

西北大学中德企业管理研究所丛书

# 国际经济民营化研究

A RESEARCH IN PRIVATIZATION  
IN WORLD ECONOMY

主编 张其凯 李德伟 盖建玲

西北大学出版社

(陕)新登字 011 号

**国际经济民营化研究**

作者 张其凯 李德伟 盖建玲

责任编辑 罗 钢 封面设计 王 祚

西北大学出版社出版

(西安市太白路西北大学内)

新华书店经销 西北工业大学印刷厂印刷

850×1168 毫米 1/32 开本 10.25 印张 240 千字

1994 年 12 月第 1 版 1994 年 12 月第 1 次印刷

印数: 1-1,000

ISBN 7-5604-0832-X/F·134

定价: 9.80 元

## 前 言

### 民营化：世界性的潮流

80年代初我们出于对中国经济改革必然趋势的预见，已在开始收集世界各国民营化的资料，这些资料在我们关于改革大思路的理论与实践方案中发挥了怎么说也不过分的基础作用。随着改革的发展，那些对传统体制的修修补补已显得无济于事，我们关于民营经济的思路和方案终于为越来越多的人认识并转化为政策和实践，于是最初供我们自己研究参考的这些资料就有了公布于众与大家共享的必要性。

不管人们是否高兴，民营化无疑是当代世界性的浪潮之一，本书所表述的资料能生动地证明这一点。令人不解的是，至今有相当一部分人仍坚持要将民营化与私有化等同起来，而这两个概念的真实含义他们很少认真去研究一下。于是出现了一些令人不可思议的现象，分明国际上当代民营化是继二次大战后国有化的又一次调整，但这次调整并不是回复到古典资本主义的那个以个人或家族为基础的私有制，而以个人所有为基础，以联合起来的个人，即法人为主形成的社会化产权，这显然是一种“公有制形式”，与马克思所说在资本主义发展成就基础上建立的劳动者个人所有制完全一致。

从本书所搜集资料看，民营化有其鲜明特点：

民营化的第一个特点是产权社会化或大众化，即公司股权分散化，由众多的股东共享。这样广泛的社会化产权显然与个

人或家族所有的私有制已完全不同了。

民营化的第二个特点是所有权与经营权分离。民营化公司不论资产所有权归谁（个人或国家或集团），一律由非政府的民间的经营专家经营。因此民营化与现代企业管理是相互配合的。

民营化的第三个特点是政企分开。即在国有企业中政府官员一定不能直接经营企业，他可以作为董事、股东，但决不能成为经理，不得干预企业经营事务。其原因是，公司的目标与政府目标有原则的区别。

民营化的第四个特点与其产权社会化相连，即民营化必然导致职工民主管理，因为民营化通常要求职工购买或向职工分配公司股票，实行职工持股，而职工成为股东必然派出自己的代表参与公司经营，因此民主管理是其必然结果。

综上所述，民营化公司显然是一种现代企业制度。

民营化主要是针对国有企业改革而言，但事实上并不局限于国有企业。

非国有的民有企业也同样存在“民营化”问题。

如从世界范围看，私人家族的私有制公司如果要在现代市场经济中生存发展，就通常要聘用非所有者的经营专家。因为所有者并不一定是合格的经营者，大部分私有企业主要聘用外来专家经营，这也就是私有企业民营化问题。

