

政府是否应开办关系国计民生的事业？ ——基于英国的实践

夏庆宇

广州软件学院马克思主义学院, 广东 广州 510990

摘要: 涉及国家中每个人的小事, 必然是国家的大事。由于公共事业涉及每个国民的生活, 进而涉及国家安全, 因此政府一定要承担起兴办、维持公共事业的职责。在实践中, 在任何国家中政府都是公共事业的天然的最后负责者, 因此从这个意义上说, 在任何国家中公共事业都是国家、政府负责, 间接或直接开办的。私人开办的公共事业如果出现重大问题, 政府最终还是要负责处理。如果认识不到这一点, 而对公共事业实行市场化、私有化、商业化, 就会忽视公共事业对国家、社会、人民的重要意义, 而将商业利益摆在国家利益之上, 将私人利益摆在公众利益之上。公共事业应由不追求利润的、追求国家或集体的整体利益的政府或国有企业开办, 但与此同时政府必须加强对公共事业的管理特别是对成本的控制。如果公共事业的成本合理且以维护国家稳定、服务人民为目标, 就可以利国利民。

关键词: 公共事业; 政府; 私有化; 市场化; 企业

1 宏观分析

针对“什么是关系国计民生的事业”这个问题, 不同的人会存在不同看法。但所有人都必须承认: 在当代, 食品药品、饮用水、住房、电力、燃气、通讯、公共交通、生育、教育、医疗、养老、殡葬等事业是每个国民都必然涉及到的; 涉及国家中的每个人的小事, 就必然是国家的大事, 因此应该承认这些事业是关系到国计民生的事业。西方国家通常将这些事业称为“公共事业”。

从本质上说, 在世界各国中关系到国计民生的事业都是由政府开办的。之所以这样说是因为: 尽管许多国家的许多公共事业不是由政府直接出资、直接兴办、直接管理的, 但由于公共事业涉及每个国民的生活, 进而涉及全体国民利益、国家安全, 公共事业一旦出现重大问题, 国家必然面临严峻风险、面临巨大社会压力, 因此公共事业是国家、政府、人民能够维持存在的条件, 是政府不可或缺的支柱之一, 政府一定要承担起组织开办、维持公共事业的职责, 必须通过监督管理确保公共事业的稳定, 必须确保公共事业稳定运行, 至少不出现重大问题。在任何国家中, 政府都是公共事业的天然的最后负责者, 因此从这个意义上说, 在任何国家中公共事业都是国家、政府开办的, 都是由政府负最高管理责任的。

以上是从宏观层面进行的理论分析, 从微观层面来看, 当代西方各国都存在这种情况: 一些公共事业由政府直接开办, 一些公共事业由非政府组织(包括私人企业)开办, 一些公共事业由政府与私人资本合资开办。在西方国

家, 围绕公共事业是否应由政府直接开办的问题, 持续存在争论, 在实践中也在不停改革, 在一段时间里政府会把公共事业推给社会、企业、非政府组织, 接下来政府又会把公共事业收回来由政府直接开办, 之后还会把公共事业推出去、收回来——如此不停地摇摆下去。为什么西方国家会普遍出现这种情况? 就是因为没有认识到政府必然要对公共事业负最后的责任, 政府把公共事业推给私人企业, 私人企业追求利润, 就会危害公众利益, 公众利益受到危害, 就会使政府稳定面临问题, 因此政府不得不把公共事业从私人企业那里接过来。

另一方面, 从确保国家安全和稳定的角度来看, 政府直接控制公共事业会更安全一些, 但国家开办公公共事业, 必然不可以追求盈利, 这是因为政府如果通过公共事业牟利就必然遭到人民的反对, 因此政府往往需要向公共事业提供补贴, 这些补贴在本质上是政府提供给公民的福利, 例如政府开办公交公司, 往往需要向公交公司提供补贴, 这样一来政府财政负担就会加重。如果政府财政不堪重负, 就会想办法将公共事业交给私人企业; 在另一方面, 私人企业乐于接手公共事业, 这是因为公共事业是每个都需要使用的、都离不开的, 这样一来, 私人企业提高收费标准公民也必须承受, 因此私人企业能够通过开办公公共事业获得大量的利润。也就是说, 政府开办公公共事业不便于谋取利润, 私人企业开办公公共事业就没有这样的顾忌了。但私人企业提高公共事业的收费标准后, 公民会产生不满, 政府又必然面临着收回公共事业的压力。正是这种机制, 导致西方国家不停将公共事业推出去又收回来。由此可见, 最

好的办法可能是政府开办公共事业、适度提高服务收费标准,但必须注意加强监管、严格控制成本,使公共事业保持自负盈亏或小幅亏损的状态,使政府财政能够负担公共事业,又能够使公共事业不以盈利为目的、以为人民服务为目的,政府可以直接管理公共事业,从而确保公共事业不会沦为资本牟利、剥削人民的工具。例如,英国人指出:英国之所以没有修建高铁,是因为高铁投资巨大,短期内无法盈利,这不符合资本家的期待。只有政府才能以公共利益为重、不谋求投资立即获得利润,才能根据人民的需要修建符合国家整体利益但未必符合投资利益的高铁。

当然,以上只是理论上的分析,下面看看英国的有关实践:在英国政府运营医院的时候,“产生的结果是与大多数西方发达国家相比,英国人花在医疗上的钱是较少的”^[1],也就是说,英国人医疗的成本主要由政府承担了。政府负担加重就会想办法减轻财政负担,就会对公共服务事业进行改革,“此前被视为福利国家的一部分的一些公共服务、一些免费的公共服务(这类服务大部分是为老年人提供的)、主要由政府提供补贴的公共服务(例如廉租房),现在都变成自费了。”^[2]

2 英国政府对公共事业实行私有化、市场化、商业化的动机

“据评估,欧洲范围内的对欧盟进行游说的利益集团共约700个,其中70%代表商业的利益。”^[3]西方国家的资产阶级不仅控制政府,而且致力于使政府将政治权力、经济产业越来越多地直接交给资产阶级。公共事业可以成为重要的经济产业。

