

世界银行政策研究报告

官办企业 问题研究

国有企业改革的经济学和政治学



世界银行政策研究报告

98
F276.1
15
2

官办企业问题研究

——国有企业改革的经济学和政治学

889/29



中国财政经济出版社



3 0000 9691 1

图书在版编目(CIP)数据

官办企业问题研究: 国有企业改革的经济学和政治学 / 世界银行编;
李燕生等译. —北京: 中国财政经济出版社, 1997

ISBN 7-5005-3180-X

I. 官… II. ①世… ②李… III. 国有企业-经济改革-研究
IV. F276.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (97) 第 14324 号

Bureaucrats in business: the economics and politics of government ownership

© 1995 The International Bank for Reconstruction

and Development / The World Bank

1818 H Street, N. W.

Washington, D. C. 20433 U.S.A.

Published by Oxford University Press, Inc.

200 Madison Avenue, New York, N. Y. 10016

中国财政经济出版社出版

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码: 100010

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×1092 毫米 16 开 15.75 印张 385 000 字

1997 年 9 月第 1 版

印数: 1—5 000 定价: 30.00 元

ISBN 7-5005-3180-X / F · 2960

图字 01-96-1007 号

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

目 录

前言	(1)
报告小组	(3)
致谢	(4)
定义	(5)
绪论	(7)
什么是国有企业改革能够成功的原因	(9)
订合同：哪些有效，哪些无效，为什么	(10)
如何促进改革和改善结果	(14)
第 1 章 政府仍在商务活动中发挥作用	(21)
尽管产权处置工作在不断深入，但国有企业部门仍然是庞大的	(21)
国有企业如何影响经济业绩	(28)
结论	(39)
注释	(40)
第 2 章 国有企业改革的成功与失败	(42)
成功与失败的衡量	(43)
哪些改革的特点使改革成功的国家脱颖而出？	(49)
产权处置和国有企业改革	(50)
使其他经济成分的增长超过国有企业：取代产权处置的另一种方式？	(53)
仅靠产权处置是不够的	(56)
通过竞争改善国有企业的业绩	(57)
硬预算约束	(61)
金融部门的改革	(64)
改变政府与国有企业经理人员之间的关系	(70)
结论	(71)
附件 2.1 关于国有企业市场向竞争开放和采取硬预算约束措施的改革	(72)
附件 2.2 金融部门的改革	(76)
注释	(78)

第3章 合同制：什么形式的合同起作用，什么不起作用，其原因是什么	(80)
激励因素如何相互作用以影响成果	(81)
与公共管理者的业绩合同	(83)
与私人经营者的管理合同	(98)
与私人所有者的限制性合同	(110)
结论	(123)
注释	(125)
第4章 国有企业改革的政治因素	(127)
评估条件Ⅰ：政治必要性	(128)
评估条件Ⅱ：国有企业改革的政治可行性	(136)
评估条件Ⅲ：国有企业改革的可信度	(145)
改革成功的原因和预测	(152)
结论	(153)
附件4.1 国有企业改革的政治内容	(154)
注释	(162)
第5章 如何促进改革和改善结果	(164)
如何评判一国是否准备好进行改革	(166)
没有准备好国有企业改革的国家应做什么	(168)
准备好国有企业改革的国家应如何行动	(170)
如何处理无法处置的国有企业	(176)
结论	(179)
注释	(180)
外援的作用	(181)
统计附录	(183)
技术注释	(238)

前 言

这本报告的出版恰逢其时。在整个发展中世界和转轨中国家，政府正在努力去改革他们的经济。而且在许多国家，特别是最贫困的国家，一些经济部门一直在不断地顽强抵制改革。这份报告讨论了这些较为重要问题中的一个：即低效率的、亏损的国有企业的问题。这些企业在许多国家已成为政府预算和稀缺的资源的沉重负担。这些企业阻碍了经济的增长，妨碍了市场的自由化，并且这两方面都直接和间接地限制了减轻贫困的努力。

