

民营化在我国的实践

孙 洁

(河南大学,河南 开封 475001)

摘 要:到目前为止,民营化在我国已经有 20 多年的历史,积累了不少成功的经验,同时也发现了一些问题。民营化已经涉及到我国的各个领域,如何使民营化健康发展,特别是在基础设施领域的民营化,是当前学术界讨论的热点。党的十六届三中全会提出放宽市场准入,允许非公有资本进入法律法规未禁入的基础设施、公用事业及其他行业和领域,为全面推进我国民营化进程提供了政策保障。

关键词:民营化;实践;十六届三中全会

中图分类号:F121.29

文献标识码:A

文章编号:1672-3600(2006)01-0116-03

党的十六届三中全会通过的《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出:大力发展和积极引导非公有制经济,放宽市场准入,允许非公有资本进入法律法规未禁入的基础设施、公用事业及其他行业和领域。^[1]标志着非公有资本可以进入不涉及国家安全和机密的所有投资领域,从而为我国基础设施和公用事业的民营化提供了政策保障。

民营化一词有广义和狭义之分,广义的民营化就是把原由政府提供的产品和服务转化为由民营组织提供的过程;狭义的民营化就是国有企业或者国有控股企业转化为民营或者民营控股企业。1978 年党的十一届三中全会召开以来,我国逐步建立了以公有经济为主体,私营经济为补充的多种经济形式并存的市场经济体制,民营经济才逐步被确立起来,民营经济经过 20 多年的发展,目前已经成为我国市场经济建设中不可或缺的生力军。

一、民营化的产生和方式

早在上世纪 70 年代末期,英国首相撒切尔夫人上台之后,对英国国有企业实行一系列的非国有化运动,由于英国民营化的成功实施,影响了许多西方工业化国家,上世纪 80 年代许多西方工业化国家在英国的影响下开始了民营化进程。同时期的美国也开始了民营化进程,但是其力度远远没有英国那么大。俄罗斯于 1994 年开始民营化,其速度之快、力度之大超过世界上任何一个国家,几乎是在一夜之间完成的。整个过程伴随着对国有企业的掠夺和对国有资产的盗窃^{[2](P15)}。

党的十一届三中全会的召开标志着中国开始了民营化的进程,我们只是没有称之为民营化,而是称之为改革。纵观我

们整个改革的历程,其实质就是民营化的过程。从农村实行土地承包联产责任制,到对城市企业实行的抓大放小政策,以及城镇居民住房的改革,无一不是通过民营化的方式来进行的。

民营化没有什么具体的标准,其方式是多种多样的。美国民营化大师萨瓦斯把它归纳为三大类:委托授权、政府撤资和政府淡出。民营化涉及到经济的各个领域,根据各个经济领域的不同特点,可以采用不同形式的民营化方式。特别是在基础设施和共用事业领域,以公共部门与民营组织的合作为民营化的主要方式,也就是国外比较流行的 PPP 模式(Public Private Partnership 的缩写)。

委托授权是比较常见的民营化方式,它主要通过合同承包、特许经营、补贴、法律授权等形式来实现。大家比较熟悉的是合同承包,在我们改革初期,对于企业的改革大部分是采取这种方式进行的,我国农村土地的改革其实也是这种方式。现在许多城市的垃圾处理、街道卫生也是采取了这种方式。合同承包就是通过签订合同的方式,把由政府提供的服务或者产品承包出去,由私人来提供。这种方式应用非常广泛,可以在许多领域使用。特许经营就是通过颁发许可证的形式,让私人提供本由政府提供的产品或者服务。补贴和法律授权就是提供政府补贴或者法律授权的方式让私人提供产品或者服务。政府补贴的方式有两种:一种是对生产者补贴;一种是对消费者补贴。

