

目 录

外国国有企业的变动趋势.....	(1)
四分天下有其一	
——法国国有企业的地位和经营管理.....	(6)
年年赤字如何变成岁岁有盈	
——日本国营铁道经营改革的来龙去脉	(13)
经营管理有方 转换机制稳妥	
——记巴西大型国有企业的运作和变革	(17)
“袋鼠”何以一飞冲天	
——澳大利亚快达航空公司的改制和扭亏	(21)
社会责任和经济效益可以兼得	
——记追求高效益的纽约新泽西港务局.....	(25)
先公司化 后推向市场	
——记新西兰国有企业的改革	(29)
勇于改革 精于改革 效益显著	
——智利铜公司的经营之道	(34)
国家只掌握“黄金股”	
——赞比亚铜矿公司的改革设想	(38)
从销售入手 以用户为本	
——印度钢铁联合公司的经营特色	(42)

企业为主体 政府少参与	
——德国国有企业的变动趋势	(45)
“脱胎换骨”易“点化成仙”难	
——德国东部国有企业的变动状况	(49)
国家参与制与股份制变革	
——意大利国有企业的体制及运作特点	(53)
抓住质量和市场不放松	
——罗马尼亚国有企业优化经营纪实	(59)
撤补贴堵企业退路 股份化将企业推向市场	
——奥地利国有企业的改革进程	(62)
强化监督管理机制 大力推行民营化改造	
——记变革中发展的韩国国企	(67)
大小企业分别对待 被裁雇员合理安排	
——巴基斯坦加速国企改革	(75)
国家保留监督权 鼓励大众成股东	
——秘鲁国有企业如何转换机制	(78)
英国钢铁公司如何扭亏为盈	(83)
先易后难 先盈后转	
——英国国有企业的改制和发展	(86)
俄罗斯国有企业的变动状况	(91)
匈牙利鼓励职工入股企业	(103)
捷克的“投资券”	(107)
波兰的国民投资基金会	(111)

外国国有企业的变动趋势

张 健

在国外，国有企业早已有之，但大规模的发展是在二次大战以后。从 40 年代末开始，无论是发达国家（尤其是西欧各国），还是发展中国家，都出现了国有企业迅速发展、在经济生活中地位日益重要的局面。据国际货币基金组织的一份统计，到 70 年代中，77 个“混合经济国家”国有企业（不包括金融业）占其国内总投资比重的 13.4%，产出占 9.4%；一些西欧国家和发展中国家；国有企业在就业、投资、产出方面的比重更高，并在交通、通讯、能源、基础工业、国防、高科技行业等许多关键领域起主导作用。

然而从 70 年代末开始，由于经营环境的变化，国有企业发展中出现了一些问题，先从一些西欧发达国家，尔后扩及发展中国家，在全球范围内掀起了对国有企业的改革浪潮，这种改革之风至今仍在持续之中。造成国有企业这种局面的原因是多方面的，主要有：

一、国有企业在战后经济恢复时期所表现的集中应用资金、急剧扩大生产能力的优势，已逐渐削弱乃至消失。

二、世界范围的产业结构调整。尤其是 70 年代中爆发的石油危机，使石油价格由 3 美元一桶陡升至 11 美元一桶，由此引发的能源、原材料价格暴涨，使全球经济不得不作出根本性调整，而各国的国有企业，相当多地集中于能耗高、原材料消费多的公用、交通、通讯及基础工业，习惯于外延式

扩张、粗放式经营的国有企业，已不能适应经济发展的要求。

三、国有企业自身的组织结构和经营机制。越来越不能应付瞬息万变的市场。它的“铁饭碗”式的用工制度，企业听命于行政机关、缺乏足够的自主权，收入分配上的缺乏激励机制，所有权与经营权难以明晰而导致的企业行为短期化、企业缺乏扩展动力等等，和这一时期世界经济大发展、民营企业大扩张的勃勃生机形成鲜明对照。

