

意大利国有企业改革及其对我国的借鉴

李俊江¹，卓主出¹

(1. 吉林大学 中国国有经济研究中心，吉林 长春 130012)

摘要：意大利国有企业的改革和调整始于 20 世纪 70 年代中期，主要动因是其国有企业经济效益日渐低下，在日益激烈的市场竞争中逐步丧失了其存在的优势，亏损严重导致政府财政负担过重。意大利政府通过对国有企业产权的调整和经营管理体制的改革，使国有企业的经营绩效有了显著提高，国有资本得到了盘活，产业结构进一步优化。意大利国有企业改革的成功经验与教训，对我国国有企业的深化改革具有重要的借鉴意义。

关键词：国有企业；体制改革；经营绩效；私有化

中图分类号： F210 **文献标识码：** A

第二次世界大战以后，包括意大利在内的西欧各国的国有企业得到了迅速发展，并为国民经济的恢复和发展做出了重要贡献。经过 40 年代末 50 年代初和 70 年代中期两次国有化高潮后，意大利国有经济已经在国民经济中占有重要的地位。然而到了 70 年代末，随着宏观经济形势的变化，特别是滞胀的出现使各国国有企业陷入了困境。英国保守党政府上台后率先在 1981 年开始推行“小政府，大社会”的私有化改革，掀起了私有化改革的浪潮。意大利由于自身的原因，并且身处西欧，也不可避免的加入了国有企业改革和调整的浪潮。作为一个国有经济在国民经济中占有重要地位的国家，意大利国有企业改革的经验和教训值得我们借鉴。

一、意大利国有企业发展的历史沿革

意大利国有企业的历史较长，早在国家统一前，就在邮政，电报，烟草等行业成立了国有企业。一战后，特别是 1929—1933 年经济危机期间，意大利国有企业得到迅速发展，初步形成了国有企业体系。在经济危机爆发后，控制着大量工业企业的意大利商业银行，信贷银行和罗马银行陷入了困境。为了挽救这三家银行，国家成立了一个持股性质的国家伊利公司，目的是接管这三家银行所掌握的工业企业股份，对已接收的企业进行整顿，并在整顿好之后交还给私人经营。起初它只是一个过渡性质的机构。后来法西斯政府把它作为一个永久性的实体，负责对国有工业股份进行管理。这就是战后闻名于世的国家参与制的开端。所谓国家参与制是指由国家持股公司层层参与股份的企业所构成的经营体系，国家利用这一系统，以较少的国有垄断资本有效地控制和掌握着为数众多的企业，组成了一个国有垄断资本与私人资本密切结合的庞大体系。同时，国家参与制也是国家直接干预经济，对经济进行宏观调控的一种形式。

二战后，意大利国有企业出现大规模的发展，特别是国家参与制，已经发展为更加规范，趋于比较完善的公有企业体系。战后意大利继承了战时发展起来的国有企业体系，而且除了整顿原有的伊利公司之外，于 1953 年和 1962 年分别成立了埃尼和埃菲姆两个巨型的国有股份公司。1957 年电话部门交给伊利公司经营。1958 年设立了国家参与部负责管理这些大型的国有股份公司，并于 1971 年成立了专门挽救困难企业的工业管理和持股公司。除了国家参与制企业之外，意大利还有国有自治公司和公共企业，它们一起构成了意大利国有企业体系。

到了 70 年代，意大利国有企业达到了高潮，基本上控制了国内电力，钢铁，石油，铁路，航运等基础工业和基础设施部门。1981 年，公共经济在国民经济各部门中占的比重：在全国工业的增加值中占 19.9%，在工业固定资产投资总额中占 39.1%，在工业雇员人数中占 16.6%，在全国工商业增加值中占 25.1%，在其固定资产投资总额中占 49.7%，在其雇员中占 26.8%；在全国电力，煤炭，自来水的产值中占 95%；在交通运输业和电讯行业中占 70—90%。¹

