

意大利公有制企业的发展、 调整、改革及启示

宋智一 薛振希

在西欧诸国中，意大利国有经济所占比重相对要大一些，并且在国有企业的经营管理方面形成了自己的特色——国家参与制。据意大利《经济世界》杂志1983年第38期公布的材料，在意大利最大的20家工业集团的营业额和雇员中，国有企业约占50%以上。在全国工业部门的就业人口中，这20家最大的工业集团占22%，而其中的国有企业占12%，在美国《幸福》杂志列举的世界50家最大工业企业中，1985年埃尼公司和伊里公司分别占据第15、16位，1986年分别居于第20位和第11位。

意大利公有制企业的发展大致可划分为以下几个阶段：(1) 国有企业的起步时期。以19世纪40年代成立国营铁路公司为标志。1861年全国实现统一后，意大利公有部门开始涉足邮政、电话、烟草专卖及军火企业领域；(2) 发展时期。1903年国家颁布法律，规定各市必须成立市政公司统管当地的公用事业，1910年成立国家森林管理公司及首批国营义务保险公司，1913年成立国有银行，1916年底国家垄断了意大利城市间的电话业务；(3) 国家参与制时期。一战后，国家参与制一出现就带有国家干预经济的政治——社会目标。1922年，意大利为对外扩张，买下了Sudbavn公司的大部分股权，当时的目的十分明确，就是要削弱奥地利、匈牙利和南斯拉夫在铁路修建方面的优势，但这种体制很快就又被注入更多的经济内容；(4) 快速发展时期。第二次世界大战以后，意大利公有制企业进入新的发展时期，1950—1963年的“经济奇迹”确立了意大利工业大国的坚实地位。其在1953年成立了国家碳化氢公司（ENI，即埃尼公

司），1957年在政府中设立了国家参与部，据1958年5月国家颁布的第574、575、576号法律，意大利先后成立了采矿企业自治公司（EGAM），电影管理自治公司和温泉管理自治公司（EAGAT），1962年成立了制造业投资公司（EFIM），同年，实现了电力工业国有化，成立了全国电力公司（ENEL）；(5) 调整改革时期。1964年的经济危机，宣告了“经济奇迹”的结束。由于种种原因，国家参与制企业以往的许多功能逐步丧失，亏损严重，意大利经济开始进入调整改革时期；(6) 第二次“经济奇迹”时期。从80年代中期开始，意大利的国内总产值超过了英国，成为资本主义世界中仅次于美、日、德、法的第五工业大国。1986年，意大利国内总产值为6012亿美元，超过英国8.6%，1988年，全世界按人均国内总产值计算最富的25个国家中，意大利排名第16位。

国家参股式的公有制企业，有的叫做国家参股制，有的叫国家投资系统，其实质特指这样一种模式：在不同程度上拥有某些公司股份的国家，通过政府内专门的部对该公司进行监控，虽然这些公司由国家委托给国有实体经营，但它们依然遵循私人公司的经营原则。国家参股制使得私人资本和国家资本在微观上开始融合，从而丰富了混合经济的内容。首先，国家参股制企业的资金来源于国家和私人两个方面，尽管在量的比例方面有所不同，但毕竟与纯粹的公有或私有发生了本质的区别；其次，私营企业的经营决策权完全被私人控制，利润最大化的经营目标是其唯一选择，而纯国有企业的决策经营权则由国有资产的代表控制，决策后果概由国家负责，权责

是否对等以及信息是否对称则成为其效率高低的关键词。

80年代意大利几项主要经济指标 (%)

| 年份 | 国内总产值增长率 | 消费物价上涨率 | 失业率 | 固定资产投资增长率 |
|------|----------|---------|------|-----------|
| 1980 | 3.9 | 21.2 | 7.6 | 9.4 |
| 1981 | 0.1 | 17.9 | 8.4 | -0.2 |
| 1982 | -0.5 | 16.3 | 9.0 | -5.2 |
| 1983 | -0.4 | 14.7 | 9.4 | -3.8 |
| 1984 | 3.5 | 10.8 | 10.0 | 4.1 |
| 1985 | 2.9 | 9.2 | 10.3 | 3.3 |
| 1986 | 2.5 | 5.9 | 11.1 | 1.2 |
| 1987 | 3.0 | 4.7 | 12.0 | 6.8 |
| 1988 | 4.2 | 5.1 | 12.0 | 6.7 |
| 1989 | 3.0 | 6.3 | 12.0 | 4.6 |

