

# 西方私有化理论述评

黄景贵

80年代是西方国家减少对经济的管制和国营企业私有化快速发展的时期,目的在于提高混合经济体制的效率,因为战后西方建立了大量的国营企业。

这次私有化的巨大浪潮发源于西欧。以M·撒切尔为首的英国保守党政府从70年代末开始有针对性地实行私有化。作为新自由主义思潮的经济政策,私有化实际上在全西欧迅速推广开来了。法国、比利时、意大利、德国政府以及由社会党领导的西班牙、奥地利和瑞典政府至少已经将部分国营企业私有化,或声明准备私有化。

## 一、关于私有化的概念与方法

国外学者将国营企业的私有化分为广义的私有化和狭义的私有化,企业的私有化和行业的私有化。<sup>①</sup>

法国经济学家A·彼扎吉认为,广义的私有化是指将国家从具体的生产经营活动中解放出来,放弃过度的集中管理与行政干预。因为根据新自由主义观点,集中管制有意无意地扼杀了私人首创精神和个人积极性,违背了市场自由竞争原则。<sup>②</sup>笔者认为,这种私有化实际上是减少干预、下放管理权力,是管理的分权化,并不需要将国营企业的产权

转让给私人。因为无论是在东方还是在西方,对国营企业的过多干预与管制都会扰乱企业对市场信息所作的理性反应,从而妨碍企业自主抉择及效率的提高。

狭义的私有化又名企业的私有化,是指依据一定动机以具体国营企业的产权私有化为目标的政府行为。人们通常所说的私有化即指狭义的私有化。

行业私有化是指,或者“冷结”国营企业的扩展,或者与私营企业的发展相比使国营企业的发展速度更慢些,或者增加新的私营企业的投资,保证私营企业在整个经济中份额的增加趋势,降低国营企业的比重。这主要是指国家垄断部门,如通讯业的私有化,它是通过抑制(国营企业的发展)和扶植(私营企业的发展)两种方法来实现的。

虽然说,减少干预、下放权力的广义私有化与产权私有化(狭义的私有化)均为新自由主义经济政策的重点,但更多的私有化信徒(如法国经济学家G·苏拉克)认为,只下放权力、减少干预而不进行产权私有化不是本来意义的私有化,是片面的私有化,也不能解决企业效率提高的问题;认为对于国营企业,需要解决的首要问题是产权私有化,“产权私有化是私有化的主要形式和关键所在”。<sup>③</sup>完成了产权私有化后,企业对市场的反应就比较灵敏,选择就比较理性。这样已

私有化的企业就能同其它私营企业形成公平有效竞争，而在市场自由竞争的基础上组织企业活动，要比在任何限制和管制的基础上组织企业活动更有效率。因为“竞争的市场是企业获得自由、进步和效率的重要源泉，它能促进社会各阶层所需要的财富的生产，保证机会均等而不是结果均等”。<sup>④</sup>

私有化是经济生活的综合现象。一国政府究竟是采用广义的私有化（权力下放）还是狭义的私有化（产权私有化），与该国的国营企业状况、政治经济需要及执政党的性质有很大关系。例如，由于美国的国营部门相对较小，在全部经济中比重较低，新自由主义思潮在美国实际上只体现在减少调节和管制上，即广义的私有化。与美国不同，在西欧国营企业比重较大（如法国、英国），而且亏损严重，这些国家全部或部分地出售国家财产及国营企业，变更企业所有制关系，将企业产权全部或部分私有化，即狭义的私有化。

众所周知，以前社会主义国家侧重国家计划调节经济，忽视市场机制作用，西方国家则信奉市场机制的自发调节作用，反对国家干预，现在虽然情况有所改变，都在强调要兼顾国家干预与市场机制的作用，但问题的关键在于如何协调两者的关系？如何规范市场机制的“自由程度”？如何掌握国家干预的“最佳剂量”？为此必须弄清如下三个问题：

