



联合国 经社部

国家发展战略

政策指导说明

# 国有企业改革

**Ha-Joon Chang**

剑桥大学

经济系

发展政治经济学讲师

英国剑桥

联合国

经济和社会事务部

-2007-

## 致谢

感谢 Rathin Roy（联合国开发计划署发展政策局高级公共财务顾问）和 Jenik Radon（来自哥伦比亚大学,同时是 Radon and Ishizumi 律所的国际律师）对本文的重要贡献。感谢 Jomo, K S. 对本文的成型提供重要指导。Khay Jin Khoo 不但提供了很多的编辑意见，还就内容提出了大量重要的建议。另外，Joe Stiglitz 给予了我很多细致而富有启发性的建议。以姓名字母为序，我还要感谢下面这些人：Barbara Barungi, Luba Fakhrutdinova, Ben Fine, Kamal Malhotra, Isabel Ortiz 和 Harry Shutt，感谢他们对本文较早版本的有益建议。

联合国经济和社会事务部衷心感谢联合国开发计划署对政策指导说明项目所给予的经济支持。

纽约，2007年6月

版权所有 ©联合国经济和社会事务部（DESA）

本指导说明主要是为了促进在国家发展战略的准备过程中对政策选择进行思考与讨论。所有的分析、评价以及数据都由作者完成，并根据相关评论者的反馈进行修改。它们并不代表联合国经济和社会事务部的观点，引用时请注明作者。

## 前言

在过去二十年联合国的各种会议达成一致的国际发展目标的基础上，2005年联合国世界高峰会的最终文件号召各国制定国家发展战略。为帮助各国的政府和社会的政策制定者完成这项任务，联合国经济和社会事务部（DESA）委托完成了一系列的政策指导说明。该指导说明涉及国家发展战略的主要和关联领域，包括：宏观经济与发展政策、贸易政策、投资和技术政策、金融政策、社会政策，以及国企改革。准备本系列的政策指导说明得到了包括联合国开发计划署在内机构的慷慨资助。联合国开发计划署的同事还对该指导说明给予了很多有益的建议和意见。

政策指导说明由该领域的专家执笔，吸纳了联合国在经济和社会领域的很多经验和对话，并参考了很多外部的信息。但是，政策指导说明反映的是作者个人观点，而不一定不代表联合国的观点。该说明为在国家层面如何实现联合国发展议程的国际发展目标提供了很多具体的建议，旨在为各国的政策制定者提供一系列针对过去二十年广泛采用的标准政策的备选方案，而非给予某项特定的举措建议。该说明意在帮助各国利用和拓展其政策空间，以在制定和整合国家的经济、社会、以及环境政策等方面增加灵活调动的余地。

我希望读者们把这些政策指导说明看作是对各国对发展面临的挑战和应对政策讨论的补充。说明中所选问题和领域都是国家发展战略的重要议题，而国家发展战略最终都是为了实现兼顾社会融合和环境保护的经济可持续发展。



*José Antonio Ocampo*

经济与社会事务副秘书长

联合国

纽约, 2007年6月

# 目录

一、简介：公共投资与经济发展 .....	7
二、管理国有企业 (SOEs) .....	8
支持国有企业的案例.....	9
反对国有企业的案例- 及其局限性.....	15
私有化是解决国有企业问题的途径吗? .....	18
私有化以外的可选途径.....	23
机构改革.....	23
增加竞争.....	24
政治与行政改革.....	25
三、管理自然资源租 .....	29
自然资源租的拨用.....	30
对租进行投资.....	32
投资于金融资产.....	32
投资于通用能力的建设.....	34
投资于相关多样化.....	35
投资于非相关多样化.....	36
选择正确的政策组合.....	37
管理自然资源租的政治经济学.....	40
四、附录 .....	42
附录一、自然资源管理与开发.....	42
附录框 1.....	42
自然资源国有企业.....	42
附录框 2.....	43
对自然资源勘探和开发进行管理.....	43
附录二、产权在经济发展中的作用.....	45
五、参考文献 .....	48

## 资料框

框 1 新加坡的国有企业.....	9
-------------------	---

框 2 EMBRAER, 雷诺和 POSCO: 国有企业起家的世界级公司 .....	11
框 3 私有化: 中国台湾省的风格.....	12
框 4 国有企业存在的理由.....	13
框 5 企业管理中的非私利性动机.....	16
框 6 大型私营公司的软预算约束.....	17
框 7 反对国有企业存在的理由.....	17
框 8 私有化清单.....	19
框 9 成功私有化的必要条件.....	22
框 10 国有企业的机构改革: 以韩国为例 .....	24
框 11 提升经济官僚体制的素质.....	26
框 12 什么是好的国有企业? .....	27
框 13 是什么使得自然资源有所不同? .....	30
框 14 设计和出售自然资源开采合同.....	31
框 15 自然资源基金.....	33
框 16 挪威石油基金.....	34
框 17 基于资源的多样化: 马来西亚的案例.....	36
框 18 从伐木到手机: 诺基亚公司的故事.....	37
框 19 自然资源管理的可选方案.....	39

## 缩写词

ARAMCO	沙特阿拉伯国家石油公司
CaIPERS	加利福尼亚养老金基金
DACOM	数据通讯公司, 韩国
EMBRAER	巴西航空企业
EU	欧洲联盟
FCW	芬兰电缆公司
FRW	芬兰橡胶有限公司
GLC	政府关联公司
GPL	普通公共许可证
IMF	国际货币基金
MDGs	千年发展目标
MTEF	中期支出框架
OLJEFONDET	挪威石油基金
PETROBRAS	巴西石油公司

POSCO	浦项制铁公司，韩国
R&D	研究与开发
SINGTEL	新加坡通信集团
SMRT	新加坡地铁公司
SOE	国有企业
TVES	乡镇企业

## 一、简介：公共投资与经济发展\*

公共投资对任何侧重于穷人的国家发展战略，包括对实现千年发展目标 (MDGs)，都应该发挥关键作用。

市场是促进经济发展的有力机制，但在创造可持续经济发展所需要的经济活力和社会公平方面，却往往无能为力。

在“一美元一票”的机制中，市场不可能完全满足穷人的基本要求。比如，疟疾每年使 100 多万人丧生，但在减肥药研究上的支出却要比在疟疾研究上的支出多 20 倍。如果我们要实现有广泛基础和政治上可持续的发展，就应该找到能满足所有人基本需要的机制。

另外，如果个人仅仅根据市场激励行事，就可能导致“公共产品”供应不足。法律与秩序、基础设施、基础医疗、基础教育和科研等都是公共产品。一般的方法是通过税收与公共供给来提供这些产品。

没有相应的监管，市场会鼓励以可持续发展所需的长期投资为代价的短期的惟利是图。所以，在过去的 20 多年中，随着金融市场的自由化与开放，发展中国家的投资率显著下降，这一点也不偶然。在这方面需要采取的措施包括：谨慎的监管、合理的反周期的宏观经济政策、防止投机的金融市场法规，以及促进长期投资的税收及其它政策。

在矫正市场失灵方面，公共投资能够而且也应该发挥关键作用，尤其是在长期发展方面。长期发展需要在一系列的有形和人力资本上进行投资。通过对资本设备和物质基础设施（如交通，通讯等）的投资，公共项目可以提高社会效力。通过对健康、教育、培训以及科研的投资，公共项目可以提高人力资本效力。有合理目标的公共投资项目——针对贫困儿童的教育支出或扶持贫困地区产品出口的基础设施建设——也可以减少贫困，促进长期的经济和社会发展。

通过“挤进”效应，公共投资也是促进私人领域各种活动的重要手段之一。<sup>1</sup>在过去的二十年中，有观点认为所有的公共投资都会“挤出”私人投资。但是，只有当经济接近充分就业的情况下，才会出现这种“挤出”效应。对那些资源利用不足或通过援助来增加资源的大多数国家来说，公共投资反而可以“挤进”私人投资。尤其是当公共投资对私人投资形成互补的时候，公共投资能够进一步促进经济的发展（如，对主要出口农产品地区的道路设施投资、对新扩张产业工程师的培训投资、对私人投资来说风险过大的基础投入等）。

虽然有众多的潜在收益，公共投资在许多发展中国家中却在减少（Roy，2006）。它在发展中国家 GDP 中所占的比重，从 19 世纪 80 年代高峰时期的 10% 下降到 2000 年的 5% 多一点。这在拉丁美洲国家尤其明显，从 19 世纪 70 年代末的 8-9%，减少到 2000 年的 3% 不到。这一大幅度下降，不仅是因为国际货币基金组织的条件性要求所致。将稳定置于其它所有的目标之上（增长，就业，发展）意味着国家会减少任何投资的动力。同时，对平衡预算的要求，并

---

\* 该指导说明由英国剑桥大学经济系 Ha-Joon Chang 编写。所有意见可发送到 [esa@un.org](mailto:esa@un.org)。

<sup>1</sup> 关于这个观点最新的更为全面的讨论，参见 Roy，2006。

没有对当前支出和资本支出进行区分，这就使得政府更愿意削减公共投资，而不是当前支出，因为削减当前支出在政治上更具有难度。

当然，所有我们对日益减少的公共投资所给予的关注，并不表明公共投资各方面都很好。许多发展中国家都面临着公共投资管理不善的严重问题，为此，需要找到方法对其进行改善。本指导说明也论及了这个问题。

该指导说明包括两个主要公共投资管理领域。第一是国有企业的管理。第二是自然资源的管理。其主要目标是提供实际可行的政策建议。但在此之前，需要对该领域关键政策论证的理论基础进行探讨，并以一种读者友好的方式提出。

对那些急于采取实际行动的政策制订者来说，理论探讨可能看上去多此一举。但是，我们之所以在这里提供理论探讨，主要是相信，理解政策辩论的理论基础是提高政策有效力的最好的方法。如果政策制定者能够对理论基础有所了解的话，那他/她就可以将此推理适用于不同的情形。

## 二、管理国有企业 (SOEs)

在开始正式讨论之前，我们先来阐述相关理论和经验的发现。我们将力求简要，从而可以有利于读者在接触到具体分析之前就有个“大体轮廓”。

首先，不论是赞成国有企业，还是反对国有企业，都没有明确的理论依据。普遍深入的信息不对称理论和“制约的合理性”理论 (Simon, 1983) 都要求的是“等级制的”结构 (如，公司等)，而不是“契约制的”结构 (如，市场等)。进一步，Sappington-Stiglitz 私有化基本定理也说明，要想使私营领域公司优于国有企业，要满足的条件是非常苛刻的，有时甚至是不现实的。

第二，必须认识到，大型国有企业和私营企业所面临的问题往往都比较相似。这是因为，作为大型的复杂的组织，其往往都有多重的相互重叠的层级关系，因此也都受制于复杂的“代理问题”或“委托代理问题”。当讨论国有企业问题时，许多人往往都简单的认为私营公司就是非常完美地控制在其所有者手中，因此，就不存在代理问题。如果我们将理想化的私营公司与现实世界的国有企业进行对比的话，那前者比后者要好一些就一点也不奇怪了。

第三，即使是从逻辑层面上说，正统经济学的支持者所推荐的全面私有化，也只是解决国有企业所面临的问题的一种手段。政府可以将国有企业的股份出售一部分，但要保持多数股份，或至少也是控制股份 (比如 30-40%)。另外，正如随后所要阐述的，即使不通过出售股份，国有企业也可以通过机构改革、增进竞争和政治-行政改革等手段改善其运行。

第四，由于这些理论成效的不确定性，对我们来说比较重要的就是注意现实世界的结果。不可否认，有很多国有企业存在效率低下、缺乏活力，以及腐败等问题。但是，没有任何明确的系统的证据证明国有企业就是经济的负担。<sup>2</sup> 另外，还要注意的，在涉及到与国有企业相关的经验资料的选择上存在一定

---

<sup>2</sup> 参考 Chang 和 Singh, 1993, 对相关文献的详细评述。



程度的“选择偏见”，即往往更多地倾向于讨论那些表现欠佳的国有企业。尽管人们对有问题的企业予以更多的讨论也是正常现象，但是，这却会给我们一种错觉，认为国有企业表现欠佳是普遍存在的问题。

## 支持国有企业的案例

尽管存在那些流行的、受商业媒体和当今传统的经验和言论所鼓吹的对国有企业的看法，国企业也可以有效率的运行。这听起来好像微不足道，但是，考虑到人们对国有企业普遍存在的偏见，我们从这里开始讨论还是比较重要的。

常常被认为是世界上最佳航空公司的新加坡航空公司就是国有企业，其57%的股份为政府控股企业，淡马锡控股公司所持有。淡马锡公司的唯一股东就是新加坡政府财政部（见框1）。广受尊敬的印度孟买运输局也是国有企业。一些世界级的大公司，像巴西地区飞机制造商 EMBRAER、法国汽车制造商雷诺、韩国钢铁制造商 POSCO 等是从国有企业成功起家的。直到今天，像

### 框1 新加坡的国有企业

新加坡的国有企业主要由两类组成：政府关联企业（GLCs）和政府法定机构。政府关联企业是由政府全资控股的公司。淡马锡公司直接控制决定性股份，包括其下属和附属企业。政府法定机构企业则包括公共事业委员会、经济发展委员会、住房与开发委员会等。过去一段时间，新加坡政府也将许多的法定机构转变为政府关联企业。

