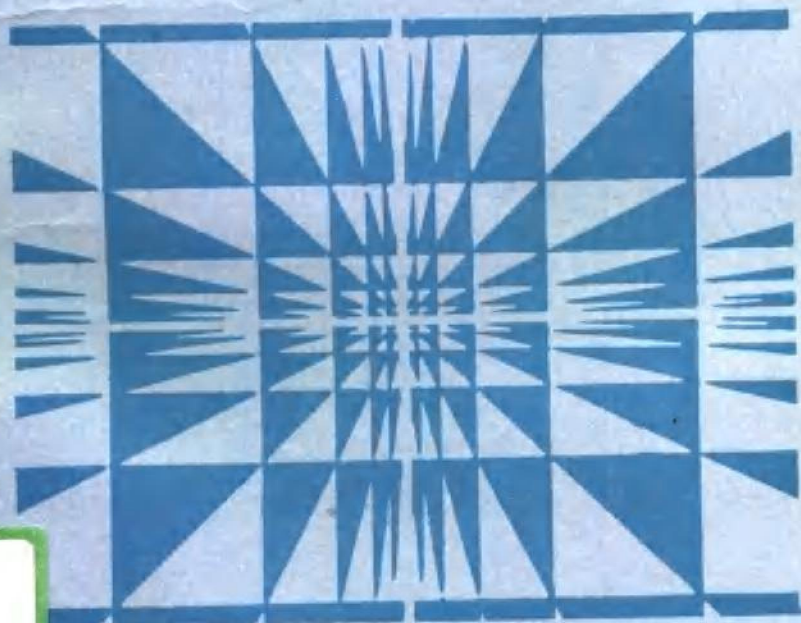


外国国有 企业管理与效率

朱懋光 张久达 编著

WAI GUO GUO YOU QI YE

GUAN LI YU XIAO LU



改革出版社

277.1

(京)新登字 053 号

责任编辑: 张宝和 马克瑶

封面设计: 刘志豪

外国国有企业管理与效率

朱懋光 张久达 编著

*

改革出版社出版

(北京东城安德里北街 23 号)

新华书店北京发行所发行

东方印刷厂印刷

*

850×1168 毫米 32 开本 7.875 印张 190 千字

1993 年 2 月第 1 版 1993 年 2 月第 1 次印刷

印数: 3500 册

ISBN 7-80072-415-8/F·239

定价: 4.80 元

前 言

在各国，尽管社会制度不同，经济体制不同，国情也各不相同，但在现代商品经济和社会化大生产条件下，对于如何管好国有企业，提高国有企业效率问题，却存在着一些共同的规律性的东西，可以互相借鉴。中国有句古话：“他山之石，可以攻玉”。我们编写这本书的目的，就是为了对如何改善我国国有企业管理，提高国有企业经营效率，提供一些外国国有企业改革和管理中可供研究和借鉴的成功经验。

世界上，不论是为数众多的发展中国家，或是数量较少的发达国家，都有一定数量的国有企业。既使在私人经济占统治地位的美国，也有一定数量的国有企业。据1983年有关官方资料统计，美国联邦政府共有47个国有企业，规模都很大。各州和地方两级政府共有为数约1万多个的国有企业。而在发展中国家，国有企业的数量就更多些。据世界银行统计资料，这些发展中国家国有企业的产值在国民经济中所占的比重都较大，国有企业的投资占全国投资总值的20%以上。

资本主义国家的国有企业，主要是在第二次世界大战后的“国有化”浪潮中建立和发展起来的。它们在战后经济发展中起过重要作用，尤其在发展公共事业、基础产业、调整产品结构、改善落后地区经济和解决就业等方面的作用更为显著。随着世界经济的发展，国有企业的弊端也不断暴露出来。为了提高国有企业效率，各国政府都不同程度地采取措施改善对国有企业的管理。尤其是70年代以后，对国有企业的管理改革形成为一个世界潮流。不论是社会主义国家还是非社会主义国家，不论是经济发达国家还是发展中国家，都曾先后进行了国有企业管理体制的改革，以改善国有企业管理，提高国有企业效率，有的已取得明显成效。

