

英、德两国国有企业股份制改造情况与启示

一、两国国有企业改革的背景

(一) 国有企业的形成。

英国曾经是西方发达资本主义国家中推行国有化的典型国家。从20世纪40年代中期到70年代末，英国经历了三次大规模的国有化运动，英国议会通过一系列国有化法令，将银行、煤炭、航空、运输、电力、邮电以及钢铁等诸多部门与行业收归国有。政府通过国有企业完全控制了国家的经济命脉并左右着经济的发展，国有企业数量大幅增加，国有经济从基础设施和某些基础工业深入到了许多新产业和新技术部门，并直接控制了国民经济命脉。到20世纪70年代末，英国邮电、通讯、电力、煤气、煤炭、铁路、造船行业几乎为100%，航空和钢铁行业75%，汽车工业50%，石油工业25%都是国有的，当时国有企业的收入约占全部工业产值的1/3。自20世纪50年代末至80年代初，与其他西方工业化国家的经济增长速度相比，英国出现了相对的经济停滞，平均经济增长速度放缓，通货膨胀率攀升，失业率居高不下，英镑不得不多次面对贬值压力。接踵而来的是社会分歧、不安情绪和围绕着国企改革问题的各种争论，这在1979年随着一系列恶性罢工达到顶点，该事件则成为此后英国“私有化”经济变革的导火线。1979年撒切尔夫人上台执政后，开始大规模地进行了国有企业私有化改革，拉开了经济自由化的序幕，即反对国家过分干预，主张建立一种“小政府、大社会”的模式，在依靠市场机制、提倡自由竞争的基础上，充分发挥私人企业的作用。其核心举措之一就是积极推行国有企业私有化，以促进自由竞争，提高企业活力。

德国的国有企业大部分是二战后由国家接收的企业，这些国有企业先后经历过两次私有化改革的高峰。第一次高峰是在上世纪50-60年代，主要是针对当时的四大国有企业即大众汽车、煤钢公司、电力矿山联营公司和汉莎航空公司等竞争领域的国有企业进行私有化，目的是通过引入民间资本转变企业经营机制，提高企业经营效率和竞争力。这一时期的国有企业改革主要表现在企业所有制形式发生变化，将国有股权转让给私人股东，并没有伴随企业的资产重组和结构调整。第二次高峰发生在上世纪90年代，重点是对通讯、邮政、铁路等这些国家垄断行业的国有企业进行改革，改革的目的是在保证这些企业能够继续为社会公众提供满意服务的同时，又要提高效率，减少国家财政补贴的负担。

(二) 国有企业改革的主要动因

1、经济自由主义的兴起。20世纪70年代末和80年代初崛起的新自由主义经济学，对战后英国经济学主流学派的凯恩斯主义进行了猛烈的抨击，主张要更多的依靠解除政府管制的自由市场机制和自由企业来调节资源配置，并认为私有企业在效率方面具有国有企业所根本没有的优越性，这种优越性说到底就是由于人们对自己财产的爱护与关心胜过对别人财产的爱护与关心所造成的。新自由主义的经济理论与政策主张很快被英国保守党政府所接受与采纳，从而在英国国内掀起了私有化浪潮。

2、从政府层面上考虑，私有化有利于拓展资金来源渠道和减轻政府财政负担。由于私有化以后可以充分利用民间资本，满足企业不断扩张的资金需求，同时大大减少政府财政支出，因此也得到财政部门 and 相当一部分纳税人的支持。以英国电信公司的私有化为标志，改革进入了公用设施领域。此次改革的直接动因是政府预算已难以满足英国电信公司庞大的投资计划。英国电信业只有提高自身经营效率，在国际资本市场上融资，才能解决资金缺口问题，而私有化改革则是其有效途经。继电信业之后，天然气、自来水、电力、采矿业等一系列主要公共设施先后走上了私有化的轨道。

