

# 英国国企改革对我国“混合所有制” 改革的启示\*

北京大学光华管理学院 郭 放

北京工商大学商学院 孙玥璠

**摘 要:**近年来,“混合所有制”改革逐渐为人们所关注。随着党的十八届三中全会的召开,“混合所有制”改革更是成为了我国今后经济体制改革的突破口。本文首先回顾了 20 世纪初英国患上“英国病”的过程及其根源,同时着重介绍了英国撒切尔政府为治疗“英国病”进行的国企改革,最后总结出英国国企改革对我国“混合所有制”改革的启示。

**关键词:**“英国病”;国企改革;混合所有制经济

**中图分类号:**F123.17 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-3151(2015)37-0069-05

**DOI:**10.16110/j.cnki.issn2095-3151.2015.37.007

## 一、引言

2013 年召开的十八届三中全会上,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)强调了发展混合所有制经济的重要意义,同时指出“国有资本、集体资本、非公有资本等交叉持股、相互融合的混合所有制经济,是基本经济制度的重要实现形式,有利于国有资本放大功能、保值增值、提高竞争力,有利于各种所有制资本取长补短、相互促进、共同发展”。相应地,各省(直辖市)相继出台的有关“混合所有制经济”改革的政策(见表 1)。

毋庸置疑,“混合所有制”改革的意义重大。针对我国的国有企业,由于体制僵化、缺乏竞争

者等因素,其经营效率普遍较民企低已经是不争的事实。以我国基础电信运营行业为例,据统计 2010 年在该行业中国有股份占到了 71%;我国宽带速度是美日等发达国家的 1/10,而收费却是发达国家的 3~4 倍。民营资本的进入将会把其更为优越的企业管理制度与管理经验带到国企中,增强其公司治理水平并提高企业效益。另外,国有企业中还存在着不能及时透明地向外部投资者披露企业信息、高管利用手中权力中饱私囊等现象,而民营资本进入董事会后会对其进行监督。针对我国的民营企业,其入股国有企业后就意味着可以开拓曾经国企垄断的市场。同时,民营资本也能够降低融资成本,打破我国

\* 本文为国家社科基金重点项目(14AJY005)、国家社科基金重大项目(14ZDA027)、教育部人文社科基金(12YJC630181)和北京市哲学社科项目(13JGB047)的阶段性成果。

表 1 我国各省(直辖市)出台有关“混合所有制经济”改革的政策

省/直辖市	出台时间	文 件
上海	2013 年 12 月	《关于进一步深化上海国资改革促进企业发展的意见》
重庆	2014 年 1 月	《重庆国资大会》
广东	2014 年 3 月	《广东国资国企改革工作会议》
安徽	2014 年 3 月	《安徽省省属企业混合所有制经济发展座谈会》
贵州	2014 年 3 月	《监管企业产权制度改革 3 年行动计划启动暨推介会》
湖南	2014 年 3 月	《关于进一步深化国有企业改革的意见》
北京	2014 年 8 月	《关于全面深化市属国资国企改革的意见》

金融机构在资源配置上对民营企业的差别化对待。

同时,我们应该注意到,类似我国“混合所有制”的改革,世界主要国家(尤其是欧美发达国家)也有过对国有企业的私有化改革。例如,早在 20 世纪 30 年代,意大利政府为了应对经济危机造成的大企业倒闭,就创造了所谓的“国家参与制企业”;在 1985 年之后,法国也相继出售了国有企业的大量股份,并且其中包括了法国的几家大型银行;到了 20 世纪 90 年代,联邦德国国内诸如费巴公司、大众汽车公司等大企业的私人持股比例已经高达 70% 左右;在新加坡,国有企业私有化改革发展出了著名“淡马锡”经营模式;而在英国,为了治疗“英国病”,撒切尔夫人在担任首相期间出台了有关国企私有化的政策,在很大程度上重新激活了英国的市场。

“前车不忘,后事之师”,在进行“混合所有制”改革的同时,我们可以把这些国家的改革经验作为学习借鉴的素材,“取其精华,去其糟粕”,以为我们所用。在此,我们选取比较有代表性的英国撒切尔政府领导的国企私有化改革为例,对其加以介绍并总结其对我国“混合所有制”改革的几点启示。