四、一些国家把企业国有化作为对付国外竞争、缓解劳资矛盾的手段，其结果，造成了保护落后产业、维持亏损企业，最终导致整个国民经济竞争力的削弱。这在日本与西欧的国际竞争中表现得尤为突出。

十几年来，各国根据自己的具体情况着手对国有企业进行改革。一类以英国为代表，对原国有企业“动大手术”，大张旗鼓地对能源、交通、电讯、钢铁和机械等产业施行民营化、股份化、私有化，即使出现一些社会问题也在所不惧。一类以法国为代表，更多地按市场经济要求规范国有企业，严格地要求国有企业扭亏为盈。同时在政策方面给予扶持。但是更多的国家根据自己的国情，私有、民营过程既不象英国那么激烈，也不象法国那样再度大规模国有化，而是“静悄悄”地调整国有企业的组织结构、优化经营机制。

我们介绍的外国国企，绝大多数在这些国家的市场经济中处于相对次要的地位，在若干重要的国民经济总量指标（如国民生产总值、固定资产投资总额、就业总人数等）中的比重，高的约占 1/4，低的则在 10% 以下。

这些国企主要分布在公用事业及基础产业，如交通、通讯、邮电、发电供电、供水、能源开发和加工、采矿业等等。

这些领域对国民经济整体发展和保障居民的正常生活，都有不可替代的决定性作用，但又因投资大、回收周期长等原因，一般私人公司不愿意承担。这些领域往往还有“自然垄断”的属性，如供电、供排水、供煤气等，不宜多家竞争、多重网络服务。不少国家认为，这些领域应保持国有企业的优势地位。

在市场环境下，效益决定企业的存亡和兴衰，这一“铁律”对大多数国有企业也不例外。回顾全球范围的国有企业变革过程，不难发现，尽管有世界性产业结构调整等外部环境变化的因素，但最主要的改革压力还是来自于国有企业效益普遍较差、缺乏市场竞争力这一内在因素。改革主要有两种方式，一是国有企业适应市场能力较强，企业体制大体上适应市场竞争要求，企业在原有架构中进一步优化经营，政府通过合同监督、放权、协助解决资金困难、裁减冗员等手段，充分调动企业积极性，增强其在市场中的竞争力。另一方式是，有些国家认为原国有企业体制已不能适应市场竞争的要求，要通过股份制、民营化和私有化等手段，将国有企业转变为“混合企业”，或民营、私有企业。这种方式操作难度较大，也有一定的社会风险。

从我们介绍的国家可以看出，这两种方式在国有企业的变革中是交叉使用、相辅相成的。即使是象英国这样对国有企业动“大手术”的国家，优化经营机制也贯穿于企业变革的始终。那种认为“体制一变、万事大吉”的想法，是不现实的。而且，改革并非可以“一劳永逸”。很多国家对国有企业的改革是分步骤、多方式进行的，至今仍处于不断完善之中；有些国家国有、民营曾几次反复，力图寻找最佳的运作

方式；有的国家改变体制后仍有不少问题，甚至依然亏损。因此，国有企业只有不断地改革和优化经营才能适应变化的市场。

许多国有企业采取股份制形式。有的即使是国有资产占全部股权，也依出资部门不同而组成股份公司。在此之下，还有国家控股（股权占51%以上）、国家参股（有较大股权）、国家参与等。

国有企业采取股份制形式既有所有权、经营权分离，便于企业发展的优势，亦有股东权益保障和约束机制，有企业在体制转换上的灵活性。

在股份制的国有企业中，国家保持一定影响力甚至否决权的最方便办法，便是拥有一定的股权，其规模可因具体国情而定。按“绝对”控股的要求，应该达到51%或更多；但是由于现代企业规模庞大、股权分散，即使达不到这一比例，有35%、25%甚至更低，也是举足轻重的大股东。

还有一个值得一提的优势是，国有企业采取股份制不仅可以方便与其他所有制经济相互补充、相互参与，形成“混合经济公司”，而且有利于国有经济的发展、扩张，如意大利的国有企业，国家只对总公司控股，而总公司通过控股、参股、参与、合作等形式，组成或控制了公司、子公司、“孙子公司”等经营网络，大量私营公司集合于国有企业旗下。在这种情况下，国家对经济生活的影响，虽然变为间接的，但并未削弱。