这份报告引用一个唯一的数据库和详细的案例研究的资料，分析了哪一类国有企业改革的措施能够最有效地实施。它描述了当尝试处置国有企业产权，或尝试改善它们经营业绩的其他措施时，政府面对的难以克服的障碍，以及改革成功的国家是如何克服这些障碍的。它深入考察了公司经验，创造性地运用制度分析来确定怎样才能将管理者与政府之间的合同作为一种工具来为改革企业服务。最后，它建议按照不同国家以及不同企业的情况而采取相应的政策措施。

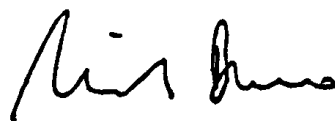
这本报告的一个主要发现是非常令人鼓舞的：一些政府的确克服了这种障碍。遵循一种综合改革的战略，他们在可能的情况下对那些仍然掌握在政府手中的公司进行了产权处置，并改善了对这些公司经营业绩的鼓励措施。贸易和投资通常随之而来，从而加速了经济的增长，并普遍地增加了社会的机会。

但是为什么没有更多的政府进行私有化或者去改革国有企业呢？改革要付出政治代价。因为政治是改革的组成部分，公有制改革的研究不能排斥政治分析。这本报告的一个重要发现是：政治障碍是过去十年国有企业改革进展如此缓慢的主要原因。这份报告进行了创新性尝试，以客观地分析和衡量构成改革政治局限的各种因素。虽然这是一项重要的贡献，但我们也应牢记：我们对政治程序的分析知识比起对经济力量和动机的分析知识来是较不全面的，这个问题以前就有争议。在政治程序分析这个领域中，更多的分析著作和更多的数据无疑在未来这几年中将使我们的知识得到加强。然而，我们确信，这项研究的主要发现，将促使我们进一步对此问题进行详细研究并对此给予更多的注意。

我们希望这本书中介绍的这项研究将给政治领导人、决策者和广泛发展的社会展示一个较为明确的物质利益的前景，即国有企业改革能够带来实实在在的利益，以及使他们更好地理解如何才能克服改革的障碍。

《官办企业问题研究》一书，是世界银行献给广大读者的关于发展政策问题研究的一系列政策研究报告的第四本。在易于为非专业人士理解的同时，这套丛书也寻求更进一步地在学者范围和在发展中国家实行恰当的公共政策目标及手段的政策制订者中对这些问题进行讨论。象以前的政策研究报告一样，这份报告是世界银行工作人员的作品，其看法因而也不必

反映世界银行董事会的观点或他们所代表的政府的观点。

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Michael Bruno".

世界银行主管发展经济学的副行长，

Michael Bruno

首席经济学家

1995 年 9 月

报告小组

本报告小组由 Mary Shirley 领导。主要作者是 Ahmed Calal 和 Mary Shirley; Philip Keefer 是第四章的主要作者。各部分的图绝大多数是由 Asli Demirguc—Kunt 和 Ross Levine (金融方面), Alan Gelb 和 I.J.Singh (转轨经济方面), 以及 Hafeez Shaikh (管理合同方面) 绘制。Bharat Nauriyal 编制了统计附录并提供了研究帮助; Luke Haggarty 撰写了许多专栏和提供了研究帮助。其他的帮助是由 Abdalla Gergis, Rebecca Hife 和 Clemencia Torres 提供的。Herbert Baer 撰写了专栏 1.3。这份报告是在 Lyn Squire 和 Michael Bruno 的指导下产生的。

本报告的主编是 Lawrence MacDonald。编辑组由 Jenefer Moseley 领导, Luke Haggarty、Audrey Heiligman 和 Bill Moore 协助。图表由 Polly Means 制作。Alfred Imhoff 也提供了其他的编辑意见。职员支持小组由 Zeny Kranzer 领导, 成员包括 Daniele Evans、Bill Moore 和 Panlina Sintim—Aboagve。

