

国家自然科学基金资助项目

政府如何管理 企业

成思危 主编



民主与建设出版社

中国改革与发展问题应急研究丛书

主编 成思危

(京)新登字 311 号

图书在版编目(CIP)数据

政府如何管理企业/成思危主编. - 北京:

民主与建设出版社, 1998.4

ISBN 7-80112-211-9

I. 政…

II. 成

III. ①国家行政机关 - 管理 - 企业 - 概况 - 世界

②国有企业 - 经济体制改革 - 研究 - 中国

IV. F270

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 09628 号

责任编辑 刘云华

封面设计 王向明

版式设计 刘云华

出版发行 民主与建设出版社

电 话 (010)65133148

社 址 北京东城区王府井大街 22 号

邮 编 100006

印 刷 北京飞达印刷厂

开 本 850 × 1168 1/32

印 数 3000 册

印 张 12.25

字 数 230 千字

版 次 1998 年 5 月第 1 版 1998 年 5 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 7-80112-211-9/F.037

定 价 19.80 元

序 言

1996年,国家自然科学基金委员会决定将管理科学组升格为管理科学部,并根据同行专家的推荐,聘我兼任管理科学部的主任。在学部成立时召开的管理科学学科发展研讨会上,我表示深知个人学识有限,难以当此重任,但为了推动我国管理科学的发展,我还是勉为其难地应聘了。两年来,在基金委内领导和同志们的支持下,通过管理科学界广大专家学者们的共同努力,管理科学部的工作取得了一些进展,其中之一就是设立了应急研究基金。

我自1991年开始担任管理科学组的评委,对基金委的工作方法及程序有一定的了解。我感到基金委在评审立项方面确实做到了公平、公正与公开,这是难能可贵的。但其缺点是从提出项目申请到批准的周期较长,一般项目至少要9个月,重点项目至少要1年半,重大项目要两年以上。这对于支持宏观决策的管理科学研究项目来说,其时效性就会受到较大的影响。为此我提出了设立应急研究基金的建议。所谓应急研究是指用管理科学的方法来研究国家领导所关心的,以及(或)广大群众(包括专家学者)所担心的、迫切需要解决的问题,并尽快提出切实可行的建议。这类项目的研究周期一般为6~9个月,最多不超过1年。为了在效率优先的前提下尽可能

地保证公平与公正,我们初步设计了以下的工作方法和程序。首先由我通过与国家领导人的接触或根据群众的反映捕捉需要进行应急研究的课题。然后根据专家的推荐以及对专家数据库的检索选出对此课题做过一定研究的学者,邀请他们和部分管理科学部的评委共同研讨。研讨的重点是此课题是否有必要作为应急研究项目,国内对此已有的研究成果有何不足之处,以及当前急需研究解决的问题。最后由我参考大家的意见进行总结,明确立题的依据,并提出课题的研究框架,包括研究目标、要求、方法,以及子课题的划分等。之后由愿意参加竞争承担研究任务的学者们提出申请,由管理科学部择优选定承担各子课题的研究人员,并与其签订研究合同。这一立题过程一般在1个月内完成。

应急研究基金自从去年下半年建立以来,已启动了5个研究项目。它们是:《政府如何管理企业》、《我国企业管理案例研究》、《我国社会保障体系的构成与运作》、《金融风险的防范与化解》、《规范房产市场,推进住房制度改革》。我们要求每项研究的成果都要有针对性、及时性和可行性;所提出的建议应当是技术上可能、经济上合理、法律上允许、操作上可执行、进度上可实现,并且政治上能为有关各方所接受,以尽量减少实施过程中的阻力。此外,还要求在研究方法上尽量采用定性定量相结合的综合集成方法。