1. 国家干预作用的充分发挥必须通过市场来实现，即国家经济的调节作用必须有一个传导机制和作用过程。如果没有市场或市场机制不健全，那么国家干预不是没有作用就是作用过头：由于不能通过市场机制的作用过程传递市场行情，所以国家干预没有作用，达不到预期目标。在这种情况下，国家干预往往采取行政命令的强制办法，造成对企业活动的强大冲击，使国家干预的作用过头，其关系为：国家—企业。

所以，为充分发挥国家对经济的干预作

用，实现有效宏观经济调节，就必须建立市场体系，健全市场机制，就要有明确的微观经济行为主体，即明确的产权关系，而狭义的私有化（包括股份制）可以促使形成多元化的微观经济主体，形成市场体系，健全市场机制。因此，私有化（包括股份制）是建立健全的市场的市场的前提，而健全的市场是发挥国家干预作用的前提。西方国家，市场体系较发达，市场机制较完善，能较准确传递和反应政府干预的意图和市场行情的波动。所以，西方的国家干预能通过传导机制（市场）发挥作用，达到预期目标。这也是法国、日本等国国家干预常能奏效的原因。

2. 如果有了市场，那么政府在进行干预时，政府的方针政策同传统的市场信号一起都构成市场信息的来源，国家就能从经济手段对经济进行间接调节，企业（市场行为的主体）就能对政策与市场进行比较和选择，以趋利避害，使机会成本最小，这样企业选择或放弃某项政策时所造成的损失必然最小。其关系为：国家—市场—企业。

3. 无论是广义的私有化还是狭义的私有化，无论是国家干预还是市场作用，都有一个共同的前提条件：存在产权关系明晰的代表不同“经济人”利益的行为主体，在面临成本收益比较时能独立地作出“经济人”抉择，这样就能形成市场和市场机制，就能将政府的政策措施及时传导给各类企业，企业面临国家干预和市场作用时，就能作出趋利避害的选择。所以，对国营企业占主导地位的国家而言，第一步必须进行私有化（包括股份制等），以培植多元化的微观主体，第二步才是进行国家干预和下放管理权力。如果只有管理权的下放而没有进行产权改组，即没有形成市场机制，那么这样的权力下放只会带来混乱：不受市场机制约束的权力膨胀。而在市场机制较完善的国家，往往已经形成了产权关系明确的微观经济行为主体，它们是不同的利益的代表者。对这类国家完全可以

通过国家干预（包括下放管理权力）来引导企业，而不一定非要进行产权私有化。

50、60年代的苏联东欧改革以及我国早期的经济改革都是在管理权力的收与放上兜圈子，没有形成市场和市场的多元主体。所以，管理权的下放就缺乏有效对象，因此这种权力下放是靠不住的，作用是有限的，且易出现反复，即权力重新集中到中央。“一放就乱、一管就死”的根源即在于此。

如何进行私有化呢？牛津大学的丁·维克斯及V·莱特和法国学者G·苏拉克认为，私有化可以采取以下形式：

1. 将大中型国营企业全部出售给私人所有。英法两国政府广泛实行这种私有化。人们将这种现象称为“撒切尔主义”和“希拉克主义”。

2. 出售国营企业的派生企业（子公司）。60年代法、意、西是采用这种形式的典型国家，但基本上只涉及到在再生产过程中起次要作用的国营企业。

3. 出售混合企业中的部分国有资本，将其所有权转让给私人所有。

4. 在保持对国家财产国家所有权的前提下，将经营权转让给私营公司（这类行业主要是指市政交通、生活垃圾处理、监狱管理等）。

5. 打破（减少或取消）任何行业（如邮电通讯业、电视广播业）的国家垄断。在机会均等的基础上，允许自由参与行业竞争，使消费者有自由选择优质服务消费的权利。<sup>⑤</sup>

私有化的方式由各个国家不同的财政经济状况和政治经济需要所决定。存在大规模的行之有效的资本借贷市场是重要条件。但即使在西欧，也只在实施私有化的少数几个国家有十分强大的证券交易所来从事出售国营企业的巨大交易业务。“按规模甚至在上排名第三的伦敦证券交易所也没能配销英国电视广播公司45亿美元的巨额股票，最后不得不在东京、纽约及其它大的交易所销售

