



联合国贸易和发展会议

Distr.
GENERAL

TD/B/WG.3/7/Rev.1
22 September 1993
CHINESE
Original: ENGLISH

贸易和发展理事会
比较私有化经验特设工作组
第三届会议
1993年11月29日,日内瓦
临时议程项目 3

根据秘书处对私有化方案的设计、执行和成果的
跨国分析审查各国提交的报告

私有化方案的设计、执行和成果:对各国经验的跨国分析

贸发会议秘书处的报告

目 录

	<u>段 次</u>
导 言	1 - 3
一、私有化的目标及相关问题	4 - 33
A. 目标	4 - 8
B. 私有化的战略	9 - 17
C. 解决不同目标的冲突	18 - 21
D. 社会目标的作用	22 - 27
E. 与其他企业改革的关系	28 - 33
二、宏观经济考虑	34 - 40
三、国家的作用	41 - 62
A. 国营和私营部门作用的变化	41 - 49
B. 体制变化	50 - 52
C. 竞争和管制	53 - 62
四、技术、法律、财政和其他问题	63 - 119
A. 法律问题	63 - 67
B. 选择企业实行私有化的标准	68 - 70
C. 私有化的方法和排序：出售和转让方法	71 - 87
1. 资本私有化	71 - 80
2. 管理私有化	81 - 84
3. 公共服务的对外分包	85
4. 对私有化附加的特殊条件	86 - 87
D. 私有化的计划	88 - 89
E. 私有化的组织	90 - 94
F. 信息、宣传和推销方法	95 - 100
G. 私有化的筹资	101 - 108
H. 具体企业或部门的问题	109 - 112
I. 多边机构和双边援助国的作用	113 - 115
J. 环境问题	116 - 119

目 录(续)

段 次

五、社会影响	120 - 129
A. 社会影响	120 - 122
B. 与社会有关的支助措施	123 - 129
六、私有化的成果及其评价	130 - 138
A. 对成果的评估	130 - 132
B. 私有化的成果	133 - 138

导 言

1. 这份跨国分析是根据特设工作组为审查国别经验(第三届会议临时议程项目3)而提出的请求编写的。本文对提交特设工作组第二届会议的文件(TD/B/WG.3/7)作了大量修订。修订的目的是为了在其中增加收到过迟而未编入前一文件的国别报告的内容以及提交给特设工作组第二届会议的国别报告的内容。这份分析的编排也作了重新调整,以便把增加了的材料维持在合理的篇幅之内,同时也考虑到规定的页数限制。

2. 这份分析是根据下列国家的专家向特设工作组提交的国别报告和陈述编写的:阿根廷、澳大利亚、保加利亚、巴西、哥伦比亚、中国、捷克共和国、埃及、芬兰、法国、德国、加纳、希腊、匈牙利、印度尼西亚、以色列、牙买加、日本、约旦、立陶宛、马来西亚、摩洛哥、荷兰、新西兰、尼日尔、尼日利亚、巴基斯坦、秘鲁、菲律宾、波兰、葡萄牙、大韩民国、罗马尼亚、俄罗斯联邦、塞内加尔、斯洛伐克、斯洛文尼亚、斯里兰卡、瑞典、泰国、突尼斯、土耳其、坦桑尼亚、联合王国、美利坚合众国、委内瑞拉。作为示例,还增加了另一些国家的经验中的实例。

3. 本分析是按照特设工作组第一届会议通过的工作方案的结构编写的。它尝试比较和综合国别报告中所述各国私有化经验中的不同要点。它反映了报告所提供的资料的不同质量和数量以及其中所述各国经验的差异。每一议题之下对国家经验提出的问题 and 有关的政策结论均有简短的说明;对于已处理的或正在处理的问题,均以示例说明处理方式。由于这是根据经验的比较进行分析,因此尽量设法让经验来“说话”。然而,由于国家报告中的材料相当丰富,而且需有所选择,本文无法全部予以反映。为把本文篇幅保持在合理的限度内,只选择了某些示例,尽量选择令人感兴趣的、不同和有用的、同时又能最大限度反映有关国家间各种可能的不同情况的实例。

一、私有化的目标及相关问题

A. 目 标

4. 虽然各国政府为私有化方案确定的目标有一些共同点,但由于国情和优先项目的不同,在着重点和方向上存在差异。这些差异表现在以下列出的众多不同目标上。许多目标无疑具有较普遍的适用性,但有些目标则可能是一些国家独有的。

5. 各国政府普遍追求的主要目标是提高经济效率。发展中国家还有另外一个主要目标,即振兴经济,使经济现代化和国际化。实现这一目标,意味着国家和私营部门均要改变它们扮演的角色。处于转变中的东欧、中欧国家以及前苏联,除了效率目标外,还有一个基本目标,即通过促进结构改革和建设现代市场经济的体制结构,将经济从计划体制转变成面向市场的体制,由私营部门在这一转变过程中起关键作用。各国政府另一项共有的目标,是将经济增长的利益普及到人口的所有阶层。

6. 在这些总的目标之内,有关国家又列出了较具体的目标,或说明了实现这些较具体目标的方式。这些目标在提高效率的总目标下,分别是:促进竞争和资源的高效率配置;提高企业或生产部门的绩效、效率和竞争力。为改革经济,使经济现代化和国际化而对体制加以建设和改进的“体制目标”(也是为提高效率)是:发展强大的私营部门,以此带动增长;加速市场开发;加强企业和管理能力;要求国营企业接受私营部门的规则或服从市场原则,包括在资本市场上筹集风险资本,以此提高国营企业的绩效和利润率;促进有效的公司管理制度;强化金融市场和机构,创造条件增进国内和国外的私人投资,包括基础设施投资;争取加强进入外国市场、获得新技术和先进商业管理人才的机会;促进国内和国外私营部门经营者之间的伙伴关系。

7. 与政府和宏观经济管理的作用相关的目标包括:保护民族“遗产”;减少国家在经济中的作用(从而在国营部门和私营部门之间重新划分职能);减少政府的行政负担,使政府能以最佳方式利用它的管理资源,集中精力履行政府的主要职能和为私营部门的发展提供有利环境;减少国营企业给预算造成的负担和/或增加政府收入,从而改善和保证财政平衡;从政府的资产负债表上消除或减少与国营企业有关的商业风险;为发展活动落实额外的供资来源以缓解预算限制;减少内外债务,包括通过使用债务-股本交换办法减少债务;改善和保护环境。

8. 将经济增长的利益普及到社会所有阶层的分配目标包括:扩大和深化股份持有制(以此扩大和深化资本市场);扩大生产部门的所有制和控制权或使其民主化

(或保护“关键工业”不被少数人垄断);促进分散的、区域性或农村发展;通过改善长期就业机会基础增加就业;为社会安全网措施提供资金;改善社会服务和公共服务事业;提高公民的生活水准。

B. 私有化的战略

9. 要实行私有化,就需开展根本性的变革,因为私有化要改变或重定国家的作用。这一变革影响到社会各个阶层:国营企业的工人和管理人员;各级官员(对他们中的许多人来说,国营企业是他们的权力基础和支持来源;政界人士;消费者。如果达成基础广泛的共识,就须使他们相信私有化的意义。此外,国营企业的产权转退一般采取向外国投资者出售的方式;如果出售的规模很大或因保障措施不健全而导致弊端,在政治上就可能引起强烈的反对。此外,如果在不利的条件下进行私有化并造成不良后果,包括出售失败或企业在私有化之后反而亏损,人们就会对私有化产生疑虑。鉴于所有这些原因,需要有一种能处理好这些问题的战略。战略中也可包括一些旨在增强私有化成果的内容,例如,通过有效的推销办法提高待售资产的价值,从而使私有化产生最大限度的收益。如要使之切实有效,就须将其纳入一种经济战略,这种经济战略既要促进结构改革,又要能消减私有化的破坏性效应。

10. 这种战略中需包含一些要点。第一,由于私有化首先是一种政治进程,战略需界定私有化的程度、要实现的目标,包括社会目标,以及用于执行的准则和程序,其中有些程序涉及提高私有化对所有有关各方的透明度和价值,以便形成基础广泛的共识。第二,私有化意味着私营部门取代国营部门“文化”;在私营部门,投资和商业风险由企业承担,在国营部门,这些风险最终由国家承担。有些情况涉及公用事业或大型国营企业,在这类情况下可能需要对通向产权转退的商业化或公司化进行排序,以便让私营部门“文化”站稳脚跟,以及先改善国营企业的状况,然后再将其转入私营部门。

11. 第三,切实有效的推销有助于提高待售企业的实际价值,需坚持开展这项工作。第四,销售方法需把“大众资本主义”这一目标与确保有效公司管理制的必要性结合起来。第五,在做法上要照顾到拟实行私有化的企业的目标和不同类型(规模、财政状况等等),争取有效地、以尽可能最小的代价执行私有化方案。例如,如果是小型的国营企业,而目标又是争取迅速以低代价售出,则可采取公开拍卖的方式。应当注意,私有化交易,特别是涉及公开(发行股票债券)筹资的交易,其代价是很高的。第六,为防止弊端,应提供保障措施,包括在出售合同中写明保障办法或涉

及重大公共利益时采用“补偿股”办法,如公用事业即可采取这种办法。第七,需建立或加强法律和机构的调整能力,以节制私营化的垄断企业。第八,外国参与的作用和程度应予界定,尤其是针对公用事业和大规模企业,以免在外国所有权方面引起政治上的麻烦,虽然就中小型企业而言一般不致于出现这种麻烦。第九,需建立某种类型的监测程序,以监测所作承诺的兑现情况,例如,有关投资或就业的承诺的兑现情况,以及私有化的成果,包括实现的效率增益及其转化为消费者和经济的实际收益的情况。这对私有化的公用事业来说尤其重要。最后,需做出安排,为精减下来的工人措施设计恰当的社会补偿措施,还要提供服务和机制,以此改进技能、鼓励劳力流动,并通过企业发展促进创造就业机会。

12. 在实践中,公营部门的大小以及它对私有化步伐形成的压力可能会影响战略的性质。就此而言,如果要求是缩小公营部门、迅速扩大私营部门,将其作为经济改革的工具和建立市场经济的必要体制结构,可能就应采取多轨快轨办法。例如,波兰的私有化须在民主的政治框架内进行,确保得到整个社会的支持,特别是得到坚持认为享有集体所有制权利的公司雇员的支持。这一私有化须在几个层次上进行:转变所有制、建立体制框架、组织政治活动、唤起个人意识。战略中设想了一种多轨办法,涉及大规模私有化(涵盖600个大中型公营企业);公营企业先实行法人化,然后将其股份出售给私人投资者;先进行清理,然后将资产部分或全部出售、转让或租给其他公司。如果公营企业掌握的土地和其他固定资产的合法所有权是明确的,则根据这项战略也可将这个公营企业迅速售出(快轨)。为各类有关公营企业(国家、市属、合作拥有、私有或半私有和合营)设想了不同的私有化途径,往往在每一类之内同时采用多种不同的办法。此外,正在进行二十项部门研究,包括市场分析和特定工业部门前景调查,以协助选择战略和方法。为支持这一进程,政府与雇主和工会签订了一项三方协定。根据这项协定,劳方有权在六个月期间决定私有化的形成,如届时未提出建议,则由私有化部全权决定。

13. 在没有这类压力的国家,人们一般认为须采取较为渐进的办法,例如,以此确保成功又不产生负作用(如摩洛哥);促进企业的发展(葡萄牙);或通过商业化和法人化把公营企业转化为以商业方式经营的、自立的企业,改善它们的状况,然后再将其转入私营部门(荷兰)。

14. 商业化是指改组公营企业并在业务中引进商业原则,包括应用用户收费办法、商业会计制度和商业绩效目标,争取使之成为有商业活力的赢利企业。尼日利亚广泛采取了商业化的做法,要求实行商业化的企业按商业原则运作,政府不给补贴。这个做法的关键内容之一是政府与企业之间的“绩效协定”,其中公司管理部

门承诺争取实现某些绩效目标,以此取得经营自主权。另一些国家把商业化作为实行法人化的预备步骤(马来西亚)。“商业化”和“法人化”二词有时可互换使用;不过,这两个词需加以区分,“商业化”是指把国营企业转化为成为法之下的独立实体,“法人化”是指把国营企业转化为公司法规之下的合股公司(大型企业)或有限责任公司(中小型企业)。鉴于商业和投资风险并不全部转给私营部门,因此这类改革从严格的意义上看不算私有化。

15. 国营企业的法人化过渡进程是一些国家私有化战略中的重要部分。这些国家包括:澳大利亚、芬兰、法国、马来西亚、荷兰、新西兰。要求实行法人化的企业作为自主的、按商业方式经营的公司运作。政府可能要求它们追求某些社会目标并为之拨划专款(新西兰就是如此),但也要求它们追求商业目标,并争取最大的利润和净值。事实上,这些国家在公用事业和大型国营企业方面成功地运用法人化方式改组了国营企业,改善了这种企业的财政状况,增进了出售价值,最终将其转入私营部门。

