

角色的转变：第二次转轨下的 波兰和匈牙利国有企业研究

马骏驰

【内容提要】 国际金融危机之后,波兰和匈牙利的国有企业已经成为两国政治经济领域的重要行为体,是其尝试修正新自由主义经济发展模式、开展第二次转轨的抓手。两国国有企业在乌克兰危机背景下全力保障本国能源安全以促进经济复苏,积极履行了促进经济稳定和发展的传统职能,同时也成为政府重新塑造政治经济发展模式的延伸工具。政府通过政治任命、借助基金会“隐形私有化”、操纵经济精英“非正式国有控制”等方式,让国有企业向政治和经济精英提供租金激励。国有企业通过收并购大举进入媒体领域影响社情民意。总体而言,波匈国有企业已经在传统国有企业属性的基础上进一步演化成“第二政府”,借此创造和巩固了两国政府推行第二次转轨的经济基础、精英基础和社会基础。

【关键词】 波兰 匈牙利 国有企业 第二次转轨 再国有化

【基金项目】 国家社会科学基金项目“组织与制度互动视角下的中东欧政党政治与‘民主倒退’研究”(项目编号:21CGJ023)。

【作者简介】 马骏驰,中国社会科学院欧洲研究所助理研究员、法学博士。

近年来,波兰和匈牙利两国政府公开质疑甚至否定 20 世纪 90 年代的转轨,并宣称启动第二次转轨。匈牙利总理欧尔班·维克多(Orbán Viktor)在 2014 年国情咨文讲话中正式提出这一概念。他认为匈牙利面前有两条道路可以选择:一是第二次转轨,二是后共产主义体制。后共产主义的政治经济体制并没有证明其具有经济、社会和道德的优势,所以匈牙利人民在 2010 年选择了第二次转轨,其核心是让民族再次强大。第一次转轨以多数人为代价让少数人获利,而第二次转轨将会纠正这一错误^①。

^① Orbán Viktor, A 2014 – es Évértékelő Beszéd, https://mandiner.hu/cikk/20140217_orban_viktor_a_2014_es_evertekelo_beszed

波兰法律与公正党主席雅罗斯瓦夫·卡钦斯基(Jaroslav Kaczynski)也持有类似观点,即全面否定 1989 年后波兰的政治发展进程,认为转轨后波兰形成了病态的体制,需要对国家进行根本的改造。卡钦斯基还认为,必须彻底摒弃破坏者巴尔采罗维奇的构想。波兰总理马泰乌什·莫拉维茨基(Mateusz Morawiecki)相应于 2016 年正式提出了《负责任的发展计划》,也被称为莫拉维茨基计划。波兰总理毫不掩饰对新自由主义模式的批评,认为波兰过去实行的经济模式已达到其效力的极限,阻碍了国民经济的长期发展,结果是陷入中等发展陷阱、低利润产品的陷阱和依赖性发展的陷阱^①。

波匈两国这种新经济发展理念和模式的核心议程之一便是通过国有企业改革加强国家对政治经济的影响。在转轨时期,这些国家数量众多的国有企业被视为经济增长的障碍和旧体制的遗产。如何尽快私有化并快速建立私营部门被视为转轨能否成功的重要保障。捷克前总统瓦茨拉夫·克劳斯(Václav Klaus)曾表示,英国每年将 3~4 家国有企业私有化,而捷克每小时就要将 3~4 家国有企业私有化^②。如今,国有企业再次成为波匈两国摆脱新自由主义经济模式、实现波兰“负责任的发展”和匈牙利第二次转轨的重要手段并显现一定效果。

根据奥地利咨询公司“Coface”的中东欧评估报告,2022 年中东欧百强企业中 35 家国有企业,占比达 35%。其中波兰拥有的最多,达 13 家,后面依次是匈牙利 7 家、捷克 4 家^③。经合组织(OECD)2015 年对 56 个国家国有企业的调查报告结果也证实了波兰国有企业的规模之庞大。报告指出,中东欧国有企业涉足多个经济部门,其中波兰国有企业涉足的行业数量超过 30 个,远高于其他国家^④。可见,波匈等中东欧国家的国有企业并未彻底退出

① 孔田平:《从巴尔采罗维奇计划到莫拉维茨基计划——试析波兰经济转型范式和发展模式的变化》,《欧亚经济》2018 年第 4 期。

② Anders Aslund and Simeon Djankov eds., *The Great Rebirth: Lessons from the Victory of Capitalism over Communism*, Peterson Institute for International Economics, Washington DC, 2014, p. 189.

③ Coface, *CEE TOP 500 Companies 2022 Edition*, <https://www.cofacecentraleurope.com/News-Publications/Coface-CEE-Top-500-companies>

④ Isabell Koskei, Isabelle Wanner, Rosamaria Bitetti and Omar Barbiero, *The 2013 Update of the OECD Product Market Regulation: Policy Insights for OECD and non-OECD Countries*, OECD Economics Department Working Papers No. 1200, 2015, https://read.oecd-ilibrary.org/economics/the-2013-update-of-the-oecd-s-database-on-product-market-regulation_5js3f5d3n2v1-en#page2

历史舞台,反而在市场中发挥更为重要的作用^①。转轨至今的30多年,中东欧国家对国有企业先抑后扬的态度发人深思。

一 国有企业的界定及文献综述

(一) 关于国有企业的界定

国有企业是一个十分宽泛且不统一的概念。经合组织曾就国有企业给出较为综合的定义:就所有权主体而言,国有意味着一国政府所有。按政府层级又可分为中央政府和地方政府;就所有权形式而言,国有既包括国有独资企业,也包括国有资本控股企业;就企业控制权而言,只要国家在该企业中通过持股的方式行使实际控制权,那么这样的企业就可以被称为国有企业^②。经合组织还从市场竞争的角度将国有企业广泛定义为公共部门拥有的、与私营企业在市场中存在实际或潜在竞争的经济组织^③。相比而言,欧盟对国有企业的定义更为简洁。欧盟认为符合以下条件之一即可被认定为国有企业:公共部门直接或间接拥有企业50%及以上的认缴资本;公共部门占据企业董事会(或类似机构)一半以上席位或拥有企业的实际控制权^④。国际货币基金组织和普华永道会计师事务所对国有企业的定义与欧盟近似^⑤。

① European Commission, State-owned Enterprises in the EU: Lessons Learnt and Ways Forward in a Post-Crisis Context, 2016, https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/state-owned-enterprises-eu-lessons-learnt-and-ways-forward-post-crisis-context_en

② OECD, Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises 2005 Edition, 2005, <https://www.oecd.org/daf/ca/oecd-guidelines-corporate-governance-soes-2005.htm>

③ OECD, Competitive Neutrality: Maintaining a Level Playing Field Between Public and Private Business, 2012, <https://www.oecd.org/competition/competitiveneutralitymaintaininglevelplayingfieldbetweenpublicandprivatebusiness.htm>

④ European Commission, EU Proposal on State-owned Enterprises, Enterprises Granted Special Rights or Privileges, and Designated Monopolies, 2016, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/november/tradoc_155072.pdf

⑤ IMF European Department, Reassessing the Role of State-owned Enterprises in Central, Eastern, and Southeastern Europe, 2019, No. 19/11, <https://www.imf.org/en/Publications/Departmental-Papers-Policy-Papers/Issues/2019/06/17/Reassessing-the-Role-of-State-owned-Enterprises-in-Central-Eastern-and-Southeastern-Europe-46859>; PWC, State-owned Enterprises: Catalysts for Public Value Creation? 2015, <https://www.pwc.com/sg/en/government-public-services/assets/state-owned-enterprises-201504.pdf>