资本主义国家的资产阶级不甘于通过控制政党、由政党控制政府来控制政权,还想将政治、经济权力直接交到资产阶级手中。为了实现这一目的,资产阶级政党采取的第一个办法是:以政府减员增效为借口,不断将政府权力移交给资本主义企业行使。

英国学者指出:“在1979年4月至1996年4月之间,保守党实现了对公务员的大量削减(从735000人减少到494300人),减幅超过了32%。保守党减少公务员的目标是通过几种做法的组合实现的:公务员的自然减少、让公务员提前退休、出现空岗后不补充人员、将公共服务职能转移给非政府但由政府出资的机构、对政府部门实行私有化。”^[4]英国资产阶级政党对政府机构实行私有化的办法是:“在20世纪80年代,英国政府要求地方政府和全国卫生系统实行强制性竞争。1991年,英国政府

发表了《竞争以提高质量》的白皮书,将强制性竞争的要求、接受市场检验的要求推广到全国政府。1992年11月,英国实行‘政府接受市场考验’的滚动推进项目的第一阶段项目,将原本由政府承担的、价值15亿英镑的工作拿出来对私人企业进行招标,要求4.4万名公务员与私人资本主义企业一起竞争有关工作机会。到了1995年1月,英国政府大臣宣称‘政府职能市场化’的试验导致……此前由政府承担的、价值超过10亿英镑的工作被交给私营企业。其中一半的工作在不允许英国政府机构与私人企业竞标的情况下被英国政府给直接交给了私人企业;在允许英国政府机构与私人企业竞标的那些工作中,英国政府机构成功中标了其中的73%的份额。英国政府计划在1995年再拿出价值11亿英镑的政府工作交由英国政府机构与私人企业竞标。英国政府的有关报告从推动政府职能市场化伊始就提出:英国的一些政府机构将被私有化。英国政府实行的‘优选’试验的部分内容是:用合同把政府的工作外包给私人企业或者对政府的部分职能实行私有化。从1992年秋季起,英国人普遍认为,按照英国政府的意图,原来由政府承担的大部分工作在未来不会继续由政府承担,在1992年至1995年之间,英国中央政府中的8个机关被转为私人企业。”^[5]

为了让资本主义企业掌握政府职能,英国资产阶级政党想尽了办法。英国学者指出:“传统上,英国政府是一个包括多个层级的整体,公务员的工作是终身制的,公务员的工资待遇和晋升遵循一套标准。这种制度决定了公务员从事公共服务时的操守,他们至少在表明上致力于使政府的服务保持客观中立的立场。然而在过去的20年中,政府的这种稳定的、统一的特质被几项改革打破了,最引人注目的改革是:英国执政党给各部大臣分配越来越多的聘自政府外的政治顾问;绝大多数的政府职能被分散后交给私人企业;英国政府实行了‘政府接受市场考验’的制度和外包制度;原本由英国政府负责大多数公务员的管理和薪资,现在交给各部门自行负责甚至政府外的机构负责。目前英国政府下属的大约1/4的独立机构的经理人和一部分最高级公务员都是从政府外选拔、委任的(未经过公务员考试)。到20世纪90年代中期,英国已经不存在国家统一管理的、终身制的公务员体制。英国政府已不再是中立的、不偏不倚的。按照传统理论,高级公务员的作用是对各部的大臣提出诚恳的、客观中立的建议。但现在一些调查显示,在保守党领导人撒切尔和梅杰执政时期,公务员变得‘政治化’了。

一项调查显示,大部分高级公务员都认为公开、坦诚地与各部大臣交换意见会妨碍自己获得提拔,他们如果想获得晋升,就必须与内阁大臣保持一致。一些英国人还表达了对公务员为特定政党的意图服务的担忧。他们指责梅杰政府和布莱尔政府制定的公务员晋升制度都是为了实现自己的政党的目的。”“工党执政后,接受了保守党的政府改革计划的大部分内容,包括对政府实行私有化、市场化、职业经理人化、规则化、将政府的权力分散给经营性机构,工党还接受了保守党制定的《公民宪章》。”^[6]

撒切尔认为应该使市场自由运行、减少政府机构、鼓励竞争、使私有机构做大。因此撒切尔政府削减政府开支,“使受影响者感受到了真切的变化和痛苦,但政府总开支并未因这些改革而减少。这是因为:减少政府的一些服务,就会导致政府的其他支出增加,这种情况有时是政府故意制造的(例如该政府起初减少了国防费和警察经费,但后来又增加了这些支出),但主要是因为改革造成失业率上升,因此社会保险的支出不可避免地增加。”^[7]

为了将政治、经济权力交给资产阶级,英国政府使用的第二个办法是让“准自治的非政府组织(quango)”取代政府的一些部门、承担政府的职能。“梅杰政府似乎比撒切尔政府更加急切地用非民选的、不公开的非政府机构取代英国地方政府。”“到1994年,艾萨克斯大学和‘1988年宪章’两个机构开展的研究显示英国政府将政府职能转移给5521个非政府机构,但英国政府仅承认这类机构的数量是1345个。”“撒切尔政府提出建立私人监狱,这个建议曾经被反对撒切尔的人嘲笑,也被视为一场噩梦,然而在英国私人监狱已经在逐步取代政府开办的监狱,这种决定施行后,只出现了少量抗议活动。”^[8]“保守党政府将关键的生活设施的供应——包括水的供应——都委托给了私人企业。人民对这种天然形成的垄断现象,并不能有效进行监督。最明显的答案应该是:把这些公共设施重新实行公有制。但布莱尔政府拒绝这样做。”^[9]“布莱尔和布朗都鼓励私人企业参与公共服务体系。在这个过程中最臭名昭著的例子是:‘私人资金项目(Private Finance Initiative)’,这是工党政府从保守党政府那里继承来的。按照这个政策,政府支持的私人企业接受需要大量资金的工程,例如修建学校和医院。作为回报,这些私人企业将从数十年的政府税收中获得投资收益。简言之,私人资金项目就是资本主义所享受的福利;只不过在这个过程中政府税收被滥用的空间会更大,而外人无从查证,因此新闻媒体也无

