



# 国有化与私有化研究

## ——西方国企进退的历史轨迹

杨卫东

**摘要:** 国有化与私有化都是政府调控经济的工具。从经济发展的历史轨迹看,西方国家企业国有化和私有化的数次交替与变更都有其内在的必然性。国有化浪潮往往起于大萧条、大危机、世界大战等等;私有化浪潮则产生于危机之后、战争之后、新技术革命之中、经济“滞胀”之中。每一次浪潮都是由政府发起的,都有明确的指向和任务目标。每一次浪潮都是一次大规模的经济结构调整。西方国家国有化与私有化的反复轮回,反映了政府职能和市场机制二者关系的动态演化,反映了国有化与私有化二者各自的特点、优势与不足,反映了国有化与私有化相互依存、相互融合、相互竞争的关系,证实了无论是全盘国有化还是全盘私有化,都是违反经济规律的,都是行不通的。

**关键词:** 国有化; 私有化; 动态演化; 政府职能; 市场调节

20 世纪以来,世界各国都曾交替出现过几轮国有化浪潮和私有化浪潮。具有世界性的浪潮至少有三次:第一次是大萧条及二战后的国有化浪潮,这个浪潮从 1929 年延续到 1980 年代,其间虽然也有私有化,但国有化是主导,在欧亚地区尤其如此;第二次是以“撒切尔革命”为起点的私有化浪潮,这个浪潮从 1979 年延续到 2008 年;第三次是 2008 年的世界金融危机又给各国的国有化带来一个小阳春。这些浪潮为何而产生,为何而交替? 国有化与私有化的本质意义是什么? 本文试图对此作出解释。

### 一、国有化浪潮的分析

大萧条以及随后的二战使西方国家开始改变经济政策。在大萧条之前,美国盛行自由主义,迷信“看不见的手”对市场神奇的调节力量。大危机破坏了市场的正常秩序,使调节机制失灵。“在罗斯福看来,资本主义已经失败了,这为实行政府所有制和进行政府干预经济方面的新实验敞开了大门。按照他的计划,私有企业要成为国有企业,比如航空邮件的投递、退伍军人的就业、大坝的建筑和发电厂的兴办,都是罗斯福心目中实行联邦管控的新领域。”<sup>①</sup>罗斯福新政掀起了世界第一轮国有化浪潮。其他老牌资本主义国家如英、法、意大利等也都先后掀起了国有化浪潮。

到上世纪 80 年代,西方世界逐步开始兴起私有化浪潮,但 2008 年的世界金融危机又使他们很快举起国有化的旗帜。总的说来,西方国家都是主张自由放任的市场经济观点的,为什么却多次掀起国有化浪潮呢? 笔者认为它是基于以下需要:

<sup>①</sup>伯顿·W. 小福尔索姆:《罗斯福新政的谎言》,华夏出版社 2010 年,第 118 页。

### （一）应对经济危机的需要

1929—1933年的世界经济大危机使古典的自由主义经济理论受到极大的冲击。显然，这次经济危机仅仅依靠市场力量和依靠自由竞争来决定生产资源合理配置的市场机制已经失灵。如何破解大萧条，凯恩斯提出在市场机制中存在一种固有缺陷，即有效需求不足。由于有效需求的不足，市场供求作用的自动调节无法达到充分就业水平。要解决这个问题，唯有政府运用财政政策和货币政策来刺激消费，增加投资，尤其是增加公共开支，降低利率，以调节有效需求来维持经济稳定。凯恩斯的这一理论被西方国家领导人自觉或不自觉地接受了。总之，通过政府有形的手，运用国有化来弥缝市场经济的缺陷与失灵，这是政府实行国有化的动机之一。