由于本文侧重国有企业与波匈政治经济体制转轨的问题,文中的国有企业更为强调对企业控制权层面,指国家可以通过持有多数股权或其他方式来取得实际控制权的企业。所谓其他方式主要指:国家通过持有少数股权、特定法律、公司章程甚至私人影响力来确保国家对企业、董事会或经理人的控制。不过,本文研究的国有企业不包括国有银行等国有金融机构,也不包括由国家政府实际控制的、在中东欧国家运营的其他国有企业^①。另外,本文涉及的所有占股比例单指直接所有权,不包括间接所有权。

(二)关于中东欧国有企业的经验分析

综合而言,国内外关于中东欧国有企业的研究相对较少。国外研究主要关注中东欧国有企业经营效率等微观问题,忽略了国有企业与一国宏观经济乃至政治经济体制的关系。国内相关研究更多集中于中东欧私有化的负面影响,但对后私有化时期国有企业的研究较少。

近年来的国外相关研究普遍认为,中东欧国有企业在经营效率方面全面落后于私营企业和外资企业,亟须进一步提高企业治理水平和盈利能力。例如,国际货币基金组织一如既往地坚持其新自由主义的理念,认为中东欧国有企业在经营效率、企业治理等方面远远落后于私营企业,不利于这些国家的经济发展^②。学界也有大量研究支持这一观点,有研究指出,中东欧国有企业的利润率和资本利用率较低,其主要原因是工资支出较高^③。也有研究发现,当贸易成本增加时,那些私有化时期被外资收购的国有企业更容易存活,而被本土收购的更容易退出^④。除了对经营效率的研究之外,还有部分研

^① 例如罗马尼亚“Rompetrol”石油精炼公司和塞尔维亚“NIS”油气公司,前者的最终受益人是哈萨克斯坦政府,后者则由俄罗斯天然气工业股份公司控股。

^② IMF European Department, Reassessing the Role of State - owned Enterprises in Central, Eastern, and Southeastern Europe, 2019, No. 19/11, <https://www.imf.org/en/Publications/Departmental - Papers - Policy - Papers/Issues/2019/06/17/Reassessing - the - Role - of - State - Owned - Enterprises - in - Central - Eastern - and - Southeastern - Europe - 46859>; IMF, State - owned Enterprises in Emerging Europe: The Good, the Bad, and the Ugly, 2017, Working Paper No. 2017/221, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2017/10/30/State - Owned - Enterprises - in - Emerging - Europe - The - Good - the - Bad - and - the - Ugly - 45181>

^③ Piotr Matuszak and Katarzyna Szarzec, The Scale and Financial Performance of State - owned Enterprises in the CEE Region, Acta Oeconomica, 2019, Vol. 69, No. 4, pp. 549 - 570.

^④ Grzegorz Pac, Foreign Acquisition and Post - privatization Exit of State - owned Firms, The Journal of International Trade & Economic Development, 2014, Vol. 23, No. 4, pp. 540 - 577.

究关注了中东欧国有企业的真实影响力。有研究区分了波兰国有企业在本国经济中的名义份额和真实份额,将那些国有企业分为两类,一类是传统的国有企业,另一类是国家控制企业。该研究认为,国有经济在本国经济中的份额被严重低估,因为很多国家控制企业在法律上并非国有企业^①。另外,随着经济全球化深入发展,传统国有企业已经不限于影响本国经济,而是逐渐通过对外直接投资的方式形成国有跨国企业,进而扩大自身实力,加强对区域的影响力^②。

近年来的国内相关研究主要关注了中东欧国有企业私有化的负面影响。此类观点认为,新自由主义的转轨方案并没有给中东欧国家经济带来益处^③。例如,有研究认为中东欧的外资银行规模扩张导致国内金融业出现结构性问题,须适当增强内资和国有银行的权重^④。针对国别的相关研究同样表明了这一趋势,如在保加利亚已出现国有企业改革效率较低以及左翼政府进行再国有化的倾向^⑤。塞尔维亚经济转型被此前的全盘私有化和自由化所阻碍,复杂性和艰巨性反而增加^⑥。罗马尼亚情况类似,即其私有化虽然取得一定进展,但大型国有企业仍然享有国家补贴,整体改革进展缓慢^⑦。

综上所述,一方面,国内研究缺乏对中东欧国有企业在后私有化时期的研究;另一方面,国外研究刻意忽略了国有企业对所在国的战略性作用,单纯从企业效率角度贬低国有企业。鉴于此,本文以波匈主要国有企业为研究对象,全面比较其改革历程与现状,分析国有企业在两国国民经济中的地位与作用,以进一步加深对波兰“负责任的发展”和匈牙利第二次转轨的认识。

① Maciej Bałtowski and Piotr Kozarzewski, Formal and Real Ownership Structure of the Polish Economy: State - owned versus State - controlled Enterprises, Post - Communist Economies, 2016, Vol. 28, No. 3, pp. 405 - 419.

② Marta Götz and Barbara Jankowska, Outward Foreign Direct Investment by Polish State - owned Multinational Enterprises: is 'Stateness' an Asset or a Burden? Post - Communist Economies, 2018, Vol. 30, No. 2, pp. 216 - 237.

③ 王志远、周亚静:《新自由主义经济理论与中东欧经济转型二十五年》,《新疆财经大学学报》2015年第1期。

④ 张振家、刘洪钟:《中东欧国家银行主导型金融结构的形成与调整》,《金融理论探索》2019年第1期。

⑤ [保加利亚]伊·玛尔切娃、佩·季米特洛娃,陈晓棠、钟建平译:《保加利亚社会转型分析——基于农业改革与国有企业视角》,《俄罗斯学刊》2019年第3期。

⑥ 陈旻、吴楠、李俊:《塞尔维亚转型困境及前景》,《现代国际关系》2016年第6期。

⑦ 孔田平等:《已“入盟”中东欧国家经济发展及英国“脱欧”对其影响》,《欧亚经济》2017年第3期。

二 波兰和匈牙利国有企业的两次重大改革及现状

自20世纪下半叶至今,中东欧的国有企业经历了两次重大改革,一是私有化,二是再国有化。在私有化时期,波兰和匈牙利的直接出售和捷克的凭证私有化最具特色,为中东欧乃至全球其他地区的私有化提供了宝贵经验。然而,在私有化结束20多年后,波兰和匈牙利又开始重新强调国有企业在社会经济中的作用,试图通过国有企业进一步加强政府对经济的影响力。

(一) 第一次国有企业改革:20世纪下半叶的私有化

波匈两国的私有化均始于20世纪80年代的自发私有化,即企业自行决定改制和资产处置工作,无须经过国家指导。但由于当时政府未能及时出台关于私有化的法律法规,大量政府部门官员、企业经理人和职工中饱私囊,被用于私人盈利。例如,波兰国营农场的仓库一度被当地农民自用,而国家未能获得预期收入。据称,波兰有1/3的国有企业将部分资产自发私有化^①。到了20世纪80年代末,自发私有化取得一定成效,其中匈牙利最为显著。1986年,匈牙利国内生产总值仅有65%由国有企业创造,波兰为82%,而捷克斯洛伐克的占比最高,为97%^②。

对大型国有企业的私有化是两国面临的最大挑战之一。政府需要在两方面谨慎权衡,既要借助大私有化让公众获益以赢得更多社会支持,还要保障财政收入。对此,波匈两国做法不同。匈牙利的大私有化政策鼓励以现金和注资为支付手段的直接收购^③。借此,匈牙利大型国有企业被快速收购,“MOL”油气公司(MOL Magyar Olaj – és Gázipari Nyrt.)、匈牙利电信公司(Magyar Távközlési Rt.)等大型国有企业的私有化也因此位列中东欧转轨时期交易金额最大的20笔交易^④。这些大规模的交易带来了较高收入。根据

① Andrew Berg, The Logistics of Privatization in Poland, in Olivier Blanchard, Kenneth Froot and Jeffrey Sachs, eds., Transition in Eastern Europe Volume 2, University of Chicago Press, 1994, pp. 165 – 188.

