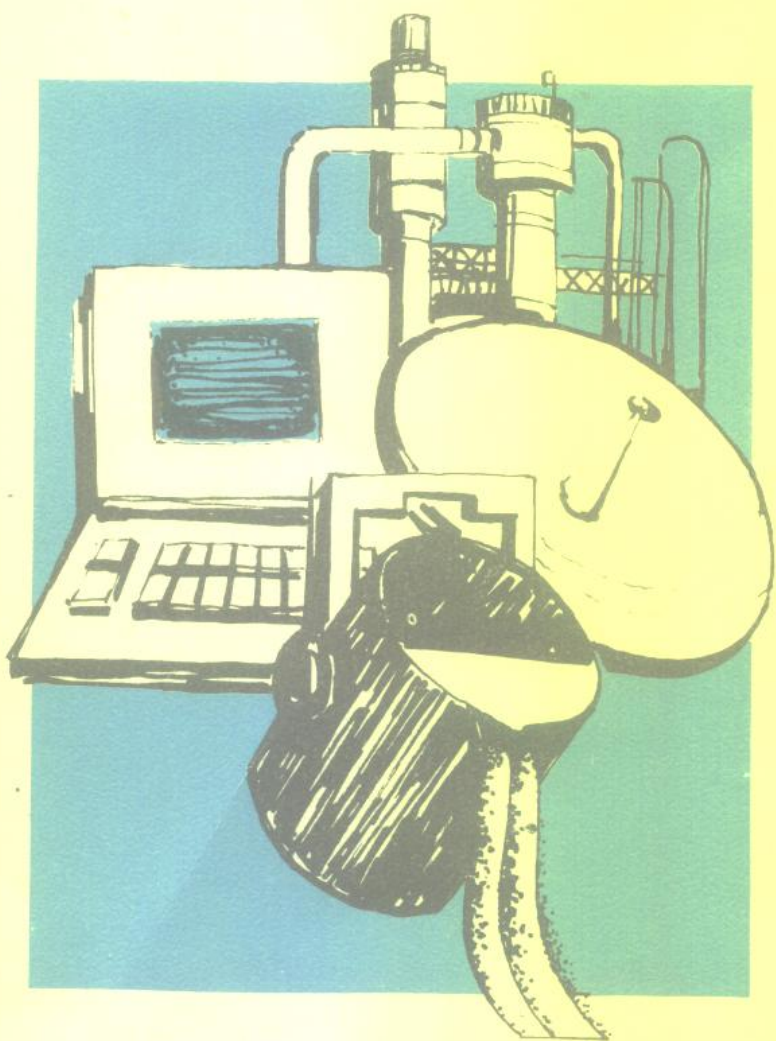


世界银行研究报告丛书

公有制工业企业 成功的决定因素

〔世界银行〕 马姆德·阿里·阿尤布 著
斯文·奥拉夫·赫格斯特德



中国财政经济出版社

世界银行研究报告丛书

公有制工业企业 成功的决定因素

〔世界银行〕马姆德·阿里·阿尤布 著
斯文·奥拉夫·赫格斯特德

罗 龙 黄 剑 平 译

中国财政经济出版社

中文版《公有制工业企业成功的决定因素》的原版英文版 Public Industrial Enterprises: Determinants of Performance 由国际复兴开发银行 / 世界银行于 1986 年出版。

版权所有。

本书是世界银行的非正式出版物。有关的研究工作是由世界银行支持的,但研究的结果以及本书所发表的观点并不代表或反映世界银行的态度或政策。本书所使用的地图、统计图表等也不表示世界银行的意见。

本书作者马姆德·阿里·阿尤布 (Mahmood Ali Ayub) 和斯文·奥拉夫·赫格斯特德 (Sven Olaf Hegstad) 分别是世界银行工业局的高级工业经济学家和高级工业专家。

本书英文版已由(美国)国会图书馆编入图书目录:

Library of Congress Cataloging-in-Publication Data

Ayub, Mahmood Ali, 1948-

Public industrial enterprises.

(Industry and finance series, ISSN 0256-2235; v. 17)

Bibliography: p.