### （二）为了战争的需要

国有化是动员全国人力、财力、物力的最有效方法之一。二战时，为了发动战争，德国、意大利、日本法西斯政府相继加大了国有化的步伐，并普遍对经济实行了国家管制。英国在一战期间，拨资建造了389所军需工厂，并把经济纳入战时轨道，将煤矿、铁路和有关军用物资的企业暂时收归国家经营。尤其是二战的爆发，使英国政府的职能不断扩大。为了战争的需要，政府对整个社会生产和全体劳动力实行了准军事化的集中管理和统筹调度，甚至对主要生活用品实行了全员定量分配。二战期间政府对工业累计投资达10亿英镑，其中一半用于建立军需工厂。在法国，二战时期，政府颁布了一系列国有化法律和法令对军火工业部门实行国家管理，并通过参股的方式对一些与战争相关的铁路、航空和金融公司实行国有化。实践证明，国有化是全民动员的一种体制，国家战争，尤其是世界大战，国有化是各国应战的重要选择。

### （三）为了政治理想和意识形态的需要

许多国家的国有化与执政党的政治理念和意识形态有关。英国国有化的推行一直受到工党所信奉的民主社会主义思想驱使，是其“社会主义试验”的一部分。工党的先驱组织如1868年成立的英国职工大会便支持国有化的主张。1887年，对英国工党思想影响最大的费边社发表著名的《基本纲领》，主张“把土地和资本从个人和阶级所有制下解放出来”，“向公有制过渡”。1918年国有化成为工党党章的基本目标。为此，工党在历次竞选中都把国有化作为自己的主要政策。英国的三次大的国有化浪潮都是在工党执政时期掀起的，虽然在不同时期国有化的原因不尽相同，但有一点是共同的，即与工党的政治理念是分不开的。法国的国有化运动也是如此。密特朗为代表的法国社会党是欧洲社会主义流派之一，社会党自称是工人阶级政党，是一个“群众性的党”和“人民的党”，主张实行自由、民主、人道主义、人的解放和自治管理的社会主义。它主要受到空想社会主义、激进主义、马克思主义等思想的影响，在理论上积极倡导多元主义。1980年代，密特朗执政时，社会党主张实行宽容、公正、进步和团结的价值观，并以国有化、权力下放和自治管理作为三大理论支柱。在这一时期，法国兴起了最大规模的国有化浪潮。最具典型意义的是二战后涌现的一批社会主义国家如罗马尼亚、匈牙利、波兰、南斯拉夫、阿尔巴尼亚以及中国、朝鲜、越南等等，这些国家都全面地、彻底地推行了国有化政策，虽然这些国有化政策都或多或少体现了本国经济的需要，但更重要的是反映了社会主义的要求和意识形态的需要。

### （四）为了调控社会经济的需要

政府调控社会经济，有多种政策工具，国有企业是其中的一种。运用国有企业调控社会经济，其作用主要表现在以下方面：一是缓解社会失业压力。如罗斯福新政的重要举措是成立了以工代赈为主要职责的国有企业，如民间资源保护队，为年龄18至25岁的失业青年提供工作机会。国民工程管理局是以最短的时间（最快的速度）提供最大的就业和产出为理念的企业。而工程发展局则是把工作救济放在首位的全国最大的企业。他们都有一个共同的目标，就是缓解社会失业压力。二是挽救破产企业。经济危机常常使一批私人企业陷入困境，濒于破产，对社会经济产生极大的破坏性，国有企业承担着接受或挽救这些病态公司的任务。如意大利伊利公司的成立，最直接的原因就是拯救三大银行和与之相关的企业。1971年成立的工业管理和控股公司其重要职能就是发挥着“企业病医院”和“企业疗养所”的作用。三是合理地配置资源以提高经济效率。生产的社会化和资本的私人占有的矛盾时常使资源不能

有效利用,国有化可以大规模地动员生产资源。如英国第二次国有化高潮中,《电力法》将500家电厂和私人输电系统收入中央电力局管理(1950年代发展到1500家)。四是维护国家经济安全,增强国际市场竞争能力。许多政府还通过建立国有企业来抗衡外资企业,如法国通过购买部分股权的办法对外国设在法国的一些公司进行控制,同时打造巨型企业实行跨国竞争。意大利是一个经济开放程度很高的国家,不能以法律形式禁止外资进入,但他们积极利用国家参与制企业与外国大公司抗衡<sup>①</sup>。