16. 在摩洛哥,私有化战略的内容包括:通过公众教育和宣传活动,也通过选择合适的国营企业,建立信心和可信度,选择的国营企业是盈利或可能盈利的企业、具有法人地位的企业、具有重大经济作用而没有重要公共服务作用的企业以及已参与竞争的企业;选择可私有化、没有严重人浮于事问题的企业,从而增强工人对私有化的信心,维持有利于投资和增长的社会气氛;取消1970年代的摩洛哥国有化条例,实行公平定价,增加私有化项目估价和组织上的透明度,从而增强投资者的信心;把在区域具有多样化基础的国营企业包括进去,从而促进区域发展,分散股份持有(补充分散经营的总趋势)。

17. 科特迪瓦1980年代对22个企业实行所有权转移第一阶段。在出现一些缺陷以后,该国政府于1990年制订了一项战略,用以协助改进目前对54个企业实行私有化的方案的设计和执行。除其他外,出售不再是一种临时性措施,而是主要计划和指导方针的一部分,为此制定了明确的程序。还制定了选择私有化企业的标准,偏向于那些通过私有化可推动生产、吸引促进增长所需私人投资或为国家创造财政资源的企业。该国又制定了处理面临严重财政问题的国营企业和使国家完全脱离运输、旅游和农基工业等部门的指导方针。

C. 解决不同目标的冲突

18. 私有化的进程意味着有必要澄清和平衡有时彼此之间可能相互冲突的不

同目标。例如，在垄断企业出售时如果不对企业采取避免滥用垄断权力的管制措施或其他措施，从销售中获取最大收入的目标就可能与提高效率的目标相冲突。如果优先注意最大限度地增加收入，而不关心已私有化企业今后的投资，那么财政目标就会与保护或创造就业机会的社会目标发生冲突。如果把目标放在执行速度上，则估价工作就可以简化，例如，可采取与实际价值可能有很大差异的帐面价值；可采用的办法也很多，包括不涉及竞争投标的议价出售，以及管理人员和雇员收购全部股份等形成的内部私有化。不过，这类做法可能与争取效率、平等、透明度和大规模私有化等目标发生冲突。公开发行业股票债券的办法易于在政治上和社会上得到接受并且有助于提高透明度，但会使(私有化)进程减缓或提高代价。

19. 此外，如果以促进股票的广泛持有为目标，则可能与促进良好的公司管理制或有力的企业发展的目标相冲突。例如，在葡萄牙，人们担心，由于股票市场尚不发达，难以将所有权与管理相分离，所以广泛持股可能与加强企业和企业家的活力这一目标相冲突。确保私有化企业资本的稳定，注入新的资本，或实行良好的公司管理的必要，导致采取各种措施。例如，在价格上瞄准小投资者的广泛持股做法，结合将大宗股票出售给银行和保险公司等战略性长期核心投资者(如法国的做法)或出售给核心公司投资者(如斯里兰卡的做法)。有些国家(如法国、联合王国)还采取了鼓励小宗股票持有人将其股票保留一定时间的措施(如赠送红利股)。在摩洛哥，如果雇员保留股票三年，则给予15%的股票价格折扣。有些国家(法国)的小宗股票达到了某种程度的稳定。为保护私有化的企业不受国际机构投资者持股波动的影响，以及为了实现另一些公共政策目标，一些国家限制外国对私有化企业股本的参与(例如，法国限为20%；马来西亚限为25%；联合王国限为15%)。

20. 提出的一个问题是，一项相当艰巨的保护就业的社会计划，如马亚西亚在私有化项目中使用的社会计划，是否要付出一定的代价，即降低销售价格，因而减少收入。另一问题涉及企业或产业发展计划，包括潜在的投资者在投标购买企业时必须提出的拟议投资规模计划，往往还包括社会计划(如澳大利亚、加纳、德国、立陶宛、波兰和塞内加尔)。然而，在好的价格和具有重要社会保障的良好商业计划之间进行选择，可能不是真正的选择。因为从长计议，产生增长和就业以及社会稳定的新投资，可以补偿收入的暂时减少。一些新的投资数额是十分可观的。在斯里兰卡，第一批私有化企业中有一家得到了2,200万美元的投资，不仅使企业吸收了剩余的劳力，而且在两年前的3,000个雇员基础上增加了1,200份新的工作。在秘鲁，一家铁矿石公司以12,000万美元拍卖给一家外国公司，该外国公司在三年期间投资了15,000万美元。该国的一处铜矿以1,200万美元拍卖给另一外国公司，预计该公司将投资

56,000万美元，充分开发这一铜矿。在立陶宛，在考虑递价时，一项好的商业计划，连同一揽子社会计划，事实上看得比发盘价高。

21. 在立陶宛，在筹备私有化方案时，在商业目标和分配目标之间产生了冲突。赞成前者的人认为，只有商业性私有化可以找到高效率的私营所有人。赞成发放代用券或大规模私有化的人认为，鉴于私人投资的可能性有限，商业私有化将需要很长时间，国营企业的低效率不会从少数私营企业的高效率中得到补偿，这种私有化将使所有权集中在不适当的人手中(前 *Nomenklatura*)，国家必须补偿过去政策和作法下支付的低工资。这一计划得到民众的广泛支持，议会通过了这一计划，将其定为私有化方案的主要原则。

D. 社会目标的作用

22. 对社会目标的重视反映在它们对私有化方案设计和执行的影响上，其中包括“社会条款”。这些目标包括：将一定比例的私有化企业股份无偿分给雇员，或给予折扣或对之实行特殊的出售条件，以及把一部分股份分给小投资者(许多国家的私有化政策都以这两项为指针)；雇员持股方案(债务由信托基金承担，让工人能够购买企业)；管理人员或雇员购入全部股权办法(近期只需一定数量的现金)；私有化公司内的就业保护办法；与私有化相关的社会保障网措施。转型国家采取的是大规模私有化计划，办法向全民分发代用券或资产证，有的是免费分发，有的只收少量金额，可用以换取私有化企业的股票，或换取持有这些股份的投资基金的证书。这类“社会条款”使雇员、小投资者、管理人员和民众分得私有化企业的股权，有助于形成对私有化企业的支持。

23. 对社会目标的重视还表现为人们认识到私有化引起的社会问题可能损害私有化的可信度或成功。例如，在泰国，大多数政府雇员享受的服务条件优于私营部门的雇员，当局认为私有化的社会层面是头等重要的问题。在加纳和许多其他国家(失业率和就业不足率很高)，主要担心的是私有化引起大批工人失业。

24. 在马亚西亚，保护就业的社会目标对私有化方案的设计和执行影响很大。作出的政策决定是：私有化企业的职工在私有化的头五年不得裁减，除非因纪律的原因这样做；如存在任何人员过剩，应通过正常减员、再调配和活动的扩大来解决；实行私有化时，以不低于他们在政府部门任职时所享有的服务条件的优惠条件向受影响的人员提供一揽子就业福利；这些人员应有权就加入或不加入新公司作出选择；不希望加入公司的职员可以退休，立即给予他们应享有的退休福利；希望加

入公司的职员可有两种服务条件选择，一是模仿政府服务方案，一是面向商业的服务方案，依照这一方案，雇员有权除其他外，购买企业股份，享有企业绩效可能带来的红利。除向雇员发放股票外，还可考虑雇员共享所有权计划和雇员忠诚股份计划，如私有化的电力公司实行的那样。采用这些计划是为了提高雇员对公司的忠诚和承诺。一般而言，政府提出的一揽子计划促进了雇员的合作，减少了私有化的阻力。

25. 另一些国家还采取了在私有化企业内保护就业的计划。在巴基斯坦，私有化之后实行保证就业一年的办法；12个月之后工作终止的雇员有权享受两年的失业福利，并可为之提供培训和软贷款，以利自谋职业。在斯里兰卡，在公司私有化之后对内部就业实行为期两年的保护。同样，一些东欧和中欧国家也制订了公司私有化之后对内部就业实行保护的计划，保护期最长为两年。在波兰，社会一揽子计划是按私有化企业的具体情况并通过与工会谈判而拟订的，通常都规定在一段时期内裁员限于自然减员，要求公司提出此段时期结束后的劳动力计划；如公司在私有化之后破产，还要保证其意向，有时还作出安排，根据这种安排，投资者同意为公司雇员取得保留股提供资助。政府在召集谈判各方时强调长远考虑。

26. 德国目前正在为待私有化的共用事业制订一项特殊的计划。根据这项计划，要请这类企业的雇员转而接受私营合同安排。不愿这样做的雇员则转给专门设立的就业公司，由其维持原先的合同安排，并向私有化之后组建的一个公司以出租方式提供劳动力。

27. 在塞内加尔，定期与企业主和工会磋商和召开情况交流会。采取了立法和实际措施，以保护就业——私有化政策的重点目标之一——和工人的既得社会权利。在已实行私有化的企业，工人单独或集体地获得股份或资产。在选择买主而与潜在买主谈判时，使用了一些标准，如企业计划是否可行，是否承诺保护或创造就业。在其他条件同等的情况下，顾及到社会方面的问题的买主会得到优先考虑。

E. 与其他企业改革的关系

28. 前面提到了使用商业化和法人化为国营企业所有权的转移作好准备。为了增强企业的财政维持能力和市场价值，这样做时往往对它们财政结构进行调整。但是，无论是出于政策原因，还是出于财政原因，商业化和法人化都不一定导致所有权的转移。尼日利亚约有28个商业化的企业仍实行国有制，芬兰约有37个法人化的企业以及巴基斯坦和荷兰的一些法人化企业也是如此。在政策上采取商业化的办法是为了改善某些仍实行公有制的国营企业的绩效（尼日利亚、坦桑尼亚联合共和

国)。印度尼西亚也采取了国营企业法人化的办法,有些企业随后还在资本市场上出售股票。其他的企业改革包括管理上的私有化。摩洛哥选定实行私有化的37个旅馆有35个已按私营管理合同经营,打算实行私有化的一些企业也已这样做,现在均效率很高,预计所有权转移后在其他方面不会有大的变化。

29. 在澳大利亚,私有化被看作微观经济改革的辅助措施,目的是通过制定公司计划和财政绩效目标,减少国家直接控制,改善评价公司绩效的信息质量,以此提高国营企业的绩效,也是为了增加对国营企业的竞争压力。印度尼西亚和大韩民国等国还建立了评价国营企业绩效的制度,作为企业改革的一部分。在这些国家,国营企业被分成几类(每个国家分三类),法律规定,有些国营企业由政府通过绩效评价制度进行(部分)调节,有些国营企业则依靠市场进行调节。在大韩民国,国家在企业中的股份中少于50%者,依靠市场进行调节。显然,这类调节只有在竞争的环境中才能有效地实行。私有化,通过将垄断企业分割成较小的、可生存下来的单元,即打破垄断,也通过增加竞争者的数目,可有助于加强国营企业和私营企业之间的竞争。这样的竞争还可改进有关绩效结果的信息来源和类似企业及相关效率指标,从而推动对国营企业绩效的评价的过程。

30. 在荷兰,国营企业法人化连同加强竞争可能采取的形式是国营或私营有限责任公司(就商业活动而言)或基金(就非营利机构而言)。邮政和电信已转为一个全部由国家拥有的控股公司,下设若干分公司,包括一个邮政分公司和一个电信分公司。政府计划逐渐减少它在公司内的股份,最终要减到只拥有少数股,1994年将出售第一批股份。新的公司有权在私人资本市场上筹集资金。邮递服务和终端设备在此垄断之外。它目前对基础设施的垄断可能受新的欧共体条例的限制,这些条例将加强邮政和电信的竞争。国营企业法人化连同规章宽放对于国有的有限责任公司和私营部门的公司而言都增强了竞争。在法人化之后,还可能继而出售全部或部分股权(如:邮政银行)。如果法人化连同适当的重新组织可望在销售前的一定期限内增加公司的净值及市场价值,那么基于财政和经济的理由,便可选择这种逐步私有化的形式(如邮政银行)。逐步私有化,使这些代理机构承担更多的风险和责任,同时也具有发展的余地,是一种“文化冲击”,可实现增加效率所必须的面向商业的组织改革。为基础设施(隧道和桥梁)筹集私人资金,是另一种形式。对支助服务和辅助活动,主要使用分包。艺术和体育领域的商业化也在增加。

31. 在法国,一些国营企业先是从私营部门转入国营部门的,后来又相当成功地返回了私营部门。在国营部门过渡期间,一些国营企业调整了结构,建立了良好的基础,然后才返回私营部门。在国营企业能与私营企业竞争时,改革进程的必然结果

