

印度国有企业改革及其绩效

李俊江¹，何梟吟²

(1. 吉林大学 中国国有经济研究中心, 吉林 长春 130012; 2. 吉林大学 经济学院, 吉林 长春 130012)

摘要: 印度是发展中大国, 也是非社会主义国家经济干预和管制最严格的国家之一。国有企业在印度占有重要地位, 并对其经济的发展做出过重大贡献。但是, 自上世纪 80 年代以来, 印度国有企业面临严重亏损、效率低下等一系列问题。这就引发了 90 年代印度政府对国有企业的改革。到目前为止, 改革仍在继续中。本文主要探讨印度国有企业的发展、存在问题, 以及政府采取的改革措施, 以便对我国国有企业的进一步深化改革能有所启迪。

关键词: 印度; 国有企业; 改革措施; 减持国有股

中图分类号: F124 **文献标识码:** A

一、二战后印度国有企业的发展

1947 年, 印度结束了英国长达 200 多年的殖民统治, 实现了独立。同其他发展中国家类似, 独立后的印度百废待兴, 面临资本短缺和资源匮乏等一系列问题。同时, 由于长期的殖民统治, 印度的国民经济缺乏自给性, 尤其在工业品方面严重依赖国外。例如, 独立初, 印度的钢材自给率为 75%, 机械的自给率为 32%, 石油的自给率只有 8%¹。在这种背景下, 为了充分利用有限的资源, 实现经济的自给以及保证国民经济健康、稳定的快速发展, 印度实行了国有经济和私营经济并存的混合模式。这种模式的主要特点是强调政府对经济计划的主导作用, 强调通过“进口替代”优先发展重工业和基础工业, 加快工业化进程实现工业化, 重视发展国有企业和重工业, 限制私营企业, 排斥外资。显而易见, 混合模式的目的在于以国家资本垄断社会基础设施, 控制基础工业部门, 划定国有企业与私营企业的经营范围, 早日实现工业化。

在上述思想的指导下, 印度政府为了确保重工业和基础工业的优先发展, 对国有企业采取了一系列的扶植政策。

首先, 接管外国或私营企业, 推行国有化, 增强国有企业实力。印度独立以后, 国有化的范围十分广泛, 不仅对原殖民政府或外国资本和私营掌握的矿山、铁路等重要工业实行国有化, 而且对金融服务业也进行国有化。1956 年, 印度寿险业被国有化, 而到 1973 年, 全印保险业被国有部门兼并。1969 年 7 月, 印度政府颁布《银行法》, 将占全印存款总额 56%、贷款总额 52% 的 14 家大型私营银行收归国有, 使国有银行控制了全印存款总额的 83% 和贷款总额的 84%。接着, 政府又宣布将石油工业企业全部国有化。1971 年 5 月, 政府接管了 64 家主要私营保险公司的经营权, 并于第二年全部收归国有。1973 年, 印度政府对全印私营煤矿实行国有化。另外, 从 1972 年到 1980 年期间, 印度政府还先后接管了

两家大型私营钢铁厂、全印 1/3 的纺织厂和 6 家私营商业银行²。经过近 20 年的努力，印度国有企业经营范围涉及矿业、制造业、交通、金融和贸易等重要行业，渗透整个国民经济。

其次，划定公、私企业经营范围，增强国营企业的垄断地位。1956 年印度政府颁布了《工业政策决议》，把工业分为 3 大类：第一类专门由公营部门拥有和经营，包括重工业、基础工业、主要矿产、国防工业以及重要的公用服务设施，共 17 种；第二类包括 12 种，主要是第一类以外的矿产、机械工业、化学工业、药品生产等，原则上也应由国有企业经营，但私营企业可以起补充作用。第一、二类以外的均为第三类，主要是消费品和轻工业品，完全向私营企业开放。