崇尚市场经济的西方国家为什么要选择国有企业作为应对危机、调控经济的政策工具呢?笔者以为这是由国有企业的性质决定的。第一,国有企业的股东是政府,它是政府最得心应手的调控工具,它可以灵活机动地发挥政策难以实现的作用。如对某个企业的救助,对某个地区的投资等等。第二,国有企业的属性既有企业性质也有公共性质,具有双重目标和双重职能。在许多情景下公共性质、公共目标、公共职能是国有企业的主要属性。因此,它们为了社会的稳定,可以牺牲经济利益,高价买进毒资产,或者在萧条期吸收失业员工。第三,国有企业与政府的血缘关系使它可以更容易得到资金的支持,抗风险力会更强,同时它有政府的支撑,有更高的信誉度。尤其在恐慌期,国有化的介入可以产生稳定人心的效果。如英国的诺森罗克银行、美国的“两房”的国有化都是如此。通过国有化可以消除人们恐慌的心理。

## 二、私有化浪潮的分析

在西方国家,私有化是最常见、最流行的潮流。常常在国有化后会伴有卷土重来的私有化。这种现象固然与占统治地位的市场经济观念作祟有关,但更重要的是基于当时的社会经济原因。它使凯恩斯主义受到质疑和挑战。二战以后西方国家普遍接受了凯恩斯的理论,加大了国家对经济的干预力度,形成了长达半个世纪的国有化思潮。但在1970年代西方资本主义国家普遍出现了经济滞胀,滞胀现象的出现使凯恩斯理论失灵,于是,新自由主义逐步控制了话语权,私有化的潮流开始涌动。通常说,世界性的私有化浪潮是从撒切尔上台开始的。由于撒切尔在推行私有化过程中措施强硬,规模较大,故而被称之为撒切尔革命。从1979年到1989年,英国有50多家国有企业被出售。私有化浪潮从基础产业、竞争产业扩展到政治领域和社会领域的许多部门,如教育、卫生、住房、健康保健、医疗保险、公共服务以及政府机构等。英国的私有化运动取得了较大成功,政府财政状况有了较大程度的改善。经过股份制改造的企业经济效益明显提高。企业职工收入有较大增长;公用事业企业的服务有了较大改善;国有企业的股份制改造得到英国各社会阶层的支持。英国效应对其它国家产生了很大影响,随后,法国、美国、联邦德国也都不同程度地出现私有化的浪潮。

在整个私有化运动中,震动最剧烈、规模最宏大、影响最广泛的是俄罗斯及东欧的“休克疗法”。另外,私有化在南美洲国家也盛行了多年。据统计,仅仅在上世纪90年代全世界就有将近一万亿美元的国有企业资产转移到了私人部门。私有化的领域从制造业、银行扩展到交通、能源、国防以及公共事业部门。总结私有化浪潮的形成至少有三大原因:

### (一)从思想潮流上看,凯恩斯之后出现的新的经济危机使新自由主义趁机兴起

从罗斯福新政以来,国家干预主义开始流行,国有化的浪潮经久不息,但进入1970年代以后,发达资本主义世界的经济形势普遍出现不景气,尤其是1973—1975年的经济危机使欧、美、日都先后陷入持续的经济低速或停滞增长和财政赤字、通货膨胀状态。新自由主义认为,滞胀局面的形成正是国家垄断资本推行凯恩斯的赤字财政政策和货币政策,大力干预经济,抑制基本矛盾所造成的恶果,必须按照市场经济的要求对近几十年由国家干预而形成的经济结构、财政结构、社保结构进行调整,对现存的国有企业进行私有化改造便是调整的核心内容。因此,1980年代以来的私有化既是世界经济发展到一定阶段经济结构调整的必然要求,也是凯恩斯主义陷入困境后,新自由主义兴起的结果。

