

当代经济学译库

Ernst Ulrich von Weizsäcker, Oran R. Young, Matthias Finger

Limits to Privatization

How to Avoid Too Much of a Good Thing

私有化的局限

[德] 魏伯乐 [美] 奥兰·扬

[瑞士] 马塞厄斯·芬格 主编

王小卫 周纘 译 刘昶 审订



格致出版社
上海三联书店
上海人民出版社

当代经济学系列丛书
Contemporary Economics Series

陈昕 主编

当代经济学译库

Ernst Ulrich von Weizsäcke, Oran R. Young, Matthias Finger

Limits to Privatization

How to Avoid Too Much of a Good Thing

私有化的局限

[德] 魏伯乐 [美] 奥兰·扬

[瑞士] 马塞厄斯·芬格 主编

王小卫 周缨 译 刘昶 审订



出版社
联书店
民出版社

图书在版编目(CIP)数据

私有化的局限/(德)魏伯乐,(美)奥兰·扬,
(瑞士)马塞厄斯·芬格主编;王小卫,周纁译.—上
海:格致出版社:上海人民出版社,2019.4
(当代经济学系列丛书/陈昕主编.当代经济学译
库)
ISBN 978-7-5432-2986-0

I. ①私… II. ①魏… ②奥… ③马… ④王… ⑤周
… III. ①私有化-研究 IV. ①F113.1
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 040021 号

责任编辑 张宇溪
装帧设计 王晓阳

私有化的局限

[德]魏伯乐 [美]奥兰·扬 [瑞士]马塞厄斯·芬格 主编
王小卫 周纁 译
刘昶 审订

出 版 格致出版社
上海三联书店
上海人民出版社
(200001 上海福建中路 193 号)
发 行 上海人民出版社发行中心
印 刷 苏州望电印刷有限公司
开 本 710×1000 1/16
印 张 29.5
插 页 3
字 数 448,000
版 次 2019 年 4 月第 1 版
印 次 2019 年 4 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-5432-2986-0/F·1212
定 价 98.00 元



主编的话

上世纪 80 年代，为了全面地、系统地反映当代经济学的全貌及其进程，总结与挖掘当代经济学已有的和潜在的成果，展示当代经济学新的发展方向，我们决定出版“当代经济学系列丛书”。

“当代经济学系列丛书”是大型的、高层次的、综合性的经济学术理论丛书。它包括三个子系列：（1）当代经济学文库；（2）当代经济学译库；（3）当代经济学教学参考书系。本丛书在学科领域方面，不仅着眼于各传统经济学科的新成果，更注重经济学前沿学科、边缘学科和综合学科的新成就；在选题的采择上，广泛联系海内外学者，努力开掘学术功力深厚、思想新颖独到、作品水平拔尖的著作。“文库”力求达到中国经济学界当前的最高水平；“译库”翻译当代经济学的名人名著；“教学参考书系”主要出版国内外著名高等院校最新的经济学通用教材。

20 多年过去了，本丛书先后出版了 200 多种著作，在很大程度上推动了中国经济学的现代化和国际标准化。这主要体现在两个方面：一是从研究范围、研究内容、研究方法、分析技术等方面完成了中国经济学从传统向现代的转轨；二是培养了整整一代青年经济学人，如今他们大都成长为中国第一线的经济学

家，活跃在国内外的学术舞台上。

为了进一步推动中国经济学的发展，我们将继续引进翻译出版国际上经济学的最新研究成果，加强中国经济学家与世界各国经济学家之间的交流；同时，我们更鼓励中国经济学家创建自己的理论体系，在自主的理论框架内消化和吸收世界上最优秀的理论成果，并把它放到中国经济改革发展的实践中进行筛选和检验，进而寻找属于中国的又面向未来世界的经济制度和经济理论，使中国经济学真正立足于世界经济学之林。

我们渴望经济学家支持我们的追求；我们和经济学家一起瞻望中国经济学的未来。

陈昕

2014年1月1日



译者序

这是一本每一个关心改革过程中自身利益及公共利益的中国人都应该读的书。本书讨论的是全球范围内私有化的经验教训,虽然书中没有关于中国的案例,但里面讲的几乎每一件事都与中国目前正在发生的事有关。众所周知,私有化是自20世纪80年代以来主导世界大多数国家经济社会生活及其走向的一个重大现象。经过二三十年的实践,私有化在不同产业、不同地区和不同国家取得了非常不同的、有时甚至是截然对立的结果,及时回顾总结当代世界的这一段历史,找出其经验教训,是相关领域专家学者义不容辞的责任。