就是私有化。此外,无论是国营企业还是私营公司的管理班子往往具有同样的背景或训练。主要的管理院校为两个部门都提供了经理人才,这是私有化的一个有利因素。

32. 在私营部门较小和/或效率低下的国家,如许多低收入的发展中国家,国营企业在出售前难以实现效率的提高,出售的机会往往也有限。在这种情况下,政府更需要采取措施提高它们的绩效,这就要让它们按商业规律行事,无论它们是否准备转移所有权;此外还须加强私营部门,为此要提供有扶持作用的环境,包括财政、法律和行政方面,以扶持企业和私营部门的发展。时机选择、各项改革的顺序以及出售过程在这类情况下十分重要。

33. 但是,在许多这类国家,半国营部门的改革或私有化仍存在严重限制。在坦桑尼亚联合共和国,技术方面限制进步的主要因素包括:缺乏有关国家所有权比例的明确准则;缺乏谈判、估价、处理债务和处理失业工人的经验。没有明确的体制框架也是一个障碍。为在部分上克服这一障碍,于1992年建立了半国营部门改革委员会,以简化谈判和批准程序。该委员会在各主管部门的支持下,被赋予了谈判的权力。解决债务,是正进行的几项谈判的一大障碍,特别是无力偿债的公司即使将资产出售,也无法付清未偿债务的数量。为改善它们的境况,人们认为必须提供一个支助性环境,包括持续地改革税制。正采取的其他措施,包括财政部门的结构改革、筹集长期资本和资本市场开发,以及修订公司法等法律和规章的改革。然而,进展十分缓慢,300家商业国营企业仅有少数被触及,交易要花上几年而不是几个月才能完成。在尼日尔也有同样情况,工业部门的经济经营人数量不足,又缺乏信息和意识,阻碍了进步。由于不利的铀市场、干旱和经济活动的普遍下降,国家贫乏的资源更加减少,这意味着政府无法应付半国营部门改革的费用。

二、宏观经济考虑

34. 几乎所有私有化方案都构成有关国家结构性改革或经济自由化措施的一部分。这些方案的目标是:从相对于私营部门的角度来看缩小政府的支配作用;实现政府作用和结构现代化,从而更多地支持私营部门在国民经济发展中的重要作用;增强竞争和提高效率;国民经济国际化。更为具体的目标包括:发展和加强金融市场和机构,途径包括商业银行和养恤基金私营化;汇率和贸易自由化;促进规章宽放、改革财政制度、取消国内价格控制和废止补贴;吸引外资和促进出口;以及改善国营企业状况和加强私营部门。就东欧和中欧及前苏联转型中的国家而言,私有化即便尚未

成为旨在转向市场经济的全面改组和体制重建工作的支配部分,也已成为其中的有机组成部分。

35. 恰当地调整或理顺结构改革与自由化措施的顺序可对私有化进程产生重要作用。例如,为使价格适应市场能接受的水平而解除价格控制,连同减少或取消某些货物或服务的补贴,会引起通货膨胀压力,包括由工资上扬现象引起的通货膨胀压力。这种价格上的不稳定状况再加上为对付通货膨胀而紧缩货币政策,会造成情况不定和阻遏私人投资。如果本已存在货物短缺,就会进一步加剧通货膨胀问题,在经济同时受“货币悬置”影响时尤其如此。在这种情况下,贸易和支付自由化有可能加剧国际收支问题并对外汇储备造成沉重压力。在出现这种后果时,再加上遏制通货膨胀的持续必要性,有可能需维持高利率;由此而形成不确定状况和市场压力,致使在企业出售或私有化企业的生存这两个角度来看很难成功地开展私有化。

36. 因此,为了成功地开展私有化,就必须采取结构改革和自由化措施,争取在私有化的早期阶段(包括筹备阶段)就确定宏观经济稳定化措施。高通货膨胀率会扭曲市场信号,引起不确定状况,包括在资产估值方面的不确定,并且对投资者造成额外的风险。事实上,投资者可能宁愿要债券等有固定收益的金融票证而不要股份,因为以后如为遏制通货膨胀而采取货币措施或财政措施会对股份产生不利影响。收紧货币政策引起的高利率会导致衰退,造成经济难以吸收被裁减的工人。这种情况不利于为私人投资创造信任气氛,也不利于为国营企业的出售创造最佳条件。在私有化之后的阶段中,如果通货膨胀压力、高利率和紧缩的货币政策继续存在,私有化的公司可能难以筹得必要的资本。中小企业的发展也会受挫,从另一方面阻滞创造就业机会的可能性。如果出现前述外部失衡加剧内部失衡的情况,就无法在不对外汇供应造成额外负担的前提下实行进口自由化;而继续限制进口又可能使市场失去必要的竞争,使私有化的企业得不到关键投入或无法以国际价格得到投入。这样,私有化的公司就可能无力在国际上平等竞争。由于通货膨胀压力及其对增长的影响,并由于国际收支困难而限制进口,外国投资者也会望而却步。例如,在俄罗斯联邦,1991-1992年先采取了价格放开和其他自由化措施,然后才开始实施大规模私有化方案。最近,私有化的步伐减缓,其部分原因是政治局势,但也归因于持续的经济困难。后一因素连同基础结构和规章及法律框架的欠缺阻滞了外国投资,因而未能达到预期的水平。此外,通货膨胀率居高不下,再加上卢布的急剧贬值和民众对私有化方案的疑虑增高,致使大规模私有化所发代用券在二级市场上大幅贬值,从而损及让民众分享国民财富的初衷。

37. 从保加利亚的情况中也可看出高通货膨胀率或恶性通货膨胀对私有化进

程造成的问题。在保加利亚,私有化是在一个不利的宏观经济环境中计划的:通货膨胀严重(1992年为80%),利率高涨(1993年1月为47%),失业率高(在农业、贸易和建筑业)。高通货膨胀对资产价值的影响将使经济部委的部门私有化(价值上最高为1,000万列弗)和私有制机构的国家私有化(1,000万列弗以上)之间的差别失去意义。这有可能将前一类289个企业中的许多企业转到后一类(1992/1993年度中列入后一类的企业共有94家),给私有化机构造成严重的额外负担。严重的通货膨胀,还促使修订资产的估价额,从而增加了筹备费用。而且,高利率对国营企业的债务也有消极影响,还将限制在私有化交易中使用银行信贷。同时,由于私有化必然在政治压力下进行,因此期待着立即见效,而且也需要立即见效以增加私有化进程的可信度。在这些国家和面临类似情况一些其他国家,往往是在坏和更坏之间进行选择。

38. 反之,葡萄牙的私有化却是在一个非常有利的宏观经济环境中进行的。宏观经济环境的改善,主要得益于葡萄牙1986年加入欧洲共同体,以及与此相联系的结构改革和增加投资,包括欧洲共同体的结构调整资金和外国直接投资流的增加。

39. 一项重大的私有化方案成功的重要因素在于它与政府预算的关系,尤其是它对政府财政的短期影响。在有些国家,在如何使用私有化收益方面政府往往面临困难的选择:要么用于解除长期债务和减少预算赤字,要么主要用于资助社会方面的扶助措施以求尽量减少社会困难。为组织好国营企业有条不紊地转入私营部门而采取过渡措施也会造成很大的预算代价(坦桑尼亚联合共和国就是如此)。不过,来自私有化公司的预算收入可能要经过较长时间才能实现增加,而且可能取决于税制改革,尤其是税收基础的变革。

40. 要实现私有化在分配方面的高效率,私有化的公司必须承担全部商业风险和投资风险,包括破产的风险。这就要求具备适当的规章和法律框架,法律也应是可执行的。不过,也会引起问题:这类企业如果破产可能造成大批裁减工人。政府可以出面干预,为之承担巨额债务,但在预算方面要付出一定代价。这种情况在东欧和中欧国家相当常见,因为经互会贸易的崩溃削弱了许多面向贸易的公司,而且在当前局势下直接适用金融和商业规则可能致使这类公司破产。在这些情况下以及在发展中国家的其他类似情况下,不仅有必要帮助有关国家和企业获取财政资源,而且有必要帮助它们进入其他国家的市场。

三、国家的作用

A. 国营和私营部门作用的变化

41. 私有化要求调整国营部门与私营部门的关系,使之形成新的平衡,这就要求政府从最好由私营部门从事的活动中撤出,把精力和资源集中用于“核心”职能并在市场无能为力时出面干预。特别宜由政府履行的职能是:通过贸易和竞争政策及适当的规章制度促进竞争和提高分配效率;借助适当的宏观经济、技术、工业、人力资源开发和基础设施发展政策,包括为企业、工业和基础设施发展吸引外资的政策,为私营部门的发展、技术革新、结构变革和生产增长提供有扶持作用的、帮助形成能力的环境;保护环境和保障国家安全;提供关键的经济和社会服务,以及采取社会安全措施和减贫措施。政府还须弥补市场的不足,即,虽然需要投资但由于对私营部门来说规模过大或无利可图而得不到投资的场合,如:对基础设施的投资或对某些研究与发展活动的投资。

42. 在欧洲共同体成员国,各种欧共体条例,包括竞争政策领域的条例,不再允许对国营企业进行保护,而是在国营部门鼓励竞争,加强市场规则,这些条例越来越影响到对政府作用的重新界定。这些国家中,有些国家虽然落在后面,但也因此而开始减少政府的作用,加强竞争,以利于其经济适应欧共体的条例,并为本十年末经济和货币联盟的建立作好准备。

43. 虽然对加强私营部门和重新界定或削弱国营部门已不再存有争议,但各国对国家应继续提供的战略或关键服务的性质分歧。事实上,“战略”部门的定义可成为动人的政治目标,反对对某一企业实行私有化的人有时竟成功地使其列为“战略”部门。为避免出现这种情况,必须在初期就界定私有化的程度,以此作为私有化战略的一部分。此外,如果目标是要促进国营企业和外国竞争企业之间的竞争从而为此在以后实行这些国营企业的私有化,则“战略”部门的界定绝不能过宽。

44. 在许多国家,有些活动,特别是供电、通信和供水等公用事业,依然有必要主要由国家进行干预,包括投资规模和费用或所涉的规模经济和范围经济方面的理由。不过,如下文所述,虽然可能需继续由国家来负责这类活动,但也存在开展竞争和让私营部门(更多地)参与的余地。事实上,由于预算限制,可能必需有私营部门的参与才能实现这类活动的扩大或现代化。

45. 由于欠缺私人资本或管理和企业人才,国家可能难以极快地退出规模较大的经济活动。国家退出各类活动也可以受到政治上的制约或行政上的阻碍(例如,缺

乏适当的管制能力)。在这种情况下,如要建立新的平衡关系,国家可能需逐步减少对公营企业的支持或对此类支持规定更严格的条件,从政策上把公营企业推入竞争从而争取改善其绩效,以及通过合资经营等途径鼓励私营部门的增长。一些国家已采取了类似的政策(如中国就是这样)。

46. 从电信、电力和铁路等公用事业的实例可以看出实践中的差异。如前所述,在许多国家,特别是在低收入国家,这类公用事业仍被划为战略工业,因此不能实行私有化。无论如何,如果没有充分的立法和管理能力--许多低收入国家常常如此--这些部门是否应实行私有化令人怀疑,因为这样做意味着将经济负担转移到私营部门。然而,一些国家已对公用事业进行了改组并实行了私有化,并把这些工业中有竞争力的部门推入了竞争之中。例如,阿根廷、马来西亚、大韩民国和委内瑞拉等国的电信工业已实行了私有化。在美利坚合众国,这个工业属于私有性质。在有些情况下,私有化工作延伸为促进基本服务和另一些部门的竞争(日本、新西兰、联合王国)。哥伦比亚把基本电信服务分包给私营公司。而约旦提供基本服务的电信公司则将实行商业化,其他服务将分包给私营部门的经营者。在电力工业中,一些国家(荷兰、新西兰、斯里兰卡、联合王国、美国)在发电方面实行公开竞争。科特迪瓦让私营经营者包租电力业务。在铁路业中,哥伦比亚的铁路网实行国家管理,而铁路服务则分包给一家私营经营者。在日本,作为私有化工作的一部分并结合促进竞争,对全国铁路公司进行了改组,分解为六个区域公司,货运业务移交给一个独立的国营公司,该公司可使用同样的铁路网。加拿大已许可一家私营经营者与国有铁路公司竞争。在美国,铁路货运企业CONRAIL已实行私有化。

47. 同样,固体废物收集和处理、运输业务、城市整治中道路维修等公共服务的提供在实践中也各不相同。许多国家认为这些活动属于公营部门的范围,而另一些国家,如哥伦比亚、荷兰、联合王国和美国,则把这些活动分包给私营部门。同样,印度尼西亚、马来西亚、荷兰、泰国和美国等国通过向私营部门伙伴颁发经营许可证的方式鼓励私营部门发展和经营收费公路和桥梁等某些基础设施。

