

联合国

秘书处

Distr.
LIMITEDST/SG/AC.6/1993/L.4
9 August 1993
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

联合国公共行政和财政方案

第11次专家会议

1993年10月6日至14日，

日内瓦

财政资源开发

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、调集收入	1 - 33	2
二、政府预算的编制	34 - 68	9
三、改造国营企业部门	69 - 100	18

一、调集收入

1. 世界上的所有国家目前都在经受着财政紧张,这是由于全球性、区域性和国内的经济发生变化所致。对发展中国家来说,这些问题反映在两个方面:资源的调集、利用和制订预算;以及国营企业部门的改革和变化。

2. 1990年至1992年期间的特点是,人们试图根据发展中国家政府所订立的已经修正的宏观目标给这些国家的收入调集政策领域带来变革。

3. 促使政府审查税收和海关体制及其执行机构的主要因素如下:

(a) 以前可供补充国内储蓄以致有可能在短期内进行更多投资的外部资金来源正变得越来越难以调集。这是因为1980年代后期和1990年代初期与1980年代初期相比流入发展中国家的净资源数额减少;

(b) 由于中欧和东欧以及波罗的海各国的政治体制重新改组之后出现大量的过渡性经济国家,对优惠性的外来资金的竞争正在增长;

(c) 进入私人资本市场的机会仅限于信誉好的国家;

(d) 由多边机构制订并由若干传统发展中国家所实施的经济结构调整方案鼓励贸易自由化,并促进人们努力成为国际贸易和生产网络的一个组成部分。这些方案包括以增值价值税征收间接税,使税收率和关税率及规章条例一体化,并促进国内生产和出口。这些方案对收入的短期影响可能是不利。这些宏观经济改革的实施由资源调集机构来主导,他们认为,他们的机构需要调整,以便通过提高能力适应这些方案和抵消收入的下降;

(e) 1990年代利率的预期下降将为负有大量可变率债务的国家提供减少其负债总额的机会,因为较低的利率会影响到排定的利息支付。这就需要始终如一地调集资源和控制政府预算赤字;

(f) 预期商品价格将保持稳定,在1990年代美国经济复苏之后实际价格只会略有增长。现有的债务只有用国内资源来偿还和减少;在许多情况下,商品出

口国将无法以优惠条件或其它方式获得贷款。因为他们现有的偿债能力已被充分利用,而在今后10年似乎不可能增加。如果要提高偿债能力的话,则需要充分的调集所有现有的国内收入来源。

4. 税收仍然占政府财政的大约80%,尽管在1980年代中期就税收与政府经常性收入的比例来说它略有下降。在这一期间征税的结构从间接税向直接税转变方面没有发生巨大变化。但各国家集团之间税收结构有所不同。在发展中国家的经济中,税收的主要来源在低收入的经济中来自于对国际贸易和交易的征税,这在撒哈拉以南非洲更是如此。与此相比,在中等低收入国家经济中税收的主要来源是对国内商品和服务业的征税,而在中等高收入国家经济中主要来源是对收入、利润和资本利得的征税。在撒哈拉以南国家,对国际贸易和交易的征税占政府经常性收入总额的50%以上,对国际贸易税的依赖反映出这些发展中国家的开放程度以及其经济对外部交易的依赖性。

5. 许多发展中国家已经采取不同的税务改革措施,并取得了程度不同的成功。税务改革集中于扩大基数,从而避免提高税率和对奖励措施产生不利影响。这对60个发展中国家来说尤其是如此,这些国家在过去5年内减少了贸易壁垒,他们目前正着重于经济调整和转向出口制成品的贸易顺差,以维持其经济发展。他们还努力通过限制富人的税款扣除额以及通过避免向穷人征税来促进平等。在危地马拉一些税务漏洞在1989年的税务改革中被堵死。在新兴的制造国家内实行了增值价值税,目的是创造大量收入,以致与进口或货物税相比减少失真现象。最后,税务改革是一项长期的任务,需要定期变革,以便考虑到外部条件和内部需求。

6. 仅仅是税务和关税的改革还不足以增加政府收入。在多数发展中国家税务管理也需要改革,以改进税款的收集、税务审计程序和整个的税务政策机构。此外,人们普遍认为,许多低收入国家中的税务潜力尚未得到充分利用。收入状况不佳的另一个主要原因是由于税务管理不严造成逃税。

7. 面临这些问题的国家,包括过渡期间的国家,正在努力制订新的政府职责和

职能,以使他们实现经济复苏和达到新的社会水平。尽管最近有许多人提议减少政府职能,并存在着要求削减由政府部门所消耗的国家资源的种种压力,但是始终需要加强政府在资源调集方面应付这些挑战的能力。

8. 1980年代末和1990年代初,多数发展中国家面临着不断增长的国内和对外财政失调,从而导致难以持续的公共部门赤字。为了遏制这些赤字和实现财政稳定,许多发展中国家实施了经济调整政策,以改善其财政状况。在收入方面,已采取重要措施来扩大收入基数和加强税务制度的弹性。结果,提高了税务管理的效率,从而促进改善了资源调集和收入状况。在开支方面,人们着重于通过加强开支控制、进一步研究公共事务和紧缩工资调整来限制经常性开支的增加。此外,还审查和精简了公营企业,并减少了一些企业的业务数量和规模。

9. 鉴于这一背景以及资金外流的不断恶化,许多发展中国家所执行的政策中包括采取措施加强国内资源调集。

10. 在为公营部门调集收入时,许多传统发展中国家继续依赖于税收,特别是向消费、国内商品和服务业、收入和利润以及国际贸易征税。为了推动这一趋势,许多国家实行了税务改革,旨在增加额外收入,确保税收政策辅助其宏观经济框架。为了克服税款基数的收缩、关税收入的下降以及因商品价格下跌而导致的收入减少,他们还实行改革来改善其税务制度的运作状况并加强税务管理。

11. 税务制度的改革着重于若干主要因素:增进税务制度的中立性、简易性和横向平等;扩大收入税的基数;在若干情况下实行增值税;减少由征税引起的失真现象;以及采取尽量减少今后财政赤字之可能性和符合行政管理能力的开支方式。

12. 税务制度的简化导致了从对生产征税逐渐转变为对消费征税。在某些国家实行的增值税促使征收了大量的收入,同时排除了向出口和投资开支间接征税的负担。它还促使把向国际贸易的征税转变为向国内交易征税,并促使对个人和公司收入税进行结构改革以创造更高的收入。

13. 成功地实行税务改革以及从这一来源调集更多的资源还要求加强税务管理。为了提高税务管理的效率和效能,若干发展中国家实施了种种方案来对有关税务的评估、税款收集和税务执行的机构进行全面改革和提高其业务。为使现实与意图一致,他们还简化了行政程序、加强工作人员培训并引进了数据处理设施。他们还作出努力改善税务审计、更准确地确定计税基数,以便避免打官司和通过采用推定技巧和标准的评估方法尽量减少解释中的困难。