由魏伯乐等三位教授主编的这本名为“私有化的局限”的著作是提交给世界著名的思想库——罗马俱乐部的报告。这份报告在大量实证案例的基础上对全球范围的私有化做了客观的批评性回顾总结,对我们理解发生在我们身边并影响我们每一个人的社会主义市场经济转型来说,这是一本不可多得的好书。

本书是在最广泛的意义上讨论私有化的,“指的是通过减少或限制政府当局在使用社会资源、生产产品和提供服务中的职责来增加私营企业在这些事务中的职责的一切行为和倡议”(导言)。本书的立场观点非常鲜明:私有化是件好事,但有局限,推行私有化要趋

利避害,避免好事过头。关于私有化的好处,人们已经说得够多了,特别是由于西方主流意识形态的鼓吹和推崇,私有化能提高效率,促进发展,增加财富,从而有助于消除贫穷和落后,已成为家喻户晓的“共识”。至于私有化有局限,推行私有化一旦越过了这一界限,就会走向反面,带来很多负面问题,甚至造成严重的社会后果,就不像上述共识那样为人们所充分认识了。西方主流意识形态有意无意地忽视私有化的局限,更加剧了人们对私有化理解的这种偏颇,并且已经在许多实践中导致了灾难性的后果。鉴于这种状况,本书的重点落在私有化的局限上,反复强调的是谨防极端。

那么,什么是私有化的局限呢?首先,从经济层面上看,私有化以提高经济效率为目的,公有企业私有化以后,经济效率可能提高了,但相应的社会成本也增加了,有时甚至会大大超过企业效率提高所带来的收益,比如就业歧视和失业的增加,对资源和环境的过度开发,所提供的公共产品和公共服务的质量和数量下降而价格却上升,等等。其次,从社会层面上看,私有化会加剧社会的贫富分化,导致社会的不安与动荡。再从政治层面上看,私有化会削弱政府及其维持社会公平的能力,由此也会侵蚀民主参与的重要地位。最后在文化层面上,私有化可能侵蚀普遍的文化价值观念,使其屈从于商业利益的需要。

虽然私有化有上述的局限,但并不是所有的私有化都造成了同样严重的问题,导致了同样的消极后果。正如本书在导言中所说,并在全书反复强调的那样,私有化的结果“因境而异”(context specific)。有成功的私有化,也有失败的私有化。同样内容、同样性质的私有化改革在甲地非常成功,在乙地却可能一败涂地。对私有化做抽象的学理讨论只会引发意识形态的论战,而不能帮助我们理解不同私有化实践中的成败得失。只有走出大学和研究所的书斋,在大量的实证研究的基础上,才能找到决定私有化成败得失的具体原因和条件。正如本书导言中所说的:“因此将私有化或自由化结果置于特定背景下,而不是在普遍化基础上来对特定情况进行评价和判断,就显得尤为重要。”在这一方面,本书为我们提供了一个出色的范例。它不屑于在抽象学理上做意识形态的论战,而是通过分析大量实证案例来为我们总结私有化的经验教训,并试图为我们提供一个可供实践的行动纲领。

下面就是本书结论部分为我们列出的关于私有化经验教训的一份简要

总结：

私有化本身不是一个终点。私有化应被看作是提高效率的手段而不是削减或破坏政府地位的途径。在有些情形下，私有化也许是最好的选择，但是在另外一些情形下，对公共部门进行改革也许反而是更好的选择。我们主张对私有化的局限有一个健康的认识，而不是无条件地拥护或拒绝。为了使两方面都达到最好，我们需要强大的私营企业和能干的政府机构成为合作伙伴，共同协作。所得到的经验教训可以简要总结为：

- 逐步形成有效的治理、强有力的管制和监管制度。
- 不要对公共部门仍可以做的领域进行私有化。
- 决不要出于意识形态上的原因进行私有化。
- 确保对监管体制的民主控制，并使政府能够在私有化遭到重大失败时撤销私有化。
- 壮大政府和私有部门之间的第三部门：即基金会、慈善机构、市民社会。