48. 在新西兰,私营部门的经营原则--但不是营利目标--已扩展到适用于提供社会服务机构,特别是医院,在一定程度上也包括学校。在可行的情况下,这种办法的某些内容也适用于“核心”(非贸易)实体。据此,这些实体按具体的目标运作,要交付资产使用费,并可相当灵活地选择成本效益最高的投入,包括人员。这类机构的行政负责人在行政管理上与主管部的部长保持一定距离。随着时间的推移,它们的某些活动开始引入竞争机制。实例之一是对两所新建监狱的管理进行招标,这种管理以前属司法部专门管辖。

49. 美利坚合众国的经济主要是私营的,私有化工作侧重于由私营部门提供公用服务和设施,而不是出售公营企业。私有化的最普遍形式是公用服务实行对外分包。实行这类安排的有:固体废物收集和处理、监狱建造和管理、交通运输和保健。促使转为鼓励私营部门开发基础设施的因素是政府在财政上面临的压力,此外还有:国民总产值中用于公共建设开支的份额下降了约50%,联邦政府全国总开支中用于运输基础设施的份额也下降了相同的百分比,而且纳税人不欢迎增税或增收燃料税,而是较愿接受直接使用费的办法。许多基础设施可从使用费和吸引私人投资的毗邻商业发展中取得足够的收入。通常针对的目标是收费公路和桥梁、机场、城市间高速铁路系统以及水处理设施。不过,有时为了吸引私人投资,仍需由政府提供保障。

B. 体制变化

50. 私有化过程,连同其他的结构改革,要求改革体制,即调整政府的结构或使之现代化、建立负责私有化、管理和其他职能的新的机构,转型中的国家则需要建立市场经济的基本结构。

51. 德国东部的指令型经济转变为市场经济,比私有化还多一个层面,需要设法减少国家在混合经济某些领域的作用。这一过程需要解决在尽可能短的时间内实行大规模私有化和将整个指令型经济转变成具有竞争力的私营企业结构的问题。采取的措施涉及到:建立货币和经济联盟,将前联邦共和国的市场经济规则延伸到前德意志民主共和国;通过一项法令,把一度处于主导地位的330个联合企业转变为8,000多个有限责任公司或合股公司;建立半国营私有化管理机构,作为几乎所有的前民主德国国营企业的法定所有人;将8,000家企业进一步分割成约13,000家企业,以便利于私有化和促进竞争;在半国营私有化管理机构和卡塔尔局之间密切合作,以促进竞争,防止滥用市场支配力。这一进程的结果,是极为迅速的结构改革。

52. 哥伦比亚的侧重点是重新界定国家的作用和生产部门内专业联合会的作用以及后者与国家及整个社会的关系,从而理顺各自的作用,促进有关各方之间的有效协商。这涉及到建立各种协商机制,以利于政府与私营部门的政策对话,包括产业委员会、标准和质量委员会、技术和工业发展国家委员会(侧重于为国家技术筹资和促进国家技术)。而且,对经济发展部、其工业和贸易主管人办公室、其公司主管人办公室的结构进行改组,对它们的作用进行了重新界定,以此实现放宽规

章、消除对外贸的障碍以及对公司、工业和市场的内部控制，加强私营部门的积极性、企业家精神、管理效率、技术开发和竞争。工业促进协会的法定职能首先是促进和资助投资项目，然后是帮助实施；它对私营工业的发展和加强作了重要贡献。在技术发展和质量标准领域，努力支持获得和改造技术、提高质量、加强技术培训和环境保护。为此已创立了具有法人资格的工业现代化和技术发展基金，由公共和私人来源提供资金。

C. 竞争和管制

53. 私有化提出了竞争和管制问题。没有竞争性的环境，私有化便无法实现它本应实现的效率上的提高。事实上，私有化经验中得出的一个重要结论是，虽然所有权很重要，但竞争更为重要。就此而言，竞争问题是私有化进程的核心。

54. 在有竞争的市场上，亦即在没有壁垒阻碍进入的市场上，鼓励或加强竞争的途径可以是适当的贸易和竞争政策以及创造一种有支持作用的环境，包括宏观经济方面，支持企业家精神和企业的发展，包括中小企业的发展。

55. 在没有竞争或在垄断型的市场上，亦即在一个公司能以比两个或更多公司更高的效率生产全部工业产出的市场上，问题就复杂得多。可能引起这种情况的原因包括需求和成本/技术条件或市场的小规模这一因素对于进入市场构成实际的壁垒。在这类“自然垄断”情况中，成本效益与竞争之间可能发生冲突；市场上存在较多的公司可能会增进价格竞争，但公司多了也会导致单位成本提高，从而降低成本效益。因此，在对“自然垄断”实行私有化时需顾及竞争/成本效益二者之间的权衡。不过，引进竞争机制也可采取市场开放的办法，包括取消法定限制，以及使市场对外国竞争开放。有时，进入市场的可能性本身就足以构成竞争压力。然而，在特定的市场或企业性质之下，可能需要有一段调整期，企业在这段时期内可先实行法人化并改善财政状况，然后再全面迎接竞争。

56. 规章管制问题尤与公用事业有关，如前所述，公用事业中既可能有“自然垄断”，又可能有竞争型部门。公用事业的“输送网络”，如：输电线路、供气和供水管道、电信或铁路网络，都属“自然垄断”，因为其中的大量投资或“沉入”成本或规模经济对于进入市场构成实际壁垒。不过，公用事业的另一些部门可通过各网络相互联接引进竞争机制。在电信方面，竞争可超出相互联接而延伸到新网络的建立、用户设备的供应，以及数据传送等增值服务。就铁路而言，可象加拿大那样引进竞争机制，即准许私营部门经营者进入铁路网络与国有公司竞争。

57. 在有些情况下,相互竞争并不导致成本效益降低,就可以采取管制进入条件的方式(包括网络连接条件)在公用事业中促进竞争。如果某一公用事业的特定部门--如:电信业增值服务或用户设备的提供--实行充分竞争,则最佳的调控管制手段就是竞争本身;然而,为保障竞争还可能需要有适当的竞争政策。需要竞争政策的情况可能还包括为公用事业管制机构的工作提供补充和处理它们在管制方面的失误。就此而言,在公用事业的特定情况下以及就其中的具体部门而言,竞争、竞争政策和经济调节都可在争取效率的产业调控中发挥作用。

58. 对公用事业的管制可包含多种目标--公共政策的经济、技术、环境和其他方面。经济上的调控是要在价格、安全和服务质量等方面保护消费者的利益以及促进效率,途径包括在可能的情况下促进竞争,以及鼓励创新和提高生产力。许多国家为此采取了价格调控措施,在较小的程度上还采用收益率调控措施。技术上的管制涉及要求行事遵循技术、健康和卫生标准,其中举例而言包括饮用水的健康标准。这种技术上的管制可构成质量管制的一部分。就电业和供水而言,经济上的调控与环境上的管制密切相联,后者举例而言包括与发电或污水处理和处置有关的污染控制。不过,技术上的管制和环境管制并不仅限于公用事业。对公用事业的管制也可包含公共政策的其他方面,其中又包括为某些社会群体提供关键服务(而直接或间接)给予补贴等等社会目标或分配目标。

59. 许多发达国家在竞争促进和公用事业管制方面已具备了完整的法律和主管机构(公平贸易、反托拉斯和公用事业管制机构),并且能够为扩大电信等公用事业中的竞争范围而吸引所需的投资或技术,但许多发展中国家或转型中的国家都并非如此。这些国家可能须按各自的国情、需要和资源调整有关办法。然而,无论采取什么办法,它们都需建立充分的管制能力,包括用于促进竞争和管制公用事业的法规和机构。即便这些国家可能只打算采取公用事业法人化或将其分包给私人管理的办法,也仍然需要具备上述能力。此外可能还需要一种适当的规章框架,以便为公用事业基础设施的发展吸引私人供资,因为这种框架可为潜在的投资者提供某种形式的保障,帮助它们评估财政收益和成本以及拟出投资和经营计划。

60. 澳大利亚近期对电信部门进行的结构调整,便涉及到既促进竞争,又对一个“自然垄断”的工业实行管制。有三个国营企业受到影响:经营国内电信网络的电信公司;经营国际网络的海外电信公司;提供国内和国际卫星服务的澳大利亚卫星服务公司。电信公司还对所有调控职能负有责任。在宣布为促进该行业的竞争而实行一系列改革,包括把电信公司和海外电信公司合并成澳大利亚及海外电信公司之后,政府又把澳大利亚卫星服务公司卖给一家私营公司--Optus,允许它建立

第二个网络，以便与澳大利亚及海外电信公司相竞争。澳大利亚及海外电信公司虽然在一些服务上仍具有垄断支配力，它与 Optus 的竞争处于两公司垄断阶段，预计到1997年将逐步过渡到充分竞争。同时，电信公司的管制职能转移到一个独立的管理机构 -- Austel。Austel 有权保护竞争者免受非竞争行为的影响，保护消费者免受滥用垄断支配力的危害，并有权在工业内部实施技术管制和提高效率。这样做消除了业主/经营人同时又负责管制的情况，而这种情况可能有碍公平竞争。

61. 联合王国政府建立了独立管理私有化公用事业的体系。为每一有关部门都建立了独立的管制机构，授予其各种权力和责任，以保护消费者的利益。每一私有化公用事业都有价格公式，在大多数情况下将年度价格增长幅度限制在通货膨胀的幅度，通常是低于这一幅度。除使价格降低而带来的效率提高之外，还为消费者带来一些非价格利益，例如如果公用事业没能达到任何所要求的标准，消费者有权得到补偿。政府选择对价格而不是对利润率进行管制，以便更加鼓励公司提高效率。

62. 马来西亚对电信、邮政服务、煤气、电力和铁路部门建立新的管制机构，以便在服务价格、质量和供给上保护消费者。现有机构继续对港口和公路行使管制职能，国家继续对供水负责。还在计划设立机场管制机构。管制机构的作用是确保在保护消费者利益的目标和促进工业健康发展的目标之间取得适当的平衡。在中期，将把这些管制机构加以合并，分别负责三个领域：电信、运输和公用事业。建立一个单一管制机构的问题也在考虑之中。哥伦比亚已设立了电信管制委员会，负责促进和管制竞争、保护消费者利益、为基本服务的提供发放特许以及提出要由特许所有人支付的相应费率或费额。此外还设立了一个港口管制机构，负责批准区域私有港口公司经营港口业务(一般为期20年)、促进竞争，以及确定收费计算公式，使之符合争取实现港口服务获得国际竞争力和鼓励新的生产性投资的目标。

四、技术、法律、财政和其他问题

A. 法律问题

63. 对于私有化进程，有许多法律问题需得到处理，并需颁布必要的法律。它们主要涉及：要有法律框架，包括法律机制，借以扶持私有化、私有化的准备及其方法(如：国营企业的法律地位、政府的有关雇员、他们的养恤基金、私有化的程序和条件、出售办法或转让办法、适用的法律等等)，竞争政策和管制政策，以及结构

和有关私有化的社会支持措施。在必要的情况下,可能还须有关金融市场和机构、外国直接投资、合资企业、财产权和合同权益的法律、公司法、破产法以及法律执行程序。这些法律是私营部门发展和壮大的关键要求之一。这些问题有许多需要复杂的法律文件,起草和颁布将花费时日,整个过程可能是十分耗时的。更有甚者,私有化的程序和机制非常复杂。土地所有权是一个重要的问题,因为没有土地所有权作为银行贷款的附属担保,私有化公司的生存能力可能受到严重威胁。

64. 在土耳其,复杂的法律文书和众多的决策机构,使私有化进程耗时费日。为此,公共参与局建议:(一)将所有法律合并成一套法律;(二)任命公共参与高级委员会,作为唯一的决策机构,以理顺决策结构。公共参与局还建议设立失业保险基金(使用15%的私有化收益)、债务清偿基金(使用15%的私有化收益),部分或全部注销某些拟实行私有化企业的未偿债务;关于政府雇员的规定(如可能,转移到其他政府部门,或转移到私人部门等),关于将土地所有权转移到企业名下的规定(经财政部估价后转让,以增加企业的资产价值)。

65. 在葡萄牙,每个私有化项目都涉及若干步骤,包括具体的立法工作。十分常见的是分两阶段的私有化进程,执行所需时间可能长达18个月。在加纳,土地所有权并不总是转移到国营企业名下,这已成为一个重要的法律问题。由于转让土地所有权上的延误,也由于需要把国营企业转变成有限责任公司,常常出现延误。其他法律纠纷也影响私有化的步伐。

66. 立陶宛颁布了200多项有关私有化进程的政府法令和细则。澳大利亚通过了议会法令,以提供必要的立法、行政和管理框架,解决私有化前的法律问题。所以,政府在私有化的实施和后续阶段,遇到很少的法律问题。巴基斯坦修订了有关法律,以便促进私有化。此外,1991年保护经济改革令在法律上为私有化进程提供了保护,以防今后出现变化而发生逆转。

