

众说纷纭私有化

夏吉生

非洲经济私有化自 80 年代初期开始，已有将近 20 个年头。回顾这一历程，私有化并不是一帆风顺，而是在曲折中逐步发展。值得注意的是，对其利害得失，许多非洲国家至今仍然众说纷纭，争论不休。

曲折的发展历程

私有化是非洲经济调整和改革的重要内容。它在 80 年代出现，是同解决非洲经济困难的需要以及当时世界性的私有化浪潮的大气候分不开的。直接的原因，则是世界银行和国际货币基金组织的推动。它们将私有化作为非洲国家获得实行经济调整和改革所需贷款的先决条件。许多非洲国家接受了世界银行和国际货币基金组织提出的“经济结构调整计划”，其核心思想是实行经济的自由化、市场化，这样，私有化就成为必不可少的内容。私有化在非洲的发展并不平衡。有的国家迈的步子较大，进展较快；有的国家则比较谨慎；即便同一国家，在不同时期情况也会发生变化。私有化的形式也多种多样。有将国营企业全部出售给国内外私人投资者；有部分转让企业股权；有保留企业所有权，实行租赁；有采取优惠政策鼓励私人企业发展，等等。从私有化的规模看，直到 90 年代中期以前，仍然以中小企业的私有化为主，最近几年才转入大型企业，如航空公司、银行、船舶、公用事业、电信事业等。因此，在 80 年代，只有少数国家实行较大规模的私有化，而到 90 年代，私有化的数量和规模才迅速增加和扩大。据世界银

行 1998 年统计，到 1996 年底，撒哈拉以南非洲共有 2700 家企业实行了私有化，自那时以后的 3 年里，又有几百家企业实行了私有化。由于大型企业实行私有化，近几年私有化企业的出售价值也大为增加。根据世界银行的数字，从 1988 年到 1996，撒哈拉以南非洲私有化企业的出售总值刚超过 27 亿美元，而 1997 年 1 年就达 23 亿美元。总的来看，非洲经济私有化 20 年来不断发展到目前为止，除纳米比亚等少数国家外，绝大多数非洲国家都实行了不同程度的私有化。

但是，在许多非洲国家，私有化的进展并不很顺利，而是波折迭起，阻力不少。撒哈拉以南非洲两个大国尼日利亚和南非就是如此。尼日利亚的私有化在 80 年代就开始了，由于国内意见分歧，对大型国有企业的私有化迟迟未能进行。1998 年军政府首脑阿巴查突然去世，继任者阿布巴卡为回应国际金融机构的要求，宣布了一项被认为是非洲最大私有化行动之一的大型企业私有化计划。该计划将出售包括电信、电力、炼油、轧钢、造纸、车辆装配、水泥、制糖、肥料等 20 多个大型企业的 40% 的股票给“战略投资者”即外国公司；另外 20% 股票出售给尼日利亚投资者；政府保留 40% 股票。尼日利亚第一大型企业“尼日利亚国家石油公司”（NNPC）下属 4 个炼油厂以及尼日利亚第二、第三大型企业“国家电力公司”（NEPA）和“尼日利亚电信公司”（NITEL）都在该计划中。奥巴桑乔于 1999 年执政以后，认为国有企业实行私有化是必要的，但

问题和争议

应慎重行事，不能择之过急，因此宣布了私有化的新方案。它分为三步进行：第一步出售已投入股票市场的 11 个企业中政府剩余股票；第二步对旅馆和车辆装配厂实行私有化；第三步从 2001 年开始，对电力、电信和航空公司、4 个炼油厂和 1 个肥料厂实行私有化。这表明，新政府已经改变其前任的计划。新南非虽然将私有化作为推动经济发展的重大举措和既定目标，但由于南非工会大会和南非共产党的批评和反对，进展也比较缓慢，几年来只采取了有限的实际行动，例如出售最大国营电信企业 TEIKOM 30% 的股票和对机场公司实行部分私有化等。1999 年姆贝基担任总统，决定在今后 5 年内加快私有化步伐，在电信、林业等方面采取新的重大行动，并准备将重点放在一些大型国营企业上。南非工会大会和南非共产党虽然对私有化有所让步，但基本态度并未转变。新南非的私有化仍将矛盾重重。此外，如布基纳法索的私有化在起始阶段政府干预过多，进展迟缓，工会介入不够和缺少透明度，导致出现徇私舞弊现象，公众很不满意。1996 年政府实施新方案，强调减少官僚主义，增加公众参与，并对大型和小型企业的评估提出不同标准，加强后续行动，以解决存在问题。莫桑比克的私有化开始于 80 年代后期，政府宣布迄今 90% 的私有化公司都出售给莫桑比克人，但这主要是中小企业，多数大公司包括水泥、玻璃制品和酿造等在其余的 10% 中，出售给了葡萄牙、南非等外国的公司。经营情况参差不齐：有的很好，如酿酒厂，给国家带来可观税收，员工生活也有改善；有的则未能恢复生产和偿还债务。塞内加尔的私有化进展也不平衡。就两大国营公司电信公司和电力公司而言，它们都在 1997 年实行了私有化，但前者比较成功，只是世界银行认为还有垄断性，开展竞争不够，后者则遭到公司工会的反对，多次发动罢工和怠工抗议。