本书从多重视角介绍了世界各国国有企业的历史沿革，国外不同类型国家对国有企业的管理特征，各国国有企业改革情况。为了使读者能更具体、更实际地了解外国国有企业的改革和管理情况，本书在内容上不限于一般性的论述，而是以大量的成功国有企业的翔实案例去剖析它们成功之道的奥妙所在，以期能从不同侧面来回答这些国家是怎样去提高国有企业效率的。由于本书作者1990年在考察瑞典、芬兰的国有企业的发展时认为，瑞、芬两国政府为提高国有企业效率、效益和竞争力，发挥国有企业在国民经济中的重要地位和作用，特别是在世界性的国有企业私有化浪潮的冲击下，坚持搞好国有企业，不断提高国有企业对市场的适应能力和竞争力的做法，对搞好我国国有企业的改革与管理都很有参考价值。因此本书的案例中，瑞、芬两国所占比例较大。在撰写过程中，还引用和参考了国内、外一些已发表的关于外国国有企业管理的专著、论文，由于篇幅所限，引用部分没有一一标注作者，敬请原谅。

这里还必须指出的是，由于各个国家性质之不同，国有企业的含义也不完全相同。同时，国有企业具有两重性，一方面作为企业来说，具有相同的自然属性，这是共性的东西。另一方面，国家作为国有企业的主体，则它又具有显明的社会属性，这就是个性问题。因此研究世界各国的国有企业要把握住这些特点。

目前，我国正在进行转换国有企业经营机制的改革，怎样去实现这个转换，本书将会带给你新的启迪。本书可供从事企业改革和管理的人们参考，也可供企业厂长（经理）或管理人员参考。但愿，此书在手，使你走上成功之路。

在本书编写过程中，得到了胡振海、张中朝、张晓文、史立新等同志的大力支持，特表示感谢。

由于我们水平有限，书中可能有不妥或错误之处，敬请读者批评指正。

编 著 者

目 录

1. 外国国有企业概述	(1)
1.1 国有企业的含义及类型	(2)
1.2 国有企业的历史沿革	(9)
1.3 国有企业概况及在国民经济中的作用 与地位	(23)
1.4 创办国有企业的目的	(42)
2. 政府对国有企业的管理	(50)
2.1 世界各国经济体制概述	(51)
2.2 政府对国有企业的管理体制	(68)
3. 国有企业的股份制	(94)
3.1 国有公司	(95)
3.2 国家控股公司	(100)
3.3 政府与国有公司的关系	(103)
3.4 国有公司的股东大会、监事会与董事会	(106)
4. 国有企业组织、结构与形式	(111)
4.1 国有企业组织概论	(112)
4.2 集团与控股公司的结构与功能	(118)
4.3 多产品国有公司的组织	(125)
4.4 国有企业组织结构的演变	(132)
4.5 国有企业组组与资源分配	(141)
5. 成功的国有企业	(146)
5.1 国有企业的效率	(147)
5.2 成功的国有企业范例	(151)
6. 国有企业的改革	(184)

6.1	提高效率，自负盈亏·····	(185)
6.2	经济体制转轨中的国有企业改革·····	(191)
6.3	国有企业改革中的大众股份计划·····	(201)
6.4	国有企业的民营化·····	(206)
6.5	奥地利国有化工业的改革·····	(212)
7.	国有企业的绩效评价 ·····	(219)
7.1	国有企业实绩考核概述·····	(221)
7.2	国有企业经营实绩评价指标·····	(225)
7.3	国有企业与私有企业经营实绩比较·····	(230)
7.4	巴基斯坦对国有企业经营实绩的评价·····	(233)