剩余的股票”。<sup>⑥</sup>

归纳西欧私有化的方法，不外乎是国营企业部分私有化和全部私有化两种。但无论是哪种私有化，都是将企业的产权部分或全部转让给私人所有（狭义的私有化）。这种以产权私有为重点的私有化方式在西欧国家（如英国）表现得更为明显。但我们认为：

1. 即使产权私有化能解决企业效率问题，但并不能解决社会公平问题。要解决社会公平还必须依赖国家的干预与调节。所以，要较好地协调平等与效率的关系还必须发挥国家调节与市场机制的双重作用。

2. 国营企业的无效率和私营企业的有效率并不是绝对的，即：并不是所有国营企业都没效率。无论是在西方还是东方都有一部分国营企业比较有效率，经营比较成功，否则早就失去了存在的必要性；另一方面，也并不是所有私营企业都有效率。长期以来西方有无数大小不等的私营企业破产倒闭和被兼并就是其没有效率所致。

3. 国营企业与私营企业经济效率的评价标准是不同的。对国营企业而言不可仅用经济利润指标来衡量其效率，因为国营企业包含有社会利益的因素，在很多场合国营企业的存在是对社会利益的重要补偿和有力支持。因为国营企业有多种使命和多重责任，它既要考虑国家的政治需要和宏观经济目标，又要考虑企业自身的生存和发展。一般说来，只改变企业的所有制形式并不能从根本上真正解决效率提高的问题。如果将经济效率理解为企业盈利性，则私有化的进行过程并不总是伴随利润率的增长。

4. 私有化是手段而不是目的，其目的在于能更为有效地实现资源和生产要素的最佳配置。如果政府实施硬预算约束，坚决不给大中型国营企业以各种补贴，就不一定要进行私有化。新加坡政府对公用事业及通讯事业单位的硬预算约束管理得比较成功，这些单位就没有实行私有化。所以，如果只有财

产私有化而没有管理分权化，也不会达到预期经济效果。

## 二、关于私有化的目的与原因

法国经济学家S·费得希希认为，国营企业是“旧时残余的堡垒”，是国家的沉重经济与政治负担和巨额财政赤字的根源，而私有化是社会同“国有部门帝国”作斗争的有力武器，是完善国家管理结构的有效方法。他认为，工会只关心保留企业中的工作岗位，只关心损害企业经济效率的“全面岗位占领”，忽视了企业生存和发展的前提条件：较高的效率和效益。况且国营企业的生产经营活动常受过度集中的专制的官僚主义的严重危害，与“盈利而又灵活的私营经济结构”形成鲜明对照。这些都导致了有限资源的使用没有经济效益，管理没有体制效率。<sup>⑦</sup>

法国全国金融学会主席B·拉克那是私有化政策的积极拥护者。他认为，改善国营企业状况的唯一有效办法就是彻底私有化。经营风险、消费者需求及市场自由竞争是企业经济进步的重要推动力量。他坚决主张，企业经济活动必须非政治化、非国营化。

意大利银行家R·普洛奇曾指责说，政府为了政治集团及党派的狭隘政治利益，对国营企业的经营活动大加干预，将他所领导的国营企业作为国家宏观经济及地区政策随意试验的工具来使用，这种不负责任的做法使国营企业经常陷入“非理性”的投资活动中：即使发生亏损也要接纳劳动力就业，维持政治上需要而经济上没有效益的虚构业务和无效生产。<sup>⑧</sup>

因此，80年代西欧国家的政府包括执政的社会民主党及社会党政府，在进行私有化的同时，都开始限制庞大国家机器的干预作用，减少国家对生产经营过程的直接参与与干预程度，将政策工作重点转向创造有利的企业经营的外部环境和增加社会福利保障