从全球范围看，曾经风光一时的国有企业，目前还处于调整、改革和发展之中。效益决定企业的兴衰，国有企业或是经过变革成为市场的“弄潮儿”，或是自暴自弃作“阿斗”，

二者必居其一。“潮起又潮落，潇洒会有时”，也许，在下次产业结构调整来临之前，国有企业如火中再生的凤凰，再度辉煌于世界经济舞台。

为了借鉴外国在国有企业经营和改革方面的成功经验，新华社主办的经济参考报开辟了《外国如何搞国有企业》专栏，特请驻在不同社会制度、不同发展水平国家的记者，分别采访其驻在国的国有企业，撰文介绍这些国家国有企业改革和经营的最新进展。专栏创于1996年7月22日，于9月18日结束，共介绍了十几个国家国有企业的状况。有的文章篇幅较长，报纸只能分篇连载；但在结集出版时，多数将涉及一个国家的文章合并成一篇，并重新冠以标题。

本书最后几篇介绍俄罗斯和东欧三国国有企业变动状况的文章，是作者另行撰写的。这些国家国有企业伴随政治制度变动而受较大的震荡，其做法并不适用于我国，但一些具体操作程序和教训也可供国内人士参考。

四分天下有其一

——法国国有企业的地位和经营管理

沈孝泉

法国的国有企业在整个国民经济中占有举足轻重的地位。根据法国经济部门 1993 年的统计，国家直接控制或控股 50% 以上的国有企业总数为 2750 个，其中国家直接控制的有 108 个；国有企业的产值占国内生产总值的 18%；投资额占全国总投资的 25%；固定资产总额达 1644 亿法郎，占全部（农业部门除外）固定资产总额的 24%。数字表明，尽管近 10 年来法国实行了两次大规模的“私有化”，但国有企业依然是国民经济中不可忽视的支柱力量。

同欧美其他国家相比，法国的“国有化”程度是比较高的。早在本世纪初，法国便开始出现了国家创办的产业机构，第一次世界大战至 1924 年期间政府调整产业结构，将私人无力投资的一部分企业划归国有；1929 年又出现了一次“国有化”浪潮，政府把铁路公司、航空公司等与国民经济关系较大的机构转化成为国家控股企业，以对付经济危机，同时法国的军工企业也直接掌握在国家手中。第二次世界大战结束时，法国煤炭行业全部实行国有化，法国电力公司、法国煤气公司、雷诺汽车公司实行国有化，一批银行也被置于国家控制之下。到了 80 年代初社会党执政时，法国又经历了一次大规模的“国有化”浪潮，涉及到工业部门的 12 个大型企业

64567753
6831
集团和 36 家银行和金融机构。

从国有化的情况来看，法国的国有企业集中在能源、交通、航空、矿业、邮电、金融、军工等国民经济命脉的领域，大致可以分为四种类型：一是国家直接经营的企业，如军事工业部门；二是“垄断性企业”，如铁路公司、电力公司等在市场没有竞争对手的部门，这些企业一般需要巨额投资，私人难以拥有足够的力量，而且这些行业具有规模效益，资金高度集中，因而具有明显的垄断性，成为国有化的主要对象；三是国家以唯一的股东或主要股东（控股 50% 以上）的身份控制的企业，如雷诺汽车制造公司；四是国有资产租赁给私有企业经营，如法国自来水公司、超级市场和高速公路等部门。

法国政府对企业实行大规模“国有化”，在国民经济发展中形成了强大的国家垄断资本，国家对经济实施更加全面、更加系统的干预和垄断。政府通过“国家计划”的经济调节形式以“资本总代理”的身份直接干预再生产的过程；同时还采取立法、信贷、货币、税收、价格等措施间接地影响企业的经济活动，充分发挥国家政权对经济的指导作用。

