



## 公营与私营企业：探索正确的组合

在 20 世纪，国家的经济重要性在全世界范围内都提高了。20 世纪初期，发达国家的中央政府开支只占其国内生产总值（GDP）的不到 10%，但是到 20 世纪 90 年代的时候，在许多发达国家这个比率增长到接近 50%（图 11.1；数据表 3）。在促成政府扩张的主要历史因素中有 1917 年的俄国大革命和 20 世纪 30 年代的大萧条。但是有关数据表明直到今天这种扩张仍在继续：过去 35 年中，发达国家政府开支占 GDP 的比重几乎翻番。

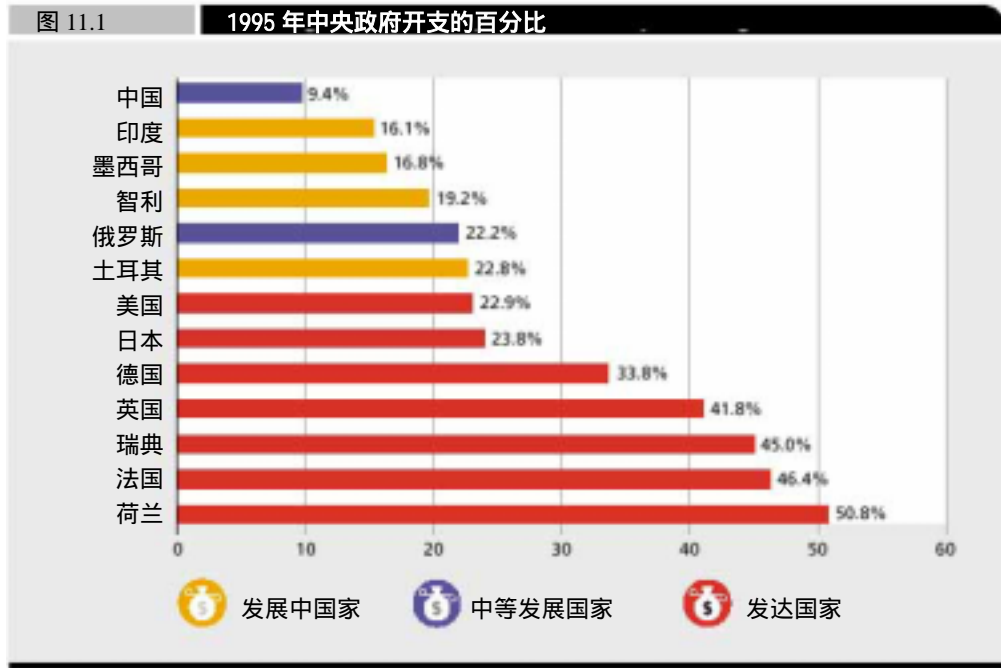
在殖民主义终结后追求诸如工业化和社会平等目标的过程中，发展中国家政府在经济中的作用在 20 世纪下半叶极大地增强了。在许多这样的国家，政府努力集中所有的资源投入到快速的经济增长中，而不是象大多数发达国家那样力求稳定经济。直到 20 世纪 80 年代，国家主导发展——包括中央计划经济和国家控制经济的模式一直受到广泛追随。然而，发展中

国家政府开支占 GDP 的比重仍然不足发达国家的一半（参见图 11.1 和数据表 3）。这是否意味着政府开支占 GDP 的比重增加是发展的标志呢？

### 公 - 私所有权的两难困境

发展中国家的政府预算不仅比率较小，而且预算结构亦有所不同。发达国家超过一半的政府开支投入到社会服务领域，包括养老金，失业保险，社会保险以及其它转移支付项目。在发展中国家，投入到社会服务领域的政府开支少得多，更多的是投入到对国营商业企业（即出售产品和服务的企业）提高补贴。不同于其它提供免费服务的国营企事业单位（例如，学校和医疗诊所），这些国营企业同意可以由私人经营以牟利。然而，政府有时倾向于将这些企业直接置于其控制之下。穷国的国营商业企业在 GDP 和国内总投资中的比率更高（图 11.2）。