法报道。英国政府还可以把咨询费分配给政府喜欢的企业,但企业获得的收入比它们所作的工作多得多,而且政府可以持续向私人企业注资,即便其产品并不令人满意。”“‘私人资金项目’把大量的资金分配给无能的私人企业。”“布朗是当时英国政府中负责这些事务的大臣”,“很明显的现象是:布朗狂热地羡慕美国的生活,每年都到美国度假”。^[10]对此类政府职能私有化的情况,后文将具体介绍。

为了将政治、经济权力交给资产阶级,英国政府使用的第三个办法是让智库作决策。政府本应行使决策权,英国政府却经常把智库的意见拿来当作政府决策的依据。智库是非政府机构,其运行资金通常来自私人资本主义企业。英国保守党依赖的智库包括:经济事务机构、政策研究中心、亚当·斯密机构、政策研究和社会事务小组等。英国政府利用智库的一个好处是:“如果智库提出的政策遭到民众批评,那么保守党政府的声誉不会受到影响。但如果政府采纳、实施的来自智库的政策有缺陷,就会对社会造成实实在在的损失。例如亚当·斯密机构提出了收取人头税的政策,撒切尔在推行这个政策后因严重丧失民心而黯然下台。”^[11]

在布莱尔执政期间,英国政府给予英格兰银行独立(即不受政府控制)决定利率的权力。英格兰银行是由大资产阶级控制的,他们负责发行英镑,又有权决定利率,这是“既当裁判员又当运动员”,大资产阶级可以更便利扩大自己的利益,但英国人民无法影响这种客观局面。为了给大资产阶级提供利息,当时英国政府宣布“政府投资只能靠借贷”,^[12]也就是说,即便政府手里有钱也不投资,如果需要投资就一定要向大银行家借钱投资,这样一来,大银行家才能从英国政府身上获得利息。

其他一些西方国家也在这样做。在比利时,为了让私人企业的资本家成为高级公务员,比利时政府提出“为了吸引私人企业的经理人进入政府工作,有必要提高高级公务员的工资”^[13],因此在近些年大幅提高了高级公务员的工资并把资本主义企业的人员安排在这些高收入的行政岗位上。“在意大利,甚至不允许公务员参与政府决策,而把决策权交给政府之外的人——例如独立机构、顾问。”^[14]资本主义国家的所谓专业人士、所谓独立机构,主要是由资产阶级控制的。“意大利在1998年通过了第80号法令,该法令旨在把行政职位分配给政府之外的高素质的人(这些人被意大利政府称为‘外部经理人’、‘合同制经理人’。由此,私人企业或其他部门的专业人士就可以出任政府职务。”^[15]“第80号法令在一定程度上在意大利

推行了一种的分赃制——政府被正式授予擅自将最高级的公务员职位授给某些人的权力。”^[16]

只有深刻认识西方政府推动公共事业私有化的动机，即满足资产阶级的需要，才能更深刻地理解西方国家对公共事业的改革。

3 英国政府将公共事业私有化、市场化、商业化的过程

从总体上看，英国有两个主要政党保守党和工党。保守党与私人企业关系密切，明显代表私人企业的利益，因此倾向于把公共事业交给私人企业经营。工党曾长期主张实现生产资料的公有化，因此主张把包括开办公共事业的企业实现国有化。在这个背景下，在两党交替执政的情况下，英国政府对公共事业的态度也会发生变化。在1945年，工党获得执政权，此后将许多公共事业实行了国有化。英国公众普遍对此持欢迎态度，因此英国保守党在取代工党执政后，并不能立即推进公共事业的私有化。然而到了1979年，撒切尔领导保守党再度执政后，其政治态度比较强硬，因此大幅推动公共事业私有化。但有些部门撒切尔政府并不敢推行私有化——例如医院。这是因为英国人民坚决反对医院私有化。

英国工党在1995年也放弃了实现生产资料公有化这一目标。因此从宏观上看目前英国两个主要政党都不反对公共事业的私有化。尽管如此，英国围绕公共事业私有化的问题仍存在争论。

并不是所有人都认同公共事业私有化的做法。英国学者指出：“撒切尔政府的私有化和政府职能外包的纲领，目的是反对‘大政府’，她的施政导致英国的政策出现了‘倒退’、导致英国政府出现了‘空心化’。”^[17]有关批评意见还包括：尽管保守党政府减少政府管理的公共事业，让私人企业或所谓的‘志愿者组织’去管理，但政府的有关监管措施却随之大幅增加。这是因为政府一旦把公共事业交给私人企业，政府就无法直接控制公共事业，而公共事业一旦出现问题，就会危害国计民生，因此政府必然出于本能加强对公共事业的监管。政府加强对公共事业的监管，就会使政府膨胀，这就违背了改革的初衷，将公共事业私有化，打的旗号就是缩小政府规模、减少政府开支。不仅如此，政府将公共事业交给企业，会减少一定的管理负担，但对公共事业的控制力度自然会下降，公共事业出现问题的几率自然会增加，即便政府加强监管，其对公共事业的控制力度必定弱于政府直接开办公共事业时的控制力度。

尽管存在上述问题，撒切尔政府还积极宣

称要放松对商业的管理，放松对公共交通等公共事业的调控，减少用政府计划的方式对各项事业的干预。为了放松监管、将政府管理的公共事业私有化，英国政府必须制造舆论，因此提出了“治理（governance）”的概念。这个概念想要强调的是：第一，英国政府在未来不再关注对过程的控制，而只追求管理的效果符合政府预期。其实质是强调英国政府将放松对过程的管理，当“甩手掌柜”。第二，管理不应仅由政府来实施，要让企业、志愿者组织、政党、压力集团参加管理；公共服务不应仅由政府来提供，要让企业等政府以外的组织提供公共服务。由此，英国政府强调政府要与企业等政府外的机构建立起伙伴关系、合作关系，其实质就是让资本主义企业和资产阶级团体能够更多地获得公共权力，能够更多地参与公共事业，能够与政府处于平等地位、“共治国家”。

