

# 试论国企的民营化途径

王雁红

政府规模和支出的不断增长，政府企业的低效率是当代政府民营化浪潮的主要推动力，通过民营化改革，引入竞争和市场力量，以提高政府公共服务质量和政府企业、政府资产的营运效率，从而达到促进国民经济持续增长的目标。我国长期以来实行高度集中的政治经济体制，国有企业在国民经济中占90%以上。可以说，在这次政府民营化浪潮中，对中国而言，在推进政府公共服务民营化的同时，政府的首要任务是实现国有企业的民营化。

## 一、民营化及其途径的多样化

政府民营化并不等同于私有化，私有化只是实现民营化的一个工具。从广义上来说，民营化可界定为更多依靠民间机构，更少依赖政府机构来满足公众的需求。这就意味着在物品、服务生产和财产拥有方面减少政府作用，增加社会其他机构的作用。比如，将政府公共服务以合同承包、特许经营方式交给私营组织或非赢利组织；以政府出售、赠送方式将国有企业民营化；引入私营组织的管理方式改善公共部门绩效等。在当今世界各国，民营化有不同的称谓，比如，国有企业民营化，公司化，商业化，政府重塑，政府再造，非政府化，非国有化等。不论其称谓如何，其根本目标是通过引入民间力量，提高公共部门的管理绩效。

20世纪70年代末，西方国家为了纠正因政府过多干预而导致的国家失灵现象，掀起了政府民营化的浪潮。在民

营化过程中，各国根据本国国情采用了不同的民营化途径。多样化的民营化途径的理论依据主要体现在：

### (1) 物品特性

根据物品的排他性和消费性，物品可以分为个人物品、可收费物品、共用资源、集体物品。个人物品具有排他性和个人消费性；可收费物品具有排他性和共同消费性；共用资源具有非排他性和个人消费性；集体物品具有非排他性和共同消费性。一般而言，个人物品通过市场来提供，比如个人购买的食物、家用设施；可收费物品除了集体行动提供外，也可以通过市场，比如，政府管理的公园、私人经营的公园；共用资源通过集体行动来提供，它包括政府管制和志愿组织，比如，为防止空气污染，政府可以制定相关法律法规，公众也可以成立诸如环境保护组织、绿党之类的民间组织；集体物品通常是由政府提供，但政府也可以以合同承包等方式交给私营组织或非赢利组织来生产。从以上论述可以看出，物品的提供方式并不是单一的，对于公共物品和服务的供给，除了常规的政府提供之外，还可以采用私人提供、公私协作提供等方式。我国国有企业广泛的经营范围，在某种意义上来说，是由于把政府提供物品与服务当作唯一有效的方式，忽视私营组织或非赢利组织作用的结果。

### (2) 物品过程

从公共服务提供过程而言，有3个参与者：生产者、消费者、提供者或安排者。服务的生产者是指直接组织生

产，或者直接向消费者提供服务；消费者是指获取或接受服务；提供者或安排者是指指派生产者给消费者，或指派消费者给生产者，或选择服务的消费者，比如，政府雇用承包商去翻新路面，政府就是服务安排者，承包商就是服务生产者。服务生产者和服务安排者是可以相分离的，政府提供公共服务，但并不意味着政府必须生产公共服务。这种观点为政府引进私营组织参与公共服务，以便利用私营组织的资金、技术、管理、能力等提供了合理的依据。同时，它也意味着可以采用多样化的方式来提供公共服务，比如，将单一的政府提供转变成公私协作。就我国而言，政府需要向灾民提供食品等救济物资，但这并不意味着政府必须生产救济物资，政府向私营组织购买可能会更有效率。

## 二、外国企民营化的途径

美国学者E·S·萨瓦斯提出，政府民营化方式可以分为3大类：委托授权、政府撤资、政府淡出3大类，其中委托授权的具体方式有合同承包、特许经营、凭单制、政府补助、法令委托，政府撤资的具体方式有政府出售、政府无偿赠与、政府清算，政府淡出的具体方式有民间补缺、政府撤退、放松规制。并且，他还提出，“对国企而言，政府撤资是主要的民营化方式。”