逐渐增大的政府开支比例是衡量发展程度的可靠指标？



国营企业比率高是否构成问题？对于发展中国家的经济增长和发展是有利还是不利？支持保留大量国营企业的人认为：

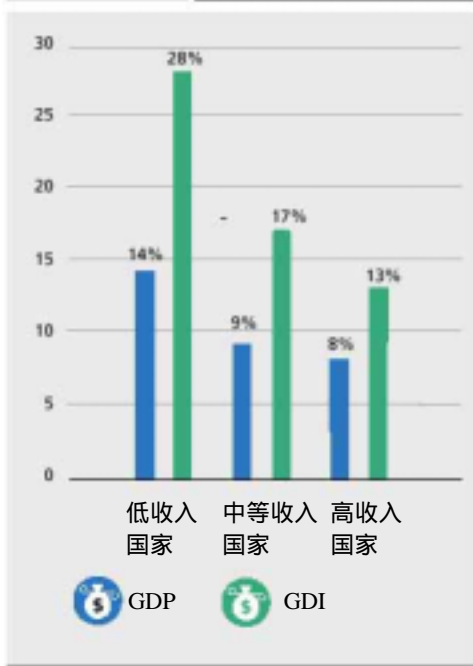
- 只有政府有能力为国家主要产业的技术现代化提供足够的投资
- 只有政府直接控制某些企业，才能防止基本商品和服务（例如能源，住房和交通）的价格超出社会的承受能力

- 只有政府拥有那些最大型的企业，才能避免大量失业的情况发生

另一方面，许多国家的经验表明，国营企业的效率通常比私营企业低。原因之一在于国营企业的经理没有或者很少有动力为企业追逐利润。政府慷慨提供的补贴和担保的贷款解除了破产对企业的威胁，而破产本来能够终止低效率的企业。此外，因为政府倾向于将国营企业的销售价格人为保持在低水平，并且有关规定不允许企业解雇冗员，国营企业很难盈利。

图 11.2

1986 年至 1991 年国营企业占 GDP 和国内总投资的比重



在国营企业比重高的国家，典型的低效率阻碍了经济增长。此外，政府不得不承担低效率企业的亏损。为了解决预算赤字，政府经常不得不要么印制更多货币造成通货膨胀，要么借款造成内债外债增加。在任何一种情况下，国民经济将失去稳定，增长时机亦会丧失殆尽。

鉴于以上情况，是否还有任何理由将企业归政府所有？一国公共部门的理想规模和构成是怎样的？排除意识形态的影响，对这些问题是否存在一个普遍可行的答案？

实际上，只有当市场失灵的时候国家干预才是合理的，这个观点已经越来越为人接受。市场失灵有五种基本情况，在这些情况下私营部门对某些产品和服务的生产不足或过多：

- 公共品供应不足，例如国防，法律秩序，道路和环保
- 具有积极外部因素的商品和服务（例如公共卫生和教育）供应不足，具有消极外部因素的商品和服务（例如香烟）生产过多。
- 自然垄断行业定价过高或者生产不足，例如电力和供水部门。
- 社会服务供应不足，例如养老金或医疗与失业保险。
- 受市场活动影响的某些人获取信息不足（例如，关于食品质量的信息，以及健康受到危害的消费者药品的知识）。

政府何时应当介入经济活动？

这五种情况要求政府进行某种干预。但是，即使市场明显失灵，政府提供供应不足的商品和服务并非总是最好的解决办法。我们已经讨论过国营企业管理效率低下的理由。如果再考虑官员可能发生的腐败行为，你就能理解我们所说的“政府失灵”。对这个问题越来越清楚的认识促使发达国家政府寻找国家所有制的替代方案，例如，对私营部门提供公共品采用新的管理办法或者提供政府资金。关于解决市场和政府失灵的方案，值得注意的例子是美国实行的对私营监狱提供公共资金的做法<sup>1</sup>。