第三，限制私营企业的竞争，加大对国有企业投资。印度政府于 1951 年制定的《工业（发展与管制）法》，规定属于该法第一表的 163 类工业，凡建立新企业、扩大生产线、制造新产品，以及迁移厂址等必须向中央政府申请许可证，必要时政府可以对工厂的厂址、规模等提出条件；政府有权对出现生产、资金以及股份等问题的企业进行调查并提出解决方案；或接管经营不善的企业。该法还授权政府对工业品的价格、产量以及分配渠道等作出规定。小企业不受此法约束，而对有垄断性的大私人资本又另立垄断和限制性贸易行为法，约束其资产膨胀和垄断力。政府通过这些政策法令，采取严格的许可证制，对私营工业的发展进行限制，力图使其对国有企业是补充而不是竞争。同时，政府在整个国家的投资分配上对国有企业采取政策倾斜，从“二五”计划（1956-61）到“六五”计划（1980-85）的各个五年计划中，国有部门的投资比重始终高于私营部门。

上述措施的实施，对国有企业的发展起到了积极的促进作用。一方面，使国有企业得到了较快的发展。到 1990 年底，中央直属企业由 1951 年的 5 家发展到 244 家，而邦级国有企业则由 50 年代末的 51 家增加到 1990 年底的 843 家。政府对全印度国有企业的累计投资也相应的由 1951 年的 2.9 亿卢比上升到 1991 年 3 月的 19474 亿卢比³。另一方面，使国有部门在国民经济中处于“制高点”地位。到 90 年代初，印度国有经济在许多领域占有统治地位，甚至是垄断地位。在矿业、公用事业、铁路、邮电、金融等部门，国有部门所占比重已达 90% 以上，有些甚至高达 100%。在一些轻工业产品中也占有一定的比重，如手表 66%，主要药品占 59% 以上。在第三产业中，银行和保险占 90% 以上，海运占 53%，空运达 100%⁴。

二、印度国有企业面临的困境

在过去的半个世纪中，印度通过扶持和保护国有企业，建立了完善的工业体系。但是，国家对行业的过度垄断，压抑了私营企业的成长和发展，削弱了市场竞争，造成国有企业经营的低效率。同时，国家为了保证国有企业按计划发展，过多的干预企业的经营管理，使得国有企业在一定程度上脱离市场，而成为政府单纯的计划调控工具。这必然影响到国有企业生产效率的正常发挥。另外，国有企业自身也不同程度存在经营不善的问题。1986 年，联邦内阁部长瓦森塔萨蒂对印度国有企业的经营状况的总结是：“建立了垄断，消灭了竞争，持续亏损……不能达到生产和生产率的标准⁵。印度国有企业的困境主要表现在以下方面：

1、国有企业垄断专营范围太宽泛。早在 1948 年的《产业政策决议》中，印度政府就垄断军备、原子能、和铁路，并拥有对矿业、钢铁业、飞机制造业、造船业和通讯设备制造业的专营权。到 1956 年，印度政府的专营权已经扩展到 17 种产业，渗透整个国民经济。80 年代中期，大规模垄断和专营的弊端越来越显露出来，已经不能适应经济发展的要求。拉·甘地曾说：国有经济仍然是印度发展的主要工具，但它所占的领域太多了，占了许多不应当占的领域。今后印度将继续发展国有经济，以担负私营经济所承担不了的任务，但应对

私营经济开放更多的领域并使其更自由的发展⁶。1990年初，印度计划委员会副主席赫格德更尖锐地指出：由尼赫鲁亲自制定的1956年《工业政策决议》划分的公私经营范围，一直被认为是神圣不可侵犯的……但经济的发展迫切要求修改这一决议，因为“公营经济占领的领域太多了，占领了一些不是要害部门的领域而且经营很差⁷。

