



教育部人文社会科学重点研究基地重大项目成果丛书

Publication Series: MOE Supported Projects of Key Research Institutes of Humanities and Social Sciences in Universities

经济学、统计学类 Economics and Statistics

外国国有企业 改革研究

李俊江 史本叶 侯蕾 著



经济科学出版社
Economic Science Press

教育部人文社会科学重点研究基地重大项目成果丛书

外国国有企业改革研究

Study on the Reform of Foreign State-owned Enterprises

李俊江 史本叶 侯 蕾 等著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

外国国有企业改革研究/李俊江等著. —北京: 经济科学出版社, 2010. 3

(教育部人文社会科学重点研究基地重大项目成果丛书)

ISBN 978 - 7 - 5058 - 9033 - 6

I. ①外… II. ①李… III. ①国有企业 - 经济体制改革 - 研究 - 外国 IV. ①F276. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 016076 号

责任编辑: 吕 萍 张庆杰

责任校对: 王凡娥

版式设计: 代小卫

技术编辑: 邱 天

外国国有企业改革研究

李俊江 史本叶 侯 蕾 等著

经济科学出版社出版发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

汉德鼎印刷厂印刷

德利装订厂装订

787 × 1092 16 开 20 印张 320000 字

2010 年 3 月第 1 版 2010 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 9033 - 6 定价: 36.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

前 言

国有企业作为由国家（政府）投资或参与控制的企业类型，普遍存在于世界上几乎所有国家。在部分发达国家或新兴工业化国家中，国有企业甚至占有较大比重并具有较强的影响力。作为国民经济体系的组成部分，国有企业主要分布在基础设施、基础工业、国防军工、高新技术等重要行业或关键领域，发挥着补充市场、控制调节等基本职能和作用。因此，国有企业的存在和发展具有深刻的社会经济基础和客观必然性，世界各国都不同程度地拥有一定数量的国有企业。但是，每个国家国有企业的发展状况都不是一成不变的，往往会根据经济社会发展状况不断进行调整。“二战”结束之后，在新科技革命浪潮的推动下，随着资本主义国家对经济生活进行全面干预和调节，世界各国纷纷掀起企业国有化的高潮，国有企业数量不断增加，分布领域不断扩大。然而，随着各国经济和世界经济的发展，国有企业普遍存在的效率低下、亏损严重等问题逐渐暴露出来，使政府的财政负担日益沉重。同时，世界产业结构的升级换代和国民经济主导产业的变化也要求对国有企业进行调整。20 世纪 80 年代以来，世界各国都不同程度地进行了国有企业改革，这突出地表现为世界范围内的“非国有化”或“私有化”浪潮。据世界银行统计，发达国家和发展中国家国有经济占 GDP 的比重已分别由 20 世纪 80 年代初的 8% 和 13% 下降到 90 年代中期的 5% 和 10% 左右，原计划经济国家国有经济的比重更是急剧下降。各国根据本国经济发展需要和国有企业发展状况，不断对本国国有企业进行改革，探索国有

企业改革的有效途径和方法，其中有成功的经验，也有失败的教训。因此，我们有必要广泛考察世界各国国有企业的发展状况、改革历程、政策内容、成效得失等方面问题，了解和吸收外国国有企业改革的经验及教训，为深化我国国有企业改革和建立新型国有资产管理体制提供有益参考。

但是，世界各国的经济体制和发展阶段有所不同，其社会性质和发展条件也有很大区别，因此，国有企业改革的方向和途径不可能完全一致。在我国，国有企业是生产资料公有制的重要实现形式，是国民经济的重要支柱，在国民经济发展中起主导作用，这就要求我国国有企业改革与外国国有企业改革不能完全相同。如果我们简单照搬外国国有企业改革的某种模式和方法，就有可能违背建立社会主义市场经济体制的根本要求，因此，我们要善于吸收各国国有企业改革的宝贵经验。

我国国有企业改革是经济体制改革的中心环节，在我国社会主义市场经济体制建设过程中占有重要地位。党中央、国务院高度重视国有企业的改革和发展，明确提出了一系列路线、方针和政策，指导国有企业改革不断向纵深推进。从20世纪80年代起，我国国有企业改革经历了放权让利、实行承包经营责任制、建立现代企业制度等阶段，各地区、各部门和国有企业经营者积极探索、勇于实践，在许多方面实现了创新与突破，国有企业改革与发展取得了世人瞩目的重大成就。例如，国有企业的运行机制和管理体制发生了深刻变化，国有企业股份制改革不断深入；国有经济总量不断增加，国有企业整体素质和竞争力不断提高，尽管国有企业户数不断减少，但资产总量和实现利润却大幅度增加；国有经济布局 and 结构得到优化，在关键领域和重点行业占有主导和支配地位，国有企业在国民经济中的支柱和骨干作用进一步显现，一批具有国际竞争力的国有企业在激烈的市场竞争中脱颖而出。虽然国有企业改革成绩巨大，但是我们还要清醒地看到，国有企业仍处在深化改革阶段，许多深层次的问题还有待去探索解决。例如，国有

