

西欧公有企业大变革

罗红波 戎殿新 主编

INNOVATION

对外经济贸易大学出版社

西欧公有企业大变革

罗红波 戎殿新 主编

对外经济贸易大学出版社

(京)新登字 182 号

图书在版编目(CIP)数据

西欧公有企业大变革/罗红波,戎殿新主编.—北京:对外经济贸易大学出版社,2000.8

ISBN 7-81078-022-0

I.西... II.①罗...②戎... III.国营企业-经济体制改革-研究-西欧 IV.F279.560.41

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 65697 号

© 2000 年 对外经济贸易大学出版社发行

版权所有 翻印必究

西欧公有企业大变革

罗红波 戎殿新 编著

责任编辑:谭晓燕

对外经济贸易大学出版社
北京惠新东街 12 号 邮政编码:100029
网址: <http://www.uibep.com>

山东省莱芜市印刷厂印制 新华书店北京发行所发行
开本:850×1168 1/32 10.625 印张 271 千字
2000 年 8 月北京第 1 版 2000 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 7-81078-022-0/F·006
印数:0001-3000 册 定价:16.00 元

本书的出版得到欧洲委员会的部分资助。欧洲联盟或任何代表欧盟的工作人员对本书内容不承担责任。

This publication is partly funded by the European Commission . Neither the European Commission , nor any person acting on behalf of the Commission is responsible for the use which may be made of the information contained in this publication .

编者的话

本书是中 - 欧高等教育合作计划项目“欧盟及其成员国国有企业改革及其对我国的借鉴”的最终成果。罗红波主持了本项目的研究工作。直接参加本项目研究工作及为本书撰稿的有(按姓氏笔划为序):戎殿新、刘绯、安丽丽、李毅、张宓、罗红波、高博、桑惊、龚莉和彭姝祎,由罗红波、戎殿新任主编。马继森译审为本项目的总结报告(附录二)提供了英文译稿,对外经济贸易大学出版社为本书的出版提供了便利,在此对他们们的热情支持深表谢意。

由于水平所限,书中疏漏和不确之处在所难免,敬请读者指正。

目 录

引言	(1)
一、西欧公有企业 20 年改革风雨	(1)
二、西欧公有企业缘何掀起改革大潮	(5)
三、西欧公有企业改革的特点	(9)
四、我们从中借鉴什么	(13)

上 篇

第一章 全球改革大潮与西欧	(19)
一、第一次全球大行动	(20)
二、动因和目标	(27)
三、改革也是一种竞争	(34)
四、走在全球改革浪潮前列的欧洲联盟	(41)

第二章 企业、市场与国家	(48)
一、企业与市场:产权社会化	(48)
二、国家与市场:政府经济职能的定位	(55)
三、国家与企业:主体与环境的关系选择	(62)
四、正确把握企业、市场与国家的关系是搞好公有企业 改革的关键	(67)

第三章 左翼政党国有化理论的变迁	(69)
一、国有化理论的提出	(69)
二、二战后国有化理论的演变	(71)
三、“第三条道路”的提出与国有化理论	(90)

第四章 国有化、非国有化及最近 20 年大变革	(95)
一、战前的公有企业	(95)
二、战后的国有化浪潮	(97)
三、战后的私有化浪潮	(108)
四、最近 20 年变革进程评析	(116)
第五章 改革的成效与问题	(123)
一、取得的成效	(123)
二、问题与启示	(129)
第六章 公有企业呼唤活力:激励约束机制	(136)
一、企业激励约束机制概说	(136)
二、西欧各国如何激励和约束公有企业	(146)
三、公有企业与私人企业激励约束机制比较及由此得到的启示	(162)

下 篇

第七章 持续推进的德国公有企业改革	(173)
一、社会主义市场经济的重要组成部分	(173)
二、持续的调整改革	(177)
三、调整改革的目标	(179)
四、调整改革的特点	(181)
五、东部地区公有企业的改造	(183)