根据最近一份统计报告的数字，法国能源和矿业部门的国有公司共 11 个，职工人数 20.2 万，占这个行业总人数的 86%；年增值额达 1900 亿法郎，占部门增值总额的 71.6%；固定资产达 405 亿法郎，占整个部门固定资产总额的 68.3%。交通运输部门的国有企业共 18 个，职工人数 34.86 万，占这个部门总人数的 43.8%；年增值额达 770 亿法郎，占部门增值总额的 30%；固定资产达 418 亿法郎，占部门固定资产的 48%。邮电通讯部门的国有企业两个，职工人数为

42.44 万，占部门总人数的 99%；年增值额达 1610 亿法郎，占部门总增值额的 99%；固定资产达 357 亿法郎，占部门固定资产的 99%。以上数字表明，法国的关系国计民生的主要经济部门掌握在国家手中。

自 1986 年法国出现“左右共治”局面之后，右翼政府曾两次实行大规模的“私有化”行动，对一部分国有企业实行股份出售。希拉克出任总统后，法国新政府继续对部门国有企业实行“私有化”。但是从总体上看，国有企业依然在法国的国民经济中发挥着举足轻重的作用。

法国政府对国有企业进行控制、指导、检查和监督的一个主要渠道是通过控制股份来实现的。国家控制股份的比例多少决定着国家对企业决策的作用大小，控股超过 50% 的企业，国家在董事会中拥有半数以上的表决权，可就利润分配等问题作出决定；控股超过 66%，国家则拥有 2/3 以上的表决权，从而有权就公司的重大问题作出决策。

国有企业同政府有关主管部门之间的隶属关系是国家控制的另一个渠道，这主要表现在对企业领导人和董事会成员的任免。国有企业的总裁和总经理的任命和罢免由政府内阁部长会议审查批准。另外，对于国家垄断的公共服务性企业，如铁路、航空、邮电部门，政府主管部和经济财政部在企业派驻国家代表，对企业的财政预算、经营状况、发展规划、投资情况、企业领导人的工资分配，以及企业人员的地位和待遇进行监督。除了政府的直接监督管理外，企业还要接受国家审计法院的稽查，稽查内容包括企业的财政状况和管理水平。国民议会对国有企业也负有监督责任，定期听取审计法院对每个国有企业的审查报告；议会“国有部门最高委员

会”，专门负责对企业进行调查、向企业直接派遣人员进行监视、向审计法院提出调查建议、听取有关企业情况的汇报等事项。

保障企业的自主经营权是国有企业保持活力的根本条件，对于企业的经营，国家通过和企业签署《计划合同》和《意向合同》来进行指导。也就是说，国家不直接向企业下达有关生产指标和利润指标方面的指令，企业享有自主经营权，企业提出发展计划，交由职工代表大会讨论，最后由企业董事会批准。根据这个计划，国家和企业签署合同，规定企业的发展战略。国家通过合同的签订可以向企业在就业、科研、出口、节能等方面提出要求。

国有企业一旦在《计划合同》方面不能达成协议则寻求其他办法，而不是由国家强加给企业、或向企业提出硬性规定。如去年年底，法国国营铁路公司在同国家就新的《计划合同》进行协商时发生争议，由于企业亏损严重，新的合同对铁路职工的待遇和地位作出调整，广大职工认为自身利益受到损害，因而群起反对。在社会压力下，新的《计划合同》被放弃，政府针对国家铁路公司的沉重财政的债务负担状况，提出了彻底解决的方案，即成立一个管理铁路基础设施的公司以承担部分原由铁路公司担负的债务，铁路公司可以在减免债务负担的情况下集中精力搞好运输和铁路开发方面的经营。这一计划方案得到了广泛支持。显然，政府在支持国有企业发展上给予了极大的支持，提供了优厚的条件。

法国国有企业普遍面临的困难是资金不足和社会负担过重，这些因素直接影响了经济效益和企业的竞争力。国家在这方面的主要做法是鼓励国有企业多种方式筹资、提高自筹

资金的能力。国家通过增加投资、在企业增资时国家购股、国家股息再投资、可兑换债券转为股份、将企业债务转为长期债务等方式向企业提供财政支持。另外，企业为了发展生产，实行联营、调整结构和实行国际化所需的资金，也允许通过发行“参与证券”、“投资证书”、国有企业之间换股等办法来筹集。