企业存在的亏损加剧、盈利能力下降，国有资产流失，资产负债率过高，自主创新能力不强等问题，特别是建立健全现代企业制度和改革国有资产管理体制等方面还有大量工作要做。在深化国有企业改革过程中，如何做到规范有序，防止国有资产流失，维护职工群众利益，提高国有企业自主创新能力、盈利能力和市场竞争能力等问题，都是十分重要而紧迫的课题。

国有企业改革不是中国特有的现象，世界各国几乎都在不断调整 and 改革国有企业结构和运行机制。能否处理好国有企业改革问题，对每个国家的经济发展而言都是至关重要的。在各国国有企业改革的实践中，既有成功的典型案例，也有失败的惨痛教训，而国有企业改革中的很多问题都是具有共性的。因此，研究其他国家国有企业改革的经验，对我国的国有企业改革具有重要的启示和借鉴意义，有助于探索出一条适合我国国情的国有企业改革之路。正是出于这种考虑，我们选择了“外国国有企业改革研究”这一课题。我们在搜集、整理大量国内外资料的基础上，先后对发达国家、转轨国家和新兴工业化国家的国有企业改革进行归纳、比较和分析，揭示不同类型国家国有企业改革的条件及其发展变化趋向。通过研究不同类型国家国有企业的改革历程、改革措施、改革特点、改革成效和经验教训等问题，揭示市场经济条件下国有企业演变的趋势和规律，以期丰富国有企业相关理论内容，为我国深化国有企业改革提供理论和现实依据。

目 录

第一篇 发达国家的国有企业改革

第一章 美国	3
第一节 美国国有企业概述	3
第二节 美国国有企业的发展历程	10
第三节 美国政府对国有企业的管理	14
第四节 美国近期国有企业的私有化改革	21
第五节 美国国有企业改革的特点和经验	28
第二章 日本	31
第一节 日本国有企业的基本状况	31
第二节 日本国有企业近期的民营化改革	38
第三节 日本国有企业改革的成效	47
第四节 日本国有企业改革的特点和经验	58
第三章 欧洲	62
第一节 欧洲主要国家国有企业的发展历程	62
第二节 欧洲主要国家国有经济布局收缩的 主要内容	79
第三节 欧洲主要国家国有企业改革的成效	91
第四节 欧洲主要国家国有企业改革的主要 经验教训	95

第二篇 转轨国家的国有企业改革

第四章 俄罗斯	101
第一节 俄罗斯国有企业改革历程	101
第二节 俄罗斯经济转轨阶段国有企业私有化的 成效及后果	112
第三节 俄罗斯国有企业私有化改革的特点	117
第四节 俄罗斯国有企业私有化改革的经验教训	121
第五章 波兰	124
第一节 波兰国有企业改革历程	124
第二节 波兰国有企业私有化改革的成效	134
第三节 波兰国有企业私有化改革的特点	138
第四节 波兰国有企业私有化改革的经验总结	143
第六章 匈牙利	147
第一节 匈牙利国有企业改革历程	147
第二节 匈牙利国有企业私有化改革的成效	155
第三节 匈牙利国有企业私有化改革的特点	160
第四节 匈牙利国有企业私有化改革的经验总结	163
第七章 捷克	166
第一节 捷克国有经济改革过程	166
第二节 捷克国有企业私有化改革的成效	175
第三节 捷克国有企业改革的特点	183
第四节 捷克国有企业改革的经验总结	187