战后意大利国有企业的发展如此迅速主要有以下几个方面的原因：（1）二战后，意大利作为主战场，国民经济遭到了巨大的破坏。一些基础设施和基础工业的恢复需要大量的投资，而私人资本无法承担这样的重任，因此巨大的战后恢复工作只能由国家来承担。（2）一些基础工业和基础设施部门以及战后由于科技革命带来的新技术部门所需投资大，风险高，回收资金慢。私人资本往往不愿经营，或者根本无力经营，为了保障国民经济的恢复和快速发展，只好由国家参与介入。（3）战后凯恩斯主义盛行以及主张发展国有经济的社会民主党的执政也是一个重要原因。（4）为了保障社会公众的利益和国家落后地区的发展，也需要国有企业。在自然垄断和公众服务部门，为了防止少数厂商利用垄断地位获取高额利润，损害消费者利益往往由国家经营，如电力，电话等部门。此外，意大利南部地区经济落后，为了改善南方的经济环境，也必须依靠国有企业实行政府的开发落后地区政策。

二、20 世纪 70 年代以来的意大利国有企业改革

（一）国有企业改革的动因

1、国有企业经济效益低下，亏损严重导致政府财政负担过重，是国有企业改革最直接的动因。20 世纪 70 年代以来，绝大多数国有企业效率低下。1981 年全国电力公司亏损 22257 亿里拉，国有铁路公司 1982 年的收入与支出的比率仅为 23.1%，不仅一般的国有企业亏损严重，就是曾为战后意大利经济奇迹作出巨大贡献的国家参与制企业也连年亏损。伊利，埃尼，埃菲姆这三大国有控股公司在 1974——1984 年这十年间基本上是年年亏损。国有企业亏损导致的一个直接后果是政府必须支付给亏损企业巨额补贴，造成财政赤字巨大。1977 年国家给予埃尼和埃菲姆公司财政补贴 4580 亿里拉，1978 年又给予整个国家参与制企业财政补贴 16490 亿里拉，导致 1970-1982 年意大利政府财政赤字与国内生产总值的比重由 3.5% 上升到 11.9%。尽管如此，国家参与制企业的困难不但没有得到缓解，而且形成了恶性循环。国家给予的财政补贴使企业竞争意识弱化，惰性增强，反过来进一步加重了国家的负担。为了摆脱这种困境，国有企业改革成了唯一的选择。²

2、科技进步导致产业结构变化，适应这种结构调整的要求，调整国有资产存量和结构是国有企业改革的深层次原因。随着科学技术的进步，70 年代以来国有企业所在的钢铁，

煤炭, 铁路等传统部门在国民经济中的重要地位已逐步被新兴的产业部门所取代, 逐渐成了夕阳产业, 使这些部门的国有企业面临着严峻的市场环境, 丧失了存在的优势地位。如果这些产业继续由国家经营, 不但不能促进这些产业的发展, 而且还可能因为阻碍民间资本的发展而导致整个产业结构的落后。另一方面, 私人资本已经发展壮大, 具备了进入这些领域的条件。为了适应这种潮流, 意大利产业结构的调整已不可避免。

3、70 年代“滞胀”的出现和保守主义思潮兴起是国有企业改革的又一个原因。战后, 在西方国家凯恩斯主义一直占据着主流地位, 它强调国家对经济的干预和调节包括推行国有化政策。意大利国有企业的发展受这种思想的影响。凯恩斯主义曾为西方国有经济的发展起到过重要的推动作用。但是到了 70 年代中期, “滞胀”的出现, 宣告了凯恩斯主义的破产, 新保守主义思潮逐渐取代了凯恩斯主义, 占据了主流地位。这种思潮反对国家干预, 主张依靠市场机制的自发调节, 促进经济发展。在这种思潮的影响下, 各国纷纷进行了国有企业的改革。

4、经济全球化和欧洲一体化的影响。经济全球化要求各国市场更加开放, 取消对某些领域的市场进入限制和对包括国有企业在内的本国企业的补贴。同时意大利作为欧共体的成员国之一, 在享受共同体带来的好处的同时, 必须取消对本国市场的保护, 给予国有企业的种种补贴将被迫取消。在这种情况下, 意大利必须调整国有企业, 以增强其竞争力。