对于企业的社会负担问题，政府则采取社会化的社会保障体系来加以解决。国家、企业和职工共同负担社会保险费用，通过独立的专设机构管理和支付失业、医疗、工伤、家庭补贴等费用。企业按照上岗职工的工资总额交纳一定比例的“社会负担费”和“工资税”，从而使老企业不致因退休职工多而增加负荷，新兴部门的赢利企业也可合理地分摊社会保障费用。

长期亏损是法国一部分国有企业面临的难题，因此，扭亏增盈成为政府对国有企业进行指导性管理的主要内容。法国航空公司在解决亏损方面采取的措施和构想具有一定的典型意义。

法国航空公司（简称“法航”）自90年代以来出现了严重亏损，1993年的亏损额高达84.76亿法郎，负债额达到339.89亿法郎。出现严重亏损的主要原因是世界经济不景气影响国际航空运输，以及“法航”在80年代忽视飞机的更新导致90年代举债大量购买新飞机，在国际竞争日趋激烈的情况下，“法航”竞争力下降。

法国政府及时对“法航”的领导班子进行调整，任命拥有丰富管理经验的布朗担任新的公司总裁。布朗上任后很快提出了“重建法航”的振兴计划，目标是用三年时间提高企

业效益 30%，实现收支平衡。同时，政府对“法航”再投资 200 亿法郎，以支持其偿还债务。

“法航”振兴计划的具体措施是：一、紧缩开支，包括节约人员开支和减少设备购置费用。为此，从 1994 年至 1996 年公司共裁员 5000 人，冻结全体职工工资，动员老年职工提前退休，并以较低工资招聘年轻职工。公司还取消了这三年的订购新飞机计划。二、积极创收，调整航班和航线设置、改进航班衔接以提高飞行的经济效益，同时改进服务质量以吸引更多乘客。三、改革管理体制、提高劳动生产率，1994 年公司放弃了过去“宝塔型”的集中管理体制，采用分散的多中心管理模式，按地区和经营管理项目设立多个“管理中心”，并赋予较大的经营权力，以发挥各自的潜力。

“法航”在执行这项振兴计划中最棘手的一环是如何安置下岗人员，弄不好便会爆发劳资冲突，公司前任总裁便是在大规模持续罢工浪潮中下台的。为此，新任总裁采取了一系列配套措施，如向提前退休的职工发放“退休补偿金”，成立“转业公司”对下岗人员进行培训、负责介绍和安排新的工作，向自愿削减工资的职工发放企业股票，使之成为公司的股东。

公司还十分注意调动职工参与振兴计划的积极性。布朗总裁把新的振兴计划提交全体职工进行讨论，并进行一次“全民投票”来决定取舍。由于这项计划的成败得失直接关系到每个人的切身利益，职工们认真研究计划中各项条款细节，审慎评估、权衡利弊，然后投出自己的一票。布朗的计划终于得到了职工的认可。由于计划得到了职工的理解和支持，职工们便自觉地认真地执行计划，甚至牺牲某些个人的利益。可以说，这次“全民投票”成为一次“全民动员”。接着，“法

航”还在巴黎《世界报》上利用整整八个版面的篇幅刊登广告，以重塑公司形象，广告上密密麻麻地排列着上千个人像照片，布朗自己的照片也排列其中，广告词是：“这众多的面孔正是‘法航’的重建者”。

经过努力，“法航”的振兴计划已经取得初步成果：1994年公司的经济效益提高了12%，生产成本下降了9%，亏损状况开始扭转。

（作者为新华社驻巴黎分社记者）

年年赤字如何变成岁岁有余

——日本国营铁道经营改革的来龙去脉

乐绍延

1996 年是日本国营铁道实行改革的第 10 年。民营化改革使资不抵债的原日本国营铁道焕然一新，充满活力。笔者就日本国营铁道实行民营改革的原因、方法措施及实行民营化后的成果，采访了日本运输省铁道局负责国营铁道改革的后藤浩平先生。