② Savas S. Emanuel, Privatizáció – Hogyan Vonuljon ki az Állam a Gazdaságból? Akadémiai Kiadó, Budapest, 1993, p. 288.

③ 1995. évi XXXIX. Törvény az Állam Tulajdonában lévő Vállalkozói Vagyon Értékesítéséről, <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99500039>. TV

④ Magyar Köztársaság Kormánya, J/8582. számú Jelentés, Az ÁPV Zrt. és Jogelődői – mint a Privatizáció Lebonyolítására Létrehozott Célszervezetek – Tevékenységéről és a Teljes Privatizációs Folyamatról (1990 – 2007), <https://www.parlament.hu/irom38/08582/08582.pdf>

世界银行私有化数据库的数据,1990~1999年,匈私有化的收入水平排名世界第五位,居中东欧国家第一位^①。波兰采取了相对折中的方式,兼顾了直接出售和补偿券分配。政府将企业改制为股份公司或者是有限责任公司后全资控股,之后采用四种方式出售股份:政府公开招标;公开在股票市场发售;主动邀请特定投资方;主动接触提出报价的企业。与匈牙利不同,波兰在私有化初期歧视国有部门,认为市场优于国家干预、私有产权优于公共产权,这导致很多大型国有企业没有参与私有化,而是直接破产倒闭^②。

总之,无论以何种私有化方式为主,波兰和匈牙利等中东欧国家均成功把以国有经济为主体的经济体制改造成以私营经济为主体的市场经济体制。根据世界银行的报告,截至1995年,匈牙利的私有化率达82%,捷克为87%,而波兰为55%^③。波兰和匈牙利国内生产总值的60%左右由私人部门创造,而捷克为70%左右^④。然而,私有化的成功也孕育了风险,即本国资本在私有化中的作用严重不足。小私有化期间,本国资本虽然占优势,但收购对象均为餐饮等服务行业的中小企业,对经济整体影响力较小。大私有化期间,公开或小范围竞标的出售形式对资本提出了较高要求,羸弱的本国资本无法购得优质的大型国有企业,这导致转轨至今波兰、匈牙利等国的企业发展相对较慢,国内资本积累依旧较为匮乏。在大规模私有化基本结束之后,外资企业在中东欧国家的经济中占有重要地位。2010年匈牙利国内生产总值的51.9%由外资企业创造,这一比重在波兰和捷克分别为35%和43%^⑤。

① Sunita Kikeri and Aishetu Fatima Kolo, Privatization Trends and Recent Development, World Bank Policy Research Working Paper 3765, 2005, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/802811468138570860/pdf/wps3765.pdf>

② 孔田平:《从中央计划经济到市场经济:波兰案例》,《俄罗斯中亚东欧研究》2005年第1期。

③ Gerhard Pohl, Robert E. Anderson and Stijin Claessens, Privatization and Restructuring in Central and Eastern Europe, World Bank Technical Report No. 368, 1997, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/161641468770969428/pdf/16986- Replacement- file- 123POHL.pdf>

④ Baksay Gergely, Bilek Péter, Czákó Veronika, Gáspár Pál and Orbán Gábor, A Privatizáció Összehasonlító Elemzése a Csatlakozó és egyes Átalakuló Gazdaságokban, International Centre for Economic Growth, 2003, http://www.gasparalapitvany.eu/docs/98_privatization.pdf

⑤ György László and Oláh Dániel, A Magyar Független Gazdaság Kapitalizmus Modellje a Visegrádi Országokkal való Összevetés Tükrében, Pénzügyi Szemle, Vol. 1, 2019, pp. 7-28.

(二) 第二次国有企业改革:21 世纪初的再国有化

中东欧国家在成功渡过转轨衰退期后迎来了私营部门的增长红利。可惜好景不长,2008 年国际金融危机和 2009 年欧债危机接踵而来。危机后这些国家相继出现了民族主义、民粹主义的政治潮流和所谓“民主倒退”的现象。在经济领域,经济保守化成为主流,主要表现为政府对经济的干预日益加重。各国政府相继提出再工业化、再国有化等口号,并将外资视为危机的罪魁祸首。

这一趋势在匈牙利最为明显。2009 年欧尔班尚未执政时就表示,如果战略性产业不掌握在国家手中,国民经济就会十分脆弱。他认为,只有国有资产才能够保护公共利益。2013 年欧尔班多次表示,加强国有资产的一系列政策涉及国家主权,外来资本会给匈牙利经济带来更多的风险^①。在该经济理念的影响下,匈政府先后入股、控股了媒体、能源以及公共服务等部门的企业。在能源部门,2011 年匈牙利国有资产控股公司 (Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt.) 收购传统能源企业匈牙利“MOL”油气公司 22% 的股份。2013 年该公司又全资收购德国意昂集团 (E.ON) 匈牙利分公司旗下的意昂天然气公司和天然气储藏公司。在公共服务部门,主要的收购项目悉数全资购买。2012 年布达佩斯地方政府全资收购布达佩斯自来水厂,2014 年又全资收购“AVE”废物处理公司。在媒体和交通行业也是如此。2011 年政府通过媒体服务支持与财产管理基金 (Médiaszolgáltatást Támogató és Vagyonkezelő Alap) 全资收购多瑙电视台 (Duna TV)。据统计,自欧尔班 2010 年上台以来,政府入股或收购了 200 多家企业,2010 ~ 2012 年的短短三年内有国有资产的规模翻了一番^②。

波兰的再国有化趋势与匈牙利类似。《负责任的发展计划》指出,当前波兰陷入了五个发展陷阱,其中之一是不平衡陷阱。波兰每年有 950 亿兹罗提流入外国投资者的口袋;外债达两万亿兹罗提;出口总额的 60% 和工业产量的 50% 来自外资企业。对此,波兰政府开始强调国家在经济中的作用以及关键经济部门的“再波兰化”。该计划的助推者莫拉维茨基表示,降低国家在现

^① Orbán Viktor, A Kormány Nemzeti Gazdaságpolitikát Folytat, [http://2010 - 2015.miniszterelnok.hu/cikk/a_kormany_nemzeti_gazdasagpolitikat_folytat](http://2010-2015.miniszterelnok.hu/cikk/a_kormany_nemzeti_gazdasagpolitikat_folytat); A Rezsicsökkentés és a Devizahitelek Támogatása Nemzeti Ügy, [http://2010 - 2015.miniszterelnok.hu/cikk/a_rezsicsokkentés_es_a_devizahitelek_támogatása_nemzeti_ügy](http://2010-2015.miniszterelnok.hu/cikk/a_rezsicsokkentés_es_a_devizahitelek_támogatása_nemzeti_ügy)

^② Voszka Éva, Államosítás, Privatizáció, Államosítás, Közgazdasági Szemle, Vol. 60, 2013, pp. 1289 - 1317.