外国国有企业概述

众所周知，几乎所有西方发达国家和许多发展中国家都不同程度的存在着国有企业。在第二次世界大战后的50年代和60年代，世界上曾出现过国有化的浪潮，这极大地推动了国有企业的发展。尤其近20年来，遍布于世界的发达或发展中国家的国有企业有了很大的发展。发展国有企业并对其大量投资的一个主要原因，在于各国政府把它们视为迅速发展经济的一个重要手段。毫无疑问，国有企业的发展确实是加速了各个国家的经济发展。因此国有企业在各国的国民经济中占有重要地位和起着重要作用。

本章首先阐述关于国有企业的含义、分类、作用及地位，其次对国有企业的沿革也作了较为详细的介绍，以此了解国有企业的概貌。

1.1

国有企业的含义及类型

什么是国有企业以及如何划分国有企业的类型，这对以生产资料公有制为基础的社会主义国家来说，是比较明确的，而对于西方资本主义国家或发展中国家来说，这就不是一个简单的问题了。世界各国的国有企业在组织结构和职能上存在着多种类型。因此，我们不能简单地采用通过把它与私有企业或传统政府机构明确区分的方法来加以理解和划分。我们只能根据各国不同情况，对国有企业的含义加以综合论述，并对其类型加以归纳。

1. 国有企业的含义

在世界各国中，还没有一个国家在法律上对国有企业规定一个明确的含义。英国在 1956 年设立国有化工业特别委员会时，将委员会的职权范围规定为：“检查按着条例而建立的国有化工业的报告和帐目，国有化工业的管理董事会由内阁各相应大臣任命，国有化工业的年度收入不能全部或不能主要依靠国会提供的或财政部门预付的资金。”这等于说，当时英国所规定的国有企业是这样一类企业，即（1）这些工业企业归国家所有，或者国家拥有能够对它实现控制的足够股份；（2）这些工业企业收入的大部分不是依靠国会直接拨款或财政部的补贴；（3）这些工业企业都是由各自组成的董事会进行管理的。

按着上述对国有企业所规定的这三条原则，是很容易地把诸如英国的航空公司、国家煤碳局、中央电力局、邮电局、钢铁公司等划入国有企业的范畴。对于英国伦敦运输公司在它被大伦敦委员会接管以前，也曾是国有企业，但接管之后，不能再划入国有企业的范畴，因为国会已通过决议，该公司的收入直接由财政

部拨款。同样，英国文书局也不是国有企业，因为它没有独立的董事会。根据上述这些原则，同样可以判断英格兰银行也为一国国有企业，因为它已经在1946年实行了国有化。因此，上述划分国有企业的原则，并不是十分准确和完善的。

70年代以后，国有企业出现了许多变化。一方面，国家对许多私有企业投入了大量的国有资金，虽然不一定都能达到居支配地位的程度；另一方面，国有企业的股份部分出售给私人，虽然私人的股份不一定能达到居支配地位的程度。这样使国有企业的含义，变得更为复杂了。与此含义最接近的说法是欧洲共同体关于：“公营企业”（Publicundertaking），即国有企业的定义。根据1980年欧洲共同体法规指南中的描述，国有企业是这样一类企业，即“政府当局可以凭借它对企业的所有权、控股权或管理条例，对其施加直接或间接支配性影响”。这里，政府包括“中央政府和地方政府”。

上述关于国有企业的含义，有时很难适用于某些特殊企业。例如，对于一个按照公司法成立的公司来说，当政府机构以控股的形式参与其中，我们怎样衡量它对企业的“直接或间接支配影响”呢？1968年，意大利的两个国家控股公司，即国家碳氢化合物公司和工业复兴公司，分别掌握了蒙特爱迪生公司8.3%和5.8%的股票，两者加起来，国家控股不过14.1%。但是，由于该公司的其它股份很分散，以致于这两个公司仅靠掌握略多于14%的股份就足以对其实施控制。然而，上述两个国家控股公司本身并不是政府机构，而是被政府赋予相当独立自主权的商业性的国有企业。这种独立性可以导致它们之间在蒙特爱迪生公司发展方向上产生意见分歧，使它们对该公司的共同控制失效。此时，人们很难说意大利国家对蒙特爱迪生公司具有“直接或间接的支配作用”。