1. Government business enterprises. 2. Organizational effectiveness.

I. Hegstad, Sven Olaf, 1945- II. Title. III. Series.

HD3850.A98 1986 350.009'2 86-15825

ISBN 0-8213-0815-7

世界银行研究报告丛书

公有制工业企业

成功的决定因素

(世界银行) 马姆德·阿里·阿尤布 著
斯文·奥拉夫·赫格斯特德

罗 龙 黄 剑 平 译

中国财政经济出版社出版

北京东城大佛寺东街 8 号

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

经济日报印刷厂印刷

*

787 × 1092 毫米 16 开 5 印张 95,000 字

1987 年 6 月第 1 版 1987 年 6 月北京第 1 次印刷

印数: 1 — 8,000 册

ISBN7-5005-0018-1 / F · 0018 定价: 0.95 元

编 者 的 话

世界银行在其 40 年的发展过程中,荟萃了一批卓越的经济问题专家,积累了丰富的经济开发经验,从而产生了一批优秀的经济问题研究报告。这些报告大多针对发展中国家经济发展中的问题,一题一议,深入透彻,纵横较酌,读来别开生面。为借鉴国外先进经验,推动我国社会主义四个现代化建设,特将这些研究报告汇集成世界银行研究报告丛书,不定期予以出版。

本丛书的出版得到了世界银行的赞助,世界银行驻中国代表处林重庚先生、世界银行出版局和有关各局给予了很大支持,在此致以衷心的感谢!

中国财政经济出版社
世界银行中文版图书编辑部

前 言

本项研究是为了满足世界银行内部及其成员国日益增长的想要了解影响公有制工业企业实绩的那些根本性因素的需要而进行的。为了满足这一需要,我们应用通用的信息收集与分析方法对 13 个国家或地区公有制工业企业进行了国别案例研究。这些研究的作者是:

奥 地 利: 安妮·米尔恩
巴 西: 马姆德·阿尤布
法 国: 吉勒斯·米歇尔
加 纳: 埃比尼泽·尼亚科提
印 度: 杰恩特·卡洛特拉
以 色 列: 戴维·科切夫
意 大 利: 瑟吉奥·里斯图西亚
挪 威: 博·卡尔松
巴基斯坦: 伊斯提克波尔·梅地
葡 萄 牙: 斯文·赫格斯特德
瑞 典: 博·卡尔松
突 尼 斯: 简·斯维杰纳尔
赞 比 亚: 查尔斯·贝克尔

本项研究以上述研究的结果作为背景材料。在必要的地方,这些研究也取材于其他的信息来源和其他国家的经验。

作者们对凯默尔·德维斯,哈林德尔·科里和阿尼尔·苏德在整个准备阶段给予的支持和指导表示深切的感激之情。我们感谢丹尼斯·弗兰纳里和艾拉·利伯曼在写作关于董事会的附件时所给予的支持,感谢苏金·赫尔和吕蓓卡·塞克斯在统计方面给予的协助,感谢惠特尼·瓦特里斯对编辑工作提出的建议,还要感谢威尔逊·佩里斯和托尼·特诺里奥在打印本报告各种初稿时所给予的耐心帮助。最后,作者对珍·格罗斯地蒂亚·德马迪斯、勒鲁瓦·琼斯、戈班德·南坎尼、罗伊·佩伯、阿莱詹德罗·施韦德海姆、埃迪尔伯图·塞居拉、玛丽·雪莉、查里斯·沃伊尔斯提基和乔治·蔡丹对本报告提出的有益意见表示谢意。

提 要

本项研究的主要目的是要找出独立于所有制之外的那些影响公有制工业企业实绩的因素。基于对 13 个国家或地区国有企业实绩的考察,作者分离出三个与经营管理环境有关的因素,用以区别成功的公有制企业与实绩不佳的公有制企业。这些因素包括:(1)公有制企业所面对的竞争的度;(2)公有制企业经营中财务自主和财务负责的程度;(3)管理自主权和管理责任制受到保障的程度和方式。

要通过统计的办法来评价每一个因素各自的重要性是不可能的,而且也许还会把我们引入歧途。通过本书的分析,有一点是清楚的,即:如果这三个因素一起发挥作用,那么,公有制企业的实绩将明显地好于缺少大部分或全部这些因素的情况。