2、国有企业亏损严重。长期以来，印度国有企业存在严重的亏损问题。国有企业在1980~1981年度获净利润206.0亿卢比，而亏损国有企业亏损20.3亿卢比⁸；在1989~1990年度，全印25个邦的843个邦级国有企业中，有514个企业的亏损总额达202亿卢比，占其已负资本总额的58.4%；在1997~1998年度，全印国有企业获净利润1371.99亿卢比，而当年国有亏损企业亏损额达655.94亿卢比，在236家国有企业中其盈利企业有134家，而亏损企业高达100家，占国有企业总数42.4%，不亏不盈企业2家；在1998~1999年度，印度国有企业的净利润为1323.46亿卢比，而亏损国有企业的亏损额高达927.42亿卢比，在235家国有企业中盈利企业有127家，亏损企业有106家，占国有企业总数的45.1%，不亏不盈企业有2家⁹。另外，从亏损的行业情况看，在全印国有企业占主导的19个行业中，有化肥、重型机械、纺织、运输等11个行业出现全行业亏损。由此可见，印度国有企业长期处于亏损状况。

3、国有企业生产效率低下，内部积累低。国有企业在独立以后的印度经济中一直占有特殊的重要地位，国家往往对其投入过多的资金。但是，国有企业的投入与产出比例却相去甚远，长期处在低水平徘徊。比如1990~1991年度部属国有企业的毛利与使用资本的比率为10.0%；1991~1992年度为11.6%、1992~1993年度为11.4%；1993~1994年度为11.6%；1994~1995年度为13.9%；1995~1996年度为15.8%，1996~1997年度为15.2%；1997~1998年度为16.2%¹⁰。这充分说明印度国有企业的生产效率是很低的。这种生产低效率造成的直接后果是国有企业内部积累低，以及自身发展能力差。研究表明印度国有企业几乎占据政府投资总额的55%，却只占产出量的15%¹¹。根据印度政府的有关规定，国有企业的内部积累是由企业自留利润和折旧费两部分构成。国有企业由于生产效率低下，自留利润少，企业内部积累只能来自折旧费。在80年代中期以前，印度政府一直规定国营企业采用直线折旧方法进行分类折旧。其中机器设备的折旧率为10%，厂房及附属设施的折旧率为5%。由于折旧率较低，加上物价上涨因素，国有企业单纯靠自身内部积累完成设备更新和技术改造，一般要花费数十年的时间。截止到1990年，印度国有企业署对96家中央直属企业的调查表明，这些企业在过去数十年中靠自身内部积累所购买的资产仅占其固定资产总值的37.9%¹²。

4、国有企业固定资产管理存在较大缺陷，造成巨大浪费。在印度，国有企业固定资产管理存在两方面弊端。一方面表现在固定资产的投入，具体而言，就是在建项目通常由于监管不严，而普遍导致基建周期长和造价成本高。据印度计划实施署1991年对在建的133个国有企业的调查发现，这些在建工程多数被拖延，造成建设费用高于投资预算的81.8%¹³。这必然增加了企业日后的生产成本。另一方面表现在固定资产的利用，即在竣工投产的国有企业中，机器设备利用率低。据调查，在全印的发电、化肥、水泥、钢铁、机械等行业中，国有企业的设备利用率仅为58-80%¹⁴，造成极大的浪费。