接着作者特别强调，实施私有化要因事、因地制宜，要有所有利益相关者参与，要有强有力的完善程序。最后，作者还给出了一份推行私有化时应该遵循的行动清单：

公共决策者总体上对整个社会负责，因此在其与私营部门的合作者订立协议的时候应坚持这一授权。出于这个目的，他们应该：

- 维持或建立一个明确私营者必须达到的目标的可靠监管框架。
- 确保公平的、有意义的竞争，确保一个竞争性的、透明负责的投标过程。
- 用一种使市民或者有关国家、省市政府信服的方式对业绩进行监控。
- 必要时实施处罚。
- 让市民社会参与并利用地方性知识。
- 考虑外部成本，努力建立一个激励体系来促使私营者避免外部性。
- 保护弱势并处理(转型)社会成本。

● 如果“横向补贴”是维持非营利性的但却是不可或缺的社会服务的最好办法,那么就使用横向补贴,因为这种社会服务是社会公平所必需的。

● 保护公共产品/公共资源——例如,要防止诱使私营参与者过度使用,特别是破坏公共产品的激励结构。

● 防止将自然垄断转为商业垄断。

● 确保有充足的财力,当消费者没有能力来支付成本价的时候,能够就必要服务(例如用水、教育、能源、通信以及交通)对私营者进行补偿。

通读全书,本书作者们对社会公平的高度关怀和对民主参与的极度重视给我们留下了特别强烈深刻的印象。他们强调推行私有化,公平和效率应是同一个目标的不可偏废的两个侧面,而充分广泛的民主参与是实现这一目标的必要保证。众所周知,公平和效率是经济发展过程中的一对矛盾,如熊掌和鱼之不可兼得。一些主张效率优先的观点因此认为,为了实现效率,公平目标应该放到经济发展了以后再来考虑。但本书认为,公平和效率这两者不可兼得并不等于对两者不该兼顾。在推行私有化时不仅要坚持起点和机会的公平,即确保公平的、有意义的竞争,而且要兼顾结果的公平,即保护弱势群体,不能以牺牲他们为代价来实现效率,而是要使效率提高的成果得到最大程度的社会共享。实现这样的双重目标,不仅要求政府对整个社会负责,发挥主导作用,还要求企业把社会公共利益放在重要位置,更为重要的是,要有充分广泛的民主参与来做保证。

政府在推行私有化时要以全社会的利益为考量,应建立和维持一个有效合理的监管体系,确保公平竞争。但是再善意、再强势的政府要时刻和始终做到对社会对企业公平合理、全面有效的治理和监管也是不可能的。再从企业这一方面说,虽然企业对社会公共利益(包括企业职工、消费者的及企业所在社区等的利益)负有不可推卸的责任,但仅仅诉诸企业的社会责任感或指望企业的善意是不能保证所有企业(无论公有企业还是私有企业)始终对社会利益负责的。那么,怎样才能在政府和企业的能力或意愿有缺失的情况下保证弱势群体的利益和社会公共利益不被私有化牺牲呢?本书给我们的答案是依靠所有利益相关者的充分广泛的民主参与。公有/国有企

业是全社会的公有财产,公有企业的私有化因此不是只涉及买卖两方的一个简单的市场交易,而是牵涉到社会各方利益的一场博弈。只有利益相关各方根据合理透明的游戏规则来做公平竞争,博弈各方的利益才能得到认定(而不仅仅是出让企业之资产的定价)和保证。对于政府和企业之外相对处于弱势的各利益群体(如企业职工、消费者群体、社区市民等)来说,认识到这一点并积极主动地参与到这一博弈过程中去,以争取和维护自己的利益尤为重要。本书因此把市民社会称为私有化治理中的第三个支柱,而与政府和私营企业这两个支柱并列,并强调只有维持三个支柱间的力量平衡才能有效地应对私有化过程中的各种挑战。也就是说,只有依靠充分广泛的民主参与,私有化过程中可能发生的种种弊端才能得到有效防范,各相关社会群体的利益才能得到有效保障。

强调广泛的民主参与,对各级政府的职能提出了新的要求。本书作者因此提出了“授能政府”(enabling state)这样一个新的概念。其核心思想是政府要鼓励市民积极参与公共生活,努力增强他们的参与意识,提高他们的参与能力。政府有责任为广泛的民主参与搭建一个制度平台,提供充分和透明的信息,让私有化过程中每一个利益相关群体都能在这个平台上获得信息,表达意见,参与决策。而市民的积极参与反过来会赋予政府在私有化治理,广而言之社会治理上更强有力的政治授权,使政府拥有更多的政治资源、更独立的政治立场来调解不同社会群体之间的利益冲突,来保护弱势群体。广泛的民主参与因此不仅能创造一个多赢的局面,培育一个积极、自觉、健康的市民社会,而且能造就一个更有能力、更有效率、更具合法性基础的政府。