《政府如何管理企业》作为第一个应急研究课题,采取了较为慎重的做法,增加了一个预研阶段。1997年4

月8日,我们召开了第一次研讨会,确立了这一课题的研究目标是对主要市场经济国家政府管理企业的做法进行描述和分析,并选定9位学者对8个国家进行预研。他们是:薛澜教授(清华大学21世纪发展研究院)负责研究美国;陈志诚教授(北京科技大学管理学院)负责研究英国;王志乐研究员(外经贸部国际经济研究中心)负责研究德国;甘筱青教授(南昌大学)负责研究法国;丁慧平副教授(北方交通大学)负责研究瑞典;朱绍文研究员(社科院日本市场经济研究中心)负责研究日本;曾晓萱教授(清华大学科学技术与社会研究所)负责研究日本;尹保云副教授(北京大学社会发展研究所)负责研究韩国;席西民教授(西安交通大学管理学院)负责研究新加坡。上述各位学者对其所研究的国家都有较深的了解,并在该国学习或工作过较长时间。预研工作基本上如期在3个月内完成后,我们于1997年7月11日召开了第二次研讨会,对预研成果进行介绍和评议。会后请国务院发展研究中心的李兆熙研究员对预研成果及评议意见进行了归纳,并参考他的意见将政府对企业的管理分成美英、欧洲、东亚三种模式,分别由薛澜、甘筱青、席西民三位教授牵头负责进行深入研究。他们三位都按期于今年2月提交了中期研究成果,并在管理科学部主办的第二次管理科学论坛上作了介绍,为本书的出版创造了条件。

本书共分为四部分,第一部分题为《政府管理企业的理论与实践——对国外经验的分析与思考》,带有总论的性质。其目的在于对研究的结果从理论上进行分析归

纳,试图建立一个理论框架,并对我国政府管理企业的目标模式进行探讨。其余三部分则分别论述了美英模式(政府规制型)、欧洲模式(政府引导型)和东亚模式(政府主导型)。每一部分都包括概述、分国叙述、分析评价、借鉴建议四个部分,并主要采取写实的手法,希望能对读者有所裨益。

政府对企业的管理是否确有模式可循,学术界的看法并不一致。有人认为政府对企业的管理是权变型的,取决于执政党或执政者的价值观和对客观形势的判断,因此没有固定的模式。也有人认为,由于各国的情况不同,因此一个国家就是一个模式。我们认为,虽然在政府对企业的管理中含有权变的成份,但更主要的是取决于历史传统、文化背景、政治制度、发达程度等因素。因此尽管各国政府管理企业的手段和机构不尽相同,而且还会随着社会和科技的进步而变化,但还是有一定的内在规律可循。对管理模式的研究有助于我们把握各国政府管理企业的实质经验,而不是一些表面上、形式上的做法。细心的读者可能会发现,本书各部分作者的观点不尽相同。这主要是由于各人对有关国家的熟悉程度和观察问题的角度略有差异。我作为本书的主编,并没有对各部分强求一致,这样一方面是为了尊重作者,另一方面也是为了贯彻“百家争鸣”的精神,让读者自行判断。

本书的出版正值九届全国人大和政协大会闭幕不久,全国各族人民团结一致,正在按照中国共产党第15次全国代表大会确定的路线,在邓小平理论伟大旗帜的指

引下,为把建设有中国特色社会主义事业全面推向 21 世纪而努力奋斗。为了实现十五大确定的目标,加快推进国有企业改革和政府机构改革是当前相辅相成的两项重要任务。改革是一项复杂的系统工程,在改革中既需要脚踏实地、稳步前进、积极探索,“摸着石头过河”;更需要高瞻远瞩、统筹规划、明确目标,做好总体设计。我们希望本书的出版能引起更多的有志之士对政府如何管理企业这一问题的关切,以进一步推进上述两项重要的改革,为到 2010 年时形成比较完善的社会主义市场经济体制创造必要的条件。

成思危

1998 年 4 月 5 日于北京

目 录

政府管理企业的理论与实践	成思危(1)
——对国外经验的分析与思考	
一个值得深入研究的问题	(3)
政府在市场经济系统中的作用	
——基本的理论框架	(5)
一、历史的回顾——两种倾向	(5)
二、市场经济的基础是自由企业制度	(7)
三、政府对经济的干预是必不可少的	(9)
四、两只手之间的力量平衡	(10)
(一)承认市场经济的基本规律	(11)
(二)把微观决策权交给企业经营者	(11)
(三)要有利于促进市场经济体系的建立	(11)
政府管理企业的职能与手段	(12)
一、政府对企业的间接管理	(13)
(一)建立市场	(13)
(二)制定法律	(14)
(三)监督管制	(14)
(四)宏观引导	(15)
二、政府对企业的直接管理	(17)
(一)组织控制	(17)
(二)财务监督	(18)