代经济中的作用是一个罪恶的、绝对的错误。国家不能只起到监督者的作用,还必须成为领导者和伙伴,这是该计划的核心^①。在这一背景下,波兰政府的干预从金融业逐渐扩展到实体经济部门。例如,波兰政府2016年拒绝了法国电力公司(EDF)和法国“ENGIE”能源集团将其在波兰的资产出售给外国投资者的请求(两家企业的发电量占波兰本土全年发电量的15%左右)。波兰政府提议两家企业优先考虑波本国能源企业的收购意向。最终法国电力公司的“CHP”发电厂被波兰国有企业“PGE”电力公司成功收购。借此,“PGE”电力公司的发电量占波兰全年发电量的50%。法国燃气集团的“Połaniec”发电厂被另一家波兰国有企业“ENEA”电力公司收购。此外,波兰政府通过其国有企业相继收购了铁路车辆制造商“Pesa”、大巴车制造商“Autosan”、格但斯克造船厂(Gdańsk Shipyard)和华沙拉多姆机场等。

(三) 波匈国有企业的现状

当前,波兰和匈牙利的国有企业是中东欧百强企业的主力,相对于其他中东欧国家的国有企业更具实力。2022年中东欧百强企业中,共有35家国有企业,相比2019年的29家有所增长。在这35家国有企业中,波兰和匈牙利的国有企业共有20家,占比达57%。波匈这20家国有企业中有13家分布在百强企业的前40名,其余7家散布于50~93名的区间。据统计,2015年中东欧国家由本国政府参股或控股的国有企业总营业收入占中东欧各类企业全部营业收入的19%,其总资产占中东欧各类企业总资产的35%^②。

波匈国有企业在本国经济中的地位十分突出。入围中东欧百强企业的13家波兰国有企业均位列2022年波兰企业前40强。入围百强企业的7家匈牙利国有企业位列2022年匈牙利企业前50强。另外,在2022年波兰和匈牙利十强企业中,国有企业均占据半壁江山。需要说明的是,乌克兰危机升级导致能源价格上涨并不是这些国有企业崛起的原因,仅仅增加了相关企业的营业收入。早在能源价格上涨之前,这些企业已经位居中东欧百强企业之列且排名并未出现显著变动。例如,波兰国家石油公司(PKN Orlen)和匈牙利“MOL”油气公司长年稳居第一位和第三位。

^① 孔田平:《从巴尔采罗维奇计划到莫拉维茨基计划——试析波兰经济转型范式和发展模式的变化》,《欧亚经济》2018年第4期。

^② Piotr Matuszak and Katarzyna Szarzec, The Scale and Financial Performance of State-owned Enterprises in the CEE Region, *Acta Oeconomica*, 2019, Vol. 69, No. 4, pp. 549-570. 该研究的统计数据包括中东欧国家2140家企业,其中各类型国有企业共239家。

表 1 波兰和匈牙利入围中东欧百强的 20 家国有企业

中文名称	外文名称	主要股东	2018 年 排名	2022 年 排名
波兰国家石油公司	Polski Koncern Naftowy Orlen S. A.	波兰财政部占股 32.4% ;波兰总理府占股 27.52%	1	1
匈牙利“MOL” 油气公司	MOL Magyar Olaj – és Gázipari Nyrt.	MOL – 新欧洲基金会、梅塞纳斯大学考文纽斯基金会、马加什·考文纽斯大学基金会各占股 10%	3	3
波兰油气公司	Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S. A.	波兰国家石油公司全资子公司	4	5
波兰“PGE”电力 公司	PGE Polska Grupa Energetyczna	波兰总理府占股 60.1%	7	10
匈牙利国家电力 公司	MVM Magyar Villamos Muvek Zrt.	匈牙利政府全资	10	17
波兰“Grupa Lotos” 集团	Grupa Lotos S. A.	波兰国家石油全资子公司	12	8
波兰“KGHM”铜业 集团	KGHM Polska Miedu S. A.	波兰财政部占股 31.79%	13	15
波兰“TPE”能源 公司	Tauron Polska Energia S. A.	波兰总理府占股 30.1% ;波兰“KGHM”铜业集团占股 10.4%	19	18
捷克“Orlen Unipetrol” 石化公司	Orlen Unipetrol RPA S. R. O.	波兰国家石油公司全资子公司	22	16
波兰“ENEA” 电力公司	ENEA S. A.	波兰财政部占股 51.5%	27	39
立陶宛 “Orlen Lietuva” 石油公司	Orlen Lietuva A. B.	波兰国家石油公司全资子公司	31	20
匈牙利“MVM CEEnergy”能源公司	MVM CEEnergy Zrt.	匈牙利国家电力公司全资子公司	32	94
斯洛伐克“SLOVNAFT” 石油公司	SLOVNAFT A. S.	匈牙利“MOL”油气公司全资子公司	34	27

(续表 1)

中文名称	外文名称	主要股东	2018 年 排名	2022 年 排名
波兰“Sieci”输电公司	Polskie Sieci Elektroenergetyczne S. A.	波兰总理府全资	36	63
波兰“Grupa Azoty”化工公司	Grupa Azoty S. A.	波兰财政部占股 33%	40	54
匈牙利“MVM Partner”电力公司	MVM Partner Energiakereskedelmi Zrt.	匈牙利国家电力公司全资子公司	52	—
匈牙利“MAVIR”国家电网公司	MAVIR Magyar Villamosenergia – ipari Átviteli Rendszerirányító	匈牙利国家电力公司全资子公司	56	38
匈牙利“MVM Next”电力公司	MVM Next Energiakereskedelmi Zrt.	匈牙利国家电力公司全资子公司	73	—
波兰“JSW”煤矿集团	Jastrzębska Spółka Węglowa S. A.	波兰财政部占股 54.84%	91	64
波兰国家森林管理局	Państwowe gospodarstwo lesne Lasy Państwowe	波兰财政部全资	93	67

资料来源: BVD ORBIS – 全球企业数据库, <https://orbis.bvdinfo.com/>; Coface CEE TOP 500 Companies 2022 Edition and Coface CEE TOP 500 Companies 2018 Edition, <https://www.cofacecentraleurope.com/News-Publications/Coface-CEE-Top-500-companies>

表 2 2022 年波兰十强企业

排名	中文名称	外文名称	企业类型
1	波兰国家石油公司	Polski Koncern Naftowy Orlen S. A.	国有企业
2	波兰油气公司(波兰国家石油公司全资子公司)	Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S. A.	国有企业
3	“Jeronimo Martins”波兰公司	Jeronimo Martins Polska S A	私营企业
4	波兰“PGE”电力公司	PGE Polska Grupa Energetyczna	国有企业
5	波兰“Grupa Lotos”公司(波兰国家石油公司全资子公司)	Grupa Lotos S. A.	国有企业
6	波兰“KGHM”铜业集团	KGHM Polska Miedu S. A.	国有企业

(续表 2)

排名	中文名称	外文名称	企业类型
7	力德零售波兰公司	Lidl Sp. z o. o. sp. k.	私营企业
8	波兰博彩公司	Totalizator Sportowy Sp. z o. o.	私营企业
9	“Eurocash”零售公司	Eurocash S. A.	私营企业
10	波兰“TPE”能源公司	Tauron Polska Energia S. A.	国有企业

资料来源: Coface CEE TOP 500 Companies 2022 Edition, <https://www.cofacecentraleurope.com/News-Publications/Coface-CEE-Top-500-companies>.