三、印度国有企业的改革及绩效

通过上述分析表明，印度国有企业在国民经济中具有重要地位，但是国有企业长期管理不善、低效率和亏损给国家整体经济造成越来越不利的影响。在印度国内，要求对国有企业

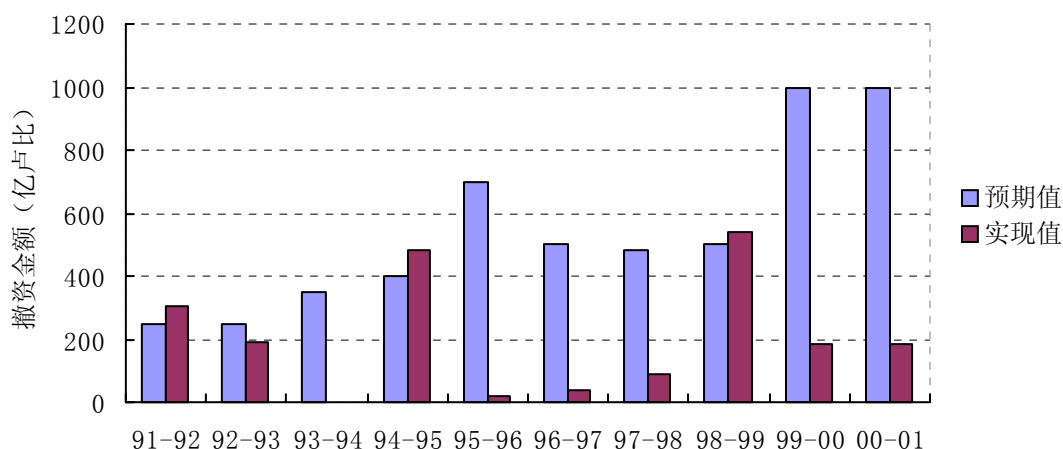
改革的呼声日渐增多。早在 80 年代中期拉·甘地执政时，就开始整顿国有企业，但当时改革力度较小，收效甚微。1991 年 6 月，拉奥政府上台后，推行了全面的经济改革，加快了国有企业的改革步伐。进入新世纪，印度的国有企业改革进一步深化，企业转亏取得一定的绩效。以重工业国有企业为例，2000~2001 生产总值为 1124.1 亿卢比，2001~2002 上升为 1167 亿卢比，预计 2002~2003 的产值将达到 1253.5 亿卢比。而同期企业的亏损从 94.4 亿卢比降低到 90.8 亿卢比，并预计 2002-2003 年度继续降低到 61.2 亿卢比¹⁵。印度国有企业的改革措施主要表现在以下几个方面。

1、减持国有股撤资，调整投资格局。

自从 1991 年新经济政策实施，印度政府就开始分阶段撤出国有企业的投资，减少其所持有的国有企业股份。第一阶段是 90 年代初，当时减持国有股撤资的目的是想通过出售有限的国有资产，以便达到弥补公共债务、削减预算赤字和为国有企业提供竞争性市场秩序的双重目的。第二阶段是在 90 年代后半期，印度联合政府通过制定战略性和非战略性企业扩大了减持国有股撤资的范围，出现了国有企业私有化倾向。1999 年，印度政府战略性领域重新划定为(1)武器弹药及与国防设备、飞机船舰相关的产品；(2)原子能；(3)铁路运输行业。其他领域则属于非战略性领域。在战略性领域，政府仍然重点投资，并保证该领域企业中政府的股权保持 51%以上；而在非战略性领域中，政府在该领域企业股权要降到 26%（必要时可低于 26%），并大幅度削减该领域的投资，关闭亏损“病态”企业。

由于印度人口众多，就业压力大，而减持计划又涉及到工人利益，因此印度国有股份的减持步伐相当缓慢。根据世界银行《全球金融发展 2000》的报告，1990~1998 期间发展中国家国有股减持收入总额为 272 亿美元，而印度所占的份额仅为 7 亿美元。在下图中可以发现，除了 1991~1992、1994~1995 和 1998~1999 三年，均没有达到撤资预期值。在 1991~1992 到 2000~2001 期间，实际撤资 2032.1 亿卢比，而同期撤资预期目标为 5430 亿卢比。为此，印度政府采取一系列措施保证国有股减持计划的顺利完成。1996 年印度成立了中央政府一级的撤资委员会是为了审查非战略性国有企业股权减持计划，并保证减持企业工人的工作安全和培训再就业机会。该委员会有国家各部委的支持，有国外咨询专家的参与。2000 年，印度政府又专门设立了一个减持国有股撤资部，进一步加强实施该计划的力度。