我觉得本书强调的民主参与和授能政府这些思想不仅对私有化治理具有重要的指导意义,而且更一般地,对我们现在倡导的和谐社会的构建具有建设性的价值。首先和谐社会的构建不只是政府的事情,也不是光靠政府一方的努力就能建成的,它需要社会全体成员的共同参与和贡献。那么,提倡大家互谦互让、和睦相处是否就能建成一个和谐社会?答案显然是否定的。和谐社会不是无冲突社会,靠一群谦谦君子是建不成和谐社会的。现代社会是由不同的利益群体组成的,希望大家都能牺牲自己的利益来消弭冲突、实现和谐不仅是不可能的,也是不应该的。再和谐的社会也不可能消

除而只能设法协调这些不同利益之间的冲突。解决不同社会群体间利益冲突的正确的途径应该是让这些不同的利益在公平的制度框架内得到充分表达、互相竞争,进而得到合理协调。什么是和谐社会?从这个意义上来说,和谐社会就是不同社会群体的利益都能在公平的制度框架内得到合理表达、竞争和保障的社会。显然,这样一个和谐社会是要靠对自身利益和公共利益有充分自觉和关切,并能积极追求和争取的公民来共同创建和维护的。而公民争取和维护自身利益和公共利益的努力不正是民主参与的最本质、最核心的内容吗?同样,从这个意义上说,构建和谐社会,政府最主要的责任就是“授能”于社会,即鼓励公民去争取和维护自身及公共利益,并为他们的这种努力和参与提供这样一个公平的制度框架。

本书对私有化的讨论涉及了不同的产业部门、不同的地区和国家,以及私有化影响所及的方方面面,并把私有化置于广阔的全球化背景之下。所有这些都可以为我们认识中国已经经历的改革和正在进行的改革提供一面非常有用的镜子。这里就不一一加以介绍了,相信读者阅读本书后一定会更有收获。本书平易浅显,没有高深的理论、晦涩的术语、复杂的数学公式,任何一个具有中等文化水平的读者都可以读懂。虽然这里面没有中国的案例,但它讨论的故事对中国读者不会陌生。更为重要的是,这些故事都和我们的切身利益相关。

感谢周纓和王小卫夫妇在很短的时间内为我们提供了一个准确流畅的译本,可以让中国读者在最快的时间内分享书中的真知灼见,吸取他人的经验教训。我们要特别感谢魏伯乐教授对本书中文翻译的支持。2005年初,他在华东师范大学就本书的主题做讲演,讲演后和我们(陈平、王小卫和我)座谈讨论。他不仅当场把中译本的版权给了我们中心(复旦大学新政治经济学研究中心),而且授权我们增写有关中国的章节,并希望篇幅越多越好。惭愧的是,我们在这方面没有足够的研究,未能写出他所希望的章节。事实上,中国在这方面的经验其时间和空间跨度及其对社会历史影响的深度,都足以同世界上任何国家和地区的同类经验做比较。但中国的理论界、学术界至今对中国的经验还没有多少有分量的研究,^①这不能不说是我们理论界、学术界工作中的一大缺失。我们希望本书的翻译出版能够促进和推动我们在这方面的研究,使我们能及时总结自己的经验,找出存在的问题和值

得吸取的教训,为我们今后的改革提供启发和思路,并向魏伯乐先生和本书的其他作者、向国际学术界做出我们应有的回馈。

刘 昶

复旦大学新政治经济学研究中心

于农历乙酉年岁末

注 释

- ① 笔者在当当网上用私有化、民营化、国企改革、国企改制、国有企业等主题查到了大约五六十本相关的中文书目,其中有不少还是译著。而在亚马逊网上仅“私有化”一个主题下就列出了近2000本,主要是英文著作,剔除其中版本的重复,至少也有几百种讨论私有化的著作。



序言：谨防极端

谨防极端！这是呈献给罗马俱乐部的这份报告的第一句话。这决非危言耸听，这个世界正因走向极端而遭受痛苦：在一个富足的社会里却一味让极端贫困持续；极端的不平等引发了仇恨和绝望；政治和宗教极端主义分子试图用暴力和恐怖袭击来拯救世界；而基于落后工艺的无节制增长正导致生态灾害。