另外，对于国有企业的子公司来说，由于它们可以不经国家立法或行政机构的批准而设立和发展，由于这些子公司进行

决策时，并不受行政机构的制约，情况通常更为复杂，更加难以作统一的界定。例如法国航空公司或英国航空公司在加勒比海创建的一个经营旅馆业的公司，国会对这个新企业就不具有管理权力。政府行政机构也并不总是处于强而有力的管理地位。有时政府也可以通过制定法规对诸如银行、信贷和保险之类的私有企业实行“支配性影响”。这样，用上述的定义来确定国有企业就更为困难了。

近些年来，随着国家资本与私人资本相互渗透，因此，在一些国家里，诸如瑞典、芬兰、巴西、墨西哥等国都有明确的规定，只要国家资本占企业资本的51%以上，都是国有企业。按此规定划分简便明确，因为国家控股在51%以上，当然可以对其施加直接或间接支配性影响。但是，这个意义也不完善，如果按这个规定判断，上述的蒙特爱迪生公司则不是国有企业，尽管国家控股公司可以直接或间接对该公司起直接或间接支配作用。当然也会出现特殊的情况，如由几个国家控股公司同时参股一个企业，虽然国家控股公司总控股超过51%，但每一家的控股份额都低于某一私人控股份额时，这个公司的私人股就可能起到直接或间接支配影响。此时，国家要起到直接或间接影响作用，则必须采取联合行动。

一些国家把国有企业特指为“公营企业”，并给以明确的含义。在印度，“公营企业”被定义为可明确确认的政府组织，不论此组织是中央的、邦的、还是市的，其经营活动包括制造业、农业在内的货物生产和从事可计价的有效服务。这些活动是由部门来管理，或通过自治的团体组织管理。政府是这些组织的主要所有者，即政府拥有50%以上的股本。

在比利时，对国有企业则描述为“所有从事经济活动而且其资本大部分属公共管理部门所有，或者由公共管理部门授予特殊权力，或者业务活动在很大程度上自主的具有或不具有法人资格的企业实体。”这个含义范围很宽，既包括混合型企业、政府

控制的国家企业，也包括政府支持的企业。

综上所述，尽管在不同时期、不同国家或地区对国有企业含义表述不同，归纳起来，国有企业的基本特征是：从企业资本构成来说，国家资本（既包括中央，也包括地方；既包括国家直接投资、参股，也包括国家控股公司的投资、参股）占51%以上；从对企业决策控制来说，国家对国有企业基本能做到施加直接或间接性影响；从企业获得收入来说，国有企业是经济实体，其收入主要（虽然并不一定是全部）通过出卖它们的产品或劳务来获得。当然也存在一些处于二者之间的特例。

2. 国有企业的分类

世界各国对国有企业的分类有一个较为统一的认识，基本上把国有企业分为三类。这种分类既具有较强的综合性，也为世界各国的国有企业比较研究提供了一个正确的途径。这种分类与国际货币基金组织在统计比较研究全世界近90个国家国有企业时所采用的方法是一致的。在本书中，国有企业分为如下三种主要类型：

（1）非独立型的国有企业。它们不具备独立的经济地位，没有独立的资金运动，是政府管理部门的一部分，如政府的印刷厂等。目前这类企业在各国已不多见。

（2）特殊形态的国有企业。它在经济组织形式上是独立的，但自负盈亏，由政府预算拨款，并由政府统收（利润全部上交）、统支（亏损政府弥补）。按其管理特点，这类企业又可分为以下两种：