印度减持国有股撤资图



资料来源：印度政府《经济调查报告 2001~2002》

2、重组或关闭国有“病态”企业。

根据 1985 年 12 月国会通过“病态工业公司（特别条例）法”的规定，所谓“病态”企业是注册 7 年以上、连续亏损 2 年以及累积的亏损相当于或是超过了其净值的工业公司。早在《1989~1990 年度经济调查》中就提到：“病态企业的不断增加是国家工业部门长期面临的问题之一。金融机构大量可借贷的资金在病态工业企业中沉淀，不仅浪费了财源，而且影响了工业经济的健康发展。”1991 年 12 月拉奥政府为进行经济改革对该法进行了修改，主要目的是把国有企业置于工业和金融重建委员会的监管之下。到 1999 年 11 月 20 日止，在整个 240 家国有企业中有 170 家已在工业和金融重建委员会登记。其中，宣布不再是“病态”的国有企业有 6 家，建议关闭的国有企业 29 家，已发布关闭通知的国有企业有 7 家¹⁶。

3、实施“谅解备忘录”，扩大企业自主权。

印度政府在战后对国有企业的发展采取了政治干预和扶持的手段，促成国有企业在短期内快速发展，为整个国民经济发展提供必须的物质基础。但是，政府过多的行政干预也导致国有企业中官僚主义作风严重，束缚了国有企业经营自主权，造成企业经营效率低，阻碍经济的进一步发展。为了改变这种状况，扩大企业经营自主权，提高企业经营效益和竞争力，印度政府于 1988 年推出“谅解备忘录”制度。所谓“谅解备忘录”是由企业、主管部门和有关专家组成的评审小组根据企业过去 5 年的经营状况制定现行计划目标，其中规定了企业和主管部门各自应有的责任、权利和义务，一般一年签订一次。其目的是用以扩大企业的自主权，并根据企业的具体效益对经营人员奖惩，激发企业管理人员的积极性。始于 1987~1988 年度的“谅解备忘录”制度在当年有 4 家企业签订。而第二年，占全部公营部分营业额 70% 的 18 家大型国有企业与主管部门签订了这种备忘录¹⁷。新世纪的第一年，2000-2001 年度有 107 家国有企业签署了“谅解备忘录”，比上一年度高出 15.5%，并且高出当年预期值 12.8%。印度国有企业局评估了这些企业的自我评估报告，经核查后，确认有 49 家优秀，26 家良好，12 家中等，12 家一般和 7 家较差的国有企业¹⁸。

除实施“谅解备忘录”外，印度政府还把那些盈利性国有企业分为核心型 和非核心型 两类，在满足一定条件情况下也赋予其不同程度的财务与经营管理自主权。核心型企业是那

些有能力发展成为全球性的跨国企业，这类国有企业在财务上享有30亿卢比的自由支配权，在经营上享有10亿卢比内同私人企业合营权利，均无需政府批准；非核心型国有企业是一般性的盈利企业，享有不经政府审批的资本净额等值的范围内的资本支配权，并具体被分为非核心型Ⅰ和非核心型Ⅱ两类企业。非核心型Ⅰ企业是指那些过去连续三年盈利且在过去三年中任何一年的净利润在3.0亿卢比或以上且资本净额为正值的企业。这类的国有企业享有在30.0亿卢比或与其资本净额等值的范围内的资本支配权；非核心型Ⅱ企业是那些过去三年连续盈利且资本净额为正值的企业。这类国有企业享有在15.0亿卢比或其资本净额等值的范围内的资本支配权。

4、实施自愿退休计划，减轻企业负担。

在印度，国有企业曾经是创造就业机会和解决失业的重要部门。但是，国有企业长期经济效益和效率低下，缺乏竞争活力，造成国有企业人员臃肿。据有关部门估计，国有企业中约25%的雇员即220万雇员是剩余人员¹⁹。同时，“病态”国有企业的重组、关闭以及国有股份减持计划都必然涉及到裁减冗员。如何适当安置国有企业剩余劳动力将在很大程度上影响印度国有企业改革的进程。