(二) 国有企业产权的调整和管理体制改革同步进行

意大利国有企业改革是从两个层次上展开的。在宏观方面, 主要是调整国有经济的存量和结构, 改革国有企业的产权结构, 使股权多元化, 以适应产业结构调整的需要。调整的方向是国有企业的私有化。在微观方面, 主要是改革国有企业的经营管理机制, 做到政企分开。逐步放松政府对国有企业的干预, 归还国有企业的经营自主权, 使之成为市场竞争中的主体。

1、国有企业产权调整的过程。意大利国有企业产权的改革调整大体经历了两个阶段:

第一阶段(1976——1992): 这一阶段改革主要是在国家参与制系统内进行。早在 1976 年, 埃尼公司就将它下属的达塔玛特公司卖给了私人, 制造业投资公司出售了下属的意大利南方雅格公司和卡拉布诺-鲁卡诺水泥公司, 开了国有企业改革的先河。此后, 1976-1985 年, 埃尼公司出售了 19 家企业, 埃菲姆公司出售了 15 家企业, 伊利出售了 14 家。1985 年国家参与部长宣布成立了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的出售, 这个举动大大加快了国家参与制企业的私有化。1987 年伊利公司成功地将亏损严重的阿尔法-罗密欧汽车制造厂卖给了菲亚特集团。1988-1992 年三大控股公司共出售了 94 家下属企业。³

第二阶段(1992 至今): 这一时期国有企业改革从国家参与制企业扩大到国家自治公司和国有化企业。国有企业改革迈出了关键的一步, 开始了进入包括公共服务部门如铁路, 电话等部门的改革。1992 年, 将国有电话公司, 国家铁路公司, 全国电力公司改造成股份公司。同年, 又将伊利, 埃尼公司变成了以私法准则为主的企业。1993 年取消了内阁中的国家参与部, 从而实行各行业的私有化。

2、意大利国有企业经营管理体制的改革。意大利国有企业经营管理体制改革的基本目标是加强国有企业经营自主权, 使国有企业能像私营企业那样经营和管理。采取的措施主要

有：（1）改变国有企业经营目标的多元化，强化国有企业赢利目标。国有企业实行分类对待，对于主要兼有保障社会福利的国有企业，其用于满足社会目标而支出的费用单独考核。而那些经营性的企业应强化其赢利目标。80 年代伊利公司董事长普洛迪破除了传统的观念，认为国有企业也应当是以赢利为目标的企业。这种新见解改变了国有企业由于所肩负的社会目标而不必过于重视赢利的理念，使国有企业有了新的动力，因为企业再也无法以社会目标为借口逃避其经营不善的责任。（2）改革国有企业的人事制度，摈弃官僚管理。意大利是一个多党制国家，其政府往往是联合执政，反映在国有企业的管理上也是搞党派平衡，进行权利分配，导致国有企业领导人的任命往往不是看其管理能力，而主要看他属于哪个党派，国有企业领导人的任命成了政治平衡的结果，经常出现官僚执掌企业的现象。改革后，国有企业由专家管理，如普洛迪出任伊利公司总裁，财政学家雷维利奥出任埃尼总裁。专家管理使国有企业的经营有了起色。（3）引入私营企业的经营管理机制。过去国有企业为了保证就业，保持社会稳定往往吸纳了大量的冗员，而且国有企业不能解雇工人。这种铁饭碗使得国有企业员工没有压力，生产效率低下。引入私营企业的管理机制后，按员工的实际表现考核，劳动生产效率有了明显提高。（4）减少政府对企业的直接干预，增强企业的经营自主权。过去政府对企业的管理通常是通过任命官员来进行的。这些政府委派的官员虽然在经营上有一定的自主权，但他们不可避免地会对上盲目服从。为了改革这种状况，意大利取消了国家参与制，减少了官僚主义作风，使企业主要按照私营企业的经营管理办法来运行。