一种是由政府部门或类似的政府机构直接管理的企业。这类企业一般存在于以社会服务为基本目标的公用事业行业。如铁路、邮政、电讯、煤气、自来水等。瑞典的国家铁路、荷兰的邮政和电讯业就属于这种类型。有的学者把这类企业称之为国营企业(State Enterprise)。

另一种是具有特定法规地位、受某一政府管辖但拥有一定的经营自主权的企业。例如，英国的国有化企业(Nationalised Industry)，其管理机构是一些国营公司(Public Corporations)。爱尔兰的大多数国有企业也属于这种类型。对于这种类型企业，有的学者称之为国家主办企业(State-Sponsored Enterprise)。

上述这两种形式企业，都是以公法，即国家某项具体法规为依据而成立的，因此必然要以国家某个方面的具体目标为企业活动的宗旨。

(3) 以盈利为目标的国有企业。具有私法地位的独立法人，除了股份全部或部分归国家所有，即全部或部分股东是政府外，具有与私有企业相同的法律地位，即依《公司法》设立和运营，享有完全独立经营管理自主权，它与私有企业的管理方式基本相同。一般都实行股份制。这类企业占国有企业的较大部分，是本书研究的主要对象。如，英国的雷兰德汽车公司(British Leyland)、瑞典的 Procordia 控股公司及它的子公司、芬兰的奥特昆普公司(Outkump)等，都属于这类企业。有的学者把这类企业称为国有企业(State-Owned Companies)。

以上是按着国有企业的经济独立性来分类的。除此之外，还可以按国有企业的所属地位把国有企业分成两类：

一类是国家一级的国有企业。它是由中央政府一级直接投资、参股控制和管理的国有企业。有的国家如瑞典、芬兰，在国家工业部或工贸部里专门设有“国有企业管理局”来管理国家一级的国有企业。同时在政府的一些部门，如财政部、纺织部等也有自己部门直属的国有企业。在加拿大把国家一级的国有企业又称之为联邦政府公司；在美国也把国家一级的国有企业称之为政府公司，并于1945年颁布了《政府公司管制法》。这个法规适用于两类公司，即政府完全所有的公司和混合所有制政府公司。商业类型的预算条款仅适用于政府完全所有制公司。美国目前尚没有一个全面的联邦法律规定政府公司的权利、组织结构和法律地

位。政府公司只是一个独特先例的产物，这些先例就是国会颁布的公司章程的有关条款、司法解释和惯例。

另一类是次国家一级的国有企业。除中央政府所属的国有企业外，在地方政府的层次上——地区、州(省)、县、市，同样也管辖一部分国有企业。地方国有企业，也称为次国家级的国有企业，这部分国有企业比国家一级国有企业更难确定。在加拿大，一些省已建立起自己的术语、程序和分类，对省国有企业——从资产达126.82亿元的安大略水利发电公司到资产9723元的不列颠哥伦比亚政府发展公司。在美国，州、地区等地方政府的国有企业最普遍的组织形式是公共管理局，当然还有大量的活动是由非法人的政府机构进行的。州和市的一些机构被授予某些权力，包括发行岁入债券。据美国州政府委员会的报告，“公共管理局通常是由立法机关授权的、在州政府正式结构之外发挥功能的为国有企业创收提供资金、服务的法人实体。它们的组织结构和权力的类型通常与有限公司相关，并与有限公司一样拥有相应的管理自主权。”当然，在美国，并非所有的州和地方管理局都准确地符合这一定义，也存在着各种情况，具有多样性特点。

在奥地利和联邦德国的州政府，意大利的行政区和瑞典、芬兰等国家的地方政府中也同样存在着地方性的国有企业，即次国家级的国有企业。本书由于篇幅有限，主要集中论述国家一级的国有企业。