67. 在一些领域,交流经验和互相借鉴法律文本可能是有益的,例如授权实施私有化的法律框架;简化或合并有关私有化进程各个方面的法律;有关管理私有化垄断企业、建立管理机构和交流该领域经验的法律;有关雇员股份拥有计划、管理部门购入所有股权、管理部门购入部分股权等方面的法律案文和经验。指出特设工作组的优先事项,也有助于秘书处根据特设工作组的请求,编写所使用的有关国家法律文书目录。

B. 选择企业实行私有化的标准

68. 在选择企业实行私有化方面采用的标准各不相同。例如,摩洛哥按下列标准选择国营企业:是否盈利或是否可能盈利;是否有很大比重的国家参与;是否已参与竞争(尤其是对工业和商业企业而言);是否具有主要的经济作用而不具有重要的公共服务作用;是否不存在严重超编问题;是否在多个区域都有业务;是否具有法人形式。土耳其按下列标准选择国营企业:在有关部门的经济作用减少(规模小、市场份额小)以及国有股份能否售出。葡萄牙首先考虑银行和保险公司,原因是它们有决定性作用,而且已具备必要的监督和管制办法,包括欧共体指令。巴基斯坦重点考虑银行和工业国营企业。加纳的私有化方案从小型或亏损的国营企业入手。其中有些企业在出售前实行过改组或租赁办法。在埃及,尤其是在最初几年中,选入实行私有化之列的国营企业将是造成经济冲击最小的企业,亦即在竞争型市场上运作、无需改组和人员超编不多的、有盈利能力和生存能力的国营企业。在希腊,拟出售国营企业的选择着眼于通过出售债务沉重、人员超编和亏损型的中小企业减少政府的亏损或通过出售盈利的国营企业增加政府收入。

69. 在塞内加尔,有助于实现重要的社会--经济目标的战略型国营企业不实行私有化。在非战略型企业中,没有经济潜力或财政潜力的公司将予清理,盈利或可能盈利的公司将转入私营部门。大韩民国不实行私有化的企业包括:公共利益重于效率的企业;所涉资本投资极大、私营部门难以承担的企业;不可能盈利因此公司股本无人问津的企业。保加利亚拍卖小企业的选择标准包括:潜在投资者有兴趣;企业的准备程度(法律地位、文件等);公司内和所在地区的社会情况;环境问题。

C. 私有化的方法和排序:出售和转让方法

70. 国别报告中介绍的私有化形式很多,有的是通过商业化和法人化实现管理私有化,有的则是资本私有化。对于大中型企业一般采取商业化和法人化的形式。国营企业可在不转移所有权的情况下实行商业化(尼日利亚、坦桑尼亚联合共和国)或法人化(芬兰)。有些法人化的国营企业有权在私人资本市场上筹集资本(芬兰、荷兰)。此外,有些国营企业还吸收了私营部门参与国营企业的股本,以增加它们的资本数额(塞内加尔、突尼斯);国营企业还可获得私营公司的股份(摩洛哥),造成某种形式的“滚动私有化”。对中、小型企业,一般在资本私有化前实行管理私有化(加纳、摩洛哥和塞内加尔)。不过,管理私有化本身也可以是目的(科特迪瓦、加

纳、尼日尔、塞内加尔、斯里兰卡、多哥)。这是分包有时兼由私营部门发展公用事业的重要手段(阿根廷、哥伦比亚、科特迪瓦、马来西亚、泰国、美国)。一般来说,选用什么方法取决于企业对新资本、管理知识、技术、市场联系的需要和获取所有权的积极性,包括良好的公司管理制度。

1. 资本私有化

71. 出售需要探讨和解决许多技术问题。最重要的包括: 资产估价(有时还要审计); 出售的方法和条件包括定价和共同所有权计算公式); 出售前对企业进行结构调整, 包括财政恢复, 特别是处理债务。

72. 常用的估价方法是按资本成本对未来现金流量作折扣后计算其当前的净值(斯里兰卡、土耳其)。不过, 有的也采用其他方法, 包括借助净资产值和流动现金流量再加上市场情况评估(芬兰)进行计算; 以及根据资产值、盈利额、股份的市场价值、有无附属公司及未来前景进行计算(法国、摩洛哥)。根据潜在投资者提出的预测估算收入(加纳)。对公用事业的估价包括三项要素: 预期的价格、未来的投资规模、可实行的费率(阿根廷)。也有用帐面价值计算的情况; 不过, 这样做也有不利之处, 因为帐面价值不一定都能反映实际价值, 例如, 不一定能反映未来的收入量。

73. 有些发展中国家或转型中的国家的资本市场很薄弱, 或不存在资本市场, 因此难以作市场估值、在这种情况下, 招标程序有助于在待售资产的估价中顾及市场力量。不过, 如果是大企业或综合企业, 则仍然不可避免进行估价。即便如此, 对于待售企业的某些部分仍可采用招标的办法; 这样做有助于明确有效益的资产位于何处。如果只有一个潜在的买主, 估价的作用就十分重要。为防止私有化进程中的舞弊, 必须切实组织好不同类型的拍卖和招标。

74. 政府如要处理企业或其中的某些部分, 可选用多种不同的办法。其中包括: 公开或非公开拍卖(通常适用于小企业); 直接议价向一般投资者出售, 事先可进行竞标, 也可不进行竞标; 把股份私下出售给“战略性”投资者(即, 同一行业中的投资者或合资企业的伙伴), 可进行竞标, 也可不进行竞标; 公开出售全部或部分股份; 出售给管理班子或雇员; 出售给投资基金; 先请理, 再出售资产。出售办法也可结合对外分包安排; 订立合同时就此种办法达成协议有助于提高承包人改进企业效率的积极性。

75. 东欧和中欧及前苏联转型中的各国主要采取的是大规模私有化。做法是向群众分发代用券或凭证, 实行免费或只收少量费用。这种代用券可换取大规模私

有化方案中所涉国营企业的(多数)股份。已经采用或设想采用不同的方法让代用券持有人能够把代用券换成股份,包括直接通过拍卖(俄罗斯联邦)或计算机化投标(捷克共和国、斯洛伐克),或间接通过购买投资基金作为私有化企业的控股公司或管理公司发行的凭证(捷克共和国、波兰、罗马尼亚、斯洛伐克)。这些基金一般持有多数股,国家持有少数股,并把一定比例的股份分给雇员。在某些情况下,除代用券之外,对于购买私有化资产还规定了现金配额(立陶宛)。

76. 另外还有一些具体的办法,例如,马来西亚私营部门可通过提交建议书,开始具有独特性质的项目的私有化。对这类建议的审议,采取“先来先服务”的原则,以便鼓励创新和企业家精神。如果一项建议符合有关可私有化和独特性的标准(即它提出独特、经济有效的解决一个经济问题的办法,它将带来某些专利权或特别的专门知识或额外资产使私有化可行),则向该私营部门企业颁发特许证书,授权它独家进行可行性研究,并向总理办公室经济规划司提交完整的建议。经过评估后,如认为该建议可以接受,则进行谈判,待达成协议后签订合同。在阿根廷,为了使投标书中的问题尽量得到解决,要求投标人连同投标提供一份签字的合同副本。此外,投标限为一个数字--最高价格或最低费率或补贴。例如,与铁路有关的投标以最低补贴额为准,因为铁路在投资方面采用补贴办法,郊区铁路尤其如此。

77. 匈牙利国家财产署制定一个自我私有化模式。某些企业(职工人数少于300人,营业额和财产总值不足3亿福林)只要雇用一家由国家财产署择定的独立咨询和财产估价公司,而且不违反法律规定,便可自己开始私有化。然而,国家财产署是国家所有权的持有人,实际交易发生以前需要得到它的批准。

78. 常用的做法是公开出售股份,尤其是对大型企业(由于出售的规模大,足以应付所涉额外费用,而且透明度也是一个重要的考虑)常用此种办法,但实践中有很大的差异。一种做法是固定股份价格,形式很多,有的是固定价格发盘,有的是招标发盘,也有价格和招标发盘兼用(如联合王国在出售不列颠电信公司股份时就首创了国际全面招标和国内定价安排的方式)。另一种办法是针对具体买主,实行各种鼓励办法,有些涉及小投资者(如法国和联合王国对小额证券持有人长期保留股份实行不同的红利股办法),有些涉及雇员(斯洛文尼亚、斯里兰卡、突尼斯、联合王国采取的是限量分配赠股作法,巴西、法国和委内瑞拉采取的是把一定百分比--一般为10%--的股份分给雇员)。对于小额买主、机构投资者和“核心”投资者,在做法上也各不相同。在联合王国,某些股份出售采取“抽补”方法,如有很多小投资者认购,就减少让机构认购的股数,增加让小投资者认购的股数。在法国,小投资者的认购享受优先待遇,持有期超过4年的股份给予20%的折扣。但在另一些国家,如在斯里兰卡,

一律都是把公开出售的固定百分比分配给小投资者。至于“核心”投资者,法国的做法是把占总数20-30%的整批股份出售给按公开招标择定的几家“核心”机构投资者。而斯里兰卡的这类交易规模较小,该国把多数股权售给“核心”公司投资者。事实上,斯里兰卡的主管部门看来已为国营企业股份的公开出售确定了60:30:10的固定公式,即,60%以竞标方式转让给公司投资者(竞标是该国私有化政策的一项原则)、30%转让给小投资者,10%赠给雇员。

79. 总的来说,国营企业的结构调整有3种形式:组织上的调整,有时要把企业分解成较小的单位,往往在进程中结合法人化和裁减一些工人,目的是提高净值或出售价值,然后再实行所有权转移;财政上的调整,亦即处理债务,目的是改善证券发行条件或确保出售成功;经营上的调整,通过取得新的投资来更新企业的实际能力或技术。组织上的调整再结合法人化有助于提高有关国营企业的净值(法国、荷兰、新西兰就是如此);不过,这种结构调整的代价尚不明确,如下文所述,在债务很重的情况下可能需要先作财政上的调整,然后才能考虑出售。如果债务额很大,则或许别无它法,只能由国家全部或大部承担,以保障银行系统的健康发展。然而,经营上的调整应设法避免;如果需要作这种调整但可在所有权转移之前避免这样做,则最好让买主去做这种调整。简单的原因是,政府不可能“猜准”潜在投资者的举措,因此可能做出错误的决定,导致惨重损失。例如,新西兰为调整一个钢铁公司的结构花费了23亿美元,但随后出售却只得到3亿美元。

80. 在实践中,由于有的国营企业负债累累,因此必须先改善财政状况然后才能出售。保加利亚的国营企业负债严重,因而决定把部分政府信贷转为公债。国家复兴开发基金在一些国营企业私有化之前先为之提供资金用于债务清理和技术革新。阿根廷在对国营企业实行私有化之前先理顺或调整其结构,途径是注销或清理债务,或为债务重新融资;在有些情况下,为便利出售,由国家承担部分债务。在突尼斯,国营企业结构调整基金负责逐项处理债务,有助于减小债务对银行和小供应商之类的影响。葡萄牙对一些银行进行了财政整顿,包括注入新的资本,以便为“信贷风险”建立必要的储备和为养恤基金提供充足的资金等等。德国的半国营私有化管理局原则上承担国营企业的全部旧债和过去遗留的环境负担的90%。一般都偏重于出售国营企业的有收益资产和勾销其债务而不是以降价乃至不抵成本的价格转移债务和资产。

2. 管理私有化

81. 与私营部门经营人签订管理合同、租约或给予经营特许,以此对国营企业的管理实行私有化,这种方式既可以作为目的本身,又可以作为转移所有权的准备步骤。也可结合“建、营、转方案”使用给予经营特许的办法为发展基础设施筹集私人资金,从而也减轻国家的财政负担。这种安排把资本私有化和**管理私有化**结合在一起,对于要发展基础设施或更新基础设施又受预算制约的国家来说不失为有益的选择。

82. 许多部门,如旅馆(尼日尔和多哥)、农基工业(喀麦隆、科特迪瓦、塞内加尔)和制造业及采矿业(加纳),使用管理合同制。斯里兰卡的种植园也使用管理合同制,通过竞争性招标,与私人部门经营人签订合同,并规定了严格的绩效标准,以避免以长期发展为代价剥夺性地使用资产或短期内最大限度地盈利。中国广泛使用管理合同,在竞争招标中,要求想要承包管理的人提交经营计划和管理合同的投标,其中经营计划在获得合同方面起主要作用。

83. 在要整顿或出售国营企业而又难以吸引大量资本时,常常实行租赁办法。电力和供水(科特迪瓦)、钢厂和炼油厂(多哥)、制造业(加纳)和旅馆(科特迪瓦、尼日尔)等各部门也使用这一办法。一种特殊的租赁形式是转让国有财产包括旅馆和农场的租赁权(牙买加),使资本有限的企业家可获得生产性资产。这一作法在牙买加造就了许多新的企业家,他们提高了旅馆的绩效,改善了旅馆的设施和服务,还将闲置的土地变成农业耕地,有些变成生产出口作物的耕地。