第三篇 新兴工业化国家的国有企业改革

第八章 新加坡	193
第一节 新加坡国有企业的建立和发展	193

第二节	新加坡国有企业改革	197
第三节	新加坡国有企业改革及管理的特点	204
第四节	新加坡国有企业管理和改革的经验总结	208
第九章	韩国	211
第一节	韩国国有企业基本状况	211
第二节	韩国国有企业改革	214
第三节	韩国国有企业改革的特点	222
第四节	韩国国有企业改革的经验总结	224
第十章	拉美国家	226
第一节	拉美国家国有企业改革的过程	226
第二节	拉美国家国有企业改革的特点	236
第三节	拉美国家国有企业改革的成效	241
第四节	拉美国家国有企业改革的消极影响	246
第五节	拉美国家国有企业改革的经验总结	250
 第四篇 外国国有企业改革对中国的启示 		
第十一章	中国国有企业改革历程及其特征	257
第一节	中国国有企业改革历程	257
第二节	中国国有企业改革的特征	269
第十二章	外国国有企业改革的经验借鉴	277
第一节	外国国有企业改革的理性思维	277
第二节	外国国有企业改革的启示	281
参考文献		292
后记		307

第一篇

发达国家的国有企业改革

第一章 美国

美国是世界上市场经济发达且国有经济比重最小的国家之一，但是美国国有企业在国民经济中弥补市场失灵、减轻财政压力、提高经济效率等方面却发挥了重要的作用，其成立原因、运行模式、管理办法以及改革途径等，都具有发达市场经济国家的显著特征。

美国国有企业的数量不是很多，经营范围亦仅限于国民经济中的少数行业和领域，国有经济比重在西方发达国家乃至全世界所有国家中最小，但是国有企业对美国社会经济生活，尤其是联邦政府为稳定社会经济而进行的宏观管理调控，有着重要的影响和作用。目前，美国的国有企业产值占工业总产值的5%左右，占国内生产总值的1%左右，主要分布在邮政、军工、电力、铁路客运、空中管制、环境保护、博物馆和公园等行业，其中，联邦政府企业数量不多，但规模较大，具有相当的重要性。美国的国有企业作为成熟市场经济中的公有经济成分，在企业运行模式、国家规制以及近期国有企业的私有化改革上，有很多措施和经验值得我们思考。

第一节

美国国有企业概述

与我国国有企业相比，美国国有企业在各方面都有很大不同，首先在提法上就有很大差别。在美国，与国有企业（State-owned Enterprises）相近的提法有公共企业（Public Enterprises）、政府所有企业（Government-owned Enterprises）、政府公司（Government Corporation）、联邦政府公司（Federal Government Corporation）等，其中因为政府代表国家来行使国有资产的所有权，所以政府公司具有与国有企业相近的含义，并且常用来代替国有企业的表述。在美国，狭义的国有企业常常就是指政府公司。

一、美国国有企业的界定

对国有企业的界定可以从对政府公司的界定入手，对政府公司，美国的立法一直没有确切的定义，^① 在目前使用的许多定义中，美国国家公共管理研究院（National Academy of Public Administration, NAPA）的定义相对权威：完全所有政府公司（Wholly-owned Government Corporation）就是一种为实施授权法令中政府所安排的任务而成立的、由政府拨款提供经费、同时资产归政府所有并由总统或部长所任命的董事会或行政官来管理的企业；混合所有政府公司（Mixed-ownership Government Corporation）就是一种兼有公私产权、资产归由总统和私人股东所选择的董事会拥有和支配并通常倾向私人部门转化的企业。^② 另外还有一种重要的企业组织形式就是政府支持企业（Government Sponsored Enterprises, GSEs），GSEs 是联邦政府为了提高某一具体部门的信用流动而建立起来的，但归私人所有的企业，例如联邦房屋信贷银行（Federal Home Loan Banks）。在美国，GSEs 也是国家调控和管理经济的一个重要国有经济组织形式，所以本书将 GSEs 界定在国有企业的分析范围之内。

美国政府公司、政府支持企业既不同于政府部门也不同于私人企业，而是介于两者之间的一个中间组织形式，就其根本性质而言，美国的国有企业并不是一般的经营管理国有资产并使其增值的政府形式，而主要是一种为实现联邦政府管理、干预社会经济和提供公共服务等职能，并且按照市场经济实体来运行的企业形式。所以本书所界定的美国国有企业是指以政府公司为主体，并包括政府支持企业在内的广义的国有企业概念。

这一定义下的美国国有企业的组织形式多种多样，既有各种按企业标准规范运营的公共公司和股份公司，也有许多类似政府机构的管理局、基金会、协会；既有营利性的政府公司也有非营利性政府公司；既有国有民营也有私有国营的企业，如果考虑政府公司、政府机构和政府主办企业在实际运营模式等，很难将他们清楚彻底地分成几种类型。不同的分类标准将出现不同的分类结果，采用常见的分类标准，按照资本所有权

^① GCCA 没有包含 GC 定义和成立 GC 的标准，见 Profiles of Existing Government Corporations, U. S. General Accounting Office, Dec. 1995.

