



丛书主编 邓荣霖

副主编 秦 斌

陈宝明 编著

兰州大学出版社

Great Britain

国有企业之路

英
国



国有企业 企业 之路



国有企业之路

英 国

陈宝明 编著

兰州大学出版社出版发行

兰州市天水路 308 号 电话:8617156 邮编:730000

兰州大学出版社激光照排中心排版
兰州八一印刷厂印刷

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张:10.125

1999 年 2 月第 1 版 1999 年 2 月第 1 次印刷

字数:227 千字 印数:1—5000 册

ISBN7—311—01442—5/F·158 定价:18.00 元

□ 总 序

——外国国有企业的来龙去脉

邓荣霖

—

美国自1861~1865年的南北战争后，政府把大量的土地收归国有，承担起铁路、钢铁、军工、邮政等方面的建设任务。在20世纪30年代的危机期间和二次大战后，美国国有资产和国有企业又有较大发展，如战后政府对道路、桥梁、机场、供水等基础设施的投资一直占全国基础设施投资的60%左右，这些私人没有能力或不愿投资的领域不得不由国家来投资。在80年代中后期的全球性国有企业改组浪潮中，美国却于1989年把铁路客运收归国有，成立了“联邦铁路客运公司”。

美国的国有企业，是指企业全部资产

2 国有企业之路

归国家所有并由国家经营管理的企业。这是企业形态的一种组织形式。美国和其他一些市场经济发达国家的企业形态,大致有独资企业、合伙企业、公司、国有企业、混合企业这五种形式,其中混合企业是指由国有资本和个人资本合办的企业。在这五种企业中,最基本的是独资企业、合伙企业和公司这三种企业形态。

美国的国有资产大体分布在以下几个领域:(1)包括土地和各种建筑物在内的各类政府不动产;(2)各级政府投资兴建的交通、桥梁、机场等基础设施;(3)国有企业资产和混合企业中的国有资产;(4)国家对科学研究的投资所形成的资产。美国国有资产约占美国全国财富的20%左右。美国全国土地属联邦政府的占30%,属地方政府的占10%,矿藏大部分属国家。联邦政府拥有的土地、森林、国家公园分别为1.1亿公顷、0.8亿公顷、0.4亿公顷。

美国国有企业在美国经济中的作用是微不足道的,国有企业资产和就业人数占全国企业总资产和就业总人数的1%左右。除邮政、公路全部属于国有外,在其他领域仅占部分或很小比重。在一些高新技术领域的新兴部门中,由于投资大、周期长、风险大、见效慢,在个人资本能力不足和政府不愿承担全部风险的情况下,混合企业正在成为今后发展的一种形式。

在美国,国有企业在一些领域中的作用是变化的,不是一成不变的。以铁路为例,美国早在1828年开始铁路建设,允许私人兴建和经营铁路,但在南北战争期间及其随后一段时间,政府通过赠予土地和减免税收以及其他投资方式,承担了铁路建设任务。在19世纪70年代到20世纪初期,又通过股份制形式在国内和国外筹集铁路建设资金,极大地推动了铁路的发展。到

1916年,铁路运营里程已高达40.9万公里,其中1850~1910年期间新建铁路37万公里,平均每年建路6000公里。一次大战期间,美国政府宣布接管全国铁路,并承诺全力保护铁路公司的财产。政府按过去三年平均值给铁路公司股东分红,并承担维修道路和更新设备的费用。到1920年,政府认为非常时期已经过去,又把铁路移交给铁路公司的私人股东。尽管在政府接管的三年多时间里,铁路运营亏损约9亿美元,但发挥了铁路在国防和经济中的重要作用。目前美国铁路中的国有资产占全国铁路资产的25%左右。