第八章 大步推进的法国公有企业改革	(188)
一、从国有化到私有化	(188)
二、私有化的进程和特点	(192)
三、案例介绍——雷诺公司的私有化	(196)
四、改革继续向纵深发展	(199)
第九章 谨慎展开的意大利公有企业改革	(203)
一、公有企业存在的问题及改革进程	(203)
二、意大利学者关于公有企业改革的主张	(211)
三、1992 年以来官方关于公有企业改革的有关规定和 具体做法	(219)
四、案例介绍	(223)
第十章 逐步深化的西班牙公有企业改革	(232)
一、历史背景	(232)
二、公有企业存在的问题	(235)
三、社会党政府的二元改革思路:以调整改革为主, 兼搞私有化	(238)
四、人民党政府的改革:私有化和自由化并进	(241)
五、西班牙公有企业改革的特点	(245)
第十一章 案例分析之一:英国铁路的私有化	(248)
一、英国私有化取得的进展	(248)
二、铁路私有化的宗旨及步骤	(250)
三、私有化后对基础设施建设的投入	(253)
四、加强管理,保证效率与安全	(254)
五、私有化后出现的新局面	(255)
六、铁路私有化存在的问题	(261)

第十二章 案例分析之二:德国电信业的私有化 ...	(263)
一、第一次改革:政企分开,“官府”变企业	(264)
二、第二次改革:国有公司转变为股份公司	(266)
三、第三次改革:彻底开放电信市场	(269)
四、改革内部经营机制和人事管理制度	(271)
五、面临挑战,迎接竞争	(272)
 附录一 意大利私有化问答	 (275)
附录二 On the Reform of Publicly - owned Enterprises in Western Europe and What Can China Use for Reference	 (294)
主要参考文献	(323)

引 言

人类历史上发生过多多次重大改革,产生过极其深远的影响。但是,以往的任何时代都未曾发生过今天这样涉及到各种类型国家、全球几乎同步进行、渗透到人类生活各个领域的改革。西欧公有企业改革,是这次全球改革大潮极其重要的一幕。

一、西欧公有企业 20 年改革风雨

二次大战后,西欧各国的公有企业曾广泛发展,不少国家都不止一次地出现国有化高潮。英国工党在战后初期大选获胜后单独组阁执政,艾德礼政府把国有化作为其基本政策,先后通过了八个国有化法令,从银行、能源到交通运输和冶金业,实行了大规模国有化,使国有企业在国民经济中的比重上升到 20%。在战后初期,法国为了重振经济和加速现代化,在金融、电力、煤炭、石油、核能、交通等部门掀起了第一次国有化高潮,使国有企业从战前的 11 家猛增到 103 家。1982 年,社会党人密特朗上台执政后,颁布新的国有化法令,再次掀起国有化高潮。同主要涉及自然垄断部门和基础设施部门的第一次国有化高潮不同,这次国有化高潮明显地向金融和竞争性行业倾斜,有 39 家银行和全国最重要的工业集团中的 5 家被实行国有。意大利通过完善和发展伊里公司,建立埃尼公司,在政府内设立国家参与部,对电力部门实行国有化,形成了庞大的金字塔形的国家参与系统和公有企业体系。奥地利 1946 年通过法案,将 70 个工业企业和 3 家银行国有化;1947 年又将除配电系统以外的整个电力部门国有化。80 年代初,奥地利公

有企业占冶金部门产量的 98%，10 家国有企业占全国最大的 100 家工业企业销售额的 42%。荷兰、瑞典、西班牙、葡萄牙、希腊等国也都有为数众多的国有企业。西班牙国有企业占全国造船业的 80%、交通和通讯业的 59%；希腊电力工业、铁路运输和邮电部门几乎全部由国有企业经营。

1979 年，以英国撒切尔夫人上台推行“小政府、大社会”模式为发端，西欧各国先后开展了对国有企业的改革——或者称为私有化或非国有化。撒切尔政府把国有企业私有化作为其新自由主义政策的核心。由于其主张的系统性、行动的持续性以及实施的成功，英国的私有化逐步被西欧其他国家认同和仿效。20 年来，这股国有企业改革的浪潮汹涌澎湃，遍及全球。

撒切尔政府的私有化是逐步扩大和深入的。起初，只是出售部分股票，涉及的企业也不多，只有英国宇航公司、英国联合港口公司、国际航空无线电公司等。1984 年之后，私有化范围进一步扩大，涉及的部门和行业越来越多，私有化收入也急剧增加。1986 年出售英国电信 50.2% 的股票，净收入 39.16 亿英镑；同年 12 月出售英国煤气公司，净收入 56 亿英镑。1987 年之后，英国私有化向纵深发展，开始向自然垄断部门开刀。