资料来源：戎殿新、罗红波、郭世琼：《意大利经济政治概论》，46、48、55、332页，北京，经济日报出版社，1988。

列宁说过，德国工业之所以超过英国，国家资本主义与官僚制度的广泛结合是其原因之一。由于意大利是一个发展较晚的资本主义国家，它要赶超发达国家，就特别需要借助国家的干预和宏观调控。本世纪30年代始，国家干预成为意大利资本主义再生产不可缺少的重要环节，为了挽救濒临崩溃的银行体系和工业体系，意大利政府成立了国家控股形式的金融资本集团——伊里公司。该时期的突出特点是：(1) 国家对经济干预的规模空前扩大；(2) 国有企业开始发挥“企业病医院”的作用，把濒危的私营企业整顿转好后再交还私人经营；(3) 国有企业在国家干预经济方面的作用发生质的飞跃，即由特殊的干预手段升级为重要的调控工具。

意大利的国有经济可以分为以下几个层次：(1) 国有部门，包括国有自治公司，如国有铁路公司，邮政电讯局，国有电话公司，国有烟草、食盐、奎宁专卖公司，国家农产品市场干预公司，国有森林公司以及主要吸收邮政储蓄、专门为公共工程筹资的储蓄和贷款银行等。(2) 公共部门，除包括以上国有部门各公司外，还包括了全国公路自治公司，各大区所属的公司，其他地方政府所属的公司，各地医院以及其它国有和地方政府所属的实体。(3) 广义公共部门，公共部门再加上全国电力公司、市政企业等。(4) 公有经济，即广义的公共部门再加上国家参股企业，大

区参股企业、其它地方政府参股企业以及公有股份的管理机构。(5) 公有经济与合作经济。即上述公有经济再加上合作社企业。

根据经营方式的不同还可以把意大利国有企业划分为四大类，即国有自治公司、国有化企业、市政企业和国家参与制企业。其中，国家参与制系统在整个公有企业中居于首要地位，根据意大利《公共经济》杂志1984年3月号公布的资料，国家参与系统占全部公有企业的比重依次是：增加值的59.5%（在工业部门占60.8%）；投资额的48.4%；雇员人数的44.7%。

意大利总理府1975年的正式出版物《意大利的国家参与制》指出：“国家参与制现在成了国家手中一个现代化的有效工具，它可以使国家推行必要的经济政策，以便取得社会和文明的发展”。国家参与制的宏观调控目标主要包括以下内容：(1) 弥补私人资本的不足，向薄弱部门注入资本，增强企业实力。(2) 向私人资本不愿意涉足的高风险部门、投资回收期长的部门以及有关的战略部门注资，促进建立合理有效的部门结构。(3) 注巨资建立巨型企业，以规模效益对付国内外市场的强大竞争对手。(4) 维护市场竞争秩序，参与制企业充当反垄断的角色。(5) 平抑周期性的经济波动，发挥某些反危机、反衰退的作用。(6) 充当“企业病医院”，出面收买虽经营濒危但对国计民生有意义的私有企业，经过整顿改造等企业恢复活力并运行正常之后，再转让给私人经营。(7) 广泛的社会目标，如提供就业机会，缓和就业压力，提供社会福利产品和服务等。

国有企业对战后意大利经济社会的发展起到了极大的推动作用，特别是对创造被经济学家们誉为50—60年代的“经济奇迹”功不可没。然而，自1964年经济危机之后，意大利的国有企业陷入困境而且无力自拔。(1) 企业效率低下。长期以来，国有企业在吸纳社会剩余劳动力、维护基础工业的亏损性生产等方面为国家承担着政策亏损，随着意大利经济结构的调整及技术革命的挑战，公有企业的基本结构却没有及时调整，从而使公有企业以往的诸多功能失效。(2) 亏损严重，负债剧升。1975年，两个最大的国家参与制企业伊里公司和埃尼公司共亏损6320亿里拉，1982年达39180亿里拉。为使两公司摆脱困境，国家曾赠款4580亿里拉，1978年又向全

国参与制企业赠款16490 亿里拉。(3) 公有企业领导人的任命成了平衡党派权力分配的筹码, 其经营企业的行为服从于政治需要。同时不少企业领导人将资金用于贿赂政府官员、议会议员及执政党领导成员, 严重地削弱了企业发展的动力机制。(4) 公有企业在资源利用方面存在极大的浪费。(5) 经过两次石油危机以后, 公有企业在承担挽救濒临破产企业的“企业病医院”方面负担过重, 资不抵出, 严重地危及自身发展。