对国有企业的分类，除按上述两种规则进行划分外，有的国家，例如法国，根据国有企业是否存在竞争、行业是否存在规模效益或网络效益、是否需要大量基础设施投资三个标准，把国有企业划分成两种类型。一种是垄断性国有企业，另一种是竞争性国有企业。在另外一些国家里，例如加拿大，还根据国有企业的生产功能和作用，把国有企业划分为15种类别，即通讯、文化和娱乐、金融和保险及商业服务业、工业发展、制造业、零售和批发及贸易、资源开发、运输系统和设备、一般的政府服务部

门、经济援助或稳定器(这些企业操纵国内价格或对价格提供平准或补贴性计划,并以国际标准为第三世界国家发展基金提供渠道)、外交事务和国防、推进和培训、管理、研究和资助及咨询、社会福利。这种根据国有企业的生产功能和作用进行分类,有一个好处,就是它可以对国有企业总体进行分类。其中法人企业类便由上述分类中的前8类的所有公司组成,它集中于那些生产一般用于销售的商品和服务的企业。在加拿大对省级国有企业的分类也是按照其生产功能和作用方式,并尽可能采用一般的和狭窄的分类。加拿大把省级国有企业按上述规则划分为24个类别,其中有的类别只有两家公司,它提供了极大的机动性。

综合世界各国的情况,可以把国有企业按其作用,大体上分为五类:(1)基础设施,如主要公路桥梁、码头、水坝、水利设施等,这些设施几乎全是由政府筹资、建造、经营和管理。(2)公用事业,如交通、运输、电力、供水、灌溉等,多数情况下也是由政府经营和管理。(3)社会福利和非盈利目的事业单位,如低租金住房、医疗卫生等,相当大部分由政府举办。(4)金融业,各国情况不同,通常是私人经营和政府经营同时并存。(5)一般工商业,私人经营占主要地位,但政府经营的也占相当比重。

总之,世界各国对国有企业分类方法很多,从不同的角度,按不同的内容进行分类。了解这些不同分类方法,对于我们研究国有企业是有一定意义的。

1.2

国有企业的历史沿革

世界各国的国有企业已有很长的历史，但其发展则主要在第二次世界大战结束之后。当时，社会民主主义处在上升时期，引起了对私营经济实施“国有化”的运动，即国家把一些部门和企业收为国有，或由政府投资新建一些企业，或由政府投资、参股一些私人企业并控制它，从而形成了一批由政府控制的国有企业。战后经济的恢复和建设，也迫切需要政府的参与。在一些发展中国家，为了建立独立自主的经济，摆脱对外国的依附，很自然地要求政府集中资源加速经济发展，从而建立起了相当规模的国营经济部门，使国有企业得到迅速发展。当然，除了这些政治经济方面的原因之外，国有企业的发展还与市场经济内在的缺陷有关。无论在发达国家，还是在发展中国家，种种原因促使了国有企业的发展。但它的发展也不是一帆风顺的。近几年来，世界各国，尤其是发达国家的国有企业，遭到了“私有化”浪潮冲击，经受了考验。可以说，国有企业是伴随国有化运动而发展起来的。因此，要考察国有企业的历史沿革，既要碰到国有化问题，也要碰到私有化问题。如今，当许多国家更强调通过工业化途径实现现代化的时候，很有必要对国有企业的发展历程作一历史的考察，从而对各国变迁中的国有企业更加深了解和认识，这对于我们进一步研究国有企业的管理和效率是有裨益的。

各国的国情不同，国有化运动的进程有很大差异。从国有化运动的深度与广度来说，在西方资本主义发达国家里，要首推法国密特朗政府和英国1974年~1979年工党政府。在一些发展中国家，如巴西、埃及、印度也具有一定规模。下面简要分述这些国家的国有化进程与国有企业的历史沿革。