私有化所以经历曲折，是由于存在诸多问题并由此引起一些争议。它们首先涉及到劳动者权益和国家主权的维护，也表现在体制改变、利益分配和人们参预等方面。

1、关于劳动者权益的保障

这是私有化的一个突出问题。许多非洲国家的人士特别是工会组织，担心私有化及随之而来的精简人员和改革管理，将会导致工人失业和他们的权益受到侵犯，因而采取反对态度。除前面提到的南非、塞内加尔等国外，贝宁、佛得角、加蓬和尼日尔等也都出现过反对私有化的罢工或罢工威胁。这些行动曾经成功地阻止或推迟一些企业的私有化，或影响其协定的谈判过程。事实上，世界银行对贝宁、布基纳法索、加纳、多哥和赞比亚的 54 家实行私有化的企业所作的统计表明，也的确带来就业人数减少的问题。在实行私有化到 1996 年第一季度，这些企业的就业人数减少了 15%。1999 年，苏丹劳动者工会联合会指出，自 1992 年实行私有化以来，该国大约有 40000 名工人失去了工作。但是，有关的政府和官员则认为，这些失业原本难以避免，因为国家不可能对出现危机的国营企业无限期地予以补贴，而通过私有化，这些企业的基础有了改善，从而可能扩大经营和雇佣更多的员工，包括部分失业者。莫桑比克总统希萨诺算过一笔账。1999 年 3 月他向议会报告，虽然某些私有化公司裁减员工，但另一些私有化公司招雇新工人，两相抵销，工作岗位增加了 40%。

2、关于国家主权的维护

私有化容易涉及国家主权这个敏感问题，因为非洲的私有化不仅为国际金融机构直接推动，而且，许多大企业最终为外国公司或与外国公司有密切关系的本国公司占有，加重了外国势力在本国经济中的份量。塞内加尔两大国营企业电信公司和电力公司

的 1/3 左右的股票分别出售给法国和加拿大的公司后，管理权就落到后者手中。布基纳法索一家大水泥企业出售给荷兰公司，后者不仅获得垄断生产的权利，还受到国家以高关税限制从科特迪瓦和多哥进口水泥的保护，被人们看成是一种“袒护”。因此，这就不能不使一些非洲人士甚至官员产生国家主权受到损害的忧虑，直至同“新殖民主义”挂钩。加蓬内政部长马依拉曾经指责私有化是“经济重新殖民化”的一种形式；尼日利亚日报的评论员奥格布亚古则明确指出：“存在攫取尼日利亚以至整个非洲的中枢神经系统的国际阴谋，任何出售国家战略资产的行为都是绝对错误的”。但是，也有不少人认为，将企业出让给外国公司，可以吸收外资和引进新技术，有利于加快现代化步伐。在当前时代，资金和技术的跨国界交融，是经济全球化的趋势，只要掌握得当，使外国公司为我所用，就不会发生国家主权受到侵害的问题。

3、关于体制改变的影响

私有化必然带来经济体制的变化。就购销体制而言，原来的国家机构撤消或私有化了，就会使得产品的价格和销售、生产投入物的供应以及信贷等诸多环节出现新的情况和问题。一个明显例证是西非法语国家的棉花生产和销售。从殖民主义时期起，这些国家就采取“一条龙”的管理体制，即由国家机构为棉农提供种子、信贷和有关服务，购买、轧制和向国外出售棉花。如布基纳法索、中非共和国和马里等国的棉花部门都为棉农提供有补助的生产投入物和有保证的销售市场。在这种体制下，棉农是获得保障的，实行私有化，这种保障将不复存在。有人担心棉花的质量和产量以及棉农的生活水平都可能下降。因此，除科特迪瓦在 1998 年出售部分棉花公司外，其他许多西非法语国家都不愿意对这一部门实行私有化。此外，赞比亚的农民埋怨对收购玉米实行私有