1976—1985年, 先是国家碳化氢公司将其控制的19家企业卖给了私人, 接着制造投资公司也将其属下的15家企业私有化, 此后, 最大的国家参与制集团工业复兴公司把自己的14家企业卖给私人。1985年秋天, 意大利国家参与部宣布成立“国家参与制企业出让和购买委员会”, 专门审查国家参与制企业买卖条件, 批准出售企业, 从而加速了私有化的步伐。据统计, 自1988—1992年5年间, 伊里集团、埃尼集团和埃菲姆集团共卖出94家下属企业。紧接着, 意大利对公有企业的调整改革重点由参与制企业向国家自治企业及其他国有化企业扩大, 其中包括: 国家电话自治公司的全部业务由工业复兴公司下属的伊里电话股份有限公司接替; 国家铁路公司改为股份公司, 全部股份先由国库部拥有, 然后逐步部分出售, 股东权利由国库部在征求预算和经济计划部、交通部的同意后行使; 国有化的全国电力公司也改为股份公司; 伊里集团总部和埃尼集团总部变为以私法为准则的股份制企业, 股份先为国库部所有, 然后可部分出售; 对制造业投资公司进行清算; 原属伊里集团的意大利商业银行、意大利信贷银行和意大利融资银行的股份可向其它基金组织出让; 在内阁中撤消原有的国家参与部; 1994年私有化进一步向保险业及其它服务行业拓展。截止1995年初已有16家公有的社会保险机构实行了私有化。

和英、法、德等国家相比, 意大利对国有企业私有化的思想认识、规模、程度以及指导方针都有着显著的“意大利特色”。首先, 许多意大利人认为, 公有企业同私有企业的关系应当是协调一致和互相补充的, 调整和改革的目的是不是要把它们对立起来, 而是要使其达到新的平衡, 故此, 有的经济学家提出意大利的私有化不能称之为“运动”, 它只是一场公有企业内部结构的调整; 其次, 意大利的私有化除去出售

国有企业及国家参与制企业中的国有股份外, 还包括: (1) 增加公有企业中私人资本的比例。(2) 将私营企业经营管理机制引入公营企业。(3) 扩大同国内外大型私营企业的合作。

意大利对公有企业的调整改革取得了明显的效果。1984年全国碳化氢公司开始扭亏, 1985年盈利8220亿里拉; 1986年伊里集团扭亏, 当年即盈利2990亿里拉; 1990年, 埃尼集团收入达416亿美元, 成为欧洲最大的能源集团之一。随着90年代初改革力度的加大, 伊里公司已由完全官办的以公法为准则的纯粹持股公司变成了以私法为准则的股份制公司, 据《伊里集团年鉴(1992—1993)》的数据显示, 当时私人股东已超过43万人。通过大规模裁减冗员, 调整下属企业的结构, 使公司活力明显增强, 市场竞争力快速提高。1994年5月, 贝卢斯科尼政府一上台即宣称将继续加快公有企业的私有化进程。看来, 如何确定混合经济的比例最有效率, 仍然是一个需要长时间探索的问题。

研究90年代以来意大利经济发展的轨迹, 可以看出其经济成长率的波动态势比较明显。譬如, 在1991—1995年, 国内生产总值(GDP)增长率(%)分别年增1.3、0.9、-0.7、2.2、3.1, 同期工业生产较上年增减(%) -0.2、0.9、-2.3、4.9、5.7。到1996年意大利经济增长率明显下降, 仅为0.8%, 而同期的政府预算赤字高达138.5兆里拉(折合905亿美元), 高于意大利政府原先预估的109.4兆里拉, 占GDP比重达7.5%。对于未来几年的经济态势, 经济学人咨询中心(Economist Information Union, 简称EIU)预测意大利1997年经济增长率也将仅在1.7%左右, 估计到1998年, 在消费者信心增强, 利率下降及欧洲经济普遍回升的情况下, 意大利经济有望回升, EIU预测其1998年的GDP年增长率在2.2%左右。

分析意大利90年代之后GDP的增长率和公营企业私有化进程之间的关系, 似乎这种联系还不太明显。那么, 意大利及其它西欧国家公营企业私有化的速度及规模是否会持续发展或者呈加速趋势呢? 根据摩根证券公司(JP Morgan Securities)公布的报告, 1997年西欧国家公营企业私有化规模预期将创新高, 来自公营企业私有化的收入将达到530亿美元。如下表所示:

西欧国家民营化收入波动情况

| 年份 | 民营化收入 (单位:10 亿美元) |
|----------|----------------------|
| 1994 | 32.0 |
| 1995 | 23.1 |
| 1996 | 42.8 |
| 1997 (估) | 53.2 |
| 1998 (估) | 42.4 |
| 1999 (估) | 22.4 |

资料来源:《伦敦金融时报》,1997-01-13。

JP Morgan 的报告预估1997—1999年西欧各国私营化总收入可达1180 亿美元, 虽较1994—1996年的979亿美元高出许多, 但逐年回落的势态不可避免。1997年西欧国家私营化之所以达到高峰, 其诸多原因中的根本原因之一是, 西欧诸国为了达到进入欧洲货币同盟的标准, 许多国家必须以出售国营企业的资产将财政赤字控制在占 GDP 比重的3% 的范围以内, 以及政府举债余额占 GDP 的比重在60% 以内, 而并非意识形态方面的因素。就产业类别而言, JP Morgan 认为西欧国家未来三年私营化将集中于电信、公用事业、能源、金融及工业等几个产业, 其中1997年电信及公用事业私营化占总金额的比例有可能高达56%, 就个别国家而言,1997 年西欧国家私营化金额将以意大利近200亿美元居首位, 其次为法国的110亿美元, 而西班牙及德国则分别以86亿及50亿美元列第三、四位。

意大利国有经济的产生、发展及调整改革给人们以下启示:

1. 即使在资本主义市场经济国家, 公有企业的出现及发展壮大并非完全是某种社会思潮的影响, 而是社会经济发 展的内在规律所致。在社会经济活动中, 公有企业执行一部份“特殊功能”。私营企业追逐的唯一目标是利润的最大化, 而公有企业最根本的目标是作为一种工具对国民经济进行宏观调控, 这项“功能”是私有企业所无法取代的。例如象伊里和埃尼这样的国家持股公司, 不仅跨行业、跨部门, 而且已成为融合工业资本、商业资本与银行资本于一身的金融资本集团。在市场经济发展的过程中, 巨型私人企业极有可能在某个部门或领域形成垄断, 从而扰乱经济秩序, 损害消费者利益, 意大利是欧共体内唯一没有制订“反垄断法”的成员 国, 而运用伊

里和埃尼这样的大型企业集团就可以扮演反垄断的角色。从微观领域入手, 获得宏观调控的实效。

2. 在市场经济的激烈竞争中, 对濒危企业一律实行倒闭破产往往会导致社会成本高于经济成本的后果。由意大利国有企业充当“企业病医院”, 为市场经济国家开发公有企业的“潜能”方面开辟了新的渠道。

3. 一般而言, 公有企业的产生是建立在多元目标之上的, 然而随着社会经济环境的改变其初始功能可能会逐渐丧失效力, 其初始目标可能也会发生变化。因此, 对公有企业的改革是全世界所有国家面临的共同问题。

4. 不要把公有企业同私有企业的关系对立起来, 公有企业同私有企业的关系是协调一致和互相补充的关系。就整个发达资本主义世界而言, 各国公有经济占全部经济的比重大约在10~ 25个百分点左右, 然而这个比例是不是最佳比例, 由于社会经济文化背景不同很难得出肯定或否定的结论。

5. 除经济活动本身的因素之外, 公有企业的效率直接受政府效率的制约, 不要指望一个低效的政府拥有高效的公有企业。

6. 对市场经济国家来说, 尽管公有化及私有化的规模、程度及内容有所不同, 但共同的一点是: 公有企业仍然是经济活动中必不可少的重要调控杠杆。当然, 随着国家宏观调控的形式、手段、规模、范围、力度的变化, 公有企业的功能会有所不同。一般而言, 市场经济越活跃, 对宏观调控的技巧要求也就越高, 但可以肯定的一点是: 私有化并非是改革的唯一途径, 改革并非就是对公有制的否定。

7. 公有制有多种形式。国家参与制作作为意大利公有企业的主体对意大利的经济社会发展起到过重要作用, 市场经济国家应当继续不断探索适应本国国情的公有经济新形式。

8. 公有企业并非都是低效的。公有企业对创造1950—1963年意大利“经济奇迹”起到过关键性的作用, 然而公有企业的体制必须随着市场经济发展而不断调整改革。否则, 僵化体制下的公有企业极有可能成为经济发展的包袱。

(作者单位: 深圳大学经济学院
西北纺织工学院自动化系)
(责任编辑: 杨宗传)