淡马锡控股在以下的企业中直接持有多数股份：100%的新加坡电力（电力和燃气）和 PSA 国际（港口），67%的海王星东方航运公司（船运），60%的特许半导体制造公司（半导体），56%的新加坡通讯（通讯），55%的 SMRT（铁路，汽车，和出租车服务），55%的新加坡电子工程（工程），51%的 SemCorp 实业（工程）。它还在以下企业中直接持有控制权股份：32%的 SembCorp Marine（造船）和 28%的 DBS（新加坡最大的银行）。

以其在国有投资中的份额来看，新加坡的国有企业行业是韩国的三倍。后者的国有企业所占比例属于平均水平。根据一份 1995 年世界银行报告，在其所分析的 40 个发展中国家中，1978 年到 1991 年之间，国有企业在 GDP 中所占比重加权平均值为 10.7%。同期，韩国的数据为 9.9%。但让人遗憾的是新加坡的数据没有包括在该报告中。不过，1993 年新加坡财政部估计：“公共部门和政府关联行业……大约占 GDP 的 60%”。2001 年，统计局估算，1998 年政联企业大约占 GDP 的比重为 12.9%，而非政府关联行业的公共部门大约占 8.9%，这样公共/政府关联部门所占比例为 21.8%。统计局对政府关联企业的定义更为严格，要求政府在公司拥有 20% 以上的股份。

来源：淡马锡网站 (<http://www.temasekholdings.com.sg/>)，Shin (2005)；世界银行 (1995)，表 A.1；新加坡财政部(1993)；新加坡统计局 (2001)。

EMBRAER 和雷诺等公司，仍然是政府在其中发挥关键的影响力（见框 2）。

许多拥有大型国有企业行业的国家都在经济上取得了成功。除了新加坡航空公司，新加坡政府不仅仅在“普通”行业拥有企业，如通讯、电力（电力与

煤气)、交通(铁路,汽车,甚至是出租车业务)等,甚至在其它行业也拥有企业,如半导体、造船、工程、船运和银行业等。它的国有企业行业规模在世界上是最大(见框1)。中国台湾省的成功,也是建立在大规模的国有企业行业和极少的私有化基础上(见框3)。整个上世纪下半叶,奥地利、法国以及西德等都有大规模的国有行业,且都表现良好。尤其是法国,国有企业往往都处于产业现代化的前列。

## 框2

### EMBRAER, 雷诺和POSCO: 国有企业起家的世界级公司

#### EMBRAER

EMBRAER (Empresa Brasileira de Aeronáutica), 巴西的“支线喷气客机”制造商, 于1960年作为国有企业成立的, 政府拥有51%的股份。直到上世纪80年代中期, 该公司运行一直都很好, 这主要因为采取了精明的管理战略措施, 即精确针对细分市场将重点放在允许更长生产运行周期的出口产品上, 以及巴西空军的大力支持。

但是, 到了80年代末, 由于新的1988年宪法的实施, 政府大量缩减对航空业投资, 许多对该产业的扶持政策无持续下去。同时, 由于冷战结束, 各国政府对防务的兴趣也大大减少。随着其CBA 123 矢量计划的失败, 再加上1990年油价上涨引起的航空业的普遍萎缩, EMBRAER 陷入了严重的财务危机。

1994年, EMBRAER 实现了私有化。但是, 巴西政府在其中仍然拥有“黄金股”(1%的资本金), 对该公司向国外进行军用飞机销售和技术转让等事项拥有否决权。

EMBRAER 现在是世界上最大的支线喷气客机制造商, 并在各种飞机制造商中排名第三位, 仅次于空中客车公司和波音公司。

来源: Embraer 网站 (<http://www.embraer.com/english/content/empresa/history.asp>); 维基在线百科全书 (<http://en.wikipedia.org/wiki/Embraer>); Goldstein (2002).

#### 雷诺

法国汽车制造商雷诺公司, 于1898年作为私营公司成立。1945年, 由于其已经成为“敌人的工具”——其拥有人, 路易斯·雷诺, 是纳粹合作者——而被国有化, 从而成为国有企业。

在国有体制下, 直到上世纪70年代, 雷诺一直表现良好, 生产了一系列的成功车型, 包括CV4、Dauphine、Renault 4、Renault 8和Renault 5。上世纪80年代, 它开始陷入麻烦。不过, 90年代重组后, 它又开始走上成功发展道路。在这次重组中, 私有化是主要的、但不是唯一的部分。

雷诺的私有化进程是渐进式私有化的成功范例。从1994年开始, 法国政府开始变卖股份, 但仍持有53%股份。1996年, 法国政府再次放弃其多数股份, 将其减少到46%。但是, 11%的股份卖给了公司网站上所宣称的“稳定的多数核心股份持有者”, 也就是由政府部分持有的金融机构。从那时开始, 法国政府在其中的股份逐渐减少到2005年的15.3%, 虽然它依然是最大的单独股东。另外, 政府减持股份的一个重要组成步骤, 是2002年尼桑公司收购了其15%的股份, 而雷诺从1999年开始就在尼桑公司中占有控制性股份(一开始35%, 现在为44%)。所以, 法国政府对雷诺仍然拥有控制权。

来源: 雷诺公司官方网站 (<http://www.renault.com>); 维基在线百科 (<http://en.wikipedia.org/wiki/Renault>)

#### POSCO

1967年, 韩国政府向包括世界银行在内的国际财团申请贷款, 建立国内第一家钢铁制造厂。但申请被拒绝, 其理由是该项目不具有可行性。

这个决定不是没道理的。当时，韩国最大的出口项目是鱼、廉价服装、假发和合板等，其根本就不具有任何制钢的关键原材料——铁矿石和炼焦煤。另外，由于冷战，这些原材料根本不可能从最近的中国进口，而只有从澳大利亚辗转运来。最后，韩国政府建议将这个项目作为国有企业来运行。当时人们都认为，这是再好不过的组成悲剧的必要成分了。

但是，韩国政府还是想办法从日本一些银行借来资金，并于 1968 年成立一家国有的钢铁制造厂，称为浦项制铁公司（POSCO）。1973 年，公司开始生产。一直到 2000 年，公司一直都是属于国有企业。而公司首任主席，Tae-Joon Park 则是政治上直接任命的，在其带领下，POSCO 成为世界级公司。作为前军队的将军，他与韩国前总统 Chung-Hee Park 在私人关系上非常密切。

尽管需要关税保护和补贴，但 POSCO 从一成立就开始盈利。这部分是由于政府的支持，允许公司以盈利为目的。但是，如果公司没有从当时的新日本制铁公司进口尖端技术，并想尽千方百计予以掌握的话，也不会有这个结果的。

POSCO 在上世纪 80 年代中期成为世界上效率最高的钢铁制造厂，一直到 90 年代后期被宝钢，中国的国有企业取代为止。目前它是世界第四大钢铁制造商。

来源: Amsden (1989); POSCO 公司官方网站

(<http://www.posco.co.kr/homepage/docs/en/company/posco/s91a1010010m.html>); 维基在线百科 (<http://en.wikipedia.org/wiki/POSCO>)

相反的，许多没有成功的经济体，其国有行业都是比较小的。即使是在上世纪 90 年代大规模私有化开始前，阿根廷的国有行业的规模也要比世界银行报告中的 40 个发展中国家的平均水平低。1978 年到 1991 年之间，阿根廷国有行业只占 GDP 的 4.7%，同期 40 个发展中国家的平均值为 10.7%，韩国则是 9.9%。另一个公认的“失败的发展”的国家，菲律宾，其国有行业的比例比这个还要低，占 GDP 比重的 1.9%，仅比韩国的 1/5 高一点，而小于 40 国平均值 10.7% 的 1/5 (世界银行, 1995, 表 A.1)。尽管如此，阿根廷和菲律宾还被误认为是因为公共行业规模过大而失败的典型。

### 框 3

#### 私有化：中国台湾省的风格

中国台湾省利用其大规模国有行业取得经济发展奇迹。在经济飞速发展的 20 世纪 60 年代到 70 年代，中国台湾省国有行业占 GDP 比重，从 1951 年的 14.7%，上升到 1961 年 15.9%，再到 1971 年 16.7%，然后稍微下降到 1981 年的 16%。尽管中国台湾省政府也鼓励私人领域发展，但国有行业在整个经济中占据“绝对性高度”，控制了银行业和主要上游投入型产业，如钢铁和石化等。

中国台湾省真正开始私有化是从 1996 年开始的，政府放弃在国有行业，如银行、保险、石化和其它产业的多数股份。但是，中国台湾省的私有化是在严格控制下进行的，它在所有 18 家私有化的企业中，仍然占据控制性股份（平均 35.5%）和 60% 的董事会成员。对国防和公用事业国有企业私有化时，中国台湾省政府还拥有“黄金股”（也就是对重要决策的否决权）。

来源: CEPD (2002)

除了上面这些实际案例对日常所认为的“私营的就是好的，公有的就是坏的”提出了异议外，还有大量可信的理论依据，可以解释国有企业存在的合理性。这些都在下面予以阐述，并在资料框 4 中加以总结。

最经常引用的理由是 *自然垄断*。这是指在某种情况下，由于某个行业对技术的要求，使得只有一个供应商能够生存下去。当存在自然垄断情况时，供应商可以通过提高收费标准来赚取高额垄断利润。如果自然垄断者恰巧还是买主垄断（唯一购买者），企业可以通过对供应商压低购买价来榨取利润。这一现象的结果就是经济盈余的不公平分配以及经济上的无效率。因为卖方垄断公司所生产（或者是购买，如果是买主垄断的话）的要低于社会所需要的最佳水平。在此情况下，就有必要建立国有企业，并对其进行管理，防止滥用自然垄断权。

国有企业存在的另一个理由是 *资本市场失灵*，也就是私人投资者不愿投资那些长期来看具有很高收益，但在短期却具有较大风险的项目。比如，韩国政府将钢铁制造商 POSCO 设定为国有企业，就是因为私人领域认为其风险太大（见框 2）。但如果冒险最终能够取得成功的话，为什么私人领域还不愿对其进行投资呢？这是因为，资本市场天生倾向于短期收益，不喜欢风险较大的、孵化期较长的大型项目。政府解决市场失灵的一个方法就是建立发展银行，对那些风险大的、长期的风险企业进行投资，而不是本身去建立和管理生产性的国有企业。但是，在大多数发展中国家，私营领域缺乏具有企业家精神的人才，所以，即使有发展银行也不一定能够成立必要的风险企业。在此情况下，建立国有企业比成立发展银行更能有效应对市场失灵。

POSCO 的例子也说明了另一支持国有企业的论据，那就是 *外部性* 的问题。在政府指导下，POSCO 并没有利用其垄断地位为自己赚取高额利润，相反，它将这部分利润转移到其产品购买者身上，从而使整个经济受益。韩国政府在 POSCO 上的投资收益——或者是对整个经济的收益——要比那些私人收益——或者公司的收益——要

#### 框 4

#### 国有企业存在的理由

- **自然垄断:** 在某些行业中，技术条件限定只能有一个提供者，该垄断提供者将以低于社会最佳水平进行生产，并会占有垄断租。  
*例子: 铁路、供水、电力*
- **资本市场失灵:** 私营投资者拒绝向高风险和/或长孵化期的产业进行投资。  
*例子: 发展中国家资本密集型的高科技产业, 如巴西的飞机制造业或韩国的钢铁产业。*
- **外部性:** 如果没有合理补偿的话，私营投资者不愿向可以为其它产业带来收益的行业进行投资。  
*例子: 基本的投入型产业, 如钢铁和化学工业等。*
- **公平性:** 处于提供基本物品和服务行业的以盈利为目的的公司不愿意向无利可图的消费者提供服务，这包括穷人或住在边远地区的人们。  
*例子: 供水、邮政服务、公共交通、基础教育。*

来源：正文

高。这种私人和社会收益的不相等，或者经济学上所谓的外部性，是支持建立国有企业的另一个原因。<sup>3</sup>

第四，建立国有企业可以帮助解决广义上的平等问题。比如，如果只依靠以盈利为目的的公司，那么偏远地区的人们就可能无法享受最基本的公共服务，如邮政、供水和交通等。在此情况下，国有企业是保证所有公民公平享有基本服务的最便捷手段。另一个例子，私营的养老保险或健康保险公司，一般都不愿意对“高风险”人群，一般是贫困人口提供保险。如果以国有企业形式运行的话，则可以保证最脆弱人群能够得到最基本的社会保障。

理论上，上述所有国有企业存在的理由，除了一些伦理上的考虑，都可以通过私营企业实现。这些私营企业可以在合理的监管体制和/或税收-补贴计划下运行，从而可以兼顾私人和社会成本/收益。比如，政府可以对那些从事具有高度外部性（如研发）活动的私营公司予以补贴。另一个例子是，政府可以特许私营公司从事“基本服务”（如邮局、铁路、供水），其前提条件是它们要保证所有大众都能够享有（考虑到“平等性”问题）。因此，国有企业看起来没有存在的必要。

但是，这忽略了重要的一点是，监管或税收/补贴制度需要契约协定——就直接监管来说是直接的契约，或对税收/补贴来说是间接的契约——而这些管理起来都是需要成本的。

在经济学教科书以外的现实社会中，根本无法在一份合同中将所有可能发生的情况都加以设定——比如，规定的价格上限水平或补贴水平，都可能需要加以修改等。所有这些合同上的修改，往往涉及大量的谈判甚至法律纠纷，需要耗费大量成本，在经济学称为“交易成本”。这就是1991年诺贝尔经济学奖获得者 Ronald Coase 对为什么市场和公司不能包办一切的经典解释。

