

# 马来西亚国有企业私有化的进展和成效

林 梅

马来西亚从1983年开始实行私有化政策,至今已有15年。在国际上,马来西亚被认为是国有企业私有化较成功的国家。本文拟就马来西亚私有化进展及其成效作一分析。

## 国有企业的建立和发展

马来西亚独立后的头12年(1957~1969年),实行的是自由放任的经济政策。尽管60年代也存在一些国有企业(据统计共有83个国有企业),但这些国有企业主要集中在公共交通、能源、通讯、自来水以及农村地区与农业相关的产业。70年代起,马来西亚开始大力发展国有企业。马来西亚政府是通过下面三种途径来建立国有企业的:1)政府投资建设独资国有企业;2)通过与私人企业合资建立国有企业,成为部分所有者;3)通过购买公司股票,使其成为国有企业。这些国有企业可以划分为金融性国有企业、非金融性国有企业和信托机构。金融性国有企业,包括马来西亚土著银行、工业发展银行、农业银行和人民银行;非金融性国有企业,涉及的范围较广,主要是一些公共设施,旨在加速社会经济发展和直接参与商业和工业,如国家石油公司、马来西亚航空公司、马来西亚重化工业公司。这些大公司在70年代得到极大发展。为了增强马来人的公司股权份额,政府还建立了一些信托公司,以马来人的名义拥有股权,其中最著名的要数国家股权公司。

在70年代,马来西亚国有企业,无论是在数量上,还是在涉及部门的广度以及资本含量上都达到顶峰。据马来西亚情报局(CICU)统计,到1990年3月底止,共有国有企业1158家,已缴资本239亿马元,其中396家(占国有企业总数的34%)为政府独资,429家(占37%)为政府控股,333家(占30%)为政府参股。1989年,所有部门的国有企业的产值占当年GDP的25%<sup>①</sup>。

国有企业的分布范围十分广泛,涉及国民经济的绝大多数部门。主要分布在金融业(占国有企业总数的12%)、服务业(占27%)和制造业(占28%);从资本额看,金融业和制造业的国有企业的资本额占国有企业总资本额的60%左右。绝大多数国有企业的规模较小,平均资本额在0.18亿马元左右。最大的20家国有企业平均资本在2.6亿马元,其资本总额占GDP的5%,占国有企业总资本的22%,营业额占国有企业总营业额的57%<sup>②</sup>。

## 私有化的起因、形式及其进展

除了受全球私有化浪潮的影响外,80年代初世界初级产品价格下跌引起马来西亚经济的困难,而国有企业的亏损使政府已无力

<sup>①</sup> Christopher Adam, William Cavendish and Percy S. Mistry, "Malaysia", *Adjusting Privatization Case Studies from Developing Countries*, London: James Currey, 1992, Chap. 9, pp. 211-272.

<sup>②</sup> 同上注。

承担巨大的财政负担。80年代中期,马来西亚面临严重的财政赤字和外债负担。从1985年开始联邦政府第一次出现财政预算赤字——经常性开支超过收入。1986/87财政年度,公共部门总的预算赤字(总经常性开支加上发展支出超过收入)占年度GNP的16~18%,这种高额公共部门预算赤字,一部分是由于庞大的非金融性国有企业引起的发展支出,另一部分是由于许多国有企业亏损所致。根据马来西亚财政部发布的1988/89年度经济发展报告,非金融性国有企业中亏损的大约有625家,占国有企业总数的54%,累计亏损额达23亿马元。国有企业亏损的原因主要有以下几点:第一,国有企业的多重目标反而造成在选择计划项目时,经营目标模糊不清;第二,非金融性国有企业管理不善;第三,这些国有企业的信息不灵,存在很多规章制度、资金控制方面的问题;第四,非金融性国有企业的高投入、高成本增加了国有企业的债务,特别是外债。例如,到1986年底,马来西亚的外债达500多亿马元,其中1/3是由非金融性国有企业造成的。因此,马来西亚政府期望通过私有化计划的“一减一增”来减轻国家的财政负担,减少管理费用。一方面希望通过私有化——全部或部分出售国有企业,获得可观的收入;另一方面不再需要增加额外的资金去帮助困难的国有企业,一旦亏损的国有企业被私有化,这些企业就纯粹以商业性企业经营,利润成为首要目的。已私有化的企业被迫提高效率。如果这些已私有化的企业能够转化为赢利性的企业,政府还可以从公司税中得到收益。这样,政府就可以通过增加收入(出售资产和征税)、减少开支(减少公共部门开支),达到减少政府的财政负担目标。此外,政府已转变观念,70年代政府参与经济目的在于促进和启动经济,而80年代初政府转而认为,私人部门才是经济增长的最好发动机。

