



广场

读者来函：上海长宁的垃圾，罢工的环卫工人——政府，你为谁服务？

政府对于公共服务部门的去管制化，是公共服务市场化、劳工劳动条件下降的主因，因此，要提升劳工的劳动条件，就不可能回避对抗公共服务去管制化与市场化的改恶。

章罗储林 | 2018-04-12



上海市长宁区环卫工人罢工现场。长宁区的环卫工并不属于政府管辖，而环卫工作被外包给三家公司，而这三家公司又与另一家公司签订了劳务派遣合同，由此形成了一个复杂的利益链条，从而规避了一系列风险。图：网上图片

【编者按】3月26日至3月31日，上海市长宁区的环卫工人因遭薪资克扣发起近一周的集体罢工抗议，区政府后回应称已督促相关企业与环卫工人沟通，保障收入的合理增长，但具体薪酬解决情况未知。

长宁区环卫工人们3月26日收到《调整清道作业时间的通知》，其中将早晚班工作时间各缩短了半小时（早班推迟至5：30分上班，晚班提早至21：30分下班），并因此宣布停止发放月度560元人民币的津贴。上海市相关规定要求工人早5时以前上班或晚班至22时以后才可获早晚班津贴，因而原津贴包含每天10元的早晚班津贴共计260元，但剩余300元并未公布明确扣除原由，工人猜测是加班费。

垃圾无人清理，只能堆放在路面上，这样的状况在上海市长宁区的部分街道从3月26日周一一起，一直持续到3月31日。

在这场“怠工”背后，是上海长宁区环卫工人所直接面临的薪资待遇问题。长宁区的环卫工并不属于政府管辖，而环卫工作被以“市场化改革”的名义外包给了高洁、东联和西联三家公司，而这三家公司又与“新展”公司签订了劳务派遣合同，由此形成了一个复杂的利益链条，从而规避了一系列风险。事实上，这就是劳务派遣制度的目的所在，而使用劳动派遣的人也不加避讳地承认这一点。例如，在负责环卫工作的长宁区绿化和市容管理局网站上，该局下属一家事业单位的《2011年工作目标管理考核总结》中写道：“为更好的管理聘用人员，在区局人事科的指导下，我所与新展人力资源公司签订了劳务派遣合同，建立了劳务派遣合作关系。在做到科学管理人员的同时，降低了本单位的用工风险。”

派遣制度当然是引起这个事件的直接原因，但深究其根本，公共服务外包（或者说市场化改革）的那一刻起，事情的结局就已经注定了。资本逐利的本性使得它必然会选择各种方式来规避风险、压缩成本，利用劳务派遣制度来规避风险，降低人事成本不过是当然而已。真正值得注意的，反而是包裹在类似“扶植社会和民间力量”、“专业能力外包”、“提高政府效率、缩减政府人力，减少政府开支”等等话术下的，公共服务外包的问题。

公共服务私有化带来更高的效率？

从20世纪90年代以来，公共服务外包已经开始在我国城市基层政府得到了初步应用。如青岛的街道清扫服务外包、北京东城区的公共厕所服务外包、深圳的能源、水务、燃气、公共交通等公用事业的国际招标、广州市珠江环卫体制实行管理与服务分离、上海用商业化

模式治理苏州河、厦门推行下岗人员“社会培训、政府买单”甚至部分地方警务工作外包等等具体事例。而随着这所谓的“新公共管理”运动兴起的公共服务外包化的，实际上就是顺着公务人员到合同工，到临时人员，再到派遣以及各种形式的委外，最后走向私有化的过程。

我们可以对于公共服务进行各式各样的定义或是范围界定，但在这里，公共服务指的是社会中所有成员基本上都有权利享有的服务资源，服务的内容强调品质，往往是非营利性的、非追求利润取向。但随着外包潮流的发展，这样的服务逐渐被外包取代。政府不再详细地编列预算、人员与工作管制和目标，而是以出售的形式一次性付给私营企业，由它们提供相应的公共服务，而伴随着资本的进入，企业的盈利本质使得这样的服务内容转向营利性的，追求利润去向。

根据北京大学政府管理学院句华的分析，2007年全国服务类采购规模就已达356.9亿元，而在2013年“转变政府职能，建立服务型政府”的政策导向影响下，公共服务外包的速度则不断加快。而在外包内容方面，按照案例分布领域对省报数据进行分类统计，可分为公路养护，教育培训，卫生保洁，养老服务，公共医疗，园林绿化，综合服务，其他（包括公交服务，公园管理，河道治理，文化事业）等八种类型。地方政府公共服务合同外包最为活跃的领域是卫生保洁类服务，其次是园林绿化领域和公路养护领域，养老服务领域和教育培训领域则占第四和第五位。在近些年，部分地方甚至将医疗领域和公共安全领域的部分内容也进行了外包。