在中国，非国有亦非私有的集体企业以前也如国有企业一样，由政府部门直接经营，因此可说是“二国营”。这种二国营效益很不好。

鉴于这种情况，集体企业必须“民营化”，回到集体企业本来面目，由民间经营专家经营。当然上述情况不是民营化的主要内容。

中国经济体制改革的大趋势显然是民营化，不管人们承认不承认，事实已胜于雄辩。中国经济改革包括国有经济改革和非国有经济发展两方面，前者采取了两权分离的形式如承包、租

赁、股份制等，显然是民营化。而非国有经济的发展更是民营化。可见民营化是一个不可抗拒的潮流。

本书的出版是为了让人们知道国际上民营化的主要内容，并非设计中国的民营化。但如果读者愿意致力于中国民营化研究，那么看看国际上民营化无疑是大有裨益的。

编者

1994 年 11 月

# 目 录

|          |     |
|----------|-----|
| 前言 ..... | (1) |
|----------|-----|

## 第 I 篇 颇具特色的国有企业管理

|                           |      |
|---------------------------|------|
| I-1 国有经济管理的经验与教训 .....    | (1)  |
| I-2 国有企业的效率问题 .....       | (12) |
| I-3 关于国家对国有企业的管理 .....    | (23) |
| I-4 市场经济中国营企业的经营与监督 ..... | (31) |
| I-5 西方四国国有企业管理比较 .....    | (41) |
| I-6 法国国有经济的管理及其改革 .....   | (48) |
| I-7 调整中的意大利国有企业 .....     | (58) |
| I-8 日本公有企业的经营与改革 .....    | (61) |
| I-9 日本国有企业的体制改革 .....     | (72) |
| I-10 法国经济的新格局 .....       | (77) |
| I-11 德国的社会市场经济 .....      | (83) |

## 第 II 篇 民营化的发展研究

|                            |       |
|----------------------------|-------|
| II-1 私有化问题的国际比较研究 .....    | (98)  |
| II-2 试论西欧国有企业的私有化趋势 .....  | (105) |
| II-3 美国经济的民营化倾向 .....      | (118) |
| II-4 “撒切尔革命”与英国经济的调整 ..... | (122) |
| II-5 英国民营化的 22 种方法 .....   | (128) |
| II-6 日本公企业的民营化及其启示 .....   | (134) |

|      |                           |       |
|------|---------------------------|-------|
| I-7  | 澳大利亚公有企业的民营化 .....        | (151) |
| I-8  | 南朝鲜公有企业的民营化 .....         | (168) |
| I-9  | 80年代发展中国家的经济体制调整 .....    | (180) |
| I-10 | 民营化——亚太地区国有企业改革的趋势 .....  | (194) |
| I-11 | 发展中国家的民营化——关于万灵药的思考 ..... | (198) |
| I-12 | 斯里兰卡公有企业的民营化 .....        | (224) |
| I-13 | 泰国国有企业民营化的经验与问题 .....     | (247) |
| I-14 | 菲律宾民营化的实践经验 .....         | (273) |
| I-15 | 关于印度国营企业民营化问题的研究 .....    | (280) |
| I-16 | 马来西亚民营化状况 .....           | (298) |
| I-17 | 试析：中西所有制形式的演变及启示 .....    | (309) |

---

# 第 I 篇 颇具特色的国有企业管理

---

## I -1 国有经济管理的经验与教训

西方资本主义经济发达国家是以私有制经济为基础，但也不乏国有经济，而且其管理颇具特色。

### 一、关于国有经济的一般性事实

从西方各国经济发展的大量的实例可以归纳出关于国有经济的一般事实：

(一)几乎所有国家都或多或少地保留着一定的国有经济成份。

(二)至少有一些国有经济经营是有效率的。

(三)没有任何一个国家实行过全盘的、清一色的国有经济。

(四)到目前为止大多数国有企业的经营实绩不如私人企业。这一事实可从表 1 调查数据证明（幸福杂志所列 1985 年 500 家最大的非美国公司的数据）。

### 二、国有经济成功的基本要素

从上述国有经济存在现实看，在什么条件下国有经济可能

经营成功呢？

表 1 财务盈利率的比较（1984 年）

（三个收入点总资产的百分比）

| 行 业     | 公有制工业企业 | 私有工业企业 |
|---------|---------|--------|
| 采矿      | 7.4     | 15.5   |
| 石油      | 3.8     | 4.4    |
| 烟草      | 1.8     | 8.5    |
| 化工      | 1.6     | 3.5    |
| 航空航天    | 0.9     | 2.9    |
| 电子      | 0.4     | 3.6    |
| 钢铁与金属制品 | -3.8    | 0.7    |
| 汽车      | -5.7    | 3.3    |
| 加权平均值   | 1.7     | 4.0    |