^② NAPA, Report on Government Corporations, Vols. I - II, Washington, D. C. 1981.

的构成和政府对国有企业的控制程度的不同,美国的政府公司一般就包括两种类型:完全国有政府公司(Wholly-owned Government Corporation)和混合所有政府公司(Mixed-ownership Government Corporation),具体考虑实际运营状况,美国的国有企业大体上可分为四种类型:

1. 由联邦、州、地方政府直接管辖的非法人公共事业机构。这些企业有联邦邮政、原子能委员会、田纳西河流域管理局(TVA)等,它们既不像纯粹的政府机构,又不像完全的私人组织,虽然在形式上像政府一个组成部分,但是却具有普通政府机构所不具有的市场能力和主观能动性,成立的目的也多了提供宏观管理和公共服务,如全国铁路旅客公司(Amtrak)就是20世纪70年代为防止城市间铁路旅客运输服务的废弃,并振兴旅客运输,使其成为有利可图的经营而设立的公司。

2. 完全国有的政府企业。国家通过预算拨款,直接投资兴办的企业,例如商业信用公司(Commodity Credit Corporation),联邦政府拥有100%的资产所有权和对董事会及其他管理体100%投票权。其中甚至有几个完全国有的政府企业被定义为政府的代理机构^①,而且绝大多数政府公司要遵守《管理程序法案》(Administrative Procedure Act)的大部分条款。此类企业虽归政府有关部门管辖,但有独立经营、独立核算的权力,有一定的经营自主权,如国防部所属的军事工业企业以及为维持经济稳定而购买下来的濒临破产的私有企业。

完全国有的政府企业又分为国有国营和国有私营两种形式,其中的国有私营企业,就是将国有企业或将其设备以租赁的方式转让给私营企业经营使用,这在飞机工业中较为突出,如波音飞机公司、洛克希德公司和北美航空公司的相当一部分资产都是由政府资产组成。

3. 部分所有政府企业(Partly-owned Government Corporation),政府在这样的企业里拥有部分资产或不拥有资产,如果政府不拥有股份,则混合所有政府企业的法定特权可以保证总统任命至少一小部分董事。如由联邦或地方政府与私人合股经营且政府控制大部分股权的公司(Government Majority-Owned Enterprises),这类企业大多采取股份制经营形式,国家拥有大部分股权,但企业日常经营管理大多由私人承担。

^① 这样的公司有农村电话银行(Rural Telephone Bank)、美国进出口银行(Export-Import Bank of the United States)、美洲国家基金会(Inter-American Foundation)等。

4. 政府支持企业 (Government-Sponsored Enterprises, GSEs)。这类企业虽由私人拥有, 并基本上由私人投资, 但企业的设立由联邦特许, 并服从于某种形式的联邦监督和管理, 从事国会授权的商业性活动, 同时政府将给企业提供一定的资金和信用支持。这种国有企业, 虽然政府不占有任何所有权, 但是同政府具有密切的经济关系, 如联邦全国抵押总会 (Federal National Mortgage Association)、学生借贷市场总会 (Student Loan Marketing Association) 等。

GSEs 大约占有所有联邦政府公司数量的 1/5, 它们从具体的信贷能力中获益, 同时联邦政府提供直接或间接的保证使其能提供信贷津贴给目标公司。国会把其责任主要限定在向特殊的顾客提供贷款 (农场主、学生、私房屋主) 或者是一个特殊的目的 (如资产重组的储蓄和贷款), 由于其中的一些客户规模很大, 为之服务的 GSEs 在某些初级和二级信用市场上占有重要地位。

目前共有 7 家 GSEs, 其中联邦国民抵押协会 (Federal National Mortgage Association, Fannie Mae)、联邦房屋贷款抵押公司 (Federal Home Loan Mortgage Corporation, Freddie Mac)、联邦农业抵押公司 (Federal Agricultural Mortgage Corporation, Farmer Mac) 这 3 家是由投资者所有, 而联邦房屋贷款银行系统 (Federal Home Loan Bank System, FHLBanks)、农业信贷系统 (Farm Credit System, FCS) 这两家是由借款人共同所有。另外两家 GSEs 是重组融资公司 (Resolution Funding Corporation, REFCORP) 和联邦融资银行 (Federal Financing Bank, FFB), 他们不是按公司形式运作的, 被赋予 GSEs 地位主要是因为不想动用联邦预算而从联邦借款。而学生信贷市场协会 (Student Loan Marketing Association, Sallie Mae) 没有列入 GSEs 中是因为改变了其 GSE 的性质并在 2004 年成为完全私有的 SLM 公司。^①