化后玉米价格远比过去难以测定；科特迪瓦种植可可的农民也对私有化公司不资助农村基础设施的扩展表示不满。但这些问题表明人们对经济转入市场机制有一适应过程，关键在于做好私有化的后续工作。

4、关于利益均衡

非洲国家内部存在各种不同的利益集团，包括地区、部族、宗教、党派等，还有依靠国营企业享受既得利益者。这些集团总是按照自身利益对私有化采取不同态度，从而矛盾迭起，争执不休。尼日利亚是一个部族众多的国家，私有化往往被认为对某一部族有利而招致其他部族的反对。在喀麦隆，主要通用法语，而讲英语的西南省的酋长和地方政要就反对对该国最大的农工企业之一喀麦隆发展公司（CDC）实行私有化，强调该公司的历史任务是协助发展西南省。因此，私有化需要统筹考虑，照顾到各方面的利益。在实践中，一个比较通行的办法是在实行私有化企业的内外扩大出售其股票，以分散其所有权。尼日利亚在巴班吉达执政期间曾于 1988 年实行国际货币基金组织支持的经济结构调整方案，到 1992 年共有 73 家企业实行私有化，主要是中小型的农业加工、水泥、石油购销、保险和银行业。有 35 家企业出售股票，原则是保证在不同的社会阶层、部族和地区团体中实行公平分配。结果尼日利亚的新股民超过了 50 万，其中约 25 万股民购到了最具价值的 12 家私有化银行的股票。塞内加尔采取把私有化企业的部分股票以优惠价格出售给雇员，以赢得他们的支持。电信公司于 1997 年出售时，公司工人可以用优惠价格购买 10% 的股票。

5、关于公众参与和增加透明度

私有化既然涉及各方利益，如果不发动公众参与和增加社会了解，那末，在缺乏透明度的情况下，就会产生种种疑虑和阻力，难以达成共识，而且还容易滋生腐败。尼日利亚公共企业局局长和全国私有化委员会委

员维尔说：“私有化既是经济行为又是政治行为，更多的是政治行为”。世界银行高级公共企业专家怀特指出：“非洲私有化的错误之一是早期没有同工人领袖商量。”例如，在加纳负责监督出售国有资产的“财产转换执行委员会”中，开始时工会并没有代表，以后才给以席位。工会认为，虽然晚了一些，但总比没有要好。有的国家工会的态度因而从反对私有化改变为参加进来影响私有化的进程。在博茨瓦纳，工会和商会都参加了1999年公共企业监督和私有化的建立工作。贝宁则以法律规定企业雇员可以平等参与私有化进程。但是在乌干达，私有化却一度因缺乏透明度而出现贪污行为，曝光后导致负责私有工作的部长辞职，并促使议会在1998年后命令整个私有化进程暂停直至问题调查完毕，在此过程中又解除多名官员职务。

评价和展望

1、如前所述，非洲经济私有化是在世界经济调整和私有化潮流的大背景下，在国际金融机构的直接推动下产生的。据统计，到1998年，共有34个非洲国家接受了含有私有化条款的经济结构调整方案，而世界银行3/4的贷款和赠款以非洲国家国营企业私有化为条件。非洲经济私有化又是以总结非洲国家独立以来实行国有化的经验教训为基础，是对这一做法的一种变革。因此，非洲经济私有化的出现并非偶然，而是不可避免。它在性质上是经济结构和体制的调整，目的在于摆脱经济困境和对经济发展道路进行探索。应该承认，它对于非洲经济的改革和发展具有积极意义。

2、尽管人们对非洲经济私有化的功过得失至今仍在争议之中，但是总的来说，20年来私有化一直不断推进，并且取得了成就。主要表现在，减轻了国家的负担和资源浪费，改善了经营管理，活跃了市场经济，

吸引了新的投资和技术，等等。与此同时，也的确存在不少问题，需要认真对待和解决，否则后果也将会严重。世界银行高级公共企业专家怀特的评价是：“总的讲，私有化确实已经取得巨大成功，不幸的是，人们并不充分理解”。他认为，私有化通过减少政府通常必须向亏损企业支付巨额补贴而加强了公共财政。有些私有化企业招致失败，这并不奇怪，企业面向公开竞争，失去了原有保障，就必然有成效。