致 谢

许多世界银行内外的人员作出了很有价值的贡献和提供了很好的意见。特别要感谢的是国际货币基金组织财务局在数据库方面给予的帮助，以及我们的外部顾问委员会——Robert Bates, Heba Handoussa, Moises Naim, David Newbery, Lawrence H. Summers, Vito Tanzi, John Vickers, John Waterbury, 以及 Oliver Williamson——对本报告的指导和提出的意见。特别还要感谢的是 Robert Klitgaard, Douglass North, 和 Raymond Vernon 对本报告提出的意见。许多世界银行的工作人员提供了很有价值的意见。特别要感谢的是 Luca Barbone, Harry Broadman, Eliana Cardoso, Maureen Cropper, Marinela Dado, Shanta Deveragan, William Easterly, Jeffrey Hammer, Ulrich Hower, Ishrat Husain, Magdi Iskander, Emmanuel Jimenez, Hyung-Kikim, Robert Lacey, Muthuku-mara Mani, Martha de Melo, John Nellis, Robert Picciotto, Lant Pritchett, Enrique Rueda-Sabater, Joanne Salop, Luis Servin, Ulrich Thumm, Paulo Vieira Da Cunha 和 Douglas Webb。

这本报告的大量无法估价的背景材料工作是由下列人员进行的：Arup Banerji (劳动力方面), Ed Campos (政治经济方面), Nichola Dyer Ciss (业绩合同方面), Robert Cordon (案例研究方面), Hadi Esfahani (政治经济方面), Gunnar Fors (贸易方面), E. Gyimah-Boadi (案例研究方面), Song Dae Hee (案例研究方面), William Heller (政治经济方面), Rolf Luders (案例研究方面), Mathew McCubbins (政治经济方面), Vedot Milor (案例研究方面), Richard Sabot (劳动力方面), Luis Servin (宏观经济方面), Andres Solimano (宏观经济方面), Raimundo Soto (宏观经济方面), Pankaj Tandon (产品市场方面), 以及 Bruce Tolentino (案例研究方面)。

定 义

低收入和中等收入国家有时在这本报告中被称作为“发展中国家”。使用这个术语是为了方便；它并不意指在这个组别中的所有国家都在经历相似的发展阶段，或这个组别之外的其他国家已经达到了某种更高的或最终的发展阶段。根据收入进行的分类不一定反映发展状态。与此相似，术语“工业国”也已被用于高收入国家，但它并不意味着其他组别中的国家没有进行工业化，也不意味着工业是经济发展的唯一抉择。

国家组别

- 低收入国家是指那些1992年人均收入在675美元或以下的国家
- 中等收入国家是指那些1992年人均收入在676美元至8355美元之间的国家
- 发展中国家是指那些1992年人均收入在8355美元或以下的国家
- 工业国是指那些1992年人均收入在8356美元或以上的国家

地理组别

下面是在本报告中使用的地理分析组别划分的总原则。某些计算、图表的地理定义有所不同，因为它们是根据不同的数据系统得出的。要得到确切的组别位置，需要根据资料来源准确计算。

非洲 一般包括所有非洲国家。撒哈拉以南非洲不包括北非的摩洛哥、阿尔及利亚、突尼斯、利比亚和埃及等国家。

亚洲 包括南亚、东南亚和太平洋及中亚的非转轨国家。

拉丁美洲 简称拉丁美洲和加勒比地区，指所有美国以南的美洲及加勒比地区国家。

转轨国家 包括中欧和东欧的前社会主义国家、中亚的国家和中国。

要把所有国家都包括在每一个组中是不太可能的。请看统计附录中对不同分组中各个国家的技术注释。

数据注释

本书中的历史数据可能不同于世界银行其他出版物中的数据。因为我们已经得到了更可靠的数据，或是因为在连续的价格数据中使用了不同的基准年，或是因为对那些国家进行了不同的分类。