(三)经营指导	(19)
三、通过非官方的中间组织对企业进行管理	(21)
四、政府提供基础设施和公共服务	(22)
国外政府管理企业的主要模式	(22)
一、政府规制型——美英模式	(23)
(一)充分鼓励自由竞争	(23)
(二)主要用财政和货币政策来调控市场	(24)
(三)不制定国家经济计划和系统的产业政策	(25)
(四)对企业依法实行必要而严格的管制	(26)
二、政府引导型——欧洲模式	(27)
(一)自由竞争与政府控制并存	(27)
(二)经济杠杆与政府引导并用	(29)
(三)经济增长与社会福利并重	(31)
三、政府主导型——东亚模式	(33)
(一)政府用严厉的规制来迫使企业遵守市场规则	(33)
(二)利用利益机制诱导企业行为	(34)
(三)利用计划和产业政策来引导 企业按指定方向发展	(35)
(四)通过行政指导来说服企业服从政府的意图	(37)
对我国政府管理企业的目标模式刍议	(40)
一、有效的政府	(41)
二、活跃的企业	(43)
三、规范的市场	(44)
四、严格的管制	(45)
五、完善的保障	(46)
主要参考文献	(47)

美英模式——政府规制型	薛澜等(49)
--------------------------	---------

美英模式概述	(51)
---------------------	------

一、美英模式——政府规制型	(51)
---------------------	------

二、美英模式的特征	(51)
-----------------	------

美英模式下政府对企业的管理	(54)
----------------------------	------

一、美国政府对企业的管理	(54)
--------------------	------

(一)美国经济概述	(54)
-----------------	------

(二)对企业外部宏观经济环境的管理	(56)
-------------------------	------

(三)对企业的公共服务与税收	(58)
----------------------	------

(四)对企业竞争环境的管理	(69)
---------------------	------

(五)对企业行为的管制	(75)
-------------------	------

(六)对产业及企业的扶持政策	(90)
----------------------	------

(七)美国的国有企业及其管理	(102)
----------------------	-------

二、英国政府对企业的管理	(110)
--------------------	-------

(一)英国经济概述	(110)
-----------------	-------

(二)英国政府管理企业的职能和政策	(111)
-------------------------	-------

(三)英国的国有企业及其管理	(114)
----------------------	-------

(四)英国的小企业及政府对小企业的政策	(127)
---------------------------	-------

对美英模式下政府管理企业的评价	(132)
------------------------------	-------

一、对美英模式下政府作用的分析与评价	(134)
--------------------------	-------

(一)在建立与维护市场方面	(134)
---------------------	-------

(二)在监督市场方面	(135)
------------------	-------

(三)在引导市场方面	(136)
------------------	-------

(四)在参与市场方面	(137)
------------------	-------

(五)在公共财产方面	(137)
------------------	-------

二、关于美英政府管理企业的手段及方法	(138)
--------------------------	-------

对我国经济改革的借鉴意义	(140)
一、我国面临的三项改革任务需要借鉴	
美英模式的经验	(140)
二、对我国经济改革的初步建议	(141)
主要参考文献	(148)

欧洲模式——政府引导型	甘筱青等(151)
--------------------------	-----------

欧洲模式概述	(153)
一、欧洲模式——政府引导型	(153)
二、欧洲模式的特点	(153)
(一)规定市场经济秩序和运行规则,创造	
有利于企业经营的市场环境	(154)
(二)立法规定企业内部的治理结构,为	
企业建立有效的经营体制	(154)
(三)发展社会保障,维护社会公平,为企	
业提供完善的社会服务	(155)

欧洲模式下政府对企业的管理	(156)
一、法国政府对企业的管理	(156)
(一)法国经济概述	(156)
(二)法国政府管理企业的机构	(158)
(三)法国政府管理企业的手段	(163)
(四)法国政府对国有企业的管理	(170)
(五)关于法国政府管理企业的典型做法	(181)
二、德国政府对企业的管理	(185)
(一)德国经济概述	(185)
(二)德国企业概况	(186)

(三)联邦德国的宏观经济管理机构	(188)
(四)德国政府管理企业的手段与措施	(190)
(五)德国政府管理国有企业的优点	(204)
三、瑞典政府对企业的管理	(214)
(一)瑞典经济概述	(214)
(二)瑞典的经济体制和政府的职能	(215)
(三)瑞典政府与企业的关系	(220)
(四)瑞典政府管理企业经济模式的特点	(225)
对欧洲模式下政府管理企业的评析	(227)
一、欧洲模式形成的基础	(227)
二、对欧洲模式下政府管理企业的分析与评价	(229)
(一)关于为企业建立竞争秩序和运行规则	(230)
(二)关于为企业提供正常经营的条件	(232)
(三)关于引导企业适应国家的宏观经济政策	(234)
(四)关于政府对国有企业的管理	(236)
对我国经济改革的借鉴意义	(237)
一、值得我国借鉴的成功经验	(237)
(一)政府应该管什么	(237)
(二)政府怎么管并且管好企业	(240)
(三)政府不管什么	(243)
二、对我国政府管理企业的七点启示	(244)
(一)明确市场主体,建立健全社会主义市场经济体制,加速市场体系的发育	(244)
(二)转变政府职能,精简调整政府机构	(246)
(三)加快法制建设,规范企业与政府的行为	(247)
(四)加强经营者责任,完善公司法人治理结构,建立现代企业领导制度	(249)