84. 在一些转型中的国家,政府利用投资基金作为控股公司,为国营企业提供管理人才和建立有效的法人管理制。在德国东部,半国营私有化管理局还拟订了转移管理权的解决办法。中型企业的模式是设立管理公司,作为企业的所有人,负责管理5至15家企业。半国营私有化管理局持有管理公司99%的资本,其管理机关持有余下的1%。后者是一个由私人经理拥有的有限责任公司。另一方法是将企业转让给由国家和/或银行或保险公司等私人金融公司出资建立的风险资本公司。迄今为止,已组成两家国家出资建立的风险资本公司,预计将建立更多的这类公司。

3. 公共服务的对外分包

85. 一些国家采取公共服务分包给私营部门的办法,美利坚合众国在私有化方面主要采取这种方法。它把私营部门提供公共服务与竞争相结合。这种竞争可促使

公营部门更好地提供服务。如能形成活跃的竞争,而且在给予专营权方面实行真正的竞争性投标,就可使服务的提供在价格和质量上具有竞争力。对于因预算很紧而困难重重的国家部门或地方部门,这种做法可对公共部门提供服务构成有益的补充甚至替代。不过,只有形成有效的竞争才能防止串通投标或出现占支配地位的企业,否则最终会排挤其他竞争者。可能需要对提供的服务质量进行监督。

4. 对私有化附加的特殊条件

86. 有时对出售要附加特殊条件,如由政府保留特殊股或“黄金股”,以便出于国家安全等原因保护有关企业使之避免不合适的接管,或为管理部门提供机会让它能逐步适应私营部门运作方式。一些国家(新西兰、土耳其、联合王国等国)对电信部门采取了私有化之后保持其“黄金股”的做法。在法国,政府出于国家利益的考虑可采取特定的行动(“黄金股”),从而在私有化之后政府可对参与率超过10%股份的交易决定是否批准。对于国防领域的公营企业,超过股本5%的任何参与均需得到国防部的批准。另一些类似措施允许政府在私有化的公司内安置国家任命的董事(葡萄牙、土耳其)。大韩民国为防止投资者垄断金融部门,对私有化银行的持股规定了上限(公司最多为5%,个人投资者最多为5,000股)。一些国家还对外国的股本参与规定了限制(法国限为20%;马来西亚限为25%;联合王国限为15%)。此外,如上所述,有些国家还对出售附加了就业保护计划等社会条件。某些东欧和中欧国家还规定了另一些条件,包括要求发展出口市场以及要求买主在规定的时期内保留股份,以防买主迅速把企业转手给另一方。同样,斯里兰卡不允许外国投资者在未得到政府核准的情况下把刚刚盘购的企业转给另一外国投资者。

87. 新西兰为促进股东的广泛分布,也为避免公司少数股权持有人反对出售(如新西兰银行和石油公司的情况),要求新的股东将股票上市流通,作为出售的一项条件。例如,现已变成私营的电信公司,新的股东必须在出售后的三年内把40.1%的股份上市流通。同样,将30%的股份上市流通,也是1988年新西兰航空公司交易的一部分。

D. 私有化的计划

88. 许多国家订有私有化年度计划,把批准实行私有化的企业列成清单;必要时,经正常的批准程序后,未列入清单的企业可以增补。这些计划有些相当详细。例

如,保加利亚的年度私有化计划不仅阐明了最低目标、拟实行私有化国营企业的最低数目、优先部门、私有化的收益及其用途、与私有化相关的支出等。年度私有化计划附有拟私有化的国营企业清单,其中可做出增删的变动。

89. 埃及已制订了1991/1992至1996/1997年的6年私有化计划,目标定为争取在这段时期的每年中至少对25家国营企业实行私有化。到目前为止,已为计划的前三年确定了85个国营企业。马来西亚的总计划规定了私有化的主要政策框架,包括拟实现的目标,论述了私有化的主要问题。总计划被广为宣传,这有助于为随后私有化的成功奠定基础。总计划的制定依据了对一大批国营企业的抽样调查。被调查的424家企业,有246家被认为可以私有化。然而,并不是所有这些企业都将私有化。总计划包括1991-1992年度第一个私有化行动计划,该行动计划的目的是:根据国家宏观经济政策和发展战略,较有系统、较有组织地将力量引导到优先领域,以使整个私有化方案保持势头和获得信誉。行动计划每年在年终审查后予以增补,是一个两年期持续性计划,详细地介绍拟私有化的国营企业和准备实行私有化的国营企业的情况。

E. 私有化的组织

90. 私有化的组织工作包括三个方面:由议会制定关于实行私有化的法律框架以及为具体的私有化方案制定立法;由议会或指定的机构就实际转让及其条件作出决定;私有化工作的组织、协调和执行。

91. 决策部门审查和拟订提交议会批准的私有化方案。通常要就实际转让及转让条件作出决定。有些国家的决策部门可在国家银行或大型矿业公司(加纳)等重要领域出面干预,也可就超出一定数值的资产进行干预(保加利亚)。这种决策部门一般是内阁(保加利亚、加纳、葡萄牙、马来西亚),也有的是总理本人。由总理主管此事的国家包括埃及(总理兼任国营工商部门部长)和突尼斯(首相也担任主管私有化的委员会主席)。在芬兰,出售事宜由议会根据经济政策部长委员会的建议作出决定。在葡萄牙,议会保留有关权力,如果政府拟出的法律文件不符合议会制订的关于实行私有化的法律框架,议会可出面干预。

92. 此外,一般还设立一个中央机构,负责私有化进程的组织和协调。有些国家是某个部或部长(希腊、匈牙利、波兰、葡萄牙),有些是委员会或理事会(巴西、法国、加纳、立陶宛、摩洛哥、尼日利亚、巴基斯坦、菲律宾、大韩民国、塞内加尔、泰国、突尼斯),也有的是管理局或管理署(保加利亚、埃及、德国、土耳其)、

总理办公厅的一个单位(马来西亚)、投资银行(牙买加)、投资基金(委内瑞拉)或发展基金(斯洛文尼亚)。

93. 实际执行责任有时归同一中央机构(保加利亚--仅负责一定价值以上的资产;此外还有:德国、希腊和牙买加);有些国家则分配给专门指定的部长(摩洛哥)、一个部以及地区私有化机构(立陶宛)或一个部以及一个部门间委员会(突尼斯)、与中央机构合作的各部门的部(菲律宾、波兰和葡萄牙)或专门指定的机构或委员会(匈牙利和土耳其)或银行和金融机构(法国和尼日利亚)。匈牙利国家财产署负责国有财产的出售,有权与其他贸易商一样在市场上进行交易。在执行责任分散的国家,与拟实行私有化企业的准备(包括估价)和出售方式相联系的技术任务,由各个部分担,有时需要有关企业参与。摩洛哥设立了一个独立的估价局,准备企业资产的估价报告,供转卖委员会--中央私有化机构使用。葡萄牙则由总理任命的独立私有化委员会向中央私有化机构财政部和内阁提供法律和技术方面咨询。准备阶段常常使用外部顾问,例如外国会计公司来帮助估计企业的资产,和商业银行家来就出售的方式和条件提供意见。在保加利亚等国,还使用外部顾问从事部门研究。

94. 以此而论,各国在执行责任的集中或分散方面做法不同。牙买加长期以来把执行的责任下放到各部委,现在当局已决定将决策和执行的责任集中在总理直接领导下的一个实体--牙买加国家投资银行。这一安排被认为具有许多优点:(一)避免过去的“支离破碎”的做法,保证私有化活动得到更好的管理和监督;(二)通过财政补贴出资的合同集中雇用所需要的所有顾问,和利用少数有经验的私有化工作人员协调财产分解活动,可以实现规模经济;(三)集中化可允许更多地利用顾问,从而可同时完成更多的交易。不过,也存在支持责任分散的论点。包括执行速度和减轻中央协调部门的工作负荷等等。究竟是实行集中还是分散,这要取决于成本效益与速度之间的平衡,每一种具体情况都涉及费用和收益。无论如何,即便是实行责任分散,中央主管部门也需对过程进行监督,确保实现既定目标并避免出现弊端。

F. 信息、宣传和推销方法

95. 一些国家极为重视使公众了解私有化的重要意义和目标,促进私有化进程的透明度和责任,以及加强推销努力以便在国内外成功地出售国营企业。几乎在所有国家,透明度都是私有化政策的原则之一,尽管有些国家在接受之前经历了一个学习的过程。一些国家的法律规定,公开出售股票之前,须进行宣布和宣传(葡萄牙)。一般而言,各国都采取了双向途径:一般性的途径,目的在于教育公众,增强公众对私

有化进程的信心；针对具体公司的途径，目标是国内和外国首都的潜在投资者。二者都是重要的推销工作中的一部分，目的是促进私有化对有关各方的价值和具体企业的价值。如果能得到有效实施，就不仅有助于建立基础广泛的共识，而且有助于提高待售资产的实际价值。

96. 前者包括电视转播的讨论会、报纸刊载的文章、资料小册子，在大学和研究机构协助下举办的研讨会和会议，通过这些形式讨论这种私有化问题，如私有化的目标、对经济的作用、社会的影响等等。一些国家（保加利亚、牙买加、加纳、摩洛哥、土耳其）组织了这类公众意识运动；有的在发起私有化方案之前先用一段相当长的时间进行这类活动（斯里兰卡）。在尼日利亚，私有化管理局在全国范围内对指定进行私有化的国营企业开展了一次巡回检查，并与政府领导人、企业经理、职工以及工商界的其他人士一起开展了讨论。

97. 通过国家、区域和国际报刊文章详细报道拍卖对象、投标人、投标人的递价、中标人和所获数额的情况，促进出售的透明度（加纳）。私有化交易之前，是新闻媒介的宣传活动，也详细介绍标和拍卖情况（葡萄牙）。荷兰在股票上市之前，也在国内外进行大量的广告宣传活动。

98. 出售优先发展地区的企业时，针对具体公司的宣传活动包括在国内和国际上刊登广告，将资料直接邮寄给潜在的投资者，以及向投资者提供软贷款或实行优惠价格和付款办法（土耳其）。还针对潜在的投资者，包括具有特别优势的雇员进行宣传活动（摩洛哥）。

99. 在阿根廷，在达成哪些国营企业应该私有化的协议后，即提供资料以吸引潜在的投资者。报价有助于确定可期待什么样的反应。因此，制订的一揽子计划，并不是与市场隔离的，而是考虑到潜在投资者的利益。还采取了针对公司和地区的活动，如访问比利时（欧洲共同体）、日本和美国（北美市场）。作为销售活动的一部分，还举办了针对公司或部门（如煤气）的研讨会。

100. 德国极为重视透明度和推销，包括：定期公开拍卖按部门选择的中小型企业；由储蓄银行和当地社区组织出售登记造册的小型企业（最大为50个工人）；使出售、条款和条件标准化；在所谓的“公司证券交易所”出售企业，以使各种中小型企业得以参加；作出特别努力吸引外国投资者的兴趣，包括使用国际出版物；在东京、纽约和伦敦等世界贸易中心建立半国营私有化管理局的分支机构；参加国际贸易博览会和展览会（已将500多企业出售给外国公司，获得约150亿德国马克的投资）。

G. 私有化的筹资

101. 私有化的筹资提出许多与调动国内外资源有关的问题和筹措资金的政策和体制限制。关于筹集国内资金，使用了各种办法，如：扩大和深化股份的持有，包括对小投资者给予优先考虑或优惠待遇(如法国、牙买加、荷兰、尼日利亚、和联合王国)；将规定的百分比卖给国民，并规定了最低和最高的认股额(斯里兰卡为30%，尼日利亚为40-60%)；将规定的份额转给工人(阿根廷、法国、尼日利亚和斯里兰卡为10%；波兰为15%)。促进职工持股的办法或鼓励措施(科特迪瓦、斯里兰卡)。采取这些办法，不仅为了促进“民众资本主义”或职工的“劳工资本主义”，而且为了对资本的非生产性使用(如囤积黄金)开拓另一投资渠道，从而为生产性投资筹集资金。结果，股东的数量在许多国家都有所增加。在大规模实行私有化的国家，投资者的数目大幅度增加，例如联合王国从1979年的300万增加到1992年的1,000万，法国从1986年的150万增加到1992年的650万。私有化是否带动了闲置资金的资本化，私有化企业的股份是否出现了持续的资本利得，导致可自由支配收入和储蓄的增加，这些问题只能依据经验予以解答。然而，明显的是，在资本市场拍卖私有化公司的股份，加上扩大和加深持股，在很多情况下使股票市场的资本数额和处理能力大大增加，从而使其在国际上更具吸引力，更容易成功地发行股票。在这些国家，国内买主并不短缺，对私有化企业的股票的认购常常超额许多。发达的资本市场事实上对于私有化方案的结构、速度和执行关系很大。