于是从1983年开始,马来西亚着手实行一项全新的政策——私有化政策。1985年马来西亚经济计划署(EPU)签发了“私有化指南”,决定推行私有化。正如“私有化指南”中所要求的,私有化要达到如下目的:(1)私有化旨在减轻政府庞大的公共服务和基础投资所带来的财政和管理负担;(2)促进竞争,提高效率;(3)刺激私人企业投资,加速经济发展;(4)减少官僚和垄断型公共部门的规模;(5)实现新经济政策目标,进一步加强马来人在经济中的地位和作用。

以上大多数私有化的原因和目标同其它国家相似,但唯有最后一项是马来西亚独有的。

在1989年以前,马来西亚的私有化政策主要由两个相互独立的部门负责:一是由总理办公室直接管理的经济计划署,另一个是由财政部管辖的政府机构企业协调局。前者是私有化计划的主要执行机构,负责所有主要的国有资产出售、公司化、政策制订、许可证发放、BOT<sup>①</sup>等,而后者是国有企业私有化的顾问和审计机构,向财政部提供有关国有企业的改革和重组建议,同时执行一些小国有企业的改革。马来西亚的私有化方式主要以“先提出先实施”的方式展开。拟私有化的企业可以提出私有化方案,先被接受即先实施,没有部门限制,也没有一套完整、透明的私有化计划。1983~1990年,由经济计划署负责的私有化项目共有24个,由企业协调局执行的有106个,涉及的部门有交通、通讯、制造业、服务业、农业、旅游业等。

由于“先提出先实施”方式缺乏计划和透明度,出现国有资产低估、私人垄断、与政府官员有关系的商人受益等现象,遭到社会的批评。马来西亚政府于是于1991年2月出台了

① 建设—经营—转让

“私有化总体计划”来代替原来的私有化方式,形成了包括所有国有企业在内的统一计划方案,并把经济计划署和企业协调局的作用统一起来。这套私有化总体计划预定将430家国有企业(资产价值约为150亿马元到200亿马元)在5年内分期私有化。

马来西亚“私有化总体计划”的出台,标志着马来西亚第二阶段私有化的开始。1983~1989年的私有化是第一阶段,采取的主要形式是资产出售(股份化——公开发售股票)、租赁、合同承包、BOT,可以说第一阶段的改革是摸索、试验阶段,它为第二阶段的改革提供了大量的经验。第二阶段的私有化的主要形式是公司化和企业股份多元化。1990年开始对三个主要的公共设施——通讯、电力和公路实施公司化和股份化改造。私有化范围开始从自然垄断领域进入商业、制造业等领域,且私有化规模扩大。

但90年代的私有化改革进展并不顺利。原定在2年内对31家国有企业私有化的计划没有实现。据统计,到1999年只有7家国有企业完成私有化。马来西亚政府对私有化计划的推延并没有作出公开的解释。据新闻媒体报道,原因是遇到来自政府内部和公众的反对。特别是在这次金融危机中,马来西亚的私有化计划遇到了困难。许多已私有化的公司陷入债务危机,许多在建的基础设施项目停建。政府不得不给这些困难的企业注入资金,重新承担起被停建的基础设施项目的建设。

马来西亚的私有化有几个特点:第一、除了政府之外,任何持股人不能持有超过公司总股本的10%的股票;外国投资者不能购买初始股票,只能在二级股票交易市场购买。第二、政府经常对私有化的企业持“特别股”或“金股”(只有政府才能拥有)。这一股权赋予政府一些特殊权利,即在任何时候政府都有权聘任6位以上的董事长,在收购风中可以以

特别股优先购买股票,也可以要求公司在任何时候照原价赎回特别股。这样做的目的是,政府只要持有少量的股份,就可以控制一些具有战略性和社会意义的企业。第三、新经济政策曾是70年代国有企业扩张的直接动因,同时又成为80年代国有企业私有化的重要目标和内容,这是任何国家所没有的。第四、私有化一开始就从传统上认为早期私有化不宜触及的基础设施和公共服务部门进行。第五、完全意义上的私有化占少数,即便是在资产出售的案例中,纯粹出售给私人部门的股权占少数,大多数股份是被其它国有企业所拥有。

纵观马来西亚1983年以来的私有化,主要采取了以下几种私有化形式:

第一、国有股权或资产出售,即把国有企业的部分或全部股权或资产出售给各种机构,包括当地和国外的私人。部分私有化(部分股权或资产出售)有两种可能:一种是政府不愿意把全部所有权和控制权让渡给私有者;另一种是市场有限的资本吸收力。部分私有化的国有企业有马来西亚航空公司、马来西亚国际船务公司。完全私有化是指把国有企业的所有权和控制权全部出售给私人公司或私人机构。完全私有化的国有企业有两个,一个是农业部门,一个是印刷部门。

第二、许可证经营。除了把国有企业或服务的所有权、控制权从公共转向私人部门的方式(无论是完全的还是部分的)外,马来西亚私有化的另一种方式就是,允许私人部门经营原先由政府垄断的服务。这是竞争介入的结果,如TV原先由马来西亚电信局独家经营,现允许私人部门拥有其中股份。

第三、合同承包。允许私有企业投标服务项目,如汽车停车场、医院洗衣、清洗服务、高速公路建设,或是把其中的一项服务承包给私人,其它服务仍采取公共所有经营、控制。

管理方式。例如, 克朗港务局把集装箱集散地出租给私人公司——克朗集装箱运输公司, 澳大利亚 R & O 公司则作为克朗集装箱运输公司的部分股东参与其中的管理。

#### 第四 租赁

第五 BOT B- O- O<sup>①</sup>、B- O<sup>②</sup> 等形式, 主要用于公共设施的建设, 如公路和供水。

第六 公司化。公共服务机构先被改造成责任有限公司, 然后再出售。例如, 1987年1月建立了马来西亚电信公司, 接管了电信局; 成立了国家电力公司, 接管了国家电力局。

#### 第七 废除限制竞争条款

从上面我们可以看到, 马来西亚私有化的概念相当广泛, 它不仅仅是企业所有权的改变, 如资产或股权出售, 还包括租赁、合同承包、BOT 许可证经营、公司化以及规章制度和国家干预的减少。

### 私有化的成效和问题

马来西亚被认为是私有化较成功的东南亚国家。从政府的角度看, 马来西亚私有化到目前为止至少取得以下几个成就:

1 提高了效率。如克朗集装箱集散中心平均船只往返的时间减少了, 从 11.7 个小时减少到 8.9 个小时; 引入私人经营的 TV 3 进入广播电视后, 广播电视领域的竞争加强; 1987年马来西亚电信局的公司化, 改善了电信服务; 拉布安供水项目提前完成。

2 刺激了经济增长。私有化给私人企业提供更多的参与机会, 从而刺激了经济增长产生多重效应, 如 TV 3 的介入刺激了国内电影制造业和广告业。

3 减轻了政府负担, 增加了政府收入。政府的管理费用和资金负担因私有化而减少了, 公共部门的职工减少了 54000 人; 政府不

再给已经私有化的公司注入资金, 为政府节省资本开支 728 亿马元 (1984-1996 年); 政府还从一次性资产出售中得到 4.37 亿马元的收入 (1984-1989 年)。

4 进一步实现了社会财富的重新分配。大多数私有化项目, 马来人参与了其中的 30%, 从而进一步实现了新经济政策的种族之间财富的重新分配目标。

但是, 一些经济学家认为, 马来西亚的私有化在取得一些成就的同时, 也存在诸如私有化计划不明确、缺乏透明度、国有资产低估、与政府官员和机构有密切关系的商人或政府官僚受益、公共设施等自然垄断部门实行私有化造成资源浪费等问题。特别是在这次金融危机中, 暴露的问题更多。一位马来西亚政府经济顾问提出要重新思考马来西亚的私有化。还有一些经济学家提出更为深入和值得思考的问题: 第一、私有化和效率关系问题。如果私有化不能促进竞争, 那么公共所有权向私人所有权的转移仅仅是公共垄断向私人垄断的替代。即使私有化提高了效率, 效率可能来源于下列三个因素的改变: 需求条件的改变、由竞争或规章制度制约的市场结构的改变、由于所有权和管理的变化带来企业内部效率的提高。那么在私有化成功的案例中, 效率的提高与第三种改变的关系又如何呢? 这是一个十分难以回答的问题, 但又是一个十分有意义的问题。第二、私有化的目标之间应有主次之分。如果私有化目标主要是提高效率, 那么国有资产的出售收入可能减少, 新经济政策的重组目标可能要打折扣。

(作者单位: 厦门大学南洋研究院)

① 建设—经营—拥有。  
② 建设—经营。