在美国的国有企业中,特别是联邦政府直接控制的企业,有一部分虽然采用企业经营管理制,但不以盈利为目的,不实行自负盈亏,而是本着效率优先、兼顾公平的原则,成为推动区域经济发展的独立组织形式,以利于解决全国经济发展过程中的地区差异问题。田纳西河流域开发管理局(Tennessee Valley Authority)就是这类国有企业中最为典型的代表。它成立于1933年,最初设想是开发田纳西河流域潜在的水利资源,不同于政府行政机构,而是拥有业务活动的较大自主权,实行董事会制度。但除所经营的电力业务是自负盈亏外,其他各项经营业务主要是由国会拨款。在具有多重功能的大坝完成后,不仅使这一地区获得低成本的电力,而且实现对10万多平方公里的田纳西谷地的全面治理和综合开发,有效地控制了长期危害地区发展的水患。还有的开发项目是联邦政府与州政府间多边合作形成的组织形式,如1965年成立的阿巴拉契亚区域开发委员会,承担美国东部比较贫困落后与危机地区的发展任务,包括密西西比、弗吉尼亚、肯塔基、俄亥俄、纽约、宾西法尼亚等13个州的50多万平方公里,其特点是通过颁布“阿巴拉契亚开发法案

4 国有企业之路

(ARDA)”，依法从事经营管理活动。阿巴拉契亚山区综合开发的企业组织形式及其经营管理制度，是继田纳西河流域开发治理的又一成功范例。

市场经济条件下的美国政府，不仅通过法律来规范各类企业的经营活动，维护市场竞争原则，而且政府还作为一个供应者、竞争者、消费者，同企业发生相互关系。政府作为一个供应者，就是把它拥有的大量自然资源售给企业。政府作为一个竞争者，就是在市场上投放产品和提供服务，如上所述政府经营的田纳西河流域开发管理局向那个地区的居民供电。政府作为一个消费者，就是从企业那里购买产品和服务，包括办公设施、电子计算机和电话服务以及采购军用物资等。所有这些政府行为，都对企业经营活动有重要影响。当然，美国政府直接经营的国有企业活动，同全国各类企业相比是极其有限的，即使在电力部门也仅占 25% 左右。

美国的国有企业存在着效率较低的问题，这是由于这类企业实行“铁饭碗”制度造成的。以美国邮政局的企业为例，尽管采用电子计算机及各种最先进技术和方法，但因“铁饭碗”制度而产生的服务质量之差、工作效率之低在国内各行各业中是闻名的，邮件迟发、丢失、损坏事件时有发生，美国公众讽刺邮政系统的效率是“乌龟”。美国实行邮电分营，由于电信系统的企业采用市场竞争制度，带来了无穷无尽的工作效率和发展动力，虽然邮政系统也采取了一些对付“铁饭碗”制度弊病的措施，包括严格执行工作考核、不断对员工进行重新培训、调动员工工作积极性以至解雇表现极差的员工，但其收效甚微，与电信企业的进步和发展是无法比拟的。

加拿大的国有企业，称之为公共企业。实际上，公共企业，不

仅包括国有企业,即政府占有企业资产100%的“皇冠企业”,而且还包括政府与私人联合持股的“混合企业”。加拿大的公共企业出现于19世纪中叶,20世纪40年代至80年代前期是公共企业的鼎盛时期。公共企业是加拿大政府实现政策目标的一种手段,即通过建立公共企业来实现有关社会经济发展的政策目标。当政府认为某一方面的政策目标已经实现,或是有充分证据表明私人企业已经进入某一领域,这一领域的公共企业就会被拍卖或关闭。

加拿大政府在20世纪70年代设立的皇冠公司,不仅涉及到基础性和公益性行业,而且还涉足到某些竞争性行业,包括某些垄断领域,如电力工业、酒精工业;需要特殊保护的领域,如国防工业;私人企业不易经营或不愿经营的领域,如风险大的新兴工业。在一些重要经济部门,如能源业、建筑业、住房业、铁路、航空、石油、金融等都有由联邦政府掌握的国有企业。到80年代初期,仅联邦政府拥有的皇冠企业就有115家,总资产750亿加元,雇员占全国就业人数的5%,再加上为数更多的省政府所属企业,几乎遍布社会经济生活的各个领域。但从1984年起,加拿大政府开始大量拍卖公共企业。到90年代初期,联邦政府拥有的皇冠企业仅有58家,总资产80亿加元,就业人数减少了1/4,所涉足的主要是一些不盈利或盈利少的领域以及私人企业不愿介入的领域。