资料来源：马、阿、阿尤布（公有制工业企业成功的决定因素）

（一）竞争的环境。竞争的环境是这样一种压力，它逼迫企业成功，否则就只有淘汰，不能存在，不论是私有企业，还是国有企业。马姆德、阿里、阿尤布和斯文·奥拉夫·赫格斯德在其（公有制工业企业成功的决定因素）的报告中提出，竞争的环境是国有企业成功的首要因素。该报告指出关于竞争的环境的要素是：1. 通过更为外向型的贸易和工业政策及减少规章制度使公有制企业面对国内外的竞争。2. 鼓励公有制企业相互竞争并与同行业的私人企业进行竞争。3. 通过各种会议和国家的出版物广泛地公开不同公有制企业的相对实绩。4. 在规模经济效益不是很要紧的情况下，把高度集中的垄断性公司分解为一些小的企业（见附表）。一般地说，一个竞争的环境是有利于

企业生存发展的。但竞争环境的实质是什么？竞争的环境是否可以人为地造出来？这就值得思考了。显然阿尤布等列出了这些现象，但却未看到其实质。

其实，所有成功的国有企业之所以成功是因为外部存在一定量私有企业与之竞争形成的压力。例如奥地利国有化工业近年来取得较好的经营实绩，其原因之一就是进入国内外市场竞争，这一做法与阿尤布等提到的第一点竞争环境因素不谋而合。联邦德国的国有企业相对说也是较成功的，其经验之一也是对国有企业的成果通过市场竞争机制评价。但市场只有在产权主体多元化的基础上才能建立。国内外市场竞争无疑是由私有企业组成的竞争，否则，如果是清一色的国有企业就无法形成竞争环境了。

上述分析立即把本节开始提到的几个事实联系在一起了。也就是，国有企业必须与私有企业互相竞争，才有活力。正因为如此，全部的、清一色的国有经济至少在目前的环境下是有可能成立的。因为如果那样就没有竞争的外部环境了。

近来，人们在研究西方国家一些国有企业为什么能取得成功的经验时提出了“产权约束弱化论”，认为现在西方公司所有权与经营权分离后，产权约束已弱化了。据他们说，因为分散的股权对企业经营者行为没有什么约束。现在的经理阶层之所以努力经营，是由于其事业心、荣誉感、责任心等等使然。因此，即使产权不清的国有企业，只要经理人员素质好，就可以成功。

持此观点的人显然是信仰加尔布雷斯“权力转移论”的，其实，这是没有从系统的观点看待经济运行过程，而只是被其中某一局部现象迷惑的缘故。正如下面所说，一个竞争的环境是国有企业成功的首要条件之一。但竞争的环境必须在产权主体

多元化，且产权边界清晰的基础上才能形成，而要做到这一点，必须保留一定数量的私有企业，才能形成一个外部竞争环境，促使国有企业有效运行，否则就无法避免其衰弱。

阿尤布等列举的降低企业实绩的因素正好证明了这一点，他们写道，降低企业实绩的因素在竞争环境方面是：“1. 过度保护公有制企业使其不卷入国内外竞争。2. 给予公有制企业垄断权或在规模经济的效益并无必要性的情况下将几个公有制企业合并起来。”

阿尤布等在这方面同样正确地揭示了一些现象，但却没有把握住实质。事实上，过度保护主义，使国有企业不卷入国内外竞争，更明确地说，就是面对私有企业的竞争采取的保护主义措施。而这些保护主义措施，除了使这些被保护者更加懦弱以外，不会产生其他效果。这正像一个过于溺爱其孩子的母亲，由于担心外部环境使其爱子陷入窘况而施以保护一样。其结果显然是，这个母亲最后发现，她施以保护的孩子弱不禁风，比其他未保护的孩子更难以适应外部苛严的环境。