当然，选择国有企业而不是在政府监管和/或税收-和-补贴机制下的私营公司所带来的交易成本的节约，必须与国有企业的“机构成本”相比较。更为重要的是，透明度较低的公司类型的组织形式与更偏重于契约形式的组织相比，更容易屈从于政治压力（“捕获”），以及更为严重的是，受制于明目张胆的腐败。<sup>4</sup>

但是，即使将“机构成本”考虑在内，交易成本的存在也意味着成立国有企业，通过直接的内部政府指令对意外情况进行处理，仍往往比基于合同形式的制度——监管和税收/补贴制度，更节省成本。这一论据特别适用于国有企业通常从事的行业，在这其中市场价格信号基本不存在（如自然垄断）或者不可靠（如外部性）。这对于那些相对行政能力不足来说更缺少立法能力的国家，尤其适用。

---

<sup>3</sup> 对经济发展来说，最重要的一种“外部性”就是“学习外部性”，也就是知识从高技术行业到传统行业的溢出效应。对这一观点的理论构建，可以参考 Greenward 和 Stiglitz（2006）。

<sup>4</sup> 就安全性和环境标准来说，在许多国家，国有企业都是最严重的侵害者，在很大程度上就是由于这一原因的。从这一点考虑，就要将国有企业也置于与私营公司同样的明确监管标准下，不论是由具体事例相关的监管机构（如，环境监管机构，工作安全监管机构），还是由国有企业相关的机构（如，专门的国有企业监督机构，相应的部委，政府审计机构）来负责。

## 反对国有企业的案例 – 及其局限性

尽管国有企业的存在有理论基础和众多的实例，但是许多国有企业的运行并不良好。为什么？最普遍的解释是以下两个问题的存在：*委托代理问题*和*搭便车问题*，这两个问题都是建立在每个人都是利己主义者的假设基础上的。

国有企业，按照其定义，就是由没有所有权的经理管理的企业。既然每个人都是利己主义者，那么没有一个国有企业经理会像拥有所有权的经理那样高效的管理企业。如果国家的公民，也就是国有企业的所有者能够实施有效的监督，则这个问题也不会产生。但是，由于从本质上来说，很难判定一个公司经营不善，是因为经理管理不善，还是因为其无法控制的环境因素等造成的，所以，也就无法进行有效监督，这就造成管理的低效率。这就是所谓的委托代理问题。

另外，公民个人没有动力，也没有方法对国有企业经理进行监督。相反，监督所需要的成本都由监督者个人承担，而管理改善后的收益却是由所有权人共同享有。因此，从个人来说，公民没有动力对国有企业经理进行监督，而到了最后，也就没有任何人对经理进行监督了。这就是所谓的搭便车问题。

虽然这些问题都是切实存在的，也可以解释为什么国有企业运行不良，但是，他们同样适用于那些所有权分散的大型私营企业。如果私营企业是由聘请的经理经营的，而公司是由众多的股东所持有的，每个股东所持有股份又都比较小，那么聘请的经理会倾向于只付出次最优的努力（从股东的角度来看）来经营，而这时，个人股东也没有动力来对其进行监督。也就是说，对聘请的经理们进行监督是一项“公共物品”，对国有企业和私营公司来说，这都是一个问题。

实际上，在某些条件下，比起那些股权十分分散的私营企业，国有企业监督起来可能要更容易些。如果国有企业经营不善的话，作为纳税人的大众对社会的贡献将被它们所浪费，所以，这些人至少和私营企业的股东一样，愿意对那些出错的国有企业的经理们进行纠正。另外，政府集权制的领导方式，使得对国有企业的监督也相对容易些。在国有行业，都有至少一个、甚至多个明确指定的机构，负责对国有企业的运行进行监督，这些机构包括相关的政府部委、政府审计委员会、专门的国有企业监督机构等。而私营企业的股东都比较分散，很少能够采取实质性行动。除非有一些股东拥有足够的股份，从而可以单方的提供这一监督的“公共物品”<sup>5</sup>。实际上，我们可以说，成立政府就是为了解决众多“公共物品问题”，而对雇佣的（国有企业）经理们进行监督，则是其中的一个例子。

---

<sup>5</sup> 接管机制则可以提供另一种管理工具。



### 框5 企业管理中的非私利性动机

在对企业经营的了解中，有一个比较好的方法可以看到合同方法的局限性，这就是劳工行动中经常采用的“怠工”。如果所有条件都能够在合同中约定的话，那么工人就应该丝毫不差地完成他们的工作。企业之所以像现在这样运行，就是因为人们付出的努力要比合同所约定的多。

就如1978年诺贝尔经济学奖获得者Herbert Simon曾经说过的，如果人们真是像经典的经济学教科书所说的那么自私的话，那么任何一个公司都不可能运行了。在这样的一个世界中，仅仅是监督和谈判的成本（交易成本）就会使公司破产。

另外，如果非私利动机不重要的话，好的经理和坏的经理之间就没有差别了。一个经理所要做到的，就是在合同中规定所有职员的责任，并设计一套有效而又明显的激励系统，对个人奖励和惩罚加以运用。然而，非私利性动机也很重要，而一个好的经理就是能够让他/她的工人做更多的事情，这些方法，都是无法在合同中予以确定的——无法在合同中规定一个员工应该如何，比如“对公司忠诚”或“以工作为荣”。

更重要的是，不论是私营还是公有，很多公司尽管所有权分散，但却都运行良好。这就说明，除了给予个人物质上的刺激以外，还有一些更重要的因素能够促进好的企业管理。

私利不是驱动个人行动的唯一因素。在企业工作的个人，不仅是受那些简单的如工资或权力等“私利”性的因素所驱使，还要受好多其它因素的影响，包括对企业的忠诚、对同事的责任感、对工艺的追求、诚实、尊严、职业道德，以及其它道德价值。对国有企业来说，还有更多的动机需要考虑，如民族主义、献身公共服务事业、关心社会道义，以为“顶级”公司服务为荣，等等。这些动机都是重要的，如果忽略，将会产生一定后果(更深入的讨论见框5)。

如果国有企业和那些所有权分散的私营企业在内部工作方式上差别不大的话，那么是否有些别的因素，使得它们之间有所不同呢？

一个比较明显的可能因素就是所谓的国有企业的软预算约束，这是由其公共企业的地位所决定的。论据就是，作为政府的一部分，国有企业能够在其遭受损失时得到额外的资助，并能够在面临破产威胁时，用公共财产予以援救。这也就是说，国有企业的预算限制是可延的，或者是“软”的。

软预算约束这个词是由著名的奥地利经济学家Janos Kornai最先使用的，当时是用来解释在计划经济体制下社会主义企业的表现。但现在它也可以用在资本主义经济下的国有企业。比如，印度“病态企业”从来不会破产，就是一个被广泛引用的国有企业软预算约束的例子。

的确，那些由政治所产生或由政治因素所维持的软预算约束，往往导致管理上的松懈，因此需要对其加以“硬化”。但是，要看到的是，软预算约束的存在，不仅是由国有企业的所有权地位引起的。如果私营企业在政治上也具有足够的重要性，比如，有大量雇员或是处于政治上比较敏感的行业，如军备、医院等，那么它们也可以享有软预算约束，尽管它们寻求政治上的支持要比国有企业困难一些。



## 框6

### 大型私营公司的软预算约束

上世纪70年代末，瑞典濒临破产的造船业由其44年来第一个右翼政府出面，通过国有化方法予以拯救的。而就是这一政府，在竞选时还信誓旦旦地宣称要缩减政府规模。

上世纪80年代初，困难重重的美国汽车制造商克莱斯勒公司被里根政府出面救助，当时该政府正处在新自由主义市场经济改革的前沿。

上世纪70年代末，由于过早的金融自由化和错误的政策设计，智利于1982年陷入金融危机。危机面前，经过浴血奋战，以保护自由市场为号召的 Pinochet 政府，很快就用国家资金将整个金融行业拯救出来。

在瑞士，整个国有行业都充斥着以前那些效率低下的私营公司，这些公司都是由于其政治上的重要性而通过国有化方式救助出来的。所以，瑞士的国有行业表现不良，也就一点也不奇怪了。

这些例子就表明，“软预算约束”不仅存在于国有企业，也存在于那些“太大而不能出局”的私营行业企业中。以上的例子，除了瑞士，都说明当那些政治上或经济上比较重要的行业需要救助的时候，他们的做法都是一样的。

来源: Chang & Singh (1993); Chang (2000)

比较有趣的是，那些对大型私营行业救助的政府，往往都是坚定奉行自由市场经济的政府(见框6)。

承认软预算约束的存在后，有一点需要强调的是，这些并不一定会使经理们变得懒惰。为什么呢？

不论是国有的还是私营的，如果职业经理们意识到他们管理不善的话，会受到严重惩罚、降低薪水，甚至丢掉职位，那他们就不会胡乱管理公司(见 Chang, 2000)。实际上，如果我们相信完全的利己主义的话，那经理们真正关心的就是他们的个人福利，而不是是否会被政府救助。如果他们知道经营不善会招致惩罚的话，虽然他们的公司会得到政府的救助，这个可能性并不会导致他们管理失当。

因此，即使我们承认软预算约束更多的会存在于国有企业中，只要经理对企业的管理负责，那么他们对企业效率的负面影响就会减少。

我们在该部分的讨论表明，公共所有权自身，不论是来自于分散

## 框7

### 反对国有企业存在的理由

**委托代理问题:** 国有企业不是由所有者管理的。无法对其进行完全监督，所有者无法判断企业经营不善到底来自经营上的问题还是外部因素。这就会使经理们投入的精力达不到最佳水平。

**搭便车问题:** 国有企业所有者众多(所有的公民)，但却没有个人所有者(公民)有动力对国有企业的经理们进行监督。监督产生的收益由所有人享有，但监督的成本却由监督者本人所承担。

**软预算约束:** 作为政府的一部分，国有企业在经营不善时可以得到额外财务支持。这种回旋余地可以导致经理们在管理上懈怠。

来源: 正文

的所有人还是来自于政治影响，都不是造成企业运行不良的必要条件。所有那些反对国有企业存在的问题——委托代理问题、搭便车问题和软预算约束问题等（在框 7 中予以总结）——不仅存在于国有企业，也存在于所有权分散的大型私营行业中。

## 私有化是解决国有企业问题的途径吗？

尽管没有任何的特殊障碍能够影响国有企业的运行，但实际上，作为一个整体，国有企业在许多国家比起私营企业来表现要差一些。为此，私有化被吹捧为使国有企业更为高效的途径。不幸的是，该解决方案是一个自相矛盾的难题。从根本上说，如一个政府有能力实施有效的私有化，那它也很可能有能力管理好国有企业。同样，如果一个政府连国有企业管理的能力都不足，那它肯定也无法进行有效的私有化。在这部分我们将对这一问题进行详细阐述，并在两个资料框中提供一些指导意见。

从 20 世纪 80 年代到现在，私有化一直被作为重要的，甚至是唯一的提高国有企业管理水平的途径。<sup>6</sup>援助国的金融部门、世界银行以及国际货币基金，都将这一观点在发展中国家和转型经济中予以推广实施。

尽管近年来由于私有化的推行并没有带来相应的效果，从而使得人们对其信心减少，但是，它仍被认为是解决国有企业面临的诸多问题的便捷措施。

虽然私有化是政策制定者在考虑如何提高国有企业表现时的一个选择，但正如我们在下面章节中要讨论到的，还有好多其他方法可以改善国有企业的经营。另外错误的一点是，人们经常想当然的认为，就选择上来说，要不就是全面的私有化，要不就是全面的国有化。其实，还有好多位于两者之间的“第三条道路”的解决方法。政府可以出售国有企业的部分股份，但应该保留多数股份，或至少是控制股份（见框 2 中雷诺的案例或框 3 中许多中国台湾省国有企业的案例）<sup>7</sup>。这种“部分”私有化可以用来增加收入，但也可以通过与外国公司建立合伙关系，获取关键性技术或市场。有些政府在出售其几乎所有股份时，通过采用所谓的“黄金股”来对重要决策进行控制（如对关键技术、兼并与合并等进行控制）（见框 2 的巴西的 EMBRAER 案例）。还有好多“合作公司”的可能，政府可以将国有企业出售给私营公司的“合作公司”，比如，将机场出售给航空公司的“合作公司”（见 Stiglitz, 2006）。

即使忽略所有上面所提到的采取中间组织形式的“第三条路”的方案，仍然有很多的实际问题会阻碍私有化的作用。只有当下面所解释的并在框 8 中予以总结的条件都达到了，才能采取私有化的手段。

---

<sup>6</sup> 参看世界银行 (1995) 大多数的代表性论述

<sup>7</sup> 没有对控制性股份的明确定义，但是一般认为拥有 30-40% 的股份就是“控股”。根据不同的股份结构，控股股份也可以大大抵于 40%（见雷诺案例）。

## 框8 私有化清单

### 有利于私有化的因素

- 国有企业处于具有潜在竞争力的行业，但是如果从政治上考虑无法进行以私有化则无法提高竞争力。
- 国内资本市场相对发育较好，易于变卖国有企业股份。
- 各级政府（国家，州，地方等）具有足够的监管能力。
- 有国内公司可以对国有企业进行估价，并可以按照合理价格安排出售。
- 政府相对廉洁。
- 在某一时间内，只出售一家或几家国有企业，如果是多于一家的话，则应间隔足够时间。
- 由于政治原因，无法对国有企业的组织结构进行改革。
- 有问题的国有企业承担的职能不关键，但相对于当前的效率和将来的发展趋势其成本又相对较高，并且从政治上设立其它机构行使这些职能又不可行。