14. 一些国家政府注意到,有必要加强收入管理当局,为此有必要给这些机构增加必要的法律、行政和财政权力,以使它们能够更积极地参与税务政策的制订过程,并让他们在为政府评估和收集税收时享有充分的自主和灵活性。他们还注意到应当在国家层面上加强各级税务官员的培训设施,并且在可因规模而节省开支的地方,在分区域层面加强这种培训设施。还可以将注意力集中于课程开发、模范培训方案和培训训练人员。

15. 对于多数国家来说,一个受过良好培训的和有效的税务管理当局能够有助于满足收入需求,并能提供一项在财政上实现更多的自力更生和减少对财政转款之依赖的途径。而且,通过提高收入管理当局的能力而使违反行为更加困难并创造更多的收入,这样还可以减少实行更高的税率或课以新税的必要性。最后,高效率和高效能的税务管理当局,将有利于实施稳定政策和调整方案,促进经济增长的前景。收入管理当局负责实行税务和关税制度,因此,财政政策的成功与否将在很大程度上取决于这些机构的管理好坏。

16. 这些问题、以及收入管理当局与财政政策的各级决策人员之间的关系和收入管理者可能在这方面的参与等都是讨论的议题,当受过良好训练的高级官员及其工作人员为讨论和政策事项的分析作出贡献时,这些议题比较容易得到澄清。一个受过良好训练的收入管理者可以通过提供切实的观点积极参与税务政策的制订。如果这种意见涉及如何有效地实行和控制收入政策决定,则具有极其重要的意义。收入管理人员可以通过就税务政策的基本方面提供意见和预测立法变化对税收的影响

来协助财政当局。

17. 区域间的机构也可以协助政府实行收入调集措施。也许不妨采用一种协调的方式建立一个具有培训设施的区域间机构。这种机构既能促进发展中国家之间收入政策开发方面的互补,而且又训练高级税务管理人员执行和管理方面的技能。

18. 有利于建立一个中心的筹备工作正在进行,目前已从若干双边和多边来源获得强有力的支持,这些来源特别包括非洲建立能力基金会以及其它非洲的主要发展机构。

19. 财政管理及其主要的组成部分继续在国家发展中发挥关键的作用。目前,如何充分、有效并公平地调动资源以补充国家的宏观经济发展,这已成为发展中国家处理经济管理和控制的关键问题中的一个核心问题。由于存在如上文所建议的国际机构以及有关的政策和方案行动来加强税收和海关管理等有关领域的技术和技能,这将有助于通过调动资源促进经济和社会发展。在现有资源的范围内,这些活动将列入今后的工作方案。

20. 在传统的发展中国家中,主权机构的发展已基本完成,目前正在评价这些机构的效能,然而,经济处于过渡时期的国家面临着范围更为广泛的发展问题。中欧、东欧和巴尔干等指令性经济国家正在发生重大的结构性变化,这些变化更加复杂,规模完全不同。

21. 私营部门管理的私营企业技能和经验曾受到全面压制,经济中的资本结构不是根据商业考虑所形成,而是受到政府其他优先事项的影响;由于狭隘地着眼于就业、工资和税收问题,资源调动政策受到遏制。这些国家中公共机构的改革将涉及一系列的变革,例如着眼于商业业务;减少政府对商业活动的干预;改革政府机构、立法和程序,以期摆脱单一的经济,坚定不移地建立开放经济制度;并根据国内外形势对经济、社会和政治制度的影响,大刀阔斧地改革现行行政制度。

22. 由于面临着各种严峻的经济状况,许多过渡时期政府都着眼于经济恢复和发展方案,这些方案在不同国家中具有不同的形式。在各种情况下,都必须注意到政

府的各种替代政策。由于许多政府为了满足经济恢复和发展的需要而改革其经济政策,因此,公共行政人员已表示需要改革一些有关的管理程序,例如,收集资料和确定优先次序的机制、经济和社会趋势的分析程序以及协调机制。联合国的方案具有独特的能力来资助这些国家,并能进一步支助各项努力来加强文职人员促进发展的能力。

23. 还应该指出,许多政府正在修订和修改各级的法律构架--宪法、法令、符合和法律管制。从调动资源的角度来看,联合国方案可以参与这一领域的工作,尤其是在各种法律和条例的简化、合理化并使其具有相辅相成的性质和可读性方面。

24. 来自经济处于过渡时期的6个国家的税务官员指出了一种不平衡的现象,即一方面制定立法来征集税收,另一方面却缺乏训练有素的行政人员来执行这些法律。在其他情况下,促进工业发展和征集税收两者间存在明显的矛盾,因此,导致税收严重减少,因为为了促进具体部门的经济发展而颁布了十分“软弱的”立法。此外,由于对特别要求免除税收/关税的请求缺乏明确规定的行政答复,因而导致当地官员未经征求中央机构的意见而作出临时性决定。

25. 这些实例加上相临各国执行不同的税务和关税政策的事实说明,开展集体评估可以更好地开展政策改革,必须提高地方的行政能力,以便有效地执行政府所制订的调动资源的政策。

26. 目前调动资源领域内技术援助方案的重点是:

- (a) 直接支助宏观经济政策拟定领域,其主要形式是支助经济调整方案;
- (b) 机构能力建设,大力强调训练行政人员,使其成为今后机构改革的重点。这些活动的形式是改善行政管理方案。

27. 对于改善方案和项目是否成功从未进行充分调查。初步看来,大部分都具有积极有益的效果,但是,对于从事这一领域工作的人而言,有时在期望和牢记两者之间存在一种令人沮丧的差距,如果在一个项目结束并撤出外部援助投入时,根据这种行动的可持续结果来作出判断时尤为如此。导致缺乏可持续性的遏制因素是可以

猜测到的。就东道国而言,这些因素可能包括:

(a) 政治阶层及其下级人员不能充分保证同税务当局开展开诚布公财务交往;

(b) 缺乏良好的训练机会,不能向税务机构工作人员提供充分的服务条件,以便促使他们获得并发展工作中所需要的技能,并在获得这些技能之后继续留在公营部门工作;

(c) 基本上缺乏资源,在执行大量外部支助的技术援助项目时,这种现象受到掩盖,但是一旦这些项目结束就显现出来。

28. 就捐助国/贷款国而言,这些遏制因素包括:

(a) 处理改善税务管理的努力往往规模太小,并且不愿意真正提高能力往往需要几十年时间;

(b) 对发展中国家的财政管理需要作出错误的判断,从而提出不适当的改善方案(比如,在保证建立可靠的基本体制之前建议开展繁琐的理论革新);

(c) 为坚持东道国必须执行改善税收管理的方案,将此作为提供技术援助的条件。

29. 改善税收管理的项目将继续得到广泛支持,不仅将得到捐款国的支持,还将得到东道国政府的支持,因为捐款国希望见到调动国内资源的情况得到改善,以便促进其资助的经济和社会发展,并支持其本国的援助资源,而东道国政府则希望全面改善资源调动、税收的会计责任、管制以及资源管理。显然,发展强有力的税收管理当局的成本低于税收管理软弱无力所造成的损失。