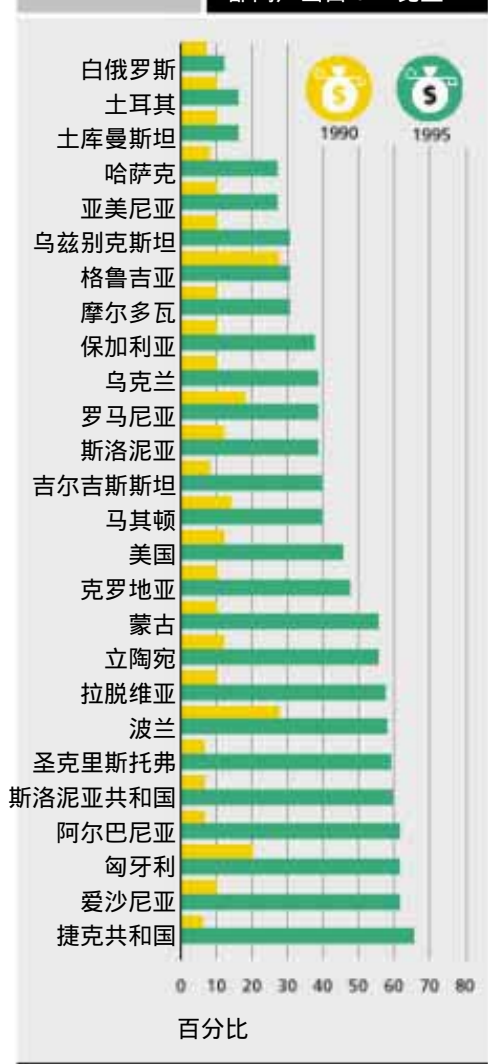
### 私有化是否是大势所趋？

通过将可以由私营公司成功经营的企业私有化，政府一方面可以提高国民经济的效率，另一方面可以解除补贴亏损企业的负担。如此一来，政府将能够集中精力到那些不能由市场解决的问题，例如创造人力资本和致力于人类发展（参见第一章）。根据某些估计，以墨西哥和印度为例，如果将给国营企业的补贴转向公共医疗保健，那么两国中央政府将能把在医疗保健上的开支增加四倍左右。或者，墨西哥中央政府可以将教育开支增加 50%，印度可以增加 550%。

如果政府决定停止提供可以由市场供应的商品和服务，那么必须存在准备提供这些商品和服务的积极的私营部门。在某些情况下，不进行大规模的私有化也能降低国营企业的经济支配地位，这主要是通过加速私营部门增长的市场自由化过程实现的。韩国在 20 世纪 70 年代和 80 年代以及中国在 20 世纪 80 年代和 90 年代的经历就是明证。然而，更经常发生的情况是，当国营部门的规模比私营部门尤其大的多并且占用了大量稀有国家资源的时候，专门的私有化运动是有必要采取的措施。

自 20 世纪 80 年代以来，许多发展中国家和一些发达国家都开展过私有化运动。你可以通过数据表 3 所列的政府在私有化过程中的收益的数据来判断私有化的规模。需要注意的是，这些数据不仅由私有化的规模决定，也是由私有化的方法决定的。将国营企业卖给外部买主通常比卖给企业经理和雇员的收益更高，但是（如俄罗斯在 1991 年至 1993 年实施的）凭单式私有化根本就不能产生任何收益。

图 11.3

1990 年和 1995 年私营  
部门产出占 GDP 比重

令人印象最深刻的私有化进程现在发生在前社会主义国家。它们要转向以市场为导向的经济，就

必须对原来占统治地位的国营企业进行史无前例的大规模私有化。如欲考察这些国家私有化的不同起点和速度，请参见图 11.3。在发展中世界的其它地区，拉丁美洲的私有化进程已经加速了，而撒哈拉以南非洲的私有化进程不很明显。

不幸的是，在某些转型国家——特别是那些遭受过渡期经济危机的国家，市场改革已经导致了对国家关键职能的忽视，例如，法律，秩序和社会服务。再比如，重要的教育和医疗保健计划随着亏损企业一并被放弃了，甚至为了保留亏损企业而被牺牲掉。这样的政策不仅损害了人民的福利，而且侵蚀了未来国家发展的基础。

许多专家认为，虽然国家主导的发展已经失败了，完全“没有国家”干预的发展也将失败。请思考以下问题：为何有效的政府和良好的私营部门对于发展是同样重要的？

### 注意

1. 监狱传统上属于国营“企业”，因为它们“生产”的是服从法律和公共安全这样的公共品。