### 不利于私有化的因素

- 国有企业属于自然垄断行业。
- 国有企业处于具有潜在竞争力的行业，并且不经过私有化其竞争力也会得到提高。
- 国有企业提供的服务关系全民经济命脉（如，水，电力，城市交通，邮政服务，铁路）。
- 各级政府（国家，州，地方等）缺乏必要的监管能力。
- 未来的买家本身在政治上已经比较具有影响力了，也就是说，即使是私有化后，软预算约束也很可能会继续存在。
- 国有企业的估价和出售要通过外国公司进行，需要支付高额费用。
- 政府比较腐败。
- 政治决策制定者企图同时或在很短的间隔内出售大量国有企业。
- 国家外汇储备严重不足，使得大规模的私有化成为摆脱困境的一条捷径。
- 未来的买家是外国的国有企业。
- 从政治上说对国有企业进行结构重组是可行的。
- 可以达成政治上的妥协，有可能设立新的机构，将原来国有企业所承担的某些非关键性职能转移过来。国有企业在实施这些职能时，相对于其效率和未来的成长潜力成本过高。

来源: 正文

首先，以往经验表明，对盈利的国有企业进行私有化不会对其经营表现带来很大改善，所以政府私有化的重点应该集中在不盈利的国有企业上。不幸的是，私营领域对这些不盈利的国有企业并没有多大的兴趣。因此，为了吸引私

营行业对运行不良的国有企业的投资，政府往往需要在出售前先对其进行大规模投资和/或重组。<sup>8</sup>这本身就是一个两难的选择——如果国有企业能够因此改善经营的话，为什么还要对其进行私有化呢？实际上，生产收益往往在私有化之前就通过预先的结构调整而实现了。这就是说，结构重组比私有化更重要。因此，除非在不承诺私有化的前提下进行结构重组在政治上不具有可行性，国有企业所面临的众多问题都可以通过重组而不是私有化来解决。

第二，私有化的进行需要大量的财政支出，这对于那些财政紧张的发展中国家是一个很大的问题。国有企业的估价和在股票市场上的挂牌买卖都需要支付高额成本，尤其是由国际会计公司和投资银行来执行的话——对于发展中国家来说，由于国内没有类似公司，往往不可避免的要采取这些方法。

第三，在许多国家中，私有化的过程往往成为腐败的源泉，大量潜在的收益不是进了国库，而是流进了少数内部人的口袋中。腐败交易有时是通过非法手段进行的，如贿赂等，但更多是通过看似合法的手段，如政府“内部人”在其中担任咨询顾问。这是很具有讽刺意义的，因为国有企业往往被批评为腐败严重。而事实是，一个没有能力在国有企业中控制腐败的政府，是不可能突然有能力对私有化进程中的腐败加以控制的。实际上，腐败者往往都希望能够跟私有化这个过程沾上边，并不遗余力地加以推行，其目的就是为了不让他们的继任者分抢这些贿赂，并尽量将未来所有的贿赂渠道都“套现”。应该补充的是，私有化并不一定会减少腐败，因为私营公司也会产生腐败。即使是对监管相对严格的美国，在“喧嚣的90年代”，<sup>9</sup>也有众多的假帐和内部交易，从而导致了一系列问题。

第四，私有化，尤其是大规模的私有化，会给政府的监管带来沉重负担。当涉及的国有企业是自然垄断时，如果没有适当的监管能力，情况会更严重。因为这将会把虽然低效的但却相对受制的公共垄断转换为同样无效但却毫无限制的私人垄断。对于地方政府来说，监管能力尤其重要。打着政治上非中央集权化和“使服务提供者更贴近民众”的旗帜，世界银行和许多援助国最近一直在要求将国有企业按照地理分布予以分割，由地方政府负责监管。这看起来很好，但考虑到地方政府有限的的能力，最后往往只会造成监管上的真空(见 Kessler & Alexander, 2003)。

第五，私有化的时间选择和规模也很重要。比如，在很短时间内出售众多的国有企业——也就是“廉价出售”——减轻了政府的谈判砝码，从而会减少其收益。另一个例子，在其他条件相当，股票市场低迷的情况下进行私有化，也将减少私有化的收入。这样的话，对私有化设定一个严格的最后期限——这就是IMF所经常坚持的，也是许多国家自愿采取的措施——并不好，因为这会迫使政府在不区分任何市场条件下对国有企业进行私有化。如果政府在私有化

---

<sup>8</sup> 另外，政府并不是总能从结构重组中收回额外投资的成本。

<sup>9</sup> 该名词来自 Stiglitz, 2003。

的时间选择和规模上出错的话，那么其出售价格比起政府采取更为实际的方法，等待最佳时间逐步出售的价格要低的多。<sup>10</sup>

第六，私有化的进行应该有“合理”的原因。它的目的是提高企业效率，而不是为了增加收入（“出售祖传银器”）。就像上世纪 90 年代拉美许多国家所做的那样。大规模私有化往往被用来在短期内筹集大量外汇。这样出售企业的收入就被用来支付外债，填补消费支出（大多是进口商品）和/或架高无后劲的汇率。这些“滥用”私有化收入的做法都应该予以避免。

第七，发展中国家，尤其是拉美国家的国有企业，往往都出售给国外的国有企业。比如，国有的西班牙航空公司，Iberia 购买了许多拉美国家国有的航空公司；西班牙国有电话公司，Telefónica 也收购了众多拉美国家的国有电话公司。如果公共所有和管理是这些企业出问题的原因，那将它们又重新卖给国有企业就显得很奇怪了。唯一可能的解释就是，这样政府就不会被迫向这些归国外所有的公司提供软预算约束了。但是，由于这些外国国有企业规模超大，再加上其政府在国际政治上的影响力，它们的政治影响力要比国内的国有企业大的多。

第八，应该注意的是，要妥善制订私有化合同。这其中包括一些问题。其中一个就是私有化了的国有企业收购者违约问题。公司可以榨取利润，然后等亏损时，则抽身走开，将一堆问题留给政府去处理。<sup>11</sup>在某些情况下这可能不会带来什么问题，如无线电频谱，其根本的资产并没有因为服务中断而受到破坏。但是，如果这涉及到一些需要维护的资产（如供水系统、公路），就会使这些资产贬值甚至破坏。因此，私有化合同中应该包括加急条款，可以在合同没有执行的情况下收回私有化的资产。另一个相关的问题是运行要求。在这其中的一个挑战就是如何使用合理的运行评价指标——比如，对于那些基本服务，如供水等，利润率并不一定是合同中最好的运行评价标准。另一个难题就是如果防止公司（如它们是跨国公司）通过诸如转移定价等手段降低运行要求（即对他们的投资标准）。

正如我们所讨论的，推行私有化需要很多条件（见框 9）。其中许多都是实际上不可能实现，对发展中国家来说更是如此。因此，很多私有化的努力都失败了，也就不足为奇了。

---

<sup>10</sup>有些国家有时会采取“寻机性会计”的方法，夸大私有化的程度，以绕过 IMF 提出的私有化必备条件。比如，政府可以将其在企业中的所有权降低到 50% 以下，但同时却让其所有的养老金基金或其控制的金融机构持有 2% 的股份，从而可以有效的保持对企业的控制。对于公共——私营合伙企业来说，这一情形要更为复杂。根据 IMF，“还没有一种国际上普遍接受的会计标可以反映出政府向私营领域转移的风险，各个国家在这方面的实际做法则是大不相同”

（IMF，2004）。另外，好过国家都将私有化收入作为国家收入对待。这是违背国际标准的，并且也是危险的。私有化收入是资本收入，属于一次性的。你只能私有化机场一次。将这些作为国家收入对待，会夸大政府的可用资源。

<sup>11</sup> 对一些案例，可以参考 Kessler 和 Alexander，2003，p.15。

## 框9 成功私有化的必要条件

匆忙进行的私有化所引发的问题可能比解决的问题还要多。它会加重腐败，加剧贫富分化，激化社会矛盾，只使少数一部分受益，但却葬送未来的改革可能性。

私有化应该在合理的法律、监管和体制框架下进行，尤其是涉及到的实体从事的是需要监管和监督的行为，如具有广泛环境或健康影响的行为等。

假设这一框架已经具备，下面就是成功私有化必须的一个简要清单：

- 清晰、透明、全面的战略，包括一份时间表，确定所有要实现的分步目标：
  - 一份商业战略
  - 一份产业战略(一个尺寸无法适应所有情况)
  - 一份管理和体制战略
  - 一份法律战略
  - 一份教育/培训战略
  - 一份社会影响评估
  - 反腐败战略
- 专家与技术
  - 谈判专家、金融专家、法律专家
  - 政策监督专家(当专注于功能行专业时，专家并不需要对整体大前景予以掌握)
- 一份精心准备的出售计划书
  - 建立专门的机构负责检查、监督和执行，如果可能的话，直接向最高级别政府汇报
  - 对不同出售途径的优点和缺点予以考虑(如拍卖、直接出售等)
  - 分析社会影响(如对某些集团利益剥夺和对其它集团的受益等)
  - 确定出售条件和购买者义务的合同条款
    - 要求购买者提供商业计划书
    - 要考虑出售协议承诺无法履行的情况(达不到要求的话，甚至应该将私有化的财产收回)
    - 需要了解真实的买主及其资金来源
    - 如果合适的话，应该鼓励国内的购买者购买(如专项贷款、管理和技术支持)

来源: Jenik Radon

## 私有化以外的可选途径

如果公共所有权本质上不是唯一的，甚或不是最重要的国有企业经营不善的原因，那么私有化将不能有效解决国有企业面临的所有问题。另外，正如以上所述，私有化进程还涉及到许多其它问题。因此，私有化应该是作为最终的，而不是首选的解决国有企业经营问题的途径。

下面，我们讨论另外三种国有企业改革的备选政策——机构改革、增加竞争和政治-行政改革。先是对它们进行阐述，然后在该部分结尾的框 12 中对其进行总结。

### 机构改革

首先需要对国有企业的目标进行批判性的评估。国有企业经常被赋予太多的目标——比如，完成社会目标（如对妇女和少数族群的关注等）、创造就业、实现产业化，以及提供基本服务。对于这许多的目标，从本质上来讲是没有错误的。但是，如果这些目标及其相应的优先性没有界定清楚的话，会严重影响国有企业的运行。因此，每个国有企业都应该有其明确的目标，并对每个目标都有具体的偏重。另外，将企业所要达到的目标数尽量压缩，并对那些有可能相互矛盾的目标进行调整，也可以起到很好的作用。

机构改革第二个重要的部分是，提高国有企业运行情况的信息质量，增强监督机构对这些信息的处理和反应能力。在有些国家，监督机构甚至连企业最基本的信息（如资产负债表）都没有掌握。因此，收集这些相关信息，详细确定并严格遵守报告的程序和时间安排，并对其加以有目的的应用是相当重要的。这样可以在政府不用参与内部微观管理的基础上，监督和提高企业的运行。同时，上级监督部门对信息的获取、处理以及有效运用的能力也应该提高。只增加信息量，但却没有提高处理和利用这些信息的能力，也不会产生很好的效果。

第三，国有企业工作人员的激励机制应该得到改善。应该设计一套明确有效的激励机制，对那些在提高效率、生产力和顾客满意度等方面做出贡献的经理和员工予以奖励（见框 10）。不过，在这里“激励”不仅是狭隘的个人物质激励，而也应该包括其它非物质和非利己的激励措施（见上面 II.2）。

第四，建立一个专门的、配备合格员工的国企监管机构，也可以提高监督能力。有些国家，国有企业的监督是多个部门负责的。而实际上，这往往意味着没有任何一个部门会对其进行有效监督。有时，这些机构不断的检查，还会给国有企业经理们提出许多不合理的要求（见框 10 中的韩国实例）。将监督权力集中到单一的机构，可以提高监督效率，使得这些监督机构无法相互“踢皮球”，或者可以将经理们从无休止的检查中解放出来。当然，在集中的过程中，对于这个全权的机构也要注意保持足够的制约。

第五，由于政府监管和改革国有企业的力量有限，减少国有企业的数量也有助于监督。对那些不是很重要的国有企业（比如，旅游宾馆）可以实施破产、兼并甚至私有化，释放政府的监督和改革资源。这将对提高那些比较重要的国有企业（如水和供气公司）运行质量非常有益。

## 框10

### 国有企业的机构改革: 以韩国为例

1984年,韩国政府开始对其国有企业评价系统进行改革。该项改革主要是针对社会对国有企业行业的批评,认为他们尽管总体上表现良好,但还有改善的余地。这次改革的目标就是给予企业更多的管理自主权、更好的评价系统和更有效的激励机制。

为了提供更多管理自主权,政府减少了对企业预算、采购和人事管理的控制。比如,以前所有的采购都要通过供应办公室进行。现在,国有企业的首席执行官就有权决定企业是直接采购还是委托给供应办公室。为了减少政治对管理层任命的影响,新系统不准从外部为企业任命高级主管。

另一个变化跟检查有关。以前,政府通过审计与检查委员会以及其它相关部委对国有企业的监督非常严格。结果,企业管理层相当大一部分精力就放到迎接这些检查的准备工作上了。比如,韩国电力公司在1991年一年就要应付8个政府检查,共历时108天。在新系统下,审计与检查委员会被指定为唯一的检查机构,这样就减轻了部委和企业经理们的双重负担。