资本主义国家的资产阶级为了实现这些目标，让文人不断制造理论基础，例如美国学者David Osborne、Ted Gaebler在1992年出版的《重新发明政府（Reinventing Government）》，英国的Giddens在1998年提出“新工党”，在2001年提出了“第三条道路”。这些理论宣传：第一，传统上由政府来管理，以后要让民间团体与政府一起负责管理，要让私人企业以及志愿者组织参与管理，所谓“志愿者组织”，就是那些表示愿意管理社会事务的组织，但在实质上，这类组织都是由出资人即资本家控制的；第二，传统上政府直接对机构进行管理，以后政府只需要管理过程就可以了，不需要直接管理有关机构，政府只要关注各种机构输出的政策、政策造成的结果就足够了，这种主张是为了让政府放松对社会事业的管理，让资本能够更多地控制社会事业；第三，传统上政府亲自提供服务，以后政府只需要引导、对私人组织赋能，让私人组织提供服务就足够了；第四，传统上政府发布命令、进行控制和指导，以后政府只要发挥领导、合作、谈判（例如政府采购医药的谈判）、协助的作用就足够了；第五，传统上政府有权威，以后政府只要与私人企业建立平等的伙伴关系就足够了。^[18]

4 英国政府对公共事业实行私有化、市场化、商业化的办法

4.1 将公共事业交给非政府组织

为了让资本控制公共事业，英国政府不仅把公共事业交给私人企业，还交给“准自治非政府组织”。这类组织在表面上是非政府组织，但受到英国资本的控制，资本一方面控制英国政府，另一方面通过非政府组织来接管公共事

业。英国政府号称将一部分公共事业交给“准自治非政府组织”，但在实质上控制着有关组织的人事安排，这些组织不是政府，因此可以不受选民的监督。“准自治非政府组织”的领导人由英国政府任命、接受英国政府的指令、经费来自政府，有些组织的年预算达到数百万英镑，只不过英国政府在不必要的时候不管理有关组织的运作，在理论上有关组织也不需要向英国政府汇报具体情况。英国政府也将“准自治非政府组织”称为“非政府的公共机构”，意在强调这些组织不属于政府。但英国有批评意见认为，英国政府把公共事业或提供公共服务的职能交给这些非政府组织，就意味着政府的权力、责任、权威受到腐蚀，因为政府是经民选产生的，而这些非政府机构不是民选产生的，不对选民汇报工作，选民无法监督它们。

为了混淆视听，为了让人民同意将政府的权力和职能交给政府外的机构、不受选民监督的机构，英国政府还用“周边组织”“非政府公共实体”“指派的实体”“准政府组织”等名义来称呼承接政府职能的机构，英国的这类机构包括：艺术理事会、地方发展机构、渔业协会、危险物咨询会、养老金论坛、就业论坛、伤残申诉机构、审计委员会、全国审计办公室、电信管理办、水务办、燃气电力办、教育标准办、高等教育质量办、食品标准机构、社会排斥办、规则革新局、新政策局。“但这些组织都是大体相同的。它们不需要向选民选举的中央和地方政府领导人汇报工作。”

这些貌似独立的政府外机构是资产阶级开办和控制的，例如英国的电视台BBC、ITA，还有英国的“机会平等委员会”“种族平等委员会”等。“英国人对准自治非政府组织的主要不满在于这些组织的领导由英国政客决定、人民无权让它们公开内部运作过程。英国政府大臣有权任命依靠英国政府资助的号称独立的社会组织的领导人，因此英国政府大臣经常将有关组织的领导职务私相授受”，“许多英国官员的妻子被任命到有关社会组织中担任领导职务”，“英国民众指责保守党政府将商人任命到社会组织中担任领导人，包括医疗卫生机构、培训机构、企业联合会、城投公司等。”“准自治非政府组织不仅不需要选民选举产生，它们的运作通常是秘密进行的，即便对外发布报告和账目，公众也无法核实其内容。”

“保守党政府建立了一系列新的社会组织。”^[19]其目的显然是为了扩大手中的实际权力，又以这些组织不是政府机构为名义，拒绝人民对有关组织的监督。一些所谓“志愿组织”，是英国政府资助的，一些所谓专业团体，其许

可证是由英国政府下发的。英国政府在暗中实际控制这些所谓非政府组织。“许多新的社会组织之所以成立，是政府把政府职能交给社会组织的结果。事实上，一些人提出准自治非政府组织的不断增多是英国政府故而为之——目的是让中央政府显得变小了。”“还有人指出政府建立这类组织的目的是逃避民主监督，特别是不让民选的地方政府管理公共事务”，却让非民选的社会组织负责管理公共事务。“在过去的30年中，准自治非政府组织的数量不断增加。”“英国政府显著地把资产和职能从政府向私人部门转移。”^[20]

4.2 将公共事业出售给私人企业

英国政府在1981年对航天公司实行私有化，在1984年对电信公司实行私有化，在1986年对燃气公司实行私有化，在1987年对航空公司实行私有化，在1988年对钢铁公司实行私有化，在1989年对自来水局实行私有化，在1990年对电网公司实行私有化，在1991年对发电厂实行私有化，在1995年对铁路实行私有化。在将国有企业出售给资本家的过程中，英国政府让购买国有企业的资本家获得了利益。“在这些国有企业的股票被出售后，很快就大幅涨价，因此有人指责国有资产被低价贱卖，卖得太便宜。”