目 录

第一章	导言和概要	(1)
	本项研究的目的和范围	(1)
	为什么要研究公有制企业	(2)
	决定实绩的关键因素	(3)
第二章	公有制工业企业的作用与实绩	(8)
	公有制工业企业的作用	(8)
	公有制工业企业的实绩	(10)
	实绩的差异	(11)
	公有制企业实绩与私人企业实绩的比较	(13)
	小结	(14)
第三章	决定实绩的一个因素：竞争环境	(16)
	逐步形成一个竞争性的环境	(17)
第四章	财务自主权和财务责任制	(19)
	总的财务体制	(20)
	更强的市场规则	(21)
	财务目标和股息政策	(21)
	社会目标的清晰化	(22)
	取消政府补贴	(24)
	辅助性的财务政策	(24)
	适宜的资本结构政策	(24)
	财务关系中更强的纪律和更高的透明度	(25)
	实绩量度体系与鼓励体制	(26)
	小结	(27)
第五章	管理自主权和管理责任制	(28)
	企业管理的三种作用	(28)
	公有制企业管理模式的演化	(29)
	影响组织设置的因素	(35)
	小结	(37)

第六章	管理技能与企业士气.....	(38)
	管理技能.....	(38)
	士气问题.....	(39)
第七章	政府内部的协调.....	(41)
	控股公司.....	(41)
	主管机构.....	(43)
	经验教训.....	(45)
	组织设置的选择.....	(46)
	废除公有制企业的特殊体制.....	(47)
	依照公司法将公有制企业组织成普通的股份公司.....	(47)
	削弱专业部的控制.....	(47)
	设立公有制企业部际委员会和秘书处(主管机构).....	(47)
	加强董事会的作用.....	(47)
	加强企业主要负责人和高级管理人员的作用.....	(48)
	将管理自主权和责任下放给工厂或附属企业.....	(48)
附录一	公有制工业企业的起源.....	(49)
	政治的和意识形态的考虑.....	(49)
	接管病态的私人公司.....	(50)
	私营部门不愿或无力进入的产业.....	(51)
	战略性产业.....	(51)
	内部扩展与多种经营.....	(52)
	为私营部门创造竞争环境.....	(52)
附录二	公有制企业的管理层和董事会.....	(53)
	董事会的作用.....	(53)
	制订政策和战略.....	(53)
	评价企业实绩.....	(54)
	任免企业主要负责人.....	(54)
	为什么有些董事会失去效用.....	(54)
	董事会有效发挥作用的办法.....	(55)
	小结.....	(56)
附录三	控股公司的应用.....	(58)
	目的.....	(58)
	实绩.....	(59)
	长处.....	(59)

避免过多政治干预的缓冲机制	(60)
对所有权的专业化管理	(60)
对稀缺的管理资源进行调剂	(60)
合作优势(协同作用)	(60)
短处	(61)
政治干预的有效手段	(61)
多余的管理层次和拖拉的决策过程	(61)
管理人员缺乏能动性且素质低劣	(62)
过多的财权	(62)
无法发挥应有的作用	(62)
何时应用控股公司这种形式	(63)
统计附录	(65)
正文附表	
一览表 影响公有制企业实绩的因素	(6)
表 1 《幸福》杂志所列 500 家非美国公司中公有制企业所占的份额	(8)
表 2 部分行业中公有制工业企业盈利率(1984 年)	(12)
表 3 财务盈利率的比较(1984 年)	(14)
表 4 财务控制的程度	(27)
表 5 公司管理的通常的作用	(29)
表 6 13 个国家或地区公有制工业企业的管理模式	(30)
表 7 跨行业控股公司的建立	(42)
表 8 主管机构的组织结构	(44)
正文附图	
图 1 一些工业行业中的公有化情况(1984 年)	(9)
图 2 公有制企业部门管理的恶性循环	(20)
图 3 公有制企业部门组织结构的生命周期	(35)
图 4 意大利的公有制企业	(42)
附件附表	
表 A-1 控股公司的建立	(58)
表 A-2 控股公司长处与短处概览	(63)
表 A-3 控股公司的形式	(64)
表 SA-1 主要公有制工业企业的重要指标(1984 年)	(65)
表 SA-2 公有制工业企业在某些指标中的份额(1982 年)	(67)
术语对照表	(68)

第一章 导言和概要

1.01 为什么一些公有制工业企业的实绩好于其他公有制工业企业?举例来说,为什么巴西公有制企业的财务效益和经济效益一般地要好于加纳的或巴基斯坦的同类公有制企业?在巴西国内,又是什么因素使得国家铁矿石公司和国家石油公司比铜业公司或尤其要比铁路公司成功得多?为什么印度的印度斯坦机床公司充满了活力并保持着良好的实绩,而与其同在一个国家、甚至同在一个行业中的其他公有制企业却远不如此成功?