30. 第二,规划这些项目时需要有比较现实的期望。东道国政府准备对改善方案作出充分政治承诺时是如此,在拟订这些方案的内容时也是如此。虽然在有利的环境中可能产生宏伟的目标,然而不太有利环境则意味着需要有比较现实的态度,不要华丽的词藻。项目规划人员尤其应该准确地衡量受援国承受变革的能力。

31. 第三,政府应该对这一类项目提供更多支助。各国政府通常向税收管理工

作人员提供报酬以及其他服务条件,而这些报酬与私营部门的报酬相比并不吸引人。训练有素的工作人员必然会寻求较好的条件,因而公共部门的人员配备情况则受到影响。此外,训练的效能日益低下。在税收管理领域训练员方面通常具有相同的问题。训练员的报酬往往不足以是最优秀的训练员长期承担训练作用。因此,受训人员所受训练的质量低下。

32. 第四,从长远来看,在培养必要的技能和发展国家能力方面,发展当地培训同派遣工作人员到国外受训相比,可能成本更低,效果更大。

33. 最后,如果在支持税收管理能力还是支持其他领域之间可以作出选择,在政府财政管理体系不发达的国家,最好是支持税收管理,因为这是政府各种复兴项目所有其他因素依赖的基础。

二、政府预算的编制

34. 在编制政府领域所面临的许多问题中,有六个问题对于改善管理和生产率具有特别关键的作用。选择这六个领域的重点是需要改善或加以改革的若干项目,或是必须立即加以处理的问题和挑战。

35. 本文件阐述了5个领域——即加强体制和宏观经济构架、预算管制的技术、政府支出的组成和规模、现金和债务管理以及前中央计划经济国家的预算改革。(第六个领域是预算编制的计算机化,这是一个关键的问题,在另一份文件“公共行政和财政的信息技术”(ST/SG/AC.6/1993/L.5)中加以阐述。顺便指出,个人电脑在发展的所有方面已成为越来越重要的工具。它们正在渗透到预算程序的所有阶段。由于它们的成本不断下降,并便于使用,个人电脑已大大改变了编制、执行和管制预算的方法。但是,与此相矛盾的是,关于个人电脑在政府预算编制方面的用途或优越之处的资料很少。

36. 许多发展中国家需要加强体制和宏观经济构架,没有这种构架,政府预算编制就不能恰当地履行其主要职能。在财政拮据和结构调整的时期内,预算管制是使

政府支出发挥最大效益的有效手段。经验表明,发展中国家改善预算管制技术还有很大余地。关于政府支出的组成和规模的研究明确说明了最近稳定和调整方案对政府支出所产生的作用,并说明在哪些部门需要重新调配支出。现金和财政管理是完善的财务管理体系中的一项重要因素,但是尚未得到应有重视。在这一领域需要提高成本效益。最后,一个全新的预算主体值得特别重视:随着共产主义制度的崩溃,前中央计划经济国家必须使其预算结构适应自由市场的需要。这产生了许多问题,即如何衡量这些国家必须采用或修改的最佳技术、机制和程序。

37. 人们普遍认识到,在过去几十年中,大多数发展中国家都忽视了公共支出管理的体制方面的问题。在一定程度上,产生这些不足之处的原因是,各国通常都在经济危机时期进行预算改革,因为采取短期的纠正行动比较容易,而研究预算程序以及作为其基础的宏观经济构架是否合理则比较困难。

38. 一些发展中国家在执行国际货币基金组织的结构调整方案时发现了体制和宏观经济构架中的许多不足之处。由于存在这些不足之处,大多数方案都包括公共支出规划、预算结构和程序、预算执行、政府会计和财政报告以及其他有关领域的改革或改进工作。

39. 为了提高效率、公共支出规划需要有一种连贯一致的宏观经济构架,在这种构架中,财政和规划部、中央银行和统计办公室都需要有体制能力。为了在技术一级改善这种协调工作,一些国家已经设立了由政府这几个部和机构的高级官员所组成的联合特别工作组,对主要的宏观经济变量进行重要的经济预测。例如,加纳已设立经济政策审查委员会,由两名部长、财政和规划秘书以及中央银行行长组成。孟加拉国的财政调整问题都提交给国家经济委员会的执行委员会处理,该委员会由总理领导,规划委员会成员、高级经济官员和中央银行也出席其会议。在其他国家,财政部和规划部已经合并,组成一个部。

40. 在没有坚实的体制和宏观经济的框架情况下,政府当局难以适应可能出现的变化、危机或紧急情况。出现不利于优先事项活动的全面性削减并非是不寻常

的,因为财政部没有合理削减开支的标准。如果过于频繁地进行全面削减,会使方案管理员士气低落,他们会不断猜测下一次削减何时会发生。盲目削减也可能严重干扰方案的影响,并会造成严重的问题。例如,为了面对朝市场经济转型中所出现的无法确定的情况以及收支之间的波动,俄罗斯联邦新的预算法对于“受保护”和“未受保护”的政府开支加以区别。“不受保护”的开支只有在足够的收入情况下才能提供。

41. 总的来说,为了防止这些潜在的危险,财政和规划部应就“核心计划”达成一致意见,以便确定国家面临严重预算危机时需要保护的方案。中央政府有必要建立一个高层的机制,以便在国家面临严重的经济危机时,在完全意识到社会和经济优先事项的情况下,以协调和有效的方式削减公共开支。

42. 发展中国家必须加强其在宏观经济领域中收集和分析数据的能力。诸如通货膨胀、经济增长率、部门增长率、收支平衡和还本付息等重要经济变数,以及税收和非税收的数据,需在合理的时间内得到计算和估计。

43. 例如,肯尼亚已开始一项预算合理化的方案,该方案的主要内容是要改善预算进程和财政部、规划和国家发展部以及其他各部的机构和管理能力。预算进程已出现若干的改进,包括建立和确定宏观经济框架,以便为更好地进行中期和年度预算规划打下基础。该框架考虑到重要的经济变数、即预计的经济增长率、部门增长率、收支平衡的预测、通货膨胀的趋势和货币供应量等。总的财政预测和开支计划每年制订两次。这些预测为三年的公共开支计划和年度预算打下基础。它们考虑到税收和非税收增长可能出现的趋势、捐助机构对赠款和贷款可能作出的承诺,以及经过汇率可能出现的变化、利息和偿还款项的调整之后对现有承诺的预测。

44. 印度是另一个已发展出庞大和复杂宏观经济框架的国家。在制订五年计划的框架时,规划委员会广泛运用宏观经济的分析和计量经济学模式。在制订全面和统一的年度预算的各个方面时,他们也在较少的程度上采用宏观经济分析。规划委员会对于向发展的各项目 and 方案拨款问题提出建议,但预算拨款的最终决定权仍在

