

F279.561 4 {t}

L34

英国国有企业改革与借鉴

李赛锋 编 著



A0770759

海天出版社

责任编辑:于志斌

封面设计:张幼农

封面画:克 农

责任技编:陈 炯

《深圳走向世界》文库

书 名 英国国有企业改革与借鉴

编 著 李赛锋

出版发行者 海天出版社

地址 深圳市彩田南路海天综合大厦

邮编 518026

排版制作 海天电子图书开发公司

印 刷 者 深圳市希望印务有限公司

开 本 787mm×1092mm 1/32

印 张 7.75

字 数 114(千)

版 次 2000年5月第1版

印 次 2000年5月第1次

印 数 2000册

I S B N 7-80654-018-0/Z·2

总 定 价 840.00元(共50本)

21

110

从1978年10月四川省率先在六家国有企业实行扩大企业自主权的试点开始,我国国有企业改革从放权让利、租赁承包到建立现代企业制度,从单项改革向整个系统配套改革,磕磕碰碰走了二十年。国有企业改革的重点主要放在改革企业的经营机制,增强企业的自主经营权和经营者的积极性和责任心。应该说通过二十年的国有企业改革,在整个国民经济范围内调整和完善所有制结构,建立起以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度和对公有制经济本身进行改革,使之适应市场经济运作等两方面取得巨大的进展。国有企业改革势在必行,正如江总书记在中央经济工作会议上所说的:“国有企业改革关系到我国整个经济体制改革和现代化建设事业的进程与成败,以更大的决心,更大的魄力,加快和深化企业改革势在必行,否则就会拖延和贻误整个改革和发展。”目前我国国有企业改革已经进入了

决定性的攻坚阶段。由于对国有企业改革,使之成为社会主义市场经济的微观基础,是前所未有的事业,在改革的过程中出现了不少困难和难点,有待于我们去大胆探索和克服。这些困难和难点主要包括:

- 政企分开进展十分缓慢;
- 国有企业内部难以建立有效的激励、监督、制约机制;
- 难以制止国有企业的重复建设、盲目投资现象等等。

在当代社会,国有企业并非我国所特有。社会主义国家有国有企业、资本主义国家也同样有国有企业,只是数量、规模和功能有所不同而已。从世界各国的情况来看,国有经济一般集中在以下行业:一是公共事业和基础行业,如邮电、铁路、港口、航空、供电供水等;二是基础工业和支柱产业,如煤炭、电力、石油、钢铁、汽车和造船工业;三是高新技术产业部门,如集成电路、航天工业等;四是承担特殊职能的行业,如军事工业、金融业等。国有企业存在的问题有些具有普遍性,如国有企业的效益不高,国有企业如何处理盈利目标和发挥功能作用的关系,以及如何避免政府对国有企业的日常经营

活动行政干预等问题,各国政府对此都深感头疼,而经济学家们也都在思考、探寻最佳解决办法。70年代末、80年代初,对国有企业进行大刀阔斧地改革成为了一种国际性的浪潮。社会主义国家在改,资本主义国家在改,发展中国家在改,发达国家也在改。由于社会制度不同,各国的国情不同,选择的道路也有所区别。1979年保守党在英国大选中获胜,撒切尔夫人入住唐宁街十号,采取“私有化”的形式,对国有企业进行了彻底地改革。英国私有化在国际上被公认为是比较成功的。

一谈到私有化,在我国大多数人态度很坚决,视其为洪水猛兽,对私有化说“不!”,因为许多人,甚至包括英国学者、政府官员都承认中国的国情和撒切尔夫人执政时期的英国有很大的不同,对国有企业进行改革的目标不同,更重要的是两国的政治制度有本质的区别,并因此断言:中国国有企业改革不可能选择私有化。但是不是说英国的私有化对我国国有企业改革没有任何借鉴作用呢?是不是英国私有化没有研究的必要呢?通过对英国私有化的考察、了解,我认为答案应该是否定的,主要有以下三方面的原因:

第一：怎样来理解“私有化”