1.02 有两组造成这些差异的因素。第一组是具有国别特点的因素,包括一个国家特定的文化、社会、政治、宏观经济和制度的状况等,它可以解释企业实绩的国别差异。另一组是更具有企业特点的因素,包括一个企业自主的程度,国内与国外竞争的程度,以及经营管理环境等等,这可以解释企业实绩的国内差异。显然,这两组因素之间是重迭的。

本项研究的目的和范围

1.03 本项研究仅涉及上述两组因素中那些为公有制企业所特有并且政策制订者可以影响的因素。因此,虽然文化的因素和社会的因素能够对公有制企业的成功程度起至关重要的决定作用,但它们并不包括在本报告的研究范围之内。同样,某个特定主管官员的素质对公有制企业的实绩影响重大,但由于这对私人企业也是一样,因而我们也不加以考虑。类似地,适宜的宏观政策和制度环境对企业实绩有着决定性的影响,但由于这对公有制企业和私人企业是一样的,所以我们也不加以考虑。健全的工业政策、贸易政策和金融政策、不易受规章变动影响的制度环境、不太僵化的产品市场和要素市场、国内竞争的存在、清醒的财政改革和具有现实性的调整计划都是决定企业实绩的至关重要的因素。尽管这些政策问题不在本项研究的范围之内,但在研究的过程中我们假定,政府至少会实施一些必要的政策措施,这些措施与本报告中所讨论的有关公有制企业管理方面的更具体的措施相互补充、相互强化。

1.04 本项研究的背景材料包括 13 个国家或地区公有制工业企业的案例研究。这些研究的结果经过采访一些成功的和不那么成功的公有制企业的高级管理人员而得到进一步的补充。这些国家或地区包括奥地利、巴西、法国、加纳、印度、以色列、意大利、挪威、巴基斯坦、葡萄牙、瑞典、突尼斯和赞比亚。这些案例研究包含有关各个国家或地区公有制工业企业起源、作用、实绩、控制机制、组织结构和影响实绩的主要制约因素的详细资料。为了保

证最充分的一致性和可比性,我们使用了一份通用的问答表对企业经理和政府官员进行调查,并据此来准备我们的国别报告。在有关的地方,报告也取材于作者们关于其他国家的经验,特别是关于玻利维亚、土耳其和乌干达的经验。

1.05 本项研究主要涉及公有制工业企业。由于这些工业企业一般是在不同程度竞争的市场条件下生产可交易的商品,因而与那些通常是天生具有垄断性的公有制企业(如公用事业公司和公共运输公司)有着本质上的差别。但是,公有制工业企业所遇到的大多数组织上和管理上的问题,同样也会为其他的公有制企业所遇到,虽然解决问题的药方可能有所不同。

为什么要研究公有制企业

1.06 在许多国家,特别是在那些不存在健全的私营部门的国家,公有制工业企业在国家的工业发展中起了决定性的作用。在巴西、埃及、加纳、印度、巴基斯坦、土耳其和赞比亚(当然还可以举出其他一些国家),公有制工业企业一直是这些国家中一些工业部门增长的主要源泉。而且,这些公有制工业企业还常常在实现一些特定的社会目标方面发挥重要的作用,而这些社会目标往往是国家和私营部门都感到难于承担的。但不幸的是,在许多情况下,这种高速度的增长和社会目标的实现,往往是以不讲究经济效益的方式取得的。只要国家实现了高速的工业增长,而且资源相对说来又是很丰富的话,这种低效益就被容忍,甚至是被忽视了。但是,严重的资源制约和近年来不少国家增长率的衰减,已使许多国家的政府认识到,公有制企业也可能成为解决一些宏观经济问题的障碍,这类宏观经济问题包括高通货膨胀率、大量的预算赤字以及过量的外债等等。