财政部。由于具有一整套重要的宏观经济数据,财政部长在研究经济状况时,可决定他能够通过新的直接税和间接税调动多少资金,以及他对于诸如石油产品、煤和钢材等商品的管理价格能提高多少,以便抵销因通货膨胀而增加的成本。以往的经济可以作为一项指南,以便在考虑到现有通货膨胀率、通货膨胀和其他参数的增长情况下,确定以货币计算的预算赤字在多大程度上是安全的。尽管这种宏观经济框架已是十分广泛,但是,如果财政部能建立计量经济学的模式,则可进一步改善年度预算的制订工作。这些模式可以更好地处理筹措预算的规模和方式,以及可能对增长、通货膨胀和收支平衡的影响。

45. 尽管发展中国家在最近几十年里已面临许多预算上的限制因素,它们对预算控制的技术却未引起任何重视。他们更多地注意税收,而不注意如何尽可能地扩大现有资金的方式。在目前财政问题日益增加的情况下,一条解决的途径是在制订预算和执行预算的不同阶段中,发展出有效的控制预算技术和程序。

46. 然而,首先什么是控制?在目前的情况里,它局限于上述两个阶段,即制订和执行预算的阶段,并只作出三种考虑:

(a) 从严格的财政角度出发,它必须防止负责制订和执行预算的公务员出现浪费和贪污的现象;

(b) 从行政管理的角度来看,它必须促进有效管理货物和公共服务项目;

(c) 从政治角度出发,它应向立法和执法机构保证预算的决定将不会太多。

本报告将不讨论限制预算开支增长的方法和途径。发达国家在该领域中的经验已在许多研究报告中得到介绍,如最近发表的文件,《公共经常支出的规划和管理:国家经验的教训》(ST/TCD/SER.E/7)。

47. 在许多国家里,包括绝大部分非洲讲法语的国家,预算制度的控制是由财政主计长在预算筹备阶段加以进行,主计长的任务是向财政部长作出汇报,并向他们所分配的各部提出建议。财政主计长需对他们所控制的各部提出的所有预算请求提供

咨询。由于他们可批准所控制各部的所有开支,因此,他们也能向财政部长提供关于各部批准开支的十分确切的材料。

48. 在执行预算一级,法国预算制度的另一项特点是严格区分审批官员和会计。审批官员负责向国家拨款,并决定那些开支可以使用。会计则是公共款项的管理者,他们负责弄清楚所指定开支是否适当,并付出款项。

49. 在英国的预算惯例中,审批官员和会计之间的区别不明显。英国制度的实质在于内部和外部行政管理控制和议会控制的组织方式。政府有权在没有预先确定信贷限额的情况下可以批准开支。此外,对批准开支的控制也不象法国那么严格。所有的拨款都是根据预算的主要项目一起提供。

50. 正如这两个不同制度所示,发达国家的预算控制是一个由明确条例和程序调控的复杂过程。在发展中国家,条例和程序需要得到加强。此外,可以建立各种机制和程序,评估是否真正需要资金,以及是否得到适当的利用。电脑的使用应可以更易于编制改进业绩或管理的指标。这种指标并不新奇,它们是规划方案预算系统、预算选择合理化系统或者零基数预算系统的组成部分,许多发展中国家在过去二十多年以来已适用了这些系统,均取得了不同程序的成功。新颖之处是人们对这类管理工具重新发生兴趣,该工具有可能改进控制、加强公共服务的产出,并对公共开支的成本、业绩、环境影响等提供更多的资料。例如,法国在其预算文件中使用四种指标:资源、结果、影响和环境的指标。资源指标主要是指委派给某项任务的工作人员人数。结果和影响的指标更难以制定,因为方案的目标必须得到准确的衡量。任务中的困难经常是一种挑战。如果无法确定目标或服务的对象,方案管理员可能会怀疑该方案是否出现问题,因此是否需要重新加以评价。这些指标也可用于研究各项方案的相对优先地位,以便可以在未来调整资金。

51. 总的来说,在确定各项活动的优先地位,以及考虑它们的规模和执行的时间之后,各部必须确保它们在财政年度中的总开支符合与财政部协商后所确定的部门开支上限。发展项目和方案的开支应在最近对估计成本进行的审查基础上进行评

估。对于尚未批准的项目,不应该提供任何象征性的拨款。除了对自然灾害的救济之外,在财政年度期间,对于预算中未包括的项目不应提供任何开支。但对于超支和尚未预见的开支应准备有补充性的拨款,而这种开支只能占预算的一个很小的百分比数字。

52. 预算控制也需要处理公共付款和就业政策的问题,因为这些问题对于有效管理货物和公共服务来说是极为重要的。如果工资帐单的数额太大,则不会剩下太多的资源用于其他目的。如果无法控制公共部门中的开支,则可能对教育和保健等基础方案造成严重的后果。同样,如果技术不熟练的工人人数超过训练有素的工人,则对生产不利。多余或不胜任的工人是一项严重的负担,经常会对旨在对付失业问题的公共就业方案造成影响,而且也会影响以往由财政部严格控制的聘用权进一步下放。即使解聘金在短期内是昂贵的,它也应得到认真的考虑,以使重新建立劳动力与非劳动力之间的平衡。诸如对聘用的冻结、取消空缺和临时职位、自动退休和主动退休等手段很有用处。

53. 另一个问题是“影子雇员”,即那些拿政府工资,却不存在或没有聘用在预算将他们所列的职位上。为消除“影子雇员”,诸如加纳和赞比亚等国家采用公务员普查的办法。世界银行的报告指出,最近在中非共和国和几内亚所进行的普查分别发现1 300名和7 000名“影子雇员”,占这两国聘用的公务员约7%。

54. 经济困难、调整和稳定的方案要求大部分发展中国家作出重大的财政调整,尤其是通过削减政府的开支。一项关于1973-1985年期间公共开支规模和结构的变化所产生的经济和社会影响的综合研究报告,试图寻找发展中国家如何通过改变其中央政府开支的功能和经济结构所进行的调整。这项研究提供了关于最近预算趋势的全球和详细的情况,其中关于1980-1985年期间最为重要的情况总结如下。

55. 就1980-1985年期间政府开支的经济结构所发生的变化来说,这项研究报告表明利息付款大量增加。在七十年代停留于6%至7%之后,它们于1985年超过了支出的14%。利息付款急剧增加的直接结果之一是,政府开支的其他组成部分将相应得到

削减。调整的负担主要落在资本开支,它被削减的数量超过任何其他开支的组成部分。最为急剧的变化发生在布基纳法索、马拉维、肯尼亚、莱索托和利比里亚,在这些国家里,资本开支作为中央政府总支出的一个组成部分下降了约1/3,在某些国家里,在1985年终了的五年期间里,降幅超过一半。另一项明显的特点是货物或服务的经常支出出现下降。它们从1980年占政府总支出的27%下降为1985年的19%。在1980至1985年的调整期间里,货物和服务的购买量下降的幅度高于工钱和工资的付款。这表明,在那些中央政府仍是就业的主要来源的国家里,相对于减少购买货物来说,公共就业的裁减和工钱的压缩遇到更多的阻力。