上，以此作为社会政治经济的稳定器。

西欧私有化浪潮的原因是多方面的：一方面是工会力量的减弱及丧失了欧洲传统支持的左派力量的萎缩是私有化广泛推进的政治原因；另一方面是直接的经济因素。后者又表现为：第一，西欧国家认为，可以通过私有化减少对亏损的国营企业的补贴，降低国家巨额预算赤字。但笔者认为，一方面，这种私有化收入是以前国家的投资部分，对一个国家而言并没有增加额外的财政收入来源，况且一些国家为增加所谓的国库收入，有时竟出售赢利企业（如英国）；另一方面，以私有化收入弥补财政赤字也只有短期效力，从长期来看，并不能消灭政府的财政赤字。如现在西欧各国虽已进行了程度不同的私有化，但照样债台高筑就是证明。另外，西欧一些国家如法国并没有将私有化收入用于生产发展上，而是花在了非生产性支出上，所以私有化收入的生产效应有限。<sup>⑨</sup>

第二，通过私有化可以吸引广大民众拥有股票来发展“企业经营文化”。虽然经济学家可以在理论上阐明如何经营企业，但在实践上企业的经营却往往是另一回事，所以通过私有化使更多的人拥有企业股票，关心企业经营，完善企业管理，创造更多的企业经营策略与方法，能形成企业经营文化。

第三，通过私有化可促使私营公司直接而快速地进入国际资本市场筹集资金。由于国营企业产权不明，责任不清，国营企业在这方面往往行动迟缓，积极性不高，并且凡事须层层申报，事事审批，管理机制缺乏灵活性。

第四，通过私有化可以吸引大量的投资者，使企业获得大量资金来进行固定资产投资和技术改造，增强企业竞争能力。

第五，出售国有财产可以减轻国家所有者的企业经营的商业风险，降低国营企业盈利下降的消极影响，转移政府的财政负担，消除由此而带来的政治负面影响。但我们认

为，私有化“药方”只具有短期作用，即增加了政府的临时国库收入，长期而言，并不是所有已私有化的企业都有效率，仍有部分企业存在亏损；另一方面，私有化并不合算：以明显的低价出售国营企业，给国家带来不小损失。

### 三、关于私有化的部门、特征及国营企业亏损的原因

首先要明确的是，要私有化的是国家垄断的服务业领域还是具有巨大竞争潜力的跨国公司？同时也要弄清国家与企业间的相互关系，其中包括企业在国家政权中的地位：有的企业属于拥有大部分国有资产的地方当局所有（如德国），有的则属于中央政府（如英国）。已国有化的部门大都属于中央政府。英国的私有化最为激进，它不仅涉及到经济中具有竞争力的大公司，也涉及到国家垄断及准国家垄断部门。实际上，无论是在英国还是在法国，能迅速私有化和出售的企业往往是情况较好甚至盈利的企业，情况不佳、亏损严重的企业往往还是国营的，除非以明显的低价转让给私人所有。

当然，也存在影响实行私有化的其它因素，这主要是一些国家对应将什么私有化而不应将什么私有化，有自己的重要的政治经济利益需要。如从战略意义考虑，法国没有将航空航天及运输部门私有化；德国也没有将亏损的国营炼钢康采恩“萨尔茨吉特”私有化；意大利没有打算将国营企业彻底私有化，也不准备将具有重要战略意义的国营企业的监督管理权转让给私营部门。

另一方面，一国执政党性质与地位的变化也影响着该国是实行私有化还是国有化。如法国1981—1995年虽然都是社会党人密特朗执政，但1981—1982年社会党联合法共组成左翼政府后，并没有推行私有化，相反进行了法国历史上规模最大的国有化，目的

在于通过扩大国有化，改变生产资料所有制结构，削弱私人垄断资本力量，提高国有经济比重，实行国民经济计划化，建立国有经济与私有经济并存的混合经济体制。国有化与计划化是法国政府干预经济采用的最重要形式。而在1986—1988年及1993—1995年，法国社会党与右翼两度联合执政时，大力推行私有化计划，减少国家干预，取消金融管制，加强市场机制作用，扩大对外开放，实行经济自由化。即便如此，法国的私有化还是谨慎的，有选择的，因而私有化的范围与程度是有限的，其规模远不及英国等其它西欧国家，国有经济在法国国民经济中的作用和地位并没有发生根本性变化。因为在法国无论是左翼总统还是右翼总理都认识到，私营企业是法国市场经济得以存在的物质基础，而国营企业的存在则是实行国家干预、推行计划化的重要手段。所以在法国无论是国有化还是私有化，多种经济长期并存的混合经济体制始终没有动摇。<sup>①</sup>