不过, 不论是哪种类型的国有企业, 都是为了更好地实现政府对这些行业的管理和调控, 弥补市场经济中的缺陷, 同时又尽量采用现代企业制度, 以便使企业充分地参与市场竞争和提高企业效率。

联邦政府十分重视对第一种类型的国有企业进行改革。20 世纪 80 年代以后, 在联邦政府出售国有资产的同时, 州与地方政府则把国有企

^① Kevin R. Kosar. Government-Sponsored Enterprises (GSEs): An Institutional Overview [R], CRS Report for Congress, Order Code RS21663, Updated April 23, 2007.

业改革的重点放在转让政府公共事业机构的职能，即向市场转让政府职能上面，这是美国国有企业改革区别于其他西方国家的一种独特方式。

二、美国国有企业的主要特征

美国国有企业产生时间久，分布在多个行业领域，企业的组织形式也多种多样，所以对于国有企业的各个方面内容缺乏一个统一的标准。在美国经常使用的是杜鲁门总统在 1948 年的预算咨文所提的，并经过 1981 年 NAPA 的政府企业报告确定的标准：

- (1) 具有明显的商业特点；
- (2) 能创造收益和独立经营；
- (3) 具有大量的可与公众间的商业交易；
- (4) 要比拨款预算许可的传统形式具有更大的灵活性。

虽然这个标准从理论角度给出了美国国有企业应该具备的一些主要要求，但是可以根据上述标准和美国国有企业实际情况大致得出具体的一些标准要求，详见表 1-1。

表 1-1 美国国有企业的一些具体标准

出资人	政府、政府和私人共同出资
收益来源	主要是销售商品和服务；也可能接受直接拨款
职 员	政府或私人，取决于规章
顾 客	私人
执行条款	相关法律
主要特征	• 按照自负盈亏的商业组织来运营 • 提供私人部门不能充分提供的战略性产品和服务 • 盈利或不以盈利为目的
主要优点	• 政策执行效率高 • 执行程序不受政治压力影响 • 不受企业财务平衡表控制
主要缺点	• 缺少对赞助者负责 • 与宪法条款存在着潜在矛盾

综合考虑美国国有企业的所有情况，可以将美国政府企业的主要特征概括成以下几点：

(1) 美国的国有企业大多分布在非竞争领域和自然垄断行业，由于成立的目的基本上是为了更好地管理和干预某种经济活动，替代行政机构完成公共职能，这就使得美国的国有企业很少分布在竞争性领域和

一般的生产性行业，而是基础设施服务和金融服务、法律服务等社会管理服务方面。

(2) 美国的国有企业是一个自我维持、自我发展、独立经营的企业法人组织，采取的是与一般私人商业组织相同的公司形式，无论是联邦政府还是各州政府管辖下的国有企业，都基本具有独立的法人资格，拥有自己的财产，独立承担财产责任，以自己的名义进行诉讼活动。

(3) 在国有企业的运营上，经营活动采取市场经济中的商业性活动的形式，但在管理上它有时要接受联邦行政机构的行政审计、预算管理和行政审查，这一点使它区别于完全独立的私人企业部门。

三、美国国有企业的主要分布

美国国有企业的分布和国有资产的分布具有很大的关系，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，而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，故国有企业只是社会经济的调节和补充，即私人企业不愿意做、社会又需要的，则由政府出资来做，所以国有企业主要分布在基础设施、基础产业、战略产业、高科技产业和社会公益性产业等方面，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，国有企业也有很大分布。

对于国有企业中一些主要的政府公司，由于对现有的政府公司既没有统一的定义也没有统一的标准，所以在对政府公司的分布和数量的确定上出现了很大的差别。^① 这里我们主要根据上面所界定的标准和所掌握资料，确定了 58 个政府公司或潜在的政府公司，这些企业分布广泛，有的生产电力、提供保险和金融服务、提高美国在发展中国家投资、开创市场等。其中自报为政府公司并被《政府企业控制法案》(GCCA)

^① 1981 年，NAPA 报告有 12 家；1983 年，GAO 报告有 47 家，而 CRS 报告有 31 家；1988 年，HCGO (House Committee on Government Operations) 出版了一个研究报告称有 45 家；1995 年，上议院政府事务委员会报告说有 23 家政府公司。