## 二、英国患上“英国病”的过程及其根源

在 20 世纪初,曾经称霸全球的大英帝国在

政治、军事、经济等各方面都开始走下坡路,经济学家称英国这一时期在经济上发展缓慢、甚至停滞不前的现象为“英国病”。

英国患上所谓的“英国病”是历经了一个相对漫长的过程的。1914 年,“萨拉热窝”事件直接导致了第一次世界大战的爆发,而这一突发事件的背后,大战的真正推手则是新兴军事强国与老牌帝国主义国家利益上的冲突,以及欧美等主要资本主义国家产能过剩等日益严峻的经济问题。在整个一战中,英国不但把世界金融的霸主地位拱手让给了美国,也失去了在海洋上的军事霸权;20 世纪 20~30 年代,长期的经济大萧条使得英国社会矛盾激化,失业率在 1932 年增至 23%,由于自身综合实力的降低,英国对其自治领、殖民地的控制能力逐渐变减弱。接着,第二次世界大战的爆发进一步削弱了英国的国力,许多殖民地、自治领纷纷独立;20 世纪 50~70 年代,帝国解体、科技落后、人才外流等诸多“病症”愈演愈烈。在这一时期,英国经济发展缓慢(见表 2),年平均增长率仅为 2.6%,明显低于美国、法国、联邦德国、意大利、日本等其他发达国家,且通货膨胀率居高不下。

纵观英国在 20 世纪、特别是第二次世界大战后患上“英国病”的过程,其致病成因大致如下:第一,两次世界大战以及 20 世纪 20 年代的经济大萧条等重大打击使得英国的国力衰减,直

表 2

20 世纪 50 ~ 70 年代英国经济增长率

%

年份	增长率	年份	增长率	年份	增长率
1950	3.62	1960	5.43	1970	1.78
1951	1.75	1961	1.82	1971	1.40
1952	-0.57	1962	1.34	1972	3.10
1953	4.03	1963	3.38	1973	5.78
1954	4.06	1964	5.97	1974	-1.47
1955	3.37	1965	2.82	1975	-1.81
1956	1.03	1966	1.83	1976	1.96
1957	1.87	1967	1.79	1977	2.88
1958	-0.17	1968	4.15	1978	3.42
1959	4.51	1969	2.05	1979	3.21

接导致其失去了世界金融中心、海洋军事霸主等身份;第二,英国是在第一次工业革命中首个完成工业化的国家,掌握了很多那一时期高端的工业技术、成熟的管理模式以及优秀的技术人才,但是随着从海外殖民地以及其他国家获得的大量财富,英国的资本家们不再关注于实体经济的发展和技术的革新,而专注于投资国外项目等资本运作,这使得英国在第二次工业革命中落后于人;第三,相比于其他欧美国家,英国在第二次世界大战之后建立起了较完善的福利制度,内容涉及社会保障、卫生服务、福利住房、免费教育等,这些政策的施行固然可以减缓社会矛盾的激化,但同时也增加了英国政府的财政负担,加剧了“英国病”;第四,第二次世界大战之后,随着英国海外殖民地、自治领的纷纷独立,英国有了人才外流、经济结构畸形等诸多后遗症。

### 三、英国国企改革的过程与成果

20 世纪 70 年代末至 90 年代初,撒切尔夫人担任了英国首相,这期间为了医治“英国病”,出台了一系列政策,其中最受关注的就是国有企业私有化改革。这项改革的目的主要有以下几点:第一,撒切尔政府认为凯恩斯主义已经不适用于英国未来经济发展的需要,而这项改革恰恰可以减少政府干预,对社会资源进行合理的配置,继而盘活整个市场,让“走走停停”的英国经济重