国有企业被私有化之后，出现了严重的问题。“一些国有企业在私有化之后——例如英国铁路——依然需要政府大量注资维持运营。”“有些右派人士提出国有企业私有化之后就会面临更大的竞争，之后效率就会提高。但这里的一个问题是：被私有化的国有企业是天然的垄断企业，在私有化后并不可能出现竞争。”“事实上，与其说是竞争提高了有关企业的效率，不如说是政府出台的监管规定使消费者受益，英国针对每个私有化之后的企业都新成立了监管机构。”

英国政府还大规模出售国家兴建的廉租房。本来廉租房是政府所有、低价出租给公民的，后来英国政府出台规定：长期租住政府廉租房的家庭可以以低价购买廉租房。在这个政策下130多万套国有廉租房被出售。购买这些房产的人大赚了一笔。^[21]由于廉租房被出售，许多低工资的、无法买到廉租房的公民无法租住政府的廉租房，因此被迫离开城市，导致英国城市特别是东南部富裕地区出现了护士荒、教师荒，因为护士和教师后无法像以往那样以廉租房的方式解决住宿问题，城里的房价过高，他们的工资无法负担在城市的生活。

4.3 将公共事业外包给私人企业

英国保守党政府在1979—1997年，还以让

公立公共事业机构参与竞争为借口,把公共事业项目拿出来招标,让政府部门和企业一起竞标。当时英国政府让公立医院与私立医院竞争政府招标的项目,“英国政府不再管理公交车,这导致大量公交公司由政府所有转变为被私人控制。许多此前仅仅由公立机构提供的服务,在改革后被私人企业提供,私人企业的目的是获得利润。”^[22]在这种改革的基础上,英国政府还让公立医疗机构内部实行市场化竞争,也让学校实行市场化竞争。因此出现了医院为了争夺患者而相互竞争、学校为了争夺学生而相互竞争的局面。1991年英国政府提出让政府机构接受市场的检验,以商业竞争的方式运作。政府的一些工作被拿到市场上招标,有些政府事业则被交给私人企业。

4.4 将公共事业的开办权交给私人资本

1992年,英国政府实行了“私人资金计划”,让公立机构向私人资本募集投资。按照这个计划,政府不再新建学校、医院、监狱,由私人企业主投资建设学校、医院、监狱,建成后政府花钱向企业租赁学校、医院、监狱。当时保守党政府的财政大臣 Norman Lamont 提出私人资金计划,要求大型公共工程交给私人企业竞标,由私人企业负责设计、融资、建设、管理大型公共工程。由此,道路、桥梁、监狱、学校、医院等大型公共工程都交给私人企业建设甚至管理,例如曼彻斯特市的地铁、伦敦大学学院医院(造价4.04亿英镑)、利物浦市政厅(7200万英镑)、大都会警察局(1亿英镑)、国家航空服务局(8亿英镑)、伯明翰北辅路(4.85亿英镑)就是如此。支持这种做法的人提出:英国的公共事业长期缺乏投资,特别是在撒切尔-梅杰执政的18年中很少投资公共事业,因此应该引进私人资本。批评者指出:这种模式会导致政府为长期租赁支付的租金比政府直接投资建设还要多。私人投资后,英国政府一般在25-30年归还投资商本金和利息,需要支付的利息是惊人的。

“对这些新制度的批评意见指出:私人企业主要关心从公共项目中获得利润,因此为了降低成本、增加利润经常导致设计简陋、劣质工程。另外,将公共工程交给私人企业会导致政府偿还贷款的负担增加,这对纳税人来说是不划算的买卖。例如,据估计政府直接投资建设爱丁堡皇家医院的成本是1.8亿英镑,但政府如果让私人企业投资兴建,政府在30年中共须向私人企业偿还本息9亿英镑。批评者认为,将公共工程交给私人企业将导致税收增加、公共服务变差。这种印象被私人企业兴建的公共工程的灾难性后果强化了,例如私人企业修建

的Cumberland医院出现了水从下水道上涌、天花板碎裂、电线危及人命等问题。政府将公共工程的开办权交给私人企业,对2001年英国大选产生了重大影响,当时Richard Taylor当选为Wyre森林地区的议员,他所在的党派是基德明斯特(Kidderminster)地区的‘关注医院和健康党’。当时基德明斯特地区毗邻的伍斯特(Worcester)地区的医院是由私人企业建造的,实际建造费比最初的预算超出了一倍。为了把超出的这些钱补上,英国卫生部门关闭了基德明斯特地区的急诊室,将省下来的钱补贴到伍斯特医院。对基德明斯特地区的居民来说,将公共工程交给私人企业的计划导致当地急诊机构消失,因此他们反对英国工党政府的将公共工程交给私人企业的做法。”^[23]

4.5 允许私人资本参股公共事业

从1997年起,工党上台执政,在保留保守党的改革措施的同时,继续推行公共事业、政府职能私有化,而且推出了“公共-私人伙伴计划”,引起了英国公民广泛的争议。例如伦敦地铁、医院、学校的投资由政府 and 私人企业合资进行。^[24]英国公民最反感的是:通过这种方式,英国的许多学校是私人开办的,英国一些地区没有公立学校,人民只能把孩子送到私立学校。许多英国公民提出:公办有优点,私人投资是为了牟利。

4.6 对公共事业的管理机构实行私有化

英国政府从1998年起还对非政府编制的、负责管理公共事业的机构实行了私有化。

5 英国对公共事业实行私有化、市场化、商业化的后果

5.1 为私人资本提供了牟利机会

“在政策制定的过程中更多使用市场的力量,其形式是实行私有化和将政府的工作以合同的形式外包给私人企业——导致英国出现了分裂化;在地方,每年英国地方政府有数以千计的合同将政府的工作外包给企业。”^[25]一些人打着“集体”“合作”“非盈利”的旗号开办公事业,但有关公共事业的股份属于一小撮人,这些人在项目建好后通过法律途径将有关公共事业的资产转为个人资产,获得巨额投资回报。例如一些投资者以非盈利、合作社的名义,以解决低收入群体的住房问题的名义享受政府的优惠政策,最终建设高档别墅出售获利;或者开发者在最初把少量楼盘对低收入群体出租,几年后就把整个楼盘高价出售。英国的一些机构还表示自愿承担提供公共服务的职能,例如教会表示愿意办学校,一些人表示愿