表 3 2022 年匈牙利十强企业

排名	中文名称	外文名称	企业类型
1	匈牙利“MOL”油气公司	MOL Magyar Olaj- és Gázipari Nyrt.	国有企业
2	匈牙利国家电力公司	MVM Magyar Villamos Muvek Zrt.	国有企业
3	奥迪匈牙利公司	Audi Hungaria Zrt.	私营企业
4	罗伯特·博世匈牙利公司	Robert Bosch Elektronika Gyártó Kft.	私营企业
5	匈牙利“MVM CEEnergy”能源公司 (匈牙利电力公司全资子公司)	MVM CEEnergy Zrt.	国有企业
6	三星匈牙利公司	Samsung Electronics Magyar Zrt.	私营企业
7	梅赛德斯奔驰匈牙利公司	Mercedes-Benz Manufacturing Hungary Kft.	私营企业
8	匈牙利“MVM Partner”电力公司 (匈牙利国家电力公司全资子公司)	MVM Partner Energiakereskedelmi Zrt.	国有企业
9	匈牙利“MAVIR”国家电网公司 (匈牙利国家电力公司全资子公司)	MAVIR Magyar Villamosenergia- ipari Átviteli Rendszerirányító Zrt.	国有企业
10	宝思德化工公司	BorsodChem Zrt.	国有企业

资料来源:同表 2。

政府全资是波匈国有企业最主要的所有制形式。在两国 20 家国有企业中有 12 家政府全资企业。例如,波兰国家石油公司的股东均为政府机构或国有基金(财政部、总理府、国家开放养老基金等),且表 1 中有 4 家波兰国有企业均为该企业的全资子公司。波兰“Sieci”输电公司和波兰国家森林管理

局也均为波兰政府全资的企业。匈牙利政府是匈牙利国家电力公司的唯一股东,而该企业有4家全资子公司出现在表1之中。混合所有制的国有企业仅有8家,其股东主要包括企业、基金、保险公司、银行等。例如,匈牙利“MOL”油气公司的股东有匈牙利“OTP”银行、阿曼国家石油公司、荷兰“ING”银行、意大利裕信银行等;各类中小投资者在波兰“KGHM”铜业集团共持股50%以上。俄罗斯政府控股的“Norica”公司(Norica Holding Sarl)也曾一度持有波兰“Grupa Azoty”化工公司19.82%的股份。但由于2014年对俄制裁导致的资产冻结,该企业大幅减持,2020年仅持股0.41%。

波匈国有企业的国际化程度较高,但策略有所不同。波兰主要国有企业普遍积极在海外参股或开设子公司。例如,波兰国家石油公司在美国、加拿大、捷克、立陶宛、瑞士等国参股18家企业,其中股份占50%以上或全资的企业有17家,其全资子公司捷克“Orlen Unipetrol”石油公司和立陶宛“Orlen Lietuva”石油公司入围中东欧百强企业。波兰“KGHM”铜业集团在美国和加拿大等国控股50%以上或全资持有的企业共13家。波兰油气公司和“PGE”电力公司在挪威、德国、瑞典等国各拥有两家全资子公司。然而,匈牙利国有企业的海外业务全部集中在匈牙利“MOL”油气公司一家。该企业在荷兰、意大利、俄罗斯、罗马尼亚、克罗地亚、斯洛伐克、哈萨克斯坦、阿曼等国共参股47家企业,其中股份占50%以上或全资的企业有32家,其全资子公司斯洛伐克石油公司(Slovnaft)入围中东欧百强企业。该企业也曾参股克罗地亚最大的国有企业“INA”石油公司(49%股权),但在2020年的时候全部卖出。其第二大国有企业匈牙利国家电力公司及其下属的“CE”能源公司在捷克、瑞士、克罗地亚和斯洛伐克各全资持有3家子公司。表1其余的匈牙利国有企业几乎没有海外业务。

(四) 国有企业监管模式

经合组织将国有企业的监管模式分为五类:集中模式、部门共有模式、所有权与监管双轨模式、协调型代理机构模式和分散模式。根据经合组织对全球31个国家的统计,大约有50%的国家采用集中模式,25%的国家采用部门共有模式,14%的国家采用协调型代理结构模式,7%的国家采用所有权与监管双轨模式,只有4%的国家采用分散模式^①。

^① OECD, Ownership and Governance of State - owned Enterprises: A Compendium of National Practices, 2018, <https://www.oecd.org/corporate/Ownership-and-Governance-of-State-Owned-Enterprises-A-Compendium-of-National-Practices.pdf>

波兰主要采取集中模式,即一国政府的特定部门参股、控股和监管所有或大多数国有企业。当前波兰对国有企业的监管权力主要集中于国有资产部。原本主要监管国有企业的经济部和国库部在 2015 年和 2017 年相继改组。2019 年波兰政府成立了国有资产部,专门负责管理国有资产。同年经济发展部的 77 家国有企业全部被划归国有资产部,而经济发展部不再对这些企业行使股权。截至 2022 年 9 月,国有资产部监管 170 家国有企业并代国家行使股权^①。其他部委辖下的国有企业数量较少,例如,基础设施部 (Ministry of Infrastructure) 22 家、发展和技术部 (Ministry of Development and Technology) 14 家、财政部两家等^②。另外,2016 年波兰政府颁布了新的国有资产管理法。该法详细列明了政府必须参与的行业,包括电力、石油、天然气、化工和国防工业等。该法还将 22 家企业列为股份不可出售的企业,其中包括波兰国家石油公司、波兰“KGHM”铜业集团等^③。

匈牙利的监管模式更为分散、灵活:对一般性国有企业采取较为分散的模式,对龙头企业采取单独监管的模式。当前匈负责管理国有资产的不管部部长全权委托匈牙利国有资产控股公司 (Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt.) 来监管大部分国有企业。该公司共监管 66 家国有企业^④。与此同时,其他部委也监管一定数量的企业,例如总理府 20 家、外交和外贸部 12 家、财政部 6 家等^⑤。但是,这些国有企业并非匈牙利国有企业的主力。规模最大的两家企业——匈牙利国家电力公司和“MOL”油气公司均不在上述部委和国有资产控

① Ministra Aktywów Państwowych, Spółki objęte nadzorem właścicielskim Ministra Aktywów Państwowych, <https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe/spolki-objete-nadzorem-wlascielskim-ministra-aktywow-panstwowych>

② Ministerstwo Finansów, Nadzór nad spółkami Skarbu Państwa, <https://www.gov.pl/web/finanse/nadzor-nad-spolkami-skarbu-panstwa>; Ministerstwo Rozwoju i Technologii, Wykaz spółek, <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/wykaz-spolek>

③ Internetowy System Aktów Prawnych, Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20160002259>

④ Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt., Állami Tulajdonú Társasági Részeseések, https://www.mnv.hu/tarsasagi_portfolio/allami_tulajdonu_tarsasagi_reszesedések

⑤ Külgazdasági és Külügyminisztérium, Háttérintézmények, <https://kormany.hu/kulgzdasagi-es-kulugyminiszterium/hatterintezmenyek>; Pénzügyminisztérium, Háttérintézmények, <https://kormany.hu/penzugyminiszterium/hatterintezmenyek>; Miniszterelnökség, Háttérintézmények, <https://kormany.hu/miniszterelnokseg/hatterintezmenyek>

股公司的监管范围内。匈牙利国家电力公司在 2018 ~ 2022 年欧尔班政府时期受创新和技术部的单独监管,在 2022 年最新一届欧尔班政府中转由技术和工业部监管。但 2022 年 11 月技术和工业部被取缔,其职能被分散到能源事务部等多个部委,而对匈牙利国家电力公司的监管归属悬而未决。“MOL”油气公司的监管将如下文所示,已经完全脱离了上述经合组织定义的传统国有企业监管模式。

三 波兰和匈牙利的国有企业与第二次转轨

国有企业私有化曾经是波匈等国转轨的重要组成部分,而当前两国实施的再国有化也成为修正新自由主义政治经济体制,进而推动第二次转轨的重要内容。因此,波匈再国有化的目的不仅限于行使国有企业的传统功能,如保障战略性的能源安全等,而旨在加强公共部门对经济和社会的影响并为政治组织和经济组织提供激励,以建立、巩固第二次转轨及配套的制度体系。