<sup>①</sup>汪阳明:《世界国有企业存在原因的比较研究》,载《中国特色社会主义研究》1996年第5期。

## （二）从经济现象看，私有化的表层诱因是国有企业的效率低下

以英国为例，有学者统计，国有企业平均成本比私人成本高40%，尤其是1970年代以后，国有企业的亏损日趋严重。1974年英国国营企业的亏损额达12亿英镑，占英国国民生产总值的2%。国家对企业的财政补贴逐年增多：1974—1975年英国煤矿、铁路和钢铁等国有企业需要国家补助6.09亿英镑，1979—1981年为18亿英镑，而1984—1985年增至40亿英镑。80年代末政府财力已无力承担国有企业的补亏<sup>①</sup>。因此，撒切尔政府认为，实行私有化不仅可以遏制政府的财政赤字，而且通过对国有企业的出售，政府可以获得大量的财政收入来弥补公共部门借款需求(PSBR)，从而为政府控制通货膨胀和减税提供可能。

## （三）从生产力角度看，私有化的深层原因是现代科学技术的发展

如果说，二次大战后，西方国家掀起国有化浪潮是基于战后重建的需要，为了创造现代化工业发展和社会资本再生产的前提条件，政府在基础设施、基础产业、公共事业方面大力推行国有化。如：邮电电讯、电力、煤气、铁路、航空、运输、石油、钢铁、造船等。应该说这些举措是适应了当时的生产技术水平发展需要的，因为这些领域在整个国民经济中处于十分重要的地位，而战争使这些企业设备陈旧、技术落后、国家需要通过新建或购买的方式对其实行技术改造，以增强国力。然而到了20世纪70年代，以微电子技术为代表的科技革命引发的第三次浪潮使一些产业部门的技术条件发生根本性的变化。一是新的科技革命引发了许多新兴产业，为私人资本的发展拓展了广阔空间；二是新的科技革命为私人资本单独投资和运营基础产业、基础设施创造了条件；三是原有的经济结构、产业结构、生产技术已经落后，国有工业在许多领域的优势地位逐渐丧失，因而国家失去了垄断的控制的基础。四是面对新的技术革命，国家需要集中巨大资本进行新技术的研究和产业投资以便保持和赶上科学技术的领先地位。但是政府没有足够的财力既对老国企进行大量的资助，又对新兴产业给予大量投入，它们通常的对策就是采取把原有部分国有企业私有化，集中财力研究和发展高新产业。

由此可见，私有化浪潮的出现虽然与资本主义的国家制度，与市场经济的体制有关，但它的每一次兴起的内在原因是与当时的社会经济和生产力发展紧密相连的。没有1970年代以来的“滞涨”，没有新技术革命的“第三次浪潮”，私有化不可能席卷全球，并持续至今。

## 三、国有化与私有化都是政府调控经济的政策工具

从20世纪的西方国家经济发展史看，国企进退的浪潮经历了几个轮回，尽管每个轮回都有各自的原因，每个国家都有自己的特点，但是，无论是国有化还是私有化，它们共同的本质是政府的政策工具，是为政府调控社会与经济的稳定、发展服务的。

### （一）对国有化的评估

20世纪以来，西方世界不管在什么时期，不管是什么国家，都没有取缔过国有企业。因为它在市场经济中，尤其在市场经济失灵时具有不可替代的作用。在经济危机时期，国有化是增加总需求，降低失业率，挽救破产企业，稳定恐慌情绪的有效方法；在战争时期，国有化是政府动员全民实行举国体制一致对外的物质保证；在和平时期，在经济稳定发展时期，国有化是政府提供公共产品和公共服务的重要载体，是引导社会经济产业结构不断提升，科学技术不断发展的重要杠杆。所有这些功用，“看不见的手”是难以企及的。

新自由主义对国有化的批评，主要观点是国有企业效益低下。这个观点从表面上看似乎有一定的道理，在统计数据中经常可以找到有关证据。但是这个观点是不科学的和不公平的。首先，国有化不是任何时候都是低效益的。例如，1960年代，英国国有企业也有过较好的效率，1958—1968年国有企业劳动生产率年平均增长率为5.3%，同期制造业劳动生产率平均增长率仅为3.5%，据英国国家经济发展署(NEDO)1976年报告，60年代绝大多数国有企业生产率比其它部门增长快，到70年代，国企仍有