法国在实行第二次国有化高潮不久，右翼人士希拉克出任总理，开创了法国国有企业私有化的新时期。在英国私有化浪潮的鼓舞下，希拉克政府大刀阔斧地对国有企业实施手术，仅 1986 年 11 月至 1988 年 5 月的一年半时间内，就对 12 个集团的 29 家工业企业和金融公司实行了私有化，转移资产约 1200 亿法郎，转移工人 50 万。据统计，1986 年 9 月至 1987 年 8 月，法国出售的国有企业资产额相当于英国 5 年出售的总额^①。

意大利对其庞大的国有企业系统也开始进行改革。其实，早在 1976 年，意大利就把埃尼公司属下的达塔玛特公司卖给了私

① 黄文杰：《法国私有化再研究》，《世界经济情况》，1991 年第 8-9 期，第 31 页。

人。此后,陆陆续续将一些公有企业出售。但总的来看,80年代意大利公有企业改革进展平缓,不像英法那样来势凶猛。有人指出,这个时期意大利的私有化还构不成一场“运动”,它只不过是公有企业系统的一次“内部调整”。所以,到1991年,国家控股公司伊里公司仍拥有雇员40万之众,其增加值占全国国内生产总值的3%,其出口额占全国出口总额的4%,占全国钢产量的50%、生铁产量的100%。1992年之后,意大利逐步加快私有化步伐。

战后德国没有掀起过国有化高潮,也没有出现私有化高潮。由于历史原因和社会市场经济理论的作用,公有企业在国民经济中占有重要地位。德国公有企业的发展和调整改革是交错进行、稳步推进的。80年代之后,总的趋势是转向私有化、自由化,但直到90年代,一些地方政府出于维护就业和科技地位等方面的考虑,仍采取了加强公有企业的政策。早在50年代,德国就开始推行“大众股票”,将公有企业的部分股票出售给人民大众,实行部分私有化。如1959年出售普罗伊萨克矿山公司股本8100万马克,购买的公众达21.6万人;1961年出售大众汽车公司股本3.6亿马克,购买的公众154.7万人;1965年出售费巴公司股本5.28亿马克,购买的公众260万人。70年代前期,对市镇企业,包括地方煤炭、水电、天然气、短途交通、屠宰场、城市垃圾清运等实行私有化。1982年科尔上台执政后,提出了一整套私有化方案,加大了私有化力度,有100家公有企业被纳入私有化范围。1984年,费巴公司的国有股份比例从原先的43.7%降到30%;1988年,国家将其持有的大众汽车公司最后16%的股票(11亿马克)全部卖掉。至1991年两德统一时,政府已基本完成了“从工业撤退”的计划。此后,私有化进一步深入。德国电信公司实行官转民、股份制、股票上市,历经9年,成为德国90年代最大的私有化案例。特别不能忽视的是德国东部地区的私有化。原东德国有企业占东德国内生产总值的97%,在工业部门占100%。1991年9月1日国有企业总计1.3万家。两德统一后,由于西德实力强大,东部地区的私有

化带有强烈的“超级兼并”的味道。至 1995 年,西部向东部地区调拨资金累计多达 8250 亿马克。通过对东部地区大型国有企业实行拆散出售的办法,使其私有化进程大大加快。至 1994 年底,监管原东德国有企业的托管局出售的企业,90% 以上被西部地区大中小企业所购买。

西班牙公有企业的私有化,在社会党执政期间以调整改革为主,兼搞私有化。1996 年 3 月大选后人民党上台执政,采取了私有化和自由化并进的方针。当年 5 月,新政府工业与能源部提出了《关于私有化进程机制的报告》,并制订了一系列计划、措施和详细实施步骤。

西欧其他国家,如奥地利、荷兰、葡萄牙等,也相继开展了公有企业的改革和私有化。1988 年英国保守党曾宣称,“私有化无禁区”。目前,西欧各国正在进一步推动私有化进程。

总的来看,西欧公有企业的私有化取得了一定的成效。第一,绝大部分公有企业私有化之后扭亏为盈,增强了竞争力,适应了欧洲统一大市场建成后的新形势和经济全球化带来的挑战。例如,英国电力部门私有化后劳动生产率提高了 50%。第二,政府一方面从私有化中得到收入,减少了对公有企业的补贴,另一方面又从私有化企业得到税收,因此有助于财政状况好转。第三,公有企业私有化后所提供的商品和劳务价格下降,消费者从中直接受益。例如,由于电信市场开放,法国电话费 1997 年两次降价,国内通话费平均降低 21%,国际通话费平均降低 17.5%,1998 年国际通话费再次下降 10.5—20%。1984—1996 年,英国电信公司的本地、国内长途和国际长途通话费分别下降 35%、75% 和 78%。第四,“股份大众化”、“职工股东化”有了很大发展。例如,90 年代初,英国股民已近 1000 万。在社会福利制度改革后的新形势下,这对于协调和缓解利益矛盾、维护社会稳定,发挥了一定作用。