1.07 另外,公有制工业企业的经营环境从 50 年代到 80 年代发生了十分明显的变化。50 年代和 60 年代初期是一个人们可以预期的强劲的增长时期。当时生产厂家所关心的主要是如何解决生产方面的问题以满足需求。从六十年代开始,市场逐步地转向买方市场。同时,发展中国家已成为世界制成品市场上的一个重要角色,世界市场的一体化也在迅速发展。技术进步的加速进一步加大了竞争的压力。适应消费者不同的偏好和加强了推动力变得越来越重要了。僵硬的长期计划变得越来越具有灵活性,越来越富有创造性,越来越注重战略的选择。在这样的情况下,组织结构官僚化、决策过程拖拖拉拉的公有制企业,常常不能有效地适应不断变化着的环境。同时,在许多国家,特别是在比较发达的国家,原先创立公有制工业企业的许多理由,如以公有制工业企业作为增长的发动机以实现工业化,以公有制工业企业来弥补私营部门积极性的不足等,不是不复存在,就是已经减弱了。因此,许多国家不管其规模、发展阶段和政治倾向如何,现在都在仔细地评估公有制企业的作用、实绩,以及存在的理由。

1.08 一些发展中国家为了应付越来越多的经济问题而采取了限制性的货币政策。由于

没有更为重视财政方面的制约措施,对公共部门开支的控制也过于松弛,同时公共部门又比较容易获得国内外的信贷,结果造成对私营部门活动的排挤,即使在巴西和土耳其这些(70年代末时)已经注意强调私营部门的发展中国家也是如此。同时,还导致了过高的实际利率和严重的财政困难。一项更为适宜的政策措施也许应该是更加强调普遍削减公共部门的赤字,特别是削减对公有制企业的财政补贴。这将有助于在一定程度上缓解提供给私人企业信贷资金不足的困难。这样一种政策搭配可以对经济中的供方起更大的作用。

1.09 一些国家政府对公有制工业企业实绩不佳采取的另一个作法是对这些公有制工业企业进行调整,并把这种调整作为政策改革和制度改革的一个组成部分。这种对公有制工业企业的调整包括了多种措施的考虑,象分解大企业,合并小企业,变卖资产,抽回股本(spinning off),彻底清理(liquidating completely),对私人投资者开放部分领域,以及部分或全部地对现有企业实行私有化。虽然一般来讲私有化是需要的,但实际能够实施私有化的范围、性质和速度,各国都不相同。即使在象巴西和土耳其这些已由政府出面公开推行私有化的国家中,由于考虑到要建立政治上广泛的一致,要改变各种根深蒂固的立场,要反复灌输新的作法,以及要排除经济中存在的一些固有制约因素,实际的私有化进程是缓慢的。这样,尽管经过了6年大规模的非公有化宣传,巴西的公有制工业企业的资产总额中也仅有2—3%实现了私有化,而且在实行了私有化的17个企业或企业集团中,也只有一个单位的雇员超过1,000人。在一些国家中,特别是在非洲国家中,国内资本市场的狭小,有经验的企业家的缺乏,以及私营部门不情愿以双方都可以接受的价格购买低效益并且赔钱的国有资产的态度,是私有化过程中经济结构方面固有的制约因素。即使在收入较高的国家,比如智利,金融部门的弱点也会使私有化过程大大地复杂化。因此,可以现实地假设,在相当一段时间内,工业的主体(或大部分)仍将保持公有制,即使在那些已经明确表示要实行私有化的国家中也是如此。考虑到公有制企业在大多数国家所占有的相当大的比重(见第二章),对公有制企业运行的有效管理仍将对许多国家工业的增长和宏观经济的繁荣起至关重要的作用。

决定实绩的关键因素

1.10 不管是发达国家或是发展中国家,还没有哪个国家设计出了一套完美的方法来管理公有制工业企业。即使能够找到一套完美的管理公有制工业企业的方法,社会的和文化的差异也会使得盲目照搬毫无意义。但是,的确存在着一些比较好的管理公有制工业企业的方法,也存在着一些比较差的管理公有制工业企业的方法。

1.11 要使公有制企业部门更加有效率,首先必须要了解阻碍公有制企业取得良好实绩的各种因素。这些阻碍因素是否由公有制这种所有制本身所产生,因而亦即纯粹由公有制所固有?或是存在一些与所有制无关而且政府能够影响的决定公有制企业实绩的其他重要因

素?