要评论英国的“私有化(Privatization)”，首先必须搞清什么是“私有化”。至今为止，英国官方文件和学术界都没有对“私有化”给出一个明确的定义。起初有不少人认为私有化就是“非国有化”，即将国有企业的资产和政府的不动产出售给私人企业和个人。我们国内大部分学者对“私有化”也是这么理解的。在私有化的初始阶段，英国政府为了削减公共开支确实是将出卖国有企业资产和一部分政府的不动产作为私有化的主要措施。但随着时间的推移，“私有化”具有更为广泛的含义，私有化不仅包括各种经营活动由原来的公共部门转移到私人部门，同时也将运用竞争机制来提高公共部门的绩效的任何活动都列入私有化的范围。由此可见，“Privatization”被译成“私有化”不是很确切的。它应该包括三个方面的含义：一是将国有资产出售给私人部门，包括原国有企业向社会公众发行股票，出售政府的不动产，这是狭义上的私有化；二是“Deregulation”(放松管制)，即对一些原来由国家垄断的基础设施产业，放松政府的管制，引入竞争机制，有人将它称之为“自由化”；三是“Contract out”(签约让出)，即通过特许

投标,签订合同等形式吸引私人企业提供公共服务等,有的学者将这一政策称之为“管理私有化”。从以上三种私有化的形式可以看出,所有制形式的变化,国有资产转变为私有财产属于私有化;打破国有企业对基础设施产业的垄断,引入竞争机制,提高公共部门的效益,而这些改革措施即使在不涉及到资产转移的条件下进行,同样也属于私有化的范围。

第二:私有化运动已经形成了国际浪潮

英国私有化比较彻底,私有化在英国没有禁区,国有企业能转让给私人的都已经转让了,竞争机制也引入到了政府部门、原国有基础设施垄断行业,甚至作为国家机器的监狱,至今已有四个通过签订合同的形式交给私人来管理。向来反对私有化,主张国有化的英国工党在1997年英国大选中获胜,当时很多人怀疑工党上台之后私有化政策可能会有所变化。而事实上,工党执政两年多来,撒切尔夫人的私有化政策不仅没有被改变,而且在某种程度上来说更为激进。比如布莱尔上台不久就宣布对中央银行“放权松绑”,将国家宏观调控经济手段之一,利率杠杆,交给了英国中央银行——英格兰银行。英格兰银行可以根据市场情况自行决定利

率的提高或降低,作出决定之后将结果报告给财政大臣,不需要财政大臣来最后拍板。英国民众认为工党干了保守党一直想干而不敢干的事。继英国之后,从 80 年代初开始,国际上兴起了一股私有化运动的浪潮。不仅像德国、日本、美国和法国这样的发达国家,而且一些发展中国家如巴西等也推行私有化政策。

**表 1-1 部分经济合作与发展组织成员国
私有化规模**

国家	私有化时间段	私有化规模 (单位:亿英镑)	占同期平均年 度 GDP 的比重
奥地利	1987 - 1990	6	0.9
加拿大	1984 - 1990	16	0.6
法国	1983 - 1991	82.4	1.5
原西德	1984 - 1990	33.4	0.5
意大利	1983 - 1991	62.5	1.4
日本	1986 - 1988	478	3.1
荷兰	1987 - 1991	15	1.0
新西兰	1987 - 1991	30	14.1
葡萄牙	1989 - 1991	15	4.3
西班牙	1986 - 1990	12	0.5
瑞典	1987 - 1990	13	1.2
土耳其	1988 - 1991	3	1.6
英国	1979 - 1991	445	11.9

资料来源:斯帝芬(STEVENS)1992 第 6 期

原苏联和东欧社会主义国家解体,使私有化运动达到高潮。据《经济学家》1998 年第一期杂志报道:1997 年西欧国家私有化所得价值为 540 亿美元,1998 年预计为 430 亿美元,1999 年为 220 亿美元。德国在私有化方面雄心勃勃,计划在 1998 年将 110 亿美元的国有资产转让给私人,私有化的主要对象包括德国的邮政系统及邮政银行。电话公司是西欧各国私有化的主要目标,法国、丹麦、土耳其、意大利等国的电话公司将陆续推上股票市场。由于各国条件不一,私有化的方法、手段不同。比如俄罗斯推行“人民私有化”政策,实行全盘私有化,用了三四年的时间将苏联 74 年来建立的国有企业基本上转移给私人。目前国有经济在国内生产总值中占 28%,非国有经济占 72%。波兰在推行国有企业私有化时,主要采取以下几种方式:把国有企业改造成股份公司的方式,使被改造的企业资产成为股票进入国内的资本市场,故称之为资本私有化,这种方式一般应用于大中型国有企业的私有化;先将国有企业撤销,然后,出售整个企业或企业的部分资产,或把企业的资产转入股份公司或租赁给自然人;国营农场的