- 十亿为1000百万。
- 美元（\$）是美国货币美元，特别注明者除外。
- 净援助流量是主要支出+利息的净支出。

缩略语

ADB	亚洲开发银行
ADI	非洲发展指标（世界银行）
AfDB	非洲开发银行
CFA	CFA 法郎，是在西非称作非洲金融共同体法郎，在中非称作中非金融合作法郎的一种货币
CPI	消费价格指数
DFI	外国直接投资
ECU	欧洲货币单位
EU	欧洲联盟
GATT	关税及贸易总协定
GDP	国内生产总值
GNP	国民生产总值
IBRD / IDA	国际复兴开发银行 / 国际开发协会（世界银行）
IDB	中美洲开发银行
IMF	国际货币基金组织
NAFTA	北美自由贸易协定
OECD	经济合作与发展组织
ROA	资产收益率
UNDP	联合国开发计划署
TFP	总合要素生产率
TVE	乡镇企业（中国）
S—I	储蓄减投资
SOE	国有企业
WTO	世界贸易组织（关税及贸易总协定的后继组织）

绪 论

官员们目前仍在参与商务活动。尽管经过十多年产权处置的努力，尽管人们对于在许多活动中政府的业绩不如私人部门的看法日益一致，但在今天的发展中国家，国有企业的份额仍与 20 年前差不多。的确，就象为这项研究收集的数据所显示的那样，仅仅在前社会主义国家和几个中等收入国家，国有企业部门的规模是有了明显的缩小。而在大多数发展中国家，特别是最贫穷的国家，官员们仍掌握着与以往相同的经济份额。在加纳，政府雇员管理着一个赌场；在埃及，他们在烤小甜饼；在印度，他们在装配钟表；在墨西哥，他们在卖矿石；在马里，他们在制造火柴；在塞内加尔，他们在灌装烹调油。在许多仍对大的国有企业部门提供支持的发展中国家，无效率的国有公司带来的亏损阻碍了经济增长，使得这些国家更难于把人们从贫困中解救出来。

人们应该认识到下面这些事实：

- 在许多发展中国家，国有企业吸收了大量的资金，而这些资金可以更好地被用于基础的社会服务。在坦桑尼亚，中央政府对国有企业的津贴等于中央政府花费于教育的 72% 和花费于卫生的 150%。
- 国有企业常常获得不相称的信贷份额，从而挤占了私营部门的借贷。在孟加拉国，尽管国有企业产出量少于 GDP 的 3%，但其却占有大约 1/5 的国内信贷。
- 国有工厂常常比私有工厂污染更严重。例如，在印度尼西亚，就同规模、同厂龄的从事同样活动的企业而言，政府的工厂单位产出排放的水污染物是私人企业的 5 倍以上。
- 一种实实在在的国有企业效率方面的改进，将实质上减少财政赤字，并且在某些情况下在大多数发展中国家将消除财政赤字。在埃及、秘鲁、塞内加尔和土耳其，国有企业运行成本只要有 5% 的减少就可减少财政赤字 1/3。

许多国家的政府已经宣布了一些处置国有企业产权和改进仍然掌握在政府手中的公司业绩的计划，但仅有一些发展中国家取得了适度的进步。我们的研究发现：

- 发展中国家，不包括转轨国家，正在以平均每年 3 个企业的速度转变，虽然大多数国家的政府拥有数百个公司。
- 虽然国有企业的亏损已经减少，但在发展中国家，它们仍然是政府财政和银行系统的重要负担。
- 尽管出售了一些非常大的公司，但发展中市场经济国家的国有企业份额自 1980 年以来一直顽强地维持在一个高水平上，大约是 GDP 的 11%，而恰恰在此时，工业国的这一比例则从 9% 降到了 7% 以下。
- 在世界上最贫困的国家，国有企业部门更大并且各种与它相关的问题也更为严峻。在那些国家中，国有企业要占到 GDP 的 14%。

总的来说，尽管来自私有化和其他改革的潜在的收获是实实在在的，但只有少数国家已经成功地改革了他们的国有企业。为什么没有更多的国家去改革他们的国有企业呢？许多没有改革的国家与少数已成功改革的国家的区别是什么呢？什么是改革的政治障碍，以及如何才能克服这些障碍呢？发展中国家的领导人和决策者如何能够促进改革并增加成功的可能性呢？最后，外援的作用又是什么呢？这些就是这本书所要回答的问题。