「这个实际上并没有那么小的政府，它正用削足适履的方式，硬把自己的脚，塞进一双小政府的鞋子里。」

这样的外包，是以降低服务成本、提高服务质量为理由进行的。在官方数话语中，“十一五”时期政府采购累计节约财政资金 4000 多亿元，“尽管这一数字并不能完全等同于合同外包的成本节约金额，但也从一个侧面说明了合同外包的成效。”但是，国营公司标售、公私合作、服务外包等各种不同形式的私有化究竟带来了什么？从技术上来说，私有化提供的服务会更有效率或更有效益吗？

事实上，坊间已经有无数的研究、调查甚至对于私有化效应之调查的再调查，不可谓之不足。而这些关注都指向了一致的结论：没有证据显示，私有化带来了更高的效率。因此，人们顶多只能期待私部门的买断或介入所带来的，不会比公部门提供的更差，而非得到一个出乎意料的好结果。

关于公有公司私有化后的效率，一项大规模的研究检视了1980至2009年之间全欧洲被私有化的公司，将它们与仍有维持公有的公司进行比较，结果发现私有化的公司即使过了十年，表现仍然逊于那些维持公有的公司。但是，随着私有化的进行，带来的是员工减薪、工作弹性化甚至失业和服务质量的降低。三十年来不断私有化、市场化的医疗和教育体制分别带来的“看病贵、看病难”和“上学难，品质差”现象足以证明一切。

那么，政府人员真的减少了吗？表面上，拥有政府人力编制的人越来越少，但实际上，政府其实存在着大量的无编制成员，他们或者是合同工，或者临时工，或者是派遣工。而在公共服务方面，从公共服务的对象—社会公众的角度来看，无论谁为其提供服务产品，政府都是提供公共服务的最终责任人，所以围绕着政府，形成了一个以非营利组织或私人企业为外围的动态同盟，也就是虚拟的政府。通俗地讲，这个实际上并没有那么小的政府，它正用削足适履的方式，硬把自己的脚，塞进一双小政府的鞋子里。事实上，政府只是透过各种方式把它所实际雇佣的劳动者排除在政府体制之外，除了省钱，也增加管理上的弹性，回避雇主的责任，却没有真正地缩减政府的人力。

国家没有钱、要节省经费？

主流经济学最恒久的迷思是政府应该将自己在经济上的角色限缩到最小——或者换个说法：别挡在有钱人累积财富的道路上。这种意识形态的位置已经造成诸多问题，其中之一就是公有资源被大量抛售以及（曾经的）公共商品与服务日与俱增的私有化趋势。市场的魔法与私人财团的活跃，使得成本效益和效率的重要性大幅扩张……甚至成为一切的最高指导原则。除此之外，出卖资产也愈来愈被认为是政府减债并控制预算赤字的方法。

但是，如同学者乔姆斯基（Noam Chomsky）所说，“所谓的私有化，就是你把一个公有的体制交给一个无法信赖的独断机器。公有的体制有许多附带的好处。它们有可能为了实现这些好处而有目的地维持亏损的状态。举例来说，如果一家国有的钢铁公司为了提供其

他产业便宜的钢而处于亏损，这也许是一件好事。公有体制具有一种反景气循环的性质，也就是说它们在经济衰退时可以保持雇用生产的水平，因此可以增加需求，对于摆脱衰退是有帮助的。私人公司遇上衰退时通常无法如此，它们会裁减劳动力以节省成本。”至少在公共服务的提供上，公共化的体制是不可替代的。

回头看国家的用人政策，近年来政府不断限制编制以及与政府直接签合同的劳工人数，另一方面继续裁减正式公务人员的人数。需要的人力补不满，产生的后果不外乎更大规模的外包、现有人力的劳动强度增加，或者干脆摆烂，让政府的机能萎缩，让公共服务被丢入市场。眼前各项公共服务的缺乏，根本解决办法在于税制结构的大幅调整，让资本家、有钱人付出税金来，国家没有钱、要节省经费的说词，正是国家拒绝面对“政府是为谁服务的”这一个国家性质的遁词。