新复苏。第二,英国在第二次世界大战之后一度大力进行企业的国有化改革,使得那时的英国存在着为数众多的国有企业,且这些企业相比于民企经营业绩欠佳,有数据显示 1974 ~ 1975 年度,英国煤矿、铁路和钢铁等国有化企业需要政府补贴 6.09 亿英镑,这个数额到了 1984 ~ 1985 年度就增加到了 40 亿英镑。私有化改革倡导民营资本进入国有企业,能够规范其管理机制、加强对公司运作的监督力度、增加国有企业的活力以及市场竞争力。第三,这项改革同样可以增加政府收入,减少政府因施行福利政策而每年增长的财政赤字。第四,通过使国有企业更具竞争力、经济更具活力,留住更多的本国人才,并能吸引更多海外的人才。第五,改革通过给予员工股份,提高国有企业员工的工作积极性。

撒切尔政府所开展国有企业私有化改革的主要方式有两个,即向其他公司或者企业内员工出售股权或是对外界发行股票。1979 年 10 月,撒切尔政府迈出了国企改革的第一步,即销售了国营石油公司 19% 的股份并获益 2.9 亿英镑,这一时期英国政府改革的对象往往都是例如石油公司这样盈利状况好的公司。1981 年至 1983 年间,英国政府陆续出售了多个国有企业的股份,这些公司行业涉及的行业也逐渐多元化(见表 3)。

表 3 1981 ~ 1983 年间被英国政府出售股份部分国有企业

时 间	国有企业名称	出售的股份
1981 年	英国宇航公司	51.6%
1981 年	石油公司	7%
1981 ~ 1983 年	电缆和无线电公司	全部
1982 年	阿默沙姆国际公司	全部
1982 年	国际宇航广播公司	全部

1984 年,撒切尔夫人所领导的保守党获得选举胜利,连任的撒切尔政府开始全面铺开国有企业的私有化进程。在这一任期内,撒切尔政府相继出售了英吉利海峡渡轮企业、英国航空公司、英国原油研发公司、英国电讯公司、英国煤气公司等大型国有企业的股份。特别是在 1984 年,英国电讯公司 50.2% 股份被出售,政府的净收入达 36.85 亿英镑之多,创造了那一时期世界私有化股票交易的记录。另外,英国政府开始出售电讯公司、煤气公司等垄断性大型国企的股份。在 1988 年 10 月的保守党大会上,撒切尔夫人又明确宣告“私有化没有限制”的政策,决定推进供电、供水等自然垄断领域的私有化改革。

到了 1990 年年底,除了少数掌握国家战略资源的企业外,英国国企大多实现了私有化改革。另外,国企的私有化改革也使英国产生了一个新的股票持有者阶层。据统计,1992 年英国持有股票的外部投资者从 1979 年的 300 万激增至 1100 万,英国当时 70% 的家庭持有股票,这也使得英国国企私有化达到了社会化的效果。

应该说,英国在 20 世纪 70 年代末至 90 年代初的国有企业私有化改革基本上达到了改革的目的,其改革的成果是明显的。首先,这也使英国的经济增长率得到了显著提升,在整个 20 世纪 80 年代,其经济增长率平均值达到了 3.6%,高于同时期其他大多数欧洲国家。英国的通货膨胀率 1980 年 5 月达到了 21.9%,而 1986 年就下降到了 2.4%。其次,

这为英国国有企业重新带来了活力,大大改善了其盈利状况。例如,英国电讯公司在改革经营状况极差,连年不向政府缴纳利润以及税款,在 1984 年改革后该公司不但每年向政府缴纳 10 亿英镑的税款,且服务质量显著提高。再例如,英国钢铁公司在私有化改革后几年之间就扭亏为盈,不再需要政府补贴,1994 ~ 1995 年度,英国钢铁公司盈利 10 亿英镑,占到英国市场份额的 56%,已成为世界上最具竞争力的钢铁公司之一,类似的例子比比皆是。另外,改革促进了英国原国有企业对管理制度以及科技的更新,使得英国的实体经济得以快速发展。而且,英国政府的财政收入也随之增加,摆脱了连年赤字的痛苦。最后,改革增强了英国企业的竞争力,吸引了更多本国的人才留在英国发展,遏制了人才外流的现象。总体上说,这项改革大大缓解了“英国病”的症状。