就英、美国家而言，政府撤资是实现国有国营到国有民营、民有民营的一种有效途径。因为英、美作为成熟的资本主义国家，拥有健全的市场体制、法

律机制,且私人资本雄厚,国有企业数量少,社会有足够资本(包括公共基金、私人资本)来购买国有企业股份。但就我国而言,目前尚处在社会主义初级阶段,市场经济体制、法律制度、交易市场等尚处在建立或完善时期;医疗保险基金、社会保险基金等公共基金积累规模有限,还不具有进行企业投资运用能力;改革开放后,私营经济快速发展,但对于庞大的国有资产而言,它尚无足够的吸收能力。这些因素都决定我国在采用政府撤资、政府淡出方式的同时,还应该适当地采用合同承包、特许经营、政府补助等过渡性措施。

全世界范围内都在出售国有企业,1997年的销售总额达到1570亿美元,其中发达国家(经合组成成员国)占1020亿美元,发展中国家占550亿美元,并且发展中国家政府撤资的速度正在加快。可以说,国有企业民营化已成为世界潮流。

1、美国。美国的政府企业较少,但出售国有企业并不鲜见。比如,联邦政府出售联合铁路运输公司,纽约州政府出售长岛铁路货运业务。此外,美国政府还推行公共服务民营化,即将公共服务以合同承包、特许经营等方式交给私营企业或非赢利组织来提供,比如,街道清扫。

2、英国。在撒切尔夫人执政时期,英国推行“非国有化运动”,主要采用向公众出售股票的形式,一方面实现国有企业的政府撤资,另一方面又提高拥有股票的公众的比例,实现所谓的“人民的资本主义”。在1979—1991年期间,英国政府出售国有企业所涉及的金額达到同期年均国民生产总值的11.9%。

3、日本。国企在国民经济总量中所占的比例较小,但是国企大多集中在交通、通讯领域,并且处于绝对垄断地位。典型的民营化改革案例是20世纪80年代中期的日本国有铁路、日本专卖公社和日本电信电话公社的民营化改革。日本民营化改革是渐进式的,第一步是对国有企业进行股份制改造,国家拥有最大份额的股份。比如,将日本国有铁路分割成6个独立的铁路股份公司、一个货运铁路公司以及国铁清算事

业团、新干线保有机构;第二步,下放经营权,适当地出售股票,转让所有权。比如,日本国铁实行公私合营,日本专卖公社改名为“日本烟草产业株式会社”,实行国有民营。

另外,日本政府还允许、鼓励国企进入国际资本市场,进行弹力的、多角化经营。同时,允许、鼓励外国投资者对国企进行投资,这样做,既可以吸纳国外资金,促进经济发展;同时,又能缓解本国私人资本的购买压力。

4、韩国。国企只有小部分是全部国有,大部分是国家参股的股份制企业,主要包括政府企业、政府投资企业、政府出资企业和政府投资企业子公司。韩国国企民营化的主要形式是,将政府企业转变成政府投资企业,将政府投资企业、政府出资企业、政府投资企业子公司转变成民营企业。可以说,韩国国企民营化走的也是一条逐步民营化的道路。政府对国家独资、控股、参股等企业推行的是适时地、有步骤地释放国有股的方式。

### 三、借鉴国外经验,选择适合我国国情的国企民营化途径

我国国有企业的民营化,总的来说,经历了3个阶段,从国有国营—国有民营—民有民营。第一阶段:国有国营。1979年以前,我国实行高度集中的计划经济体制,国有企业的所有体制和经营管理体制是国家所有、国家经营;第二阶段,国有民营。1979年以后,政府推行放权让利、扩大企业自主权的改革,在1992年7月,国务院公布了《全民所有制工业企业经营机制转换条例》,明确14项企业经营权,这标志着国有国营企业的经营管理体制已基本实现了从国家经营到企业自主经营的转变;第三阶段,深化国有民营,加紧推行民有民营。1995年,国务院指定100家,各省市指定2598家大中型国有企业作为股份公司试点,进一步推进国有民营化改革。1998年以后,民有民营化改革开始推行,根据“抓大放小”战略,对于中小型企业,逐步推行出售国有资产等形式的民有民营化改革。可以说,我国国