总之，为使国有企业获得成功，对它实行保护主义政策，给予垄断特权，其效果是适得其反，只能消磨其竞争能力，而促其衰弱下去。

至于希望将大的国有企业化为若干个小的国有企业，以期引起竞争，纯粹是不知市场竞争为何物的幼稚想法。没有一定数量的私有企业，竞争环境不可能出现的。

**(二) 保持公有制企业与私有制企业的适当比例，对于二者的成功都是必要的。**原因是显而易见的，一定数量的私有企业形成了外部竞争的压力，给国有企业以争取经营成效的动力。而前面已谈过，私人企业无政府主义竞争也往往耗费大量成本来

克服交易中的摩擦。在这种场合，国有经济在一定范围发生作用，有利于消除竞争中无政府主义的影响，增进该经济系统的整体经济效益，使公有企业与私有企业均能获益。正因为如此，西方国家都至少在一些必要的基础产业和战略产业等方面保留一些有相当规模的国有企业。事实上，即使仅仅从经济效益上考虑保留一部分国有企业，也是完全必要的。没有这些由国家所有并适当加以控制的企业存在，就不会有其它私有企业稳定发展的基础和支柱。因为有关国计民生的产业往往容易达成垄断，而一旦这些产业部门为私人资本控制并以其私利左右其他受其制约的企业，则对国民经济的发展是极为不利的。

至于出于国计民生、社会安定等社会效益考虑而存在的国有企业更是必不可少的，虽则是出于非经济效益考虑，但从社会系统来说，社会效益本身也是具有经济效益的。因为经济是一个很复杂的、包含许多因素的大系统，必须讲究结构，而效益不过是结构合理性的目标函数而已。

一般来说，西方国家的国有企业并不多，但都集中在一些战略意义重大、有关国计民生、对社会稳定有重要作用的产业部门。如邮政、电力、煤炭、交通运输、金融、宇航、军事工业等基础产业、基础设施以及具有战略意义的产业部门。

总之，西方各主要国家国有制经济在国民经济中比重并不大，但比较成功的国有企业却集中在这些国家。这个原因一直未被人揭开，而我们有充分的根据认为，这些国家国有企业经营成功的真正原因正是因为这些企业是在私有企业组成的竞争环境之中。竞争的巨大压力迫使国有企业与私有企业一样，致力于有效经营。同时，私有企业还给国有企业提供了一个经营的标准和典范。经营成功的国有企业通常从与私人企业的比较

中获得启示。

没有私有企业与之竞争，国有企业难以成功的原因在于它形成了垄断，而失去外部压力。而垄断对任何企业，即使是私有企业都不会有利。虽然，垄断企业可以暂时获取高额利润，但这仅仅是短期的、眼前的效益，而从长远的发展来看，垄断将窒息其竞争意识和能力，不再致力于技术进步与创新。而没有技术进步和创新的企业就不是一个有生命力的企业。正是因为如此，西方各国政府对待私有企业也是采取反垄断措施来迫使其保持生存和发展能力。

（三）从上面讨论的结论还可以引出第三个因素。可以这样说，成功的企业，其经验都一样，而失败的企业则各有原因。因此，第三个因素就是，国有企业要取得成功必须与取得成功的私有企业一样经营。这句话也可以反过来说，即，私有企业要获得成功也必须和获得成功的国有企来一样经营。例如，国有企业通常不会坑骗消费者，讲究社会形象和社会效益。而企业发展史证明，现代西方成功的私人大公司没有不讲究对顾客负责、重视其社会声誉和社会效益的。相反的是在自由竞争的资本主义时代，许多私有企业破产、倒闭，除其他原因外最重要的原因是因其产品和服务没有取得消费者的承认，不受欢迎。而不受社会欢迎总是或多或少与其对顾客不负责、不讲究社会效益有关。