(一) 国有企业与第二次转轨的经济基础

经济高速增长一直以来都是波匈政府最大的合法性来源,而乌克兰危机升级对波匈两国经济增长造成严重影响。2010 年至今,波匈 4% ~ 5% 的国内生产总值实际增长率曾数年在欧盟名列前茅。借此,匈牙利青年民主战士联盟连续四次赢得大选,法律与公正党在波兰连续赢得两次大选。经济增长让两国政府更具合法性地反对新自由主义并实行第二次转轨。欧尔班在 2023 年 1 月的一次讲话中表示,匈牙利这种摆脱了新自由主义教条的、互联而非割裂的经济模式成功让本国实现趋同。2010 年匈牙利人均购买力为 66,2021 年为 77(欧盟平均水平为 100)^①,这其中国有企业作出一定贡献。据国际货币基金组织和欧洲复兴开发银行统计,2014 ~ 2016 年,波兰和匈牙利国有企业的资产规模分别占两国国内生产总值的 60% 和 40% 左右^②,其创

^① Orbán Balázs, Nem a Szétbontásra, Igen az Összekapcsolásra – Ez Orbán Stratégiája a Következő Évtizedre, https://mandiner.hu/cikk/20230104_nem_a_szetbontasra_igen_az_osszekapcsolasra_a_magyar_strategia

^② IMF European Department, Reassessing the Role of State – Owned Enterprises in Central, Eastern, and Southeastern Europe, No. 19/11, 2019, <https://www.imf.org/en/Publications/Departmental-Papers-Policy-Papers/Issues/2019/06/17/Reassessing-the-Role-of-State-Owned-Enterprises-in-Central-Eastern-and-Southeastern-Europe-46859>

造的增加值分别占两国国内生产总值的 1.5% 和 2.5%，而其营业收入分别占两国国内生产总值的 24% 和 17% 左右^①。但是，在乌克兰危机升级的背景下，波兰和匈牙利能源短缺问题日益严重。欧盟自俄罗斯进口石油的比重已经从 2021 年的 24.8% 降至 2022 年第三季度的 14.4%，自俄进口天然气的比重从 2021 年的 39.3% 降至 2022 年第三季度的 15%^②。乌克兰危机升级还加剧了两国原本已经高企的通胀。波兰和匈牙利蝉联 2020 年和 2021 年欧盟“通胀冠军”，2022 年两国通胀率分别达到 13.2% 和 15.3%，依旧是欧盟内通胀前五的水平^③。

面对上述困境，波匈国有企业的首要任务是保障本国能源安全，以稳住本国的输入性通胀、缓解能源危机，进而保障经济复苏。由表 1 可知，能源部门的国有企业是波匈国有企业的绝对主力^④。除波兰国家森林管理局、波兰“KGHM”铜业集团、波兰“Grupa Azoty”化工公司 3 家企业外，波匈其余 17 家国有企业均从事石油、天然气和电力相关行业，且已成为中东欧能源市场的龙头。

例如，成立于 1995 年的波兰国家石油公司源自私有化时期波兰最大的石油零售企业和石油精炼企业的整合^⑤，是波兰最大的石油精炼、石油分销和石油化工企业，在整个中东欧拥有超过 2 700 座加油站。匈牙利“MOL”油气公司同样诞生于企业兼并。1991 ~ 1995 年，该企业先后兼并了原匈牙利国家油气工业信托公司(Országos Koolaj – és Gúzipari Tröszt)旗下的 9 家企业^⑥。

① Peter Tabak and Sanja Borkovic, *Economic Performance of State – owned Enterprises in Emerging Economies: A Cross – country Study*, EBRD Policy Strategy and Delivery, 2020, <https://www.ebrd.com/what-we-do/economic-research-and-data/cse-economists/economic-performance-soes-in-emerging-economies.html>

② Eurostat, *EU Imports of Energy Products – Recent Developments*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_imports_of_energy_products_-_latest_developments

③ Eurostat, *HICP – Inflation Rate*, <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00118/default/table?lang=en>

④ 其他中东欧国家的龙头国有企业同样集中于能源领域，如保加利亚能源控股公司(Bulgarian Energy Holding JSC)、捷克“CEZ”能源公司(CEZ A. S.)、斯洛文尼亚“Petrol”石油公司(Petrol D. D.)、塞尔维亚电力公司(Javno preduzece Elektroprivreda Srbije Beograd)等。

⑤ Jonathan Craig, Francesco Gerali, Fiona MacAulay and Rasoul Sorkhabi, *The History of the European Oil and Gas Industry (1600s – 2000s)*, Geological Society, London, 2018, pp. 205 – 206.

⑥ MOL, *Történeti Áttekintés*, <https://molgroup.info/hu/a-mol-csoportrol/tortenetunk>

该企业在匈牙利的地位与波兰国家石油公司在波兰的地位近似。匈牙利国家电力公司属于新晋龙头,自 2013 年开始迅速扩张,目前已成为匈国内电力和天然气市场的绝对霸主,供应匈本土发电量的 70%、工业用气的 50% 以及所有匈家庭用电和用气^①。

这些国有企业积极推动本国能源多样化进程。波兰在乌克兰危机升级之前就一直致力于减少自俄罗斯的能源进口。当前,波兰国家石油公司仅与俄罗斯鞑靼石油公司(Tafneft)保有一份将于 2023 年 12 月到期的协议,其 30% 精炼油来自俄罗斯,并于 2023 年 2 月将这一比重削减到 10%^②。同时,波兰国家石油公司先后兼并了“Grupa Lotos”公司和波兰油气公司两大国有油气企业。波兰政府认为,此类兼并将有助于提高上游和精炼环节的效率,保障波兰和该地区的能源安全。因此,波兰国家石油公司有望在 2030 年成为欧洲最大的综合石化生产商之一^③。

由于匈牙利继续进口俄罗斯天然气和石油,其能源危机程度相对波兰较低,但匈牙利“MOL”油气公司仍多措并举:加强绿色能源、扩大石油来源、保障自俄能源进口。例如,该公司已经与美国普拉格能源有限公司合作在匈建立欧洲最大的绿色氢能生产中心,于 2023 年投入运营^④。2022 年 5 月该公司表示已投资 1 亿欧元升级部分石油精炼设备,以处理 30% ~ 35% 的非俄罗斯乌拉尔石油^⑤。匈牙利国家电力公司与俄罗斯天然气工业股份公司于 2022 年

① MVM, Legfontosabb Mutatóink, [https://mvm.hu/hu - HU/Rolunk/AzMVMCsoportrol/ACegcsoportol](https://mvm.hu/hu-HU/Rolunk/AzMVMCsoportrol/ACegcsoportol)

② Reuters, Poland's PKN Orlen Applied for 3 mln T of Russian Oil via Druzhba for 2023 - Kommersant newspaper, [https://www.reuters.com/article/russia - oil - exports - poland - idUSL1N32C1WH](https://www.reuters.com/article/russia-oil-exports-poland-idUSL1N32C1WH)

③ Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, [https://www.gov.pl/web/premier/rm - zgoda - na - polaczenie - ogniska - warszawa - z - pkn - orlen - sa - plock - zgoda - na - zbycie - pakietu - mniejszosciowego - akcji - pkn - orlen - sa - plock - ; https://www.gov.pl/web/premier/wniosek - o - wyrazenie - przez - rade - ministrow - zgody - na - polaczenie - spolek - grupa - lotos - spolka - akcyjna - z - siedziba - w - gdansku - oraz - polski - koncern - naftowy - orlen - spolka - akcyjna - z - siedziba - w - plocku](https://www.gov.pl/web/premier/rm-zgoda-na-polaczenie-ogniska-warszawa-z-pkn-orlen-sa-plock-zgoda-na-zbycie-pakietu-mniejszosciowego-akcji-pkn-orlen-sa-plock-;https://www.gov.pl/web/premier/wniosek-o-wyrazenie-przez-rade-ministrow-zgody-na-polaczenie-spolek-grupa-lotos-spolka-akcyjna-z-siedziba-w-gdansk-u-oraz-polski-koncern-naftowy-orlen-spolka-akcyjna-z-siedziba-w-plocku)