3、国有企业的比较优势正在逐渐丧失。一方面，国有企业已经完成政府所预定的目标，并存在一些经营上的问题；另一方面，原来的一些市场缺陷经过政府的不断努力得到解决，相关国有企业需要通过私有化来重新获得比较优势。

二、两国国有企业改革的基本情况

(一) 国有企业改革历程。

英国是第一个采取国有企业资产证券化的国家，其国有企业改革主要从引入私营部门参与政府公共业务，其改革主要经历了三个阶段。第一阶段（1979-1983）主要侧重于那些被动接受价格的企业。这些企业很多是70年代因财政危机而被政府接管的企业，其中包括石油勘探公司Britoil、英国航空公司、飞行器发动机企业Rolls Royce等。尽管这些企业多数还要调整资产负债比率，但重组的难度是较小的。第二阶段（1984-1987）以英国电信业的私有化为标志，改革进入了公用设施领域。第三阶段（1988年至今）改革进一步向纵深发展，开始涉及政府行为的垄断领域。这些领域通常都难以实现收支平衡。有些部门可能会有一定收入，但基本上还是亏损居多，比如铁路部门，有些部门则出于政治或经济上的原因根本没有收入，比如教育部门和卫生保健部门。政府设计了许多不同的策略和方案，成功地将私营企业引入其中。

德国的国有企业目前是按联邦、州、地方自治体分级所有的，在联邦政府层面上的国有企业改革，财政部处于核心地位，负责拟定国有企业改制的相关政策，审批国有企业的成立、解散、合并、出售等重大资产经营决策措施，并以股东身份负责选聘国有企业监事会成员，以及对国有企业财政资金支持等方面的事务。目前在联邦政府层面上，国有企业改革已基本完成，包括通讯、邮政等均已通过上市引入其他投资者，现在惟一剩下的联邦铁路也正在为上市做准备，目前联邦政府管理的国有企业数量已经很小，但州、市等地方政府的国有企业数量还较多，主要集中在银行、城市供水供电、废水处理等行业，全部国有企业在国民经济中所占的比重在10%以下。

（二）国有企业改革的主要做法。

在英、德两国的国有企业改革过程中，两国政府往往是根据企业的经营状况和当时的经济环境，采取不同的对策。

1、实行股份制改造，力争上市，以公开的方式吸收民间资本。这是英、德两国国有企业改革的主要形式，主要是针对那些具有一定垄断性质的大型企业，例如英国的发电厂、电信部门、铁路、航空等基础领域，均通过发行证券或出售的方式将公营业务整体转让给私营部门。德国的电讯、邮政以及联邦铁路等国有企业改革均采用这种方式，并取得了较大进展，目前德国股票市场的股票指数计算中，有1/4的指标股是由国有企业改制上市后的企业构成的。

2、部分业务出售。包括将企业的关键业务出售给战略投资者。这一方式通常伴随着对新投资的承诺或者新管理的引进。比如英国的铁路企业Rolling stoke公司、汽车企业美洲虎公司以及煤矿业等，均采取这种方式。

3、公私合作经营，授予私营部门特许权。即采取政府授予特许权的方式，公营部门保留对核心活动的控制权，但私营部门负责提供服务所用的资产。新的管理层可以在国家规定的框架内自主经营企业。特许权有一定期限，到期后可以再次授予。在英国，医院、学校、住房等行业均采用此种办法进行改制。

（三）政府在国有企业改革中的作用。

在国有企业改革过程中，政府部门也发挥了巨大作用，并做出了积极的努力。

1、提供必要的财政支持。例如德国在东西德统一后，经历了一个国有企业改革的高峰时期，当时成立托管局的任务就是对原民主德国的国有企业进行改造，由于东西德在基本经济制度和经济发展水平方面存在巨大差距，为尽快消除这种差距，使这些国有企业改革顺利进行，国家财政投入的补贴相当于200亿欧元，为此付出巨大代价。

2、修改现有法律为国有企业改革