1.12 公有制工业企业的实绩劣于相应的私人企业的状况(我们将在第二章中讨论这个问题),在一定的程度上可以由与所有制有关的一些固有的差异来解释。这些固有的差异包括:公有制企业的名义所有者(putative owners)(代表国家的政府官员)与这些企业的经营状况没有什么实质性的经济利害关系;由于很容易获得政府资金的援助,再加政治上对解雇大批雇员的顾虑,因而公有制企业不会受到什么破产和重组的威胁;为了保证对公众负责而设计出来的重复、繁琐的公有制企业决策过程,以及一般存在于公有制企业的工会、政府官员和董事会成员之间的紧密的政治联系。但是,虽然这些固有的因素是重要的,它们也仅能部分地解释公有制工业企业与相应的私人企业在实绩上的差异。由我们的研究所得到的证据表明,那些与所有制本身没有什么紧密关系的因素是同样重要的,本项研究也正是要试图找出这些因素来。

1.13 我们对13个国家或地区国有企业实绩的考察表明,有3个区别成功的公有制企业与实绩不佳的公有制企业的与经营管理环境有关的因素:公有制企业所面对的竞争的程度;公有制企业经营中财务自主和财务负责的程度;以及管理自主权和管理责任制受保障的程度和方式。如果能够很好地把握这些因素,就可以大大地缩小公有制企业与私人企业在实绩上的差距,并且可以达到这样的程度,即在很多情况下能够证明,当初出于基础设施、战略或社会等方面原因的考虑而建立起许多公有制企业是正当的。

1.14 管理公有制工业企业的第一个要素,是这些企业所面对的竞争的程度。我们的研究发现,许多案例表明处于需方市场竞争比较激烈环境下的公有制工业企业一般实绩较好。不适宜的宏观经济政策、贸易政策和产业政策(保持高估的汇率,过分依赖进口数量限制,过高的关税保护,价格管制,限制性的采购政策,实行工业地区化(localization programs),投资许可证制度,进入和退出某些领域的规定(regulations on entry and exit),以及其他的规则限制)无论对公有制企业或是对私人企业都是妨碍竞争的最重要的制约因素。虽然全面考查上述这些政策不是本项研究的目的,但值得再一次指出,如果没有一套造成竞争环境的协调合理的政策,为改善公有制企业管理而实行的具体措施的作用是很有限的。另外,在公有制企业之间培养竞争的一些特殊方法,将在第三章里进行讨论。

1.15 管理公有制工业企业的第二个要素,是这些企业财务自主和财务负责的程度。这意味着赋予企业以充分的财务自主权,使公有制企业的经理们负起责任来,保证他们象私人企业所做的那样,付给政府(以及其他的持股人)足够的资本收益。不少动机良好的政府认为,财务上的盈利性不是公有制企业所应该关心的重点。他们争辩说,如果公有制企业的经理们不必为利润动机所驱使,那他们将自动地关注更广泛的社会目标,而不是狭义的财务目标。一代代公有制企业的经理们都被教导说,财务上的盈利性是一个沾有污点的名称。

1.16 这种观点的问题是,不关心利润常常恶化到不注意资源使用中的浪费,同时也不能

保证充分地实现社会的目标。这种状况虽然可以鼓励公共事业投资,但其进度安排和可行性常常都是很差的。许多国家公共事业投资中那些数不清的“白象”(white elephants,指成为沉重负担的那些大而无用、累赘的投资项目——译者)就是这种结果的证明。为达到一定的非经济目标而在某些社会基础设施部门中专门建立起来的公有制企业,也许还可以不去关注财务目标,但是面对着(或潜在地面对着)国内外竞争去生产可交易物品的公有制工业企业,如果不去关注财务目标,则将付出巨大的代价。上述的所有这些问题,都要求实行严格的财务纪律,包括对财务上具有生命力的企业取消补贴和实行股息政策,以及一项使目前的亏损企业结束亏损局面的行动方案。这样一项行动方案将要包括:(1)明确地找出导致低劣财务实绩的各种原因;(2)建立一项限期消灭亏损的计划。第四章将提出制定适当财务政策的一些指导方针。

1.17 区别成功的公有制企业与实绩不佳的公有制企业的第三个要素,是管理的自主权和管理责任制。经验表明,对公有制企业经理经营决策的过分控制和过多干涉(包括投资、产品结构、订价、雇用和解雇职工、工资定级、采购政策等等方面),会损伤管理的积极性,并导致不负责任,以及高代价的低效益经营。过分控制企业的经营活动,不仅使本来就已经非常官僚化的企业运行过程更为拖拖拉拉,而且由于政府官员缺乏必要的信息和对企业经营活动的透彻了解,因而不能够保证做出正确而敏捷的决策。通过明确划分政府(所有者)、董事会(战略制订者)和企业中管理部门(经营者)的职责,任命谙熟专业的董事,对董事会下放适当的权力,以及引入减少控制、减少考核指标、根据企业活力来评判企业经理工作成效的管理哲学,可以减少对公有制企业经营事务的过多政治性干涉。这种权力分散化格局,可以应用于大多数的国家和企业。由中央机构赋予权力和提供服务的方式,以及市场控制和政府控制如何搭配,各个国家在这些方面自然是有差异的,比如,在瑞典和在赞比亚情况就不会是一样的。然而,这些不同程度的权力和功能却可以在相同的权力分散化组织结构下运用。这些问题将在第五章中进行讨论。