④ MOL Group, One More Step toward Energy Independence: MOL Launches the Production of Green Hydrogen, [https://molgroup.info/en/media - centre/press - releases/one - more - step - toward - energy - independence - mol - launches - the - production - of - green - hydrogen](https://molgroup.info/en/media-centre/press-releases/one-more-step-toward-energy-independence-mol-launches-the-production-of-green-hydrogen)

⑤ Financial Times, Hungary's MOL Prepares to Move away from Russian Oil, [https://www.ft.com/content/87308996 - a5a0 - 4e6f - acbd - 7c69cc019e8c](https://www.ft.com/content/87308996-a5a0-4e6f-acbd-7c69cc019e8c)

10 月达成价格和输气路线协议,允许延迟支付价格上涨的部分且绕道“土耳其溪”管道保障供应^①。此外,匈牙利也加大了从哈萨克斯坦、伊拉克等国的能源进口。

可见,虽然乌克兰危机升级深刻改变了波兰和匈牙利的内外部环境,将两国拖入滞胀和能源危机,但这对国有企业而言并非坏事,反而加强了其存在。波匈政府借此进一步巩固了国有企业在国民经济中的地位,再次为国有企业对两国第二次转轨的推动作用做了背书。

(二) 国有企业与第二次转轨的精英基础

经合组织认为,一个设计良好的国有企业治理结构应既能保障公共部门的所有人身份,又能为私营和国有两类企业提供公平的竞争环境^②。然而,如果企业治理不良,就会成为国家政治供养体系或管理层谋取私利的一部分^③。当前波匈国有企业在一定程度上已经成为两国政府向政治和经济精英提供租金的手段之一。此类现象在其他中东欧国家,如捷克、北马其顿等同样屡见不鲜^④。不同的是,波兰依靠传统的政治任命,而匈牙利更进一步,采取国有企业“隐形私有化”和私营企业“非正式国有控制”的手段。

波兰通过国有企业收买精英的方式相对较为单一,主要是直接委派政府高官及其亲信至国有企业任职。例如,2016 年时任波兰国防部部长安东尼·马切列维奇(Antoni Macierewicz)的顾问同时被任命为两家大型国有企业的监管委员会委员,但这名年仅 26 岁的顾问没有任何相关从业经验。有研究称,波兰政府内部都在竞相争取这种从政府调任国有企业的晋升路径^⑤。对

① Reuters, Hungary Finalises Deferred Payments Deal with Gazprom – Minister, <https://www.reuters.com/business/energy/hungary-finalises-deferred-payments-deal-with-gazprom-minister-2022-10-12/>

② OECD, Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises 2015 Edition, 2015, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-guidelines-on-corporate-governance-of-state-owned-enterprises-2015_9789264244160-en

③ OECD, State-owned Enterprises (Dimension 6), in Competitiveness in South East Europe 2021 : A Policy Outlook, 2021, <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/56a2fc2c-en/index.html?itemId=/content/component/56a2fc2c-en>

④ Seán Hanley and Milada Anna Vachudova, Understanding the Illiberal Turn: Democratic Backsliding in the Czech Republic, *East European Politics*, 2018, Vol. 34, No. 3, pp. 276 – 296; Dušan Pavlovic, When Do Neoliberal Economic Reforms Cause Democratic Decline? Evidence from the Post-communist Southeast Europe, *Post-Communist Economies*, 2019, Vol. 31, No. 5, pp. 671 – 697.

⑤ Adam Szlapka, Repolonization and State Patronage: Current Challenges for Poland, <http://4liberty.eu/review-7-repolonization-and-state-patronage-current-challenges-for-poland/>

此,波兰最大反对党公民纲领党前党主席格热戈日·谢蒂纳(Grzegorz Schetyna)曾表示,必须要在2023年秋季的大选中结束这一裙带国家时代^①。不过,这种方式并非法律与公正党的“专利”。2001~2017年期间,在波兰1.2万家股份制企业中,国有企业董事会和监事会变动的规模与频率远高于私营企业,且与选举周期密切相关^②。

匈牙利主要借助基金会淡化国有特征,进而为政治精英提供“非国有”色彩的租金。2019~2021年匈牙利政府将“MOL”油气公司30%的股份平均分配给了三家基金会: MOL—新欧洲基金会、梅塞纳斯大学考文纽斯基金会和马加什·考文纽斯大学基金会。值得注意的是,匈牙利政府均是在三家基金会成立的当年便向其交付股份。其中,马加什·考文纽斯大学基金会除了参股“MOL”油气公司以外,也持有匈牙利著名企业“Gedeon Richter”制药公司10%的股份。匈牙利政府的这种方式并未弱化政府对这些企业的影响与控制,因为这些基金会董事会主席或成员均由政府官员担任。例如,匈牙利总理的政治顾问欧尔班·鲍拉日(Orbán Balázs)担任马加什·考文纽斯大学基金会的董事会主席,现任匈牙利司法部部长瓦尔加·尤蒂特(Varga Judit)担任米什科尔茨大学基金会的董事会主席,现任外交部部长西亚尔多·彼得(Szijjártó Péter)则担任塞切尼·伊斯特万大学基金会的董事会主席等。更为重要的是,由于匈牙利基本法第九修正案缩小了公共资产的定义范畴,虽然此类与匈牙利政府关系密切的基金会不再属于公共资产的管理范围,但是,匈牙利政府却不断向这些基金会赠予大量资金。有观点将匈牙利政府的这一做法称之为“隐形私有化”^③。

除了国有企业“隐形私有化”之外,“非正式国有控制”也是匈牙利特有的一种方式,即通过公共采购等培养、操纵商业精英,让其私营企业服务于国

① Politico, It's All or Nothing for Poland's Ruling PiS Party This Year, <https://www.politico.eu/article/its-all-or-nothing-for-polands-pis-this-year-kaczynski-morawiecki-rule-of-law/>

② Katarzyna Szarzec, Bartosz Totleben, Dawid Piatek, How Do Politicians Capture a State? Evidence from State-owned Enterprises, *East European Politics and Societies*, 2020, Vol. 36, No. 1, pp. 141-172.