56. 关于政府支出的职能结构,研究报告表明,从总体来看,发展中国家的政府支出形式与工业化国家有着很大的不同。经济事务是发展中国家支出的主要职能范畴,而非社会事务,这反映了经济增长是一项绝对优先的主要政策目标。在1980-1985年期间,由于经济越来越困难,在发展中国家的整个政府经费中不得不大幅度削减经济事务的支出。非洲和拉丁美洲的削减幅度尤其大。赞比亚的经济事务比重从33%降至16%,莱索托从35%降至25%、马拉维从44%降至30%,冈比亚和坦桑尼亚联合共和国从43%以上降至25%,甚至更少。拉丁美洲经济事务的相对规模缩减得十分厉害,从1980年的24%降至1985年的17%。例如,巴西削减了18个百分点。

57. 对政府其他部门支出的审查表明,在1980-1985年期间,也许由于整个政治紧张局势有所缓和,在发展中国家的全部经费中,防务比重逐步下降。为了满足加强人力资本和技能的迫切需要,与工业国家相比,发展中国家继续使教育事务在中央政府支出中占有更大的比率。此外,尽管经济困难,在1980-1985年期间,这方面的比重只下降了一个百分点。卫生方面的支出仍然占4%,没有发生变化。

58. 在这一研究中应该怎样吸取预算方面的教训呢?鉴于在稳定和调整方案方面将继续遇到压力,在进一步筹集国内资源方面将继续遇到困难,发展中国家必须努力进一步实际和有效地利用公共支出。它们必须明确确定优先顺序。将公共支出从较低优先领域转入较高优先领域可改进其效率。在卫生方面,应将更多的公共资源

用于免疫和产前护理等基本保健措施。教育本身并不能带来经济增长,但是毫无疑问,它是发展的一个关键因素。其中重点应是初级教育,因为人们广泛认识到初级教育的返回率要高得多。

59. 在农村基础设施方面,供水、电气化和道路的修建直接有助于发展。但是发展中国家在选择最具成本效益的项目和技术时需十分小心。举例说,农村电气化方案曾出现错误,因为在这类方案中很少有属于依赖成本收益分析的一体化计划的一部分。一些项目失败的原因是维修支出未能得到正确的评估或未能作出年度预算。这些隐患表明,发展中国家有充分余地可提高其公共支出的效率和效用。50多年前产生的成本收益或成本效益分析等技术在选择项目时仍十分有用,可帮助规划人员不犯代价昂贵的错误。值得一提的是,技术本身并不能在是否按照合理和客观的方法审查政府方案和项目方面发挥举足轻重的作用。不能将复杂的数量分析作为人类资源不足的发展中国家的一项准则。智利和泰国等国家广泛利用数量分析来鉴别其潜在的投资支出。博茨瓦纳制订了程序以确保认真注意其投资支出所产生的经常费用问题。

60. 尽管自1980年代以来,全球性的通货膨胀率和借款费用有所下降,因此改革的迫切需要也相应减缓,但是建立现金和债务管理制度则是维持一个良好的财政管理制度所不容忽视的一个关键因素。令人遗憾的是,多数发展中国家的现金和债务管理仍然利用不足,其中有两个主要原因:政府各部或机构不会因为资源管理不良或有效而受到处罚或奖赏,当今的会计思想注重狭义上的对资金负责,而忽视了应有效地利用资金。

61. 现金和债务管理有着双重目的。现金的投资应能够安全地产生最多利息。从债方的观点出发,在管理债务时应尽可能少地支付利息。应留出最少的现金余额。相反,在用所拥的现金资源支付支出之前不应该借款。

62. 最近技术合作促进发展部发展管理司对六个发展中国家所作的研究表明,所有六个国家都认识到必须进行现金和债务管理。但是,其中多数国家都尚未为进

行这方面的管理作好充分的准备。塞拉利昂的总会计长部在每天从中央银行收到的银行来往余额的基础上编制了现金管理报告,作为进行现金和债务管理的第一步。这一报告与可预见支出报告一起可提供现金流通数据,这些数据可用来管理流通资金和减少利息的支出。孟加拉国与孟加拉国银行有一个长期安排,以便尽量利用现金资源和尽量减少利息的费用。如果多出的现金余额超过了所要求的最少余额,可将其用来清偿向银行的直接借款,如果有任何剩余,则用来习买回国库券。

63. 所有六国都必须改进对现金流通的预测,它们必须每月都了解它们可预测的收支数额。这一数额完全取决于所得税、关税和支出的季节性。除了这些每月的变数以外,任何一天政府都可能缺少现金来偿还债务,或拥有超过其需要的现金。因此,有必要每天监督现金的流通,以便将政府对现金的需求降至最低点。缺少规划和未充分制定报告现金流通情况的程序是现有现金和债务管理中最严重的不足之处。还必须加强机构安排,因为人们并非始终清楚管理责任从何开始。现金的出入管制也需改善。现金流入管制十分有用,它便于尽可能缩短应收到款项与可用其支出之间的时间。当计划的收款出现重大变数时,也许有必要采取行动加以纠正,在某些情况下应予以处罚。现金外流管制也很有用,它可确保到期后支付款项。在此还应加强按规律支出款项的程序,以减少延期付款或未到其付款的现象。

64. 也许有人会问应在何种程度上集中现金和债务的管理。各个国家将权力授予支付部门的程序都不相同。但是越来越多的国家普遍将中央的责任下放给支付机构。

65. 在1970年代和1980年代期间,发展中国家普遍存在着没有充分的机构和进程机制进行预算调整的现象。如上文第一节所述,最近各国都已开始改善机构。现在轮到前中央计划经济国家面临这些问题了。为了改善目前的状况和使其机构适应自由市场的新目标,它们的首要任务之一就是确定对它们来说属于独特的机构因素,这些因素在很大程度上造成了巨大的财政赤字,从而威胁到它们的清偿能力。

66. 最近货币基金组织出版的一本书强调了这些因素,³其中4个因素特别值得

一提。第一,很少意识到财政限制;不现实地指望资源持续增长。结果,每次新预算都成为下一年不断增长的支出的一个基础。第二,将发展计划作为预算的基础。预算只不过是计划的货币翻版,价格由中央或以行政手段决定。预算更多地被当成是支出和会计的一个框架,而不是财政政策的一个手段。第三,中央计划经济国的公共企业不仅从预算和发展计划中提取资金,而且从政府核准的信用预算中提取资金。鉴于公共企业的重要性,信用预算成为一种同等预算。最后,过分依赖行政法令,这些法令代表着已经作出的决定,往往没有足够的依据。而且这些法令太多,使官僚机构不知所措,难以一一执行。