赤字两万亿不改不行

日本国营铁道公司是战后遵照美国占领军的指示，按照兼顾企业效率性和公益服务性的原则设立的。日本国营铁道公司在民营化改革前共拥有两万公里长的铁路运输线，职工 27 万多名，是日本最大的企业集团。由于国营铁路以国家为后盾，不用担心倒闭，企业没有危机感，竞争意识薄弱，人浮于事；另一方面，由于缺乏经营自主权，调整铁路运费、制定投资以及经营计划都要由政府甚至国会决定。职工工资和国家公务员挂钩，不管企业经营好坏，职工工资增长不受影响，经营成本也大幅提高。这种体制同时也严重束缚了铁路部门向相关产业发展及进行多元化经营的积极性，经营环境呈现恶性循环。

1964 年，日本经济进入高速发展阶段，而日本国营铁道

公司的经营赤字亦随之高速增长。到1987年3月，国营铁道公司的债务总额已高达37.1万亿日元。实行民营化改革的前一年，日本国营铁道公司的总营业收入为3.6万亿日元，而成本却高达5.6万亿日元。一年之间就出现了高达两万亿日元的巨额赤字。国营铁路到了非改革不可的地步。

一分为七 法律先行

日本政府决定对国营铁路进行民营化改革，为此制定并在国会通过了“日本国有铁道改革法”、“关于旅客铁道株式会社及日本货物铁道株式会社的法律”以及“日本国有铁道清算事业团法”等法律法规。

根据有关法律，日本政府对国有铁路进行民营化改革采取了以下措施：

按照国有铁路所在区域将整个铁路系统分割为六个客运和一个货运铁道公司。这些公司均分别实行自负盈亏的成本独立核算制度；

将各铁道公司管辖范围内的所有国有资产折合成股份，实行股份制改造。所有股份按分别承担的债务比例分配，并逐步将股票推上市场；

设立“日本国有铁道清算事业团”，负责民营化后的国有资产（股份）和国铁民营化后还剩余不用的原国有铁道土地的管理及运作，并运用这些国有资产和国家提供的补助金偿还所分摊的债务。

截至到1987年3月，原日本国有铁道公司共欠下37.1万亿日元的债务，如果将这些债务全部移交给民营化后的各铁道公司，它们就会因债务及其利息负担过重而难以正常运

作。因此，日本政府决定由“国有铁道清算事业团”承担2/3（25.5万亿）债务的同时，继承相应份额的股份，剩余部分由民营化后的铁道公司承担。如果清算事业团在出售了所持有的全部股份和土地后仍然不能还清所有债务，最后将动用国库资金偿还，以税金的形式由国民分摊。

妥善安置 27 万职工

对原国有铁道公司的职工安置问题，有关当局采取了极为慎重和妥善周全的方法。当时公司共有 27.7 万名职工，有关当局首先号召职工自愿退职，结果有 5.3 万余名职工表示自愿退职另谋生路。民营化后的各铁道公司录用了 20.1 万人，最后剩下 2.3 万余名职工由清算事业团以临时救急措施将他们安置下来，进行各种职业培训，并负责再就业预算，三年后几乎所有的职工都找到了新的工作。这么多人的重新安置没有出现社会动荡，受到各界人士称道。

政策和资金上“帮一把”

民营化之后，有关部门并不是一推了之，而是继续在政策和资金上，“扶上马送一程”。其中重要一环就是设立经营安定基金，对经营环境不理想的铁道公司提供经济援助。民营化改革后的七个铁道公司中，位于东京、名古屋、大阪等大城市及其周边地区的东日本铁道公司、东海铁道公司和西日本铁道公司具有充足的客源和货源，被称为日本铁道运输业的“聚宝盆”；而远离本州，分别位于北海道、四国、九州三个岛上的铁道公司则因流动人口少、铁路利用率低等经营环境问题，即使实行民营化也难免出现赤字。为了保证这些