（三） 意大利国有企业改革的特点

1、改革过程缓慢平稳是意大利国有企业改革最显著的特点。由于国情不同，意大利国有企业改革与英国激进的改革和法国大步推进的私有化相比，显得异常温和，甚至它的改革称不上一场运动，而只是国有企业一次调整。意大利国有企业改革的目的除了摆脱财政危机，减少财政赤字外，更主要的是为本企业集团的改造筹集资金。作为一个国家参与制高度发达的国家，国有经济经过长期的发展已成为国家管理经济的一种重要工具，改革的目的并不是要摈弃国有经济，而是要使国有企业变得和私营企业一样有竞争力。正如私人财团菲亚特集团的常务董事罗米蒂所认为的那样，不能把国有企业和私营企业对立起来，重要的是使它们平衡起来。此外，长期以来重视国有经济的社会党和社会民主党势力强大，他们的存在也使意大利国有企业改革进展缓慢。

2、意大利国有企业改革形式多样。意大利政府在改革过程中的做法，一般是将国有企业改造成股份公司，然后再出售。于是在私有化的层次上就出现了多样化的特点：一是将国有企业的全部股份卖给私人，这是最为彻底的方式。如出售阿尔法-罗密欧汽车制造公司。二是将国有企业转为官民共有，进行以私法为基础的民营。具体作法是将一部分股权转让给私人，形成产权的多元化。如 1985 年伊利公司出售了下属的中南银行 74% 的股份。三是在微观层次上，采取各种措施改革国有企业。四是开展与国内外公司的合作等等。

三、意大利国有企业改革的绩效和存在的问题

意大利国有企业经过 20 多年的改革取得了显著的效果，大多数国有企业的经济效益有所提高，国家的财政状况大为好转，但是与许多国家私有化改革的后果一样，它的改革也带来了许多问题，引发了一些社会矛盾。

（一） 意大利国有企业改革的绩效

1、国有企业经营效率提高，经济效益增加。

由于国有企业进行了产权多元化改革，政府和企业的关系发生了重大变化，由过去以公法调整改为以私法调整。企业摆脱了政府的过度干预，经营自主权增加，经营更加灵活，而且被推向市场并实行了股份制的国有企业有了压力，必须按照市场机制去求得生存和发展，明显提高了企业的效率，同时内部员工持股也大大加强了公司的凝聚力。以埃尼公司为例，1984 年它结束了自 70 年代中期以来的持续亏损，达到了收支平衡。1985 年赢利 8220 亿里拉。

2、减轻了政府财政负担，国家财政状况大为改善。

通过对国有企业的改革和调整，意大利政府逐渐减轻了政府的财政负担。一方面通过私有化可以甩掉国有企业亏损补贴的包袱，从而减少政府用于这方面的支出；另一方面又可以通过出售国有企业获得一笔可观的收入。此外，国有企业经济效益的提高还可以获得一定的税收。这使的意大利政府从财政负担中大为解脱。当然意大利政府的财政状况的好转不能完全归因于私有化，但它对国家财政的好转无疑起到重要作用。

3、盘活了国有资本，调整了国有资本的存量和结构，优化了产业结构。

由于必须保证公共部门和公共服务的稳定性，而且国有企业缺乏投资的自主权，国有资本的流动性很小。通过国有企业的私有化，政府出售一些经营不善的企业，从这些部门中转移出一些国有资本。并可用出售国有企业获得的收入投入到更需要国有企业发挥作用的领域和部门。同时，国有企业退出原有的垄断领域，有助于私人资本的进入，有利于这些部门的技术进步和经营管理的改善。

4、国有企业产权多元化的改革有利于吸收民间资本，使社会投资总量增加。

国有企业出售股份给个人，大大吸收了民间闲置的资本，特别是完全出售给个人的企业，个人在接受后，往往要对企业进行改造和设备更新，这种后续的投资有时比购买时的投资还要大。