67. 很多前苏维埃共和国在独立以后都要求作出新的预算和财政机构安排。正如货币基金组织所指出,应通过对资源限制的明确认识来支配支出。建立新国家和新政府以后,必须明确规划各级政府的财政任务和责任。

68. 很显然,这些新国家和其它前中央计划经济国家在预算管理和其他公共财务领域面临很多挑战。发展支助和管理事务部财务处应力图加强其技术援助和研究方案,帮助这些国家作出创造性和革新努力,以便建立更加有效的预算管理和管制机制。

三、改造公共企业部门

69. 在为了纠正持续的政府财政和国际收支帐户赤字而执行的结构性调整方案的刺激下,私有化浪潮正持续高涨。目前很多观察员认为,多数国家的公共企业部门战线拉得过长,现在正在重新确定政府的作用,将其排除在企业管理之外。这一点尤其适用政府行政能力有限的发展中国家。在80多个发展中国家,公共企业私有化和私营部门相应的发展是其发展计划的中心战略。举例说,1984年以来,墨西哥已售出或清偿了其1 155个公共企业的三分之一,而除了23个公共企业以外,智利已经将其1973年所拥有的524个公共企业私有化。当前,很少有国家不再思考至少进行一些有限的私有化。

70. 过渡性经济国的私有化是国家变革的中心。在过去三年里,往往是在生产、贸易和就业崩溃的情况下已迈出了巨大的步伐。总之,供应正开始对新秩序作出反应。在很多东欧国家,主要在私营部门,每年的产出增长15%至25%。1992年,捷克斯洛伐克实现了世界上第一个大规模私有化计划;在总共1 700个企业中,所发行的将近四分之三的票券都投资在437个投资基金中,其中很多是由银行设立的。这一计划是否属于成功还有待于进一步观察。

71. 但是,在可预见的将来,公共企业还不会消失,这一点也越来越明确。管制能力较差的国家中的公共垄断、调整能力差和/或资本市场弱和对外国投资者无吸引力的国家的大型企业和失业率高以及政治/社会结构脆弱的国家作为主要顾主的企业往往会继续为政府所拥有。

72. 有时候注重私有化也有其思想含意。调整选择集中为一个——调整所有权。这往往会“排挤掉”所有其他形式的调整,包括调整企业市场,使其更具竞争力和更加有效,调整企业管理,使其更具专业化和更加自主和调整企业管理,使其更加负责地了解是否实现了目标和是否有可能存在着毫无所获的现象。有时候将所有权的私有化本身看成是一项目标,将所有其他战略看成是不稳定和可废弃的。事实上,私有化也是可废弃的,而且当其不为国家目标服务时则不得不废弃。孟加拉国、智利和加纳便出现过这样的现象。改变所有权可以也的确能够产生变化,但是,它们也许适合也许并不适合在所有情况下都影响持续的改善。应根据情况为每一个个案作出诊断和开出配方。

73. 公共事业部门改组在如下四个级别上发生:

(a) 促进公平与公开的竞争,方法是

(一) 解除对市场的管制;

(二) 结束大的垄断;

(三) 使进口自由化;

(四) 结束公共事业的优惠待遇诸如直接和间接补贴(软预算);

- (b) 澄清政府和事业的作用和关系,方法是
 - (一) 明确说明和相互了解目标和成果指标;
 - (二) 改进事业成绩需要政府内的改革;
 - (三) 解除在购买人员征聘和补偿、借款、外国旅行等方面对管理自主的限制;
 - (四) 实行与成绩有关的管理奖赏;
 - (五) 通过中央监测和评价制度加强管理级的应负责任;
 - (六) 将非商业和管制作用与商业作用分开,明白补偿商定的非商业功能,将管制功能还给政府;
 - (七) 改进选干事的程序;
- (c) 使公共/私人部门的混合合理化,方法是
 - (一) 所有权的过户(作为营业中的商号出售,给掉或清偿资产);
 - (二) 管理的过户(立约由他人执行公共部门的服务、管理合同、租约、经销权、特许权);
- (d) 改组个别的公共事业,方法是
 - (一) 财务改组(债务—产权交换、清除部门内的欠款、重订偿债日期);
 - (二) 改变管理;
 - (三) 减少过剩的工作人员;
 - (四) 资产的恢复/现代化;
 - (五) 采用公司规划和管理资料系统。

74. 这四个级别是补充的--不是选择性的--抉择。持续改进成绩差不多一定需要改革的每一级都注意。每一级都需要政府的积极作用。一些领域是一次的政策调整,一些则需要在一时期内作出大量努力(诸如大部分的摆脱所有权)。其他领域需要政府的继续参与,诸如具有连续的管制或监测责任的摆脱垄断、银行、公用事

业)、由他人承包的服务、管理合同和执行合同。

75. 第一级的改革是标准一套宏观经济改革的一部分,包括取消价格管制、汇率调整和利率改革。通常将执行这些改革的进展作为国际筹资机构给予调整贷款的条件。它们的目标是三重的:建立反映改变的经济成本和利润的价格信号;增加每个市场中独立经营者数目(特别是外国经营者,因他们会带来投资资本、新技术和进入外国市场的机会);以及确保他们之间的竞争是公平的(“平坦的游戏场”)。

76. 公共事业一般有法定的或管制的垄断权利的保护:这些都必须停止,以便让较有效率的经营者进入市场。1990年波兰准许农民直接将食物带入市场,从而绕过国家垄断的食物分配部门。在几个星期内,波兰各地出现了农民的市场。现在自由市场的食物价格通常较国营商店的低。另一个政策目的是要取消特定部门的垄断,诸如煤、出版和零售店,主要是将大的、多厂的事业分成几个独立单位,以及消除整个企业象卡特尔的协会。

77. 光是这样是不够的,如果公共事业可以继续以高成本经营,并由政府补贴它的损失。在许多国家,一个早期步骤是财政部实行较严的财务纪律。主要目的是满足其证券部长的事业,现在已知道它们必须密切注意财务底线。在一些情况下,事业已响应新的气候,但不是没有压力和社会代价。在其他情况下,缺乏现款的事业改为向银行、供应者借款,以及彼此借款,政府根据过去的行为公开或暗中给予保证。不健全的资料系统令人难以看出这个“水床”问题的范围。解决办法包括整个财务部门的改革,最后准备让无效率的事业破产。政府倾向于延迟作出这种不受欢迎的决定,让事业在周转金越来越少的情况下慢下来直到停顿:早期的注意可能减少经济损失和社会--政治的代价。

78. 第二级改革是关于政府/事业的相互作用和管理方法。日益用来执行在这级的任何或全部改变的工具是执行合同,也称为信号系统,合同计划、执行协定或了解备忘录。迄今最成功地使用执行合同的或许是大韩民国。在1984年执行了政府投资的事业管理法案。结果是按影子价格计算,效率大为增加。营业利润在1984年增