3、经验证明，私有化的顺利开展，需要注意和做好以下几点：（1）、从战略高度对私有化进行全面考虑和安排，把私有化同有利于整个经济健康发展紧密结合起来。离开这个总目标，私有化就失去意义。这里有一个企业选择问题。80年代，许多非洲国家比较注意将具有“战略意义”的企业仍然掌握在国家手中，不实行私有化。进入90年代，随着更多大型企业的私有化，这一界限似乎正在变得比较模糊，这是值得认真思考的。（2）、尽量避免或减少失业。这是私有化取得成功的重要一环。1998年布基纳法索的巨型制糖联合企业实行私有化，在4个投标者中放弃了需要裁员700人的一家而选择了虽然出价最低但保证不裁员并进行新投资的一家，表明这个问题受到重视。（3）、加强后续和监督工作。诸如生产投入物的供应、购销渠道的畅通、基础设施的建设等都能维持正常秩序，不使失调，还要监督达成协议的实施，保证私有化企业兑现已作出的承诺。（4）、争取新的投资和扩大股权分配。通过私有化来吸引投资是私有化的既定目标。有的非洲国家做得比较成功。如科特迪瓦，1994-1998年私有化企业共吸引3300亿西非法郎（6亿美元）的新投资，从而为“这一时期科特迪瓦经济的强劲增长作出了贡献”。扩大股权分配有利于减少私有化阻力和增强私有化企业的凝聚力。联合国非洲经济委员会强调这对非洲（下转第35页）

期活动，但已回复不到十年前的水平。这些组织曾尝试过联合，都失败了，因为每个主要的政治派别都想保持对群众组织的控制，要它们采纳自己的政治和社会纲领。巴民族权力机构成立后群众组织的许多领导人被任命到各个职位上，彼此间产生了利益冲突，联合更成为水中月亮。

群众组织的衰弱使得巴勒斯坦民众无力振作起来，寻求建立一个合法政府与民主国家，也不愿去阻止带有独裁政府的一党制国家的出现。而现存政党的瘫痪，反对派的不成气候，也都不利于巴勒斯坦民主取得进展。“哈马斯”将来可能会成为最大的反对党，但它是一个充满了排外主义、道德说教的政党，不会把捍卫人权和平等原则置于首位，因此恐怕不会对巴勒斯坦民主有什么促进。

四、结 论

通过上述分析，我们可以得出以下结论：《奥斯陆协议》后巴委会的选举采取了

建立在自由民主选举基础上的合法形式，这种形式与巴解组织革命合法性产生了冲突，并在以总统办公室为代表的巴民族权力机构行政当局与巴委会的矛盾中表现出来。但无可回避的事实是巴委会和巴民族权力机构都被控制在以阿拉法特为首的“法塔赫”手中，巴勒斯坦地区正在出现一个由某个“历史”人物垄断的新的世袭官僚政权，正在出现一个一党制国家，阿尔及利亚、突尼斯、叙利亚和许多第三世界国家都出现过类似的情形。在巴勒斯坦，巴民族权力机构主席在民主选举中被直接选出，但他同时还是巴解组织执委会主席，控制着安全、警察部门和所有高级政府职位的任命。他可以通过操纵各个行政部门及其他机构，控制 PNA 所有资源；可以为了牢固树立其世袭权力制度，延迟或阻碍立法。所有这些都说明这是一种个人化的权力制度，它弱化国家组织和制度的作用，易于滋生集权与腐败，因此预测未来巴勒斯坦政治的发展，让人无法乐观。

(上接第 31 页) 经济私有化的长期成功至关重要。当然，对企业内部的雇员而言，还要取决于他们是否具有购买企业股票的经济能力。在这种条件尚不具备时，有的国家就采取保留这部分股票以便将来再出售的办法。如 1994 年赞比亚建立私有化信托基金，保留了近 30% 的私有化公司股票。卢旺达也计划这样做。(5)、广泛发动公众参预，使私有化成为全社会了解的事业。这里首先是工会组织，还应包括其他各方代表。为了增加透明度，有的国家将私有化收入的

使用情况也公之于众。塞内加尔在电信公司出售以后，财政部长在补充预算报告中，宣布将这部分收入用于社会事业。

4、非洲经济私有化尽管曲折起伏，存在争议，但总的趋势将会继续向前发展。这是客观形势的要求。另一方面，经过 20 年的实践，多数非洲国家的私有化政策正在日益成熟，态度也更加审慎，采取有步骤分阶段地推进措施。这是比较稳妥的。只要善于总结经验，不断克服缺点，非洲经济私有化就会取得新的成就。