#### 四、对我国“混合所有制”改革的启示

1. 完善“混合所有制”企业的法人治理结构。英国的国企改革中重视完善其企业的法人治理结构。例如,英国政府为此专门设立了“股东执行委员会”,意在替政府管理国有股份;同时,这个部门可以平衡国有资本与民营资本的关系,既替政府出力又可以抗衡政府的干预。另外,英国企业的董事会中,独立董事起到了很大的监督、咨询作用。

同样,我国“混合所有制”企业能够健康发

展的一个重要保障也是要有健全的法人治理结构,即在企业内部建立起真正的现代企业管理制度。而健全的法人治理结构就包含了股东大会、董事会、监事会、经理人聘用制度以及这些机构能够切实发挥作用。实际上,我国国有企业在法人治理结构中存在诸多问题,例如,股东大会缺乏中小股东参与,甚至不按时召开,无法代表所有股东意见;董事长由上级机关任命,而非股东大会选举产生;监事会成员多为公司内部人,缺少独立性;总经理人选并非在职业经理人市场招聘等。如果上述问题得不到解决,民营资本在入股国有企业后就会面临缺乏话语权、权益被国有资本侵吞等困境,“混合所有制”的优势也就难以发挥出来。

2. 设立专门部门,防止国有资产流失。英国政府为了防止国有资本在私有化的过程中被贱卖,针对每个行业都成立了完全独立于英国政府的“私有化立法和政策制定委员会”。每个委员会负责制定该行业中与国有资本私有化相关法律法规。另外,政府还聘请财务、金融、法律以及每个行业的专家,尽量公正地来对国有资本进行估价。最后,政府设立了专门的审计部门来审计国有资产私有化过程中的诸多环节,防止国有资产的流失。

自 1993 年党的十四届三中全会至今,我国的国企改革已经走过了 20 多年,长期以来,社会上一直有人认为在国企改革中存在法制缺位,一些人利用手中权力贱买贱卖国有资本,从中谋取暴利,被人们关注的“郎顾之争”就是一个集中的体现。那么,英国政府通过设立监管部门,严格防止国有资产流失等相关措施就值得我们在“混合所有制”改革中借鉴学习。

3. “混合所有制”改革应循序渐进,改革措施因行业而异。英国国有企业的私有化改革遵循着一个渐进的模式,即先改革竞争性、高盈利

的企业,后改革垄断行业、低盈利的企业。在具体实施的过程中,英国政府甚至把一个大型国企按照盈亏划分成几个小企业,再先后进行改革。这种先拿好的资源投资者分享的方法也是为了鼓励民营资本的入股。同时,英国政府在国企改革中颁布的政策措施在不同行业中是不同的,也就是坚持因行业而异,分类改革。这种改革的思维应该说取得了一定的成果,也陆续被世界很多国家模仿执行。

结合英国国企改革的这些成功经验,我们在“混合所有制”改革中也得到了一些启示。首先,以国资委下属的央企为例,其中大概有 2/3 的企业是竞争性企业,在经济体制改革的冲击下,这些企业首当其冲面临着挑战。所以,“混合所有制”改革的目标也应该先选择此类企业。另外,我们的改革还处于探索阶段,我们缺少相应的经验。而且,不同地域、不同行业、不同规模不同盈利能力的国有企业推行“混合所有制”改革的过程中所遇到的问题也不尽相同。所以,应选取代表性企业设立试点进行改革,在探索中发现问题,继而真正有效地防治各类问题的滋生,发挥“混合所有制”经济的巨大优势。

#### 参考文献

- [1]《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,载于《人民日报》2013 年 11 月 16 日。
- [2]厉以宁、程志强《中国道路与混合所有制经济》,商务印书馆 2014 年版。
- [3]于维霏《当代英国经济——医治“英国病”的调整与改革》,中国社会科学出版社 1990 年版。
- [4]罗志如、厉以宁《二十世纪的英国经济——“英国病”研究》,商务印书馆 2013 年版。
- [5]郑海航、马怀宝、高旭东《英国国有企业体制改革考察》,载于《经济学动态》1996 年第 5 期,第 45 ~ 48 页。