加了50%，在1985年增加了20%；上层管理变得较认真和积极；改善了对公众的服务品质；增加了研究和发展支出；所有政府投资的事业开始利用长期和短期计划。

79. 在其他国家，执行合同未解决一切政策问题，倾向于只是部分成功。但是不能说对执行合同的影响的评价在方法上一直令人满意；“成功”有时候是由于有利的因素，诸如经济好转，“失败”是由于如没有执行合同同样会产生因素，诸如政府无法按期付款给事业，如在塞内加尔发生的。世界银行继续将签订执行合同列入其调整贷款条件内，政府因而继续签订合同，但是任何一方对效力或持续能力都少了信心。

80. 对于相互影响问题的部分对策是商业化或公司化，这将事业改组为象在该国私人拥有的商业事业的相同的法律形式。与这种法律变革有关的是政府和事业的作用和关系方面的变革，目的是减少财务负担，尽量减少政治随意干预经营的风险，有时候制定根据过去的管制办法来代替由政府根据预期制定的程序管制。尼日利亚为它不打算出售的事业实行商业化。它们的预算支助正在被减少，每个事业已经或者将会同联邦政府订立执行协定。

81. 1980年代进行的许多工作是建立中心机构和资料系统，改进政府/事业相互作用已转为私有化，方法是所有权的过户。虽然过户比部门改革新，而且较困难，但是面临公共事业提出的财务要求越来越大的政府较喜欢这个办法。但是，难题在于最大的赤字常是最大、最不赚钱的事业引起的，这些正是最难以私有化的事业。在许多国家，诸如墨西哥和斯里兰卡，私有化是从赚钱的小型 and 中型事业开始。这刚开始会使财政赤字恶化，因为政府失去赚钱者的股利，却仍必须支助赔钱者。出售得到的净收入可能大大地减少，因为交易成本太高。遣散费和提供清理环境的费用。另一方面，政府从小事业开始较容易学会如何私有化，其他国家诸如阿根廷、巴西、科威特、马来西亚、大韩民国、新加坡和泰国喜欢从显著的但无效率经营的公用事业开始，它们在公用事业营业赤字总数中通常占大的份额。譬如使一国的电信事业成功地私有化能激起公众的想象力，并在投资者中创造较大的信心。这导致注入新资

本,新资本可用来获得新技术,扩大和改善服务品质,以及使政府预算大为减轻。

82. 为减少公共事业部门的规模和扩散,私有化政策应规定私有化是将大多数所有权和控制转移到公共部门以外。出售少数持有物,以及由政府一级出售给另一级或国营银行、养恤基金和政府控制的机构都不算是私有化,因为它们通常不会造成企业行为有任何改变。政策文件还可以包括延期创立新的公共事业,以及除了最低限度的更换支出外延期对公共事业投下新资本。现代化和恢复方案最好由新的所有者决定。但是,政治压力会导致为了援助不健全的事业而提供预算经费,如在孟加拉国,或导致全新的公共部门的投资,如在尼日利亚的糖、肥料、钢铁、铝、机床和纸。

83. 无法立即过户的事业,不论是政治、财务、法律或行政理由,注意就朝向有无可能使管理私有化,这通常作为改进成绩的临时战略,待稍后才过户。通常在多国公司引进私部门的管理来经营该事业或其中一部分,但有固定的期间。所根据的理由同成绩合同是一样的:由于充分自主和与成绩有关的奖励,因而改进生产力和成绩(生产效率)。分派的效率几乎未受影响,因为事业需要的资本不受资本市场的控制。

84. 主要的手段是管理合同、租约、特许、特许权和包出去。管理合同已广泛地用于旅馆、航空公司和种植园农业;较少用于其他部门。租约同管理合同相较有好处,因为管理公司承担商业风险,而且较积极。政府获得固定收益。另一方面,管理公司没有责任要雇用该事业的工作人员,除非已商定并列入为租约的条件,如在柬埔寨所做的,在柬埔寨58个工业企业中的35个已被承租或在被承租的过程中,这些法律文件可设计来达到各方的目标。例如租约和管理合同可包括管理公司可选择是否在合同期间结束时购买该事业的股票。如果可以,应在合同中确定价格,以便管理人员不会想利用他们的职位来减少该事业表面的价值。因为国有资产由新管理者经营,因此,政府必须确保适当地维持它们,而且满足合同的一切条件。一切形式的私有化管理需要谨慎的谈判和监查。

85. 管理私营化十分适合垄断性的公用事业和其他企业。如果这些公司企业的财产是公有的,可采用租用合同或经营特许证形式。如果财产是私有的,较常的形式是服务/购买合同、拥有专利、减让或(对于新的、大型基础设施)建造--经营--转让等合同。文书的条款涉及关税(通常根据通胀指数而定)、服务的供应及质量,以及维持产量。例如,非洲法语区的自来水公司和与跨国公司搞的合资经营公司就用经营特许证(*affermages*)和拥有权特许证(*concessions*)。特许证可根据投标结果发给承诺以最低价提供服务的竞标者。这项服务在市场中没有竞争,就让商人为提供此项服务而竞争。即使垄断事业亏本,例如多数国家的铁路,仍然可以把特许权发给能够以最少津贴提供符合指定标准的服务的竞标者——英国铁路区域客运服务就打算这样做。当然,必须要有公司能够提供此项服务,并且其投标必须具竞争性;最好是获得特许证者不需要或只需不多的资本开支,以便合同能够签得短一点,而在技术和市场没有急速的变化时,政府能更有效地谈判和监测。

86. 在考虑私有化或已经在这样干的发展中国家政府常常缺乏体制和技能去制订和协调政策,或贯彻私有化/改革方案之余,并未能实现潜在的利益。以孟加拉国为例,1976年、1982/83年和1986年的私有化热潮并未使私有化企业提高长期效率,亦未大大地减轻政府的预算负担。大多数发展中国家并缺乏创业能力,缺乏集资的机制和基本的法律及管制架构。经济在过渡中的国家在不同程度上受到后者的限制;它们可能需要在私有财产法、强制偿债机制、公司和清算法、商业管理教育、会计及审计标准及培训。所有国家都要注意透明度和会计责任。透明度要求政府清楚说明政府想做的事情;在学校、军队、工会等进行教育;每一个步骤都在报章上公报;任何人都可取得竞标文件,而不是只有投标者才可以取得;公布排比标准;私有化委员会由公认的贤能组成;核可该委员会所作的一切决定。

87. 根据国家的经验,有四个主要的问题:公营企业人员臃肿;企业价值;缺乏资金购买出售的企业股票;在私有化后缺乏必要的管制架构。头三项被视为是阻碍私有化过程的原因,在有些情况下是阻碍或限制取得预期的利益;至于第四个问题,有

些国家正在予以解决,但更多是置诸不理或将其推迟处理,因恐私营部门获得错误的信息。

88. 劳工问题最尖锐,因为公共部门的工人(但非管理人员)通常比私营部门的工人获得更好的待遇,有更强的组织和政治性。一般来说,国营企业20%至50%的雇员被视为多余的,不过实际数字在很大程度上需视预期的能量使用程度、预期增加的能量、以及是否可能把部分工人割裂出来,以承包制提供服务。假如只有清算,别无他途的话,则私有化是较好的选择。