改革还引进了一个新的评价系统,将员工的红利与其相连。员工的表现评价有多个标准,其中既有量化的指标(70%),包括私人收益率、公共收益率、以及生产率;另外还有定性指标,如研发投入、长期公司规划、组织优化、产品质量以及管理系统的提高等。收益率选择的是税前和付息前支付利润,这虽然不是不鼓励非增加价值的行为,但如避税和贷款再筹等带来的利润都不应该进入企业表现评价系统。

经过改革,企业管理观念有了明显转变。它们都制定了长期发展战略,而这些在改革前是没有的。1984年运营利润上升50%,1985年上升20%。从1984年到1985年,研发/销售比从1%增长到1.2%。另外据报告,企业的产品(商品和服务)质量也得到显著提升。

来源: Chang & Singh (1993)。

## 增加竞争

除了机构改革,增加竞争对提高国有企业运行效率也非常重要。国有企业大都处于自然垄断行业,增加竞争要不就是不可能,要不就是不会带来社会生产力增加的收益。但是,也有一些实例表明竞争压力的增加也可以带来积极的效果。

实际上在许多国家,国有企业与私营行业公司在好多非自然垄断的行业进行竞争(见框2)。比如,法国的雷诺,直到1996年还是国有,就直接与私营企业标志汽车公司以及其它外国公司进行竞争。尽管由于保护性贸易和补贴的存在,可以为有些国有企业在国内创造一种虚拟的垄断,如EMBRAER和POSCO等,但因为他们都要出口产品,因此也会面临国际竞争。

即使是在自然垄断领域,国有企业也应该能被给予一些竞争的压力,因为这些企业的产品和服务总是可以找到部分的替代品。比如,在上世纪80年代,英国的国有铁路部门就面临来自私有的汽车公司在一些细分市场上的竞争。

竞争不仅是来自私营部门。如果可行的话,可以通过设立另外的国有企业来增加竞争。1991年,韩国政府成立一个新的国有企业Dacom,专营国际电话



业务，从而与现有的垄断电话公司韩国通讯公司形成竞争。这在之后的 90 年代，对于提高企业效率与服务质量有很大贡献。

从理论上说，也可人为地将某个自然垄断行业分成不同的地区单位，并根据其相对的表现对其进行奖励/惩罚，进而“模拟”竞争。这可以伴随着私有化的途径，如英国铁路系统所做的，也可以通过国有化的模式进行。<sup>12</sup>这一方法也被称为“标尺竞争”，但效果并不是很好，尤其是在好多发展中国家更是如此，因为他们缺乏必要的监管能力，不能运用相应公式对运行表现进行评价。另外，在网络性行业中（如铁路），在地区单位之间模拟竞争所带来的潜在收益往往被网络分裂而带来的协调失败抵消——英国铁路私有化的巨大失败表明，尽管创造了十几个地区行运营商，但它们之间却事实上几乎不进行竞争。

## 政治与行政改革

在许多国家，国有企业被用来作为解决一些问题的手段，而这些问题本来是可以有更好的解决方法，但因为政治上的限制，无法采取那些*首选最优*的方法。这种情况下，如果能够通过政治及相应的体制改革，使得那些*首选最优*政策得以实施，那可能是更为合适的，尽管实施起来可能比较困难。

比如，因为政府没有失业保险制度，也无法通过公共建设工程制造更多就业机会，国有企业即使亏损也被要求保留那些不需要的雇员。在这种情况下，如果能够创造一种更好的政治环境，使得政府通过良好的失业保险和公共计划项目等途径解决问题，就不必要为创造“摩擦性”失业担心。不过，设立这些项目可能需要政治上的改革，因为这需要政治上就提高税收和政府赤字开支（如果需要的话）达成一致。

---

<sup>12</sup> 在这有一个问题很自然地就会出现，那就是政府是否应该在分割一个垄断行业之前对其进行私有化。有时候有人相信这会给政府带来更多的收入（垄断租的部分收入）。但是，这是一个成本高昂（相对于整体经济）的获取国民收入的方法。在分割垄断行业之前就对其进行私有化，会引起特殊的利益冲突来阻止私有化。另外，因为这些将来要被分割的垄断行业会有更高的风险，投标者们会将未来的垄断收益折现，从而使得政府的收入大大减少。我要感谢 Joe Stiglitz 指出这重要的一点。

### 框 11 提升经济官僚体制的素质

经济政策的成功需要高质量的经济官僚制度，这包括国有企业管理和自然资源租的管理。实际上，良好的私有化后的管理也需要好的经济官僚制度，而没有这种管理制度，私有化也不会成功。

好的经济官僚制度不可能在一夜间建成，但是，如果政治上有意愿和经济上的投资，制度可以在短时间内完成。比如，韩国的官僚制度当时就非常差，以至于直到 60 年代还要将官员派到巴基斯坦和菲律宾进行额外的培训。但是，由于持续的行政改革和对官僚制度培训的长期投入，其官僚体系到了上世纪 80 年代初期，被认为是发展中国家中最好的体系之一了。

高质量的经济官僚体系都由什么组成呢？普遍的看法是，这个体系应该配备经过高级经济和管理培训的人员。但是，好多东亚国家却提供了一些有趣但不一定有普遍意义的案例，证明这并不一定是正确的。

日本大多数的精英经济官僚都是律师出身。韩国也有很大一部分官僚体系是由律师运行的。在中国台湾省和中国，精英经济官僚大都是工程师出身。这些律师和工程师的确曾接受过经济方面的培训，但这些培训一直到上世纪 80 年代，都被证明是错误的。比如，直到 80 年代，马克思主义者还主导着日本大学的经济学系，熊彼得和李斯特的经济学都被广泛讲授。最重要的是，即使到最近，这些国家的经济学培训，如果按照国际标准来看的话，质量也不是很高的。印度的官僚体系可能有世界上最好的经济学培训，但是它并没有使得国家的经济发展取得同样巨大的成功。这就说明，专门的经济学教育对于高质量的经济官僚体制来说并不一定是那么重要。

最后，有点违反常理的是，好的经济官僚所需要的可能是通才，而不是传统意义上的经济学家。Johnson (1982) 年在对日本的研究中指出了这一点。因此，最不发达国家想要建设好的经济官僚体制的话，就要招聘那些视野广阔的通才，而不是寻找那些经济学或其它相关学科的专家型人才。

来源: Chang (2004a); Johnson (1982).

要想取得实际效果，政治改革必须与行政改革配套实施。如果监督国有企业的官僚资质不够，那么为他们创造再多的政治空间也不会产生任何效果。

行政改革包括多项内容。提高公务员的相对工资可以保证政府招聘到高素质人员，也可以防止腐败发生。公务员培训也应该加强，而且这种培训更多的应该是一种通才型的，而不应该是经济上的专业培训(见框 11)。向公务员灌输为公共服务的意识，再加上体面的薪酬标准，是可以发挥很大作用的：许多的公务员都愿意为国家的利益工作，即使这种工作的报酬与私营部门无法相比。但是，这种好的意愿发挥的作用是有一定限度的。

所有这些都需要时间，不过我们也不该相信目前那些流行的观点，认为发展中国家行政能力薄弱，不该做任何“困难”的事情。一个贫困国家，不需要，实际上也不可能等建立起健全的经济官僚体制后才开始发展经济。更重要的是，官僚体系效力能够在相对较短的一段时间内得到提高(见框 11)。

## 框12 什么是好的国有企业？

企业理论和我们在上面提到的实际案例，可以使我们找到一些促使国有企业成功的原则。这其中许多也适用于成功的私营企业。

在企业层面，

- 明确界定的非盈利目的
  - 国有企业服务有非盈利目的是合理的，这些包括提供面向所有人的基本社会服务。实际上，在很多情况下这就是它们存在的原因。但是，需要对这些目标进行清楚的界定，并且澄清这些目标与企业盈利目标之间的权衡。
- 在非盈利目标前提下，建立一种面向长远的以盈利为目的的战略
  - 一旦与非盈利目标的权衡关系澄清了，管理的战略就应该集中到盈利企业的运行上。但是在发展中国家，由于长期投资能力至关重要，因此企业的盈利要从一个长远的角度定义。
- 采用最新的可能的技术
  - 正如在 POSCO 的案例中所看到，如果有足够的技术能力的话(可以在技术能力改善方面予以适当投资)，就应该采用最新的可能的技术。
- 在贸易行业促进出口
  - 由于更长的生产周期的存在，出口可以降低成本，从而降低产品开发和专用机械的费用，提高产能利用率。出口还可以使公司直接面对更高的产品标准。只要情况允许就应该促进出口，哪怕在初期需要结合保护与补贴等措施。
- 在人力资本上投资
  - 最终，好多企业需要优秀人才来管理。在所有层级上对培训给予投资，上到经理和和研究人员，下至普通工人。
- 改善激励系统
  - 工作优良应该得到奖励，表现不良则应该受罚。当然，奖励不一定是基于个人的物质奖励。当更多考虑非物质奖励时，集体的激励可能要更好一些。

在政府层面，

- 如可能的话，建立一个专门的监管机构
  - 如可能的话，建立专门机构对国有企业进行监督管理。经常，这种监督管理职能被分化到众多的部委和其它政府机构，从而造成引起不是忽略、就是过分的监督。
- 适量减少国有企业的数量
  - 通过破产、兼并或甚至私有化等手段，减少那些非重点的国有企业数量，减少对监督资源的需求。
- 改善信息

- 建设好的会计系统。通过要求国有企业进行日常和明细汇报，提高监督机构的信息质量。
- 尽可能增加竞争
  - 许多国有企业都处在自然垄断行业中，无法增加竞争。但是，在这些行业以外，可以通过新的私营公司和其它国有企业的进入，促进竞争。
- 避免政治任命管理职位
  - 政治任命会影响企业运行。尽管 POSCO 的案例表明，政治任命的经理也可以是很好的，但这是一个例外。
- 改革政治，使国有企业无须承担不重要的职能
  - 国有企业经常被用来解决一些问题，这些问题往往可以用其它更好的方法解决，但由于政治原因却无法实现。政治改革可以创造这样的途径（如公共建设工程或失业保险），使国有企业从那些不必要的负担中解脱出来。
- 提高经济官僚体制的质量
  - 如果没有合格的经济官僚体制，创造必要的政治空间也不会有大的作用。政府应该提高经济官僚系统的薪酬以及培训的投入，鼓励为公共服务(见框 11)。

### 三、管理自然资源租

大多数人都同意，不可再生物，主要是矿物和自然资源，应该与其它物质资源区别对待（参见资料框 13）。这是因为，这些资源不是由那些拥有产生资源的土地的人的努力创造的。另外，他们对这些资源的开采会阻止别人对这些资源的拥有，这也包括他们的后代。<sup>13</sup>这就是为什么在大多数国家，许多矿物资源都是由公共所拥有。因此，自然资源越多的国家，其国有企业行业规模也越大。关于自然资源，尤其是不可再生资源的管理的其它资料，可以参考附录 I。

---

<sup>13</sup>为了对这一问题进行研究，已经有人在构建“绿色 GDP”。其直觉就是，“正如一个公司的会计结构中要将公司资产折旧计算在内一样，一个国家也应该将自然资源损耗和环境恶化计算在其会计体系中。正像一个公司要考虑资产与负债一样，国家也应该如此，关注是否在负债方面所有增长。国家将其自然资源出售一空，对其石油公司进行私有化，并用未来的国民收入借贷，可能会因为短期内的疯狂消费而提高 GDP，但是国家的会计结构却表明这个国家其实是变穷了。”（Stiglitz, 2005, pp 14-5）。

### 框13 是什么使得自然资源有所不同？

自然资源，尤其是矿产和能源，

- 是会枯竭的、不可再生的资源
  - 因此需要从以下方面考虑对此资产进行补偿
    - 市场条件变化而带来的价值变化
    - 因为资源自身并不能替代，所以要考虑其价值的“替换”成本
- 是局限于某一地区的
- 是永久资产，即它们要经过很长时间才能开发

许多国家的法律规定自然资源归国家所有

- 私人财产所有人不能因为资源碰巧储藏在他们的土地之下就对它们有所有权
- 仅仅因为某个国家拥有资源，就可以变得富有

自然资源的开发影响范围很广

- 自然资源开发不是单独进行的
  - 会影响到当地社区、毗邻社区和国家
    - 影响既可以是正面的，也可以是负面的
    - 影响是社会性的，包括健康、劳动力、环境与政治等
      - 确定这些影响非常关键
    - 广泛的外部性
      - 如果外部性及其成本没有得到确认，也就是没有被资源开发所考虑到的话，开发的真正成本其实是被补贴过的
  - 建议：
    - 让开发者对外部性进行确认（哪些是，哪些不是），并对其成本予以充分的保证
    - 他们都应该是专家，并切实了解该行业

来源: Jenik Radon

很少人对可再生资源的定义持相同看法，但在大多数国家，对某些可再生资源进行开采，如林业或渔业资源等，由于可持续性发展等因素的考虑，由政府管理或者部分公共所有。所以，对自然资源的管理与对国有企业的管理就有一些重要的共同点。

## 自然资源租的拨用

对可再生资源的管理比不可再生资源管理更具有挑战性。对可再生资源来说，好的管理可以带来可持续的利用，而不是资源枯竭。而对不可再生资源，即使是最好的管理方法，也无法使这些资源得到永久利用。

但是，即使对不可再生资源来说，由于对资源租拨用的方法、价格浮动以及所谓的“荷兰病”<sup>14</sup>的管理等所采取的政策不同，其结果也会有很大的差别。

对于自然资源租的拨用，发展中国家得到的最多的政策建议是：出售开采权，然后靠累计的收益生活。持这种观点的人所强调的是：发展中国家缺乏有效开采资源以及合理管理经济租的能力。