二、西欧公有企业缘何掀起改革大潮

西欧曾经是发达资本主义国家推行国有化的典型地区。当时推行国有化,有着各种各样的理由。在理论上,当时混合经济理论盛行,而实行国有化、建立公有企业,则是国家直接干预经济、发展混合经济制度的主要手段。在社会思潮方面,西欧作为社会主义学说的发祥地,社会主义思想有着广泛的传播和深刻的影响,而建立公有经济则是社会主义的一项重要主张。从战后初期的经济形势来看,经受大战重创的西欧各国,迫切需要国家在基础设施领域和投资大、风险高的部门直接出面配置资源、组织生产,而国家要做到这一点,公有企业则是最直接、最得心应手的工具。此外,还有一些具体因素,也从各个方面推动了当时公有企业的发展。例如,在本国私人资本实力不足的情况下,通过建立公有企业可以加速资本集中,抵御外国大企业对本国市场的大规模渗透;为了推动落后地区的工业化,只有公有企业才会言听计从地向落后地区投资建厂;有些部门具有自然垄断性质,无论从生产、管理还是从维护消费者利益来看,都适合由国家经营;为了避免某个私人大企业在一个部门的垄断,公有企业可以成为其竞争对手;在社会矛盾(如大批失业)尖锐的形势下,公有企业可以通过不裁减冗员,甚至通过扩大招工来缓和社会矛盾;为了对付经济危机,公有企业可以通过在衰退时期增加投资来缓和或熨平周期波动;一些具有战略意义的产业(如军火工业)和一些涉及国家安全的产业(如电信业),只能由国家直接经营,等等。这些理由并非杜撰,确实有其理论基础和实践依据。所以,战后许多国家的国有化都得到了国民的认同,甚至有些国有化举措也是保守党人提出的。如英国战后初期的国有化,工党诚然是主导力量,但许多措施则是由保守党政府建立的一些独立的委员会制订的。瑞典 70 年代后期的国有化,正是一贯主张市场经济、反对国家干预的三个小党联合政府推动

的。从实际情况来看,公有企业在西欧国家战后经济发展和创造“经济奇迹”过程中,确实发挥了无可替代的历史作用。公有企业在德国虽然不占特别高的比重,但奉行社会主义市场经济的历届德国政府,从不否认公有企业的必要性,也不认为只有私人企业才是有效率的。意大利萨莱诺大学的教授保罗·波波利(Paolo Popoli)指出,“尽管公有企业在各个时期和各个领域的情况不尽相同,但是人们一致认为,意大利之所以能够有60年代‘经济奇迹’的辉煌,达到目前的工业化水平,就是得益于公有企业不可替代的贡献,难怪人们把公有企业称为国家工业和金融大厦的顶梁柱。”^①公有企业在西班牙战后工业化进程中也发挥了重要作用。马德里自治大学的加斯帕尔·阿里尼奥·奥尔斯蒂斯教授指出,像西班牙这样的国家,“私人企业的积极性要么不高,要么也存在着一些弊端,有时甚至是很多弊端,这就必须肯定国有企业作为现代国家法定的工具以获得一定的集体利益的必要性”^②。

70年代末开始的公有企业改革,即通常所说的私有化,同原先的国有化一样,也并非随心所欲,它是各种因素发展变化的必然结果。首先,1974—1975年世界资本主义严重经济危机一反常态,第一次表现出了经济停滞与通货膨胀并存的特点,使人们“按下了葫芦浮上了瓢”,处于左右为难、束手无策的境地。深究起来,战后以来国家干预过多、资本主义矛盾日积月累、经济周期进程出现变异,则是其根本原因。深深折磨着资本主义世界的持续“滞胀”,使人们重新审视凯恩斯主义,开始探索如何掌握和运用国家干预的力度、形式和手段。公有企业曾作为国家干预经济最直接的手段,但在新的形势下,人们不得不对其功能重新加以思考。