102. 融资的另一重要形式是调动机构储蓄。智利对国家养恤金体系和相关的人寿保险公司实行了私有化，在拉丁美洲造就了首批机构投资者。实行私有化的国家养恤金体系帮助提供了充分的资金，因而智利始于1984年的私有化方案的第三阶段(涉及该国最大的国营企业)开展得很顺利。政府把大型国营企业出售给私有化的养恤金体系，使私有化方案获得了公众的支持，由此看来，私有化只会有利于外国大公司的论点是不能成立的。私有的养恤基金在巴西的私有化方案中也发挥了重要作用。

103. 然而，许多国家在实现成功的私有化出售方面仍面临着重大问题。其中包括由于储蓄或可自由支配的收入水平低，投资者的数目有限或兴趣不大，金融市场的规模小或不发达，股票市场交易量小或没有公司股票二级市场(有碍于小额储蓄者购买股票)，难以在国内筹集资金用于大型企业的出售的问题(如加纳、秘鲁、波兰、塞内加尔、土耳其和坦桑尼亚联合共和国)。各国在采取措施，提供长期股本资金和持股的广泛基础，从而强化资本市场，使其在私有化进程中发挥主要作用

(科特迪瓦、加纳)。在其中的一些国家，外国投资者有时与国内企业合伙，是私有化大型企业的主要买主(加纳、秘鲁)。

104. 许多发展中国家和转型国家的优先问题是加强金融市场和金融机构。以建立公营部门与私营部门之间新的平衡关系为途径开展私有化，要求为私营部门的发展而扩大金融市场和金融机构，因为国营企业私有化之后不可能再象过去那样在获得政府贷款方面受到照顾。为此，尤其是如果金融市场薄弱、潜在的投资者数目有限以及调动的储蓄水平不高，就需更多地注意发展和改善金融中介网络，包括非正式的环节，争取改进国内储蓄的调动，从而在不引起通货膨胀的前提下形成额外的信贷，满足各种融资需要，特别是中小企业的需要(中小企业可能在获得信贷方面条件不如大企业优越)。转型国家发展这种网络有助于使“资金悬置”化消极为积极，以此筹集资源支持私有化和企业发展。

105. 由于国内金融市场有限，许多国家通过投资法规允许或积极鼓励外国企业以合资经营、购买私有化资产包括持有多数股权的方式，参与国营企业的私有化(如斯里兰卡)。以此作为私有化政策的主要目标之一。在阿根廷，迄今售出的资产约有60%是19个国家的投资者购买的。一个重要的政策考虑是，承认外国参与不仅会带来资本，而且会带来管理技能、新的技术和全球或国际联系。例如，马来西亚虽限制外国企业在私有化企业股本中的参与，但在以下情况下予以许可：提高效率所需要的专门技术在当地得不到；要求促进出口；当地资本的供应不足以吸收出售的股份；企业的性质要求全球联系和国际参与。然而，有些国家似乎没有能够吸引到外国资本。例如尼日尔所有的私有化企业都卖给了国内投资者。

106. 为改善私有化项目的融资，一些国家建立了投资基金。摩洛哥的投资基金 INTERFINA，是三个摩洛哥银行与两个外国银行和国际金融公司的合资公司，其设立是为了向私有化项目提供资金。塞内加尔也建立了私营投资公司，把国家的债权人组织在一起，使他们能够以贷款交换私有化企业的股本。土耳其在审查建立鼓励职工储蓄基金的可能性。该基金将把15%的这类储蓄投入私有化企业的股份资本和其他高流动资产上，以促进广泛的持股。它还发行了一项新的金融证券，称为公共参与基金收入分享证券，持有者可从基金在基础设施和区域工程开发上投资包括基金投资的收费高速公路、发电站和其他基础设施的收入中分享利润。

107. 转型国家还采取另一种融资形式，即内部私有化(出售给管理班子或职工)。不过，由于近期只要一定数额的现金，可能需要追加资本和其他投入。有些转型国家还设立了符合自己特殊情况的投资基金，有的是由私营机构设立的(捷克共和国、斯洛伐克)，有的是政府设立的(波兰)，也有私营机构和政府共同设立的(罗马尼

亚);设立基金的目的是便利将公营企业的所有权转给大部分群众。这种基金基本上作为有关公营企业的控股公司或管理公司。这些基金是否会随着这些国家家庭可自由支配收入的增加演变成经合组织国家和其他国家那样的投资基金,能够调动小额储蓄在公司资本上投资,还有待观察。

108. 如果造成“排挤”私营部门的投资需求和致使融资的近期代价上升,就会对资本市场造成不稳定,为避免这种情况,应对大型私有化进行管理。与其他股本发行额相比,这类私有化的股票发行数额往往很大,因此对私营部门的资金来源产生巨大需求,要求各金融中介和股票市场在调动债务和股本资本上发挥更大作用。以这种方式调动资金,不仅会促进私有化,而且会推动资本市场的进一步发展。法国1986年私有化方案总共筹集了830亿法国法郎。为了减少“排挤”的风险,已通过缓解国债的方式将这一巨额资金放在金融市场“再循环”。

H. 具体企业或部门的问题

109 通信和电力等公用事业或基础设施是支持和扶助私营部门发展的环境中的重要部分。事实上,发展贸易、金融、销售和其他服务以及革新和生产增长都必需有适足的基础设施。政府的“核心”职能之一是提供适足基础设施方面的作用和能力,就此而言,政府可以为自己的投资进行融资,在预算紧张时也可为此吸引私人投资。

110. 前面已提到与公用事业私有化有关的竞争和管制问题。公用事业的规模很大,在经济中的份量很重,因此公用事业的私有化还提出了另一些重要问题。许多国家把公用事业视为“战略”工业,它们提供的经济和社会服务极其重要。有些国家电信等公用事业的私有化要求修改宪法(巴西、德国)。与国内资本市场规模或国内储蓄水平相比,所涉交易规模很大,有些国家难以通过公开销售证券的方式对公用事业实行私有化。就此而言,可能做不到或不容易做到把所有权全部或大部转给私营部门。不过,还有另一些办法可供选择,包括转让少数所有权、商业化、法人化、对外分包安排以及合资经营。如果在获取专营权方面实行真正的竞争性投标,就有关工业而言对外分包是开展定期竞争的途径之一。另一种不涉及私有化的办法是法人化,可作为所有权转移的准备步骤;一些发达国家和发展中国家(澳大利亚、马来西亚、新西兰、联合王国)切实运用这一办法为公用事业转为私有制的成功作了准备。如果公用事业的服务有补贴,则存在如何对待补贴的问题。从分配效率考虑,不能搞一般的补贴,但从社会角度考虑还是要有一些特定的补贴,例如,农村地区人口

密度不够大而造成的经济上不合算的情况就有必要以补贴给以弥补。如果这种不合算的情况不能由城镇地区高密度经济合算的情况冲抵,则可予以直接补贴。

111. 公用事业转交私营部门开展还引起另一些问题,例如不同选择办法的相对优势和可行性等等,这些选择办法包括“建一营一转计划”、一些邻国之间的合资经营和合作经营;此外,还有一些问题,如:为吸引私营部门参与而需要政府采取什么性质的鼓励和保障措施,以及哪些工业可能需要政府的这种支持。基础设施由私营部门开发确有一些好处,如:开辟新的资本来源、减少开展新的基础设施所需的时间和成本、改善经营效率和客户反应、实现能体现高效率的基础设施服务的定价、创造新的税收来源,但也可能有一些重大障碍,包括金融市场在没有政府财政支持或保障的情况下,对首批私营项目的融资不积极、公方管理人员不善于招揽私方投资的基础设施项目,以及地方上的反对和环境规章,而无论是公营项目还是私营项目都会受其影响。

112. 出于同样的原因,公用事业的私有化比之贸易公司等等的私有化在运作上要复杂得多,代价也高得多。有些问题极为重要,应特别予以注意,如:估价、企业结构调整和为增进竞争而进行的产业分解;出售的方法、排序、时机选择和透明度;包销;外国和“战略”投资者参与;保障(例如,用“黄金股”方式)不发生敌意收并等不良法人活动;特定社会群众(如:农村人口)的关注和利益。例如,德国和日本的铁路部门等公用事业积累的债务很大,如何处理这些债务也会引起具体的问题。在日本,除对国有铁路进行结构调整(见第46段)之外,还设立了一个清偿公司,负责接管铁路部门无法转给区域公司的长期债务,还债资金来自出售铁路业不再需要的土地和区域公司的股票,该公司还负责帮助被精减的工人寻找新的工作。此外,一些环境问题也需加以考虑。例如,让私营部门在大城市周围修筑公路,可以减轻市内的交通拥挤,在大气污染和燃料消耗方面可产生缓解作用。然而,虽然有这些好处,但需同时考虑到会不会破坏乡村景貌。同时,(公用事业)在国民经济中十分重要,而且提供的经济和社会服务是必不可少的,因此会受到比商业私有化更大的压力,要求公用事业的私有化表现出好处,这既要表现在服务供应量和质量的提高上,又要表现在价格及其经济影响方面(如:对于通信和企业的其他费用的影响,因而也就是对工业和贸易竞争力的影响)。

I. 多边机构和双边援助国的作用

113. 一些报告说,它们在执行私有化方案的各个方面收到了多边金融机构和

双边援助国的各种援助。在多边金融机构中，世界银行为许多非洲国家的结构调整方案融资和建立私有化机构，为哥伦比亚设立社会基金，为阿根廷支付离职金和实施自愿退休方案，提供了各种贷款。它还为泰国制定15个与大型基础设施有关的国营企业的私有化战略提供了技术援助。世界银行向私营部门贷款的机构--国际金融公司，与两家外国银行和三家摩洛哥银行合作，设立了支持私有化进程的投资基金(摩洛哥)。非洲开发银行协助政府设立一项基金，连同私有化的部分收益，用以促进中小型企业 and 工业(塞内加尔)。美洲开发银行为(委内瑞拉的)私有化研究提供了资金。联合国开发计划署资助与摩洛哥私有化方案有关的技术援助、培训、设备的购买和部分公共关系活动。欧共体-PHARE方案为(波兰)聘请外国专家、取得咨询和顾问服务及培训和推销活动提供了资金。

114. 在双边援助国中，提供援助的实例有：联合王国海外开发署提供赠款，用以加强加纳私有化执行委员会秘书处；德国援助机构为加纳某一国营企业的私有化研究提供了资金；加拿大和德国援助机构对摩洛哥提供了私有化方面的援助；加拿大和法国援助机构向波兰和塞内加尔提供了类似的援助。美国国际开发署为摩洛哥国营企业的估价和审计、牙买加国际投资银行(私有化机构，系牙买加私有化担保设施的管理机构)所缺乏的专门技术服务以及培训斯里兰卡政府估价专家提供了资金。它还为波兰的部门研究、会计服务和培训以及为菲律宾的估价和战略研究及推销服务提供了资金。一家丹麦公司--丹麦促进发展中国家工业化基金，向多哥的几家已私有化的企业提供股本以及贷款资本，它在资金上的参与对吸引丹麦企业成为这些企业的伙伴起到了关键作用。

115. 这些例子仅为了说明，还有许多其他援助实例，例如各国在特设工作组第一届会议发言中提到的实例以及许多多边金融机构(如世界银行、亚洲开发银行、美洲开发银行和欧洲复兴开发银行)和其他国际或区域机构(如开发计划署、经合发组织、英联邦秘书处和安第斯集团)随后对秘书处请求所做答复中提到的实例，这些答复已转交特设工作组。

J. 环境问题

116. 各国报告中提出了各种环境问题，如德国东部已私有化企业或可私有化企业的环境负担(在那里，90%的环境费用由半国营私有化管理局承担)，一些东欧和中欧国家的环境负担(如保加利亚，改善和保护环境是其私有化政策的目标之一)，以及对私有化可能有影响的环境标准和解决环境问题的方式。

117. 在牙买加, 环境问题和标准越来越成为私有化项目的重要部分。当这类项目涉及主要环境考虑时, 评估建议使用的标准之一是看建议中是否包括确保私有化公司尽可能在无害环境下经营的措施。例如, 如果项目中含有大的化学成分或废物内容(如纺织厂或蒸馏厂), 则要评估其对环境的影响, 以找出与公司经营有关的问题, 提出解决的办法。此外, 自然资源保护管理局--一个政府机构, 确保公司按良好的环境作法进行生产, 并使私有化中包含这些作法。

118. 在波兰, 设立了一个部际环境处, 负责处理私有化进程引起的环境问题, 特别是与责任和遵守规章有关的问题。该处的主要目标包括评估和提出有关的立法和条例、获得与待私有化企业有关的必要的环境数据、监督环境审计和监测买主在履行有关环境的合同义务方面的情况。

119. 在美国, 环境考虑在市政服务对外分包方面不是主要问题。服务的私营提供者和公营提供者一样都须遵守同样的环境法律和规章, 如不遵守就要受罚。相反, 对于私营部门从事基础设施开发而言, 环境规章则构成障碍。基础设施动工前必须经过严格的环境审批手续。项目成本和风险因此而提高, 有碍于吸引私人供资。