日本的国有企业,称之为公营企业。它主要有两类:一类是国家和地方政府直接经营的国营企业,其中,国家直接经营的包括邮电、造币、印刷、国有林区、酒类专卖等,地方政府依据《地方公营企业法》,主要经营自来水、工业用水、铁路、汽车运输、电气、煤气等;再一类是按国家法律设立的法人经营的国有企业,

叫作特殊法人,即依据特别法律设立并实行特别监督,既要承担国家法律责任又享有经营自主灵活性的一种独立法人,其突出实例就是日本国有铁路公社、日本烟草专卖公社、日本电信电话公社,这“三公社”的全部资本均由国家拥有。实际上,日本的公营企业,除了包含上述两类国有企业外,还包括下面两种情况:一是由中央和地方政府与私人资本共同投资建立的混合企业,称为第三部门,主要是地区开发和城市建设方面的一些项目企业;二是由国家委托民间经营的企业,称为民营企业,主要是一些地方铁路、公路运输、航空和公共福利方面的经营项目。日本的所谓公营企业,是相对于私营企业而言的,其中的公营企业主要分布在私营企业无法发挥作用或不愿参与的部门和领域,特别是全国性基础设施的行业,而直接从事工业生产活动的国有企业较少。

欧洲一些国家历史上出现过的国有化运动,出于保障国家独立自主的考虑,由国家出面控制能源、交通、原料的经营,把基础工业、电力、银行等收归国有,曾为本国的经济复兴作出了历史贡献。意大利在19世纪40年代出现的国营铁路公司,对本国交通发展有重要作用。1933年建立伊利公司(意大利工业复兴公司),是国家通过国有经济促进全国经济发展的有力手段。二次大战后到70年代,意大利的国有经济形成一个相对独立完整和规模庞大的体系。1953年成立埃尼公司(国家碳化氢公司),1962年成立国家电力公司和机械工业自治公司。意大利的国有企业在70年代达到高潮,基本上控制了国内电力、钢铁、石油、天然气、固体燃料、有色金属、合成橡胶、造船、铁路、广播电视、航运、银行、保险、电讯等行业。全国大企业的1/4是国有企业,其生产能力和产品销售额均占全国各类企业的1/3左右,就业

人数占全国就业总数的 1/4,工业投资占全国投资总额的 1/3 以上,其中伊利、埃尼、国家电力公司和国家保险公司是全国最大的四家国有控股公司。奥地利在二次大战后的 1946 年和 1947 年由国民议会分别颁布了第一个和第二个国有化法,把德国在奥地利的财产(主要是原材料和基础工业)转为奥地利的国有财产,形成了包括矿山、冶金、煤炭、化工、电子、机器制造和机车车辆制造等部门在内的 70 多家国有企业,建立了奥地利的国有工业体系,并对三家银行和部分交通运输企业也实行了国有化。奥地利的国有企业在全国经济中的比重曾达到 1/3,分布在能源、电力及其他重工业部门以及航空业、建筑业、运输业、盐业、烟草专卖、银行等领域,对战后的奥地利经济恢复和重建起了极其重要的作用。

法国自 19 世纪初开始出现国家所有制的企业,到 20 世纪初的 100 年期间,先后在烟草、火柴、铁路、酒精等领域建立了国有企业。一次大战期间,对与国防工业相关的一些部门实行了国有化政策,战后又通过没收德国财产而形成一批国有企业。但法国的国有化运动是从 20 世纪 30 年代中期开始的,到 80 年代初,先后经历三次国有化运动。第一次是在 1936 年至 1937 年,主要集中在铁路、航空等交通领域和军事工业部门;第二次是在 1945 年至 1946 年,国家通过颁布法律把雷诺汽车公司、法国电力公司、法国煤炭煤气公司、法兰西银行、国民工商银行及 30 多家保险公司收为国有;第三次是在 1982 年,这是规模最大的一次国有化运动,把拥有 2000 名员工以上的工业企业都收为国有,银行业全部实行国有化。至此,法国的国有工业企业营业额占全国营业总额的 40%,投资额占国内投资总额的 40%,出口额占全国出口总额的 34.6%,员工人数占全国就业人员总数的