<sup>①</sup>赵雪梅：《英国国有企业私有化探析》，载《经济评论》1999年第4期。

一些行业增长较快,如英国航空公司、煤气公司、通讯公司生产率的年增长率分别为5.5%、6.5%、5.2%,大大超过同时期整个制造业年平均1.75%的增长率<sup>①</sup>。再如,20世纪30年代,当欧美国家经济处于萧条之时,而新兴的国有化国家——苏联,正值高歌猛进的时代。今天的例子更能说明问题,中国30余年的持续高速发展,便是在国有化为主导的经济架构中实现的。因此,我们至少可以得出这样的结论:在一定的时期,一定的环境下,国有化的效益非但不会低下,而且会高于私有化的效益。其次,国有化效益低下的原因不是完全来自于体制因素,而相当一部分是源于它的职能所在。如在1970年代初,英国政府为了抑制通货膨胀,要求国有企业制订低于边际成本的价格。这些政策必然会影响国有企业的效率。另外,国有企业对社会效益的追求,对公共产品和公共服务的提供往往是以牺牲经济效益为前提的。政府对公民提供的许多公共福利有时也是通过国有企业实现的,如政府要求国有企业向边远或人口稀少的农村地区提供电力、电信、煤气、自来水等服务,这些地区的市场潜力有限,私人企业不愿经营,只有国企来投入。又如城市公共交通的低收费,用以满足市民的出行。但它表现在国企的财务报表上则是亏损。所以,国有企业是否效益低下,不能简单地用企业财务报表来分析,它们作为政府的工具,为政府的公共目标而支出的部分不应视为亏损,而是一种垫付款,最后政府再以政策亏损补贴的形式支付。因此,将政府的巨额补贴完全归罪于国企效益低下是不正确的。

当然,国有化也有许多的弊端,具体表现为:政企不分,政府过多的干预导致企业缺少自主权。体制僵化,经营不灵,决策程序复杂;产权不清,代理级次过多,剩余索取权归属不明、代理费用过高,缺乏自我约束、自我发展的能力;产权约束机制软化,经营管理不严,人浮于事等等问题。苏联后期的经济发展,中国改革开放前的经济发展,以及英、法国国有化后期的经济发展都可以证明,国有化不是万能的,不是在任何时期、任何环境下都适宜的,在市场经济中,过度的国有化往往会影响或侵害市场经济的规则,甚至可能破坏市场经济的正常运行。

## (二)对私有化的评估

在西方国家,私有化一直是占支配地位的主流意识形态。私有化的优势在市场经济中体现得比较充分。首先,私有化有利于自由竞争。所谓市场经济就是在自由竞争的环境下产生的一种经济运行体制。它是一只“看不见的手”,通常能自动实现资源的优化配置,并实现充分就业,在公平、法治的前提下,自由竞争将激发人们巨大的活力,激励人们降低成本、降低能耗,提高科技自主创新力。其次,私有化有利于提高效率。私有化的每一个所有者都是逐利的发动机。亚当·斯密认为人们每天所需要的食物和饮料,不是出自屠户、酿酒家和面包师的恩惠,而是出于他们自利的打算。由此,约翰·穆勒提出了“经济人假设”,所谓经济人假设是指作为个体,无论处于什么地位,其人的本质是一致的,即以追求个人利益,满足个人利益最大化为基本动机。在产权制度明晰的情况下,私产所有者的决策,必然以谋求预期利润最大化的方式,做出交换的安排。产权理论指出,市场上的一切交换实质上都是产权的交换,只有明晰的私有产权,才能减少交易成本,并充分发挥产权的经济效率功能,使资源从使用效率低的部门向使用效率高的部门转移。正是以上原因,私有化无论在理论上还是实践上始终主导着西方国家的经济发展。

但是,私有化并不是一个普遍适用的政策,存在着极大的局限性。第一,如果缺乏投资治理法规,私有化可能使国家垄断演变成私人垄断。这种垄断是在政府的支持下迅速形成的,它对市场经济的破坏程度更大。如英国电信公司在私有化时,由国有垄断企业直接变成了私人垄断企业。在垄断的状况下,私人企业有时会扭曲刺激机制,导致更高的成本水平。第二,如果私有化的目标只盯住效益,国有企业曾经支撑的社会效益,政府需要提供的公共产品、公共服务就会落空。如偏远地区的交通、电力、邮政因经济效益不高而削减,企业因提高效益而裁员,学校、监狱因没有效益而私有化等等,例如英国1989年供排水公司实行私有化后,1993年的税前利润上涨了50%,但相伴随的却是居民家庭用水的价格上涨