意建医院,然后获得英国政府提供的补贴。

5.2 英国政府乘机为资本家提供补贴

英国政府在推进公共事业私有化的过程中,使用的一个借口是“利用私人投资开办公共事业”,而且英国政府强调在私人投资公共事业时要有优惠政策,以保护私人投资的热情;如果有人指出要改变公共事业由私人企业控制的局面,英国政府就会说:这样做会打击投资者的热情。由此出现的结果是:私人拥有的铁路公司经常宣传出现亏损,政府如果不提供补贴就要停运,英国政府为了防止铁路停运,就给管理铁路的私人公司提供大量的补贴。英国政府不得不在2001年将铁路由私人企业改为非盈利机构,也就是说英国政府重新介入对铁路的管理,不让私人公司继续用停运威胁政府。^[26]2001年英国铁路公司 Railtrack 破产,本来按照市场经济原则,英国政府不应该对破产的私人公司负责,不应该对股东提供补贴,“但在商人和金融利益集团的压力下,英国政府同意对股东提供赔偿。英国政府宣称如果不作出赔偿,在未来将难以吸引私人资本向公共工程投资。”^[27]

5.3 公共服务的质量下降甚至崩溃

英国铁路被私有化后, Southall、Ladbroke Gove、Hatfield 等地区都出现了严重火车相撞事故,英国公众认为资本家只关心利润而不关心公共安全。“英国政治光谱中的左派、中派、右派都认为私有化之后的英国铁路缺乏足够的投资,不能保证铁路提供可靠、安全的服务。”^[28]

英国把社会保险交给私人公司,出现了私人公司破产,养老金无法领取的问题。“许多英国人都对私人企业负责发放养老金失去了信心,这是因为在撒切尔政府执政时出现了养老保险被错卖的丑闻,后来又出现了私人养老保险公司‘生活平等(Equitable Life)’破产的丑闻。”^[29]

5.4 政府出现虚化、弱化

英国政府将大量公共事业甚至政府职能交给非政府组织之后,英国人认为英国政府出现了“空心化”。

5.5 政府管理公共事业的难度增大

英国政府把公共事业、有关职能和权力分给非政府机构后,英国政府再想让这些非政府机构之间进行合作,就比英国政府直接管理公共事业时更加困难了。非政府组织不必直接听命于政府,也不必对人民汇报工作,政府也不会管理非政府机构的具体运作过程,人民也没有能力监督这些机构。因此英国学者指出:“承担公共服务职能的机构的责任和可靠性都变得

模糊了。在政府直接管理公共事业的情况下,政府可以像商人管理自己的企业那样直接发号施令,公共事业被交给非政府组织之后,政府必须有更高的领导技巧、协调技巧。让公共服务平稳运行,比此前变得更加困难了。在英国政府向下放权、弱化中央政府权力的情况下,政府失去了对公共服务的有效控制,因此政府能不能使公民获得满意的公共服务,就不完全在政府的掌控之中了。”^[30]

在英国政府失去了对公共服务的直接控制权之后,就必须出台大量的监管规定,政府变得更加焦头烂额了——在政府可以直接控制公共服务机构的时候,管理难度不大,当政府放弃对公共服务机构的直接管理权之后,要用制度和法规间接控制提供公共服务的私人机构就自然变得比此前困难了。

英国政府把政府职能、把公共事业交给政府外的机构之后,就出现了政府无法有效促使政府外的机构贯彻政府的命令的问题。在政府内部,上级对下级下达命令,下级容易服从;在资本主义国家中,政府对非政府机构下达命令,则名不正言不顺、政令不行,因为资本主义国家流行“最小限度的政府”“反对政府干预”“政府干预就破坏自由竞争”的理论。英国学者指出:“通常英国的中央政府依赖其他一些机构实施其政策——这里所说的其他机构不仅包括私人企业,还包括公共部门的一些机构,例如不属于政府的组成部分的管理机构、准政府自治机构、地方政府或医院协作体等。但英国内阁大臣与这些机构之间并不存在直接的管理关系。许多地方政府不是由控制中央政府的政党控制的,而是由其他政党控制的,其他政党的目标与控制中央政府的政党的目标不同。在一些公共事业中,英国实行专家自治制度,专家通常反感、排斥政府的干预。英国中央政府可以发布命令、宣传政府的目标、用胡萝卜加大棒政策从资金上引导有关机构、可以制定规则甚至立法,但这些方法都不足够防止不愿执行中央政府的政策的机构阳奉阴违。政府外的机构中的一些人可以在事实上破坏政府的计划。”^[31]英国政府难以提高公共服务的质量,“问题在于政府不再直接控制政策的实施过程,政府依靠其他机构来提供公共服务,难以确保其他机构执行政府提出的要求”^[32]。因此,只有政府亲历亲为,才能在最大程度上保证政策得到执行、不至于变形。

5.6 政府开支并未减少

尽管撒切尔政府致力于削减政府规模、鼓励竞争、增大私有部门,其出发点之一是减少政府开支(这些只不过是把政府的职能让给资

本家开办的私人企业的托词)，但英国政府开支并未因此减少，而且因为政府的萎缩而使一些公民遭受苦难。这是因为：英国将本来由政府管理的公共事业交给私人企业经营后，出现了大量的失业人口，领取失业保险的人员增加，政府支出随之增加。而且失业人口增加后，社会变得不稳定，英国政府给警务部门的经费大幅增加。

5.7 公共事业商业化扭曲了公共事业的服务人民的初衷

为了将原本由政府运营的公共事业交给私人企业运营，英国政府和资产阶级让学者制造了一些理论。《重新发明政府》一书提出，大型政府是失败的、低效的，必须把政府交给其他组织。这类学者们还指出：第一，传统的公共服务追求的目标是符合社会对公共服务的期待，即公共服务应该高效、公平、正义，新的公共管理模式则遵循私人企业中实行的管理原则；第二，传统的公共服务遵循政府制定的规则，很少有自主权，新的公共管理模式可以更加灵活、自主地决定如何提供公共服务；第三，传统的公共服务必须按照政府规定使用资金，新的公共管理模式不关注公共服务组织的内部运营，关注的是盈利、效率和实效。