1.18 在第六章中将要考察的另一组影响公有制企业经理自主权和责任制的有关因素,是这些经理影响本企业管理素质和管理力量的能力,以及在由于公有制企业外部力量的作用而使职工队伍心灰意懒的情况下保持企业士气的能力。产生这些问题的原因是:公有制企业在吸引并留住高素质人员方面的无能为力;因政治上的变动和公共服务方面的轮换政策,公有制企业的管理人员更换频繁;以及往往是出于政治考虑来安排公有制企业管理人员中出现的空缺。虽然预算方面的制约使政府不能够为公有制企业的管理人员提供更具竞争性的工资,但仍然有其他的办法来提高其能动性(如赋予更多的职责)和改善管理技能上的严重缺陷(如进行专门的培训)。第二个因素——高昂的士气——能够影响企业的实绩,但一般来讲,它是公有制企业优良实绩的结果,而非原因。尽管如此,本项研究仍然提供了一些实例,在这些例子中,公有制企业的经理灵巧地运用了成功的广泛宣传,扭转了士气低落、纪律松懈的局面,并因此进一步改善了企业的实绩。

1.19 一旦政府决定了赋予公有制企业决策权的大小程度,那么接踵而来的问题便是政府如何组织它的各个部门(部委,专门机构,等等)以保证公有制企业能够进行有效的决策。众多政府机构卷入与公有制企业有关的决策,常常导致混乱、重复和过度控制。面对这种

一览表: 影响公有制企业实绩的因素

提高企业实绩的因素	降低企业实绩的因素
竞争环境 1. 通过更为外向型的贸易和工业政策及减少规章制度使公有制企业面对国内外的竞争。 2. 鼓励公有制企业相互竞争并与同行业的私人企业进行竞争。 3. 通过各种会议和国家的出版物广泛地公开不同公有制企业的相对实绩。 4. 在规模经济效益不是很要紧的情况下,把高度集中的垄断性公司分解为一些小的企业。	竞争环境 1. 过度保护公有制企业使其不卷入国内外竞争。 2. 给予公有制企业垄断权或在规模经济的效益并无必要性的情况下将几个公有制企业合并起来。
财务自主权与财务责任制 5. 以资本市场为首要的筹资金来源。 6. 向政府举债时,也要应用市场利率。 7. 由政府严格执行资本收益标准,包括股息支付。 8. 企业没有过重的社会责任,而且如果必要的话,企业所执行的社会功能要得到补偿。 9. 减少经营补贴,如果需要的话,逐步取消经营补贴(除了第8条的情况外)。 10. 与经营风险相适合的债务-股本比率。 11. 企业与政府之间资金转移的更大透明度,以保证更佳财务责任制。 12. 应用通行的会计标准,定期公布财务报表,由独立的私人审计师进行审计,另外,建立起一套简单的财务实绩衡量体系。 13. 把实绩与一整套对经理和主要工作人员的奖惩办法联系起来。	财务自主权与财务责任制 3. 政府和(或)公有制企业经理忽视利润原则。 4. 过分依赖政府资金,而且往往实行补贴性利率。 5. 企业没有支付股息或获得恰当资本收益的压力。 6. 社会目标与财务目标相冲突,而又把社会目标摆在首位。 7. 过度依赖债务融资而非股本融资。 8. 企业与中央预算部门之间资金转移的混乱。 9. 低质量的和(或)不及时财务会计。 10. 对财务实绩无人负责任。 11. 公司的财务实绩对经理没有经济上的利害关系。
管理自主权、管理责任制与协调 14. 明确地划分开所有者、战略制订者和经营者的作用。 15. 任命谙熟专业的董事,并赋予他们战略制订权。 16. 赋予公有制企业经理在处理日常经营活动方面的充分的管理自主权。 17. 使企业的招聘、提升和工资的管理与事业单位的管理办法脱钩。 18. 如果需要的话,建立一些专业化的职能明确的控股公司。 19. 加强督察机构以实现更有效的监督,建立公有制企业主管机构以制订政策和执行政策。 20. 依照公司法将公有制企业组织成普通的股份公司。	管理自主权、管理责任制与协调 12. 对公有制企业经营活动的过分控制和干涉。 13. 政治化的董事会。 14. 公有制企业经理在日常经营活动中基本没有自主权。 15. 过多的机构卷入对公有制企业的协调、控制和监督。 16. 官僚化、过分集中的跨行业控股公司的存在。