<sup>①</sup>赵雪梅:《英国国有企业私有化探析》,载《经济评论》1999年第4期。

了60%，排水费支出上涨了66%<sup>①</sup>。以加重居民负担为前提的私有化同样是对市场经济的破坏。第三，如果我们不尊重已有的制度遗产，不分青红皂白地全面私有化，便会大错特错。东德就是一个典型的例子。东德曾是社会主义国家中最发达的工业化国家，全盘的私有化极大地摧毁了东德的工业体系，使得生产一蹶不振，失业率高居不下。这类的私有化是对生产力的破坏。第四，如果我们将私有化演变成政治运动，那无疑会成为一场灾难。俄国与东欧的私有化已经证明了这个论点。他们的“休克疗法”不仅未能促进生产力的发展，反而成为瓜分国有资产，催生欺诈行为及腐败，培植寡头新贵，扩大贫富差距，导致经济直线下滑的陷阱。因此，私有化不是灵丹妙药，它受时间、地点、行业、体制等诸多方面的限制，在很多情况下私有化是行不通的。

### （三）评估小结

第一，国有化与私有化谁优谁劣，难分高下。通常的观点认为，私有化的效率高于国有化。但是，他们是不可比的。国有企业拥有两大目标，经济效益和社会效益，而私营企业只有追求利润最大化的目标。为了赢得社会效益的目标，国企经常会牺牲经济利益，而私企则无需考虑社会效益问题。即使如此，在某些时期，国有企业的效率仍然会高出全社会平均水平。撒切尔夫人的私有化被认为是最有成效的改革。但是，到20世纪80年代后期私有化运动日见颓势，世界经合组织认为1989年英国是主要资本主义国家中经济增长最慢的国家，却是通货膨胀率最高的国家。如果把东欧、俄国的私有化也统计进来，我们不可能得出私有化效率高于国有化的结论。

第二，国有化与私有化都是政府调控经济的工具。从经济发展的历史轨迹看，西方国家企业国有化和私有化的数次交替与变更都有其内在的必然性。国有化浪潮往往起于大萧条、大危机、世界大战等等，私有化浪潮则产生于危机之后、战争之后、新技术革命之中、“滞涨”之中。每一次浪潮都是顺应了时代的要求，社会的需要，都是由政府发起的。每一次浪潮都有明确的指向，明确的任务目标。每一次浪潮都是一次大规模的经济结构调整。国有化与私有化不是相互排斥，相互对立的，而是相辅相成，互为作用的。它是一个硬币的正反两面，共同推动着社会经济的发展。在平常时期，它们和平相处，国有企业集中在公共服务、公共产品、国家安全、国家战略的相关行业，私营企业则主要集中在竞争性行业。

第三，国有化与私有化本身都没有政治含义，它们是调整社会经济，弥补市场缺陷的一种手段，一种工具。但是，一旦被贴上政治标签，它们就会变异，就会变成一种不可控的力量，就会把消灭对方作为自己的神圣目标。苏联的国有化运动和俄罗斯的“休克疗法”便是它们的变种。

第四，西方国家国有化与私有化的反复轮回，反映了政府职能和市场机制二者关系的动态演化，反映了国有化与私有化二者各自的特点、优势、缺陷与不足，反映了国有化与私有化二者相互依存，相互融合、相互竞争的关系，证实了无论是全盘国有化还是全盘私有化，都是违反经济规律的，都是不会长久的，都是行不通的。

● 作者简介：杨卫东，武汉大学社会保障研究中心博士生，江汉大学教授；湖北 武汉 430072。

● 基金项目：湖北省国资委委托课题（2010）

● 责任编辑：于华东

<sup>①</sup> 黄春蕾：《对西方资本主义国家从国有化到私有化的再认识》，载《当代财经》2001年第4期。