（二）意大利国有企业改革带来的问题

与世界上许多国家国有企业改革面临的问题相类似，意大利的国有企业改革在取得明显绩效的同时，也相应带来了一系列经济和社会问题。这些矛盾和问题主要表现在：

1、使失业人数上升，失业问题更趋严重，引发社会矛盾。改革前国有企业为了保障就业，吸收了大量的劳动力。私有化之后，为了提高生产效率，企业不可避免地要精简机构，裁减冗员。从而使大量国有企业职工失去工作，加大了失业队伍，使意大利本来已经很严重的失业问题更加严重，甚至引发社会动荡，如曾发生那不勒斯南方金融公司的职工组织起来，联合占领公司的事件。

2、公众社会福利受到损害。过去由于社会服务部门和基础设施部门的国有企业作为国家福利政策的执行者，一般以低廉的价格向居民提供产品和服务。私有化后，福利原则被利润原则所取代，必然会对公众的利益产生影响。而且这些部门具有天然垄断性，缺乏必要的竞争。在私有化后，常出现国家垄断被私人垄断代替的现象。新的所有者和经营者会利用其

垄断地位，提高价格，损害公众利益。

3、国有资产流失严重。在私有化的过程中，有些国有企业亏损严重，负债累累，难以出售，私人一般不愿意去购买亏损企业，而且国有资产数目庞大，国有资产的出售形成了买方市场。为了使一般股东买的起，使私有化顺利进行，许多国有企业在出售时都采取了折价出售等各种优惠措施，导致国有资产贬值和流失。国家在国有化和私有化运动中，遭到了双重损失。在建立国家参与制企业时购买私人企业的价格过高，而私有化过程中又蒙受损失。

4、使社会阶层两极分化。国有企业私有化首先使富有者受益，国有企业出售时一般定价偏低，使购买者以低价获得巨额资产，导致社会财富进一步向富人集中。使有钱人更加有钱，而那些穷人首先买不起股票，而且往往在私有化过程中失去了工作，变的更加贫穷。私有化在生产财富的同时也在生产贫穷。

四、意大利国有企业改革对我国的启示

（一）改革要立足本国国情，采取适合自己的方式，谨慎地推行国有企业改革

意大利是战后西欧地区经济发展较慢的国家，为了加快经济发展，提高其经济实力，往往需要政府的大力干预和支持，因此意大利经济中国有经济比重较大。在这样的背景下进行国有企业的改革，意大利并不主张在所有领域进行大规模的私有化，而是从实际出发，谨慎缓慢地推行国有企业改革。改革也没有摒弃国有企业，而是在政府宏观调控和市场机制调节中寻求新的平衡关系。意大利的国有企业改革后，国有企业仍然是政府宏观调控的杠杆。而我国作为一个社会主义国家，国有企业在我国经济生活中占据着主导地位。国有企业资产总量大，分布领域广，但是经济效率低下，面临着改革的迫切需要。借鉴意大利国有企业改革的稳步进行，我国的国有企业改革也应该立足我国的实际，避免激进的改革，谨慎平稳地推行国有经济的战略性重组，保证国有企业对国民经济的控制力。对不同领域和部门的国有企业实施不同的改革措施。对基础设施和基础工业，高科技以及具有战略意义的产业和部门，国有企业不仅不能减弱，反而要加强。而对一般私营企业有能力经营的竞争性产业和部门，国有企业可以全部退出。

（二）国有企业并非效率天然低下，引入私营企业的经营管理机制和激励机制，国有企业同样也可以提高效率

国有企业与私营企业在经营管理体制上相比有许多天然的劣势。首先公有产权制度下，造成国有资产代表缺位。每个公民理论上都有由资产所有权决定的剩余索取权，但是这种索取权处于不可分状态下，每个公民无法实现其作为委托人对代理人——企业经营者的监督。其次国有企业目标多元化。为了实现其社会目标往往牺牲经济目标。此外，国有企业管理体制不畅，人浮于事，国有企业职工没有失业压力，都造成了国有企业效率的低下。