虽然上述理论说得好听，但批评者指出：“新的公共管理模式可能使公共服务提高了效率并增加了服务对象的选择机会，但将商业原则引入公共服务系统引发了一些问题。在商场中被视为正常的做法，通常被英国人认为是违背传统上社会对公共服务的道德要求的。例如，新的公共管理模式要求学校像企业那样运行，在这种情况下学校就把项目外包给学校员工的朋友、家属，而并未采取有效的措施确保有关项目是安全的、不发生贪腐。”“传统上，公共服务是根据服务对象的需要提供的，并不考虑成本，尤其是医院在治疗病人时并不会考虑成本，但新的公共管理模式让商人、会计来计算成本和收益，在此基础上确定治疗方案。这两种做法截然相反。主张改革的人提出人们对公共服务的需求在不断增加，因此应该通过改革控制公共服务的支出，但医生认为他们被规定必须考虑经济效益，因此他们的自行决定治疗方案的权利受到了破坏，病人不能得到最佳的治疗方案，只能享受到成本低、效果差的治疗方案。而按照新的公共管理模式，那些被认为活不长了的老年人甚至不会得到任何治疗——因为治疗他们的成本太高了。”^[33]

英国政府让医院等公共事业实行市场化、商业化运营，英国政府不再直接负责管理医院的运营，此后英国政府就对医院进行间接管理，

主要办法是进行评级和考核。英国政府对医院进行考核的标准是：第一，病人等待住院的时间不能超过18个月。第二，等待住院的时间在15个月以上的病人数应该逐渐减少。第三，等待门诊接诊的病病人的等待时间不能超过26周以上。第四，在医疗推车上等待处置的时间超过12个小时的病病人的数量应逐渐减少。第五，每天只能取消1%以下的既定的医疗处置项目。第六，疑似患癌的病人必须在两周内接诊。第七，应让医务人员的工作变得更惬意。第八，医院应保持清洁。第九，医院的财务状况应让政府满意。如果英国政府认定某一医院不合格，该医院有12个月的改进时间，如果还不合格，就会被英国卫健委的团队、自愿组织、私人公司接管。英国政府要求医院缩短病人等待诊疗的时间，导致医院倾向于收那些很快就能出院的病人，重症病人则不被医院接受，因为他们住院时间长，妨碍医院接受其他患者。英国学者指出：“越来越多的证据表明对医院加强审计和实行目标管理都会对医院正常功能的发挥产生负面影响，也会降低医疗服务的质量。”^[34]

某些主张改革的英国官员提出：声誉大的医院应该不受政府管理。新建的医院应该有权力自行管理，不必接受政府的考核。医院实行自我管理可以使医院更积极地应对当地的需求，可以自行设定工资标准，可以从金融机构借钱盖楼，可以出售土地，可以进行投资。他们提出：过去的管理模式限制了地方的自主创新，私立医院应该有能力与公立医院竞争。

反对这些改革措施的人提出：让医院进行市场竞争，就会出现医院与医院为敌、医生与医生为敌。私立医院能够出更高的工资，就会导致公立医院的医务人员向私立医院流动。传统上，英国政府把地价贵的医院的闲置土地出售，可以用这笔钱补贴经济落后地区的医院，如果允许所有医院自行出售土地，则土地款会被有关医院自行使用。如果政府不管理医院，医院自己管理自己，那么如果某些医院的管理水平低下，这种状况就可能永远得不到改善。医院如果以赚钱为目的，就会不愿接待医保病人，而愿意接待自费的病人特别是富裕的病人。

为了将市场原则贯彻在教育中，英国政府提出要让学校相互竞争、抢夺生源。

英国政府对学校实行间接管理，办法是：规定哪个学校通过考试的学生多就给哪个学校多发钱。因此出现这样的情况：老师不再管那些确定能够通过考试的学生和完全无望通过考试的学生，只管那些通过加强教育能够通过考试的学生。

英国放弃开办公共事业，对国家稳定构成

了潜在危险，给人民带来的害处大于益处。“欧盟明确要求各成员的公共服务部门必须接受更大程度的市场竞争。因此铁路、电信、邮政、公路、电力、银行、燃气等国有公共事业部门都必须实例如在 2003 年，奥地利的右翼政党主张对斯蒂利亚州格拉兹市（Graz）的公有住房实行私有化。奥地利共产党反对私有化，征集了 1 万人的签名，促使该市就公有住房私有化问题进行全民公决，在公决中 96% 的人反对私有化。行私有化。在地方政府层面，绝大多数公共机构都被私有化了，地方政府将公共服务外包给私企。”^[35]这种将公共事业交给私人企业管理的方法，是不符合民意的。西班牙在 2006-2007 年开展的民意测验显示：“只有 2% 的人支持由私人企业来管理公共事业，而 48.1% 的人希望所有的公共事业都由政府管理。”“45 岁-54 岁的公民对由私人企业管理公共服务持

最明显的批评态度。”^[36]

总之，公有制企业办公共事业，名正言顺，私有制企业办公共事业，相当于政府把职能、责任让给个别私人。例如许多软件会收集用户的个人信息，如果这些软件及其背后的公司是由国有企业开办的，那就不会有问题，因为国有企业与政府、与人民是一致的，主体都是人民，就不会出现个人信息被私人攫取的问题。如果软件是私人办的，私人掌握了大量的公民信息，就会出现信息归属的争议和国家安全风险。国有企业可能会有腐败，那是小腐败，因为国有企业必须服从政府的指挥。私有企业可能没有微腐败，但私人企业如果办关系国计民生的事业，就会把国家重大利益来源据为己有、众多公民的生计和日常所需就会被交给私人，这就是大腐败。小腐败是必须承受的代价，大腐败是一个国家不可承受的代价。