为了彻底减少企业的人员负担，印度政府在1988年10月宣布实施“自愿退休计划”，以期望缩减企业职工，提高经济效益。“自愿退休计划”的主要内容是，凡工龄满10年或年龄达到40岁的职工均可申请退休，而且退休后每月可领取一定的退休金。但是，当时“自愿退休计划”实施的主要对象是能负担退休金的盈利性企业，而亏损或倒闭企业工人是通过1992年世界银行资助的国民复兴基金获得生活保障和再就业培训。因此截止1998年3月底，仅有227113人选择自愿退休，占242家国有企业职工的10%²⁰。2000年5月，印度政府为了更有效保证优化企业过剩人员和保护亏损企业工人利益，修订了“自愿退休计划”。新的“自愿退休计划”允许国有企业可以通过政府担保和利息补贴从银行贷款来实施“自愿退休计划”。同时，对于银行不愿提供贷款的不盈利、亏损企业，政府将在财政预算上给予帮助，保证“自愿退休计划”的实施。新计划实施以后，选择“自愿退休计划”的工人迅速增加，到2001年底，大约70万工人选择了该计划。

5、国有企业董事会专业化。

随着印度国有企业改革的不断深化，国有企业逐渐由计划走向市场，经营自主权不断扩大，企业董事会的快速、正确决策也越来越关系到企业的生存与发展。但是，在长期的计划体制下，董事会成员多数为政府官员，业务水平低，阻碍了企业的健康发展。因此，提高企业董事会专业化水平也逐渐成为国企改革的重要领域之一。

为了进一步加强董事会专业化水平，印度国有企业局颁布了董事会成员构成的指导原则。该原则要求相关领域专家应当以兼职、非官方董事的身份加入董事会，并且该类董事不应少于董事会成员的1/3。同时，指导原则强调董事会中政府官员董事的数目不应超过2人。除了上述规定，指导原则还规定董事会成员中的职能董事人数应当达到50%。很明显，新的董事会有利于企业做出快速、准确的决策。一方面，过半数的职能董事有利于迅速做出决策和执行决策；另一方面，一定数量的非官方、专家董事能够通过外部标准来衡量职能董事所设定的决策目标，并且提出有建设意义的管理性咨询意见。

6、推行“员工共同基金”计划。

印度政府为了进一步提高企业的经济效益，完善员工与企业之间的关系，建立企业自身

发展动力的内部机制，在 1998 年引入了“员工共同基金”计划。基金的管理者是由企业董事会任命，但业务上独立运行，主要投资于企业发行的股票、债券和其他金融证券。企业正式员工可以自愿投资于基金，并获得相应金额的受益人凭证，但其每年的投资金额不能超过其年薪的 1/6。基金管理者每年将根据员工持有的受益人凭证金额和期限按一定比例分配纯利润。推行“员工共同基金”使得企业员工共同投资、共担风险、共享利润，以此激励员工努力工作，提高生产效率。

总体看来，印度国有企业存在的问题是多方面的，其改革也是复杂的。到目前为止，印度国企改革已经经历了 10 多年，采取了各种措施，但改革效果不甚明显，特别是大型国有企业还没有彻底转亏为盈。是什么原因造成印度改革如此滞后呢？印度的民主政治是阻碍国有企业改革的重要因素。在实行民主制度的印度，国有企业的改革虽然可以尽可能地透明，不会出现大的侵占国家财产的问题，但这种民主的议事方式也有成本，使印度的国有企业改革步伐缓慢。从经济发展角度看，经济活动不仅仅由市场制度组织，在很多情况下是由行政权威直接组织的；复杂的民主政治则可能限制政府效率，制约合理的政治决策。比如在 2000 年国家铝业公司(BALCO)撤资事件之后，撤资部部长邵乌里发表评论说：“尽管最高法院已经作出了最终判决，但是反对派反对国有企业的撤资还是会继续下去，这对他们来说，是一种习惯性的行为。我们的体制现在是：任何人只要写一封信就能把正在进行的事情暂停下来”。²¹因此，印度在今后的改革中要加强行政权威，才能保证改革顺利进行，使得国有企业转变经营模式，走出困境，这也是印度国企改革最终目标。