这个建议在理论上听起来比较合理，尤其是对短期来说，但要想达到效果的话，还需要满足两个重要条件。首先，发展中国家应该以一种正确的方法来设计和出售自然资源开采权的合同。其次，在开采权出售的过程或分配收入的时候，应该没有腐败。不过在发展中国家这两个条件往往无法满足

(见框 14，关于如何改善这些条件)。

更重要的是，从长期来看，这个建议并不好。与那些普遍的关于“资源诅咒”<sup>15</sup>的看法相左，可再生和不可再生资源都能创造大量前向和后向的联系，从而可以成为经济发展的动力。比如，林业资源可以创造前向的联系产业，如造纸和家具制造业，后向联系产业如伐木机械业和运土机械设备制造等。依次，家具业可以创造后向联系，如金属加工业（如制造钉子、合叶）和化工业（如油漆制造）。

#### 框 14 设计和出售自然资源开采合同

设计和出售自然资源开采权合同并不是一件简单的事情。开采权设计和出售的方式不同，国家从中得到的收益也有很大的不同。

就合同设计来说，重要的是合同的透明性，从而降低发生腐败的可能性。尽管公司的生产量和所收资金用途的透明化也是很重要的，但最关键的是公司应该“公布他们所支付的”。自然资源所在国家政府也可以通过规定只有公布的支付项目才能免税等措施，来对此予以协助。

就出售权利来说，很快出售大量权利或允许某一公司在其它公司之前先进入的做法都是应该避免的。第一种做法很可能逐渐降低随后的出售价格，这是因为即使是最大的公司，也没有那么大的能力消化这些风险。第二种做法将给予第一个公司在随后拍卖中的信息优势，这样就会使得其它公司出价都很低。这是因为，他们会认为，如果他们赢过第一个公司的话，是因为他们出价太高的原因。

不同形式的拍卖其结果也不相同。红利投标，也就是愿意在前期支付最高红利的公司获胜的竞标，将会打击竞标者的积极性，因为这会迫使他们在不了解生产成本的情况下投标。在发展中国家，由于公有化风险和政府未来变更合同的风险更为显著，红利投标尤其应当谨慎。重要的是，也要对支付红利所使用的利率进行评估，因为这在很大程度上更像是一笔贷款。相反，特许开采权费竞标，也就是竞标者根据支付给政府的税收收入的比例来竞争，风险较小，竞争更为激烈，因此可以为政府带来更多收入。

来源: Stiglitz (2005)

<sup>14</sup>“荷兰病”指的是随着自然资源的突然发现和/或价格提高或开采费提高，引起出口收入增加，从而引起本国货币升值，削弱了其它产品的出口竞争力。

<sup>15</sup>“资源诅咒”指的是，许多资源丰富的国家，却存在增长缓慢、分配不公的问题，虽然这些国家应该借助其丰富资源迅速增长，并能够在不采取扭曲性税收政策（因此会阻碍增长）的前提下对收入进行再分配。对有关“资源诅咒”的简要易懂的介绍，请参考 Stiglitz (2005)。

自然资源不一定是“诅咒”，这已经被许多将资源禀赋转化为发展优势的发达国家所证实了。这包括美国（大量的矿产、林业和渔业资源），加拿大（发达的矿业、林业和渔业）、澳大利亚（大量矿产）、瑞典（铁矿，林业）、芬兰（林业）和挪威（石油和天然气）。即使在发展中国家，像马来西亚（林业，锡矿，石油和天然气）、印度尼西亚（石油和天然气），以及博斯瓦那（钻石矿）等，都很好地对他们的资源进行了管理，而不是让它们成为“诅咒”。

由于自然资源可以为经济发展创造潜在的前向和后向联系产业，发展中国家政府应该想方设法培养国家长期高效地开采自然资源的能力。比如，因为国外石油公司不想将石油钻探和炼化技术转移给其所在的国家，巴西政府就投入大量资金，成功的通过其国有企业 Petrobras 发展了这些技术。

即使决定要出售开采权，也需要找到适当的合同方式——许可证、合资企业，产品共享协议（对不同形式的优缺点，参考 Radon, 2005）。另外，开采权应该是在短时期内（10 到 20 年）可更新的，这样可以在国家能力发展后对情况进行重新评价，而要在现在对发展轨迹做出精确的预计是很困难的。另外，在向国外公司授予或出售开采权时，应该设计好出售过程和合同结果，使得最后能够要求外国公司向国内转让技术、管理、甚至生产能力。这可以通过与国内的，一般是公有的公司建立合资公司，和/或通过直接约定要求进行技术转让、管理培训和工人培训等方式来实现，这样国家在今后才会有自己的能力来开采这些资源。

## 对租进行投资

从长远来看，对租进行投资要比拨用租更为重要。从这方面考虑，下面选自 Joseph Stiglitz (2003b) 的一段话就非常有意义。

“人们可以把自然资源，如石油，当作资本货物。它就是资本货物。它是一种埋在地下的资本货物。当你出售石油的时候，你所做的就是将国家的财富从地下移到地上。现在，当你把它从地下移到地上，所带来的是，这使国家变得更富有了还是更贫穷了。问题的答案在于你如何使用那笔钱。如果你只是把钱用来消费了，那你就变的更穷了。你曾经拥有财富，但现在不再有了——财富消失了。如果你把它从地下取出来，把石油变为道路，或资本货物，那你就有可能变富，前提是这些转换后资本货物具有很高的生产性。这就像一个投资组合分配问题：你将资本从一种形式转变为另外一种形式，如转变后的形式更为具有生产性的话，你就会变得更富有”

## 投资于金融资产

对自然资源租的投资来说，最简单的方法就是把它们投资在金融资产上，这可以通过一个专门基金来进行，然后就可以获取资产收益了（见框 15）。挪威的石油基金（现在被称为政府养老基金）是一个最好的例子（见框 16）。由



于自然资源价格变化大，这些基金也可以用做“稳定基金”，可以使国家平稳其收入与支出。

特别是当资源租突然增加时，在国外金融资产上的投资在短期内具有很大吸引力。首先，一个国家的经济吸收能力不可能在很短时间内迅速提高，所以资源租就有可能投到收益比较低的项目上。另外，将资金控制在境外，可以减轻国

### 框15 自然资源基金

一个好的自然资源基金应该具备以下特点：

- 明确的目标
  - 应该将长期和短期目标相结合
  - 应该在法规中予以确定，可能的话甚至应该在宪法中予以体现，防止随意修改。如果要这样做的话，也必须通过公民投票等。
  - 应该作为一个信托基金建立
- 基金使用具有清晰的政策和战略，包括时间和使用类型等
- 由独立的委员会进行监督，委员会由行政、立法机构和公民社会所指定的人员组成，任期交错，不能与全国或地方选举相重合，其结构也要在法律中予以确定
- 能够对经济影响给出意见的专业能力
- 专业的基金经理们
- 具有透明性，公布其账户，以及独立的审计

一个好的自然资源基金不应该是：

- 预算的延伸，尽管如果预先通过相关规则予以确认的话，可以作为预算的补充
- 政府，包括行政部门的零用钱机器
- 正常税收体系的替代物

基金管理最好的实例是挪威（框 14）、智利、阿拉斯加州（美国）和阿尔伯达省（加拿大）。

来源: Jenik Radon

内货币升值的压力，从而减少荷兰病影响。

然而，投资低风险的金融资产（如美国政府债券）其收益也较低，而投资高风险的金融资产，尤其是海外资本市场的高风险产品，是发展中国家最不应该作出的选择，尤其是考虑到他们缺乏相应的金融知识。更重要的是，金融资产投资不会提升国家的生产能力。对于挪威一样的发达国家来说可能不算什么问题，但对于需要通过投资发展生产能力建设的发展中国家来说，则是比较重大的。

总的来说，就利用自然资源租的各种方式看，投资金融资产可能是最保险的做法。但是从长远考虑，发展中国家还需要投资发展其生产能力。因此，对金融资产进行投资，应该是当他们面临突然增加的自然资源租时采取的一种短期行为。

### 框16 挪威石油基金

1990年，挪威成立了石油基金(*oljefondet*) – 从2006年1月后被称为政府养老金基金(*Statens pensjonsfond*) – 主要目的是为了将石油行业产生的大量盈余进行投资。这些盈余大部分是来自公司的税金，但也有部分是出售开采特许权的收入。它的设立主要是为了降低未来收入下降的负面影响，以及减少石油价格波动所产生的动荡。该基金由挪威中央银行管理。

该基金一直采取一种相对保守的投资策略，这是正确的做法。在它的官方网站上，基金的宗旨被描述为：“基于适当风险的高回报，以确保未来包括国家养老金在内的基本福利。”直到1998年，该基金才被允许投资股票（但只能占投资组合的50%）。直到2002年，它才被允许投资非政府担保的债券。

从2004年开始，该基金一直在一个非常严格的伦理纲领指导下运行。其结果就是，2006年1月5日，跟军火相关的公司，如波音、Northrop Grumman、Honeywell International BAE Systems等，都被从投资组合中剔除出来。2006年6月，由于伦理原因，Wal-Mart也被从投资组合中剔除。

据大体估计，基金从石油行业的收益将达到14800亿挪威克郎（2450亿美元）。它目前正处于收益的高峰期，在随后的年份将下降。目前它的规模与加里福尼亚州的公共雇员养老金(CalPERS)相当，该基金是美国最大的养老金基金。

来源：挪威中央银行网站([http://www.norgesbank.no/nbim/pension\\_fund/](http://www.norgesbank.no/nbim/pension_fund/)); 维基在线百科([http://en.wikipedia.org/wiki/The\\_Petroleum\\_Fund\\_of\\_Norway](http://en.wikipedia.org/wiki/The_Petroleum_Fund_of_Norway))

## 投资于通用能力的建设

自然资源租可以用来投资建设“通用的”能力。比如，可以用来投资改善健康、基础教育，或者是的基础设施，从而提高整体经济实力，而不是某个具体行业的能力。

就政治上考虑，投资通用能力建设是一个相对安全的选择，因为至少从理论上讲，很少有人会反对这一用途。从经济上考虑，对于那些需要更多基础能力建设的贫穷发展中国家，这也是一个必要的选择。但是，对于那些已经完成了大多数基础建设的国家来说，这个选择对它们来说可能比较局限。在他们发展的相关阶段，应该针对具体能力进行更多投资。一旦我们完成了基础教育或基础设施中最基本的建设，那就没有一种能力可以被称为是“通用的”了。我们必须决定是应该培训化学工程师还是电子工程师，决定下一条公路是应该修在纺织业城市和港口之间还是林业地区与港口之间。<sup>16</sup>

<sup>16</sup> 对人力资本来说，“通用的”和“具体的”能力的差别不是很大。比如说，一旦某条公路建成后，它就会固定在那里，不能搬走了。而如果人们最先是投资于学习能力的提高上（学习如何去学习），那么他投资在某一具体技能上而获得的收益可能比其本身要大。但是，即使是他

因此，除了少数极贫困的国家，大多数国家都应该从未来经济升级的需要出发，只将很少一部分自然资源租投资于通用能力建设，而将其余的自然资源租投资到各种具体的能力建设上。

## 投资于相关多样化

另一个选择是将自然资源租多样化投资在与自然资源基础相关的领域。比如说，瑞典就成功将其林业资源多样化投资到造纸业、家具制造业，接着是造纸与家具制造所需的机器生产行业，并最终发展到了高质量的家具设计与生活品质服务业（如著名的简单风格家具制造商 **IKEA** 为例）。它也成功从其铁矿资源出发，多样化发展到钢铁业，并进而发展到了不同的钢铁产品制造业，如船舶业、汽车业和武器制造业等。另一个例子是，马来西亚在从原材料棕榈油向精细棕榈油多样化发展中取得巨大成功，在从橡胶向轮胎产业转变中，却没有取得很大成就（见框 17 具体细节）。

相关多样化是一种“自然”的选择并且也是具有前瞻性的。一些活动会很“自然地”引向提供原料或者购买产品的项目。**Albert Hirschman** 经典的联系方法和 **Wassily Leontief** 的输入-输出方法正是源自于此见解。

然而，对大多数自然资源来说，相关多样性的范围是有限的——比如对咖啡或者鱼的多样化投资并不多。当然，有一些资源的潜在相关多样化产业也不少，比如铁矿、林业或者石油。但即使对这些有很多相关多样化的资源，如果想要步入高价值链生产，一些层面的非相关多样化仍然是必要的。比方说，铁矿石与汽车产业“相关”，因为汽车产业需要很多钢板，但汽车产业同时还需要很多其他与铁矿不相关的产业（比如电器、玻璃、橡胶以及油漆等等）。因此，如果非相关化产业不被开发的话，即便是有很多潜在相关化产业的自然资源也往往被限制在低增值业务中。

---

提高了学习能力，人的一辈子能学的具体知识也是有限的，因此工人一旦选择了他的职业，他/她很有可能会被限制在这一领域里。

### 框17

#### 基于资源的多样化：马来西亚的案例

在英国殖民统治下，马来西亚主要生产的是锡和橡胶。1957年独立后，马来西亚也努力从锡和橡胶向别的产业多样化发展，但直到1970年末，这两种产品仍在其出口中占据60%。