参考文献：

- [1] Bill Coxall, Lynton Robins and Robert Leach, *Contemporary British Politics*, Hampshire: Palgrave Macmillan 2003, p. 372.
- [2] Bill Coxall, Lynton Robins and Robert Leach, *Contemporary British Politics*, Hampshire: Palgrave Macmillan 2003, p. 370.
- [3] Bill Coxall, Lynton Robins and Robert Leach, *Contemporary British Politics*, Hampshire: Palgrave Macmillan 2003, p. 284.
- [4] Bill Coxall, Lynton Robins and Robert Leach, *Contemporary British Politics*, Hampshire: Palgrave Macmillan 2003, p. 213.
- [5] Bill Coxall, Lynton Robins and Robert Leach, *Contemporary British Politics*, Hampshire: Palgrave Macmillan 2003, p. 215.
- [6] Bill Coxall, Lynton Robins and Robert Leach, *Contemporary British Politics*, Hampshire: Palgrave Macmillan 2003, p. 216.
- [7] Bill Coxall, Lynton Robins and Robert Leach, *Contemporary British Politics*, Hampshire: Palgrave Macmillan 2003, p. 330.
- [8] Mark Garnett, *Principles and Politics in Contemporary Britain*, Exeter: Imprint Academic 2006, p. 204.
- [9] Mark Garnett, *Principles and Politics in Contemporary Britain*, Exeter: Imprint Academic 2006, p. 238.
- [10] Mark Garnett, *Principles and Politics in Contemporary Britain*, Exeter: Imprint Academic 2006, p. 245.
- [11] Bill Coxall, Lynton Robins and Robert Leach, *Contemporary British Politics*, Hampshire: Palgrave Macmillan 2003, p. 355.
- [12] Bill Coxall, Lynton Robins and Robert Leach, *Contemporary British Politics*, Hampshire: Palgrave Macmillan 2003, p. 363.
- [13] Frits M. van der Meer, ed., *Civil Service Systems in Western Europe*, Cheltenham: Edward Elgar 2011, p. 132.
- [14] Frits M. van der Meer, ed., *Civil Service Systems in Western Europe*, Cheltenham: Edward Elgar 2011, p. 278.
- [15] Frits M. van der Meer, ed., *Civil Service Systems in Western Europe*, Cheltenham: Edward Elgar 2011, p. 224.
- [16] Frits M. van der Meer, ed., *Civil Service Systems in Western Europe*, Cheltenham: Edward Elgar

2011, p. 231.

[17]Bill Coxall, Lynton Robins and Robert Leach, *Contemmporary British Politics*, Hampshire: Palgrave Macmillan 2003, p. 327.

[18]Bill Coxall, Lynton Robins and Robert Leach, *Contemmporary British Politics*, Hampshire: Palgrave Macmillan 2003, p. 328.

[19]Bill Coxall, Lynton Robins and Robert Leach, *Contemmporary British Politics*, Hampshire: Palgrave Macmillan 2003, p. 330.

[20]Bill Coxall, Lynton Robins and Robert Leach, *Contemmporary British Politics*, Hampshire: Palgrave Macmillan 2003, p. 332.

[21]Bill Coxall, Lynton Robins and Robert Leach, *Contemmporary British Politics*, Hampshire: Palgrave Macmillan 2003, p. 332.

[22]Bill Coxall, Lynton Robins and Robert Leach, *Contemmporary British Politics*, Hampshire: Palgrave Macmillan 2003, p. 372.

[23]Bill Coxall, Lynton Robins and Robert Leach, *Contemmporary British Politics*, Hampshire: Palgrave Macmillan 2003, p. 372.

[24]Bill Coxall, Lynton Robins and Robert Leach, *Contemmporary British Politics*, Hampshire: Palgrave Macmillan 2003, p. 333.

[25]Bill Coxall, Lynton Robins and Robert Leach, *Contemmporary British Politics*, Hampshire: Palgrave Macmillan 2003, p. 351.

[26]Bill Coxall, Lynton Robins and Robert Leach, *Contemmporary British Politics*, Hampshire: Palgrave Macmillan 2003, p. 334.

[27]Bill Coxall, Lynton Robins and Robert Leach, *Contemmporary British Politics*, Hampshire: Palgrave Macmillan 2003, p. 426.

[28]Bill Coxall, Lynton Robins and Robert Leach, *Contemmporary British Politics*, Hampshire: Palgrave Macmillan 2003, p. 372.

[29]Bill Coxall, Lynton Robins and Robert Leach, *Contemmporary British Politics*, Hampshire: Palgrave Macmillan 2003, p. 385.

[30]Bill Coxall, Lynton Robins and Robert Leach, *Contemmporary British Politics*, Hampshire: Palgrave Macmillan 2003, p. 335.

[31]Bill Coxall, Lynton Robins and Robert Leach, *Contemmporary British Politics*, Hampshire: Palgrave Macmillan 2003, p. 357.

[32]Bill Coxall, Lynton Robins and Robert Leach, *Contemmporary British Politics*, Hampshire: Palgrave Macmillan 2003, p. 377.

[33]Bill Coxall, Lynton Robins and Robert Leach, *Contemmporary British Politics*, Hampshire: Palgrave Macmillan 2003, p. 370.

[34]Bill Coxall, Lynton Robins and Robert Leach, *Contemmporary British Politics*, Hampshire: Palgrave Macmillan 2003, p. 373.

[35]Frits M. van der Meer, ed., *Civil Service Systems in Western Europe*, Cheltenham: Edward Elgar 2011, p. 234.

[36]Frits M. van der Meer, ed., *Civil Service Systems in Western Europe*, Cheltenham: Edward Elgar 2011, p. 265.

作者简介: 夏庆宇 (1981—), 男, 汉族, 辽宁鞍山人, 法学博士, 讲师, 研究方向: 国家治理。