(五)制定和完善各种政策,健全宏观调控体系,引导产业和企业的发展	(250)
(六)加快国有企业的改革与改造,对部分国有企业实行托管经营	(253)
(七)加强对国有企业的监督与控制	(254)
主要参考文献	(255)

东亚模式——政府主导型 席酉民等(259)

东亚模式概述 (261)

一、东亚模式——政府主导型 (261)

二、东亚模式的特点 (261)

(一)以经济发展战略和计划指导企业的发展方向 ... (261)

(二)以产业政策为核心实施对企业的管理 (262)

(三)围绕经济计划和产业政策的实施,灵活运用各种手段调节企业行为 (263)

东亚模式下政府对企业的管理 (267)

一、日本政府对企业的管理 (267)

(一)日本政府管理企业模式的基本框架 (267)

(二)日本政府管理企业模式的演变及其效果 (270)

(三)日本政府管理企业的主要手段 (272)

(四)日本政府对中小企业的管理 (281)

(五)日本政府对国家公营企业的管理 (285)

二、韩国政府对企业的管理 (288)

(一)韩国政府在经济生活中的作用 (288)

(二)韩国政府与企业的关系 (295)

三、新加坡政府对企业的管理 (311)

(一) 新加坡政府管理企业的基本模式	(312)
(二) 新加坡政府对国有企业的管理	(323)
(三) 新加坡政府对私营企业的管理	(327)
对东亚模式下政府管理企业的评价	(330)
一、东亚模式运行的基础和适用条件	(330)
(一) 独特的历史文化传统是模式运行的社会 背景和精神基础	(330)
(二) 强有力的国家体制是模式运行的政治基础	(332)
(三) 高效的官僚行政体制是模式运行的组织保证	(333)
(四) 大小企业共存的双重结构是模式运行 的企业组织条件	(347)
二、对东亚模式下政府管理企业 的分析与评价	(350)
(一) 东亚模式的优点	(350)
(二) 东亚模式的不足	(351)
对我国经济改革的借鉴意义	(356)
一、东亚模式的可借鉴性	(356)
(一) 我国与东亚国家在历史发展中的相似性	(356)
(二) 我国问题的特殊性	(357)
二、我国政府管理企业模式的基本框架 及政策建议	(358)
(一) 模式设计的几项基本原则和基本框架	(358)
(二) 对我国政府管理企业模式改革的政策建议	(360)
主要参考文献	(368)

政府管理企业的理论与实践
——对国外经验的分析与思考

一个值得深入研究的问题

近年来,由于前苏联和东欧国家的指令—控制型经济的崩溃,在大多数老牌工业国中由高社会福利引起的财政困难,以及政府主导型的东亚国家经济的迅速增长等情况的出现,使得国外一些学者重新重视探讨政府的作用问题。例如世界银行 1997 年世界发展报告的主题就是“变革世界中的政府”,报告中指出关键是政府的有效性,并提出政府改革的战略应当是使政府的行动与其能力相适应,并应通过重振公共机构的活力来提高政府的能力。要建立一个有效的政府,一是要注意政府制定规则的方式;二是要注意政府通过这些规则发挥作用的行為方式。但是,在政府应当如何管理企业这一方面,还有许多问题,例如政府应当管什么、管到什么程度、如何管等,都尚待进一步研究。

改革开放 20 年来,我国的经济发展迅速,国力大大增强,人民生活水平不断提高,呈现出一片欣欣向荣的景象。但也应看到,随着社会主义市场经济的发展,生产力与生产关系之间、上层建筑与经济基础之间不相适应的问题日益突出,政治体制改革,特别是政府机构改革已刻不容缓。江泽民总书记在十五大报告中指出:“机构庞大,人员臃肿,政企不分,官僚主义严重,直接阻碍改革的深入和经济的发展,影响党和群众的关系”。由此可见,实