政府撤资就是政府把资本从某一个企业或者产业撤出来,其具体方法有出售、无偿赠与和清算。政府撤资是民营化比较常用的方式,其适用范围主要在一般性竞争市场。政府

收稿日期:2005-09-12

作者简介:孙洁(1965-),男,河南柘城人,河南大学副教授,博士,财政部财政科学研究所博士后流动站博士后,主要从事经费管理研究。

撤资主要还是出售的方式。出售国有资产的方式在我国是自下而上开始的,实施较早的地方是广东,然后是浙江和江苏。对于国有大型企业的出售还持有谨慎的态度。无偿赠与就是将企业无偿赠送给私人。例如,在我国国有企业股份制改造过程中,企业员工可以无偿获得一定的股份,或者按低于市场价格的发行价格购买一定的股份。清算是对一些经营不善或者不宜续存的企业通过清算的方式实现撤资,如对于一些即将倒闭或者高污染的企业。

同前面两种形式相比,政府淡出是一个消极和间接的过程,淡出也被称为以消损的形式实现民营化,或者从贬义上说偷偷摸摸民营化。^{[3](P35-47)}政府淡出的具体方法有民间补缺、政府撤退和放松管制。民间补缺就是当政府的供给与民众的需求产生缺口时,不是由政府弥补缺口,而是由民营部门来弥补缺口。政府撤退就是政府通过限制国有企业增长或缩小其规模并让私营部门进入相关领域的方法,有意识地实现撤退或“卸载”。^{[4](P18)}

二、民营化的特点和水平

民营化过程是私有化过程,但是不能简单地等同于私有化。民营化就是更多地依靠社会民间组织——特别是市场——从而减少对政府的依赖。从民营化的发展来看,它具有这样一些特点:

民营化是一个过程,是一个由政府部门向私营部门转化的过程。通过民营化,把原来由政府部门提供的产品或者服务转变为由私人部门提供。这一转变过程具有复杂性和多变性,其形式具有多样性。从表面的形式看,民营化就是私有化,但是却不能把他看成简单的私有化,因为两者有着根本上的区别,两者的目的不同,手段不同,效果不同。特别是在基础设施和公用事业领域的民营化,对基础设施和公用事业领域的民营化,目的是为了提高企业的效率和效益,能够让更多的人以更低的价格享受更优质的服务,而不是简单地把企业交给私人经营。

民营化是政府与民营组织的多方面的合作。我们从民营化的形式看,无论是授权委托、政府撤资还是政府淡出,都需要民营组织的配合,而且这种合作是多方面及多层次的。政府需要民营组织的积极参与,同样,民营组织需要政府创造良好的政策环境。只有政府与民营组织全面的合作,才能完成民营化这一过程。

民营化不仅仅是经济体制形式的改变,而更是一种政府职能的变革。在民营化过程中,政府职能发生了重要变革,由原来的产品或服务的直接提供者转变为产品或服务的间接提供者或者是产品或服务提供的监督者。十六届三中全会的报告中提出,加快推进铁道、邮政和城市公用事业等改革,实行政企分开、政资分开、政事分开,对自然垄断业务要进行有效地监督。民营化就是实现这一目标的有效手段。

我国民营化已经在多个领域,如农业、工业、教育、卫生、城市居民住房等方面进行。

我国的民营化进程首先是从农村开始的,把土地由原来以生产队为集体单位耕种改变为分田到户以家庭为单位耕种的方式。把土地分配到每个家庭耕种,极大地激发了农民的

劳动热情,农民的劳动效率得到极大地提高。农村民营化的成功实施,使得我国温饱问题迅速得到解决。从农村民营化的形式看,基本是以租赁的形式出现。十六届三中全会又进一步深化了农村的改革,并提出农户在承包期内可依法、自愿、有偿流转土地承包经营权,完善流转办法,逐步发展适度规模经济。^[1]