罗马俱乐部一贯对国际事务持不偏不倚的观点。我们曾反思过增长的局限、确定性的局限以及在一个全球化的世界中政府控制力的局限。这份报告则是对私有化的局限性的反思。

二十年的新自由主义革命在世界范围内产生了大量的私有化案例。电话服务业的私有化往往被视作是迈向现代化的一大进步：提高了效率，降低了价格。但是在邮政服务业的案例中，私有化却并没有使价格降低，相反，价格上升了。英国铁路业的私有化经历了彻底的失败，近来已部分恢复原状。在智利、哈萨克斯坦和美国，教育系统的私有化可能使高等教育的质量得以提高，但却削弱了基础教育。

正如报告的副标题所指出的，私有化是一件好事。在特定目的、特定条件之下，这确实是一件好事。经过二十年无计划的实践后，现在正是试着找出在什么样

的条件下私有化才可以造福于民众的时候了。同样的,我们也应该清楚在什么样的条件下,私有化有可能使情况变得更为糟糕,以及使哪些人的境况变得更为糟糕。

私有化本来是为了提高经济效率,这一点显然已做到了。但是,光是效率本身并不能促进社会公正以及分配公平,后者正是民主政府的任务。

另一方面,民主可能会有被私有化进程削弱的危险。民主意味着鼓励市民参与公共事务,而不分穷人和富人。但是,如果市民们看到最现实的公共事务从市政当局的日程表中消失,而转移到了私营企业的日程表中的时候,会发生什么样的情况呢?市民们将不会被鼓励参加那些遥远的不知名的外国企业的董事会或股东会。他们可能会耸耸肩来表达他们对民主的失望。

本报告给出的答案是:政府应该完全保持对服务质量的定义和监管权。如果市民不满意的话,应该有权抱怨,不仅是作为消费者个体,而且是作为积极的政治人。

罗马俱乐部非常感谢收到了这份报告,这份报告提供了对私有化的经验性评价。报告第五部分“从私有化得到的经验教训”(如果不是整个报告的话)应该作为世界银行的官员们、世界范围内中央和地方各级的政治家们以及提供公共服务的公司经理们的普遍必读材料。

罗马俱乐部主席

El Hassan Bin Talal 亲王

2004 年 10 月

于约旦安曼



前言

私有化是我们这个时代的一个鲜明特征。从 20 世纪六七十年代的小规模开始,已逐渐发展成为一股强大的力量,影响着国际社会的各个领域。今天,大量的私有化行动正蓬勃开展,从经济转型国家国有企业的大规模清理,到社会生活广大领域中电信、安全服务等行业私有化的实施。私有化打破了公共领域和私有领域之间的平衡,并使公共领域向私有领域急剧转化。这种戏剧性转化的冲击已为生活在当今时代的人们所经历和感受,也必将为生活在我们后面时代的人们所感受。

我们该如何回应这场社会浪潮?我们承认,我们只能对从现实世界私有化运动中所获得的案例作一系统评价。因而我们对世界各地广大领域中发生的大量私有化案例进行了考察。

通过对私有化案例的分析研究,我们得出结论:私有化的结果良莠不齐。我们采用了严格的评价标准,包括对公平的关注(在特定私有化案例中孰赢孰输?)以及对保护全球生命维持系统的关注(私有化是否牵涉到引起全球性恶化?)。在这一过程中,我们试图剖析出能左右私有化结果的条件。我们的目的是能够有助于均衡的、有建设性的私有化政策的制订。

民主受到明显削弱，这也是德国联邦议会决定成立一个新的全球研究委员会的动机之一。这已是1999年11月西雅图世界贸易组织(WTO)部长会议召开前几星期的事了。联邦议会议员 Ernst Von Weizsäcker 当选为该委员会主席。他随后应邀就全球化问题作了演讲。

部分演讲及随后展开的讨论使我们萌发了一个就私有化的局限性问题以及在全球化市场下“重树民主”的必要性问题出一本书的想法。显而易见，各洲情况各异，单靠一个作者是不可能覆盖到所有领域的私有化新案例的，因此 Ernst Von Weizsäcker 邀请了 Oran R. Young 加入编写队伍，后来又邀请了 Matthias Finger。另外，世界各地许多撰稿人以其真实经历与分析帮着充实了这本书的内容。

在本书的编写过程中，始终得到罗马俱乐部的支持，对此我们不胜荣幸并感激之至。同时我们对本书能荣幸地成为“呈献给罗马俱乐部的报告”而深感自豪。

Ernst Ulrich von Weizsäcker

德国柏林和斯图加特

Oran R. Young

美国加利福尼亚州圣巴巴拉

Matthias Finger

瑞士洛桑

2004年9月