The Reform of Indian State-owned Enterprises and Its Result

LI Jun-jiang¹, HE Xiao-yin²

(1.Center for China Public Sector Economy Research, Jilin University, Changchun 130012, China; 2. Economic School of Jilin University, Changchun 130012, China)

Abstract: India is a big developing country, and one of the non-socialism countries, which have most strict intervention on economy. The state-owned enterprises have taken an important role in India, and have made great contribution to its economic development. However, since the 80s in the last century the Indian state-owned enterprises have faced a series problem of serious deficit and low efficiency, and so on. This resulted in the reform of state-owned enterprises by the Indian government in the 90s. Up till now, the reform is still in progress. This essay mainly explores into the development and existence of the Indian state-owned enterprises, and the steps taken by the government, in order to provide some for the further enlightenment reform to the state-owned enterprises in China.

Key words: state-owned enterprises; measures of reform; reduction of state-owned stocks

收稿日期: 2003-12-31;

作者简介: 李俊江 (1957-), 男, 吉林长春人, 吉林大学中国国有经济研究中心教授、博士生导师。

-
- ¹ 孙培钧主编.中印经济发展比较研究 [M].北京: 北京大学出版社, 1991: 21.
- ² 陈明华.印度国有企业存在的问题与政府的对策. [J].东南亚, 1995, (2).
- ³ 同 1.
- ⁴ 孙培钧.中印经济发展比较研究 [M].北京: 北京大学出版社, 1991: 30.
- ⁵ (印度) 斯里瓦斯塔瓦.印度经济的发展和计划 [M].新德里, 1988:434.
- ⁶ (印度) R·达特.印度经济 [M], 1989:242.
- ⁷ (印度)《商业旗报》, 1990-1-9.转引《中印经济发展比较研究》, 第 47 页.
- ⁸ (印度) 鲁达尔·达特, K·P·M 桑达拉姆.印度经济 (上) [M].四川: 四川大学出版社, 1994:353.
- ⁹ 杨文武.经济全球化与印度国有企业改革 [M].南亚研究季刊, 2001, (4).
- ¹⁰ 印度政府:《1999~2000 年度经济调查》, 第 119、120 页.杨文武.经济全球化与印度国有企业改革 [J].南亚研究季刊, 2001, (4).
- ¹¹ (印度)《计划》2000-8, 11.杨文武.经济全球化与印度国有企业改革 [J], 南亚研究季刊, 2001, (4).
- ¹² 同 2.
- ¹³ 同 2.
- ¹⁴ 同 2.
- ¹⁵ 印度政府:《重工业和国有企业部年度报告 2002~2003》, 第 12 页.
- ¹⁶ 同 9.
- ¹⁷ (印度)《金融快报》, 1990-5-7.孙培钧.中印经济发展比较研究.北京大学出版社, 1991:44.
- ¹⁸ 印度政府:《经济调查报告 2000~2001》.
- ¹⁹ 同 11.
- ²⁰ (印度)《主流》, 2001-4.杨文武.经济全球化与印度国有企业改革 [J].南亚研究季刊, 2001, (4).
- ²¹ 2000 年底印度政府决定将严重亏损的国家铝业公司 (BALC) 的 51% 的股权卖给一个私营企业。然而, 2001 年 3 月初, 1200 名工人开始在厂门口示威决定无限期抗议。10 天后, 参与抗议的工人连同家属已经达到 2500 人, 进入 4 月开始罢工, 造成当月铝产量下降。年底, 最高法院作出判决维持撤资。详见《国有股减持让印度犯难》,《环球时报》2002. 3. 7.