继对农村改革之后,又对城市企业进行了大规模的改革。对企业的改革初期主要是实行承包制,一段时间之后,发现承包制带来许多问题。继而要求企业建立现代企业制度,实行政企分离。上海证券交易所和深圳证券交易所的成立标志着我国民营化进入新的阶段,民营经济的迅速发展加速了我国民营化的进程。目前我国已经进入政府撤资的攻坚阶段,大规模的政府撤资就要发生,当然其主要领域在一般竞争性行业,主要方式还是以出售为主。为了避免在政府撤资过程中出现问题,国务院成立了国有资产监督管理委员会,同时并颁布了《企业国有资产监督管理暂行条例》。

我国城市居民住房的民营化是民营化成功的典范。由于我国一直是福利分房,城市居民住房一直是由政府提供,供不应求的矛盾一直比较突出。如何解决城市居民住房问题一直困扰着政府。随着改革的深入,政府对城市住房进行了改革,首先从企事业单位进行,取消福利分房,实行货币分房;其次,允许民营企业进行房地产开发,房源的提供一下就多了起来,人们有了很多的选择。城市居民住房民营化的成功实施,极大地改善了城市居民的居住条件。

在我国教育部门民营化的过程中,民营资本首先介入的是技术培训,然后进入基础教育,最后进入高等教育。比起农村土地和城市企业的民营化,我国在教育部门的民营化相对较晚一些。教育部门的民营化仅仅是个开始,除了各地纷纷成立民营高等教育学校外,一些名牌高校也在悄然引进民间资本,如一些高校与企业联合开发学生宿舍等。

我国在公共事业领域里的民营化较晚,2002年12月,建设部印发了《关于加快市政公用行业市场化进程的意见》的通知,标志着我国公共事业领域的民营化已经全面展开。十六届三中全会的召开,并提出大力发展和积极引导非公有制经济,放宽市场准入,允许非公有资本进入法律法规未禁入的基础设施、公用事业及其他行业和领域。标志着非公有资本可以进入不涉及国家安全和机密的所有投资领域,进一步为我国基础设施和公用事业的民营化提供了政策上的保障。基础设施和公共事业的民营化不同于其他竞争性领域的民营化,有其自身的特点,如产品和服务的公共品性质和生产的天然垄断性等。同时,基础设施和公用事业还涉及到每一个居民的日常生活,这些都增加了民营化的难度。

三、我国民营化存在的问题

我国民营化进程中不可避免地也出现了一些问题。比较突出的问题是在国有企业民营化过程中,集中表现在以下几个方面:

在国有企业民营化过程中,凸现出的第一个问题就是企业在职职工的问题。由于企业实行了民营化,企业的性质发生了变化,由国有企业一下转变为民营企业,在职职工的地位

就发生了变化,由原来的主人公地位转变为被雇用者。特别是一些企业实行民营化后大批的减员,导致在职职工对民营化不满足情绪的上升。

一些国有企业在民营化过程中,由于在民营化之后,没有及时归还银行贷款,给银行造成大量的不良资产,导致了银行的不良资产率上升。这一方面主要在民营化的初期表现较为突出。

在国有企业民营化过程中,国有资产流失也是一个比较突出的问题,由于民营化的过程不够规范,缺乏有效的监督机制,特别是在国有资产的转让过程中,没有充分体现市场经济的“三公”原则,即公开、公平和公正。目前民营化比较流行的方式 BOT 被引到我国的基础设施领域。许多地方纷纷使用 BOT 对基础设施进行民营化建设,或者进行招商引资,但是由于对 BOT 缺乏足够的了解,使政府承担了许多不必要的风险并且造成了巨大的经济损失。

民营化的目的是提高效率,让市场实现社会资源的有效配置,从而提高对社会提供产品和服务的质量。如果在民营化过程中,在打破国有企业垄断的同时,却又形成了新的民营企业的垄断,那么这种现象更为可怕。

四、我国民营化的进程与目标

一般竞争性领域企业的民营化实行起来相对比较容易,政府主要以出售为主。在出售过程中应该注意两方面的问题,一方面是防止国有资产的流失,另一方面是防止在职职工的抵触情绪。