为了回答这些问题，我们研究了当官员们参与商务活动的时候，也就是当政府拥有和经营那些可以由私人经营的企业时所出现的经济问题，以及进行变革的政治障碍。我们并不认为要就这些毛病而去责备政府官员。相反，我们发现，如果没有健全的行政管理部门参与，产权处置和其他的国有企业改革便不能成功。要求政府机构更好地对私营企业掌管的商务实行监督，对发展中国家的政府机构来说是件苦差事，它使政府分散了对只有它才能办得好的事情的注意力。政府官员在商务活动中的业绩一般很差，这不是因为他们没有能力（他们有能力），而是因为他们面对的是矛盾的目标和邪恶的诱惑，它们甚至能使精明能干富于献身精神的公务员神不守舍，且心灰意懒。这个问题不是人的问题，而是体制问题，不是官员本身的问题，而是他们发现了自己在商务中是作为官员出现的这种局面。

我们通过测算国有企业部门在发展中国家的规模和经济影响来开始我们的研究。正如上面解释的那样，我们发现许多发展中国家的国有企业部门仍是很大的，并且大的国有企业部门对经济增长产生了负的影响（见第1章）。为理解少数改革成功的国家和许多改革没有成功的国家之间的不同，我们接着调查了12个代表典型地区的国有企业改革的努力和经验。我们的样本包括了9个发展中的市场经济国家（智利、埃及、加纳、印度、墨西哥、菲律宾、韩国、塞内加尔和土耳其）和3个转轨国家（中国、捷克共和国和波兰）。我们发现那些改善了国有企业业绩的国家大多数进行了产权处置和竞争，制定了硬性预算，还开展了金融部门的改革。此外，所有12个国家都试图通过改变政府与国有企业之间的关系来改善激励机制，但是这最后一个问题的测算很少能独立进行（第2章）。要知道为什么，我们就要进入一个更深的层次，并且要探讨企业这一级发生的变化。我们发现，改善国有企业的业绩或变垄断为私有化，要求有一个更好的激励机制。换句话说，为了促使双方改善业绩，就必须重新制定政府和国有企业管理部门之间的合同，或政府与私人管理部门之间的合同，以及政府与已被私有化，且由规章约束的垄断企业所有者之间的合同（第3章）。

综上所述，本分析表明产权处置和其他改革的确能改善国有企业的业绩，但只有少数国家的政府已采用了这种成功改革所必须的政策。为什么没有更多国家的政府尝试这些政策呢？为回答这个问题，我们调查了在所选的12个国家样本中国有企业改革的策略，发现并确定了政治障碍和改革成功的国家克服这些障碍的方式（第4章）。决策者将如何加快改革的进程呢？本书的最后一章根据前面各章的成果构成了一种决策树，改革的倡议者能用这种决策树来决定一个国家是否已为改革做好了准备和如何在不同的情况下进行改革（第5章）。我们以概要评论的方法作出结论，外部援助能有助于促进改革。本绪论的以下内容概括了本书第2章以后各章的重点问题及结论。

什么是国有企业改革能够成功的原因

要理解国有企业改革成功与否的差别，我们首先需要客观地衡量成功。我们建立了3个宏观指标：国有企业财务收益率，国有企业生产率和国有企业储蓄—投资赤字（第2章将详细讨论这些测算指标）。使用这些指标，我们发现智利、韩国和墨西哥取得了最好的成绩；它们的国有企业部门经营业绩要好于其他国家，并能够在已有的良好业绩上进一步改善。埃及、加纳和菲律宾的结果则喜忧参半；印度、塞内加尔和土耳其的结果最差。尽管我们缺乏为中国、捷克共和国和波兰这三个转轨中国家排序的可比数据，但部分指标说明这三个国家的改革成绩介乎于及格和良好之间。