但是意大利国有企业改革使许多国有企业的经营状况大为好转。对我国的改革很有启发意义。与私营企业相比，国有企业激励约束机制确实有不完善之处，但是这些不完善之处并不是无法克服。通过变革管理体制，可以改变国有企业激励约束机制政出多门的情况；通过分离国有企业的商业目标和经济目标可以促进激励约束机制单一化，便于考核；逐步引入和强化淘汰机制，可以使国有企业和私人企业处于相似的压力下；坚持推行股份制改革，有利于社会监督，同时来自股票市场的压力使经营者产生强烈的责任心和事业心，而且职工持有股

份使员工能把公司的兴衰同自身利益结合起来。

(三) 为了保障改革平稳进行, 配套措施要完整, 监督机制要严格有效

首先, 意大利政府对国有企业的私有化改革进行了充分的准备工作, 制定了一系列法律法规措施。为了使私有化改革能顺利进行, 意大利政府甚至编发了宣传私有化的小册子, 解除民众对私有化的疑惑和顾虑。其次, 意大利政府成立了专门的组织机构, 负责国有企业的调整改革。为了推进私有化进程, 意大利成立了三个专门委员会: 政府特别委员会, 私有化委员会, 私有化管委会。此外, 政府的经济规划部际委员会负责股票的流动等。再次, 为了保障消费者的利益, 建立了严格的企业监管机制。加强对改制后企业的监督和管理, 公用事业部门改革后, 易于形成私人垄断和取代公共垄断, 损害消费者利益, 必须成立新的机构保证服务质量的提高和把价格控制在合理的可接受的范围内。最后, 对特殊行业的国有企业的产权的出售, 政府设置黄金股或者做出特别的规定和限制。黄金股在决定公司的重大决策时拥有一票否决权, 从而保证政府对这些领域的控制。

参考文献:

- [1] 王金存. 破解难题——世界国有企业比较研究 [M]. 华东师范大学出版社, 1999.
- [2] 罗红波, 戎殿新. 西欧国有企业大变革 [M]. 对外经济贸易大学出版社, 2000.
- [3] 德姆塞茨. 财产权利与制度变迁 [M]. 上海三联书店, 1994.
- [4] 余可平. “第三条道路”与新的理论 [M]. 社会科学文献出版社, 1999.
- [5] Stephen J. Bailey, ‘Public Sector Economics: Theory, policy and practice,’ Macmillan Press, 1995.
- [6] Derek Braddon and Deborah Foster. Privatization: Social Science Themes and Perspectives, [M]. Dartmouth Publishing Company Limited, 1996.
- [7] Tony Blair. The Third Way Is the Best Way [M]. The Washington Post, Sept. 27, 1998.

Italian SOEs’ Reformation and its Experience for our Reference

LI Jun-jiang¹, ZHUO Zhu-chu¹

(1.Center for China Public Sector Economy Research, Jilin University, Changchun130012, China)

Abstract: Mainly because of the reducing economic benefit, the reformations and adjustments of Italy’s Stated Owned Enterprises (SOEs) began in the mid of 1970s. For a long time, such SOEs have been losing their advantages in the fierce market compete, and their increasing lost have caused the government sit heavy on them. Through the adjustment of the SOEs’ property and the reformations of

their management system, the economy benefit of such SOEs has improved markedly, and along with the free movement of the stated owned capital, the industry structure has been optimized. The experience and lectures form the Italy's SOEs reformation can be used for reference for our SOEs deep reformation.

Key words: Stated Owned Enterprise; system reformation; management benefit; privatization

收稿日期: 2003-05-28;

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;
卓主出 (1979-), 男, 福建人, 吉林大学经济学院研究生.

¹ 王金存. 破解难题——世界国有企业比较研究 [M]. 华东师范大学出版社, 1999: 15.

² 罗红波, 戎殿新. 西欧国有企业大变革 [M]. 对外经济贸易大学出版社, 2000: 204-206.

³ 罗红波, 戎殿新. 西欧国有企业大变革 [M]. 对外经济贸易大学出版社, 2000: 204-206.