23%，成为欧洲各国国有化程度最高的国家。

英国虽然早在1657年由政府直接经营邮政业而成为历史上第一个拥有国有企业之路，并在19世纪30年代由空想社会主义者极力宣扬生产资料国有化思想，但直到二次大战之前其国有化进程仍未有进展。英国的国有化运动主要是在两个时期：第一个时期是1945年至1951年，通过颁布国有化法令而实现大企业的国有化，包括英格兰银行、煤炭采掘业、电力和天然气、铁路、民用航空、内河航运、有线及无线通讯、钢铁工业等领域；第二个时期是1974年至1979年，进一步扩大国有化的范围和规模，先后成立英国煤气和天然气公司、国家煤炭局、各电力委员会和电力局、英国国家石油公司、英国钢铁公司、英国造船公司、邮政公司、英国电信公司、英国铁路公司、国家货运公司、国家公共汽车公司、英国航空公司、英国航空空间公司等。英国国有化进程的突出特点是，这两次国有化运动都发生在工党执政期间，一旦工党下台而由保守党执政，则国有化运动就受挫甚至回潮，因此，国有化问题成为工党与保守党之争乃至工党内部争论的一个焦点。另一个特点是在建立国有企业的同时，发展“公私合营”的混合企业，英国北海油田的开发和经营，便是国有资本与私人资本（包括外国资本）联合经营的混合企业的一个典型实例。

二

美国国有企业的资产，属国有财产的范畴，即是国家履行其职责的财力基础，不是公有财产，即不是国家代表全民占有的财产，实际上称之为政府财产，国有企业称之为政府公司（Gover-

ment Copocation)。作为政府公司即国有企业,不参与竞争,不纳税,不上缴所得利润,而是接受政府拨款,自我发展。美国约有40个政府公司,每个公司有一个单行法律作为动作的行为规则。国有企业根据经营情况,每年向白宫预算局提出申请预算拨款,预算局审查同意后向参众两院申报,分别举行听证会,由企业和预算局负责人申诉理由,经过两院辩论及批准,由财政部执行并负责办理拨款手续。国有企业按私法运营,即按私人企业一样去经营管理,均实行董事会制度,并由董事会负责聘用经理或厂长。董事由总统任命,参议院批准,但政府不得直接干预董事会活动。董事任期固定,总统不得随意罢免董事。有的董事是专职领薪的,有的董事是兼职不领薪的。国有企业接受政府有关部门的审计监督。

加拿大政府通过设立国库委员会来实施对国有企业的管理。国库委员会由财政部长、拨款部长等主要内阁成员组成,下设皇冠公司管理司等部门。国库委员会的职责不同于财政部的职责。国库委员会对皇冠公司的职责是:(1)检查和审核皇冠公司计划并报内阁审批;(2)批准皇冠公司经营和资本预算;(3)确定皇冠公司的经营效益目标;(4)向议会提交皇冠公司的年终报告。而财政部对皇冠公司的职责是:(1)批准皇冠公司的借款计划;(2)有权要求皇冠公司向政府支付剩余货币收入;(3)参与审议、批准国库委员会皇冠公司管理司的计划。

日本国有企业的资产,是国有财产的组成部分。日本国有财产分为行政财产和普通财产两大类。行政财产是指国家为履行行政职责而拥有的财产,只服务于行政目的,不能流动和转让,由大藏省和中央政府各机关实行静态管理。普通财产是除行政财产之外的国有财产,主要由国有企业的资产构成,其收益可服

务于国家，称之为收益财产，由大藏省总辖并实行动态管理。大藏大臣拥有对国有财产的管理处置及综合调整的职责和权限。具体表现在：(1)建立、健全国有财产的规章制度；(2)统一制定国有财产管理与处置事务的文件；(3)掌握国有财产的状况；(4)对国有财产管理与处置行为进行调整。国有企业的资本预算和资金计划需经内阁会议决定后，与国家预算一起交由国会通过。国有企业的决算也必须提交国会，置于国会的直接控制之下。