其实，所有关于企业经营成功的经验都是一致的。这从阿尤布等列举的第二、三因素“财务自主权与财务责任制，管理自主权、管理责任制与协调”也可以看到，这两点无疑是成功的国有企业之所以成功的经验，但这又岂止是国有企业成功的经验？难道有一个私有企业不依靠其财务自主权与财务责任制、

管理自主权和管理责任制而获得成功的？实际上，私有企业容易取得成功的真正秘密就在于其产权约束迫使其自负盈亏，自己承担经营管理责任。而企业发展所以出现所有权与经营权分离的趋势也在于随着企业规模扩大，经营管理成为专业，而通常出资者并不一定就善于经营管理，因此，与其让他无效地干预企业经营管理，还不如让他远离经营管理，让经营专家自主经营为好，于是，两权分离就不可避免地发生了。

国有企业经营比较成功的德国和奥地利的实践就有力地证明了上面的经验。

在原西德，国有企业所有权代表是国家财政部，而不是与财政部并行又成立一个国有资产管理机构。但财政部仅仅只是行使通常的股份公司的股东一样的法定权利，如对重大问题的决策权、监督权、收益权等，而不能直接干预公司的日常经营管理活动。

奥地利国有化工业的领导在战后40年中，一直由主要政党按比例推举和任命，政治力量直接干预企业经营管理，其结果，企业很难按经济规律办事。党派经营者把企业当作议会一样，考虑的是党派利益，正因为如此，当时奥国有化工业效益低下，难以为继。70年代末，国有化工业已严重亏损，于是，开始了国有化工业的改革。奥立法机构于1986年4月颁布了新的“国有化工业法”，取消按党派比例推举其公司领导的做法，赋予公司独立自主权。从此奥政府不再干预企业经营管理，而让公司经理人员独立自主经营，与其他私有公司完全一样。此举迅速扭转了奥国有化工业亏损局面，1988年，收支平衡，1989年扭亏为盈。

总之，从原西德、奥地利以及其他西方国家成功的国有企业

的经验来看,其管理体制与成功的私有企业的管理体制没有什么不同。原西德公司的董事会成员、经理人员都是受雇而来的专业经营人员,而不是官员。他们被国有公司聘用正如被私有公司雇用一样,没有什么区别,其组织机构如董事会、监事会的设置与私有公司完全一样,正因为如此,他们才获得成功。

### 三、影响国有经济效率的因素

相反,从西方国有经济的不成功例子也可以找到一些教训。

(一) 国有化经济往往容易成为政治化经济。国有经济由于是由政府直接所有,因此,往往容易受政治力量的左右。在西方国家,政党的派系斗争往往也反映到国有经济中来,从而使国有经济成为一种政企合一的政治化经济,受到各种非经济因素的干扰。例如政府任命董事长、经理,决定重要经营战略方针、政策,甚至连企业规模、经营方向、财务管理、产品价格、采购销售、职工报酬等等事务都由政府官员管理。于是,企业往往失去对市场的敏感性,而变得死气沉沉;而由政府委派的公职人员明显地受到政治派别、个人和小集团利益的支配,他们由于有政府作靠山,营私舞弊,化公为私。另一方面,国家直接经营企业,也遇到许多技术上的困难。事实上,政府不可能一一过问所有企业事务,而经济活动复杂多变,往往与政府统一制定的经济计划、指令不相符合。其结果不是企业死气沉沉,对市场无反应变通能力,就是资产得不到有效利用,资源浪费、闲置、效率低下。