89. 精简人员的方法包括,通过辞职、死亡等途径让人员自然地减少,加上禁止征聘新的人员,规定退休年龄(例如最近孟加拉国就这样做),或降低退休年龄,或从财政上鼓励自愿退休。在没有社会安全制度的国家中,后一个办法给每个自愿退休的工作人员一笔可以用来做小生意的钱,对他们来说,是一个保障。这个方案的一个重要部分是同以下的设施等挂钩:再培训设施、企业家发展方案、以及越来越多的国家有的商业“保育室”和技术区。这就为新办的企业提供一个地方性支助网。这也是确保雇员能够分享私有化的利益的一个办法,从而获得他们对该方案的支持。

90. 不能给主要管理人员和有技能的雇员财政鼓励,让他们离职。肯尼亚铁路有经验的工程师接受了这份大礼,马上被私营部门以高薪聘去。

91. 问题是:应当由谁来精简臃肿的机构呢?遣散费应由谁来付呢?虽然有人说,购买国营企业的人应有权选择要和不要那些雇员,虽然许多国家卖企业是原封不动地整个卖掉,但是,人员臃肿历来是政府执行的政策的结果。从实际出发,政府较有能力处理解雇的社会后果。事实上,要找一个买家愿意处理人员臃肿、工作人员非常好战的问题,大概是不可能的。人员改革方案及其经费问题,主要是政府的责任。曾动员捐机助构捐款支付遣散费,否则这笔费用将从私有化所得收益中支付。

92. 一个敏感的问题是,让谁留下和让谁走。最理想是由管理队伍处理这个问题,他们必须为未来的业绩负责。如果认为管理人员无能或不公正,最好是另找人来

替代他们,而不要在外界设立诸如就业委员会和法庭等机构,因为这会使日后责任不分明。另一方面,可能有强大的压力要求人员达至区域或种族平衡,因而作一些妥协,在政治上是必要的。

93. 在大多数的逆向投资中,企业要求的价钱极为重要,太高则没人买;太低则使人怀疑政府的动机,特别是卖给外国利益或给不受欢迎的族裔,或者会使国家财富集中的情况恶化。这个问题的政治性比经济性强,因为,从成本效益的立场来看,卖给国内只是转帐而已,其价格的多少在经济上无关重要。把股份减价卖给员工、或给任何人(以鼓励小额投资者)、或就是为了降低股票在没有全部包销的情况下上市失败的风险,在政治上来说,都是可以接受的。在前捷克斯洛伐克,股票几乎是免费地发给所有成年公民。经济在过渡中的其他国家也在计划进行类似的大规模私有化计划。除了这些特殊情况外,股份应以实值销售。

94. 如卖给民间,可进行竞标或拍卖,以确定企业可得的最高价。由于竞标可能会出现合谋作弊(或只有一方投标),政府务必要请独立的专家来估价--至少大企业需如此。由于估价的费用高昂,政府通常就取标准价(原来成本按比例减去折旧费,再算上通货膨胀)为底价,尽管标准价同可得的最高价无甚关系,而且仍然有超值的危险。此种情形常常发生在资产已经过时的企业。政府很难把企业以较低的、但却切合实际的价钱出售,因为这意味着要注销一大笔资产,而政治上可能需要作独立的估价来证实这个价钱是符合实际的。

95. 不管用哪一种估价方法,一家营业发达的企业价值代表了该企业预期日后可得的利润。估价应考虑到预期的管制和政策环境。如果政府打算开放产品市场,则企业将受到不利的影响,其价值也会降低。如果不认清这一点,则企业可能以太高的价钱出售,导致该企业在日后开放的环境中失败。加纳的一些纺织厂就曾经这样,政府后来需要将其收回。投标者如预见到此种危险,可能会要求给予特别的保障,例如维持现状,则政府要考虑其目的是要提高效率,还是要卖较高的价钱,多赚些收入。一般而言,应当采取这样的原则,即不要让任何购买者取得比他人更好的条

件,保持公平竞争,让效率较高的企业能做得较好。

96. 正在过渡的社会主义国家就象大多数发展中国家一样,资本市场小或不存在。人们曾经认为这是快速地、大规模地推行私有化的主要障碍之一。其实它只是对使用的方法来说是一个障碍。迄今为止,多数私有化都是把企业卖给私人。但即使没有股票市场,也可以把企业卖给大众。牙买加就有一个成功的例子:在经过大肆宣传之后,国家商业银行就通过银行和邮电所卖给大众。

97. 即使有资本市场,卖给国内或国外的私人投资者或较常见的由二者组合的集团,可能较好,因为政府有可能找到一个会注入新技术和管理的核心集团。即使目前在亏本或需要作重大改革的企业也可以通过卖给私人的销售办法进行私有化,当然,购买者要能够看到可以使企业生存的办法。卖给私人也可以附加条件,例如,保留原有的员工。视实条件如何,这样卖的价钱可以比公开发售的价钱高,因为后者要扣除风险成本,而且要诉诸众多的小额投资者。而前者的准备工作较简单和便宜,因为不需要提供招股说明或满足股票交易所的其他要求融资也较灵活。有些情况下可以交换债务。如果该项企业私有化成功,管理部门其后可把部分股本卖出市场,使更多人拥有股份。

98. 另一方面,非公开销售是通过闭门谈判的,在一些国家里,常有贪污的情况。因此,在谈判完毕之后,应公布销售细节,明示天下。

99. 资本不足的问题在一定程度上可向买方贷款来解决。这适用于一切形式的逆投资,特别是管理部门/雇员买下自己工作的企业。政府或银行实际上把买方购买所需的钱借给他们,即容许他们分期付款——这是企业流动现金的第一项支出。这很危险,因为流动现金可能不足以偿债及应付资本及其他需要。资本结构要有足够的备用资本,但不要定得太高,以致买方只能够买一小部分。有时候,政府愿意把企业应交付的债金转为无表决权、无利息的“准股本”,作为暂时的解决办法。不过,通常应尽可能要求以100%的现金购买,因为这是最明确的拥有权转移,也表示了企业的新主人振兴企业的最大决心。

100. 市场因素导致企业失败的问题并不能通过把企业的股权卖给大众来解决。现在更多人了解,政府失败的问题并不能单靠把企业私有化来解决。政府和民间的作用是相辅相成的。至于这些作用的性质为何,可能需要更实际的、针对具体企业和有具体时限的办法才能确定。

注

¹ “公共支出的数额和组成变化的经济和社会影响”,国际经社事务部财务处1991年9月发表的文件。

² “最不发达国家政府的财政管理”(ST/TCD/SER.E/15)。

³ A. premchand 著《公共支出管理》(华盛顿,国际货币基金会,1993)。