有企业在民营化的过程中,改变了单一的国家所有制形式,增强了企业经营自主权,调动了企业的生产积极性,促进了国民经济的发展。

就我国目前国企民营化现状来说,主要以股权转让与置换为主,企业出售为辅。除小部分国企转变成私营企业外,大部分国企实行的是国家独资、控股、参股等股份公司形式,从根本上来说,这主要是由我国的国情决定的。我国国企覆盖范围广、国有资产庞大,私人资本有限以及植根于人们头脑中的“公有制”意识等因素都决定了我国民营化改革不可能一步到位,政府只能选择渐进式的改革模式,针对国企的不同情况,采用多样化的民营化方式。大规模的国企私有化只会导致国有资产大量流失,改制后的国有企业也可能因缺乏足够的外部资金注入,从而陷入更加严重的崩溃境况。

#### 1、宏观层次上,推行渐进式的国企民营化改革模式

目前,我国大部分国企处于亏损状态,资产负债率高,人员超编严重,下岗员工再就业困难等因素决定了我国国企改革的持久性、循序渐进性。可以说,我国国企民营化实行的是渐进式的改革模式,它总体上可以分3步:第一步是国有企业的股份制改造;第二步是处理好改制后的股份公司的债务、员工等问题,转换企业经营机制,建立适合我国国情的国有控股、参股等股份公司管理模式;第三步是适时地、有步骤地转让国有股。我国国企通过采用破产重组、股权重组、债务重组等方式已基本走完第一步,目前正处在第二步的艰难时期,探讨建立适当的国有股份公司管理模式是政府、企业关注的焦点。

#### 2、微观层次上,深入了解国企,确定适当的民营化途径

目前我国国企民营化在方法选择上,大多数都是根据国企规模来决定国有民营或民有民营,对股份公司普遍实行职工个人股、国家股、社会股的股份配置方式,造成股份公司名不符实现象,比如,职工股东不能对经营者行为实施有效监督;政企分离不彻底,经营者与政府仍有千丝万缕的联系。确定适当的民营化途径,必须从国企内部状

况、外部环境等因素着手，选择适当的民营化方法，将不同的民营化方法相结合，最终确定合适的民营化途径。具体来说，可以从以下几个方面着手。

(1) 深入了解国企的内部状况，主要包括产品、企业规模、经营状况等因素。第一，就经营状况而言，大致分为盈利、亏损和维持3种。对于经营不善，扭亏增盈无望的，或者私人投资者不愿购买的企业，通常采取政府清算的方法，根据国家破产法，关闭企业，拍卖剩余资产。比如，我国普遍采用的企业破产重组方法。对于盈利企业，可以采用政府出售（包括全部、一半、小部分）方法。对于仅能维持生存的企业，可以采用政府出售或政府无偿赠与的方式，来刺激企业经济的发展；第二，产品的公共或私人性质。就公共物品而言，除通过政府服务、政府间协议提供外，还应该积极吸收私营组织或非赢利组织参与提供。政府可以采用合同承包、特许经营、政府补助方式，建立公私伙伴关系。这样做，既能密切政府与私营组织协作关系，又能提高政府效率。就私人物品而言，一般通过市场机制由私营组织提供，政府应该退出生产领域，交由市场提供。一些可供借鉴的民营化方法有政府出售、政府淡出；第三，企业规模。企业规模也是界定民营化方法的一个十分重要的因素。我国目前将国企大体上分为大、中、小型企业，采用的方法通常是将大中型企业改制成国有股份公司，部分中小型企业转变成私营企业。由于我国国企分布范围广，数量多，社会或个人购买能力有限，为保证国有资产的平稳转移，一般而言，对大中型国企，采用政府出售方式中的一半或小部分出售，或者采用政府淡出。比如，日本国铁是一家超大型企业，政府在实行民营化过程中，首先进行资产分割，将日本国铁改制成不同的股份公司，然后才是国有资产所有权的转让。对于国有垄断企业，应该尽力避免采用一次性出售的方式。对于中小型国企，可以采用政府出售中的全部或一半出售，或者采用政府淡出方式。