从阿尤布等人列举的影响国有企业效益的因素也可以看到,正是由于政府部门、党派利益等政治因素干预企业经营,才

使得国有企业效率低。“对公有制企业经营活动的过分控制和干涉、政治化的董事会、公有制企业经理在日常经营活动中基本没有自主权、过多的机构卷入国有制企业的协调、控制和监督、官僚化、过分集中的跨行业控股公司的存在”等等，集中地反映了国有企业中的政治化倾向，极大地阻碍了他们提高效益。

(二)由国家支持的国有企业往往在一个国家的国民经济体系中具有稳固的垄断地位。这种垄断地位不是由于竞争自然形成的，而是由国家政权支持而产生，这就极大地阻碍了国有企业素质的提高。因为，这些企业无需培育其竞争意识和竞争能力，一切依靠国家权力保护。它们不必进行技术改进和创新，不必提高其产品和劳务的质量，不必考虑市场评价。长年累月下去，不要说本来素质不高的企业难以提高其素质，就是那些本来效益不错的企业也将逐渐衰弱。

国有企业是政府的企业，往往很难避免政府的保护形成的垄断。因为垄断是一剂具有诱惑力的鸦片，它在短期内可以使吸食者从兴奋中得到享乐，而难以抗拒。就是自由竞争的私有企业也都希望自己具有举足轻重的垄断地位，更无需说本在政府保护之内的国有企业。但事实证明，如果没有反垄断力量的存在，即使是在竞争中形成的私人垄断公司也将衰亡下去。

(三)缺乏有效的产权约束，这是其效率不高的原因。关于“权力转移”的观点往往以所有权与经营权分离来证明“产权关系无关紧要”的论点。其实，两权分离并没有削弱产权约束，而是改变了形式，股权分散使每个股东对经营者的约束削弱以至消失，但人们没有看到分散的股权正通过市场评价，转化为社会化的更强有力的产权约束。一个不能为持股者带来高于全社会范围内股票平均收益率的公司的股票肯定会被其持股者抛

弃，终于失去其存在的权力，这难道证明独立的经营管理权没有受到有效的产权约束？事实上，市场评论是一种更为广泛、更为经常也更为有效的产权约束。它以分散的、间接的形式存在，却又通过市场积累成强有力的约束力量，监督着似乎与它相隔为很远的经营者行。

#### 四、影响公有制企业实绩的因素

| 提高企业实绩的因素                                                                                                                                                                       | 降低企业实绩的因素                                                                                                                                                                              |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>竞争环境</b><br>1. 通过更为外向型的贸易和工业政策及减少规章制度使公有制企业面对国内外的竞争。<br>2. 鼓励公有制企业相互竞争并与同行业的私人企业进行竞争。<br>3. 通过各种会议和国家的出版物广泛地公开不同公有制企业的相对实绩。<br>4. 在规模经济效益不是很要紧的情况下，把高度集中的垄断性公司分解为一些小的企业。     | <b>竞争环境</b><br>1. 过度保护公有制企业使其不卷入国内外竞争。<br>2. 给予公有制企业垄断权或在规模经济的效益并无必要性的情况下将几个公有制企业合并起来。                                                                                                 |
| <b>财务自主权与财务责任制</b><br>5. 以资本市场为首要的筹资来源。<br>6. 向政府举债时，也要应用市场利率。<br>7. 由政府严格执行资本收益标准，包括股息支付。<br>8. 企业没有过重的社会责任，而且如果必要的话，企业所执行的社会功能要得到补偿。<br>9. 减少经营补贴，如果需要的话，逐步取消经营补贴（除了第8条的情况外）。 | <b>财务自主权与财务责任制。</b><br>3. 政府和（或）公有制企业经理忽视利润原则。<br>4. 过分依赖政府资金，而且往往实行补贴性利率。<br>5. 企业没有支付股息或获得恰当资本收益的压力。<br>6. 社会目标与财务目标相冲突，而又把社会目标摆在首位。<br>7. 过度依赖债务融资而非股本融资。<br>8. 企业与中央预算部门之间资金转移的混乱。 |