从上世纪70年代，政府鼓励从锡和橡胶向别的产业的多样化发展。马来西亚尝试过向其它初级产品的“横向”多样化。比如通过采取针对不同作物的特殊补贴措施鼓励发展了棕榈油和可可制品。硬木以及新发掘的石油和天然气的出口也得到增长。

“纵向”多样化发展也得到鼓励，尤其是橡胶和石油产业。

马来西亚在从橡胶向轮胎产业的多样化发展中并没有取得很大成效，这主要是因为它没有要求得到保护的（国外的）轮胎制造商相应地出口其产品。这就跟韩国轮胎产业的成功出口形成对比，而韩国则是既不生产橡胶，也不生产石油（合成轮胎的原材料）。韩国成功的原因是，它对受到保护的轮胎生产商提出必须保证出口的要求，从而保持了其规模经济迅速发展。

与轮胎产业相反，因为马来西亚于上世纪70年代中期对原材料棕榈油出口提出了更高的要求，吸引了大量对棕榈油加工产业的投资，从而在其多样化发展方面取得了很大的成功。自从上世纪80年代中期，马来西亚就一直在棕榈油提炼技术上居世界领先地位。

来源: Jomo & Rock (1998)

因此，尽管我们应该全力开发相关多样化的潜力，但是从长远来看，应该转移到非相关多样化的发展上，尤其是技术上更为活跃的领域。另外，为了最大化相关多样化的范围，也往往有必要实施一些非相关多样化发展。

### 投资于非相关多样化

自然资源租也需要在“非相关多样化”上进行投资。正如我们上面所指出的，即使是像木材和铁矿这样的广泛使用的自然资源，我们能做的相关多样化和升级也很少。因此，为了实现长期可持续发展，国家需要合理运用他们的自然资源租，以便向技术上最为有活力的非相关产业的多样化发展。

芬兰有名的手机公司诺基亚就是一个最好的成功向非相关多样化发展的例子（详细见框18）。诺基亚最初是一个伐木公司，后来发展到橡胶、电缆和电话通讯，最近则发展到电子与移动通讯。有趣的是，诺基亚集团的电子公司用了17年才实现盈利，这表明非相关产业的多样化有可能需要很长的孵化期。<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> 我们在这里强调长期观点，并不是说只要时间足够长，任何事情都会取得成功，所以我们可以支持任何的风险企业。重要的是要了解，什么时候应该接受失败和减少损失。在这方面没有明确的规则可以遵循，但是至少是在经过最初几年的“出牙期”后，只有在风险企业的经营显示出不断提高的趋势时，才能够保证他们能继续得到支持。

## 框18

### 从伐木到手机：诺基亚公司的故事

今天的芬兰诺基亚公司是以超现代化的手机制造商而闻名。但是，它最初于1865年成立时却是一家伐木公司。

现代的诺基亚集团开始成型于芬兰 Rubber Works Ltd（成立与1989年），公司于1918年买进诺基亚公司大多数股份，随后在1922年买进芬兰 Cable Works 公司（成立于1912年）。最终在1967年，三家公司合并为诺基亚公司。有芬兰观察家总结这些兼并说，合并后的公司，名字(Oy Nokia Ab)来自于木材加工，管理来自于电缆厂，而资金则来自于橡胶产业。

诺基亚的电子业务开始于1960年，如今它的移动电话业务已经成为公司业务的核心。但当时，即使到1967年诺基亚公司、FRW和FCW合并时，电子业务纯销售收入也只占整个集团的3%。在头17年中，电子业务部门一直在亏损，直到1977年才开始盈利。

世界上第一个国际移动电话网络 NMT 是于1981年引进到斯堪第那维亚半岛的，诺基亚公司则为它制造了第一台车用电话。诺基亚公司在1987年生产了第一步手持电话。借此机会，诺基亚公司通过在芬兰、德国、瑞典和法国收购一系列电子和通讯公司而迅速扩大。从上世纪90年代开始，移动电话就成为诺基亚公司的主导业务。

90年代，诺基亚公司成为移动通讯领域革新的领导者和全球化的代表。但全球化的狂热追随者却轻易地忘了，直到1987年，在芬兰的任何一个公司，当其外国股份超过20%都被认为是危险的，而就诺基亚公司本身来说，它的电子业务部头17年一直在亏损，大大损害了神圣的“股东利益”。

来源: Steinbock (2001); Chang (2004b); 诺基亚公司官方网站  
([http://www.nokia.com/link?cid=EDITORIAL\\_3913](http://www.nokia.com/link?cid=EDITORIAL_3913))

由于孵化期长，非相关多样化的选择自然是最为困难的。它同时还需要一份好的长期产业发展规划，而这对缺少管理能力的那些最为贫困的国家来说是比较困难的。尽管与传统的看法相反，这些能力建设起来可能相对快一些(见框11)。

不过，正如我们从诺基亚公司的例子中看到的，尽管需要一个相对较长的孵化期，但向非相关产业，往往是高科技产业进行多样化发展，其收益是非常大的。因此，应该从长期入手通过非相关多样化发展，努力从自然资源为基础的产业转型。但是，考虑到孵化期较长，应该在短期到中短期采用其他的可能带来快速收益的措施予以补充。

### 选择正确的政策组合

将自然资源租投资于多样化发展应该是建立在一贯的发展战略上的。它的实施可以通过国有企业（在这种情况下，需要考虑部分 II 所阐述的观点），或是利用租向新产业的私营公司提供补贴（直接补贴，或是通过关税和其它贸

易保护措施的间接补贴）（对于这一点，参考本系列的投资与技术政策指导说明）。

对自然资源利用的不同战略的合理搭配——金融投资、通用能力建设投资、相关多样化发展投资、非相关多样化发展投资——将会根据国家不同而有所不同。但是，它很有可能会包括所有四种形式，尽管其组成比例会因国家而异，或甚至是在同一国家，也会随着时间改变而有所不同。框 19 对每项措施的正反两面观点以及相应的政策建议做了总结。

比如，在发展的最初阶段，金融投资和通用能力建设的投资可能要更重要些，而随着经济发展，其它两种途径又会变得重要起来。而相关性与非相关性多样化发展的相对重要性也会发生变化，因为国家可能先需要通过非相关性多样化跳跃到新的发展阶段，随后需要通过相关性多样化发展，对新产业进行提升。

**框 19**  
**自然资源管理的可选方案**

**选择 1. 出售开采权**

**正面观点:**

- 如果国家极度缺乏开采能力的话，可能是唯一的选择

**反面观点:**

- 薄弱的行政能力使得无法与外国投资者达成有利的交易
- 可能为腐败产生更多空间
- 长期收益低

**建议的政策措施:**

- 为了防止腐败发生，应该使出售过程透明化
- 合同应该是在经过一段时间后（比如 10 年）可以续签的，这样可以使国家根据能力变化情况，重新进行谈判
- 合同设计上应该能够保证技能转移

**选择 2. 投资金融资产**

**正面观点:**

- 当资源租突然增加时，这是一个好的选择，因为它可以解决经济吸收能力弱的问题，并可以减轻“荷兰病”

**反面观点:**

- 安全的资产往往收益不高，而对高风险资产的投资，则是发展中国家最应该避免的
- 不会促进国家经济的生产能力

**建议的政策措施:**

- 当面临突然的资源租增加时，可以作为短期的一项措施

**选择 3. 投资于通用能力建设**

**正面观点:**

- 看起来是一个政治上很安全的选择
- 对于贫困发展中国家来说，也可能是一个经济上必要的选择

**反面观点:**

- 对于已经完成普遍能力建设的发展中国家来说是一个比较受限的选择

**建议的政策措施:**

- 除了极为贫困国家，大多数国家应该将很少一部分资源租用于这一投资，而其

余的则应该用于发展具体行业的能力

#### **选择 4. 投资于相关性多样化发展**

##### **正面观点:**

- 向前看的一个“自然”选择

##### **反面观点:**

- 对于大多数自然资源，相关性多样化发展的潜力很小(如咖啡、棕榈油)
- 即使对那些少数具有相关性多样化发展潜力的自然资源——铁矿、林业或石油——如果没有非相关性多样化发展做补充的话，也有可能受阻于低附加值的  
行为
- **建议的政策措施:**
- 相关性多样化发展的潜力应该得到充分挖掘
- 为了使其机会最大化，应该谨慎地与非相关性多样化发展相协调
- 长期来看，向高技术领域非相关性多样化发展的转移是非常必要的

#### **选择 5. 投资于非相关多样化发展**

##### **正面观点:**

- 如果能够向技术先进行业进行多样化发展的话，将是长期最具有生产力发展潜力的战略

##### **反面观点:**

- 最难管理
- 孵化期长

##### **建议的政策措施:**

- 这应该是最终目标，但是考虑到孵化期长，有必要将其与其它能够带来短期收益的选择相结合

来源: 正文

## **管理自然资源租的政治经济学**

关于自然资源管理，最主要的问题是其容易与腐败相联系。

有人认为，矿物资源一般都集中在一定自然区域（所谓的“定点资源”），因此更容易被“偷”或“掠夺”（也就是具有更强的“被掠夺性”），这就使防止腐败和个人寻租行为（通过政治和暴力形式）的发生更为困难。相反，他们指出，农业资源一如咖啡或可可一更为分散（所谓的“分散资源”），需要额外努力才能获得收益，因此不容易被掠夺。



尽管这一论断有其合理性，但是我们不能将资源的自然特性作为天生不可改变的。由于国家的政治和行政能力的不同，农业资源也有可能高度集中，而一个政府，如果是由诚实的人员组成并且在公民社会的良好监督下，那同样会使地理上高度集中的资源的掠夺很难进行。自然并不是定数。

非洲市场营销委员会可能是最有名的将农业资源予以集中的例子。不是很有名但具有同样重要性的是，中国台湾省和韩国几乎可以全部将他们的水稻集中起来出口。这是通过强制向国有农业合作社出售水稻来实现的，通过控制化肥和灌溉系统，这一农业合作社使得农民几乎没有办法可以从中“选择退出”。相反，通过石油基金和建立在“廉洁”政治系统中的福利国家体制，挪威可以将石油租收入平均地分配下去（见框 14）。

因此，可掠夺性的产生更多的是因为政治和体制原因，而不是相关自然资源的不可变的自然特性的结果。对于所谓的“资源诅咒”，没有什么是不可能的。如果对于某些自然资源的可掠夺性及其相关的腐败可能性来说，没有什么命中注定的，那么我们就有可能找到方法，设计一套自然资源租管理系统来减少腐败发生，并使得分配更合理，经济发展更具有可持续性。

首先要做的就是设计一套系统，对不易引起腐败的自然资源的开采权进行分配。这要求系统必须透明和简单，更容易使外部人对其进行监督。如果该系统能够经常被重新评估的话将更好，这样可以及时更正错误的决定。

同时，另一个较好的做法是成立一个单一的资源租的基金，而不是将他们分散到大量不同的小基金中。这样易于对租的使用进行监督，从而确保其使用上具有发展性和公平性，也可以防止资源滥用。

由于系统具有一定程度的透明度，再加上正确的审计和责任追究制度，一个单一的基金将更易于监督。正如上面所讨论的监督与国有企业管理的关系一样，如果将监督职责也归于一个单一部门，效果将会更好，。

预防滥用、腐败和欺诈行为并不是容易的事。Joseph Stiglitz (2003b)曾经指出过，即使是在像美国这样的国家，资源租的欺骗是非常普遍的并且很难发现的。但仍然要加倍努力，确保财富能够属于包括后代们的每个人，使国家资源不被少数人所占有。

## 四、附录

### 附录一、自然资源管理与开发

由于自然资源管理和开发比较困难，该附录就相关问题提供一些指导方案，并主要集中在不可再生资源上。

#### 附录框 1

##### 自然资源国有企业

自然资源国有企业是或者应该是重要的国有不可再生资产的管理者和保管者。

但是，自然资源国有企业属于风险企业，由于以下原因会导致彻底失败：

- 高昂的勘探和开发成本
- 巨额资本投入
- 市场商品价格波动
- 其它生产者的竞争压力
- 专家与技术服务的可得性

尽管自然资源国有企业不一定非得是经营者，它们必须是：

- 国家财富的创造者/转变者
- 监督者或运行监控人
- 政策和战略指导者
- 对国家和受影响的社区负责

同时必须清晰的认识到，国有企业自身并不是监管者，他们必须接受监管。

一个自然资源国有企业需要一个复杂的组织，具有：

- 明确的政策和规划，解决  
战略的、运行的和商业的问题  
投资问题  
技术和管理问题  
社会与环境影响的问题
- 技术人员
- 可以将如环境、健康和安全的监管问题与商业等非监管问题区分开来

管理良好的自然资源国有企业的案例包括挪威的 Statoil 和沙特阿拉伯的 Saudi Aramco。

来源: Jenik Radon

## 附录 2

### 对自然资源勘探和开发进行管理

下列是关系到自然资源勘探和开发的一些重要问题：

1. 数据/信息
  - 需要勘探数据: 成本高
  - 需要市场数据
    - 如市场预期是什么, 市场情况如
2. 勘探
  - 成本高昂, 具有无法实现商业开采的风险
3. 开发
  - 成本高昂并且周期长
4. 谈判: 实现勘探和开发的关键
  - 需要“合作伙伴”
    - 不论是真正的合作伙伴, 还是服务提供商等
  - 需要对任何事都进行谈判
    - 所有种类的协议: 勘探、开发、服务、市场
  - 谈判是一种技巧
    - 不是所有人都能有效的谈判
  - 细节是关键
    - 将某些责任/任务外包出去是不可避免的 (专家参与)
      - 谈判
      - 法律事项
      - 技术事项, 包括环境等
      - 财务
      - 记住: 专家费用都是很高的, 但往往都物有所值
        - 一定要保证专家在这其中没有利益冲突 (也就是要真正独立的): 找出他们的客户
  - 条款: 补偿、运行、中止等
    - 需要对资产 (自然资源) 进行补偿
    - 不同类型的补偿
      - 比如: 一次性费、开采权费、收益税、意外利润税
        - 尽管行业可能对此无法接受, 但是必须考虑如根据市场价格变动的意外利润税
          - 所有公司都根据所期望的内部收益率决定是否投资; 多余的收益就是他们意外的暴利
    - 监管问题
      - 应该以法令和条例的形式确定, 而不是通过协议方式
        - 如果立法系统不健全的话, 就利用其它的法律系统