私有化,采取先由国库农业所有制委员会接管国营农场,然后,国库农业所有制委员会把接管的国营农场的资产出售、租赁或转让给私人。自1990年8月1日《国有企业私有法》生效以来,到1993年9月30日止,波兰实行私有化的国有企业共2467家,约占现有国有企业总数的40%。法国虽然在市场经济国家中,国有化程度相对而言比较高,如其它方面一样,对待私有化也和英国唱反调,不像英国激进,比较慎重,有条件、有选择地进行。即使在同一个国家,在私有化的过程中,也不是搞一刀切,而是对不同的企业,根据其产业的技术、经济特征政府采取不同的方式、方法。私有化的国际浪潮,对全球政治、经济、文化的发展产生了深远的影响。

第三:英国政府对原国有企业的管理进行了重大改革

英国国有化期间,工党政府设想保持国有企业与政府存在“一臂之距”,英国政府对国有企业管理架构和管理制度都是建立在此基础之上。在英国私有化的过程中,英国政府对企业的管理进行了重大的改革。政府对企业的管理不再是直接控制、直接干预企业的日常运作,而是以经济、法律手段进行间接调控,同时通过议

会立法,在原由国家垄断的从事基础设施产业的企业和政府之间设立了产业管制办公室,由产业管制办公室依法对被管制企业实行价格、技术、质量方面的管制,维护市场的有效竞争和保障公共利益。这些改革措施对英国企业的发展具有重大的影响,既保证了企业“公共利益目标”的实现,同时也避免了政府对企业的直接干预。由于政府对企业管理体制架构和制度的改革,对企业发展产生巨大的影响,因此各国学者一直在争论不休,争论的焦点主要集中在两个方面:一是私有化企业经济效益的提高,究竟是由于产权转移本身带来的,还是政府对企业管理体制的改革带来的。二是产权转移究竟有没有必要,如果仅改变政府对国有企业的管理,不进行产权转移能不能达到提高企业经营绩效的目的?

如果将“私有化”仅仅理解为“非国有化”,将国有资产卖给私人,无疑英国私有化对我国国有企业改革毫无借鉴作用。因为以公有制为主体,国有经济为导向,多种经济成分共同发展,这是我国社会主义经济的基本方针。国有企业改革的目的是不是使国有企业消失,而是通过改革使国有企业在市场竞争中具有更强的竞

争力。江泽民同志指出,目前我国国有企业所存在的困难和问题“不是由于所有制而是由于企业机制、外部环境和一些历史遗留问题造成的,这些困难和问题应当而且完全可能通过进一步深化改革得到逐步解决”。通过分析英国私有化的主要措施,总结英国私有化真正成功之处,我们发现不是在于将国有资产成功地转让给私人企业、外资和个人,而在于将私有企业的经营机制移植到原国有企业中来,打破原国有企业的垄断地位,引入竞争机制,同时加强政府对企业的管制,避免无效竞争。这些方面无疑对我国国有企业改革具有借鉴作用,因此我们不能对英国国有企业改革——“私有化”简单地说“不”。本文试图从英国私有化的背景、主要目标入手,分析英国私有化的主要措施及成败得失,最后探讨英国私有化究竟给我国国有企业改革带来什么启示。

第一章

英国国有企业

绪 论

英国的全称为大不列颠及爱尔兰联合王国(简称联合王国或英国),是欧洲西北部大西洋中的一个岛国,由英格兰、苏格兰、威尔士和北爱尔兰组成。隔北海、多佛尔海峡、英吉利海峡与欧洲大陆相望。国土面积为 24.4 万平方公里,在西欧各国位居第八。人口 5780 万(1991)。矿产资源主要有石油、天然气、煤炭、铁等。

英国是工业革命的发源地,通过工业革命和海外殖民扩张,英国迅速崛起,独领风骚近一个半世纪,有“日不落帝国”之称。19 世纪最后 30 年到 20 世纪初,各国技术革新和工业生产迅猛发展,特别是德国、美国等后起的资本主义国家,出现了跳跃式的发展。而英国的工业力量主要建立在纺织、煤炭和冶铁等旧工业部门,发展速度相对而言比较缓慢,技术陈旧。国内生