政府对于公共服务部门的去管制化，是公共服务逐渐市场化、劳工劳动条件下降的主因，因此，要提升劳工的劳动条件，就不可能回避对抗公共服务去管制化与市场化的改恶。从这个角度看，受雇者争权益，与公共服务体系的建立、国家性质改变，乃是同一问题的两个面向。我们必须团结起来，不仅仅是为了一个或者一群劳工的直接利益奋斗，而是应该团结起来，为了重构一个公共化的公共服务体制，改变国家所奉行的撙节措施，迫使政府直面“政府是为谁服务”这一个有关“国家性质”的大哉问。

唯其如此，我们才有办法避免下一个上海环卫工人事件，也才有办法重新享有高品质的公共服务。环卫工人们为自己而战，也间接地为我们每个人而战，我们若是无法从抗争中，解读出与我们共同命运相关的重要信息，那一道道的防火墙内的闷烧，也终难成燎原野火。

参考文献：

句华（2012）。〈中国地方政府公共服务合同外包的发展现状——基于二手数据的分析〉。《北京行政学院学报》，2012年第1期。

EPSU.2014.“Public & Private Sector Efficiency”.

田华文（2008）。〈虚拟政府——一种新的政府形式设想〉。《公共行政》

【编者按】有话想说吗？端传媒非收费频道“广场”欢迎各位读者投稿，写作形式、立场不拘，请来函 community@theinitium.com，跟其他读者分享你最深度的思考。

读者来函



热门头条

1. 吴音宁：盛世走河，我在北农的日子
2. 谁在这时需要性服务？“手枪店”值班小姐的除夕夜
3. 墙外百科墙里人：中国大陆的维基编辑们
4. 朱令的二十五年：（一）她得了什么病？因特网或许知道
5. 办政府，是门好生意：我申请了一张“台湾民政府”身份证
6. 2019台北国际书展场上，10本推荐您关注的新书
7. 【图解】华航罢工争的“疲劳驾驶”是什么？欧美航空法令怎么做？
8. 刘冉：在污泥中描绘星空——作为科幻迷和国际主义者，我为何喜欢《流浪地球》
9. 杨一峰：韩国瑜市长，高雄宣传片，问题在美学
10. 台北国际书展2019：“独立”精神给书展大卖场带来了什么？

编辑推荐

1. 究竟谁是我妈妈：为什么在香港，孩子都跟外佣长大？
2. 《炎黄春秋》丁东：李锐逝世，历史份量无出其右
3. 无国籍社群“海巴瑶族”的海上牧歌：“乘船可及，才是我们的国界”
4. 办政府，是门好生意：我申请了一张“台湾民政府”身份证
5. 千亿铁路丑闻：消失的建筑文件，失序失控的沙中线工程
6. 伞运关键词书写笔记（一）：假如雨伞是失败的，为何有必要重启记忆？
7. 俄罗斯巡迴画派与日系漫画男孩——《地久天长》柏林观感
8. 一外酒四能做什么？从“六四四”到“十一四”所讲的香港故事

9. 赵澜标：贸易纠纷背后的战略冲突——美国朝野重新审视中美关系

10. 邱羽凡、翁玮、龙建宇：华航罢工落幕，劳资间的角力才要开始

延伸阅读

罢工七日谈：一个被辞退的钢铁工人

中国钢铁企业亏损严重，陆台合资的鞍钢联众未能幸免于难。在改革疲弱的泥沼中，钢铁工人振臂高呼，随后被湮没。

法国反劳动法改革持续蔓延，能源行业受严重影响

法国反劳工法抗争持续，法航机师、全国铁路加入大罢工

大型工潮和恐袭阴影下，欧锦赛在法国开幕

华航罢工21小时，没有参与的人在做什么？想什么？

不能因为我们当时做事负责，选择跟公司在同一阵线，就在网路上被霸凌。虽然被说得很难听，但我想要忠于自己的工作。

抗议全面禁止堕胎法案，数千波兰女性罢工示威

广东劳工维权人士孟晗聚众扰乱社会秩序罪成，判监21个月

无限罢工：被韩国MBC流放的157名记者与主播

韩国MBC电视台工会近日发动罢工。相同光景在五年前也曾出现，记者主播反抗权力黑手伸入媒体，换来的却是连串整肃。时隔五年，这些被流放的人再次选择走出来……

读者来函：“不同意”成敏感词——重回毛时代的危险信号之一

中国大陆的网络审查已经扩大化到荒谬的程度。这种对特殊性向普遍性的跨越，与取消国家主席任期限制同属中国重回毛泽东时代的危险信号。