③ Zubor Zalán, Rejtett Privatizáció: az Elmúlt Évben Több Ezermilliárdos Vagyon Került az Államtól a Kormánypárt által Alapítványokhoz, <https://atlatszo.hu/kozpenz/2021/12/27/rejtett-privatizacio-az-elmult-evben-tobb-ezermilliardos-vagyon-kerult-az-allamtol-a-kormanypart-altal-uralt-alapitvanyokhoz/>

家或政客个人。国家即便在没有持股的情况下,依旧能够通过个人影响力来确保国家对企业、董事会或经理人的控制。例如,在欧尔班政府的扶持下,梅萨罗什·洛林茨(Mészáros Lorinc)自2010年欧尔班再次上台至2021年短短11年间从匈牙利一位镇长跃居福布斯匈牙利富豪榜第一。梅萨罗什旗下的各类企业涉足建筑、餐饮、农业、传媒等各类行业,并从政府公共采购项目中获益颇丰。有报道称,2016年他直接或间接控制的各类企业共获得公共采购资金2250亿福林,约6亿美元^①。这种裙带关系让梅萨罗什成为匈政府或欧尔班个人的工具,服务于两者的利益。亚诺什·桑塔(János Sánta)则垄断了匈牙利全国的烟草零售业,其所有的全国烟草商店供应有限责任公司(Országos Dohányboltellátó Kft.)在2022年中东欧百强企业中位列第89位。

正是由于政府与商业精英间的这种裙带关系,克罗地亚总理安德烈·普兰科维奇(Andrej Plenkovic)于2022年9月正式否决了关于匈牙利“Indotek”投资基金收购克本土最大农产品生产商“Fotenova”公司43%的股份提案。普兰科维奇公开表示,怀疑该基金所有人丹尼·耶利内克(Daniel Jellinek)直接受命于欧尔班^②。

(三) 国有企业与第二次转轨的社会基础

第二次转轨不仅需要精英的支持,也需要社会大众的民意基础。对此,波兰和匈牙利均尝试改革媒体行业来影响民意,将外资媒体视为第二次转轨的障碍,要在媒体领域实现“再波兰化”“再马扎尔化”。在此过程中,波兰通过国有企业来实现政府对媒体的影响,而匈牙利通过上述“非正式国有控制”的私营企业来达到这一目的。

波兰国有企业直接通过资助和收购的方式进入媒体行业。例如,2017年总统选举前,波兰《选举报》(Gazeta Wyborcza)获得了来自波兰国有企业和政府部委共约46万欧元的资助,2018年这一资助额度降至5.5万欧元^③。2020年11月,波兰国家石油公司完成了对“Ruch”公司65%股份的收购。该公司在全国运营1300多家报刊亭。同年12月,波兰国家石油公司自德国企

① HVG, Mészáros Lorinc 2016 – ban 225 Milliárdot Kaszált Cégeivel, https://hvg.hu/gazdasag/20161213_meszaros_lorinc_225_milliard_kozbeszerzes

② Euractiv, Croatia Set to Block Hungarian Fund's Purchase of Top Food Group, https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/croatia-set-to-block-hungarian-funds-purchase-of-top-food-group/

③ DW, Poland Errs on Foreign Media Limits, <https://www.dw.com/en/poland-plans-limitations-foer-foreign-owned-media/a-55534861>

业手中收购了波兰最大的出版商之一——波兰出版社(Polska Press),因此,波兰政府间接控制了波兰24家地方报纸中的20家以及12家周刊和500个门户网站。此后,波兰政府也尝试过通过法律手段直接强迫外资出让股份。2021年8月,波兰众议院推翻了参议院的否决决议,通过限制外国资本控股媒体的法案,不允许欧洲经济区以外的法人或自然人控股波兰媒体。但迫于国际和国内压力,该法案于当年12月被总统杜达否决。

匈牙利政府选择操纵商业精英来影响媒体。匈牙利政府在2018年公开以政府令的形式将这一模式认定为具有国家战略重要性的行为^①。总理欧尔班本人则将这一模式称为国有。2017年欧尔班宣称,国家已经掌控了匈牙利国内所有媒体55%的所有权,这一指标在2010年为34%^②。如果没有私营企业的协助,不可能达到55%这一数字,因为几乎所有的地方媒体都被上述有裙带关系的私营企业所控制。例如,匈牙利原第一大左翼报纸《民族自由报》(Népszabadság)在2016年被收购后随即停刊。最大的保守派报刊《匈牙利民族报》(Magyar Nemzet)以及重要的门户网站“Origo”和“Index”也未能幸免,几经易手后最终都被梅萨罗什的企业收购。据称,在2018年大选之前,匈牙利政府已经控制了所有的18家地方报纸,而梅萨罗什的企业“Mediaworks”公司拥有其中的13家。当时匈牙利媒体市场上80%的政治和公共事务新闻机构都由政府资助^③。目前,梅萨罗什的中欧出版和媒体基金会(Közép - Európai Sajtó és Média Alapítvány)已成为这一模式的核心。该基金会自2018年8月成立后至今,在短短5年内便将476个媒体品牌收入旗下,其中不乏著名的“ECHO TV”和“Hír TV”等电视台以及改革后的《匈牙利民族报》等传播力较广的媒体。与此同时,由于该基金会的行为被政府令认定为具有国家战略重要性,其垄断性地位和收购行为可以免于经济竞争部门和媒体监管部门的审查。

另外,波匈国有企业除了从影响媒体的角度来获得民意之外,也在一定程度保障了本国就业。2020年波兰工业部门就业中,国有企业共雇用约27.6万

^① A Kormány 229/2018. (XII. 5.) Korm. Rendelete, 2018, 192. Szám, https://jogkodex.hu/jsz/2018_229_korm_rendelet_2075253

^② EUACTIV, Orbán's Influence on the Media Is without Rival in Hungary, <https://www.euractiv.com/section/media/news/orban-s-influence-on-the-media-is-without-rival-in-hungary/>

^③ Márton Bede, Orbán Completes Takeover of Hungarian Regional Media, <http://ipi.media/orban-completes-takeover-of-hungarian-regional-media/>

人,占工业部门总就业人数的8.8%,比2018年增长1.8%^①。有研究认为,波兰国有企业就业人数多的现象与工会的作用密不可分。波兰国有企业部门的工会自转轨后一直都具备较强的讨价还价能力,不断呼吁国家对工业进行干预和补贴^②。匈牙利国有企业雇员人数占匈全部雇员人数的6%左右^③。

结 语

波兰和匈牙利乃至整个中东欧的国有企业并未因转轨后的私有化而完全消失,反而依旧成为政治经济领域的重要行为体,更是波匈否定新自由主义式转轨并实行第二次转轨的抓手之一。经济方面,随着波匈两国对再国有化的重视,两国国有企业不仅在本国十强企业中占据半壁江山,还在整个中东欧百强企业中占20%。其中,波兰国家石油公司和匈牙利“MOL”油气公司常年位居中东欧百强企业的第二位和第三位。政治方面,国有企业成为波匈两国政府重新塑造政治经济发展模式的延伸工具。首先,作为国有企业主力的能源类企业发挥其传统职能,在乌克兰危机升级背景下积极保障本国能源进口渠道,以缓解能源危机和通货膨胀,进而更好地促进经济复苏。其次,通过政治任命、借助基金会的“隐形私有化”、操纵经济精英的“非正式国有控制”等方式,国有企业为政治和经济精英提供租金激励。再次,传统国有企业和“非正式国有控制”的私营企业大举进军媒体市场,进而影响社会民意。总体而言,波兰和匈牙利的国有企业已经不仅仅是传统意义上的国有企业,而是演化成“第二政府”,创建、巩固了两国第二次转轨的经济基础、精英基础和社会基础。

(责任编辑:徐向梅)

① Statistic Poland, Statistical Yearbook of Industry – Poland 2021, <https://stat.gov.pl/en/topics/statistical-yearbooks/statistical-yearbooks/statistical-yearbook-of-industry-poland-2021,5,15.html>; Yearbook of Labour Statistics 2019, <https://stat.gov.pl/en/topics/statistical-yearbooks/statistical-yearbooks/yearbook-of-labour-statistics-2019,10,7.html>

② Vera Trappmann, Trade Unions in Poland: Current Situation, Organization and Challenges, Friedrich – Ebert – Stiftung, 2012, <https://library.fes.de/pdf-files/id-moe/08949.pdf>

③ IMF European Department, Reassessing the Role of State – owned Enterprises in Central, Eastern, and Southeastern Europe, No. 19/11, 2019, <https://www.imf.org/en/Publications/Departmental-Papers-Policy-Papers/Issues/2019/06/17/Reassessing-the-Role-of-State-Owned-Enterprises-in-Central-Eastern-and-Southeastern-Europe-46859>