职责的过度分散,公有制企业期望能够象避雷针那样避免过多的政治干预、避免政府的每一个变化都造成决策的不连续。

1.20 为了改善协调并减少干预,许多国家的政府曾试验过各种不同的机构设置。第七章中将要讨论应用控股公司和中央督察机构(或主管机构)(focal points)这两种方法。发达国家和发展中国家的证据都表明,大型的跨行业综合性国有控股公司所起的是一种消极的作用。与发挥抵消过多政治性干预的缓冲器作用相反,这些大型的跨行业综合性国有控股公司变成了政治性支配和政治性干预的有效工具,增加了管理层次,降低了运行的透明度,并导致拖拉的官僚主义的决策。当把国有控股公司用来管理中小型企业时,反而在一定程度上更为有效。如果中央督察机构的作用包括而且也仅限于执行所有者的职能,他们的职能和规模是精心地规定并且限定的,他们不能够干涉企业的日常经营活动,而且它们的工作人员都是些高素质的、在有关工业和管理方面经验丰富的人员,那么中央督察机构就能够起到重要的作用。虽然公有制企业管理中的一个重要特点是过多的政府干预,我们同样可以常常看到缺少有效控制的现象,这种现象造成了疑问、缺乏理解、有时甚至是不信任,结果常常导致过多的干预。有效的中央督察机构的双重目的是,一方面保证企业董事会和企业中管理部门的权力不受不正当政治活动的损害,另一方面,又要对少数企业经营的因素进行有效的控制。

1.21 上面的一览表列举了上述影响公有制工业企业实绩的三个因素中的一些关键内容。以下各章将给出这些内容的细节。要通过统计的办法来评价每一个因素各自的重要性是不可能的,而且也许还会把我们引入歧途。通过我们的分析,有一点是清楚的,即,如果这些因素一起发挥作用,那么公有制企业的实绩将明显地好于这些因素大部分或全部缺少的情況。

第二章 公有制工业企业的作用与实绩

2.01 本章的目的是透视公有制工业企业的作用和实绩。第一节分析这些公有制工业企业在本项研究所调查国家的经济中的重要性。第二节从绝对的标准和与私人企业比较的角度,来评价公有制工业企业的实绩。

公有制工业企业的作用

2.02 虽然在程度上有些不同,但公有制工业企业在我们所调查国家的经济中都占有重要的地位。在《幸福》杂志所列 1985 年 500 家非美国的最大的公司中,有 71 家是公有制的工业企业(见表 1 和统计附录,所列的公司包括了石油公司)。最值得注意的是,在这 500 家企业中,公有制工业企业分别占总销售额的 19%,总资产值的 21% 和总雇员数的 21.4%。同样重要的是,在过去 10 年中,公有制企业在《幸福》杂志所列企业中的数量和所占的份额都增加了。表 1 列出了这种变化。

表 1:《幸福》杂志所列 500 家非美国公司中公有制企业所占的份额

	1975	(占总数的百分比)	1984 ^a	(占总数的百分比)
企业数	54	(10.8)	71	(14.2)
总销售额(10 亿美元)	162	(19.7)	359	(19.0)
总资产值(10 亿美元)	156	(20.5)	339	(21.0)
总雇员数(百万人)	3.0	(17.5)	3.8	(21.4)

a. 公有制企业数量、销售额和资产值增长的很大一部分来自于 1981 年以来法国对许多工业企业实行的国有化。

资料来源:《幸福》杂志,1976 年 8 月和 1985 年 8

2.03 基于本项研究所调查国家的数据(统计附录的表 2 给出了这些国家全部公有制工业企业在工业附加总值、固定资产投资总值和总就业人数中所占的份额),公有制工业企业所占工业附加总值的平均份额与一个国家的发展水平(以人均国内生产总值来衡量)没有表