1. 法国的三次国有化浪潮

自第一次世界大战以来，法国经历了三次国有化浪潮。

1936年~1937年第一次国有化浪潮。当时执政的社会党为了应付紧迫的战争形势，缓和人民反对大垄断组织的斗争，对铁路、航空、部分军火等，实行国有化，建立了法国国营铁路公司，控制了两个飞机制造厂，并以股份有限公司的形式将部分军事工业变成国营公司。如将施奈德军火工厂、蒙契吉军火工厂、雷诺坦克工厂收归国有。

1945年第二次国有化浪潮。当时正值第二次世界大战后，许多企业遭到战争和经济危机的严重打击，企业自身无力发展，需要政府扶持。为了迅速完成经济恢复和重建工作，1945年底~1946年，戴高乐临时政府颁布了一系列国有化法律和法令，将一些国民经济中的关键部位收归国有，先后建立了国营雷诺汽车公司、法兰西电力公司、法兰西煤气公司和法兰西煤矿公司等一批国有企业，在银行事业方面，收归国有并建立了国有企业的除了法兰西银行外，还有里昂信贷银行、兴业银行、国民工商信贷银行、巴黎国民贴现银行四大存款银行和34家保险公司。此后，法国国有化进程不断加快，国有企业不断发展，截至密特朗担任总统时，法国政府已拥有84家国家经营的国有企业，49家国家控股的国有企业，并在800多家私营公司中占有股份。国有企业资产占到全国固定资产的20%，产值占国内生产总值的12%，占工业总投资的15%，占工业营业额的22%，占工业部门就业人数的12%。这一时期，法国国有化特点是集中在能源和金融领域，这些行业国有化份额比较高，到1946年，能源90%，银行业45~50%。国有银行掌握了全国存款的59%。

1981年~1982年第三次国有化高潮。法国经济在经历了1959年~1974高速增长阶段后，经济出现严重的比例失调。1973年~1980年间工业产值年均增长约为1.4%。1981年密特朗就任法国

总统后,把国有化推向了高潮。这次社会党政府实施的扩大国有化政策,较之前两次的国有化无论在广度或深度上都有了很大发展。密特朗政府1982年颁布了国有化法律,要求拥有2000名以上职工的工业企业都要收归国有,银行全部实行国有化。根据这个法案,全国八家工业集团有五家全部资本收归国有。它们是:通用电气公司、圣戈班公司、佩西奈——尤吉内——库尔曼公司、罗纳——普朗克公司、汤姆逊——布兰特公司,还有两大金融公司:巴黎——荷兰金融公司、苏伊士金融公司,以及36家在国家信贷委员会注册的、1981年1月2日居民存款金额在10亿法郎以上的法国银行;国家以持股形式进行控制的有达索飞机公司、马特拉军火公司和北方炼铁联合公司以及洛林炼铁公司。对前两家公司国家控股为其51%,对后两家公司则将它们所欠国家巨额债务转为国家股份,控股额达到90%左右;此外,法国政府还通过谈判,以收购外国公司部分股份的形式将联邦德国资本控制的罗塞尔·尤克拉夫公司、美国国际电话电报公司在法国的子公司和美国资本控制的霍尼韦尔·布尔国际信息公司的部分股权据为国有。这次的国有化使国家直接或间接控制的企业达4000家,在银行信贷系统,国家控制了90%的银行存款和85%的信贷业务。国有企业的营业额由22%增至40%,产值在国内生产总值中的比重由12%增至17%,投资额由占全国工业投资额的15%提高到30~32%,国有企业职工在全国工业部门职工总数中的比重由12%提高到23%。这次国有化特点是国有化领域扩大到具有竞争力的新兴工业部门和在国民经济中处于战略地位部门。国家控制了电力工业的90%,航空工业的85%,化纤工业的75%,电子工业的49%,化学工业的52%,钢铁工业的80%,冶金工业的22%。到1988年,计算机软件销量已占欧洲市场的1/3,居欧洲第一位,仅次于美国居世界第二位。1988年外国向法国工业制成品的订货在1987年增长6.7%以后,又增加8.5%。