五、社会影响

A. 社会影响

120. 这是一个广泛、复杂的领域, 不仅涉及就业问题, 而且涉及私有化的“社会平衡表”, 也就是私有化对以下各项的影响: 就业、社会基础设施或服务的提供、与公用事业相关的社会利得和代价。为本文件的目的, 并参照所收到的资料, 本节着重叙述公营企业私有化的就业方面。因此, 本节主要仅涉及“社会平衡表”的一个方面, 而且是很有限制的。

121. 私有化对就业既有积极影响, 也有消极影响。从短期来看, 积极影响包括改善了私有化后保留下来的经理和工人的就业条件(如牙买加), 公司职工可得到(有时是无偿的)新公司的部分股份(许多国家都以此作为私有化政策的一个原则)。例如, 荷兰私有化往往使经理的薪资增长、较低级职员的工资随之降低。为减轻这一影响, 通常对后者提供了临时性净工资保障。从较长期来看, 投资增多和私营化公司的增长也可使就业增加。

122. 主要的消极影响是私有化引起的员工裁减。不过, 应当指出, 其他类型的企业改革(包括商业化和法人化)也可能引起裁员。事实上, 经常有人争论说, 既然政

府处理冗余劳力比较容易, 国营企业最好能在出售之前的法人化过程中开展精简工作。此外, 具体工人所受的总体影响取决于得到的好处, 包括离职金、提前退休补助、岗位调整、商议和培训服务, 以及改做其他工作, 包括个体经营。因此, 为私有化而采取的社会方面的支持措施可减轻裁员的影响, 改做其他工作的办法还可抵消这种影响, 包括私有化的公司或受私有化激励的其他企业因增长而创造出更多的就业机会。此外, 这种裁员不是私有化必然逻辑的一部分。有些国家在就业上没有不良的后果, 因为私有化是在有利的就业市场中进行的(葡萄牙)。有些国家还用私有化政策保护就业, 规定在私有化之后的一定时期内保护私有化企业内的就业, 最长可达5年(马来西亚、摩洛哥、巴基斯坦、斯里兰卡)。日本的国有铁路公司私有化影响到92,000名工人, 其中32,000名工人被新的公司吸收, 20,000名工人自愿退休, 30,000名工人转给清偿公司, 该公司负责在3年之内为他们找到新的工作, 10,000名工人经过再培训之后在有资格取得创造就业补贴的私营部门公司找到了工作。此外, 实行私有化的企业因投资增多或绩效改善, 也创造了新的就业机会(牙买加、菲律宾)。斯里兰卡第一批实行私有化的企业中有一家纺织厂因投资增加, 不仅有能力吸收冗余劳力, 而且创造了许多新的就业机会。同样, 在德国西部, 绩效和管理的改善使两家私有化工业集团增加了就业机会: 联合电力与矿业公司从1987年的74,597人增加到1991年的116,979人, 工业企业联合股份公司从1988年的33,427人增加到74,122人。不过, 在某些非洲国家和另一些地区, 就业却受到了严重的消极影响。在德国东部, 总共950万个职位中有350万个职位被裁掉, 有些地区的失业率或就业不足率高达30%到40%。

B. 与社会有关的支助措施

123. 旨在减轻私有化的消极社会影响的社会支助措施, 是私有化进程“社会条款”的一部分。成功地制订和执行这些条款, 对于私有化进程本身的可信性和成功具有重要作用。荷兰的报告中说: “建立社会安全网, 在开始便需要有明确的原则; 这些原则可包含在社会计划中; 这些原则需要在私有化进程中尽早制订, 以取得所有职员的合作。私有化进程开始时一个普遍的倾向是低估了所涉的代价和时间。”

124. 这些社会支助措施除其他外包括: 冗余遣散或离职费(阿根廷、加纳、德国、希腊、斯里兰卡、突尼斯土耳其、委内瑞拉); 自愿提前退休方案(阿根廷、委内瑞拉); 再培训或职业培训(贝宁、哥伦比亚、加纳、日本、葡萄牙、土耳其、

委内瑞拉)；促进开办企业，建立微型、小型或中型企业(哥伦比亚、加纳、牙买加、塞内加尔、突尼斯和土耳其)。除职业培训外，德国还使用提早发放养恤金办法、公共工程方案和短期工作计划，作为减少东部失业的大规模劳工市场政策的一部分，结果使平均失业率降低到16%(有些地区高达30%至40%)。

125. 有些国家已存在对再培训和促进开办企业的体制支助(加纳、葡萄牙)。有些国家在体制上支持再培训和/或开办企业和企业发展是与私有化相联系的，由为此目的设立的基金提供资金(菲律宾、突尼斯)，有时还得到多边金融机构贷款的帮助(哥伦比亚)，有的除这种帮助外还利用私有化的部分收益(塞内加尔)。私有化的部分收益被用于发放退休金(加纳)或将用于资助社会基金(保加利亚)。有些国家(贝宁)，对因私有化剩余的劳力的再培训由私有化中心负责。德国则由半国营私有化管理局负责为必要的人员缩减社会计划提供资金。

126. 如上所述，在一些情况下，私有化的收益在不同程度上用于支付冗余遣散或离职费，或支助开办企业和发展中小型企业这些收益还用于在教育和基础设施上投资(墨西哥、委内瑞拉)。这样，问题是，与其他用途相比，这些收益应在何种程度上被用于资助减少私有化的消极社会影响的创造就业措施，以及在人力资源开发和其他有利于增长和创造就业的资产上投资。这一问题涉及到需要在体制上向办企业及发展微型、小型和中型企业提供支助，作为确保私有化的成功，充分利用多余工人的经验和技能发展国家经济的辅助措施。在这方面应当指出，委内瑞拉的私有化法规定收入至少要有10%专用于技术革新、工业发展以及微型和中小企业的发展，而且至少要有15%专用于技术教育和职业培训。

127. 突尼斯特别重视重新安置那些具备有益于国家经济发展的经验的过剩人员。对于被裁减的人员，除向他们支付赔偿费外，还给予他们帮助和必要的体制支持，使他们能够建立小的企业，提供就业机会。这一注重实际的作法是最重要的积极措施，由此才使第一阶段的私有化在不发生社会问题，有时甚至在职工的支持下得以完成。

128. 由于中小型企业促进竞争和创造就业中发挥关键作用，所以在体制上加强对中小型企业的支持，以确保这些在私有化过程中产生的企业的活力和私有化进程本身的成功，可能是必要的。这类支助可由一些措施构成，包括规章和财政改革，在一些领域帮助他们，包括让他们能利用融资、技术、政府采购、推销和分销渠道以及信息、培训和咨询服务。

129. 与上述发展中国家一样，一些东欧和中欧国家以及前苏联的国家也已采取或正在采取措施，包括颁布法律，刺激小企业的进一步发展(如保加利亚和立陶

宛)。然而,仍存在许多障碍,如缺乏初始资金,法律规章不健全,法律的执行不均一,商业登记存在官僚主义的情性,缺乏销售、财务会计和其他管理技术或基本商业作法的信息(立陶宛)。

六、私有化的成果及其评价

A. 对成果的评估

130. 各级都制订了具体的私有化目标。有些国家规定了评价这些目标实现程度的指标(葡萄牙)。此外,私有化的不同类型的结果也有报告。有些国家建立了监测和评价私有化结果的机制。不过,这类评价机制或程序尚未得到广泛采用,原因或许是许多国家在私有化方面还没有取得足够长期的经验。

131. 监测和评估成果的责任归总理府(土耳其)或财政部(葡萄牙)。在法国,国家会计管理局(Cour des Comptes)、议会的一个委员会以及公营部门高级理事会对1986年私有化方案的结果作了评估。委内瑞拉设立了一个协调局,负责评估私有化的影响。在委内瑞拉,一位知名的本国政治学家对私有化结果作了独立的评价。

132. 葡萄牙财政部对每项目标制订了具体的评价指标。例如,评估已私有化的公司时,除利润率或生产率等标准指标外,还包括使用投资/就业比率此外,还用国民拥有的集团掌握私有化公司的百分比来衡量本国企业能力的发展情况。

B. 私有化的成果

133. 关于私有化的成果,有些国家认为作系统的分析或许为时过早,而且评估结果不一定都能量化。不过,还是作了一些评估。

134. 据提交特设工作组的国别报告来看,在证据表明私有化执行得恰当可产生重要的好处。其中包括:在提高经济效率方面,增进了特定部门的市场竞争(马来西亚、新西兰、联合王国);改善了私有化企业的绩效和竞争力(阿根廷、希腊、牙买加、日本、摩洛哥、菲律宾、葡萄牙);降低了私有化企业产出的消费品价格和/或改善了私有化企业提供的消费者服务(日本、荷兰、新西兰、联合王国);私有化公司的资本化、投资和能力扩大,使就业安全度提高或就业增多(德国、马来西亚、尼日利亚);私有化公司能更好地利用资本、技术、技能和国际联系(芬兰、马来西亚、新西兰)。私有化使企业界范围扩大(牙买加);提高了资本市场的资本化和应付

能力(法国、马来西亚、尼日利亚、菲律宾、联合王国)。私有化吸引了外国投资,包括合资企业形式的外国投资(牙买加,该国1987年外国直接投资的94%是私有化带动的,此外还有:秘鲁、斯里兰卡、土耳其、委内瑞拉)。私有化带来了切实的好处,包括在仍部分实行国有制的私有化企业的管理中引进了私营部门的运作原则(荷兰、新西兰)。(以色列)对一家国营企业(电信公司)实行私有化进行准备并出售少数股(25%)这一举措本身看来已对企业绩效产生了积极影响。

135. 关于政府和宏观经济管理的作用,加纳、牙买加、马来西亚、尼日利亚和菲律宾等国的私有化降低了给予国营企业的补贴比重(在亏损企业被出售的情况下,或在给予国营企业的补贴超出此类企业产生的收入的情况下)。阿根廷、马来西亚和尼日利亚等国的私有化增进了政府收入(在私有化企业缴纳的公用税超过原先从这些企业取得的收入的情况下)。有些情况下,私有化出售的一次性所得数额很大,使政府除其它外得以减少长期债务和预算赤字(阿根廷、法国、葡萄牙、联合王国等等),或用于人力资源开发和基础结构发展(墨西哥、委内瑞拉),企业发展(塞内加尔),开展有利于无地农户的土地改革(菲律宾)和开展环境活动(德国)。基础设施交由私营部门开发为国家的某些“核心”活动提供了额外的融资来源,从而减少了基础设施的“瓶颈”、缓解了预算困难或腾出资源用于其他发展项目(印度尼西亚、马来西亚、葡萄牙、泰国)。私有化结合其他措施增进了宏观经济稳定和增强了人们对经济的信心,吸引了某些国家外逃资本的回流(阿根廷)。在美国,对外分包安排使公共服务的提供节省了大量费用(10%到40%);其他好处还有:服务质量提高,灵活性更大,交付时间缩短。

136. 不过,这些好处大多表现在高收入或中等收入国家,有时还付出了一定的社会代价;消费品价格降低等效率收益虽可归因于所有制变化本身,但同样也可归因于竞争加强,包括私有化在这方面的作用。此外,在一些低收入国家,私有化较难实行,有时反而使私有化公司的绩效变差,造成财政收入和就业损失(尼日尔)。另外,虽然私有化使一些国家(阿根廷、法国、牙买加、马来西亚、菲律宾、大韩民国、斯里兰卡、联合王国)的股份持有基础得到扩大,但在收入分配影响方面尚需作更多的研究。就转型中的国家而言,有些国家(捷克共和国、立陶宛、斯洛伐克)比另一些国家(俄罗斯)在以大规模私有化为途径分配国家财富方面更为成功。

137. 在中欧、东欧和前苏联各国,私有化是向市场经济过渡的关键内容,过渡进程的发展对私有化进程有着重要的影响。这些国家大多在“小型私有化”特别是服务、零售和农业私有化上取得了显著成就。制造业和银行部门的中型和大型企业的私有化比预期的进展慢得多,尽管已充分考虑到这项任务的复杂性。

138. 虽然这些国家从不同的处境着手私有化,因此实行了迥异的私有化战略,但它们遇到的障碍是类似的。它们的机构建设虽有很大进步,但仍有差距,特别是在必要的法律规章、取得资金和公共行政机构的作用上。宏观经济条件,特别是货币和财政政策,往往缺乏支持私有化活动的成分。以前在“影子经济”中获得的技能和商业态度,对成功地经营市场条件下的大型企业显然不够用。而且,基础设施,特别是通讯上的缺陷,令潜在的私人投资者却步。此外,这些国家中有些国家的政局不稳和对改革进程的方向及深度的难以预料,必然使私有化进程受到阻滞,而为了建立私有化的可信性却必需取得进展。

XX XX XX XX XX