欧洲一些国家在国有化运动过程中，一般采取由政府部门分工管理国有企业的办法，并由某一个部门作为国有资产的代表。从二次大战后至70年代，意大利的国有企业实行国家参与制，大多数国有企业分别属于伊利、埃尼、国家电力公司、国家保险公司等国有控股公司。意大利政府内设立的国家参与部，专门负责管理国家参与制的国有企业，并拥有指导与监督国有控股公司的职权，以保证其经营活动符合政府的经济政策目标。国家参与部部长还负责召集各国有控股公司董事长和总经理汇报其工作情况。财政部负责审批各国有控股公司的预算和决算。80年代末和90年代初，意大利撤销了国家参与部，在政府总理直接领导下由国库部、预算部、工业部的三个部长对国有企业实行分工管理，其中国库部是国有资产的代表。奥地利在二次大战后到80年代，对国有企业的管理也经历了变化的过程：1946年至1949年设立财务保障与经济规划部，负责对国有企业资产的管理；1950年至1956年，改由新成立的联邦交通与国有企业部负责管理国有企业；1957年至1959年则是工业矿山管理有限公司作为托管局负责对国有企业资产的管理；1960年至1965年改由联邦总理第四室负责对国有企业的管理；1966年至1967年又由联邦交通与国有企业部负责管理国有企业。从70年代开

始,奥地利为了解决政府官员直接插手国有企业而带来的种种弊端,成立了全国性的奥地利工业管理股份公司,负责对全国国有工业企业的管理。后因工业管理股份公司仍然沿袭行政管理方式,又于1986年改组为工业控股公司。奥地利工业控股公司成立专门的监事会,行使对国有企业的管理职能。监事会代表是兼职的,并给予一定补贴。国有企业按私人企业方式从事经营活动,面对市场竞争的压力远远大于以往政府的行政指令要求,有利于改善国有企业经营状况并减少对政府的依赖性。依据1986年4月奥地利国民议会通过的国有工业法规定,工业控股公司监事会成员不再按照议会中党派席位的比例组成,而是由联邦政府的公共经济与交通部长直接从社会各界有关人士中挑选任命,以消除党派利益之争对国有企业的直接影响。公共经济与交通部长对国有工业企业的管理职责是:(1)代表国家管理国有工业企业资产,凡涉及资产变动需经工业控股公司监事会同意报主管部长核报国民议会批准;(2)有权向国民议会提议任免工业控股公司监事会成员;(3)审查工业控股公司年终经营报告和财务决算,并向国民议会报告,对国民议会负法律责任。

法国对国有企业进行分类管理。对国家是唯一股东或占51%以上绝对控股地位的国有企业,如法国电力公司、法国煤炭煤气公司、法国铁路公司、巴黎城市公共公司等,国家对其实行严格的直接控制,主要表现在价格、投资、分配诸方面的管理。对国家掌握股权的一部分或不占控股地位的国有企业,则按私法对其进行规范管理,与对私人企业的管理方式基本相似,这类国有企业大多数是竞争性的国有工业企业。法国政府对国有企业进行管理的主要部门是经济部、工业部和预算部,其次是运输部和国防部。经济部国库司负责对国有企业资产的管理,预算部是

从预算角度对国有企业进行管理,包括对国有企业的财政拨款支持程度和参股范围。工业部、运输部、国防部则是负责对各自分工的国有企业进行业务管理,如雷诺汽车公司的主管部门是工业部,国有航空公司和法国铁路公司的主管部门是运输部。法国的国有企业实行董事会制度,由董事会负责决定企业的发展战略、经营方针和红利分配等重大事项。董事会有政府代表、职工代表和与企业有关的专家、知名人士、客户代表三方面人员组成,如法国电力公司最高权力机构的董事会成员 18 人,三方代表各占 1/3。国有企业董事长一般由政府有关部门提名并由总理任命。