其次,如果说80年代西欧各国在私有化方面的决心还大小不

① [意]卢卡·安塞米主编:《如何和为什么私有化》,马焦利出版社,1994年版,第68页。

② 为欧洲国有企业中心第八次大会(1995)提供的论文。

一,甚至有的国家还犹豫观望、举棋不定的话,那么,90年代初苏联的解体、东欧的剧变,则使它们下定决心、义无反顾地走上了私有化道路。“公有制行不通”,“社会主义失败了”,尽管在很大程度上是一种误解,但作为一种思潮则对西欧产生了深远影响,在心理上为西欧私有化改革提供了巨大的动力。

第三,客观形势的变化使原有的公有企业出现了诸多不适应性。这同一些本来很有效的抗生素在病菌变异情况下功效大打折扣一样,公有企业作为医治市场缺陷症的有效处方,在新的形势下越来越不灵验,甚至自己也身染重疾,难以自拔。客观形势的变化包括:产业结构的升级使原有公有企业的部门分布已陈旧过时;一些历史上资本积累不足的国家,现在私人资本实力已明显壮大,不再需要公有企业这根拐杖;由于技术进步,一些本来具有自然垄断特点的行业越来越成为竞争性行业(如电信部门),无须再由国家直接经营以谋求社会公平;欧洲统一大市场的形成和经济全球化的深入发展,使竞争更加普遍化,已无须国家为某一个部设置竞争对手;即使没有公有企业,通过欧盟的地区发展基金鼓励私人企业向落后地区投资,同样可以达到地区开发的目的;经济的政治化、政治的经济化以及经济的虚拟化趋势,使经济危机越来越和政治危机、社会危机、金融危机交织在一起,呈现出空前复杂的特点,因此对现在的经济周期波动实施熨平手术,远非公有企业一种手段可以奏效,需要全方位配合、多种因素发挥作用,等等。在迅速发展变化的世界上,任何有效的体制如果不经常变革,都会僵化、腐朽。原有的公有企业也不例外。人们稍加回顾即可得知,直到这次私有化之前,西欧公有企业基本上是战后的政治精英们留下的遗产,后人几乎没有对其进行任何真正意义上的开拓和创新。有了这种认识,我们对日甚一日的公有企业危机(严重亏损)也就见怪不怪了。

第四,“第三条道路”思潮的兴起,对西欧公有企业私有化进一步推波助澜。如果说70年代末起步的私有化同以个人主义为哲

学基础、以自由市场学说为理论核心的保守主义的兴起密不可分的话,那么,90年代私有化的深入推进则同第三条道路思潮风靡欧洲直接有关。欧盟15个成员国中有13个由左翼执政。这些被称为传统左翼“叛逆继承者”的当代欧洲左翼,既反对国家对经济的过度控制和福利国家思想,也反对完全取消政府的有效干预;既反对通过再分配来单纯实现结果的平等,主张使人们获得机会上的平等,又不主张听任市场制造新的贫穷和扩大贫富对立。他们不像其前辈那样探索的是一条介于资本主义与社会主义之间的第三条道路,而是想在传统资本主义与改良资本主义之间开辟一条折中的路线。国际金融危机的肆虐、自由市场力量的狂放不羁,使第三条道路思潮不断征服新的支持者。对公有企业实行有周密安排、有配套措施、保有有效监控手段的私有化(英国称其为“商业化”),便是第三条道路的一项重要政策主张。90年代以来,西欧私有化全面推进,甚至连公有企业业绩一直保持良好纪录的芬兰也被卷入其中,这不能说与第三条道路思潮的泛滥没有内在联系。

最后,应当特别指出的是,公有企业的所有权人和实质上的法人——政府,滋生腐败已司空见惯,在这种情况下,如果公有企业仍充满活力才是不可思议的事情。有的国家,如意大利,战后以来驰骋政坛的国务活动家在“净手”运动中几乎全军覆没,其中对公有企业实行政党分肥是一个重要原因。过去一向以政府的高效率著称的国家,这些年腐败丑闻也多有披露。可以说,公有企业的效率是政府效率的反映。一个连自身都管不好的政府,哪会治理出高效企业?即使是一家本来业绩斐然的私人企业,如果遇上一位吃喝嫖赌、不善理事的业主,同样也会成为竞争疾风之中的残叶。西方政坛腐败和缺乏巨人,应当说是公有企业日薄西山从而决心走改革之路的一个不可忽视的原因。政治巨人可以把一个烂摊子点石成金,而政治庸人即使面对辉煌遗产也难铸丰碑。西方有的政治家不深入分析客观形势的变化,笼统地把私有化说成是包治百病的灵丹妙药,一方面是为了进行西方意识形态和价值观的宣