- 协议类型 (不是所有的都由国有企业内部完成)
    - 勘探、开发和生产
      - 生产共享
      - 特许生产
      - 合资
    - 市场开发, 配送
    - 服务
    - *注意:* 每种形式都不相同, 目的不同, 结果也不同
      - *记住:* 这些协议的潜在的合作者大多是经验和知识丰富, 资金雄厚, 具备专业人员的跨国公司
        - 使得谈判比较困难
      - 协议的每个条款都要进行谈判
      - 国际公司并不喜欢服务合同, 因为其回报过低
        - 关键是如何找到愿意提供技术来换取服务类型补偿条件的公司
    - 任何时候都要确保最终的母公司一定在合同中承担法律上的责任, 包括通过担保等。
      - 责任和义务不应该只限于公司的下属企业, 而是要归结到其顶层
      - 不能因为某个条款是行业规矩, 就认为它是正确、公平或可以接受的
        - 例: 稳定性条款, 含有一定期限内税收体制应固定不变等和其他规定
          - 它们使得现状成为永久
          - 限制了国家颁布新的法律和法规的权利
5. 监管/管理运营
  - 勘探规划
  - 开发规划
  - 中止和放弃规划
  - 社区/社会影响研究/规划
  - 环境影响研究/规划
6. 资本获取
  - 国有企业应该能够借用大量资金
  - 应该能够有能力提供担保

来源: Jenik Rado

## 附录二、产权在经济发展中的作用\*

最近的正统论述都很强调产权的重要性。其背后的逻辑虽然简单却非常有力。

正如所讨论的，我们应该赋予人们得到投资收益的权利，鼓励他们进行投资和提高生产。论述同时指出，产权应该是“私有的”，因为一旦公有，则没有人会关心它。

这个观点在“公地的悲剧”给予了最好的阐述，论述指出，一块公共所有的向任何人都开放的牧草地将会因过度放牧而使大家都受损。因为对于每个人来说，他们的利益就是让自己的牲畜可以吃尽可能多的草，而不管这块土地自身是否能够承受。

同样的逻辑也可以应用到国有企业上：由于监督的收益为大家所共享，而监督成本却由个人承担，所以没有一个公民（当事人）会想要对国有企业的经理们（代理人）进行监督。

但是，这个论断存在很多问题。

### 衡量问题

首先，不像其它的体制（如官僚体制或财政系统），产权系统是由一系列体制混合而成的——只提几个最主要的，有土地法、城市规划法、税法、继承法、合同法、公司法、破产法、知识产权法，以及关系共有财产的习俗等。

由于组成成分如此分散，因此根本不可能将这些体系都“集合”起来，组成一个单一产权体系。

由于无法将所有组成产权体系的因素都组合成为一个单一的可衡量的指标，所以经验研究往往依赖于对产权系统总体“质量”的主观化衡量。

许多都要靠对商人（尤其是外国的）、“专家”（如学术界人士、主要银行和公司的首席经济学家等），或甚至是大众的调查，询问他们如何看待整体的商业环境，具体到产权体制质量又是怎样的。

这样衡量很有问题，因为调查结果将受到总体市场形势的影响，而不是由产权体系本身所决定。比如，一些人本来还很高兴的称赞东亚和东南亚国家的商业环境，但在1997年亚洲金融危机爆发后，这些人却又开始批评这些国家的家族管理制以及其它的体制缺陷。

同样重要的是，我们要小心接受那些证明“强硬”的产权体系更有利于经济发展的证据。

### 范围问题

---

\* 摘录自 Chang (2007, 即将出版)

关于产权的讨论并没有对所有产权形式都加以确认。它主要是确定了三种类型的产权 – 开放获取、国家所有权和私人所有权，其中最后一种被认为是最好的。但是，还有其它一些产权的重要形式。

经常被传统文献所忽略的是，还存在一种真正的公共财产所有权，它不允许个人所有，但却建立在明确的进入和利用规则上。比如，对大多数的农村社区来说，存在一些集体规则规定如何在公共所有的树林里拾柴火。在互联网上，有在普遍公共许可（GPL）下利用开放代码牟利的规则。

另外，中国后社会主义的发展中存在混合所有制。比如乡镇企业（TVE），理论上是属于当地政府，但在大多数情况下却由当地有实权的政治人物控制并经营的。

### **“私人”所有制的局限**

大多数的经济学分析都是基于产权界定清晰这个假设上的。

但实际上，现有的所有权是以前社会谈判的结果，并一直在变动，这主要是因为人们不断地企图创造新的产权，扩展原来产权的范围，或者剥夺现有的产权，以及为反对这种产权侵犯。

于是，大多数的所有权，即便不是所有的，都被一种极为复杂的方式所“截短”，很难找到经济学教科书上描述的那种纯粹的私人所有权。

人们的买卖都被规定了价格的上限和下限。比如，租金限制规定了房地产租赁的最高价格，而欧盟共同农业政策则设定了价格下限，也就是欧盟保证的最低产品收购价格。

利用资产或转换资产的能力也受到限制。限制土地可利用方式的分区法令，就是最好的例子。另一个例子是，许多受管制的公司都只有很小的自由度去处理他们的有形资产，设定价格，或者决定他们的服务地区。

即使表面上没有这些限制，自然资源的利用也易于受制。比如我可以拥有一把刀，但却不能用这把刀杀人。或者你可以拥有某台机器，但却不可以雇佣一定年龄以下的童工来操作。

也就是说，产权的描述离不开社会成员对合法权益以及相应义务的理解。什么是合法，取决于所在社会的政治。比如，禁用童工在某些社会可能被认为是剥夺雇主的权利，而在其它一些社会则不被这样认为。

### **产权的保护与经济发展**

传统的文献中总是假定对产权更强有力的保护总是有益的。然而这并没有普遍性。

事实是，产权保护是好的，但这并不代表对产权的保护越多越好。不过有一件事是正确的，那就是薄弱的产权保护肯定是不好的，过强的产权保护也不一定好，因为它有可能被用来保护落后的技术和过时的组织形式。如果这是正确的话，那么有可能存在一种倒U型的关系，使得保护系统过强或过弱都不好。

换句话说，也可能是只要在一个最低阈值水平以上，产权保护的强弱并不会会有太多的关系。

不管产权保护的强弱与经济发展是什么类型的关系，它肯定不会是线性的。

另外，从经济发展角度来说更为重要的是，某一产权对经济增长的影响并不是一成不变的。

某一个特定的产权可能会变成对社会有益的，也可能是有害的，这取决于其潜在技术，人口，政治力量平衡，甚至是意识形态的变化。

实际上，历史上有好多的例子可以说明，对某些产权的保护阻碍了经济发展，而对某些产权的侵害和新的产权的创造，则促进了经济发展。

最好的例子可能是英国历史上的圈地运动，它侵占公有地，侵害了当时的公共所有权，但却通过在侵占的土地上养羊而促进了羊毛加工业发展。De Soto (2000)记录了对侵害当前所有者产权的擅自占地者权利的承认，对美国西部开发是如何的重要。日本，韩国和中国台湾省在二战后的土地改革，都侵害了地主的现有产权，但却在随后促进了这些国家的发展。许多人都认为，二战后法国对工业企业的国有化行动促进了其工业发展，这主要是它将工业财产从那些保守和死气沉沉的工业资本家阶级手中转移到倾心于现代技术和积极投资的专业公共部门经理人手中。

还有好多的例子可以列举，但其主要观点是，如果有些人可以比现有的所有者更好的利用现有的财产，那么这个社会最好就不要对这些现存产权进行保护，而是要创造新的产权将财产转移到前一种人手中——需要记住的是，不论是从经济学的观点来看，还是从政治的观点来看，什么是“好”的利用，总是有争议的。在这种情况下，过强的对某些现有的产权进行保护有可能会造成对经济发展的阻碍。<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> 这无疑就是马克思理论关于社会进化的观点，他认为一个所有制体系（“生产关系”），以前可能对技术发展（“生产力”）有利，但随后却可能成为同一技术进一步发展的阻碍。

## 五、参考文献

- Amsden, A. 1989, *亚洲的下一个巨人—南韩与近代工业化*, 牛津大学出版社, 纽约和牛津。
- Chang, H-J. 2000, 伦理风险的风险—解决亚洲危机, *世界发展*, 2000, 28 (4)。
- Chang, H-J. 2004a, 最不发达国家有效设计和实施选择性贸易与产业政策的体制基础: 理论与依据”, 载于 C. Soludo, O. Ogbu 和 H-J. Chang (eds.), *T 非洲贸易与产业政策中的政治: 强迫的一致*, 非洲世界出版社, 新泽西特伦顿和埃塞俄比亚阿斯马拉。
- Chang, H-J. 2004b, 历史地看待外国投资的监管, *欧洲发展研究期刊*, 16 (3)。
- Chang, H-J. 2007 即将出版, 理解体制与经济发展的关系—一些关键性理论观点, 载于 H-J. Chang (eds.), *体制变化与经济发展*, 联合国大学出版社和 Anthem 出版社, 东京和伦敦。
- Chang, H-J., & A. Singh 1993, 发展中国家的公共企业与经济效率, *UNCTAD 评论*, 1993, 第 4 期。
- De Soto, H. 2000, *资本的秘密*, Bantam Books, 伦敦。
- Goldstein, A. 2002, EMBRAER: 从全国冠军到全球参与者, CEPAL 评论, 编号 77, 2002 年 8 月。  
<http://www.eclac.cl/publicaciones/SecretariaEjecutiva/0/LCG2180PI/lcg2180i-Goldstein.pdf>
- Greenwald, B. & Stiglitz, J. 2006, 帮助幼小经济体成长: 发展中国家贸易政策的基础, *美国经济评论*, 96 (2)。
- IMF (国际货币基金组织) 2004, *公共投资和财政政策*, 国际货币基金组织, 华盛顿特区。
- Johnson, C. 1982, *MITI 与日本奇迹*, 斯坦福大学出版社, 斯坦福。
- Jomo, K.S. & Rock, M. 1998, 第二梯队东南亚新兴工业化国家的经济多样化和初级产品加工, UNCTAD 讨论文件, 编号.136, 联合国贸易与发展会议(UNCTAD), 日内瓦。
- Kessler, T., & N. Alexander 2003, 私人提供基本服务的风险分析, G-24 技术集团讨论文件, 日内瓦, 瑞士, 15-6 2003 年 9 月。  
[http://www.unctad.org/en/docs/gdsmdpbg2420047\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/gdsmdpbg2420047_en.pdf).
- Radon, J., 2005, 石油协议基本知识, 载于 A. Schiffrin & S. Tsalik (eds.), *C 报道石油: 能源与发展报道指南*, 开放社会研究院, 纽约。  
<http://www.renewwatch.org/reports/072305.pdf>
- Radon, J., 2007, 如何和进行石油协议谈判, 载于逃出资源诅咒, Macartan Humphreys, Jeffrey Sachs 和 Joseph Stiglitz, 哥伦比亚大学出版社, 纽约。
- Roy, R. 2006, 公共投资的财政空间: 通向人类发展的途径, G-24 技术会议准备文件, 新加坡, 2006 年 9 月 13-14 日。



- Sappington, D. & Stiglitz, J. 1987, 私有化, 信息和激励, *政策分析与管理期刊*, 6 (4)。
- 新加坡统计局 2001, 政府关联企业对 GDP 的贡献, *经济统计零星论文*, 编号 22。
- 新加坡财政部 1993, *促进企业海外发展委员会中期报告*
- Shin, J-S. 2005, 全球化与发展国家的挑战: 南韩与新加坡的对比, *全球经济评论*, 34 (4)。
- Simon, H. 1983, *人事的理由*, Basil Blackwell, 牛津。
- Steinbock, D. 2001, *诺基亚革命*, AMACOM, 纽约。
- Stiglitz, J. 2003a, *喧嚣的 90 年代 – 世界最繁荣的十年新历史*, W.W. Norton, 纽约和伦敦。
- Stiglitz, J. 2003b, 公共对话行动/公共财务监督中心讨论会上发言, “关于资源财富”, 11 月 20 日, 巴库, 阿塞拜疆。 <http://www2.gsb.columbia.edu/ipd/bakutranscript.pdf>.
- Stiglitz, J. 2005, 使自然资源成为福音而非诅咒, 载于 A. Schiffrin 和 S. Tsalik (等), *报道石油: 能源和发展的记者指南*, 开放社会研究院, 纽约。  
<http://www.revenuewatch.org/reports/072305.pdf>
- Stiglitz, J. 2006, 因贪婪和大意而加剧的一个机场的崩溃, *金融时报*, 2006 年 8 月 22 日。
- 世界银行 1995, *商业中的官僚体系 – 政府所有制的经济学和政治学*, 牛津大学出版社, 纽约。