什么能解释这些差异呢？为了找出答案，我们考虑了在我们样本中的每一个国家使用经济理论家和改革参与者广泛推荐的5种改革方法的程度。这些方法是产权处置、竞争、硬预算、金融部门改革以及改变国有企业和政府之间的体制关系。我们发现更多的改革成功国家采用了5种方法中的大多数。的确，它们不是分别选择使用这些方法，而是把这些方法用作一种总体战略中相辅相成的成分。我们样本中的另一些国家在使用单项改革方法进行改革时得益较少，并且很少采用综合战略。

我们以改革成功的国家为一组，业绩喜忧参半和业绩最差的国家为另一组来考察它们实行国有企业改革5种方法中各种方法的方式，重要的结论包括以下各项：

- 改革国有企业成功的国家更多地采用了产权处置的方法，特别是在国有企业初始规模较大的情况下。
- 改革国有企业成功的国家引入了更多的竞争。它们使贸易自由化，放松了准入的限制，放松了对大企业的约束。
- 改革国有企业成功的国家硬化了国有企业的预算。它们减少或限制了直接补贴，使其向更为商业化的信贷靠近，改善了国有企业垄断价格的限制，减少或限制了隐性的补贴。
- 改革国有企业成功的国家改革了金融部门。它们强化了监督和规章管制，放松了利率控制，减少了直接信贷。它们也放松了准入限制，并且一旦国有企业改革以及监督和规章制度改革走上正轨，就使银行私有化。
- 令人惊奇的是，改革成功和不成功的国家好象都试图通过改变国有企业管理者和政府之间的关系来改善激励机制。在我们的业绩评级中，最好和最差的国家都引入了新的监督机制，增加了管理的自主权，并且签署了明晰的业绩协议。

为什么明显相似的改变国有企业管理者与政府关系的努力产生了不同的结果呢？这一部分是由于这种制度改革只能与我们前面描述的那些其他的改革联系在一起运作。此外，各国设计和贯彻这些变革的方法可能也存在不同，而这些变革仅仅在公司一级的详细分析中才能看到。为了找出这些差别，我们分析了政府与国有企业的管理者，与私人管理者签订合同管理政府的公司，与已被私有化且由规章制约的垄断企业所有者重新订立合同的方法。

订合同：哪些有效，哪些无效，为什么

政府和国有企业管理者之间的，或政府与国有资产的私人管理者之间的，或政府与已被私有化且由规章制约的垄断企业所有者之间的每一种关系，都可以看作是一种契约关系，也就是说，政府和其他各方的协定是根据共同的期望来确定的。签订合同在世界上仅有极少数国家的企业实行，而且这种形式的使用在增加。各国常对于最重要的和问题最多的活动使用签订合同的办法，如基础设施垄断行业（供电、供水、电讯），以及主要的出口商和财政收入的主要来源（斯里兰卡的茶叶、加纳的黄金、埃及的旅馆业）。这种合同是否在起作用，什么是成功合同的标准，或哪一类的合同在哪种情况下最为有效，人们知之甚少。我们的研究（第3章）重点集中于三类合同：

- 业绩合同，它界定了政府和管理国有企业的政府雇员之间的关系；
- 管理合同，它界定了政府和签订合同管理国有企业的私营公司的关系；
- 限制性合同，它由界定政府与已被私有化且由规章制约的垄断企业所有者关系的规章和法律组成。

对于每一种类型的合同，我们首先检查一个公司样本，以确定合同是否改善了业绩。为理解各种结果的差异，我们然后再分析每一个合同是如何解决或没有解决信息、奖惩以及义务三个方面问题的情况。

我们发现业绩合同的效果最差。管理合同的效果较好，但仅仅是在下面所指出的各种情况下。限制性合同，如能妥为拟定和执行，就能对垄断市场中的企业产生很好的效果。然而总的来说，在所有制和管理方面，私营机构参与得越多，企业的业绩就越好。我们的分析认为，这是因为如果业绩改善的话，私人管理者和所有者能够迅速地获取这些利益，这与他们的政府同行是不同的；面对这些激励措施，他们要比政府管理者更加努力地工作，并取得更好的成绩。下面我们概述关于各类合同的主要结论。

