,但是,传统的多功能的、民主的地方政府在多层级政府间结构中,还是表现出了强大的政治力量。应该强调的是,通过添加“辅助性”原则,地方自治

^① 《里斯本条约》写道:“欧盟在为一般的利益主体提供服务方面所共享的价值应依照《欧盟运作条约》(Treaty on the Functioning of the European Union)的第14条”:第一,国家、地区和地方当局在提供、试行和组织为一般的利益主体提供的核心角色和自由裁量方面,应尽可能接近消费者的需求。第二,鉴于服务的多样性,使用者需求与偏好的不同可能来自于不同的地理、社会或文化环境。第三,应保证高质量、高安全性、高可支付性、公平性以及使人们对于如何取得服务和权利进行宣传。

政府的重要性首次在欧盟宪法《里斯本条约》中得到了明确的认可^①。

五、对转型国家(如俄罗斯)的启示

尽管将政治和经济上都很发达的国家(如欧盟)的经验移植到有着强政府、强国有经济传统的转型国家(如俄罗斯)存在着很大的风险,但笔者还是尝试着提出一些建议。

第一,欧洲国家的社会公共服务提供机制经历了一个长期的制度变迁过程,先是以公共部门提供为主,继而转向私有化,最近又回到以公共部门提供为主。这一变迁过程反映了公共部门和私有部门在提供社会公共服务方面各自的优势和劣势。这种“再市政化”值得关注。

第二,公共部门和私有部门两者形成可行的组合是社会公共服务提供的关键。前述发展过程,包括最近《里斯本条约》中反映的有关战略的变化,反映出在政府体系中,多功能的、民主的地方政府在形成这一组合中的重要作用。

参考文献:

- Hefetz, Amir and Mildred Warner, 2007. “Beyond the Market versus Planning Dichotomy: Understanding Privatisation and Its Reverse in US Cities.” *Local Government Studies*. 33(4): 555 – 72.
- Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert, 2004. *Public Management Reform* (2nd ed.). Oxford University Press.
- Schäfer, Roland, 2008. “Privat vor Staat hat ausgedient. Rekommunalisierung: Modetrend oder neues Publikphomen?” *Öffentliche Finanzen, Sonderbeilage*, 19 June 2008.
- Stewart, John, 2000. *The Nature of British Local Government*. Houndmills: Macmillan.
- Verbuecheln, M., 2009. “Rückübertragung operativer Dienstleistungen durch Kommunen am Beispiel der Abfallwirtschaft.” *Difu-Papers*, January 2009.
- Wollmann, Hellmut, 2004. “Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-function and Single-purpose Organisations.” *Local Government Studies*. 30(4): 639 – 66.
- 2008. “Comparing Local Government Reforms in England, Sweden, France and Germany, Between Continuity and Change.” www.wuestenrot-stiftung.de/download/local-government.
- Wollmann, Hellmut and Geert Bouckaert, 2006. “State Organisation in France and Germany: Between ‘Territoriality’ and ‘Functionality’.” In Hoffmann-Martinot Vincent and Hellmut Wollmann, eds., *State and Local Government Reforms in France and Germany. Convergence and Divergence*. Wiesbaden: VS Verlag fuer Sozialwissenschaften.
- Wollmann, Hellmut and Gérard Marcou eds., *The Provision of Public Services in Europe: Between State, Local Government and Market*. Edward Elgar.

(责任编辑:刘承礼)

^① 《里斯本条约》第3a条第2款写道:“联盟应该将成员国之间的平等、成员国的国家认同置于条约之上。这种认同植根于成员国的基础性结构,包括政治方面的结构和宪法意义上的结构,以及区域和地方自治政府。要尊重成员国的核心国家功能,包括确保国家领土完整、遵守法律、秩序和国防。尤其是,国防仍然是各成员国的核心职责。”