英国对国有企业的管理,主要是通过政府各主管部、财政部和议会对国有企业进行管理、监督和指导,有所分工,有所侧重,各司其职,没有设立统一管理国有企业的专门机构。对国有企业的经营活动而言,各主管部是最重要最直接的管理者。政府虽然不介入国有企业的日常经营管理业务,但通过各主管部对国有企业董事会成员的任免,实际上体现出政府对国有企业的管理。而且,依据英国有关法令,主管部大臣还有权决定所属国有企业的发展方向和经营方针,并决定和监督国有企业接受财政拨款及其使用状况。如工业部主管英国钢铁公司、交通部主管陆空航运的国有公司、能源部主管英国国家石油公司等。财政部负责参与并审核对国有企业的财政拨款,以解决全国财政的统筹兼顾问题。议会是审议和监督各类国有企业的立法和实施以及对政府有关部门提出国有企业状况报告的辩论和质询检查,包括通过议会的立法程序和议会内设立与国有企业有关的各种专门委员会来实现议会对国有企业的监督和指导。

三

国外各国国有企业发展的历史长河中，一般都存在着生死兴衰的交替状态。但从20世纪70年代开始，80年代中后期加快进行的世界范围内的国有企业改组，却是引起世人关注的问题。这种现象在欧洲一些国家和日本尤为明显。意大利在80年代推行国有企业的股份制改造，如埃尼出售下属萨伊彭姆公司的20%股份，伊利出售下属中南银行的74%股份、西尔蒂电讯安装公司的40%股份。进入90年代，意大利的一些国有大型企业，如玻璃公司、新比隆公司和部分钢铁公司，以及三大银行即商业银行、信贷银行和不动产银行，都已实现了股份制改造的目标；国家保险公司在国家控股情况下出售了部分股份；埃尼下属360家国有企业中的86家盈利企业已全部出售，收回了国有资本3.4亿里拉，减少了雇员1200多人；竞争性的食品行业的国有企业，已全部实现股份化。意大利由国库部负责统一发行国有企业股票的有关事项，并成立专门金融证券机构负责国有企业股票的销售业务，还在伦敦、布鲁塞尔和东京上市国有企业的股票，寻找国外投资者。80年代后期以来的奥地利国有企业经营不善，亏损严重，弊端日益暴露，通过预算拨款进行补贴的结果使国家财政负担沉重，迫使政府不得不对国有企业进行改组。从90年代起，奥地利对国有企业进行股份制改造，把经营不善的国有大公司分解为若干小公司，把民航局改为股份公司，国家在信贷银行参股48%，在奥地利银行仅拥有20%的股份，在工业控股公司的目标是保留25%的国家股。

法国在1986年至1988年期间，在全国范围内进行了一次

国有企业的大改组，涉及到工业领域、金融业的十多家大型国有企业，通过出售近千亿法朗的国有资产实现了股份制改造，主要有圣戈班公司、通用电气公司、孟特拉公司、兴业银行、巴黎巴银行、法国商业信贷银行、农业信贷银行、法国电视一台、电话制造总公司、哈瓦斯广告公司等。进入90年代，法国政府大大加快了国有企业的改组步伐。1993年7月，法国国民议会通过专门法律对全国21家大型国有企业进行股份化改造，涉及到竞争性领域的所有国有企业，在随后的两年多时间里，就完成了诸如埃尔夫石油公司、罗纳克化工公司、国民工商银行及其他一些国有企业的股份制改造目标。法国国防电子集团“汤姆逊公司”的国有股权已出售60%。在矿业、化工、军火等行业的国有企业则向社会“敞开供应”国有股权的股票。1997年9月，法国最大的国有企业，即法国电信公司宣布向社会公开出售其20%至25%的股权，可使政府获得400多亿法朗的套现收入，以弥补法国财政预算的不足，并为加入欧洲单一货币体制做好财政准备。这是至此法国规模最大的一起国有企业股份化行动。法国政府为此不惜投入1.5亿法朗的广告费，利用影视明星和一些家喻户晓的历史故事，在各类媒体上喊出“有你也有我”、“全民股东”的口号，使国有企业改制工作进入新的热潮。法国对国有企业改组的基本形式有三种：(1)把实际从事工商经营活动的原有政府部门，改组为独立的企业法人，如原有邮政电信部门分别由两个独立的企业法人所替代；(2)把国有企业改组成股份有限公司，如烟草火柴工业开发局、雷诺汽车公司等便采取这种改组方式；(3)把国有企业的部分或全部股权，公开向社会公众私人出售、转让。

英国从1979年末和1980年初开始对国有企业进行改组，