业绩合同很少能改善激励机制，并且可能弊大于利

业绩合同现正在33个发展中国家使用。我们对6个国家的12个公司样本进行了分析，但它几乎不能支持这些合同有助于改善国有企业业绩的说法。在12个案例研究中，只有3家公司显示了总合要素生产率（TFP）在签订合同后有所转变（加纳的供水、墨西哥的供电、塞内加尔的电讯），6家公司仍保持它们过去的趋势，3家公司的业绩实际上比签订合同前更差了。资产收益率有3家公司恶化；其余的几家变化很小。

为什么业绩合同的效果如此之差呢？我们发现，这些合同非但没有改善激励机制，反而在某些情况下还恶化了政府管理人员所面对的低劣的激励机制。的确，业绩合同未能解决所有的三种合同问题。它们没有减少管理者的信息优势；反而使管理者能够用他们关于公司的知识来谈判取得他们易于达到的多重软目标。同样，业绩合同几乎不包括那些能激发管理者和职工去更加努力工作的奖惩条款。当提供现金奖金时，因为它们不能与更好的业绩相联

系，效果也不大；其他的已许诺的激励，如更大的管理自主权，常常不能实现；对于较差业绩的惩罚，如开除和降级，则很少使用。最后，政府很少表示对合同条款所承担的义务，还频频放弃关键的承诺。这就促使管理者使用他们的信息优势就软的目标讨价还价。

上述各个问题都在关于塞内加尔电力公司的业绩合同中反映了出来。这个合同包括 22 条评判业绩的标准，但如果管理者达到标准也没有奖励；而且，政府管理者缺少权威性来强制实行惩罚。最后，虽然政府许诺采取一些使该公司有可能实现业绩目标的行动，如迫使其他国有企业支付它们电费，但这些许诺常常落空。这造成了这个公司生产率的降低。的确，与我们案例中其他几个企业情况相同的是，这类合同可能已实际破坏了激励机制，并使业绩恶化。

管理合同是有效的，但不能广泛使用

管理合同除了在试点已获得成功的地方之外，并未被广泛使用。我们用一种相当广泛的定义（见第 3 章）在世界范围内进行了查询，但仅发现了 150 个管理合同：44 个是由主要的国际连锁机构管理的旅馆合同，余下的则集中在农业和供水方面。我们对 11 个国家中涉及 20 家企业的管理合同进行了分析，分析发现，有 2/3 的企业提高了盈利率和生产率。

成功的管理合同有什么特点呢？由于它们常常获得成功，为什么不能更经常地得以运用呢？对成功的合同解决信息、奖惩以及承担义务等问题的方式的分析，回答了这两个问题。

在管理合同取得成功的地方，政府使用了竞争去减少管理人员的信息优势。在 13 个成功的合同中，有 10 个涉及到竞争性市场中的国有企业；其余 3 个是对垄断性的企业进行竞争性投标的例子（两个供水公司和一个集装箱港口）。成功的合同也建立了重要的奖惩制度，其方式通常是把承包者的取费与公司的业绩联系起来。最后，成功的合同是在对订立合同的双方所承担的义务作了严格规定的基础上建立的。例如，合同包括了一个较长的时期，包括了更新的可能性，并规定了争议的仲裁。

如果管理合同有作用，为什么不能更经常的运用呢？我们的结论是，政府获得这些谈判、检查控制以及强化管理合同所需信息的成本，是这类合同主要运用于旅馆业、农业和供水部门的一个原因。信息比较容易获得，合同执行的成本因而也较低，如在一些技术变化不是很快且产出单一或同类的部门（如水或糖），或私人承包者有国际声望需要保护的地方，市场具有竞争性的地方，质量易于比较的地方（如旅馆业）就是如此。而且，在管理合同可以发挥作用的条件下，私有化将常常给政府提供较高的收益（来自销售的财政收入）并且成本较低（不必监控、强化和重新谈判合同）。