(2) 分析企业外部环境，主要包括行业现状、行业的入门条件等因素。

企业外部环境是决定企业选择何种民营化方式，以及民营化能否顺利进行的重要因素。第一，调查、分析行业现状。一般而言，行业现状主要包括竞争激烈程度、市场饱和状态以及政府规制程度等因素。对于市场竞争激烈，市场接近饱和状态的行业，政府可以选择一次性出售或分阶段出售的方式。一次性出售比较适合于国企资产的数量有限，出售不会引起产品价格的大幅度波动和市场混乱的行业；分阶段出售主要是有利于确保国有资产的平稳过渡，它适合于国企数量较多、国有资产庞大、国企在该行业中占有举足轻重的作用的行业。就政府规制程度而言，对政府规制较为严格的行业，可以采用政府淡出中的放松规制方式，吸引民间资金投资到该行业，最终达到政府逐步地、消极地退出或政府出售国有资产的目的；第二，了解行业入门条件。行业入门条件的高低是决定该行业企业数量、竞争程度的重要因素。一般而言，对于入门条件低、私营组织或非赢利组织比较容易进入的行业，可以采用政府分阶段出售国有资产的方式，或者政府淡出中的民间补缺、政府撤退，通过吸引私人资本加入该行业，来达到政府逐步退出的目的。而对于入门条件高的行业，政府应该发挥主观能动性，培育竞争主体，逐步退出该行业，严格避免一次性出售。

(3) 允许、鼓励外国资本对国企进行投资，鼓励国企进入国际资本市场。中国加入WTO，意味着中国正迈入全球化经济的浪潮，中国经济的发展从此将与世界经济命运与共。随着外国资本大量涌入中国市场，对国企而言，既是机遇，也是挑战。在国企民营化的过程中，我们既要善于利用外国资本，推进国企民营化进程，又要慎重对待，避免外国资本对国民经济的控制。第一，允许、鼓励外国资本投资国企。在国企民营化过程中，引入外国资本，不仅有利于引进国外资金、技术、管理经验，而且也有利于缓解私人资本的不足，加快国企民营化进程。但在引进外国资本时，应该严格控制外国企业所持的股份，避免造成对国民经济的控制。例如，据《特区时报》2002

年9月4日载，深圳推行5家大型国企参与国际招标试点，5家深圳市属国企转制后的股权比例和拟转让股权的比例分别为：深圳市能源集团有限公司，市属国有持股75%，拟转让给外资持股25%；深圳市水务（集团）有限公司，市属国有持股60%，拟转让给外资持股24%，内资持股16%；深圳市燃气集团有限公司拟向外商转让24%股权；深圳市公共交通（集团）有限公司，市属国有持股55%，其余拟转让给外资方两家；第二，鼓励国企进入国际资本市场。对于经营运作良好的国企，应该积极鼓励它们进入国际资本市场，这样既有利于实现国企资本构成的多元化，也有利于增强国有经济实力。比如，海尔集团在国外设立分支机构，在国际市场上发行股票，推行国际化的生产与经营。

总之，国企现状的复杂性决定了单一的民营化方式难以实现国企的有效民营化。从不同角度深入分析某一国企现状，选择不同的民营化方法，然后将多种民营化方法有机组合，最后确定适当的民营化途径。比如，将企业股份出售给私营组织和公众，无偿赠予或以优惠价格出售给雇员，将企业债务进行转让、消帐、挂帐停息等都是国企实现民营化的有益手段。

#### 参考文献：

- 1、李湘文：“韩国国有企业的经营管理及民营化”《厂长经理日报》1995年07期。
- 2、刘昌黎：“论我国国有企业的公有民营化改革”《财经问题研究》1999年11期。
- 3、国增华：“日本国有企业民营化改革”《国有资产管理》1999年11期。
- 4、杨小译：“民营化与私有企业发展——著名经济学家吴家骏访谈录”《经济管理》2001年03期。
- 5、[美]ES萨瓦斯著，周志忍等译：《民营化与公私部门的伙伴关系》中国人民大学出版社，2002年6月版。
- 6、唐坚主编：《中国企业资产重组类型与安全》四川大学出版社，1998年版。
- 7、童年成等主编：《国有企业改革》中国人民大学出版社，1999年版。

(作者单位：厦门大学政治与行政系)

责任编辑：方华