对于垄断竞争和垄断领域企业的民营化,相对于一般竞争性领域的民营化有一定的障碍。首先应该创造一个竞争的环境,制订相应的政策,吸引更多的企业进入该行业。如我国的电信部门的民营化过程就是对原有的电信公司进行了拆分,形成一个相互竞争的市场。

基础设施大多属于垄断行业,垄断行业民营化相对比较困难,很难像一般竞争性领域企业的民营化。对于基础设施的民营化,首先在能够引入市场机制的领域实行民营。对于不能实行市场机制的,应当缩小垄断的范围,这是关键的一步。例如城市自来水的供应,首先应该对供水市场实行民营化,允许建立多家水厂为居民提供用水。但是对于供水管道的铺设仍然应该由政府管理。并不是说供水管道不可以民营化,只是应该在供水市场民营化完成之后实施。我国在基础设施的民营化还存在不少问题需要解决,任重而道远。基础设施的投资一般都比较大,回收期较长,收益的保障机制没有建立起来,产品的价格因缺乏弹性而不够灵活。所有这些构成了其民营化的障碍。

如何持续推动民营化进程的健康发展呢?从民营化的定义我们可以看出,民营化是政府职能向民营职能的转化过程,是政府与民营组织合作的结果。

政府在民营化过程中起着关键作用,政府应从以下几个方面做好工作:(1)创造良好的政策环境。影响企业经营的相关政策必须一开始就明确化。民营化以后将面临的规制和税收环境直接影响到企业的利润,进而影响到企业对潜在买主的吸引力。(2)加快完善社会保障体系。民营化就是要提高企业的效率,我们知道一些国有企业的效率是非常低效的,同样的事情可以由更少的人来做。民营化就必然要有一部分人失去工作,缺乏社会保障体系的民营化有可能会给社会造成不稳定的因素。完善社会保障体系是成功实施民营化的必要条件之一。(3)加强建立监督机制,充分体现市场的“三公”原则。民营化的形式多种多样,政府要想全面了解每一种民营化的形式不仅没有必要,同时也不现实。只有加强建立有效的市场监督机制,充分体现市场的“三公”原则,才能确保国有资产在民营化过程中不被流失。(4)建立民营化过程的保障机制。民营化是一个过程,如何确保民营化这一过程的顺利实施,需要建立必要的法律和政策保障机制。(5)民营化过程的制度建设。

民营化是一个过程,是政府与民营组织的合作过程,在这一过程中,民营组织起着非常重要的合作伙伴的作用。民营组织应该从以下几方面发挥作用:(1)积极参与我国的民营化进程;(2)正确理解民营化的意义,协助政府为公众普及民营化知识;(3)在民营化过程中,应该积极配合政府的各项举措,为我国的民营化进程献计献策。

总之,民营化的浪潮已经席卷了我国经济领域的各个方面,党的十六届三中全会通过的《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》,无疑给我国民营化注入了新的活力,这特别表现在基础设施和公用事业领域的民营化中。但是,基础设施和公用事业不同于一般的行业,有其自身的特点,它关系到每一个居民的日常生活。对基础设施和公用事业的民营化一定要以提高对居民服务的质量,从而提高居民的生活质量 as 根本目标。

参考文献:

- [1](十六届三中全会通过的)中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定[Z].
- [2](美)E.S.萨瓦斯.民营化与公私部门的伙伴关系[M].北京:中国人民大学出版社,2002.
- [3]Fuat Andic, "The Case for Privatization: Some Methodological Issue," in Privatization and Deregulation in Global Perspective, ed. Dennis J. Gayle and Jonathan N. Goodrich (New York: Quorum Books, 1990).
- [4]E.S.Savas, Privatizing the Public Sector: How to Shrink Government (Chatham, NJ: Chatham House, 1982).