限制性合同是有效的，但要审慎地拟定

几乎所有的提供基础性服务的私营公司都是在垄断性市场中运作的，在这个市场中需要由政府的规章制度来防止这些公司滥用它们的市场力量。这些规章和其他产权处置措施构成了一种限制性合同，即政府和公司所有者之间的关于公司运行条件的协定。

为评价这些合同，我们分析了 7 个发展中国家的经验，这些国家的基本电话网都是私人拥有的，但由政府的规章制度进行管理（如阿根廷、智利、牙买加、马来西亚、墨西哥、菲

律宾、委内瑞拉)。我们发现限制性合同在大多数情况下改善了业绩；投资和劳动生产率在 5 个国家有了很大的增加，服务的质量和数量通常很快就提高了。然而，我们从取得成功的智利和遇到问题的菲律宾可以看到，并不是所有的限制性合同都是成功的。

执行合同成功的国家再次解决了所有 3 个关于签订合同的问题。例如，智利政府通过竞争性招标的办法出售了当地电话服务的特许权，通过在可能的情况下为合同加入其他一些竞争性因素，从而减少了它的信息损失。价格机制被设计用来鼓励改善业绩和惩罚改善业绩的失败。最后，智利政府表明了它在许多方面根据合同所承担的对投资者的义务；例如，立法机关通过了关于仲裁程序和争议上诉程序的法律。

我们案例中的所有证据都表明，对非竞争性市场中的国有企业进行产权处置，再附以适当的规章制度，通常都能提高效率、扩大服务和改善福利。但只有较小比例的在非竞争部门中拥有大型政府垄断企业的国家尝试了限制性合同。的确，正如我们所看到的，尽管产权处置和其他类型的国有企业改革具有巨大的潜在经济利益，但只有极少的国家进行了系统的、坚决的国有企业改革的尝试。为探寻其原因，我们研究了国有企业改革的政治学。

国有企业改革的政治学

国有企业改革能使一国政府付出其支持基础的代价，因为改革几乎必然要取消一些工作机会和中止长期形成的补贴。政治家要小心地衡量国有企业政策的任何变化，他们自然会倾向有利于其选民的政策，以及有助于他们保住权力的政策，而反对破坏其支持基础并可能使其下台的政策，这是很正常的。虽然有一些杰出的领导人可能有能力改变他们的支持基础和为改革动员新的拥护者，但绝大多数领导人还是会自然地照顾其上台的支持者的利益。那么那些改革成功的国家是如何克服改革的政治性障碍的呢？其他国家从他们促进改革进程的例子中能学到什么呢？在考虑这些问题时，我们发现成功的改革有三个必要的条件：

- 改革对领导人和他的全体选民而言，必须具有政治必要性。当政治利益超过政治代价时，领导人和它的支持者就会认为改革是必要的。这通常发生在政权或党派更迭时，在这种更迭中那些热衷于现状的党派失去了权力。它也可能在经济危机使国有企业的补贴变得代价非常高昂而改革变得对现状更可取时发生。

- 改革必须具有政治可行性。领导人必须有手段来完成这一变革并经受住对改革的抵抗。

- 以国有企业改革为中心的承诺必须是可信的。投资者必须相信政府将不会对已私有化的公司重新实行国有化；担心会在改革中蒙受损失的国有企业雇员和其他人必须相信政府将兑现今后进行补偿的所有许诺。

第 4 章以我们在第 2 章中论述的 12 个成功的和不成功的开展改革的国家为例，详细讨论了这些条件。这些分析并不支持那种很多人持有的观点，即国有企业改革在独裁体制下更有可能成功。在我们样本中的独裁政权中，也存在着成功与不成功的两类国家，当改革在某些民主政治中进展缓慢时，在其他情况下倒可能进展更快。下面我们用简单的例子描述一下这三个条件，然后介绍改革准备就绪的可能的预测因素。