西方经济学家认为，国营企业的普遍亏损是迫使西方推行私有化的重要原因。<sup>②</sup>但从分析中可以得知，国营企业的亏损或者缘于国家干预过多，或者是因为企业本身经营不善这样两大原因造成的。

1. 如果是因为国家干预过多或干预不当造成了国营企业亏损，那么通过下放管理权力就能解决这个问题。当然，这一方面要求政府准确掌握好国家干预的最佳“度”，减少或杜绝过多干预与不必要干预；另一方面，要通过法律措施来限制政府干预的随意性，实行政府与企业经济关系的法律化；如德国通过立法实行国家有限干预；法国政府在贯彻计划时，要运用计划合同等手段来约束地方政府和国营企业的行为。<sup>③</sup>

2. 如果是因为国营企业本身经营不善导致企业亏损，那么可以肯定，企业经营不善是由多种原因造成的，（下转第24页）

期问题。劳动力资本的投资期可按用工合同所规定的时间来计算,一般应以年为计算单位。如果不满一年的,因某方单方面违约,则作出特殊处理。假定属需方违约提前辞退供方,需方除付足工资之外,再按工资基数以银行同期贷款利率水平付给供方劳动力资本利息。假定供方违约提前辞去聘用,应从已获得劳动报酬中,按工资基数和同期银行存款利率扣除一份资本利息。如此处理,以维护劳动者与企业双方权益。

劳动力资本化问题,是一个新问题,也是一个极复杂的问题,需要全体理论工作者和

所有关心这一问题的人共同努力来解决。本文作为一种尝试,首先把问题提出来,以期引起人们的兴趣和重视,并希望得到学界师长的批评指正。

#### 注释:

①《马克思恩格斯全集》第46卷(上),人民出版社1980年版,第44页。

②③马克思:《资本论》第1卷,人民出版社1975年版,第193—194、194页。

(责任编辑 杨宗传)

(上接第37页)产权私有化未必能解决企业经营不善的问题。众所周知,私营企业也存在经营不善和亏损的问题,那么是否应以私有化办法来解决呢?显然不能。所以国营企业的经营不善与亏损不能简单地以私有化解之。

3. 国营企业与私营企业相比,缺乏的一个重要因素是淘汰机制。私营企业在市场竞争中优胜劣汰,而国营企业则优胜劣不汰。如果国营企业的亏损不是由于国家干预过多或不当引起的,那么国营企业的存亡应由市场来决定,如果非要让其存在下去,那么就会“产生”国营企业的“亏损”问题。相反,私营企业则完全是由市场来决定其存亡,亏损的一律“死亡”——倒闭破产或被兼并,如果私营企业亏损而又不能“死亡”,那么私营企业的亏损问题会比国营企业亏损轻吗、少吗?!所以对国营企业不能一律人为地保其存在,而应引入市场淘汰机制。笔者以为,将国营企业私有化只是一种人为的淘汰方式,而不是市场淘汰机制的自然作用过程;私有化也只是这种淘汰的方式之一而不是全部。

从这点看来,这也是对国营企业亏损的一种新的认识和一种新的解决办法。

#### 注释:

①〔英〕V·拉玛那得哈姆:《英国的私有化》,伦敦1988年版,第5页。

②〔法〕A·彼扎吉:《国营部门的私有化》,巴黎1988年版,第67页。

③④⑧⑩〔英〕J·维克斯、V·莱特:《西欧的私有化政策》,伦敦1989年版,第4、19、18、5页。

④〔法〕《法国经济评论》杂志,1989年第2期,第43页。

⑤〔英〕《经济学家》杂志,1985年第297期,第69—84页。

⑦〔法〕《工业经济评论》杂志,1988年第44期,第47页。

⑨参见〔新加坡〕《联合早报》,1995年3月21日。

⑩参见《世界经济》,1995年第2期,第52页。

⑫参见《经济学动态》,1995年第5期,第59页。

(责任编辑 杨宗传)